

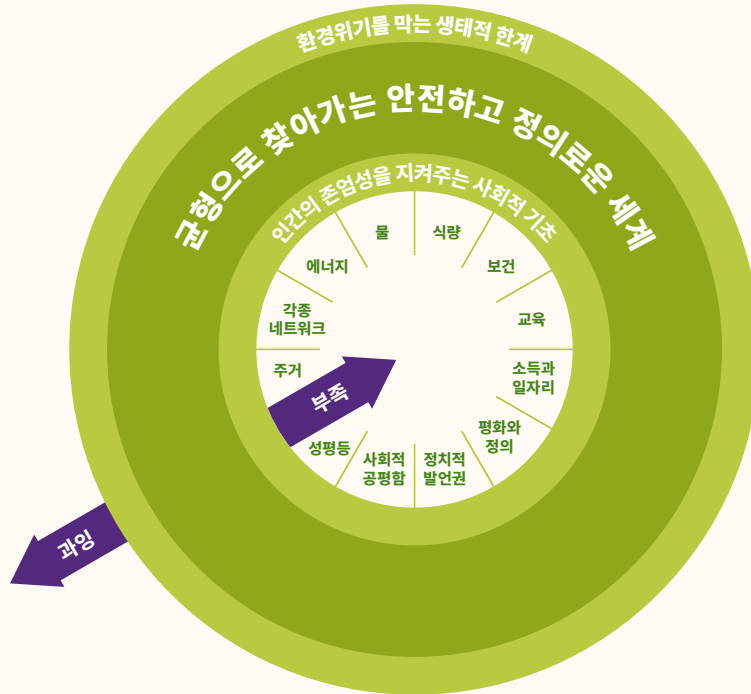
2026 옥스팜 도넛 리포트

한국 불평등; 더 공정한 사회를 위한 선택

사람과 지구가 안전하게 공존하는 정의로운 세상, 도넛



이 보고서는 유엔 지속가능발전목표(SDGs) 10번 목표인 불평등 감소를 위해 작성되었습니다.



Raworth, K. (2017), Doughnut Economics: seven ways to think like a 21st century economist. London: Penguin Random House.

옥스팜의 '도넛'이란?

옥스팜의 전 연구원이자 경제학자인 케이트 레이워스의 '도넛 경제학'은 인간의 존엄을 지키는 '사회적 기초'와 지구가 감당할 수 있는 '환경적 한계'를 두 개의 원으로 설명합니다.

이 두 원 사이의 공간이 바로 인류가 안전하고 정의롭게 번영할 수 있는 공간입니다.

불평등 완화는 이 균형을 지키기 위한 가장 핵심적인 과제입니다.

사회 안전망이 무너지면 사람들은 기본적인 삶조차 보장받지 못한 채 도넛 안쪽으로 밀려나게 되고, 소수에게 자원이 편중되면 공동체와 환경의 미래가 위협받기 때문입니다.

옥스팜은 전 세계 현장에서 긴급 구호와 인도적 사업을 펼치는 동시에,

불평등 감소를 위해 공정한 시스템을 만드는 데 앞장서고 있습니다.

'옥스팜의 도넛'은 모두가 존엄하게 살아가는 정의롭고 지속가능한 세상입니다.

감사의 말

주저자

김윤태 고려대 공공정책대학 교수
홍민기 한국노동연구원 선임연구위원
윤홍식 인하대 사회복지학과 교수
윤자영 충남대 경제학과 부교수
전하람 전남대 교육학과 부교수
김윤정 한국환경연구원 부연구위원

보조연구원

우한수 국가데이터처 통계사무관
이충권 인하대 사회복지학과 초빙교수

보고서 초안에 대한 의견과 조언을 제공해주신 전문가분들에게 감사드립니다.

구인회 서울대 사회복지학과 교수
전병유 한신대 사회혁신경영대학원 교수
전용호 인천대 사회복지학과 교수
이동선 한국여성정책연구원 성주류화연구본부장
변수용 펜실베이니아주립대학 교육정책학과 교수
채수미 한국보건사회연구원 보건의료정책연구실 부실장

편집 김윤태 고려대 공공정책대학 교수

발행인 지경영 옥스팜코리아 대표

발행일 2026년 2월 23일

Copyright © 2026 옥스팜코리아
All rights reserved.

이 보고서는 저작권법에 의해 보호를 받습니다.
출처를 명시한 비상업적 인용은 허용되나, 보고서의 전체 또는 상당 부분을
복제·재사용하거나 번역·각색하는 경우에는 저작권자의 사전 승인이 필요합니다.

이 보고서는 유엔 지속가능발전목표(SDGs) 10번 목표인 불평등 감소를 위해 작성되었습니다.
각 장에 게재된 내용은 집필진의 독립적 견해이며, 옥스팜의 공식 입장과 다를 수 있습니다.



OXFAM
옥스팜

목차

발간사	02
-----	----

추천사	04
-----	----

요약본	08
-----	----

1장 한국의 불평등: 무엇이 문제인가	23
- 김윤태 고려대학교 공공정책대학 교수	

2장 소득과 자산 불평등: 부동산 자산이 격차를 키운다	35
- 홍민기 한국노동연구원 선임연구위원	

3장 사회지출과 조세: 고장난 복지국가?	46
- 윤홍식 인하대학교 사회복지학과 교수	

4장 젠더 불평등: 견고해진 불평등의 구조	57
- 윤자영 충남대학교 경제학과 부교수	

5장 교육 불평등: 교육은 다시 희망의 사다리가 될 수 있는가	74
- 전하람 전남대학교 교육학과 부교수	

6장 기후 불평등: 탄소중립에 대한 책임의 불평등과 기후위기 취약계층의 피해 증대	90
- 김윤정 한국환경연구원 부연구위원	

7장 결론: 무엇을 할 것인가?	100
- 김윤태 고려대학교 공공정책대학 교수	

주	105
---	-----

2026 옥스팜 도넛 리포트

한국 불평등; 더 공정한 사회를 위한 선택

발간사

더욱 공정한 사회를 만들 힘이 우리에게 있습니다

1942년, 제2차 세계대전의 기근 속에서 시작된 옥스팜은 “누구도 가난과 불평등 속에 방치되어서는 안 된다”는 신념으로 80년 넘게 전 세계 현장에서 사람 중심의 인도적 지원과 개발협력을 이어오고 있습니다. 옥스팜은 긴급한 위기에 대응하는 것을 넘어, 빈곤과 불평등을 만들어내는 구조를 분석하고 이를 근본적으로 변화시키기 위해 힘써왔습니다. 특히 옥스팜 글로벌 불평등 보고서와 불평등해소실천지표(Commitment to Reducing Inequality Index) 등을 통해, 불평등이 정책과 선택의 결과임을 국제사회에 꾸준히 알려왔습니다.

불평등은 유엔 지속가능발전목표(SDGs)의 10번 과제로, 국가 안팎의 불평등 감소를 지속가능한 삶을 위한 핵심 과제로 제시하고 있습니다. 오늘날 불평등은 국가 간 격차를 넘어 사회적 갈등과 위기로 나타나고 있으며, 빠른 성장을 이룬 한국 사회의 이면에도 청년 세대의 불안, 돌봄의 불균형, 낮은 삶의 만족도와 같은 심각한 사회적 과제가 존재합니다. 이처럼 불평등은 사회적 긴장과 갈등을 증폭시키고, 사회 안전망을 흔들며 사람들의 존엄한 삶을 위협합니다.

한국은 원조를 받던 나라에서 원조 공여국으로 바뀐, 세계적으로 보기 드문 성공을 이룬 국가입니다. 이러한 성공과 함께 불평등을 완화하기 위한 정책적 노력이 있었습니다. IMF 경제위기라는 시련 속에서도 사회복지 지출을 늘려 사회 안전망을 구축했고, 팬데믹 위기에도 적극적으로 대응해 OECD 국가 중 정책을 통한 불평등 감소 효과가 가장 컸습니다. 이는 사회적 관심과 변화, 정책에 따라 불평등을 실질적으로 개선할 수 있다는 사실을 증명합니다. 우리 사회에서 다시 가속화되고 있는 불평등의 흐름을 바꾸고, 더 나은 공동체로 나아갈 수 있다는 희망적인 증거이기도 합니다.

이 보고서는 유엔 지속가능발전목표(SDGs)를 바탕으로 글로벌 기준에서 한국 사회의 불평등을 살펴봅니다. 조세와 복지 제도, 젠더와 교육, 기후 위기에 이르기까지 한국 사회의 불평등을 다양한 영역에서 분석하며, 지속가능한 미래를 위해 우리는 어떤 선택을 해야 하는지 질문합니다.

이 보고서의 이름인 ‘도넛’은 2012년 옥스팜 보고서¹를 통해 처음 소개된 이후, 전 옥스팜 연구원이자 세계적인 경제학자인 케이트 레이워스에 의해 발전·확산된 도넛 경제학에서 개념을 차용했습니다. 도넛은 사회가 반드시 보장해야 할 최소한의 삶의 조건과, 넘지 말아야 할 환경적 한계를 두 개의 동그라미로 설명합니다. 즉 도넛의 동그라미 안이 모두가 안전하고 존엄하게 살아갈 수 있는 공간입니다. 기본적인 삶의 조건을 충족하지 못하는 사람들이 여전히 존재하는 동시에, 기후위기를 극복해야 하는 과제 앞에 놓인 한국 사회에 중요한 시사점을 제공합니다.

이 도넛 리포트는 소득과 자산, 사회지출, 젠더, 교육, 기후 등 다양한 분야의 전문가 그룹과 함께 한국 사회의 불평등한 구조를 조명하고, 그 원인과 대안을 폭넓은 시각에서 모색하기 위해 기획되었습니다. 또한, 이 보고서를 통해 불평등이 더 이상 타인의 문제가 아닌 우리 모두의 과제임을 상기하고, 더 많은 시민이 대화에 참여해 더욱 공정한 사회로 나아가는 여정에 함께하기를 진심으로 기대합니다. 한국 사회는 불평등을 해결하고 더 공정한 사회로 변화하며 성장해 나갈 힘이 있기 때문입니다.

옥스팜 코리아는 앞으로도 가난과 빈곤의 근본 원인인 불평등을 개선하고, 그 속에서 모든 이의 존엄한 삶을 지켜내기 위한 노력을 멈추지 않겠습니다.

옥스팜코리아 대표 지경영

추천사

조효제

성공회대학교 명예교수,
전 한국인권학회 회장

현 시대에는 기후-생태-사회의 3중 위기가 중첩되어 나타나고 있습니다. 인간 사회의 불안정과 지구환경의 교란이 서로를 강화하면서 위기를 심화시키는 실정입니다. 사회 시스템에서 일어나는 계층, 지역, 세대, 성별, 정치, 경제의 양극화가 지구시스템에서 벌어지는 기후-생태 위기의 결과이자 원인이 되고 있습니다. 인간사회의 와해와 지구환경의 균열을 잇는 연결고리가 바로 불평등입니다. 다시 말해 불평등의 해소는 사회 정의와 생태적 지속가능성이라는 두 가지 과제를 동시에 풀 수 있는 핵심 개입지점이라 할 수 있습니다.

옥스팜의 보고서는 소득, 교육, 주거, 복지, 노동 등에서 나타나는 불평등을 객관적이고 정확하게 진단할 뿐 아니라, 이를 완화할 구체적이고 혁신적인 정책을 제안합니다. 각 분야 전문가들의 심층 분석을 통해 한국 사회가 사회생태적 대전환의 길로 나아갈 수 있게끔 안내하는 귀중한 연구물입니다.

이윤과 속도, 경쟁에 지친 우리가 마음 한편으로 꿈꿔왔던 세상, 모두가 존엄하게 살아갈 수 있는 세상이 단순한 이상이 아니라 우리가 함께 만들어갈 수 있는 현실임을 증명합니다. 불평등은 결코 필연적이거나 불가피한 것이 아닙니다. 우리의 정치적·사회적 선택에 따라 얼마든지 개선될 수 있습니다.

글로벌 차원에서 공평하고 정의로운 발전 전략을 앞장서서 개척해 온 대표적 국제 NGO인 옥스팜의 한국 지부에서 이 보고서를 발간한 것 자체가 큰 희망을 품게 합니다. 이 보고서가 사회적으로 큰 반향을 불러일으키고 많은 사람에게 사회개혁의 청사진으로 영감을 주며, 정책결정권자에게 영감 어린 통찰을 제공할 것으로 믿어 의심치 않습니다.

구인회

서울대학교 사회복지학과
교수

불평등 해소의 최전선에서 헌신해 온 옥스팜의
한국 보고서 발간을 진심으로 환영합니다.

본 보고서는 지난 30년간 가속화된 불평등의 흐름과
최근 10년 사이 심화된 자산 격차를 명확한 데이터로
보여주었습니다. 교육이 불평등 세습의 통로가 되고
기후 위기가 불평등과 긴밀히 얽혀 있다는 분석은
경종을 울립니다.

특히 여성과 청년의 관점에서 불평등을 바라본 대목은
우리 사회의 재구성을 위한 노력의 출발점이 어디여야
하는지를 가리키고 있습니다. ‘국가불평등해소계획’
수립이라는 시의적절한 제안에 깊이 공감하며 전폭적인
지지를 보냅니다.

요약본

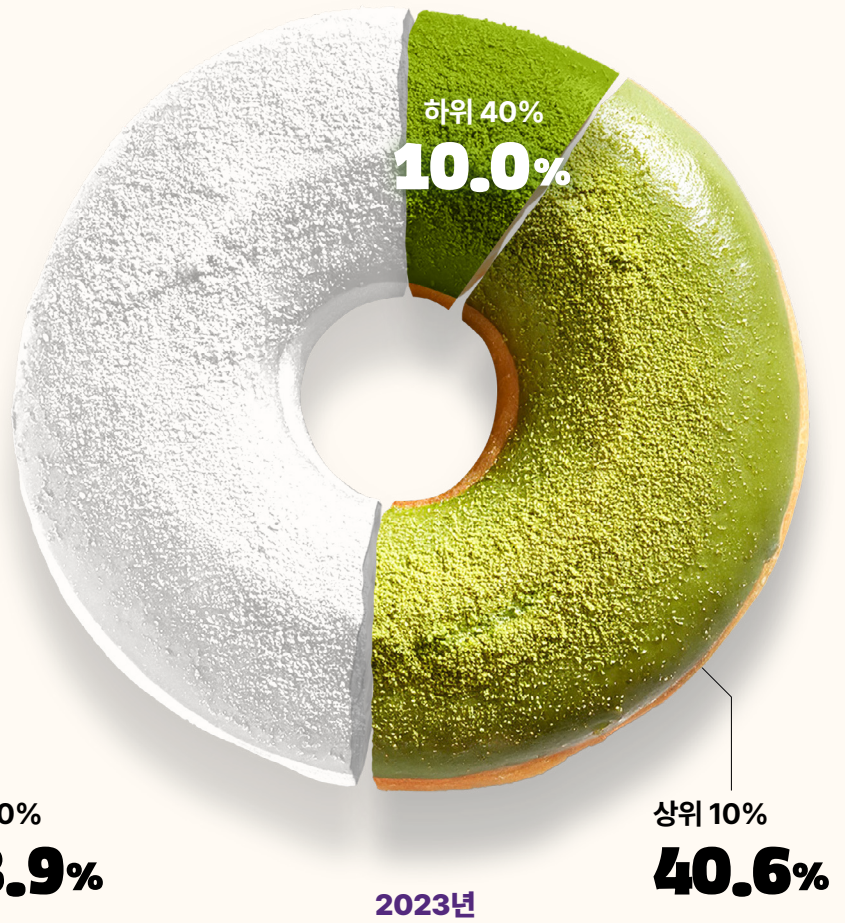
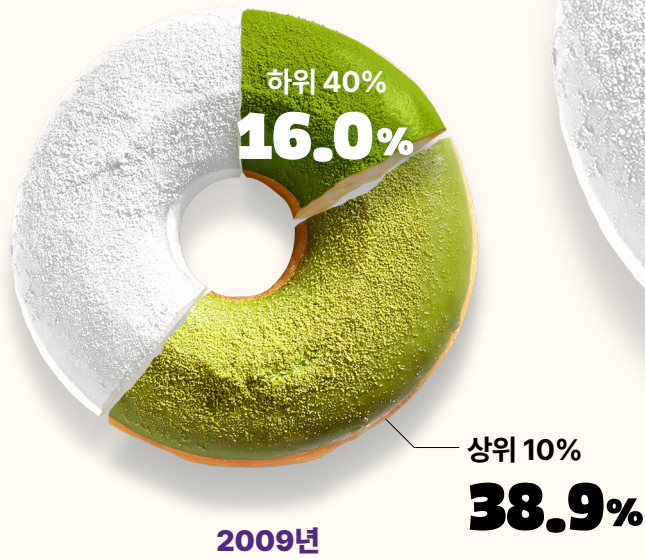
2026 옥스팜 도넛 리포트

한국 불평등; 더 공정한 사회를 위한 선택

숫자로 보는 불평등

4.1배

상위 10%와 하위 40%의 격차
2.4배에서 4.1배로 확대²



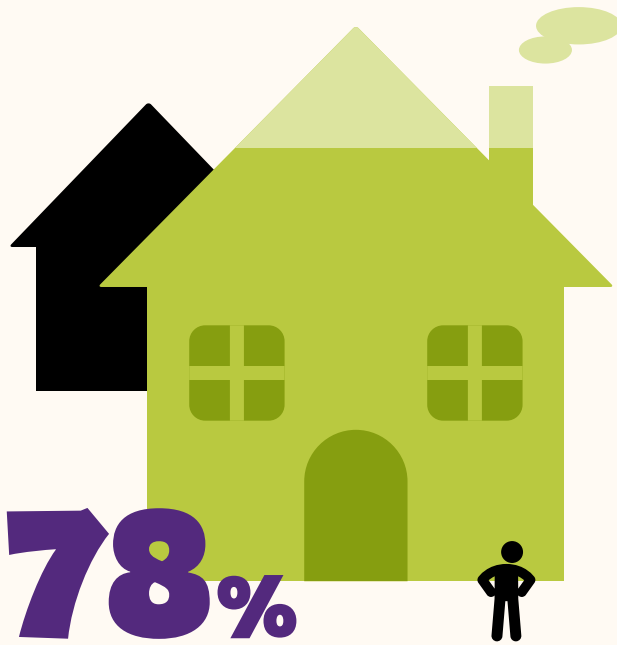
10% 포인트

빈곤한 이들의 사라진 몫

가장 빈곤한 하위 20%의 공적 이전 소득
14년간 45.2% → 35.8%, 약 10% 포인트 감소³

10명 중 2명 = 주택 자산의 78% 소유

다주택자 상위 20%가 대한민국 전체 주택 자산의
78% 소유⁴



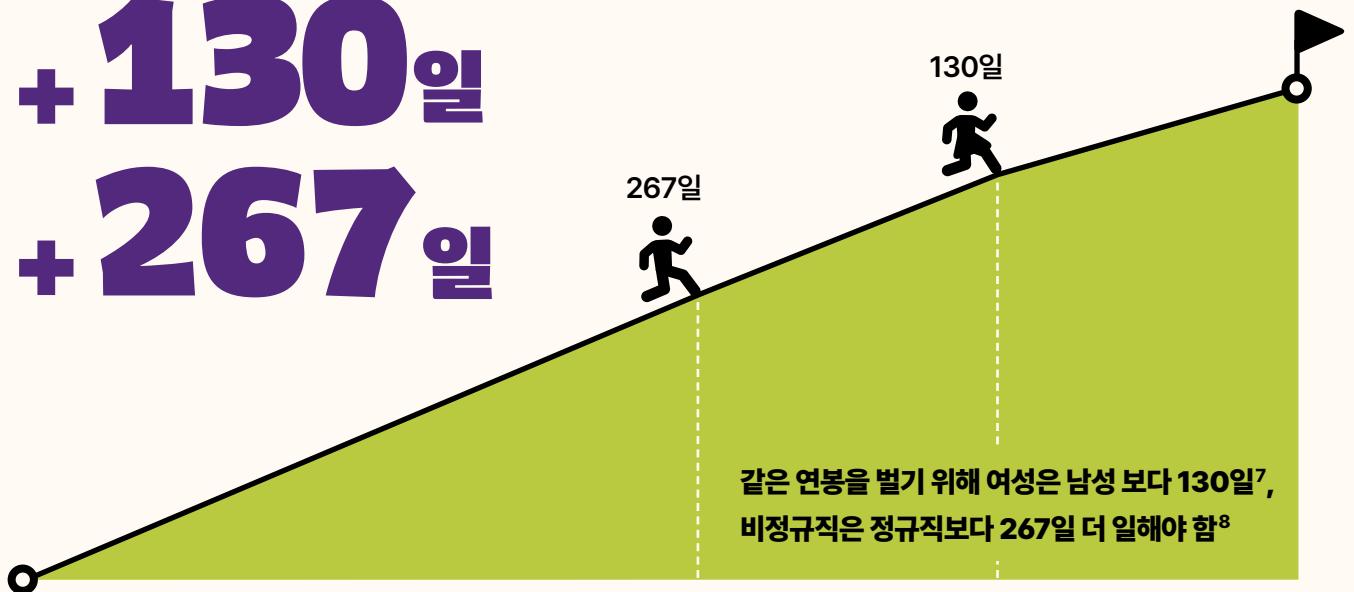
GDP 대비 공공사회지출
OECD 평균의 72% 수준⁵

72:100

소득 상위 0.1%
연봉만큼 벌기 위해
하위 50% 근로자가
일해야 하는 시간⁶

165년

+ 130일
+ 267일



성장했지만 행복하지 않은 사회

지난 30년간 한국의 GDP는 약 3배 성장했지만, 그 성과는 소수에게 집중되었다. 상위 10% 가구의 소득은 하위 10%의 20배에 달하고⁹, 상위 0.1%인 사람이 이틀도 안 돼서 버는 돈은 소득이 낮은 근로자 절반의 1년 소득인 858만 원과 맞먹는다. 소득 하위 10% 가구에서 태어난 아이가 평균 소득에 도달하는 데 150년이 걸린다.¹⁰ 개인 소득 상위 1%가 전체 소득의 12.4%¹¹, 순자산 상위 20% 가구가 63.1%를 차지하며 부의 집중 역시 심화되고 있다.¹²

2011년부터 2025년 사이 금융자산 10억 원 이상 부자의 수는 3배, 자산 규모는 2.6배 증가한 반면¹³, 소득 하위 20% 가구의 평균 근로소득은 오히려 감소했다. 한국의 팔마 비율(하위 40% 소득 대비 상위 10% 소득 비율)¹⁴은 2009년 2.4에서 2023년 4.1로 급등했다. 비정규직은 정규직보다 267일, 중소기업 근로자는 대기업 근로자보다 220일¹⁵, 여성은 남성보다 130일 더 일해야 같은 연봉을 받을 수 있다. 첫 자녀 출산 10년 후 여성과 남성의 임금 격차는 33.4%까지 벌어진다.¹⁶

교육은 더 이상 공정한 출발선이 아니다. 사회경제적 배경 상위 10% 학생은 하위 40% 학생보다 방과후에 매주 10시간 더 공부하고¹⁷, 사교육비를 2배 이상 쓴다. 의대와 최상위권 대학에 가는 학생의 가구 소득은 대학 미진학 가구보다 거의 2배 많다.¹⁸

더욱 심각해지는 기후위기는 불평등을 심화시키고 있다. 월 소득 600만 원 이상 가구는 100만 원 미만 가구보다 열에너지를 4배 더 많이 사용하는 반면¹⁹ 기초생활수급자 10명 중 6명은 기후변화로 인한 추가 생활비 지출로 경제적 어려움을 겪고 있다.²⁰

한국은 산업화와 민주화를 모두 이룬 국가임에도 불구하고 이 같은 사회경제적 위기에 직면해 있다. 1962년부터 1992년까지 30년 동안 '고도성장의 시대'였다면, 1992년부터 2025년 동안 급속히 심화된 한국 사회의 불평등은 많은 사람에게 다양한 차원에서 부정적 영향을 미치고 있다. 불평등은 단지 낮은 수입이나 빈곤만 가리키는 것이 아니라 우리의 건강, 자존감, 사회활동에 참여하는 자원, 인간으로서의 역량을 손상시킨다. 수십 년 동안 노인 빈곤율이 선진국 최고 수준이고, 노인 자살률이 세계에서 가장 높다. 사회경제적 차원의 남녀 격차가 선진국 가운데 가장 높다. 특히 미래를 주도할 청년 세대의 고용, 교육, 주거의 불안과 젠더 불평등은 한국의 출산율을 세계 최저 수준으로 떨어뜨리며 사회의 지속가능성까지 위협하고 있다.

1

경제 불평등: 상위 1% 가구, 자산 25.6% 차지, 부자는 더 부유해지고, 가난한 사람은 더 가난해졌다

사회의 자원이 구성원에게 얼마나 균등하게 분배되는지를 기준으로 한국의 경제적 불평등을 살펴봤을 때 소득 및 자산 격차가 커지고 있다는 것을 알 수 있다. 상위 1% 가구가 전체 소득의 14%를 차지하고 있고, 자산의 25.6%를 점유하고 있다.²¹ 2011년부터 2025년 사이, 금융자산 10억 원 이상을 가진 부자의 수는 3배(13만 명 → 47만 6천 명), 자산 규모는 2.6배(1,158조 원 → 3,066조 원) 증가한 반면 소득 하위 20% 가구의 평균 근로소득은 전년 대비 1.3% 감소했다.²²

상위 0.1% 1년 연봉을 벌기 위해 하위 50% 근로자는 165년 일해야 한다

개인 소득 최상위 0.1%의 평균 소득은 약 14억 2,000만 원으로, 소득 하위 50% 근로자의 평균 소득(858만 원)의 165.7배에 달한다. 하위 50% 근로자가 같은 소득을 벌기 위해 약 165년을 일해야 한다. 2023년 소득 중위값은 1,635만 원으로, 전체 소득자의 절반은 이보다 낮은 소득을 얻고 있다. 소득이 중위값에 못 미치는 근로자 중 72.5%는 단시간·일용직이며, 기간제와 특수형태고용을 포함하면 대부분이 불안정 노동에 속한다. 비임금 근로자 중에서는 프리랜서와 영세 자영업자의 소득이 특히 낮아, 개인 자영업자의 65.7%는 연소득이 2,000만 원 이하에 머물러 있다.²³

생활비와 비교하면 격차는 더 분명해진다. 2인 가구의 경우 연간 평균 소비를 감당하려면 소득 상위 30%, 3인 가구는 상위 15% 수준이 되어야 한다.²⁴ 한국 사회에서 일을 하면서도 생활을 유지하기 어려운 사람들이 많다는 것을 알 수 있다. 이러한 현실은 불평등 지표에서도 확인할 수 있다. 개인 소득을 기준으로 한 팔마 비율은 2009년 2.4에서 2023년 4.1로 증가했다. 15년 사이 상위 10%가 버는 돈이 하위 40% 전체가 버는 돈의 2배 수준에서 4배 수준으로 늘어난 것이다.

상위 20%가 주택 자산 78% 차지, 부동산이 자산 격차를 결정한다

한국의 자산 불평등은 부동산 자산이 사실상 좌우하고 있다. 상위 20% 가구가 전체 순자산의 63.1%를, 다주택자 상위 20%가 전체 주택 자산의 78%를 차지한다. 2022년 이후에는 다주택자 중 상위 20%의 자산 가치가 더 빠르게 증가하면서, 부동산 자산 불평등과 전체 자산 불평등이 더욱 심화되고 있다. 특히 부동산의 가치가 증가하면서 주택 보유 수에 상관없이 부동산 불평등이 증가하였다. 고가 주택의 절대 상승액이 더 크기 때문이다.

2024년 기준으로 연령이 높을수록 순자산 규모가 클 뿐만 아니라 증가 속도 또한 빠르다. 2012~2024년 동안 20-30대의 순자산 증가는 40% 미만인 반면, 40대와 60세 이상은 각각 60% 이상, 80% 이상 증가했다. 반대로 청년층의 금융 부채는 가장 빠르게 늘었다. 20대의 금융 부채는 같은 기간 3배 이상 증가해 청년 가구의 자산은 천천히, 부채는 빠르게 늘어나는 구조에 놓여 있다.²⁵

숫자로 보는 불평등

상위 1% 개인 소득 비중 **10.7%**(2009년) → **12.4%**(2023년),
상위 10~60% 개인 소득 비중 **45.1%**(2009년) → **49.4%**(2023년)로 증가

하위 40% 개인 소득 비중 **16.0%**(2009년) → **10.0%**(2023년)로 감소

상위 10%와 하위 40%의 소득 격차 **2.4배**(2009년)에서 **4.1배**(2023년)로 증가(팔마 비율)

개인 소득이 낮은 하위 50% 집단의 연평균 소득 858만 원으로
소득 상위 0.1% 연봉을 벌기 위해서 **165년**이 걸린다.

상위 10% 가구의 연소득(2억 2,042만 원)은 하위 10% 가구 연소득(1,073만 원)의 **20배**이다.

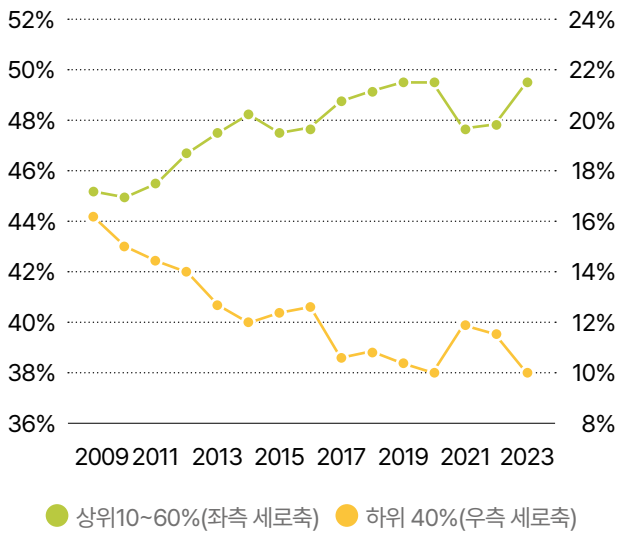
소득 하위 10% 가구에서 태어난 아이가 평균 소득에 도달할 때까지 **150년**이 걸린다.

순자산 상위 20% 가구가 우리나라 전체 순자산 중 **63.1%**를 차지하고 있다.

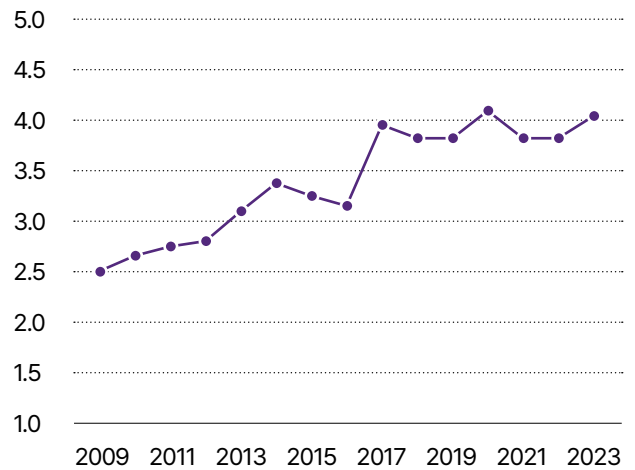
다주택자 상위 20%가 전체 부동산 주택 자산 중 **78%**를 차지하고 있다.

20대 금융부채는 2024년 평균 **4,013만 원**으로, 2012년에 비해 **3.4배** 증가,
중장년층 평균이 2배 증가한 것에 비해 가장 빠르게 늘었다.

상위 10~60%와 하위 40% 소득 비중



팔마 비율(상위 10%/하위 40%)



계속 벌어지는 비정규직과 정규직, 대기업과 중소기업 간 임금 격차

비정규직과 정규직의 임금 격차, 기업 규모별 임금 격차의 문제가 심각하다는 지적이 계속 있었음에도 불구하고 비정규직과 중소기업의 임금이 정체되면서 한국 사회의 소득 불평등이 증가했다. 정규직을 100으로 하였을 때, 2024년 기준 비정규직의 상대임금은 53.9%에 불과하고, 500인 이상 사업체의 임금을 100으로 했을 때 2023년 기준 30~99인 기업의 상대임금은 58.7%, 5~9인이 일하는 소규모 사업체 임금은 50%에 불과하다.²⁶

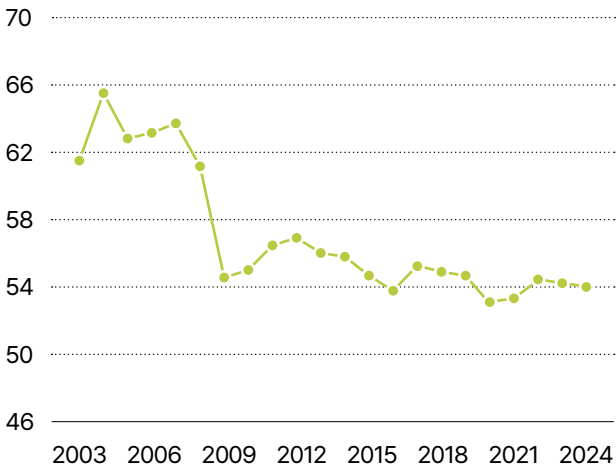
숫자로 보는 불평등

같은 연봉을 벌기 위해 비정규직은 정규직보다 **267일**,
중소기업 근로자는 대기업 근로자보다 **220일** 더 일해야 한다.

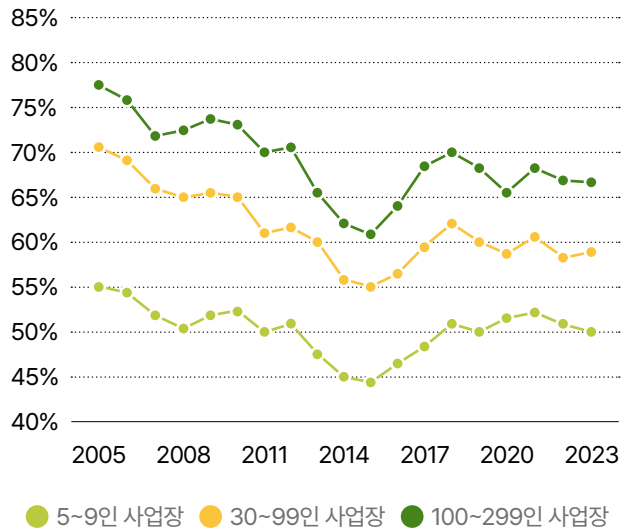
정규직 대비 비정규직의 상대임금은 **62.0%**(2003년) → **53.9%**(2024년)로 감소,
대기업 대비 중소기업 상대임금은 **70.0%**(2005년) → **58.7%**(2023년)로 감소

2025년 서울 아파트 평균가 마련을 위해 중위소득 노동자는 월급 전액을 **40년간** 저축해야 한다.²⁷

비정규직 상대임금(정규직=100)



중소기업 상대임금



2 복지와 불평등: 덜 부담하고 덜 보호받는다

한국의 공공사회지출은 1997년 IMF 경제위기 이후 본격적으로 증가하기 시작해 꾸준히 늘어왔다. 하지만 OECD 국가들과 비교할 때 국민부담률(조세부담률+사회보험료)은 평균(33.9%)에 비해 85% 수준(28.9%)으로 여전히 낮다.²⁸ 가구 형태, 소득수준과 관계없이 한국 가구의 소득세와 사회보험료의 실효 부담률 역시 OECD 평균과 비교했을 때 평균 33% 낮다.²⁹ 한국 복지국가의 특성으로 언급되는 '낮은 조세부담과 낮은 복지수준'이 실제로 작동하는 것으로 볼 수 있다.

가장 필요한 사람들에게 가는 몫은 오히려 줄었다

한국의 공공사회지출에서 주목할 특성은 주로 사회보험 중심으로 이루어지고 있다는 점이다. 1980년대 말부터 비정규직 등 불안정 고용 상태에 있는 노동자가 늘어나고 있음에도 불구하고 복지 지출이 사회보험을 중심으로 이루어지면서, 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층에게 상대적으로 공적 복지가 더 집중된 것이다. 소득 하위 20%가 공적 소득이전에서 차지하는 비중은 45.2%(2009년)에서 35.8%(2023년)로 10% 포인트 가까이 감소했다. 복지 지출이 계층 간의 차이를 줄이는 것이 아니라 오히려 유지시키는 역할을 하고 있는 셈이다.

OECD 평균만큼만 공공사회지출을 늘리면 불평등을 줄일 수 있다

한국 경제는 놀라운 성공을 이루었지만 불평등을 완화하는 복지국가로서의 역할은 여전히 제한적이다. 한국의 GDP 대비 공공사회지출은 15.3%로, OECD 평균인 21.2%에 훨씬 못 미친다. 한국이 공공사회지출을 10% 포인트 높이면 소득 불평등을 OECD 평균 수준으로 감소시킬 수 있고, 스웨덴 수준(사후 지니계수 0.290)을 달성하기 위해서는 공공사회지출을 5.7% 포인트 늘려, GDP 대비 공공사회지출을 21.9%까지 높이면 가능하다.³⁰ 팔마 비율 1.0에 도달하기 위해서는 하위 40%에게 공적 이전 소득을 7.5% 늘리면 가능한데, 조세 제도의 변화를 통해 재원을 마련하는 방안도 모색해 볼 수 있다.³¹

숫자로 보는 불평등

복지가 가장 필요한 하위 20%가 받는 몫은 14년간 약 **10% 포인트** 감소했다.

한국의 세금, 사회보험 부담은 OECD 평균보다 **33%** 낮다.

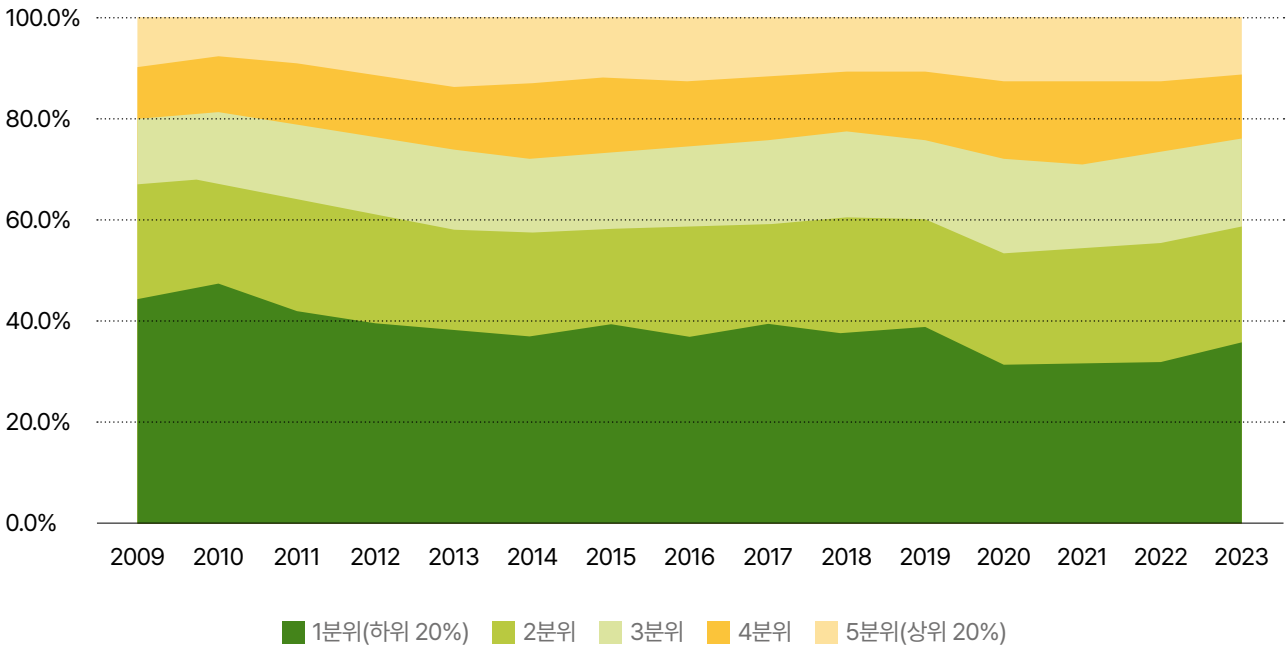
한국의 GDP 대비 공공사회지출은 OECD 평균의 **72%** 수준이다.

조세와 공공사회지출을 통한 소득 불평등 감소율은 OECD 평균의 **56.3%**에 불과하다.³²

OECD 평균만큼만 공공사회지출을 늘리면 복지 상위 국가 수준으로 불평등을 줄일 수 있다.³³

하위 40%에게 공적 이전 소득을 **7.5%** 늘리면 **팔마 비율** 1.0에 도달할 수 있다.

공적 소득이전의 분위별 비중의 변화, 2009~2023



3 젠더 불평등: 변화하는 사회에 맞는 새로운 접근이 필요하다

한국은 지난 수십 년간 법·제도적 측면에서 성평등을 향한 진전을 이루어왔다. 하지만 최근 몇 년간 성평등 정책은 정치적·사회적 논쟁의 대상이 되기도 했다. 특히 젊은 세대 사이의 '갈등 프레임'으로 소비되며, 구조적 문제보다는 개인 간 대립으로 왜곡되는 경향을 보인다.

달라진 사회경제적 환경 속 청년 세대가 처한 현실

오늘날 청년 세대는 이전 세대와 전혀 다른 사회경제적 환경에 놓여 있다. 좋은 일자리, 안정적인 주거와 같은 자원은 그 어느 때보다 한정적이지만 경쟁은 치열하다. 과거 남성에게 주로 요구되었던 역할인 일과 경력 중심의 삶이 이제 여성과 남성 모두에게 최우선 과제가 되었다. 문제는 청년 세대가 일 중심의 개인적인 생존 전략을 추구하는 가운데 여전히 사회 곳곳에 성별에 따른 전통적인 기대와 의무감이 남아있다는 점이다. 결국 남성과 여성 청년이 같은 사회경제적 압력을 받으면서도 서로 다른 방식과 관점으로 해석하고 있다. 소모적인 논쟁, 갈등 프레임을 넘어 구조적인 문제를 들여다봐야 한다.

생애주기 전반에서 누적되는 불평등

최근 몇 년간 여성 고용률이 꾸준히 상승하고 있지만 고임금 일자리와 직결되지는 않는다. 2023년 초단시간 근로자의 67%가 여성이었고, 이들 중 다수가 더 좋은 일자리를 찾지 못해 비자발적으로 시간제 일자리를 선택했다.³⁴ 지난 20여년간 한국의 성별 임금격차는 완만하게 감소했지만 중·하위층 분위에서 여성들이 비정규직이나 단시간 근로에 몰려 있어, 낮은 임금 수준에 머무르는 현상이 나타났다. 여기에 결혼과 출산이 소득 궤적을 결정적으로 바꾸는 요인으로 작용한다. 결혼 후 여성의 임금은 남성보다 평균 8.9% 감소하고, 첫 자녀 출산 후 10년이 지나면 임금격차가 33.4%까지 확대된다.³⁵

고령화와 핵가족화로 인해 돌봄 수요는 급증했지만, 공공 돌봄 인프라는 이를 따라가지 못하는 간극 속에서 돌봄 부담은 여전히 여성에게 집중되고, 높은 교육 수준을 가진 청년 여성일수록 '비혼·비출산'을 전략적으로 선택해야 하는 상황에 놓이기도 한다. 청년 남성에게도 이 구조는 역설적 부담을 남긴다. 돌봄과 가사 노동이 여전히 여성에게 전가되면서 남성은 주된 생계부양자로서 장시간 노동과 과도한 경쟁에 노출된다.

'불평등한 평등'의 위험

최근 성평등 정책은 여성의 고용률 제고, 경력 단절 예방, 여성 리더십 확대를 중심으로 발전해 왔지만, 이러한 접근은 고소득·고학력·정규직 여성에게 집중된 성평등을 강화하고 있다는 비판을 받기도 한다. 비정규직·플랫폼 노동자·돌봄 노동자 등 노동시장 주변부 여성에게는 적용되기 어려워 여성 내부의 격차를 확대하는 결과를 가져오기도 한다. 저임금·비정규직 남성 역시 노동시장에서 불리한 지위에 있으므로 모두를 포괄하는 사회적 재분배 전략이 필요하다.

성평등 제도의 실효성 강화

여성의 고위직 진출과 의사결정 참여 확대는 성평등 실현과 지속가능한 성장의 핵심 조건이다. 2022년 자본시장법 개정 이후 여성 이사 수는 증가했지만, 여전히 사외이사 중심의 형식적 대응에 머무는 경우가 많다. 실제 경영 권한을 행사하는 내부 임원이나 최고경영진에서 여성 비율은 크게 개선되지 않았다. 질적 성평등 지표를 공시·평가하는 제도적 전환이 필요하다. 법과 제도, 돌봄과 일터, 문화와 인식이 함께 바뀌어야 성평등은 현실이 될 수 있다.

숫자로 보는 불평등

2025년 세계 성 격차 보고서 148개국 중 **101위**³⁶

관리자와 이사회에서 여성은 **6명 중 1명**, 국회의원 중 여성은 **5명 중 1명**이다.³⁷

육아휴직을 하는 엄마(73.2%)는 육아휴직을 하는 아빠(7.4%)보다 **10배** 많다.³⁸

출산 10년 후 여성의 임금은 남성보다 **33.4%** 낮아진다.

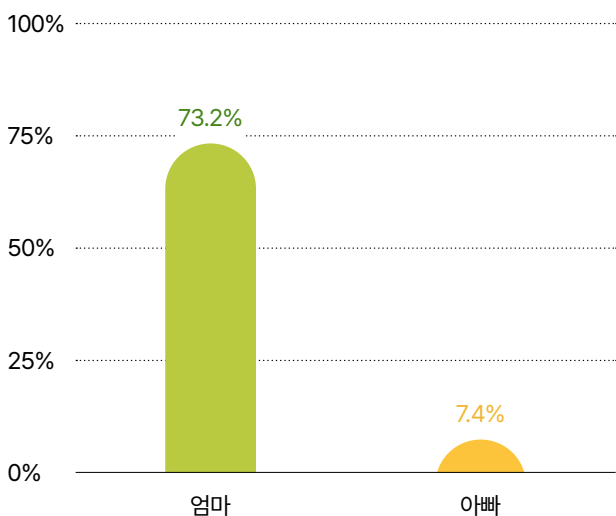
남성 10명 중 7명(69.6%) 정규직, 여성은 **10명 중 5명(52.7%)** 정규직³⁹

같은 연봉을 벌기 위해 여성은 남성보다 **130일** 더 일해야 한다.

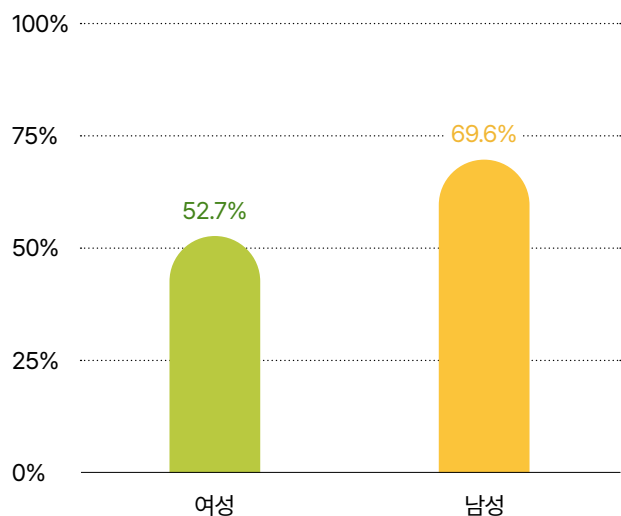
보건 및 사회복지 서비스업 종사자 **10명 중 8명**이 여성, 직종별 성별 분리 수준이 매우 높다.⁴⁰

저임금 여성 근로자(19.1%)는 남성(10.1%)에 비해 거의 **2배** 더 많다.

육아휴직을 하는 엄마(73.2%),
육아휴직을 하는 아빠(7.4%)의 10배



남성 10명 중 7명(69.6%) 정규직,
여성 10명 중 5명(52.7%) 정규직



4

교육 불평등: 교육은 다시 희망의 사다리가 될 수 있을까?

작은 격차로 시작해 큰 차이로 확대되는 교육 불평등

교육 불평등은 처음에는 작은 차이에서 시작하지만, 시간이 지날수록 학업 성취, 대학 진학, 직업 및 소득, 건강에 이르기까지 삶 전반에 큰 격차로 확대될 수 있다. 한국은 높은 취학률로 인해 겉보기에는 모든 학생에게 교육 기회가 열려 있는 것처럼 보이지만, 실제로는 거주 지역, 가정의 경제적 여건, 장애 여부 등에 따라 접근 가능한 교육 자원과 학습 환경에 큰 차이가 존재한다. 학교가 동일한 교육을 제공하더라도, 가정이 보유한 경제적·문화적·사회적 자원이 다르기 때문에 학생들은 처음부터 서로 다른 출발선에 서게 된다. 가정의 노동 조건, 돌봄 환경, 주거 여건, 디지털 기기·사교육과 같은 교육 자원 등 자원의 격차는 장기적 불평등을 낳는다.

사회경제적 배경에 따라 발생하는 격차

교육적 성취는 가정환경·자원·정서적 안정 등 구조적 요인의 영향을 강하게 받는다. 가정의 배경이 좋을수록 학습 시간이 길고, 같은 1시간의 공부라도 성취 효과가 더 크다는 점이 유의미하게 드러났다.⁴¹ 계층 수준에 따라 방과후 학습 시간에서도 차이가 나타나, 경제력뿐 아니라 시간이라는 자원에서도 불평등이 심화되고 있음을 알 수 있다. 이뿐만 아니라 학생의 동기·행동·성취에 직접적인 영향을 미치는 교사와의 관계에 있어서도 가정 배경에 따른 차이가 나타났다. 일부 국가에서는 사회경제적으로 불리한 위치에 있는 학생이 오히려 교사로부터 더 높은 지지를 경험함으로써 격차를 완화하는 반면, 한국에서는 사회경제적 배경 상위 10% 학생과 하위 40% 학생의 지지 경험에 큰 격차가 나타났다. 하위 40% 학생은 디지털 기기를 활용하는 효능감에서도 평균보다 낮은 수준을 보였다.⁴² 학습지원 체계가 공정하게 작동하기 위해서는 취약계층을 우선 고려한 전략이 필요하다는 것을 알 수 있다.

숫자로 보는 불평등

의대, 최상위권 대학에 가는 학생의 가구 소득은 대학 미진학 가구보다 거의 **2배** 많다.

사회경제적 배경 상위 10% 학생은 하위 40% 학생보다 사교육비를 **2배** 이상 쓴다.⁴³

사회경제적 배경 상위 10% 학생은 하위 40% 학생보다 교사와의 관계 만족도가 **2배** 이상 높다.⁴⁴

사회경제적 배경 하위 40% 학생은 상위 10% 학생보다 디지털 자원 활용 효능감이 현저히 낮다.

사회경제적 배경 상위 10% 학생의 수학성취도는 하위 40% 학생보다 **1.2배** 높다.⁴⁵

5

기후 불평등: 책임은 위에, 피해는 아래로

새롭게 등장한 기후취약계층

기후불평등은 기후변화로 인한 피해가 특정 집단에 집중되는 현상일 뿐 아니라, 기후변화를 유발한 책임과 기후위험에 대응할 수 있는 역량이 사회집단 간에 불균등하게 분포하는 구조적 문제를 포함한다. 전 세계적으로 고소득 집단일수록 1인당 탄소배출량이 높지만 피해는 저소득층과 취약계층에게 집중된다. 저소득층과 주거취약계층은 열악한 환경으로 인해 더 큰 건강 피해를 입을 수 있고, 돌봄과 복지, 정보 접근성 격차로 인해 기후위기에 적응할 수 있는 역량에서도 차이가 발생하게 된다. 주목할 것은 최근 기후변화의 영향이 확대되면서 기존에 사회경제적 취약계층으로 분류되지 않았던 집단에서도 높은 기후변화 취약성이 나타난다는 것이다. 열악한 근로환경에 놓인 옥외근로자, 도시의 열섬 현상에 취약한 1인 가구, 폭염과 침수 위험에 노출된 낙후 지역 거주민, 기후변화에 대한 높은 민감성을 가지는 취약 산업 종사자 등이 이에 해당한다. 이 때문에 청년 1인 가구 등 새롭게 출현하는 취약집단까지 고려한 맞춤형 적응 정책이 필요하다.

기후변화와 빈곤의 악순환

한국의 기후위기 취약계층의 피해는 다양한 삶의 영역에 걸쳐 발생하고 있다. 기후변화는 신체적 상해뿐만 아니라 경제적 피해, 사회적 고립과 일상의 삶의 질 저하 등 다각적인 피해를 일으킨다. 고용 불안정성을 높이고, 근로 소득과 노동 생산성의 저하를 유발하며, 저소득층의 생계에 심각한 위협이 된다.⁴⁶ 한국의 노동생산성 저하는 여름철 이상고온에 의한 단기 실업률 증가, 겨울철 이상저온으로 인한 임시 일용근로자의 감소 등으로 나타나고 있다.⁴⁷

숫자로 보는 불평등

월소득 600만 원 이상 가구는 월소득 100만 원 미만 가구보다 열에너지를 **4배** 더 많이 사용한다.

기초생활수급자 및 차상위계층 **10명 중 6명**이 기후변화로 인한 생활비 추가 지출로 인해 경제적 어려움을 겪는다.

한국의 온열질환자 중 **26%**는 단순노무종사자이고, 발생 장소 **3곳 중 1곳**은 실외작업장이다.⁴⁸

저소득층 및 주거취약계층 **2명 중 1명**이 폭염으로 인한 사회적 고립을 경험한다.⁴⁹

6

우리에게는 불평등을 해결할 힘이 있다

한국은 세계적 수준의 경제발전과 민주화를 이룬 전 세계적으로 보기 드문 국가이다. 지난 30년간 GDP가 3배 성장했고, IMF 경제위기에도 불구하고 지속적으로 복지 지출을 늘려왔다. 국제학업성취도평가에서 매년 최상위권을 유지하는 세계 최고의 교육 수준을 갖추었을 뿐 아니라 육아휴직제도 등 성평등을 보장하기 위한 법과 제도 역시 세계 최고 수준으로 보강해왔다. 그러나 다양한 분야의 사회경제적 불평등과 최근 증가한 자산 불평등이 사회 이동 가능성과 지속가능성을 위협하고 있다.

불평등은 불가피한 결과가 아니라 정책 선택의 결과이다. 불평등을 유럽 선진국 수준으로 낮추면 향후 10~20년 동안 중장기적 차원에서 경제 성장률, 기술 혁신, 사회 이동성, 기회의 평등, 빈곤 완화, 삶의 질 개선에 유의미한 변화가 발생할 것이다. 불평등 완화는 사회 통합, 창의적 기업가 정신, 국민의 행복을 위한 토대다. 불평등 위기의 시대에 한국 사회는 어떤 미래를 선택할지 이제 결정해야 한다.

변화를 위한 제언

1. 분배의 방향을 바로잡으면 더 공정해질 수 있다

한국의 불평등은 더 필요한 사람들에게 가는 몫이 줄었기 때문에 더욱 심화되고 있다. 하위 40%에 대한 공적 이전을 확대하고, OECD 평균 수준으로 공공사회 지출을 확대하면 불평등은 단기간 내 실질적으로 완화할 수 있다.

아울러, 국제사회의 권고에 따라 소득 지니 계수 0.3 미만 또는 팔마 비율 1 이하를 실현하기 위한 국가불평등감소계획을 수립해야 한다.⁵⁰

2. 사회보장의 사각지대를 없애야 한다

사회보험 중심의 복지는 안정적인 일자리를 가진 사람을 보호하는 데 효과적이지만 비정규직·플랫폼 노동자·돌봄 노동자 등 주변부에 있는 사람들에게는 충분히 작동하지 못하고 있다. 고용 형태와 무관하게 사회보험 적용 범위를 확대하고, 청년·저임금·비정규직 등 차별받을 수 있는 모두를 포괄하는 사회보장 전략이 필요하다.

3. 청년을 위한 정책, 불평등을 줄이는 가장 빠른 길이다

청년기의 고용·주거·부채 불안은 이후 생애 전반의 격차로 이어진다. 청년층에 대한 주거·복지·교육·노동 정책을 부담이 아니라 세습 불평등을 줄이고 사회 이동성을 회복하는 가장 효율적인 투자다. 청년 대상 주거·자산 형성 지원 확대, 청년 사회보험 강화 및 교육 지원 확대가 필요하다.

4. 성평등 사회제도의 개선과 실질적 작동이 중요하다.

돌봄의 공적 책임, 여성의 의사결정 참여 확대 등 한국의 제도는 이미 세계적 수준의 틀을 갖추고 있다. 이제 중요한 것은 형식적 평등을 넘어 실제 결과가 달라지도록 집행력을 강화하는 것이다. 임금 정보 공개 등 구체적인 이행 방안 도입을 비롯해 공공 돌봄 사회기반시설 확대와 돌봄 노동자 처우 개선 등의 제도 개선이 필요하다.

5. 교육 정책과 기후위기 대응은 격차를 줄이는 방향으로 설계되어야 한다

교육 정책은 가정 배경에 따른 학습 격차를 완화하기 위해 민간 사교육 의존을 낮추고, 학교·지자체·지역사회가 연계한 공공 학습 지원과 디지털·AI 기반 학습 인프라를 강화하는 데 초점을 맞춰야 한다.

기후위기 대응을 위해서는 소득·주거·노동 조건에 따라 피해가 불균등하게 나타나는 현실을 고려해, 실태조사에 기반한 맞춤형 기후 적응 정책과 에너지효율·주거환경 개선을 통해 구조적인 피해 격차를 줄여야 한다.

한국의 미래는 중요한 전환점에 서 있다. 가속화되는 불평등은 사회적 갈등과 격차를 확대시키며, 이에 대한 대응이 미뤄질수록 그 부담은 미래 세대에 전가될 가능성이 높다. 불평등을 완화하고 모든 사람이 기본적 권리를 보장받을 수 있는 사회적 기반을 강화해야 더 공정한 미래를 준비할 수 있다. 불평등에 대응하는 노력은 단순한 갈등 관리 차원을 넘어 미래 사회를 준비하고 지속가능한 발전으로 나아가기 위한 선택이기 때문이다.

1장

한국의 불평등: 무엇이 문제인가?

김윤태 고려대 공공정책대학 교수

지금 한국 사회에는 인공지능 시대라는 장밋빛 희망과 함께 불평등이라는 어두운 그림자가 드리워져 있다. 세계적 주목을 받은 영화 〈기생충〉과 〈오징어 게임〉은 한국 사회의 불평등이 만든 고통과 잔인함을 비극적으로 표현한다. 1990년대 이래 사회 통계에서도 부자와 가난한 사람 사이의 커지는 불평등을 발견할 수 있다.

세계 불평등 데이터베이스(WID)에 따르면 한국의 국민소득에서 상위 1%가 차지하는 비중은 1990년대 이후 2023년까지 2배 가까이 증가했다.¹ 지난 30년 동안 상위층의 소득은 가파르게 상승한 반면에, 하위층의 소득은 느린 속도로 변화했다. 2007년~2008년 세계 금융위기 이후를 보면, 2009년부터 2023년 기간 동안 최상위 1%와 10% 소득 비중이 증가했고, 소득 중간층인 10~50% 집단의 소득 비중은 아주 적게 증가한 반면, 하위 50% 집단의 소득 비중은 감소했다. 2008년 이후 소득 격차가 확대되면서 소득 불평등이 증가했다.

국세청의 2023년 귀속분 통합 소득 상위 0.1%의 1인당 평균 소득은 14억 2,139만 원이다.² 전체 통합소득자의 1인당 평균 소득은 4,120만 원으로, 상위 0.1%의 평균 소득은 전체 평균 소득의 42.1배에 달했다. 하위 10%의 1인당 평균 소득은 220만 원, 하위 20%는 660만 원에 불과했다.³ 한국 상위 10인의 자산(약 70조 원)은, 소득 하위 15%의 순자산의 합과 비슷한 규모이다.⁴ 한국 최고 부자의 재산은 78억 달러(원화 약 11조 3,369억 원)로,⁵ 이를 최저임금 노동자(2025년 시간당 최저임금, 10,030원)가 벌려면 약 45만 년이 걸린다.⁶

한편, 부동산 가격 상승으로 촉발된 순자산 불평등이 심각한 수준으로 치달고 있는 모습이다. 2025년 국가데이터처의 가계금융복지조사 결과에 따르면, 자산 상위 5분위 가구의 자산이 7.4% 증가하는 등 상위 2~5분위는 모두 자산이 증가했지만, 소득 하위 1분위 자산은 오히려 5.6% 감소했다. 상위 10% 가구의 평균 자산은 21억 7천만 원으로 전체 자산 대비 46.1% 비중을 차지한 데 비해, 하위 10% 가구의 평균 자산은 마이너스였다.⁷ 부동산과 금융자산이 축적됨에 따라, 노동이나 생산활동 없이 발생하는 불로소득이 불평등을 심화시키고 있다.

지난 수십 년 동안 한국에서 경제 성장의 과실인 소득과 자산이 모든 계층과 집단에 균등하게 배분되지 않았다. 대기업과 중소기업 노동자의 임금 격차가 급증했다. 정규직과 비정규직의 소득 격차와 차별이 심각하다. 수도권과 지방의 격차도 커지고 있다. 남자와 여자의 소득과 자산 격차는 세계에서 가장 높은 수준이다. 저임금 서비스 노동자, 플랫폼 노동자, 불안정 노동자 가운데 여성과 청년의 비율이 매우 높다. 특히, 노인 세대의 빈곤율은 세계 최고 수준으로 급속한 고령화를 겪고 있는 한국 사회의 심각한 위협 요인이다. 기업 규모별, 성별, 노동 취약계층, 은퇴 노인 계층 등 사회 전반에서 상위층과 하위층의 분열이 점점 커지고 중산층은 줄어들고 있다.

최근 한국 사회에서 스스로 중산층이라고 생각하는 사람들이 급속하게 감소했다. 국가데이터처 사회통계조사에 따르면 주관적 중간계층 귀속 비율이 1995년 92.4%였고 외환위기 이후 1999년은 54.9%로 크게 줄어들었다가 2019년 56.6%로 소폭 반등하였으나, 크게 회복하지는 못하고 있다.⁸ 반면에 자신이 서민, 하위층 또는 빈곤층으로 생각하는 사람들이 점점 증가하고 있다. 세계 10위권의 경제 대국으로 발전하면서 왜 중산층 소속감은 점점 줄어든 것일까? 이와 같은 중산층의 '사회적 축소'는 한국 사회의 불평등이 심각하다는 인식과 높은 관련성이 있다.

얼마나 불평등한가?

일반적으로 사회과학에서 불평등은 사회의 자원이 구성원에게 균등하게 배분되지 않는 사회적 현상을 가리킨다. 소득과 자산 등 경제적 불평등 이외에도 교육과 의료 불평등을 고려한 불평등의 다차원성이 중요하게 강조된다.⁹ 또한 문화자본, 사회자본, 상징자본, 젠더, 정체성, 기후 불평등으로 인한 '복합 불평등'도 주목해야 한다.

현재 한국의 불평등 연구에서 가구 단위 소득 분배와 자산 불평등 연구가 활발하며 언론에서도 자주 소개된다.¹⁰ 이 가운데 지니계수, 상위층 1%와 10% 소득과 자산 집중, 5분위 배율과 10분위 배율, 팔마 비율, 상대적 빈곤율 등은 측정 방법이 비교적 단순하고 이해하기 쉽다는 장점이 있다. 이 지표들은 불평등의 복합적 측정과 해석 차원에서 가장 널리 활용되고 있다.¹¹ 이를 기반으로 주요 분배 지표 작성 결과와 시사점을 살펴본다.

첫째, 지니계수는 빈부격차와 계층 간 소득의 불균형 정도를 나타내는 수치로, 소득이 어느 정도 균등하게 분배되는지를 알려준다. 지니계수는 0부터 1까지의 수치로 표현되는데, 값이 '0'(완전 평등)에 가까울수록 평등하고 '1'(완전 불평등)에 근접할수록 불평등하다는 것을 나타낸다. 한국의 지니계수는 1997년 외환위기 직후와 2007년 세계 금융위기 직후에 급격하게 높아졌는데 2010년 이후에는 약간 낮아졌다. 이는 공공사회지출의 증가에 따른 효과로 보인다. 그 후 경제 상황과 정부 교체에 따른 정책 변화에 따라 부침이 발생했다. 2022년 경제협력개발기구(OECD, 이하 OECD) 통계를 보면, 한국의 균등화처분가능소득 지니계수는 0.324로 37개국 가운데 13번째로 OECD 평균 0.315보다 높았다.¹² 한편 순자산 기준 지니계수는 0.625로 국내 통계 작성 이래 최고치를 기록했다. 이는 영국, 이탈리아와 비슷한 수준이며 미국, 브라질보다는 낮은 편이다.

둘째, 상위 1%, 10%의 소득이 전체 국민소득에서 차지하는 점유율을 통해 불평등의 정도를 측정할 수 있다.¹³ 세계 불평등 데이터베이스에 따르면, 2023년 기준 한국의 상위 1% 소득 집중은 14.0%로 미국(20.7%)보다는 낮지만, 프랑스(12.0%), 일본(12.6%)에 비하면 높은 편이다. 한국 상위 10% 소득 집중은 37.4%로 미국(46.8%), 일본(43.3%)에 비해서는 낮았다.¹⁴

상위 1%의 자산 집중도는 한국은 25.6%로 미국(34.8%)보다는 낮았지만, 일본(24.8%)에 비해서는 높았다. 자산 10%의 집중도 또한 한국(66.0%)은 미국(69.6%) 보다는 낮지만, 일본(59.3%)에 비해 6.7% 포인트 높았다.¹⁵ 전반적으로 소득 불평등보다 자산 불평등이 더 심각한 상황이며, 증가 속도 역시 빨라지고 있다. 2011~2025년 기간 동안 금융자산 10억 원 이상을 가진 한국의 부자 수는 2011년 13만 명에서 2025년 47만 6천 명으로 3배 이상 증가하였으며, 자산 규모는 1,158조원에서 3,066조 원으로 2.6배 이상 증가했다.¹⁶

한편, 2020년 부동산 가격 폭등 이후 자산 불평등이 심화되었으며, 내 집 마련의 가능성이 더욱 어려워졌다. 자산 격차의 핵심은 부동산이다. 2025년 서울 아파트 평균 매매 가격인 13억 4천만 원을 마련하기 위해서는 한국 노동자의 월 중위소득인 278만 원 기준으로 월급 전액을 40년간 저축해야 한다.¹⁷ 서울 최고가 단독주택(공시가격 약 297억 원)을 사기 위해서는, 2025년 기준 최저임금(시급 10,030원)으로 주 40시간을 1년 내내 일하면서 모든 임금을 한 푼도 안 쓰고 모아도 최소 1,180년 정도가 필요하다.¹⁸ 노동을 통한 계층 이동이 어려워진 구조가 되었다.

셋째, 소득 5분위 배율은 소득 상위 20%의 평균 소득을 하위 20%의 평균소득으로 나눈 값이다. 균등화 가치분소득 5분위 배율의 경우, 한국은 5.77배로, OECD 평균(5.33배) 보다 높았으며, 이는 37개국 중 27번째 해당하는 수치였다. 벨기에(3.57), 핀란드(3.91), 덴마크(3.97) 등 서유럽 국가들의 5분위 배율이 전반적으로 낮았으며, 코스타리카(12.27), 칠레(10.12), 미국(8.49) 순으로 높았다. 균등화 가치분소득 10분위 배율로 보면 OECD 평균은 6.73배, 한국은 9.92배였다.¹⁹ 한편, 2025년 가계금융복지조사 결과를 보면, 소득 하위 20%(1분위) 가구의 평균 근로소득은 401만 원으로 전년 대비 1.3% 감소했다. 저소득층의 근로소득이 역성장을 기록한 것은 2019년 이후 처음이다. 반면 상위 20%의 근로소득은 2017년 관련 통계 발표 이래 계속 증가세를 보이고 있다. 또한, 상위 10% 가구의 소득은 2억 2,042만 원, 하위 10% 가구의 소득은 1,073만 원으로 격차는 20.5배에 달한다.²⁰

넷째, 팔마(Palma) 비율은 소득 상위층 10%와 하위층 40% 인구의 소득 점유율 배율을 측정하는데, 옥스팜(Oxfam)에서 중시하는 소득 분배 지표이다. 한국의 팔마 비율은 2009년 2.4이었는데, 2023년 4.1이다. 개인 세전 소득 불평등은 증가하였다고 볼 수 있다. 최상위 소득 집단의 소득은 꾸준히 증가한 데 비해, 저소득층의 소득 증가가 정체되었기 때문이다.²¹

다섯째, 상대적 빈곤율은 빈곤의 측정에서 널리 활용되는데, 사회에서 저소득층이 차지하는 비율을 통해 불평등을 보여주는 수단으로 활용된다. OECD는 가구별 균등화 처분 가능 중위소득의 50%를 기준으로 빈곤율을 측정한다. 특히 한국에서 저임금 노동자와 노인 빈곤층의 높은 비율이 불평등의 주요 요인으로 지적된다.

2022년 기준 OECD 국제 비교 자료를 보면, 한국의 상대적 빈곤율은 14.9%로 OECD 37개국 중 미국(18.1%), 일본(15.4%), 멕시코(15.0%) 등에 이어 9번째로 높았다. 한국의 상대적 빈곤율은 덴마크(6.3%), 벨기에(6.9%) 등 서구 유럽 선진국들의 약 2배 이상 수준에 이른다(OECD, 2025). 특히 노인 빈곤율은 거의 39.7%로 세계에서 가장 높은 수준인데, 이는 OECD 평균(14.8%)의 약 3배 수준이다.

여섯째, 성별 임금 격차는 돌봄 부담과 경력 단절, 비정규직 집중, 근로시간 차이, 직종 분리, 차별 대우와 같은 구조적 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 2023년 한국의 중위 월소득 기준 성별 임금 격차는 29.3%로 OECD 회원국 중 가장 높다. OECD 평균 격차(11.3%)보다 약 2.6배 높다.²²

일곱째, 소득 이동성은 부모의 소득과 자녀의 소득의 변화를 측정하고 세대 간 사회이동을 분석한다. OECD(2018) 보고서에 따르면, 한국의 저소득층이 평균소득에 도달할 때까지 5세대가 걸리는 것으로 나타나, 덴마크(2세대), 노르웨이(3세대), 캐나다(4세대) 및 OECD 평균(4.5세대)보다 길었다.²³ 한편, 부모와 자녀 세대 간 경제적 지위의 이동성 크기를 측정하는 일반적인 지표로 소득탄력성이 사용되기도 한다. 이는 “부모의 소득이 1% 높은 것은 자녀의 소득을 몇 % 높이는 효과가 있는가?”라는 질문에 대한 답으로 해석할 수 있으며, 소득탄력성이 높을수록 세대 간 소득 이동성은 낮음을 의미한다. 1998~2008년 기간 동안 부모와 자녀 간 근로소득의 세대간 소득탄력성의 평균값은 0.4로 자녀의 소득은 부모 소득에 비교적 강한 영향을 받았다.²⁴ 소득 측면에서의 계층 대물림 경향성이 시간이 흐름에 따라 증가하고 있으며, 부모 소득 수준에 따라 자녀 사교육비 수준에 상당한 차이가 존재한다.²⁵ 국제 비교에서는 덴마크, 노르웨이 등 북유럽 국가들이(세대간 소득탄력성 0.2 이하) 영국, 미국 등 영미권 국가보다(세대간 소득 탄력성 0.4 이상) 상대적으로 소득 이동성이 높다.²⁶ 한국은 선진국 중 중간보다 높은 수준이다.

한국의 전반적 불평등 수준을 OECD 회원국과 비교할 때, 지니계수와 10분위 또는 5분위 배율은 중간보다 약간 높은 수준이다. 한편 상대적 빈곤율은 상당히 높은 수준이고, 소득 1%, 10% 집중도는 미국, 영국과 함께 매우 높은 수준이다. 특히 노인 빈곤율과 남녀 임금 격차는 선진국 가운데 가장 높은 수준이다. 최근 불평등 추이를 보면 역대 정부의 정책에 따른 차이가 나타난다. 1995년 이후 1인당 국내총생산이 높아질수록 소득 분배는 나빠지는 추세를 보이지만, 2007년 금융위기 직후와 2020년 코로나19 위기 이후 정부의 조세정책과 사회정책의 변화로 일시적으로 불평등 수준이 완화되었다. 한편 장기적인 역사적 추이를 보면, 1962년부터 1992년까지 30년 동안 ‘고도성장의 시대’였다면, 1992년부터 2025년까지 시기는 ‘거대한 분열의 시대’라 볼 수 있다.

불평등의 영향

지난 30년 동안 급속하게 증가한 한국 사회의 불평등은 많은 사람에게 다양한 차원에서 부정적 영향을 미치고 있다. 불평등은 단지 경제적 문제가 아니라 사회정치적 문제로 보아야 한다. 경제적 불평등은 교육, 의료, 소비, 주거, 문화 자본, 사회 자본의 차원뿐 아니라 출생, 행복, 사망의 불평등과도 깊은 관련이 있다. 나아가 불평등은 상대적 박탈감과 정신적 스트레스를 유발하며 사회집단의 신뢰를 약화시키고 사회적 긴장과 정치적 갈등에 영향을 미친다.

리처드 윌킨슨과 케이트 피켓의 연구가 지적했듯이, 지나친 부의 집중과 빈곤의 확산은 건강을 악화시키고, 행복감을 낮추고, 자살, 살인, 범죄 등 다양한 사회문제를 유발할 수 있다.²⁷ 한국에서도 불평등의 부정적 효과는 심각해지고 있다. 불평등은 단지 낮은 수입이나 빈곤만 가리키는 것이 아니라 우리의 건강, 자존감, 사회활동에 참여하는 자원, 인간으로서의 역량을 손상시킨다. 학벌, 출신, 직업, 위계에서 낮은 지위에 있는 사람은 존중받지 못하고 무시당한다는 생각이 커지면서 상대적으로 행복감이 낮고 건강도 악화되었다.

한국의 의료 불평등은 계층별 기대수명과 건강 상태와 함께 지역별 공공의료 자원의 불균형으로 나타난다. 고소득층에 비해 저소득층이 기대수명이 낮고 질병에 걸릴 위험이 높다. 수도권과 대도시에는 의료 시설이 집중된 반면, 농어촌과 비수도권 지역은 병원과 의사의 수가 부족하고, 응급의료나 전문 진료에 접근하기 어려운 상황이 많다. 일부 지역의 경우 일반 병원이나 응급 의료기관까지의 이동시간이 길어, 의료 접근성 격차는 삶의 질과 건강 결과에 실질적 영향을 준다. 소득, 교육 수준, 보험 유형, 주거지 등 개인·사회경제적 요인에 따라 필요한 의료를 제때 받지 못하는 비율이 높아지는 경향이 있으며, 이는 사회의 건강 불평등에 영향을 미친다.²⁸

노동시장의 불평등은 새로운 위계 질서를 만든다. 정규직, 비정규직, 원청, 하청 등 고용 유형에 따른 보상의 차이가 정당화될 수 없는 불평등을 심화시켰다. 산업재해, 환경 오염, 기후 재난의 위험이 비정규직, 하청 노동자, 취약계층에 집중되고 있다. 위험은 개인의 선택이 아니라 구조적 질서로 결정된다.

한국 사회의 가장 심각한 불평등은 성 역할 고정관념과 돌봄 체계 속에서 나타난다. 과거 권위주의 정부 시기에 비해 가사와 돌봄에 있어 남성의 역할이 확대되었으나, 여전히 뿌리 깊은 주요 생계부양자로서의 남성의 역할과 돌봄과 가사 노동의 여성 전가에 대한 인식은 아직 완고하다. 특히, 돌봄을 개인의 자발적 선택으로 보는 관점은 젠더 불평등의 근본적 구조를 은폐하고, 불평등을 재생산하는 핵심적인 이데올로기로 작동할 수 있다. 이는 결혼 기피, 출산 기피의 악순환을 만들고 있다.

불평등의 위계질서가 공고화되면서 여성, 청년, 노인, 실업자, 이주민, 장애인에 대한 사회적 무시가 인간적 존엄을 박탈한다. 사회의 공정성에 대한 믿음이 줄어들면서 사회적 신뢰가 낮아진다. 불평등이 만드는 주거, 교육, 소비, 언어, 인간관계의 거리가 커지면서 인간적 접촉이 차단되고 사회의 단절이 발생한다. 타인에 대한 불신이 커지면서 일상적 의심이 커지고 모든 인간관계가 비용으로 간주된다. 현재 한국인이 느끼는 낯선 사람에 대한 두려움이 선진국 가운데 가장 높다.²⁹ 사회경제적 어려움이 있을 때 도움을 요청할 사람이 없다는 응답도 선진국 가운데 최고 수준이다. 이처럼 사회적 고립감이 급속하게 증가하면서 빠른 속도로 '은둔형 외톨이'와 '고독사'가 증가했다.

불평등은 결과의 격차뿐 아니라 경쟁의 규칙 자체를 왜곡한다. 구조적 불평등을 개인의 능력 부족으로 설명하면서 경쟁은 선택이 아니라 생존의 전략이 된다. 계층 이동의 사다리가 줄어들수록 경쟁이 강화된다. 작은 차이가 커다란 보상의 차이를 만들면서 경쟁은 더욱 격화된다. 한국의 지나친 불평등은 다양한 분야의 과잉경쟁을 유발하며 지나친 사교육비 지출, 대입 경쟁, 의대 열풍, 성형수술을 통한 외모 경쟁, 지위 경쟁, 사치품 열광, 부동산 투기와 같은 부작용을 만든다. 한국의 사교육비, 성형수술 비용, 가계대출 수준은 세계 최고 수준이다. 그러나 지나친 경쟁은 생산성과 창의성을 줄이고 사회적 협력의 분위기와 혁신 기회를 약화시킨다.

한국의 사회 안전망이 취약해 한국인의 불안감과 '추락의 공포'가 매우 커졌다. 탈락하면 다시 올라오기 어려운 구조가 불안감을 키운다. 지난 30년 동안 1인당 국내총생산은 1만 달러에서 3만 달러로 상승했지만, 행복감 수준은 거의 변하지 않았다. 2023년 한국인의 삶의 만족(life satisfaction) 수준은 10점 만점에 6.06으로 OECD 회원국 가운데 최하위권에 머무르고 있다.³⁰ 전반적으로 소득과 학력이 낮을수록 행복감이 낮은 편이다. 사람들의 심리적 스트레스와 우울증이 증가하면서 자살률은 지난 30년 동안 세계 최고 수준에 도달했다.³¹ 특히 소득 수준이 낮을수록 자살률이 높아지는 경향이 나타난다. 고도성장으로 물질적 성공을 이룬 나라가 심각한 정신적 불행감에 직면했다는 현실은 역설적이다.

불평등은 특히 청년층의 삶을 파괴한다. 미래를 주도할 청년 세대의 고용, 교육, 주거의 불안과 젠더 불평등은 출산율을 세계 최저 수준으로 악화시켰다.³² 소득 수준이 낮을수록 혼인율이 낮다.³³ 결과적으로 소득 수준이 낮을수록 출산율이 낮아지는 경향을 보인다. 2019년 기준, 출산 가구 중 소득 상위층 비중이 52.9%로 가장 높았으며, 소득 중간계층 비중은 37.8%, 소득 하위층 비중은 9.2%에 불과했다. 출산 가구에서의 소득 상위층과 하위층의 출산율은 약 5.7배의 차이가 발생했다. 이는 2010년 출산 가구에서의 소득 상위층과 하위층의 출산율 차이 3.8배보다 1.9배 높은 수치이다.³⁴

불평등의 더욱 심각한 문제는 부모와 자식 간 부의 사회적 세습이 불평등을 심화시키는 사회 현상이다. 한국의 주식 부자들은 재벌 가문의 상속형 부자가 대다수를 차지하며, 재벌 4세들이 부모의 막대한 주식을 상속하여 세습적 지배계급으로 등장하는 시대가 오고 있다. 반면에 빈곤층은 가난의 대물림을 통해 비정규직과 영세 자영업자를 벗어나기 어렵게 되었다. 오늘날 청년 세대는 자신의 능력보다 부모의 경제력에 따라 운명이 결정된다고 믿고 있다. 소위 '금수저'와 '흙수저' 사회가 출현했다고 분노한다.

한국 청년 10명 중 8명은 부동산 등 재산의 불평등과 소득 불평등이 가장 심각하다고 생각하는 것으로 나타났다. 2명 중 1명은 사는 동안 사회경제적 계층 이동의 가능성이 낮다고 생각했다.³⁵ 부모 세대로 자녀들의 상향이동이 어렵다는 비관주의에 빠져들고 있다. 사회적 이동가능성은 개인의 일생 동안 혹은 자녀 세대에서 현재보다 사회적 지위를 높일 수 있는 가능성을 얼마나 낙관적으로 보는지를 통해 측정된다. 2025년 사회조사 결과를 보면, 본인 세대 내 사회 계층 이동 가능성이 높다고 생각하는 사람들의 비율은 28.6%, 다음 세대 사회 계층 이동 가능성이 높다고 생각하는 사람들의 비율은 29.8%에 불과하다.³⁶ 특히 대졸 이상 학력층의 사회이동 가능성에 대한 인식이 크게 낮아지고 있다.

부모의 소득과 자산에 따라 운명이 결정되는 세습 사회가 등장하면서 능력에 따른 자유로운 사회이동 가능성이 약화되고 있다. 사교육 기회와 대학 입학도 부모의 경제력에 따라 결정되면서 균등한 기회를 강조하는 공정성의 원칙이 무너지고 있다. 고액 사교육비 지출, 특목고, 자사고, 과학고 진학, 상위권 대학 진학 등은 부모 소득에 의해 크게 영향을 받는다. 대학 진학의 양적 수준은 비슷해졌지만, 질적 수준의 격차는 더욱 커졌다. 대학 입학 이후에도 경쟁이 치열한 해외 유학, 대학원, 로스쿨, 의학전문대학원 입시에서도 부모의 경제력이 큰 영향력을 발휘한다.

한국에서 교육은 '개천에서 용 나는' 계층 사다리로 보았으나, 점차 계급 세습의 도구로 변화되고 있다는 목소리가 커졌다.³⁷ 심지어 불과 얼마 전까지 대학 입시에서 특별 활동, 논문 작성, 인턴 활동이 포함되어 부모의 인맥과 지위 또한 자녀에게 세습된다는 우려와 논란 끝에 대학 입시 제도의 개편이 이루어진 바 있다. 부모의 문화 자본, 사회 자본, 정치적 인맥에 따라 자녀의 운명이 결정된다는 분노의 목소리가 터져 나온 것이다. 2010년 이후 인터넷 공간의 청년 세대에서 퍼진 '헬 조선'이라는 용어는 오늘의 한국 사회의 세습 불평등 사회를 상징적으로 표현한다. 이는 지나친 불평등이 만든 사회적 비극이다.

왜 불평등이 증가하는가?

전통적으로 주류 경제학은 사이먼 쿠즈넛의 경제 성장과 소득 불평등의 관계에 대한 경험적 분석을 토대로 경제가 성장하면서 불평등이 감소할 것으로 기대했다. 그러나 예측은 빗나갔다. 경제학자 토마 피케티가 분석한 대로, 지난 200년 동안 수많은 국가에서 불평등 수준이 높아졌으며, 특히 지난 30년 동안 조세 감면과 복지 축소로 불평등이 급속하게 증가했다.³⁸

역사적으로 보면 한국에서는 1949년 농지개혁이 시행된 이후 농촌의 지주계급이 소멸되면서 불평등 수준은 매우 낮은 편이었다. 1960년대 고도성장기에 빈부격차가 커졌지만 심각한 수준은 아니었다. 하지만 1990년대 초반 이후 악화된 한국의 불평등은 다양한 소득 분배 지표에서 나타난다. 1992년부터 2022년까지 30년 동안 한국의 불평등이 역사상 유례없이 증가하면서 사회의 거대한 분열이 발생했다.

한국의 불평등이 증가한 원인은 세 가지 관점으로 설명할 수 있다. 첫째, 구조적 관점은 세계화, 기술 진보, 인구 변화와 같은 구조적 변화가 빈곤과 불평등을 증가시켰다고 본다. 둘째, 정치경제학 관점은 기업지배구조, 기업의 전략, 노동조합의 단체교섭 역량과 같은 행위자 차원에 주목하며, 특히 기업과 노동조합의 권력 관계의 불균형에 주목한다. 셋째, 제도적 관점은 다양한 교육, 복지 등 사회제도, 선거제도, 정치체제 등에 관심을 가지면서 특히 정부의 조세정책과 사회정책의 역할을 강조한다.

이 보고서는 세계화, 기술 진보, 인구의 변화가 자동으로 빈곤과 불평등을 악화시키는 것이 아니라, 개별 국가 차원에서 정부의 정책에 따라 불평등 수준이 다른 사실에 주목한다. 불평등은 불가피한 결과가 아니라 정책 선택의 결과이다. 특히 기업지배구조, 기업의 산업 투자와 고용 전략, 노동조합의 단체교섭 능력 등의 권력 관계에 따라 형성되는 사회제도가 중요하다. 동시에 정부의 조세정책, 사회정책, 선거제도, 입법 과정과 정치체제의 특성도 살펴되어야 한다.

첫째, 소수 창업자 가문이 주도하는 재벌 자본주의의 기업지배구조는 다양한 형태로 중소기업, 비정규직 노동자, 자영업자의 소득에 영향을 미친다. 재벌 대기업의 창업자 가문은 기업 이익의 배분, 노동시장의 고용 유형, 중소기업의 이윤, 조세정책, 복지정책, 해외 투자 결정을 통해 광범한 사회경제적 영향을 미친다. 2022년 매출액 기준 상위 국내 500대 기업의 최고경영자 평균 보수는 18억 8670만 원으로 노동자 평균 급여 9060만 원보다 약 20배 이상 많았다. 한편 유통·유통 관련 기업에서는 최고경영자와 노동자 간 격차가 30배 이상인 경우가 보고된다.³⁹

재벌 대기업이 주도하는 공장 자동화와 노동 유연화가 노동시장에 미친 효과가 크다. 제조업 정규직 일자리는 줄어든 반면, 비정규직 일자리가 증가했다. 외환위기 이전 비정규직의 비율은 10% 수준이었는데 2000년대 이후 30%를 넘었다.⁴⁰ 한국의

노동시장에서 정규직 노동자와 이들보다 임금도 낮고 사회보험 혜택도 못 받는 비정규직 노동자의 격차가 증가하면서 노동자들이 소위 '1등급 시민'과 '2등급 시민'으로 분열되었다. 이러한 기업 규모별, 고용 형태별 분절화된 노동시장 이중 구조는 사회경제적 불평등을 확대 재생산하고 있다.

둘째, 한국 기업별 노동조합 체계가 소득 불평등에도 영향을 미친다. 한국에서 불평등을 완화하는 경제정책과 기업의 의사결정에서 노동조합이 미치는 영향력이 적다. 노사간 단체교섭은 기업별 차원에서 이루어지고 비정규직 노동자는 체계적으로 배제된다. 노동조합은 사업장의 임금과 노동 조건에 비해 사회적 차원의 조세정책과 복지정책에 대한 관심이 상대적으로 적다. 노동조합의 주된 목표를 조합원의 임금 인상과 노동조건 개선 등 경제적 이익 향상에 집중하는 이른바 경제적 조합주의의 틀에 머무르고 있다. 기업별 노동조합의 경제적 조합주의는 재분배 정책을 약화시켜 사회경제적 격차를 더욱 심화시키는 요소로 작용한다.

셋째, 제한적 복지국가는 불평등 감소에 역부족이다. 1997년 외환위기 직후 사회보험과 공공부조가 도입하고 복지국가의 제도적 토대가 강화되었지만, 정부의 재정 부담 수준이 낮고 국민연금과 고용보험 등 사회보험의 사각지대가 많다. 공공사회지출 비율은 빠른 속도로 증가했지만, 여전히 차상위 사각지대에 대한 공적 이전이 약하고 노인 빈곤율이 매우 높은 편이다. 한국의 재분배 효과가 작은 이유는 낮은 조세 부담률과 공공사회지출 비율이다. 2024년 한국의 국내총생산 대비 조세 부담률은 17.7%로 OECD 회원국 가운데 가장 낮은 수준이다. 결과적으로 최근 공공사회지출 비율은 15.3%로 OECD 회원국 가운데 최하위권이다.⁴¹ 공공사회지출 비율이 낮기에 공적 이전을 통한 불평등의 개선 효과도 낮을 수밖에 없다.⁴²

넷째, 한국은 단순다수대표제 선거제도와 다수제 민주주의를 유지하여 불평등을 완화하는 정책을 선택하는 경우가 적었다. 소선거구제를 통해 지역주의 정치구조가 재생산되며 선거에서 조세와 복지보다 지역 개발 공약이 쟁점이 된다. 노동자, 빈곤층, 청년, 여성, 노인의 대표가 선출될 기회가 적기 때문에 입법과 예산 과정에서 취약계층의 목소리가 반영되기 어렵다. 국회의원도 지역구 예산을 확보해야 한다는 압력을 받지만, 전국적 차원의 조세와 복지 이슈에는 소극적인 태도를 보인다. 재분배 정치가 퇴조하고 노동조합과 빈곤층 등 사회적 약자를 무시하는 배제의 정치가 강화된다. 동시에 저소득층과 취약계층의 투표율이 낮아지면서 정부 정책은 더욱 대기업과 부유층에 편향된 정책에 기울어진다.⁴³ 투표 불평등이 곧 삶의 불평등이 된다. 한편 정치에 소외된 사람은 국회 외부의 소셜 미디어의 감정 조작과 팬덤 정치에 쉽게 동원된다. 미국, 유럽, 남미 등 전 세계 다른 국가들에서 발견할 수 있듯이, 한국에서도 부의 집중과 빈곤의 심화가 진행되면서 극단주의 정치의 영향력이 더욱 커지고 있다.

다섯째, 불평등을 정당화하는 가치와 신념 체계는 사람의 사고, 행동, 생활방식을 근본적으로 제약한다. 대표적으로 한국 사회에 만연한 엘리트주의, 낙수 경제학, 능력주의, 자기계발 담론과 논리는 정치, 경제, 사회, 심리 등 네 가지 영역에서 강력한 이데올로기 효과를 가진다.⁴⁴ 엘리트주의와 낙수 경제학은 소수의 부자가 경제 성장을 주도하고 나중에 모든 계층에게 혜택을 준다고 강변한다. 능력주의와 자기계발의 이데올로기는 불평등이 사회정치적 문제가 아니라 개인의 문제라고 대중의 인식을 왜곡한다. 불평등을 합리화하는 이데올로기는 불평등 현상을 알고도 인정하지 않고 외면하는 '문화적 부인'(cultural denial) 효과를 강화한다. 언론, 학계, 시민사회에서 '불평등 침묵' 현상을 유지하면서 정부는 불평등을 줄이려는 정책 의제를 체계적으로 외면한다.

미래 예측 시나리오

한국이 2026년 현재 추이처럼 계속 불평등이 증가하면 2040년과 2050년에 어떤 일이 발생할 것인가? 또는 유럽 선진국 수준으로 불평등이 감소하면 어떤 일이 발생할 것인가? 우리는 여러 가지 가상 시나리오를 상정할 수 있지만, 여기에서는 두 가지 미래 시나리오를 제시한다. 미래 예측 모델에서 중요한 변수는 삶의 질 지표(quality of life indicator)와 사회 갈등 지표(social conflict indicator)이다. 삶의 질 지표는 역량 강화, 사회 통합, 신뢰, 행복감을 통해 파악된다. 사회 갈등 지표는 저출산, 젠더 갈등, 세대 갈등, 사회 이동성 악화를 설명한다.

'미루기와 아무것도 하지 않기' 시나리오. 한국의 불평등 수준이 현재 추세처럼 유지되거나 상승하면 사회적 균열이 더욱 공고한 구조로 변화하고 다양한 사회문제가 발생할 것이다. 사회적 배제와 차별이 유지되면 삶의 질 지표가 낮아지고 사회 갈등 지표가 증가할 것이다. 특히 청년 세대에 실업, 빈곤, 사회 이동성, 행복감 악화가 매우 심각해질 것이다.

- 주거·사교육 비용과 성별 임금·고용 격차, 청년의 결혼·출산 기피가 늘어나고 함께 출산율이 더욱 저하할 것이다.
- 청년 세대 가운데 하위계층의 교육 훈련 기회가 줄어들면 중소기업 인력난이 심각해지고 혁신과 생산성 격차가 커질 것이다.
- 인공지능 기술의 급속한 발전과 함께 청년층의 고용과 삶의 질이 급격하게 악화될 수 있다. 청년층의 수도권 집중으로 인한 지역 소멸이 가속화되면서 지역 불평등이 더욱 커질 것이다.
- 노동시장에서 배제된 청년과 노인 빈곤이 심각해지고 복지 지출 압력과 사회보험료 부담이 증가하면서 조세 저항과 세대 갈등이 발생할 수 있다.

- 사교육, 주거비 장벽과 자산 격차의 세습으로 계층 사다리가 약해져 학습, 건강, 디지털 역량 격차의 사회적 세습이 강화되고 사회정치적 갈등이 커질 것이다.
- 미래의 불확실성으로 투자의 약화와 성장 잠재력이 장기적으로 감소할 수 있다.

‘적극적 행동과 도전’ 시나리오, 한국의 적극적 노력으로 불평등이 유럽 선진국 수준으로 감소한다면 사회적 균열이 완화되고 사회 이동성이 증가하며 사회적 활력이 커질 것이다. 사회적 통합과 포용 수준이 높아지면 삶의 질 지표가 높아지고 사회 갈등 지표가 낮아질 것이다. 청년 세대의 교육과 훈련, 미래 투자, 기술 혁신, 창의성, 창업 기회, 삶의 질이 향상될 것이다.

- 저소득 계층의 교육 훈련 기회가 증가하면 장기 혁신 역량이 증가하고 기술과 임금 격차가 감소하면서 장기적으로 거시 경제 성장률이 증가할 수 있다.
- 인공지능 확산으로 고용 시장에서 타격을 받을 청년을 위한 복지지출이 증가해 주거비 부담, 성별 임금 격차, 돌봄 결핍을 해소한다면 합계 출산율이 다시 반등할 수 있다.
- 젠더 불평등의 해소와 인식 전환은 가사 및 돌봄의 평등한 정책을 통해 일과 가정의 균형과 출산율 확대에 긍정적인 역할을 할 것이다.
- 청년과 노인을 위한 복지 지출을 확대하고 빈곤율을 낮춘다면 자살률을 낮추고 사회 전체적으로 삶의 만족감과 행복감을 높일 수 있다.
- 아동과 청년의 교육 접근성, 조기 교육, 장학생 확대, 저소득층의 대학 입학 비용 증가, 공공주택을 확대하면 사회 이동성을 촉진하고 지역 불균형을 완화할 것이다. 중장기적으로 인적 자본과 사회적 자본이 강화되어 기술 혁신과 경제 성장에 도움이 될 수 있다.

불평등을 유럽 선진국 수준으로 낮춘다면, 비록 긍정적 사회경제적 반등이 즉각적으로 나타나지는 않더라도 향후 10~20년 동안 중장기적 차원에서 경제 성장률, 기술 혁신, 사회 이동성, 기회의 평등, 빈곤 완화, 삶의 질 개선에 유의미한 변화가 발생할 것이다. 만약 불평등을 현재 수준으로 유지하면 성장 잠재력과 기술 경쟁력을 약화할 위험이 크고 사회적 갈등과 지역 격차, 정치적 양극화로 사회적 분열과 해체가 가속화될 수 있다. 불평등 위기의 시대에 한국 정부와 사회는 어떤 미래를 선택할지 신속하게 결정해야 한다.

2장

소득과 자산 불평등: 부동산 자산이 격차를 키운다

홍민기 한국노동연구원 선임연구위원

2.1

들어가며: 소득과 자산 불평등의 개념

이 장에서는 소득과 자산 불평등을 검토한다. 소득 불평등을 측정할 때 소득의 단위가 개인일 때도 있고, 가구일 때도 있다. 우리나라의 개인 소득 불평등은 국제적으로 높은 편인데, 가구 단위 불평등은 낮은 편이다. 유럽처럼 배우자가 모두 고소득일 경우가 많으면 가구 단위 불평등이 높다. 우리나라에서는 한 배우자가 고소득이지만 다른 배우자나 다른 가족 구성원이 소득이 없거나 저소득인 경우가 많아서 가구 단위 불평등은 낮은 편이다.

소득은 세전과 세후로 나눌 수 있다. 세전 소득을 시장 소득 (=근로소득+사업소득+재산소득)이라고 하고, 세후 소득에 정부로부터 받는 공적 이전 소득을 더한 것을 가처분 소득이라고 한다. 2.2에서는 개인 단위 (1차)시장소득 불평등을 검토한다. 가구 소득 불평등은 3장에서 다룬다.

2.3에서는 자산 불평등을 살펴본다. 자산에는 부동산 자산(토지, 건물 등)과 금융자산(예금, 주식 등)이 있다. 부동산 자산, 특히 주택은 특정인의 명의로 되어 있다고 하더라도 주거하는 가구원이 주거서비스를 공유하고 있기 때문에 가구 단위 소유 성격이 강하다. 특히 한국처럼 주택자산이 큰 비중을 차지하고 있는 나라에서는 가구 단위로 자산 불평등을 파악하는 것이 적절할 수 있다. 주택을 개인의 자산으로 특정하려면 여러가지 가정이 필요해서 신뢰성 높은 연구가 쉽지 않다. 이러한 점을 고려하여 2.3에서는 가구단위 조사 자료인 가계금융복지조사(국가데이터처)로 자산 불평등을 측정된 결과를 보여준다.

2.2

소득 불평등(개인의 세전 소득) 현황

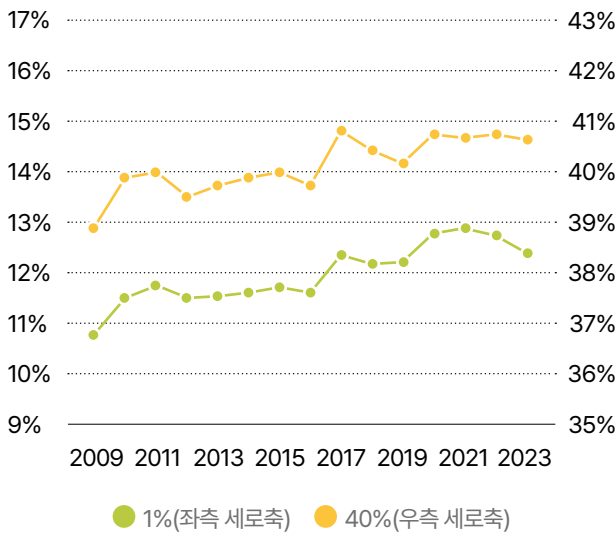
이 절에서는 소득 불평등을 나타내는 지표로 소득 비중을 계산한 결과를 제시한다. 최상위 1% 소득 비중은 소득이 많은 순서로 1%에 속하는 사람들의 소득 합계가 전체 국민소득에서 차지하는 비중이다. 조세 소득보고 자료가 일반적인 표본조사(survey) 보다 고소득을 잘 포착하기 때문에, 여기서는 국세통계 자료를 이용하여 소득 비중을 계산한 결과를 보여준다. 소득자에는 임금근로자(상용, 임시, 일용), 개인사업 소득자, 특수형태고용종사자, 프리랜서가 포함된다.

[그림 1]에는 2009년부터 2023년까지 소득 비중의 추세가 나와 있다. 여기서 소득 비중은 시장소득 개인 소득을 계산한 결과이다. 최상위 1% 소득 비중은 2009년 10.7%였는데, 2023년 12.4%로 증가하였다. 최상위 10% 소득 비중은 2009년 38.8%에서 2023년 40.6%로 증가하였다.([그림 1]의 첫번째 그래프) 반면, 소득 최상위 1%와 10% 사이에 있는, 1~10% 집단의 소득 비중은 이 기간 동안 큰 변화가 없었다. 2010년대에 최상위 1%와 10% 소득 비중이 증가하였는데, 1~10% 소득 비중은 큰 변화가 없었기 때문에, 최상위 1% 소득 비중 증가가 상위 10% 소득 비중 증가를 주도하였다고 할 수 있다.

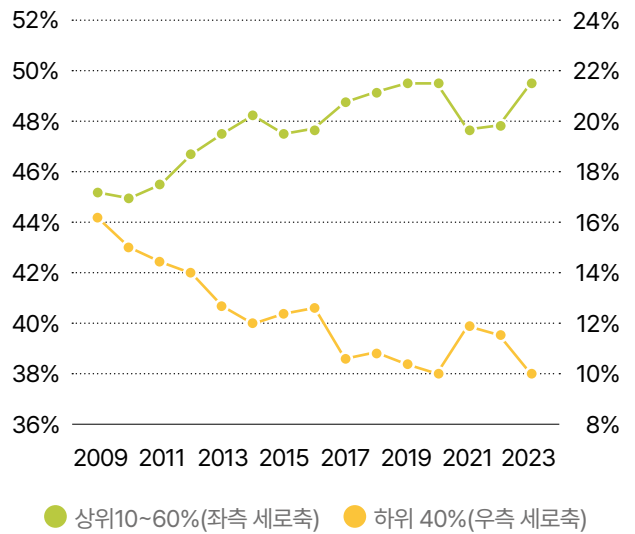
중간소득 집단인 소득 10~60% 집단의 소득 비중은 2009년 45.1%에서 2023년 49.4%로 약간 증가하였다. 반면, 하위 40% 소득 비중은 2009년 16.0%에서 2023년 10.0%로 감소하였다. ([그림 1]의 두번째 그래프) 전체적으로 보면, 2009년 이후 최상위 소득 비중은 증가한 반면, 저소득 집단의 소득 비중은 감소하였다. 금융위기 이후 우리나라의 소득 불평등도는 증가하였다.

[그림 1] 소득 비중의 추세 (개인 단위 시장소득)

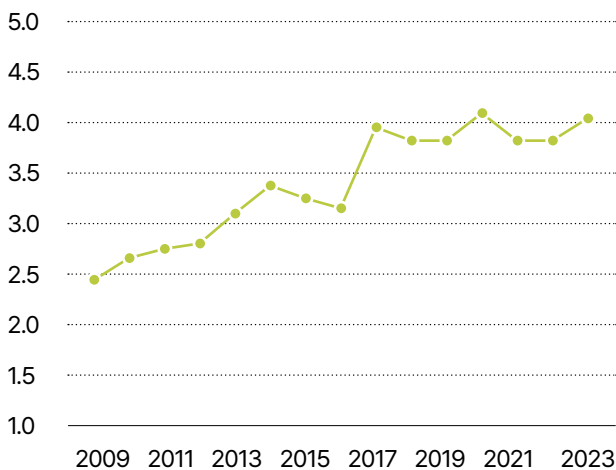
① 최상위 1%와 10% 소득 비중



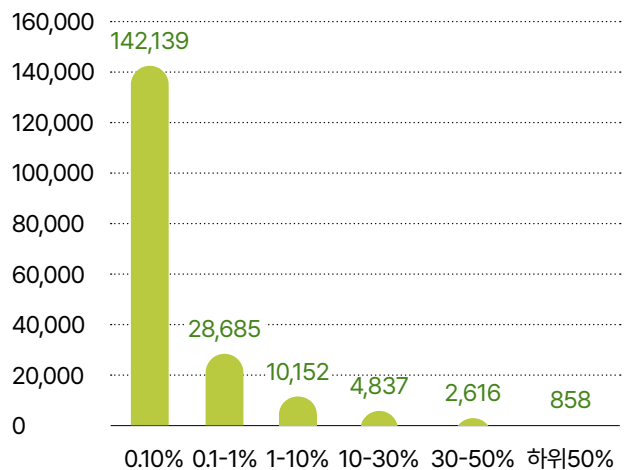
② 상위 10~60%와 하위 40% 소득 비중



③ 팔마 비율 (상위 10%/하위 40%)



④ 집단별 평균 소득 (만 원/년): 2023년



자료 국세통계 자료⁴⁵를 이용하여 저자 계산, 2009~2023.
출처 홍민기(2025), "2009~2023년 최상위 소득 비중", 논문⁴⁶ 원고 참고.

2021년 한국의 최상위 10% 소득 비중은 40.7%로, 미국 46.1%보다는 낮고, 유럽 평균 36.1% 보다는 높다. 최상위 10% 소득 비중은 영국 35.5%, 스웨덴 30.0%, 일본 43.3%, 오세아니아 41.6%로, 소득 비중으로 평가한 한국의 소득 불평등도는 자본주의 발전국 가운데 중간 정도라고 할 수 있다.

전체적인 소득 불평등을 측정하는 척도로 팔마 비율을 사용하기도 한다. 팔마 비율은 상위 10% 소득 비중을 하위 40% 소득 비중을 나눈 값이다. 소득 상위 1%, 10% 비중과 하위 50% 집단의 소득 비중을 모두 검토하면 전체 소득 분포의 변화 양상을 알 수 있고, 팔마 비율을 사용하면 소득 불평등의 정도를 하나의 지표로 알 수 있다. 참고로, 다음 장에서 보겠지만 개인 소득으로 측정한 팔마 비율은 가구 소득으로 측정한 팔마 비율보다 크다. 우리나라에서는 가구 소득 불평등도가 개인 소득 불평등도보다 낮기 때문이다.

저소득 집단에 비해 고소득층의 소득이 많이 상승하면 팔마 비율이 증가한다. 한국에서는 2009년 이후 상위 10% 소득 비중이 증가하였는데 하위 소득의 비중이 감소하였다. 그 결과 팔마 비율이 2009년 2.4에서 2023년 4.1로 증가하였다.([그림 1]의 세번째 그래프) 최상위 소득 집단의 소득은 꾸준히 증가한 반면, 저소득층의 소득 증가가 정체되었기 때문에 개인 소득 불평등이 증가하였고, 이를 반영하여 팔마 비율이 상승하였다.

[그림 1]의 네번째 그래프에서는 집단별 평균 소득을 보여준다. 여기서 소득은 2023년 연소득(만 원)이다. 최상위 0.1% 집단의 소득은 평균 14억 2,139만 원이다. 다음으로 소득이 높은 0.1~1% 집단의 소득은 평균 2억 8,685만 원이다. 1~10% 집단의 평균 소득은 1억 152만 원이다. 10~30%와 30~50% 집단의 평균 소득은 각각 4,837만 원과 2,616만 원이다. 취업자의 절반에 해당하는 소득이 낮은 하위 50% 집단의 평균 소득은 858만 원이다. 최상위 0.1% 집단의 평균 소득은 하위 50% 집단 평균 소득의 165.7배이다. 상위 0.1~1% 집단의 평균 소득은 하위 50% 집단 평균 소득의 33.4배이다.

2023년 소득 중간 분위(소득 50% 경계)값은 1,635만 원이다. 소득자의 절반은 중간 분위값보다 낮은 소득을 얻고 있다. 고용형태별 근로실태조사(고용노동부)⁴⁷로 보면, 임금이 중위값보다 낮은 근로자 가운데 단시간·일용직이 72.5%를 차지한다. 기간제가 7.3%, 특수형태고용종사자 7%이다. 하위 50%에 속하는 사람 중 정규직은 9% 미만이다. 비임금 근로자 중에서는 프리랜서와 영세 자영업자의 소득이 낮은 편이다. 국세통계 사업소득 신고 현황에 따르면, 2023년 사업소득 신고자(개인 자영업자) 가운데 소득이 2천만 원 이하인 자영업자가 65.7%를 차지한다.

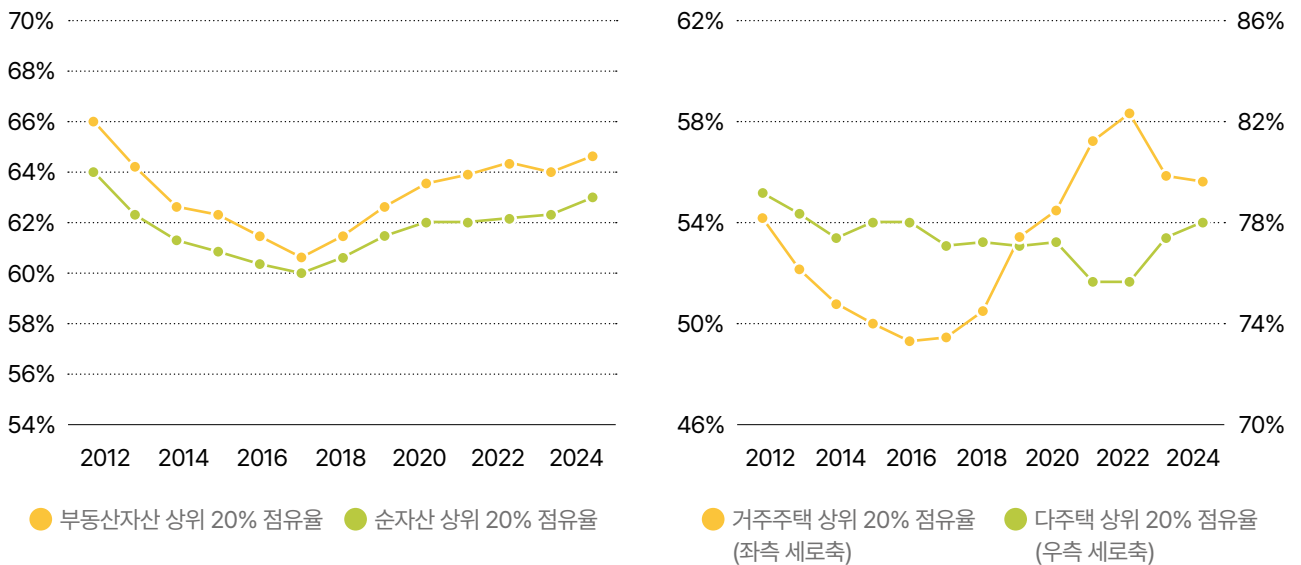
가계동향조사(국가데이터처)⁴⁸에 따르면, 2023년 가계 지출액은 2인 가구 4,053만 원, 3인 가구 5,809만 원이다. 우리나라에서는 소득 상위 30% 안에는 속해야 2인 가구의 소비를 감당할 수 있다. 소득 15% 경계값은 5,529만 원이다. 우리나라에서는 소득 15% 안에 속해야 3인 가구의 소비를 감당할 수 있다.

2.3 자산 불평등 현황

이 절에서는 가구단위 조사 자료인 가계금융복지조사로 자산을 측정한 결과를 보여준다. [그림 2] 왼쪽 그래프에서는 순자산(=총자산-부채)과 부동산 자산 상위 20%의 점유율을 보여준다. 우리나라 전체 순자산 가운데 자산이 많은 상위 20% 점유율은 2012년 63.9%였는데 2017년 60%로 감소하였다가 2024년에는 63.1%까지 다시 증가하였다. 부동산 자산 20% 점유율의 추세도 순자산 점유율의 추세와 동일하게 2017년까지 감소하였다가 이후에 다시 증가하였다.

부동산 자산 상위 20% 집단의 점유율이 순자산 20% 점유율보다 높고, 부동산 자산 점유율과 순자산 점유율의 추세가 동일하다. 우리나라에서는 부동산 자산 불평등이 자산 불평등을 결정한다. 자본주의 발전국에서는 대부분 금융자산의 불평등도가 부동산 자산보다 높다. 특히 주식 보유의 불평등도가 높다. 자산 가운데 금융자산의 비중이 높은 나라일수록 자산 불평등도가 높다. 그런데, 한국에서는 전체 자산에서 부동산 자산이 차지하는 비중이 높고, 부동산 불평등도가 높다.

[그림 2] 순자산 상위 20% 점유율 및 부동산 자산 통계



자료 가계금융복지조사(국가데이터처), 2012~2024

2.4 연령별 자산과 부채 현황

부동산 주택 자산은 거주 주택과 다주택자가 소유한 비거주 주택으로 나뉜다. 거주 주택 상위 20% 집단의 점유율은 2017년까지 하락하다가 2022년까지 급격히 증가하였다.([그림 2] 오른쪽 그래프 참조). 다주택자가 소유한 비거주 주택 상위 20% 점유율은 2022년까지 감소하다가 최근 들어 증가하였다. 부동산의 가치가 증가하면서 주택보유 수에 상관없이 부동산 불평등도가 증가하였다. 그 결과 자산 불평등도가 증가하였다. 부동산 가격이 상승할 때 고가와 저가 부동산이 동일한 비율로 증가하였다더라도 자산 불평등은 증가하는 것으로 나타난다. 동일한 비율로 증가하였다더라도 고가 부동산 상승분의 절대액이 더 크기 때문이다.

2022년부터는 다주택자 가운데 상위 20%의 점유율이 증가하고 있다. 2017년부터 2021년까지는 주택보유 수에 상관없이 전체적으로 부동산 자산 불평등도가 증가하였는데, 2022년부터는 부동산 자산이 많은 다주택자의 자산 가치가 더 많이 증가하면서 부동산 자산 불평등도가 증가하고 있다.

앞에서 우리나라 가구 자산에서 부동산의 비중이 크고, 2017년 이후 부동산 가격의 상승이 부동산과 자산 불평등을 견인했음을 확인했다. 부동산 가격 상승과 불평등의 영향은 연령별로 다르다. 이 절에서는 연령별 자산과 부채의 변화를 살펴본다.

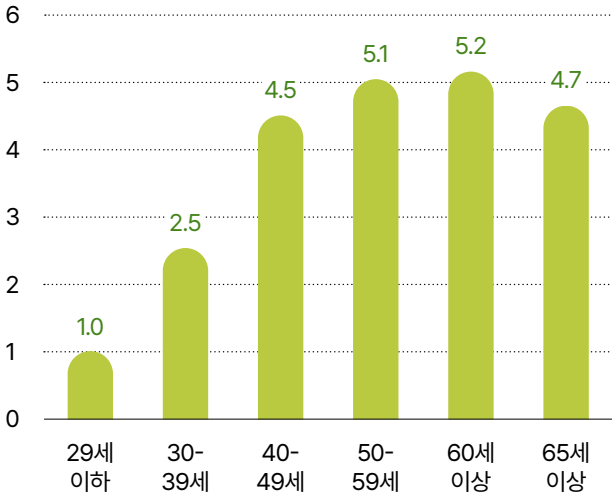
[그림 3] 왼쪽 그래프에서는 2024년 연령별 순자산액의 상황을 보여준다. 20대 청년층의 순자산액은 1.0억 원, 30대 순자산액은 2.5억 원이다. 60세 이상 가구의 순자산액은 평균 5.2억 원이다. 연령이 높아질수록 자산액이 증가하는 것은 당연한 일이다. 중요한 것은 자산의 변화 양상이다.

[그림 3] 오른쪽 그래프에서는 연령별 자산 변동을 보여준다. 이 그림에서는 각 연령별로 2012년 자산액을 100으로 표준화한 후 연도별로 자산 변동의 변화율을 계산한 것이다. 2012년부터 2024년까지 20대와 30대 가구의 순자산액은 각각 35.4%와 38.5% 증가하였다. 이 기간 동안 40대 가구는 64.1% 60세 이상 가구는 87.9% 증가하였다. 20대와 30대 가구의 순자산액 증가율이 낮다.

[그림 4]에서는 연령별 부채 상황과 변동률을 보여준다. 부채의 변동률은 각 연령별로 2012년 부채액을 100으로 표준화하고 이후 연도별로 누적 증가율을 계산한 것이다. 2024년 20대의 금융부채액은 평균 4,013만 원으로, 30대, 40대에 비해 적은 편이다. 하지만, 청년층의 금융부채는 빠르게 증가하는 추세이다. 2024년 20대의 금융부채는 2012년에 비해 3.4배 증가하였다. 30대의 금융부채는 2012년을 기준으로 2.8배 증가하였다. 중장년층의 금융부채는 2배 정도 증가한 것과 비교하여, 청년층의 금융부채가 빠르게 증가하였다.

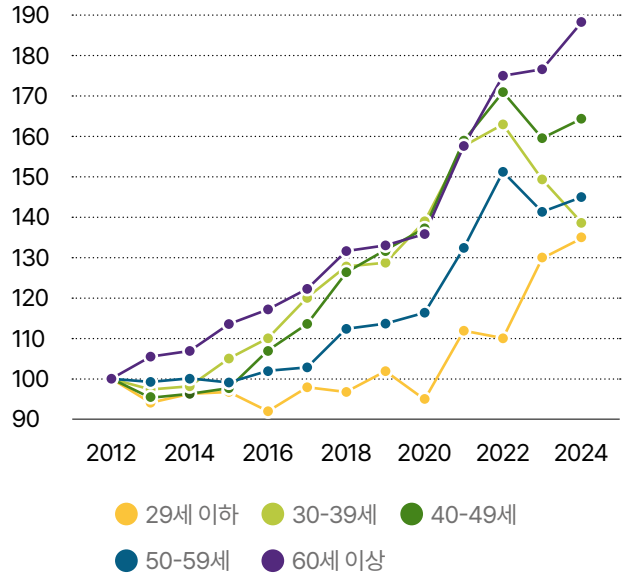
[그림 3] 연령별 순자산액과 자산 변동

① 연령별 순자산액(2024년) (억 원)



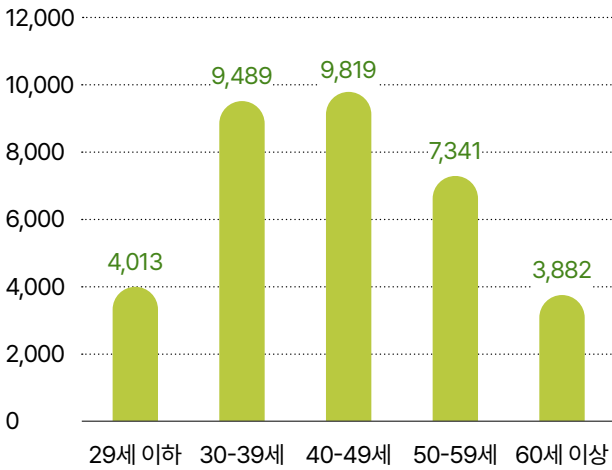
자료 가계금융복지조사(국가데이터처)

② 연령별 자산 변동(2012=100)



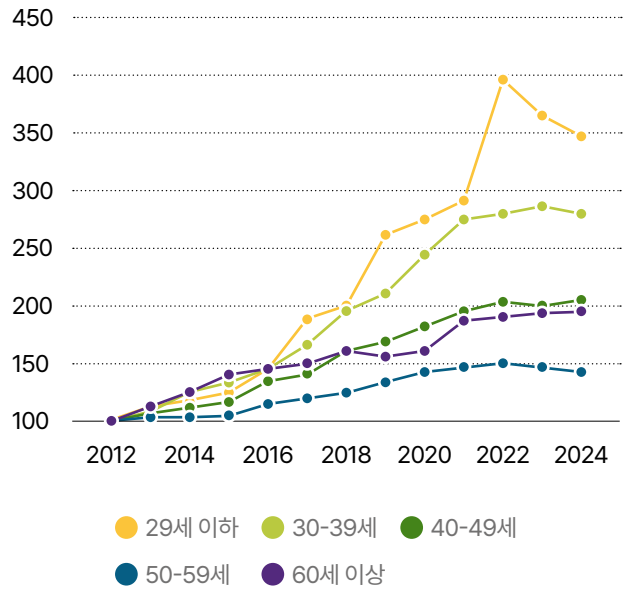
[그림 4] 연령별 금융부채와 부채 변동

① 연령별 금융부채(2024년) (만 원)



자료 가계금융복지조사(국가데이터처)

② 연령별 금융부채 변동(2012=100)



다른 연령대에 비해 청년 가구의 금융부채가 빠르게 증가하고 반면 자산은 느리게 증가하고 있다. 이유는 청년 가구 가운데 주택 소유자가 적기 때문이다. 부동산 가격이 상승할 때 무주택자가 많은 청년층과 주택소유자가 많은 중장년 가구의 자산 격차가 증가한다. 주택 가격이 상승하는데 소득이 그만큼 상승하지 않으면 청년 가구의 부채가 증가한다.

일반적으로 부동산 가격이 상승하면 크게 두 가지 영향이 있다. 첫째, 다주택자는 가격 상승으로부터 이득을 얻는다. 양도차익(혹은 자본이득)이 증가하면 소득 불평등이 증가할 수 있다. 주택 양도차익을 실현하는 사람은 소수이다. 다주택자이면서 보유주택을 팔아서 차익을 실현해야 한다. 양도차익에 대해서는 보유기간과 금액에 따라 차등적으로 세금을 부과하고 있다. 다주택자가 부동산 가격 상승기에 이득을 보는 것은 사실이지만 다주택자가 전체 부동산 가격 상승에 어느 정도 영향을 미치는지는 명확하지 않다.

둘째, 주택가격이 상승하면 무주택자는 주택 구매를 위해 더 높은 가격을 지불해야 한다는 직접적인 영향을 받으며 그 영향의 정도가 지대하다. 금융자산은 투자의 대상인 반면, 부동산 자산은 투자의 대상이기도 하면서 필수 소비재이기도 하다. 소득이 충분치 않으면 금융자산을 보유하지 않아도 되지만 주택은 반드시 있어야 한다. 따라서, 무주택이면서 저소득층이 많은 청년층은 주택 가격 상승의 영향을 가장 크게 받는다. 소득 증가 속도보다 주택 가격 상승 속도가 빠르면 주택 구입은 더 어려워진다. 상속이나 증여를 받기 어려운 대다수의 청년층에게 이는 커다란 부담이 되며, 결혼과 출산을 미루거나 망설이는 주요 원인이 되기도 한다.

2.5 원인과 정책 과제

2.5.1 소득 불평등의 원인과 정책

저소득 계층의 소득이 상대적으로 정체하면서 소득불평등이 증가하였다. 그러나 2010년 이후 임금 불평등은 증가하지 않았다. 최저임금 수준이 높아진 것이 저임금 계층의 임금 상승에 큰 기여를 하였다. 그런데, 2020년 이후 최저임금 증가율이 정체 상태에 있어서 저임금 집단의 임금 상승도 정체 상태이다. 저임금 근로자라도 안정된 생활이 가능하도록 최저임금을 적절하게 인상할 필요가 있다.

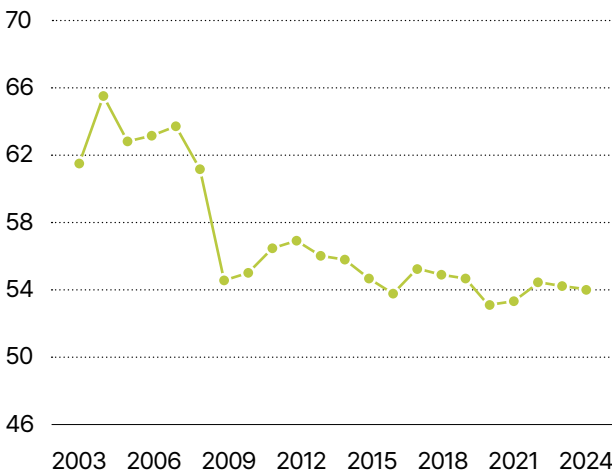
임금 가운데 비정규직과 중소기업의 임금은 정체 상태에 있다. [그림 5]에 나와 있듯이, 정규직 대비 비정규직의 상대임금은 2009년 금융위기 때 급격히 감소한 이후 2010년 대에는 거의 일정한 수준을 유지하고 있다. 정규직 임금을 100으로 하였을 때, 2023년 비정규직의 상대임금은 54.0%이다.

[그림 5] 오른쪽 그래프에서는 500인 이상 사업체의 임금을 100으로 하였을 때 사업체 규모별 상대임금을 보여준다, 중소기업의 상대임금은 2015년까지 감소하다가 이후 약간 상승하였지만 2023년까지 일정한 수준을 유지하고 있다. 500인 이상 사업체 대비 30~99인 대기업 대비 중소기업의 상대임금은 2023년 58.7%이다. 5~9인이 일하는 소규모 사업체의 임금은 대규모 기업의 50% 수준이다. 대규모 기업 대비 중소기업의 상대임금이 낮는데, 임금 격차가 지속되고 있다. 그동안 사회적으로 비정규직과 정규직의 임금 격차, 기업 규모별 임금 격차의 문제가 심각하다고 꾸준히 제기되었지만 격차는 줄어들지 않았다.

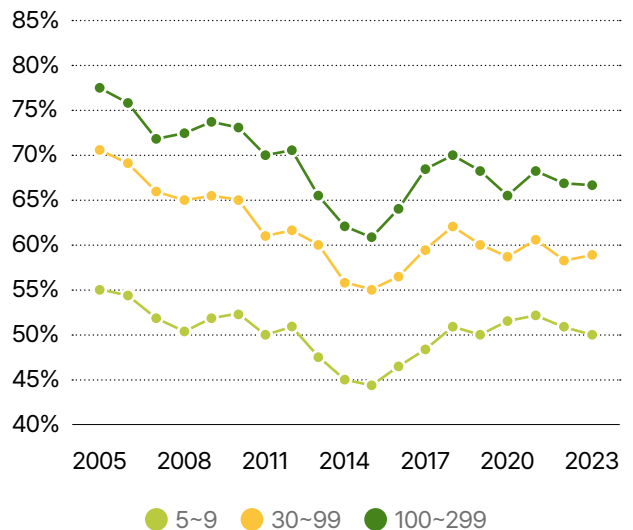
불평등의 개선을 위해 정규직-비정규직과 대기업-중소기업의 임금 격차를 완화할 여지가 많다. 임금과 근로시간 등 근로조건을 개선하기 위해 노사협상이 중요하다. 노사 협상의 범위가 기업내로 한정되면 기업간 임금 격차를 완화할 수 없다. 비정규직이 근로조건 개선 협상에 참여할 수 있어야 한다. 그리고 원청에 대한 하청의 협상력을 높여야 한다. 현재 원하청 관계에서 원청이 하청 근로자의 근로조건을 실질적으로 통제하는 경우가 많다. 하청 근로자들이 원청과 근로조건을 개선하기 위해 협상을 할 수 있어야 근로조건 개선도 가능하다. 오랜 노력 끝에 '노동조합 및 노동관계조정법 개정안'이 공표되어 하청 노동자가 실질적 지배력이 있는 원청 사용자와 협상을 할 수 있는 제도가 마련되었다. 실질적인 협상이 가능해지도록 법을 보완하고 정부가 적극적으로 행정적인 노력을 해야 한다.

[그림 5] 비정규직 상대임금과 중소기업의 상대임금

① 비정규직 상대임금(정규직=100)



② 중소기업 상대임금



자료 경제활동인구조사(국가데이터처), 사업체노동력조사(고용노동부) 자료로부터 저자 계산, 2003~2024.

주 중소기업 상대임금에서는 500인 이상 사업체의 임금을 100%로 설정한 것임.

'5~9'는 5~9인 사업체, '30~99'는 30~99인 사업체를 가리킴.

2.5.2 자산 불평등의 원인과 대책

자산 불평등을 완화하기 위한 정책에서는 부동산 정책이 중요하다. [그림 2]에서 보았듯이, 2022년부터는 다주택자 상위 20%의 점유율이 증가하고 있다. 최근에는 다주택자가 보유한 부동산 가격이 상승하면서 자산 불평등이 늘어나고 있다. 부동산 가격이 상승하면 궁극적으로는 다주택자가 큰 이득을 본다. 부동산 가격이 너무 빠르게 상승하지 않도록 관리하면서 투기 목적의 부동산 소유를 막도록 노력해야 한다. 취득한지 얼마 안되는 부동산을 단기에 팔아서 이득을 얻는 양도차익에 대해서는 현재에도 세율을 높게 하고 있다. 다주택자에 대한 대출을 규제하고 양도소득에 대한 과세를 엄격하게 하여야 한다.

주택 보유자가 늘어날수록 자산 불평등이 감소하는 경향이 있다. 따라서 무주택자가 자기 주택을 마련할 수 있도록 정책이 뒷받침되어야 한다. 그런데 주택 마련을 위해 단순히 대출을 확대하는 것이 마냥 좋은 정책은 아니다. 소득을 기준으로 부동산 대출을 하면 고소득 다주택자가 쉽게 대출을 받는 반면 저소득자는 대출을 받기 어렵기 때문에 자산 불평등이 늘어난다. 저소득자에게 일시에 주택 마련이 가능할 만큼 대출을 허용하면 부채와 이자 상환 부담을 감당하기 어렵다. 따라서 본인과 가족의 소득 및 자산을 정밀하게 고려하여 감당 가능한 범위를 설정하는, 세밀하고 일관된 금융정책이 필요하다.

관련하여 청년을 위한 자산 형성 정책이 필요하다. 현재에도 관련 정책이 있기는 하다. 청년도약계좌, 청년내일저축계좌, 청년미래적금(예정), 희망저축계좌 등의 정책에서는 저소득 청년층을 대상으로 저축액에 정부가 추가로 기여금·장려금을 지원하거나 비과세 혜택을 제공한다. 지원금까지 포함하여 청년도약계좌에서 5년 만기시 최대 5천만 원(본인 납입액 4,200만 원 정부지원+이자)까지 수령할 수 있다. 하지만 까다로운 가입 조건으로 가입률이 낮고, 청년층의 실질적인 자산 형성에 도움이 되는지에 대해 의문이 제기되고 있다. 정책의 실효성을 높이기 위해서는 소득 기준을 완화하여 지원 대상을 확대하고 지원 금액을 높여서 실질적으로 청년층의 자산 형성에 도움이 될 수 있도록 할 필요가 있다.

자산 불평등을 완화하고 청년층의 주거 안정을 돕기 위해 공공주택의 역할이 중요하다. 우리나라의 공공주택 비율은 외국에 비해 현저히 낮으며, 특히 장기임대주택의 비중이 낮다. 청년, 신혼부부, 무주택 중산층을 위한 공공주택 공급을 확대해야 한다. 그러면 생활도 안정되고 저축을 할 수 있게 되면서 청년층이 자산을 형성할 수 있는 기반이 된다.

2.5.3 재분배 정책

지금까지 시장소득 불평등을 완화하는 방법에 대해 살펴보았는데, 정부의 재분배 정책을 통해 가처분 소득의 불평등을 완화할 여지가 많다. 소득과 자산 불평등을 완화하기 위해서는 정부의 적극적인 정책이 필요하다. 보다 누진적인 조세체계를 만들어야 한다. 그리고 공공부조, 사회보험, 사회수당 등의 재분배 정책을 적극적으로 실시해야 한다. 저소득층에 대한 공적 이전을 확대하고, 주택 마련과 부동산 가격 안정 정책을 일관되게 추진해야 한다. 사회 안전망을 확대하고 적극적인 재정정책을 실시하는 것이 불평등을 완화하는 길이다.

3장

사회지출과 조세: 고장난 복지국가?

윤홍식 인하대학교 사회복지학과 교수

3.1

들어가며: 산업화와 민주화, 그리고 사회적 위험

한국의 역설은 놀라운 산업화와 민주화라는 근대국가로 가기 위한 이중 혁명을 성취한 보기 드문 아시아 국가인데도 불구하고, 심각한 사회경제적 위기에 직면해 있다는 것이다. 인구 10만 명 당 자살률은 23.2명(2022년)으로 OECD 회원국 중 가장 높다.⁴⁹ 더 놀라운 일은 1990년대 이후 대부분의 OECD 회원국의 자살률이 감소한 것에 반해, 한국의 자살률은 206%나 증가했다. OECD 회원국의 평균 자살률이 15.3% 감소한 것과 대비된다(1990~2021). 합계출산율은 0.72(2023년)로 OECD 회원국 중 가장 낮다. 이 역시 1.43인 OECD 회원국의 평균과 대비된다.⁵⁰ 이것만이 아니다. 소득 하위 10%의 가구에서 태어난 아이가 평균소득에 도달하는 데까지 걸리는 시간은 무려 150년이나 걸리는 것으로 나타났다.⁵¹ 가난한 집에서 태어난 아이는 자신이 세상을 떠나는 날까지 (손)자녀가 평균소득에 도달하는 것을 보지 못할 가능성이 높다는 것이다. 한국은 OECD 회원국 중 현재 사회경제적 지위가 가장 바뀌지 않는 '상대적 계급 지속성(relative class persistence)'이 높은 국가이기도 하다.

더욱이 이러한 사회경제적 위기가 한국이 중간소득 함정에 빠지지 않고, 고소득국가로 진입하기 시작한, 권위주의를 물리치고 민주주의를 실현한, 본격적으로 공적 복지가 확대되기 시작한 1990년대부터 시작되었다는 것은 역설이라고 할 수 있다.⁵² 실제로 한국은 중간소득 함정에 빠지지 않고 고소득국가로 진입한 거의 유일한 식민지를 경험한 비유럽 국가라고 할 수 있다.⁵³ 민주주의도 정부의 이념적 성향에 따라 등락은 있지만(보수성향의 정당 집권 시기 낮아지고, 민주당 집권 시기 다시 회복되는 일을 김대중 정부 이래 윤석열 정부에서 이재명 정부로 정권교체가 이루어진 최근까지 반복하고 있다), 한국은 아시아 국가 중 가장 높은 수준의 민주주의를 구현하고 있다.⁵⁴

이상의 문제 인식에 기초해 이 장에서는 한국 복지국가의 사회지출과 조세가 불평등을 완화하는데 어떤 역할을 하는지를 개략적으로 검토하고 불평등과 빈곤을 완화할 수 있는 정책에 대해 검토했다. 먼저 3.2에서는 한국 사회의 사회지출과 국민·조세부담률의 특징을 개략하면서, 한국의 사회지출과 조세가 불평등을 완화하는 데 어떤 역할을 하는지를 검토했다. 이어서 3.3에서는 한국의 현재 사회지출과 조세가 불평등과 빈곤을 완화할 수 있는지 개략했다. 마지막으로 3.4에서는 이상의 논의에 기초해 불평등과 빈곤을 완화하기 위한 정책을 검토했다.

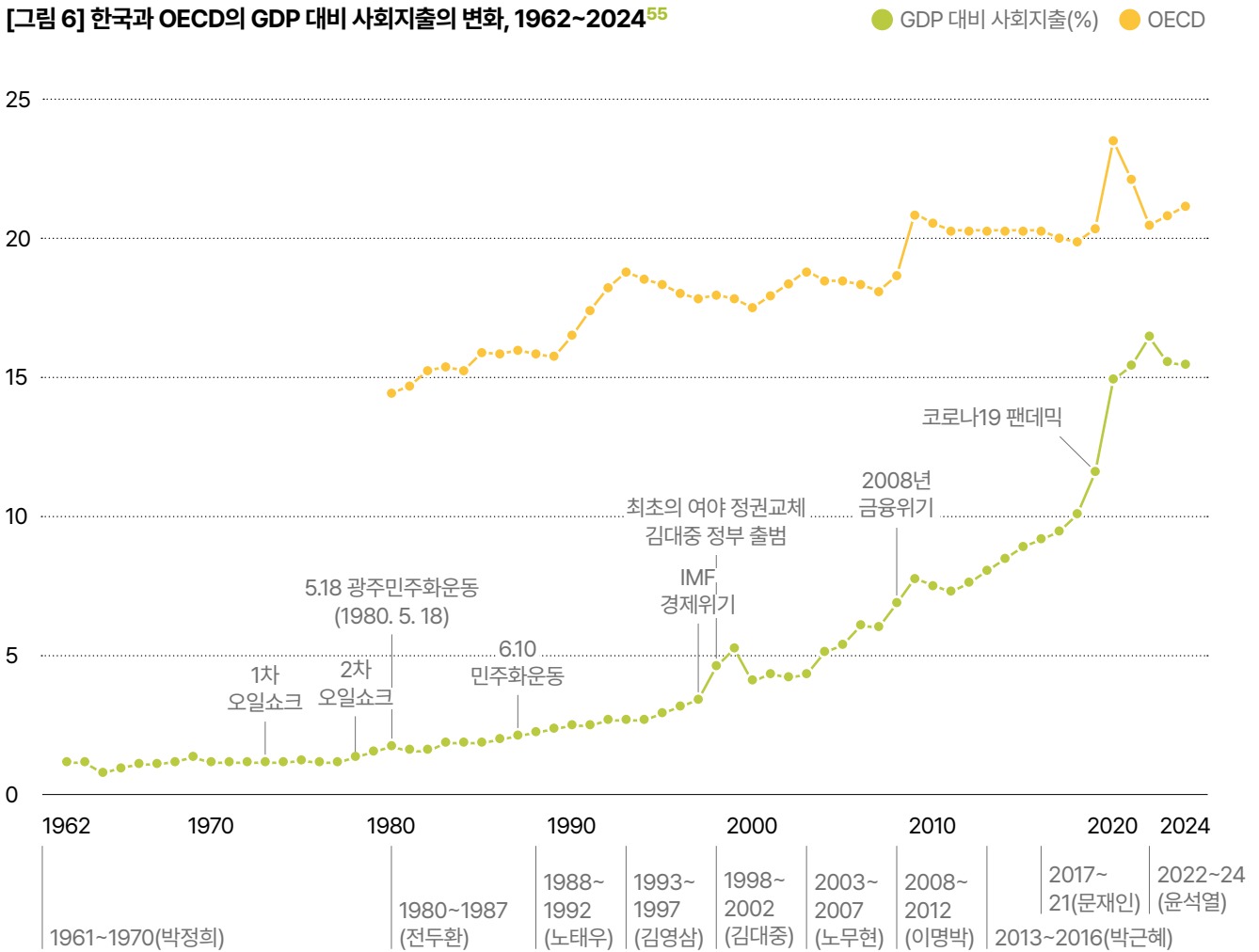
3.2

한국의 사회지출과 국민(조세)부담률 현황

3.2.1 한국의 사회지출(복지 지출)

한국은 1987년 6월 민주화운동을 계기로 권위주의 사회에서 민주주의 사회로 전환해 갔다. 그러나 정치적 민주화가 공적 복지지출의 증가를 즉각적으로 동반했던 것은 아니다. [그림 6]에서 보는 것처럼 공적 복지지출의 증가는 1997년 IMF 경제위기를 겪고 해방 이후 최초로 민주적 선거를 통해 정권이 교체된 이후 김대중 정부(국민의정부)가 출범한 이후이다. 김대중 정부가 출범하기 직전인 1997년 국내총생산(GDP) 대비 사회지출은 1.98%에 불과했지만, 2002년에는 4.4%로 증가한다. 불과 5년 만에 두 배 이상 증가한 것이다. 김대중 정부 이후 GDP 대비 복지지출은 정부의 이념적 성향과 관계없이 꾸준히 증가했다. 다만 연평균 증가율을 기준으로 보면 민주당이 집권하면 보수성향의 정당이 집권했을 때 보다 더 적극적인 복지지출 증가가 이루어졌다. 1987년 민주화 이후 민주당 집권 기간 연평균 증가율은 8.8%였던 데 반해 보수성향의 정당 집권 기간은 3.4%에 그쳤다. 특히 문재인 정부 시기 연평균 증가율은 12.2%에 달했던 반면, 윤석열 정부 시기는 0.3%에 그쳤다.

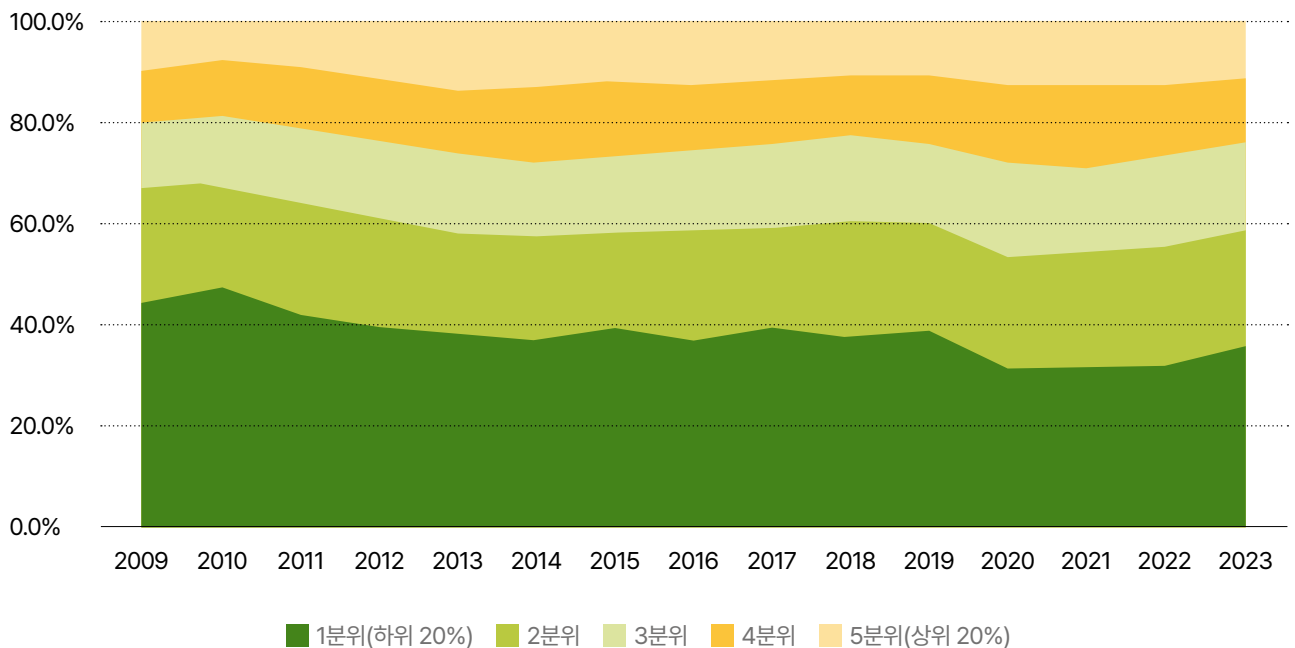
[그림 6] 한국과 OECD의 GDP 대비 사회지출의 변화, 1962~2024⁵⁵



OECD와의 사회지출의 격차도 IMF 경제위기를 거치면서 감소했다. 1980년 OECD 회원국의 평균 사회지출은 GDP의 14.5%였던 데 반해 한국은 1.6%에 그쳐 그 차이가 12.9% 포인트에 달했다. 그러나 2022년이 되면 그 격차는 4.3% 포인트로 1980년 이후 역대 최저 수준으로 감소한다(OECD 20.8%, 한국 16.2%). 하지만 실질 구매력 기준으로 측정한 1인당 GDP 기준으로 보면 한국의 GDP 대비 사회지출은 여전히 낮은 수준이다. 예를 들어, 실질 구매력 기준 1인당 GDP가 4만 달러일 때, 한국의 GDP 대비 사회지출은 9.8%에 그친 반면, 독일, 이탈리아, 스웨덴은 각각 25.6%, 24.6%, 26.4%에 달했다. 일본과 영국도 17.0%와 20.7%였다.⁵⁶ 국제적으로 비교해 보면 한국의 사회지출 수준은 여전히 소득수준 대비 낮다고 할 수 있다.

또 하나의 주목할 특성은 한국의 사회지출이 주로 사회보험을 중심으로 이루어지고 있다는 점이다. 1980년대 말부터 비정규직 등 불안정 고용상태에 있는 노동자가 늘어나고 있었다. 하지만 1998년부터 본격적으로 확대되기 시작한 복지지출이 사회보험을 중심으로 이루어지면서, 안정적 고용과 소득을 보장받는 계층에게 상대적으로 공적 복지가 더 집중되는 양상이 나타났다. 실제로 [그림 7]에서 보는 것처럼, 2009년부터 2023년까지 소득 하위 20%가 공적 소득이전에서 차지하는 비중은 2009년 45.2%에서 2023년 35.8%로 대략 10% 포인트나 감소했다. 복지국가가 사회경제적 지위에 따른 서열화를 만들고 있다고 할 수 있다.⁵⁷

[그림 7] 공적 소득이전의 분위별 비중의 변화, 2009~2023

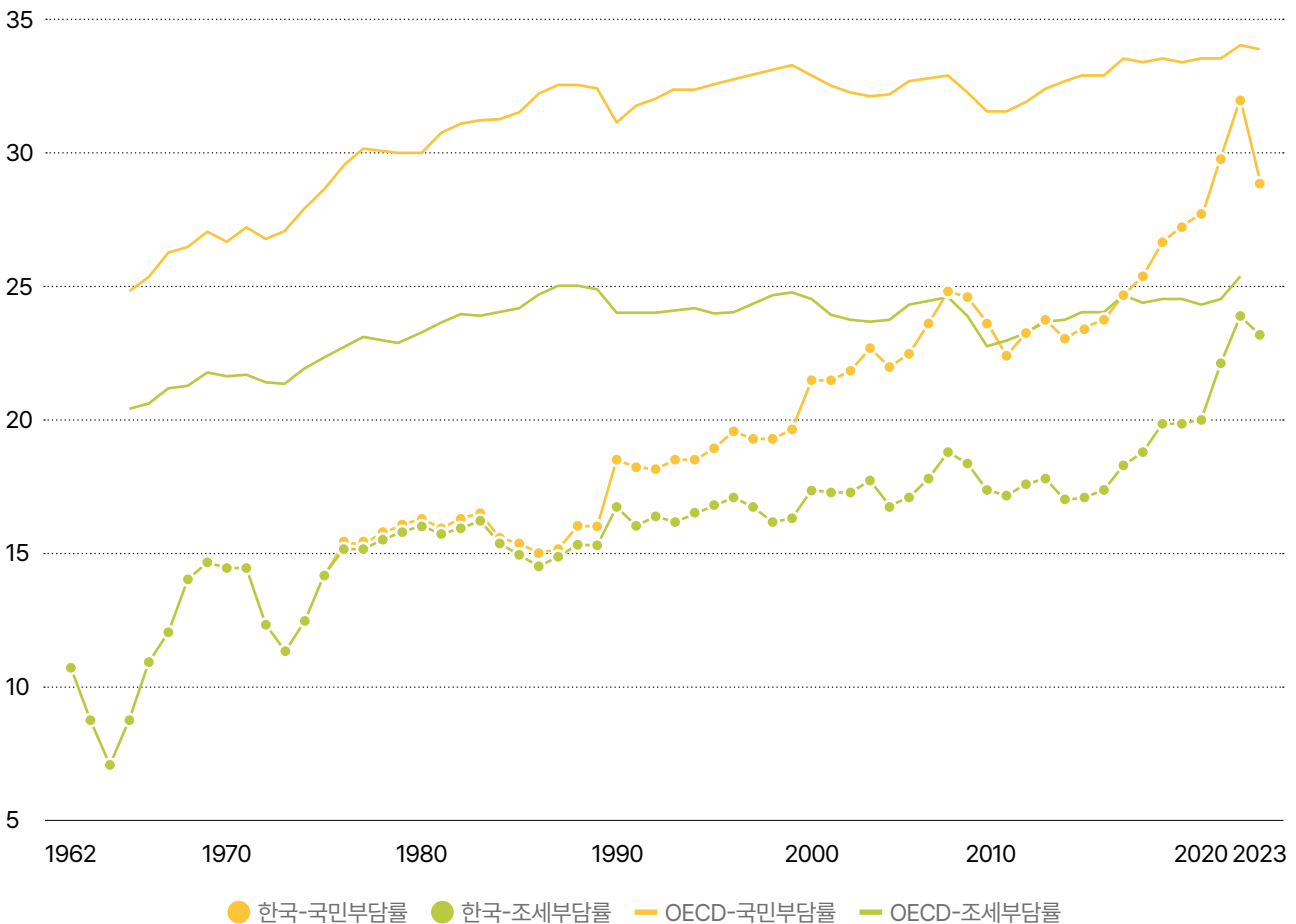


3.2.2 한국의 국민부담률과 조세부담률

OECD 회원국 평균보다 낮은 국민-조세부담률

한국의 조세부담률은 국제적 기준으로 보면 [그림 8]에서 보는 것과 같이 여전히 낮다. 2023년을 기준으로 OECD 회원국의 평균 국민부담률(조세부담률+사회보험료)은 33.9%인데 반해, 한국은 28.9%이다. 조세부담률도 2022년 기준 OECD 회원국 평균은 25.3%이고 한국은 23.9%이다. 그러나 그 격차는 지난 30년 간 크게 줄었다. 1997년 한국과 OECD 간 국민부담률의 차이가 13.7% 포인트였지만(OECD, 33.0%, 한국, 19.3%), 2023년이 되면 그 차이가 5.0% 포인트로 감소했다. OECD 평균과 한국의 GDP 대비 사회지출의 차이와 유사한 수준이다. 다만 주목할 점은 윤석열 정부(2022~2024)가 대규모 감세정책을 단행하면서 국민부담률과 조세부담률이 급락했다. OECD 자료와는 다소 차이가 있지만, 국회예산정책처(2025)가 발간한 보고서에 따르면 2022년 22.1%였던 조세부담률이 2024년 17.8%로 급락했다.⁵⁸

[그림 8] 한국과 OECD의 국민부담률과 조세부담률⁵⁹



OECD 회원국과 비교해 소득수준과 관계없이 모든 가구가 소득세를 덜 내고 있다.

가구의 조세와 사회보험료 부담률을 가구 유형과 소득수준에 따라 OECD 국가와 비교해보면, 한국의 조세(사회보험료 포함) 부담률은 매우 낮았다. <표 1>에서 보는 것처럼, 가구형태와 소득수준과 관계없이 한국 가구의 소득세와 사회보험료의 실효 부담률은 OECD 평균과 비교했을 때 30~40% 정도 낮았다. 한국 복지국가의 특성으로 언급되는 '낮은 조세부담과 낮은 복지수준'이 실제로 작동하는 것으로 볼 수 있다.

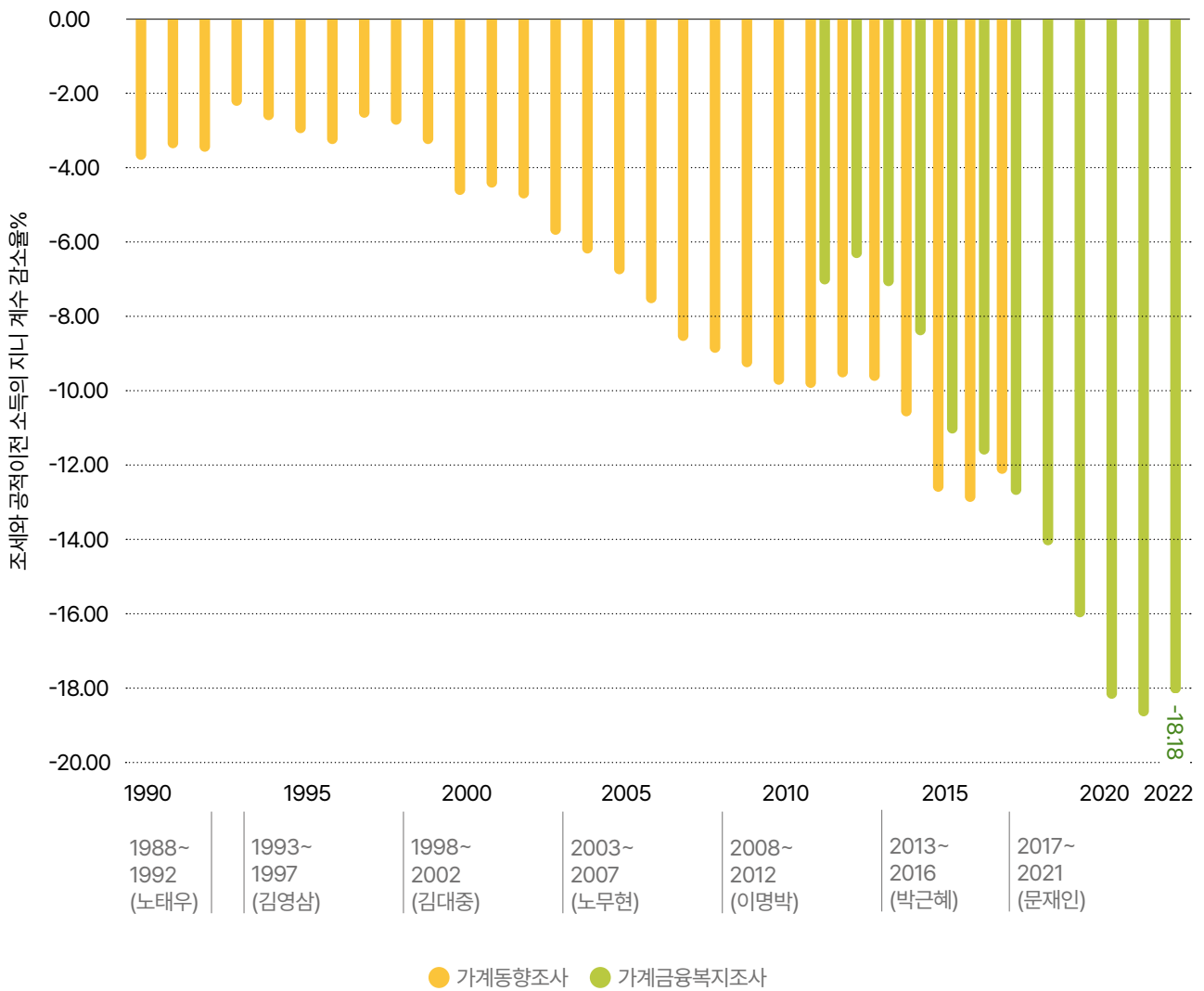
<표 1> 소득세와 사회보험료 실효 부담률, 2023⁶⁰

	독신 가구			기혼 가구(2자녀)		
	(67% AW)	(100% AW)	(167% AW)	(67% AW)	(100% AW)	(167% AW)
한국	12.7	16.1	20.2	14.7	14.2	15.7
OECD	20.5	25.0	30.0	19.9	21.4	23.5
독일	32.4	37.3	41.5	19.5	28.7	31.8
이탈리아	19.4	28.3	39.5	26.2	24.7	28.3
일본	20.8	22.6	26.6	21.2	21.9	22.6
스웨덴	20.8	24.0	33.6	24.0	22.7	24.0
영국	19.5	23.4	30.7	22.9	21.8	23.4

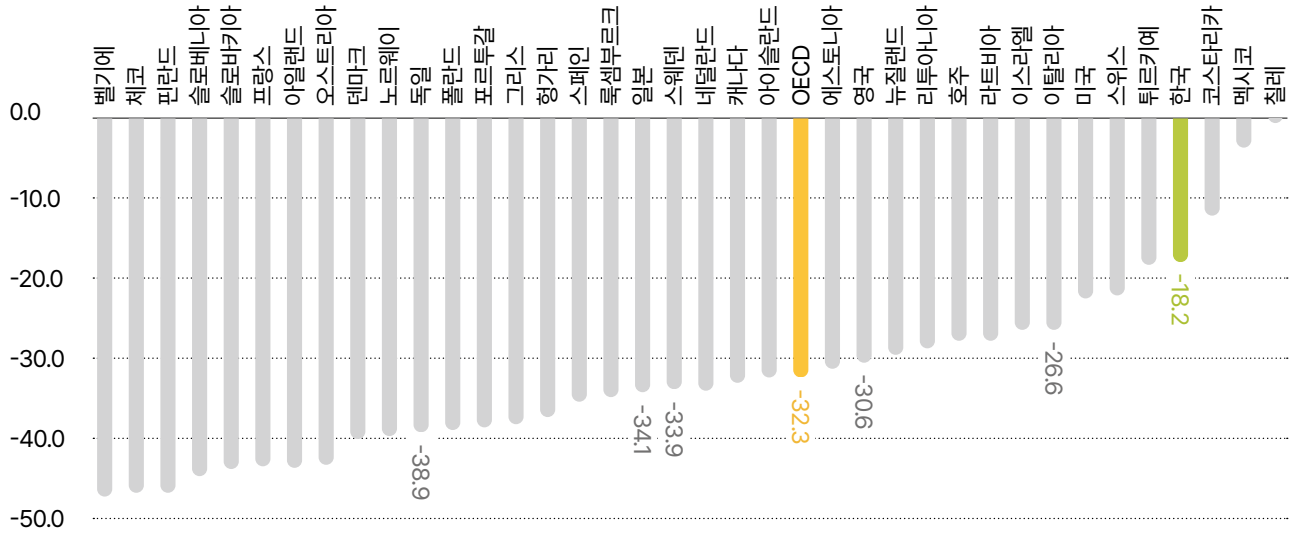
3.2.3 한국의 조세와 복지지출의 불평등 완화 효과

한국의 조세와 복지지출은 소득 불평등을 얼마나 완화 시킬까? [그림 9]를 보면 조세와 복지지출을 통한 소득 불평등(지니계수) 감소율은 1990년 3.8%에서 2022년이 되면 18.2%로 높아진다. 하지만 한국의 조세와 복지지출의 소득 불평등 감소율을 OECD 회원국과 비교하면 그리 인상적이지는 않다. 한국의 조세와 복지지출의 소득 불평등 감소율은 OECD 회원국 평균(32.3%)의 56.3%에 불과하다([그림 10] 참고).⁶¹ 이런 결과는 (부분적으로) 한국의 낮은 사회지출과 관련이 있다. 다만 분명히 할 점은 GDP 대비 사회지출의 규모가 크다고 사회지출의 불평등 완화효과가 큰 것은 아니라는 점이다. 이탈리아의 2022년 GDP 대비 사회지출은 28.2%이지만, 감소율은 -26.6%로, 이탈리아 보다 사회지출 비율이 낮은 스웨덴(25.3%)의 -33.9%보다 훨씬 낮았다. 이는 사회지출의 구조가 사회지출의 규모만큼이나 중요하다는 것을 확인해 주는 것이다.

[그림 9] 정권별 조세와 소득이전을 통한 소득불평등(지니계수) 감소율⁶²



[그림 10] OECD 회원국의 소득 불평등(지니계수) 감소율, 2022⁶³



3.3

한국 복지국가는 불평등을 완화할 수 있을까?

3.3.1 사회지출 확대를 통한 소득불평등 완화(지니계수)⁶⁴

사회지출의 소득 불평등 감소율을 OECD 평균 수준으로 높이려면, GDP 대비 사회지출을 10.1% 포인트 높여야 한다.

불평등을 완화하는 한국 복지국가의 제한적인 역할은 한국경제의 놀라운 성공과 대비된다. 한국 복지국가는 (소득) 불평등을 완화할 수 있을까? 몇 가지 분석을 통해 복지와 조세의 관점에서 불평등을 완화할 수 있는 길을 찾아보았다. 먼저 복지지출의 양적 확대를 통해 불평등을 완화하는 방식이다. 한국 복지국가의 사회지출 구성이 2011~2022년 기간과 동일하다고 가정했을 때, <표 2>에 제시된 것처럼 지니계수 감소율을 0.01(1% 포인트) 높이기 위해서는 GDP 대비 사회지출을 약 0.7% 포인트(=1/0.014) 늘리는 것이 필요하다. 이를 기초로 한국이 공적 소득이전을 통해 소득불평등을 OECD 평균인 32.3% 감소 수준에 도달하기 위해서는 2022년 기준으로 GDP 대비 사회지출을 16.2%에서 26.3%로 약 10.1% 포인트 높여야 한다.

독일과 스웨덴의 경우에는 사후 지니계수를 목표로 하여 필요한 사회지출 증가분을 계산하였다. 한국의 처분가능소득 기준 지니계수(0.324)를 독일 수준(0.303)으로 낮추기 위해서는 GDP 대비 사회지출을 16.2%에서 19.7%로 약 3.5% 포인트 확대해야 한다. 스웨덴 수준(사후 지니계수 0.290)을 달성하기 위해서는 사회지출을 5.7% 포인트 늘려, GDP 대비 사회지출을 21.9%까지 높여야 한다.

〈표 2〉 불평등을 완화하기 위한 GDP 대비 사회지출 및 증가분(2022년 또는 가장 최근 자료 기준)⁶⁵

	사전 지니계수	사후 지니계수	현재 사회지출(%)	지니계수 감소율	정책 목표	사회지출 증가분	목표 사회지출
한국	0.40	0.32	16.2	-18.2	n.a.	n.a.	n.a.
OECD	0.47	0.32	20.5	-32.3	OECD 지니 감소율	10.1% 포인트	26.3%
독일	0.50	0.30	27.7	-38.9	독일 사후 지니	3.5% 포인트	19.7%
스웨덴	0.44	0.29	25.3	-33.9	스웨덴 사후 지니	5.7% 포인트	21.9%

3.3.2 팔마 비율과 소득불평등 낮추기⁶⁶

팔마 비율을 1.0에 맞추기 위해서는 상위 10%에게 세금 10.4% 더 걷어야 한다.

다음으로 팔마 비율을 활용해 팔마 비율 목표를 1.0으로 설정하고(상위 10%의 소득과 하위 40%의 소득 규모가 동일한 경우), 이를 달성하기 위해 공적 소득 이전을 몇 퍼센트 늘려야 하는지 추정했다.⁶⁷ 목표치 달성에 필요한 재분배 규모는 상위 10%와 하위 40%의 소득 격차를 계산한 뒤, 그 차이를 절반으로 나누어 산출하였으며, 이는 상위 10%에서 줄어든 몫이자 동시에 하위 40%에 추가로 이전되는 몫을 의미한다. 또한 이 금액을 상위 10%가 현재 부담하는 세금 총액과 비교하면 상위 10%의 세수 증액률이 되고, 하위 40%가 현재 받는 이전 소득 총액과 비교하면 하위 40%의 이전 소득 증액률이 된다. 〈표 3〉을 보면, 2023년 기준 복지패널자료를 활용해 산출한 팔마지수는 1.06이었다. 팔마지수를 1.06에서 목표치인 1.00으로 낮추기 위해서는 소득 하위 40%에게 추가적으로 공적 이전 소득을 현재보다 7.5% 늘려야 한다. 그리고 이렇게 증가한 공적 이전 소득을 상위 10%에게서 총당할 경우, 상위 10%에게 추가적으로 10.4%의 세금을 더 걷어야 하는 것으로 나타났다. 〈표 1〉에서 보았듯이, 상위 계층의 소득세 부담이 서유럽의 OECD 국가들에 비해 30~40% 낮다는 점을 고려하면, 현실적으로 불가능한 수준은 아닌 것으로 보인다.

〈표 3〉 팔마 비율을 활용한 복지지출 증가분과 세금

구분	값	수식
팔마 비율(2023)	1.06	$Palma = \frac{Y_{90}}{Y_{40}} = 1.06$
상위 10% 세수 증액률	10.4%	$(Y_{90} - Y_{40})/2) \div$ 상위 10% 세금 총액
하위 40% 이전 소득 증액률	7.5%	$(Y_{90} - Y_{40})/2) \div$ 하위 40% 이전 소득 총액

3.4 정책 과제

한국은 산업화와 민주주의라는 놀라운 성취를 이루었지만, 사회경제적 위기는 점점 심화되고 있다. 김대중 정부의 출범 이후 본격화된 공적 복지의 확대는 사회경제적 위기를 완화하지 못했다. GDP 대비 사회지출은 2022년 기준 16.2%로 OECD 회원국 평균과 차이가 불과 4% 포인트대로 감소했다. 하지만 소득수준 대비 사회지출을 보면 한국의 사회지출은 여전히 OECD 주요국에 미치지 못하고 있다. 더욱이 1998년부터 본격화된 공적 사회지출의 증가가 주로 사회보험을 중심으로 이루어지면서, 저소득층(하위 20%)에게 제공되는 공적 이전 소득의 비중이 꾸준히 감소하고 있다. 이는 복지국가가 계층 간의 차이를 줄이는 것이 아니라 상대적으로 안정적 소득과 고용을 보장받는 사람에게 더 우호적인 복지지출을 함으로써 복지국가가 역설적으로 에스핑-안데르센이 이야기한 대로 계층 간의 차이를 유지시키는 역할을 하고 있는 셈이다. 상대적으로 낮은 GDP 대비 사회지출은 낮은 국민-조세부담률과 관련이 있다. 단지 총량적 수준에서 낮은 것만이 아니라, 가구의 소득수준과 관계없이, 거의 모든 계층에서 OECD 회원국과 비교해 소득에서 30~40% 정도 세금과 사회보험료를 덜 내는 것으로 나타났다. 이는 한국의 사회지출을 통한 불평등 완화가 OECD 회원국 중 코스타리카, 멕시코, 칠레를 제외하고 가장 낮은 수준을 기록하고 있는 이유이다.⁶⁸

이러한 현실을 완화해 이 장은 한국의 불평등 완화효과가 OECD 평균 수준에 근접하기 위해서는 GDP 대비 사회지출을 2022년 기준 16.2%에서 26.3%로 10.1% 포인트 높여야 한다고 제안했다. 추가적으로 독일과 스웨덴 수준으로 소득불평등을 낮추기 위해서는 GDP 대비 사회지출을 적어도 3.5% 포인트, 5.7% 포인트 높여야 한다고 제안했다. 팔마 비율은 일반적으로 1.0을 목표로 하는데, 이를 달성하기 위해서는 예를 들어, 소득 상위 10%에게 세금을 10.4% 더 걷고, 소득 하위 40%에게 공적 이전을 7.5% 늘리는 방안도 고려할 수 있다. 더불어 상위 10%가 아니라 초부유층에 대한 과세, 상위 1%, 5%에 대한 과세를 통해 불평등 완화에 필요한 재원을 마련할 수도 있다. 다만 일반적으로 효과적인 불평등 완화는 소득 상위계층에 대한 누진적 세금만이 아니라 누진적 증세와 보편적 증세가 함께 이루어질 때 더 효과적인 것으로 알려져 있다. 앞서 언급했듯이, 모든 계층에서 조세 부담이 낮다는 점을 고려하면 불가능한 방안은 아닌 것으로 보여진다.

다만 소득 불평등을 완화하는 것이 단순히 세금을 더 걷고 사회지출을 늘리는 방식으로 지속 가능한지는 논란의 여지가 있다. 특히 현재 한국의 소득불평등이 상대적으로 낮은 이유는 시장에서 불평등이 서유럽과 북미의 OECD 회원국 보다 낮기 때문이다. 앞서 비교한 독일과 스웨덴의 시장소득 기준 소득불평등은 각각 0.50과 0.44로 한국의 0.40 보다 높다. 소득이 없는 노인인구의 비율이 상대적으로 낮은 것이 중요한 이유로 거론되고 있다. 유럽 국가들과 비교해 아직 자본소득의 비중이 상대적으로 낮기 때문이라는 지적도 있다. 또한 맞벌이 가구의 비중이 상대적으로 낮은 한국의 특성은 한국의 시장 소득 기준 소득 불평등이 낮은 이유 중 하나이다. 문제는 이러한 특성이 시간이 지남에 따라 변화할 수 있다는 것이다.

여성의 노동시장 참여율이 늘어나고, 자산 불평등이 심화되고 있으며, 노인 인구의 비중이 늘어나면, 한국도 유럽처럼 시장소득 불평등이 높아질 가능성이 있다. 이러한 변화를 전제한다면, 앞서 이야기한 방식과 같은 사회지출 확대를 통해 소득불평등을 완화할 수 있는 여지는 제한적일 것이다. 다시 말해, 사회지출 이전에 노동시장에서 소득 불평등을 완화할 수 있는 대응이 필수적이다.

4장

젠더 불평등: 견고해진 불평등의 구조

윤자영 충남대 경제학과 부교수

4.1

들어가며: 구조적 성차별과 청년 세대의 갈등

성평등은 단순히 여성과 남성의 권리 균형을 맞추는 문제를 넘어, 민주주의의 심화와 사회 정의 실현을 위한 핵심 가치이다. 한국 사회는 지난 수십 년간 법·제도적 측면에서 성평등을 향한 진전을 이루어왔으며, 특히 2010년대 이후 미투 운동, 디지털 성범죄 대응, 여성의 정치·경제 참여 확대 등 다양한 변화가 있었다. 그러나 2020년대 중반에 접어든 지금, 성평등을 둘러싼 사회적 논의는 구조적 성차별의 실재와 이를 부정하는 담론의 첨예한 대립 속에 놓여 있다. 특히 최근 몇 년간 성평등 정책은 정치적 논쟁의 대상이 되며 백래시의 직격탄을 맞았다. 2022년 대통령 선거에서 여성가족부 폐지 주장과 구조적 성차별 부정이 주요 이슈로 떠오른 이후, 관련 예산 삭감 및 정책 후퇴가 이어지며 사회적 긴장감은 더욱 고조되었다.

이러한 배경 속에서 젊은 세대 사이의 성 인식 격차는 단순한 세대적 현상을 넘어, 구조적 성차별을 은폐하거나 그에 대한 정책 확대를 저지하려는 '갈등 프레임'으로 기능하는 양상을 보인다. 즉, 여성들이 여전히 채용, 임금, 돌봄 노동 등에서 겪는 구조적 차별과 안전 문제를 호소하는 반면, 일부 남성들은 '역차별'을 주장하며 페미니즘에 대한 반감을 드러낸다. 이는 실재적 성차별을 동등한 '성별 갈등'으로 치환하여 성평등 정책의 동력을 약화시키는 기제로 작동하기도 한다.

현재 20~30대 청년 세대가 마주한 사회경제적 환경은 이전 세대와는 확연히 다르다. '좋은 일자리', '안정적인 주거'와 같은 핵심 자원은 그 어느 때보다 한정적이며, 이 자원을 확보하기 위한 경쟁은 치열하다. 이러한 생존 압력 속에서, 젊은 남성과 여성 모두 생애 전략의 최우선 순위를 '일과 경력'에 두는 경향이 강해졌다. 이는 과거 남성에게만 주로 요구되었던 역할이 아니라, 성별을 막론하고 개인의 경제적 독립과 성공을 위한 필수적인 전략이 되었음을 의미한다.⁶⁹

문제는 청년 세대가 '일 중심'의 개인적인 생존 전략을 추구하는 가운데, 여전히 사회 곳곳에 성별에 따른 전통적인 기대와 의무감이 잔존한다는 점이다. 남성 청년의 경우 경제적 불안정 속에서도 '가장으로서의 책임감', '가족 부양자'라는 전통적 기대에서 완전히 벗어나지 못한다. 동시에 여성들의 사회 진출로 인한 경쟁 심화와 군 복무와 같은 특정한 경험들이 '역차별'이라는 인식을 형성하는 기반이 되기도 한다. 이는 남성 청년들이 자신들이 겪는 경제적 어려움이나 박탈감을 성평등이나 페미니즘 정책 탓으로 돌리는 갈등 프레임을 구성하는 배경이 된다. 여성 청년의 경우 고학력화와 경제 활동 참여 확대로 일에서의 성공을 목표로 하지만, 여전히 출산과 육아로 인한 경력 단절 위험에 노출되어 있고, 가정 내 돌봄 노동의 압박에서 자유롭지 못하다. 즉, 일 중심의 생애 설계를 원하지만, 구조적 성차별과 돌봄 부담이라는 현실이 이를 가로막는 것이다.

결과적으로, 남성과 여성 청년은 같은 사회경제적 압력을 받으면서도 이를 서로 다른 방식과 관점으로 해석하고 있다. 성평등 논의는 단순히 성차별이 있느냐 없느냐의 소모적인 논쟁이나 갈등 프레임을 비판하는 것을 넘어, 청년 세대의 변화된 생애 설계 가치와 갈등을 빚고 있는 구조적 모순을 심도 있게 들여다볼 필요가 있다.

4.2

한국 젠더 불평등 현황

4.2.1 지표 속의 한국

세계경제포럼(WEF)의 세계 성 격차 보고서(Global Gender Gap Report) 2025년판⁷⁰에서 한국은 148개국 중 101위를 기록하며 여전히 낮은 순위를 보였다. 종합지수는 0.687로 세계 평균(0.685)을 약간 웃돌았지만, 주요 부문에서는 여전히 구조적 취약성이 드러난다. 경제 참여 및 기회 부문에서는 114위를 기록했으며, 특히 여성 고위공무원 비율은 0.213으로 124위에 머물렀다. 정치 권한 부문에서는 92위로 일부 개선이 있었으나, 여성 정치 참여율은 102위로 낮은 수준이다. 교육 성취도는 98위로 중위권에 속하며, 문해율은 1.0으로 세계 최고 수준을 유지하고 있다. 건강 및 생존 부문에서는 35위로 상대적으로 높은 순위를 기록하였다. 이러한 수치는 한국이 교육과 건강 영역에서는 성평등을 어느 정도 달성했으나, 경제와 정치 영역에서는 여전히 성별 격차가 크다는 점을 보여준다.

유엔개발계획(UNDP)의 성개발지수(GDI)와 성불평등지수(GII)에서도 유사한 양상을 확인할 수 있다.⁷¹ 2023년 성불평등지수(GII) 12위(0.038점)와 성개발지수(GDI) 0.959에서 나타나듯, 한국은 여성의 기대수명(87.2세)과 고등교육 이상 비율(85.0%) 등 건강 및 교육 영역에서 인적 자본 축적의 성평등을 세계적으로 높은 수준으로 달성하고 있다. 그러나 이러한 높은 인적 자본 수준에도 불구하고, 정치·경제 영역에서 여성 역량 실현은 매우 미흡하다.

성평등가족부(옛 여성가족부)는 매년 '국가성평등보고서'⁷²를 발표하고 있다. 2023년 통계 기준으로 한국의 성평등 수준을 7개 영역 23개 지표를 통해 계량화한 결과 국가성평등지수가 65.4점으로 전년 대비 0.8점 하락하며 지수 체계 개편 후 첫 후퇴를 기록했다. 특히, 여성의 권한 부재를 드러내는 의사결정 영역과 돌봄 부담의 성별 편중을 나타내는 돌봄 영역이 최하위 점수를 기록했으며, 양성평등 의식이 크게 약화된 점을 핵심 취약 과제로 제시한 바 있다.

4.2.2 의사결정 권한의 성별 격차

의사결정 권한 영역은 성 불평등이 가장 명확히 드러나는 부분이다. 2024년 국가성평등보고서에 따르면 2023년 이 영역은 7개 영역 중 가장 낮은 32.5점을 기록했다. 특히 이코노미스트(The Economist)가 발표한 2025년 유리천장 지수에서 한국은 OECD 29개국 중 최하위권(28위)을 기록했는데, 관리직 여성 비율과 기업 이사회 여성 비율이 모두 16%~17%에 그쳤다. 이는 OECD 평균(각각 34%, 33%)의 절반 수준에 불과하며, 리더십 지표에서 뒤에서 2~3번째에 머무는 심각한 결함을 보였다. 여성이 의사결정 권한을 행사하는 고위직 진출을 막는 유리천장이 선진국 중 가장 공고함을 입증했다.⁷³ 2022년 자본시장법에 이사회 내 여성 임원 선임 조항이 신설되면서 국내 상장사의 여성 이사 선임이 증가하는 추세를 보인다. 하지만 250개 기업 중 71개사가 이사회 내 여성 임원을 선임하지 않았다.⁷⁴

정치 권력의 대표성 부재도 심각하다. 최근 22대 국회에서 여성 의원 비율이 20.0%로 소폭 상승했다. 그러나 지역구(14.2%)에 비해 비례대표(48.0%) 여성 의원이 압도적으로 많다는 사실은 여성 정치 대표성이 유권자의 직접적인 선택보다는 정당의 제도적 배려(할당제)에 크게 의존하고 있음을 보여준다. 공공부문 4급 이상 여성 공무원 비율은 정부의 '양성평등 채용목표제' 등 균형인사 정책에 힘입어 6년 연속 상승세를 기록하며 2024년 기준 37.0%를 달성했다.⁷⁵ 그럼에도 민간-공공 부문의 격차는 핵심적인 경제 및 정치적 권한 영역에서는 여전히 구조적인 성불평등이 존재함을 드러내고 있다.

4.2.3 돌봄부담의 여성 편중

공공 돌봄 인프라 확충과 제도적 지원에도 불구하고 여성이 주 양육자 역할을 수행해야 한다는 공고한 기대와 실천이 약화되지 못하고 있다. 2024년 18세 미만 자녀가 있는 맞벌이 가구의 하루 평균 가사노동 시간은 남편이 1시간 24분, 아내가 3시간 32분으로 격차는 감소하고 있지만 여전히 여성이 남성보다 두 배 이상 많은 시간을 가사와 돌봄 노동에 할애하고 있다.⁷⁶

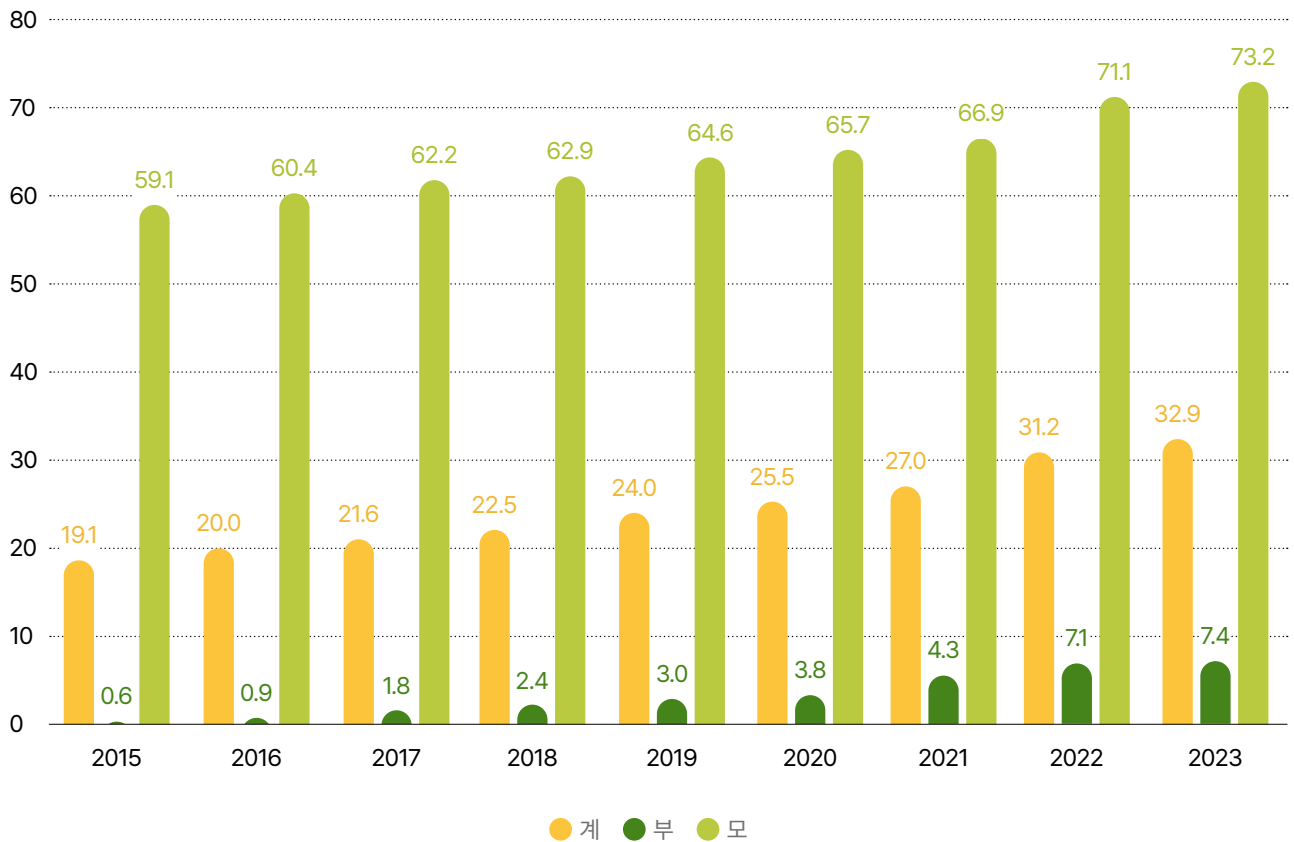
근로자의 육아휴직 이용자도 여성이 절대 다수를 차지한다. 2024년 고용행정통계에 따르면, 6+6 부모 육아휴직제와 같이 남성 참여를 유도하는 제도 도입으로 전체 육아휴직자 중 남성 비율이 약 31.6%를 기록하며 사상 최고치를 경신했다. [그림 11]에 제시된 바와 같이 2023년 출생아 기준으로는 부모의 육아휴직 사용률은 32.9%로 아버지의 사용률은 7.4%, 어머니는 73.2%로 현격한 차이를 보인다.⁷⁷ 아직도 남성이 육아휴직을 사용하거나 가사돌봄에 적극 참여할 경우 경력에 불이익을 받을 것이라는 사회적 압력과 우려로 실제 남성 사용률은 저조하다.

육아휴직 사용자의 절대 다수를 여성이 차지하는 현상은, 돌봄의 주체가 여성이라는 사회적 인식을 더욱 공고히 하고 노동시장에서의 성 불평등을 재생산한다.

육아휴직을 사용하는 여성은 휴직 후 일자리 복귀에 어려움을 겪거나 경력 경로가 훼손될 위험에 처하기도 한다. 휴직 기간 중 기업의 대체 인력 운영 부담은 복직 시 여성에게 퇴사 권유나 업무 배제로 이어지기 쉬우며, 이로 인해 육아휴직이 고용 유지가 아니라 경력 단절의 원인이 되기도 한다.⁷⁸

OECD 국가 중 가장 관대한 유급 육아 휴직 정책을 시행하고 있음에도 불구하고, 실제 남성 사용률이 매우 낮은 '정책 역설(Policy Paradox)'은 한국 성 평등 정책의 가장 큰 약점이다. 법적 제도는 세계 최고 수준이지만, 경직된 장시간 노동 관행, 남성에게 요구되는 사회적 역할 기대, 그리고 육아 휴직 사용자에 대한 기업 문화적 불이익이 결합하여 남성들의 실질적인 휴직 사용을 가로막는다. 결과적으로 육아의 부담은 여성에게만 전가되어 여성의 경력 단절을 심화시키고, 이는 다시 높은 임금 격차와 여성의 낮은 관리직 비율로 이어지는 악순환의 고리를 형성한다. 이는 정책 설계의 개선뿐만 아니라, 기업 문화의 근본적인 변화 없이는 유리천장 해소가 불가능함을 의미한다.

[그림 11] 출생아 부모의 육아휴직 사용률 추이



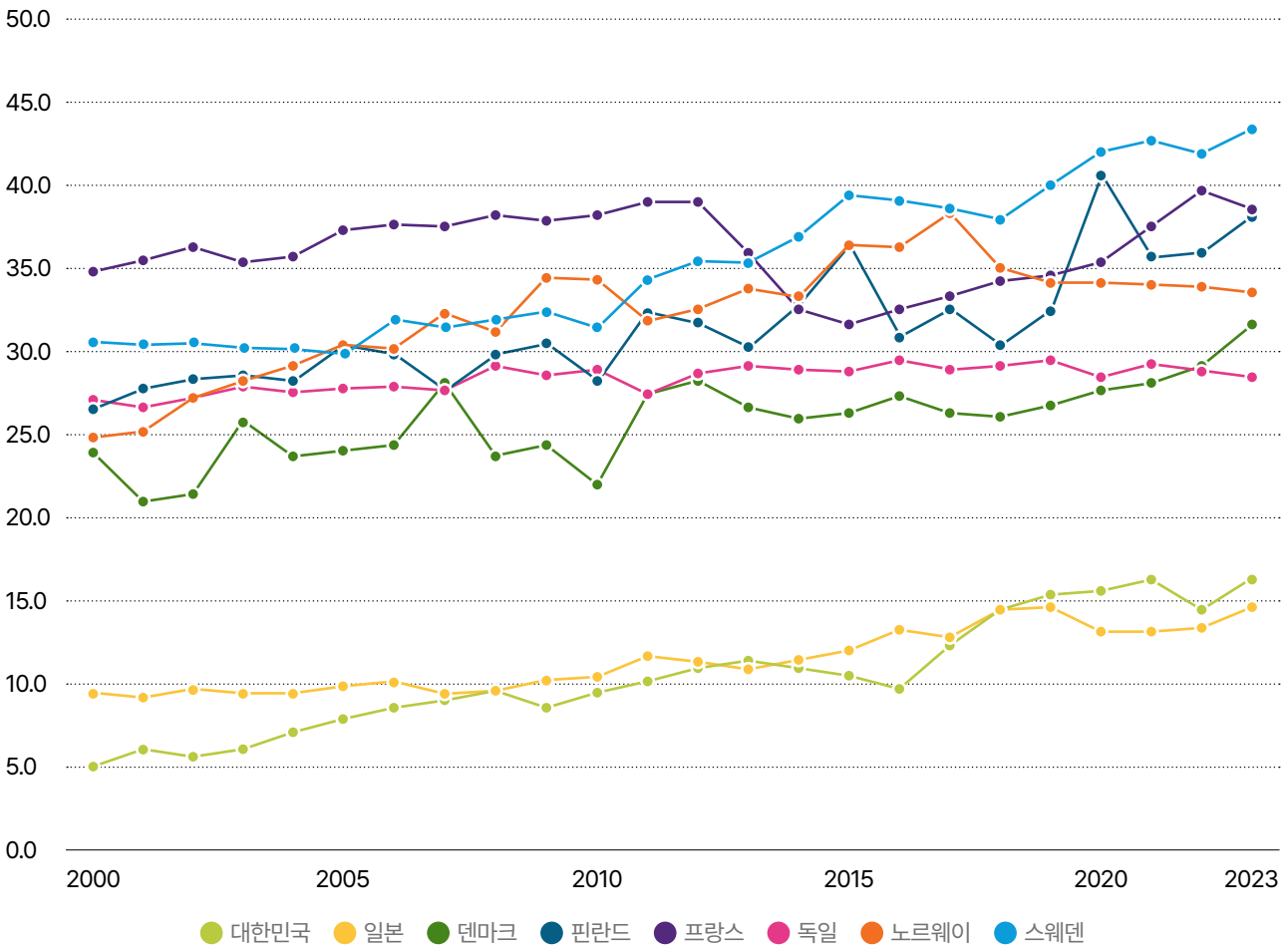
자료 육아휴직통계, 국가데이터처

4.2.4 고용 및 소득 불평등

2024년 15~64세 기준 남성 고용률(76.8%)과 여성 고용률(62.1%) 격차는 약 14.7% 포인트 수준으로 여전히 크지만, 최근 몇 년간 여성 고용률이 꾸준히 상승하며 격차는 소폭 축소되는 추세이다. 20대에서는 여성 고용률이 남성을 앞서지만 40대에서 20% 포인트 이상 격차가 발생하는 것은 여성의 경력단절 시기와 맞물려 있기 때문이다.

여성 고용률 확대가 안정적인 고임금 일자리 확대와 직결되지는 않는다. 정규직 비중이 남녀 모두 감소 추세에 놓인 가운데 팬데믹 이전 수준을 회복하지 못하고 있다. 2024년 기준 남성의 정규직 비중은 69.6%, 여성은 52.7%로 16.9% 포인트 차이를 보이고 있으며, 여성의 정규직 비중은 2021년 52.6%와 비슷하게 2004년 이후 저점을 기록하고 있다.⁷⁹ 관리직의 여성 비중이 주요 유럽 국가에 비해 낮은 편이다.

[그림 12] 관리자 여성 비율



자료 UN [https://unstats.un.org/sdgs] 2025. 7

[그림 12]에 제시된 바와 같이 프랑스, 핀란드는 전반적으로 높은 여성 관리자 비율(30~40%)을 유지하고 있는 반면 한국은 낮은 수준에서 점진적으로 상승 중이며 2023년에는 약 16.3%를 기록하고 있다.

비정규직 증가의 주된 원인 중 하나는 시간제 일자리 증가다. 한국 노동시장은 남성에게 장시간 근로, 여성에게 초단시간 근로를 집중시키는 극단적인 성별 분리 현상을 보인다. 2023년 초단시간 근로자의 67%가 여성이며, 이들 중 38.9%는 더 좋은 일자리를 찾지 못해 비자발적으로 시간제 일자리를 선택한다.⁸⁰

성별 직종 분리는 한국 노동시장의 성 불평등을 고착화하는 핵심 구조적 기제이다. 노동시장 직종분리 정도를 나타내는 던컨(Duncan) 분절지수는 2023년 42.8인데, 남성과 여성이 서로 다른 직종에 몰려 있어 절반 가까운 노동자가 성별에 따라 직종을 바꿔야만 성별 균형이 맞춰진다는 의미이다.⁸¹ 여성은 임금이 상대적으로 낮고 고용 불안정성이 높은 보건업 및 사회복지 서비스업 등 서비스 직종에 압도적으로 집중되는 반면, 남성은 고임금의 제조업, 건설업, 전문 과학기술 분야에 집중되어 있다. 특히 2024년 보건 및 사회복지 서비스업 종사자 중 여성 비율이 81.8%에 달하여 직종 분리 수준이 매우 높다.⁸²

성별 임금 격차는 돌봄 부담과 경력 단절, 비정규직 집중, 근로시간 차이, 직종 분리, 차별 대우와 같은 구조적 요인들이 복합적으로 작용한 결과이다. 중위 월소득 기준 2023년 한국의 성별 임금 격차는 29.3%로 OECD 회원국 중 가장 높고, OECD 평균 격차(11.3%)보다 약 2.6배 높다.⁸³ 시간당 평균 임금으로 보면 2024년 기준 여성의 시간당 평균 임금은 15,587원으로, 남성의 73.9% 수준에 머물고 있다. 특히 여성의 임금은 꾸준히 증가하고 있지만, 여전히 산업별로 격차가 존재하며, 제조업에서는 임금 성비가 68.0%로 가장 낮아 성별 임금 격차가 가장 크게 나타난다. 반면, 여성이 가장 많이 종사하는 보건업 및 사회복지 서비스업에서는 임금 성비가 81.3%로 상대적으로 격차가 적지만, 산업 자체의 임금 수준이 낮아 여성 노동의 정당한 평가와 안정적 소득 확보라고 보기는 어렵다.⁸⁴ 전체 임금근로자 중위임금의 3분의 2 미만으로 정의되는 저임금 근로자 비중에서도 남녀 격차를 확인할 수 있다. 2024년 남성은 10.1%가 저임금 근로자인데 비해 여성은 19.1%로 거의 2배에 달한다.

지난 20여 년간 한국의 성별 임금격차는 완만하게 감소했지만, 불평등의 구조가 단순히 완화된 것이 아니라 형태를 바꾸며 지속되고 있다. 1998년부터 2020년 까지 남녀 임금격차를 분석한 한 연구에 따르면 남녀 로그임금의 격차는 0.418에서 0.338로 줄었다. 즉 1998년 남성 월 임금을 100이라 했을 때 여성은 66을 벌었지만, 2020년에는 71로 개선되었다. 그러나 이 변화는 여성의 교육수준 향상과 경력 축적, 노동시장 참여 확대에 따른 표면적 개선에 불과했다. 임금격차 중 학력, 경력, 근로시간 등으로 설명할 수 있는 부분(explained gap)은 1998년 48.34%에서

2022년 33.00%로 감소했지만, 차별이나 조직문화와 같은 '설명되지 않는 요인(unexplained gap)'의 비중이 51.66%에서 67.00%로 커졌다. 이는 여성의 학력 수준 향상과 경력 축적에도 불구하고, 성별 임금격차의 결정 요인이 점차 관측 가능한 인적자본 차이보다는 임금결정 구조, 조직 내부의 보상 관행, 젠더 규범과 같은 구조적 요인으로 이동하고 있음을 의미한다. 또한 여성/남성 임금비율은 하위 및 중위 분위에서는 개선되었으나, 상위 90분위에서는 1998년 71.4%에서 2020년 65.5%로 오히려 하락하였다. 중·하위층 분위에서는 여성들이 비정규직이나 단시간 근로에 몰려 있어, 낮은 임금 수준에 머무른 채 위로 올라가기 어려운 현상이 나타났다. 즉, 여성은 저임금 일자리에 머물러 상향 이동이 어렵고, 상층부로 갈수록 보이지 않는 장벽에 가로막혀 있다. 여기에 결혼과 출산은 여성의 소득 궤적을 결정적으로 바꾸는 요인으로 작용한다. 결혼 후 여성의 임금은 남성보다 평균 8.9% 감소하며, 첫 자녀 출산 후 10년이 지나면 임금격차가 33.4%까지 확대된다. 이는 유럽 복지국가들의 출산 페널티보다 훨씬 큰 수준으로, 한국 노동시장의 성역할 규범이 여성의 경력 지속에 심대한 제약을 가하고 있음을 보여준다.⁸⁵

여성의 경력 단절을 예방하기 위해 공적 지원 확대를 통해 대량 창출된 돌봄 서비스 일자리는 여성의 고용률 증대에 기여했다. 그러나 여성 저임금 구조화와 고용 불안정성을 수반하며 노동시장 주변화를 심화시키는 기제로 작용했다. 보건·복지·교육을 포괄한 '돌봄 부문' 취업자는 최근 10여 년간 빠르게 늘어 2021년 기준 약 224.5만 명 수준에 이르렀지만, 이 기간 사회복지서비스 일자리에서만 임금 하위 20% 일자리가 20.3만 개 증가했다.⁸⁶ 여성들이 임금이 낮고 경력 사다리가 없는 돌봄 노동 시장에 머무는 현실은, 남녀 평균 임금 격차(29.3%)가 여전히 OECD 최고 수준에서 개선되지 못하는 구조적 취약성을 재생산한다.

생애주기 동안 여성이 남성보다 더 많은 가사·돌봄 노동 시간을 부담하는 구조적 격차는 여성의 노동시장 참여 지속성, 소득 축적 기회, 연금 보험료 납부 기간과 액수를 구조적으로 제약한다. 빈곤은 단순히 일시적인 소득 부족 상태가 아니라, 노동시장 진입의 어려움, 반복적인 경력 단절, 저임금 비정규직으로의 집중, 불안정한 사회보장 시스템으로 이어지는 생애주기적 불평등의 필연적인 결과물이다. 2021년 기준 남성 노령연금 평균 수급액은 약 75만 원~76만 원으로 여성 노령연금 평균 수급액인 약 39만 원~40만 원의 약 2배 수준에 달한다.⁸⁷ 2025년 2월 기준 가입 기간 20년 이상인 완전 노령 연금을 수급하는 60세 이상 노인은 남성이 약 100만 명, 여성이 약 19만 2천 명으로 남성이 약 5.2배 이상 많았다.⁸⁸ 그 결과 2022년 연금과 보조금을 포함해 실제 사용 가능한 소득을 반영한 처분가능소득 기준으로 계산한 빈곤율은 여성 노인 (43.4%)이 남성 노인 (31.2%) 보다 12.2% 포인트 높았다.⁸⁹

4.3

성불평등의 원인

전통적인 인적 자본론은 성별 임금격차의 원인을 개인의 선택과 투자 행태의 차이에서 찾는다. 즉, 교육 수준, 경력 축적, 근속연수, 직종 선택 등 개인이 합리적으로 선택한 결과가 임금의 차이를 낳는다는 것이다. 이러한 설명은 표면적으로는 성중립적으로 보이지만, 실제로는 구조적 제약 속에서 발생하는 불평등을 개인의 책임으로 돌리는 한계를 지닌다. 예컨대 여성의 경력단절을 출산이나 돌봄을 선택했기 때문으로 해석하는 것은 돌봄을 사회적 책임이 아니라 개인적 선호로 축소하는 시각이다. 이는 여성이 높은 교육수준과 숙련을 갖추었음에도 동일한 노동에 대해 낮은 임금을 받는 현실을 설명하지 못하며, 오히려 “기회의 평등만 보장되면 결과의 차이는 능력의 차이”라는 식의 공정 담론을 통해 구조적 성차별을 은폐하고 정당화하는 이데올로기적 장치로 작동한다.

하버드대학교 경제학 교수 클라우디아 골딘(Claudia Goldin)은 미국 여성의 노동시장 참여와 임금격차를 장기적 시계에서 분석하며, 성평등의 진전을 개인의 선택과 사회 제도의 상호작용 결과로 설명했다. 그는 여성의 교육 수준 향상, 피임 기술의 확산, 서비스 산업의 성장 등이 여성의 경력 지속 가능성을 높였다고 보았다. 특히 노동시장에서의 성불평등을 완화하기 위해서는 장시간 근로 중심의 구조를 바꾸고, 시간의 유연성(time flexibility)을 보장하는 것이 핵심이라고 주장했다. 즉, 여성의 경력 단절은 단순한 차별이 아니라 가족과 일의 양립이 어려운 제도적 환경 속에서 합리적 선택으로 발생한다는 것이다.⁹⁰ 그는 성별 임금격차를 단순히 개인의 능력이나 의지로 설명하지 않고, 사회적 변화와 제도적 요인이 맞물린 결과로 해석함으로써 성평등의 역사적·경제적 기반을 밝힌다. 그러나 여전히 개인의 선택에 큰 비중을 두고, 그 선택을 제약하는 사회문화적 요인, 즉 성역할 규범, 조직 내 비공식적 차별, 돌봄노동의 불평등한 분담을 충분히 분석하지 않았다. 결과적으로 그의 설명은 성불평등의 구조적 지속성을 완전히 해명하기에는 한계가 있다. 한국 사회의 현실은 그러한 분석과 해법의 한계를 뚜렷하게 보여준다. 골딘 교수의 ‘시간 유연성’ 해법은 한국의 성평등 문제를 설명하는 데 일정 부분 타당하지만, 문화적 규범과 돌봄 체계의 불평등을 함께 분석하지 않으면 현실적 해법으로 이어지기 어렵다.

미국의 경제학자 낸시 폴브레(Nancy Folbre)는 성불평등의 근본 원인을 개인의 능력이나 선택의 차이가 아니라, 돌봄노동이 사회적으로 저평가되고 여성에게 과도하게 전가된 구조적 불균형에서 찾는다. 그는 돌봄이 사회의 유지와 재생산에 필수적인 노동임에도 시장에서 제대로 보상받지 못하기 때문에 여성의 임금이 낮고 경제적 지위가 취약해진다고 분석한다. 성평등을 단순히 차별 해소나 기회의 평등이 아니라, 사회가 어떤 노동을 가치 있게 인정하고 어떻게 보상할 것인가라는 정의의 문제로 확장한다. 성불평등은 여성 개인의 선택이 아니라, 국가·시장·가족이 돌봄 책임을 여성에게 떠넘긴 구조적 불평등의 결과로 이해할 수 있게 한다.

따라서 돌봄을 공공 인프라로 보고 공적 투자와 사회적 연대를 통해 돌봄의 부담을 재분배해야 한다고 주장한다. 다만 돌봄의 사회화만으로는 충분하지 않으며, 남성의 돌봄 참여 확대와 젠더 규범의 변화가 동반되지 않으면 불평등은 새로운 형태로 재생산될 위험이 있다.⁹¹

4.3.1 성역할 고정관념과 돌봄 체제

성불평등의 중요한 원인 가운데 하나는 돌봄을 사회적 책임이 아니라 여성의 자발적 선택으로 이해하는 통념에서 비롯된다. 이러한 인식은 가사와 돌봄 노동을 개인적 성향이나 가족 내부의 사적 합의 결과로 환원하면서, 구조적 제약과 제도적 미비를 가려버린다. 사회적 담론은 돌봄을 개인적 선호나 '모성적 본능'의 발현으로 해석하여 여성의 경제활동 축소를 정당화하고, 그 책임을 다시 여성 개인에게 전가한다. 최근 한국 사회는 고령화와 핵가족화로 인해 가족 내 돌봄 수요는 폭발적으로 증가하는 반면, 국가의 공공 돌봄 인프라 확충은 이 속도를 따라가지 못하고 있다. 이러한 간극 속에서 돌봄 부담과 역할 수행에 대한 기대는 여전히 여성에게 불균형하게 전가되지만 성별화된 돌봄 부담은 더 이상 과거처럼 여성의 순응을 유도하지 못한다. 오히려 높은 교육 수준을 성취한 청년 여성 세대는 노동 시장의 임금 격차와 과도한 돌봄 책임 사이에서 '합리적 비혼/비출산'이라는 전략적 선택을 강요받기도 한다. 청년 남성에게도 이 구조는 역설적 부담을 남긴다. 돌봄과 가사 노동이 여전히 여성에게 전가되면서 남성은 주된 생계부양자로서 장시간 노동과 과도한 경쟁에 노출된다. 즉, 성별 불평등은 여성의 기회를 제한할 뿐 아니라 남성의 삶을 경직된 성역할에 가두는 효과를 낳는다. 돌봄을 개인의 자발적 선택으로 보는 관점은 젠더 불평등의 근본적 구조를 은폐하고, 불평등을 재생산하는 핵심적인 이데올로기로 작동한다.

4.3.2 성별화된 노동시장 이중구조와 차별 관행

한국 사회에서 법과 제도가 성평등을 보장하도록 발전해 왔음에도 불구하고, 고용 현장에서는 여전히 다양한 형태의 성차별이 지속되고 있다. 채용 단계에서부터 승진, 임금, 고용 형태에 이르기까지 여성은 구조적 불이익에 노출되어 있으며, 이러한 차별은 점점 더 은밀하고 복합적인 방식으로 재생산되고 있다.

채용단계의 차별이 여전히 뚜렷하다. 대표적 사례인 H은행에서는 2013년 채용 시 남녀 합격비율을 미리 설정(남성 4: 여성 1)하고, 실제로는 남성 5.5: 여성 1의 비율로 채용하였다. 여성의 서류전형 합격 커트라인은 남성보다 48점 높았으며, 통계분석 결과 여성 합격률(31.1%)은 남성(53.3%)의 58% 수준에 불과했다.

이는 단순 우연이 아니라 명백한 성차별적 관행임을 시사한다. 승진 단계의 차별은 더욱 구조적이다. K기업 사례에서 생산직 남성 56명 전원이 4급 이상으로 승진한 반면, 여성 52명 전원은 3급 이하에 머물렀다.⁹²

노골적·직접적 차별과 더불어 제도와 관행 속에 스며든 간접 차별의 형태가 더욱 뚜렷하게 나타난다.⁹³ 표면적으로 성중립적 규정이 실제로는 여성에게 불리하게 작동하는 경우가 많다. 겉으로는 성별을 구분하지 않는 인사 기준은 돌봄 책임을 더 많이 지는 여성에게 불리하게 작동함으로써 결과적으로 성별 격차를 확대한다. 또한 승진 평가에서 비공식적 네트워크 활용, 조직 내 남성 중심적 문화는 여성에게 불리한 환경을 형성하면서 법제도 정비와 무관하게 차별을 재생산한다.

이러한 미묘한 차별은 여성이 승진·배치에서 차별을 경험한다는 보고로 이어진다. 2024년 직장갑질119가 직장인 1000명을 대상으로 실시한 설문조사에서 61.1%가 승진·배치에서 성별 격차가 존재한다고 답했다. 특히 여성의 76.5%가 차별을 인식해 남성(48.6%)보다 27.9% 포인트 높았으며, 여성 비정규직은 81.3%로 가장 높게 나타났다. 차별 원인으로는 '남성 중심적 관행과 조직 문화'(57.1%)가 1순위로 꼽혔고, 이어 '임신·출산에 따른 경력 공백'(38%), '유리천장'(18.5%) 순이었다.

청년 여성은 초기 노동시장에서의 성차별로 인해 비정규직, 저임금, 승진 기회가 제한된 직종에 주로 배치된다. 이러한 초기 배치는 곧 여성의 인적 자본 축적 기회를 제한하는 결과로 이어지며, 경력 형성 과정에서 누적된 불이익과 좌절감은 여성이 스스로 승진 경쟁을 포기하거나 주요 기회에서 멀어지는 등의 악순환을 심화시킨다. 기업이나 사회는 이 남녀의 인적 자본 격차를 구조적 차별의 결과로 보지 않고 여성의 능력 부족으로 간주한다. 제도적·문화적 장벽 때문에 만들어진 성과 격차가 개인 능력의 부족으로 재해석되면서, 차별이 은폐되고 오히려 차별을 정당화하는 담론으로 되돌아오는 것이다.

4.3.3 성차별적 교육 및 사회화

어린 시절부터 성별에 따라 다른 기대와 역할을 주입받는 교육 환경은 성평등 의식을 저해하는 요인으로 작용한다. 교과서, 미디어, 가정 등에서 반복되는 성 고정관념은 성차별적 인식을 내면화하게 만든다. 과거처럼 여학생에게 특정 과목을 제한하거나 진학 기회를 직접적으로 차단하는 방식은 크게 약화되었지만, 대학 입시 제도의 점수 중심성, 진로 선택에서의 성별 규범, 교과서 서술의 남성 편향이 서로 맞물리며 여학생의 기회 축소를 낳는다.

4.4 정책 과제

진정한 성평등 사회는 여성만을 위한 사회가 아니다. 이는 남성이 전통적인 생계 부양자 역할의 굴레와 압박에서 벗어나고, 여성은 출산과 육아로 인한 경력 단절의 위험 없이 역량을 발휘하며, 모든 세대가 안정된 삶을 누릴 수 있는 사회를 의미한다. 이러한 사회로 나아가기 위해서는 청년들의 일 중심 가치를 인정하면서도, 삶의 질을 높이는 방향으로 시스템을 전환해야 한다.

최근 성평등 정책은 여성의 고용률 제고, 경력단절 예방, 여성 리더십 확대를 중심으로 발전해 왔지만, 이러한 접근은 고소득·고학력·정규직 여성에게 집중된 성평등을 강화하고 있다는 비판을 받고 있다. 육아휴직, 유연근무제, 여성 임원 목표제 같은 제도는 대기업이나 공공기관에 근무하는 여성에게 실질적 혜택을 주지만, 비정규직·플랫폼 노동자·돌봄노동자 등 노동시장의 주변부에 위치한 여성에게는 적용되기 어렵다. 고용보험 기반의 육아휴직 급여나 직장 내 유연근무제는 오히려 제도 접근성이 높은 집단에 유리하게 작동한다. 그 결과 성평등은 사회 전반의 평등이 아니라, 내부자 여성의 지위 향상과 외부자 여성의 배제라는 양극화된 구조 속에서 재생산되고 있다.

전통적 성평등 정책이 돌봄노동의 불평등한 부담을 은폐하는 '불평등한 평등'의 길로 갈 수도 있음을 경계해야 한다. 여성의 노동시장 진입이 늘수록 가사·돌봄노동은 하층 여성과 이주여성에게 전가되고, 돌봄 체인의 계층화(care chain stratification)가 강화된다. 이러한 구조는 여성만의 문제가 아니다. 저임금·비정규직 남성들 또한 불안정 노동시장 구조 속에서 가족 생계 부양자로서의 정체성을 상실하면서도 여전히 성별분업 규범 속에서 돌봄 책임을 지지 못한 '실패한 남성'으로 낙인찍힌다. 성평등 정책이 상위 소득층 여성의 노동권 신장을 중심으로 추진될수록, 하위 소득층 남성과 여성 모두 노동시장 주변부로 밀려나 불평등이 젠더를 넘어 계급적으로 재구성되는 현상이 나타난다.

따라서 성평등 정책의 재설계는 여성의 대표성 확대를 넘어, 하위 소득층 남성과 여성 모두를 포괄하는 사회적 재분배 전략으로 전환되어야 한다. 돌봄의 사회적 책임을 분담하고, 저임금·비정규직 남성의 노동권과 생활 안정권을 함께 보장하는 접근이야말로, 진정한 의미의 포괄적 성평등으로 나아가는 경로가 될 것이다.

4.4.1 리더십 및 의사 결정 참여 확대

여성의 고위직 진출을 촉진하고 조직의 다양성을 제도적으로 확보하는 것은 성평등 실현과 지속가능한 성장의 전제조건으로서 필수적이다. 여성 임원 비율이 낮은 '유리 천장' 문제를 해소하기 위해 유럽 국가들은 강력한 할당제를 도입하고 있다. 유럽연합 상장기업의 이사회에서 한 성별이 60%를 초과하지 않도록 하는 성별 균형 지침(Gender Balance Directive)을 추진하고 여성 비율을 최소 40% 이상으로 의무화한다.⁹⁴ 이를 지키지 않을 경우 상장 폐지 위협이나 이사 보수 제한 같은 강력한 제재를 가한다. 이 정책은 단기적으로 이사회 내 여성 비율을 극적으로 증가시키는 데 성공했다고 평가받는다. 다만 유럽에서도 할당제가 이사회 수준의 다양성을 높였을 뿐, 최고경영진이나 임원진 같은 내부 경영 직위의 여성 비율 증가에는 큰 영향을 미치지 못했다는 한계가 있다.⁹⁵

2022년 자본시장법 개정 이후 여성 이사 선임이 늘고 있지만, 여전히 많은 기업이 사외이사 중심의 형식적 대응에 머물고 있다. 실제로 여성 이사 중 다수가 외부 전문가나 학계 출신으로, 기업의 핵심 의사결정이나 인사·전략 등 실질적 경영 권한을 행사하지 못하는 경우가 많다. 이는 여성 리더십 확대의 목표가 경영 참여의 실질적 다양성 확보임에도 불구하고, 제도가 이사회 구성의 외형만 바꾸는 수준에서 정체된다는 한계를 보여준다. 내부 승진 경로를 통해 경영진으로 진입할 수 있는 여성 인재 육성 체계가 부재한 상황에서, 사외이사 임명은 상징적 대표성에 그치기 쉽다.⁹⁶

이러한 한계를 보완하려면, 단순히 여성 이사 수를 늘리는 것을 넘어 내부 여성 관리자와 핵심 인력의 리더십 파이프라인을 제도화해야 한다. 기업의 인사평가, 승진 기준, 멘토링 시스템에 성평등 원칙을 통합하고, 중간 관리자 단계에서 여성 인재로 전략적으로 육성해야 한다. 정부 차원에서도 여성 사외이사 선임만을 실적으로 평가하기보다, 내부 여성 임원 비율, 고위직 여성 승진률 등을 공시·평가하는 질적 성평등 지표를 도입할 필요가 있다.

4.4.2 노동시장 성평등 법제도 실효성 강화

노동시장 성평등 제고와 차별 해소를 위해서는 법제도의 실효성 강화와 강제적 집행 메커니즘의 도입이 필요하다. 기존의 적극적 고용개선조치는 자율적 점검에 머물고, 성별근로공시제의 정보 공개는 공공 부문에 국한되어, 실질적 변화를 견인하기에는 한계가 있다는 평가가 있다. '동일 가치 노동 동일 임금' 원칙이 법제적으로 명문화되어 있음에도 불구하고, 임금 결정 과정의 불투명성과 성별 직종 분리로 인해 그 원칙이 현실에서 구현되지 못하고 있다.

해외 주요국들은 단순한 법적 평등 선언이나 자발적 보고 의무를 넘어, 법적 강제력을 강화하고 시장 주체의 행태 변화를 유도하는 제도적 전환을 시도하고 있다.⁹⁷ 유럽연합(EU)은 「임금 투명성 지침(2023/970)」을 통해 100인 이상 기업에 채용 단계부터 급여 범위 공개를 의무화하고, 동일 가치 노동 집단 내에서 성별 임금 격차가 5%를 초과할 경우 반드시 공동 임금 평가(Joint Pay Assessment)를 실시하도록 규정했다. 이는 기업의 자발적 보고 방식이 아닌, 불이행 시 행정 제재와 법적 책임을 부과하는 강제적 교정 의무를 부여한 것으로, 성평등 정책의 패러다임이 형식적 평등에서 결과의 평등으로 전환된 대표적 사례이다.

아이슬란드는 2018년부터 50인 이상 기업을 대상으로 동일 임금 인증(Equal Pay Certification, IST 85)을 의무화하여, 기업이 성 중립적 직무평가 및 보상 시스템을 갖추고 있음을 제3자 감사를 통해 입증하도록 했다. 이는 단순한 감사가 아니라, 정기적 갱신(3년 주기)을 통해 제도적 지속가능성을 확보하고, 일회성 개선이 아닌 구조적 변화를 유도하는 모델로 평가된다. 또한 캐나다의 「Pay Equity Act」는 동일 가치 노동 원칙을 구체화하여, 직무 명칭이 다르더라도 기술(skill), 노력(effort), 책임(responsibility), 작업 조건(working conditions)이 유사한 경우 동일한 보상을 지급하도록 규정하고 있다.

이재명 정부는 성별 임금격차를 해소하기 위해 공공·민간 기업의 성별 임금 실태를 종합적으로 공개하는 고용평등 임금공시제를 국정과제로 채택했다. 임금 투명성 강화, 동일 임금 인증 제도, 제재와 인센티브의 균형적 운영, 독립 감독기구 설치가 결합되고, 단순히 법적 강화를 넘어 조직문화 개선과 연결된다면 제도의 실효성이 확보될 수 있을 것이다. 즉, 성평등 법제가 형식적 선언에 그치지 않고, 기업의 보상 체계·채용·승진·평가 전반을 구조적으로 변화시키는 실질적 정책 수단으로 작동해야 한다.

4.4.3 성평등 조직문화 형성

성별화된 노동시장 이중구조와 차별 관행을 완화하기 위해서는 제도적 장벽을 해소하는 것뿐 아니라, 조직 내부의 문화적 구조와 가치 체계에 대한 근본적 변화가 병행되어야 한다. 한국의 노동시장은 오랜 기간 '이상적 근로자(ideal worker)' 모델을 남성 중심으로 구성해 왔다. 이 모델은 장시간 근무, 무제한적 조직 헌신, 돌봄 책임의 부재를 전제로 하며, 결과적으로 돌봄과 일을 병행하는 여성의 노동을 비정상적이거나 부차적인 것으로 간주하게 만든다. 이러한 인식은 채용, 승진, 평가 등 공식 제도뿐 아니라, 비공식적 네트워크와 리더십 양식, 근속에 대한 보상 구조에도 깊숙이 내재되어 있다. 따라서 성평등을 제도적 형성의 문제로만 한정할 것이 아니라, 조직이 내면화하고 있는 무형의 가치 체계, 즉 문화적 권력 구조를 재구성하는 과제로 접근해야 한다.

이재명 정부는 성평등한 조직문화 조성을 위해 “성평등한 일터 조성을 위한 조직문화 개선”을 주요 과제로 포함하고, 이를 추진하기 위해 성평등가족부 내 ‘성평등문화협력과’를 신설하였다. 이 부서는 공공부문을 중심으로 조직 내 성평등 수준을 진단하고, 맞춤형 교육·컨설팅·문화개선 프로그램을 지원하는 역할을 맡고 있다.⁹⁸ 지금까지 성평등 조직문화 정책은 공공부문을 중심으로 설계·집행되고, 인구정책(출산·양육 친화 환경 조성)의 맥락에서 강조되면서, 민간 노동시장의 성별 직종분리·임금격차·비정형 고용 구조를 전면적으로 겨냥하는 수단으로 충분히 활용되지 못하고 있다.

향후 과제는 공공부문에서 시범적으로 운영되는 성평등 조직문화 진단과 개선 프로그램을 민간 부문으로 확장하는 것이다. 대기업뿐 아니라 중소·중견기업까지 포함하는 체계적 지원체계를 구축하고, 기업의 자율적 개선 노력에 대한 인센티브를 제도화할 필요가 있다. 동시에 조직문화 개선을 단순한 교육 사업으로 한정하기보다, 인사평가 체계, 리더십 훈련, 근로시간 관리, 내부 커뮤니케이션 방식 등 기업 운영 전반의 구조적 변화를 수반하는 포괄적 정책 프레임워크로 발전시켜야 한다. 궁극적으로 성평등 조직문화는 여성의 고용 기회를 확대하고, 남성의 돌봄 참여를 자연스럽게 제도화하며, 장기적으로는 성평등한 노동시장과 지속가능한 경제 구조로의 전환을 촉진하는 핵심 기반이 될 것이다.

4.4.4 돌봄경제 공적 지원 강화

돌봄경제는 더 이상 가족 내부의 사적 책임이 아니라, 사회 전체가 공동으로 감당해야 할 공적 과제다. 국제노동기구(ILO)는⁹⁹ 돌봄을 ‘사회적 인프라(social infrastructure)’로 규정하며, 각국이 GDP의 일정 비율을 돌봄 부문에 투자할 것을 권고하고 있다. ILO의 5R 프레임워크—Recognize, Reduce, Redistribute, Reward, and Represent—는 돌봄노동의 인식과 분담, 보상, 대표성 강화까지 포함하는 통합적 정책 방향을 제시한다. 이 접근은 단순한 복지 지출이 아니라, 양질의 돌봄 일자리 창출과 여성의 노동시장 참여를 확대하는 생산적 투자로서의 의미를 갖는다. 특히 코로나19 팬데믹 이후 각국은 돌봄 인프라 확충을 경기회복 전략의 핵심 축으로 삼았다.

돌봄을 개인의 부담이 아닌 국가가 책임지는 필수 공공 인프라로 확립해야 한다. 돌봄을 시장 중심적 운영에서 벗어나 국가의 체계적인 공적 책무로 전환하고, 돌봄 노동을 생명과 존엄을 다루는 전문 노동으로 재평가해야 한다. 이를 위해 고품질의 공공 보육 및 요양 시설을 확충하고, 노동자의 실질적인 처우를 개선해야 한다.

돌봄을 모든 시민이 누려야 할 보편적 권리로 제도화하고, 남성 노동자를 포함한 전 국민의 돌봄 참여를 실질적으로 확대할 필요가 있다. 장시간 노동 관행을 해소하는 핵심 수단으로 법정 근로시간 단축은 돌봄 시간을 확보하기 위해 필요한 정책이다. 또한, 아픈 가족을 돌보는 부담을 덜기 위해 현재 무급인 가족 돌봄 휴가를 유급화해야 한다. 유연 근무제를 확산하여 일과 돌봄의 균형을 가능하게 하는 노동 문화를 정착시킬 필요가 있다. 그러나 그것이 여성 중심으로 작동할 때 조직 전체의 근로시간 단축 문화가 확산되지 못하고 돌봄이 여성 개인의 문제로 귀속될 위험이 있음을 경계해야 할 것이다. 남성은 여전히 장시간 근무 관행에 종속되고 여성은 돌봄 책임으로 인해 근무시간을 줄이게 된다면 성별 역할 분업이 강화되고 남녀의 소득 불평등은 심화될 것이다. 따라서 유연근무제와 근로시간 단축을 성별 정책이 아닌 모든 근로자의 삶의 질 향상과 조직 생산성 제고를 위한 보편적 제도로 재설계해야 한다.

일·가정양립정책이나 돌봄정책이 출산과 가족 돌봄을 장려하는 과정에서 오히려 여성의 성역할을 고착화하는 결과를 낳을 수 있다. 예를 들어 2024년 정부의 '저출생 추세 반전 대책'은 기존 정책과 마찬가지로 결혼·출산가구나 고소득층에 유리하게 설계되어 성평등 관점이 결여된 한계를 드러냈다. 특히 노동시장의 불안정과 성역할 규범을 비판적으로 성찰하지 않아 정책효과가 굴절될 위험이 컸다.¹⁰⁰ 청년세대 남성과 여성이 성평등을 사회적 규범으로 공유할 수 있도록 교육, 조직문화, 공적 담론 차원에서 적극적인 변화를 촉진해야 한다.

4.4.5 성평등 교육 강화와 의식 제고

능력주의에 대한 왜곡된 인식을 바로잡을 필요가 있다. 본인의 교육적 성취가 기대만큼 이루어지지 않았을 때, 그 원인을 구조적 요인이나 불평등한 자원 분배에서 찾기보다는 "여성이 특혜를 받는다"는 식의 인식이 어린 시절부터 형성될 위험을 차단하고, 젠더 갈등을 과도하게 부추기는 미디어와 언론도 경계할 수 있도록 해야 한다. 최근 한 연구는 한국 청년들의 젠더 의식은 무관심층과 성평등주의자가 가장 큰 비중을 차지하고 페미니즘과 반페미니즘으로 분류할 수 있는 집단은 소수라고 분석한 바 있다. 젠더 의식은 노동시장 지위보다 교육수준, 임금, 계층 인식, 연령, 혼인상태와 밀접히 관련되며, 이는 청년 세대의 젠더 인식이 경제결정론이나 단순한 이분법으로 설명되지 않는 복합적 성격을 지님을 보여준다.¹⁰¹

성평등은 더 이상 선택이 아니라 사회가 지속가능하게 나아가기 위한 필수 조건이다. 법과 제도, 돌봄과 일터, 문화와 인식이 함께 바뀌어야 성평등은 현실이 된다. 중요한 것은 정책이 '있는가'가 아니라, 그것이 '작동하는가'이다. 성평등은 정의의 문제이자 경제의 성장 동력이며, 모두가 더 나은 삶을 누릴 수 있는 사회로 가는 길이다.

<표 4> 성평등 현황 개괄

영역	현황 및 수치	특징	
의사결정 권한의 성별 격차	유리천장 지수 (이코노미스트 2025)	관리직 여성 비율, 기업 이사회 여성 비율 모두 16%~17%. OECD 평균의 절반 수준.	선진국 중 유리천장이 가장 공고함을 입증. 상장사의 여성 이사 선임은 증가하나, 사외이사 중심의 형식적 대응에 머무름.
	정치 권력(22대 국회)	여성 의원 비율 20.0%	지역구(14.2%)에 비해 비례대표(48.0%) 비율이 압도적임.
	공공부문 관리직	4급 이상 여성 공무원 비율 37.0% (6년 연속 상승세)	민간-공공 부문의 격차가 존재
돌봄 부담의 여성 편중	맞벌이 가구 가사노동 시간 (2024년)	남편: 1시간 24분, 아내: 3시간 32분	격차는 감소하고 있으나, 여성이 남성보다 두 배 이상 많은 시간을 할애
	육아휴직 사용률 (2023년 출생아 기준)	전체: 32.9%. 아버지: 7.4%, 어머니: 73.2%	남성 참여를 유도하는 제도(6+6 등)에도 불구하고 현격한 차이를 보임.
고용 및 소득 불평등	고용률 격차 (15~64세, 2024년)	남성: 76.8%, 여성: 62.1% (격차 약 14.7% 포인트)	40대에서 20% 포인트 이상 격차가 발생하며 여성의 경력단절 시기와 맞물림
	정규직 비중(2024년)	남성: 69.6%, 여성: 52.7% (격차 16.9% 포인트)	여성의 정규직 비중은 2004년 이후 저점을 기록
	관리직 여성 비중(2023년)	점진적 상승하여 16.3%	관리직 여성 비중이 주요 유럽 국가에 비해 낮은 편
	성별 직종 분리	Duncan 분절지수 42.8(2023년).	여성은 보건업 및 사회복지 서비스업(81.8%) 등 서비스 직종에 집중
	성별 임금 격차	중위 월소득 기준 성별임금격차 29.3% (2023년). 시간당 평균 임금: 여성은 남성의 73.9% 수준(2024년)	OECD 회원국 중 가장 높음 (OECD 평균의 약 2.6배). 임금 격차 중 차별이나 조직문화 같은 '설명되지 않는 요인'의 비중이 커짐
	저임금 근로자(2024년)	남성: 10.1%, 여성: 19.1%	낮은 임금이 책정된 돌봄과 같은 여성직종에 집중
	결혼 및 출산 페널티	첫 자녀 출산 후 10년 뒤 임금 격차가 33.4%까지 확대	한국 노동시장의 성역할 규범이 여성 경력 지속에 심대한 제약을 가함
	노인 빈곤율(2022년)	여성 노인(43.4%)이 남성 노인(31.2%)보다 12.2% 포인트 높음	생애주기 동안의 가사·돌봄 노동 부담이 여성의 노동시장 참여, 소득 축적, 연금 수급액을 구조적으로 제약한 결과
	노령연금 수급액(2021)	남성: 약 75만 원, 여성: 약 39만 원 (남성이 약 2배)	
	20년 이상 완전 노령 연금 수급자(2025.2)	남성: 약 100만 명, 여성: 약 19만 2천 명(남성이 약 5.2배 이상)	

5장

교육 불평등: 교육은 다시 희망의 사다리가 될 수 있는가

전하람 전남대 교육학과 부교수

5.1

들어가며: 교육 불평등에 모두가 주목하는 한국 사회

교육불평등은 겉으로는 모두에게 열려 있는 교육제도 속에서도 실제로는 가정 배경과 환경에 따라 교육 기회와 결과가 달라지는 현상을 의미한다. 출발선이 다른 만큼 동일한 교육을 받더라도 성취가 크게 달라질 수 있으며, 이는 단순한 학교 내부 문제가 아니라 사회의 공정성과 미래세대의 삶을 규정하는 중요한 구조적 문제다.

5.2

교육 불평등 현황

2022년 경기도교육연구원 조사에 따르면, 교육 기회 불평등을 심각하게 인식한 비율은 47.4%로 소득·재산·지역 격차에 비해 낮았다.¹⁰² 이러한 인식은 교육이 다른 불평등의 영역보다 평등하다는 해석으로 이어질 수도 있으나, 한편으로는 교육이 평등해야 한다는 사회의 요구를 반영한 것으로도 볼 수 있다.

교육불평등이 중요한 이유는 초기의 작은 격차가 시간이 지날수록 더 큰 차이로 확대되기 때문이다. 교육은 단순한 성적을 넘어 직업·소득·사회적 이동 가능성과 직결되며, 교육 단계에서의 미세한 차이는 결국 성인기의 경제적·사회적 격차로 이어지기 쉽다. 따라서 교육불평등은 보이지 않는 곳에서 누적되지만, 그 결과는 매우 크고 장기적으로 나타나는 사회적인 문제가 될 수 있다는 점을 인식해야 한다. 결국 교육불평등은 단순한 '학교 문제'가 아니라 사회적 불평등의 핵심 구조와 직결된 문제다.

5.2.1 교육불평등의 세 가지 차원: 기회, 과정, 결과

교육불평등은 단순한 한 가지 모습이 아니라, 기회-과정-결과의 세 차원에서 서로 다른 형태로 나타난다. 이 세 가지를 함께 살펴야 교육불평등을 단순한 점수 경쟁이 아닌 구조적 문제로 이해할 수 있다.¹⁰³

먼저 교육불평등은 교육을 시작할 수 있는 기회와 교육을 경험하는 과정에서 동시에 나타난다. 한국은 높은 취학률로 인해 겉보기에는 모든 학생에게 교육 기회가 열려 있는 것처럼 보이지만, 실제로는 거주 지역, 가정의 경제적 여건, 장애 여부 등에 따라 접근할 수 있는 교육 프로그램과 학습 환경에 큰 차이가 존재한다. 예를 들어, 고교학점제 시행은 학생에게 과목선택권을 주었지만 지역에 따라 선택과목을 가르칠 수 있는 교사 수급의 문제 등 서로 상이한 교육환경으로 인해 실제로는 권리의 행사 기회가 제한되는 경우가 문제시되고 있다.¹⁰⁴ 설령 교육 기회가 주어지더라도, 교육의 과정에서 모든 학생이 같은 질의 경험을 하는 것은 아니다. 학교 간 시설과 교사 배치, 수업 방식과 학습 분위기가 다르고, 가정이 제공할 수 있는 학습 지원의 수준 역시 크게 다르다. 이처럼 출발선과 학습 과정의 차이는 같은 교실 안에서도 교육 경험의 질을 다르게 만든다.

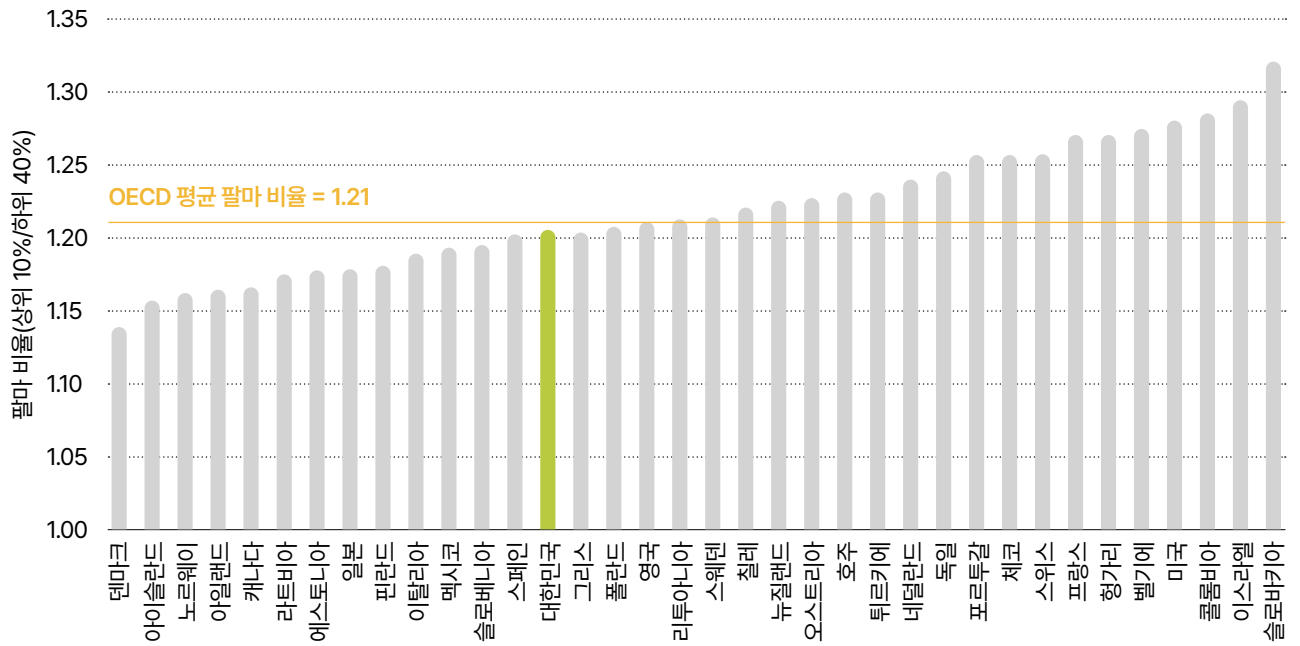
이러한 기회와 과정의 격차는 결국 결과의 불평등으로 나타난다. 결과의 차원은 시험 성적이나 대학 진학 여부에 그치지 않고, 문제 해결 능력, 시민역량, 직업 안정성, 건강 및 수명 등 성인기의 삶 전반과 연결된다.¹⁰⁵ 현실에서는 가정배경에서 비롯된 차이가 학업성취, 진학 경로, 직업과 소득에서 반복적으로 재현되며, 이는 교육불평등이 사회 전체의 불평등으로 이어지는 핵심 경로가 된다. 결과의 격차는 결국 출발선과 교육 과정에서 누적된 차이의 산물이다. 따라서 결과를 분석하는 것은 “누가 더 높은 성취를 보였는가”에 관한 성취 격차의 이면에 어떤 구조적 환경과 자원 격차가 작동했는지를 드러내는 과정이다. 특히 한국 사회에서 공정성 논의가 학업성취와 대학 진학에 집중되는 이유도, 교육의 결과가 사회적 이동 가능성과 직결되기 때문이다. 이런 점에서 결과 중심의 분석은 교육불평등의 본질을 이해하고, 기회와 과정 단계에서 필요한 정책적 개입을 모색하기 위한 중요한 출발점이 된다.

5.2.2 학업성취 격차로 본 교육불평등

학업성취의 차이는 교육불평등이 실제로 어떻게 나타나는지를 가장 직접적으로 보여주는 지표다.¹⁰⁶ 국제학업성취도평가(Programme for International Student Assessment, 이하 PISA)와 같은 자료를 활용하면, 한국의 성취 수준과 격차가 국제적으로 어떤 위치에 있으며, 시간 흐름에 따라 어떤 변화가 있었는지를 확인할 수 있다. 본 보고서는 세 과목(읽기·수학·과학)을 모두 분석했으나, 흐름이 유사해 대표적으로 수학 성취도를 중심으로 제시한다.¹⁰⁷

한국은 PISA 2022에 참여한 총 37개 OECD 국가들과 비교했을 때, 평균 수학성취도는 527점으로 OECD 평균인 472점보다 50점 높고 일본에 이은 2위를 기록하여 세계 최고 수준을 유지하고 있다.¹⁰⁸ 반면, 성취도 격차는 OECD 평균 수준에 머물러 있다. [그림 13]에서 볼 수 있듯이, PISA가 제공하는 가정배경 지수(Economic, Social and Cultural Status, ESCS)¹⁰⁹를 기준으로 상위 10% 학생과 하위 40% 학생의 평균 점수를 비교해 산출한 팔마 비율(palma ratio)¹¹⁰은 약 1.20으로, OECD 평균 1.21과 거의 차이가 없다. 이는 팔마 비율로 산출한 한국의 성취도 격차는 가정배경이 좋은 학생들(상위 10%)의 평균 성취도가 하위 40%의 학생들의 1.2배 정도라는 것을 의미한다. 이는 비단 한국에서만 두드러지는 현상은 아니다. OECD 국가들은 같은 지표에서 모두 1 이상의 수치를 보여, 가정배경에 따라 교육적 성취의 우열이 달라지는 현상이 일반적임을 알 수 있게 한다. 한편, 덴마크(1.14), 아이슬란드(1.16), 노르웨이(1.16)처럼 격차가 매우 작은 국가와 비교하면 차이가 뚜렷하고, 슬로바키아(1.32), 미국(1.28), 독일(1.24)보다는 낮았다. 읽기와 과학도 팔마 비율이 약 1.19 수준으로 나타나 수학과 거의 동일한 양상을 보였다.

[그림 13] PISA 2022 수학 성취도 격차 국제비교



[그림 14] PISA 수학 성취도 격차 시계열 변화 (2003-2022)



또한 2003년부터 2022년까지 약 20년간의 시계열 분석에서도 중요한 흐름이 확인된다. [그림 14]에서 볼 수 있듯이, 상위 10% 학생들의 성취도는 전 기간 동안 약 590~610점 수준에서 안정적으로 유지되며 국제적으로도 매우 높은 성취를 지속해왔다. 반면 하위 40% 학생들의 성취도는 2015년을 기점으로 의미 있는 하락을 보였고, 그 이후 2018년·2022년에도 이전 수준으로 회복되지 못했다. 이 변화는 읽기와 과학에서도 거의 동일하게 나타났으며, 이는 과목별 차이보다 하위권 학생 지원이 취약해진 교육 구조의 문제로 이해할 수 있다. 다만, 하위 40% 학생들의 평균 성취도 점수는 여전히 PISA에서 정의하는 성공적인 학습을 위한 최소한의 성취 기준인 3수준을 상회하고 있다는 점¹¹¹은 성취도 격차가 불리한 가정배경에 위치한 학생들의 실질적인 역량 결핍을 의미하지는 않는다는 사실을 보여준다.

한편, 2003~2012년 사이 팔마 비율은 완만하게 감소하거나 큰 변동 없이 안정적이었지만, 2015년에 격차가 급격히 확대되면서 팔마 비율이 크게 상승했다. 이후에도 격차는 줄어들지 않고 약 1.20 이상의 높은 수준에서 고착화되고 있다. 즉, 지난 10년 동안 한국의 학업성취 격차는 단순한 일시적 변화가 아니라 구조적으로 확대된 상태가 지속되고 있다.

5.2.3 대학 진학의 격차로 본 교육불평등

대학 진학 경로는 학생의 향후 직업·소득·사회적 지위와 직접 연결된다는 점에서 교육불평등을 이해하는 핵심 지표다. 본 보고서는 한국교육종단연구(Korean Education Longitudinal Study, KELS) 2013 패널의 9차년도(2021년) 자료를 활용해, 대학 선택이 가정배경에 따라 어떻게 달라지는지 분석한 연구 결과를 토대로 격차를 살펴보았다.¹¹² 분석 대상은 진학계 고등학교 졸업 후 대학 진학 여부(재수 및 반수 포함)가 확인된 4,427명이다.

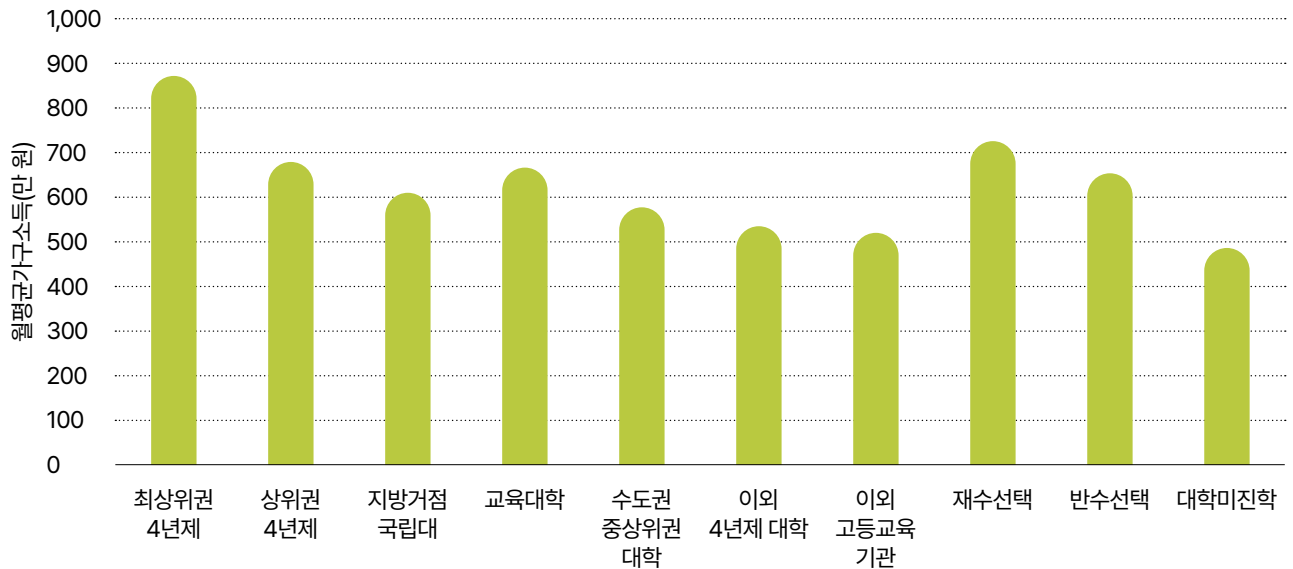
대학 진학 집단은 국내 대학의 위상과 선발 기준, 사회적 인식, 선행연구의 분류 등을 종합해 10개 집단으로 구분하였다.¹¹³ 최상위권 대학과 의학계열, 상위권 대학, 지방거점국립대, 교육대학, 수도권 중상위권 대학 등으로 세분된 이 기준은 단순한 등급 나열이 아니라 실제 학생·학부모가 체감하는 대학 서열과 밀접하게 대응한다. 이러한 분류를 바탕으로 가정배경을 비교한 결과, 대학 선택 과정이 사회경제적 조건에 의해 강하게 영향을 받고 있음을 분명하게 확인할 수 있었다.

가구소득을 비교한 [그림 15]에 따르면, 최상위권 대학(의학계열 포함) 진학 집단의 월평균 가구소득은 약 880만 원으로 가장 높고, 상위권 대학도 680만 원대로 높은 수준을 보였다. 지방거점국립대·교육대학도 상대적으로 높은 소득 분포를 보였다.

반면 중하위권 4년제 대학, 전문대·전공대 등 기타 고등교육기관, 대학 미진학 집단은 약 500만 원 수준으로 현저히 낮았다. 이는 가정의 경제력이 대학 선택을 실질적으로 제약하거나 가능하게 하는 중요한 요인임을 보여준다.

한편, 재수·반수 집단은 교육 불평등의 또 다른 양상을 드러낸다. 재수 선택 집단은 상위권 4년제 대학 진학 집단보다도 약간 높은 가구소득 수준을 보였는데, 이는 재수가 시간·경제적 부담이 큰 전략이기 때문이다. 따라서 대학 진학에 있어서 재수 선택의 가능성과 재수 선택으로 인한 상위권 대학으로의 진학 가능성을 고려하여 교육 불평등에 대한 논의가 심화될 필요가 있다.

[그림 15] 대학 진학 집단별 월평균 가구소득 평균 (2021년)



5.3 교육 불평등의 원인

5.3.1 왜 가정마다 교육 성취가 달라지는가? 왜 공교육은 교육 불평등을 해소하기 어려운가?

교육 불평등은 흔히 “누가 더 열심히 공부했는가”의 문제로 이해되지만, 실제로는 학생이 어떤 가정환경에서 성장했는지가 성취 차이를 결정하는 보다 근본적인 요인이다. 가정이 보유한 경제적·문화적·사회적 자원이 다르기 때문에 학생들은 처음부터 서로 다른 출발선에 서게 된다. 어떤 학생은 풍부한 학습자료와 부모의 지원, 안정된 생활환경을 바탕으로 학교생활을 시작하는 반면, 또 다른 학생은 학습을 돕는 자원이 부족하거나 생활환경이 불안정한 상태에서 출발한다. 이처럼 출발선 자체가 다르다면 비슷한 노력을 하더라도 결과는 자연스럽게 달라질 수밖에 없다.

그렇다면 왜 공교육은 이 격차를 완전히 해소하지 못할까? 학교가 동일한 교육을 제공하더라도, 학생이 그 교육을 받아들이는 능력과 환경이 서로 다르기 때문이다. 같은 교과서를 배우고 같은 시간 동안 수업을 듣더라도, 가정에서 추가적 학습 지원을 받을 수 있는 학생과 그렇지 못한 학생 간에는 학습의 깊이·속도·효과에서 큰 차이가 발생한다. 여기에 교사 배치, 학급 규모, 교육 프로그램의 다양성 등 학교 간 여건 차이까지 더해지면, 공교육만으로 가정배경의 영향을 온전히 상쇄하기에는 구조적 한계가 존재한다.

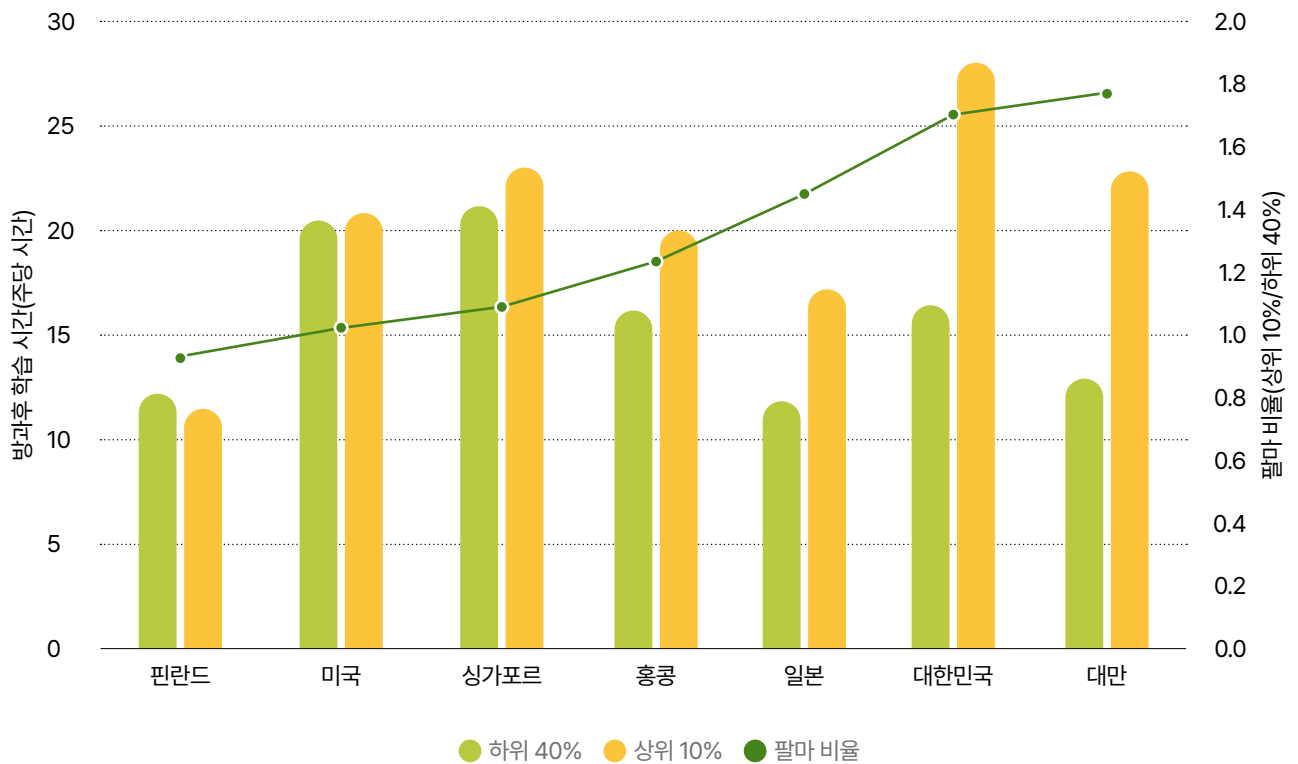
결국 교육 불평등을 이해하기 위해서는 학생 개인의 능력이나 노력만을 바라보는 시각에서 벗어나, 가정·학교·지역사회라는 환경 전체를 함께 살펴봐야 한다. 이 절에서는 학생의 학업성취를 개인의 의지나 노력의 결과로만 보지 않고, 학습 시간과 교육에 투자할 수 있는 자본이라는 기본 자원의 불평등한 분배에 주목하여 교육 불평등의 구조적 원인을 살펴본다. 가정의 노동 조건, 돌봄 환경, 주거 여건 등은 학생이 학습에 투입할 수 있는 시간을 크게 좌우하며, 참고서·디지털 기기·사교육과 같은 교육자원 역시 경제적 여유에 따라 접근 가능성이 달라진다. 이러한 시간과 자본의 격차는 단기적인 성취 차이를 넘어 진학과 직업 선택으로 이어지는 장기적 불평등을 낳으며, 어떤 학생에게는 당연한 '노력'이 다른 학생에게는 애초에 선택할 수 없는 조건이 된다는 점에서 교육 불평등은 구조적 문제임을 보여준다.

5.3.2 학습 시간의 격차로 본 노력의 불평등

교육적 성취는 학생의 의지나 노력만으로 설명되기 어렵다. 학생이 실제로 확보하는 학습 시간은 가정환경·자원·정서적 안정 등 구조적 요인의 영향을 강하게 받는다. 이를 뒷받침하는 하나의 실증적인 근거로서 한국교육고용패널(Korean Education and Employment Panel, KEEP) 2016을 활용하여 분석한 결과는 가정의 가정배경이 좋을수록 학습 시간이 길고, 같은 1시간의 공부라도 성취 효과가 더 크다는 점이 유의미하게 드러났다.¹¹⁴

국제비교에서도 유사한 흐름이 나타난다. PISA 2015 기준 한국 학생의 주당 방과후 학습 시간은 20.2시간으로 OECD 평균(17.2시간)보다 훨씬 높으며, 미국(20.4시간)과 유사하고 싱가포르(22.2시간)에 이어 상위권에 속한다. 반면 일본·핀란드는 한국의 절반 수준이다. 그러나 중요한 것은 시간의 '양'보다 '분포'다. [그림 16]에서 보듯이 한국에서는 계층 수준 상위 10% 학생의 학습 시간이 하위 40%보다 훨씬 길어, 국가 내부의 계층 간 격차가 매우 크게 나타난다. 대만·싱가포르 등 경쟁적 교육체제 국가들도 비슷한 양상을 보이며, 이는 학습 시간이 개인 선택이 아니라 조용한 공부환경, 정보, 부모의 감독과 격려, 사교육 지원 등 가정이 제공하는 자원에 의해 사실상 결정된다는 점을 보여준다.

[그림 16] 주요 국가의 방과후 학습 시간 계층별 격차 (PISA 2015)

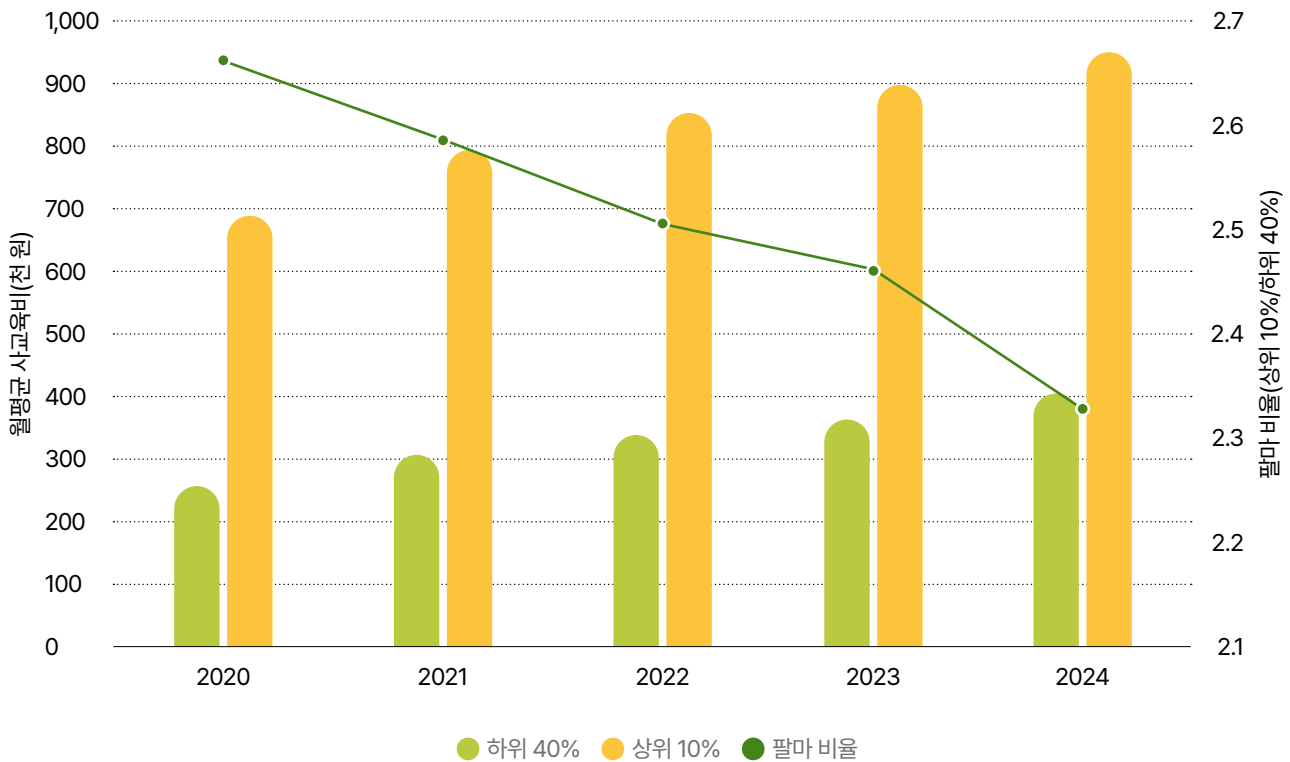


결국 시간이라는 자원은 겉으로는 모두에게 동일해 보이지만, 실제로는 그 시간을 학습에 '투자할 수 있는지'가 가정환경에 따라 크게 달라진다. 특히 경쟁이 치열한 한국에서는 이러한 격차가 더욱 강화되며, 더 많은 자원을 가진 가정일수록 더 많은 시간과 기회를 자녀에게 집중할 수 있다.

5.3.3 사교육으로 두드러지는 교육에 투자할 수 있는 자본의 격차

사교육은 한국의 교육 격차를 설명하는 데서 가장 핵심적인 요소 중 하나다. 사교육은 학교 밖 유료 교육활동 전반을 의미하며, 스티븐슨과 베이커(Stevenson & Baker)는 이를 학교교육의 구조를 따라가며 보완·대체하는 그림자 교육(shadow education)으로 개념화했다.¹¹⁵ 이 개념은 결국 학교교육에서 나타나는 불평등의 양상이 사교육에서도 그대로 나타나거나 혹은 사교육의 그것이 학교교육에 반영된다는 점을 은유적으로 보여준다.

[그림 17] 최근 5년(2020-2024)간 가정배경별 사교육비 지출 및 격차 변화



최근 5년의 초중고 사교육비 실태조사 결과¹¹⁶는 가정배경에 따른 차이를 명확히 보여준다. [그림 17]에 따르면, 상위 10% 학생의 월평균 사교육비는 2024년 약 95만 원으로 지속적으로 증가한 반면, 하위 40%는 약 40만 원 수준에 머무르고 있다.¹¹⁷ 이를 통해 산출된 팔마 비율은 2020년 2.65에서 2024년 2.33으로 소폭 감소했지만, 이는 하위층의 사교육 기회가 확장된 결과라기보다 상위층 증가 속도가 다소 둔화된 데에서 비롯된 변화다. 여전히 상위층은 하위층보다 2배 이상 많은 사교육비를 지출하고 있으며, 실제 이용 가능한 교육 서비스의 질·양·효과에서도 큰 차이가 존재한다.

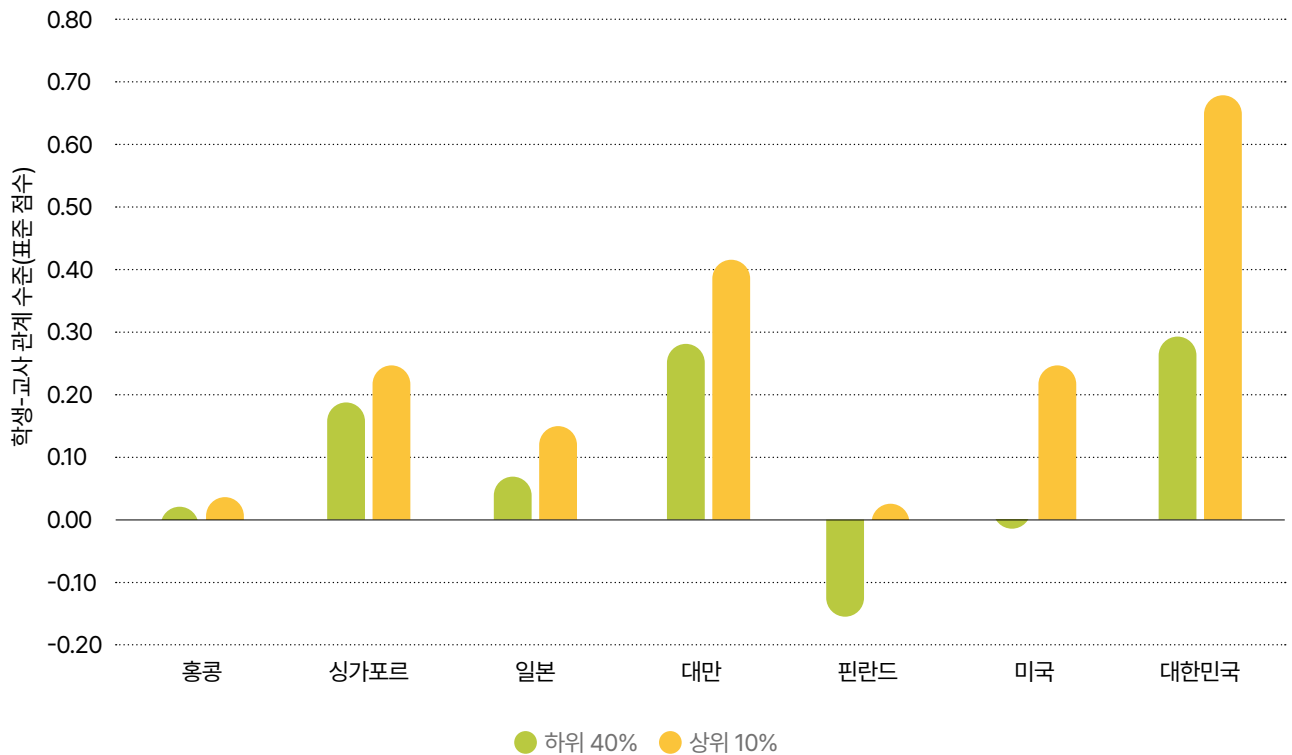
5.3.4 교사와의 우호적인 관계를 통해서 본 관계적 자원의 격차

교육 불평등은 가정의 경제적·문화적 자원뿐 아니라, 학생이 학교에서 누구와 어떤 관계를 맺는지—즉 사회적 관계의 질에도 크게 좌우된다. 이는 사회자본(social capital)이라는 용어로도 설명되며 신뢰·정보·지지가 오가는 관계망에 안정적으로 연결될수록 교육적 성취가 높아지는 경향이 있다.¹¹⁸ 특히 교사는 학생에게 학습 방향을 제시하고 정서적 지지를 제공하는 중요한 관계적 자원으로서 학생의 동기·행동·성취에 직접적인 영향을 미친다.

PISA 2022는 학생-교사 관계의 질을 측정하기 위해 RELATST 지수를 사용한다.¹¹⁹ 이 지수는 교사의 지원, 상호작용의 질, 존중받는 경험 등을 종합해 산출되며, 국제적으로 RELATST가 높을수록 수학 성취가 높고, 수학 불안은 낮으며, 학습 동기와 학교 소속감도 강화되는 경향이 확인된다. 일부 국가에서는 사회경제적으로 불리한 학생이 오히려 더 높은 교사지지를 경험해 관계가 격차 완화 요인으로 작동하기도 한다.

그러나 [그림 18]에서 드러난 한국의 모습은 이와 다르다. 한국은 비교 국가 중 유일하게 상위 10% 학생들의 학생-교사 관계 지수가 압도적으로 높은 국가였다. 상위 10% 학생들은 국제 기준으로도 매우 긍정적인 관계 경험을 보고한 반면, 하위 40% 학생들의 지수는 중간 수준에 머물렀고, 두 집단 간 격차는 0.4 이상으로 가장 크게 나타났다. 이는 성취가 높은 학생이 더 많은 교사지지를 경험하고, 이러한 관계가 다시 성취 향상으로 이어지는 선순환 구조가 형성될 가능성을 보여준다. 반면 성취가 낮거나 사회경제적 배경이 취약한 학생은 학교에서 충분한 관계적 지지를 받지 못한다고 느끼기 쉬우며, 이는 학습 동기-참여-정서적 안정감에서 불리한 조건을 누적시키는 관계적 불평등으로 이어질 수 있다.

[그림 18] 주요 국가의 학생-교사 관계 수준: 계층 수준 하위 40%와 상위 10% (PISA 2022)



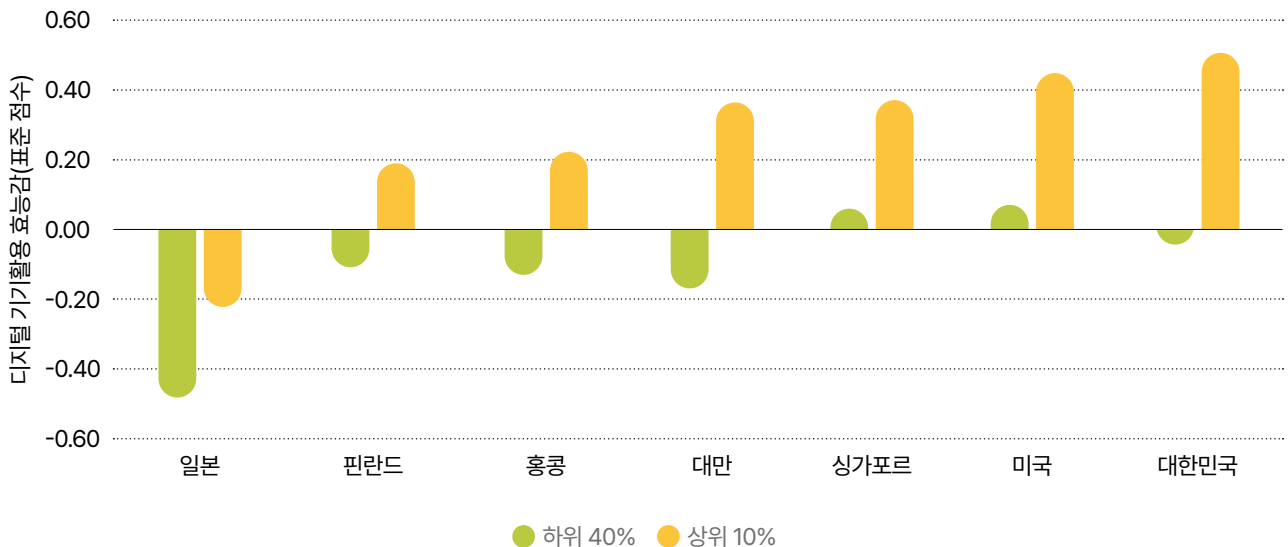
5.4 정책 과제

5.4.1 학습 시간 격차 완화를 위한 학습환경 지원

한국 학생들은 국제적으로도 매우 많은 학습 시간을 투자하고 있으며, 이는 교육 경쟁이 재정적 자원뿐 아니라 '시간'이라는 자원에서도 심화되고 있음을 보여준다. 그러나 동일한 시간을 투자하더라도 그 효과는 가정배경에 따라 크게 달라지기 때문에, 학습의 양보다 방과 후 시간을 어떤 환경에서 보내는지가 더 중요해지고 있다. 이러한 점에서 학습 시간의 양적·질적 격차를 완화하기 위해 방과 후 학습환경에 적극적으로 개입할 필요가 있다.

그 개입 중 하나로 디지털 학습 보조 인프라에 대한 공적 지원 강화를 생각해 볼 수 있다. 단순한 기기 보급을 넘어, 학생의 학습 속도와 이해 수준에 맞춰 난이도를 조절하고 즉각적인 피드백을 제공하는 AI 기반 맞춤형 학습튜터링 시스템을 공교육 안에서 확대할 필요가 있다. 예를 들어 EBS가 수능 중심 콘텐츠를 넘어 듀오링고형 인터랙티브 학습 시스템으로 확장된다면, 방과 후 학습의 상당 부분을 민간 사교육이 아닌 공공 학습지원 체계로 전환할 수 있다. 다만 디지털 기반 학습이 효과를 가지려면 AI·디지털 역량 격차 해소가 선행되어야 한다. PISA 2022 분석 결과에 따르면 디지털 기기 활용 효능감(digital self-efficacy)에서도 가정배경에 따른 격차가 크게 나타났다([그림 19] 참고). 계층 수준 상위 10% 학생들은 높은 자신감을 보인 반면, 하위 40% 학생들은 주요국 평균보다 낮은 수준을 보였다. 이는 디지털 환경에서의 학습이 오히려 계층 간 격차를 확대할 가능성이 있음을 의미하며, 디지털·AI 기반 학습지원 체계가 공정하게 작동하기 위해서는 취약계층을 우선 고려한 역량 강화 전략이 필요함을 보여준다.

[그림 19] 주요 국가의 디지털 기기 활용 효능감 격차 (PISA 2022)



5.4.2 공교육과 사교육의 전략적 공존

한국에서 사교육은 더 이상 일부 가정의 선택이 아니라 많은 학생에게 사실상 '기본 학습경로'로 자리 잡았다. 공교육만으로는 학습 격차를 해소하기 어렵다는 인식이 확산되면서 방과후 시간이 사교육 중심으로 구성되고 있고, 이는 가정의 경제력과 정보력에 따라 교육 경험이 달라지는 구조를 강화하고 있다. 따라서 사교육을 단순히 억제하기보다는, 방과 후 학습 기회를 적극적으로 제공해 공공성이 강화된 사교육 체계를 구축하는 것이 핵심 과제가 된다.

이를 위해 학교·지자체·지역사회를 연계한 방과후 학습 기회를 확대하고, 독서·예체능·기초학력 보정 등 공공성이 높은 프로그램을 중심으로 공공 사교육 바우처를 질과 효과 중심으로 재설계할 필요가 있다. 아울러 학생에게 연간 학습 포인트를 부여하는 학습계좌제 도입, 정부 인증 학습 프로그램과 AI 기반 공공 학습 플랫폼(EBS 등) 강화를 통해 민간 사교육 의존을 낮춰야 한다. 결국 공교육과 사교육이 조화를 이루는 구조를 만드는 것은 사교육 의존을 낮추고 격차를 줄이는 중요한 전략이다. 학생이 어떤 가정에서 성장했든 방과 후 시간을 의미 있게 활용할 수 있는 공적 학습 기회가 보장될 때, 교육은 비로소 공정성을 회복할 수 있다.

5.4.3 수평적 계층화의 대안 마련

한국의 대학 진학 구조는 여전히 소수 명문대 중심으로 고착되어 있으며, 이는 재수·N수 문화와 결합해 교육 경쟁을 장기화하는 핵심 요인으로 작용한다. 더 높은 대학 진학을 위해 1~2년을 다시 입시에 투자하는 구조는 가정배경의 영향력을 더욱 강화하고, 교육 기회와 성과의 격차를 고착화한다. 따라서 교육 불평등을 완화하기 위해서는 대학 서열 중심의 사고에서 벗어나 다양한 교육 경로가 인정받는 구조적 전환이 필요하다.

우선 수도권 일부 대학에 집중된 사회적 명성을 분산시키기 위해 다양한 상위대학 전략이 요구된다. 이는 단순히 지역 국립대를 확대하는 수준이 아니라, 대학별 특성화 분야를 기반으로 연구 경쟁력을 강화하고 국가 차원의 실질적 지원을 제공하는 방식이다. 지역 거점국립대와 특성화대학을 연구 중심으로 육성하고, 등록금 감면·장학금 확대 등 구체적 혜택을 마련하면 학생들의 선택지가 넓어지고 수도권 집중 현상도 완화될 수 있다. 이와 함께, 대학의 선발 기준 다변화와 유연화가 필요하다. 수능은 변별 중심 시험에서 벗어나 대학 수학 가능성을 평가하는 절대평가적 성격을 강화하고, 대학은 전공 역량·활동 경험·학업 이력 등 다양한 정보를 종합해 선발할 수 있어야 한다. 이는 학생들이 소수 대학만을 목표로 경쟁하는 구조에서 벗어나, 개별 적성과 진로에 맞는 다양한 진학 경로를 탐색할 수 있도록 돕는다.

5.4.4 교사다운 교사가 될 수 있도록

교육 불평등을 줄이기 위해서는 학생에게 전달되는 교육의 질을 높이는 것이 핵심이며, 그 중심에는 교사가 있다. 그러나 한국의 교사들은 과도한 행정업무와 각종 잡무로 인해 수업 준비·학생 상호작용에 충분히 시간을 쓰기 어려운 구조에 놓여 있다. 교원국제비교조사(Teaching and Learning International Survey, TALIS)에서도 행정·문서 업무가 과도해 교육 본연의 활동에 집중하지 못한다는 응답이 높게 나타났으며, 이는 교사가 개별화된 지도와 관계적 지원을 제공하는 데 큰 제약이 되고 있다.

이러한 제약을 극복하기 위해 먼저 교사에게 수업 준비 시간을 실질적으로 보장하는 구조적 개선이 필요하다. 이를 위해 행정 전담 인력을 충분히 배치하고, 교사가 맡아야 했던 공문·행정 절차를 학교 조직에서 분리해 교사당 행정시간을 획기적으로 줄여야 한다. 교사가 “수업 그 자체”에 더 많은 시간을 투자할 수 있을 때 교육의 질은 가장 직접적으로 향상된다. 또한 반복적·단순 업무를 줄이고 교사-학생 상호작용 시간을 확보하기 위해 AI 기반 수업·평가 보조도구의 도입을 생각해 볼 수 있다. 다만 AI는 교사를 대체하는 기술이 아니라, 교사가 더 ‘교사다운 역할’을 수행하도록 지원하는 도구가 되어야 한다. 마지막으로 교사의 정서적·심리적 안녕을 보호하기 위한 번아웃 조기 경보 시스템도 도입할 필요가 있다. 근무기록·상담 데이터·설문 정보를 종합해 위험 신호를 조기에 감지하고, 교권보호팀·전문상담사·관리자가 즉각 개입해 상담·휴식·업무 조정 등을 제공하는 방식이다. 이는 교사가 건강한 상태에서 지속적으로 학생을 지원할 수 있는 필수적 안전망이다.

5.5

교육 평등의 희망 시나리오로 가는 길

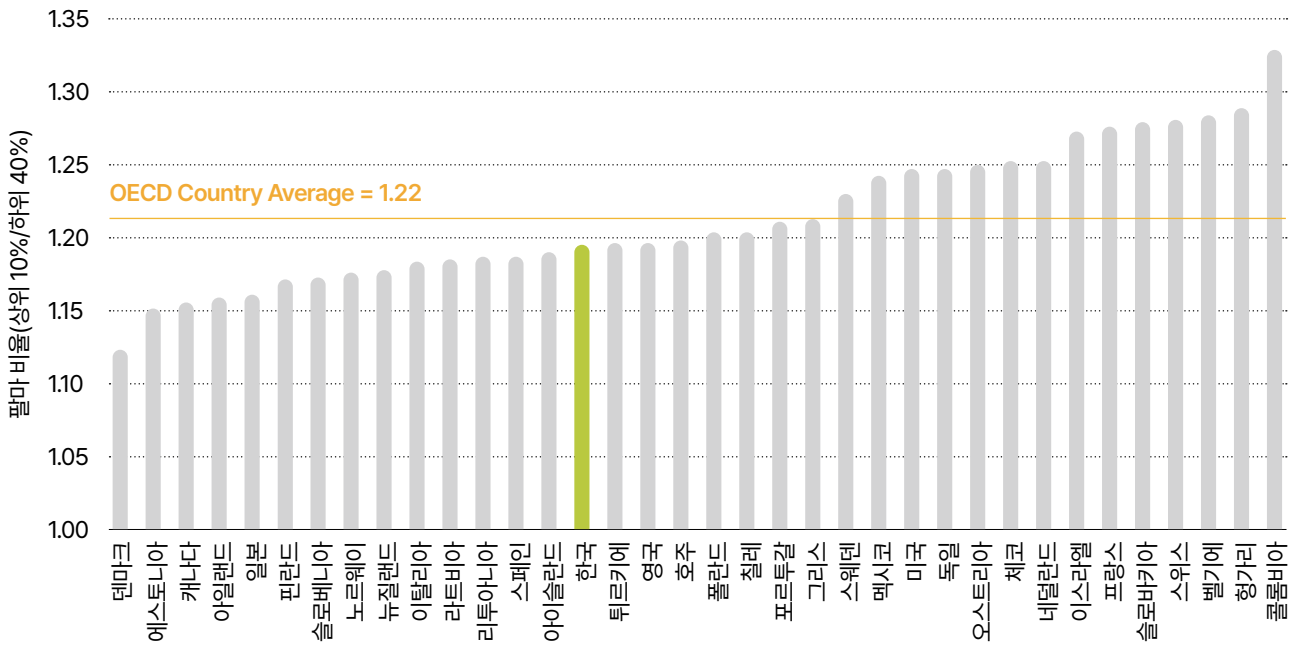
교육 불평등은 학업성취의 차이만으로 설명되는 문제가 아니다. 학생을 둘러싼 시간·자본·관계·문화의 조건이 계층별로 다르게 구성되면서 형성되는 구조적 현상이다. 학습 시간, 사교육비, 학생-교사 관계, 문화적 자원은 서로 분리된 요인이 아니라 상호작용하며 결과의 격차를 확대한다. 따라서 교육 불평등은 학교 내부의 문제가 아니라 가정·지역사회·교육제도 전반이 함께 만드는 총체적 구조의 문제로 이해해야 한다.

본 보고서에서 제시한 정책 대안들은 이러한 구조적 격차를 완화하기 위해 공교육이 수행해야 할 핵심 역할을 보여준다. 방과후 학습환경에 대한 공적 지원, 학교·지자체 기반 공공 사교육의 확충, 대학 서열화 완화, 교사에게 교육할 시간을 돌려주는 제도적 개선은 모두 학생들이 자신의 능력을 공정하게 발휘할 수 있는 조건을 마련하는 전략이다. 특히 AI·디지털 기반 학습지원은 향후 교육환경 변화 속에서 새로운 격차를 억제하고 기회구조를 확장하는 중요한 수단이 될 것이다.

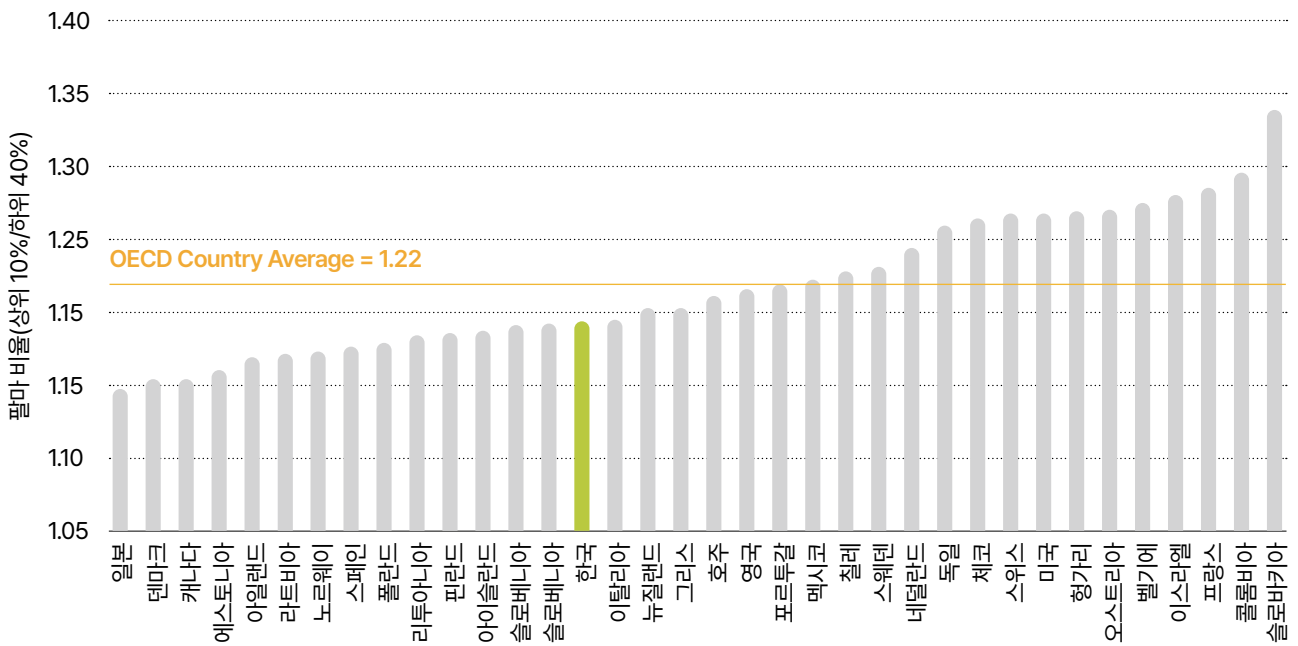
결국 교육 불평등 해소의 핵심은 학생들이 어떤 가정에서 태어났든 원하는 삶을 설계할 수 있도록 교육 자원을 공정하게 배분하는 데 있다. 이는 단순한 교육정책의 과제를 넘어, 우리 사회가 지향해야 할 미래 가치와 직결된다. 공교육이 이러한 역할을 충실히 수행할 때 교육은 사회이동의 사다리이자 공정한 기회의 기반이 될 수 있다.

무엇보다 경쟁 중심의 교육에서 벗어나, 배움이 삶과 공동체로 자연스럽게 연결되는 조화와 상생의 교육으로 전환해야 한다. 학생들이 서로를 경쟁자가 아닌 협력자로 바라보고, 학교가 개인의 성취뿐 아니라 공동체의 성장을 함께 만들어가는 공간이 될 때 교육은 비로소 불평등을 완화하고 미래 사회의 신뢰를 회복하는 기반이 될 것이다.

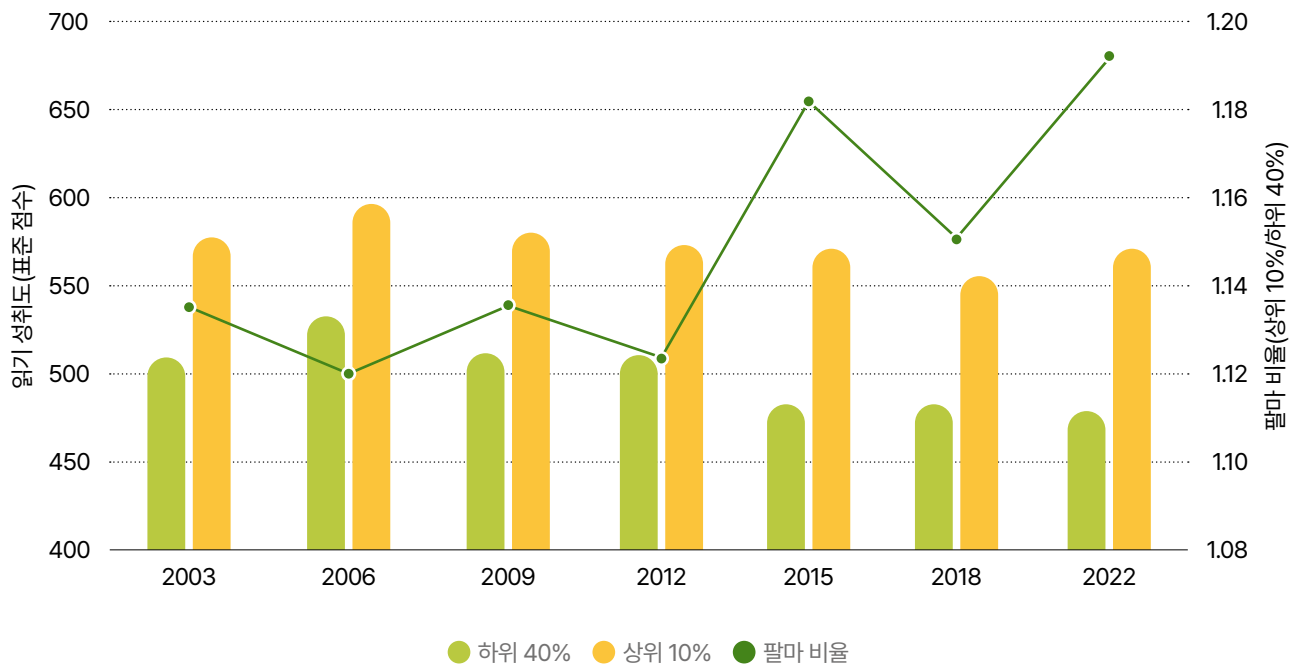
[부록 1] PISA 2022 읽기 성취도 격차 국제비교



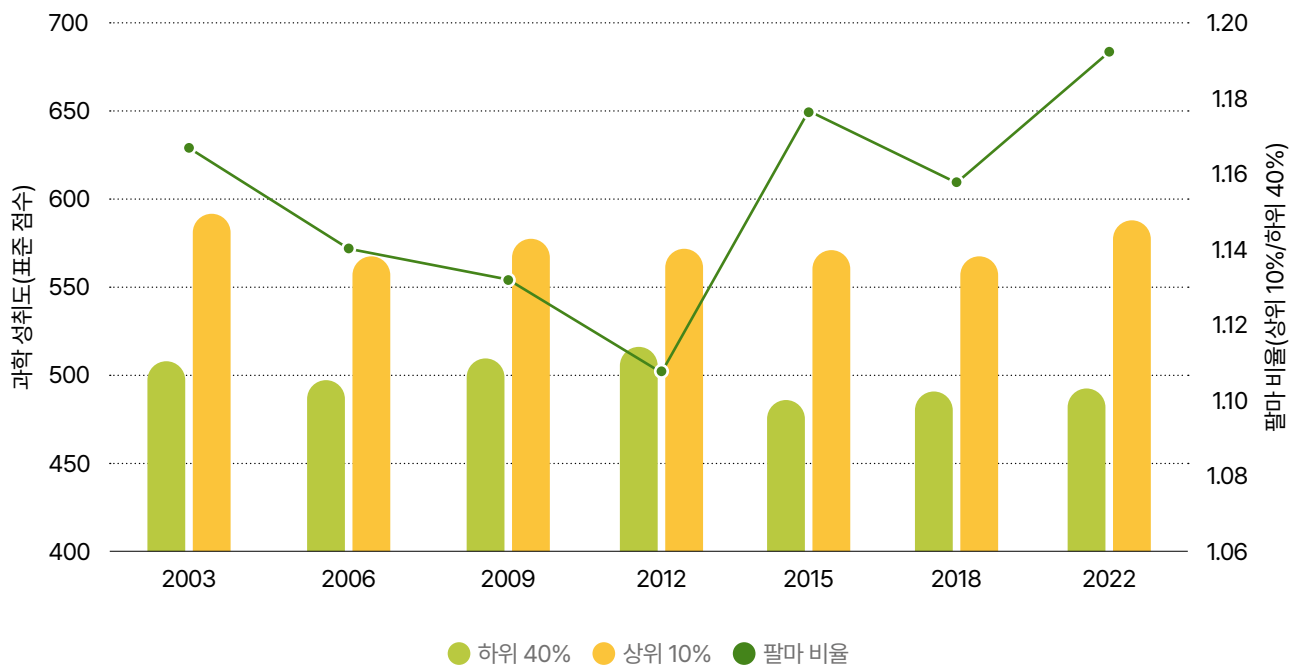
[부록 2] PISA 2022 과학 성취도 격차 국제비교



[부록 3] PISA 읽기 성취도 격차 시계열 변화 (2003-2022)



[부록 4] PISA 과학 성취도 격차 시계열 변화 (2003-2022)



6장

기후 불평등: 탄소중립에 대한 책임의 불평등과 기후위기 취약계층의 피해 증대

김윤정 한국환경연구원 부연구위원

6.1

들어가며: 기후위기와 불평등의 상관관계

기후변화로 인해 폭염, 집중호우와 태풍, 산사태, 산불, 가뭄 등 극한기후(extreme climate) 현상의 발생 빈도와 강도가 나날이 증가하고 있다.¹²⁰ 지난 20년 동안 극한기후 발생으로 인해 초래된 피해액은 무려 연평균 약 190조 원에 달하며¹²¹, 2022년 기준 한국의 호우, 태풍 등에 의한 재산 피해액은 약 6천억에 달한다.¹²²

한국의 2024년 연평균 기온은 14.5°C였으며, 이것은 평년¹²³ 대비 2°C 오른 수치이다.¹²⁴ 21세기 후반기(2081-2100년)에 한국의 연평균 기온은 최대 6.3°C까지 증가할 것으로 전망되며, 폭염일수는 무려 약 70일 증가, 상위 5%의 극한 강수 일은 0.2-0.6일 증가할 것으로 전망된다.¹²⁵ 즉, 한국의 기후위기는 이미 진행 중이며, 향후 더욱 심화될 것으로 전망되고 있다.

기후변화로 인해 생기는 각종 부정적 영향은 사회 전방위적으로 확산될 수 있다.¹²⁶ 1차 영향은 기온과 강수량의 변화이며, 2차 영향은 생태계의 변화(멸종위기종 증가, 생태계 파괴, 식량안보 위협 증가), 3차 영향은 사회의 변화(취약계층 및 취약 산업 발생, 삶의 질 하락 등)로 나타난다¹²⁷, 문제는 기후변화로 인한 이러한 부정적 영향 및 피해가 모든 사람에게 똑같이 나타나는 것이 아니라는 점이다. 기후변화의 부정적 영향은 특히 사회경제적으로 취약한 개인들, 건강에 대한 취약성이 높은 생물학적 취약계층, 교육 및 각종 자원에 대한 접근성이 떨어지는 집단 등 기후 회복력¹²⁸이 상대적으로 낮은 취약계층에 많이 발생한다.¹²⁹ 즉, 기후변화로 인한 피해는 취약계층에 집중적으로 발생할 가능성이 높다. 그 결과, '기후불평등(Climatic change injustice)'¹³⁰은 기후위기 시대의 심각한 난제이자 사회적 쟁점으로 부상하고 있다. 이처럼 기후변화의 부정적 영향은 사회 전반에 확산되지만, 그 피해와 부담은 사회집단 간에 동일하게 분배되지 않는다. 기후변화에 대한 책임, 기후변화로 인한 위험 노출, 피해의 크기, 회복 가능성은 개인과 집단이 처한 사회경제적 조건과 밀접하게 연관되어 있으며, 이는 기후변화가 단순한 환경문제를 넘어 사회적 불평등 문제로 확장되는 이유이기도 하다. 이러한 맥락에서 최근 기후변화 논의에서는 기후불평등의 발생 원인을 구조적으로 규명하고, 책임과 피해의 분포를 함께 살펴보는 접근이 중요하게 제기되고 있다.

6.2

기후불평등 원인

기후불평등은 기후변화로 인한 피해가 특정 집단에 집중되는 현상일 뿐 아니라, 기후변화를 유발한 책임과 기후위험에 대응할 수 있는 역량이 사회집단 간에 불균등하게 분포하는 구조적 문제를 포함한다. 이 장에서는 이러한 기후불평등의 발생 원인을 기후변화를 유발한 책임의 불균등성(온실가스 배출 격차)과 기후변화에 대한 취약성·피해 및 적응 역량의 격차라는 두 가지 측면에서 살펴보고자 한다.

기후변화의 유발 책임의 경우, 사회집단 간에 불균등하게 분포한다. 전 지구적으로 고소득 집단일수록 1인당 탄소 배출량이 높은 현상이 입증되었다. 이러한 책임의 불평등은 소득이 높을수록 에너지 소비량, 항공 이용량, 재화 등 소비가 많은 현상에 의거한다.¹³¹ 대형 내연기관 차량, 대형주택 거주 등 소득분위별 라이프스타일의 격차로 인해 배출량의 격차가 나타난다. 더불어 고효율 가전, 에너지 효율이 높은 주택 등 초기비용이 높은 친환경 선택은 초기비용이 높은 경우가 많기 때문에 소득분위별 에너지전환에 대한 접근성 차이가 나타날 수 있다.

한편, 기후변화로 인한 취약성의 격차는 위험에 더 많이 노출되는 구조, 피해에 더 민감한 건강·생활 조건, 피해를 줄이거나 회복할 수 있는 적응 역량의 격차가 결합되어 형성된다. 특히 이러한 요인들은 취약 집단의 일상 공간(주거·노동·돌봄)에서 누적·고착되는 경향이 있으며, 재난이 발생하였을 때 기후회복력의 차이를 야기한다. IPCC(2001)는 기후노출, 민감도, 적응 역량의 격차로 인해 발생하는 취약성과 기후변화의 상이한 영향에 대해 명시하였다.¹³² 구체적으로 기후변화는 기후위험에 대한 노출의 불평등을 야기한다. 폭염, 산불, 집중호우 등과 같은 기후위험(climate change risk)은 공간적으로 균등하지 않다. 저소득층, 주거 취약계층 등은 열 환경이 악화된 주거, 재난 위험이 상대적으로 높은 지역에 더 많이 거주하는 경향이 있다. 또한, 같은 노출이라도 생물학적, 사회경제적 등 이유로 민감도가 더 큰 집단은 피해가 건강 등 피해의 격차를 확대한다. 기후변화는 적응역량의 격차를 야기하며, 위험을 줄이기 위한 각종 정보, 자원(냉방, 녹지 등), 제도 접근(돌봄 및 복지 연결 등) 등의 격차로 인해 적응 역량의 격차가 발생하게 된다.

이처럼 기후불평등은 온실가스 배출 책임의 불균등성과 기후변화에 대한 취약성 및 적응 역량의 격차로 인해 발생할 수 있다. 이러한 구조적 특성을 이해하는 것은 이후 온실가스 배출 책임을 보다 구체적으로 검토하고, 기후정의 관점에서 대응 전략을 모색하기 위한 기초가 된다.

6.3

온실가스 배출에 대한 책임

앞서 살펴본 바와 같이, 기후불평등의 중요한 한 축은 기후변화를 유발한 책임이 사회집단 간에 불균등하게 분포한다는 점이다. 이하에서는 온실가스 배출에 대한 책임이 고소득 집단과 고배출 국가에 집중되어 있음을 정량적 연구 결과를 중심으로 살펴보고자 한다. 온실가스 배출 측면에서 고소득자와 고배출 국가가 더 높은 책임을 가진다는 점은 정량적으로 입증되어 왔다. 전 세계 온실가스 배출의 약 절반(48%)이 소득 상위 10%에 의해 이루어진 반면, 하위 50%는 단지 12%에 불과하였다.¹³³ 또한, 1990년 이후 지구 가열의 약 2/3가 이 상위 10% 개인들에 기인하였으며, 특히 상위 1%는 전체 온난화의 20% 정도를 초래한 것으로 분석되었다.¹³⁴ 옥스팜의 최신 기후불평등 보고서에 따르면 전 세계 상위 1% 부유층은 1990년부터 2015년까지의 온실가스 배출량의 약 15%를 차지하였다.¹³⁵ 이는 하위 50% 인구가 배출한 양의 약 175배에 해당한다. 구체적으로 상위 10%는 전 세계 배출량의 52%를 차지하는 반면, 하위 50%는 단지 7%만을 차지하였다. 이처럼 주요 연구 결과마다 제시하는 수치에는 다소 차이가 있으나, 공통적으로 드러나는 점은 고소득 인구의 온실가스 배출량이 하위 50% 인구보다 현저히 많다는 점이다.

우리나라 역시 가구 소득에 따른 에너지 소비량 차이를 보이고 있다(표 5). 3년마다 시행되는 '에너지 총조사'에 따르면, 가정 부문의 월 소득별 에너지 소비량¹³⁶은 소득이 높은 가구에서 최고 수준의 에너지 소비량을 보였다. 열 에너지의 경우, 월 소득 100만 원 미만 가구보다 월 소득 600만 원 이상 가구가 400% 이상 더 에너지 소비량이 많았다. 도시가스의 경우, 월소득 100만 원 미만 가구보다 월소득 600만 원 이상 가구가 두배 가까이(85%) 더 에너지 소비량이 많았다. 그러나 효율이 낮은 에너지원인 연탄과 석유의 경우, 월소득 100만 원 미만 가구가 월소득 600만 원 이상 가구보다 약 70% 이상 더 소비량이 많은 면모를 보였다. 저소득 가구는 연탄, 석유 에너지원에 대한 에너지 소비량이 높음에도 불구하고, 고소득 가구보다 전체적인 에너지 소비량은 적었다. 도시가스, 열에너지, 전기, 석탄, 석유 에너지원을 고려하였을 때, 한국의 월소득 600만 원 이상 가구는 월소득 100만 원 미만 가구보다 17% 더 많은 에너지 소비량을 보였다. 또한, 저소득 가구는 비아파트·노후 주택·단독·반지하 등 열손실이 큰 주거 형태 및 에너지 효율이 낮은 연료에 의존하는 비중이 높으며, 에너지 위험에 더 많이 노출되는 현상이 우려된다.

또한, 한국의 소득분위별 가구소비지출¹³⁷을 살펴보면 고소득층(5분위)이 저소득층(1분위)에 비해 약 260% 더 높은 가구 소비 지출을 보인다. 높은 소비량은 높은 탄소 배출량과 연계성이 높으며, 이와 같은 차이는 온실가스 배출량에 대한 차이를 야기할 수 있다. 이처럼 온실가스 배출은 주로 고소득 국가 및 집단에 집중되어 있는 반면, 소득 수준이 낮은 지역 및 집단은 역사적으로 기후위기의 영향에 더 빈번하고 심각하게 노출되는 현상을 보이고 있다.¹³⁸

〈표 5〉 가정부문 월소득별 표본가구당 에너지 소비량(2019-2022)

(단위: Mcal)

에너지 소비량	전체	~100만 원 미만	100만 원 이상~200만 원 미만	200만 원 이상~300만 원 미만	300만 원 이상~400만 원 미만	400만 원 이상~500만 원 미만	500만 원 이상~600만 원 미만	600만 원 이상	최고 및 최저 소득집단 간 에너지 소비량차이 (%)
합계	9,656.1	8,845.2	8,683.6	9,510.7	9,440.7	9,775.8	10,281.8	10,310.9	17%
도시가스	4,814.2	2,866.7	3,341.0	4,598.9	4,929.9	5,338.8	5,917.4	5,308.3	85%
열에너지	633.3	230.7	286.5	435.9	490.0	655.9	817.6	1,172.9	408%
전기	3,034.9	2,737.2	2,835.0	2,950.0	2,998.3	3,147.5	3,164.9	3,192.4	17%
연탄	98.8	197.9	245.8	155.7	102.2	18.9	20.0	50.4	-75%
석유	1,074.9	2,812.7	1,975.3	1,370.2	920.3	614.7	361.9	586.9	-79%

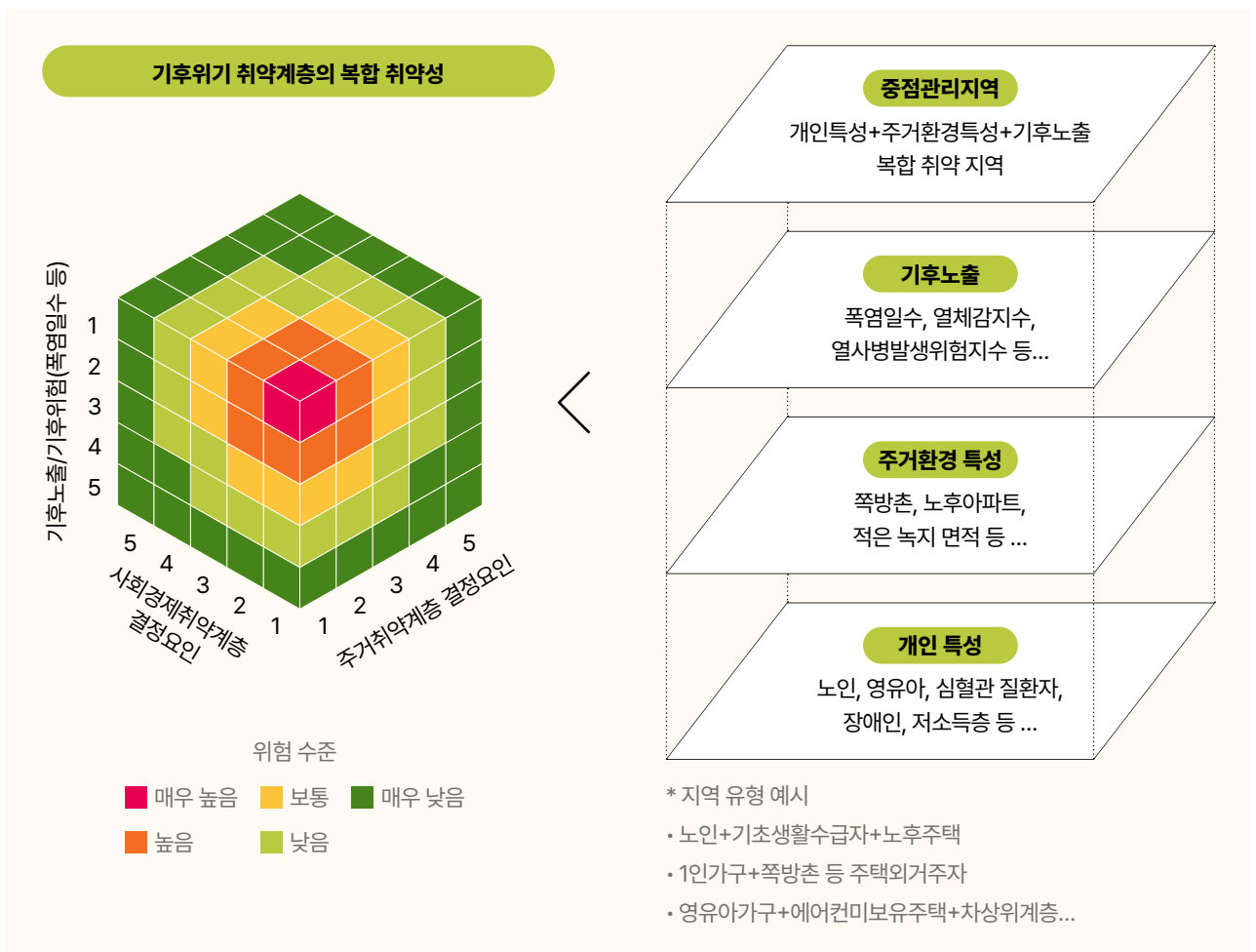
주 2개 집단간 에너지 소비량 차이(%)는 월소득 100만 원 미만 가구 대비 월소득 600만 원 이상 가구의 에너지소비량 격차를 나타냄
 자료 에너지총조사(2019~2022, 기후에너지환경부)의 조사항목 중 '가정부문 월소득별 표본가구당 에너지소비량'(국가통계포털, 2025)에 기반하여 저자 작성.

6.4 기후위기 취약계층의 출현 및 피해 현황

기후위기 취약계층은 노인, 아동, 야외 노동자, 농어업종사자 등 사회적 요인, 저소득계층 등 경제적 요인, 주거 취약계층, 취약시설·지역 거주자 등 주거 환경 여건으로 인하여 기후위기 취약성이 상대적으로 높고 기후회복력이 낮은 집단을 의미한다.¹³⁹ 최근 기후변화의 영향이 확대되면서, 기존에 사회경제적 취약계층으로 분류되지 않았던 집단에서도 높은 기후변화 취약성이 나타나고 있다. 예컨대, 기후변화로 인해 열악한 근로 환경에 놓인 옥외 근로자, 도시의 열섬 현상에 취약한 1인 가구, 폭염과 침수 위험에 노출된 낙후 지역 거주민, 기후변화에 대한 높은 민감성을 가지는 취약 산업 종사자 등이 이에 해당한다.¹⁴⁰

한국의 주요 기후위기 취약계층 규모를 살펴보면 노인 및 1인가구, 저소득층, 장애인, 옥외 노동자 등 취약 집단은 집단 간 중복을 감안하더라도 인구의 최소 30% 이상을 차지하는 것으로 사료된다. 이 중 기후변화에 대한 위험도가 높은 대상은 폭염, 홍수 등 기후위험에 대한 노출, 사회경제적 취약성, 주거 및 정주 공간의 취약성이 복합적으로 높은 대상이다(그림 20). 예컨대 주택 외 거주자(쪽방촌 등)이면서 저소득 독거노인인 경우 등을 들 수 있다. 그러므로 기후변화에 대한 복합적인 취약성을 반영하여 가장 취약한 집단들을 기후노출, 사회경제적, 주거 특성을 고려하고, 기후변화 적응 정책의 대상으로 고려하는 것이 중요하다.

[그림 20] 기후위기 취약계층의 복합 결정요인



자료 김윤정 외(2024).

6.4.1 기후변화에 취약한 집단에 대한 피해 증대, 삶의 질 하락

한국의 기후위기 취약계층의 피해는 다양한 삶의 영역에 걸쳐 발생하고 있다. 기후변화는 신체적 상해 뿐만 아니라 다각도의 건강 피해, 경제적 피해, 사회적 고립과 일상의 삶의 질 저하 등 피해를 유발하고 있다(표 6).

〈표 6〉 한국의 기후위기 취약계층의 피해사례

구분	피해 사례
건강 피해	• 반지하 거주 아동, 독거노인의 만성질환 악화 • 고독사, 정신적 우울감, 기억 저하 사례 등 발생
경제·생활 피해	냉방기기 구매가 어렵거나, 전기요금 부담으로 가동 제한
사회적 관계 단절	• 폭염으로 외출 및 약속 자체를 회피 • 단절 증대 및 대면방문 감소 → 사회 관계망 약화 및 우울감 증가
주거환경 취약	재개발 지역 거주자의 경우 주택 보수가 이루어지지 않아 위생·단열 등 복합적 문제 지속
위생·식품 안전	마당 평상에 그늘막을 설치하고 얼음물에 의존 → 얼음물에 세균 증식, 설사 피해 발생
고립·안전 취약	차량 진입 불가 고산지대 판자촌 등 고립 및 안전 취약가구 → 실내 열악 환경으로 온열질환 및 응급상황 발생

주 기후위기 취약계층의 적응, 복지사업 담당자(복지사, 공무원 등)를 대상으로 집단인터뷰 시행결과
자료 김윤정 외(2024)

6.4.2 일상 및 근로소득에 대한 경제 피해 심화

기후변화로 인해 냉난방비 비용의 지출 증가, 기후변화로 인한 식량 안보 위험 증가, 물가 상승 등이 발생하며, 이와 같은 영향은 저소득층의 생계 기반을 약화시키고 경제적 불안정성을 높인다.¹⁴¹ 기후변화는 고용 불안정성을 높이고, 근로 소득과 노동 생산성의 저하를 유발하며, 저소득층의 생계에 심각한 위협이 된다.¹⁴²

한국의 노동생산성 저하는 여름철 이상고온에 의한 단기 실업을 증가, 겨울철 이상저온에 의한 임시 일용근로자의 큰 폭의 감소 등으로 나타나고 있다. 특히 상용근로자에 비해 임시 일용근로자는 겨울철 이상저온, 여름철 이상고온에 의한 단기 부정적 영향 등을 더 뚜렷하게 보이는 특성을 보였다.¹⁴³ 한국의 기후변화로 인한 일상 생활비에 대한 피해는 특히 저소득층에서 더 높게 나타났다. 기후변화로 인한 체감 생활비 영향(냉난방비 포함)을 약 이천 명에 대해 조사한 연구에 따르면,

기초생활수급자 및 차상위계층 중 약 60% 이상이 생활비 추가 지출로 인한 경제 피해를 높게 경험하였다고 응답하였다.¹⁴⁴ 즉, 한국의 근로 불안전성이 더 높은 집단, 저소득 집단은 기후변화로 인해 근로 불안전성, 일상의 경제 피해(냉난방비용, 물가상승 등)가 더 높아지는 영향을 받을 수 있다. 이를 고려하여 최근 옥외 근로자 등의 경제적 피해에 점차 주목하고 있으며, 예컨대 서울시는 일용직 건설근로자가 극한기후로 인해 작업 일수가 줄었을 경우, 소득을 일정 부분 보전해주는 안심 수당 지급 사업을 수행하고 있다.¹⁴⁵

6.4.3 건강 악화: 신체 및 정신건강에 대한 부정적 영향 심화

기후변화로 인한 건강 영향은 비단 상해를 넘어 다양한 기후변화 관련 질환의 발생(온열질환, 한랭질환 등), 만성질환의 악화, 정신건강에 대한 부정적 영향 증대 등으로 나타나고 있다. 예컨대 노인, 영유아, 만성질환 보유자 등 건강취약계층은 열 관련 질환, 심혈관 질환, 감염병 등에 더 취약하다.¹⁴⁶ 또한 정신건강에 영향을 미치며, 기후변화로 인해 우울, 불안, 물질남용, 외상 후 스트레스 장애(PTSD) 등이 유발되고 악화될 수 있다.¹⁴⁷ 이외에도 기후변화와 관련하여 발생하는 각종 전염병이 증가하고(수인성 및 식품매개 질환 등), 영양결핍 등 다양한 건강문제가 초래될 수 있다. 그리고 취약계층은 이와 같은 건강피해에 더 민감하다.¹⁴⁸

한국의 온열질환 발생은 지속적인 증가 추세에 있으며, 2025년에는 총 4,460명으로 역대 가장 많은 환자가 보고되었다.¹⁴⁹ 연령별로는 65세 이상 노인이 전체 환자의 30.1%를 차지해 높은 비중을 보였다. 직업별 발생 현황에서는 단순노무종사자가 1,160명(26.0%)으로 가장 많았으며, 무직 589명(13.2%), 농림어업숙련종사자 348명(7.8%) 순으로 나타났다. 발생 장소는 실외 작업장이 1,431명(32.1%)으로 가장 높았고, 이어 논·밭에서 542명(12.2%)의 환자가 발생하는 등 옥외 근로자의 폭염에 의한 건강 피해가 뚜렷하게 나타나고 있다. 기후변화와 정신건강과 관련하여 채수미 외(2023)는 기후불안 척도를 활용하여 한국의 기후불안 수준을 조사하였으며, 우리나라의 기후불안 평균점수는 1.90점으로 캐나다, 독일보다 높았다. 이러한 건강피해는 기후변화로 인해 향후 더 심화될 수 있으며 정신질환, 만성질환 등 다각도의 건강영향에 대해 건강취약계층을 고려한 대응이 필요하다.¹⁵⁰

6.4.4 사회적 고립과 삶의 질, 정주환경 불평등 심화

기후변화로 인해 취약계층은 일상의 영역에서 고립과 단절, 삶의 질 저하를 경험하게 된다.¹⁵¹ 기후위기 취약계층은 낙후지역에 거주하며 사회적 고립 수준이 높은 경우가 많으며, 폭염, 홍수 등 극한기후는 이러한 취약성을 더 높이는 역할을 한다. 한국의 경우, 사회적 고립도의 비율은 2019년 27.7%, 2021년 34.1%, 2023년 33%로 전체 인구의 약 3분의 1이 사회적 고립을 경험하고 있다.¹⁵² 특히 저소득층 및 주거취약계층 대상 조사에 따르면, 약 49%가 폭염에 의해 사회적 고립을 경험하고 있었다.¹⁵³ 이것은 한국의 사회적 고립도 비율이 기후변화로 인해 향후 더 심화될 수 있다는 점을 시사한다.

도심 내 낙후지역은 비낙후지역에 비해 열 스트레스가 더욱 심화되고 사회적 고립 현상을 높일 수 있다.¹⁵⁴ 한국을 대상으로 도시의 열섬현상 발생과 취약계층 인구밀집도 간 관계를 분석한 사례연구에서는 기초생활수급자 비율, 독거노인 비율, 기초생활수급을 받는 독거노인비율, 노인밀집도 등이 열섬지역 분포에 유의한 영향을 미침이 제시되었다.¹⁵⁵ 또한, 정주환경의 기후회복력 저하를 피하는 각종 적응자원(녹지, 복지시설 등)의 수요 대비 공급 부족은 기후위기 취약계층의 취약성을 높일 수 있다. 관련하여 야외 폭염쉼터(그늘막, 녹지 등)에 대한 국내 기후위기 취약계층의 방문현황, 불편요소 등에 대한 수요조사¹⁵⁶ 결과, 약 2천명 중 49%가 야외 폭염쉼터를 이용하였다. 해당 조사에서 야외 폭염쉼터를 이용하기에 가장 불편한 점은 먼 거리(25.1%), 별로 시원하지 않음(19.8%), 인프라 부족(11.0%) 등으로 조사되었으며, 특히, 장애인(51.9%), 영유아가정(49.4%), 1인가구(49.1%) 등은 집 앞 길가에 야외 폭염쉼터를 설치할 것을 선호하였다. 이러한 적응자원의 분포, 단열 취약성 등으로 인해 발생하는 각종 정주환경 불평등은 건강피해에도 유의미한 영향을 미치고 있었다. 예컨대 서울시의 경우, 녹지가 적은 지역일수록 고온의 사망 영향이 더 크게 나타난다는 점이 제시되었다.¹⁵⁷

사회적 고립과 정주환경의 기후회복력 저하는 노인 등 취약계층에 큰 영향을 미치며, 정신건강 악화, 지역사회 회복력 저하와 전반적인 삶의 질 악화, 나아가 기후변화에 대한 적응력 약화로 이어질 수 있다.¹⁵⁸ 따라서 향후 취약계층 밀집공간 및 생활환경을 고려하여 사회적 관계망 중심의 기후대응 복지정책, 생활밀착형 그린인프라 증대 등을 꾀하고, 지역의 기후회복력 강화를 종합적으로 도모할 필요가 있다.

6.5

정책 과제

기후위기는 이미 현실화된 사회·경제·환경적 위기이며, 기후위기 취약계층은 극한기후와 그 파급효과에 불균형적으로 노출된다. 이러한 기후불평등은 기후정의(climate justice) 확보 차원에서 시급히 해결해야 할 핵심 과제이다. 우리나라는 「국가 기후위기 적응 강화대책(법부처 합동, 2023)」, 「탄소중립·녹색성장 기본계획(관계부처 합동, 2023)」 등 주요 정책을 통해 다부처 공동으로 온실가스 감축과 기후위기 취약계층의 적응 대응을 추진하고 있으나, 현황 분석을 위한 충분한 데이터의 부족, 수요 기반의 편셋형 대책 다각화 미흡, 중장기적 인프라 개선 전략의 한계 등으로 인해 정책적 보완이 필요하다. 구체적으로 어떤 기후위기 취약계층 및 피해 유형에 대응해야 하는지를 명확하게 규명하고, 데이터에 기반한 적응 및 완화정책 설계가 중요하다. 이를 위해 우리나라는 전국 단위의 기후위기 취약계층 실태조사를 시행하며 경제·건강·사회적 고립 등 다양한 차원의 피해를 추적하고, 기후위기 취약계층의 피해경감을 위한 정책 수립 기초자료를 마련해야 한다. 노인, 저소득층, 옥외노동자 등 기존 취약계층뿐 아니라, 청년 1인 가구, 취약산업 종사자, 낙후 주거단지 거주민 등 새롭게 출현하는 취약집단까지 고려한 맞춤형 적응정책을 발굴하여야 한다. 주거와 사회경제적 요인의 고려 등 복합적인 취약성을 고려하여 에너지바우처를 수요자에게 지급하며, 에너지효율의 개선을 근본적으로 꾀할 수 있는 방안을 확대해야 한다. 또한, 기후위기 취약계층의 공간적 분포정보의 정량화, 응급대응 재난대비체계에서의 기후위기 취약계층 고려 확대를 꾀해야 한다. 즉각적 대응을 위해 취약가구의 분포를 고려하여 AI 기반의 응급대응체계를 강화하는 등 AI 기반의 기후 재난 대비정책을 마련할 필요가 있다. 기후위기 취약계층의 폭염, 한파 등으로 인해 저하되는 삶의 질을 고려하고, 사회적 관계망 기반의 대응정책을 강화해야 한다. 더불어 지역 차원에서 근본적으로 취약계층 밀집지역에 적응자원을 강화하고 기후회복력을 높이는 정책의 확대가 필요하다. 쾌적한 정주환경 조성을 위한 녹지·그늘 공간 확충, 주거환경 개선, 공공서비스 접근성 강화 등이 병행되어야 한다. 나아가 중앙정부-지자체-민간이 참여하는 합동 거버넌스 체계를 통해 기후적응을 사회 전 부문에 주류화하고, 복지·보건·주거·산업 정책과 긴밀히 연계해야 한다. 기후불평등의 심화를 막기 위해서는 복지, 보건, 환경, 도시, 인프라 등 다양한 영역에서 기후불평등을 종합적으로 고려하고, 이를 정책 전반에 신속하고 체계적으로 반영하려는 노력이 필요하다. 기후변화의 진행 속도가 빠른 만큼, 기후불평등 완화를 위해서는 정책의 실효성을 조속히 높이는 대응이 요구된다.

7장

결론: 무엇을 할 것인가?

김윤태 고려대 공공정책대학 교수

12년 전 옥스팜(Oxfam)의 불평등 보고서는 전 세계적으로 불평등이 커지는 원인을 부자에게 편향된 정책, 조세 회피, 가난한 사람을 위한 복지를 삭감하는 긴축 정책이라고 주장했다.¹⁵⁹ 이 보고서는 최상위 부유층이 경제 제도를 지배하여 정부 정책을 좌우하면서 민주주의를 훼손하고 있다고 경고했다. 한국에서도 재벌 대기업과 부유층의 지지를 받는 보수적 정부가 주도하는 긴축 예산, 노동시장의 유연화, 제한적 재분배 제도가 장기적으로 불평등을 심화시켰다. 자본주의에서 일정한 경제적 불평등이 존재하는 것은 불가피하지만, 지나친 불평등은 민주주의의 원칙과 충돌하고, 보통 사람의 삶의 질과 행복감을 낮춘다.

최근 한국 국회에서 금융투자소득세, 가상화폐 과세는 유예되거나 폐지되면서 청년과 저소득층을 위한 복지 예산과 세금 인상에 반대하는 목소리가 커졌다. 부유한 엘리트 계층은 왜 자본소득 세율이 노동소득에 대한 세율보다 낮은지, 왜 가난한 사람들이 더 적게 아이를 낳고, 더 불행하고, 더 일찍 죽는지에 대한 질문을 불편하게 생각한다. 소수의 정치 엘리트는 다양한 매체를 통해 국민을 통제하며 혐오 정치, 음모론, 감정 동원을 통해 서로 분열한 채로 싸우게 한다. 결과적으로 저소득층의 상대적 박탈감이 커지고, 청년은 미래를 비관적으로 보고, 사회의 불안이 커지고 있다. 이처럼 부의 집중이 커지고 상대적 빈곤이 심화된다면 극단주의의 물결이 적대 정치와 팬덤 정치를 강화하고 민주주의를 심각하게 위협할 수 있다.

한국의 불평등을 줄이기 위한 가장 중요한 정책 과제는 모든 국민의 적절한 생활 수준을 보장하는 복지국가 제도의 강화와 조세 정의의 실현이다. 실업과 노령 등 사회경제적 위험을 예방하고 사회적 약자를 지원하는 국가의 책임이 중요하다. 최대한 빠르게 사회보장 사각지대를 없애야 하며, 특히 비정규직, 특수고용, 플랫폼 종속 노동자와 같은 취약계층이 사회보험에서 배제되는 차별을 해소해야 한다. 조세 정의, 누진세의 강화, 사회보장 제도 강화, 공교육 개혁, 젠더 평등, 소수자 차별 금지, 정의로운 기후 전환이 이루어져야 한다. 인공지능 확산으로 위기에 직면한 청년층의 피해를 막기 위해서는 포용적 사회제도의 설계와 불평등 완화를 향한 패러다임의 전환을 위해 다음 과제를 시급하게 실행해야 한다.

- 국회에 초당적 기구로 '불평등 특별 위원회'를 구성한다. 대통령실과 경제부처에서도 불평등의 원인, 영향, 정책 대안을 마련하는 전담 기구를 운용한다. 불평등 증가에 따른 조세 부담률을 연계한 '불평등 자동 조정 법안'을 제정한다. 조세 정의와 고소득층 누진세를 강화하는 세제 개혁을 단행하고 교육과 복지 재정을 신속하게 확대해야 한다. 정부 차원에서 국가 불평등 감소 계획을 수립하고, 지니계수 0.3 이하를 추구하고 상위 10%와 하위 40%의 소득 비중(팔마 비율)을 1:1 수준이 되도록 노력해야 한다.
- 좋은 일자리 창출을 지원해야 하며, 특히 청년을 위한 고용 지원을 확대해야 한다. 인공지능 시대의 고용 위험에 대비해 '청년 일자리를 위한 사회 투자 기금'을 조성한다. 정부의 적극적 역할을 통해 공공서비스 부문과 사회적 경제의 고용 창출을 지원한다. 정규직과 비정규직의 차별을 없애야 하며 '동일 노동, 동일 임금'의 원칙을 통해 임금 격차를 줄여야 한다. 모든 시민의 삶의 기회를 개선하기 위해서 완전고용, 생활임금 도입, 청년 수당의 확대가 더욱 중요해지고 있다.
- 시간제, 계약제, 특수고용 노동자 등 비정형 노동자를 포함한 모든 국민에게 보편적 사회보험 혜택을 제공해야 하고 사각지대를 해소해야 한다. 건강보험, 산재보험, 국민연금, 고용보험, 장기요양보험 등 보편적 사회보험이 없다면 모든 국민을 위한 평등한 사회권과 기회의 평등이 보장될 수 없다. 특히 비정규직, 플랫폼 종속 노동자, 청년 실업자, 은퇴 노인, 실업자들이 사회보험에서 배제되거나 차별을 받지 않아야 한다. 질병과 부상으로 경제활동이 불가능한 노동자를 지원하는 상병수당의 도입도 시급하다.
- '빈곤 제로' 사회를 만들어야 한다. 모든 빈곤층이 적절한 생활 수준을 보장하는 기초생활 보장이 필요하다. 특히 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 폐지해야 한다. 선진국 가운데 가장 높은 수준의 노인 빈곤율을 낮추기 위해 기초연금을 인상하고 국민연금 사각지대를 해소해야 한다.
- 기업지배구조 내부의 노사 간 권력 불균형을 해결해야 한다. 종업원지주제도(ESOP), 노동자 이사제, 독일의 기업 공동결정 등 소유구조의 대안적 형태를 장려해야 한다. 대주주의 전횡을 제한하는 외부 감사, 사외이사 제도의 강화가 필요하다. 한국 기업과 한국에 진출한 글로벌 디지털 기업의 탈세와 조세 회피를 방지하고 감독해야 한다.
- 교육 격차를 줄이는 적극적인 노력이 필요하다. 공교육을 획기적으로 강화하고, 발표와 토론 중심 교육과정을 도입하고, 저소득층 자녀를 위한 교육 기회를 대폭 확대해야 한다. 실업계 고교, 전문대학, 직업 훈련 예산을 확대하고 청년의 고용 가능성을 높이는 한편 평생 교육을 지원해야 한다.

- 여성 친화적 사회정책으로 젠더 불평등을 줄이고 '일과 가정의 균형'을 지원해야 한다. 정부가 직장에서 출산휴가와 육아휴직을 보장해야 하며, 가정에서 여성의 돌봄 부담을 줄이도록 지원해야 한다.
- 모든 시민의 문화 자본과 사회 자본의 불평등을 줄이기 위한 다양한 사회정책의 개입이 필요하다. 0~5세 아동 단계부터 균등한 교육 기회를 제공하고 실용 지능을 향상시키는 다양한 교육 프로그램을 도입해야 한다. 저소득층 자녀가 대학에 진학할 수 있는 제도를 확대해야 한다. 부모의 사회적 인맥이 세습되지 않도록 공정한 사회제도를 강화해야 하며, 공공기관과 민간기업의 인턴 프로그램에서도 균등한 기회를 확대해야 한다.
- 기후위기의 시대에 탄소 배출을 감소하기 위한 기후 정의 전환과 함께, 기후 재난으로 인한 저소득층의 피해를 지원하는 정책을 강화하고 예산을 확대해야 한다.
- 불평등 완화를 위한 정부의 제도적·재정적 지원 등 정책적 개입과 더불어 불평등으로 야기될 수 있는 사회 갈등 해소를 위한 사회적 조정자의 역할도 필요하다. 젠더 간, 세대 간, 소득 계층 간의 불평등을 완화하기 위한 사회문화적 접근을 중시하고 상호 존중과 배려, 인정과 타협의 문화 조성, 갈등 조정을 위한 정부와 사회의 적극적 역할을 강화해야 한다.
- 평범한 시민들이 사회 구조의 불평등을 감소하는 정책 결정에 영향력을 행사할 수 있는 정치 체제가 필요하다. 저소득층과 사회적 약자가 국회와 지방의회에서 더 많이 대표할 수 있는 비례대표제를 확대해야 한다. 정부는 다수가 정부의 예산과 정책 실행 과정에 참여하는 법과 제도를 만들어야 한다. 시민들은 적극적으로 스스로 조직하고 의사 표현과 직접 행동을 통해 시민권을 실현하도록 요구해야 한다. 정치 체제의 변화를 통해 시민의 정치적 권력을 강화하고 권위주의와 금권정치에 맞서 민주주의와 사회정의를 실현해야 한다. 다양한 시민사회단체와 노동조합, 사회적 약자들의 사회적 연합은 지나친 불평등에 저항하는 중요한 세력이 될 수 있다. 시민사회단체는 일반 시민을 조직하고 다양한 취약계층을 대변하고 부정부패와 투명성을 감시하고, 다수의 이익을 대변하는 진보적 정책을 추진해야 한다.

역사적으로 불평등은 심각한 사회 갈등을 유발하고 극단주의 정치를 강화했지만, 정부의 정책에 따라 불평등이 줄어들기도 했다. 1929년 대공황의 위기에 미국 정부는 거대한 복합대기업의 해체, 금산 분리, 금융 규제, 노동권의 보장, 누진세, 사회보장제도의 도입 등 포용적 사회제도로 사회 갈등을 해결하고 경제 위기를 극복했다. 2차 세계대전 직후 전쟁의 포연이 사라지기 전부터 영국은 〈베버리지 보고서〉로 사회보장 계획을 수립했으며, 전후 프랑스, 독일 등 유럽 국가들은 보편적 사회보장, 노사정 협의, 공동결정 제도, 공교육을 강화해 사회 통합, 경제 성장, 기술 혁신을 동시에 이룩할 수 있었다. 이처럼 불평등을 완화하는 국가의 개입은 민주주의를 강화했다.

한국도 1987년 정치적 민주화 이후 국회에서 정치적 합의를 통해 보편적 사회보장을 확대하고 빈곤층과 취약계층을 돕는 사회제도를 강화했다. 하지만 21세기 인공지능과 생산 자동화의 시대가 급속하게 진행될수록 소수에 의한 부의 집중과 함께 대다수 청년 세대의 실업과 빈곤은 빠르게 증가할 가능성이 크다. 기술의 진보와 사회 구조의 변화에 대응하는 포용적 사회제도를 만들지 못하면 사회 통합을 이룰 수도, 창의적 기업이 정신을 키울 수도, 국민의 행복감을 높일 수도 없다.

인간적이고 민주적인 사회라면 모든 시민에게 자유롭게 자신의 역량을 강화하기 위한 균등한 교육과 보건의 권리를 제공해야 하고, 일하기를 원하는 누구에게나 고용의 권리를 보장해야 한다. 소득 불평등 감소뿐만 아니라 연령, 성별, 장애, 인종, 민족, 출신, 종교 또는 경제적 지위 등에 관계없이 모든 사람에게 동등한 기회를 보장하고 차별적인 법과 제도를 철폐해야 한다. 이는 유엔의 17가지 '지속가능발전 목표'(SDGs) 중 10번째 목표인 '국가 내 및 국가 간 불평등 감소'를 실현하기 위한 필수적 요소이다.

현재 한국의 미래는 갈림길에 서 있다. 만약 한국이 역사상 유례없는 '불평등 위기'의 시대에 직면했음에도 새로운 사회 대개혁의 기회를 놓친다면 사회적 위기와 극심한 정치 갈등을 유발할 수 있다. 불평등 위기에 대응하는 정부의 담대한 전략과 실천이 필요한 시점이다.

주

요약본

- 1 A Safe and Just Space for Humanity(Oxfam International, 2012)
- 2 국세통계자료를 이용하여 홍민기(한국노동연구원) 계산
- 3 Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, UK: Polity Press, 윤홍식(2019) 『한국 복지국가의 기원과 궤적 1』 서울: 사회평론아카데미
- 4 가계금융복지조사(국가데이터처), 2024
- 5 OECD. (2025c) Social expenditure-Aggregated data. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG# (접근일, 2025. 9. 20). 윤홍식. (2019). 『한국 복지국가의 기원과 궤적 1』. 서울: 사회평론아카데미.
- 6 국세통계자료를 이용하여 홍민기(한국노동연구원) 계산, 취업자의 절반에 해당하는 소득이 낮은 하위 50% 집단의 평균 소득은 858만 원이다. 최상위 0.1% 집단의 평균 소득은 하위 50% 집단 평균 소득의 165.7배이다.
- 7 2023년 기준 성별 임금 격차 29.3%, 주 40시간, 월 209시간, 휴일 제외 근무일 기준
- 8 경제활동인구조사(국가데이터처), 사업체노동력조사(고용노동부) 자료 이용하여 홍민기(한국노동연구원) 계산, 2023년 기준 비정규직 임금 정규직의 54.0%, 주 40시간, 월 209시간, 휴일 제외 근무일 기준
- 9 국가데이터처. 2024. 「2024년 가계금융복지조사 결과」. 국가데이터처
- 10 OECD. 2018, A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility. Paris: OECD
- 11 가계금융복지조사(국가데이터처), 2023
- 12 가계금융복지조사(국가데이터처), 2024
- 13 KB 금융지주 경영연구소(2025), 〈2025년 한국 부자 보고서〉
- 14 팔마 비율(Palma ratio): 하위 40% 인구의 소득이 상위10%와 거의 같은 수준이 될 때까지 불평등을 줄이는 것을 목표로 삼아야 한다는 취지의 지표로, 값이 클수록 불평등한 사회를 의미한다. 조지프 스티글리츠 등 세계적인 경제학자들과 함께 옥스팜이 불평등 해결을 위한 구체적인 지표로 지지하고 있다.
- 15 정규직 대비 비정규직 상대임금 54.0%, 대기업 대비 중소기업 상대임금 58.7% 주40시간, 월209시간, 휴일 제외 근무일 기준
- 16 Lee Kyeongah, 2022. "The gender wage gap: evidence from South Korea," IZA Journal of Labor Economics, Sciendo & Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH (IZA), vol. 11(1), pages 1-36, January.
- 17 PISA 2015
- 18 심재휘, 전하람 (2025). 대학 진학 선택의 불평등 실태와 변화: 재수·반수 선택의 계층화를 중심으로. 교육사회학연구, 35(2), 103-130
- 19 에너지총조사(2019~2022, 기후에너지환경부)의 조사항목 중 '가정부문 월소득별 표본가구당 에너지소비량'(국가통계포털, 2025)에 기반하여 김윤정(한국환경연구원) 작성.
- 20 김윤정 외, (2024), 기후위기 취약계층 실태조사 체계 구축 및 시범운영, 환경부.
- 21 World Inequality Database. (2023) <https://wid.world/> 2025년 11월 20일 검색

- 22 국가데이터처. 2024. 「2024년 가계금융복지조사 결과」. 국가데이터처.
- 23 고용형태별 근로실태조사(고용노동부)
- 24 가계동향조사(국가데이터처)
- 25 가계금융복지조사(국가데이터처)
- 26 경제활동인구조사(국가데이터처), 사업체노동력조사(고용노동부) 자료를 이용하여 홍민기(한국노동연구원) 계산.
- 27 KB국민은행 부동산 리브온의 '월간 주택가격 동향'에 따르면 2025년 5월 기준 서울 아파트 평균 매매가격은 약 13억 4,543만 원으로 집계된다(KB부동산, 2025). 한편 국가데이터처가 행정자료를 바탕으로 산출한 2023년 임금근로일자리 월 중위소득은 278만 원으로, 연 환산 시 약 3,336만 원이다(국가데이터처, 2025). 임금근로자가 중위소득 전액을 저축한다는 극단적인 가정 하에서 서울 평균 아파트 1채를 구입하는 데 필요한 기간은 약 40년이며, 소득의 30~50%만을 저축한다고 가정할 경우 그 기간은 약 80~130년으로 늘어난다.
- 28 OECD (2025d) Global Revenue Statistics-Comparative tax revenues. OECD Data Explorer. (접속일, 2025. 9. 21).
- 29 일반적으로 저임금층, 평균임금층, 고임금층의 기준으로 사용하는 지표로, 평균임금의 67%는 저임금층, 100%는 평균임금층, 167%는 고임금층으로 이해할 수 있음. OECD (2025e) Taxing wages 2025: Decomposition of personal income taxes and the role of tax reliefs. Paris: OECD Publishing.
- 30 OECD 목표의 경우, 목표 지니감소율은 32.3%이며 한국의 현 지니감소율은 18.2%이다. 따라서 $\Delta R = 0.323 - 0.182 = 0.141$ 이다. 회귀계수 $B=0.014$ (지니감소율 모형)를 적용하면 Δ 사회지출비율 = $(0.141 \div 0.014) = 10.1\%$ p가 된다. 따라서 사회지출목표는 $16.2\% + 10.1\% = 26.3\%$ 로 추정된다. 독일 목표의 경우, 사후 지니계수는 0.303이며 한국의 현 지니계수(0.324) 대비 $\Delta G = 0.021$ 이다. 사후 지니계수 모형(회귀계수 $B=-0.006$)을 적용하면 Δ 사회지출비율 = $(0.021 \div 0.006) = 3.5\%$ p가 된다. 따라서 사회지출목표는 $16.2\% + 3.5\% = 19.7\%$ 로 추정된다. 스웨덴 목표의 경우, 사후 지니계수는 0.290이며 한국의 현 지니계수(0.324) 대비 $\Delta G = 0.034$ 이다. 동일한 모형(회귀계수 $B=-0.006$)을 적용하면 Δ 사회지출비율 = $(0.034 \div 0.006) = 5.7\%$ p가 된다. 따라서 사회지출목표는 $16.2\% + 5.7\% = 21.9\%$ 로 추정된다.
- 31 목표치 달성에 필요한 재분배 규모는 상위 10%와 하위 40%의 소득 격차를 계산한 뒤, 그 차이를 절반으로 나누어 산출하였다. 이렇게 산출된 금액은 상위 10%에서 줄여든 몫이자 동시에 하위 40%에 추가로 이전되는 몫을 뜻한다. 아울러 이 금액을 상위 10%가 현재 부담하는 세금 총액과 비교한 비율이 곧 상위 10%의 세수 증액률이고, 하위 40%가 현재 받는 이전소득 총액과 비교하면 하위 40%의 이전소득 증액률이다.
- 32 한국의 조세와 사회지출의 소득 불평등 감소율(18.2%)은 OECD 회원국 평균(32.3%)의 56.3%에 불과하다. OECD (2025f) Government at a glance 2025. Paris: OECD Publishing.
- 33 대표적 복지국가인 스웨덴 수준으로 불평등을 완화하기 위해서는 GDP 대비 사회지출을 21.9%까지 높이면 되는데, OECD 국가들 평균 수치에 해당한다. 한국의 경제 수준에서 감당하지 못할 비율이 아니라는 것이다.
- 34 비정규직 비중 3년 만에 증가...노인,여성 시간제 일자리 늘어, 한겨레 (2024-10-22)
https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1163824.html
- 35 Lee Kyeongah, 2022. "The gender wage gap: evidence from South Korea," IZA Journal of Labor Economics, Sciendo & Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH (IZA), vol. 11(1), pages 1-36, January.
- 36 World Economic Forum (WEF). (2025). The Global Gender Gap Report 2025.
- 37 관리직 여성 비율과 기업 이사회 여성 비율 16~17%(2025 유리천장 지수), 22대 국회 여성 의원 비율 20.0%

- 38 육아휴직 사용률(2023년 출생아 기준)
- 39 KLI, 2025 노동통계 2. 인구 및 고용
- 40 임연규(2025), 통계로 보는 여성: 2024년 여성의 노동 및 임금 현황, 젠더 리뷰, 한국여성정책연구원.
- 41 전하람 (2024). 능력주의의 그림자로서의 노력 불평등: 가정배경에 따른 공부시간 격차 및 공부시간-학업성취 관계 조절. 교육연구논총, 45(3), 5-35.
- 42 PISA 2022
- 43 ESCS(Economic, Social and Cultural Status)는 PISA에서 사용되는 대표적인 가정배경 지표로, 부모의 학력과 직업, 가정이 보유한 학습·문화 자원을 결합해 산출한 종합 지수이다. 학생의 경제적·사회적·문화적 환경을 동시에 반영하기 때문에 국가 간·집단 간 교육 격차 분석에서 표준적으로 사용된다. 교육부 (2025). 2024년 초중고 사교육비 조사 결과
- 44 OECD (2023), PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>.
- 45 OECD (2023), PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>.
- 46 Zander, K. K., Botzen, W. J. W., Oppermann, E., Kjellstrom, T., & Garnett, S. T. (2015). Heat stress causes substantial labour productivity loss in Australia. Nature Climate Change, 5(7), 647-651.
- 47 심명규 외. (2025). 기후변화가 한국 노동시장에 미치는 영향, 한국은행 BOK 경제연구 제2025-4호.
- 48 질병관리청(2025)의 온열질환 응급실감시체계는 약 500개 응급실 운영 의료기관의 신고를 기반으로 한다.
- 49 김윤정 외(2024)는 저소득층, 주거취약계층(노인, 장애인, 1인가구 등 포함) 약 2천명을 대상으로 3가지 문항('폭염 때 사람을 만나기 싫어진다.', '폭염 때 더워서 약속을 취소한 적이 있다.', '폭염 때 집에만 있게 된다.')에 대한 응답의 평균 점수가 0.75 이상인 경우를 사회적 고립 경험비율로 제시하였으며, 전체 약 49%, 노인·장애인 43%, 1인가구 45% 등으로 나타났다.
- 50 J. Stiglitz et al. (2025). G20 Extraordinary Committee of Independent Experts on Global Inequality. Accessed 6 November 2025.

1장 한국의 불평등: 무엇이 문제인가?

- 1 World Income Database (2003) <https://wid.world/> 2025년 11월 20일 검색.
- 2 홍민기(2025) "2009~2023년 최상위 소득 비중", <경제발전연구> 31권 3호, pp. 33-59. 이 연구는 연말정산 근로소득, 종합소득 외에 일용소득, 특수형태근로종사자의 소득까지 포괄했다. 한편 김유선(2023)의 연구에서 국세청 제공 통합소득자료는 연말정산 근로소득, 종합소득만 개인별로 결합했으며, 이로 인해 1% 경계 소득이 더 높다. 김유선(2023), KLSI 이슈페이퍼 184호, '국세청 천분위 소득자료 분석(2012~21년)', 한국노동사회연구소.
- 3 국세청. 2023귀속연도 통합소득(근로소득+종합소득) 천분위 자료.
- 4 미국 경제지 <포브스>(Forbes)의 「Korea's 50 Richest 2025」에 따르면, 2025년 한국 부자 상위 10인의 순자산 총액은 약 51.2억 달러로, 2024년 평균 환율(1달러당 1,363원)을 적용할 경우 약 70조 원에 해당한다(Forbes, 2025년 4월 14일; Bank of Korea & Statistics Korea, 2025). 이는 2024년 말 기준 가계 및 비영리단체 부문의 순자산 총액(약 1경 3,068조 원)의 약 0.54%에 해당하는 규모이다. 한편, 한국보건사회연구원의 「빈곤통계연보 2023」에 수록된 순자산 분위별 순자산점유율(개인 단위)에 따르면, 2022년 기준 하위 20% 인구의 순자산 점유율은 약 1.10% 수준이며, 국가데이터처 가계금융복지조사에 따르면, 2024년에도 하위 1~3분위의 점유율은 큰 변동이 없는 것으로 보고된다. 이를 바탕으로 단순 선형보간을 적용하면, 한국 최고 부자 10인이 보유한 자산 규모는 전체 인구 중 대략 하위 15%가 보유한 순자산의 합과 유사한 수준(하위 10~20% 구간의 중간에 해당하는 점유율)으로 추정된다.
- 5 <포브스>(Forbes), 2025. 4. 14. 「Korea's 50 Richest 2025」. (Forbes, 2025. 4. 14; Bank of Korea & Statistics Korea, 2025). 2025년 4월 평균 환율 기준(\$1 = ₩1,439.95) 으로 산출함.
- 6 2025년 시간당 최저임금, 10,030원으로, 월 환산액은 약 2,096,270원임 (주 40시간, 월 209시간 기준)
- 7 국가데이터처. 2025. 「2025년 가계금융복지조사 결과」. 국가데이터처. 자산은 2025년 3월 31일 기준이며 소득은 2024년 연간(2024.1.1.~12.31.) 기준이다.
- 8 국가데이터처. 2023. 「중산층 측정 및 추이 분석」. 국가데이터처 정책보고서.
- 9 김기태 등. 2025. 「한국의 다차원적 불평등 현황 분석 및 관련 지수 연구」, 국회입법조사처 정책연구용역보고서.
- 10 한국의 소득분배 지표는 2014년까지 국가데이터처의 가계동향조사 자료로 작성되었으나 고소득층과 저소득층의 대표성이 심각한 문제로 제기되었다. 2015년부터는 정부는 고소득층 표본 대표성이 더 높고 1인 가구를 포함한 가계금융복지조사 자료를 활용한 소득 분배를 측정하기 시작했다. 가계금융복지조사 자료를 국세청, 보건복지부 등의 행정 자료와 결합함으로써 통계의 정확도를 높게 되었다. 하지만, 지니계수에 대한 신뢰도를 의심하는 학자들이 많다. 국가데이터처의 가계소득 자료 수집 과정에서 응답 회피 또는 편향 등으로 정확한 소득 파악이 어렵다는 단점이 지적되고 있다. 특히 한국의 부유층 또는 고소득 자영업자들이 소득을 축소하여 답변하는 경향이 강하다. 둘째, 가구 소득에 비해 개인별 소득 통계의 공개가 이루어지지 않아 연구가 제한적이다. 한편 국세청의 개인 납세 자료가 상대적으로 더 높은 불평등 수준을 보여주지만, 이 역시 조세 회피와 탈세로 인해 통계 자료에 대한 신뢰의 문제가 제기된다. 이 보고서에서는 두 가지 자료를 동시에 활용한다.
- 11 현재 한국의 국가데이터처에서 공식 작성되는 지니계수와 소득 5분위 배율, 상대빈곤율은 가구 단위 기준으로 측정한다는 점에서 개인 단위로 측정하는 다른 지수와 상이한 경향성을 보일 수 있다. 특히, 개인 단위의 소득 집중도는 지난 수십 년 동안 일관되게 악화 추세를 보이지만, 가구 단위로 측정하는 소득 분배 지표들은 2010년대에 다소 개선의 추세를 보여준다.
- 12 OECD, "Income inequality: Gini coefficient (Equivalent disposable income, after taxes and transfers, 2022)"
- 13 지니계수의 표본 수집과 정확성에 대한 지적이 증가하면서 세계 불평등 데이터베이스(WID)가 제공하는 상위층 소득과 자산의 비중을 보여주는 지표가 큰 관심을 끌고 있다.

- 14 World Inequality Database. (2023) <https://wid.world/> 2025년 11월 20일 검색.
- 15 World Inequality Database. (2023) <https://wid.world/> 2025년 11월 20일 검색.
- 16 KB 금융지주 경영연구소(2025), <2025년 한국 부자 보고서>.
- 17 KB국민은행 부동산 리브온의 '월간 주택가격 동향'에 따르면 2025년 5월 기준 서울 아파트 평균 매매가격은 약 13억 4,543만 원으로 집계된다(KB부동산, 2025). 한편 국가데이터처가 행정자료를 바탕으로 산출한 2023년 임금근로일자리 월 중위소득은 278만 원으로, 연 환산 시 약 3,336만 원이다(국가데이터처, 2025). 임금근로자가 중위소득 전액을 저축한다는 극단적인 가정 하에서 서울 평균 아파트 1채를 구입하는 데 필요한 기간은 약 40년이며, 소득의 30~50%만을 저축한다고 가정할 경우 그 기간은 약 80~130년으로 늘어난다.
- 18 국토교통부 표준 단독주택 공시가격에 따르면, 서울 용산구 한남동에 위치한 이명희 신세계그룹 총괄회장의 자택은 2025년 기준 공시가격 297억 2,000만 원으로 10년 연속 전국 최고가 단독주택에 해당한다(YTN, 2024; 국토교통부, 2024). 한편, 고용노동부가 고시한 2025년 최저임금은 시간당 10,030원으로, 주 40시간(월 209시간) 근로를 전제로 할 때 월 환산액은 2,096,270원, 연 환산액은 약 2,515만 원이다(고용노동부, 2024). 최저임금 노동자가 연간 임금을 전액 저축한다고 가정하더라도 서울 최고가 단독주택을 구입하기 위해서는 약 1,180년이 소요되며, 소득의 30~50%만을 저축한다는 보다 현실적인 가정하에서는 2,000~4,000년에 이르는 기간이 필요하다.
- 19 OECD. 2025. "Income Distribution Database." OECD. 2025년 11월 20일 검색. 국제 비교 자료로 2022년 기준 자료가 가장 최근 통계 수치이다.
- 20 국가데이터처. 2025. '2025년 가계금융복지조사 결과', 국가데이터처.
- 21 개인 세전 소득 지표와 달리 2011년 이래 조사 결과 발표 이래 가계금융복지조사 기반 시장소득 기준 팔마 비율은 2011년 2.05배에서 2023년 1.17배로 낮아졌다. 균등화 처분가능소득 기준 팔마 비율은 2011년 1.73배에서 2015년 1.40배로 감소 후 2016년 1.43배로 일시적으로 상승하였으나, 이후 다시 감소하여 2023년 1.22배까지 낮아졌다. 이는 정부의 복지정책 확대 등 지속적인 재분배 정책의 영향으로 보인다. 다만, OECD 국가 간 비교 결과를 보면 2022년 기준 33개국 평균은 1.30배로 한국은 22번째로 팔마 비율이 높았다. 노르웨이(0.9배), 핀란드(1.0배), 네덜란드(1.1배) 등 서유럽 국가들의 팔마 비율이 전반적으로 낮았으며, 미국, 멕시코, 터키가 각각 1.8배, 1.9배, 2.2배로 높았다. OECD. 2022. "Income Distribution Database." OECD. 2025년 11월 20일 검색.
- 22 OECD, Gender Wage Gap, <https://www.oecd.org/en/data/indicators/gender-wage-gap.html>. 검색일시, 2025년 11월 20일.
- 23 OECD. 2018, A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility. Paris: OECD.
- 24 최지은·홍기석. 2011. '우리나라 세대 간 소득이동성 분석: 아버지와 아들을 중심으로'. <사회보장연구> 27(3), 143-163.
- 25 이경희. 2017. '소득계층 이동성 실태와 동적 변화'. <노동리뷰>, 77-91.
- 26 OECD. 2010, Going for Growth. Paris: OECD.
- 27 Wilkinson, Richard and Pickett, Kate. 2009. The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Do Better. London: Allen Lane. 리처드 윌킨슨, 케이트 피켓. (2012). <평등이 답이다>, 이후.
- 28 윤태호, '한국의 건강 불평등의 현황과 정책 과제', 김윤태 엮음, 2022. <한국의 불평등: 현황, 이론, 대안>, 한울아카데미, pp. 259-297.
- 29 이웃과의 교류 비율을 보면, 대부분의 OECD 국가들이 80% 이상으로 높은 반면, 한국은 65% 수준으로 매우 낮다. 또한 사회경제적 어려움이 있을 때 도움을 요청할 사람이 없다는 응답은 19%로 OECD 평균 9%를 넘어 선진국 가운데 최고 수준이다.

- 30 Helliwell, J. F., Layard, R., Sachs, J. D., De Neve, J.-E., Akinin, L. B., & Wang, S. (Eds.). (2025). World Happiness Report 2025.
- 31 2022년 한국의 자살 사망률은 인구 10만 명 당 23.2명으로 OECD 국가 중 가장 높다. OECD 평균 10.7명과 비교하면 2배 이상 높은 수준이다. 2위인 일본(15.6명)과도 7.6명의 큰 차이를 보였다.
- 32 한국의 합계 출산율은 OECD 및 세계 평균과 비교하여 매우 낮은 세계 최저 수준이며, 2023년 기준 0.72명으로 집계되었다. OECD 평균 출산율은 2022년 1.51명이었던 반면, 한국은 0.78명으로 2배 가까이 차이를 보였다. 한국 다음으로 출산율이 낮은 스페인의 경우 1.19명이었으며, 한국의 출산율과 큰 격차를 보인다.
- 33 2019년 기준, 30대 초반(31~35세)에서 소득 상위 10%의 혼인율은 76%로 올랐다. 소득 하위 10%는 31%가 혼인했다. 30대 후반(36~40세) 연령대의 경우 소득 상위 10%는 91%, 소득 하위 10%는 47%가 결혼을 경험했다. 김영아 외 (2022). 노동과 출산 의향의 동태적 분석. 세종: 한국노동연구원. (연구보고서 2022-10).
- 34 유진성(2022), 소득분위별 출산율 변화 분석과 정책적 함의, KERI Insight 2022-04.
- 35 한국의 청년들은 사회적 불안 요인(5점 척도)으로 경쟁·불평등 불안(4.14점)을 가장 크게 느꼈고, 뒤이어 공정성 불안(3.92점)을 느꼈다. 박윤경(2024), '청년의 사회불안과 공정성 불안 인식', <보건복지포럼> 7월호, 세종: 한국보건사회연구원.
- 36 지표누리 국가발전지표, 사회이동가능성 인식, <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4273>. 2025년 11월 20일 검색.
- 37 소득계층별 고등학교와 대학, 대학원 입학 정보가 투명하게 공개하는 미국과 유럽 국가와 달리 한국에서 개인별 정보가 공개되지 않고 있다. 정부의 법률과 시행령의 개정을 통해 특목고(외국어고, 과학고), 자사고, 모든 대학, 의학전문대학원, 로스쿨 입학생의 부모 소득계층별 통계 자료를 투명하게 공개하고, 이에 관한 교육사회학 연구를 정책 수립에 활용해야 한다. 이를 통해 저소득층 가정 배경의 학생들이 균등한 교육 기회를 얻을 수 있는 입학 제도의 개혁이 필요하다.
- 38 Thomas Piketty and Emmanuel Saez(2014). 'Inequality in the long run'. Science 344, 838.
- 39 2022년 기업분석연구소 리더스인덱스는 매출액 기준 상위 국내 500대 기업 중에서 사업보고서를 제출하고 5억 원 이상 연봉을 공개한 233개 기업의 최고경영자 연봉, 미등기임원 평균 보수, 직원 평균 보수를 분석한 결과를 발표했다. 노동자 평균 임금은 수십 년간 점진적으로 상승했지만, 최근 물가와 고용 구조 변화로 인해 실질 증가 폭이 약화된 반면, 최고경영자의 보수는 기업 실적, 성과급, 스톡옵션 행사 등에 따라 증가와 감소의 변동성이 크다. 장진혁. <인사이트코리아>(2022, 3월 29일). '대기업 최고 경영자 평균 연봉 18억8000만 원...직원 연봉 가장 높은 곳은?' <https://www.insightkorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=95659>.
- 40 1990년대 임금 노동자를 기준으로 하였을 때 일용노동자의 비율이 10%대였고, 일용노동자와 임시노동자를 합산하면 40% 이상으로 나타났다. 임금 노동자와 비임금 노동자를 합한 전체 노동자를 기준으로 하면 임시노동자와 일용노동자 합산 20% 수준이었다. 1997년 이후 임시노동자와 일용노동자를 합한 비율은 전체 노동자의 30%를 넘었고, 임금 노동자만 대상으로 할 때는 50%를 넘어섰다(국가데이터처, 경제활동인구조사 1990-2020)
- 41 2022년 기준 한국의 국내총생산 대비 공공사회지출 예산의 비율은 15.3% 수준으로 OECD 회원 평균 비율인 21.2%에 비해 아주 낮다.
- 42 국제 구호단체 옥스팜은 2017년부터 전 세계 국가를 대상으로 불평등 감소를 위한 노력에 따라 '불평등 감소 실천 지표'(The Commitment to Reducing Inequality Index)를 만들어 발표했다. 2024년 보고서는 코로나19 기간인 2020년부터 2022년까지 세계 161개 정부의 지출과 조세, 노동 정책 등 불평등 감소 정책과 조치를 분석했다. 한국의 경우 2020년도 46위에서 2022년 24위로 높은 상승률을 기록했다. 상승 요인으로는 사회적 지출 증가와 연금 지급 대상 확대를 지적할 수 있다. 최빈곤층 어린이 10명 중 9명이 중등 교육을 이수하는 등 공공서비스 지출 개선과 서비스 적용 범위가 확대되었다. 보건 자기부담금 지출이 45% 축소된 점도 영향을 미쳤다.

43 권혁용, 한서빈. (2018). 소득과 투표참여의 불평등: 한국 사례 연구, 2003-2014. 정부학연구, 24(2), 61-84.

44 김윤태. (2018). 불평등과 이데올로기: 능력, 경쟁, 확산의 담론에 대한 비판. <한국학연구>, 67, 33-72.

2장 소득과 자산 불평등: 부동산 자산이 격차를 키운다

45 국세청(2009~2023), 「국세통계연보」, 각 년도.

46 홍민기(2025) "2009~2023년 최상위 소득 비중", 경제발전연구

47 고용노동부(2023), 「고용형태별 근로실태조사」

48 국가데이터처, 가계동향조사, 각 년도.

3장 사회지출과 조세: 고장난 복지국가?

49 OECD (2025a) Suicide rates. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/suicide-rates.html> (접속일, 2025. 9. 21).

50 OECD (2025b) Fertility rates. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/fertility-rates.html> (접속일, 2025. 9. 21).

51 OECD (2018) A broken social elevator? How to promote social mobility. Paris: OECD Publishing.

52 윤홍식 (2021) 『이상한 성공: 한국은 왜 불평등한 복지국가가 되었을까?』 서울: 한겨레출판.

53 World Bank (2024) The middle-income trap. Washington DC: the World Bank.

54 V-Dem Institutue (2025) Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization-Democracy Trumped?

55 OECD. (2025c) Social expenditure-Aggregated data. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG# (접근일, 2025. 9. 20). 윤홍식. (2019). 『한국 복지국가의 기원과 궤적 1』. 서울: 사회평론아카데미.

56 GDP 대비 사회지출: Esteban Ortiz-Ospina and Max Roser (2016) - "Government Spending" Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: '<https://ourworldindata.org/government-spending>' [Online Resource]. OECD. (2025c) Social expenditure-Aggregated data. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG# (접근일, 2023. 11. 10). 일인당 GDP: Max Roser, Pablo Arriagada, Joe Hasell, Hannah Ritchie and Esteban Ortiz-Ospina (2023) - "Economic Growth" Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: '<https://ourworldindata.org/economic-growth>' [Online Resource]. 윤홍식. (2019). 『한국 복지국가의 기원과 궤적 1』. 서울: 사회평론아카데미.

57 Esping-Andersen, G. (1990). The three worlds of welfare capitalism. Cambridge, UK: Polity Press, 윤홍식(2019) 『한국 복지국가의 기원과 궤적 1』 서울: 사회평론아카데미

58 국회예산정책처. (2025) 『2025년 대한민국 조세』.

59 OECD (2025d) Global Revenue Statistics-Comparative tax revenues. OECD Data Explorer.(접속일, 2025. 9. 21).

- 60 일반적으로 저임금층, 평균임금층, 고임금층의 기준으로 사용하는 지표로, 평균임금의 67%는 저임금층, 100%는 평균임금층, 167%는 고임금층으로 이해할 수 있음. OECD (2025e) Taxing wages 2025: Decomposition of personal income taxes and the role of tax reliefs. Paris: OECD Publishing.
- 61 예를 들어, 독일 -38.9%, 일본 -34.1%, 스웨덴 -33.9%.
- 62 국가데이터처. 각년도, 가계동향조사 결과와 가계금융복지조사 결과. 한국보건사회연구원. (2025). 2025 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원. OECD. (2025f). Government at a glance 2025. Paris: OECD Publishing.
- 63 OECD (2025f) Government at a glance 2025. Paris: OECD Publishing.
- 64 3장 Technical/Methodological Note(<https://buly.kr/ESzxl7p>)
- 65 OECD 목표의 경우, 목표 지니감소율은 32.3%이며 한국의 현 지니감소율은 18.2%이다. 따라서 $\Delta R = 0.323 - 0.182 = 0.141$ 이다. 회귀계수 $B=0.014$ (지니감소율 모형)를 적용하면 Δ 사회지출비율 = $(0.141 \div 0.014) = 10.1\%$ 가 된다. 따라서 사회지출목표는 $16.2\% + 10.1\% = 26.3\%$ 로 추정된다. 독일 목표의 경우, 사후 지니계수는 0.303이며 한국의 현 지니계수(0.324) 대비 $\Delta G = 0.021$ 이다. 사후 지니계수 모형(회귀계수 $B=-0.006$)을 적용하면 Δ 사회지출비율 = $(0.021 \div 0.006) = 3.5\%$ 가 된다. 따라서 사회지출목표는 $16.2\% + 3.5\% = 19.7\%$ 로 추정된다. 스웨덴 목표의 경우, 사후 지니계수는 0.290이며 한국의 현 지니계수(0.324) 대비 $\Delta G = 0.034$ 이다. 동일한 모형(회귀계수 $B=-0.006$)을 적용하면 Δ 사회지출비율 = $(0.034 \div 0.006) = 5.7\%$ 가 된다. 따라서 사회지출목표는 $16.2\% + 5.7\% = 21.9\%$ 로 추정된다.
- 66 3장 Technical/Methodological Note(<https://buly.kr/ESzxl7p>)
- 67 목표치 달성에 필요한 재분배 규모는 상위 10%와 하위 40%의 소득 격차를 계산한 뒤, 그 차이를 절반으로 나누어 산출하였다. 이렇게 산출된 금액은 상위 10%에서 줄어든 몫이자 동시에 하위 40%에 추가로 이전되는 몫을 뜻한다. 아울러 이 금액을 상위 10%가 현재 부담하는 세금 총액과 비교한 비율이 곧 상위 10%의 세수 증액률이고, 하위 40%가 현재 받는 이전소득 총액과 비교하면 하위 40%의 이전소득증액률이다.
- 68 OECD, 2025f

4장 젠더 불평등: 견고해진 불평등의 구조

- 69 김은지·송효진·배호중·선보영·최진희·황정미(2019). 저출산 대응정책 패러다임 전환 연구(I): 청년층의 젠더화된 생애전망과 정책정합도 분석. 서울: 한국여성정책연구원
- 70 World Economic Forum (WEF). (2025). The Global Gender Gap Report 2025.
- 71 United Nations Development Programme (UNDP). (2024). Human Development Report 2023/2024
- 72 이동선·주재선·김효주·송치선.(2024). 2024년 국가성평등보고서, 서울: 여성가족부
- 73 The Economist, "The Glass-Ceiling Index 2025," (2025)
- 74 2024, 여전한 '유리천장'...71개 대기업 여성임원 없다 [250대 기업 사업보고서 분석] ESG행복경제연구소
- 75 인사혁신처. (2025). '관리자 3명 중 1명 여성' 공직 성별 균형 6년째 상승세: 양성평등, 장애인, 이공계 등 공공부문 다양성 담은 '균형인사 연차보고서' 발간. (보도자료).
- 76 통계청.(2025). 2024년 생활시간조사 결과.(보도자료).
- 77 통계청, 2023년 육아휴직통계 결과. (보도자료)
- 78 여성 76% "직장 내 승진·배치 차별 있다"...차별 원인 1위는 '남성 중심적 관행·조직 문화' - 경향신문, (<https://www.khan.co.kr/article/202503021200001>)
- 79 KLI, 2025 노동통계 2. 인구 및 고용
- 80 비정규직 비중 3년 만에 증가...노인·여성 시간제 일자리 늘어 - 한겨레, (https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1163824.html)
- 81 이동선·주재선·김효주·송치선.(2024). 2024년 국가성평등보고서, 서울: 여성가족부
- 82 임연규(2025), 통계로 보는 여성: 2024년 여성의 노동 및 임금 현황, 젠더 리뷰, 한국여성정책연구원.
- 83 OECD, Gender Wage Gap, (<https://www.oecd.org/en/data/indicators/gender-wage-gap.html>)
- 84 임연규(2025), 통계로 보는 여성: 2024년 여성의 노동 및 임금 현황, 젠더 리뷰, 한국여성정책연구원.
- 85 Lee Kyeongah, 2022. "The gender wage gap: evidence from South Korea," IZA Journal of Labor Economics, Sciendo & Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH (IZA), vol. 11(1), pages 1-36, January.
- 86 함선유·권현지(2022), '돌봄 부문의 확대와 일자리의 질', 한국의 사회동향 2022, 통계청 통계개발원.
- 87 한국노동조합총연맹. 2025. 『2025년 '양성평등주간' 기념 한국노총 여성노동포럼 - 누적된 차별! 성별 임금격차 해소방안, 2025년 9월 4일.
- 88 국민연금공단. 2025. 국민연금 공표통계 (2025년 2월 기준).
- 89 한국보건사회연구원. 2024년 빈곤통계연보.
- 90 Goldin, Claudia. 2021. 커리어 그리고 가정: 평등을 향한 여성들의 기나긴 여정. 김승진 옮김. 서울: 생각의힘
- 91 Folbre, Nancy. 2023. 돌봄과 연대의 경제학: 가부장제 체제의 부상과 쇠락, 이후의 새로운 질서. 윤자영 옮김. 서울: 에디토리얼.

- 92 구미영, 마경희, 김창환, 차혜령, 정다운. 2021. 고용 성차별 시정제도 개선방안 연구: 구조적 차별 판단기준과 추진체계를 중심으로. 서울: 한국여성정책연구원.
- 93 전소영·심예린(2022). 여성 직장인의 직장 내 미묘한 성차별 경험과 관찮은 일의 관계: 조직의 성차별 문화로 조절된 진로적응성의 매개효과. Korean Journal of Culture and Social Issue, 2022, 28.3: 353-372.
- 94 European Commission. (2020). Questions and Answers: Gender Equality Strategy 2020–2025. Brussels: European Commission. Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_357
- 95 Edhec Vox. (2024, April 26). On the Effectiveness of Gender Quotas: Insights from Shareholder Preferences. Edhec Business School. (<https://www.edhec.edu/en/research-and-faculty/edhec-vox/on-the-effectiveness-of-gender-quotas-insights-from-shareholder-preferences>)
- 96 Unipress. 2023. "국내 대기업 여성 임원 변화...수동적인 차별 철폐보다는..." (https://unipress.co.kr/news/articleView.html?idxno=8744&utm_source=chatgpt.com)
- 97 European Commission. (2020). Questions and Answers: Gender Equality Strategy 2020–2025. Brussels: European Commission. Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_357
- 98 여성가족부(2025). 2025 양성평등 조직문화조성 사업 안내서.
- 99 ILO. 2024. Decent Work and the Care Economy. Geneva: International Labour Organization.
- 100 송다영. (2024). 젠더불평등과 저출산정책의 정책굴절 - 정부의 '저출생 추세 반전을 위한 대책'에 대한 비판적 분석. 페미니즘 연구, 24(2), 51-88.
- 101 김조은. (2024). 현대적 젠더 의식의 다차원성에 대한 연구. 한국인구학, 47(4), 55-82.

5장 교육 불평등: 교육은 다시 희망의 사다리가 될수 있는가

- 102 백병부·심재휘·이전이·전하람·최성수·황선재·김지혜(2022). 생애 교육 불평등의 실태와 대안. 수원: 경기도교육연구원.
- 103 김영화(2002). 교육평등과 불평등. 교육비평, 7, 82-95.
- 104 이주연, 김수진 (2023). 고교학점제의 학생 선택형 교육과정으로 인한 교육 불평등 문제 탐색. 교육과정평가연구, 26(2), 29-50.
- 105 Massing, N., & Schneider, S. L. (2017). Degrees of competency: the relationship between educational qualifications and adult skills across countries. Large-Scale Assessments in Education, 5(1), 6. Mirowsky, J., & Ross, C. E. (2005). Education, learned effectiveness and health. London Review of Education, 3(3).
- 106 Sirin, S. R. (2005). Socioeconomic status and academic achievement: A meta-analytic review. Review of Educational Research, 75(3), 417-453.
- 107 읽기와 수학 성취도 관련 분석결과는 부록을 참고할 것.
- 108 OECD (2023), PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>.
- 109 ESCS(Economic, Social and Cultural Status)는 PISA에서 사용되는 대표적인 가정배경 지표로, 부모의 학력과 직업, 가정이 보유한 학습·문화 자원을 결합해 산출한 종합 지수이다. 학생의 경제적·사회적·문화적 환경을 동시에 반영하기 때문에 국가 간·집단 간 교육 격차 분석에서 표준적으로 사용된다.
- 110 각 국가 내의 계층 간 격차를 분석하기 위해 OECD 전체 학생을 대상으로 측정된 ESCS를 국가별로 표준화한 후, 팔마 비율(Palma ratio = Top 10% / Bottom 40%)를 계산하였다. 한편, 팔마비는 원래 상위 10%와 하위 40%의 소득(자산) 총합 비율로 많이 사용되지만, 본 보고서에서는 종합 개념이 적용되기 어려운 학업성취 점수의 특성을 고려해 두 집단의 평균 점수 비율을 사용하였다. 다시 말해, 여기서 팔마비는 실제로 불평등의 극단부에 주목하는 팔마비의 분석 논리를 차용한 성취격차 지표로 정의될 수 있다.
- 111 PISA 성취수준은 500점을 평균으로 가정하고 단계를 구분하여 기준점을 제공하고 있다. Level 2가 최소 학습 역량, Level 3이 안정적 학습의 출발선, Level 5~6이 고급 사고 역량을 의미한다 (OECD, 2023).
- 112 심재휘, 전하람 (2025). 대학 진학 선택의 불평등 실태와 변화: 재수·반수 선택의 계층화를 중심으로. 교육사회학연구, 35(2), 103-130.
- 113 대학 진학 집단의 분류는 KELS 2013에서 제공하는 대학코드만으로는 실제 대학명을 확인하기 어렵기 때문에, '대학알리미' 데이터베이스에서 제공하는 대학 단위 특성 정보를 활용하여 KELS 2013에서 제공하는 대학정보 변수와 대조하여 대학명을 식별한 뒤 이루어졌다. 이후 대학별·전공별 합격선이 제시된 연도별 배치표, 주요 대학평가 결과(예: 중앙일보 대학평가, QS 세계대학랭킹), 선행연구(백병부 외, 2022; 심재휘·김경근, 2015; 최성수 외, 2022)에서 논의된 대학 위계 구조를 종합해 총 10개 집단(G#1~G#10)으로 구분하였다. 또한 의학계열(의대·치대·한의대)의 경우 대학의 전반적인 평판과 무관하게 상위권 합격선을 형성하므로 최상위권 대학과 동등한 집단(G#1)으로 처리하였다.
- 114 전하람 (2024). 능력주의의 그림자로서의 노력 불평등: 가정배경에 따른 공부시간 격차 및 공부시간-학업성취 관계 조절. 교육연구논총, 45(3), 5-35.
- 115 Stevenson, D. L., & Baker, D. P. (1992). Shadow education and allocation in formal schooling: Transition to university in Japan. American Journal of sociology, 97(6), 1639-1657.
- 116 국내 사교육비 실태조사에서는 학원·과외·온라인 강의 등 정규 교육과정 외의 유료 학습활동을 모두 사교육으로 정의하고 있다.

- 117 교육부 (2025). 2024년 초중고 사교육비 조사 결과. <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=294&boardSeq=102822&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=020402&opType=N>
- 118 Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, 94, S95-S120.
- 119 OECD (2023), PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>.

6장 기후 불평등: 탄소중립에 대한 책임의 불평등과 기후위기 취약계층의 피해 증대

- 120 IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press.
- 121 Newman, R., & Noy, I. (2023). The global costs of extreme weather that are attributable to climate change. *Nature Communications*, 14, 6103
- 122 행정안전부. (2022). *재해연보*. 행정안전부.
- 123 1991~2020년
- 124 기상청. (2024). *지구대기감시보고서 [Global atmospheric watch report]*. 기상청
- 125 기상청, (2022), *2022 남한상세 기후변화 전망보고서*, 기상청
- 126 IPCC. (2022).
- 127 Parsons, E. S., Jowell, A., Veidís, E., Barry, M., & Israni, S. T. (2024). Climate change and inequality. *Pediatric research*, 1-8.
- 128 기후회복력(climate resilience): 기후회복력은 기후 관련 충격이나 점진적 변화에 대응하여 사회-경제-생태 시스템이 피해를 흡수하고, 적응하며, 변화를 통해 본래의 구조와 기능을 유지하거나 변환하는 능력을 의미함(IPCC, 2022)
- 129 Greer, 2023; Kim et al., 2023; Parsons et al., 2024; Zahnnow et al., 2025
- 130 기후변화로 인한 취약집단의 피해 증대, 기후변화 정책에 대한 접근성 격차 등 기후변화로 인해 나타날 수 있는 불평등 현상을 지칭하는 용어로 주로 명시(Greer, 2023; Zahnnow et al., 2025).
- 131 Khalfan, A., Nilsson Lewis, A., Aguilar, C., Persson, J., Lawson, M., Dabi, N., ... & Acharya, S. (2023). *Climate Equality: A planet for the 99%*.
- 132 IPCC. (2001). *Climate Change 2001: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II, and III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (R. T. Watson & Core Writing Team, Eds.). Cambridge University Press.
- 133 Chancel, L. (2022). Global carbon inequality over 1990–2019. *Nature Sustainability*, 5, 931–938.
- 134 Schöngart, S., Nicholls, Z., Hoffmann, R., Pelz, S., & Schleussner, C. F. (2025). High-income groups disproportionately contribute to climate extremes worldwide. *Nature Climate Change*, 1-7.
- 135 Khalfan et al., 2023.

- 136 국가데이터처 국가통계포털, 2025, “에너지총조사” 월소득별 표본가구를 대상으로 에너지소비량을 집계한 결과
- 137 국가데이터처(2025), 소득분위별 가구소비지출 - 2025년 3월 기준
- 138 Wallemacq, P., Below, R., & McClean, D. (2018). Economic losses, poverty and disasters: 1998–2017. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). https://www.preventionweb.net/files/61119_credeconomiclosses.pdf
- 139 이동영 외(2022), 신지영 외(2013), 김윤정 외(2024) 참조.
- 140 김윤정 외, (2023), 기후위기 취약계층 적응대책 강화를 위한 실태조사 방안 마련, 환경부.
- 141 'Hallegatte, S. (2016). Shock waves: Managing the impacts of climate change on poverty. World Bank Publications.'
- 142 1. Zander, K. K., Botzen, W. J. W., Oppermann, E., Kjellstrom, T., & Garnett, S. T. (2015). Heat stress causes substantial labour productivity loss in Australia. *Nature Climate Change*, 5(7), 647–651.
2. International Labour Organization (ILO). (2019). Working on a warmer planet: The effect of heat stress on productivity and decent work. ILO.
- 143 심명규 외. (2025). 기후변화가 한국 노동시장에 미치는 영향, 한국은행 BOK 경제연구 제2025-4호.
- 144 김윤정 외, (2024), 기후위기 취약계층 실태조사 체계 구축 및 시범운영, 환경부
- 145 서울특별시 서울정보소통광장, 2025, 건설근로자 안심수당
- 146 Balbus and Malina, 2009; Akerlof et al., 2015
- 147 Cianconi et al., 2020; White et al., 2023; Trombley et al., 2017
- 148 IPCC, 2001
- 149 질병관리청(2025)의 온열질환 응급실감시체계는 약 500개 응급실 운영 의료기관의 신고를 기반으로 한다.
- 150 채수미 외(2023), 사회정신건강연구소 연구 운영: 기후위기가 정신건강에 미치는 영향, 한국보건사회연구원
- 151 Hajek, A., & König, H. H. (2022). Climate anxiety in Germany. *Public Health*, 212, 89–94.
- 152 국가데이터처 지표누리(2025)는 조사대상인구 중 '집안일을 부탁하거나, '이야기 상대가 필요한 경우' 둘 중 하나라도 도움을 받을 곳이 없는 사람의 비율을 사회적 고립도 경험비율로 제시한다.
- 153 김윤정 외(2024)는 저소득층, 주거취약계층(노인, 장애인, 1인가구 등 포함) 약 2천명을 대상으로 3가지 문항('폭염 때 사람을 만나기 싫어진다.', '폭염 때 더워서 약속을 취소한 적이 있다.', '폭염 때 집에만 있게 된다.')에 대한 응답의 평균 점수가 0.75 이상인 경우를 사회적 고립 경험비율로 제시하였으며, 전체 약 49%, 노인·장애인 43%, 1인가구 45% 등으로 나타났다.
- 154 Olawade et al., 2025; Nayak et al., 2018; Burkart et al., 2016).
- 155 1. 조혜민 외. (2019), 서울시 도시열섬현상 지역의 물리적 환경과 인구 및 사회경제적 특성 탐색, *한국지역학회* 35(4), p.61-73.
2. Kim, Y. J., Park, C., Lee, D. K., & Park, T. Y. (2023). Connecting public health with urban planning: Allocating walkable cooling shelters considering older people. *Landscape and Ecological Engineering*, 19(2), 257–269.
- 156 김윤정 외(2024)의 기후변화 피해, 정책수요(적응인프라 등) 조사에 따른 것이다.
- 157 Son, J. Y., Lane, K. J., Lee, J. T., & Bell, M. L. (2016). Urban vegetation and heat-related mortality in Seoul, Korea. *Environmental research*, 151, 728–733.

- 158** 1. Dodd, S., Kragh-Furbo, M., Davies, J., Butterfield, S., Morris, A., & Brown, H. (2024). Health impacts of climate change in the UK: A qualitative synthesis detailing the conjuncture of social structure, extreme weather, and mental health. *SSM- Qualitative Research in Health*, 6, 100475.
2. Son, J. Y., Lane, K. J., Lee, J. T., & Bell, M. L. (2016). Urban vegetation and heat-related mortality in Seoul, Korea. *Environmental research*, 151, 728-733.

7장 결론: 무엇을 할 것인가?

- 159** Oxfam. (2014). *Working for the Few*. Oxfam.

옥스팜은 전 세계 현장에서
긴급 구호와 인도적 사업을 펼치는 동시에,
불평등 감소를 위해 공정한 시스템을
만드는 데 앞장서고 있습니다.



방글라데시 문다 공동체 자조모임(SHG) 구성원들이
소득 창출을 비롯한 향후 계획을 논의하고 있다.

2026 옥스팜 도넛 리포트

한국 불평등; 더 공정한 사회를 위한 선택



1942년 영국 옥스퍼드 학술위원회에서 빈곤의 문제를 해결하기 위해 설립한 옥스팜은 물·위생·보건 전문기관으로서 현재 전 세계 약 80개국에서 활동하는 국제구호개발기구입니다.