

요약

서울시, ‘공정한 도시’로 거듭나기 위해 제도개선·정책결정에 시민참여 확대 필요

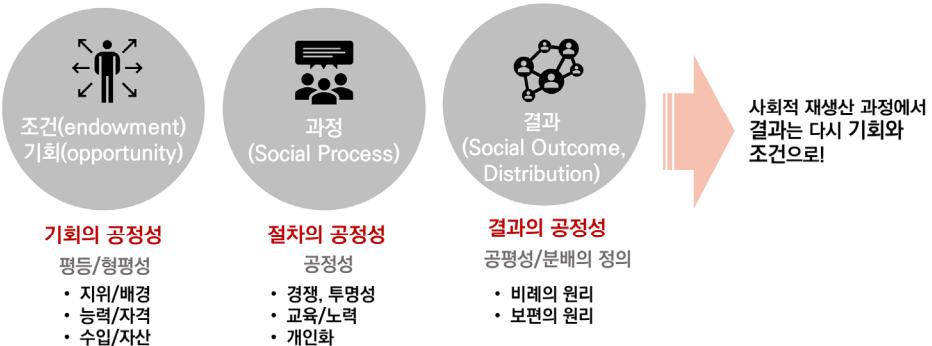
공정성 담론, 다원적·다층적인 특성 … 투명성 등 공공정책의 가치와 연계

공정성(公正性) 담론은 사회적 불평등이 점증하는 시기에 주기적으로 등장하고, 정책적인 주 관심사가 된다. 최근 사회적 불평등과 관련하여 가치의 측면이 재조명되고 있다. 특히 성별과 세대 간 공정성 인식의 차가 크다는 현실이 주목받고 있다. 공정성 가치관의 차이는 사회 갈등의 원천이 되고 있다.

공정성 담론은 공정성 개념이 쉽게 합의되지 않는 다원적이면서 다층적인 특성을 보이며, 특정 의미가 시기별로 드러나고 기타 여러 공공가치와 연계되거나 중첩되는 경향을 보여준다. 공공정책의 여러 영역에서는 기회, 사전 조건, 과정, 성과, 평가에 관련하여 공정성의 의미가 제기되고 있다. 공정성 개념은 평등, 형평, 정의, 공평성과 함께 신뢰 개방성, 투명성, 설명 가능성(accountability) 등 공공정책 가치에 연계되거나 상호 호환적으로 쓰이기도 한다. 일상 영역에서는 공정성 자체의 의미 규정보다는 ‘불공정’이라는 부정적 표현으로 제도의 운용과 결과에 대한 규범적 평가의 잣대가 되고 있다. 공정과 불공정의 연속성보다는 ‘공정하다, 공정하지 않다’라는 범주적인 영역으로 비판의 무기로 활용되고 있다.

공정성, ‘기회·절차·결과’ 3개 차원으로 구성 … 불평등한 사회구조와 밀접

공정성(Fairness)과 정의(Justice) 관련 논의에서 세 가지 차원의 공정성을 확인할 수 있다. 공정성은 사회적 과정과 사회적 관계에서 ‘절차적 공정성 또는 과정적 공정성’, ‘결과의 공정성 또는 분배의 정의’, 그리고 ‘기회의 공정성’ 차원으로 나타난다. 광의에서의 공정성은 세 가지 차원을 전부 포함하지만, 협의에서는 절차의 공정성으로만 공정성을 보는 경우가 있다.



[그림 1] 공정성(Fairness & Justice)의 세 차원

요약

사회의 공정성과 관련된 이슈는 불평등한 사회구조와 밀접하게 연계되어 있다. 사회가 지향하는 가치로 공정성이 표출되지만, 현실은 불평등이 재생산되는 구조이다. 공정성 가치가 제시하는 이상적인 사회는 평등한 조건에서 투명하고 공감할 수 있는 규칙에 따라 노력과 경쟁으로 사회에 참여하며 노력한 만큼 사회적 자원을 배분받고 평등한 인간의 권리를 존중받는 사회라고 단순화할 수 있다. 사회의 불평등 구조는 경제적 수입과 자산에서 시작하여 권력과 권위의 분포 그리고 나아가 연줄망에 따라 사회적 영향력의 분배가 고르게 이루어지지 않은 상황에서 사회구성원의 행위를 제약하고 있다.

최근 3년간 공정성 언급 언론보도 34,977건 … 대다수가 청년 문제 관련

2017년 11월 1일~2020년 10월 31일 3년간 공정성을 언급하는 기사는 34,977건이다. 꾸준히 공정성과 관련된 보도가 나왔지만, 특히 세 시기가 두드러진다. 2019년 9월 1일부터 2019년 11월 30일까지 5,059건이 보도되었고, 2020년 6월 1일부터 7월 31일까지 2,706건이 기사에 실렸다. 8월에는 잠시 줄었다가 2020년 9월 1일부터 11월 30일까지 다시 늘어나며 2,985건의 보도가 이루어졌다.

공정성은 우리 사회의 청년이 직면하는 대학입시와 취업에 관련된 사안에서 특히 주목 받는다. 여기에는 세대 경험과 기대의 문제, 대학 입학에 따른 졸업장의 가치, 일자리와 이중 구조의 노동 시장의 현실이 관련되어 있다. 대학과 노동시장은 사회의 불평등 구조를 재생산하게 하는 주요 계기이다. 한국 사회 공정성의 담론은 이러한 이슈를 중심으로 이루어지고 있다.

기회균등 등 5개 영역 37개 지표로 이루어진 서울 공정도시지표체계 설정

이 연구는 공정한 도시사회를 실현하기 위한 필요조건을 기회 공정성, 과정 공정성, 결과 공정성이라는 측면에서 살펴보고 개별 요건을 지표로 설정하여 공정도시 실현 정도를 의미하는 공정도시지표를 제안하고자 한다. 이 지표 체계는 서울이라는 도시의 공정사회 위상을 살펴보고 어떠한 추세가 있는지 파악하여 공정도시를 실현하기 위한 정책 대안의 기본 자료가 될 수 있을 것이다.

기회의 공정성은 공정성의 기회균등을 의미하며 주로 교육, 일자리 측면에서 기회가 균등하게 보장되어 있는지를 포함하고 있다. 과정의 공정성은 절차적 차원에서 제도 규칙과 자유보장을 포함하고 있다. 제도가 명확하고 투명하게 확립되어 있어 규칙이 공정하게 적용되고 있는지, 경제·정치·언론 자유의 보장을 하고 있는지를 중심으로 지표를 구성한다. 마지막으로 결과의 공정성은 분배의 결과 형평성을 고려하고 사회적 재분배를 통한 사회안전망을 확보하고 있는가이다.

[표 1] 서울 공정도시지표 체계

대분류	영역	지표	구분*
기회의 공정성	기회 균등 (10)	- GDP 대비 공교육비 비율	통계
		- 학생 1인당 공교육비	통계
		- 교육비 부담도	통계
		- 고등교육 이수율	통계
		- 교육단계별 성인 고용률	통계
		- 고용률	통계
		- 성별 고용 격차	통계
		- 연령별 고용 격차	통계
		- 비정규직근로자 비율	통계
		- 교육 및 일자리 기회 공정성 인식	자체조사
과정의 공정성	제도 규칙 (4)	- 법치주의지수	통계
		- 공공청렴지수	통계
		- 정부 신뢰도	통계
		- 법 집행의 공정성 인식	자체조사
	자유 보장 (6)	- 투표율	통계
		- 사회단체 참여율	통계
		- 정치적 역량감	통계
		- 정치와 사회 참여 공정성 인식	자체조사
		- 언론자유지수	통계
		- 언론 보도 공정성 인식	자체조사

대분류	영역	지표	구분
결과의 공정성	형평 (10)	- 성별 임금 격차율	통계
		- 여성 전문·관리직 종사자 비율	통계
		- 지니계수	통계
		- 소득5분위배율	통계
		- 소득 만족도	통계
		- 소득 공정성 인식	자체조사
		- 자기점유비율	통계
		- 연소득 대비 주택가격 비율(PIR)	통계
		- 삶의 만족도	통계
		- 소수자에 대한 모용 정도	자체조사
사회안전망 (7)	사회안전망 (7)	- 국민기초생활보장수급자 수	통계
		- 사회복지재정 비중	통계
		- 복지혜택 공정성 인식	자체조사
		- 인구 천 명당 병상·의사 수	통계
		- 미충족 의료율	통계
		- 건강과 의료서비스 접근성 공정성 인식	자체조사
		- 계층이동 가능성	통계

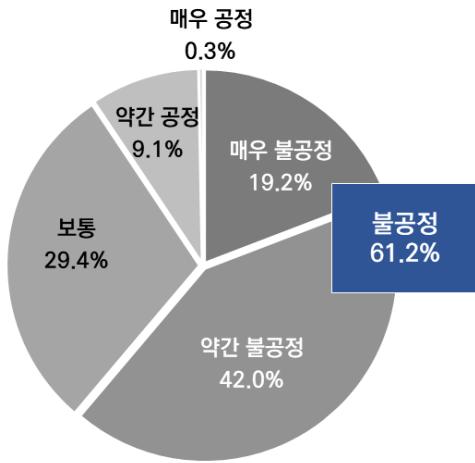
주: *통계청 등의 외부기관에서 발표하는 행정 및 조사 통계와 이 연구에서 수행한 자체조사로 구분

서울시민 1,000명 대상 2020년 11월20일~26일 ‘공정성 인식’ 온라인 조사

서울시민이 생각하는 공정성 인식의 현실을 파악할 목적으로 인식조사를 실시하였다. 서울시에 거주하고 있는 20세 이상의 남녀 1,000명을 대상으로 2020년 11월 20 일~11월 26일 7일 동안 온라인조사를 실시하였다. 조사는 온라인조사 전문기관인 (주) 엠브레인에서 수행하였다. 조사내용은 크게 전반적인 공정성 인식과 기회·과정·결과의 공정성을 대하는 태도, 분야별 공정성 인식 정도와 세대 공정성, 정부 공정성에 대한 인식의 세대별 격차 그리고 공정성 향상 방안에 대한 태도 등을 포함하고 있다.

① 우리사회 공정성 정도: 시민 61.2% “불공정하다” … 9.4%만 “공정하다”

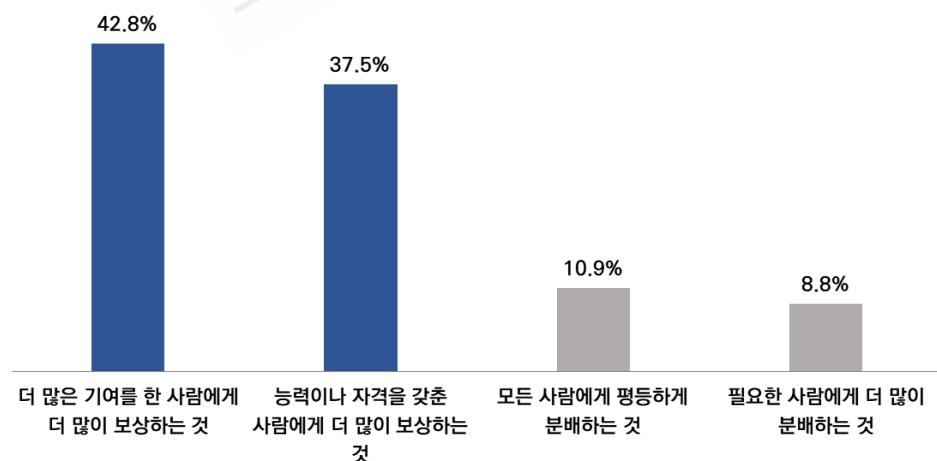
우리 사회가 전반적으로 얼마나 공정한 사회라고 생각하는가에 대한 질문에 응답자의 61.2%가 불공정하다고 대답했다. 공정하다는 응답 비율은 9.4%에 불과하다. 서울시민의 절반 이상이 우리 사회가 불공정하다고 인식하고 있다.



[그림 2] 서울시민의 우리사회 전반적 공정성 인식

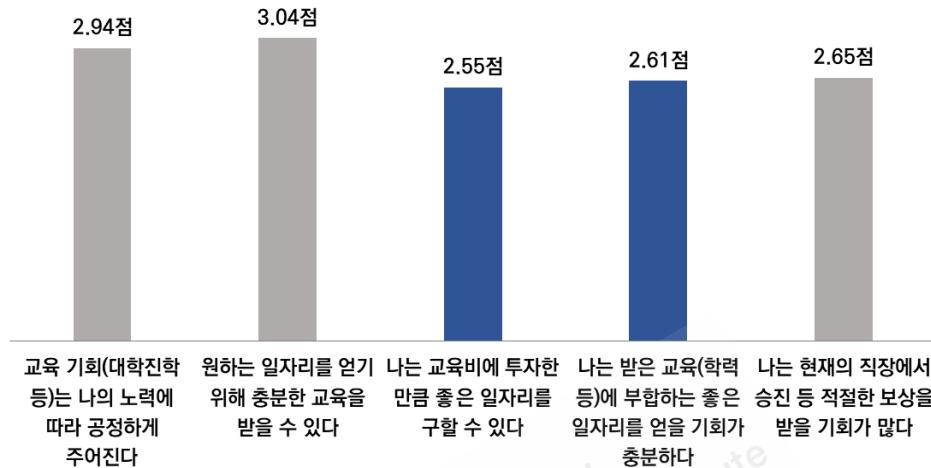
② 시민이 생각하는 공정성: 평등·선별보다 능력·노력에 따른 분배 선호

서울시민이 생각하는 공정성은 무엇일까? ‘더 많은 기여를 한 사람에게 더 많이 보상’하는 것이라는 응답이 46.3%로 가장 높았고, 그다음은 ‘능력이나 자격을 갖춘 사람에게 더 많이 보상’하는 것(37.5%)을 공정성으로 인식했다. ‘모든 사람에게 어느 정도 평등하게 보상하는 평등한 분배’나 ‘필요한 사람에게 더 많이 보상’하는 선별적 분배방식보다 능력이나 노력에 따른 분배방식을 더 선호한다.



[그림 3] 서울시민이 생각하는 공정성

교육 및 일자리 기회의 공정성 인식 문항에 ‘전혀 그렇지 않다’(1점)에서 ‘매우 그렇다’(5점)까지 응답하게 한 결과, 서울시민은 교육기회 공정성을 3.04점으로 보통이라고 평가한 반면, 교육에 투자한 만큼의 일자리 기회는 상대적으로 낮게 평가하는 특성을 보이고 있다.

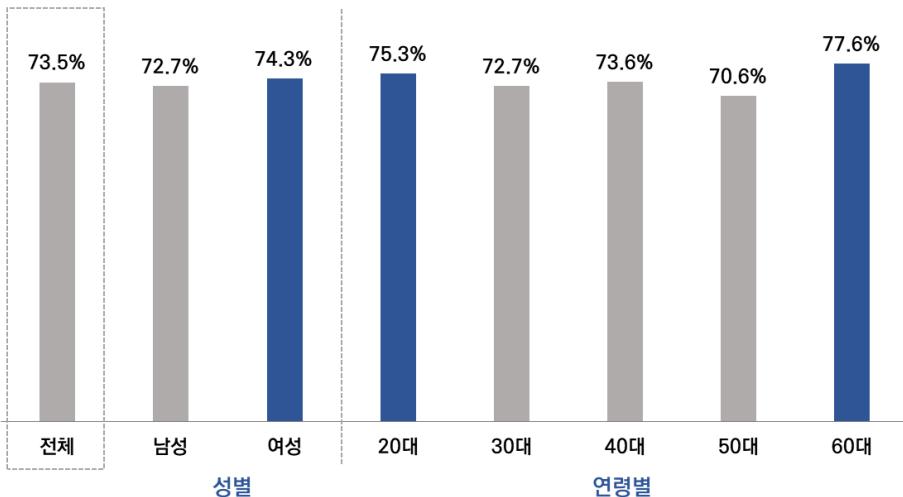


주: 5점 척도 평균값: ① 전혀 그렇지 않다 ↔ ⑤ 매우 그렇다 등의 정도

[그림 4] 서울시민의 기회 공정성 인식

③ 세대간 불평등: 73.5% “심각” … 남성보다 여성, 20·60대가 더 “심각”

최근 공정성 이슈의 주요 쟁점 중 하나인 세대 불평등 문제를 서울시민이 어떻게 인식하고 있는지를 살펴보고자 한다. ‘우리 사회의 세대 간 불평등이 얼마나 심각한가’라는 질문에 응답자의 73.5%가 세대 간 불평등이 심각(약간 심각+매우 심각)하다고 인식했다. 남성(72.7%)보다는 여성(74.3%)이, 다른 연령대보다는 20대(75.3%)와 60대(77.6%)가 더 심각하다고 느끼고 있다.



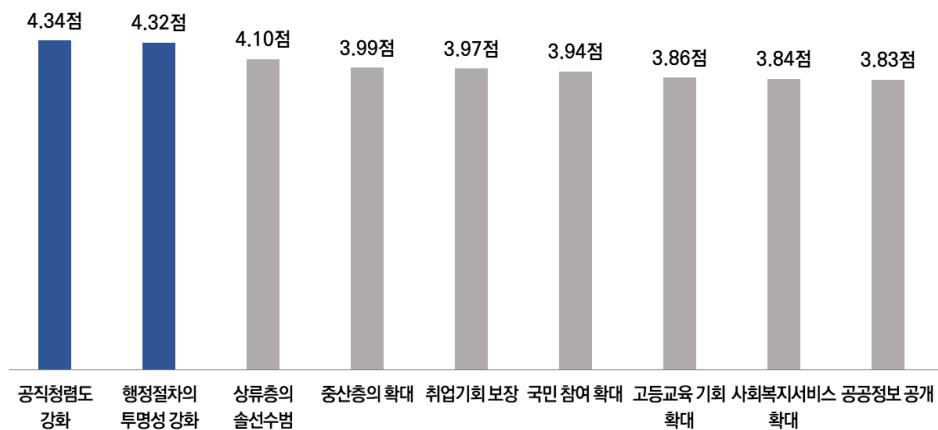
주: 심각하다고 응답한 비율(매우 심각+약간 심각)

[그림 5] 서울시민의 세대 간 불평등 심각성 인식

청년세대(20~30대)와 기성세대(40~60대)에 대한 견해를 살펴보면, 청년세대의 사회적 지원과 기회의 공정성 등에 대해서는 보통(3점) 이하로 동의 정도가 낮은 반면, 기성세대의 업적과 중요성에 대해서는 동의 정도가 비교적 높게 나타나고 있다. 연령대별로 살펴보면 청년세대의 사회적 성취에 부모의 경제적 지위보다 본인의 노력이 더 중요하다는 의견에 50~60대의 동의 정도가 각각 3.13점, 3.22점으로 높게 조사됐다. 청년세대의 사회적 관심과 지원에 대해서는 40대(3.18점)가 다른 연령대보다 가장 크게 인식하고 있었다.

④ 공정한 사회 실현방안: 공직청렴도·행정절차 투명성 강화가 가장 필요

공정한 사회를 만들기 위한 방안으로 공공정보 공개, 국민 참여 확대, 행정절차의 투명성 강화, 공직청렴도 강화, 고등교육 기회 확대, 취업기회 보장, 사회복지서비스 확대, 상류층의 솔선수범, 중산층의 확대 등을 들 수 있다. 서울시민은 그중에서도 공직청렴도 강화(4.34점), 행정절차의 투명성 강화(4.32점)에 매우 동의했다.



주: 5점 척도 평균값: ① 전혀 그렇지 않다 ↔ ⑥ 매우 그렇다 등의 정도

[그림 6] 공정한 사회를 만들기 위한 방안

‘공정한 도시 서울’ 위해 제도개선·정책결정에 시민참여 기회확대가 중요

시민 인식, 공정도시지표체계, 공정성 담론의 특성에서 볼 때 공정성 정책의 방향을 찾을 수 있다. 공정성의 가치 판단은 시민의 정의감(Sense of Justice)에 근거하고 있다. 공정성을 향상하는 정책과 제도는 시민참여 기회를 확대하는 것이 가장 중요하다. 사회에서 불평등한 자원배분을 초래할 수 있는 규칙을 만드는 데 그 규칙이 적용되는 사람들이 참여하는 것이 공정성의 가치를 구현하는 기본 원칙이라고 할 수 있다. ‘공정한 도시 서울’을 이루려면, 제도개선과 정책 결정에 시민참여 기회를 확대하는 것이 중요하고 필요하다. 공정성의 가치를 구현하는 도시사회는 시민 중심의 제도와 정책을 구현하는 시민참여에서 출발할 수 있다.