

## 동반성장의 경제학

초고: 2022.01.11.

수정: 2022.02.07.

정운찬

(동반성장연구소 이사장)

김자봉

(한국금융연구원)

주병기

(서울대 경제학부)

최승필

(외국어대 법학전문대학원)

홍정민

(국회)

## 요 약

이 글의 목적은 동반성장의 개념을 정의하고 이에 기초하여 우리 경제의 주요 이슈에 대한 정책 연구의 필요성과 그 범위를 논의하는 데 있다(리서치 아젠더 셋팅 페이퍼). 관련 주요 이슈는 성장방식과 소득분배의 개선, 대기업과 중소기업 간 상생적 관계의 구축, 빅테크를 중심으로 한 디지털화의 환경하에서 협력적 경쟁관계의 확립, 기후위기에 따른 에너지전환, ESG의 적절한 활성화 등이다. 우리경제의 주요 문제점 가운데 하나는 의사결정권한을 가진 자와 이해관계자 간에 편익과 비용의 분배가 심각하게 왜곡되어 있다는 점이다. 이러한 문제점은 경제활동의 초기 계약과정에서 배태되며 경제활동 결과의 분배를 통해 그 모습을 드러낸다. 경제활동은 편익과 동시에 외부성으로서 사회적 비용을 수반한다. 의사결정권자와 이해관계자 간 정보비대칭성이 심화되고 독점적 기제가 강화되면 편익은 주로 의사결정권한을 가진 기업 및 국가에게 집중되는 반면, 사회적 비용은 의사결정권한을 갖지 못한 소비자, 기업과 국가를 포함한 다수의 이해관계자에게 집중된다. 대기업과 중소기업 간의 관계, 빅테크가 주도하는 디지털 환경은 이러한 문제점이 드러나는 주된 사례이다. 특히 빅테크가 주도하는 디지털 비즈니스는 사회적 비용을 플랫폼 양면시장 참여자에게 이전시켜 심각한 외부성을 야기할 수 있다. 최근 글로벌 차원에서 디지털 전환에 따른 국가간 동반관계가 강조되고 있다. G20가 다국적 기업의 초과이윤을 관련 국가간에 공유하여 이해관계자를 지원하기로 결정한 것이 대표적인 예다. “동반”은 외부성의 내재화가 이루어져야 하는 범위를 명확히 하는 데 유용하다. 동반의 관점에서 중소기업은 대기업 외부성 내재화의 대상에 포함되어야 하고, 양면시장 고객은 빅테크가 초래하는 외부성 내재화의 포함 대상이 되어야 한다. 동반관계는 내용적으로는 의사결정권한의 배분과 관련한 지배구조, 창출된 가치의 공유, 기업의 이윤추구와 윤리적 행동의 결합가능성 등과 관련되고, 대상으로는 국가와 국가, 기업과 기업, 기업과 소비자, 소상공인과 지역경제, 근로자와 근로자, 주주와 비주주, 인간과 자연(현 세대와 미래 세대) 등의 관계를 포함한다. 동반성장의 경제학을 발전시키기 위해 필요한 연구과제는 동반적 지속성장을 위한 성장과 분배의 조화방안, 동반성장과 경제민주화, 초과이익공유제 도입을 위한 초과분배율의 결정, 중소기업적합업종 제도의 개선과제, 정부사업 중소기업 중심 발주체제 구축방안, 대기업과 중소기업 간 동반협력 계약의 모범 사례 도출, 빅테크 양면시장 고객 후생과 경쟁구조 개선을 위한 동반자의무 유형과 과제, 빅테크 플랫폼의 개방형 혁신 촉진을 위한 디지털 기본법(서면법)의 원리와 제정 방안, 동반성장의 법적 기초 확립을 위한 과제: 헌법적 가치로서의 해석 가능성과 법제 개선과제, 역사적 책임 원칙과 평등한 권리원칙에 기반한 국내외 공정하고 포용적인 에너지전환, 기업의 자발적인 외부성 내재화의 수단으로서 ESG 성공을 위한 제도적 요건, G20 초과이윤 분배정책의 국내 적용 방안 연구, 청년세대 지원 목적의 기부제도 활성화를 위한 세계개편 방안, 금융의 불평등 완화기능 강화 방안 등이다.

## I. 들어가는 말

## II. 동반성장의 정의

1. 동반성장
2. 포용적 성장
3. 동반성장과 포용적 성장의 관계
4. 경제민주화와 동반성장

## III. 동반성장의 철학적 기초

## IV. 동반성장의 법적 기초

## V. 동반성장의 경제학

1. 성장론으로서 동반성장
2. 분배론으로서 동반성장
3. 인센티브와 규제론으로서 동반성장
4. 낙수효과와 분수효과의 결합 - 성장과 분배의 선순환

## VI. 동반성장의 주요 국내외 사례

1. 미국 NFL의 수익 균등분배
2. 한국 인앱결제 강제 금지법 제정-빅테크의 독점적 행위 억제
3. G20 다국적 기업의 초과이윤에 대한 국가간 공유제도

## VII. 동반성장을 위한 정책과제의 범위

### 1. 내용

- (1) 의사결정권한의 배분과 관련한 지배구조
- (2) 창출된 가치의 공유
- (3) 기업의 이윤추구와 윤리적 행동의 결합가능성

### 2. 대상

- (1) 국가와 국가
- (2) 기업과 기업
- (3) (금융)기업과 소비자
- (4) 소상공인과 지역경제
- (5) 근로자와 근로자
- (6) 주주와 비주주
- (7) 세대와 세대
- (8) 금융과 실물
- (9) 인간과 자연(현세대와 미래세대)

### 3. 정책과제의 유형

- (1) 경제성장의 방식과 소득분배의 개선
- (2) 대기업과 중소기업 간 상생적 관계의 구축
- (3) 빅테크를 중심으로 한 디지털화의 환경하에서 협력적 경쟁관계의 확립
- (4) 기후위기에 따른 에너지전환

- (5) ESG의 활성화
- (6) 사회와 교육의 혁신
- (7) 세대간 기회균등
- (8) 금융의 불평등 완화기능
- (9) 청년층을 위한 기부제도
- 4. 단기, 중기, 장기 유형별 정책과제의 분류
  - (1) 단기 정책과제
  - (2) 중기 정책과제
  - (3) 장기 정책과제

#### VIII. 향후 정책연구 주제 리스트

- 1. 동반적 지속성장을 위한 성장과 분배의 조화방안
- 2. 동반성장과 경제민주화
- 3. 초과이익공유제 도입을 위한 초과분배율의 결정
- 4. 중소기업적합업종 제도의 개선과제
- 5. 정부사업 중소기업 중심 발주체제 구축방안
- 6. 대기업과 중소기업 간 동반협력 계약의 모범 사례 도출
- 7. 빅테크 양면시장 고객 후생과 경쟁구조 개선을 위한 동반자의무 유형과 과제
- 8. 빅테크 플랫폼의 개방형 혁신 촉진을 위한 디지털 기본법(서면법)의 원리와 제정 방안
- 9. 동반성장의 법적 기초 확립을 위한 과제: 헌법적 가치로서의 해석 가능성과 법제 개선과제
- 10. 역사적 책임원칙과 평등한 권리원칙에 기반한 국내외 공정하고 포용적인 에너지전환
- 11. 기업의 자발적인 외부성 내재화의 수단으로서 ESG 성공을 위한 제도적 요건
- 12. G20 초과이윤 분배정책의 국내 적용 방안 연구
- 13. 청년세대 지원 목적의 기부제도 활성화를 위한 세제개편 방안
- 14. 금융의 불평등 완화기능 강화 방안

#### IX. 맺음말

## I. 들어가는 말

이 글의 목적은 동반성장의 개념을 정의하고 이에 기초하여 우리 경제의 주요 이슈에 대한 정책 연구의 필요성과 그 범위를 논의하는 데 있다(리서치 아젠더 셋팅 페이퍼). 동반성장의 관점에서 우리 경제의 문제점을 재인식하고 이를 전제로 바람직한 해결방안을 모색하는 기회를 만드는 데 목적을 두고 있는 것이다. 우리가 문제를 해결하였으니 이를 알아봐 달라고 제안하는 것이 아니다. 우리 경제의 오랜 문제점을 “동반”의 관점에서 새롭게 다시 인식하고 적절한 해결방안을 모색하고자 하니 경제학과 법학을 포함하여 우리 사회의 열정을 가진 social scientists들에게 함께 연구하자고 제안하는 것이다.

이 연구가 대상으로 하는 우리 경제의 주요 이슈는 성장방식과 소득분배의 개선, 대기업과 중소기업 간 상생적 관계의 구축, 빅테크를 중심으로 한 디지털화의 환경하에서 협력적 경쟁관계의 확립, 기후위기에 따른 에너지전환, ESG의 적절한 활성화 등이다. 성장과 분배는 오랜 기간 마치 불가피하게 상충되는 경제목표인 것처럼 여겨져 왔는데 그러한 인식이 타당한지 여부를 “동반”의 관점에서 검토하는 것은 성장과 분배의 관계를 보다 정확히 이해하는 데 필요할 뿐 아니라 지속가능한 경제를 위한 중요한 정책적 시사점을 가질 수 있다. 이러한 검토가 갖는 중요성은 대기업과 중소기업간의 관계, 빅테크 플랫폼의 양면시장, 기후위기를 계기로 한 에너지 전환과 ESG 등 역시 마찬가지다.

우리 경제의 주요 문제점 가운데 하나는 의사결정권한을 가진 자와 이해관계자 간에 편익과 비용의 분배가 심각하게 왜곡되어 있다는 점이다. 의사결정이 갖는 중요성은 말할 필요가 없지만 경제활동은 의사결정권한을 가진 자와 이해관계자 간의 공동의 노력이 없이는 불가능하다. 그럼에도 불구하고 의사결정권한의 행사를 통하여 편익과 비용의 분배가 적정 혹은 공정하게 이루어지 않는다면 경제활동의 장기적인 지속성이 저해되는 부작용이 초래될 수 있다. 편익과 비용의 분배의 왜곡이 드러나는 것은 경제활동의 결과를 나누는 단계이지만, 사실 이러한 문제점은 경제활동의 초기 계약과정에서부터 배태된다.

경제활동은 편익과 동시에 외부성으로서 사회적 비용을 수반한다. 경제활동의 비용이 자기 안에서만 발생하는 경우는 거의 없으며 있더라도 예외적이다. 의사결정권자와 이해관계자 간 정보비대칭성이 심화되고 독점적 기제가 강화되면 편익은 주로 의사결정권한을 가진 기업 및 국가에게 집중되는 반면, 사회적 비용은 의사결정권한을 갖지 못한 소비자, 기업과 국가를 포함한 다수의 이해관계자에게 집중된다. 대기업과 중소기업 간의 관계, 빅테크가 주도하는 디지털 환경은 이러한 문제점이 드러나는 주된 사례이다. 특히 빅테크가 주도하는 디지털 비즈니스는 사회적 비용을

플랫폼 양면시장 참여자에게 이전시켜 종래보다 더 심각한 외부성을 야기할 수도 있다.

최근 글로벌 차원에서 디지털 전환에 따른 국가간 동반관계가 강조되고 있다. G20가 다국적 기업의 초과이익을 관련 국가간에 공유하여 이해관계자를 지원하기로 결정한 것이 대표적인 예다. 한국은 세계 최초로 앱마켓사업자인 빅테크가 시장지배적 위치를 활용해 특정 결제 수단을 강제하는 것을 방지한 법안을 마련했다. 이법은 디지털시대에 앱마켓사업자, 앱 개발자, 콘텐츠 창작자, 소비자 등 다양한 이해당사자 간의 개방형 혁신을 보장함으로써 동반성장과 공정경쟁이 가능하도록 하는 디지털시대의 ‘서먼법’이 될 수 있다.

의사결정권한을 가진 자에 의한 편익과 비용의 분배의 왜곡은 주로 외부성의 형태로 나타난다. 의사결정권자가 편익은 자신이 취하고 비용은 외부화시키는 것이다. “동반”은 외부성을 떠 맡는 이해관계자가 다름 아닌 의사결정권자의 동반자라는 점을 드러냄으로써 외부성의 내재화가 이루어져야 하는 범위를 명확히 하는 데 유용하다. 외부성의 내재화는 동반관계의 유지를 위한 필수 요건이다. 동반의 관점에서 중소기업은 대기업 외부성 내재화의 대상에 포함되어야 하고, 양면시장 고객은 빅테크가 초래하는 외부성 내재화의 포함 대상이 되어야 한다. 그렇다면 내재화는 어떤 방식으로 어느 수준에서 이루어져야 하는가? 앞으로 구체적인 연구가 이루어져야 할 사항이다.

동반관계는 내용적으로는 의사결정권한의 배분과 관련한 지배구조의 개선, 창출된 가치의 공유, 기업의 이윤추구와 윤리적 행동의 결합가능성 등과 관련되고, 대상으로는 국가와 국가, 기업과 기업, 기업과 소비자, 소상공인과 지역경제, 근로자와 근로자, 주주와 비주주, 인간과 자연(현 세대와 미래 세대) 등의 관계를 포함한다.

“동반”의 관점에서 향후 보다 심도있는 연구가 이루어져야 하는 주요 주제로는 다음과 같다. (1) 동반적 지속성장을 위한 성장과 분배의 조화방안, (2) 동반성장과 경제민주화, (3) 초과이익공유제 도입을 위한 초과분배율의 결정, (4) 중소기업적합업종 분류기준, (5) 정부사업 중소기업 중심 발주체제 구축방안, (6) 대기업과 중소기업 간 동반협력 계약의 모범 사례 도출, (7) 빅테크의 양면시장 고객 후생과 경쟁구조 개선을 위한 동반자의무 유형과 과제, (8) 빅테크 플랫폼의 개방형 혁신 촉진을 위한 디지털 기본법(서먼법)의 원리와 제정 방안, (9) 동반성장의 법적 기초 확립을 위한 과제: 헌법적 가치로서의 해석 가능성과 법제 개선과제, (10) 역사적 책임원칙과 평등한 권리원칙에 기반한 국내외 공정하고 포용적인 에너지전환, (11) 기업의 자발적인 외부성 내재화의 수단으로서 ESG의 성공을 위한 제도적 요건, (12) G20 초과이익 분배정책의 국내 적용 방안 연구, (13) 청년세대 지원 목적의 기부제도 활

성화를 위한 세계개편 방안, (14) 금융의 불평등 완화기능 강화 방안 등이다.

이하 이 글의 구성은 다음과 같다. II장은 동반성장의 정의, III장은 동반성장의 철학적 기초, IV장은 동반성장의 법적 기초, V장은 동반성장의 경제학, VI장은 동반성장의 주요 국내외 사례, VII장은 동반성장을 위한 정책과제의 범위, VIII장은 향후 정책연구 주제 리스트, IX장은 맺음말 등이다.

## II. 동반성장의 정의

### 1. 동반성장

‘동반성장(Shared Growth)’은 ‘더불어 성장하고 함께 나누자’는 사회 철학이다. 인류 공동체를 구성하는 개인, 집단, 국가 사이를 ‘동반자’ 관계로 조성하여, 공동체가 지속 가능하도록 운영하는데 목적을 둔다. 이를 위해 동반성장은 어느 일방에게만 이익이 돌아가는 ‘승자 독식의 경쟁’을 배제하고, 참여자 모두에게 정당한 몫이 돌아가는 ‘협력적 경쟁’을 추구한다.

동반성장에서 말하는 ‘함께 나누자’라는 것은 있는 사람의 것을 빼앗아 없는 사람에게 주자는 것이 아니다. 그보다는 경제 전체의 파이는 크게 하되 분배의 규칙은 조금 바꾸자는 것이다. 예를 들어, 한국의 GDP가 100이고 부자에게 80, 그리고 빈자에게 20이 분배되었다고 하자. 동반성장이 추구하는 것은 GDP를 100에서 예를 들면 110으로 키우되, 분배는 이전 규칙에 따라 ‘88 대 22’로 하지 말고 새로운 규칙에 따라 ‘85 대 25’ 또는 ‘82 대 28’ 등으로 나누자는 것이다. 부자와 빈자 모두 다 성장의 과실을 얻게 하되 빈자의 증분(增分)이 부자의 증분보다 조금 더 크게 하자라는 것이다.

동반성장이 자본주의에 위배된다는 반론도 있다. 자본주의는 이익 극대화를 보장해 주어야 하는데, 동반성장은 이익 극대화를 견제하자는 것이니 자본주의와 반대된다는 주장이다. 하지만 이것은 잘못된 오해다. 동반성장은 이익극대화를 부정하지 않는다. 엄밀히 말하면 동반성장은 승자독식의 이익극대화를 견제한다. 이익을 마치 혼자서 노력해서 만든 것으로 여기고 독식하겠다는 것은 탐욕이다. 그것은 자본주의의 바람직한 참모습이 아니다. 예를 들어, 주주이익 극대화의 입장에서는 당장 기업의 주가를 높이고, 주주에게 배당금을 지급하는 것이 가장 중요하겠지만, 기업 활동에 직간접으로 참여하는 사람은 주주만이 아니다. 근로자들도 있고 납품·협력업체들도 있으며, 고객도 있다. 주주의 이익뿐 아니라 이들의 이익이 모두 극대화되어야 비로소 기업의 가치도 극대화될 수 있다.

근로자들이나 납품·협력업체, 고객의 이익을 희생해 가면서 그 회사의 이익이 극대화되는 일은 상상하기 어렵다. 설혹 단기간에 그런 일이 있을 수 있다 하더라도 오래가지는 못한다. 결국, 단기적 이익 극대화는 기업 활동의 중요한 측면이긴 하지만, 그것을 기업목표 전부라고 생각하는 것은 근시안적 사고일 뿐이다. 한국의 자본주의는 사실 제대로 된 주주 중심주의도 아니다. 대주주 중심주의에 의해 지배되고 있다. 대주주의 이익 극대화를 유일한 기업목표로 간주하는 사고방식부터 버려야 한다. 이런 생각이 대기업들의 중소기업인들에 대한 부당한 관행을 정당화시켜주는 이론으로 악용되고 있다. 고객과 근로자, 협력업체에 성과가 합당하게 돌아가도록 하는 것이 한국의 자본주의가 지향해야 할 새로운 모습이다.

동반성장은 그 개념이 매우 넓다. 대기업·중소기업 간 동반성장뿐 아니라, 빈부 간, 도농 간, 지역 간, 수도권·비수도권 간, 남녀 간, 국가 간 동반성장 등 매우 광범위한 개념이다. 예를 들어, 개성공단은 남북한 간 동반성장의 상징적 의미를 가지는 것이었고, 서울대학교가 입시제도로 채택하는 지역균형선발제는 지역 간 동반성장을 위한 고려다. FTA는 만병통치약은 아니지만, 국가 간 동반성장의 한 사례라고 할 수 있다.

## 2. 포용적 성장

포용적 성장은 동반성장과 유사한 개념이다. OECD에 의하면 포용적 성장은 성장의 과실이 공평하게 나뉘고 모두에게 기회가 제공되는 성장을 말한다.<sup>1)</sup> 부유한 국가에서도 남녀간 고용기회 및 임금에 차이를 보인다. OECD 회원국의 경우 상대적 빈곤은 주로 고령세대의 문제였으나 고령세대의 상대적 빈곤은 오히려 감소하는 반면 젊은 세대의 상대적 빈곤이 점차 심각한 수준으로 확대되고 추세는 여전히 지속되고 있다. 사회 내 특정 그룹에 대한 소외는 오랜기간 지속되고 방치되며, 사회적 소외는 글로벌화, 디지털화, 인구고령화 등에 의해 더욱 심화될 수 있다.

경제성장이 모든 사람들의 복지를 자연스럽게 증가시키지는 않는다. 기업의 역동성을 강화하고 생산성 증가에 비례하는 임금의 증가가 이루어지도록 해야 한다. 증가하고 있는 소득불균형을 해소하기 위한 의식적인 노력이 필요하다. 글로벌화, 디지털화, 인구고령화, 기후변화는 경제가 작동하는 방식을 전환시킴으로써 한편으로는 성장의 기회를 낳지만 다른 한편으로는 불균형을 심화시키는 위험을 갖는다. 생산성 증가는 경제의 장기적 성장의 필요조건이지만 충분조건은 아니다. 소득불균형

---

1) Inclusive growth is economic growth that is distributed fairly across society and creates opportunities for all.

<https://www.oecd.org/inclusive-growth/#introduction>

문제를 해결하는 정책이 마련되지 않으면 생산성 증가만으로는 장기적이 성장이 보장되지 않는다. 소득불균형을 해소하기 위한 정책간에는 상충이 존재할 수 있지만 저소득계층 어린이에 대한 투자, 해고 근로자의 재교육(reskilling and upskilling), 기술과 혁신을 모든 기업으로의 확산(diffusion)을 촉진하는 것이 필요하다. OECD의 포용적 성장 이니셔티브는 소득분포의 하위 40%의 처지를 개선하는 데 중점을 둔다. 포용적 성장을 위한 정책 체계(Framework for Policy Action on Inclusive Growth)는 경제성장의 편익이 보다 공평하게 분배되도록 보장하는 것이다. 이를 위한 세 가지 원칙과 권고는 다음과 같다. 첫째, 소외된 사람들과 지역에 투자해야 한다. 이를 위해서는 (i) 소외된 사람들의 어린이 지원(targeted quality childcare), 조기 교육과 평생교육, (ii) 건강보험, 사법서비스, 주택, 인프라에 대한 효과적인 접근성 (iii) 지속적인 성장을 위한 자연자원의 최적 관리 등의 정책수단이 필요하다. 둘째, 기업의 역동성과 포용적 노동시장을 위한 지원이 필요하다. 이를 위해서는 (i) 광범위한 혁신과 기술의 확산, (ii) 강력한 경쟁과 역동적인 기업가 정신 (iii) 여성과 저소득계층에 대한 좋은 직장 기회의 제공 (iv) 미래에 대한 안정성과 적응력의 제고 등이다. 셋째, 정부의 효율성과 책임성을 제고해야 한다. 이를 위해서는 (i) 전체 정부정책간 코디네이션 (ii) 분배적 측면을 정책의 우선순위로 설정 (iii) 정부정책의 포용성장에 미치는 영향을 평가하는 것 등이다.<sup>2)</sup>

정부는 국민의 복지(people's well-being)를 정책의 최우선 과제로 정하고, 공공부문의 정직성(integrity), 효율성(efficiency), 투명성을 제고하여 정부와 의회에 대한 신뢰를 높이기 위한 노력을 기울여야 한다. 우선 세제를 보다 공평하고 효과적인 제도로 개선하고, 최저임금을 보장하고, 새로운 기업의 등장과 공동체를 지원하는 사업환경을 조성하는 것이다. Digital tax는 디지털시대에 필요한 부가가치세의 하나로써 공평과세를 위한 수단이다. 디지털시대 특징의 하나는 국경간 이동의 제한을 받지 않는다는 점에서 국가간 조세차이를 이용하여 막대한 조세의 회피가 발생한다는 점이다. Digital tax는 이러한 문제점을 해결하는 효과적인 재원으로서 의미를 가질 수 있다. 필수적인 공공서비스에 대한 정책과 투자 등을 통해 사회의 화합을 이룸으로써 미래를 위협하는 사회할 수 있는 사회적 분열을 치유해야 한다.<sup>3)</sup>

OECD는 이러한 노력을 위한 일환의 하나로 복지, 포용, 지속가능성과 기회균등 센터(Centre on Well-being, Inclusion, Sustainability and Equal Opportunity (WISE))를

2) OECD, The framework for policy action on inclusive growth. 2018.  
<https://www.oecd.org/mcm/2018/documents/C-MIN-2018-5-EN.pdf>

3) Inclusive growth is economic growth that is distributed fairly across society and creates opportunities for all.

<https://www.oecd.org/inclusive-growth/#introduction>

Business for Inclusive Growth.

<https://www.oecd.org/inclusive-growth/businessforinclusivegrowth/>

설립하여 각 문제점과 해결방안에 대한 조사와 연구를 지속하고 있다. ‘Business for Inclusive Growth (B4IG)’ 는 OECD와 글로벌 차원의 기업연합체(global, CEO-led coalition of companies)의 파트너십으로 소득과 기회불균등을 해소하기 위해 노력한다.<sup>4)</sup> 글로벌화와 기술의 발전으로 기업의 부는 증가하나 점점 더 많은 사람들이 사회에서 소외되고 중산층이 감소하는 현상이 나타나고 있는 문제점을 해결하는 것이 B4IG의 목적이다. 이를 위한 전략적 파트너로서 OECD는 각 국가와 협력하고 데이터를 구축하고 분석하고 글로벌 기준을 세우는 노력을 하고 있다. 포용성이 없는 시장경제가 지속가능하지 못하다는 전제하에서 포용적인 미시적 비즈니스 모델(inclusive micro-economic business models)을 구축하고자 한다.

Acemoglu and Robinson(2011)의 Why Nations Fail(17) 의하면, 포용적 정치체제(inclusive political institutions)가 포용적 경제체제(inclusive economic institutions)를 보장한다. 또한 포용적 경제체제는 지속적인 성장을 가능케 한다. 하지만 자유로운 시장(free market)이 곧 포용적 시장(inclusive market)은 아니다. 소수에게 경제권력이 집중된 상태에서의 자유로운 시장은 포용적이지 않다. 포용적 경제체제 하에서 지속적인 성장이 가능한 이유는 두 가지이다. 하나는 기술혁신이고 다른 하나는 교육이다. 지속적인 경제성장은 예외 없이 생산요소인 노동, 토지, 자본의 생산성을 높이는 기술발전(technological improvements)을 수반하였다. 교육은 기술발전이 실제 경제활동에 응용되고 적용되도록 하는 과학적 지식을 가능케 한다. 교육이 이루어지는 장소는 비단 학교에서뿐 아니라 가정, 직업현장을 포함한다. 교육은 근로자뿐 아니라 혁신가(innovator)에게도 마찬가지로 필요하다. 포용적 경제체제에게 필요한 역량은 포용적 시장(inclusive market), 기술혁신, 사람에 대한 투자, 재능과 기술의 활용을 가능케 하는 것이며, 이러한 역량이 경제성장을 이루는 중요한 요인이다.

남한과 북한의 경제적 격차는 경제제도가 얼마나 포용적인지 여부에 의해 결정되었다. 북한에서는 교육이 체제 선전에 불과하지만 남한에서는 양질의 교육이 이루어지고 자유롭게 선택한 직업에서 인센티브가 부여된다. 사유재산을 기반으로 자신의 투자와 노력에 대한 결실을 누릴 수 있다. 국가는 경제활동을 지원하고 법질서를 유지한다. 이에 따라 시장경제가 활성화된다. 천연자원으로만 보면 오히려 더 풍부한 남미보다 북미가 더 경제적으로 성공한 것은 역시 인재를 육성하고 기술혁신을 장려하고 노력의 결실이 보장되는 인센티브 때문이었다.

### 3. 포용적 성장과 동반성장의 관계

4) Business for Inclusive Growth.

<https://www.oecd.org/inclusive-growth/businessforinclusivegrowth/>

Who we are. <https://www.b4ig.org/who-we-are/> B4IG에 속한 기업은 Credit Agricole, JP Morgan, 골드만삭스, Microsoft, Michelin 등 금융회사와 제조업회사 등이 포함되어 있다.

포용적 성장과 동반성장은 공히 소득불평등의 해소를 목적으로 한다. 다만 포용적 성장은 분배의 결과를 개선하는 데 목적을 둔다. 이에 따라 포용적 성장은 경제성장의 결과로 소외된 사회적 그룹에 대해 사회적 배려를 제공하는 프로그램으로 이해할 수 있다. 사회적으로 더 경쟁력 있는 자가 경쟁력이 약한 자를 배려하는 것이 포용적 성장의 관점이다. 반면, 동반성장은 분배의 결과 뿐 아니라 과정도 중시한다.

분배의 결과는 동반성장과 포용적 성장이 동일할 수 있다. 예를 들어, 현재 GDP가 100이고 부자 80, 빈자 20이 분배되는 경우 GDP가 110으로 증가할 때 ‘88 대 22’가 아니라 ‘85 대 25’ 또는 ‘82 대 28’ 등으로 나누는 결과가 동일할 수 있다. 하지만 나누는 방법은 다르다. 포용적 성장에서는 새로운 분배가 정부의 추정 에 기반한 외생적 개입에 따른 조세의 방식으로 이루어지는 반면, 동반성장은 동반자적 관계에 있는 자들간에 이루어진 내생적 계약 혹은 분배규칙에 따라 새로운 분배가 이루어진다. 포용적 성장의 외생적 개입은 비자발적인 분배조정인 반면, 동반성장의 내생적 규칙은 자발적 판단에 의해서 분배가 조정되거나 최소화된 개입을 통해 조정된다. 포용적 성장을 위한 외생적 개입은 도덕적 설득이 없이 강제적으로 이루어지는 반면, 동반성장을 위한 분배조정은 개별 생산활동의 성과에 대하여 도덕적 설득에 기초한 자발적 조정을 우선으로 하며 필요시 세제지원이 유인으로서 제공될 수 있다.

포용적 성장이 갖는 개념적 불편함은 상대방을 약자로 전제하고 구태여 배풀지 않아도 되는 아량을 베푸는 식의 분배구조를 정당화한다는 점이다. 달리 말하면, 포용적 성장은 상대적 힘의 우위의 차이를 배경으로 한 분배질서를 전제로 한다. 하지만 동반성장은 각자의 역할과 중요성에 비례하여 적절한 분배구조가 적용되는 경제활동의 파트너로 인정한다. 또한 인색하게 베풀어도 되는 포용은 개념적으로 배제한다. 물론 과도한 포용도 추구하지 않으며 적절하게 필요한 분배를 지향한다.

#### 4. 경제민주화와 동반성장

##### (1) 경제민주화

조세프 슈페터는 생산수단에 대한 사적소유권 그리고 사적 계약과 사적 동기에 따라 지배되는 생산, 이 두 가지 특성이 자본주의를 정의하는 가장 중요한 특성이라고 보았다.<sup>5)</sup> 이와 대조적으로 사회주의는 생산수단과 생산을 중앙(central authority)이 통제하는 경제라고 정의했다. 시장은 경제주체들이 독립적인 의사결정

5) 슈페터는 이 두 특성으로 상업사회(commercial society)를 정의하고 그 특수한 형태가 자본주의 사회인데, 자본주의를 정의하는 마지막 특성은 바로 신용창출(credit creation) 혹은 금융을 통한 자금 조달에 있다고 말한다 (Schumpeter 2003(1943), 제15장, p.167)

으로 상호작용하여 좋은 것들(재화와 용역)에 대한 거래가 이루어지는 물리적 혹은 개념적 공간을 말한다. 자원배분 기제로서 시장(경제)은, 슈페터가 말했던 것처럼, 재산권 획득과 자발적인 교환과 거래라는 두 가지 요소로 이루어진다.<sup>6)</sup> 재산권이 있고 이를 이용해 다양한 계약을 필요로 하는 사람들이 있다면 어디서나 시장이 형성되어 교환과 거래가 이루어진다. 이렇게 한 사회의 생산과 소비에 관한 집합적 의사결정이 시장을 통해 소비자, 생산자, 기업 등 개별 경제주체들의 분권화된 의사결정의 결과로 얻어지는 것이 자본주의 경제라 말할 수 있다.

루트비히 폰 미세스 (Ludwig von Mises)는 민주주의가 모든 시민에게 주권을 부여하는 것과 마찬가지로 시장경제는 모든 시민들에게 소비자로서의 주권을 부여한다고 보았다. 시장에서 개별 소비자들의 자유로운 선택을 민주주의적 투표과정과 비교하면서 민주주의에서 소수자의 투표는 무시되지만, 시장에서는 모든 소비자의 1달러가 향하는 투표(소비)가 생산을 결정하는 동등한 힘을 가진다고 그는 말한다. 이런 점에서 시장경제는 정치적 민주주의가 갖지 못한 장점을 가진다고 강조한다.<sup>7)</sup> 미세스가 말하는 소비자의 1달러의 투표권은 동일한 힘을 가질 수 있지만 소득에 따라 소비자들의 투표권은 불균등하게 주어진다. 따라서 미세스가 말한 장점에도 불구하고 시장경제는 근본적으로 균등한 투표권을 보장하지 못하여 민주주의에 반하는 특성을 가진다. 로버트 뷰캐넌은 시장에서 개인이 행사하는 힘(power)과 자유(freedom)를 구분하여, 힘은 개인의 소득에 따라 불평등하게 주어지지만 자유는 언제나 평등하다는 점을 강조한다.<sup>8)</sup> 여기서 그가 말하는 자유는 강제와 구속이 없는 상태를 말한다. 이런 소극적 자유가 아무리 평등하게 보장되더라도 힘없는 소극적 자유는 실질적 자유의 제한이 될 수밖에 없다. 따라서 시장경제는 힘의 불균형이란 민주주의에 반하는 내재적 속성을 가질 수밖에 없다.

미세스와 뷰캐넌의 관점에서 시장이 더 민주주의적이 되기 위해서는 소비자들 간의 소득격차를 줄이기만 하면 된다. 즉 소득불평등의 문제만 해결된다면 경제민주주의의 문제는 해결되는 것이다. 그러나 더 큰 문제는 소비자를 포함한 경제주체들의 힘이 소득에서만 나오는 것이 아니라는 사실이다. 경제적 자원배분이라는 사회적 의사결정 과정에서 개별 경제주체가 행사할 수 있는 힘은 시장에서 형성된 경제주체들 간에 역학관계에 의해 만들어지기도 한다. 소비자와 생산자의 관계, 노동자와 기업의 관계, 기업 조직 내 이해관계자들 간의 관계 등에 의해 각 경제주체들의 힘

6) Hodgson(2008)은 Ludwig van Mises를 인용하면서 그가 가졌던 시장의 의미를 이렇게 요약하고 있다. “(오스트리아 학파 경제학자 Ludwig van Mises가 제시한) 이러한 특성들은, 느슨하게 표현해 사적인 통제권 하에 있는 자산으로서의 사유재산에서 비롯한 모든 형식의 교역과 거래를 포괄한다는 의미의 시장에 대한 정의를 말하는 것이다.”[필자번역]. 이런 시각은 고전경제학자 Adam Smith, Karl Marx, 오스트리아학파의 Ludwig von Mises, Friedrich Hayek 등 많은 경제학자들의 공통된 시각이다. Ju and Moreno-Ternero (2017)는 이러한 시장에 대한 공통된 시각을 일반화하여 사회선택이론의 틀에서 제시한다.(이 논문의 p.1280과 p.1284 참고)

7) Mises(1949)

8) Buchanan(1954), p.340.

이 만들어지는 것이다. 가령, 독과점 시장에서 형성되는 경제주체들 간의 시장지배력의 격차, 협상이나 계약 당사자들 간의 협상력의 격차, 공급자와 수요자 간의 정보의 격차, 출신배경이나 신체적 장애에 따른 기회의 격차, 문화 혹은 편견에 의한 차별 등 다양한 요인들이 힘의 불균형을 만든다. 미제스와 뷰캐년이 생각했던 시장은 가장 이상적인 시장인 완전경쟁시장이라 할 수 있다. 이는 누구도 다른 경제주체보다 우월적인 지위를 누릴 수 없는 상태를 말하고 경제주체들 간의 수평적 관계를 전제해야 가능하다. 따라서 소득불평등이 힘의 불균형을 만드는 유일한 원인이다. 그러나 현실의 불완전한 시장에서는 앞서 말했듯이 다양한 이유로 힘의 불균형이 발생하고 이를 해소하는 것이 자본주의가 민주주의적인 특성을 강화하기 위해 필요한 과제가 된다.

경제민주화는 현실의 시장경제에서 존재하는 경제주체들 간의 힘의 불균형을 해소하는 것이라 정의할 수 있다. 이런 포괄적인 의미의 경제민주화는 효율성과 공정성을 추구하는 국가와 공공부문의 역할을 강화하여 궁극적으로 공공성을 강화하는 결과로 이어진다. 기업 간 혹은 기업과 소비자 간 힘의 불균형을 개선하여 독과점과 불공정거래로 발생하는 비효율성을 개선하고 노동과 자본의 힘의 불균형을 개선하여 노동 시장의 불평등과 양극화를 개선하며 소득 계층 간 힘의 불평등을 해소하는 복지과 사회안전망은 분배의 공정성을 개선하게 된다.

경제민주화는 다양한 부문에서 힘의 불균형이 공존하고 있는 한국 특유의 발전경로에 필요한 개혁과제를 포괄할 수 있다는 장점이 있다. 아울러 북미와 유럽에서 논의되어 온 협소한 의미의 경제민주주의(economic democracy)도 포괄할 수 있다. 가령, 로버트 달(Robert A. Dahl)은 그의 절차적 민주주의 이론에 따라 경제에도 정치와 동일한 제도적 민주주의가 필요하다고 주장한다. 종업원들은 기업의 의사결정에 참여하는 “도덕적 권리”를 가져야 하고 이런 권리에 따라 기업 내의 의사결정에 노동자가 참여하는 직장 민주주의가 그의 경제민주주의의 핵심이다.<sup>9)</sup> 그의 제안에 따르면 기업 내 의사결정에 종업원이 동등하게 참여하여, 종업원과 경영자 간의 힘의 불균형을 해소할 수 있다. 다른 예로, 미국의 주주자본주의(stockholder capitalism)와 주주민주주의는 소수주주의 권리보호를 통해 주주들 간의 힘의 불균형을 해소한다. 독일과 일본의 이해관계자자본주의(stakeholder capitalism)의 경우 주주, 경영자, 노동자, 소비자 등 다양한 이해관계자들의 이익을 대변하는 기업경영을 추구함으로써 이해관계자들 간의 힘의 불균형을 해소한다. 주주와 이해관계자 중에서 어떤 집단을 힘의 불균형의 준거로 삼을 것인가는 자본주의의 역사, 지역, 문화 등의 특수성에 의존할 수밖에 없다. 이런 협소한 의미의 경제민주주의, 주주민주주의, 이해관계자자본주의 등으로는 한국경제의 문제를 해결할 수 없다.

---

9) Dahl(1985), Mayer(2001) 참고.

아담 스미스에서 현대 경제학에 이르기까지 경제학은 완전경쟁시장과 같이 힘의 불균형이 최소화된 환경에서 작동하는 자본주의의 효율성을 강조했다. 그러나 현실의 불완전한 시장에서 존재하는 다양한 힘의 불균형은 비효율성을 초래할 뿐만 아니라 불공정한 분배로 이어진다. 국가 내에서 노동과 자본 간의 힘의 불균형은 노동계급의 빈곤과 불평등을 낳고 자본과 자연(혹은 자본과 미래세대) 간의 힘의 불균형은 환경오염과 생태계 교란으로 이어진다. 독과점은 소비자의 피해와 부의 편중을 야기하고 정경유착 그리고 부패의 온상이 된다. 글로벌 자본주의의 국가 간 혹은 지역 간의 정치적·경제적·군사적 힘의 불균형은 더 심각한 글로벌 사회의 문제를 일으킨다. 후진국의 빈곤, 불평등, 아동노동, 불공정무역, 지구자원의 고갈과 지구환경 파괴 등의 나쁜 결과로 이어진다. 자본주의의 역사는 이처럼 힘의 불균형이 초래하는 나쁜 결과들을 해소하는 갈등과 타협의 연속인 경제민주화의 역사라 해도 과언이 아니다. 힘의 불균형을 해소하는 제도개혁에 때로는 기득권 세력의 폭력적인 저항이 뒤따르고 때로는 평화적인 대타협과 대전환이 이루어진다.

노동에 대한 보상, 임금을 결정하는 노동시장의 힘의 불균형은 19세기 자본주의의 지속가능성에 대한 심각한 고민으로 이어졌다. 19세기 미국에서 독점과 경제력 집중은 갈수록 심해졌고 기술발달과 생산성의 개선에도 불구하고 ‘부익부 빈익빈’, 경제적 양극화는 더 심해지고 노동계급의 빈곤은 줄어들지 않았다. 기업 간의 경쟁 그리고 계급 간의 갈등에 대한 공정한 관리기구가 부재했던 19세기 자본주의에서 극단적인 힘의 불균형이 나쁜 시장질서를 만들었던 것이다. 토지 소유에서 발생하는 모든 불로소득을 국가가 환수한다면 문제가 해결될 수 있다는 것이 헨리 조지(Henry George)의 주장이었다.<sup>10)</sup> 이른바 헨리 조지의 단일토지세론이다. 존 스튜어트 밀은 그의 『정치경제학 원론』(Mill2004), 노동계급의 미래에 대한 결말 부분에서 보다 현실적인 대안을 제시한다. 그는 교육과 민주주의적 정치참여, 노동계급의 연대 그리고 시민사회의 성숙이 빈곤과 불평등을 극복할 수 있는 열쇠라고 하였다. 밀이 말한 것처럼 선발 자본주의 국가에서 민주주의의 발전과 노동계급의 정치참여로 노동 3권과 노동관계법이 도입되었다. 이로써 노동자들에게는 보다 넓은 경제적 자유가 보장되었고 자본가들이 누렸던 우월적 지위의 자유는 제한되었다. 이렇게 노동시장의 노동자와 자본가 사이의 협상력의 격차, 힘의 불평등이 해소되는 경제민주화가 이루어졌다.

이런 경제민주화의 역사 속에서 자본주의는 진화를 거듭했고 존속할 수 있었다. 미래에도 마찬가지이다. 자본주의의 지속가능성은 얼마나 성공적으로 힘의 불균형을 해소하고 경제민주화를 이루는가에 달려있다. 특히 국가 간의 힘의 불균형과 세대 간의 힘의 불균형은 지금까지 중대외제에 오르지 않았던 경제민주화의 새 영역이다. 후진국의 빈곤문제, 후진국이 겪는 경제개발의 기회불평등, 난민 문제, 그리고

10) George(1879).

기후위기를 비롯한 지구환경과 생태계의 문제들은 바로 국가 간 그리고 세대 간 힘의 불균형이 초래한 글로벌 자본주의의 폐해라 할 수 있다.

#### 나. 한국경제의 경제민주화

한국경제는 자본주의의 다양한 경제주체들 간의 힘의 불균형이 초래하는 폐해를 짧은 기간에 압축적으로 경험하고 있다. 이 절에서는 공공성의 관점에서 한국경제를 진단하기 위해 불공정, 불평등, 불투명(부패)의 문제를 중심으로 살펴볼 것이다. 이 세 문제 모두 한국경제의 자원배분의 효율성과 공정성을 훼손하는 근본적인 원인이다. 이와 관련된 국가 간 비교를 통해 공공성의 관점에서 한국 경제의 현 위치를 진단할 것이다. 한국경제의 지속발전을 위해서는 경제민주화를 통해 경제주체들 간에 존재하는 힘의 불균형을 해소하고 공공성을 강화해야 한다는 것이 이 절과 그 이후 논의의 저변에 있는 생각이다.

한국은 소수의 재벌과 대기업에 국가의 자원과 특혜를 집중하여 단기간에 국내산업을 육성하고 대외무역을 통해 고속경제성장을 이룰 수 있었다. 이 과정에서 소수의 재벌이 특권을 누리며 경제력을 강화하는 부작용도 누적되었다. 국내산업을 국제경쟁력 강화를 위해 허용되었던 재벌의 특권이 국내시장에서 재벌의 지대추구와 부당한 사익편취를 가능하게 하는 경제력을 키운 것이다. 재벌가족이 적은 지분만으로도 기업의 경영권을 장악하고 사적 이익을 위해 기업에 손해를 입히거나 다른 주주들의 권리를 침해해도 적절한 제제나 처벌이 이루어지지 않았다. 재벌의 경제력은 재벌 친족들이 사회적 잉여를 독점할 기회를 누리고 최소한의 잉여만을 협력 중소기업과 노동자들에게 남기는 불평등한 결과를 발생시킨다. 따라서 이런 재벌 대기업의 경제력 행사로 인하여 노동자와 중소기업이 희생되는 불공정한 시장질서가 자리 잡고 경제적 불평등과 사회양극화의 폐해가 가중되는 결과가 이어졌다.

노동시장에서도 노동자들의 협상력이 매우 낮은 힘의 불평등이 심화되었다. 노조에 가입되지 않은 대다수의 노동자들이, 취약한 사회안전망과 낮은 협상력 때문에 불공정한 근로계약, 불안정한 고용 그리고 위험한 작업환경에 노출되는 결과가 발생했다. 고용의 80%에 달하는 중소기업 노동자, 자영업과 소상공인, 플랫폼 노동자 등이 노동시장의 이중구조와 임금격차의 폐해에 시달리고 있다. 이런 불평등과 양극화의 불안 속에서 다수의 국민들은 새로운 도전과 역량강화에 투자할 수 없고 장시간 노동과 불안정한 고용관계를 이어갈 수밖에 없다. 이처럼 인적자원을 훼손하는 사회가 발전을 지속하는 경우는 찾아볼 수 없다.

한국의 경제민주화는 이런 다양한 경제주체들 간의 힘의 불균형으로 발생하는 불공정한 시장질서를 개혁하는 것을 의미한다. 1987년 민주화 이후 지금까지 경제민주

화는 한국경제가 해결해야 할 문제로 인식되었지만 그 성과는 더디었고 경제성장과 함께 기득권 세력의 힘만 키우는 결과로 이어졌다.

1987년 개정된 헌법 제119조 2항은 경제민주화에 대해 이렇게 서술하고 있다. ‘국가  
는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장  
의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를  
위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.’ [헌법, 제119조 2항]

헌법에 서술된 경제민주화의 첫 번째 과제는 ‘적정한 소득의 분배를 유지’ 하는  
것인데 이를 통해 사회계층간 힘의 불균형을 해소하는 것이다. 두 번째 과제는  
‘시장의 지배와 경제력의 남용을 방지’ 하는 것으로 독과점적 시장지배력을 가진  
재벌과 대기업 그리고 협력 중소기업 간의 힘의 불균형 그리고 기업과 소비자 간의  
힘의 불균형을 해소하는 것이다. 특히 협력 중소기업과의 전속 계약관계 속에서 우  
월적 지위를 남용하여 이루어지는 재벌과 대기업의 기술탈취, 단가 후려치기 등 부  
당한 행위에 대한 감독과 처벌이 적절히 이루어져야만 기업 간의 힘의 불균형을 해  
소할 수 있다. 재벌 일가에 의한 부당한 경영권 장악, 부당한 내부거래와 일감 몰아  
주기 등의 사익편취 행위는 재벌 일가와 일반 주주들 간의 힘의 불균형 때문에 발  
생한다. 합리적 기업경영이 이루어질 수 있도록 기업지배구조를 개혁하고, 이사회가  
기업가치에 반하는 행위를 감시하는 본연의 기능을 할 수 있도록 해야만 재벌 일가  
의 전횡을 막을 수 있다. 마지막 과제, ‘경제주체간의 조화’ 는 노동과 자본 간,  
부문 간, 그리고 지역 간의 힘의 불균형을 해소하는 것이다. 중소기업 노동자들, 플  
랫폼 및 특수 고용직 종사자들, 프랜차이즈 자영업자들의 권익과 협상력을 높이는  
제도개혁을 통해 힘의 불균형이 해소될 수 있다.

이처럼 대한민국 헌법에 기술된 경제민주화는 우리가 앞에서 정의했던 경제민주화,  
즉 다양한 경제주체들 간의 힘의 불균형을 해소하는 포괄적 개혁과제를 의미한다는  
것을 확인하였다. 박상인(2020)은 경제민주화를 사회통합이라는 가치를 포괄하고 있  
다고 해석하고 있는데 본 논문의 경제주체간의 힘의 균형은 이러한 사회통합이 시  
장경제에서 이루어지기 위한 필요충분조건과 같다. 따라서 본 논문의 경제민주화와  
밀접하다 볼 수 있다. 그밖에 한국의 경제민주화에 대한 학계의 다양한 관점들이  
존재하지만 그 영역과 세부과제의 측면에서 본 논문과 일치하는 것이 일반적이다  
(이정우2018 참고). 반면 협소하게 경제민주화를 바라보는 시각도 있는데, 소액주주  
운동과 주주민주주의와 동일시하거나,<sup>11)</sup> 이와 반대로 사회적 시장경제와 이해관계  
자 자본주의로 이해하기도 한다.<sup>12)</sup>

---

11) 일레로 신장섭(2016) 참고.

12) 김호균(2021) 참고.

### Ⅲ. 동반성장의 철학적 기초

역사적으로 사회작동원리는 구성원들의 행동을 비롯하여 정책·제도·법의 내용에 영향을 미쳐왔다. 중상주의는 국가의 부(富)가 금·은과 같은 귀금속을 축적하는 것에서 발생한다고 보고 생산과정보다는 유통과정을 중요하게 생각했다. 그래서 소수에게 특권을 주어 무역과 유통을 엄격하게 통제하고, 독점시장을 형성토록 했다. 이것이 중상주의 사회의 작동원리다.

중상주의 사회에서 태동한 자본주의 사회 작동원리의 핵심은 아담 스미스에서 찾을 수 있다. 스미스는 『국부론』(*The Wealth of Nations*, 1776)에서 각 경제주체가 자기 이익을 추구하며 경제생활을 하면 ‘보이지 않는 손’에 인도되어 사회의 부를 극대화하는 결과를 가져온다고 했다. 인간은 자신에게 어떤 것이 이익이 되는지 가장 잘 알며, 자신의 이익만을 쫓더라도 보이지 않는 손에 의해 사회 전체의 이익이 증대되는 결과를 초래한다는 것이다. 그러나 그것은 후대 사람들이 아담 스미스의 주장을 왜곡한 것에 불과하다.

아담 스미스는 『도덕감정론』(*The Theory of Moral Sentiments*, 1759)에서 경제와 사회가 조화와 균형 속에서 발전하려면 세 가지 덕(virtue), 즉 현려, 정의, 인혜가 필요하다고 했다. ‘현려(賢慮, Prudence)’의 덕은 자기 이익을 추구하는 개인과 이들이 모인 시장에서 이루어진다. 그러나 ‘정의(正義, Justice)’의 덕과 ‘인혜(仁惠, Beneficence)’의 덕은 공정한 사회를 만드는 정부의 역할을 통하여 이루어진다. 아담 스미스는 각 경제주체가 자유롭게 경제활동을 하면서도 개인의 내면에 있는 ‘공정한 관찰자(Impartial Spectator)’가 개인의 경제적 이익을 사회의 도덕적 한계 내에서만 허용함으로써 스스로 자신의 무한자유를 제어한다고 보았다. 그리고 공정한 관찰자 역할을 확대하여 정부가 독점이나 매점매석, 폭리 등의 불공정한 사태에 개입해 공정을 유지토록 하는 것을 ‘정의’의 덕이라 했다. ‘인혜’의 덕은 한 예로 ‘경제활동을 할 자유’가 없는 소외계층을 적극적으로 돕는 것이다.

스미스는, ‘정의’는 경제사회의 기둥이며 ‘인혜’는 그 지붕이라고 보았다. 기둥이 무너지면 모든 것이 무너지고, 지붕이 부실하면 세찬 비바람을 피할 수 있는 안정된 생활이 위협받는다라는 뜻이다. 이렇게 아담 스미스가 주장하는 자본주의 작동원리는 중상주의와 달리 ‘모든 개인이 자신의 이익을 시장에서 자유롭게 실현하는 것’과 ‘공정한 관찰자로서, 개인의 이기심과 탐욕 때문에 공동체 사회의 조화와 질서가 붕괴하지 않도록, 개인의 경제적 이익을 사회의 도덕적 한계 내에서 허용하는 것’이다.

자본주의 경제 질서는 다양한 형태로 변화해 왔다. 그러나 두 가지(개인의 자유로운 경제활동, 공정한 관찰자에 의한 조정과 통제) 원리가 하나의 토대로 기능하는 자본주의 사회의 작동원리는 변함없이 지속되었다. 아담 스미스 시대의 고전적 자본주의는 개인의 공정한 관찰자 개념을 국가로 확대한 케인즈적 자본주의를 거쳐 개인의 자유로운 경쟁을 극대화한 신자유주의적 자본주의로 변화해 왔다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기로 신자유주의적 자본주의는 위기를 맞았다.

신자유주의적 자본주의가 위기를 맞은 것은 아담 스미스가 정립한 자본주의의 두 가지 사회작동원리 가운데 ‘공정한 관찰자에 의한 개인 이기심의 조정과 통제’를 배제하고, ‘개인의 자유로운 경쟁’만을 강조했기 때문이다. 분명 자유와 경쟁은 특권을 가진 소수만이 자유로운 경제활동을 했던 중상주의 경제 질서에서 모두가 자유롭게 경제활동을 하는 자본주의 시장경제로의 이행을 가져오는 촉발제가 되었다. 따라서 자유와 경쟁은 자본주의 발전의 자양분임이 틀림없다.

그러나 ‘공정한 관찰자’의 덕목을 상실하고 ‘자유로운 경쟁’만이 남은 인간은 오직 이기적 욕망 충족만을 추구하기 때문에 공동체 사회는 무한경쟁의 각축장으로 전락한다. 따라서 신자유주의적 자본주의 사회에는 사회적 정의가 자리 잡을 여지가 없다. 능력주의와 실력주의란 명분으로 적자생존의 법칙이 인간사회에 관철되면서 오직 승자독식의 이윤추구만이 인간의 삶과 사회를 결정할 뿐이다. 그 결과는 경제적 불평등의 심화와 양극화였다.

이를 해소하기 위한 시대적 요청이 바로 동반성장이다. 동반성장은 신자유주의와 달리 개개인을 상호작용의 관계를 갖는 공동체 사회 구성원으로 본다. 그리고 그들 사이의 관계를 ‘동반자’ 관계로 설정한다. 동반자 관계란 서로가 서로에게 대등한 관계로 함께 살아가는 관계다. 그래서 개인이 구현할 수 있는 행복과 자유는 관계를 맺고 있는 사람들이 누리고 있는 행복과 자유, 그리고 공동체 사회에 구현된 행복과 자유에 의해 영향을 받는다.

동반성장은 아탈리(J. Attali)가 말한 이타적 이기주의를 기반으로, 개인과 사회를 분리하지 않고 개인의 행복과 공동체 구성원들의 행복, 나아가 공동체 사회의 행복을 함께 추구한다. 그것이 함께 성장하고 더불어 나누는 가치다. 이러한 가치를 바탕으로 사회제도·법·정책이 만들어지고 구현될 때 개인과 개인, 개인과 사회가 서로 행복을 증진하는 동반성장 사회로 갈 것이다. 동반성장은 ‘더불어 성장하고 함께 나누자’라는 것으로 공동체 사회 구성원인 정부, 기업, 개인의 행동 기준인 동시에 지속 가능한 공동체 사회의 가치이며, 사회의 작동원리다.

## IV. 동반성장의 법적 기초

### 1. 동반성장의 법적 의미

동반성장이라는 어구가 주는 의미는 매우 경제학적이다. 그러나 동반성장은 경제학에만 국한된 것이 아닌 경제, 정치, 사회, 문화의 모든 영역에 적용되는 원칙과도 같은 것이다. 그러한 이유는 동반성장은 대립되는 이해관계자 사이의 균형을 전제로 하고 있기 때문이며, 균형을 잃은 법과 제도는 지속가능하지 않기 때문이다.

법에서의 균형의 개념은 매우 중요하다. 과거 초기 사회에서는 법은 선과 악을 구분하고 악을 응징함으로써 공동체를 유지하는 것이 중요한 기능이였다. 왕과 제사장이 동일한 신정체제가 유지되었던 이유도 그 맥락을 같이 한다. 그러나 오늘날과 같은 고도로 분화되고 복잡한 사회에서 법의 역할은 각자가 가지고 있는 정당한 이익간 충돌에서 그 균형점을 찾아주는 것이다. 그리고 균형에 이르렀을 때 비로소 함께 존재하고 성장할 수 있는 것이다.

이러한 균형은 법이 규율의 대상으로 하고 있는 중소기업과 대기업의 상생, 지방정부와 중앙정부간 권한의 배분, 국토의 개발, 환경의 보전, 소비자의 이익, 그리고 국제적 거래 등 다양한 영역에 적용될 수 있다. 이는 동반성장이 경제학적 개념을 넘어서서 다양한 영역을 관통하는 가치가 될 수 있음을 보여준다. 따라서 동반성장은 우리 사회를 규율하는 규범체계에 내재되어 있는 하나의 중심적 가치라고 할 수 있다.

이와 같은 인식을 바탕으로 할 때 동반성장이 주로 강조되고 상대적으로 논의가 활발하게 진행되고 있는 경제적 관계 - 예를 들어 대중소기업 상생 - 에 국한하는 개념을 협의의 동반성장으로 볼 수 있을 것이며, 앞서 언급한 바처럼 사회적 균형이 필요한 다양한 분야에서 하나의 가치체계로 동반성장의 개념을 파악하는 것을 광의의 동반성장으로 구분할 수 있을 것이다.

### 2. 동반성장의 헌법적 검토

#### (1) 헌법관의 측면에서

동반성장이 사회의 새로운 가치로 다루어지기 위해서 법적으로 가장 먼저 접근해야 하는 것이 헌법이다. 헌법은 헌법 제정권력자로서 국민이 공유하는 하나의 규범적 가치체계이자 기본적인 제도이기 때문이다. 법을 논할 때 통상 접근하는 방식은 법 몇 조에 무엇이 있고 그 뜻이 무엇이다 라는 접근법일 것이다. 그러나 보다 본질적인 접근은 법에 담겨있는 사상과 이념이 어디에서부터 왔는지를 먼저 생각해봐야 한다.

헌법을 볼 때는 크게 3가지의 입장에서 본다. 규범주의적 헌법관, 결단주의적 헌법관 그리고 통합과정론적 헌법관이다. 규범주의적 헌법관은 규범체계의 위계 속에서 국가의 기본질서로 헌법을 강조한다. 그러나 문제는 헌법이 왜 기본질서인지에 대한 답을 주지는 못한다. 결단주의적 헌법관은 헌법제정권력자인 국민이 내린 정치적 결단이 헌법이라고 본다. 그리고 그러한 결단이므로 최고규범성을 가진다고 본다. 그러나 매번의 결단은 저장(stock)적 순간에 이루어진다는 점에서 전 사회와 시기를 거친 포용을 담지 못하는 한계가 있다.<sup>13)</sup> 오히려 동반성장은 마지막인 통합과정론적 헌법관에서 그 의미를 더할 수 있다. 이 헌법관에서는 사회, 문화적인 생활현상에서부터 정치권력의 흐름까지 그리고 그 가운데에서 발생하는 갈등까지를 동적으로 모두 포섭하여 변화해가면서 통합하려는 질서가 헌법이라고 보는 것이다.<sup>14)</sup> 이러한 시각은 헌법을 일정한 과정의 흐름 속에서 형성되는 합의적 질서로 보는 것으로 유량(flow)적 개념을 가지고 있다.

## (2) 헌법조문의 분류

헌법이 담고 있는 동반성장의 내용을 직접적 조항과 간접적 조항으로 구분하면 다음과 같다.

### (가) 직접조항

먼저 경제조항으로서, 헌법 제119조는 제1항에서 “대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다”고 규정하고, 제2항에서는 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 정하고 있다. 제1항과 제2항의 관계에 대해서는 제1항의 자유시장경제원리를 원칙으로 하고, 제2항이 일종의 교정적 작용으로 국가의 개입과 조정이 이루어진다는 다수적 입장과 제1항과 제2항이 동등하다는 입장이 갈린다.<sup>15)</sup> 제120조 제2항은 국가가 국토의 균형있는 개발과 이용을 위해 계획을 수립해야 한다고 정하고 있으며, 제122조는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발 보전을 위하여 권리제한과 의무를 부과할 수 있음을 정하고 있다. 그리고 제123조 제1항은 국가에게 지역간 균형발전과 지역경제 육성의무를 부여하고 있다.

한편, 제123조 제3항은 국가에게 중소기업의 보호육성의무를 부여하고 있다. 이는 국가에게 대기업과 중소기업간 상생을 위한 정책을 수립·시행해야 한다는 의무를 부여한 명시적 규정이다. 다만 해당 조항 자체가 중소기업의 보호 및 육성을 위해 직접적으로 대기업의 영업활동을 제한하는 근거는 아니며, 어떠한 정책적 수단을 활용할지는 국가의

13) 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 2021, 7, 13, 15면

14) 허영, 앞의 책, 16면

15) 한수웅, 헌법학, 법문사, 2019, 319-320면

선택에 따르되, 여기에는 기본권의 본질적 요소에 대한 침해제한과 비례의 원칙 등이 적용되는 물론이다.

소비자와 기업간의 관계에서 소비자의 권리와 기업의 성장이 조화를 이루는 것도 동반성장의 하나이다. 그러나 우리 헌법은 소비자의 권리를 보호한다는 규정을 두고 있지 않다. 제124조는 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다고 규정하고 있다. 자유권적 기본권으로서 소비자의 자기결정권은 국가를 대상으로 하는 것이 아닌 기업을 대상으로 하는 것으로 국가의 역할은 소비자의 권리보장을 지원하는 역할을 하는 것이기 때문이다.

근로의 권리와 관련하여 근로자의 적정임금 및 권익보장도 기업과 근로자간 동반성장의 요소이다. 제32조 제1항은 국가는 고용의 증진과 적정임금의 보장에 노력한다는 점 그리고 제33조 제1항은 근로조건의 향상을 위한 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 정하고 있다.

한편 제35조의 환경권을 동반성장과 관련하여 직접 조항으로 볼 것인가 아니면 간접조항으로 볼 것인가에 대한 사항을 생각해볼 필요가 있다. 이는 환경과 생산 양자의 상생의 관점이 동반성장에 포섭될 수 있다는 것이 전제이다. 이에 대해서는 후에 설명한다.

#### (나) 간접조항

동반성장과 관련하여 간접적으로 그 근거가 될 수 있는 헌법상 조항들을 살펴보면 제10조 인간의 존엄과 행복추구권, 제23조에서의 재산권 보장과 그 한계로서 행사의 공공복리 적합성, 제34조의 인간다운 생활을 할 권리를 들 수 있다. 여기에서 제10조의 경우는 소비자권과 관련하여 자유권적 기본권으로서 소비자권의 근거가 될 수 있다는 견해도 있다.<sup>16)</sup>

#### (3) 2018년 문재인 대통령 개헌안에서의 규정

지난 2018년 8월, 1987년 헌법이 우리 사회의 변화상을 따라잡지 못한다는 것을 이유로 대통령이 발의한 개헌안이 발표되었다. 해당 개헌안에는 1987년 이후 비약적으로 변화한 우리 사회의 모습을 고려한 조항들이 들어갔다. 해당 조항에 대한 평가는 갈리나 나름의 참고의 의미가 있다는 점에서 동반성장과 관련하여 기존헌법과 달리 정해진 사항을 살펴보면 다음과 같다.

- 제33조 제4항 : 노동조건은 노동자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하되, 그 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다.
- 제121조 제4항 : 국가와 지방정부 간, 지방정부 상호 간 사무의 배분은 주민에게

---

16) 한수웅, 앞의 책, 333면

가까운 지방정부가 우선한다는 원칙에 따라 법률로 정한다.

· 제124조 제4항 : 국가와 지방정부, 지방정부 상호 간에 법률로 정하는 바에 따라 적정한 재정조정을 시행한다.

· 제125조 제2항 : 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제 주체 간의 상생과 조화를 통한 경제의 민주화를 실현하기 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

· 제131조 제1항 : 국가는 안전하고 우수한 품질의 생산품과 용역을 제공받을 수 있도록 소비자의 권리를 보장해야 하며, 이를 위하여 필요한 정책을 시행해야 한다.

#### (4) 비례의 원칙 관점에서의 동반성장

비례의 원칙은 헌법의 해석을 통해서 도출될 수 있다는 점에서 이를 헌법적 원칙이라고 부르며, 법치국가원리, 자유권의 보장에서 그리고 제37조 제2항의 기본권 제한의 한계 규정에서 그 근거를 파악할 수 있다. 비례의 원칙에 대한 구체화된 법적 논의의 대부분은 적합성의 원칙, 필요성의 원칙, 상당성의 원칙이다. 한마디로 정의하면 입법목적의 달성하기 위해 적합하고 필요한 수단을 선택하고 질적 강도도 대응대상에 비례적이어야 하며 공익과 사익이 균형을 이루어야 한다는 것이다. 여기에서 가장 핵심적인 개념은 균형이다.

이러한 균형은 정당한 이익을 가진 자들 간 균형적 이해에도 마찬가지로 적용된다. 어느 한편이 이익을 극대화하는 경우 균형이 무너지게 되고, 무너진 균형은 지속가능성을 담보하지 못한다. 그리고 균형은 시장경제에서 중요한 가치로 등장했다. 시장의 본성은 욕망이기 때문이다. 해당 욕망을 적정한 수준에서 조절해야 하고 그 조절에 대한 순응성을 보장하기 위해서는 입법의 이유와 목적의 필요성 및 정당성, 행정집행의 비례성 및 이의신청과 같은 절차적 권리를 통한 방어권 보장, 사법적 판단에 있어서 공판주의의 원칙이 중요하게 작동한다. 한편 이러한 비례성의 확인에는 다양한 사회·경제적 이해를 바탕으로 하여 규범적 가치판단이 필요하다.

### 3. 동반성장의 법률적 검토

#### (1) 협의의 동반성장의 개념하에서의 법률

##### (가) 법률의 검토

##### ① 개관

협의의 의미에서 동반성장이 경제적 측면에서 국한되어 있다는 점은 이미 설명한 바와 같다. 그리고 이를 규율하고 있는 실정법 역시 마찬가지이다. 동반성장과 관련한 법률적

수준의 규범을 살펴보면 다음과 같다.

- 대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률
- 벤처기업육성에 관한 특별조치법
- 하도급거래 공정화에 관한 법률
- 산업발전법
- 산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률
- 기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률
- 중소기업기본법
- 중소기업진흥에 관한 법률
- 중소기업 기술혁신 촉진법
- 중소기업창업지원법
- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률
- 조세특례제한법

이들 법률들 중 공정거래법을 비롯한 공정화를 위한 법률들은 주로 공정거래질서의 확립을 통해 동반성장을 구현하기 위한 목적이 있으며, 진흥과 지원 그리고 협력과 촉진에 대한 법률들은 동반성장을 지원하기 위한 목적성을 가지고 있다는 점에서 구분할 수 있다.

## ② 대중소기업 상생협력촉진에 관한 법률의 검토

### ㉠ 법률의 구조

대표적인 동반성장 법률 중 하나인 대중소기업 상생협력촉진에 관한 법률을 예로서 살펴본다. 먼저 이 법은 제1조<sup>17)</sup> 목적자체에서 대중소기업관계의 설정을 통해 동반성장을 달성하고자 하는 것임을 명시적으로 밝히고 있다.

법률은 상생촉진을 위한 계획의 수립·추진하고 그 구체적인 시책으로 제8조에서 제20조의5까지를 통해 수단을 열거하는 방식을 취하고 있다. 여기에서 시책은 정책목표를 달성하기 위한 개괄적 수단으로 정책을 수행하는 국가를 그 수범자로 하는 것이다. 따라서 시책자체만으로 국민에게 직접적으로 권리제한이나 의무부과를 하는 것은 아니다. 시책은 상생협력 성과의 공평한 배분, 대중소기업 기술협력 촉진 및 인적교류확대, 상생협력 실태조사, 동반성장위원회의 설치, 상생협력기금의 설치 등으로 구성되어 있다.

그리고 법은 가장 핵심적인 사인 위·수탁거래의 공정화와 중소기업 사업영역보호에 대하여서는 별도의 장으로 이를 규율하고 있다.

17) 제1조 “이 법은 대기업과 중소기업간 상생협력 관계를 공고히 하여 대기업과 중소기업의 경쟁력을 높이고 대기업과 중소기업의 양극화를 해소하여 동반성장을 달성함으로써 국민경제의 지속성장 기반을 마련함을 목적으로 한다.”

#### ㉔ 동반성장의 달성 수단

동반성장을 이루기 위해 쓸 수 있는 수단과 관련하여서는 몇 가지 쟁점이 있다. 먼저 대기업과 중소기업의 업역을 나누는 것이 가져올 수 있는 직업선택과 영위의 자유 침해 가능성이다. 따라서 대중소기업상생협력촉진에 관한 법률은 정부의 유도적 기능을 주된 수단으로 하고 있다. 정부의 유도적 기능이라고 함은 국가가 특정한 행위에 대해서 인센티브 등 이익을 부여하여 해당 행위를 촉진하거나 정부가 양 당사자간 이해관계의 합의를 도출에서 중재자로서 기능하는 것을 포함한다. 과거의 행정수단이 규제적 수단이었다면 오늘날에는 국가는 지원자, 진흥자, 중재자 그리고 주된 시장참가자로서 활동함으로써 특정한 방향으로 정책을 구현하는 것에 관심을 두고 있다. 이를 ‘유도(Steuerung)국가’라고 한다. 따라서 국가가 직접적으로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행위를 하지 않는다는 점에서 직업선택과 영위의 자유를 침해할 여지는 없다. 오늘날의 복잡한 시장상황 하에서는 규제와 제재를 수반한 국가개입이 필요한 정도에 이르지 않은 상황에서도 사전에 이를 일정한 방향으로 유도해야 할 상황이 늘어나면서 규제국가의 개념이 유도국가의 개념으로 바뀌어 가는 현상과 맞물린다.

공정거래법의 경우와 같이 특정한 행위를 금지하고 이를 위반할 경우에 행정상 제재 내지는 형사처벌을 하는 경우도 있다. 이 경우는 규제 대상 행위가 사회일반의 건전한 상식에 비추어 비례성을 크게 벗어난 것으로 법으로 일정한 요건을 정하고 이에 따라 제재가 이루어진다. 그리고 통상적인 자유로운 의사합치를 전제로 한 거래는 계약자유 원칙에 따르게 된다. 물론 적어도 의견상, 양 당사자가 자유로운 의사의 합치에 의해 거래하는 것에 국가가 개입하는 것이 합리적인가라는 근본적인 논쟁이 있겠지만, 적어도 양 당사자 중 한편이 현저히 낮은 교섭력을 가진 경우라면 자유로운 의사에 기한 계약으로 보기 어려울 것이며, 이에 따라 국가의 개입이 필요하다. 봉건제가 무너지고 상업이 부흥하던 시절에는 과거 로마법상 법언인 “동의를 불법을 조각한다”라는 법언이 금과옥조로 여겨졌으나, 오늘날에는 교섭력 등의 차이를 고려한 수정된 사적자치의 원칙이 받아들여지고 있는 것과 맥락을 같이 한다.

#### (2) 광의적 개념의 동반성장에서의 법률

동반성장을 보다 넓은 개념으로 볼 경우 몇 가지 측면에서 그 확장가능성을 발견할 수 있다. 중앙정부와 지방정부간 권한 및 재원배분, 지방과 지방간의 균형발전, 국토의 균형있는 개발, 개발과 환경의 조화, 기업과 소비자권 조화, 건전한 노사관계 등이다.

중앙과 지방간의 권한 및 재원의 배분 및 지역의 균등한 발전이라는 점에서 살펴보면, 국가균형발전법과 지방자치법을 비롯하여 지방교부세법, 지방양여금법, 지방소도읍육성지원법, 지방교육자치에 관한 법률, 지방자치단체보조금 관리에 관한 법률, 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률을 들 수 있다.

국토의 균형있는 개발의 경우도 지역간 격차를 최소화하여 각 지역이 동반하여 성장할 수 있는 여건을 조성한다는 의미가 있다. 이와 관련하여서는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제3조 제6호는 국토이용 및 관리의 기본원칙으로 지역간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구를 규정하고 있는 등 균형적 발전에 대한 사향을 포섭하고 있다.

개발과 환경의 측면에서도 동반성장의 개념이 가능한지에 대해서는 다소간 논란이 있을 수 있다. 개발은 성장이라는 개념이 적용가능하지만, 환경은 성장과 친숙하지 않으며, 필수적으로 인간의 여하한 활동은 환경의 개선보다는 환경의 침해를 야기하기 때문이다. 물론 그러한 환경의 침해가 자연적 회복을 통해 회복될 수 있는 정도라면 환경의 침해보다는 환경의 이용측면에서 이를 받아들여지게 된다. 그러나 개발과 환경이 상호 대립적인 관계로만 남을 경우 대부분의 개발이 허용되지 않을 수 있다. 따라서 이를 방지하기 위해 환경영향평가법은 일정수준의 개발사업에서 환경적 침해가 야기될 수 있다면 미리 그 영향을 평가하여 방지요소를 설치하거나 우회하는 방안을 선택하도록 하고 있다는 점에서 환경영향평가법은 개발과 환경에서 동반성장의 수단적 의미가 있다고 할 수 있다.

### (3) 헌법판례에서의 동반성장과 상생과 관련한 법리- 1989.12.22. 88헌가13 판결에 대하여

국토이용관리법 제31조의2 제1호 및 제21조의3의 위헌여부를 다룬 헌법재판소 88헌가 13 판결은 토지거래허가제의 합헌결정과 함께 그 이유로 사유재산제도하에서 일정한 경우 국가가 규제와 조정을 해야 하는 이유를 설시하고 있다는 점에서 동반성장을 위한 국가의 개입 및 조정에 대한 헌법적 시사점을 주고 있다. 당시 판례는 헌법 제23조 제1항에서 정한 재산권보장의 일반원칙과 제119조 제1항에서 정하고 있는 자유시장경제의 원칙을 확인하였다. 그러나 이러한 원칙 하에서 국가의 일정한 규제와 조정이 필요함을 역설하고 있다.

과거 자연법 사상에 기반한 사고에서는 각 개인이 완전한 권리행사의 주체가 된다고 보았으나 현실에서는 빈부 및 계층간 격차 그리고 사회적 갈등이 만연하는 등 문제가 발생하고 있으며, 이는 재산권 측면에서 마찬가지로 보았다. 따라서 이를 보완하고자 재산권에 대해서도 일정한 제한을 둘 수밖에 없으며, 이러한 제한은 오히려 재산권 보장의 지속가능성을 확보하는 것으로 보았다.<sup>18)</sup>

18) “봉건사회가 붕괴되고 계몽사상과 자연법 사상에 따라 모든 사람은 평등한 인격자이므로 각자의 자유로운 활동영역을 부여한다면 개인의 권리가 보호되는 것으로 생각하였으나, 빈부의 격차와 사회계층의 분화, 대립과 갈등이라는 요소를 간과한 것으로 대폭 수정의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 모든 사람들에게 인간으로서의 생존권을 보장해 주기위해 토지소유권의 절대성을 부인하고 공공의 이익 내지 공공복리의 증진을 위해 의무를 부담하거나 제약을 수반하도록 하는 것으로 변화되었다. 결국 재산권의 사회적 제약 내지 사회적 기속성을 강조한 것은 재산권의 절대적 보장에서 배제되는 사회적 폐단을 최소화과 아울러 오히려 사유재산제도의 기본이념을 보호하려는 것으로 사유재산제도의 유지존속을 위한 최소한의 자기희생 내지 양보인 것이다.”

한편, 국가의 통제에 대해서는 원칙적으로 개인의 자결권과 자율성을 보장하고, 다만 예외적으로 반드시 필요한 부분에서 국가의 개입을 통해 이를 보완하는 것으로 보고 있다. 그리고 이러한 범위 내에서 사회적으로 유해한 경우에는 사적자치의 원칙을 일정한 정도로 제한할 수 있음을 실시하였다.<sup>19)</sup>

그리고 국가의 개입수단의 선택에 있어서는 과잉금지 원칙(비례의 원칙)에 따라서 수단과 목적의 적합성 및 필요최소성을 준수하여 현실적 사실을 기반으로 하여 입법자가 이를 정하도록 하고 있다.<sup>20)</sup> 물론 이러한 입법자체가 기본권을 과잉하여 제한하는 경우에는 위헌이 될 수 있음은 물론이다.

#### 4. 동반성장 개념의 확장가능성

##### (1) 미래세대와의 상생

“토지의 자의적인 사용이나 처분은 국토의 효율적이고 균형있는 발전을 저해하고 특히 도시와 농촌의 택지와 경지, 녹지 등의 합리적인 배치나 개발을 어렵게 하기 때문에 올바른 법과 조화 있는 공동체질서를 추구하는 사회는 토지에 대하여 다른 재산권의 경우보다 더욱 강하게 사회공동체 전체의 이익을 관철할 것을 요구하는 것이다.” \* 해당 관례의 실시부분 중 일부를 필자가 요약 게재한 것으로 일부 편집을 하였으나 원문의 부분적 발췌형식을 취했다.

19) “통제는 자승법칙(自乘法則)에 의하여 더 많은 통제를 요구하며 관료주의, 획일주의, 형식주의에 치우쳐 비능률, 낭비, 빈곤, 무기력, 몰인정을 배태한다는 사실을 전체주의 국가의 통제경제상태에서 우리는 보고 있는 것이다. 그런데 자유민주주의 국가에서는 각 개인의 인격을 존중하고 그 자유와 창의력을 최대한으로 존중해 주는 것을 그 이상으로 하고 있는 만큼 기본권주체의 활동은 일차적으로 그들의 자결권과 자율성에 입각하여 보장되어야 하고 국가는 예외적으로 꼭 필요한 경우에 한하여 이를 보충하는 정도로만 개입할 수 있고, 이러한 헌법상의 보충의 원리가 국민의 경제생활 영역에도 적용됨은 물론이므로 사적자치의 존중이 자유민주주의 국가에서 극히 존중되어야 할 대원칙임은 부인할 수 없다. 그러나 그것은 어디까지나 타개인이나 사회공동체와 조화와 균형을 유지하면서 공존공영하는데 있어서 그것이 유익하거나 적어도 유해하지 않는 범위내에서 용인된다는 것이지 무조건 무제한으로 존중된다는 뜻은 아닌 것이다. 외형상 유무해관계가 확연히 식별되지 않는 행위라 할지라도 개인의 자의(恣意)에 맡겨 두면 결과적으로 타인에게 해를 끼칠 우려가 있는 행위도 사적자치의 원칙이 제한받는 분야라고 할 것인데 하물며 토지투기와 같이 외견상 사회공동체에 유해한 경우 사적자치가 인정될 수 없음은 체언을 요치 않는다.”

“헌법은 제119조 제2항에서 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.”라고 명시하고 있는데 이는 헌법이 이미 많은 문제점과 모순을 노정된 자유방임적 시장경제를 지향(指向)하지 않고 아울러 전체주의 국가의 계획통제 경제도 지양(止揚)하면서 국민 모두가 호혜공영(互惠共榮)하는 실질적인 사회정의가 보장되는 국가, 환언하면 자본주의적 생산양식이라든가 시장메카니즘의 자동조절기능이라는 골격은 유지하면서 근로대중의 최소한의 인간다운 생활을 보장하기 위하여 소득의 재분배, 투자의 유도·조정, 실업자 구제 내지 완전고용, 광범한 사회보장을 책임있게 시행하는 국가 즉 민주복지국가(民主福祉國家)의 이상을 추구하고 있음을 의미하는 것이다.”

20) “국가가 어떠한 목적을 달성함에 있어서는 어떠한 조치나 수단 하나만으로서 가능하다고 판단할 경우도 있고 다른 여러가지의 조치나 수단을 병과하여야 가능하다고 판단하는 경우도 있을 수 있으므로 과잉금지의 원칙이라는 것이 목적달성에 필요한 유일의 수단선택을 요건으로 하는 것이라고 할 수는 없는 것이다. 물론 여러가지의 조치나 수단을 병행하는 경우에도 그 모두가 목적에 적합하고 필요한 정도내의 것이어야 함은 말할 필요조차 없다. 그렇다면 토지의 투기적거래 억제라는 목적달성을 위하여서도 한가지 또는 여러가지의 조치나 수단을 취할 수 있다고 할 것이고, 그 방법의 선택은 현실의 토지의 상태, 투기적거래의 상황, 정도 등 여러 요인들에 의해서 결정될 성질의 것이며, 이는 입법권자의 입법재량의 범위에 속하는 문제라고 할 것이다.”

대의제 민주주의에서 가장 문제로 꼽히는 것 중 하나가 미래세대의 이익을 보장하지 못한다는 것이다. 미래세대가 유권자가 아니기 때문이다. 이에 따라 현재의 결정이 반드시 미래세대의 이익을 보장하지는 않는다. 특히 현실적으로 미래세대의 이익까지 고려한 입법안조차 많지 않다는 점을 고려할 때 미래세대와의 상생도 우리가 논의해야 할 과제 중의 하나이다.

이와 관련한 입법례로 독일 기본법(Grundgesetz) 제20a조는 미래세대의 이익보호에 대한 사항을 규정하고 있다. “국가는 미래세대(künftigen Generationen)들에 대한 책임(Verantwortung)하에 헌법합치적 질서의 테두리 안에서 입법을 통해 그리고 법률과 법에서 정한 바에 따라 집행 및 사법을 통해 자연적 생활기반과 동물을 보호한다” 영국의 경우 헌법적 수준은 아니지만 미래세대후생법(Well-being of future generations(Wales) Act 2015)<sup>21)</sup>을 제정하여 미래세대의 이익까지 고려한 지속가능한 발전이 이루어지도록 관련된 수단과 조직을 규정하고 있다.

우리나라에서 이러한 미래세대의 개념을 포섭하여 제정된 입법으로는 탄소중립법과 지속가능발전법을 들 수 있다. 탄소중립법은 지속가능한 미래를 위하여 현세대에서 비용을 분담하고 현재의 환경이 미래로 이어질 수 있도록 한 것이라는 점에서 미래세대와의 상생에서 접점을 찾을 수 있을 것이다. 지속가능발전법의 경우 제1조 입법목적에 “현재 세대와 미래 세대가 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록”을 정하고 있다.

## (2) 국제적 동반성장

### (가) BEPS

GAFAs를 중심으로 한 디지털 과세의 문제는 많은 국가에서 뜨거운 이슈이다. 디지털 과세논의의 본질은 소비하는 국가와 이익을 얻는 국가간에 균형점을 찾고자 하는 것이다. 영국, 프랑스, 호주, 캐나다 등 대부분의 국가들은 소셜미디어의 매출액에 2% 내지 5%의 세금을 부과하는 것을 검토 중이다. 관련하여 기업들이 다른 나라에 법인을 설립하는 경우라도 궁극적 수익을 수취하는 국가, 궁극적 수익자(UBO: Ultimately Beneficial Owner)를 본국으로 보아 이들간 균형점을 찾으려는 노력도 있었다.<sup>22)</sup>

디지털 과세부과의 국제적 합의의 단초는 OECD가 주도한 BEPS(Base Erosion and Profit Shifting)이다. BEPS의 Action Plan 1(Address the tax challenge of the digital economy)이 바로 디지털 경제에서의 조세문제를 다룬 것으로 이익을 창출하고 있는 소비지 국가와 해당 기업의 소속 본국간 조세부과권의 배분과 과세표준 설정을 다루고

21)

[https://www.futuregenerations.wales/wp-content/uploads/2017/02/150623-guide-to-the-fg-act-en.pdf\(2022.1.26](https://www.futuregenerations.wales/wp-content/uploads/2017/02/150623-guide-to-the-fg-act-en.pdf(2022.1.26) 방문)

22) 최승필, 법의 균형, 헤이복스, 2021, 74-75면

있다. 논의 핵심은 온라인 서비스소득에 서비스 공급국가와 소비국가간 조세권의 배분이다.<sup>23)</sup> 그러나 이는 GAFGA가 속한 미국과 이들 콘텐츠의 최대 소비지인 유럽간 이해의 상이가 가장 큰 난관으로 작동하면서 논의가 이어졌다. 그러다 지난 2021년 12월 G20과 OECD가 합의를 도출한 바 있다.<sup>24)</sup>

#### (나) 나고야 의정서

나고야 의정서는 환경적인 측면에서의 상생에 대한 사항이다. 나고야 의정서(Nagoya Protocol)는 생물 다양성 협약 부속 유전자원에 대한 접근 및 공평하고 공정한 이익공유에 관한 의정서로 2010년 10월 채택되었다. 의정서의 핵심은 의약품 또는 식품 개발 등을 위해 다른 나라의 유전자원을 이용하려는 국가는 해당 유전자원 제공국의 허가 후에 해당 자원에 접근해야 하며, 이러한 허가는 환경적 이익을 고려하여 결정된다. 그리고 해당 자원을 이용하여 이익을 창출한 경우 제공국가와 이를 어떻게 분배할 것인가를 합의하도록 하고 있다. 유전자원 제공국은 배분된 이익을 유전자원 채취지역의 복구 등에 재투자해야 한다.<sup>25)</sup>

### 5. 소결

경제적 관점에서 논의가 시작된 동반성장은 그 자체로도 의미가 크지만, 더 나아가 우리 사회를 관통하는 하나의 가치로 자리잡고 있다. 물론 대중소기업 상생 그리고 협력 등과 같이 명시적으로 동반성장이라는 용어를 사용하고 있지는 않지만 그 내용면에서 이미 국토의 이용, 지방과 중앙, 기업과 소비자, 환경과 생산 등 다양한 영역에서 동반성장의 가치가 구현되고 있다.

오늘날 우리 사회에서 가장 중요한 가치는 지속가능성이다. 그간 개인의 자유와 창의에 기반한 시스템이 큰 성과를 거둔 것은 명백하다. 그러나 이러한 생산력이 얼마나 지속될 수 있을지 그리고 사회적 갈등으로 인한 부(負)의 효과가 얼마나 확대될지에 대해서 조금씩 우려가 제기되고 있다. 최근 논의가 활발하게 이루어지고 있는 ESG도 이러한 대응 범주에 속하며, 이미 언급한 것과 같이 각 영역에서 다양한 활동들이 이루어지고 있다. 이제는 이와 같은 개별활동들을 하나로 묶는 가치가 필요하며, 그러한 점에서 동반성장을 다시 살펴보는 것은 큰 의미가 있다.

## V. 동반성장의 경제학

### 1. 성장론으로서 동반성장

23) OECD, Tax Challenge Arising from Digitalisation-Interim Report 2018.3, pp. 17-20; 왕승혜·최승필, 글로벌 법제논의의 현황과 전망, 한국법제연구원, 2018, 40면;

24) 이에 대해서는 30면 이하와 각주 24이하에서 상세하게 설명

25) <https://www.bris.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200223> (2022.1.26. 방문); 최승필, 앞의 책, 77-78면

동반성장은 성장론이다. 기존의 성장론이 신자유주의적 경쟁에 근거해 배타적 성장론이었다면 동반성장론은 “함께” 가는 협력적 성장론이다.

한 경제의 잠재성장률은 노동, 자본, 총요소생산성에 의해 결정된다. 이 세 가지 요소 중 노동과 자본 증가율 확대는 우리 사회의 국내적 여건으로만 보면 더 이상의 증가가 곤란하거나 쉽지 않다. 이민정책이 없다는 전제 하에서 국내 인구는 절대적으로 감소하는 추세에 접어들었고, 자본 증가율 역시 이미 우리 경제가 선진국에 이른 마당에 평균적인 의미에서 급속한 증가를 기대하는 것은 곤란하다.

총요소생산성은 개선을 기대할 수 있고 개선되어야 한다. 노동과 자본의 증가율에 의한 성장이 양적 성장이라면 총요소생산성 증가에 의한 성장은 질적 성장이다. 과거 우리가 의존했던 성장은 주로 양적 성장이었다. Krugman(1994)<sup>26)</sup>은 우리나라를 포함한 동아시아 국가들의 빠른 경제성장이 노동과 자본 증가율에 힘입은 양적 성장에 지나지 않는다고 평한 바 있다.

총요소생산성에 영향을 주는 요인은 기술적 진보, 그리고 제도와 시장의 효율성·공정성 등이다. 구체적으로는 기술적 진보는 기술혁신과 인적자본의 증가를 포함한다. 제도와 시장의 효율성 및 공정성은 대기업과 중소기업 간, 가계 간 불평등의 완화, 진입과 퇴출을 포함한 경쟁체계 개선, 금융자원 배분의 효율성 및 공정성 등을 포함한다.

기술혁신은 더 이상 선진기술의 따라잡기 기술이 아니라 새로운 창조적 선도기술을 의미한다. 인적자본은 대량생산에 필요한 모방학습능력이 아니라 다르고 새로운 아이디어를 낼 수 있는 창의적 학습능력을 말한다. 불평등완화는 가계간 자산 및 소득 불평등 뿐 아니라 대기업과 중소기업 간 불평등도 포함한다. 경쟁체계는 진입과 퇴출에 대한 인허가를 포함한 규제와 경쟁의 공정성 등을 포함한다. 금융자원 배분의 효율성 및 공정성은 보다 경쟁력이 큼에도 불구하고 소유 및 지배 등의 외생적 요인에 의해 왜곡됨이 없이 공정하게 금융자원의 배분이 이루어지도록 하고, 중소기업과 청년층의 미래가치에 대한 정보비대칭성을 적극적으로 해소함으로써 모험투자가 이루어지도록 지원하는 기능을 말한다.

동반성장은 총요소생산성 증가에 기여하는 성장요인이다. 중소기업 기술혁신, 창조적 인재양성에 의한 인적자본 확대, 불평등 완화, 경쟁체계 등을 “동반”의 방식으로 추구한다. 대기업과 중소기업 각자가 추구하는 기술개발을 협력하는 방식으로

---

26) Paul Krugman, The myth of Asia's miracle, Foreign Affairs Vol. 73 (6), Dec. 1994. pp. 62-78.

전환하고, 대기업에 의한 중소기업 기술탈취 대신 정당한 절차를 통한 기술의 인수 방식으로 전환한다. 대기업과 중소기업간 양극화를 해소하기 위해 초과이익공유제를 도입한다.

<그림 V-1>은 미국과 우리나라의 중요소생산성 추이를 보여준다. 그림에 의하면 우리나라의 중요소생산성 증가 추이가 미국에 비해 보다 가파르게 증가하여 왔음을 알 수 있다. 하지만 2007년 글로벌 금융위기 이후에는 우리나라의 중요소생산성 증가 추이가 미국과 닮아 없어졌다. 확정적으로 판단할 수는 없으나 최근의 이러한 변화는 중요소생산성의 추이가 구조적으로 변화했을 가능성을 시사한다. 대기업과 중소기업간 및 가계 간 불평등의 심화에 따른 중소기업의 생산성 저하, 인적자본의 저하 등이 초래한 결과일 가능성을 배제할 수 없다.

<그림 V-1> 미국과 한국의 중요소생산성 추이



## 2. 분배론으로서 동반성장

동반성장은 분배론이다. 기존 분배이론은 ‘결과’의 분배를 주요 대상으로 하였다면 동반성장은 ‘시작’과 ‘과정’의 분배를 모두 포함한다. 기존 분배이론에서는 분배비율이 세금 등과 같이 ‘외생적으로’ 결정되었다면 동반성장의 분배론에서는 ‘내생적으로’ 결정된다. 예를 들어 갑과 을 두 기업이 각각 7:3의 비율로 협력하기로 계약을 하는 경우 두 기업의 목표이익규모를 정하고 이익이 목표수준을 초과할 경우 일정 비율로 갑을 두 기업이 공유하기로 계약에 정한다. 만일 갑이 대기업이고 을이 중소기업이면 초과이익은 5:5 혹은 3:7로 배분한다. 이 비율 역시 갑과 을이 계약을 통해 자발적으로 결정한다.

동반성장은 성장담론인가, 분배담론인가? 둘 다 아니다. 성장담론의 특징은 세 가지이다. a. 성장하지 않으면 위기가 온다. b. 성장과 분배는 상충된다. c. 이것이 주된 문제라고 인식한다. 분배담론 역시 마찬가지다. a. 분배하지 않으면 위기가 온다. b. 분배와 성장은 상충된다. c. 이것이 주된 문제라고 인식한다.

동반성장에서는 a. 성장하지 않거나 분배하지 않으면 위기가 올 수 있다는 점은 인정하지만 b. '성장과 분배가 상충된다고 보지 않는다. 그리고 c. '성장과 분배가 제대로 되는 것이 주된 경제문제라고 인식한다.

현재 우리나라는 불공정과 불평등이 성장을 가로막는 장애로 작용하고 있는 상황이다. 이 때문에 불공정과 불평등의 해소는 성장에 기여할 수 있을 것으로 여긴다. 하지만 불공정과 불평등의 해소를 외생적인 방식으로 해결하는 것을 지지하지는 않는다. 각 경제주체 간에 협력적 경쟁을 기반으로 내생적으로 해결해 가는 것이 필요하다.

분배의 원칙은 각 경제주체가 기여한 만큼 분배받는 것을 기준으로 하는 것이 필요하다. 어떤 경제 주체든 자신만의 노력에 의해 이익이 실현되는 경우는 없다. 다양한 이해관계자의 직간접적인 협력이 필수적이다. 따라서 첫째, 일정한 목표 이익 수준에 대해서는 각 이해관계자의 기여의 정도에 비례하여 분배를 가능하도록 하는 것이 필요하다. 이를 정상분배율이라고 하자. 둘째, 일정한 목표를 초과하는 이윤에 대해서는 불평등을 적극적으로 해소하기 위한 노력이 필요하다. 배려의 관점에서 약자에 대해서는 기여율보다 더 큰 비율로 분배하는 방안을 도입한다. 대기업과 중소기업 등 갑과 을이 협력하여 파이를 키우고 목표초과 분에 대해서는 톨즈의 minimax 원리에 따라 을에게 좀 더 많이 배분하는 것이다. 이를 초과분배율이라고 하자. 이처럼 “동반분배”는 정상분배율(시장에 의한 분배의 불평등 완화)과 초과분배율(정부의 소득재분배에 의한 분배의 불평등 완화)로 이루어진다고 할 수 있다.

### 3. 계약제도의 중요성

우리 경제의 주요 문제점은 오랜 인식에도 불구하고 그 해결방안이 쉽사리 도출되지 못하였다. 해결방안이 쉽게 도출되지 못한 이유는 해결방안에 대한 사회적 합의를 구하는 것도 쉽지 않을뿐 아니라 해결방안 자체의 도출도 쉽지 않기 때문이다. 예를 들어, 성장률이 하락하고 소득양극화는 더 심각해지는 상황에서 소득분배의 개선 정책에 대한 사회적 합의는 제대로 도출되지 못했다. 또한 성장률과 소득분배 약화를 동시에 개선할 정책수단도 도출되지 못했다. 성장 자체는 소득분배의 개선을 가져오지 못했다는 사실에도 불구하고 여전히 성장 중시 사고는 우리사회에 메

인으로 자리잡고 있다. 더 나아가 성장과 분배는 대립한다는 가설이 사실처럼 여겨지고, 소득분배의 악화가 경제성장의 동력을 상실하게 하는 하나의 주요 원인이 될 수도 있다는 이론은 아직 엄격한 검증의 절차를 거치지 못하고 있다.

동반성장의 경제학은 성장률 하락과 소득양극화 심화를 해결하는 정책수단이 될 수 있을까? 동반성장의 경제학이 현 시점에서 의미를 갖는 이유는 무엇보다도 성장과 분배의 대립가설로부터 자유롭다는 점이다. 대립가설을 수용하는 순간 성장과 분배는 선택의 대상이 된다. 하지만 현재 우리에게 필요한 논의의 출발선에서는 정말로 성장과 분배가 두 개의 다른 문제인지 물어야 한다. 성장과 분배가 대상으로 하는 것은 서로 다른가? 성장과 분배는 경제활동의 실제인가 아니면 개념인가?

동반성장의 경제학이 주목하는 기본적인 경제현상은 계약(contract)이다. 모든 경제활동은 계약의 절차를 밟는다. Jensen and Meckling(1976)은 회사를 계약의 집합체(corporation is a nexus of contracts)라고 하였다.<sup>27)</sup> 회사가 투자를 위해 하는 자금조달, 근로자 고용계약 등 일체의 행위는 계약의 절차를 거친다. 계약의 경제학적 의미는 편익과 비용에 대한 분배규칙을 정한다는 점이다. 편익과 비용에 대한 분배규칙은 경제활동에 대한 참여 여부를 결정하고 참여 후에도 얼마나 지속적이고 열정적으로 참여할 것인지 여부에 영향을 주는 인센티브의 기반을 이룬다. 만일 계약상의 편익과 비용이 비례원칙에 따라 적절히 이루어진다면 지속적이고 열정적인 참여를 가능하게 할 것이다. 반면, 비례원칙에 따르지 않고 계약상 우월적인 지위에 있는 의사결정권자의 의지에 따라 임의적으로 편익과 비용의 분배가 이루어진다면 열정적인 참여는 물론이고 지속적인 계약관계의 유지도 곤란하게 된다.

계약은 특정 경제행위를 목표로 설정하고 이를 실현하기 위한 일련의 행위의무를 정하고 동시에 행위에 대한 보상을 약속한다. 목표로 하는 행위가 성장의 요소라면 보상은 분배의 요소다. 계약은 성장과 분배의 실질적인 내용을 결정한다. 계약이 성장과 분배의 이름으로 이루어지는 것이 아니다.

계약의 법적 지위는 계약자유 원칙에 의해 표현된다. 계약당사자간 계약 그 자체는 원칙적으로 규제의 대상이 아니며 공시의무로부터 배제된다. 이것은 계약이 지닌 장점이면서도 동시에 단점이다. 계약자유원칙에 의해 의사결정권한을 가진 자와 그렇지 못한 이해관계자 간에 소위 갑을관계로 불리는 공정하지 못한 계약이 초래되고 협력관계가 장기적으로 지속될 수 없는 문제점이 야기될 수 있다. 편익은 의사결정권자의 몫이 되고 비용은 계약 상대방인 이해관계자의 몫이 되는 것은 바로 계약을 통해 결정된다. 성장의 요소에 해당하는 목표 경제행위가 이루어진 다음에 분

---

27) Michael C. Jensen & William H. Meckling, The Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure, 3 J. FIN. ECON. 305 (1976).

배규칙이 논의되는 것이 아니다. 정치적 결정과정을 거쳐 분배비율이 결정되는 것도 아니다. 각 개별 계약 당사자간 계약을 통해 일체의 사항이 결정된다.

동반성장의 경제학은 계약의 공정성을 중시한다. 계약절차에서 의사결정권자가 이해관계자를 얼마나 동반자로서 인식하고 대우하느냐에 의해 편익과 비용의 분배비율이 달라진다. 승자독식은 가장 공정성을 잃은 분배율이다. 그런데 이 분배율은 성장이 이루어지고 난 후 공적 투표에 의해 결정되는 것이 아니라 사적 계약에 의해 이루어진다. 하지만 사적 계약은 계약자유원칙의 영역에서 작동하며 공시의무의 대상이 아니라는 점에서 동반성장 경제학이 이를 어떻게 공적인 정책수단의 대상으로 할 수 있을 것인지는 더 깊은 연구의 대상으로 남는다.

#### 4. 인센티브와 규제론으로서 동반성장

동반성장에 따른 정상분배율과 초과분배율이 제대로 시행되도록 하기 위해서는 몇 가지 해결해야 할 구체적인 사항이 있다.

먼저, 정상분배율에 대해서는 이해관계자의 기여율을 정확히 측정하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 적절한 방법론이 개발되어야 한다. 또한 초과분배율에 대해서는 초과 목표를 어떤 기준으로, 어느 수준에, 누가 결정할 것인지, 개별 계약으로만 할 것인지 아니면 사회계약 차원에서 이루어지도록 할 것인지 등이 판단되어야 한다. 더 나아가 정상분배율과 초과분배율의 효과적인 작동을 위해 적절한 인센티브를 결합하여 지원하는 것이 바람직할 것인지 여부도 면밀히 검토될 필요가 있다.

#### 5. 낙수효과와 분수효과와의 결합 - 성장과 분배의 선순환

자본주의 시장경제에서 기계적인 완전 평등은 가능하지도 않고, 어떤 의미에서는 바람직하지도 않다. 부자가 있으면 가난한 사람도 있고, 대기업과 함께 중소기업도 있다. 성장하는 산업이 있으면 사양산업도 있기 마련이다. 모두를 똑같이 만들 수는 없다. 문제는 한 분야의 성장 효과가 그 분야에만 고이지 않고 다른 분야로 퍼지도록 하는 것이다. 경제는 순환이다. 국민경제를 구성하는 각 부문이 상호 긴밀하게 연결되어서 선순환하도록 하는 것이 동반성장의 요체다. 국민경제의 선순환을 시각적으로 표현한다면, 두 가지 흐름으로 구분할 수 있다.

첫째, 부자·대기업·성장산업 등 선도부문의 성장 효과가 아래로 잘 흐르도록 하는 것이다. 이른바 낙수효과(Top-down Track)다. 과거 반세기 여 동안 한국경제는 선 성장·후 분배의 불균형 성장전략만을 추구하다 낙수효과와 연결고리가 거의 끊

어졌다. 이 끊어진 고리를 다시 이어야 한다. 경제민주화로 논의되는 재벌개혁이나 대기업의 불공정 하도급 거래 근절 같은 대책들이 구체적으로 강구되어야 한다.

저개발 단계에서는 성장이 최선의 복지정책이 될 수 있다. 1960~1970년대의 한국경제가 경험했듯이, 소수의 선도 부문을 선별하여 한정된 자원을 집중 지원하고, 심지어는 일정 정도의 편법을 용인해 주면, 성장이 촉진될 뿐만 아니라 고용이 확대되어 다수 서민층의 생활수준을 끌어올릴 수도 있다. 그러나 한국경제는 이미 그 단계를 지난 지 오래다. 이제는 불법·편법을 근절하고 공정한 경쟁 질서를 확립해야 한다. 이를 위해서는 재벌개혁, 즉 대기업의 지배 구조를 투명하게 만들고 과도한 경제력 집중을 억제해야 한다. 그리고 대기업·중소기업 간의 하도급 거래에서 납품단가 후려치기나 기술탈취 등과 같은 불공정거래 관행을 근절해야 한다. 불법과 편법, 그리고 경제력 남용은 시장경제를 파괴하는 요소다. 만인이 법 앞에 평등한 법치주의를 확립하고, 모든 국민에게 균등한 기회를 부여하는 공정한 경쟁 질서를 만드는 것이 곧 시장을 바로 세우는 길이다.

둘째, 하도급 중소기업·비정규직 노동자·영세 자영업자 등 경제적 약자에 대한 의식적 배려와 적극적 지원이 필요하다. 이를 분수효과(Bottom-up Track)라고 부를 수 있다. 경제적 약자들의 소득증대는 거꾸로 대기업들이 생산하는 상품과 서비스에 대한 수요의 증가로 이어진다. 낙수효과의 정상화가 중요한 과제임은 틀림없지만, 이것만으로 한국경제가 봉착하고 있는 양극화와 저성장의 문제를 극복하기에는 충분치 않다. 시장이 아무리 공정하게 작동하더라도 능력이 부족해서 또는 운이 없어서 소외되는 사람들이 생겨나기 마련이다. 더구나 우리나라는 지난 반세기 동안 시행된 극도의 불균형 성장전략의 결과로 구조적 장벽이 너무나 높다. 따라서 중산층 이하 국민의 고용과 소득을 늘리는 데 정책적 노력을 집중할 필요가 있다. 이는 서민층의 생활을 안정시키는 직접적인 효과뿐 아니라, 내수의 확대를 통해 중소기업과 자영업자의 고용과 투자를 자극함으로써 성장을 가속하는 간접적인 효과도 가져올 것이다.

동반성장은 이러한 낙수효과와 분수효과의 선순환적 결합으로 이뤄진다. 우리 사회의 보수진영에서는 낙수효과만을 일방적으로 강조하는 경향이 있다. 그러나 성장만능주의를 맹신한 결과 오히려 공정한 시장경쟁을 파괴하고 기득권을 고착시키면서 ‘그들만의 잔치’로 전략하는 폐단을 낳았다.

반면, 진보진영에서는 분수효과만을 일방적으로 강조하는 반대 경향이 있는 것도 사실이다. 그러나 이는 자칫 개인의 경제활동 의지를 훼손하고 시장경제의 역동성을 떨어뜨리면서 복지정책을 통한 사후적 분배에 과도한 부담을 지우는 문제가 없지 않다. 낙수효과와 분수효과 중 어느 하나의 경로(track)만으로는 동반성장을 달성

할 수 없다. 낙수효과와 분수효과를 결합하여 선순환 효과를 낳아야 한다. 물론 쉽지 않은 일이다. 개개인의 의식과 행동을 바꾸고, 우리 사회의 법제도와 관행을 혁신해야 하는 지난(至難)한 과제다. 그러나 다른 길은 없다. 낙수효과와 분수효과를 결합하는 동반성장만이 우리의 살길이다.

## Ⅵ. 동반성장의 주요 국내외 사례

### 1. 해외 사례의 주요 유형

동반성장을 위한 노력은 이제 낯선 뉴스가 아니다. 일류자본주의 국가에서는 이미 오래전부터 다양한 방식으로 이익공유를 실천해왔다. 기업간의 파트너십의 형태를 통해 이루어지기도 하고 영화나 스포츠 등 특정 산업내에서 이루어지기도 하는 등 이익공유제는 바람직한 상생의 수단으로 인식되고 있다.

2015년 미국 대선에서는 민주당 후보로 경쟁했던 힐러리 클린턴과 버니 샌더스가 모두 이익공유제(corporate profit-sharing plan)를 미국 산업 전체로 확대하겠다고 공약했었다.<sup>28)</sup>

이익공유제가 처음 도입된 것은 1920년대 미국 할리우드 영화산업 태동기 때이며, 이 제도는 할리우드 영화가 세계 최고의 경쟁력을 갖추는 데 밑바탕이 되었다. 그 후 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 네덜란드 등에서 기업 간 협력 사업에 널리 활용되고 있다. 기업간 상생 프로그램으로 이익공유제가 도입된 대표적인 사례들도 있다. 예를 들어, 미국의 크라이슬러사(자동차)와 캐리어사(에어컨)는 목표이익 초과분에 대해 협력사에 보너스를 지급하는 ‘수익공유계획(GSP: Gain Sharing Plan)’<sup>29)</sup>을

28) 당시 힐러리 클린턴은 임금불평등(wage inequality)를 당대 경제가 당면한 중요한 문제점으로 인식하고 이를 해결하기 위해 기업이 근로자와 이윤을 공유하는 이윤공유제를 공약으로 채택하였다. “You can’t have one without the other. We can’t create enough jobs and new businesses without more growth...The measure of our success must be how much incomes rise for hard-working families....Hard-working Americans deserve to benefit from the record corporate earnings they helped produce.” The Hill, Veering left, Hillary Clinton puts profit-sharing in economic plan, July 13, 2015. 이윤공유는 회사의 모든 이해관계자가 이익을 얻게 됨으로 생산성을 높여 근로자와 회사 모두에게 윈윈이 된다고 판단했다. 이윤공유제는 기업 이윤을 근로자와 나누는 기업에 대해서는 2년에 한 번 세액공제를 제공할 계획이다. 이윤공유에 대한 세액공제는 15% 이상으로 하고, 임금근로자에 대한 이윤공유는 임금의 10%를 한도로 설정하였다. 정부의 부담은 10년에 걸쳐 10~20조에 이를 것으로 예상되었고 세금 loophole의 차단을 통해 자금을 마련할 수 있을 것으로 추정했다. 예를 들어, 5만달러 소득을 받는 임금근로자는 이윤공유로 5천달러를 받고, 기업은 해당 근로자에 대해 750달러의 세액공제를 받게 된다. Time, Here's How Hillary Clinton Thinks Corporate Profit-Sharing Should Work, July 16, 2015. <https://time.com/3961204/hillary-clinton-corporate-profit-sharing/>

29) 크라이슬러사의 이익공유 공식은 다음과 같다. total profit share × number of eligible hourly employees (total number of eligible employees covered under the plan)=hourly and represented salaried allocated profit share (a). a÷total eligible pay of hourly and

시행하고 있고, 영국의 롤스로이스사는 ‘판매수입공유제(Revenue Sharing)’<sup>30)</sup> 를 시행 중이다.

## 2. 미국 NFL의 수익권 균등분배

동반성장을 위한 분배의 또 하나의 대표적인 사례는 미국 NFL의 입장권 수입의 배분방식이 있다.

미국의 프로스포츠 미식축구리그(NFL)는 동반성장의 가치가 이익공유를 통해 어떻게 실현되는지 잘 보여주는 사례다. 2021년 포브스 발표에 따르면 전 세계 프로스포츠 구단 가치 TOP 20에 NFL팀이 8개나 속하고, TOP 50에 NFL 구단 32개 중 26개가 올라 있다. NFL이 1970년 단일리그로 출범하기 전까지 미국에는 AFL(American Football League)과 NFL(National Football League) 두 개의 미식축구리그가 있었다. 두 리그는 우수선수 영입을 위해 지속적으로 경쟁했다. 이러한 무한경쟁은 구단들의 재정 상황을 크게 악화시켰고, 결국 AFL과 NFL이 협의를 통해 단일리그로 통합했다. 그리고 동반성장을 위한 여러 제도를 도입하기 시작했다. 그 핵심이 수익공유시스템을 갖추는 것이었다.

NFL은 사무국을 중심으로 먼저 구단 전력에 가장 크게 영향을 미치는 구단별 수익 불균형을 최소화하는데 나섰다. 연고지의 시장규모와 경제 규모에 따른 구단 간 빈부격차를 완화하기 위해 TV중계권 계약을 리그에서 통합적으로 관리하고, 경기장 입장수익을 재분배하는 제도를 도입했다. TV중계권 수익금 전액과 구단별 경기장 입장권 총수입의 40%를 거둬들여, 32개 구단에 동일하게 나눠준 것이다. 여기에 상품화(Merchandising)와 특허사용계약(Licensing) 또한 리그 차원에서 관리하여 전 구단에 균등하게 분배토록 했다. NFL은 구단 간 수익 편차를 이익공유를 통해 최소화하여 리그 어느 구단도 경영난을 걱정할 필요가 없게 만들었다.

그 결과 NFL에서는 부유한 구단과 가난한 구단의 구별 없이 32개 모든 구단의 전

---

represented salaried employees=profit sharing percentage factor (b) ==> b×employee’s eligible pay=distribution to individual participant. 공유의 대상인 이윤은 세금과 경영자 인센티브 보상을 지급하기 전을 대상으로 한다.

<https://media.stellantisnorthamerica.com/newsrelease.do?id=11054>

30) Risk and Revenue Sharinf Partnership(RRSP)는 엔진개발과 관련하여 롤스로이스에 부품을 제공하는 파트너회사들의 경쟁력 제고를 유인하는 인센티브로서 금전적 보상을 제공하는 공급망 체인 프로그램이다. 공급회사들은 판매가 이루어진 후 각 공급사의 투자지분(share of investment)에 따라 수익이 결정되고 엔진의 성공에 기초하여 보상이 이루어진다. 성능이 좋은 성공적인 엔진을 만들어내도록 유인하는 인센티브다.

<https://www.rolls-royce.com/~media/Files/R/Rolls-Royce/documents/investors/ifrs15-2018.pdf> <http://r2piproject.eu/circularguidelines/2019/10/21/rolls-royce/>

Global Production Networks in the Aerospace Industry: The Role of Risk and Revenue Sharing Partnerships

[http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/5737/1/212650\\_8370%2520Smith%2520Postprint.pdf](http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/5737/1/212650_8370%2520Smith%2520Postprint.pdf)

력이 상향평준화되고 박진감 넘치는 경기가 펼쳐졌다. 한 번도 결승전에 진출해 본 적이 없는 팀들도 경기장 입장률이 90%를 넘는다. 이런 역동성이 게임당 평균 관중 3만 3천 명을 모으며 리그, 구단, 선수가 모두 성공하는 선순환 구조를 만드는 데 성공했다.

### 3. 한국 인앱결제 강제 금지법 제정 의의와 향후과제-빅테크의 독점적 행위 억제

한국은 세계 최초로 인앱결제 강제 금지법을 통과시켰다. 소고에서는 전 세계 최초라는 점에서 세계의 이목을 집중시킨 이번 법 통과가 가능했던 국내 산업의 배경, 그간의 논의 진행상황과 통과된 법의 주요 내용, 해외의 입법·정책 동향을 짚어본다. 이를 통해 이번 법 통과가 국내를 넘어 글로벌 산업 생태계에 미칠 영향을 살펴보고자 한다.

#### (1) 들어가며 - 국내 모바일 애플리케이션 시장 현황

전 세계적으로 모바일 애플리케이션(이하 ‘앱’) 시장이 급성장 중이다. 2019년 기준 1,540억 달러(약 185조원)으로 이미 상당한 규모를 자랑하는 모바일 앱 시장은 2020년 1,705억 달러(약 210조원)에 이를 전망으로<sup>31)</sup>, 성장세를 고려할 때도 매우 중요한 산업이다. 국내에서도 마찬가지다. 2019년 모바일 콘텐츠 산업 실태조사에 따르면, 국내의 모바일 콘텐츠 산업은 26조 287억에 달하며, 이는 2018년 대비 12.5% 증가한 수치다.

이들 어플리케이션은 대부분 ‘앱 마켓’을 거친다. 전 세계의 어플리케이션은 대부분 구글에서 운영하는 안드로이드 기반의 ‘플레이스토어’와 애플에서 운영하는 iOS 기반의 ‘앱스토어’를 통해 유통된다. 국내 역시 사정은 비슷하다. 국내 모바일 빅데이터 분석 플랫폼 모바일인덱스에 따르면 21년도 기준 구글 플레이스토어 점유율은 71.9%, 원스토어 14.5%, 애플 앱스토어 13.6%로<sup>32)</sup>, 토종 안드로이드 기반 ‘원스토어’가 있지만 점유율이 높지는 않은 상황이다.

앱마켓의 비즈니스 모델은 구매 건마다 어플리케이션 개발자에게 수수료를 부과하는 방식으로 이뤄진다. 소비자는 ‘앱 마켓’에서 유료, 무료, 혹은 인앱결제 방식

31) Mobile Application Market Size, Share & Trends Analysis Report By Store Type, <https://www.grandviewresearch.com/industry-analysis/mobile-application-market>

32) 원스토어 "3분기 거래액 27.8%↑…13분기 연속 성장" <https://www.mk.co.kr/news/it/view/2021/10/1008112/>

으로 어플리케이션을 구매한다. 인앱결제는 이미 구매한 앱 내에서 기존 앱에 포함되지 않은 별도 콘텐츠를 구매하는 방식으로, 앱마켓 내 결제수단이 아닌 다른 결제수단을 사용할 수 있다는 점에서 차별점이 있다.

## (2) 인앱결제 강제금지법 논의 진행 경과

‘인앱결제 강제금지법’ 논의는 구글이 과금정책을 변경하며 본격적으로 시작된다. 종전, 구글은 게임 어플리케이션에 한해서만 구글 플레이스토어를 필수적으로 사용해 인앱결제를 하도록 했으며, 인앱결제를 포함해 플레이스토어를 거치는 결제에 30%의 수수료를 부과하였다. 애플 앱스토어의 경우 인앱결제를 포함한 어플리케이션 관련 구매가 앱스토어를 통해 진행되도록 하고 있으며, 이 경우 30%의 수수료를 부과하였다.

2020년 6월, 구글은 개발자 블로그를 통해 기존 플레이스토어의 과금체계에 대한 새로운 정책을 공개한다. 종전 게임에만 적용되던 인앱결제 강제화 및 수수료 30% 부과를 웹툰, 전자책 등 다른 콘텐츠 어플리케이션에도 같이 적용하겠다는 내용이였다. 9월엔 해당 내용을 기존 앱에 대해서는 그해 10월부터, 신규 앱에 대해서는 2021년 1월부터 시행한다는 공식 발표가 있었다. 이 결정은 안드로이드 OS 앱시장의 시장지배적 사업자인 구글이 지배력을 남용하여 결제수단을 강제화함으로써 신규 결제 서비스 판매자의 진입을 제한한다는 비판을 낳았다. 이는 다른 결제 서비스 판매자의 진입을 봉쇄한다는 점에서 시장지배적 사업자의 독점력을 강화시킬 수 있으며, 결제 서비스 제공자, 앱 서비스 개발자, 소비자의 후생을 모두 감소시키고 앱 생태계의 공정성을 저하시킬 수 있다는 업계, 학계의 지적이 잇따랐다.

## (3) 입법 과정 및 주요 내용

국회에서도 ‘인앱결제 강제’에 대한 문제를 인지하기 시작했다. 2020년 7월 홍정민 더불어민주당 의원이 앱마켓 사업자의 특정 결제방식 강제를 막는 내용의 ‘인앱결제 강제방지법(전기통신사업법 개정안)’을 처음으로 발의했다. 제22조9, 제104조 개정을 통해 앱마켓사업자에게 불법정보가 포함된 모바일콘텐츠를 등록하지 못하게 하고, 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 모바일콘텐츠 개발자로 하여금 불리한 계약을 체결하지 못하게 하는 등, 앱마켓사업자의 책임과 의무를 명시적으로 규정하여 앱마켓 이용자와 모바일콘텐츠개발자의 피해를 줄이고자 하는 것이 주

요 내용이었다.

이어 조승래, 한준호(더불어민주당), 박성중, 조명희, 허은아(국민의힘), 양정숙(무소속) 의원이 인앱결제 강제를 막는 것을 골자로 하는 법안을 발의했다. 위기감을 느낀 구글은 유화책으로 11월 인앱결제 의무화 적용 시기를 당초 1월에서 10월로 연기했고, 연매출 100만달러(약 11억원)까지는 수수료를 절반으로 인하하는 안을 내놓았다.

여, 야의 합의로 수월하게 처리될 수 있었을 것 같았던 ‘인앱결제 강제방지법’은 1년여 간 야당의 반대로 진통을 겪게 된다. 미국과의 통상마찰 우려 등 부작용이 만만치 않을 수 있다는 것이 이유였다. 실제로 미국 무역대표부(USTR)등이 인앱결제방지법이 한미 FTA 위반 소지가 있다며 반대 의견을 피력해 오기도 했다. 하지만 미국과 유럽 등 해외에서도 앱마켓 사업자에 대한 규제 여론이 힘을 얻으며 입법에 탄력을 받기 시작했다. 앱 개발 및 콘텐츠 업계에서도 문제의 본질은 수수료 할인이 아닌 독점적 지위를 앞세운 인앱결제 강제화라는 점을 꼬집었다. 여당은 현업의 지적을 받아들여 구글의 인앱결제 정책이 적용되기로 한 10월 이전에 법안을 통과시키겠다는 의지를 보였다. 야당의 반대에도 불구하고 7월 ‘인앱결제 강제방지법’ 6건이 병합되어 과방위 안건조정위원회, 과방위 전체회의를 통과했다. 법사위에서는 공정거래법을 담당하는 공정거래위원회와 ‘인앱결제 강제금지법’을 소관할 방송통신위원회 간 중복규제 관련 문제가 발생했다. 이 과정에서 ‘다른 앱마켓에 모바일 콘텐츠를 등록하지 못하도록 부당하게 강요, 유도하는 행위’, ‘모바일 콘텐츠 등 제공사업자에게 차별적인 조건·제한을 부당하게 부과하는 행위’가 삭제되고, 50조 1항에 ‘앱마켓 사업자의 결제방식 강제(9호), 부당한 심사 지연(11호), 부당한 삭제(12호)를 금지하는 내용으로 정리되었다. ‘인앱결제 강제금지법’은 이렇게 21대 국회에서 최초로 발의된 지 1년 1개월만에 2021년 8월 31일 국회 본회의 문턱을 넘게 된다. 이로서 한국은 ‘인앱결제 강제’가 금지된 최초의 국가가 되어 전 세계의 주목을 받았다.

#### (4) 해외의 입법, 정책 동향

해외에서도 이런 논의가 없었던 것은 아니다. 에픽게임즈의 대표 게임인 포트나이트 관련 분쟁이 대표적이다. 2020년 8월 애플은 에픽게임즈가 포트나이트에 별도 인앱결제 시스템을 도입한 것을 두고 포트나이트를 앱스토어에서 퇴출했고, 이는

에픽게임즈와 애플의 소송으로 이어졌다. 이는 인앱결제와 관련된 대표적인 분쟁 사례로 기록되었으며, ‘인앱결제 강제’에 대한 대중들의 관심이 제고시키는 결정적인 계기가 되었지만, 실질적인 법·제도적 변화로 이어지지는 않았다.

한국에서 최초로 인앱결제 강제를 금지하는 ‘전기통신사업법’이 개정된 이후, 각국에서도 비슷한 논의가 활발히 이뤄지고 있다. 네덜란드에서는 공정거래 당국이 한국에 이어 전 세계 두 번째로 애플의 인앱결제 관행에 제동을 걸었다. 21년 12월 우리나라의 공정위에 해당하는 네덜란드 소비자·시장당국(ACM)이 반독점법 위반을 사유로, 개발자에게 불합리한 조건을 시정하도록 명령했다. 인도의 반독점규제당국인 경쟁위원회 역시 22년 1월 애플이 인도의 반독점 금지법을 위반한 사실을 파악하고 조사에 나설 것을 명령했다. 미국의 연방의회 상·하원에서도 인앱결제 강제 금지법과 유사한 법안이 발의되고 있다.

#### (5) 향후 과제

한국은 세계 최초로 앱마켓사업자가 시장지배적 위치를 활용해 특정 결제 수단을 강제하는 것을 방지한 법안을 마련했다. 이런 점에서 이번 법안 마련 과정과 그에 따른 후속 조치는 전 세계 의회와 규제 당국의 참조 사례가 될 것으로 보인다. 입법취지를 제대로 살린 세부 제도를 정비하고, 실제로 공정한 시장질서를 구축할 수 있도록 꾸준한 모니터링이 필요한 이유다.

그럼에도 입법, 시행령 등 세부 규칙 마련 이후에도 앱마켓사업자들의 대응은 미온적이라는 평가가 있다. 구글의 경우 정책을 바꾸었으나 법을 우회하는 방식으로 여전히 고율의 수수료를 수취하고 있으며, 애플의 경우 여전히 그 전의 인앱결제 정책을 고수하고 있다. 학계, 업계에서는 사후규제에 초점이 맞춰진 현재 시행령을 보다 발전시켜, 사전에 부당한 앱마켓 정책을 예방할 수 있는 정책이 필요하다는 제언을 내놓고 있다.

산업 생태계의 지속적인 성장, 건전한 발전을 위해서는 선도기업 뿐만 아니라 다양한 참여자들의 협력과 이를 통한 개방형 혁신이 필요하다. 앱 시장 역시 마찬가지다. 앱 시장의 성장을 위해서는 앱마켓사업자, 앱 개발자, 콘텐츠 창작자, 소비자 등 다양한 이해당사자의 적극적인 참여가 필요하며, 이를 위해서는 동반성장, 공정 경쟁이라는 전제가 필요하다.

‘인앱결제’ 이슈는 단순히 앱 생태계에 국한된 것이 아니라, 앞으로 등장할 수많은 디지털 산업의 동반성장 문화 조성의 질서의 기초로 작용할 수 있다는 점에서 그 의미를 더한다. 녹록한 과제는 아니지만 산업의 발전을 가로막는 부작용은 최소화하되, 공정하고 지속가능한 앱 생태계를 조성하기 위한 기본적인 규칙을 만들기 위한 노력이 뒤따른다면, ‘인앱결제 강제금지법’은 우리 시대의 ‘셔먼법’이 될 지도 모를 일이다.

#### 4. G20 다국적 기업의 초과이윤에 대한 국가간 공유제도

2021년 12월 20일 G20와 OECD는 Inclusive Framework의 일환으로 디지털화에 따른 조세문제에 대한 합의를 도출했다.<sup>33)</sup> 합의에 참여한 국가는 141개 국가다. 이번 합의는 지난 10여년에 걸쳐 이루어진 국제 조세시스템의 투명성과 공정성을 개선하고자 하는 노력의 결과다. 이번 합의의 핵심은 무엇보다도 과세의 투명성을 제고하고 다국적 기업이 세원을 잠식하기 위해 인위적으로 세율이 낮은 국가로 이윤을 이전하는 행위에 대한 기준(Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) standards 혹은 Global Anti-Base Erosion (GloBE rules))을 정한 것이다. 디지털조세방안의 시행은 141개 협정국 각 국가들이 입법화를 거쳐 2023년부터 이루어진다.

글로벌화와 디지털화의 결합이 조세체계의 왜곡과 불평등을 초래함에 따라 백년 동안 지속되었던 국제 조세시스템이 더 이상 적절하지 못하다는 판단에 이르게 되었다. 왜곡과 불평등은 국가간 공동노력을 통해서만 해결 가능한 것이고, 이에 따라 다수의 국가들이 협약을 통해 해결방안을 도출하기에 이르렀다. 해결방안은 두 개의 축으로 이루어진 팩키지(two-pillar package)로 이루어져 있다. 해결방안의 핵심은 조세회피에 따른 예산손실을 보완할 수 있도록 매출이 발생한 국가가 필요한 조세부과를 가능하도록 함과 동시에 이 세수를 활용하여 필수 공공서비스 및 인프라 등에 투자함으로써 포스트 코로나 시대 경기회복을 지원하는 것이다.

국제적으로 논의되는 조세제도의 개혁은 기후변화에 따른 영향도 포함하며, G20 고위급 조세정책과 기후 심포지엄(G20 High Level Tax Symposium on Tax Policy and Climate Change)이 해결방안을 모색하고 있다. 이러한 노력은 개발도상국의 지속가능한 세원의 확보를 가능하도록 지원하는 목적도 포함한다.

33) OECD Secretary-general Tax report to G20 Finance Ministers and central bank governors. Italy. July 2021.

<https://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2021.pdf>  
<https://www.oecd.org/newsroom/oecd-releases-pillar-two-model-rules-for-domestic-implementation-of-15-percent-global-minimum-tax.htm>

Pillar 1은 글로벌화의 승자인 대형 다국적 기업(largest MNEs)에 대하여 시장소재지 국가(market jurisdiction) 간 이윤과 조세권의 공평한 분배(a fairer distribution of profits and taxing rights among countries)를 보장하는데 목적이 있다. 이에 따르면 매년 1,000억달러 이상의 이윤에 대한 조세권이 국가간에 재분배될 것으로 예상된다.

필라1에 따른 디지털과세의 대상 기업은 구글과 애플 등 세계 곳곳에서 사업을 하면서도 국가간 조세 차이를 이용하여 조세 부담을 줄여온 초대형 글로벌 기업이다. 구체적으로 매출 200억유로(약 27조원) 이상이고 영업이익률(=세전이윤/수익)이 10% 이상인 다국적 기업이다. 영업이익률 10%를 초과하는 이익분 중 25%는 수익기준 배분규칙(revenue-based allocation key)에 따라 시장소재국(market jurisdiction)에 배분된다. 시장소재국은 재화와 서비스가 사용되거나 소비되는 국가를 말한다. 이윤에 대한 이중과세를 회피하기 위해 미리 면제되거나 혹은 이중과세된 경우에는 신용제 공으로 반환한다.<sup>34)</sup>

Pillar 2는 기업의 소득세에 대한 국가간 조세인하 경쟁을 제한하기 위해 글로벌 최저 기업세제(globml minimum corporate tax)를 도입하였다.<sup>35)</sup> 이를 통해 각 국가는 세수 기반을 보호할 수 있도록 하였다. Pillar 2가 조세인하 경쟁을 완전히 없앤 것은 아니지만 다국간 협정을 통해 경쟁에 제한을 도입한 것이다. Pillar 2에서 최저 세율을 15%로 하는 경우 매년 1500억 달러 상당의 추가적인 세수를 확보할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 국제조세 시스템의 안정화가 이루어지고 납세자와 행정 당국에 입장에서 조세의 명확성이 제고될 것을 여겨진다.

각국은 이번에 발표된 모델규정과 일치하도록 필라2 글로벌 최저한세 제도를 입법화해야하며, 만약 불일치하게 입법할 경우 해당 국가는 GloBE 규칙을 도입하지 않은 것으로 간주되어 다른 국가가 대신 GloBE 규칙 과세권을 행사하게 된다.<sup>36)</sup>

필라2에 의한 디지털과세 대상 기업은 직전 회계연도 중 2개 이상의 연결매출액이

34) OECD Secretary-general Tax report to G20 Finance Ministers and central bank governors. Italy. July 2021.

<https://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2021.pdf>  
<https://www.oecd.org/newsroom/oecd-releases-pillar-two-model-rules-for-domestic-implementation-of-15-percent-global-minimum-tax.htm>

35) OECD, Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy - Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), 2021.

<https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.pdf>

36) 기획재정부. 보도참고자료. 디지털세 필라2 모델규정 공개. 2021.12.20.

[https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtView.do?menuNo=4010100&searchNttId=MOSF\\_00000000057829&searchBbsId=MOSFBBS\\_000000000028](https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtView.do?menuNo=4010100&searchNttId=MOSF_00000000057829&searchBbsId=MOSFBBS_000000000028)

7.5억 유로(약 1조원) 이상인 기업이다. 특정 국가의 실효세율이 최저한 세율에 미달할 경우에는 다국적 기업이 추가로 부담해야 하는 미달분에 대한 추가세액을 일정한 기준에 따라 부과한다. 연결매출액이 1조원 이상인 다국적 기업그룹은 업종에 관계없이 모두 필라2의 적용대상이 된다. 2019년 국가별 보고서에 의하면 최종 모기업을 기준으로 245개 기업이 해당된다. 필라2에 적용되지 않는 기업은 정부기관, 국제기구, 비영리기구, 연금펀드, 최초 모기업인 투자펀드 및 부동산투자기구 등이다. 과세권 재배분에 대한 필라1과 필라2의 최저한 세율 적용을 위한 구체적인 방안에 대한 논의는 2022년 중 지속 될 예정이다.

필라2에 의한 과세방식은 15%를 기준으로 미달세액을 부과하는 방법인 소득산입규칙 및 비용공제부인규칙 원리를 적용한다. 소득산입규칙은 자회사 미달세액 발생 시 이를 모기업이 모기업 관할국에 납부하는 방식이고, 비용공제부인규칙 원리는 소득산입규칙 미적용 시 다국적기업 그룹 내 다른 기업들이 미달세액을 자국에 납부한다.

소득산입규칙에 따르는 경우, 모기업은 저율과세 구성기업의 추가세액(제5장 참고) 중 소득산입비율에 해당하는 금액을 모기업 관할국에 납부한다. 소득산입비율은 구성기업의 GloBE 이익 중 제3자 귀속분을 제외한 비율이다(예시1).

**< 예시 1 >**

① 기업B 추가세액 =  $(15\% - 10\%) \times 100 = 5$

② 기업A의 기업B에 대한 소득산입비율 =  $(100 - 40) \div 100 = 60\%$

∴ 기업A는  $5 \times 60\% = 3$ 만큼 A국 과세당국에 납부

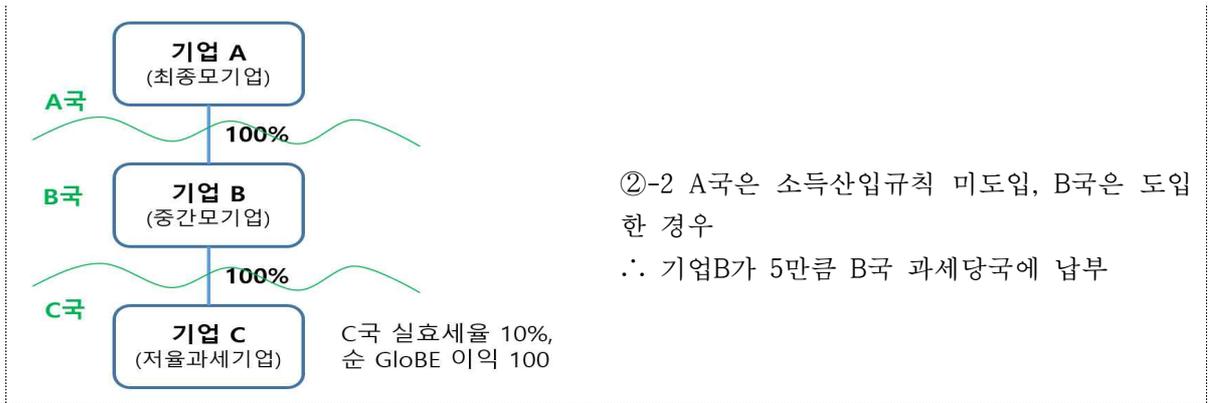
소득산입규칙은 최종모기업을 시작으로 상위 모기업 관할국부터 우선적으로 적용한다. 예를 들어, 최종모기업 소재 관할국이 소득산입규칙을 도입하지 않았다면, 다음 상위 모기업 소재 관할국이 과세권 행사 가능하다(예시2).

**< 예시 2 >**

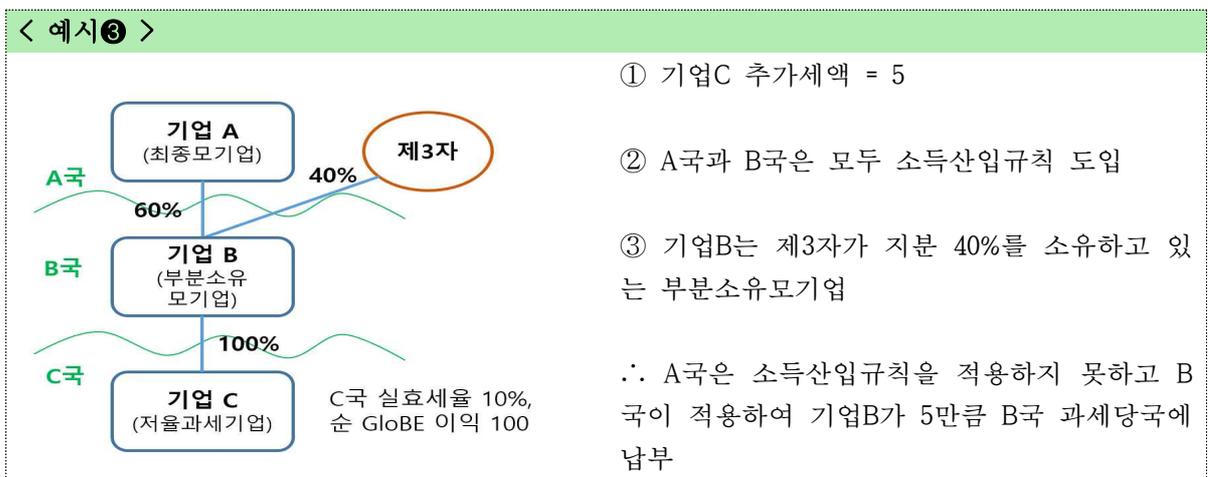
① 기업C 추가세액 = 5

②-1 A국·B국 모두 소득산입규칙을 도입한 경우

∴ 기업A가 5만큼 A국 과세당국에 납부



예외적으로, MNE 그룹에 속하지 않는 제3자가 20%를 초과하는 지분을 소유한 중간 모기업(=부분소유모기업. Partially-Owned Parent Entity)의 경우, 그 부분소유모기업 관할국이 추가세액을 부과한다(예시3).



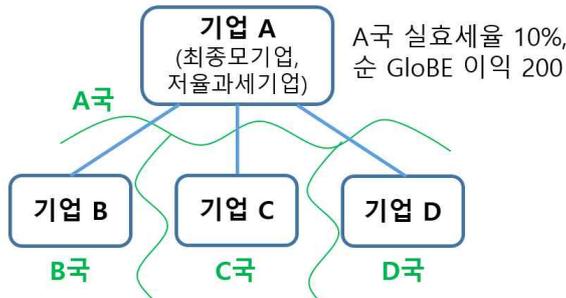
비용공제부인규칙(Undertaxed Payments Rule(UTPR))에 의하면, 소득산입규칙이 적용되지 않는 추가세액에 대하여는 다른 구성기업들의 관할국으로 과세권을 이전하며, 이를 통해 소득산입규칙의 '보완장치(backstop)'로서 기능한다(예시4).

소득산입규칙이 적용되는 않는 경우는 ①최종모기업이 저율과세 또는 ②모기업 관할국이 소득산입규칙을 도입하지 않는 경우를 말한다. 각 관할국은 관할국에 배분된 UTPR 추가세액만큼 관할국 내 구성기업들의 세부담이 증가하도록 국내법상 조정(예: 비용공제부인)을 시행하며, 추가세액은 다음 산식에 의해 배분된다.

$$\text{배분비율} = 50\% \times \frac{\text{해당 관할국 종업원수}}{\text{모든 관할국*종업원수}} + 50\% \times \frac{\text{해당 관할국 유형자산}}{\text{모든 관할국*유형자산}}$$

\* 비용공제부인규칙을 도입한 관할국으로 제한한다.

< 예시 4 >



① 기업A 추가세액 = (15%-10%) × 200 = 10

② A국은 GloBE 규칙 미도입, B~D국은 도입

③ 배분비율

▶ B국 = 50% × 0.7 + 50% × 0.3 = 50%

▶ C국 = 50% × 0.2 + 50% × 0.4 = 30%

▶ D국 = 50% × 0.1 + 50% × 0.3 = 20%

∴ 기업B는 5, 기업C는 3, 기업D는 2를 각각 B국, C국, D국 과세당국에 납부

	B국	C국	D국	합계
종업원 수	70	20	10	100
유형자산	30	40	30	100

글로벌 최저한세 도입은 법인세율이 낮은 곳을 찾아가는 기업들의 ‘세금 쇼핑’ 을 막고, 나아가 기업들의 투자 유치 등을 위해 각 국가 간 세율 인하 경쟁을 차단하자는 취지로 논의가 진행됐다. 1928년 국제연맹(UN의 전신)이 마련한 국가 간 조세 조약 협약을 시작으로 이중과세 방지, 법인세 인하 등 투자 촉진 위주의 국제 조세의 큰 틀이 바뀐다.

이런 변화의 뿌리는 2008년 글로벌 금융위기로 거슬러간다. 위기 극복 과정에서 돈을 쏟아부어 재정이 악화된 미국 등 선진국 중심으로 세수 확충 필요성이 제기됐고, 이 과정에서 세원을 잠식하는 글로벌 기업들의 활동에 각국 정부가 주목하기 시작했다. 이번 합의를 위한 국제 논의가 처음 시작한 시점도 금융위기 충격이 가시지 않은 지난 2012년이다. 여기에 지난해 코로나19 위기 확산 탓에 재정 지출이 또다시 크게 늘어나며 재정이 악화된 상황도 논의 속도를 높이는 핵심 배경 중 하나다. 애초 논의된 과세 대상이 구글, 페이스북 등 디지털 기업에서 소비재, 전자, 제약 업종 등으로 크게 넓어진 것도 이런 맥락에서다.

글로벌 최저한세 도입도 현재 우리나라의 법인 최저한세율이 15%인 터라 직접 영향을 줄 여지는 낮아보인다. 다만 국내 기업의 세율이 낮은 조세회피지역으로 이전

하거나 이익을 몰아줄 유인은 줄어든 터라 국내 세수에는 부정적 효과보다는 긍정적 효과가 더 클 것으로 전망이다. 기재부도 “국가 간 법인세 인하 경쟁이 줄어들 글로벌 기업의 국내 유치에 긍정적 영향이 있을 것”이라고 평가했다.<sup>37)</sup>

## VII. 동반성장을 위한 정책과제의 범위

### 1. 내용

#### (1) 의사결정권한의 배분과 관련한 지배구조

동반자 관계는 기업, 공동체 및 글로벌 사회의 지배구조에 변화를 요구한다. 기업의 경우 주주는 이해관계자와 상생의 관계를 유지해야 하고, 공동체는 약자배려를 위한 상생관계를 필요로 한다. 글로벌 사회는 국가간의 거래관계에서 동반자적 거래관계를 필요로 한다.

상생의 동반자적 관계를 만들고 유지하기 위해서는 의사결정권한이 적절히 배분되는 지배구조로의 전환이 필요하다. 예를 들어 기업의 경우에는 주주 이외에도 근로자, 채권자, 공동체 등의 이해관계자의 이익을 대변하는 자를 포함하는 지배구조가 갖추어져야 한다. 글로벌 사회에서도 최근 디지털 조세와 관련한 초과이윤의 분배에 대한 논의에서 보듯이 다국적 기업이 매출을 발생하는 시장소재국 간의 초과이윤 분배를 실질적으로 결정하고 리드할 수 있는 적절한 협의체가 확보되고 발전되어야 한다.

경제활동은 한편으로는 편익을 낳지만 다른 한편으로는 사회적 비용을 수반한다. 의사결정권자와 이해관계자 간에 동반자 관계가 구축되지 못하는 가운데 정보비대칭성이 심화되고 독점적 기제가 강화되면 편익은 주로 의사결정권한을 가진 기업 및 국가에게 집중되는 반면, 비용은 의사결정권한을 갖지 못한 소비자, 기업과 국가를 포함한 다수의 이해관계자에게 집중된다. 빅테크가 주도하는 디지털 환경은 이러한 문제점을 초래할 가능성이 크며, 이는 외부성을 의사결정과정에서 내재화되지 못하고 종래보다 더 심각한 문제점을 야기할 수도 있다. 디지털 전환은 그 자체가 목적이 아니다. 지배구조의 전환을 통해 포용과 동반관계를 구축하여야 한다.

#### (2) 창출된 가치의 공유

37) 한겨레신문, 130개국 ‘디지털세’ 합의…“글로벌 기업 돈 버는 곳에서 과세” 2021.7.2.  
[https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy\\_general/1001937.html](https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1001937.html)

가치의 공유 없이는 진정한 의미의 동반자관계가 형성되었다고 보기 힘들다. 기업의 경우에는 주주와 이해관계자 간 이익의 분배를 포함한 가치의 공유를 해야 한다. 기업은 자연에 대하여 외부성의 내재화를 실현해야 한다. 최근 ESG와 관련하여 많은 논의와 실행계획이 도출되고 있는데, 이러한 계획의 성공여부는 실질적으로 주주뿐 아니라 다양한 이해관계자의 이익을 제대로 보장하는 메커니즘이 확보될 수 있는가에 의해 달려 있다. 이를 위해서는 각자 동반자의 역할을 제대로 평가하고 이를 근거로 이익의 분배가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

### (3) 기업의 이윤추구와 윤리적 행동의 결합가능성

기업의 윤리적 책임은 기업활동에서 초래되는 외부성(externality)에 대한 책임을 의미한다. 이를 위해서는 기업이 주주 혹은 경영자의 이익극대화에 집착할 것이 아니라 외부성을 내재화하는 가운데 다양한 이해관계자의 이익과 후생을 포함하는 차원의 동반이익 혹은 동반후생 극대화가 되어야 한다.

## 2. 대상

### (1) 국가와 국가

최근 글로벌 경제에서 국경간 장벽의 존재를 무의미하게 만드는 요인은 세 가지이다. 경제의 디지털화, 글로벌화, 기후위기 등이다. 이 세 요인을 계기로 국가들은 서로 상대방의 존재를 동반자적 관계로 인식하고 이익을 나누고 위기에 대처하는 노력이 필요하다.

### (2) 기업과 기업

기업간의 관계, 특히 대기업과 중소기업 간의 관계는 힘의 우위를 이용한 착취와 지배의 관계가 아니다. 공급망을 구성하는 일부로서 각자의 역할이 필수적인 동반자의 관계다.

### (3) (금융)기업과 소비자

기업은 흔히 소비자를 단순히 일시적인 제품의 구매자라고 생각하기 쉬우나 소비자의 가치를 인식하고 장기적인 신뢰를 구축하지 못하면 기업의 장기적 성장은 기대할 수 없다. 금융회사 역시 금융소비자는 서로가 윈윈하는 동반자임을 인정하지 않을 경우 장기적 성장은 기대하기 어렵다. 일반의 재화와 서비스이든 금융서비스이든 고객으로부터 외면받는 기업은 점차 존속이 어려운 환경으로 발전되고 있다.

#### (4) 소상공인과 지역경제

소상공인은 엄연한 지역경제의 한 축을 이룬다. 소상공인이 없는 지역경제는 없다. 지역경제는 소상공인을 배제하고 소멸시키려고 할 것이 아니라 지역공동체의 일원으로서 상호 발전할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

#### (5) 노동과 노동

근로자 간의 갈등은 근로자의 후생 수준 뿐 아니라 기업의 생산성과 이윤에도 부정적 영향을 미친다. 정규직과 비정규직간 분리는 두 그룹의 근로자간 갈등을 초래할 뿐 아니라 정규직의 도덕적 해이를 초래하고 능력 있는 비정규직의 기회가 박탈되는 문제점을 초래함으로써 궁극적으로 기업의 발전에 부정적 결과를 초래할 수 있다.

#### (6) 주주와 비주주

주주 중심주의는 위험에 대한 불확실성 하에서 계약비용이 존재하는 경우 불가피한 지배구조로서의 측면이 있으나 주주 중심의 지배구조가 사회적 관점에서 반드시 최적인 것은 아니다. 특히 주인-대리인 문제로 인해 주주 역시 대리인에 대한 모니터링의 문제를 지니고, 주주 이외 이해 관계자 역시 마찬가지로 이해관계자-대리인의 문제 문제에 직면한다.

#### (7) 집단과 집단(계층과 계층, 청년과 장년, 여성과 남성, 소수와 다수)

다양한 집단 간 이해관계의 조정이 필요하다. 상위계층과 하위계층 간 기회불평등과 부의 세습, 청년과 장년 집단 간 일자리 갈등, 민간부문 여성차별, 출산과 육아로 인한 경력단절, 소수자 차별 등이 조정의 대상에 해당한다. 이들 집단 간에는 부의 이전 문제, 사회를 이끌어 가는 지배구조 구성 등에 있어서 갈등이 있으나 엄밀한 의미에서 상호간 동반자다. 동반자적 관점에서 공존의 필요성과 방안을 모색해야 한다.

#### (8) 금융과 실물

금융과 실물은 서로를 필요로 하는 동반자다. 실물투자 없이는 금융의 존재 이유가 사라질 수 있고, 금융이 없이는 실물투자가 제대로 이루어질 수가 없다. 다만 두 부문 간에 견제와 균형이 없으면 금융이 실물을 지배하거나 혹은 실물이 금융을 지배

하여 궁극적으로는 지배하는 스스로를 위협에 빠뜨릴 수 있다. 견제와 균형에 기반한 동반자 관계를 구축하는 것이 필요하다.

### (9) 인간과 자연(현세대와 미래세대)

기후위기를 통해 입증된 것은 기업이 이윤극대화를 위해 자연에 대한 외부성을 방치해서는 안 된다는 것이다. 기후위기의 심화는 기업활동 자체를 곤란하고 사회의 지속을 불가능하게 할 수도 있다. 인간과 자연 간의 동반자로서의 관계가 부정되는 한 인간의 생존 자체가 위협에 처할 수 있다.

## 3. 정책과제의 유형

### (1) 경제성장의 방식과 소득분배의 개선

지금까지 우리나라의 경제성장은 상당부분이 양적 성장에 의존해 왔다. 하지만 이제는 노동과 자본의 급속한 증가율이 더 이상 곤란한 지점에 이르렀다는 점에서 총요소생산성을 중심으로 하는 질적 성장에 집중해야 한다.

표학길·전현배·이근희(2017)에 의하면,<sup>38)</sup> 우리나라 전 산업의 성장에 있어서 총요소생산성의 기여율은 미국의 28.37%, 독일 31.76%의 1/3 수준이다. 특히 제조업 분야에서 총요소생산성의 기여율은 우리나라의 경우 20% 수준지만 미국, 프랑스, 독일, 영국의 경우에는 모두 80% 이상으로 우리나라는 이들의 1/4 수준에 불과하다. 서비스업의 성장에서는 우리나라의 경우 총요소생산성의 기여율이 1.01%에 불과하고 미국은 21.04%, 영국 18.36%이다. 이러한 결과는 아직도 우리 경제가 요소투입에 의존한 경제성장 모델에서 벗어나지 못하고 있음을 의미한다.

총요소생산성을 결정하는 요인은 기술적 진보 뿐 아니라 시장의 효율성 및 공정성에 영향을 미치는 제도 등이다. 이에 따라 총요소생산성은 순수한 의미의 기술혁신만이 아니라 인적자본의 증가, 기업 간 및 가계 간 불평등의 완화, 공정경쟁 및 금융 효율성 및 공정성 등을 포함한다.

가계간 소득양극화의 심화는 다수 가계의 인적자본 상승을 제약하고, 기업간 불평등의 심화는 다수 중소기업의 생산성 증가를 제약한다. 소득양극화와 불평등은 금융접근성에도 제약을 가하여 공정성을 해치고 궁극적으로 생산성 증가에 부정적 영향을 미친다.

---

38) 표학길·전현배·이근희, 총요소생산성 국제비교, 한국생산성 본부, 2017.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 동반성장의 개념에 근거하여 불평등 완화, 인적자본 확대지원, 경쟁제고 등의 방안을 마련하는 것이 필요하다.

### (2) 대기업과 중소기업 간 상생적 관계의 구축

대기업과 중소기업의 동반자 관계는 동반이윤극대화 모델 혹은 동반후생극대화모델에 이해되고 이에 기초한 정책방안이 마련될 필요가 있다. 특히 대기업과 중소기업이 동반자로서 생산에 참여하는 경우에는 투자이익에 대한 기여의 크기에 비례하여 보상체계가 마련될 필요가 있다.

### (3) 근로자간 동반후생극대화

동반후생극대화는 대기업과 중소기업 간의 관계만이 아니라 정규직 대 비정규직 근로자에도 적용될 수 있다. 정규직과 비정규직은 임금격차만이 아니라 노동시장 접근성에 있어서도 차이를 낳는다. 이러한 차이는 근로자의 후생을 저해할 뿐 아니라 기업의 생산성에도 부정적 영향을 미친다. 따라서 근로자의 후생뿐 아니라 기업의 생산성을 위해서도 근로자간 격차와 차이는 해소되는 바람직하며, 그러한 해소는 동반후생에 근거하여 노동의 동일성과 비례성에 따르는 적절한 보상체계의 확보를 통해 이루어질 수 있다.

### (4) 빅테크를 중심으로 한 디지털화의 환경하에서 협력적 경쟁관계의 확립

#### 가. 빅데이터

Cathy O'Neil (*Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, 2016)는 빅데이터가 초래할 수 있는 문제점을 지적한다. 그에 의하면, 빅데이터를 이용한 의사결정은 알고리즘과 변수에 대한 잘못된 가정이 검증되지 않은 채로 코드화된 채 이루어진다. 이에 따라 편견, 오해, 편향이 코드에 반영되어 신용평점이 계산되고, 이러한 빅데이터로 평가되어 직업을 잃은 자는 다시 직업을 구하기는 매우 어려운 처지에 직면한다. 그 결과로 신용평점은 더 악화되고 빅데이터에 근거한 의사결정 메커니즘은 자기확증(self-corroborating)을 실현한다. 계량경제학이 직면하는 식별과 샘플링의 문제가 빅데이터에는 없을 것이라고 가정하는 것은 과도한 희망이다. e-commerce 빅데이터에 의한 신용평가는 불평등을 악화시키고 빈자를 벌주는 결과를 초래한다(exacerbating inequality and punishing the poor).

#### 나. 금융배분의 효율성과 공정성

빅테크의 금융참여는 금융거래의 효율성 제고가 주된 목적일까? 반드시 그렇지  
않다. 플랫폼 생태계 자체의 완성도를 높이는 것이 주된 목적이다. 다만 금융거래의  
효율성을 높일 수 있는 일부 요소를 갖추고 있는 것은 사실이다. 그러나 빅테크가  
이러한 요소를 금융거래 일반의 효율성 제고에 활용하는 것을 주된 목적으로 할지  
여부는 불명확하다. 빅테크가 그 자신 생태계의 완성이라는 목적을 뛰어 넘어 금융  
건전성을 충족하는 가운데 금융 일반의 효율성 제고에 기여할지 여부를 판단하기  
위해서는 빅테크의 금융배분이 공정성 요건을 충족하는지 여부를 보아야 한다. 국  
내외에서 제기되는 다양한 문제의식에 의하면 빅테크가 자발적으로는 금융 일반의  
효율성, 건전성, 공정성에 기여하지 않을 가능성이 있다. 빅테크의 금융 참여가 바  
람직하게 이루어질지 여부를 판단하는 잣대는 효율성과 함께 건전성, 공정성을 동  
시에 보아야 하는 이유다.

또한 빅데이터에 대한 기대와는 달리 궁극적으로는 플랫폼의 거래정보가 금융기관  
이 가진 재무정보와는 독립된 정보를 생성하기 어려울 수 있다는 점에서 tautology  
에 해당할 수 있다. 은행에서 재무정보를 생성하지 못하는 자는 플랫폼에서 거래정  
보를 생성하는 것은 사실상 곤란하기 때문이다.

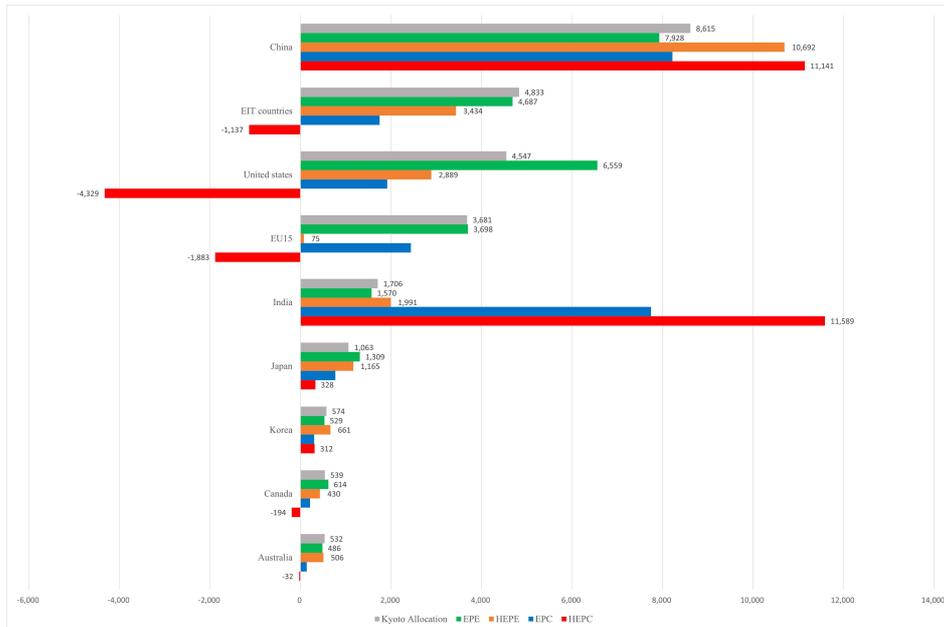
그렇다면 빅데이터를 이용한 의사결정이 불평등을 완화하고 효율적이고 공정한 금  
융배분이 가능하도록 하기 위한 조건은 무엇인가? 만일 그러한 조건이 충족되기 곤  
란하다면 어떤 정책적 대응이 내려져야 하는가?

#### (5) 기후위기에 따른 에너지전환

##### 가. 글로벌 경제의 공정한 에너지전환

기후위기는 지금 배출되는 온실가스만이 아니고 산업혁명 이후 오랫동안 대기에 축  
적된 온실가스가 일으키는 문제이다. 과거의 온실가스가 아직도 지구대기에 남아  
우리를 위협하는 것이다. 국제적인 환경분쟁의 기본원칙, 오염자부담원칙은 배출당  
사자의 책임을 요구한다. 그래서 역사적 책임의 문제가 제기될 수밖에 없다. 기후위  
기에 대한 최초의 기본협약인 유엔기후변화기본협약(UNFCCC)도 선진국과 후진국의  
차별화된 책임과 선진국의 선도적 역할을 강조하였다.

문제를 해결하는 방법은 대기에 축적된 온실가스의 총량을 약 1000기가 톤 이내로  
제한하는 것이다. 1000기가 톤이 문제를 일으키지 않으면서 지구대기가 온실가스를  
담을 수 있는 용량이다. 지금까지 인류는 300기가 톤 이상을 배출했다. 700기가 톤  
에 못 미치는 남은 온실가스 배출허용량을 누가 얼마나 쓰는가를 결정해야 한다.



[그림 V-1] 2010년 이산화탄소 배출권 할당을 기준으로 한 할당방식 간 비교. 출처: Ju et al.(2021)

유럽과 북미 그리고 한국과 일본을 포함한 일부 신흥국들이 경제개발을 위해 대부분 배출하였다. 최근 세계 인구의 절반을 차지하는 중국, 인도 등 개발도상국들의 배출이 급격히 늘었지만 누적 배출 총량은 다른 지역에 못 미친다. 누가 얼마나 남은 배출허용량을 써야하고 누가 얼마나 배출저감을 위한 기여를 해야 하는가? 이것이 지금 인류가 풀어야 할 문제이다.

공정한 문제해결에 대한 오랜 논쟁 속에서 두 가지 원칙이 중요하게 다루어졌다.<sup>39)</sup> 먼저 역사적 책임의 원칙(historical accountability)은 각국이 과거와 현재 온실가스 누적 배출량만큼의 책임을 지워야 한다는 것이다. 둘째는 평등한 권리의 원칙(equal treatment)이다. (과거와 현재 지역별 혹은 국가별 일인당 배출량이 동일하다면) 지역과 국가를 불문하고 남은 온실가스배출 총량에 대한 개개인의 권리는 평등해야 한다는 것이다. 두 공정성의 원칙 여부에 따라 크게 네 가지 할당방식을 생각할 수 있다. 두 원칙을 모두 충족하는 공정한 온실가스 배출한도 할당방식이 역사적 책임을 고려한 일인당 균등배분 HEPC(historical equal per capita)이다.<sup>40)</sup> 국가별 온실가스 배출한도를 인구 비례로 할당하는 일인당 균등배분 EPC(equal per capita)는 역사적 책임의 원칙에는 반하나 평등한 권리를 인정한다. 현재 배출량에 비례하여 할당하는 현배출량비례배분 EPE(equal per (current) emissions)는 현재 배출이 과다한

39) 관련된 문헌 정리와 공정한 배분원칙에 대한 이론과 실제에 대해서 필자의 하기 논문을 참고하기 바란다. Biung-Ghi Ju, Min Kim, Suyi Kim, Juan D. Moreno-Tertero, "Fair international protocols for the abatement of GHG emissions," Energy Economics, Volume 94, 2021, 105091, ISSN 0140-9883, <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.105091>.

40) HEPC와 다른 할당방식 그리고 공정성의 원칙에 대한 보다 학술적인 논의는 Ju et al. (2021)를 참고하기 바란다.

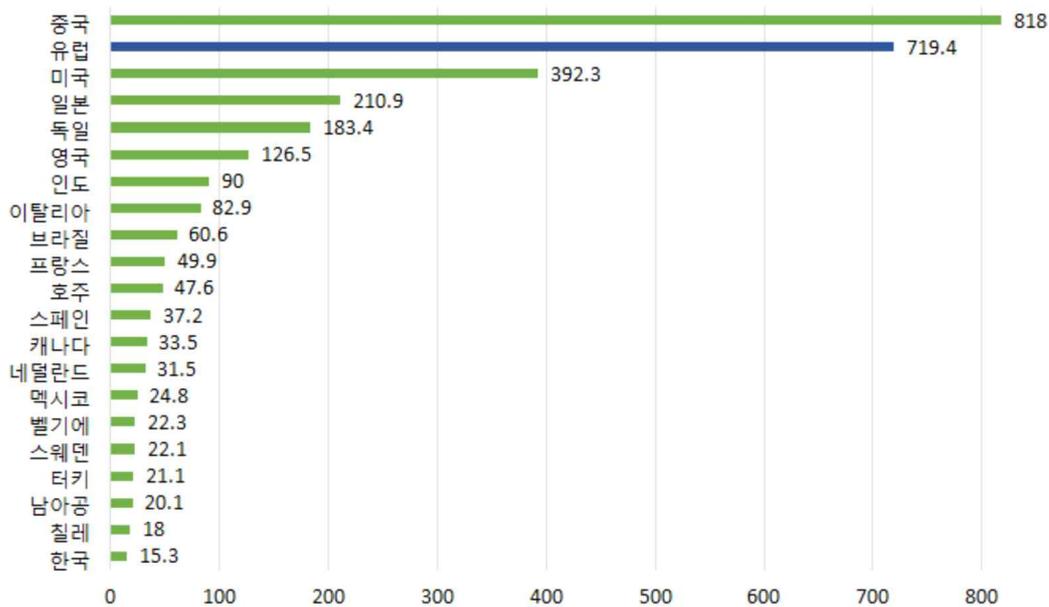
나라의 기득권을 존중하여 두 공정성의 원칙 모두에 반한다. EPE에 역사적 책임을 일부 부과하는 할당방식이 역사적 책임을 고려한 현배출량비례배분 HEPE(historical equal per emission)이다.

2010년 한 해 동안의 배출총량을 기준으로 국가별 배출한도를 할당하는 문제에 국한하여 네 가지 할당방식을 적용하여 비교한 것이 [그림 V-1]이다. 이 그림의 회색 막대는 교토의정서에 따른 국가 별 연간 온실가스 배출량 할당을 나타내는데 회색 막대와 가장 유사한 것이 기득권을 보장하는 할당방식 EPE이고 가장 큰 차이를 보이는 할당방식이 공정한 배분방식 HEPE라는 것을 쉽게 알 수 있다. 교토의정서 혹은 EPE와 공정한 배분방식 HEPE의 큰 격차를 보면 선진국과 후진국 진영 간의 이해상충의 심각성을 이해할 수 있다. 특히 EU와 미국의 매우 큰 음의 할당량은 이 두 지역이 더 이상 온실가스배출을 할 수 없을 뿐만 아니라 저개발국의 온실가스 감축에 음의 할당량의 크기가 나타내는 만큼 기여할 것을 요구하는 것이다.

공정한 배분방식 HEPC는 과거, 현재, 그리고 미래 세대 모든 개개인에게 그 사람이 속한 국가나 지역과 무관하게 동등한 배출권을 허용하는 할당 방식이다. 국가 간 일인당 과거, 현재 그리고 미래 배출한도가 HEPC 하에서 균등하다는 의미이다. 따라서 과거 배출이 극히 적었던 저개발국의 경우 실제 배출은 배출한도에 미달하였고 그 차이만큼을 현재와 미래세대가 추가 확보할 수 있게 된다. 선진국의 경우는 실제 배출이 배출한도를 초과하였고 그 차이만큼 현재와 미래세대의 배출한도에서 차감해야 한다. 따라서 HEPC는 저개발국에게 선진국이 과거 경제개발을 위해 필요로 했던 온실가스 배출량과 동일한 배출한도를 보장받을 수 있도록 한다는 경제개발의 기회평등을 내포한다. EU와 북미 선진국의 마이너스 배출권은 저개발국의 평등한 경제개발기회를 보장하도록 필요한 에너지를 저렴하게 (화석연료 에너지와 같은 비용으로) 공급하는 방식으로 실현될 수 있다. 이렇게 HEPC를 통해 탄소중립의 목표 달성과 동시에 저개발국의 경제개발에 대한 기회도 보장할 수 있다.

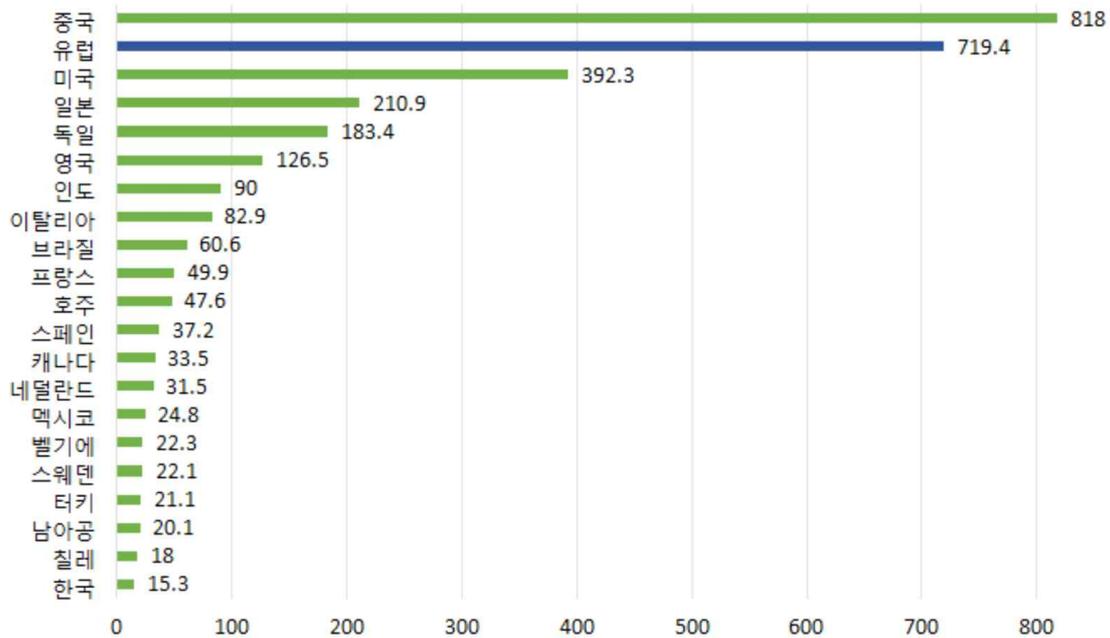
공정한 배분방식 HEPC와 교토의정서 사이의 매우 큰 격차는 선진국과 후진국의 이해상충의 크기를 나타낸다. 앞으로 전개될 새 기후체제에 대한 협의과정에서 일어난 갈등을 예상할 수 있다. 2021년 7월 EU집행위는 탄소국경조정제(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) 초안을 발표했다. 이에 따라 탄소집약도가 높은 철강, 시멘트, 화학 등을 중심으로 2026년부터 탄소 무역장벽이 시행될 것이다. 미국도 조만간 탄소국경조정제를 도입할 것으로 예고하고 있고 중국, 인도, 러시아 등이 이런 미국과 EU의 움직임에 강력히 반발하고 있다. 이처럼 기후위기와 온실가스 배출저감과 관련된 국가 별 의무이행 문제가 새로운 무역전쟁의 원인이 될 수 있다. 한국과 같이 무역의존도가 높은 나라는 이런 무역전쟁에 선제적으로 대비해야 하고 무엇보다도 에너지전환에 성공적으로 대비하는 것이 급선무라 할 수 있다.

그러나 한국은 다른 주요 선진국과 비교할 때 에너지전환에 크게 뒤처져 있다. 전력부문의 탄소집약도가 다른 선진국보다 훨씬 높은 것이 현실이다. EU 선진국과 북미 그리고 중국과 인도의 경우 풍력과 태양광이 가정 저렴한 에너지원이 될 정도로 지난 10년 간 재생에너지 발전비용이 빠르게 하락했다. 그러나 한국의 경우 발전원가가 가장 저렴한 에너지원이 아직도 석탄이다. 지리적 여건과 인접국들과의 에너지 협력을 어렵게 하는 지정학적 문제도 원인이지만 무엇보다 재생에너지 개발과 투자에 소극적이었기 때문이다. 재생에너지 설비투자 규모를 다른 주요국과 비교한 [그림 V-2]의 자료는 한국의 투자 규모가 최하위권이라는 것을 보여준다. 지난 10년간 재생에너지 설비투자 총액이 칠레, 남아공, 터키보다 낮은 최하위 수준이고 다른 선진국과의 격차도 매우 커서 EU의 1/5 수준에 불과하다. 우리나라가 2050 탄소중립을 달성하는 길은 멀고도 험한 수밖에 없다는 것을 잘 보여준다.



[그림 V-2] 국제 재생에너지 설비투자 (단위: 십억 USD)

자료출처: Frankfurt School (2020), “Global Trends in Renewable Energy Investment 2020”, p.31. (재인용: 조일현·이재석 2020, “국제 신재생에너지 정책변화 및 시장분석”, KEEI 보고서 20-27)



〈그림 V-3〉 국제 재생에너지 설비투자(단위: 십억 달러)  
 자료출처: Frankfurt School (2020), "Global Trends in Renewable Energy Investment 2020", p.31. (재인용: 조일현·이재석 2020, "국제 신재생에너지 정책변화 및 시장분석", KEII 보고서 20-27)

#### 나. 포용적 에너지 전환

에너지 전환의 비용과 편익을 사회구성원 모두가 나누어 가지는 포용적 전환으로 사회적 연대와 통합이 이루어질 때 에너지 전환도 순조롭게 진행될 수 있다. 그러기 위해서는 전환과정에서 특정 지역, 특정 산업과 노동자, 혹은 특정 계층에 피해와 고통이 집중되는 것을 막아야 한다. 이러한 포용적 에너지 전환을 위한 대책도 현재 부재하다. 정부는 ‘탄소중립 사회로의 공정한 전환’을 목표로 하고 있지만 공정한 전환을 위해 구체적인 대책 마련이 필요하다. 화력발전소가 위치한 지역과 발전 노동자들이 에너지 전환과정에서 겪을 타격을 어떻게 줄일 것인지, 지역경제의 산업전환과 발전 노동자들의 재교육과 고용전환을 어떤 방식으로 이룰 것인지에 대한 구체적인 정책이 필요하다. 가장 큰 타격을 입을 수 있는 발전공기업들의 경우 기업 간 협력을 통해 고용문제 해결과 녹색전환에 주도적 역할을 할 수 있는 길을 열어줄 필요가 있다.

에너지 전환과정에서 발생하는 지역경제와 고용의 충격을 최소화하기 위해서는 중앙정부, 지자체, 지역주민, 기업과 노동자들이 참여하는 사회적 협의체와 전환기금의 확보가 필요하다. 신재생발전 혹은 녹색산업의 원활한 지역 유치를 위해서는 주민참여와 수익공유형 프로그램과 같이 주민 수용성을 높일 방법을 개발할 필요가

있다. 포용적 에너지 전환을 위해 발전산업과 같이 탄소집약도가 높은 산업과 노동자들의 전환비용에 대한 지원이 필요할 것이다. 타격이 큰 지역의 녹색전환과 지역경제 활성화를 지원하고 신산업 육성과 노동자의 재교육과 재배치를 위한 정책적 지원 또한 필요하다.

유엔환경계획(UNEP)과 국제노동기구(ILO)가 공동으로 발의한 녹색 일자리 이니셔티브(Green Jobs Initiative)는 정부, 기업, 노동자의 협력을 통해 좋은 녹색 일자리 창출과 직업 전환을 실현할 수 있도록 정책과 프로그램을 개발하는 것을 목적으로 한다. 에너지 전환을 순조롭게 달성하기 위해서 사회정책과의 조화가 필요하다는 인식에 기반하고 있다. 좋은 일자리가 부족한 현실에서 에너지 전환은 새로운 녹색 일자리를 창출할 수 있는 기회를 제공한다. 일자리 창출을 위해 재생에너지 산업뿐만 아니라 새로운 녹색산업 육성을 위한 정책과 프로그램 개발도 필요하다.

EU의 ‘순환경제 육성계획(circular economy action plan)’ 과 ‘농장에서 식탁으로 전략(farm-to-fork strategy)’ 은 좋은 사례다. 전자는 재사용과 재활용을 통해 에너지 소비와 탄소배출을 줄일 뿐만 아니라 관련 산업의 일자리 창출을 목적으로 한다. 후자는 지속가능한 먹거리 경제를 통해 지역경제를 활성화하고 지역생산자, 기업 그리고 소비자의 상생협력과 새로운 좋은 일자리 창출을 목적으로 한다. 탄소발자국(carbon footprint)에 비례한 탄소세는 이 두 정책의 효과를 높일 것이다. 탄소발자국이 낮은 지역 경제와 소상공인의 경쟁력은 강화되고 지역 일자리의 질도 향상될 것이다.

에너지 효율적인 건축과 리모델링 사업 또한 혁신적 중소기업이 진입하여 좋은 일자리를 창출할 수 있는 새로운 시장이다. 저소득층과 낙후지역의 주택개조사업 그리고 학교, 병원, 관공서 등 공공시설의 에너지 효율 개선사업이 우선 이루어져야 한다. 이 과정에서 혁신적인 중소기업을 육성하고 좋은 일자리를 창출할 수 있을 것이다.

에너지 전환을 위해 수요관리는 필수적이다. 그러기 위해서는 가격의 정보전달 기능을 살려야 한다. 탄소배출 비용을 포함한 발전 비용과 전력 수요에 대한 정보를 반영해 도소매 가격이 결정되도록 가격결정 체계를 개선해야 한다. 단, 재생에너지 발전 비중이 확대되는 과정에서 발생할 수 있는 가격 변동성과 전력공급 불안정성을 최소화하려면 전력산업의 공공성은 강화될 필요가 있다.

이를 위해서 전력공기업의 권한과 책임을 강화해야 하고 전문성과 독립성도 제고해야 한다. 흔히 공기업의 역할이 강화되는 것을 시장의 축소로 오해하는 경우가 많다. 가격기구가 작동하는 한 시장은 축소될 수 없다. 공기업은 영리기업과 달리 공

공성을 목적으로 한다. 따라서 시장의 원활한 작동과 공공성을 동시에 추구하려면 공기업의 역할을 최대한 활용할 필요가 있다. 우선 에너지 공기업의 전문성, 독립성, 책임성을 강화해야 한다. 그래야 공급 안정성의 희생을 최소화하면서, 분산형·참여형 미래 에너지 시스템을 구축할 수 있다. 다른 선진국에 10년 이상 뒤쳐진 재생에너지 개발에 최대한 박차를 가해야 한다. 에너지 공기업을 기술발전을 선도하는 혁신 주체가 되게 하고 정보통신 기술과 인프라를 최대한 활용한다면 탄소중립이란 시대적 과제를 극복하여 기술선도국으로 도약하는 좋은 기회가 될 것이다.

#### (6) ESG와 사회적 가치

소비자와 시민의 윤리적 행동과 사회적 성과를 추구하는 자본주의의 물결은 20세기 말부터 서서히 시작되었다. 영국 정유회사 BP의 멕시코만 기름유출 사고, 나이키의 아동노동 스캔들, 다국적 의류기업의 방글라데시 다카지역 공장 붕괴사고 등 글로벌 무역이 일으킨 환경재난, 비윤리적 기업 활동과 그로 인한 사회적 사고들이 범국가적으로 소비자들의 분노와 행동으로 이어졌다. 위기에 몰린 다국적 기업들은 사회적 책임에 대한 관리의 필요성을 자각하기 시작했다. 21세기에 접어들어 기업의 사회적 책임은 기업경영의 한 부분으로 보편화되었다. 미국의 500대 대기업 대부분이 사회적 책임을 관리하는 부서를 두고 있는 것이 이를 보여준다. 이런 변화는 소비자들의 윤리적 소비와 행동이 없이 이루어질 수 없었을 것이다. 사회적 책임경영은 기업가의 도덕성, 사회적 성과 등에 대한 내재적 동기보다는 장기적 이익, 사회적 위험관리와 기업의 지속가능성이란 영리기업 본연의 목적에 충실한 활동이라 할 수 있다.

영리기업과 달리 기업가 스스로 사회적 성과를 추구하는 기업을 사회적 기업이라고 부른다. 사회적 가치와 사회적 성과를 추구하는 사회적 기업과 소비자로 이루어진 사회적 경제도 여러 선진국을 중심으로 확산되었다. 사회적 경제는 돈 벌이만 추구하는 자본주의가 아니라 다양한 가치를 추구하는 자본주의를 위한 실험이라 생각한다. 그러나 사회적 경제 실험이 작은 변화를 넘어 자본주의를 근본적으로 바꾸는 성과를 냈다고 보기는 어렵다. 소비자와 시민이 스스로 소비와 정치참여를 통해 사회적 성과에 투표한다면 영리기업도 사회적 기업과 같은 행동을 하게 된다. 영리활동을 위한 기업가 정신이 사회적 성과를 통해 사회적 가치를 창출하는 동기와 일치하게 되는 것이다. 지금 글로벌 다국적 기업들이 온실가스 배출이 없는 생산활동을 약속하는 RE100 선언에 나서는 것이 바로 그런 변화가 현실이 되고 있음을 보여준다. 기후위기는 지금까지 작고 느린 변화를 가속화시키는 자본주의 대전환의 역사적 기회를 만들고 있다.

더 이상 지금처럼 경제활동을 지속하다가 후손들이 공멸할 수 있다는, 과학적 모

형에서 얻어진 무시무시한 전망 앞에서 각성하지 않을 소비자와 시민은 없을 것이다. 기후위기는 인간의 경제활동에 대한 소비자와 시민의 성찰과 도덕적 반성을 촉발하였다. 서유럽을 중심으로 많은 나라들이 이런 국민적 지지에 힘입어 1992년 유엔기후변화기본협약(UNFCCC) 그리고 1997년 교토의정서에 합의하게 된 것이다. 소비자와 시민의 도덕적 각성은 또한 기업과 투자자를 변화시킨다. 2020년 세계경제에 심각한 타격을 가한 코로나19 팬데믹 속에서 파리협약에 뒤이은 글로벌 사회의 온실가스 감축 협상이 빠르게 진척되었다. 주요 선진국들이 2050탄소중립을 선언하고 이를 위한 중장기 로드맵을 제시하였다. 이런 변화 속에서 다국적 빅테크 기업과 대형 투자기관들을 중심으로 환경(Environmental), 사회(Social) 그리고 지배구조(Governance)의 성과를 강조하는 ESG 경영이 새로운 기업경영과 투자의 표준으로 자리 잡고 있다.

이런 변화는 기업과 투자자에게 ESG 성과의 사회적 가치 그 자체가 새로운 경영의 목적이 되었기 때문이 아니다. ESG 성과를 통해 앞으로 전개될 온실가스 감축을 위한 국가 간 협약과 새로운 무역질서에 선제적으로 대비한다는 영리기업 본연의 동기, 경제적 수익 극대화를 위한 것이다. 기업의 장기적 지속가능성을 위한 수단으로 ESG 성과가 필요하고 때로는 ESG 성과가 기업 간 경쟁과 공격적 마케팅의 도구가 될 수도 있기 때문이다. ESG 성과에 따라 소비자와 시민의 선택이 이루어지고 기업의 경제활동에 대한 규제가 이루어진다면 영리를 추구하는 기업과 투자자도 ESG 성과를 추구하지 않을 수 없는 것이다. 기업과 투자의 ESG 전략의 방향은 기후위기와 기후체제가 향하는 좌표가 결정하고 기후체제의 좌표는 소비자 주권, 시민 주권이 만드는 자본주의의 새로운 좌표에 따라 결정될 것이다.

그러나 지나친 낙관은 금물이다. 핵무기개발국에 독점권을 허용했던 핵확산금지조약(NPT)과 같은 오류를 범해서는 안 된다. 나쁜 행동의 결과를 나쁜 행동의 주체가 다른 구성원들을 위협하거나 지배하는 수단으로 만든다면 실패할 수밖에 없다. 세계시민의 평등한 권리와 역사적 책임을 존중하는 국제핵무기폐기운동(ICAN)의 정신이 필요하다. 저개발 지역의 세계시민들도 인류의 공유자산인 현대과학기술의 혜택, COVID19 백신에 대한 공평한 권리를 보장해야 한다는 COVAX의 정신이 기후위기 극복을 위해서도 필요하다. 새로운 기후체제에서 탄소저감의무와 선진국의 재생에너지기술패권으로 저개발지역, 개발도상국의 경제개발의 사다리를 걷어차게 된다면 2050 탄소중립을 달성할 수 없을 것이다.

2018년 세계 최대 자산운용사 BlackRock의 Laurence Fink 회장은 Annual Letter to CEOs에서 상장 혹은 비상장의 모든 기업은 사회적 목적에 부합하는 기업활동을 해야 한다고 지적하였다(“Society is demanding that companies, both public and private, serve a social purpose.”). 기업은 주주의 이익만이 아니라 자연을 포함한

이해관계자의 이익 혹은 후생을 기업 목적으로 추구해야 하며, 이익이 줄더라도 사회적 가치를 지향하자고 제안했다. Laurence Fink의 제안을 계기로 이제는 주식시장에서 거의 60% 수준의 지분율을 점하는 다수의 기관투자자들이 ESG를 기업이 추구해야 하는 가치로 인식함에 따라 ESG는 기관투자자들이 주도하는 상황이 되고 있다.

ESG의 핵심은 기업 외부성의 내재화다. Milton Friedman(1970)은 시장의 완전성을 전제로 외부성은 정부가 담당하고 기업은 외부성에 신경쓰지 않고 이윤추구만 해야 하는 것으로 여겼다. ESG는 밀튼 프리드만의 주장이 갖는 한계를 인정하고 시장이 스스로 외부성을 내재화하고자 한다. 그렇다면 이러한 목적의 ESG는 과연 성공할 것인가?

ESG의 시작은 CSR(Corporate Social Responsibility)이다. CSR은 기업의 사회적 책임을 처음 제시했고, GCC(Good Corporate Citizenship)는 기업이 CSR을 구체적으로 실천하는 기준을 제시했다. ESG(Environmental, Social, Governance)는 CSR을 실천하는 방안의 하나로 PRI(Principles for Responsible Investment)를 발표하였다. GCC가 기업 경영자의 관점에서 CSR을 실천하는 책임과 방안을 정한 것이고, ESG는 기업의 주인이라고 할 수 있는 주주(투자자)의 관점에서 CSR을 실천하는 기준을 정한 것이다. CSV(Creating Shared Value)는 CSR을 한층 더 진화한 것이다. CSR가 ‘남는 파이를 나누는’ 방식이라면, CSV는 기업이 사회적 가치에 부합하는 혁신과 장기적 전략을 통해 ‘파이를 키우는’ 방식으로 동반성장의 철학을 담고 있다.

ESG의 성공을 위해서는 주주들이 얼마나 아담 스미스의 도덕 감정론이 말하는 도덕 감정을 충실히 가지고 있는지 여부가 중요하다. 설령 기업이 ESG를 추진하는 과정에서 다소의 적자가 발생하더라도 ESG를 지속적으로 추진이 될지 여부는 주주의 결정에 달려 있다. 현재의 규제와 법적인 측면에서 기업의 ESG 활동에 대한 최종적인 의사결정권자는 주주다. 이에 따라 개인의 경제적 이익을 자유롭게 추구하되 사회의 도덕적 한계 내에서 합리적으로 자제할 수 있는 주주인지 여부가 핵심. ESG에 의해 이해관계자의 이익을 고려하더라도 주주는 기업의 의사결정에서 여전히 가장 중요한 위치를 가진다.

대기업과 중소기업간 동반성장 여부는 ESG 성공여부를 평가하는 기준이 될 수 있다. 중소기업은 대기업의 중요한 이해관계자에 해당. 부실기업이 ESG 경영으로 인정받는 ESG washing은 주의해야 할 사항. Larry Fink의 견해에 따르면<sup>41)</sup> 중소기업은 ESG를 할 여력이 없어서 기업투자를 받지 못할 가능성이 크고 이에 따라 도태

41) Larry Fink's 2021 letter to CEOs  
<https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-ceo-letter#>

되거나 부도가 나서 결국 ESG를 할 수 있는 대기업 중심의 경제력 집중이 초래될 가능성이 있다. 따라서 건강한 기업 생태계를 위해서는 ESG 자체를 대기업과 중소기업의 상생 프로그램으로 추진할 필요가 있다.

다만 ESG가 부실기업의 부실 위상에 활용될 가능성을 적절히 억제하는 것이 필요하고, 제도적으로 주주를 중심으로 한 지배구조 하에서 얼마나 실질적으로 이해관계자의 이익을 보호할 수 있는지 여부가 관건이 될 수 있다.

미국 회사법상 주주중심주의는 미시간주 대법원 판례인 1919년 Dodge v. Ford Motor Company에 의해 확립되었으며 여전히 다수설로서의 위치를 유지하고 있다. 1914년 포드는 종업원 5200명의 일급을 100% 높은 5달러로 인상하였는데, 이에 대한 당시 주주의 한 사람이었던 Dodge의 소송에 대해 대법원은 “영리회사는 원칙적으로 주주들의 투자수익을 위해 조직되고 운영된다”는 판결을 내렸다. 법원은 포드가 개인 돈으로 자선 목적의 사업을 하는 것은 문제가 되지 않으나 회사 돈을 사용하는 것은 허용할 수 없다고 했다. 회사 역시 자선업을 위한 지출을 할 수는 있으나 사업상의 이유가 있어야 하며, 사업상의 이유는 주주 부의 증대를 의미하였다.

동반성장은 주주중심주의를 극복하는 대안이 될 수 있을까? 주주중심 지배구조의 극복을 동반성장의 첫걸음이라고 한다면, 이러한 사례는 독일에서 찾을 수 있다. 독일에서는 노동이사제 등 이해관계자가 지배구조에 참여하는 모델을 이미 법제화하였으며 오랜 전통을 만들어 왔다. 앞에서 본 바와 같이 독일의 총요소생산성의 경제성장 기여율이 우리나라보다 두 배이상 높은 원인은 이러한 지배구조의 차이에서 기인한 바가 어느정도 있지 않을까?

#### (7) 사회와 교육의 혁신: 사회투명성과 혁신역량 강화

사회혁신이 필요하다. 우리 사회가 양극화의 나락으로 빠져든 이유는 단순히 경제 성장 전략의 문제만은 아닐 수 있다. 우리 사회가 하나의 건강한 공동체가 되기 위해서는 먼저 부정과 부패의 구조가 일소되어야 한다. 그래야 국민이 진정으로 화해할 수 있고, 사회의 발전을 위해 힘을 합칠 수 있다.

교육혁신이 필요하다. 과거 한국경제 고도성장의 주역은 과감한 투자로 대량 육성한 산업화 맞춤형 인재들이었다. 그러나 이제부터 미래를 이끌 핵심 역량은 유연하고 창의적인 인재들이다. 그렇다면, 이러한 핵심 인재들은 어떻게 육성해야 할까? 그 답은 바로 체덕지에 바탕을 두고 창의력을 함양하는 교육에 있다.

#### (8) 세대 간 계층이동성 제고(기회균등)

최근 2030 청년층의 박탈감이 매우 높다. 5060 기성세대의 젊은 시기와 비교하여 20년이 조금 넘는 기간 동안 세 번의 심각한 경제위기(1997년 금융위기, 2007년 글로벌 금융위기, 2019년 코로나위기)를 경험하였고 경제성장의 정체로 충분한 일자리 기회도 누리지 못하였다. 더구나 소득불균형은 매우 심각한 수준에 이른다.

기회는 평등하고 과정은 공정하고 결과는 정의롭게. 이 표현은 대단히 중요한 내용을 담고 있었으나 진지하게 제도화되지는 못했다. 동반성장의 개념으로 새롭게 재해석될 필요가 있다.

기회평등은 진입장벽의 해소 혹은 완화를 의미한다. 소득에 따른 교육참여의 기회 격차는 기회의 불평등을 초래한다. 이를 해소하기 위해서는 교육제도의 개혁을 통해 공교육의 경쟁력을 제고하는 것이 필요하다. 공교육은 저소득계층의 자녀가 공부하는 거의 유일한 통로이기 때문이다. 젊은 층에 대한 주거비용과 육아비용 지원도 기회균등의 일환으로 생각해 볼 수 있다. 과정의 공정성은 절차적 투명성에 의해 보장되어야 하고, 결과의 정당성은 노력과 성과 간의 비례원칙에 따른 성과배분에 의해 보장되어야 한다. 우발적 요인에 의한 불평등 및 기회와 과정에서 발생한 정의롭지 못한 사기적 행위 등에 대한 시정 절차의 제도화가 필요하고, 청년층의 좌절에 대한 기회보상제도 도입이 검토될 필요가 있다.

#### (9) 금융의 불평등 완화기능

금융은 경제적 불평등을 심화시키는가 아니면 완화시키는가? 두 측면을 모두 다 가지고 있다. 불평등을 심화시키는 대표적인 사례는 예금 규모에 따른 금리차등, 자본시장에서 일정 자산 규모를 기준으로 한 투자기회의 제한 등이다. 금리차등과 투자 기회 제한 필요성에 대한 경제이론이 없는 것은 아니지만 결과적으로는 불평등을 야기하는 데 일조한다. 반면 불평등을 완화시키는 대표적인 사례는 중소기업에 대한 정책금융, 서민과 소상공인 등을 대상으로 하는 협동조합금융 등이다. 협동조합금융은 유럽에서 오랜 역사를 두고 발전해 왔다. 비울 때 우산의 역할을 하며 서민층에 대한 금융지원을 해오고 있다. 국내에도 많은 유형의 협동조합금융기관이 존재하는데 이들이 실질적으로는 서민금융으로서 역할을 충실히 했다고 보기 힘들다. 협동조합금융이 서민의 금융접근성을 높이고 소득양극화를 해소하는 역할을 할 수 있도록 이끄는 방법은 무엇일지에 대한 검토가 필요하다.

빅데이터를 이용한 금융배분은 한편으로는 중저신용자의 신용평가를 가능하게 함으로써 그들의 신용배분을 지원한다는 기대와 함께, 다른 한편으로는 빅데이터가 갖는 편향에 의해 오히려 자기확증에 따라 서민층에 대한 신용배분을 저해한다는 지

적도 있다. 어느 견해가 더 타당할 것인지를 판단하고 적절한 대응방안 마련이 필요하다.

금융의 초과이익공유제를 통해 금융회사의 이윤이 일정 수준을 초과할 경우 그 중의 일부를 일정 조건하에서 예금자, 투자자, 보험가입자 등에게 배분하는 방식의 가능성과 방안에 대한 검토가 필요하다. 특히 초과분배율에 대한 사회적 합의를 거쳐 소득불균형의 완화에 기여하는 방식으로의 공유제도 도입이 필요하다.

교육금융의 일환으로 Robert Shiller가 제안한 바 있는 재능있는 젊은이에 대한 교육투자 펀드를 조성하여 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. Robert Shiller는 채권형 방식을 제안하였으나 주식형 역시 검토할 필요가 있다.

부동산금융은 투기적 수요와 필요 수요를 적절하게 구분하는 데 어려움을 갖는다. 이 둘을 적절히 구분함으로써 서민의 기본적인 주거권 실현을 위한 필요 수요 중심의 금융지원이 가능하도록 하는 방안의 검토가 필요하다.

#### (10) 청년층을 위한 기부제도 활성화

청년층 교육지원과 소득 불평등 개선을 위한 기부가 활성화될 필요가 있다. 특히 저소득층 청년세대의 교육을 적극적으로 지원하기 위해 공교육 학교에 대한 기부를 크게 활성화할 필요가 있다.<sup>42)</sup> 이를 위해서는 기부에 대한 세제 제도의 개선방안에 대한 검토가 필요하다.

우리나라에서는 2013년말 세법개정 이후 기부금 소득공제가 ‘세액공제’로 바뀌면서 주요 기부자인 고소득자에 대한 세제혜택이 축소되어 그 결과 기부가 오히려 축소되어 왔다는 지적이 있다.<sup>43)</sup>

소득공제 방식은 소득이 많을수록 세율이 높아져서 세제혜택이 증가하지만, 세액공제 방식은 소득 수준과 무관하게 동일한 공제율이 적용된다. 과거 본인의 소득금액의 30%에 한하여 기부금을 소득공제할 때에는 개인의 소득이 1,000만원일 경우 100만원을 기부하면 100만원이 소득에서 차감되었다. 하지만 2014년부터 세액공제 방식으로 전환되면서, 연간 소득과 관계없이 15%의 세액공제만을 적용받게 되었다.

현행 15%(1천만원 초과분은 30%)의 세액공제 비율은 주요국과 비교해 낮은 수준이

42) 비영리법인이 아닌 영리목적의 비공익법인에 10억 기부했더니 “상속세 4억 내라”  
<https://www.joongang.co.kr/article/24107878#home>

43) 김동연, 기부활성화를 위한 세법상 지원제도 검토. 한국경제연구원. 2019.

다. 미국은 소득금액의 50% 한도 내에서 기부금을 소득공제하고, 영국은 기부액의 20~45%를 소득공제하며, 일본도 40%의 소득공제를 하고 있다.

<표 V-1> 국가간 기부에 대한 세제혜택의 상대적 크기 비교

순위	국가명	최고소득 세율(%)	소득세율대비 환급율(%)	10,000달러 기부에 대한 세제혜택의 금전가치 (usd)
1	싱가폴	20	300	6000
2	일본	50	100	5000
3	독일	45	100	4500
	중국	45	100	4500
	영국	45	100	4500
	호주	45	100	4500
9	미국	45	100	4499
10	이탈리아	43	100	4300
11	캐나다	43	100	4100
12	남아프리카	41	100	3500
	터키	35	100	3500
	아르헨티나	35	100	3500
	멕시코	35	100	3500
	베트남	35	100	3500
17	폴란드	32	100	3200
	필리핀	32	100	3200
19	아일랜드	40	78	3100
20	페루	30	100	3000
21	프랑스	45	66	2970
22	브라질	28	100	2750
23	이집트	25	100	2500
24	인도	30	50	1500
	<b>대한민국</b>	<b>42</b>	<b>36</b>	<b>1500</b>
26	러시아	13	100	1300
27	방글라데시	30	15	150
	나이지리아	24	0	
	사우디아라비아	0	0	

출처: [research.beautifulfund.org/blog/2018/05/15/](http://research.beautifulfund.org/blog/2018/05/15/)

#### 4. 단기, 중기, 장기 유형별 정책과제의 분류

##### (1) 단기 정책과제

이하에서는 동반성장을 위한 단기, 중기, 장기 정책과제를 제안하고자 한다. 현재 우리가 겪고 있는 경기침체는 경기순환이 아니라 구조적 문제다. 전 산업, 전 기업에 걸쳐 지속해서 경쟁력이 약화하는 상황은 단계별로 세밀한 전략을 요구한다. 향후 한국경제 활성화를 위한 체력 강화와 토대 구축에 필요한 정책은 빠르게 추진하고, 한국 경제 질서를 재구축하는 정책은 여유를 두고 천천히, 그러나 광범위하고 체계적으로 추진해야 한다.

우선 단기적으로, 협력적 경쟁에 기초하여 한국경제 활성화를 위한 체력 강화와 토대 구축에 필요한 정책과제는 크게 세 가지이다. 이는 현재와 같은 저성장과 잠재성장력이 급속히 낮아지는 추세가 굳어지는 것을 막고 양극화를 완화하기 위한 첫걸음에 해당하는 것으로 동반성장 단기 정책과제들로서, (초과)이익공유제, 중소기업 적합업종 선정, 정부사업의 중소기업 직접 발주 등이다. 이 세 개의 단기 정책과제는 한국경제의 체력 강화는 물론 양극화를 완화할 수 있는 효과적인 방안이 될 수 있다.

첫째, (초과)이익공유제는 대기업이 (목표한 것보다) 높은 이익을 올리면, 그것의 일부를 중소기업에 돌려 중소기업이 기술개발, 해외 진출, 그리고 고용 안정을 꾀하도록 도와주자는 것이다. 초과이익을 어떻게 정의할 것인지 여부는 각 사안마다 상황에 따라 정의될 수 있다. 이 아이디어는 일부의 주장처럼 결코 반시장적인 사회주의적 발상이 아니다.

둘째, 중소기업 적합업종 선정은 대기업이 지네발식 확장을 못하도록 하기 위해서이다. 현재 한국의 대기업은 온실 속의 화초다. 산업화 과정에서 국가와 국민은 ‘선택과 집중’ 전략으로 대기업에 수많은 법적·제도적 혜택을 주고 자원을 집중시켰다. 그것은 경제성장을 선도하면서 세계시장에 나가 경쟁하라는 취지였다. 그러나 창업주에서 2세, 3세로 경영권이 이전되면서 대기업 총수들은 창업주의 기업가 정신을 물려받지 못했다. 오직 경영권만 물려받았을 뿐이다. 그 결과 한국의 재벌 총수 일가는 끊임없이 골목상권을 침해하며 한국경제 생태계를 교란하고 있다. 기업하기 좋은 정책이 역설적으로 대기업 위주로 진행되면서 대기업이 굳이 세계시장으로 진출할 이유가 없어진 것이다. 따라서 중소기업 적합업종 선정을 통해 대기업이 세계시장으로 나가도록 유도하고, 동시에 중소기업이 경쟁력을 확보할 수 있는 토대를 만들어야 한다.

셋째, 정부 사업의 대부분은 대기업에 발주하고 대기업은 다시 자사의 협력사로 등록된 중소기업에 하청을 주는 구조다. 이런 구조에서는 일은 중소기업이 하고, 이익은 대기업이 가져감에 따라 중소기업은 자본·인력·기술을 축적할 수 없다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 정부가 조달청을 통해 재화나 서비스를 조달할 때 일정 비율 이상을 중소기업에 직접 발주하는 방안이 도입될 필요가 있다.

이러한 세 가지 동반성장 단기 정책과제는 기존의 불공정한 게임룰로 인해 대기업으로만 흘러가 고여 있는 돈을 중소기업에 합리적으로 흘러가도록 유도하는 데 기여할 것이다. 이를 통해 중소기업의 투자가 증가하고, 또한 생산증가와 소득증가를 가져옴으로써 궁극적으로 성장을 가능하게 하는 선순환의 메커니즘을 회복시킬 것이다.

## (2) 중기 정책과제

중기적으로 공동체 구성원 개개인이 행복한 사회를 만들기 위해서는 두 가지 문제를 해결해야 한다. 첫째, 현재 우리가 안고 있는 많은 문제의 원인이라고 할 수 있는 경제적 불공정을 근본적으로 해소하고 과도한 불평등을 완화해야 한다. 둘째, 지속 성장이 가능한 사회를 만들어야 한다. 성장 없이 정체되는 사회는 퇴보하여 사회구성원들의 삶의 질을 지속적으로 악화시키고, 결과적으로 인간의 실질적 자유까지 위축시킬 수 있기 때문이다. 개인의 실질적인 자유 확대를 위해서도 지속 성장이 가능한 사회를 만들어야 한다.

경제 불평등 완화와 지속 성장을 위해서는 무엇보다 중소기업의 육성이 필요하다. 그러기 위해서는 지난 50년간 지속한 수출 대기업에 편향된 경제정책을 대기업과 중소기업, 수출과 내수가 균형을 이루고 중소기업과 소상공인도 성장의 축으로 자리 잡아 성장의 과실을 골고루 나누어 가질 수 있는 동반성장 경제체제로 전환해야 한다.

## (3) 장기 정책과제

사회혁신: 우리 사회가 양극화의 나락으로 빠져든 이유는 단순히 경제성장 전략의 문제만은 아니다. 우리 사회가 하나의 공동체가 되기 위해서는 먼저 부정과 부패의 구조가 일소되어야 한다. 그래야 국민이 진정으로 화해할 수 있고, 사회의 발전을 위해 힘을 합칠 수 있다.

교육혁신: 과거 한국경제 고도성장의 주역은 과감한 투자로 대량 육성한 산업화 맞춤형 인재들이었다. 그러나 미래를 이끌 핵심 역량은 유연하고 창의적인 인재들이다. 그렇다면, 이러한 핵심 인재들은 어떻게 육성해야 할까? 그 답은 바로 체덕지에 바탕을 두고 창의력을 함양할 기회를 주는 교육에 있다.

## VIII. 향후 심화 정책연구 주제 리스트

### 1. 동반적 지속성장을 위한 성장과 분배의 조화방안

성장과 분배는 경제활동을 구성하는 요소다. 성장과 분배의 활동 그 자체가 서로 대립하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 성장과 분배는 마치 서로 대립하는 것처럼 여기는 견해가 있다. 성장론자와 분배론자의 구분이 그렇다. 이 구분 자체는 하나의 가설에 지나지 않는다. 성장과 분배의 대립은 마치 둘이 대상으로 하는 것이 다른 것처럼 여겨지게 하는데, 사실 이 둘의 대상은 동일하다. 다름아닌 수익이다.

수익을 키우고 수익을 분배하고자 하는 것이다. 성장과 분배가 대립한다는 가설은 엄밀히 말하면 경제활동으로서 성장과 분배의 대립이 아니라, 수익분배의 비율에 대한 대립이다. 성장과 분배 중 어느 하나의 선택에 대한 대립이 아니라 상대적인 분배비율의 크기에 대한 이견이다. 절대적 대립이 아니라 수익의 분배를 둘러싼 상대적 대립이다. 성장론자도 분배를 부정하지 않고, 분배론자도 성장을 부정하지 않는다. 경제활동의 현실에서는 서로가 서로를 부정할 수 없다. 그런 부정이 전제되면 계약 자체가 애초에 이루어질 수가 없다. 이 대립가설이 암묵적으로 전제하는 것은 성장으로 대변되는 수익분배 비율은 의사결정권자의 이익을 대표하는 것이고, 분배로 대변되는 수익분배 비율은 이해관계자의 이익을 대표한다. 현실 경제를 구성하는 경제활동으로서 성장과 분배는 적절히 조화되어야 한다. 이 필수적인 조화를 전제로, 적절한 수익분배 비율은 어떻게 결정하는 것이 바람직한가? 대립의 관점이 아니라 비례의 원칙에 따라 동반자적 관점에서 적절한 수익 분배비율을 어떻게 정할 것인지는 경제의 지속적 성장을 위한 중요한 과제에 해당한다.

기여도를 기준으로 하는 비례원칙에 비추어 분배비율이 왜곡되어 있을지라도 경제는 지속적으로 성장하는 모습을 보일 수는 있다. 의사결정권자가 바보는 아니기 때문이다. 분배율이 제로인 기업에 어떤 채권자가 자금을 제공하고 어떤 근로자가 일을 하겠는가. 분배를 하되 의사결정권자의 이익이 최대한 반영되도록 하고 이해관계자에 대해서는 비례원칙에는 위배되나 최소한의 수준이 유지되는 상대적 분배율을 선택할 것이다. 그렇다면 이러한 분배율은 사회적으로 최적인가? 그렇지 않다는 것은 너무나 당연하다. 계약에 참여할 유인을 저해하고 궁극적으로는 경제 전체의 성장을 훼손하는 결과를 초래한다.

## 2. 동반성장과 경제민주화

경제민주화는 현실의 시장경제에서 존재하는 경제주체들 간의 힘의 불균형을 해소하는 것으로 정의된다. 그런데 힘의 불균형을 해소해야 하는 관계는 서로 무관한 자가 아니라 애초부터 상호 계약관계를 통해 함께 경제활동을 이루어가는 자들을 대상으로 한다. 즉 경제적 동반자 간에 존재하는 힘의 불균형을 해소하는 것이 경제민주화다. 그렇다면 우리 사회에서는 모든 경제적 동반자가 마찬가지로 경제민주화의 요구에 직면하고 있는가, 아니면 특정 유형의 동반자가 더욱 큰 경제민주화의 필요성에 직면하고 있는가? 경제민주화는 일방적인 분배의 양보를 의미하는 것이 아니라 동반의 관점에서 비례원칙에 따른 적정분배를 의미한다.

중소기업에 대한 납품가 후려치기, 기술탈취 등은 종래 국내 대기업이 보여준 행태였다. 시장지배력을 기반으로 의사결정권한을 가진 대기업에 의한 이해관계자인 중소기업에 대한 불공정한 행위다. 그런데 이러한 문제점이 최근에는 빅테크 플랫폼

에서 나타나고 있다는 것이 국내외 공정거래당국의 판단이다. 미국 공정거래위원회에 의하면 빅테크 플랫폼은 더 이상 공정한 경쟁시장이 아니다. 양면시장을 대상으로 시장지배력을 가진 플랫폼은 계약 가맹기업뿐 아니라 소비자에 대해서도 시장접근을 제한하고 과도한 개인정보를 요구하는 등 가격 및 비가격 차별을 초래한다.

기존 대기업 등을 대상으로 한 경제민주화의 필요성이 이제는 빅테크 플랫폼으로 전환된 양상을 보이는 상황에서 빅테크의 양면시장 고객에 대한 동반자로서의 관계 설정과 의무 부과는 디지털 시대의 경제민주화를 위한 중요한 과제일 수 있다.

### 3. 초과이익공유제 도입을 위한 정상분배율과 초과분배율의 결정

정상분배율과 초과분배율의 분배율을 누가, 어떤 기준으로, 얼마로 정할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 사적 계약으로 할 것인지 아니면 사회적 계약의 형태로 할 것인지 판단이 필요하다. 또한 이해관계자의 대상 범위를 어느 정도로 잡을 것인지에 대한 논의도 필요하다. 인센티브 혹은 규제의 관점에서 정부의 역할은 무엇이 바람직할 것인지에 대해서도 논의가 필요하다.

### 4. 중소기업적합업종 제도의 개선과제 도출

중소기업적합업종에 대한 구체적인 분류기준을 엄밀히 논의할 필요성이 있다. 대기업의 골목상권 침해는 서민경제의 유지를 위해서뿐 아니라 대기업의 기업가 정신 유지와 발전을 위해서도 바람직하지 못하며 적절히 억제되어야 한다. 국내에서 중소기업 업종제도는 1979년에 도입되었으나 2006년에 폐지되었다가 2011년 동반성장 위원회를 통해 다시 도입되었다. 현행 제도는 진입자제, 확장자제, 사업축소, 사업이양 등 대기업에 의한 중소기업 특정업종 진출에 제한을 가하고 있다.

중소기업적합업종 제도가 단순히 중소기업을 보호하는 데 있는 것은 아니다. 대기업에 의한 시장지배력 행사를 제한함으로써 중소기업의 경쟁력을 보호하는 데 있다. 자본조달의 경쟁이라는 점에서 중소기업은 기술적 우위를 가진 경우에도 대기업을 이기기 힘들다. 이런 관점에서 중소기업적합업종제도는 경쟁조건의 차이에 의한 불공정 가능성을 제한하고 장기적으로는 대기업과 중소기업 간 상생협력 모델을 창출하는 데 목적이 있다.

지난 10년 이상 지속되어 온 중소기업적합업종 제도의 성과를 평가하고 개선과제를 도출하는 것이 필요할 수 있다.

### 5. 정부사업 중소기업 중심 발주체제 구축방안

기존 대기업을 중심으로 이루어지던 정부사업 발주를 중소기업 중심 혹은 대기업과 중소기업간 협력 체제로 발주를 전환하는 구체적인 방안을 검토할 필요가 있다.

#### 6. 대기업과 중소기업 간 동반협력 계약의 모범 사례 도출

미국의 크라이슬러사(자동차)와 캐리어사(에어컨) 간 목표이익 초과분에 대해 협력사에 보너스를 지급하는 ‘수익공유계획(GSP: Gain Sharing Plan),’ 영국의 롤스로이스사의 ‘판매수입공유제(Revenue Sharing),’ 미국의 프로스포츠 미식축구리그(NFL)의 수익균등분배 등의 참고로 하여 국내에서 가능한 산업 유형별 사례를 도출하는 것이 필요하다.

#### 7. 빅테크의 양면시장 고객후생과 경쟁구조 개선을 위한 동반자의무 유형과 과제

빅테크 플랫폼은 경쟁시장이 아니다. 이는 최근 글로벌 사회에서 내린 판단이다. 플랫폼의 양면시장 고객의 후생을 해치는 빅테크의 시장지배적 우월적 행위뿐 아니라 플랫폼 생태계가 갖는 반경쟁적 경제구조(economic structure) 역시 심각한 문제로 지적된다. 이러한 문제점에 대한 해결은 단지 빅테크에 대한 억제의 차원이 아니라 “동반”의 관점에서 모색되는 것이 바람직하다. 빅테크의 “bigness”가 문제가 아니라 “winner-take-all”이 문제다.

#### 8. 빅테크 플랫폼의 개방형 혁신 촉진을 위한 디지털 기본법(서면법)의 원리와 제정 방안

빅테크 플랫폼의 주된 특징의 하나는 DNA(data-network-activities)에 의한 독점지향성이다. 이러한 특징을 전제하면서도 어떻게 개방형 혁신이 가능하도록 할 것인지 여부는 쉬운 문제가 아니다. 이것은 독점지향형 DNA를 경쟁지향형 DNA로 전환하는 것에 해당하는 것이다. 최근 국내에서 이루어진 인앱결제 방지법은 빅테크 결제 시스템의 경제적 구조를 오픈함으로써 독점지향형을 경쟁지향형으로 성공적으로 전환시킨 사례에 해당한다. 이는 거래제한과 독점을 지향하는 행위를 금지하는 Sherman Act와 같은 취지를 가진 것으로 볼 수 있다. 다만 인앱결제 방지법은 결제수단에 국한한 것인데, 이법의 취지는 반드시 결제수단만에 한정되는 것은 아니다. 가맹기업을 자사계열과 비자사계열로 구분하고 자사계열에 유리한 계약과 플랫폼 거래접근성을 부여하는 행위, 과도한 개인정보 요구와 개인정보에 기반한 서비스 등 가격 및 비가격 차별 등이 모두 그 대상이 될 수 있다. 인앱결제 방지법의 취지를 보다 확대하여 Sherman Act와 Clayton Act의 취지를 모두 담은 기본법 제정의 가능성을 검토하는 것이 필요하다.

## 9. 동반성장의 법적 기초 확립을 위한 과제: 헌법적 가치로서의 해석 가능성과 법제 개선과제

동반성장이 하나의 제도로서 자리매김을 하기 위해서는 법적 힘을 확보할 필요가 있다. 자발적 사회계약으로서의 역할 뿐 아니라 제도에 기반하여 법적인 힘을 확보함으로써 동반성장이 경제활동 일반에 대하여 유효한 의미를 가질 수 있다. 이러한 논의의 기반을 위해 동반성장이 헌법적 가치로서 위상을 갖는지 여부를 검토하고 하위법제에서 실체적 의미를 갖도록 하는 법제화 작업은 중요한 의미를 갖는다. 독일에서 미래세대 후생법을 제정한 것은 세대간 동반성장을 위한 법제 마련의 모범적 사례라고 할 수 있다.

동반성장을 저해하는 법적 환경을 해소함과 동시에 동반성장을 보다 적극적으로 지원하기 위한 법적 환경을 마련하기 위한 노력이 필요하다. 헌법 정신에 기초하여 관련 법률의 제개정 필요성을 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 공정거래법, 금융법, 환경관련 법률, 대기업과 중소기업 간 동반성장을 위한 기본법, 중앙과 지방의 동반성장을 위한 기본법, 세대간 동반성장 지원법, 남북교류를 촉진하기 위한 기본법 제정 등이다.

## 10. 역사적 책임원칙과 평등한 권리원칙에 기반한 국내외 공정하고 포용적인 에너지 전환

기후위기는 곧 생존위기에 해당한다. 이러한 위기에 직면하여 피할 수 없는 에너지 전환을 어떤 기준에 의해 실현할 것인가가 검토되어야 한다. 무엇보다도 역사적 책임원칙과 평등권리원칙에 근거하여 이루어지는 것이 바람직하며, 이 원칙은 국내외에 대하여 동등한 기준으로 작동해야 한다. 또한 책임과 권리를 어떻게 구체화하여 에너지전환을 성공적으로 이루어낼 것인가 하는 것이 구체적으로 검토되어야 한다.

에너지의 공정한 전환뿐 아니라 에너지 전환을 통한 동반성장 가능성도 검토되어야 한다. 특히 에너지 전환과 녹색산업 발전을 통한 중소기업, 소상공인, 농업의 동반성장 가능성, 그리고 탄소집약도가 높은 산업에 의존하는 지역경제의 주민과 산업이 상생하는 녹색전환 가능성도 검토되어야 한다. 개발도상국과 선진국 간 에너지 협력을 통한 국제적인 동반성장을 가능하게 하는 방안에 대한 구체적인 검토도 필요하다.

## 11. 기업의 자발적인 외부성 내재화의 수단으로서 ESG의 성공을 위한 제도적 요건

ESG의 의미에도 불구하고 위상에 따른 문제점을 어떻게 모니터링하고 해결할 것인지에 대한 방안이 논의되어야 한다. 외부성에 대한 정의를 구체적으로 어떤 범위에서 할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 생산과정과 유통과정 모두 포함할 것인지, 의도치 않은 외부성과 의도한 외부성을 구분하고 차등하여 인센티브를 부여할 것인지에 대한 논의도 필요할 수 있다.

실물기업과 금융회사의 외부성은 각각 어떻게 정의할 것인지에 대한 논의도 필요하다. 실물기업의 외부성은 예를 들어 환경오염, 인근 주민의 건강훼손, 경쟁기업의 파산과 이에 따른 실직 발생 등을 모두 포함할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 금융회사는 은행대출 기업의 ESG 계획을 얼마나 정확히 screening하고 monitoring할 수 있을 것인지, ESG가 부도덕하고 파산되어야 하는 기업을 washing하는 역할이 되지 않도록 하기 위해서는 은행에게 필요한 것은 무엇인지에 대한 논의도 필요하다.

은행의 정보비대칭성 평가능력이 완전하기는 어렵다는 사실에 의해 초래되는 중저신용자에 대한 대출 실패가 은행 서비스와 관련하는 외부성이라면, 이를 어떻게 해결해 나갈 것인지에 대한 논의가 필요하다.

정부와 공공부문의 역할도 중요하다. 예를 들어, ESG와 사회적 가치 인증 체계와 공시의무, 녹색분류체계, 사회적 성과(가치) 분류체계, 탄소배출 통계시스템, ESG 공시기준과 공시의무 도입 등이다.

## 12. G20의 조세를 이용한 초과이윤 분배정책의 국내 적용 방안 연구

초과이익공유제의 도입은 두 가지 방식으로 나뉠 수 있다. 하나는 계약 당사자 기업 간 및 이해관계자와의 직간접적인 방식이고, 다른 하나는 G20의 조세정책처럼 정부에 의한 조세 방식으로 해결하는 방안이다. G20의 초과이윤 분배정책이 2023년 시행되면 글로벌 차원에서 이 방안에 대한 논의가 본격화될 가능성이 있다. 동반성장 관점에서 많은 논의가 가능한 사항으로, 어쩌면 개념적 정확성에 기반해 확장성 있는 논의가 가능할 수도 있을 것으로 보인다.

## 13. 청년층 지원 수단으로 기부제도를 활성화하기 위한 세제개편 방안

청년층 지원은 세대간 동반성장의 관점에서 중요하다. 현행 세제는 다른 선진국에 비해 기부를 오히려 축소유인하는 문제점이 있다는 지적이 있다. 세제를 보다 정확히 검토하고 개선방안을 도출할 필요가 있다.

#### 14. 금융의 불평등 완화기능 강화 방안

금융의 불평등 완화기능이 일반적인 중개기능에서 이루어지도록 하는 방안을 구체적으로 연구할 필요가 있다. 금융의 일반적인 중개기능은 정보비대칭성 환경 하에서 예금자보호의무, 건전성 의무 등을 이유로 불평등을 완화하기보다는 자칫 심화할 가능성이 있다. 이러한 기본적인 어려움에도 불구하고 금리에 대한 대안적 개념 가능성을 검토하고 불평등 완화에 기여하는 방식으로의 전환 가능성을 검토할 필요가 있다. 자본시장에서 거래되는 증권상품에 대해서도 마찬가지로 심화되는 금융자산 불평등을 완화할 수 있는 상품체계와 거래제도의 개선 가능성 등에 대하여 연구할 필요가 있다.

#### IX. 맺음말

이 글은 동반성장의 개념에 기초하여 우리 경제의 주요 문제를 검토하고 대응방안을 마련하는 리서치의 필요성을 제기하고 향후 심도있는 연구가 필요한 정책과제의 범위를 제안하고자 하였다.

동반성장 개념은 우리 경제의 성장방식과 소득분배의 개선, 대기업과 중소기업 간 상생적 관계의 구축, 빅테크를 중심으로 한 디지털화의 환경하에서 협력적 경쟁관계의 확립, 기후위기에 따른 에너지전환과 ESG의 활성화를 계기로 경제적 의사결정 권한을 가진 자와 이해관계자 간의 포용과 동반적 관계의 가능성을 논의하고 관련한 정책과제의 범위를 도출하는 데 유용하다고 판단된다.

## 참고문헌

- 기획재정부. 보도참고자료. 디지털세 필라2 모델규정 공개. 2021.12.20.
- 김동연, 기부활성화를 위한 세법상 지원제도 검토. 한국경제연구원. 2019.
- 김자봉, 금산분리의 법리와 경제분석, 박영사. 2021.11.
- 왕승혜·최승필, 글로벌 법제논의의 현황과 전망, 한국법제연구원, 2018
- 정운찬, 동반성장이 시대정신이다. 동반성장포럼. 2022.1.
- 정운찬, 동반성장과 경제민주화, 2019.
- 조일현·이재석 2020, “국제 신재생에너지 정책변화 및 시장분석”, KEEI 보고서 20-27
- 최승필, 법의 균형, 헤이복스, 2021
- 한수웅, 헌법학, 법문사, 2019
- 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 2021
- 홍정민, 전기통신사업법 개정안(인앱결제 방지법), 2020.11.12.
- Biung-Ghi Ju, Min Kim, Suyi Kim, Juan D. Moreno-Ternero, “Fair international protocols for the abatement of GHG emissions,” *Energy Economics*, Volume 94, 2021, 105091, ISSN 0140-9883, <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.105091>.
- Frankfurt School (2020), “Global Trends in Renewable Energy Investment 2020.”
- OECD, Tax Challenge Arising from Digitalisation-Interim Report 2018.3
- OECD, The framework for policy action on inclusive growth. 2018.
- Paul Krugman, The myth of Asia’s miracle, *Foreign Affairs* Vol. 73 (6), Dec. 1994. pp. 62-78.