

공정성 담론과 서울 공정도시지표

조권중 최지원





공정성 담론과 서울 공정도시지표



#### 연구책임

조권중 서울연구원 도시사회연구실 선임연구위원

#### 연구진

최지원 서울연구원 도시사회연구실 연구원

## 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. 공정성가치관의 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 '불 공정'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 포괄하지만, 협의에서는 절차의 공정성으로만 공정성을 보는 경우가 있다.



[그림 1] 공정성(Fairness & Justice)의 세 차원

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 수 입과 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, 일자리 와 이중 구조의 노동 시장의 현실이 관련되어 있다. 대학과 노동시장은 사회의 불평등 구조를 재생산하게 하는 주요 계기이다. 한국 사회 공정성의 담론은 이러한 이슈를 중 심으로 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	ЛĦ	구분*
네군규	84	. 0, 0, 1111	-
		- GDP 대비 공교육비 비율	통계
		- 학생 1인당 공교육비	통계
		- 교육비 부담도	통계
		- 고등교육 이수율	통계
기회의 공정성	기회 균등 (10)	- 교육단계별 성인 고용률	통계
		- 고용률	통계
		- 성별 고용 격차	통계
		- 연령별 고용 격차	통계
		- 비정규직근로자 비율	통계
		- 교육 및 일자리 기회 공정성 인식	자체조사
	제도 규칙 (4)	- 법치주의지수	통계
		- 공공청렴지수	통계
		- 정부 신뢰도	통계
		- 법 집행의 공정성 인식	자체조사
과정의	자유 보장 (6)	- 투표율	통계
공정성		- 사회단체 참여율	통계
888		- 정치적 역량감	통계
		- 정치와 사회 참여 공정성 인식	자체조사
		- 언론자유지수	통계
		- 언론 보도 공정성 인식	자체조사

대분류	영역	ŊŦ	구분
	형평 (10)	- 성별 임금 격차율	통계
		- 여성 전문·관리직 종사자 비율	통계
		- 지니계수	통계
		- 소득5분위배율	통계
		- 소득 만족도	통계
		- 소득 공정성 인식	자체조사
		- 자가점유비율	통계
747101		- 연소득 대비 주택가격 비율(PIR)	통계
결과의 공정성		- 삶의 만족도	통계
000		- 소수자에 대한 포용 정도	자체조사
	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

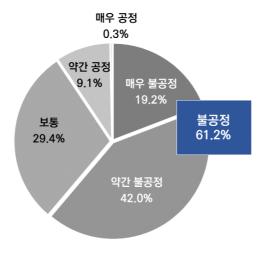
주: \*통계청 등의 외부기관에서 발표하는 행정 및 조사 통계와 이 연구에서 수행한 자체조사로 구분

#### 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 ㈜ 엠브레인에서 수행하였다. 조사내용은 크게 전반적인 공정성 인식과 기회·과정·결과 의 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"

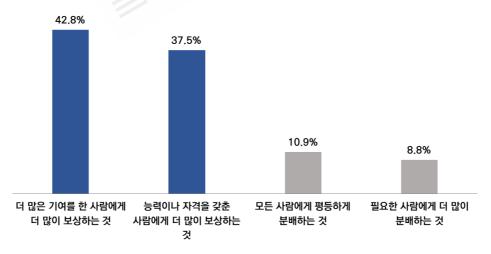
우리 사회가 전반적으로 얼마나 공정한 사회라고 생각하는가에 대한 질문에 응답자의 61.2%가 불공정하다고 대답했다. 공정하다는 응답 비율은 9.4%에 불과하다. 서울시민의 절반 이상이 우리 사회가 불공정하다고 인식하고 있다.



[그림 2] 서울시민의 우리사회 전반적 공정성 인식

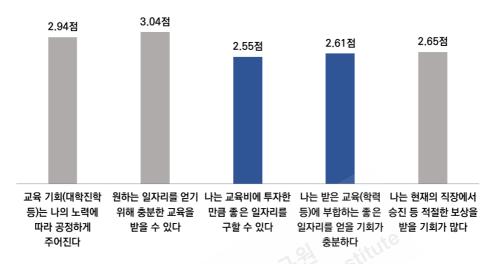
#### ② 시민이 생각하는 공정성: 평등·선별보다 능력·노력에 따른 분배 선호

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 분배방 식보다 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.

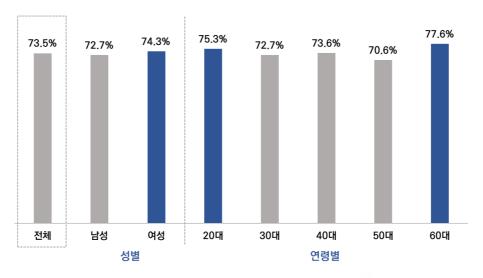


주: 5점 척도 평균값: ① 전혀 그렇지 않다  $\leftrightarrow$  ⑤ 매우 그렇다 동의 정도

#### [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.



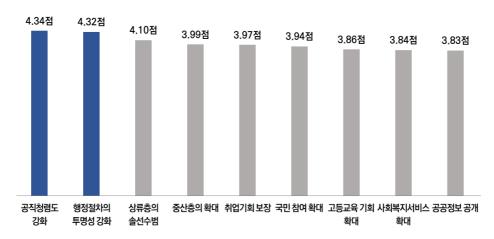
주: 심각하다고 응답한 비율(매우 심각+약간 심각)

[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 연령대보다가장 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 ↔ ⑤ 매우 그렇다 동의 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.

# 목차

01	연구의 목적과 구성	2
	1_연구의 배경과 목적	2
	2_연구의 범위와 구성	4
02	공정성 담론의 특성과 프레임 형성	10
	1 공정성 의미와 접근	10
	2_언론으로 본 공정성 이슈와 사례	18
	3_공정성 프레임의 형성	22
U3	2_언론으로 본 공정성 이슈와 사례 3_공정성 프레임의 형성 서울의 공정도시지표 체계	32
U.S	기울 <b>리 88도시시표 세계</b> 1 공정성 도시지표의 필요성과 목적	32
	2_서울 공정도시지표 제안	34
	3_서울 공정도시지표 구성	38
	4_요약과 시사점	71
04	. 서울시민의 공정성 인식과 특성	<del> 74</del>
	1_서울시민의 공정성 인식조사 개요	74
	2_서울시민의 공정성 인식과 태도	79
	3_서울시민의 공정성 인식 차이와 특성	96
	4_정부 공정성과 공정사회를 위한 방안	101
	5_요약과 시사점	104

05 공정한 도시 서울을 위한 제언	108
1_서울의 공정성 모니터링 필요	108
2_공정성 담론 이슈 점검과 대응	110
3_제도와 공공 업무 절차 개선	113
4_시민의 정의감과 시민참여 기회 확대	114
참고문헌	117
부록	121
Abstract —	138



## ュ

# 표 목차

[표 3-1] 서울 공정도시지표 체계	37
[표 3-2] 공교육비 정부·민간지출의 상대적 비율(최종재원 기준*)	39
[표 3-3] 학생 1인당 공교육비 지출액(2017년 회계연도 기준)	40
[표 3-4] 우리나라 교육비 부담도	41
[표 3-5] 우리나라 교육단계별 성인의 고용률	42
[표 3-6] 전국과 서울의 고용 현황	43
[표 3-7] 전국과 서울의 성별 고용 격차 비교	44
[표 3-7] 전국과 서울의 성별 고용 격차 비교 [표 3-8] 전국과 서울의 연령별 고용 격차 비교 [표 3-9] 전국과 서울의 비정규직근로자 비율	45
[표 3-9] 전국과 서울의 비정규직근로자 비율	46
[표 3-10] 서울시민의 교육 및 일자리 기회 공정성 동의 비율	47
[표 3-11] 우리나라 법치주의지수 순위	48
[표 3-12] 우리나라 부패인식지수와 순위	49
[표 3-13] 우리나라 정부신뢰도와 순위	51
[표 3-14] 서울시민의 기관별 신뢰도 비교	51
[표 3-15] 서울시민의 법집행 공정성 인식	52
[표 3-16] 우리나라 사회단체 참여율	53
[표 3-17] 우리나라 정치적 역량감	54
[표 3-18] 서울시민의 정치와 사회 참여 공정성 인식	55
[표 3-19] 서울시민의 언론 보도 공정성 인식	56
[표 3-20] 우리나라 성별 임금 격치율	57
[표 3-21] 우리나라 여성 전문·관리직 종사자 비율	58
[표 3-22] 지니계수	59
[표 3-23] 5분위별 평균소득과 소득5분위배율(처분가능소득 기준)	60
[표 3-24] 서욱시민의 소득 공정성 인신	61

[표 3-25] 전국과 서울의 주거점유형태	62
[표 3-26] 서울시민의 자산형성 공정성 인식	63
[표 3-27] 우리나라 삶의 만족도	64
[표 3-28] 서울의 행복지수	64
[표 3-29] 서울의 소수자에 대한 포용 정도	65
[표 3-30] 전국과 서울의 기초생활보장 수급 현황	66
[표 3-31] 서울시민의 복지혜택 공정성 인식	67
[표 3-32] 인구 천 명당 병상·의사 수	68
[표 3-33] 서울시민의 건강과 의료서비스 접근성 공정성 인식	70
[표 4-1] 공정성 관련 조사	75
[표 4-2] 조사 개요	76
[표 4-3] 응답자 특성	77
[표 4-4] 주요 조사내용	78
[표 4-5] 한국사회로부터 받는 대우의 불공정성 인식 차이	81
[표 4-6] 기회 공정성 인식 차이 [표 4-7] 정당한 임금 차이의 조건 차이 [표 4-8] 본인의 일에 대한 만족도 차이 [표 4-9] 소득 만족도 인식 차이 [표 4-10] 집단별 소득분배에 대한 태도	83
[표 4-7] 정당한 임금 차이의 조건 차이	84
[표 4-8] 본인의 일에 대한 만족도 차이	85
[표 4-9] 소득 만족도 인식 차이	85
[표 4-10] 집단별 소득분배에 대한 태도	86
[표 4-11] 경쟁에 대한 태도 차이	87
[표 4-12] 주관적 계층의식에 따른 계층상승 기회	88
[표 4-13] 성공에 있어서 중요한 항목	89
[표 4-14] 공정성에 대한 정의	90
[표 4-15] 분야별 공정성 인식 차이	93
[표 4-16] 연령별 청년세대와 기성세대에 대한 견해 차이	97
[표 4-17] 세대 간 공정성에 대한 인식	98
[표 4-18] 공정성 인식에 따른 신뢰도와 삶에 대한 만족도 차이	100
[표 4-19] 공정성 인식에 따른 울분을 느끼는 정도	101
[표 4-20] 서울시민의 정책 불공정성 인식	102
[표 4-21] 공공기관 채용 가산점 제도에 대한 태도	102
[표 4-22] 서울시민의 중요한 정책결정과정의 불공정성 인식	103

## エ

## 그림 목차

[그림 1-1] 연구의 범위와 구성	5
[그림 2-1] 공정성(Fairness & Justice)의 세 차원	14
[그림 2-2] 불평등과 공정성	17
[그림 2-3] 공정성 언급 추이	18
[그림 2-4] 연관 키워드 분석	19
[그림 2-5] 공정성 보도기사 연관어 분석	20
[그림 2-6] 공정성 정책: 2010년과 2020년의 비교	24
[그림 2-7] 기회의 형평성과 능력주의	26
[그림 2-6] 공정성 정착: 2010년과 2020년의 비교 [그림 2-7] 기회의 형평성과 능력주의 [그림 2-8] 공정성 프레임 형성 [그림 3-1] 지표 구축과정	29
[그림 3-1] 지표 구축과정	34
[그림 3-2] 서울 공정도시지표의 구성	35
[그림 3-3] 우리나라 GDP 대비 공교육비 비율(정부 및 민간재원)	38
[그림 3-4] 우리나라 교육비 부담도	40
[그림 3-5] 우리나라 고등교육 이수율	41
[그림 3-6] 전국과 서울의 고용률	43
[그림 3-7] 전국과 서울의 비정규직근로자 비율	45
[그림 3-8] 서울의 교육 및 일자리 기회 공정성 인식	47
[그림 3-9] 우리나라 법치주의지수	48
[그림 3-10] 우리나라 부패인식지수	49
[그림 3-11] 우리나라 공공기관 청렴도	50
[그림 3-12] 서울의 투표율	53
[그림 3-13] 우리나라 언론자유지수 순위	56
[그림 3-14] 우리나라 성별 임금 격차율	57

[그림	3-15] 우리나라 여성 전문·관리직 종사자 비율	58
[그림	3-16] 우리나라 지니계수	59
[그림	3-17] 우리나라 소득5분위배율	60
[그림	3-18] 우리나라 소득 만족도	61
[그림	3-19] 전국과 서울의 자가점유비율	62
[그림	3-20] 전국과 서울의 연소득 대비 주택구입가격 비율	63
[그림	3-21] 서울의 소수자에 대한 포용정도	65
[그림	3-22] 서울의 사회복지예산 비중	67
[그림	3-23] 전국과 서울의 미충족 의료율	69
[그림	3-24] 전국과 서울의 계층이동 가능성	70
[그림	4-1] 서울시민의 우리사회 전반적 공정성 인식	79
[그림	4-2] 우리사회 공정성 인식 차이	80
[그림	4-3] 서울시민이 한국사회로부터 받는 대우의 불공정성 인식	80
[그림	4-4] 서울시민의 경제적 계층차이 인식	82
[그림	4-4] 서울시민의 경제적 계층차이 인식 4-5] 서울시민의 기회 공정성 인식 4-6] 서울시민이 생각하는 정당한 임금 차이의 조건	82
[그림	4-6] 서울시민이 생각하는 정당한 임금 차이의 조건	84
[그림	4-7] 서울시민의 소득분배에 대한 태도	86
[그림	4-8] 서울시민의 경쟁에 대한 태도	87
[그림	4-9] 서울시민의 주관적 계층의식에 따른 계층상승 기회	88
[그림	4-10] 서울시민이 생각하는 공정성	90
[그림	4-11] 서울시민의 분야별 공정성 인식	91
[그림	4-12] 연령에 따른 분야별 공정성 인식 차이	92
[그림	4-13] 서울시민의 세대 간 불평등 심각성 인식	96
[그림	4-14] 서울시민의 청년세대와 기성세대에 대한 견해	97
[그림	4-15] 서울시민의 불공정한 대우 경험	99
[그림	4-16] 서울시민의 불공정 경험시 자주 하는 행동	99
[그림	4-17] 공정한 사회를 만들기 위한 방안	103
[기림	5-1] 공정성 향상을 위한 사회정책 추진방향	112



1\_연구의 배경과 목적 2\_연구의 범위와 구성

## 01. 연구의 목적과 구성

## 1 연구의 배경과 목적

공정성(公正性) 담론은 사회적 불평등이 점증하는 시기에 주기적으로 출현하고 정책적인 주 관심사가 되어 왔다. 1980년대에 이미 '정의 사회 구현'을 국정 이념으로 내세우기도 하였고, 2010년도 대통령 경축사에서 '공정사회'를 국정과제로 제시하였다. 2017년 대통령 취임사에서도 '과정으로서의 공정과 결과로서의 정의'를 국정 추진의비전으로 제시하였다.

공정성 정책은 꾸준히 연구됐지만, 최근에는 사회적 불평등과 관련하여 가치의 측면이 재조명되고 있다. 특히 성별, 세대 간에 공정성에 대한 인식의 차가 크다는 현실에서 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 공공적 가치와 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 호환으로 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 영역에서 비판의 무기로 활용되고 있다.

이 연구는 공정성 개념이 다시 사회 갈등의 화두가 되는 현실에서 공정성 담론의 프레임 특성을 규명하는 데서 시작한다. 그리고 공정성의 시각에서 서울 도시사회의 상태를 점검하고자 한다. 구체적으로 서울의 공정성 지표를 제안하고 서울시민이 보여주는

공정성 인식의 현실을 규명하고자 한다.

최근에 제기되고 있는 공정성 가치와 관련된 공정성 담론과 서울을 공정도시지표로 점검하는 것은 연구 질문과 연구 방법에서 다른 특성이 있지만 서로 연관되어 있다. 공정성 담론에서는 공정성 개념에 대한 이론적 논의와 분석적 틀을 제시하면서 동시에 공정성 담론이 나타나는 최근의 추세와 담론 내용의 특성을 고찰한다. 반면에 공정도시지표체계를 보는 것은 서울의 미래 전망이 공정성을 가치로 공정도시로 나아가는 현황을 점검하고자 하는 것이다. 지표체계 선정에는 공정성 개념의 이론적 논의를 근거로기존의 지표체계를 점검하면서 이 연구에서 '공정도시'로 새롭게 재구성할 것이다. 공정성 지표 설정 시 시민의 주관적 인식 영역이 제시된다. 이 부분은 시민의 공정성 인식조사 결과로 점검할 것이다.

이 연구의 문제 설정에서 핵심적인 질문은 다음과 같다. 첫째는 공정성의 의미와 관련된 질문이다. 공정성의 개념은 어떤 의미를 담고 있나? 이론적 논의와 일상적 용어의사용 맥락은 어떻게 다른가를 질문한다. 여기에서는 공정성 개념이 가지는 중첩적이고다차원적인 특성을 논의할 것이다. 그리고 둘째로 공정성 담론 프레임을 설명하고자한다. 공정성 가치의 담론은 어떠한 배경에서 나타나고 어떻게 변화하고 있는가?, 공정성 프레임 형성에서 강조되고 배제되는 이슈는 무엇인가와 같은 질문에서 최근 한국사회의 담론의 구조를 보고자한다.

셋째로 서울을 공정도시의 틀에서 보고자 한다. 서울 도시사회의 공정성 지표를 어떻게 구성할 수 있는가? 서울의 어떠한 특성이 지표체계에 고려하여야 하는가? 해외의 관련 지표가 적용 가능한가? 이러한 질문을 통해 서울의 공정도시지표체계를 점검하고자 한다. 넷째로 공정성에 대한 시민들의 주관적 인식의 영역이다. 서울시민은 공정성과 관련하여 서울 도시사회에서 어떻게 인식하고 있는가? 시민들의 인식은 성별, 세대별, 계층별 어떠한 특성을 보여주며, 왜 그러한 차이를 만들어 내는가? 이 부분은 공정도시지표체계와 연계되어 있다.

다섯째로 공정성 담론과 공정도시지표체계를 배경으로 하는 정책적인 질문을 포함한다. 공정한 도시 서울의 지향은 정책적으로 어떻게 구현할 수 있는가? '공정도시 서울'에서 강조되어야 할 사항은 무엇인가? 이 연구는 이러한 질문에서 서울의 도시정책에서 공정성의 가치와 이슈를 강조하고, 서울이 공정도시로 나아가기를 바라며 이를 점검할 수 있는 지표체계를 제시하고자 한다.

## 2 연구의 범위와 구성

공정성은 개념적으로 공정(fairness)과 정의(justice)의 의미를 함께 논의하는 경향이 있다. 이 연구에서는 공정성 개념과 함께 정의의 이론적 접근을 제시하면서 담론분석에서 그 의미를 규명하고자 한다. 공정성 관련 연구는 대체로 시민의 인식조사를 중심으로 이루어지고 있다. 기존 연구는 공정성의 정의에 따라 다양한 분야에 대한 인식의결과를 제시하고 있지만, 공정성과 관련된 지표체계를 구성하지 않고 분야별 인식의특성을 강조하고 있다. 이 연구는 기존의 연구에서 나아가 서울의 도시사회의 특성을 반영하는 공정도시지표체계로 접근하고자 한다. 주관적 인식과 객관적 지표로 구성된체계적인 접근을 통해 서울의 공정성 연구를 시도하고자 한다.

이 연구에서는 공정성 가치와 관련하여 시간적 범위를 최근 3년에 집중하고 있지만, 추세를 보는 데는 10년으로 확장하고 있다. 일부 정책적 배경과 이론적 논의에서는 그 범위를 확장하고, 공정성 관련 이슈는 최근에 드러나는 특성에서 최근 상황을 전제하고 있다. 공정성 지표 설정은 대한민국 전국을 대상으로 하는 지표와 서울을 대상으로 하는 지표를 같이 포함한다. 공정성의 이슈는 특정 지역을 전제하지 않고 이와 관련된 논의가 한국 사회 전반에서 제시되고 있기에 전국적 지표를 포함하는 것이 의미있다고 본다. 단, 주관적 인식 부분은 서울시민에 한정하고자 하였다. 공정성의 논의는서울과 한국 사회의 범위가 중첩된 특성을 지니고 있다.

이 연구의 방법으로는 크게 세 가지를 제시할 수 있다. 이론적 논의와 지표체계에 대한 검토에서는 문헌 연구를 중심으로 이루어진다. 담론분석에서는 기존의 연구를 검토하는 문헌 연구와 함께 데이터분석을 포함한다. 최근 3년간 공정성 용어를 중심으로 보도된 기사에 대해서 데이터분석을 하고자 한다. 마지막으로 서울시민의 공정성 인식에 대한 조사는 설문조사를 수행한다. 2020년 코로나 사태로 인해 비접촉 온라인 설문조사 방식을 하고자 하였다. 데이터분석의 내용은 4장에서 다시 설명하고자 한다.

- ㅇ 문헌 연구를 통한 국내외 공정성 관련 연구 성과 검토
  - 공정성의 이론적 논의와 쟁점
  - 공정성 관련 기존 조사연구의 특성과 결론
  - 해외의 공정성 정책과 지표체계 연구

- o KINDS 기사 데이터분석
  - 최근 3년간 주요 일간지의 공정성에 관련된 기사 분석
  - 공정성 개념의 빈도와 분포
  - 공정성 개념의 의미연관
  - 공정성을 제기하는 사회 이슈 사례
- ㅇ 서울시민의 공정성 인식 조사
  - 서울시민을 대상으로 온라인 설문조사 실시
  - 서울시민이 인식하는 공정성 가치의 중요성, 분야 영역별 공정성에 대한 인식, 공정성 제고 정책 등을 파악. 주관적 인식지표로 활용
    - · 표본 수: 자치구별·성별·연령별 할당 1,000명
    - · 기간: 2020년 11월
    - · 위탁조사로 진행
    - · 조사내용: 성별, 세대별, 주관적 계층의식 등에 따른 공정성 인식 기회, 과정, 결과의 공정성 평가 세대 공정성, 정부 공정성 등 공정성 이슈의 인식 불공정 경험과 공정성 개선 방안에 대한 태도

### 공정성 담론의 특성과 프레임

- 1. 공정성 의미와 접근
- 2. 언론으로 본 공정성 이슈와 사례
- 3. 공정성 프레임의 형성

#### 서울의 공정도시지표 체계

- 공정성 도시지표의 필요성과 목적
- 2. 서울 공정도시지표 제안
- 3. 서울 공정도시지표 구성

#### 서울 시민의 공정성 인식과 특성

- 1. 서울시민의 공정성 인식과 태도
- 2. 세대간 불평등과 공정성 인식 특성
- 3. 공정성 인식이 미치는 영향
- 4. 정부 공정성과 공정사회 방안

#### 공정한 도시 서울을 위한 제언

- 1. 서울의 공정성 모니터링 필요
- 2. 공정성 담론의 이슈 점검과 대응
- 3. 제도와 공공 업무 절차 개선
- 4. 시민의 정의감과 시민참여 기회 확대

[그림 1-1] 연구의 범위와 구성

연구 내용의 구성은 크게 세 부분으로 나뉘고 마지막으로 결론을 대신하는 제언을 포함한다. 다음 장에서는 첫 번째 영역으로 공정성 담론의 특성과 프레임을 보고자 한다. 여기에서는 공정성 개념의 다차원성을 설명하고, 최근 한국 사회에서 이루어지는 공공성 담론의 특성을 언론 기사 데이터분석과 함께 공정성 프레임이라는 틀로 공정성 논의를 검토하고자 한다.

두 번째는 서울 공정도시지표체계를 구성하고자 한다. 공정성 담론의 이론적 논의를 기초로 기회의 공정성, 과정의 공정성(절차의 공정성), 결과의 공정성(분배의 공정성) 세 차원에서 제시될 수 있는 사회 지표를 선정하여 구성한다. 기존의 공정성 지표체계 를 참고하여 검토하고 가용한 데이터를 고려하여 적절한 지표를 선정한다. 도시 지표 체계를 현재의 상태를 점검하기 위한 수단으로 간주하고 있다. 이 연구에서 제시되는 지표체계는 공정도시 서울을 위해 이를 점검하는 것으로 시도되고 있다. 공정성 개념 이 상대적으로 쉽게 합의되지 않는 것을 고려하여 지표의 선정과 체계의 구성은 상대 적으로 유연하게 접근하고자 한다. 이 연구에서 제시되는 공정도시지표체계는 확정된 것이라기보다는 도시지표체계에 공정성 가치를 담고자 하는 시도라고 할 수 있다. 세 번째는 서울시민의 공정성 인식조사 결과를 제시하고자 한다. 4장에서는 설문조사 의 구성과 방법에 대한 설명이 제시되고 있다. 최근에 이루어진 공정성과 관련된 설문 조사의 문항들을 검토하고 이번 설문조사에서는 세 영역을 중심으로 시민들의 인식과 태도를 보고자 하였다. 공정성 인식과 태도, 분야별 공정성 인식, 공정성 제고 방안에 대한 의견 등 크게 3개의 영역으로 구성하고 이와 관련하여 성별, 연령대, 직업, 가구 소득, 학력수준, 정치성향, 주관적 계층의식 문항 등 인구사회학적 변수들을 고려하였 다. 그리고 공정성에 대한 인식과 함께 신뢰도, 사회적 지원망, 울분 및 삶의 만족도, 사회적 약자에 대한 포용성 관련 설문을 포함하였다. 이 보고서에서는 설문조사의 심 층적 분석보다는 시민들의 공정성 인식 수준과 정도의 기술적 분석을 제시하였고 이를 통해 서울시민의 공정성에 대한 전반적인 인식과 태도를 보고자 하였다.

공정도시지표체계를 제시하는 3장과 시민들의 공정성 인식의 결과를 보여주는 4장은 긴밀히 연관되어 있다. 공정도시지표체계에서는 일부 주관적 인식지표를 포함하고 있다. 주관적 인식지표는 4장에서 제시되는 설문조사의 일부 항목이 포함되고 있다. 3장에서 주관적 인식지표로 활용되는 설문 조사사항에 대한 설명은 4장에서 이루어진다. 3장에서는 공정성과 관련된 도시지표체계에 대한 논의가 집중되고 있고, 4장에서는 서울시민의 공정성에 대한 전반적인 인식과 태도에 더 관심을 갖고 있기에 일부 중첩

되는 분야를 보완적으로 제시하고자 한다.

네 번째는 공정한 도시 서울을 위한 제언으로 결론을 대신하고자 한다. 공정성 가치를 구현하는 특정한 도시정책을 제시하는 것은 이 연구의 논의에 비추어 적절한 것은 아닐 것이다. 대신 이 연구에서 포함된 공정성에 대한 담론, 지표체계, 시민들의 인식과 태도에서 바람직한 도시사회와 도시정책의 방향을 제언하고자 한다. 공정성 가치는 불평등한 구조에서 드러난다. 자원의 불평등 상황과 구조에 대한 개선 제언에서 시작하여 정책과 제도에 시민참여가 중요함을 제언하는 것으로 마무리 짓고자 한다.





1\_공정성 의미와 접근 2\_언론으로 본 공정성 이슈와 사례 3\_공정성 프레임의 형성

## 02. 공정성 담론의 특성과 프레임 형성

## 1 공정성 의미와 접근

공정성(公正性, Fairness)의 의미를 일상적인 차원에서 먼저 살펴보고자 한다. 가치 (Value)와 관련된 정의(definition)는 일상적인 차원에서의 이해와 학문적인 차원에서 의 이해가 서로 달라 많은 혼란을 일으킨다. 문자적인 의미로는 '공공 영역에서의 옳음'이라고 직관적으로 이해될 수 있지만 '옳음'의 의미는 주관적인 차원과 객관적인 차원에서 다르게 이해될 수 있고, 도덕적이거나 윤리적인 가치 차원과 감성적이거나 감정적인 차원과 연계되어 사회적 합의에 근거한 정의(definition)를 설정하기가 어렵다. 사회의 구성원들이 다양하게 옳음에 대해 생각하지만 옳고 그른 것이 있다는 사실에 대해서는 일정하게 인정하고 있다.

이 절에서는 공정성 가치에 대한 접근으로 일상적인 의미와 학술적인 의미를 제시한다. 정의감의 이슈에서는 가치와 감성의 관련성을 제시하고자 한다. 그리고 공정성의 3가지 차원이 달리 표현되는 특성을 점검하고 불평등의 문제를 정의론과 연계하고자한다.

## 1) 공정성의 일상적인 의미

일상적인 용어로 '공정함'을 이야기할 때 사람들은 스포츠 경기를 연상하게 된다. 스포츠 경기에서는 특정한 편을 이롭게 하는 규칙이나 경기 중 특정한 편을 이롭게 하는 심판의 게임 진행이 없는 상황에서, 경기에 참여하는 선수들의 노력과 능력의 결과로 경기의 승패가 좌우된다면 공정한 게임이라고 평가한다. 스포츠 경기에서는 승패의 가치를 우선시하는 사람들도 있지만, 공정한 게임의 가치를 더 중요하게 여기는 사회적 분위기가 있다. 공정한 게임에서는 과정을 중요하게 생각한다.

스포츠 경기에서의 공정함에 대한 일상적인 인식은 사회 여러 영역에서 확장된다. 법적인 영역에서 공정한 재판은 재판절차와 재판관의 진행에서 중립성을 유지하면서 특정 재판당사자에 대한 선호를 제기하지 않으며 재판당사자의 권리를 충분히 보장하면서 증거와 주장에 근거해 판단을 내릴 때 공정한 재판이라고 인식한다. 또한, 경제영역에서 공정한 거래(Fair Trade)라는 것은 경제 행위의 당사자들이 자원이나 권력, 권위로 인해 불평등한 상황에 있지 않은 상황에서 자유로운 의사에 따라 자발적인 계약이이루어지거나 교환이 이루어져 행위자의 경제적 이익의 신장이 보장될 때 그 의미를 부여한다.

그런데 공정성에 대한 일상적인 이해는 '무엇이 공정하다'에 따른 규정보다는 '공정하지 않다' 또는 '불공정하다'라는 부정적인 표현에서 공정성의 의미가 두드러진다. 즉 공정성에 대한 직관적 이해가 일상적인 영역에서 두드러지고 공정성의 가치는 이성적인 논리보다는 도덕적인 감성(Moral Sense)에 기초하고 있다. 특정한 사회적 상황에 대해 '공정하다'라는 가치 판단보다는 직관적 이해와 도덕적 감성에 의존해 '불공정하다' 또는 '공정성에 문제가 있다'라고 평가하게 된다. 공정성의 유토피아적 이상보다는 불공정한 현실이 일상 영역에서 더욱 쉽게 각인되어 있다. 공정성에 대한 일상적인 영역에서의 논의는 불공정한 현실에 대한 비판의 근거가 된다.

## 2) 공정성과 정의 그리고 정의감

학문적인 영역에서 공정성에 대한 의미는 정의(正義, Justice)의 개념으로 이해하고 있다. 문자적으로 '바름'과 '옳음'에 대한 도덕적 지향과 윤리적인 가치와 규범의 핵심 개념으로 파악하고 있다. 그런데도 정의의 의미는 합의되지 않고 역사적으로 다양하게 표현되고 변화됐다. 서양 사상사에서 다양한 사상적인 조류를 검토하면서 데이비드 존스턴(2011)은 역사가 깊은 정의관들은 상호성(reciprocity)에 기원하고 있다고 지적한다. 근대 이후 공리주의와 의무론적 이론에서 '옳음'에 대한 다른 이해와 가치 지향이 있음을 제시한다. 사회 전체의 행복 추구와 함께 자유에 기반을 두고 옳음에 대한 보편적인 법칙의 준수라는 구별되는 사회의 지향이 '사회정의론'을 만들어 냈다고 한다(David Johnston, 2011).

한국 사회에서 학술적인 담론의 영역에서 '정의론'은 2010년을 전후하여 마이클 샌델의 저서 '정의란 무엇인가'가 소개되면서 많은 관심을 불러일으켰다.<sup>1)</sup> 샌델(2009)은 옳은 일에 대한 문제를 제기하면서 서구 윤리학의 공리주의와 자유주의의 시각을 비판

적으로 재해석하고 존 롤스의 '정의론'을 핵심적인 영역으로 불러와 본인의 공동체주의 지향을 대안적으로 제시하였다. 한국 사회의 정의론의 영향과 관련해서는 다양한 논의가 제시되고 있지만, 중요한 것은 정의론이 2010년대에 한국 사회 사상적 지형의 중심에 있었다는 것이다(이택광 외, 2011).

많은 학자가 현대 정의론의 핵심적인 공공 윤리학자로서 거론하는 존 롤스는 "정의 (Justice)의 개념에 있어서 기본적인 관념은 공정(Fairness)이라는 점"을 제시하면서 사회정의론을 전개하고 있다(John Rawls, 1988).

정의란 … 공정한 경기, 공정한 경쟁, 공정한 거래라고 말하는 경우에서와 같이 상호 협동하여서 서로 경쟁하는 사람들을 다루는 정당성과 관련된 공정성이란 개념이 정의의 기본이라는 생각을 나타내고 있다.2)

롤스의 정의관은 일상적인 의미에서의 공정성의 개념에 기초하고 있다고 명시하고 있다. 롤스는 자유에 대한 동등한 권리를 원칙으로 삼아 모든 이의 이익에 작용하는 불평등 상황을 인정하며 '공동의 규율체계'에 참여를 사회정의의 조건으로 보고 있다. 또한 정의 감(Sense of Justice)을 강조하는데 이는 "인간들의 관계에서 상호성을 존중할 줄 아는 감수성"이라고 하고 사회정의의 원칙들이 정의관에 뿌리를 내리고 있다고 지적한다. 공정성에 대한 일상적인 의미는 학술적인 논의에서 정의론과 함께 상호성과 정의감의 개념에서 같은 맥락을 보여주고 있다. 이로 인해 많은 연구에서 공정성에 대한 논의는 정의론과 함께 거론되거나 또한 대체적인 관계로 나타나고 있다. 공정성 개념과 정의 개념은 실제 다른 차원에서 제기될 수 있지만, 연구의 영역에서는 서로 호환되면서 정의감의 감성적 차원과 상호성의 비례적 대응관계의 의미를 포괄하고 있다.

정의 또는 공정성의 측정과 평가의 문제는 주관적 감성 개념에 의존하는 경향을 보인다. 재쏘는 "세상에 얼마나 부정의(injustice)가 있는가"에 대한 연구 질문에서 이를 평가하고 측정하는 방식으로 정의감(Sense of Justice)을 핵심적인 개념으로 활용하고 있다(Guillermina Jasso, 1999). 사회구성원들이 느끼고 판단하는 주관적 감성이정의와 공정성에 관한 판단이라고 할 수 있다.

가치(Value)에서 제기하는 옳고 그름의 문제는 감성(Sense)에서 나타나는 좋고 싫음

<sup>1)</sup> Michael J. Sandel, 이창신 옮김, 2009, 「정의란 무엇인가」, 김영사.

<sup>2)</sup> John Rawls, 황경식 외 4인 옮김, 1988, 「공정으로서의 정의」, 서광사: 27.

의 영역과 연관되어 있다. 그런 면에서 공정성의 가치는 사람들의 감수성에서 찾아지게 된다. 사회구성원들이 사회적 상황에서 느끼는 주관적인 감정으로 불만과 박탈감은 부정의 또는 불공정으로 표현되면서 정의와 공정성의 가치를 제기할 수 있다. 결국 공정성의 가치는 옳지 않음에 대한 싫고 불편한 감정에서 기원하고 있다.

#### 3) 공정성의 3가지 차원

공정성과 정의에 관한 분석적인 논의에서는 세 차원의 공정성을 확인할 수 있다. 사회적 과정과 사회적 관계에서 나타나는 공정성은 '절차적 공정성 또는 과정적 공정성', '결과의 공정성 또는 분배의 정의', 그리고 '기회의 공정성' 차원이다. 광의에서는 공정성은 3가지 차원을 전부 포괄하지만, 협의에서는 절차의 공정성에 공정성을 한정하는 경우가 있다.

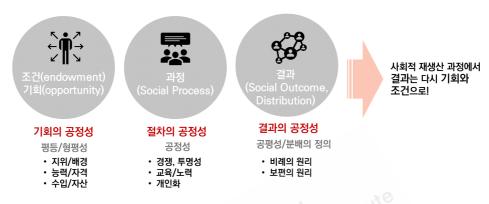
존 롤스의 사회정의론에서는 초기의 조건의 영향을 배제하고 분배 규칙 결정에 대해 자유롭고 공정한 참여가 이루어지면 분배의 결과가 불평등하더라도 정의로운 사회가 이루어질 수 있다고 보고 있다(John Rawls, 1988). 롤스의 사회정의론은 사회질서에 대한 가능성을 논의하기에 각각의 차원에서 이루어지는 공정성의 문제는 다루지 않았지만 사회적 과정에서 정의로운 사회의 조건을 제시하였다.

조직 공정성의 논의에서는 더욱 뚜렷하게 '분배공정성'과 '절차공정성'의 구분을 확인할 수 있다(장상수 외, 2015). 개인들의 노력과 성과가 보상으로 연결될 때 타인과 비교하여 적절하면 공정하게 느끼고 그렇지 않으면 불공정하게 느낄 때 분배공정성의 영역이 된다. 절차의 공정성은 결과보다는 과정에 초점을 두고, 특정인에게 유리한 규칙이 적용되지 않으면서 투명하게 경쟁이 이루어질 때 공정성의 감성에 부합되는 영역이다. 공정성의 논의에서 협의로 공정성을 규정할 때는 절차공정성의 영역으로 한정되는 경향이 있다. 반면에 결과의 공정성은 사회적 결과로서 자원의 분배를 고려하는데 공명성 또는 분배의 정의(또는 배분적 정의)로 구분하기도 한다.

사회적 배분의 결과에 대해 투입한 만큼 또는 노력한 만큼 결과가 나올 때는 '비례의 원리'가 작동된다고 보고, 초기 조건의 불평등 상황을 바로잡으며 보편적 평등한 권리 를 보장하는 결과가 산출될 때 '보편의 원리'가 적용된다고 본다. 3) 결과의 공정성의 논의에서 공정성의 가치가 충돌할 수 있다. 노력한 만큼 나오는 결과가 비례의 원리라

<sup>3)</sup> 천관율, 2018. 3. 5., "문재인 정부를 흔든 공정의 역습", 시사인 546호.

면 보다 평등한 자원 분배가 보편의 원리에서 나온 결과이다. 후자가 존중되면 전자의 원리는 훼손될 수밖에 없고, 전자가 강조되면 후자가 훼손될 수밖에 없는 상황이 된다. 사회적 자원 분배의 결과에 관한 공정성 담론은 서로 상충될 수 있는 두 가지 원리가 함께 병립하면서 사회의 구성원들이 다른 의미의 정의감을 함께 표출할 때 대립하게 된다.



[그림 2-1] 공정성(Fairness & Justice)의 세 차원

결과의 공정성에 대한 자원 분배의 불평등 문제는 공정성의 또 다른 차원인 기회의 공정성을 제시하게 된다. 사회적 과정에서 초기의 불평등한 상황은 공정성 전체 영역을 규정하기도 한다. 사회구성원들의 지위와 배경, 능력과 자격, 수입과 자산의 영역은 사회적 과정에 들어가기 위한 초기의 조건을 만들어 낸다. 평등의 문제나 형평성의 의미를 갖는 기회의 공정성은 사회적 게임에 들어가기 전에 결과를 예측한다. 초기의 배경 조건이 불평등하다면 게임이 규칙이 아무리 공정하다고 할지라도 결과의 공정성으로 자원의 불평등한 결과는 예상된다. 그리고 사회적 재생산 과정은 결과의 공정성에서 나타난 자원의 불평등한 배분이 다시 기회의 공정성을 제약하게 된다.

공정성의 세 차원을 사회적 과정에서 전체적으로 구성할 수 있다. 단순한 예로 공정성 개념은 스포츠 게임의 상황에서 비유된다. 서로 체급이 다른 선수들 중 한 선수는 권투를 하고 다른 선수는 태권도를 하는 상황에서 레슬링 심판이 경기를 진행할 때 어떠한 승패의 결과가 나와도 '공정하지 않다'라는 감성이 나타나게 된다. 초기 조건에서 동등한 상황을 만들지 못하였고, 서로 다른 방식으로 경쟁하면서 선수의 경기와 관련 없는 게임의 규칙이 적용되고 한 선수를 승자라고 하는 경우이다. 직관적으로 공정하지 않은 경기라고 할 수 있다.

이를 사회적 과정에 유추하면 다음과 같이 설명할 수 있다. 부모의 경제적 지원으로 학력 격차가 나는 평등한 조건이 아닌 상황에서 사회적 경쟁 과정에 들어가 연줄과 특혜에 의해 취업을 하고 일을 하게 되면 그로 인해 나타난 수입과 사회적 지위에서 차이가 발생하는 상황을 예시할 수 있다. 부모의 배경은 기회의 불평등을 가져오고, 사회적 경쟁은 특혜로 인해 절차공정성이 왜곡될 수 있다. 그로 인해 나타난 취업과 일에 따른 수입과 사회적 지위라는 불평등한 결과 때문에 분배공정성에 불만을 제기하게 된다.

이때 공정성의 영역과 관련된 각각의 상황에서 정의감의 문제가 표출된다. 각각의 상황에서 불만이 쌓이면 전체적으로 '불공정하다(Unfair!)'라는 판단으로 표출되고 공정성의 가치가 훼손되었다고 주장하게 된다.

#### 4) 공정성 가치와 불평등한 현실

우리 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 주 요한 사회적 자원으로 경제적 수입과 자산에서 시작하여 권력과 권위의 분포 그리고 더 나아가 연줄망에 의한 사회적 영향력의 분배가 고르게 이루어지지 않은 상황에서 사회구성원의 행위를 제약하고 있다.

롤스의 사회정의론에서는 불평등이 수용되는 조건을 언급하고 있다. 초기의 불평등 상황이 영향을 미치지 못하고 자유롭고 평등한 사람들이 분배의 규칙을 정할 수 있으며 그에 따라 나타나는 배분의 불평등은 정의의 관점에서 가능하다고 본다. 그리고 사회적 불평등은 "가장 취약한 사람에게 이로운" 상황이어야 함을 지적하고 있다(John Rawls, 1988).

공정한 스포츠 게임에서도 승패를 나눈다. 승자와 패자는 배분의 불평등한 결과이다. 이것은 경기자의 노력과 능력에 따른 결과라고 보게 된다. 공정성이 불평등한 상황을 배제하는 것은 아니다. 사회적으로 합의가 가능한 적절한 보상체계는 분배의 불평등이 포함되어 있지만, 그 또한 공정한 결과로 간주하기도 한다. 적절한 보상체계는 노력과 보상이라는 비례의 원리가 작동하는 정의감에 기초하여 합의가 이루어져야 한다. 물론

이러한 경우에도 결과의 공정성에 대한 보편의 원리에 따라 공정성의 문제를 제기할 수 있다. 적절한 불평등은 배분 규칙에 참여할 수 있어야 하고 취약한 사람에 대한 보상이 이루어져야 한다.

공정한 기회에서 공정한 절차에 이루어진 사회적 결과는 공정한 결과로 간주한다. 공정하지 못한 기회는 사회의 불평등한 자원 배분이 작용한 결과이다. 즉 기회가 불평등하게 주어진다면 그것이 이미 불공정한 것이다. 그리고 공정하지 못한 절차는 특정한 대상을 우대하여 선호하는 방식으로 작용한다. 공정하지 못한 기회와 공정하지 못한 과정은 불공정한 결과 즉 불평등한 자원배분을 강화하고 고착화한다.

반면에 현재의 불평등한 결과가 공정한 절차에서 이루어진다면 불평등한 배분일지라도 공정한 것으로 간주한다. 여기에서 '능력주의'와 '경쟁'의 문제가 제기된다. 사회구성원 개인의 재능과 노력을 통해 경쟁이 이루어져 비례적으로 받는 개인에 대한 보상은 그것이 사회적 차원에서 볼 때 불평등한 배분이라 할지라도 공정한 결과로 간주할수 있다. 여기서 문제가 되는 것은 과정과 결과의 전도된 상황이다. 현재의 불평등한 결과가 재능과 노력에 따른 경쟁의 과정에서 나온 것이라 보면 공정성의 가치는 불평등한 구조를 정당화한다. 능력주의와 경쟁의 규칙에서 나온 공정성의 가치는 불평등한 자원 배분의 결과를 정당화할 수 있다.

그러나 사회는 한 번의 과정으로 이루어지는 것이 아니라 사회의 불평등한 구조는 재생산된다. 불평등한 자원 배분은 기회를 제약한다. 즉 불공정한 기회를 만들어 낸다. 그리고 불공정한 과정을 만들어 내는 데 영향을 준다. 사회적 강자는 기회를 독점하거나 세습하고 강자에게 유리한 규칙을 적용하며 불평등한 자원 배분을 더욱 강화한다. 그리하여 불평등 구조가 재생산된다.

공정성의 다차원성에서 보듯이 공정성의 가치가 불평등 구조에서 작용하는 맥락은 다르다. 기회 공정성의 영역에서는 형평과 평등의 의미가 강조된다. 사회적 과정과절차 그리고 사회적 규칙이 작용하는 영역에서는 개인의 재능과 능력, 투명하고 공개된 경쟁의 규칙이 강조된다. 그리고 사회적 자원 배분의 결과에서는 공평성 즉 노력과 성과에 상응하는 비례성과 참여자에 대한 보편적 보상이 강조된다. 각각의 차원에서 작용하는 공정성의 가치가 전체적인 사회 과정에서 모순되게 작동한다. 사회적과 정에 영향을 미치는 불평등 구조를 비판하면서 불평등한 자원배분의 결과를 정당화하게 된다.

그러나 사회구성원이 마주하는 현실의 벽은 불평등한 자원 분배의 현실에서 권력과 불투명한 규칙 아래 불평등이 확대 재생산되고 사회는 더욱 양극화, 파편화되어가는 상황이다. 불평등의 구조에서 지위경쟁은 심화하고, 지위불안과 함께 사회적 스트레스가불안과 불만으로 표출된다. 사회적 영역에서는 경쟁이 규범화되고, 그것뿐만 아니라불공정한 경쟁이라고 인식하게 한다. 분배의 영역에서 나타나는 불평등으로 인해 불평등의 재생산 과정은 박탈감, 분노, 적개심을 불러일으킬 수 있다. 이러한 사회심리적상황의 근저를 이루는 것은 정의감이라는 도덕 감정이다. 정의감은 공정성에 대한 직관적 이해와 대중적인 감각을 불러일으킨다.



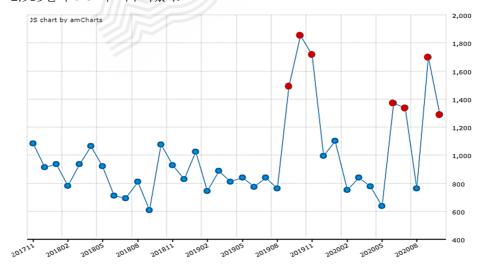
이러한 과정에서 볼 때 사회의 불평등은 공정성 가치를 제기하는 기반이라고 할 수 있다. 공정한 사회에 대한 이상에서 이를 제약하는 사회적 불평등의 현실이 공정성의 가치를 지속해서 제기하게 한다. 공정성의 가치는 사회비판의 무기가 되며 공정성에 대한 사회구성원들의 다른 이해와 해석은 사회의 가치 갈등을 드러나게 할 것으로 보 있다.

## 2\_언론으로 본 공정성 이슈와 사례

최근 한국 사회에서 이루어진 공정성 담론의 특성을 보고자 한다. 담론의 영역은 다양하지만, 대표적으로 언론의 영역에서 제기된 담론을 중심으로 하였다. 사이버 공간에서 다양한 논의가 진행되고 있지만, 현재까지는 언론이 한국 사회의 담론을 주도하고 있다. 언론으로 본 공정성 담론의 분석은 보도의 양과 주요 키워드의 연계 형태로 이루어진다.

언론 분석은 2017년 11월 1일부터 2020년 10월 31일까지 최근 3년간으로 기간을 설정하였다. 검색어로는 '공정성' 단일 단어로 하였다. 공정성과 관련된 다양한 단어를 함께 볼 수 있지만 현재 담론을 대표하는 단어인 공정성 하나로 단순화하였다. 검색 대상은 종합일간지, 경제지, 방송사를 포함한 기사 데이터베이스이다. 분석은 빅데이터 분석 기술을 접목한 뉴스분석 서비스 빅카인즈(https://www.bigkinds.or.kr)를 통해 이루어졌다.

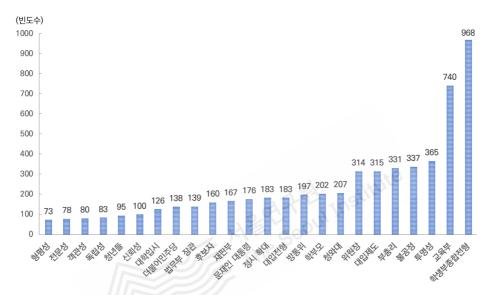
최근 3년간 공정성을 언급하는 기사는 34,977건이다. 3년간 꾸준히 공정성의 보도가 나왔지만 두드러진 세 시기를 볼 수 있다. 2019년 9월 1일부터 2019년 11월 30일까지 5,059건이 보도되었고, 2020년 6월 1일부터 7월 31일까지 2,706건이 나타났다. 8월에는 잠시 줄었다가 2020년 9월 1일부터 10월 31일까지 다시 증가하여 이 기간에 2,985건의 보도가 이루어졌다.



자료: 빅카인즈 뉴스분석(2017. 11. 1.~2020. 10. 31.)

[그림 2-3] 공정성 언급 추이

공정성과 관련된 사항은 꾸준히 보도되고 있지만 특정한 정치 사회적 사건이 일어날 때 훨씬 증가하는 경향이 있다. 공정성의 문제를 제기하는 것은 정책이나 정치적 사태에 대한 비판의 무기라고 할 수 있다. 앞서 보듯이 공정성의 논의는 논리적으로 쉽게합의되지 않는 개념적 특성이 있다. 그런데도 공정성 가치에 대해서는 감성적인 반응을 불러일으킨다. '불공정하다'라는 감성적인 대응이 사회현실에 대한 문제와 비판을제기한다.



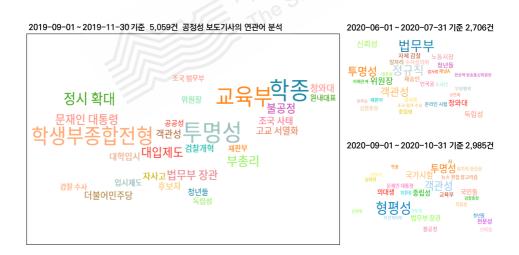
자료: 빅카인즈 뉴스분석(2017. 11. 1.~2020. 10. 31.)

[그림 2-4] 연관 키워드 분석

감성적인 대응 또는 정의감에 근거한 비판의 대상이 되었던 것으로 가장 두드러진 것은 2019년 하반기 조국 청와대 수석에 대한 법무부 장관 임명과 이를 위한 인사청문 회를 둘러싼 제반 사항에서 찾아진다. 세간에서 불리는 '조국사태'에는 여러 다양한 이슈가 얽혀 있지만, 공정성과 관련해서는 조국 자녀의 진학 과정에서 제기된 문제가 두드러지게 드러났다. 보도기사의 연관어 분석을 보면 학생부종합전형의 키워드가 두드러지고 있다. 한국의 대학 제도에서 진학의 하나의 방편인 학생부종합전형의 문제를 부각하며 관련된 사항으로 '학생부종합전형', '대입제도', '대학입시', '입시제도', '정시확대', '자사고', '고교서열화'등 교육 기회와 교육 현실에 대한 지적이 많았으며,이에 대해 공공적 가치로 '투명성', '객관성', '공공성', '불공정'이 관련되고 정책과 권

력의 영역에서는 대통령과 함께 '청와대', '더불어민주당', '부총리' '교육부' 등이 연관 어로 나오고 있다. 또한 '청년들', '독립성' 등이 연관되는 용어로 나타나고 있다. 2020년 하반기는 인천국제공항 비정규직의 정규직 전환과정의 논란에 대한 보도에서 공정성 이슈가 주목받았다. [그림 2-3]에서 두 번째로 증가한 시기에 나타난 공정성의 이슈는 여러 상황이 복합적인 상황에서 일자리 문제가 두드러진다. 비정규직의 정규직 전환은 대기업 정규직 입사를 위해 준비해오는 청년들의 기회를 제한하게 하였다는 공정성의 이슈가 제기된 것이다. 이 시기의 주요 연관어는 '정규직', '일자리', '인국공', '노동시장', '청년들'이 두드러지고, 가치의 차원에서는 '객관성', '투명성', '신뢰성'이 제시되고 있다. 이 시기에 법무부와 검찰총장과 관련된 사건들도 공정성 이슈에 연관되어 보도되었다.

2020년 하반기 두 번째로 공정성 이슈가 주목받은 시기는 공공의대 설립과 관련하여 의사단체와 정부의 대립에서 촉발된 사태가 두드러진다. 주요 연관어로는 '의대생', '국가시험', '보건복지부', '교육부'를 중심으로 '형평성', '투명성', '객관성', '중립성', '전문성', '신뢰성'에 이어 '불공정' 등의 용어 등이 관련되어 있다. 그 외 '법무부 장관', '대통령' 등이 연관어로 나타나고 있다. '청년들'이 연관어로 제시되고 또한 '국민들'도 나타나고 있다.



자료: 빅카인즈 뉴스분석

[그림 2-5] 공정성 보도기사 연관어 분석

지금까지의 언론보도 분석에서 볼 때 한국 사회 공정성과 관련된 이슈에서 두드러지게 나타나는 것은 청년이 제기하는 대학입시와 일자리 문제라고 할 수 있다. 세 번째 시기에 두드러진 의대생도 입시와 전문직이 보장되는 일자리 문제라고 할 수 있다. 한국 사회에서 대학입시와 정규직 일자리는 기회의 공정성과 절차의 공정성 그리고 분배의 공정성이 얽혀 있는 영역이라고 할 수 있다. 특히 투명하고 객관적인 규칙에서 경쟁을 통해 얻을 수 있는 대학 합격과 정규직 취직은 청년세대가 제기하는 공정성의 핵심이라고 할 수 있다.

지난 3년간 언론보도에서 공정성 이슈는 꾸준히 언급되었다. 사회적으로 공정성이 기본 가치의 하나로 자리 잡았다. 언론에서 제기되는 공정성은 현실 비판의 잣대로 자리 매김하고 있다. 그런데 특정한 시기에 특정한 사건이 나타나면 공정성의 이슈는 더욱 주목받고 있다. 언론 분석에서 보듯이 공정성과 관련하여 특정하게 두드러지는 것은 우리 사회의 청년들이 직면하는 대학입시와 취업에 관련된 사항이 연관 지어질 때이다. 여기에는 세대 경험과 기대의 문제, 대학 입학에 따른 졸업장의 가치, 사회적 자원의 한 차원인 일자리와 이중 구조의 노동시장의 현실이 관련되어 있다. 대학과 노동시장은 사회의 불평등 구조를 재생산하게 하는 주요 계기이다. 한국 사회 공정성의 담론은 이러한 이슈를 중심으로 이루어지고 있다.

## 3\_공정성 프레임의 형성

담론은 언론에서 재생산되고 있다. 사회의 각 영역에서 이루어지는 공정성에 관련된다양한 논의는 언론을 통해 해석되고 선별되며 배제되고 특정한 이슈가 강조되고 있다. 그리고 이것은 사회에 대한 이데올로기적인 해석의 틀이 된다. 우리는 이것을 공정성 프레임의 형성4이라고 할 수 있다.

## 1) 공정성 프레임의 배경

공정성에 대한 담론이 최근에 이루어진 것만은 아니다. 공정성에 대한 이슈가 사회 전면에 나서게 되는 배경은 정권이 정치적 지향에서 새로운 계기를 제시하고자 할 때찾을 수 있다. 공정성에 대한 담론이 사회에 두드러지게 등장한 시기는 2010년과 2017년 전후라고 할 수 있다. 2010년은 이명박 정부가 '공정사회'를 새로운 정책적 프레임으로 제시한 시기였고, 2017년은 문재인 정부가 새로운 정부의 시작과 정책방향으로 공정을 제시하는 시점이다.

2010년 전후한 시기에 한국 사회에서는 샌델의 「정의란 무엇인가」가 발간된 시점이었다. 정의에 대한 대중적인 관심이 증가하고 많은 영역에서 이에 대한 토의가 이루어졌다. 학술적인 영역에서도 정의와 관련된 저서들이 많이 출간되어 정의에 대한 사회적인식 수준을 높였다. 이러한 담론의 배경하에 이명박 정부는 새로운 국정 방향과 국정과제에 따른 정책을 추진하게 되었다. 당시에 제시된 '공정사회 5대 추진방향'에는 다섯 가지 기본 영역에서의 공정사회의 목표를 제시하고 있다. 첫째는 공정한 법, 제도운영과 부패 없는 사회이다. 공정성의 문제를 법질서와 부패의 문제에서 찾고 있다. 둘째는 균등한 기회가 보장되는 사회이다. 기회의 문제를 공정성의 영역에서 담고자 하였다. 셋째는 권리가 보장되고 특권이 없는 사회를 제시하였다. 사회적 과정에서 개입되는 여러 특권적인 장치의 문제를 적시하고 있다. 넷째는 건강한 시장경제로 활력있는 사회이다. 경제영역에서 공정거래는 시장경제의 운영과 밀접하게 관련되어 있다. 공정성의 이슈를 건강한 시장경제로 설정하고 있다. 다섯째로는 약자를 배려하고 재기를

<sup>4)</sup> 레이코프는 프레임이란 '세상을 바라보는 방식을 형성하는 구조물'이라 정의하고 있다. 프레임 형성에 대한 설명에 서 공적 담론이 특정 방식으로 이슈를 제기하고 특정한 용어에 의미를 부여하는 현상을 검토하고 있다(George Lakoff, 유나영 옮김, 2015, 「코끼리는 생각하지 마 진보와 보수, 문제는 프레임이다」, 와이즈베리).

지원하는 사회를 제시하였다. 공정성과 관련된 경쟁의 문제와 이를 통해 초래될 수 있는 부작용을 사회적 약자의 지원이라는 항목으로 제시하였다. 이 시기에 공정성 정책의 프레임이 설정된 것을 볼 수 있다. 공정사회론은 국책연구원들의 다양한 공정성 연구에 지원을 받으며 정부 어젠다로 설정하고자 하였다. 이 사항을 목격한 기사에는 청와대의 입장에 관해 설명하고 있다. 5) 양극화, 경기침체, 베이비부머세대의 퇴장, 불공정 인식 확산 등 점증하는 사회적 위협의 트렌드에 대해 새로운 주도권을 설정하는 것이라고 한다.

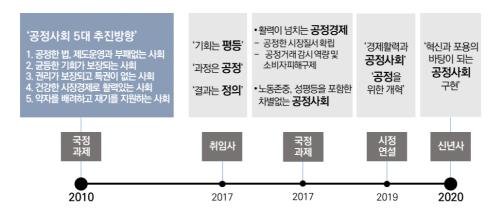
2010년 전후에 제기된 공정성에 관련된 이슈는 사회 저변에 확산되었고, 지속적인 문제영역으로 자리 잡았다. 그런데 공정성 담론에 대한 새로운 계기는 2017년 문재인 정부의 출범에서 찾아진다. 박근혜 대통령의 탄핵으로 인해 조기 대선으로 출발한 문재인 정부는 대통령 취임사에서 '기회는 평등', '과정은 공정', '결과는 정의'로울 것이다는 국정 지향을 제시하였다. 공정성과 관련된 핵심적인 이슈를 간략히 선언하였다. 이러한 문구는 한국 사회에 깊이 각인되었다. 공정성에 관련된 이론적 논의에서 보면 공정성의 세 차원을 제시하였지만, 동시에 공정의 이슈를 과정에 한정하여 협의적인 규정을 하였다.

문재인 대통령의 핵심적인 문구가 사회에 각인되었는데도 불구하고, 그 뒤에 제시한 정부의 국정과제에서는 공정성 이슈가 비중 있게 다뤄지지는 않고 있다. 공정과 관련된 국정과제는 '활력이 넘치는 공정경제'와 '노동존중, 성평등을 포함한 차별 없는 공정사회'에서 발견된다. 그러나 그 이후 공정성의 이슈는 정부 정책 비판의 무기로 활용되었다.

2018년 평창 동계올림픽을 전후하여 시작된 공정성 이슈는 인천공항 비정규직의 정규직화, 비트코인 논란을 거치며 정부 비판의 핵심이 되었다. 이 이를 주도한 층을 2030세대로 규정하는데 이 세대를 공정성에 민감한 세대로 칭하고 있다. 여론에서 지적한 불공정성은 남북 단일 아이스하키팀 구성에서도 나타난다. 정부의 남북 화해 정책에따라 기존 선수들의 선발배제 문제는 선수들의 노력을 배제한다는 이유로 불공정하다는 것이다. 또한 정규직화는 정규직 취업을 준비해온 사람들의 기회를 배제한다는 것이다. 비트코인은 정부의 부당한 개입으로 시장 참여자의 기회를 제한하고 있다는 것을 지적하였다.

<sup>5)</sup> 소종섭, 2010. 10. 4., "청와대, '공정사회' 카드 왜 나왔나", 시사저널.

<sup>6)</sup> 천관율, 2018. 3. 5., "문재인 정부를 흔든 공정의 역습", 시사인 546호.



[그림 2-6] 공정성 정책: 2010년과 2020년의 비교

공정성의 이슈가 사회적으로 주목받은 이후에 정부는 이후 주요 사항에서 공정성을 재차 강조하게 되었다. 2019년 대통령 시정연설에서 제시된 '경제활력과 공정사회', '공정을 위한 개혁'에서 공정성을 강조하였고, 2020년 신년사에서도 '혁신과 포용의 바탕이 되는 공정사회 구현'을 제시하였다.

문재인 정권은 공정성을 지속해서 정부의 지향으로 내세우지만, 사회적 반향은 바로 그 공정성 개념으로 문재인 정부와 정책을 비판하고 있다. 그리고 더 나아가 한국 사회에 대한 비판의 핵심적인 이슈가 되고 있다. 이러한 괴리가 나타나는 상황은 공정성 개념의 특성에서 찾아진다. 공정성을 추구하는 정책은 정부와 사회의 여러 여건을 고려하는 합리적 사유의 구성물이다. 공정성을 추구하는 사회의 여러 제약 속에서 정책수단의 적절성과 정책 목표의 달성 가능성 등이 고려되어야 한다. 그러나 대중적인 감각은 '정의감'의 감성적 반응에 기초하고 있다. '불공정하다'라는 감성이 합리적 논리를 멀리하게 된다. 공정성 이슈와 관련된 평행선이 논리와 감성의 차원에서 나타난다. 정부의 정책 방향과 이에 대한 비판 그리고 더 나아가 한국 사회에 대한 비판이 공정성 담론의 배경이 되었다.

## 2) 공정성 담론의 프레임

최근의 한국 사회에서 2030세대 또는 청년세대가 제기하는 공정성 담론은 능력주의를 중심으로 프레임이 설정되어 있다. 공정성과 관련된 다양한 개념은 실질적으로 배제되고, 개인의 능력으로 시장에서의 자유로운 경쟁을 통해 성과를 내고 이에 따른 보상이 이루어지는 것을 공정함의 기준으로 간주하고 있다. 이러한 기준에 어긋나는 경우에는 '불공정하다' 또는 '공정성에 문제가 있다'로 프레임의 경계가 설정된다.

능력주의(Meritocracy)라는 용어는 마이클 영이 1950년대 후반에 영국 사회의 전망에 관한 가상적인 보고서에서 언급하면서 부정적인 의미로 사용되었다.7) 그 후 사회학 분야에서 현대 산업사회의 이론적 논의에서 신분을 뛰어넘는 새로운 사회조직 원리로 거론되면서 오히려 긍정적인 의미로 받아들여지게 되었다. 신자유주의의 물결이전 세계적으로 나타날 때 능력주의는 자유 경쟁과 성과에 따른 보상이라는 면이 강조되었다.

마이클 영(2020)은 가상적인 영국 사회의 변화를 보는데 '지능(IQ) + 노력(Effort) = 능력'이라고 보면서 능력에 의한 지배가 되는 과정을 회의적으로 보고 있다. 그는 능력주의에서 계급불평등이 개인화되고 교육제도가 기회균등을 확장하면서 개인의 능력을 중시하는 과정을 제시하고 있다. 개인의 능력을 중심으로 엘리트 집단이 형성된다고보고 있다. 엘리트 집단에서는 가족적 지원을 통해 엘리트를 세습화하는 계기를 만들고, 지능에 따라 능력이 결정되기에 지능분포와 권력분포가 관련되는 과정을 언급한다. 즉 생물학적인 지능, 가족적 지원은 교육과정에서 나타난 성과를 바탕으로 능력주의로 포장되어 엘리트를 형성하고 엘리트 세습화가 이루어진다고 본다. 계급적인 불평등 사회였던 영국은 능력주의를 통해서 능력신분제로 오히려 불평등을 정당화하는 이데올로기가 되었다고 본다.

마이클 영이 제시하는 가상적인 능력주의 시나리오는 한국 사회에서 공정성 담론의 구성 요소를 그대로 보여준다. 공정성은 기회가 균등하게 열려 있고 자유로운 경쟁에서 개인의 노력으로 나타난 성과에 따른 보상이라는 능력주의와 일관성을 갖고 있다. 이러한 능력주의에는 기회 균등에 대한 사회적 평등을 강조하고 시장에서의 경쟁과 같이 개인들 간의 평등한 조건에서의 자유로운 경쟁과 공정한 경쟁을 강조한다. 성과주의와 업적주의로 나타나는 결과의 불평등은 능력주의에 따라 정당화된다. 이 과정에서 경쟁

<sup>7)</sup> Michael Young, 유강은 옮김, 2020, 「능력주의 Meritocracy」, 이매진.

과정을 왜곡하거나 결과의 불평등을 완화하고자 하는 사회적 개입의 경우 불공정한 것으로 간주한다(Michael Young, 2020).

이러한 공정성과 능력주의의 담론은 대학입시와 취업시장에 집중된다. 대학입시에서 학생부종합전형과 같이 주관적 요인과 가족적 지원이 가능한 분야는 기회의 공정성을 훼손하여 불공정하다고 보고 있다. 수능시험을 통한 정시모집 그리고 투명한 규칙에서 공개시험을 치르는 공개채용을 중심으로 하는 대기업이나 공무원 시험이 그 어떤 채용 방식보다 공정하다고 보고 있다. 그래서 얻은 좋은 대학의 합격과 정규직 일자리의 배 정은 개인의 노력과 공정한 경쟁에서 얻은 성과이며, 그로 인한 차별적인 보상은 당연 한 것으로 본다.



[그림 2-7] 기회의 형평성과 능력주의

공정성 담론에서 공정성에 문제를 제기하는 것은 주로 2가지 차원에서 이루어지고 있다. 하나는 기회의 공정성 차원인데 여기서는 '세습적 능력본위제'의 문제이고 다른 하나는 결과의 불평등 문제이다. 교육과정의 성과를 능력으로 볼 때 이를 통한 계층적 상승에는 좋은 교육을 받을 기회를 사재기하거나 이미 기회의 불평등 상황에서 불평등한 계층구조가 재생산되는 경향을 보인다. 8) 다른 하나는 결과의 불평등을 초래하는

<sup>8)</sup> Richard Reeves(2019)는 미국의 상위 20% 중산층이 불공정한 기회사재기를 통해 불평등 구조를 유지하는 방식을 밝히고 있다. 조귀동(2020)은 한국사회에서 20대가 경험하는 다중의 불평등을 설명하고 있다. 교육제도와 노동시장

능력주의로 인해 이는 잘못된 공정성 담론이라고 한다. 능력주의가 공정성 담론을 주도하면 공정성 담론은 불평등 구조를 고착화하는 이데올로기 역할을 하기에 청년세대가 제기하는 공정성 담론은 잘못되었다고 비판한다. 전자는 공정성이 이루어지기 어려운 사회적 경향을 비판하면서 공정성의 가치를 다시 내세운다면 후자는 공정성 논의가잘못 적용되고 있다고 비판한다. 능력주의를 풍자한 마이클 영의 경우는 공정성의 문제를 제기하지는 않았지만, 능력주의를 평등성의 가치에서 비판하는 면에서 두 번째논의에 가까이 있다.

공정성 담론에서는 공정성 가치를 담지하 공정성을 훼손하는 여러 현실 상황을 비판하며 공정성 가치를 내세우는 논의의 장이 있다면, 다른 한 편에서는 공정성 논의가 현실의 불평등을 정당화하고 잘못된 비판을 제기한다는 논의의 장이의 같이 어우러져 있다.

## 3) 공정성 담론의 확장

한국사회의 공정성 담론은 문제 설정과 해결을 모색하기보다는 '포스트트루스' 정치에서 진영논리를 강화하면서 일방적인 논의가 이루어지는 장으로 변화하고 있다. 포스트트루스(Post-Truth)는 리 매킨타이어10)가 미국의 정치 현실에 대해 탈진실이 정치적 우위를 공고히 하는 기제를 해명하고자 하는 차원에서 제시하는 개념인데, 한국사회에서도 이러한 경향이 나타나고 있음을 보게 된다. 탈진실에서 주목되는 사항은 여론 형성 때 객관적 사실보다 개인적인 신념과 감정에 호소하는 것이 더 큰 영향력을 발휘하는 현상이다. 담론은 '우리 편', '네 편'의 진영논리로 전환되어 여기에서는 믿음을 형성하는 데 사실보다는 감정에 호소하고, 지식보다는 의견이 중시되고 있다. 사실에 대한 논리를 제시하면 대안적 사실을 주장하여 논리를 부정하고 이를 통해 정치적 이득을 취하고자 한다. 상대방에 대해 '가짜 뉴스'라고 하면서 부정을 하고 정치적 성과를 과장한다(Lee McIntyre, 2018).

한국 사회에서 나타난 공정성 담론의 프레임은 '공정하지 않다' 또는 'Unfair'를 선언하면서 감정적인 호소를 하고 있다. 그리고 양분법적인 논의와 특정 부분에 대한 선택적 공정성을 강조해 논의를 강화하고 있다. 공정성 프레임에서는 '공정한 출발'과 '공

에서 겪는 20대의 불평등 상황을 보면서 세습중산층 사회가 되는 현실을 설명한다.

<sup>9)</sup> 앞서 공정성 이슈가 제기된 공공의대 설립에 대한 논쟁에서 이러한 경향을 보인다. 의대생들의 공정성 문제 제기에 대해 이를 비판하는 것은 의사들의 기득권 옹호로 보는 경향이 있다. 또한, 소위 명문대생들이 제기하는 대학입시의 공정성 이슈 역시 기득권 옹호로 보는 경향이 있다.

<sup>10)</sup> Lee McIntyre, 김재경 옮김, 2018, 「포스트트루스」, 두리반.

정한 경쟁'을 이슈화하고 기회와 불평등 문제를 제기한다. 또한 사회적 과정에서 정부의 개입과 관리의 문제를 제기하면서 자유시장 경제의 경쟁 상황을 이상화한다.

공정성을 강조하는 청년세대에 대해 공정성 담론은 세대 담론의 프레임으로 확장된다. 세대 프레임은 기성세대의 기득권에 대한 비판에서 담론이 형성되지만 동시에 기성세대의 청년세대에 대한 비판의 우리 편 네 편의 형상으로 나타난다. 시험경쟁 개인주의에 매몰되었다는 기성세대의 비판에서 '20대 개새끼'라는 저열한 표현이 난무하며, 이러한 기성세대의 가치관과 태도에 대해 '꼰대 계몽주의'라고 비하한다. 2030세대를 '공정세대'로 바라보기도 한다. 이 세대는 2016년을 전후하여 박근혜 탄핵까지 '촛불혁명'을 경험하면서 공정을 앞세우고 현실에 분노한 세대라고 한다. 그리고 부모세대보다 가난할 것이라는 인식에서 한국사회의 분배정의에 민감하다고 한다. 그런데 기성세대 특히 '586세대'는 현재의 한국 사회를 만들었고 불평등한 구조에서 기득권을 행사하는 세대라고 규정한다. 11) 공정의 가치를 제기하는 청년세대는 기성세대를 대립적인 구도에서 보고 있다. 부정, 부패, 편법, 부도덕, 비리에서 위선적인 행태로 선민의식을 앞세운다고 보고 있다. 이러한 인식과 감정적인 용어의 대립에서 공정성 담론은 집단주의의 문제, 지위세습의 문제와 지위배분, 계층이동성과 관련된 한국 사회의 불평등 구조에 대한 전면적인 비판으로 나아간다.

공정성 담론은 정치적 지향에 따른 논의에서 이념 담론의 프레임으로 전환 확산하기도한다. 진보와 보수의 이념적인 대립에서 정치권의 무능과 위선이 강조되고 사회 경제적 자원의 세습과 불공정 논의로 대립한다. 한 편에서는 연대주의와 개입주의의 필요성을 강조하고 다른 한 편에서는 신자유주의 경쟁의 사회적 적용의 정당성을 제시한다. 공정성의 논의에서는 분배의 공정성을 강조하기도 하고 반면에 과정의 공정성을 더 중요하게 여기기도 한다.

<sup>11)</sup> 오종택 외 7인, 2020, 「586이라는 이름의 어른들」, Freedom&Wisdom; 이철승, 2019, 「불평등의 세대」, 문학과 지성사.

## 세대 프레임 - 기득권 청년세대 vs 기성세대

- 시험경쟁 개인주의
- 20대 개새끼론 : 꼰대계몽주의
- 집단주의, 지위세습의 문제, 지위배분, 계층이동성 문제

## 이념 프레임 - 정치적지향 진보 vs 보수

- 무능과 위선: 세습과 불공정
- 연대주의, 개입주의 : 신자유주의 경쟁
- 분배의 공정성: 과정의 공정성

#### [그림 2-8] 공정성 프레임 형성

이제 공정성의 담론은 공정성 가치의 지향을 의미하는 것이 아니라 공정성에 대한 다른 입장과 해석의 대립으로 나의 공정성과 너의 공정성 문제로 전환된다. 포스트트루스 개념은 공정성에서 탈진실의 시대가 왔음을 제시하고 있다. 공정성의 가치는 다원주의적이고 상대적인 가치로 전환되고 더 나아가 탈진실화되면서 '가짜 뉴스'의 한 형태로 자리 잡게 된다. 공정성의 가치는 감정적인 호소에서 불만과 분노로 표현된다. 앞서 정의의 개념에 관련된 논의에서 정의감(Sense of Justice)이 정의의 개념을 규정 짓는다고 하였다. 이때 정의감은 한 사회구성원이 공감하는 도덕적인 감정에 뿌리내리고 있다. 그러나 탈진실의 시대의 공정성은 특정 사회세력에 대한 감정적 호소와 편나누기 때문에 파편화된 가치로 남아 있게 되었다. 정치적 또는 사회적 사건이나 사태가 발생하면 공정성 가치는 다시 부상하고 언론에서 계속 비판의 무기로 활용되면서 공정성 담론의 프레임이 형성된다.

공정성 담론에서 다음으로 공정성 도시지표체계와 시민인식조사의 주요 근거를 확인할 수 있다. 공정성 담론은 편향되게 나타나고 있지만, 그 기본을 형성하는 의미를 보게 된다. 공정도시 지표체계는 공정성의 세 차원인 기회, 과정(절차), 결과(분배)에서 틀이 설정될 수 있다. 그리고 시민들의 인식조사는 공정성 가치에 전제된 정의감 (Sense of Justice)을 발견하게 된다. 지표체계에서는 사회적 과정과 구조에서 각 영역을 대표하는 지표를 점검할 것이고, 인식조사의 결과는 시민들의 정의감이 사회의각 분야에 대해 어떻게 표출되는가를 보고자 한다.



1\_공정성 도시지표의 필요성과 목적 2\_서울 공정도시지표 제안 3\_서울 공정도시지표 구성 4\_요약과 시사점

# 03. 서울의 공정도시지표 체계

## 1 공정성 도시지표의 필요성과 목적

서울의 공정도시지표를 구성하기 위해 공정도시의 개념 및 필요 요건들에 관한 이론적 인 논의 그리고 실증연구를 살펴보고자 한다. 해외의 경우 공정성 개념의 이론적 논의가 아닌, 공정한 사회를 중점적으로 연구한 사례가 많지 않은 데 비해 국내는 공정성관련 연구들이 비교적 많은 편이다. 그러나 국내 공정성 연구 역시 전반적으로 개념을둘러싼 이론적 논의와 인식조사 연구가 대다수이고, 사회의 공정성 현황을 객관적으로진단하거나 측정하기 위한 구체적인 선행연구들이 거의 없었다. 기존의 연구들은 공정사회의 개념이나 공정사회를 실현하기 위한 요건에 대하여 체계적인 분석이 이루어진경우가 많지 않고 현황 설명에 그치거나, 공정사회를 특정 부문에 국한하여 특정 부문에서 나타나는 공정성의 문제, 불공정성의 원인 등을 살펴보는 데 그치는 경우가 많았다(박명호, 2011).

그런 의미에서 박명호(2011) 연구는 공정성의 다각적인 측면에서 총괄적 지표를 다루고자 했다는 점에서 의의가 있다. 박명호(2011)는 공정사회의 지표를 사전적 공정성 및 사후적 공정성이라는 측면에서 접근하여 절차적 공정성과 결과적 공정성으로 구분하고 있다. 2개 영역 5개 하위범주로 구성하고 World Bank의 Governance Indicator, OECD 통계자료들을 통해 국제 비교 결과를 도출해 국제사회에서 한국의 위상을 객관적으로 파악하고자 시도했다.12)

최근 들어 공정성 이슈가 세대문제와 결합하여 나타나는 경향이 있다. 유럽연합 세대 재단의 세대 간 공정성 지표는 경제적 이슈를 중심으로 발전해 온 기존의 세대 간 형평성 논의를 넘어 청년들의 삶을 다양한 관점에서 분석하고자 했다(European Union

<sup>12)</sup> 박명호 외 4인, 2011, "한국 경제·사회 선진화의 조건(Ⅲ): 공정사회지표", 경제인문사회연구회

Intergenerational Foundation, 2018). 경제적 웰빙, 건강 웰빙, 관계 웰빙, 개인적환경 웰빙, 가족 웰빙 5개의 분야로 나누고 주거비용, 정부부채, 연금지출, 교육지출, 노인의료지출, 청년실업, 정치참여, 소득, 환경영향, 인구구성, 고등교육, 연구개발지출, 빈곤과 사회배제의 지표로 구성하였다.

서울시 청년청에서도 격차, 불평등이 세대 간 기회의 불균형을 일으키는 전제 조건으로 보고 이를 측정하기 위한 지표개발 연구를 실시했다. 세대균형지표(2019)는 경제적 자립, 일과 교육, 참여, 인구와 가족, 사회적 탄력성 등 6개 분야로 구분해 핵심지표 20개를 선정했다. 이 지표의 특징은 객관적 지표와 인식지표로 구성하여 세대 간 불균형 상태를 보여주고자 했다는 점이다.

현재 국내외적으로 고려되고 있는 지속가능발전목표(SDG)와의 연계선상에서 SDG의목표 16-3이 "ensure equal access to justice for all"로 국내·국제적 차원에서 법치를 증진하여 정의에 대한 평등한 접근을 모두에게 보장하는 것을 추구하고 있다.13)이러한 국제 흐름에 맞춰 서울의 공정성 도시지표를 구축하여 지속적으로 서울의 위상을 점검하고 정책에 반영하는 것이 필요하다고 본다.

그동안 서울 도시사회의 공정성을 진단하여 한국사회에서의 서울의 위상을 확인함으로써 공정사회를 실현하기 위한 서울의 정책 전략을 구체적으로 제시하기에는 한계가 있었다.

이 연구에서는 공정사회를 만들기 위해 필요한 요건들을 기회 공정성, 과정 공정성, 결과 공정성이라는 측면에서 살펴보고 개별적 요건들을 지표로 설정하여 공정한 도시 실현 정도를 의미하는 공정도시지표를 제안하고자 한다. 이 지표를 토대로 체계적인 분석을 통해 도출된 결과를 가지고 서울의 공정사회 위상을 살펴보고 객관적으로 파악하여 공정사회를 실현하기 위한 정책 대안을 구체적으로 제시할 수 있을 것이다.

<sup>13)</sup> 지속가능발전포털 http://ncsd.go.kr/

## 2\_서울 공정도시지표 제안

서울 도시사회의 특성을 반영한 공정성 지표를 개발해 서울의 공정사회 현주소를 확인 하고자 한다. 공정성 지표 구축을 위해 선행연구 검토, 전문가 의견수렴, 설문조사, 데이터 수집과 통계데이터 처리 등을 거쳐 서울이 공정사회를 구현하는 데 필요한 요건 들을 최종 지표로 선정하였다.

지표는 현황조사와 실태조사 관련 통계를 통해서 가능한 지표를 구성하였으며, 서울의 공정성 수준을 객관적으로 이해하고 측정하는 수준에서 조사 진행되었다. 이외에도 시민들의 공정성 인식과 태도를 판단하기 위해 별도로 온라인 설문조사를 실시하여 필요 항목은 지표에 포함했다.

#### 문헌 연구

- 공정성 개념 연구, 공정성 관련 인식조사, 지표 연구 등 선행연구 검토

#### 전문가 의견수렴

- 자문회의를 통한 이론적 개념과 틀 구성 - 지표체계 영역 및
- 지표선정 검토 - 설문조사 관련 의견 수렴

### 지표체계 구축

- 공정성 개념과 연구방향에 따른 영역 구축
- 전문가 검토를 통해 영역별 지표 선정

#### 설문조사

- 공정성 인식조사 실시
- 서울거주 만 19세 이상 성인 남녀 1,000명 대상 온라인 조사
- 2020년 11월

#### 지표 결과 분석

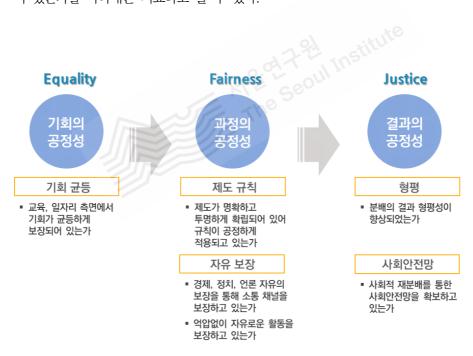
- 지표 체계에 따른 통계데이터 수집 및 분석
- 지표 구성 현황 제시
- 지표 체계의 의미와 개선점, 시사점 등 도출

[그림 3-1] 지표 구축과정

하지만 지표 영역 간 구분이 명확하지 않으며, 서울시의 지표값 추출이 어렵거나 연도 별 추이를 분석하기 불가능한 지표들이 존재한다는 한계가 있다. 서울과 전국의 비교, 서울의 변화추이를 중심으로 살펴보고자 노력했으나, 지표 도출이 어려운 경우 전국단 위 조사결과를 포함하여 최대한 서울의 현 상황을 추정, 진단하고자 하였다. 이 연구에서는 지표체계를 제안하고, 지표 구성 현황을 보여주는 데 의의를 두고 있다.

기존 연구는 주로 공정성 개념을 규정하고 그에 따른 인식조사의 결과를 제시하였다 면, 이 연구에서는 객관적 지표와 주관적 인식으로 구성된 체계적 접근을 시도하였다. 서울 공정도시지표는 행정 및 조사의 통계자료에 기반을 둔 지표와 이 연구를 위해 직접 수행한 인식조사 결과에 기반을 둔 지표로 구성하여 공정사회의 현 상태와 이에 대한 주관적 의식 사이의 불균형 등을 확인할 수 있게 하였다. 이러한 공정성 도시지표 체계를 통해 지속적으로 서울의 '공정도시'를 위한 정책 방향 점검이 필요하다. 공정도 시지표는 도시사회의 공정성 관련 현황과 공정성에 대한 인식을 통해 서울시의 공정성수준을 측정하고 평가하기 위한 도구이다. 이를 통해 도시의 공정성을 위한 필요 요소들을 판단하고 관련 정책을 개발할 수 있을 것이다.

2장의 이론적 검토를 토대로 서울공정도시지표는 크게 기회의 공정성, 과정의 공정성, 결과의 공정성으로 구성하였다. 기회의 공정성은 공정성의 기회균등을 의미하며 주로 교육, 일자리 측면에서 기회가 균등하게 보장되어 있는지를 포함하고 있다. 과정의 공정성은 공정성을 위한 절차적 차원에서 제도 규칙과 자유보장을 포함하고 있다. 제도가 명확하고 투명하게 확립되어 있어 규칙이 공정하게 적용되고 있는지, 경제, 정치, 언론 자유의 보장을 통해 소통채널을 보장하고 있는지를 중심으로 지표를 구성했다. 마지막으로 결과의 공정성은 분배의 결과 형평성이 향상되었는지, 사회적 재분배를 통한 사회안전망을 확보하고 있는지를 보고자 한다. 기회의 공정성과 과정의 공정성이 사전적 의미의 공정성이라면, 결과의 공정성은 사후적으로 공정성이 얼마나 잘 보장되어 있는가를 나타내는 지표라고 볼 수 있다.



[그림 3-2] 서울 공정도시지표의 구성

기회의 공정성, 과정의 공정성, 결과의 공정성 3개의 대분류와 기회균등, 제도 규칙, 자유 보장, 형평, 사회안전망 5개 영역으로 구분하고, 총 37개의 관련 지표로 구성하였다. 공정도시지표의 세부적인 구성 체계는 [표 3-1]과 같다.

공정한 사회를 위한 기회 공정성이 잘 갖춰져 있는지를 측정하기 위해 교육의 기회균 등 지표로 교육재정 수준을 파악할 수 있는 GDP 대비 공교육비 비율, 학생 1인당 공교육비, 교육비 부담도, 교육참여 수준을 파악할 수 있는 고등교육 이수율, 교육단계별 성인 고용률을 구성하였고, 일자리의 기회균등 지표로 고용률, 성별 고용 격차, 연령별 고용 격차, 비정규직근로자 비율을 그리고 이러한 교육 및 일자리 기회의 공정성에 대한 인식을 지표로 제안하고자 한다.

과정의 공정성에서는 제도 규칙의 명확성, 투명성과 이를 운영하는 정부역량, 정치·언론 등에서의 자유보장을 살펴볼 수 있다. 제도 규칙 영역에서는 법치주의지수, 공공청렴지수, 정부 신뢰도, 법 집행의 공정성 인식을, 자유 보장 영역에서는 투표율, 사회단체 참여율, 정치적 역량감, 정치와 사회참여 공정성 인식, 언론자유지수, 언론 보도 공정성 인식을 해당 지표로 구축하였다.

결과의 공정성은 크게 형평과 사회안전망 2개의 영역으로 구분하였다. 형평의 해당지 표로는 고용, 소득, 자산, 사회 등에서의 형평성을 알아볼 수 있는 성별 임금 격차율, 여성 전문 관리직 종사자 비율, 지니계수, 소득5분위배율, 소득 만족도, 소득 공정성인식, 자가점유비율, 연소득 대비 주택가격 비율, 삶의 만족도, 소수자에 대한 포용 정도를 들 수 있다. 복지와 보건 분야 등에서 사회안전망이 구축되어 있는지를 측정하기위해 국민기초생활보장수급자 수, 사회복지재정 비중과 복지혜택에 대한 공정성인식,인구 천 명당 병상·의사 수, 미충족 의료율, 건강과 의료서비스 접근성의 공정성인식,그리고 계층이동 가능성을 지표로 제안하고자 한다.

## [표 3-1] 서울 공정도시지표 체계

대분류	영역	지표	구분*
		- GDP 대비 공교육비 비율	통계
		- 학생 1인당 공교육비	통계
		- 교육비 부담도	통계
		- 고등교육 이수율	통계
기회의	기회 균등	- 교육단계별 성인 고용률	통계
공정성	(10)	- 고용률	통계
		- 성별 고용 격차	통계
		- 연령별 고용 격차	통계
		- 비정규직근로자 비율	통계
		- 교육 및 일자리 기회 공정성 인식	자체조사
		- 법치주의지수	통계
	제도 규칙	- 공공청렴지수	통계
	(4)	- 정부 신뢰도	통계
		- 법집행의 공정성 인식	자체조사
과정의		- 투표율	통계
공정성	자유 보장 (6)	- 사회단체 참여율	통계
		- 정치적 역량감	통계
		- 정치와 사회 참여 공정성 인식	자체조사
		- 언론자유지수	통계
		- 언론 보도 공정성 인식	자체조사
		- 성별 임금 격차율	통계
		- 여성 전문·관리직 종사자 비율	통계
	-11/17	- 지니계수	통계
		- 소득5분위배율	통계
	형평	- 소득 만족도	통계
	(10)	- 소득 공정성 인식	자체조사
		- 자가점유비율	통계
결과의		- 연소득 대비 주택가격 비율(PIR)	통계
결과의 공정성		- 삶의 만족도	통계
000		- 소수자에 대한 포용 정도	자체조사
		- 국민기초생활보장수급자 수	통계
		- 사회복지재정 비중	통계
	사회안전망	- 복지혜택 공정성 인식	자체조사
	(7)	- 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

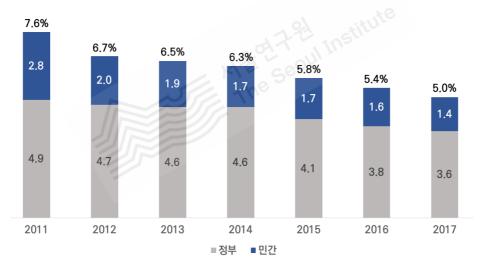
## 3\_서울 공정도시지표 구성

## 1) 기회의 공정성

## (1) 기회균등

#### GDP 대비 공교육비 비율

공교육비<sup>14)</sup>는 정부 및 민간이 공교육 내에서 이루어지는 모든 교육 및 관련 행정지원을 위하여 지출하는 비용<sup>15)</sup>이다. 공교육비 현황을 통해 우리나라의 교육재정 수준을살펴볼 수 있다. 2017년 기준<sup>16)</sup> 우리나라 초·중등교육 및 고등교육을 포함한 전체 교육단계의 GDP 대비 공교육비는 5.0%로 OECD 평균인 4.9%보다 높았다. 공교육비가운데 정부재원은 3.6%로 OECD 평균 대비 0.5%p 낮았으며, 민간재원은 1.4%로 OECD 평균 대비 0.6%p 높게 나타났다. OECD 평균과 비교하여 민간부담이 클 것으로 추정된다.



주: GDP 대비 공교육비 비율 = (정부재원+민간재원+해외재원 공교육비)/GDP

자료: OECD, 각 연도, 「OECD Education at a Glance」.

[그림 3-3] 우리나라 GDP 대비 공교육비 비율(정부 및 민간재원)

<sup>14)</sup> 공교육비는 총교육비에서 학부모가 학교 외 교육, 즉 사교육에 지출하는 비용을 제외한 비용으로, 주로 정부 및 민간이 공교육 내에서 이루어지는 모든 교육 및 관련 행정지원을 위하여 지출하는 비용

<sup>15)</sup> 정부 부담은 정부가 교육기관에 직접 지출한 금액과 학생·가계 지원금, 민간 이전금 등으로 구성되며 민간 부담은 학원 등 사교육비를 제외하고 등록금 등 학비와 발전기금 등 기부금, 기타 민간의 교육 부담금 등으로 구성

<sup>16)</sup> OECD의 「Education at a Glance」의 공교육비 자료는 발표연도보다 3년 전 자료를 공개

우리나라의 공교육비 중 정부지출과 민간지출의 상대적 비율을 추가로 살펴보면, 정부지출의 상대적 비율은 72.1%로, 전년 대비 1.6%p 증가하였다. 그러나 아직 전반적으로 정부지출은 OECD 평균에 미치지 못하며, 민간지출은 OECD 평균보다 높게 나타나고 있다. 특히 대학교 등의 고등교육 과정에서 민간지출 비율이 OECD 평균의 2배에 달하는 특성을 보이고 있다.

[표 3-2] 공교육비 정부·민간지출의 상대적 비율(최종재원 기준\*)

(단위: %)

	- 1	초등학교	·고등학교	고등	교육	전체		
	구분	정부	민간	정부	민간	정부	민간	
	한국	87.3	12.7	38.1	61.9	72.1	27.9	
2017	(증감)	<b>▲</b> 1.2	<b>▼</b> 1.2	▲0.6	<b>▼</b> 0.6	<b>▲</b> 1.6	<b>▼</b> 1.6	
	OECD 평균	90.1	9.7	68.2	28.6	83.0	15.9	
2016	한국	86.2	13.8	37.6	62.4	70.5	29.5	
2016	OECD 평균	90.0	10.0	66.1	31.8	82.7	16.5	

- 주 1: 정부지출 비율 = 정부재원 중 교육기관 직접 지출비/정부·가계·기타 민간·해외 교육기관 직접 지출비
- 주 2: 민간지출 비율 = (가계재원 중 교육기관 직접 지출비+기타 민간재원 중 교육기관 직접 지출비) /정부·가계·기타 민간·해외 교육기관 직접 지출비
- 주 3: 정부의 등록금과 학자금 지원금을 재원의 출처에 근거하여 정부부담에 포함하여 산출하는 방식(초기 재원), 해당 금액을 최종지출이 이루어지는 민간부담으로 간주하여 산출하는 방식(최종재원)이 있음

자료: OECD, 각 연도, 「OECD Education at a Glance」.

#### 학생 1인당 공교육비

학생 1인당 공교육비 비율은 한 해 동안 국공립·사립 교육기관에서 지출한 공교육비<sup>17)</sup>를 학생 수로 나누어 산출하며, 교육에 투자된 재정과 인적자원을 나타내는 대표적인 지표라 할 수 있다. 교육서비스의 수혜자 입장에서 학생들이 어느 정도로 질 높은 교육서비스를 제공받고 있는지 보여준다. 2017년 우리나라의 학생 1인당 공교육비 지출액은 \$11,981로 전년보다 \$664(6%†) 증가했으며, OECD 평균보다 높았다. 초·중등교육은 OECD 평균보다 높았고 고등교육은 OECD 평균보다 낮았으나, 모든 교육단계에서 전년 대비 증가세를 보여 공교육에 투자되는 비용이 증가했음을 알 수 있다.

<sup>17)</sup> 공교육비는 공교육(학교교육)내에서 이루어지는 모든 교육 및 관련 행정지원을 위하여 지출하는 비용으로 정부가 교육기관에 직접 지출한 총액, 가계·학생이 교육기관에 직접 지출한 총액, 기타 민간(사기업체, 종교단계, 민간 개인, 기타 비영리조직 등) 및 해외기금이 교육기관에 직접 지출한 총액이 모두 포함

[표 3-3] 학생 1인당 공교육비 지출액(2017년 회계연도 기준)

(단위: \$)

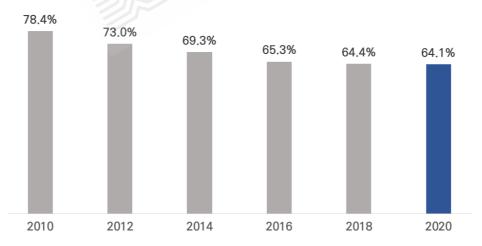
					(ΕΠ: Ψ)
	구분	초등교육	중등교육	고등교육	전체
	한국	11,702	13,579	10,633	11,981
2017	(변화)	<b>▲</b> 673	<b>▲</b> 1,210	<b>▲</b> 147	<b>▲</b> 664
	OECD 평균	9,090	10,547	16,327	11,231
2016	한국	11,029	12,370	10,486	11,318
	OECD 평균	8,470	9,968	15,556	10,502

주: 학생 1인당 공교육비 지출액 = ((교육기관 직접 투자비)/학생 수)/PPP

자료: 교육부, 2020. 9. 7., 「OECD 교육지표 2020」 결과 발표; OECD, 각 연도, 「OECD Education at a Glance」.

## 교육비 부담도

교육비 부담도는 학생 자녀를 둔 가구주 중 자녀 교육비가 소득에 비해 부담스럽다고 생각하는 비율로 교육지출에 대한 체감 수준을 보여준다. 부담도가 클수록 교육비 지출에 따른 가구의 삶의 질 저하와 교육 기회의 형평성 문제가 발생하여 계층 간 교육격차가 심화될 수 있다. 통계청 사회조사에 따르면 2010년 78.4%에서 2020년 64.1%로 꾸준히 하락세를 보이고 있어 교육비 부담도가 과거에 비해 점차 개선되고 있다. 그러나 여전히 지역적 차이는 나타나고 있으며, 특히 40~50대 가구주의 부담이 다른 연령대에 비해 높은 것을 알 수 있다.



자료: 통계청, 각 연도, 「사회조사」.

[그림 3-4] 우리나라 교육비 부담도

#### [표 3-4] 우리나라 교육비 부담도

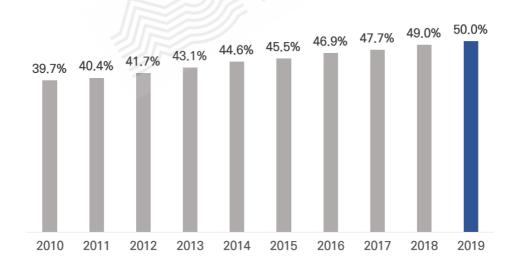
(단위: %)

		2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020
전체		79.8	78.4	73	69.3	65.3	64.4	64.1
TICH	동부	80.5	78.7	73.7	70.4	65.9	65.4	65.3
지역	읍면부	75.9	76.6	68.6	62	61.1	58.2	56.2
	30~39세	71.9	72.5	63.8	61.6	56.9	55.9	56.5
기구조 연경	40~49세	82.7	79.8	73.3	68.7	67.2	66.5	64.4
가구주 연령	50~59세	82.7	79.8	76.7	73.4	65.1	64.1	66.9
	60세 이상	74.9	75.4	77.4	70.4	64.1	65.1	59.6

주: 교육비 부담도는 학생 자녀를 둔 30세 이상의 가구주 중 소득에 비해 자녀 교육비가 가정 경제에 얼마나 부담되는지에 대해 '매우 부담스럽다' 또는 '약간 부담스럽다'라고 응답한 사람들의 비율자료: 통계청, 각 연도,「사회조사」.

#### 고등교육 이수율

고등교육 이수율은 25~64세 인구 중 고등교육 이수자의 비율로 대학을 졸업한 인구의 비율이 높다는 것은 고등교육에의 접근성이 높다는 것, 즉 충분한 교육 기회를 의미한다. 우리나라 고등교육 이수율은 2000년 39.7%에서 2019년에는 50.0%로 꾸준히증가해 왔으며, OECD 평균인 39.6%보다 높은 것으로 확인됐다.



자료: 교육부, 2020. 9. 7.,「OECD 교육지표 2020」결과 발표; OECD, 각 연도,「OECD Education at a Glance」.

[그림 3-5] 우리나라 고등교육 이수율

#### 교육단계별 성인 고용률

2019년 기준 우리나라 성인(25~64세)의 교육단계별 고용률을 보면, 초등교육 이수 미만부터 대학원 졸업까지를 포함한 전체 교육단계의 고용률은 평균 74.0%로 OECD 평균인 76.9%보다 낮은 것으로 나타났다. 교육단계별로 보면 고등학교 졸업자의 고용률은 72.2%로 전년 대비 0.2%p 감소하였고, 고등교육 단계에 해당하는 전문대학과 대학 졸업자는 77%로 전년 대비 각각 0.04%p, 0.3%p 증가하였다. 학력수준에 따른 고용 격차가 더 벌어졌다고 볼 수 있다.

[표 3-5] 우리나라 교육단계별 성인의 고용률

(단위: %, %p)

	구분	성인(25~64세)							
	TE	고등학교	전문대학	대학	전체 교육단계*				
	한국	72.2	77.0	77.0	74.0				
2019	(변화)	<b>▼</b> 0.2	▲0(0.04)	▲0.3	<b>▼</b> 0.1				
	OECD 평균	76.3	81.9	84.3	76.9				
2010	한국	72.4	77.0	76.7	74.1				
2018	OECD 평균	76.1	81.6	84.2	76.7				

주: 고용률 = 취업자 수/생산가능인구 수(경제활동인구 수+비경제활동인구 수)

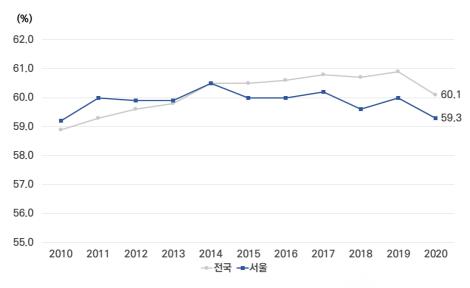
자료: 교육부, 2020. 9. 7., 「OECD 교육지표 2020」 결과 발표; OECD, 2020. Education at a Glance: Education Indicators; 통계청, 「경제활동인구조사」.

#### 고용률

고용률은 15세 이상 생산가능인구 중 취업한 사람들의 비율, 즉 얼마나 많은 사람들이 실제 취업해 있는지 실질적인 고용창출능력을 파악하는 지표<sup>18)</sup>이다. 통계청의 경제활동인구조사에 따르면 우리나라 고용률은 2010년 58.9%에서 2019년 60.9%까지 약한증가추세를 보이다가 2020년 60.1%로 전년 대비 0.8%p 감소했다. 서울시 고용률은 전반적으로 정체되어 있는 가운데 2014년을 기준으로 전국 고용률보다 하락하고 있으며 2020년 59.3%로 전년 대비 0.7%p 감소했고, 전국 고용률보다는 0.8%p 낮은 것으로 나타났다. 2019년 서울시 실업률은 4.6%로 전년 대비 0.2%p 증가하였으며, 전국 실업률 대비 0.6%p 높게 분석됐다.

<sup>\*</sup>전체 교육단계는 초등교육 이수 미만부터 대학원(석·박사) 졸업까지 모두 포함

<sup>18)</sup> 고용 관련 지표로 경제활동참가율과 실업률이 있지만, 경제활동참가율은 실업자와 비경제활동인구의 구분이 분명 하지 않고, 실업률은 실망실업이나 구직포기의 경우를 적절하게 반영하지 못하는 한계가 있어 최근에는 고용률을 많이 사용하고 있음



자료: 통계청, 각 연도, 「경제활동인구조사」.

[그림 3-6] 전국과 서울의 고용률

## [표 3-6] 전국과 서울의 고용 현황

(단위: 천명, %)

									·— · ·	_ 0, ,
			전국		N	서울				
	취업자 (천 명)	실업자 (천 명)	경제활동 참가율	실업률	고용률	취업자 (천 명)	실업자 (천 명)	경제활동 참가율	실업률	고용률
2010	24,033	924	61.1	3.7	58.9	5,059	250	62.1	4.7	59.2
2011	24,527	863	61.3	3.4	59.3	5,150	245	62.9	4.5	60.0
2012	24,955	826	61.6	3.2	59.6	5,145	226	62.6	4.2	59.9
2013	25,299	808	61.7	3.1	59.8	5,146	210	62.3	3.9	59.9
2014	25,897	939	62.7	3.5	60.5	5,209	240	63.3	4.4	60.5
2015	26,178	976	62.8	3.6	60.5	5,165	226	62.6	4.2	60.0
2016	26,409	1,009	62.9	3.7	60.6	5,146	226	62.6	4.2	60.0
2017	26,725	1,023	63.2	3.7	60.8	5,152	244	63.1	4.5	60.2
2018	26,822	1,073	63.1	3.8	60.7	5,080	254	62.6	4.8	59.6
2019	27,123	1,063	63.3	3.8	60.9	5,086	233	62.7	4.4	60.0
2020	26,904	1,108	62.5	4.0	60.1	5,051	241	62.1	4.6	59.3

- 주: 1) 경제활동참가율 = (경제활동인구/15세 이상 인구)×100
  - 2) 실업률 = (실업자 수/경제활동인구(취업자+실업자))×100
  - 3) 고용률 = (취업자 수/15세 이상 인구)×100

자료: 통계청, 각 연도, 「경제활동인구조사」.

#### 성별 고용 격차

성별, 연령에 따른 고용 격차는 일자리에서의 기회가 얼마나 균등하게 주어지는지 측정할 수 있다. 우리나라 성별 고용 격차는 지속적으로 감소추세로 나타났다. 2020년 기준 서울 여성의 고용률은 51.6%로 전년도보다 0.6%p 감소했다. 전국 대비 0.9%p 높고, 남성대비 차이 역시 16.2%p로 전국의 19.1%p보다 낮다.

[표 3-7] 전국과 서울의 성별 고용 격차 비교

(단위: %)

		전	국		서울				
	계	남성(A)	여성(B)	A-B	계	남성(A)	여성(B)	A-B	
2010	58.9	70.3	47.9	22.4	59.2	69.5	49.6	19.9	
2011	59.3	70.7	48.3	22.4	60.0	70.4	50.4	20.0	
2012	59.6	71.1	48.6	22.5	59.9	70.0	50.5	19.5	
2013	59.8	71.1	48.9	22.2	59.9	70.0	50.6	19.4	
2014	60.5	71.7	49.7	22.0	60.5	70.6	51.1	19.5	
2015	60.5	71.4	50.1	21.3	60.0	70.1	50.7	19.4	
2016	60.6	71.2	50.3	20.9	60.0	69.8	50.9	18.9	
2017	60.8	71.2	50.8	20.4	60.2	69.5	51.7	17.8	
2018	60.7	70.8	50.9	19.9	59.6	68.4	51.6	16.8	
2019	60.9	70.7	51.6	19.1	60.0	68.6	52.2	16.4	
2020	60.1	69.8	50.7	19.1	59.3	67.8	51.6	16.2	

자료: 통계청, 각 연도, 「경제활동인구조사」.

#### 연령별 고용 격차

연령별 고용 격차를 살펴보면 우리나라 30~50대의 고용률은 70% 이상으로 나타나고, 20대와 60대의 고용률은 그보다 낮은 편이다. 20대의 고용률은 2013년 소폭 하락한 이후 조금씩 회복하는 중이었으나 2020년 55.7%로 2010년 이후 가장 낮은 수치로 나타났다. 반면 고연령층의 고용률은 2010년 이후 지속적으로 증가추세이다. 서울의 30~50대의 경우 70% 이상이지만 20대와 60대의 경우에는 각각 58.1%와 36.9%로 나타났다. 전국대비 20대는 2.4%p 높고, 60세 이상에서는 5.5% 낮다. 특히 20~30대에서의 고용률은 전년도와 비교하여 각각 1.9%p, 1.2%p 하락했다.

(단위: %)

[표 3-8] 전국과 서울의 연령별 고용 격차 비교

			전국			서울					
	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상	
2010	58.4	72.0	77.9	70.9	36.2	59.5	72.6	77.1	70.2	32.5	
2011	58.4	72.2	78.4	71.6	36.8	61.1	73.5	77.8	70.6	33.4	
2012	58.2	72.8	78.3	72.3	37.7	59.1	75.3	76.9	70.6	34.2	
2013	56.8	73.3	78.4	73.2	38.4	57.7	75.7	78.0	70.9	34.5	
2014	57.4	74.1	79.1	74.2	39.0	57.0	76.0	77.5	73.6	35.9	
2015	57.9	74.4	79.1	74.4	39.0	57.9	75.6	76.4	73.4	35.4	
2016	58.2	74.7	79.3	74.3	39.5	58.4	75.6	77.9	72.6	35.5	
2017	57.6	75.3	79.4	75.3	39.9	58.1	77.7	76.4	73.3	36.4	
2018	57.9	75.7	79.0	75.2	40.1	59.2	77.2	77.3	72.0	35.2	
2019	58.2	76.0	78.4	75.4	41.5	60.0	78.0	76.3	72.5	36.9	

58.1 76.8 76.9

72.3

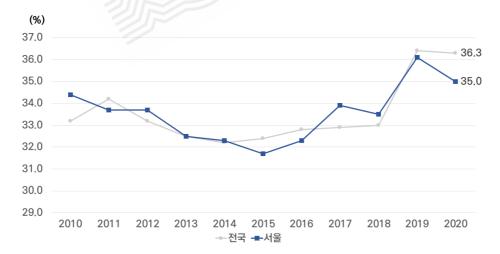
36.9

자료: 통계청, 각 연도, 「경제활동인구조사」.

2020 | 55.7 | 75.3 | 77.1 | 74.3 | 42.4 |

## 비정규직근로자 비율

전체 임금근로자 중 비정규직으로 일하는 근로자의 비율로 고용불안, 근로조건 차별을 겪고 있는 비정규직근로자 규모를 파악함으로써 취업시장의 고용안정성을 가늠할 수 있을 것이다. 비정규직근로자 비율은 2010년 34.4% 이후 감소추세였지만, 2019년 36.1%로 증가했다가 2020년에 35.0%로 나타났다. 전국 36.3%보다는 낮은 비율이다.



자료: 통계청, 각 연도, 「경제활동인구조사」.

[그림 3-7] 전국과 서울의 비정규직근로자 비율

[표 3-9] 전국과 서울의 비정규직근로자 비율

(단위: 천명%)

	1					(단위: 선 명, %)
		전국			서울	
	비정규직근로자 (천 명)	임금근로자 (천 명)	비정규직근로자 비율	비정규직근로자 (천 명)	임금근로자 (천 명)	비정규직근로자 비율
2010	5,714.5	17,189.2	33.2	1,331.1	3,873.7	34.4
2011	6,053.3	17,714.9	34.2	1,341.9	3,979.7	33.7
2012	5,953.9	17,941.2	33.2	1,333.8	3,961.6	33.7
2013	5,977.2	18,403.1	32.5	1,305.8	4,017.5	32.5
2014	6,122.9	18,991.8	32.2	1,302.0	4,030.0	32.3
2015	6,308.4	19,474.4	32.4	1,285.9	4,050.2	31.7
2016	6,480.8	19,743.3	32.8	1,307.4	4,041.5	32.3
2017	6,577.8	20,006.0	32.9	1,390.3	4,102.9	33.9
2018	6,614.1	20,045.1	33.0	1,357.9	4,055.2	33.5
2019	7,480.9	20,559.0	36.4	1,528.2	4,236.9	36.1
2020	7,425.7	20,445.9	36.3	1,463.3	4,185.6	35.0

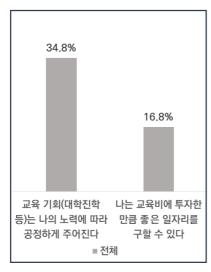
주 1: 비정규직근로자 비율 = (비정규직근로자/임금근로자)×100

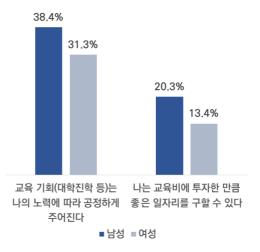
주 2: 비정규직근로자: 1차적으로 고용형태에 의해 정의되는 것으로 한시적근로자, 시간제근로자, 비전형근로자 등으로 분류

자료: 통계청, 각 연도, 「경제활동인구조사」.

#### 교육 및 일자리 기회 공정성 인식

서울시민을 대상으로 한 공정성 인식조사 결과 '교육 기회는 나의 노력에 따라 공정하게 주어진다'는 항목에 동의한다는 비율이 34.8%, '교육비에 투자한 만큼 좋은 일자리를 구할 수 있다'는 항목에 동의 비율은 16.8%로 나타났다. 교육과 일자리 기회에 대해 공정하게 인식하는 비율이 전반적으로 낮은 가운데, 교육 기회보다 교육에 투자한만큼의 좋은 일자리를 얻는 기회에 대해 더 부정적인 경향을 보였다. 또한 남성보다는여성이 기회 공정성을 더 부정적으로 인식하고 있었다.





주: 교육 및 일자리의 기회 공정성 동의여부 문항에 '그렇다+매우 그렇다'로 응답한 비율 자료: 서울연구원, 2021, 「서울시민 공정성 인식조사」.

[그림 3-8] 서울의 교육 및 일자리 기회 공정성 인식

[표 3-10] 서울시민의 교육 및 일자리 기회 공정성 동의 비율

		-이 시골의 교육 및 될지다 기외 7	
[丑 3-1	0] 서울시민의 교육	및 일자리 기회 공정성 동의 비율	(단위: %)
		교육 기회 공정성 동의 비율	일자리 기회 공정성 동의 비율
전체		34.8	16.8
ИН	남성	38.4	20.3
성별	여성	31.3	13.4
	20대	36.3	20.7
	30대	32.3	12.7
연령별	40대	36.1	17.7
	50대	35.7	16.5
	60대	32.1	15.9

주: 교육 및 일자리의 기회 공정성 동의여부 문항에 '그렇다+매우 그렇다'로 응답한 비율 자료: 서울연구원, 2020, 「서울시민 공정성 인식조사」.

## 2) 과정의 공정성

## (1) 제도 규칙

## 법치주의지수

법치주의지수19)는 정부 권력 제한, 청렴도, 정부 개방성, 기본권, 질서유지·치안, 규제시행, 민사사법 제도, 형사사법 제도 등 8개 항목을 기준으로 평가하는 지표이다, 2020년 세계사법정의프로젝트(WJP, World Justice Project)의 평가 결과 우리나라의 점수는 1점 만점에 0.73점으로 전년 대비 동점이다. 순위는 2014년 14위에서 2017년 20위까지 하락했다가 2020년 17위로 상승했다(전년 대비 1단계 상승).<sup>20)</sup>



[그림 3-9] 우리나라 법치주의지수

[표 3-11] 우리나라 법치주의지수 순위

		2014	2015	2016	2017~2018	2019	2020	)
WJ	P-ROL 순위	14	11	19	20	18	17	<b>+</b> 1
(전치	네 국가)	(99)	(102)	(113)	(113)	(126)	(128)	' '
	정부 권력 제한	16	14	27	26	22	21	<b>†</b> 1
	청렴도	16	14	35	30	29	28	<b>†</b> 1
항	정부 개방성	13	10	22	22	21	20	<b>†</b> 1
옥	기본권	23	25	32	29	22	22	_
	질서유지·치안	7	10	23	22	22	23	↓1
별	규제 시행	17	10	17	18	18	19	↓1
	민사사법 제도	10	7	8	15	13	13	_
	형사사법 제도	8	13	17	17	17	18	↓1

주: 법치주의지수는 정부 권력 제한, 청렴도, 정부 개방성, 기본권, 질서유지·치안, 규제 시행, 민사사법 제도, 형사사법 제도 등 8개 항목을 기준으로 종합 평가한 점수

자료: World Justice Project, 2020, 「Rule of Law Index」.

<sup>19)</sup> 미국의 비영리법인, 세계 사법정의 프로젝트(WJP: World Justice Project)가 발표한 법치주의지수(Rule of Law Index)는 정부 권력 제한, 청렴도, 정부 개방성, 기본권 등 8개 항목을 기준으로 44개 지표와 일반인 설문 11만 건, 전문가 서면조사 3천여 건 등을 종합해 평가함

<sup>20)</sup> 김경진, 2018. 2. 26., "한국, 법치지수 한계단 하락 20위…'청렴도' 순위 특히 낮아", 중앙일보.

## 공공청렴지수

국제투명성기구에서 발표하는 부패인식지수<sup>21</sup>)는 정부를 포함한 공공부문 부패수준에 대한 인식지수로 정부가 공평하게 운영된다는 인식이 높을수록 국민들의 정부 신뢰가 높아진다. 한국의 부패인식지수는 2010년 5.4점에서 2019년 5.9점으로 높아져 청렴도가 개선되었다고 볼 수 있다. 전체 조사대상국 중 2010년 상위 21.7%에서 2016년 29.5%까지 떨어졌다가 2019년에는 다시 상위 21.7%에 위치했다.<sup>22</sup>)



자료: Transparency International, 2020. 2., 「Corruption Perceptions Index」.

#### [그림 3-10] 우리나라 부패인식지수

[표 3-12] 우리나라 부패인식지수와 순위

(단위: 10점 평균, 순위, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
부패인식지수 (점)	5.4	5.4	5.6	5.5	5.5	5.4	5.3	5.4	5.7	5.9
한국순위	39	43	45	46	44	43	52	51	45	39
순위백분율 (%)	21.9	23.5	25.6	26.0	25.1	25.6	29.5	28.3	25.0	21.7
조사대상국	178	183	176	177	175	168	176	180	180	180

주: 1) 부패인식지수는 0~10점으로 측정되며, 점수가 높을수록 부패수준이 낮고 청렴함을 나타냄

2) 2012년 이후 자료는 시계열 비교를 위해 100점 척도 점수를 10점 척도 점수로 환산한 값임 자료: Transparency International, 2020. 2., 「Corruption Perceptions Index」.

<sup>21)</sup> 국제투명성기구(Transparency International, TI)가 1995년부터 세계은행(World Bank) 등 13개 국제기관의 국가분석 전문가들을 대상으로 각국의 공공부문 부패수준에 대해 어떻게 인식하는지를 조사하여 매년 작성함

<sup>22)</sup> 부패인식지수는 해마다 조사대상국에 변동이 있기 때문에 단순히 세계 순위를 살피는 것보다는 전체 조사대상국 중 세계 순위의 백분율을 알아보는 것이 유용

국내에서도 공공기관 청렴도를 발표하고 있으며, 2019년 국민권익위원회의 공공기관 청렴도<sup>23)</sup> 측정결과 전체기관 평균 종합청렴도는 10점 만점에 8.19점으로 전년 대비 0.07점 상승했다. 2016년 이후 3년 연속 상승경향을 보이고 있다.



주: 설문조사 결과(외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가를 가중합산)에 부패사건 발생현황 감점을 적용하여 종합청렴도 산출(10점 평균)

자료: 국민권익위원회, 2020, 공공기관 청렴도 측정결과.

[그림 3-11] 우리나라 공공기관 청렴도

#### 정부 신뢰도

정부와 기관들을 국민들이 얼마나 신뢰하는가는 정부와 기관이 얼마나 잘 운영되며 국민 전체의 요구나 이해를 잘 대변하는가 등 역량을 보여주는 지표라고 할 수 있다. 민주주의 사회에서는 특히 공적 기관과 제도에 대한 국민들의 신뢰가 높을수록 이들 기관 및 제도의 정당성이 높다고 볼 수 있다. OECD가 발표하는 2019 정부신뢰도 조사24)에서 한국의 정부신뢰도는 39%로 2007년 조사 시작 이후 가장 높게 나타났다. 2017년 32위, 2018년 25위에서 3단계 상승한 22위(36개국 중)로 나타났다<sup>25)</sup>. 일본 (38%, 24위), 프랑스(38%, 25위), 미국(31%, 30위) 등 OECD 주요국보다 높은 수준이다.

<sup>23)</sup> 청렴도란 고객(민원인, 소속직원, 정책고객)의 입장에서 공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하고 책임 있게 업무를 처리한 정도를 측정한 결과에 부패사건 발생현황 및 신뢰도 저해행위 감점을 반영한 결과

<sup>24)</sup> OECD 정부신뢰도는 OECD가 국제 여론조사기구인 '월드 갤럽 폴(World Gallup Poll)'에 의뢰해 조사

<sup>25)</sup> 행정안전부 보도자료, 2019. 11. 15., "대한민국 정부신뢰도 OECD 국가 중 22위(39%), 역대 최고 성적".

[표 3-13] 우리나라 정부신뢰도와 순위

	신뢰도(%)	순위
2011	27	31위
2013	23	29위
2015	34	26위
2017	24	32위
2018	36	25위
2019	39	22위

주 1: 신뢰도는 각국 국민 1,000명을 대상으로 '당신은 중앙정부를 신뢰하십니까?(Do you have confidence in national government?)'라는 단일 문항 설문을 통해 측정

주 2: 우리나라에서는 '귀하는 우리 대한민국 정부를 신뢰하십니까?'란 질문으로 조사 진행

자료: OECD, World Gallup Poll; 2019. 11., 「Government at a Glance 2019」.

서울시민을 대상으로 조사한 주요 기관별 신뢰도 현황을 살펴보면, 의료기관을 신뢰한다는 비율이 40.5%로 가장 높았으며, 중앙정부 부처를 신뢰한다는 비율도 19.7%로 비교적 높게 나타났다. 국회는 3.5%로 가장 낮았으며, 신문사, TV방송사, 검찰, 지방자치단체 등이 10% 이하로 신뢰도가 특히 낮게 나타났다.

[표 3-14] 서울시민의 기관별 신뢰도 비교

(단위: %)

	전혀 신뢰하지 않는다	별로 신뢰하지 않는다	보통이다	약간 신뢰한다	매우 신뢰한다	신뢰도 (약간 신뢰 +매우 신뢰)
중앙정부부처	15.9	27.8	36.6	18.1	1.6	19.7
국회	42.7	35.6	18.2	3.3	0.2	3.5
법원	24.2	38.8	25.9	10.4	0.7	11.1
검찰	29.1	36.5	26.4	6.7	1.3	8.0
경찰	17.1	36.6	35.1	10.5	0.7	11.2
지방자치단체	18.1	35.3	38.3	7.8	0.5	8.3
공기업	13.2	32.6	43.9	9.7	0.6	10.3
군대	19.4	31.8	36.1	11.1	1.6	12.7
노동조합단체	25.7	33.4	34.3	6.0	0.6	6.6
시민단체	22.6	28.3	33.6	14.5	1.0	15.5
TV방송사	19.4	36.7	36.4	7.0	0.5	7.5
신문사	24.8	37.8	31.0	5.9	0.5	6.4
의료기관	5.7	14.1	39.7	34.6	5.9	40.5
대기업	9.6	28.2	44.2	15.3	2.7	18.0
종교기관	30.9	30.6	27.6	9.6	1.3	10.9
금융기관	8.7	23.3	48.1	18.1	1.8	19.9

주: 서울시민을 대상으로 우리나라 주요 사회기관 신뢰도 조사 결과

자료: 서울연구원, 2020, 「서울시민 공정성 인식조사」.

#### 법집행의 공정성 인식

제도 규칙의 공정성 영역의 지표들이 주로 전국 단위였다면, 서울 단위의 지표를 살펴보기 위해 시민 대상 인식조사 결과를 참조하고자 한다. 서울의 법 집행 공정성 인식을 조사한 결과 공정하다고 인식한 비율이 7.9%에 불과하다. 여성은 5.9%로 남성보다 4.1%p 낮게 나타나 여성이 법집행의 공정성을 더 부정적으로 인식하는 경향을 보였다. 연령별로는 20대가 11.2%로 가장 높았으며, 60대가 5.6%로 가장 낮게 나타났다.

[표 3-15] 서울시민의 법집행 공정성 인식

(단위: %)

		매우 불공정하다	약간 불공정하다	보통이다	약간 공정하다	매우 공정하다	공정 인식 비율
전체		30.8	37.8	23.5	7.1	0.8	7.9
성별	남성	31.6	34.7	23.7	9.2	0.8	10.0
	여성	30.0	40.8	23.3	5.1	0.8	5.9
	20대	34.0	29.3	25.6	10.2	0.9	11.2
	30대	33.2	38.2	21.8	6.4	0.5	6.8
연령별	40대	30.4	37.4	26.4	4.4	1.3	5.7
	50대	27.3	44.2	19.5	8.2	0.9	9.1
	60대	28.0	41.1	25.2	5.6	0.0	5.6

주: 공정 인식 비율 = 약간 공정하다+매우 공정하다 응답 비율

자료: 서울연구원, 2020, 「서울시민의 공정성 인식조사」.

### (2) 자유보장

#### 투표율

시민이 정치와 정책 과정에 적극적으로 참여하여 자신들의 영향력을 행사하는 것은 민주주의 발전에 기여할 뿐만 아니라 개인의 삶의 질 향상에도 도움이 된다. 투표와 같은 정치참여는 시민이 정치과정에 참여하는 정도와 함께 민주주의의 질을 보여주는 양적지표이다. 우리나라 투표율은 2000년대 들어 낮아졌다가 최근 들어 높아지는 변화를 보이고 있다. 서울은 2017년 제19대 대통령선거 투표율 78.6%, 2020년 제21대 국회의원선거 68.1%로 전국 투표율보다 높았다. 서울시민의 투표율 역시 전반적으로 높아지는 추세이다.



주: 전체 선거인 중 실제 투표한 인구의 비율

자료: 중앙선거관리위원회(https://www.nec.go.kr/site/vt/main.do)

[그림 3-12] 서울의 투표율

## 사회단체 참여율

한국행정연구원의 사회통합실태조사 결과에 따르면 우리나라 사회단체 참여율은 2019년 51.8%로 전년 대비 1.2%p 감소했다. 2016년 이후 낮아지는 추세이다. 최근 3년 사이 도시(동부) 지역의 사회단체 참여율이 농어촌보다 낮으며, 특히 여성의 참여율이 47.6%로 낮은 특성을 보인다.

[표 3-16] 우리나라 사회단체 참여율

(단위: %)

		2015	2016	2017	2018	2019
전체		51.5	53.8	53.7	53.0	51.8
지역	도시(동부)	51.6	54.5	52.9	52.4	51.4
	농어촌(읍면부)	50.6	50.0	57.5	56.4	54.1
성별	남성	55.1	57.0	56.4	57.4	56.0
	여성	47.7	50.6	50.8	48.5	47.6
	19~29세	45.0	41.6	39.3	37.9	43.4
연령별	30~39세	46.2	48.8	50.3	53.6	51.4
	40~49세	55.3	60.8	60.1	57.4	56.3
	50~59세	57.1	61.8	62.1	57.9	55.1
	60~69세	53.1	54.0	54.3	58.1	51.9

주: 사회단체 참여율은 각각의 사회단체에 소속되어 가끔 또는 적극적으로 활동한 사람의 비율 자료: 한국행정연구원, 각 연도, 「사회통합실태조사」.

#### 정치적 역량감

정치적 역량감은 자신의 의견이나 행동이 정부가 하는 일에 영향을 줄 수 있다고 인식하는 사람들의 비율로, 시민 스스로 정치적 역량감을 갖게 되면 정치참여는 더욱 높아진다. 따라서 시민참여의 잠재적 수준을 보여주는 지표라고 할 수 있다. 한국행정연구원의 사회통합실태조사 결과에 따르면 우리나라의 정치적 역량감은 2019년 26.2%로비교적 낮은 편이다. 이 비율은 2013년 26.7%에서 감소하여 22% 전후에서 큰 변화가없다가 다시 증가했다. 연령대별로는 30대가 정치적 역량감이 상대적으로 높은 것을알 수 있다.

[표 3-17] 우리나라 정치적 역량감

(단위: %)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
정치적 역량감		26.7	21.8	21.6	19.2	22.2	22.0	26.2
지역 -	도시(동부)	27.1	22.2	21.4	19.3	22.9	21.6	26.1
	농어촌(읍면부)	24.6	20.0	22.7	18.5	18.2	23.9	26.8
	남성	26.2	22.4	22.8	19.9	22.8	23.1	26.2
성	여성	27.2	21.3	20.5	18.4	21.5	20.9	26.2
	19~29세	27.4	22.4	22.7	17.4	23.8	21.6	27.3
연령	30~39세	24.8	21.7	21.0	20.3	23.1	24.9	29.3
	40~49세	28.6	24.7	22.1	21.5	24	23.9	26.6
	50~59세	26.3	21.3	22.5	18.0	19.6	20.5	25.0
	60~69세	25.5	16.3	18.9	18.2	20.0	18.1	22.6

주: 정치적 역량감은 '나와 같은 사람들은 정부가 하는 일에 어떠한 영향도 미칠 수 없다'와 '정부는 나와 같은 사람들의 생각이나 의견에 관심이 없다'는 항목에 대해 '전혀 동의하지 않는다' 또는 '별로 동의하지 않는다'라고 응답한 사람들의 비율

자료: 한국행정연구원, 각 연도, 「사회통합실태조사」.

## 정치와 사회 참여 공정성 인식

과정의 공정성을 위한 자유보장과 관련하여 서울시민의 공정성 인식조사 결과에 따르면 정치와 사회 참여에 대해 공정하다고 인식한 비율은 23.2%로 나타났다. 20대, 3대가 각각 26.0%, 27.7%로 나타나 저연령층일수록 정치와 사회 참여에 대한 공정성 인식이 비교적 더 높다는 것을 알 수 있다. 이에 비해 60대는 정치와 사회 참여가 공정하다고 인식하는 비율이 15.0%에 불과하다.

		매우 불공정하다	약간 불공정하다	보통이다	약간 공정하다	매우 공정하다	공정 인식 비율
전체		9.1	22.1	45.6	19.4	3.8	23.2
ИН	남성	10.4	23.1	42.2	19.6	4.7	24.3
성별	여성	7.8	21.2	48.8	19.2	2.9	22.2
	20대	11.6	20.5	41.9	20.5	5.6	26.0
	30대	11.4	20.0	40.9	22.7	5.0	27.7
연령	40대	4.4	20.7	52.0	20.7	2.2	22.9

46.3

47.7

3.9

0.9

20.3

15.0

16.5

14.0

[표 3-18] 서울시민의 정치와 사회 참여 공정성 인식

주: 공정 인식 비율 = 약간 공정하다+매우 공정하다 응답 비율

26.4

23.4

자료: 서울연구원, 2020, 「서울시민의 공정성 인식조사」.

6.9

14.0

### 언론자유지수

50대

60대

별

국경없는 기자회(RSF)<sup>26)</sup>가 21일 발표한 '2020 세계 언론자유 지수'에서 우리나라는 2016년, 2017년까지만 해도 각각 70위, 63위에 머물렀다가 2018년 들어 43위로 상승했다. 2020년은 전년 대비 1계단 하락한 42위를 차지했다<sup>27)</sup>. 아시아 국가 가운데 선 여전히 가장 높은 순위이고, 점수상으로도 지난해보다 1.24점 상승한 결과이다. 올해 결과는 특히 권위주의 정권의 공격성으로 인한 지정학적 위기와 민주적 보장이 부족해서 생겨나는 기술적 위기, 양극화와 억압적 정책에서 기인하는 민주적 위기, 언론에 대한 의심과 증오가 빚어내는 신뢰의 위기, 양질의 저널리즘을 파괴하는 경제적 위기에 더해 신종 코로나바이러스 감염증(코로나19)으로 인한 전 세계적인 공중 보건의 위기로 언론 자유가 더 억압됐다고 평가했다(국경없는 기자회, 2020).

<sup>26)</sup> 국경없는 기자회는 2002년부터 매년 180개국을 대상으로 국가와 지역의 언론 자유 수준을 측정하는 언론 자유 지수를 집계하고 있음

<sup>27)</sup> 국경없는 기자회는 한국의 순위 하락에 대한 이유로 "민주주의가 안정된 국가에서는 정부가 언론의 자유를 억제하기 위한 구실로써 흔쾌히 국가 안보를 이용하기도 한다"고 발표함 (한국기자협회(https://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=47563))



2010 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 2020

자료: 국경없는 기자회(RSF), 「2020 세계 언론자유 지수」.

[그림 3-13] 우리나라 언론자유지수 순위

### ① 언론보도 공정성 인식

서울시민의 공정성 인식조사 결과에 따르면 언론보도에 대해 공정하다고 인식한 비율 은 4.7%로 매우 낮게 나타났다.

[표 3-19] 서울시민의 언론 보도 공정성 인식

[표 3-19] 서울시민의 언론 보도 공정성 인식										
	매우         약간         보통이다         약간         매우           불공정하다         불공정하다         보통이다         공정하다         공정하다									
전체		30.9	37.0	27.4	4.3	0.4	4.7			
성별	남성	32.0	32.0	29.8	5.5	0.6	6.1			
경컬	여성	29.8	41.8	25.1	3.1	0.2	3.3			
	20대	27.9	34.4	32.1	5.1	0.5	5.6			
~~	30대	30.5	40.0	26.4	2.3	0.9	3.2			
연령 별	40대	32.6	34.4	27.3	5.7	0.0	5.7			
	50대	31.6	37.7	26.0	4.3	0.4	4.8			
	60대	32.7	40.2	23.4	3.7	0.0	3.7			

주: 공정 인식 비율 = 약간 공정하다+매우 공정하다 응답 비율

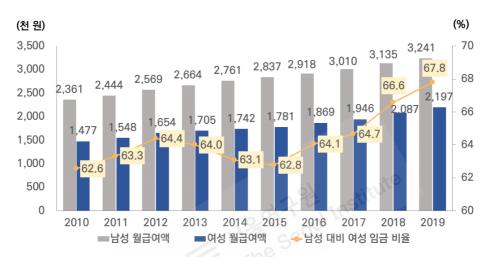
자료: 서울연구원, 2020, 「서울시민의 공정성 인식조사」.

## 3) 결과의 공정성

## (1) 형평

### 성별 임금 격차율

우리나라의 남성 근로자 임금 대비 여성 임금 비율은 2019년 67.8%로 전년 대비 1.2%p 증가했다. 남성 대비 여성 임금 비율은 2015년(62.8%) 이후 계속 증가하고 있으며, 최근 10년간 가장 낮은 성별 임금 격차를 보이고 있다.



자료: 고용노동부, 각 연도, 「고용형태별 근로실태조사」.

[그림 3-14] 우리나라 성별 임금 격치율

#### [표 3-20] 우리나라 성별 임금 격차율

(단위: 천 원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
계	2,023	2,102	2,216	2,288	2,353	2,415	2,498	2,578	2,702	2,808
남성 월급여액	2,361	2,444	2,569	2,664	2,761	2,837	2,918	3,010	3,135	3,241
여성 월급여액	1,477	1,548	1,654	1,705	1,742	1,781	1,869	1,946	2,087	2,197
남성 대비 여성 임금 비율	62.6	63.3	64.4	64.0	63.1	62.8	64.1	64.7	66.6	67.8

자료: 고용노동부, 각 연도, 「고용형태별 근로실태조사」.

### 여성 전문·관리직 종사자 비율

전국 기준 여성 취업자 중 전문·관리직 종사자 비율은 2020년 23.3%로 전년 대비 0.6%p 감소한 것으로 나타났다. 그러나 전반적인 여성취업자 수의 증가와 더불어 여성 전문·관리직 종사자 수도 지속 증가할 것으로 전망한다.



자료: 통계청, 각 연도, 「경제활동인구조사」.

[그림 3-15] 우리나라 여성 전문·관리직 종사자 비율

[표 3-21] 우리나라 여성 전문·관리직 종사자 비율

(단위: 천명, %)

										L. O, 707
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
여성취업자	10,193	10,387	10,554	10,840	11,022	11,168	11,356	11,450	11,660	11,523
전문·관리직 종사자	2,176	2,244	2,324	2,429	2,512	2,552	2,664	2,706	2,781	2,688
구성비	21.3	21.6	22.0	22.4	22.8	22.8	23.5	23.6	23.9	23.3

자료: 통계청, 각 연도, 「경제활동인구조사」.

### 지니계수

지니계수는 대표적인 소득분배 또는 소득불평등 지수이다. 가계금융복지조사 결과 우리나라의 소득불평등 정도를 살펴보면 2019년 균등화 시장소득 기준 지니계수는 0.404로 전년도에 비해 0.002 증가했으며, 처분가능소득 기준 지니계수는 0.339로, 전년도보다 0.006 감소했다.



주: 지니계수는 전체가구의 소득불평등도를 나타내는 대표적인 지표로, '0'(완전평등 상태)에 가까울수록 평등하고 '1'(완전불평등 상태)에 가까울수록 불평등하다는 것을 의미

자료: 통계청, 각 연도, 「가계금융복지조사」.

[그림 3-16] 우리나라 지니계수

#### [표 3-22] 지니계수

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
시장소득	0.418	0.411	0.401	0.397	0.396	0.402	0.406	0.402	0.404
처분가능소득	0.388	0.385	0.372	0.363	0.352	0.355	0.354	0.345	0.339
개선 효과	0.030	0.026	0.029	0.034	0.044	0.047	0.052	0.057	0.065

주 1: 균등화 소득: 가구원수가 다른 가구 간의 후생(복지)수준을 비교할 수 있도록 가구소득을 가구원수의 제곱근(최근 OECD 방식)으로 나눈 소득

- 시장소득: 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득-사적이전지출
- 처분가능소득: 시장소득+공적이전소득(공적연금, 기초연금, 양육수당, 장애수당 등)
- 공적이전지출(세금, 사회보험료 등)

주 2: 개선효과: 시장소득-처분가능소득

자료: 통계청, 각 연도, 「가계금융복지조사」.

### 소득5분위배율

통계청 가계금융복지조사에 따르면 2019년 균등화 처분가능소득의 5분위배율은 6.25 배로 전년대비 0.29배 감소한 수치이다. 2019년 균등화 처분가능소득 평균은 3,320 만 원으로 전년대비 3.4% 증가했다. 1분위는 1,072만 원으로 전년대비 7.3% 증가하였고, 5분위는 6,703만 원으로 전년대비 2.6% 증가했다.



주: 소득5분위배율은 소득 상위 20%의 평균소득을 소득 하위 20% 평균소득으로 나눈 수치임. 1 이상의 값을 갖고, 그 값이 클수록 소득불평등이 심하다는 것을 의미

자료: 통계청, 각 연도, 「가계금융복지조사」.

#### [그림 3-17] 우리나라 소득5분위배율

### [표 3-23] 5분위별 평균소득과 소득5분위배율(처분가능소득 기준)

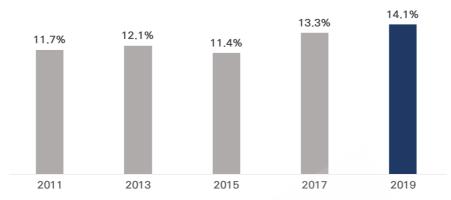
(단위: 만 원)

								(ETF E 2)
	균등화 중위소득	균등화 평균소득	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	소득 5분위배율(배)
2011	2,076	2,558	681	1,420	2,086	2,939	5,664	5.77
2012	2,189	2,675	726	1,503	2,199	3,065	5,883	5.63
2013	2,344	2,786	776	1,616	2,346	3,231	5,962	5.58
2014	2,370	2,794	798	1,639	2,376	3,279	5,878	5.34
2015	2,448	2,860	851	1,709	2,458	3,405	5,880	5.07
2016	2,549	2,981	886	1,776	2,555	3,506	6,180	5.47
2017	2,649	3,114	927	1,863	2,653	3,671	6,453	5.44
2018	2,756	3,210	999	1,952	2,764	3,800	6,534	7.24
2019	2,875	3,320	1,072	2,049	2,877	3,897	6,703	6.67

자료: 통계청, 각 연도, 「가계금융복지조사」.

### 소득 만족도

자신의 소득에 만족하는 인구의 비율은 2019년 기준 14.1%로 전년 대비 0.8%p 증가했다. 그러나 전반적으로 우리나라는 소득 증가에도 불구하고 소득 만족도는 매우 낮은 편이다. 소득 만족도는 지난 10여 년간 큰 변화 없이 10% 초반대로 조사되고 있다. 국민 10명 중 1명 정도만 자신의 소득에 만족하는 것으로 확인됐다.



주: 소득 만족도는 소득이 있는 사람들 중 본인의 소득에 대해 '매우 만족' 또는 '약간 만족'이라고 응답한 사람들의 비율(19세 이상 인구를 대상)

자료: 통계청, 각 연도, 「사회조사」.

[그림 3-18] 우리나라 소득 만족도

### 소득 공정성 인식

서울시민의 공정성 인식조사 결과에 따르면 서울시민이 본인의 소득이 공정하다고 응답한 비율은 6.6%로 매우 낮은 편이다. 여성의 경우 4.5%로 남성 8.8%의 약 절반에 불과하다.

[표 3-24] 서울시민의 소득 공정성 인식

(단위: %)

		매우 <del>불공</del> 정하다	약간 <del>불공</del> 정하다	보통이다	약간 공정하다	매우 공정하다	공정 인식 비율
전체		18.3	43.7	31.4	6.5	0.1	6.6
서벼	남성	18.8	38.4	34.1	8.8	0.0	8.8
성별	여성	17.8	48.8	28.8	4.3	0.2	4.5
	20대	20.9	35.8	35.8	7.4	0.0	7.4
	30대	19.5	43.2	29.5	7.7	0.0	7.7
연령별	40대	16.7	48.0	30.4	4.8	0.0	4.8
	50대	16.9	44.6	33.3	4.8	0.4	5.2
	60대	16.8	49.5	24.3	9.3	0.0	9.3

주: 공정 인식 비율 = 약간 공정하다+매우 공정하다 응답 비율

자료: 서울연구원, 2020, 「서울시민의 공정성 인식조사」.

### 자가점유비율

자가점유비율은 자신이 소유한 주택에 살고 있는 가구의 비율로 우리사회에서의 주택 마련은 거주개념을 넘어 자산형성과 관련 있으며, 개인의 삶의 질에 미치는 영향이 크다. 우리나라는 주택공급의 꾸준한 확대로 주택보급률은 크게 늘어났지만, 자신이 보유한 주택에 사는 비율은 높지 않은 특성이 나타나고 있다. 서울은 특히 전국 시도 가운데 가장 낮다. 서울의 자가점유비율은 2014년 이후 조금씩 증가 추세이나 2019년에는 전년 대비 0.5%p 하락했다.



주: 자가점유비율은 일반 가구 중 자신이 소유한 주택에서 자신이 살고 있는 주택의 비율 자료: 국토교통부, 각 연도, 「주거실태조사」.

[그림 3-19] 전국과 서울의 자가점유비율

[표 3-25] 전국과 서울의 주거점유형태

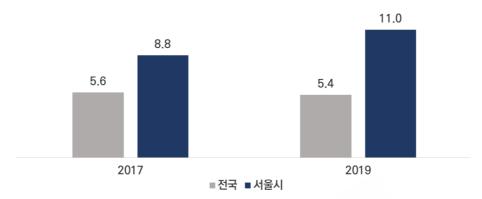
(단위: %)

구분	항목	2010	2012	2014	2016	2017	2018	2019
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	자가	54.3	53.8	53.6	56.8	57.7	57.7	58.0
	전세	21.7	21.8	19.6	15.5	15.2	15.2	15.1
전국	보증금 있는 월세	18.2	18.6	21.8	20.3	19.9	19.8	19.7
	보증금 없는 월세	2.0	2.7	1.4	2.7	2.6	3.3	3.3
	사글세	1.3	0.3	0.7	0.7	0.8	0.0	0.0
	무상	2.7	2.8	2.8	4.0	3.9	4.0	3.9
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	자가	41.2	40.4	40.2	42.0	42.9	43.3	42.7
	전세	32.8	32.5	32.1	26.3	25.8	25.7	26.0
서울	보증금 있는 월세	22.3	23.2	24.6	25.1	24.7	24.6	24.8
	보증금 없는 월세	1.7	2.3	1.6	3.4	3.4	3.2	3.3
	사글세	0.5	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	무상	1.4	1.4	1.4	3.2	3.1	3.1	3.2

자료: 국토교통부, 각 연도, 「주거실태조사」.

### 연소득 대비 주택가격 비율(PIR)

2019년 서울시 연소득 대비 주택구입가격은 11.0배로 2017년 8.8배에 비해 2.2배 증가하였으며, 전국 대비 5.6배나 높게 나타났다. 시민의 소득이 증가하는 속도에 비해 서울의 주택구입가격이 그보다 더 가파르게 상승했기 때문이다.



주: 연소득 대비 주택구입가격 비율(PIR) = 주택가격의 중위수/가구 연소득의 중위수 자료: 통계청, 각 연도, 「인구주택총조사」.

[그림 3-20] 전국과 서울의 연소득 대비 주택구입가격 비율

### 자산형성 공정성 인식

서울시민이 자산형성이 공정하다고 인식하는 비율은 4.7%로 소득 공정성(6.6%) 보다 더 낮게 나타났다.

[표 3-26] 서울시민의 자산형성 공정성 인식

(단위: %)

							( - 11 / 9/
		매우 <del>불공</del> 정하다	약간 <del>불공</del> 정하다	보통이다	약간 공정하다	매우 공정하다	공정 인식 비율
전체		27.6	41.6	26.1	4.7	0.0	4.7
ИН	남성	27.3	36.9	29.8	5.9	0.0	5.9
성별	여성	27.8	46.1	22.5	3.5	0.0	3.5
	20대	29.8	37.7	27.4	5.1	0.0	5.1
	30대	33.6	38.2	25.9	2.3	0.0	2.3
연령별	40대	26.0	40.5	27.8	5.7	0.0	5.7
	50대	21.2	46.8	26.4	5.6	0.0	5.6
	60대	28.0	47.7	19.6	4.7	0.0	4.7

주: 공정 인식 비율 = 약간 공정하다+매우 공정하다 응답 비율

자료: 서울연구원, 2020, 「서울시민의 공정성 인식조사」.

### 삶의 만족도

형평의 결과로 주관적 삶의 질을 측정할 수 있는 지표이다. 한국행정연구원의 사회통합실태조사 결과에 따르면 2019년 현재 삶의 만족도는 6.0점으로 2018년 6.1점에 비해 0.1점 감소하여 거의 비슷한 수준이며 2013년 5.7점에서 증가추세이다. 성별로 큰차이는 없으며, 연령대별로는 60대에서 5.8점으로 가장 낮다.

[표 3-27] 우리나라 삶의 만족도

(단위: 10점 평균)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전체		5.7	5.7	5.8	5.9	6.0	6.1	6.0
서벼	남성	5.5	5.7	5.8	5.9	6.0	6.0	5.9
성별	여성	5.8	5.8	5.9	6.0	6.0	6.2	6.1
	19~29세	5.7	5.9	5.8	6.1	6.1	6.1	6.0
	30대	5.8	5.8	5.8	5.9	6.2	6.2	6.1
연령집단	40대	5.7	5.7	5.8	5.8	6.0	6.2	5.9
	50대	5.5	5.6	5.8	5.8	5.9	6.1	6.1
	60대	5.6	5.5	5.9	5.9	5.9	5.9	5.8

주: 삶의 만족도는 현재 삶에 어느 정도 만족하는지에 대한 0~10점 척도의 평균값 🥏

자료: 한국행정연구원, 각 연도, 「사회통합실태조사」.

서울의 경우 서울서베이의 행복지수를 통해 삶에 대한 만족도를 추정할 수 있다. 서울 서베이 가구원조사 결과 2019년 서울시민의 행복지수는 10점 만점에 6.84점으로 전 년 대비 0.06점 감소했으며, 2017년 이후 감소 추세이다. 전년도와 비교하여 건강상 태와 재정상태에 대한 만족도는 증가했으나 친지·친구관계, 가정생활, 사회생활 등에 대한 만족도는 감소했다.

[표 3-28] 서울의 행복지수

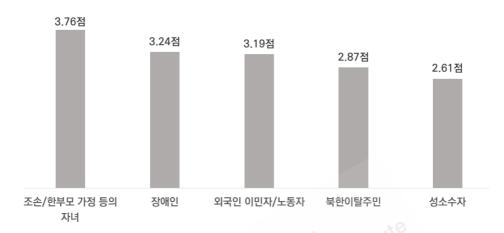
(단위: 10점 평균)

	종합	건강상태	재정상태	친지·친구관계	가정생활	사회생활
2010	6.59	6.88	5.88	6.75	6.80	6.64
2011	6.65	6.90	5.90	6.82	6.89	6.73
2012	6.77	7.06	6.05	6.90	6.99	6.84
2013	6.86	7.15	6.23	6.95	7.03	6.94
2014	6.92	7.16	6.21	7.08	7.14	7.01
2015	6.95	7.18	6.28	7.09	7.16	7.04
2016	6.97	7.20	6.29	7.11	7.18	7.05
2017	6.96	7.19	6.29	7.10	7.19	7.05
2018	6.90	7.22	6.13	7.09	7.13	6.91
2019	6.84	7.25	6.26	6.91	6.98	6.79

자료: 서울연구원, 각 연도, 「서울서베이」.

### 소수자에 대한 포용정도

서울시민의 포용정도 조사 결과에 따르면 '조손/한부모 가정 등의 자녀', '외국인 이민 자/노동자', '장애인'에 대한 수용도는 높은 반면, '북한이탈주민'과 '성소수자'에 대한 수용도는 낮은 것으로 나타났다.



주: 5점 척도 평균

자료: 서울연구원, 2020, 「서울시민의 공정성 인식조사」.

[그림 3-21] 서울의 소수자에 대한 포용정도

### [표 3-29] 서울의 소수자에 대한 포용 정도

(단위: %)

					(E11: 70)
	받아들일 수 없음	나의 이웃이 되는 것	나의 직장동료가 되는 것	나의 절친한 친구가 되는 것	나의 배우자가 되는 것
장애인	2.0	23.0	29.5	39.9	5.6
조손/한부모 가정 등의 자녀	1.4	14.0	20.4	35.1	29.1
외국인 이민자/노동자	7.2	20.7	29.9	30.4	11.8
성소수자	7.2	20.7	29.9	30.4	11.8
북한이탈주민	14.4	25.9	25.4	26.5	7.8

자료: 서울연구원, 2020, 「서울시민의 공정성 인식조사」.

### (2) 사회안전망

### 국민기초생활보장 수급자 수

국민기초생활보장 수급자 수는 최후의 사회적 안전망 차원에서 국가의 보호를 필요로 하는 최저생계비 이하의 저소득층에 대한 정책적 지원 현황 파악을 위한 지표이다. 국 민기초생활보장제도는 절대빈곤층의 기초생활을 보장하되, 종합적 자립·자활서비스 제공으로 생산적 복지를 구현하기 위한 것이다. 기초생활보장 수급자 수는 생계곤란으 로 인해 국가의 보호를 받고 있는 대상을 의미하고 있으나, 저소득층 보호를 위한 수 급자 선정기준 완화, 최저생계비 기준 인상 등에 따라 수급자 수가 확대될 수 있으므로 수급자 증가가 반드시 빈곤층 규모의 확대를 의미하는 것은 아니다.

2010년부터 감소 추세를 보이다가 2015년 7월부터 맞춤형 급여체계 구축으로 기존 통합급여에서 맞춤형 급여로 전환함으로써 수급자 수가 다시 증가했다가 안정화 추세 를 보였다. 2017년 말부터 부양의무자 기준 폐지 등 제도가 개선되며 수급자 수가 지속 적으로 증가하는 추세이다28). 서울의 국민기초생활보장 수급자 수는 2019년 317.269 명으로, 서울시 인구의 3.2%를 차지하고 있다. 전년 대비 0.3%p 증가했으며, 전반적으 Seoul Institu 로 전국의 수급률과 비교하여 낮은 편이다.

[표 3-30] 전국과 서울의 기초생활보장 수급 현황

(다의 명 %)

				(LTI. 6, 70)
	전	3	서	울
	수급자 수	수급률	수급자 수	수급률
2010	1,549,820	3.1	214,256	2.1
2011	1,469,254	2.9	206,808	2.0
2012	1,394,042	2.7	199,310	2.0
2013	1,350,891	2.6	201,958	2.0
2014	1,328,713	2.6	206,687	2.0
2015	1,646,363	3.2	258,427	2.6
2016	1,630,614	3.2	267,023	2.7
2017	1,581,646	3.1	263,347	2.7
2018	1,743,690	3.4	289,342	3.0
2019	1,881,357	3.6	317,269	3.3

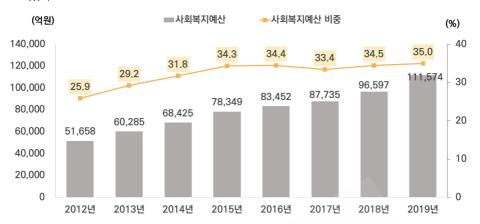
주: 주민등록인구 대비 기초생활보장수급자 수와 비율

자료: 보건복지부, 각 연도, 「국민기초생활보장수급자현황」; 행정안전부, 각 연도, 「주민등록인구현황(외국인 제외)」.

<sup>28)</sup> 최저생계비 단일 기준으로 수급자 선정을 결정하던 것을 생계, 주거, 의료, 교육 급여별 선정기준을 달리하고, 이를 통해 소득이 증가해도 필요한 급여를 받을 수 있도록 하는 한편, 부양의무자 소득기준을 대폭 완화하여 복지 사각지대 해소

### 사회복지재정 비중

2019년 서울시 사회복지예산은 111,574억 원으로 전체 예산의 35.0%를 차지, 전년 대비 0.5%p(14,977억 원) 상승했다. 서울시 사회복지예산은 2012년부터 지속 증가하고 있다.



자료: 서울연구원, 각 연도, 「서울서베이」; 서울시 재정담당관, 「한눈에 보는 서울예산」.

[그림 3-22] 서울의 사회복지예산 비중

### 복지혜택 공정성 인식

서울시민의 공정성 인식조사에서 복지혜택이 공정하다고 인식하는 비율은 16.2%로 조사됐다. 연령대별로 30대가 12.3%로 가장 낮게 조사됐다.

[표 3-31] 서울시민의 복지혜택 공정성 인식

(단위: %)

		매우 불공정하다	약간 불공정하다	보통이다	약간 공정하다	매우 공정하다	공정 인식 비율
전체		8.4	31.8	43.6	15.6	0.6	16.2
성별	남성	9.2	29.4	43.3	17.6	0.6	18.2
싱글	여성	7.6	34.1	43.9	13.7	0.6	14.3
	20대	13.5	26.0	41.4	17.7	1.4	19.1
OI TI	30대	9.1	32.3	46.4	11.8	0.5	12.3
연령 별	40대	5.3	32.2	46.3	16.3	0.0	16.3
2	50대	4.8	35.9	41.6	17.7	0.0	17.7
	60대	11.2	32.7	41.1	13.1	1.9	15.0

주: 공정 인식 비율 = 약간 공정하다+매우 공정하다 응답 비율

자료: 서울연구원, 2020, 「서울시민의 공정성 인식조사」.

### 인구 천 명당 병상·의사 수

병상 수는 병상자원에 대한 적정 수급 및 관리를 통해 의료이용의 접근성을 의미하는 지표이다. 우리나라의 의료기관 병상 수2%는 지속적인 증가 추세를 보이다가 2019년 은 703,468개로 전년 대비 3,881개가 줄어들었다. 인구 천 명당 병상 수는 2017년 이후 13.6개로 동일하다. 서울은 2019년 기준 전체 88,059개로 전년 대비 1,493개 증가했다. 인구 천 명당 9.1개의 병상으로 전년 대비 0.2개 증가한 것이다.

인구 천 명당 의료기관에 종사하는 의사(의사, 한의사, 치과의사)의 수 역시 적정 의료 인력 확보를 의미하는 지표이다. 인구 천 명당 의사 수가 많을수록 국민 건강증진에 기여하므로 의료복지의 수준이 높다고 볼 수 있다. 2019년 전국기준 인구 천 명당 활 동의사 수는 3명, 서울은 4.4명으로 소폭이지만 꾸준히 증가하고 있다.

[표 3-32] 인구 천 명당 병상·의사 수

(단위: 개소, 명)

		전	국			Y-	울	
	인구 천 명당 의료기관 병상 수	의료기관 병상 수	인구 천 명당 의료기관 종사 의사 수	의료기관 종사 의사 수	인구 천 명당 의료기관 병상 수	의료기관 병상 수	인구 천 명당 의료기관 종사 의사 수	의료기관 종사 의사 수
2010	10.4	527,276	2.4	119,229	7.4	75,984	3.4	35,065
2011	11.3	573,566	2.4	122,780	7.9	80,992	3.5	35,648
2012	11.8	601,588	2.5	126,002	8.1	82,992	3.6	36,289
2013	12.3	630,114	2.6	131,391	8.3	83,711	3.8	38,190
2014	13.1	670,264	2.6	134,646	8.8	88,509	3.8	38,625
2015	13.1	674,646	2.7	137,862	8.5	84,919	3.9	39,026
2016	13.4	692,500	2.7	141,600	8.7	86,420	4.0	39,640
2017	13.6	701,744	2.8	145,930	8.8	86,925	4.1	40,597
2018	13.6	707,349	2.9	149,022	8.9	86,566	4.2	41,369
2019	13.6	703,468	3.0	153,744	9.1	88,059	4.4	42,685

주 1: 인구 천 명당 의료기관 병상 수 = (총 병상 수÷주민등록인구)×1,000

주 2: 인구 천 명당 의료기관 종사 의사 수 = (의료기관 종사 의사 수÷주민등록인구)×1,000

자료: 국민건강보험공단, 각 연도, 「지역별의료이용통계」; 국민건강보험공단, 각 연도, 「건강보험통계」; 행정안전부, 각 연도, 「주민등록인구현황」.

<sup>29)</sup> 의료법 제3조 "의료기관"의 전체 병상 수 기준(종합병원, 병원, 치과병원, 한방병원, 요양병원, 의원, 치과의원, 한의원, 조산원)

### 미충족 의료율

미충족 의료율은 경제적 이유 등으로 의료필요를 충족시키지 못하는 것으로 의료에 대한 접근성을 의미한다. 지역사회건강조사에 의하면, 최근 1년 동안 본인이 병의원(치과 제외)에 가고 싶을 때 가지 못한 사람의 비율(표준화율)30)은 2018년 기준31) 7.6%로 전년 대비 2.4%p 감소한 것으로 분석됐다. 서울의 미충족 의료율은 2014년 이후로 전국보다 낮아졌으며 꾸준히 감소하는 추세이다.



- 주 1: 지난 1년 동안 본인이 병의원(치과 제외)에 가고 싶을 때 가지 못한 사람의 분율(표준화율)
- 주 2: 미충족 의료 이유: 시간이 없어서, 증세가 가벼워서, 경제적 이유, 교통 불편, 병의원에서 오래 기다리기 싫어서, 병의원 예약이 힘들어서, 진료 받기가 무서워서, 기타
- 주 3: 전국 대표값은 시·군·구 중앙값으로 산출(중앙값: 지역별 산출한 지표결과를 크기 순서대로 정렬하였을 때 가장 중앙에 위치하는 값)

자료: 질병관리청, 각 연도, 「지역사회건강조사」.

[그림 3-23] 전국과 서울의 미충족 의료율

### 건강과 의료서비스 접근성 공정성 인식

서울시민의 공정성 인식조사 결과에 따르면 건강과 의료서비스 접근성이 공정하다고 인식하는 비율은 48.8%로, 서울시민의 10명 중 약 5명이 건강과 의료서비스 접근성이 공정하다고 인식하고 있었다. 20대와 60대에서 각각 58.6%, 52.3%로 나타나 다른 연령대에 비해 긍정적으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

<sup>30)</sup> 연도 및 지역 간 비교를 위해 인구구성 차이에 따른 영향을 표준인구(2005년 추계인구, 통계청)로 보정한 표준화율임 31) 2019년 문항 변경으로 시계열 단절이 발생

[표 3-33] 서울시민의 건강과 의료서비스 접근성 공정성 인식

(단위: %)

		매우 불공정하다	약간 불공정하다	보통이다	약간 공정하다	매우 공정하다	공정 인식 비율
전체		4.6	14.8	31.8	38.7	10.1	48.8
성별	남성	6.1	13.9	31.6	37.8	10.6	48.4
싱걸	여성	3.1	15.7	32.0	39.6	9.6	49.2
	20대	6.5	10.7	24.2	39.1	19.5	58.6
0.1=1	30대	7.3	17.7	31.8	33.2	10.0	43.2
연령 별	40대	3.1	13.7	35.7	41.0	6.6	47.6
2	50대	3.0	18.2	34.2	39.4	5.2	44.6
	60대	1.9	12.1	33.6	43.0	9.3	52.3

자료: 서울연구원, 2020, 「서울시민의 공정성 인식조사」.

### 계층이동 가능성

계층이동 가능성에 대해서는 서울이 전국보다 부정적으로 인식하고 있다. 2019년 기준 서울의 본인세대 계층이동이 가능하다는 비율은 20.5%로 전년 대비 1.2%p 하락했다. 전국과 비교해서 2.2%p 낮은 수치이다. 다음세대 계층이동에 대해서는 전반적으로 본인세대보다는 가능성이 높다고 보고 있지만, 역시 서울은 27.1%로 전년 대비 0.4% 감소, 전국 대비 2.3%p 낮게 조사됐다.



주: 매우 높다+비교적 높다 비율(19세 이상 인구 대상)

자료: 통계청, 각 연도, 「사회조사」.

[그림 3-24] 전국과 서울의 계층이동 가능성

## 4\_요약과 시사점

이 장에서는 서울이 공정한 도시사회를 실현하기 위한 필요조건 혹은 그 실현 정도를 의미하는 지표들로 공정도시지표 체계를 제안하였다. 공정성 담론의 이론적 논의를 토대로 기회의 공정성, 과정의 공정성, 결과의 공정성이라는 3개의 대분류와 기회균등, 제도 규칙, 자유 보장, 형평, 사회안전망 5개 영역으로 구분하고, 총 37개의 관련 지표로 구성하였다. 기회의 공정성은 공정성의 기회균등을 의미하며 주로 교육, 일자리 측면에서 기회가 균등하게 보장되어 있는지를 포함하고 있다. 과정의 공정성은 절차적차원에서 제도 규칙과 자유보장을 포함하고 있다. 제도가 명확하고 투명하게 확립되어 있어 규칙이 공정하게 적용되고 있는지, 경제, 정치, 언론 자유의 보장을 하고 있는지를 중심으로 지표를 구성한다. 결과의 공정성은 자원배분의 결과 형평성을 고려하고 사회적 재분배를 통한 사회안전망을 확보하고 있는가이다.

공정성 개념이 쉽게 합의되지 않는 것을 고려하여 지표의 선정과 체계의 구성은 상대적으로 유연하게 접근하고자 했다. 기존의 공정성 지표체계를 참고하여 개념과 영역을 검토하고 가용한 데이터를 고려하여 적절한 지표들을 선정하여 구성하였다. 하지만 지표 영역 간 구분이 명확하지 않으며, 서울시의 가용데이터 수집이 어렵다는 한계가 있다. 이 연구는 지표체계를 제안하고, 지표 구성 현황을 보여주는 데 의의를 두고 있다. 또한 객관적 통계자료와 주관적 인식조사로 구성하여 공정사회의 현 상태와 이에 대한 주관적 의식 사이의 불균형 등을 확인 가능하게 하였다. 가령 이번 장에서 제도나 정책, 현 상태 부문의 전체적인 추이를 살펴본 결과 정도 차이는 있지만 개선되는 추이를 볼 수 있었다. 그러나 주관적 인식지표 내에서는 많은 부분이 여전히 부정적인 경향을 보이는 특징을 살펴볼 수 있었다.

공정도시지표체계는 공정사회를 위한 서울의 현재 상태에 대한 모니터링과 아울러 공 정성 가치를 수용하는 사회 제도 제반 영역에 대한 개선 방향을 제안한다. 교육제도, 노동시장, 행정제도와 집행절차, 정치영역, 언론 개혁, 경제의 민주화, 소득분배, 자산 형성과 부동산 시장, 사회안전망의 확충 등 다양한 영역 전반에서의 개선점을 찾을 필 요성을 제기한다.

또한 모든 영역에서 공정성의 가치가 반드시 우선되는 것은 아니다. 효율성의 가치, 경쟁의 논리, 포용성 더 나아가 삶의 질 등 다양한 공공적 가치가 제도와 영역에서 함 께 작동한다. 공정도시는 공정성 가치와 함께 다양한 공공적 가치와의 관계를 고려하 여야 할 것이다.

공정한 사회의 결과로서 바람직한 자원의 분배는 중요하다. 개인의 영역에서는 능력에 따라 일하고 그에 따른 비례적인 보상체계가 공정성을 제시하지만, 사회적 차원으로의 확장은 불평등한 자원의 배분을 강화할 우려가 있다. 불평등한 자원배분은 그 자체가 불공정의 문제를 제기한다. 이러한 차원에서 사회재분배 기제의 확충이 공정성 가치에서 강조되어야 한다.

마지막으로 사회적 약자를 배제하는 공정한 자원의 분배는 공정성의 가치에서 볼 때 가능하지 않다. 자원의 양극화 과정에서 더욱 중요시되고 강조해야 할 것은 사회적 약자에 대한 사회안전망 확충이며 이를 구체화하는 것은 사회복지 서비스의 확대이다. 사회복지서비스를 통해 시민의 기본적인 삶의 안전성이 보장되어야 한다. 결과의 공정성은 기회의 공정성에 영향을 미친다. 자원배분의 불평등 문제를 사회적 재분배를 통해 개선하여 평등성을 확보하면 기회의 균등성을 향상할 수 있다. 사회안전망의 확충은 불평등 구조의 재생산을 제한하고 기회의 공정성을 개선하는 순환적 연결고리에서 가장 중요한 위치에 있다.

이 연구에서 제시되는 지표체계는 도시지표체계에 공정성 가치를 담고자 하는 시도라는 점에서 의의가 있다. 한편으로는 공정성의 가치가 사회적으로 합의되지 않은 특성으로 인해 사회 변화를 반영하여 지표체계를 점검하고 개선해야 나가야 할 것이다. 공정성 가치는 불평등 상황에서 더욱 두드러진다. 불평등 구조와 재생산 과정 그리고 사회의 제반 영역에 미치는 불평등의 영향을 지속 점검할 필요가 있다. 이러한 공정지표체계로 서울의 '공정도시'를 위한 정책 방향을 꾸준히 점검할 필요가 있다. 공정도시지표는 도시사회의 공정성 관련 현황과 공정성에 대한 인식을 통해 서울시의 공정성 수준을 측정하고 평가하기 위한 도구이다. 이를 통해 도시의 공정성을 위한 필요 요소들을 판단하고, 동시에 앞으로 공정도시를 실현하기 위한 서울의 공정성 정책개발의 길잡이 역할을 할 수 있을 것으로 기대한다.



1\_서울시민의 공정성 인식조사 개요 2\_서울시민의 공정성 인식과 태도 3\_서울시민의 공정성 인식 차이와 특성 4\_정부 공정성과 공정사회를 위한 방안 5\_요약과 시사점

# 04. 서울시민의 공정성 인식과 특성

## 1 서울시민의 공정성 인식조사 개요

### 1) 조사 배경

우리나라의 대표적인 공정성 인식 관련 조사로 한국종합사회조사와 사회통합실태조사가 있다. 한국종합사회조사에서는 ISSP 2019 사회불평등 모듈을 활용한 조사가 수행된 2005년, 2009년, 2014년, 2019년 자료에 공정성 관련 문항들이 포함되어 있으며, 한국행정연구원에서 매년 실시하는 사회통합실태조사에도 정부 공정성, 사회 공정성등의 공정성 부문 조사항목이 포함되어 있다.

ESS의 Justice and fairness 모듈은 유럽사회의 주요 과제인 경제 및 교육 불평등 증가에 대응하기 위해 개발되었다. 소득, 부, 교육 등이 분배되는 결과(분배적 정의), 어떻게 할당되는지(절차적 정의), 누가 해당이 되는지(정의의 범위), 재분배의 비용과이익이 사회에 영향을 미치는 시기(세대 간 정의) 등 4가지 차원의 문제에 대한 비교데이터를 제공하고 있다(ESS, 2018).

최근 공정성 이슈가 부각되기 시작하면서 정부기관들이 공정성 인식조사 결과를 발표하기도 했다. 대통령직속 정책기획위원회에서 2019년에 전국 만19세 이상 성인남녀 2,000명을 대상으로 불공정에 대한 국민인식조사를 실시하였으며, 경기연구원에서도 경기도민 1,200명을 대상으로 한 모바일조사를 통해 경기도민이 생각하는 공정에 대한 결과를 발표하였다. 2020년 서울시에서도 만18세 이상 서울시민 1,000명을 대상으로 전화면접을 통해 서울시민의 공정성 인식을 조사하였다.

## [표 4-1] 공정성 관련 조사

조사명	연구기관	조사대상	조사방법	조사기간	조사내용
한국종합 사회조사	성균관대학교 서베이 리서치센터	전국 가구 거주 만18세 이상 성인남녀 1,031명 (2018년 유효표본)	직접방문 대면면접조사	2018 (2003년부터 2014년까지 매년 조사, 2014년 이후 격년 조사)	귀속지위와 성취지위의 중요성, 한국 사회 불평등, 세금 공정성, 건강 및 교육 기회의 공정성에 대한 인식, 직업별 실제 소득액과 기대되는 소득액, 정부의 역할, 계급갈등 인식, 주관적 계층의식, 주관적 사회이동, 소득 정당성, 사회에 대한 이미지, 문화 자본 등
사회통합 실태조사	한국행정 연구원	전국 만19~69세 이하 성인남녀 8,000명	가구방문 대면면접조사 (일부 자기기입식조 사 방법 병행)	2019. 9. 1. ~10. 31. (2013년부터 매년 조사)	공정성 부문(정부 공정성, 사회 공정성, 공정한 사회를 만들기 위한 방안)과 관용성 부문(저소득층에 대한 배려와 집단구성원별 포용과 갈등) 등
불공정에 대한 국민인식 조사	대통령직속 정책기획 위원회	전국 만19세 이상 성인남녀 2,000명	웹조사	2019. 12. 20. ~12. 23.	주관적 웰빙과 실태, 공정성, 경쟁과 분배정의, 사회자본, 불공정의 체험, 사회정치적 태도, 정책대안 등
경기도민이 생각하는 공정	경기연구원	경기도민 1,200명	모바일 조사	2019. 12.	한국사회의 공정성 평가, 분야별 평가, 분배공정성 평가, 입시제도 평가, 성별 공정성 평가, 경기도정책 공정성 평가 등
서울시 공정성인식 조사	서울시	만18세 이상 서울시민 1,000명	전화면접조사 (유무선 RDD(Rando m Digit Dialing, 전화 임의걸기))	2020. 1. 15. ~1. 21.	우리사회 전반의 불평등 인식, 소득불평등, 자산불평등, 세대불평등 인식정도 등

### 2) 조사 개요

이 연구에서는 공정성에 대한 시민들의 주관적 인식의 영역을 살펴보고자 한다. 서울시민이 공정성과 관련하여 서울 도시사회에서 어떻게 인식하고 있는지, 시민들의 인식은 성별, 세대별, 계층별 어떠한 특성을 보여주며, 왜 그러한 차이를 만들어내는지, 그리고 사회 범주별 공정성 가치관의 차이가 어떻게 사회 갈등을 초래하는지를 분석하고자 한다. 서울시민이 보여주는 공정성 인식의 현실을 규명하기 위해 서울시민을 대상으로 인식조사를 실시하였다.

현재 서울시에 거주하고 있는 20~64세의 남녀 1,000명을 대상으로 2020년 11월 20일에서 11월 26일까지 7일 동안 온라인조사를 실시하였다. 온라인조사는 전문기관인 ㈜엠브레인에서 수행하였다. 온라인조사의 특성상 고연령층의 유효표본이 적을 것으로 보고, 경제활동을 할 수 있는 생산가능인구 범위를 고려하여 조사 대상의 상한연령을 64세까지로 설정했다.

### [표 4-2] 조사 개요

구분	내용
조사 대상	현재 서울시에 거주하고 있는 20~64세 남녀
표본설계	서울시 25개 자치구별/성별/연령별 인구 비례할당 (2020년 9월 주민등록인구통계기준)
표본 수	1,000명
표집틀	엠브레인퍼블릭 130만 패널
조사 방법	구조화된 설문지를 이용한 온라인조사
조사 기관	㈜엠브레인
조사 기간	2020년 11월 20일 ~ 2020년 11월 26일

## [표 4-3] 응답자 특성

	구분	사례 수(명)	비율(%)
전체		1,000	100.0
HH	남성	490	49.0
성별	여성	510	51.0
	20대	215	21.5
	30대	220	22.0
연령대	40대	227	22.7
	50대	231	23.1
	60대	107	10.7
	도심권	54	5.4
	동북권	303	30.3
서울권역	서북권	123	12.3
	서남권	307	30.7
	동남권	213	21.3
	관리/전문/사무직	529	52.9
	판매/서비스직	104	10.4
TIO	기능/조립/단순노무직	35	3.5
직업	학생	85	8.5
	주부	138	13.8
	무직/기타	109	10.9
	200만 원 미만	107	10.7
	200~300만 원 미만	142	14.2
	200~400만 원 미만	151	15.1
	400~500만 원 미만	160	16.0
월 가계소득	500~600만 원 미만	125	12.5
	600~700만 원 미만	75	7.5
	700~800만 원 미만	81	8.1
	800~900만 원 미만	52	5.2
	900만 원 이상	107	10.7
	고졸	120	12.0
최종학력	대졸(재학 포함)	742	74.2
	대학원(재학) 이상	138	13.8
	보수	195	19.5
저지서하	중도	463	46.3
정치성향	진보	252	25.2
	모름/무응답	90	9.0

## 3) 조사 내용

조사내용은 크게 전반적인 공정성 인식과 기회, 과정, 결과의 공정성을 대하는 태도, 분야별 공정성 인식 정도와 세대 공정성 인식의 세대별 격차, 정책이슈에 따른 정부 공정성 인식 차이 그리고 공정성 제고 방안에 대한 태도로 볼 수 있다. 주요 조사내용은 다음과 같다.

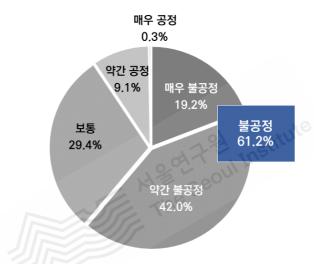
## [표 4-4] 주요 조사내용

	구분	세부 항목		
		- 우리 사회의 공정성 인식		
	전반적인 공정성 인식	- 공정한 대우를 받고 있는가		
		- 경제적 양극화/불평등 심각성 인식		
		- 교육, 취업, 승진 기회의 공정성 인식		
		- 소득공정성 인식		
1. 공정성 인식과		- 임금 차이의 조건		
태도		- 현재 본인 일의 만족도		
-11-12-	기회/과정/결과의 공정성	- 소득의 만족도		
	인식	- 계층상승 기회		
		- 성공요소		
		- 분배기준에 대한 인식		
		- 소득분배에 대한 인식(평등과 능력주의에 대한 가치)		
	1	- 가치관에 대한 평가		
	. 566	- 분야별 공정성 인식		
2. 분야별 공정성	분야별/이슈별 공정성 평가	(교육, 고용, 직장, 소득, 복지혜택, 법 집행 등)		
인식 정도		- 세대 공정성 인식(세대 간 불평등 심각성 인식과 태도)		
		- 정부 공정성 인식		
3. 공정한 사회를	공정성 제고 방안	- 불공정한 대우 경험과 대응 방법		
위한 방안	000 WT 95	- 공정성 제고 방안에 대한 태도		
		- 성별		
		- 연령		
		- 최종학력		
		- 거주지역		
인구사회학적 특성		- 직업 및 고용상태		
		- 월평균 가구소득		
		- 거주 중인 주택 유형과 소유형태		
		- 배우자/자녀 유무		
		- 정치성향		
		- 신뢰도		
		- 사회적 지원망		
신뢰도 및 계층의식		- 사회적 소수자 포용 정도		
		- 울분, 삶의 만족도 정도		
		- 주관적 계층의식(본인, 부모, 미래 자녀세대)		

## 2\_서울시민의 공정성 인식과 태도

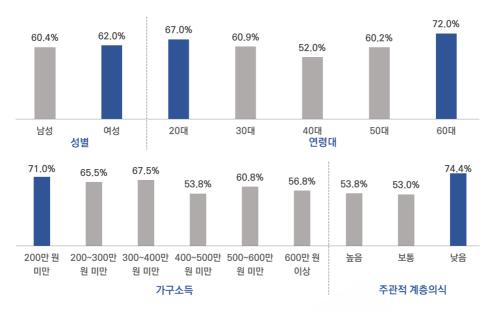
### 1) 공정성에 대한 전반적 인식

우리 사회가 전반적으로 얼마나 공정한 사회라고 생각하는가라는 질문에 응답자의 61.2%가 불공정하다고 대답했다. 공정하다는 응답 비율은 9.4%에 불과한 것으로 조사되었다. 서울시민의 절반 이상이 우리 사회를 불공정하다고 인식하고 있음을 알 수있다.



[그림 4-1] 서울시민의 우리사회 전반적 공정성 인식

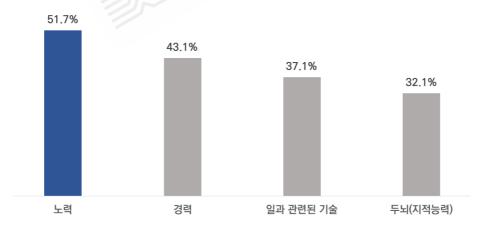
집단별로 살펴보면, 불공정하다고 보는 비율이 남성(60.4%)보다는 여성(62.0%)이 다소 높으며, 연령대별로는 특히 20대와 60대가 각각 67.0% 72.0%로 높게 나타난다. 월평균 가구소득 200만 원 미만의 응답자 중 71.0%가 우리사회를 불공정하다고 인식하고 있으며, 이는 400~500만 원 미만의 가구소득 53.8%에 비해 7.2%p가 높다. 본인의 사회경제적 지위가 낮다고 인식한 집단의 불공정 인식 비율은 74.4%로 주관적 계층의식이 높거나 보통인 집단보다 약 20%p 정도 더 높게 나타나는 특성을 보이고 있다.



주: 불공정하다고 응답한 비율(매우 불공정+약간 불공정)

[그림 4-2] 우리사회 공정성 인식 차이

서울시민은 가진 것들에 비해 한국사회로부터 받는 대우가 공정하다고 느끼는가라는 질문에 노력, 경력, 기술, 두뇌 순으로 불공정하다고 인식했다. 특히 본인의 노력에 비해 대우가 불공정하다고 느끼는 비율이 51.7%로 나타나 한국사회의 노력에 대한 불공 정성 인식이 높음을 알 수 있다.



주: 불공정하다고 응답한 비율(매우 불공정+약간 불공정)

[그림 4-3] 서울시민이 한국사회로부터 받는 대우의 불공정성 인식

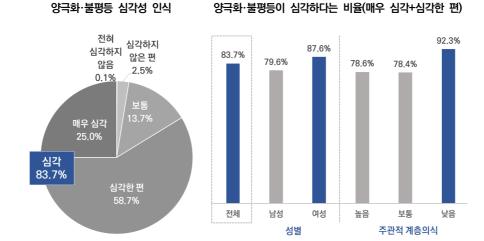
[표 4-5] 한국사회로부터 받는 대우의 불공정성 인식 차이

(단위: %)

					(단위: %)
		노력	경력	일과 관련된 기술	두뇌 (지적능력)
ИН	남성	49.6	40.8	34.9	31.4
성별	여성	53.7	45.3	39.2	32.7
	20대	54.9	39.5	33.0	28.8
	30대	51.4	42.3	35.9	33.2
연령별	40대	52.0	41.4	38.3	30.0
	50대	48.1	45.5	39.0	34.2
	60대	53.3	50.5	41.1	36.4
	200만 원 미만	52.3	50.5	41.1	42.1
	200~300만 원 미만	57.7	46.5	45.1	37.3
가구소득별	300~400만 원 미만	56.3	41.1	36.4	29.8
기구꼬극길	400~500만 원 미만	50.6	46.3	42.5	33.1
	500~600만 원 미만	45.6	40.0	28.8	23.2
	600만 원 이상	49.5	39.7	33	30.5
	고졸	51.7	44.2	43.3	33.3
학력수준별	대졸(재학포함)	52.2	43.4	36.8	31.0
	대학원(재학) 이상	49.3	40.6	33.3	37.0
T 71 T 1	높음	44.4	34.2	27.4	29.9
주관적 계층의식	보통	44.4	35.3	28.8	22.8
"O-1 1	낮음	63.6	56.2	51.2	45.1

주: 불공정하다고 응답한 비율(매우 불공정+약간 불공정)

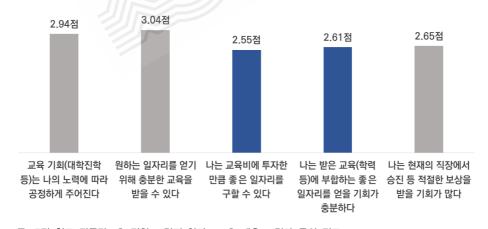
양극화, 불평등과 같은 우리 사회의 경제적 계층 차이에 대해 서울시민의 83.7%가 우리사회 양극화가 심각하다고 인식했다. 매우 심각하다고 응답한 비율도 25.0%나 차지하고 있다. 여성(87.6%)이 남성(79.6%)보다 경제적 계층차이를 더 심각하게 인식하고 있으며, 주관적 계층의식이 낮은 집단의 92.3%가 경제적 계층차이를 심각하게 인식하고 있는 것으로 나타난다.



[그림 4-4] 서울시민의 경제적 계층차이 인식

### 2) 기회와 분배의 공정성 인식

교육 및 일자리 기회의 공정성 인식 문항에 대해 전혀 그렇지 않다 1점에서 매우 그렇다 5점까지로 응답하게 한 결과 교육 기회에 대한 공정성은 2.94점, 3.04점으로 보통이라고 평가한 반면, 교육에 투자한 만큼 또는 받은 교육에 부합하는 좋은 일자리를얻을 기회는 각각 2.55점, 2.61점으로 상대적으로 낮게 평가하고 있다.



주: 5점 척도 평균값: ① 전혀 그렇지 않다  $\leftrightarrow$  ⑤ 매우 그렇다 동의 정도

[그림 4-5] 서울시민의 기회 공정성 인식

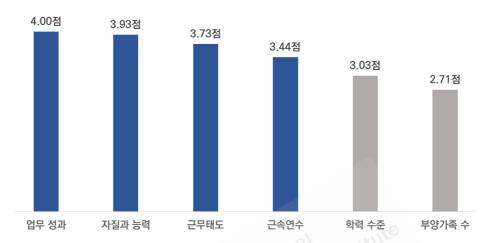
## [표 4-6] 기회 공정성 인식 차이

(단위: 5점 평균)

						CH. 29 957
		교육 기회 (대학진학 등)는 나의 노력에 따라 공정하게 주어진다	원하는 일자리를 얻기 위해 충분한 교육을 받을 수 있다	교육비에 투자한 만큼 좋은 일자리를 구할 수 있다	받은 교육 (학력 등)에 부합하는 좋은 일자리를 얻을 기회가 충분하다	현재의 직장에서 승진 등 적절한 보상을 받을 기회가 많다
전체		2.94	3.04	2.55	2.61	2.65
성별	남성	2.98	3.08	2.64	2.72	2.80
`0' <b>⊒</b>	여성	2.89	3.00	2.47	2.52	2.50
	20대	2.94	3.08	2.58	2.68	2.72
	30대	2.90	2.96	2.43	2.61	2.58
연령별	40대	2.97	3.04	2.68	2.70	2.76
	50대	2.99	3.07	2.58	2.55	2.60
	60대	2.83	3.07	2.43	2.46	2.50
	200만 원 미만	2.75	2.78	2.30	2.38	2.32
	200~300만 원 미만	2.77	2.84	2.42	2.51	2.46
л Е на	300~400만 원 미만	2.85	2.99	2.57	2.60	2.61
소득별	400~500만 원 미만	3.01	3.03	2.55	2.53	2.54
	500~600만 원 미만	3.03	3.11	2.57	2.71	2.83
	600만 원 이상	3.05	3.21	2.68	2.76	2.84
	고졸	2.71	2.78	2.44	2.45	2.36
학력수준	대졸(재학포함)	2.96	3.06	2.58	2.64	2.67
	대학원(재학) 이상	3.01	3.15	2.53	2.66	2.76
	높음	2.97	3.25	2.77	2.81	3.08
주관적 계층의식	보통	3.09	3.20	2.72	2.83	2.83
	낮음	2.72	2.76	2.27	2.27	2.28

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

정당한 임금 차이를 두어야 할 조건으로는 업무 성과, 자질과 능력, 근무태도, 근속연수 순으로 동의했다. 연령대별 큰 차이는 보이지 않지만, 상대적으로 저연령층일수록 업무성과나 자질과 능력에 따른 임금 차이를 정당하다고 인식하는 경향이 높은 반면, 고연령층은 학력수준과 부양가족 수가 임금 차이 조건으로 중요하다고 인식했다.



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

[그림 4-6] 서울시민이 생각하는 정당한 임금 차이의 조건

[표 4-7] 정당한 임금 차이의 조건 차이

(단위: 5점 평균)

						\	
		업무 성과	자질과 능력	근무태도	근속연수	학력 수준	부양가족 수
전체		4.00	3.93	3.73	3.44	3.03	2.71
	남성	3.98	3.88	3.69	3.31	2.95	2.74
성별	여성	4.02	3.98	3.77	3.55	3.10	2.69
	20대	4.04	4.05	3.75	3.50	2.95	2.59
	30대	4.03	3.92	3.70	3.36	3.05	2.50
연령별	40대	3.99	3.96	3.77	3.41	3.01	2.74
	50대	3.98	3.86	3.72	3.47	3.06	2.91
	60대	3.94	3.83	3.72	3.45	3.07	2.89

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

현재 본인의 일과 관련하여 응답자들은 소득에 대한 만족도가 가장 낮았으며, 본인의 능력이나 노력에 비추어 볼 때 본인의 소득이 마땅히 받아야 하는 것보다 약간 더 적다고 응답한 비율이 47.8%로 가장 많이 차지하고 있다. 여성, 그리고 30~50대의 70% 이상이 마땅히 받아야 하는 것보다 현재 소득이 훨씬 더 적거나 약간 더 적다고 인식해소득 만족도가 남성이나 20대, 60대보다 더 낮은 것을 알 수 있다.

[표 4-8] 본인의 일에 대한 만족도 차이

(단위: 5점 평균)

		소득	일자리의 안정성	하고 있는 일의 내용	근로환경	근로시간	개인의 발전 가능성	의사소통 및 인간관계
전체		2.66	2.88	3.09	3.01	3.17	2.78	3.04
ИН	남성	2.70	2.90	3.08	3.01	3.16	2.83	3.04
성별	여성	2.60	2.84	3.10	3.01	3.17	2.71	3.02
	20대	2.46	2.95	2.95	2.97	3.17	2.73	3.03
	30대	2.66	2.94	3.00	2.99	3.12	2.66	3.01
연령별	40대	2.81	2.91	3.20	3.10	3.18	2.89	3.08
	50대	2.65	2.77	3.13	2.97	3.18	2.82	3.03
	60대	2.59	2.70	3.15	3.02	3.30	2.85	3.00

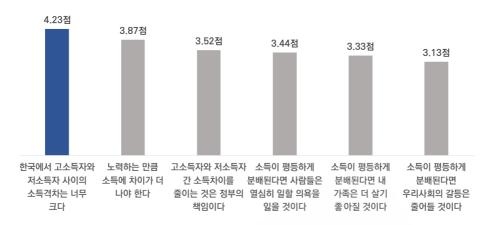
주: 5점 척도 평균값: ① 매우 불만족한다 ↔ ⑤ 매우 만족한다

### [표 4-9] 소득 만족도 인식 차이

(단위: %)

		내가 마땅히 받아야 하는 것보다 훨씬 더 적다	내가 마땅히 받아야 하는 것보다 약간 더 적다	내가 마땅히 받아야 하는 것만큼 받고 있다	내가 마땅히 받아야 하는 것보다 약간 더 많다	내가 마땅히 받아야 하는 것보다 훨씬 더 많다	계
전체		22.5	47.8	27.8	1.6	0.3	100
1.1	남성	21.2	44.3	33.5	1.0	-	100
성별	여성	23.7	51.2	22.4	2.2	0.6	100
	20대	18.1	45.6	31.6	3.7	0.9	100
	30대	20.9	52.7	25.0	1.4	_	100
연령별	40대	19.8	51.1	26.9	1.8	0.4	100
	50대	27.7	47.2	24.7	0.4	-	100
	60대	29.0	36.4	34.6	-		100

소득 분배에 대한 태도에 있어서 한국에서 고소득자와 저소득자 사이의 소득격차가 너무 크다는 의견에 동의하는 정도가 5점 만점 4.23점으로 매우 높게 조사됐다. 한편으로 20대는 노력하는 만큼 소득에 더 차이가 나야 한다는 것에, 60대는 소득 차이를 줄이고 평등하게 분배해야 한다는 것에 상대적으로 더 동의하는 특성이 나타나고 있다.



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

### [그림 4-7] 서울시민의 소득분배에 대한 태도

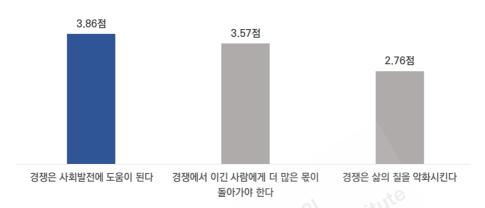
[표 4-10] 집단별 소득분배에 대한 태도

(단위: 5점 평균)

		한국에서 고소득자와 저소득자 사이의 소득격차는 너무 크다	노력하는 만큼 소득에 차이가 더 나야 한다	고소득자와 저소득자 간 소득차이를 줄이는 것은 정부의 책임이다	소득이 평등하게 분배된다면 사람들은 열심히 일할 의욕을 잃을 것이다	소득이 평등하게 분배된다면 내 가족은 더 살기 좋아질 것이다	소득이 평등하게 분배된다면 우리사회의 갈등은 줄어들 것이다
전체		4.23	3.87	3.52	3.44	3.33	3.13
성별	남성	4.14	3.89	3.47	3.41	3.33	3.14
싱틸	여성	4.32	3.85	3.57	3.47	3.34	3.12
	20대	4.19	4.03	3.54	3.56	3.27	3.02
	30대	4.14	3.82	3.47	3.49	3.20	2.94
연령별	40대	4.24	3.82	3.49	3.30	3.42	3.20
	50대	4.31	3.89	3.52	3.43	3.40	3.32
	60대	4.33	3.85	3.64	3.40	3.40	3.20

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

이와 관련하여 경쟁주의에 대한 태도를 살펴보면 경쟁은 사회발전에 도움이 되고 (3.86점), 경쟁에서 이긴 사람에게 더 많은 몫이 돌아가야 한다는(3.57점) 등 경쟁을 긍정적으로 보는 의견에 동의하는 정도가 더 높게 나타났다. 성별, 연령대별 차이는 크게 보이지 않으나, 경쟁이 삶의 질을 악화시킨다는 의견에는 20대가 2.96점으로 다른 연령대에 비해 좀 더 높은 특성을 보인다.



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

[그림 4-8] 서울시민의 경쟁에 대한 태도

[표 4-11] 경쟁에 대한 태도 차이

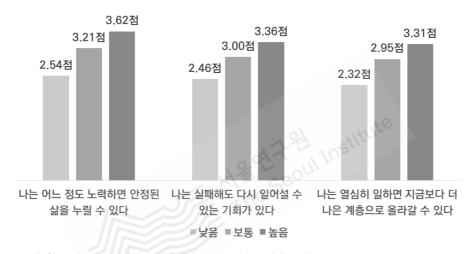
(단위: 점)

				(1111 11)
		경쟁은 사회발전에 도움이 된다	경쟁에서 이긴 사람에게 더 많은 몫이 돌아가야 한다	경쟁은 삶의 질을 악화시킨다
전체		3.86	3.57	2.76
성별	남성	3.90	3.62	2.68
경크	여성	3.81	3.53	2.83
	20대	3.81	3.63	2.96
	30대	3.75	3.55	2.79
연령별	40대	3.85	3.52	2.73
	50대	3.92	3.61	2.72
	60대	4.05	3.54	2.43

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

서울시민은 전반적으로 계층상승과 관련하여 부정적으로 인식하고 있었다. 어느 정도 노력하면 안정된 삶을 누릴 수 있다는 항목은 3.01점으로 보통이라고 응답한 반면, 실패해도 다시 일어설 수 있는 기회, 지금보다 더 나은 계층으로 올라갈 수 있는 기회에 대해서 3점 이하로 비교적 부정적으로 인식하고 있다.

주관적 계층의식에 따른 차이를 살펴보면, 본인의 사회경제적 지위가 높을수록 계층상 승에 대한 긍정적 평가를 하고 있는 것으로 분석됐다. 사회경제적 지위가 낮은 집단은 모두 3점 이하의 낮은 동의 정도를 보이고 있으며, 사회경제적 지위가 높은 집단과 비교하여 1점 정도의 점수 차이가 나타난다.



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

### [그림 4-9] 서울시민의 주관적 계층의식에 따른 계층상승 기회

[표 4-12] 주관적 계층의식에 따른 계층상승 기회

(단위: 5점 평균)

		나는 어느 정도 노력하면 안정된 삶을 누릴 수 있다	나는 실패해도 다시 일어설 수 있는 기회가 있다	나는 열심히 일하면 지금보다 더 나은 계층으로 올라갈 수 있다		
전체		3.01	2.84	2.75		
주관적 계층의식	胀	3.62	3.36	3.31		
	보통	3.21	3.00	2.95		
	낮음	2.54	2.46	2.32		

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

서울시민이 인생에서 성공하는 데 가장 중요하다고 여기는 것으로 부모의 사회경제적 배경이 4.24점으로 가장 높다. 그다음으로 연줄, 노력, 운, 재능 순으로 응답했다. 성별에 따른 응답 차이는 크게 두드러지지 않는데, 성별이 성공에 있어서 중요한 항목의 동의 정도에 여성이 남성보다 0.58점 높게 동의하고 있었다. 연령별로는 20~30대가 부모의 사회경제적 배경이나 연줄, 운 등을 성공에 있어서 중요하게 보는 반면, 50~60대는 본인의 노력을 상대적으로 중요하게 인식했다. 주관적 계층의식이 낮을수록 부모의 사회경제적 배경과 연줄이 중요하다고 보는 정도가 높으며, 주관적 계층의식이 높을수록 본인의 노력이 중요하다고 보는 정도가 상대적으로 높게 나타나는 특성을 보인다.

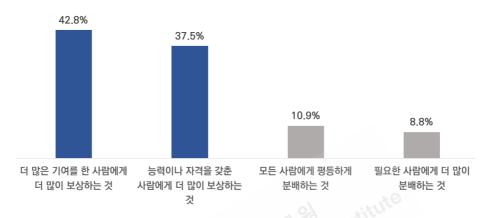
[표 4-13] 성공에 있어서 중요한 항목

(단위: 5점 평균)

		(건기				· 28 8m)			
		부모의 사회경제적 배경	연줄	나 자신의 노력	운	타고난 재능	학벌	외모	성별
전체		4.24	4.01	3.98	3.97	3.96	3.85	3.72	3.33
성별	남성	4.15	3.96	3.96	3.87	3.94	3.73	3.63	3.03
	여성	4.32	4.06	4.00	4.06	3.99	3.97	3.81	3.61
연령별	20대	4.26	4.11	3.98	4.18	4.12	3.79	3.80	3.31
	30대	4.34	4.08	3.85	4.11	3.98	3.81	3.78	3.35
	40대	4.19	3.93	3.93	3.86	3.85	3.82	3.70	3.30
	50대	4.19	3.96	4.06	3.89	3.95	3.91	3.66	3.34
	60대	4.18	3.97	4.17	3.66	3.90	4.03	3.61	3.33
주관적 계층의식	높음	4.17	3.97	4.08	4.09	3.98	3.88	3.71	3.51
	보통	4.14	3.90	4.00	3.85	3.93	3.75	3.62	3.24
	낮음	4.39	4.17	3.92	4.09	4.01	3.99	3.86	3.39

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

그렇다면 서울시민이 생각하는 공정성은 무엇일까? 더 많은 기여를 한 사람에게 더 많이 보상하는 것이라는 응답이 42.8%로 가장 높고, 그다음 순으로 능력이나 자격을 갖춘 사람에게 더 많이 보상하는 것(37.5%)을 공정성으로 인식했다. 모든 사람에게 어느 정도 평등하게 보상하는 평등한 분배나 필요한 사람에게 더 많이 보상하는 선별적 분배방식보다는 능력이나 노력에 따른 분배방식을 더 선호하는 것을 알 수 있다.



[그림 4-10] 서울시민이 생각하는 공정성

[표 4-14] 공정성에 대한 정의

(단위: %)

		더 많은 기여를 한 사람에게 더 많이 보상하는 것		모든 사람에게 평등하게 분배하는 것	필요한 사람에게 더 많이 분배하는 것	계	
전체		42.8	37.5	10.9	8.8	100	
성별	남성	46.3	36.3	7.3	10.0	100	
	여성	39.4	38.6	14.3	7.6	100	
연령별	20대	40.5	37.2	10.7	11.6	100	
	30대	42.3	42.7	6.4	8.6	100	
	40대	46.7	33.9	11.0	8.4	100	
	50대	40.7	35.5	13.9	10.0	100	
	60대	44.9	39.3	14.0	1.9	100	
주관적 계층의식	높음	37.6	45.3	7.7	9.4	100	
	보통	45.8	35.9	9.9	8.3	100	
	낮음	40.4	37.2	13.2	9.2	100	

### 3) 분야별 공정성 인식

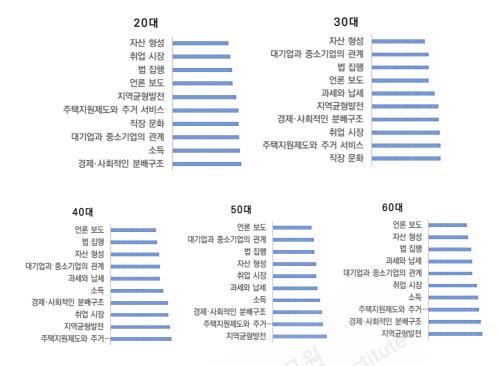
우리 사회에서 다음 분야들이 어느 정도 공정한가라는 질문에 건강과 의료서비스 접근 성과 문화 및 여가활동을 제외하고 모두 3점 이하로 나타나, 전반적으로 여러 분야에서 시민들이 공정하지 못하다고 인식하고 있다. 특히 언론보도, 자산형성, 법 집행, 대기업과 중소기업의 관계, 과세와 납세, 취업시장, 소득 순으로 우리 사회 불공정성을 크게 인식하고 있다.



주: 5점 척도 평균값: ① 매우 불공정하다 ↔ ⑤ 매우 공정하다

[그림 4-11] 서울시민의 분야별 공정성 인식

연령대별로 살펴보면 20~30대는 자산형성의 불공정성, 40~60대는 언론보도의 불공 정성을 특히 크게 인식하고 있다. 그 외에 다른 연령대와 비교하여 20대는 취업시장, 30대는 대기업과 중소기업의 관계나 과세와 납세, 40대 이상에서는 자산형성 등이 불 공정하다고 인식하는 특성을 보이고 있다.



주: 5점 척도 평균값: ① 매우 불공정하다 ↔ ⑤ 매우 공정하다

[그림 4-12] 연령에 따른 분야별 공정성 인식 차이

연령 외에도 분야별 공정성 인식 차이를 주요 집단별로 살펴보면 남성과 여성의 인식 차이는 그리 크지 않은 데 비해 성별에 따른 대우에서 남성(2.77)과 여성(2.25)의 인식 차이가 비교적 크게 나타나고 있다. 학력수준에 따른 차이 역시 두드러지지 않았다. 월평균 가구소득이 300만 원 미만인 경우 자산 형성이 불공정하다고 인식했으며, 200만 원 미만의 경우 취업시장에서의 불공정성도 크게 인식했다. 주관적 계층의식이 낮은 경우 취업시장, 소득, 자산형성 등 경제적 영역뿐만 아니라 법 집행, 대기업과 중소기업의 관계, 언론보도 등에서 모두 평균 2점 이하로 나타나 사회경제적 지위가 불공정성 인식에 크게 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 진보적 정치성향을 가진 집단의 경우 자산형성, 대기업과 중소기업의 관계와 언론보도에서 특히 불공정성을 크게 인식하는 특성을 보인다.

## [표 4-15] 분야별 공정성 인식 차이

		교육 제도	취업 시장	직장 문화	소득	과세와 납세	자산형성	복지혜택
전체		2.67	2.22	2.37	2.26	2.19	2.08	2.68
성별	남성	2.66	2.34	2.47	2.33	2.22	2.14	2.71
	여성	2.69	2.10	2.26	2.20	2.16	2.02	2.65
연령별	20대	2.76	2.12	2.27	2.30	2.33	2.08	2.67
	30대	2.66	2.23	2.25	2.25	2.14	1.97	2.62
	40CH	2.71	2.35	2.43	2.23	2.15	2.13	2.74
	50대	2.58	2.17	2.47	2.27	2.19	2.16	2.72
	60대	2.64	2.23	2.44	2.26	2.11	2.01	2.62
가구 소득별	200만 원 미만	2.52	1.95	2.05	2.00	2.14	1.90	2.57
	200~300만 원 미만	2.73	2.13	2.29	2.15	2.26	1.96	2.50
	300~400만 원 미만	2.62	2.17	2.36	2.26	2.16	2.01	2.61
	400~500만 원 미만	2.73	2.23	2.36	2.23	2.26	2.15	2.75
	500~600만 원 미만	2.69	2.23	2.39	2.33	2.02	2.10	2.75
	600만 원 이상	2.69	2.36	2.50	2.40	2.23	2.19	2.77
학력 수준별	고졸	2.65	2.12	2.29	2.16	2.20	2.08	2.61
	대졸(재학포함)	2.69	2.23	2.38	2.27	2.22	2.08	2.68
	대학원(재학) 이상	2.63	2.27	2.35	2.32	2.07	2.05	2.74
주관적 계층 의식	낮음	2.51	1.98	2.11	1.96	2.05	1.78	2.49
	보통	2.80	2.35	2.52	2.43	2.30	2.27	2.77
	높음	2.68	2.44	2.54	2.54	2.21	2.22	2.93
정치 성향	보수	2.71	2.32	2.48	2.45	2.10	2.24	2.69
	중도	2.68	2.22	2.37	2.30	2.16	2.06	2.70
	진보	2.61	2.15	2.30	2.08	2.31	1.92	2.68

### [표 4-15] 분야별 공정성 인식 차이(표 계속)

		주택지원제 도와 주거 서비스	건강과 의료서비스 접근성	문화 및 여가활동	정치와 사회 참여	법 집행	지역균형 발전	성별에 따른 대우
전체		2.32	3.35	3.18	2.87	2.09	2.32	2.51
서벼	남성	2.37	3.33	3.21	2.85	2.13	2.38	2.77
02	여성	2.27	3.37	3.15	2.88	2.06	2.27	PE         WE HP           32         2.51           38         2.77           27         2.25           22         2.34           21         2.45           38         2.65           45         2.58           37         2.49           18         2.27           27         2.42           29         2.52           29         2.53           35         2.66           42         2.55           47         2.49           33         2.51           14         2.49           15         2.32           42         2.63           45         2.56           34         2.64           31         2.54
	20대	2.27	3.54	3.31	2.88	2.15	2.22	2.34
연령별	30대	2.25	3.21	3.07	2.90	2.03	2.21	2.45
	40대	2.42	3.34	3.20	2.96	2.09	2.38	2.65
	50대	2.34	3.26	3.16	2.84	2.11	2.45	2.58
성별 연령별 가수드 학수 주계의 정치	60대	2.28	3.46	3.17	2.64	2.08	2.37	2.49
	200만 원 미만	2.33	3.21	3.01	2.74	2.04	2.18	2.27
	200~300만 원 미만	2.13	3.32	3.06	2.82	2.14	2.27	2.42
가구	300~400만 원 미만	2.37	3.23	3.13	2.85	2.00	2.29	2.52
소득별	400~500만 원 미만	2.39	3.35	3.19	2.85	2.04	2.29	2.53
	500~600만 원 미만	2.33	3.44	3.30	2.94	2.10	2.35	2.66
성 병 면 명 병 병 병 역 주 전 등 성 의 지 정 성 성 성 う く ろ く ろ く ろ く ろ く ろ く ろ く ろ く ろ く ろ く	600만 원 이상	2.33	3.43	3.27	2.92	2.16	2.42	2.55
	고졸	2.22	3.23	3.12	2.74	2.18	2.47	2.49
	대졸(재학 포함)	2.33	3.37	3.20	2.88	2.07	2.33	2.51
	대학원(재학) 이상	2.31	3.36	3.15	2.90	2.14	2.14	2.49
주과적	낮음	2.12	3.18	3.01	2.74	1.86	2.15	2.32
계층	보통	2.44	3.42	3.25	2.95	2.19	2.42	2.63
계층	높음	2.39	3.58	3.44	2.95	2.44	2.45	2.56
	보수	2.22	3.46	3.30	2.89	2.28	2.34	2.64
	중도	2.36	3.30	3.13	2.81	2.06	2.31	2.54
	진보	2.31	3.44	3.24	3.02	2.00	2.31	2.40

### [표 4-15] 분야별 공정성 인식 차이(표 계속)

		이주민, 성소수자 등에 대한 대우	대기업과 중소기업의 관계	경제·사회 적인 분배구조	언론 보도	공공정보 접근성	병역 의무 이행	환경규제와 환경 접근성
전체		2.46	2.14	2.30	2.06	2.68	2.62	2.74
ИН	남성	2.62	2.17	2.33	2.11	2.72	2.53	2.80
싱글	여성	2.31	2.10	2.27	2.02	2.63	2.70	2.68
	20대	2.36	2.28	2.32	2.16	2.87	2.53	2.70
	30대	2.47	2.03	2.21	2.03	2.64	2.56	2.64
연령별	40대	2.54	2.15	2.34	2.06	2.69	2.72	2.80
	50대	2.48	2.10	2.32	2.04	2.61	2.65	2.82
성별	60대	2.42	2.11	2.33	1.98	2.45	2.64	2.73
	200만 원 미만	2.35	2.15	2.17	2.05	2.60	2.50	2.60
	200~300만 원 미만	2.46	2.18	2.27	2.14	2.63	2.62	2.63
	300~400만 원 미만	2.42	2.09	2.27	2.03	2.76	2.65	2.74
소득별	400~500만 원 미만	2.49	2.08	2.28	2.11	2.66	2.57	2.68
	500~600만 원 미만	2.44	2.06	2.18	2.03	2.76	2.63	2.86
전체 성별 연령별 가구 독별 학력 수준별 주관적 제층 의식 정치 성향	600만 원 이상	2.51	2.19	2.44	2.04	2.66	2.67	2.83
	고졸	2.53	2.16	2.29	2.18	2.57	2.70	AB     AB       2     2.74       3     2.80       0     2.68       3     2.70       6     2.64       2     2.80       5     2.82       4     2.73       0     2.60       2     2.63       3     2.74       7     2.68       3     2.86       7     2.63       3     2.71       1     2.63       3     2.56       3     2.83       2     2.95       3     2.75
가구 소득별 학력 수준별	대졸(재학 포함)	2.46	2.13	2.31	2.05	2.70	2.63	2.77
	대학원(재학) 이상	2.39	7       2.03       2.21       2.0         4       2.15       2.34       2.0         3       2.10       2.32       2.0         2       2.11       2.33       1.9         5       2.15       2.17       2.0         6       2.18       2.27       2.0         9       2.09       2.27       2.0         9       2.08       2.28       2.7         9       2.08       2.18       2.0         1       2.19       2.44       2.0         3       2.16       2.29       2.7         1       2.12       2.27       2.0         1       1.89       2.01       1.8         5       2.26       2.46       2.7         9       2.33       2.49       2.2	2.04	2.62	2.51	2.63	
주과전	낮음	2.31	1.89	2.01	1.85	2.51	2.48	2.56
계층	보통	2.55	2.26	2.46	2.18	2.76	2.68	2.83
의식	높음	2.53	2.37	2.59	2.26	2.84	2.82	2.86 2.83 2.71 2.77 2.63 2.56 2.83 2.95
가구 소득별 학력 수준별 주관적 계층 의식 정치	보수	2.59	2.33	2.49	2.21	2.69	2.59	2.76
	중도	2.46	2.12	2.31	2.10	2.65	2.63	2.75
	진보	2.30	1.97	2.15	1.83	2.66	2.67	2.69

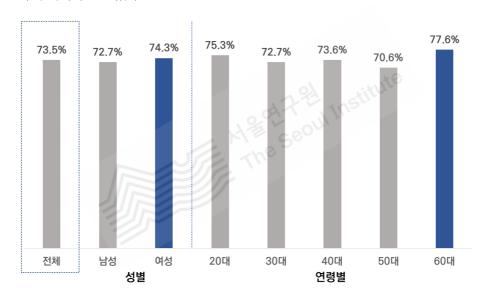
주: 5점 척도 평균값: ① 매우 불공정하다 ↔ ⑤ 매우 공정하다

### 3\_서울시민의 공정성 인식 차이와 특성

#### 1) 세대 간 불평등과 공정성 인식

지금까지 살펴보았듯이 공정성 인식에 있어서 특히 연령대별 특성이 두드러짐을 알 수 있었다. 최근 공정성 이슈의 주요 쟁점 중 하나인 세대 불평등 문제를 서울시민은 어떻 게 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, 그리고 연령별로는 20대(75.3%)와 60대(77.6%)가 다른 연령대에 비해 좀 더 심각하다고 느꼈다.



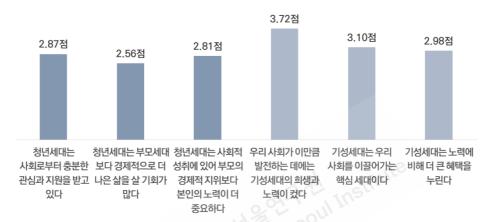
주: 심각하다고 응답한 비율(매우 심각+약간 심각)

[그림 4-13] 서울시민의 세대 간 불평등 심각성 인식

청년세대(20~30대)와 기성세대(40~60대)에 대한 견해를 살펴보면, 청년세대의 사회적 지원과 기회의 공정성 등에 대해서는 보통인 3점 이하로 동의 정도가 낮은 반면, 기성세대의 업적과 중요성에 대해서는 동의 정도가 비교적 높게 나타났다.

연령대별로 살펴보면 청년세대는 사회적 성취에 있어서 부모의 경제적 지위보다 본인의 노력이 더 중요하다는 의견에 50~60대의 동의 정도가 각각 3.13점, 3.22점으로

높게 나타났다. 청년세대의 사회적 관심과 지원에 대해서는 특히 40대(3.18점)가 다른 연령대에 비해 가장 크게 인식하고 있는 특성이 나타났다. 기성세대에 대한 견해와 관련하여 우리 사회의 발전에 있어서 기성세대의 희생과 노력에 대한 동의 정도는 전연령대 모두 높게 나타났다. 특히 기성세대의 노력과 중요한 핵심세대라는 의견에 고연령층일수록 동의 정도가 높다. 반면 기성세대가 노력에 비해 더 큰 혜택을 누린다는 의견에 20~30대의 동의 정도가 각각 3.26점, 3.29점으로 높게 나타나 저연령층일수록 높은 특성을 보이고 있다.



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

#### [그림 4-14] 서울시민의 청년세대와 기성세대에 대한 견해

#### [표 4-16] 연령별 청년세대와 기성세대에 대한 견해 차이

(단위: 5점 평균)

		청년세대는 사회로부터 충분한 관심과 지원을 받고 있다	청년세대는 부모세대보다 경제적으로 더 나은 삶을 살 기회가 많다	청년세대는 사회적 성취에 있어 부모의 경제적 지위보다 본인의 노력이 더 중요하다	우리 사회가 이만큼 발전하는 데에는 기성세대의 희생과 노력이 컸다	기성세대는 우리 사회를 이끌어가는 핵심 세대이다	기성세대는 노력에 비해 더 큰 혜택을 누린다
전체		2.87	2.56	2.81	3.72	3.10	2.98
	20대	2.67	2.08	2.40	3.46	2.73	3.26
	30대	2.75	2.44	2.49	3.56	2.92	3.29
연령별	40대	3.18	2.80	2.96	3.72	3.21	2.86
	50대	2.90	2.74	3.13	3.88	3.34	2.76
	60대	2.84	2.85	3.22	4.18	3.49	2.48

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

세대 간 불평등과 관련하여 서울시민은 기성세대의 자산형성, 계층이동, 일자리 기회 등이 충분했다는 의견에 동의하는 한편, 상대적으로 청년세대의 기회 부족을 인식하고 있다. 그에 비해 정치권 진입 기회나 사회안전망 구축 항목은 청년세대와 기성세대의 차이가 그리 크지 않았다.

저연령층일수록 기성세대가 계층이동 기회, 좋은 일자리 기회, 자산형성 기회, 정치권 진입 기회 등이 충분했으며, 그들을 위한 사회안전망이 잘 구축되어 있다는 의견에 동의 정도가 높게 나타났다. 반면 청년세대의 계층이동, 좋은 일자리, 자산형성, 정치권 진입 등의 기회와 사회안전망 구축에 대한 동의 정도는 전 연령대에서 낮게 나타나고 있지만, 특히 20~30대의 동의 정도가 가장 낮다. 40대는 현재 청년의 정치권 진입 기회에 대해서 3.01점으로 다른 항목에 비해 높게 인식하는 특성을 보인다.

[표 4-17] 세대 간 공정성에 대한 인식

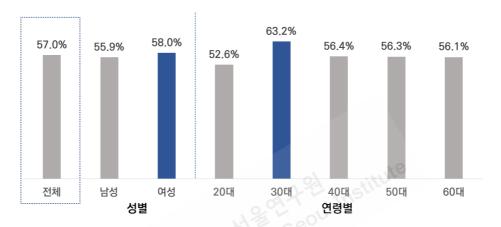
(단위: 5점 평균)

	기성세대는 본인의 노력만으로 계층 이동이 충분했다	현재의 청년은 본인의 노력만으로 계층 이동이 충분히 가능하다	기성세대는 좋은 일자리를 구하기 쉬웠다	현재의 청년은 좋은 일자리를 구하기 쉽다	기성세대는 자신의 노력으로 자산형성 (부동산 구입 등)을 할 기회가 충분하였다	노력으로 자산형성 (부동산 구입 등)을 하 기하가	진입할 기회가 많았다	현재의 청년은 정치권에 진입할 기회가 많다	기성세대를 위한 사회안전망 구축이 잘 되어 있다	현재 청년을 위한 사회안전망 구축이 잘 되어 있다
전체	3.48	2.31	3.43	2.08	3.59	2.01	3.17	2.88	2.92	2.65
20대	3.78	2.10	3.73	1.78	3.80	1.81	3.32	2.79	3.10	2.47
30대	3.61	2.18	3.67	2.05	3.83	1.89	3.33	2.78	3.08	2.51
40대	3.37	2.46	3.31	2.22	3.42	2.15	3.10	3.01	2.83	2.84
50대	3.21	2.42	3.18	2.15	3.41	2.10	3.06	2.95	2.80	2.73
60대	3.39	2.43	3.09	2.33	3.43	2.16	2.96	2.89	2.71	2.72

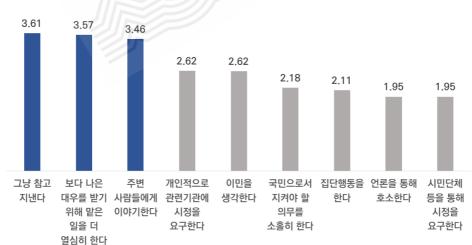
주: 5점 척도 평균값: ① 전혀 그렇지 않다 ↔ ⑤ 매우 그렇다 동의 정도

#### 2) 공정성 인식이 미치는 영향

서울시민이 실제로 불공정한 대우를 경험한 비율은 57.0%로 여성, 그리고 30대가 경험률이 좀 더 높게 나타났다. 불공정한 대우를 경험했을 때 주로 그냥 참고 지내거나보다 나은 대우를 받기 위해 더 열심히 하거나 주변 사람들에게 이야기한다고 응답했다. 불공정한 대우를 경험한 응답자 중 70.5%가 우리 사회를 공정하지 않은 사회로인식하고 있었다.



주: 불공정한 대우를 받은 적이 있나 라는 질문에 '네'라고 응답한 비율



[그림 4-15] 서울시민의 불공정한 대우 경험

주: 5점 척도 평균값: ① 전혀 하지 않는다 ↔ ⑤ 매우 자주 한다

[그림 4-16] 서울시민의 불공정 경험시 자주 하는 행동

공정성에 대한 부정적 인식이 큰 집단은 사회 신뢰도나 삶의 만족도도 낮은 경향을 보이며 불공정한 사회에 대해 울분을 크게 느끼는 등 사회적으로 부정적 영향을 미치 는 것으로 나타났다.

우리 사회가 불공정하다고 인식한 집단의 신뢰도는 10점 만점 3.57점으로 공정하다고 인식한 집단의 신뢰도 6.18점의 약 절반에 불과하다. 삶에 대한 만족도도 10점 만점 4.43점으로 공정하다고 인식하는 집단보다 1.58점 낮게 조사됐다. 사회가 불공정하다고 인식하는 집단은 결국 자신의 능력이나 노력만큼의 보상을 사회로부터 받고 있지 못하다고 느끼는 것으로 사회에 대한 신뢰도나 삶에 대한 만족도가 낮을 수밖에 없다.

[표 4-18] 공정성 인식에 따른 신뢰도와 삶에 대한 만족도 차이

(단위: 10점 평균)

			(211 100 02)
		사회 신뢰도	삶에 대한 만족도
전체		4.30	4.87
공정성	불공정	3.57	4.43
인식	보통	5.23	5.42
집단	공정	6.18	6.01

주: 사회신뢰도: 10점 척도 평균값: ① 전혀 신뢰하지 않는다 ↔ ⑩ 매우 신뢰한다 동의 정도 삶에 대한 만족도: 10점 척도 평균값: ① 전혀 만족하지 않는다 ↔ ⑩ 매우 만족한다 동의 정도

우리 사회가 불공정하다고 생각하는 집단은 울분을 느끼는 정도도 높게 나타났다. 특히 불공정하다고 응답한 집단은 공정하다고 응답한 집단에 비해 우리 사회가 정의에 어긋나고 불공정한 일이 많다고 느꼈으며(7.38점), 일상생활에서의 상대적 박탈감 (5.64점)이나 가진 것에 대한 불만족(5.76점) 등을 느꼈고, 결국 어떤 노력을 해도 소용없다는 무기력감(5.83점)을 더 경험했다.

불공정하거나 불공평한 일을 직·간접적으로 경험하고 이를 불공정하다고 느끼면서 생기는 울분은 억울함이나 실망감, 답답함, 복수심, 무기력감, 분노 등과 결합한 복합적인 감정이다. 울분이 심해지면 일상생활이 불가능해지거나 폭력 등 극단적 행위가 표출될 위험이 있다. 경기연구원(2019)의 조사결과에서도 공정성에 대한 부정적 인식이가져오는 울분이 심각한 수준에 다다르면 자살이나 혐오 감정, 더 나아가 묻지마 범죄등 사회문제를 초래할 수 있는 데 우려를 나타내고 있다.

[표 4-19] 공정성 인식에 따른 울분을 느끼는 정도

							(단위:	10점 평균)
		나는 일상생활에 서 상대적 박탈감을 자주 느낀다	내가 보기에 우리사회는 정의에 어긋나고 불공정한 일이 많다	나는 친구관계나 사회생활에 서 위축되는 일이 많다	다른 사람들이 가진 것에 비해 내가 가진 것이 만족스럽지 못하다	주변 사람들이 잘 되는 것을 보면 화가 날 때가 있다	결국은 어떤 노력을 해도 다 소용없는 일이라는 생각이 틀 때가 있다	울분지수 (종합)
전체		5.28	6.73	4.80	5.41	4.25	5.37	5.31
공정성	불공정	5.64	7.38	5.00	5.76	4.45	5.83	5.68
인식	보통	4.72	5.78	4.53	4.96	3.97	4.73	4.78
집단 	공정	4.69	5.47	4.30	4.56	3.82	4.43	4.54

주: 10점 척도 평균값: ◎ 낮음 ↔ ⑩ 높음 동의 정도

### 4\_정부 공정성과 공정사회를 위한 방안

Seoul Institute 정부의 공정성과 관련하여 연금, 사회보험의 확대, 고용할당제, 비정규직의 정규직 전 환, 기본소득제 도입, 근로장려금 확대, 공공임대주택 공급 등 최근 공정성 이슈와 관 련하여 논란이 되었던 주요 정책들에 대해 서울시민들이 얼마나 공정하다고 인식하는 지 조사하였다. 서울시민은 그 중 비정규직의 정규직 전환을 불공정하다고 인식하는 비율이 53.5%로 가장 높게 나타났다. 60대와 보수적 정치성향을 가진 집단에서 불공 정하다는 응답 비율이 각각 64.5%, 60.5%로 특히 높다. 보수적 정치성향을 가진 집단 일수록 고용할당제, 기본소득제 도입, 공공임대주택공급 등의 정책에 대해서도 전반적 으로 불공정하다는 인식이 높은 특성을 보인다.

#### [표 4-20] 서울시민의 정책 불공정성 인식

(단위: %)

							(LTI: 70)
		연금, 사회보험의 확대	고용할당제	비정규직의 정규직 전환	기본소득제 도입	근로장려금 확대	공공임대주택 공급
전체		28.7	35.3	53.5	35.5	28.7	37.0
성별 	남성	27.6	37.3	51.6	37.3	30.4	35.5
	여성	29.8	33.7	55.3	33.7	27.1	38.4
	20대	32.1	33.0	51.6	33.0	25.6	28.8
	30대	31.8	36.8	54.5	36.8	32.7	40.9
연령별	40대	25.6	36.1	52.0	36.1	26.4	38.8
	50대	26.4	34.2	50.6	34.2	27.3	34.2
	60대	27.1	39.3	64.5	39.3	34.6	47.7
	보수	31.8	49.2	60.5	49.2	38.5	45.6
정치성향	중도	30.7	35.2	55.1	35.2	29.8	38.4
	진보	21.0	25.8	43.7	25.8	20.2	28.2

주: 불공정하다고 응답한 비율(매우 불공정+약간 불공정)

공공기관 채용에서 특정대상에게 주어지는 가산점 제도에 대해 어느 정도 동의하는가 라는 질문에서 해당 업무 경력자, 장애인, 국가유공자 자녀, 저소득층에 대한 가산점에 동의 정도는 높은 반면, 고졸 출신, 지방대 출신에 대한 가산점에는 동의 정도가 낮게 나타났다. 특히 20~30대는 고졸 출신, 지방대 출신의 공공기관 채용 시 가산점에 대한 동의 비율이 매우 낮은 특성을 보이고 있다.

[표 4-21] 공공기관 채용 가산점 제도에 대한 태도

(단위: %)

		고졸 출신	지방대 출신	저소득층	장애인	국가유공자 자녀	해당업무 경력자
전체		24.7	26.3	45.2	74.2	60.4	85.3
성별	남성	28.2	29.4	47.8	73.7	64.5	83.7
	여성	21.4	23.3	42.7	74.7	56.5	86.9
	20대	20.5	20.9	51.2	75.3	58.1	82.8
	30대	17.7	19.5	44.1	74.1	57.3	86.8
연령별	40대	30.8	30.0	48.0	81.1	66.5	89.4
	50대	29.9	32.5	42.0	68.8	61.9	84.4
	60대	23.4	29.9	36.4	69.2	55.1	80.4

주: 동의한다고 응답한 비율(매우 동의+약간 동의)

서울시민은 정부가 중요한 정책을 결정하는 과정에서 결정권자의 공평성, 결정과정 공개 등이 불공정하다고 인식했다. 60대와 보수적 정치성향을 가진 집단이 특히 중요한 정책결정과정의 불공정성을 다른 집단에 비해 전반적으로 크게 인식하고 있다.

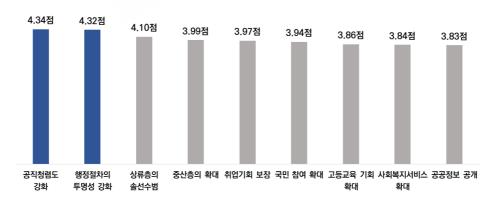
[표 4-22] 서울시민의 중요한 정책결정과정의 불공정성 인식

(단위: %)

		국민들의 의견수렴 및 반영	결정권자의 공평성	결정과정의 공개	일반국민 중심의 정책결정	결정된 내용의 공개	결정된 내용이 국민·집단에 미칠 영향의 설명
전체		31.6	42.7	40.8	38.8	32.0	37.1
성별	남성	33.5	43.1	41.8	40.0	33.7	38.0
	여성	29.8	42.4	39.8	37.6	30.4	36.3
	20대	38.1	44.2	41.4	44.2	32.6	39.5
	30대	30.0	40.5	35.5	40.0	32.7	36.4
연령별	40대	26.4	36.6	36.1	32.6	23.3	31.7
	50대	29.4	40.7	42.0	36.8	33.8	37.2
	60대	37.4	61.7	57.9	43.0	43.9	44.9
	보수	45.1	58.5	54.9	48.7	45.6	52.3
정치성향	중도	31.7	44.9	43.2	40.2	33.3	37.6
	진보	22.6	28.6	27.0	30.6	19.8	25.8

주: 불공정하다고 응답한 비율(매우 불공정+약간 불공정)

공정한 사회를 만들기 위한 방안으로는 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 ↔ ⑤ 매우 그렇다 동의 정도

[그림 4-17] 공정한 사회를 만들기 위한 방안

### 5\_요약과 시사점

공정성의 인식과 태도에 대한 설문조사를 통해 서울시민의 공정성 인식의 현실을 파악하고자 하였다. 서울시에 거주하고 있는 20세 이상의 남녀 1,000명을 대상으로 2020년 11월 20일에서 11월 26일까지 7일 동안 온라인조사를 실시하였다. 조사내용은 크게 전반적인 공정성 인식과 기회, 과정, 결과의 공정성을 대하는 태도, 분야별 공정성인식 정도와 세대 공정성, 정부 공정성에 대한 인식의 세대별 격차, 그리고 공정성제고 방안에 대한 태도 등을 포함하고 있다. 이와 관련하여 성별, 연령대, 직업, 가구소득, 학력수준, 정치성향, 주관적 계층의식 문항 등 인구사회학적 변수를 고려하였다. 그리고 공정성에 대한 인식과 함께 신뢰도, 사회적 지원망, 울분과 삶의 만족도, 사회적 약자에 대한 포용성 관련 설문을 포함하였다.

주요 조사결과를 살펴보면 다음과 같다.

우리 사회가 전반적으로 얼마나 공정한 사회라고 생각하는가에 대한 질문에 서울시민의 절반 이상(61.2%)이 우리 사회를 불공정하다고 인식하고 있었다. 연령대별로는 특히 20대와 60대가 다른 연령대에 비해 높게 나타나는 특성을 보이며, 월평균 가구소득 200만 원 미만, 본인의 사회경제적 지위가 낮다고 인식한 집단의 불공정 인식 비율은 70%가 넘은 것으로 나타났다. 서울시민은 본인의 노력에 비해 대우가 불공정하다고 느끼는 비율이 절반 이상(51.7%)으로 조사돼 한국사회의 노력에 대한 불공정성 인식이 높음을 알 수 있다. 우리 사회의 경제적 계층 차이에 대해서도 서울시민의 83.7%가 우리사회 양극화가 심각하다고 인식했다. 특히 주관적 계층의식이 낮은 집단의 92.3%가 경제적 계층 차이를 심각하게 인식하고 있었다.

교육 및 일자리 기회의 공정성 인식과 관련하여 교육 기회에 대한 공정성은 5점 만점 3.04점으로 보통이라고 평가한 반면, 교육에 투자한 만큼 또는 받은 교육에 부합하는 좋은 일자리를 얻을 기회는 각각 2.55점, 2.61점으로 상대적으로 낮게 평가하고 있다. 경쟁주의에 대한 태도에서는 경쟁은 사회발전에 도움이 되고(3.86점), 경쟁에서 이긴 사람에게 더 많은 몫이 돌아가야 한다는(3.57점) 등 경쟁을 긍정적으로 보는 의견에 동의 정도가 더 높게 나타났다. 그렇다면 서울시민이 생각하는 공정성은 무엇일까? '더 많은 기여를 한 사람에게 더 많이 보상'하는 것이라는 응답(46.3%)이 가장 높고, 그다음 순으로 '능력이나 자격을 갖춘 사람에게 더 많이 보상'하는 것(37.5%)을 공정

성으로 인식해 능력이나 노력에 따른 분배방식을 더 선호하는 것을 알 수 있다. 한편으로 소득 분배에 대한 태도에서는 고소득자와 저소득자 사이의 소득격차가 너무 크다는 의견에 동의 정도가 5점 만점 4.23점으로 매우 높았다.

서울시민은 계층상승과 관련하여 부정적으로 인식하고 있었다. 실패해도 다시 일어설수 있는 기회, 지금보다 더 나은 계층으로 올라갈 수 있는 기회에 대해서 보통(5점 척도 기준 3점) 이하로 부정적으로 인식하고 있다. 주관적 계층의식에 따른 차이를 살펴보면, 본인의 사회경제적 지위가 높을수록 계층상승에 대한 긍정적 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 서울시민이 인생에서 성공하는 데 가장 중요하다고 여기는 것으로 부모의 사회경제적 배경이 4.24점으로 가장 높다. 연령별로는 20~30대, 그리고 주관적 계층의식이 낮은 집단이 부모의 사회경제적 배경이나 연줄 등을 성공에 있어서 중요하게 보는 특성이 나타났다.

분야별 공정성 인식과 관련하여 건강과 의료서비스 접근성과 문화 및 여가활동을 제외하고 모두 3점 이하(5점 만점)로 나타나, 전반적으로 여러 분야에서 시민들이 공정하지 못하다고 인식하고 있다. 특히 언론보도, 자산형성, 법 집행, 대기업과 중소기업의관계, 과세와 납세, 취업시장, 소득 순으로 불공정하다고 인식했다. 연령대별로 살펴보면 20~30대는 자산형성의 불공정성, 40~60대는 언론보도가 특히 불공정하다는 비율이 높게 나타났다. 그 외에 20대는 취업시장, 30대는 대기업과 중소기업의 관계나과세와 납세, 40대 이상에서는 자산형성 등의 불공정 인식이 다른 연령대에 비해 높았다. 월평균 가구소득이 200만 원 미만의 경우 취업시장에서의 불공정성을 크게 인식(1.95점)했으며, 주관적 계층의식이 낮은 경우 취업시장, 자산형성, 법 집행, 대기업과중소기업의 관계, 언론보도 등에서 모두 2점 이하로 나타나 경제적 수준이 불공정성인식에 크게 영향을 미치는 것을 알 수 있다.

최근 공정성 이슈의 주요 쟁점 중 하나인 세대 불평등 문제와 관련하여 응답자의 73.5%가 세대 간 불평등이 심각하다고 인식했으며, 20대(75.3%)와 60대(77.6%)가 다른 연령대에 비해 심각성을 더 느끼고 있었다. 청년세대(20~30대)의 사회적 지원과 기회의 공정성 등에 대해서 보통인 3점 이하로 동의 정도가 낮게 나타나 서울시민은 기성세대의 자산형성, 계층이동, 일자리 기회 등이 충분했다는 의견에 동의하는 한편, 상대적으로 청년세대의 기회 부족을 인식하고 있었다. 한편으로 40대의 경우 청년세대의 사회적 관심과 지원(3.18점)과 청년의 정치권 진입 기회(3.01점)에 대해 다른 연령대에 비해 크게 인식하고 있는 특성을 보인다.

서울시민이 실제로 불공정한 대우를 경험한 비율은 57.0%로, 불공정한 대우를 경험한 응답자 중 70.5%가 우리 사회를 공정하지 않은 사회로 인식하고 있었다. 공정성에 대 한 부정적 인식이 큰 집단은 사회 신뢰도나 삶의 만족도도 낮은 경향을 보이며 불공정 한 사회에 울분을 크게 느끼는 등 사회적으로 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 우리 사회가 불공정하다고 인식한 집단의 신뢰도는 10점 만점 3.57점으로 공정하다고 인식한 집단의 신뢰도 6.18점의 약 절반에 불과하다. 삶의 만족도도 10점 만점 4.43 점으로 공정하다고 인식하는 집단에 비해 1.58점 낮게 나타났다. 사회가 불공정하다 고 인식하는 집단은 결국 자신의 능력이나 노력만큼의 보상을 사회로부터 받고 있지 못하다고 느끼는 것으로 사회에 대한 신뢰도나 삶에 대한 만족도가 낮을 수밖에 없다. 이 집단은 울분을 느끼는 정도도 높게 확인됐다. 사회가 정의에 어긋나고 불공정한 일 이 많다고 느꼈으며(10점 만점 7.38점), 일상생활에서의 상대적 박탈감(5.64점)이나 가진 것에 대한 불만족(5.76점) 등을 느꼈고, 결국 어떤 노력을 해도 소용없다는 무기 력감(5.83점)을 더 경험했다. 불공정하거나 불공평한 일을 직·간접적으로 경험하고 이 를 불공정하다고 느끼면서 생기는 울분은 심해지면 일상생활이 불가능해지거나 폭력 등 극단적 행위가 표출될 위험이 있으며 더 나아가 자살이나 혐오 감정, 묻지마 범죄 등 사회문제를 초래할 수 있다.

서울시민은 정부가 중요한 정책을 결정하는 과정에서 결정권자의 공평성(42.7%), 결정과정 공개(40.8%) 등이 불공정하다고 인식했으며, 공정한 사회를 만들기 위한 방안으로 공직청렴도 강화(5점 만점 4.34점), 행정절차의 투명성 강화(4.32점) 등을 강조했다. 사회 제반 영역에서 이루어지는 제도의 규칙과 절차에서의 공평성, 투명성, 청렴성 등에 대한 시민의 욕구를 확인할 수 있었다. 이에 따라 공정성 가치의 관점에서 검토가 필요하다.



1\_서울의 공정성 모니터링 필요 2\_공정성 담론 이슈 점검과 대응 3\_제도와 공공 업무 절차 개선 4\_시민의 정의감과 시민참여 기회 확대

## 05. 공정한 도시 서울을 위한 제언

공정성 담론에서 우리는 공정성 가치는 불평등 구조가 고착화하는 상황과 과정에서 사회에 대한 비판과 함께 불평등을 정당화하는 양면성을 갖는 것을 지적하였다. 사회적으로 공정성 가치가 쉽게 합의되지 않는 이유를 공정성 개념의 다차원성에서 찾고자 하였다. 그리고 공정성 개념의 다차원성을 전제하여 도시사회의 특성을 보는 공정도시 지표체계를 제안하고 한국 사회와 서울의 현황을 보고자 하였다. 이와 더불어 시민들이 인식하는 공정성의 문제를 검토하였다. 이러한 과정을 통해 공정한 도시 서울을 위한 제언을 하고자 한다. 주요 방향은 불평등 구조가 고착화되는 현실에서 불평등 상황을 개선할 수 있도록 제도와 규칙을 공정성의 가치에서 점검하고 개선하는 것이다.

### 1\_서울의 공정성 모니터링 필요

공정한 도시 서울을 위한 첫 번째 제안으로 공정성의 모니터링과 함께 사회 신뢰도 제고와 사회안전망 확충을 보고자 한다. 공정성 모니터링은 공정성을 위한 정책의 배경이 되며 사회신뢰도는 공정성 정책의 토양이다. 사회안전망 확충은 공정성 정책을 지지하는 버팀목이라고 할 수 있다.

'공정도시 서울'은 서울의 미래 비전의 중요한 차원을 이룬다. 선언적 의미에서 제시되는 공정도시에서 머무르지 않고 더 나아가 공정한 도시를 만들기 위한 노력에는 도시사회가 직면한 공정성의 가치와 불평등한 사회구조의 현실을 모니터링하여야 한다. 모니터링을 통해서 현재 상황을 점검하고 개선점을 찾을 수 있다.

이 연구에서 제안한 서울의 공정도시지표는 공정성의 개념에서 현 도시사회의 구조와 과정을 점검하기 위한 시도의 결과이다. 공정도시지표체계는 불평등한 사회구조에서 불평등한 자원 배분이 사회적 과정에 미치는 영향을 점검하는 것으로 제안되었다. 기

회의 공정성, 과정의 공정성, 결과의 공정성의 세 차원에서 기회균등, 제도 규칙, 자유 보장, 형평, 사회안전망의 영역을 설정하였다. 최소한 다섯 가지 영역이 공정성의 가치 가 두드러지게 작동하는 영역이다.

이 지표체계는 공정성의 개념 아래 가용한 영역에서 볼 수 있다는 제약이 있어 여전히 개선이 필요하다. 공정성의 가치가 사회적으로 합의되지 않은 특성으로 인해 사회 변화를 반영하여 지표체계를 점검하고 개선해야 한다. 공정성 가치는 불평등 상황에서 더욱 두드러진다. 불평등 구조와 재생산 과정 그리고 사회의 제반 영역에 미치는 불평등의 영향을 점검하여야 한다.

공정도시지표체계는 현상에 대한 모니터링과 아울러 공정성 가치를 수용하는 사회 제도 제반 영역에 대한 개선 방향을 제안한다. 교육제도, 노동시장, 행정제도와 집행절차, 정치영역, 언론 개혁, 경제의 민주화, 소득분배, 자산형성과 부동산 시장, 사회안전망의 확충 등 다양한 영역에서의 개선점을 찾을 필요성을 제기한다. 어느 한 분야의문제 해결로 공정사회로의 길을 제시하는 것이 아니라 사회 제반 영역 전반에 대한개선이 필요하다.

그리고 각 영역은 공정성의 가치가 반드시 우선되는 영역은 아니다. 다양한 공공적 가치가 제도와 영역에서 함께 작동한다. 효율성의 가치, 경쟁의 논리, 포용성 더 나아가 행복과 삶의 질 등 다양한 가치 지향이 제도에 스며들어 있다. 다양한 공공가치와 공정성 가치의 관계에 대한 적절한 위상을 설정하는 것이 함께 모색되어야 한다. 공정도시는 공정성 가치를 가장 앞세우지만, 그와 함께 어울리는 공공적 가치를 고려하여야 할 것이다.

공정성 가치와 함께 여러 공공적 가치가 합의되고 수렴되기 위해서는 시민들의 신뢰가 중요하다. 공공정책으로 구현되는 공공적 가치는 사회에서 신뢰의 토양에서 배양되고 꽃을 피운다. 공정성을 내세우는 도시사회는 공정성 가치의 의미를 부여하는 데 있어 신뢰에 근거하지 않으면 가치가 훼손될 수 있다. 공정한 사회를 위한 정책, 공정한 제도를 위한 개선의 노력에는 먼저 정책과 노력을 신뢰할 수 있는 환경이 조성되어야한다. 그래서 공정한 도시를 위한 노력에는 사회 신뢰도 제고와 함께 이루어져야한다. 공정한 사회 결과 즉 바람직한 자원의 분배와 관련하여 공정도시 지표체계에서 다시한번 강조하여야할 영역은 사회 재분배영역이다. 분배 공정성의 강조는 재분배 문제를 간과할 가능성이 있다. 개인의 영역에서는 능력에 따라 일하고 그에 따른 비례적인 보상체계가 공정성을 제시하지만, 사회적 차원으로의 확장은 불평등한 자원의 배분을

강화할 우려가 있다. 공정도시지표체계에서는 적정한 보상체계를 넘어 발생하는 사회적 불평등 차원을 모니터링하게 한다. 불평등한 자원배분은 그 자체가 불공정의 문제를 제기한다. 이러한 면에서 사회재분배 기제의 확충이 공정성 가치에서 강조되어야한다. 공정도시지표는 사회안전망의 영역을 제시하였다. 자본주의 시장사회에서 자원의 양극화 과정에 더욱 중요시되고 강조하여야 하는 영역은 재분배이고 사회적 약자에 대한 사회안전망 확충이며 이를 구체화하는 사회복지 서비스의 확대이다.

사회복지서비스를 통해 시민의 기본적인 삶의 안전성이 보장되어야 한다. 사회적 약자를 배제하는 공정한 자원의 분배는 공정성의 가치에서 볼 때 가능하지 않다. 사회안전 망의 확충에서 공정성의 가치는 의미가 있다. 결과의 공정성은 기회의 공정성에 영향을 미친다. 자원배분의 불평등을 재분배를 통해 개선하여 평등성을 확보하면 사회에서 제시하는 기회의 균등성을 높일 수 있다. 사회안전망의 확충은 불평등 구조의 재생산을 제한하고 기회의 공정성을 향상하는 순환적 연결고리에서 가장 중요한 위치에 있다.

### 2\_공정성 담론 이슈 점검과 대응

공정도시지표체계가 지속적인 모니터링을 위한 도구라면 공정성 담론에 관한 관심은 상황적 대응이라고 할 수 있다. 공정성의 가치는 제도의 운용과 사회의 구조에서 항상 제기되고 있지만, 공정성과 관련된 담론은 특정 시기에 특정 상황에서 집중되는 경향을 보인다. 그리고 공정성 담론은 특정한 면이 드러나 편향되어 표출된다. 그런데도 공정성 담론은 정책과 제도운영을 다시 한번 점검하는 계기가 된다. 그래서 공정한 도시 서울을 위해서는 여론에서 나타나는 담론의 특성을 항상 모니터링하고 이에 대한 대응체제를 마련하여야 한다.

2020년을 전후하여 나타난 공정성 담론은 교육 기회, 취업기회와 관련하여 제기되었다. 시민들의 인식조사에서도 확인할 수 있듯이 공정성 가치에 대한 인식은 세대별, 성별, 계층별로 차이를 보여주고 있다. 최근 이슈는 청년세대의 공정성 가치의 강조에서 비롯되었다. 교육 기회에서 특히 입시에서의 불공정한 영향력이 작용하고, 이것이특정 권력층에 유리한 방식으로 작동할 때 불공정 이슈가 제기되었다. 취업과정에서도 이러한 경우가 동일하게 작용하였다는 문제를 제기하고 있다. 특히 취업과정에서 특정집단에 대한 우대가 공정성을 해치는 것이라 보고 있다. 불공정 입시와 부정 채용은

청년세대가 가장 민감한 공정성 가치의 영역이다.

청년세대가 제기하는 공정성 가치가 능력주의가 초래하는 불평등 상황을 외면한다는 비판도 함께 있지만, 그런데도 청년세대가 제기하는 공정성의 문제는 간과할 수는 없 는 것이다. 특히 기성세대와 관련하여 갖는 상대적 박탈감은 세대 불평등 상황을 재점 검하게 한다.

최근에 서울은 청년정책을 구체화하고 있다. 청년세대가 겪는 기회 제한과 좌절에 대응하여 다양한 방안을 마련하고 있다. 여기에 다시 한번 공정성 가치가 정책 과정에 수렴될 수 있도록 해야 한다. 특히 교육과 관련하여 기회의 확대뿐만 아니라 공정한 경쟁과 그에 따른 성과가 보장될 수 있도록 제도를 재정비해야 한다. 그리고 청년세대 전체가 가장 중요하게 생각하는 노동시장에서의 제도와 관행의 개선을 청년정책에서 강조해야 한다. 취업기회의 보장과 함께 작업장에서의 안전, 공정한 업무 배분과 그에 따른 성과와 보상 등 공정성의 가치가 노동과 조직 문화에서 제기되고 개선되어야 한다. 그리고 이러한 문제제기들이 정부와 공공부문을 시작으로 사회 전 분야로 확산해 나가야 할 것이다.

중앙정부는 지난 10월에 공정성 향상을 위한 사회정책 방향을 제시하였다. 최근에 국민의 관심이 집중되고 청년세대가 문제지기를 하였던 분야에서 개선책을 내놓았다. 공공기관에서의 채용문화, 대입제도에서 정시 지원 확대를 포함한 입시제도 개선, 일터에서의 갑질 문화와 불공정 대우 개선과 함께 근로 안전환경 개선을 통한 근로자 보호를 제시하고 있다. 또한 체육계에서 나타난 인권 문제의 개선을 제시하였다. 향후 정책과제로는 개선책을 포함하여 더 범위를 확장하고 있다. 경쟁기회, 근로환경, 일상 영역에서 나타나는 불공정행위에 대한 조사와 함께 법 제도 정비와 불공정행위에 대한 사후 엄정 조치를 사회 분야의 공정성 향상 정책으로 제시하고 있다.

이러한 영역은 '밀레니엄 Z세대' 또는 '공정성 세대'가 기존 사회질서에 지속적으로 의문을 제기하거나 최근 일련의 사회적 상황에서 이슈가 분출된 곳이다. 중앙정부가 제시한 대책과 정책 방향은 공정성 담론에서 나타난 이슈 대응이라고 할 수 있다. 그런데 공정성 이슈는 이러한 영역에만 제한되는 것은 아니다. 기존 사회질서에 대한 비판은 공정성 세대에게는 어느 영역에서나 제기할 수 있다. 이러한 이유로 공정성 담론은계속 제기될 것이고 이에 대한 지속적인 대응체제를 갖추어야 한다. 기존 제도에서 당연하게 간주하였던 규칙과 관행이 청년세대에는 불공정한 것으로 인식되고 문제 제기와 비판이 이루어질 수 있기 때문이다.

#### <sup>목표</sup> 사회분야 공정성 향상

취약분야에 대한 진단 · 조사로 개선과제 선제적 발굴

Ⅲ 불공정행위 사전 예방을 위한 법·제도 정비

Ⅲ 발생한 불공정행위에 대해서는 단호하고 엄정한 조치

	정책과제								
공정한 경쟁기회 제공	공정한 근로환경 조성	불공정행위 처벌 강화	국민 삶 속 불공정 해소						
<b>▶ 채용</b> 공정성 제고	▶ 불공정 계약 방지	▶ <b>체육계</b> 불공정행위 엄정 처벌	▶ SNS상 부당광고 근절						
▶ <b>대학 입시</b> 공정성 강화	▶ 안전한 일터 조성	▶ <b>교육계</b> 불공정행위 처벌 강화	▶ 보충역 대체복무 병역의무 관련						
	▶ 성평등한 직장문화 조성	▶ <b>문화예술계</b> 공정한 제작환경 조성	공정성 향상 등						

자료: 관계부처 합동, 2020. 10. 30.

기본방향

[그림 5-1] 공정성 향상을 위한 사회정책 추진방향

#### 공정성 향상을 위한 정책 사례

- 정부는 우리 사회에 만연한 갑질, 특권, 불평등 등 불공정 관행을 해소하기 위해 공정사회 실현을 핵심 국정기조로 삼고, 각종 대책 발표 및 이행점검 등 공정성을 위한 노력을 강화하고 있음
  - 공공분야 갑질 근절 종합대책(2018. 7.), 직장 등에서의 괴롭힘 근절대책(2018. 7.) 등 국민은 자신들의 생활에 직접적 영향력을 미치는 교육·노동·문화·체육 등의 사회 분야 불공정에 대한 정부의 노력을 요구. 이에 2020년 10월, 관계부처 간 협력을 통해 공정성 향상을 위해 필요한 사회정책의 추진상황 진단 및 보완방안을 마련
  - 그동안 채용, 입시, 근로환경 등 국민의 삶 전반에 있어 공정한 기회와 절차를 제공하기 위한 다각도의 노력으로 다음과 같은 정책들을 추진해 옴
    - · 채용문화: 공공기관 채용실태 정기조사 등 채용비리 근절 노력, 블라인드채용 확대 및 채용절차법 강화 등 민간으로의 공정채용 문화 확산
    - · 입시제도: 대입 정시 전형 확대 및 학생부종합전형의 공정성에 대한 국민적 요구를 반영하여 대입제도 공정성 강화 방안 마련(2019. 11.)
    - · 근로환경: 공정계약을 위한 표준계약서 보급, 직장 내 괴롭힘 금지 및 갑질 근절 방안 마련 등을 통한 불공정 철폐 노력
    - · 근로자 보호: 산업안전보건법 전면 개정(2020. 1.), 주52시간 근무제 도입(2018. 7~) 등 노동자의 인간다운 삶 보장을 위한 기반 조성
    - · 체육계 혁신: 스포츠혁신위원회 운영(2019. 2.) 및 스포츠 인권보호 전담기구 '스포츠 윤리센터' 출범(2020. 8.) 등 혁신체계 구축

○ 혁신적 포용국가의 핵심 기반으로서 공정이 우리 사회에 뿌리내릴 수 있도록 사회부처 간 협력을 통해 공정 관련 사회정책을 추진하고자 함. 향후에도 부처 간 협력 하에 지속적으로 공정관련 정책을 발굴·보완할 것임

#### ① 공정한 경쟁 기회 제공

- 지속적으로 발생하는 채용비리를 근절하고 채용절차 대입 과정에서 발생하는 불공정 개선 노력 지속
- 공공기관 위탁채용 가이드라인 마련, 채용절차법 위반 조사 강화 등 채용 공정성 제고, 대학입시 공정성 강화

#### ② 공정한 근로환경 조성

- 하청노동자, 감정노동자 등 취약한 근무환경에 놓여있는 근로자 대상 근로환경 개선 노력
- 서면계약 의무화, 표준계약서 사용 등 불공정 계약 방지, 직장 괴롭힘 금지제도 도입 등 안전한 일터 조성, 성평등한 직장문화 조성

#### ③ 불공정행위 처벌 강화

- 반복하여 발생하고 있는 체육계 폭력사태, 학교 내 성비위 사건 등의 실질적 근절을 위한 현행 제도 점검 개선
- 인권침해 사례나 비리에 대한 확실한 제재 등 체육계 불공정 행위 엄중 처벌, 사학 비리 관련 종합감사 확대 및 제도개선 등 교육계 불공정 행위 처벌 강화, 문화예술계 공정한 제작환경 조성

#### ④ 일상 속 불공정 해소

- 온라인플랫폼 등 新소비문화에서 발생하는 불공정 등 국민들이 일상 속에서 느끼는 불공정 관행 발굴 및 개선

자료: 관계부처 합동, 2020. 10. 30., "공정성 향상을 위한 사회정책 추진 현황 및 향후 보완 방안(안)".

### 3\_제도와 공공 업무 절차 개선

공정성 가치는 사회적 과정 즉 제도의 운용과 규칙에서 가장 드러난다. 과정의 정의, 또는 절차공정성의 가치가 구현되는 분야이다. 스포츠 경기에서 게임의 규칙이 적용되는 것과 같이 사회의 각 제도는 사회 행위자에게 규칙을 제시한다. 입시제도, 교육제도, 문화예술계, 체육계, 병역제도, 상거래 행위를 규제하는 제도, 그리고 정부 영역의 행정제도, 기업과 행정의 조직과 업무에서 공정성의 문제는 항상 제기된다. 사회의 제반 제도에서 공정성의 가치를 점검하는데 가장 우선시 되는 분야는 행정 분야라고 할수 있다. 행정은 사회의 규칙을 정하고 사회를 규제하면서 동시에 행정제도의 규칙을 따른다. 행정 분야는 사회 과정에서 공정성 가치가 가장 중요한 분야이다.

행정의 공공성은 공정성 가치에 기반을 두고 있다. 사회 제반 영역에서의 제도와 공공 업무의 절차를 개선하는 것이 중요하다. 이에 대한 일반적 접근은 첫째로 행정 부문이 먼저 나서서 공공정보의 공개에서 시작한다. 공공정보의 공개는 지난 수 십 년간 추진 됐다. 단순한 자료의 공개에서 시작하여, 공공 데이터의 공개, 행정절차 정보의 공개, 정책 결정의 정보 공개 등 정보의 범위를 확대해 왔다. 이제 여기에서 더 나아가 정보 의 질적 수준을 높이는 방향을 제시하여야 한다.

둘째는 행정절차의 투명성을 강화하는 것이다. 시민과 국민에게 투명하지 않은 행정절차는 그 결과가 어떻게 나타나든 공정성의 가치에서는 문제와 비판을 제기한다. 국민과 시민에게 영향을 미치는 행정은 그 절차에서 투명하여야 한다.

셋째는 공직문화에서 청렴도를 개선해야 한다. 부패는 그 자체가 공정성의 가치를 훼손하고 있다. 행정절차에서 부당한 영향력과 편향은 공정한 절차를 위태롭게 한다. 시민들의 부패에 대한 인식과 공정도시지표에서 반부패에 대한 강조는 공직의 청렴도가사회의 공정성에서 가장 중요한 이유이기도 하다. 특히 행정의 규칙을 준수하고 절차를 수행하는 데 있어 공직의 청렴이 공정성을 좌우하게 된다.

사회 제반 제도의 규칙과 그에 따른 업무 절차의 개선은 공공정보의 공개, 행정절차의 투명성 제고, 공직문화의 청렴 향상에서 시작되고, 이를 구현하여야 한다. 입시제도, 교육제도, 문화예술 제도, 경제제도, 체육계, 노동시장, 산업안전 제도, 병역제도, 공직 채용제도 등등 사회의 제반 영역에서 이루어지는 규칙과 업무 절차는 공정성 가치의 관점에서 검토되어야 한다.

### 4 시민의 정의감과 시민참여 기회 확대

공정성 가치는 시민들의 정의감(Sense of Justice)에 기초하고 있다. 윤리적 규범적 가치가 도덕 감정(Moral Sentiment)에 기초하고 있기에 가치에 기반한 사회비판은 감상적 반응을 불러일으킨다. 공정성에 어긋날 때 상대적 박탈감을 느끼고 울분과 분노가 표출되는 상황이 나타난다. 이것은 단순한 감정적 대응이 아니라 바람직한 가치추구에서 나타나는 사회적 반응이다. 그런데 공정성 가치는 객관적으로 명확하게 규정된 것은 아니다. 시민들이 인식하는 주관적인 상태 즉 행위에 상응하는 대가와 대우, 노력과 보상, 주고받는 상호성의 비례, 그리고 그러한 상태에서의 만족감 등이 복합적으로 작용한다. 그리고 이러한 인식은 시기와 장소에 따라 유연하고 유동적인 특성이 있다. 이러한 면에서 공정성 가치와 이에 수반되는 정의감은 시민들의 주관적인 상황

인식에서 발견된다. 공정하냐, 불공정하냐의 판단은 시민들의 주관적인 감성에서 이루어진다.

공정성 가치를 구현하는 정책과 제도에서는 이러한 특성을 고려하여야 한다. 공정성 가치를 중요시하는 정책과 제도는 시민 중심적으로 접근할 것이 요청된다. 첫째로 주요한 이슈와 정책에 있어 시민들의 의견 수렴이 중요하다. 공공정보의 공개와 함께 주요 정책과 제도 개선에 시민들의 의견을 확인하는 절차가 요청된다. 공정성 가치가 언급되지 않더라도 시민들의 의식에는 감성적 차원에서 이미 공정성에 기초한 판단이 스며들어 있다. 공정한 행정, 공정한 업무 수행을 위해서는 시민들의 반응이 중요하다. 둘째로 정보의 공개는 정책 과정의 공개를 포함한다. 시민들의 의견 개진을 수용하기위해서는 정책 과정이 시민의 눈높이에서 공개되어야 한다. 공정성의 가치는 과정을 중요시한다. 과정의 공정성을 높이기 위해 과정의 공개는 필요한 사항이다. 때때로 중요한 공정성을 위한 정책들이 정책 과정의 공개 없이 결과만을 제시하는 경우가 있는데, 이러한 결과는 시민의 감성에 부합되지 않는 경우를 발견하기도 한다. 시민의 감성과 떨어진 정책 과정은 공정성을 말하기 어렵게 되기도 한다.

셋째, 시민 중심의 정책 결정이 이루어져야 한다. 공공정책은 일반적으로 시민의 복리 향상이 가장 중요하다. 현재의 제도 운용이나 정책 결정이 특정 이해집단이나 이해 관계자에 편향된다면 이미 공정성을 상실한 것이다. 불평등한 자원배분의 사회구조에서 특정한 정책은 기존의 이익을 강화하는 편향적인 결과를 낳을 수 있다. 정책 결정은 이러한 상황을 경계해야 하며 시민 중심의 공정성 가치에서 점검하여야 한다.

넷째는 제도 개선과 정책 결정에 있어 시민 영향에 대한 설명이 요구된다. 정책의 설명 가능성(accountability)은 시민에 대한 영향이 공정성의 가치에서 먼저 고려되는지를 검토한다. 시민들에게 불공정한 결과를 낳는지 아니면 보다 공정한 결과를 우선시하는 지 설명되어야 한다. 정책의 영향에 따라 나타나는 자원배분의 공정성이 검토되어야 한다. 공정한 정책이 불평등한 자원배분을 초래할 수 있다. 그러한 결과가 시민들의 눈높이에서 수용 가능한 것인가를 점검하여야 하고 시민들이 제기하는 비판을 반영하여야 한다.

다섯째, 공정성을 향상하는 정책과 제도에는 시민참여의 기회를 확대하는 것이 가장 중요하다. 앞서 공정성 담론에서 확인할 수 있는 가장 중요한 것은 시민참여이다. 불평 등한 자원배분을 초래할 수 있는 규칙을 만드는 과정에 그 규칙이 적용되는 사람들이 참여하는 것이 공정성의 가치를 구현하는 기본 원칙이라고 할 수 있다. 공공정책 결정

과정에서 시민참여의 형태는 다양하다. 공공정보의 공개, 간담회, 공청회, 숙의회의, 심의회의 등 직접민주주의와 숙의민주주의에서 제안하는 다양한 시민참여가 있다. 시민참여는 여기에서 제안하는 4가지 제안사항을 다 포괄한다. 정보의 공개, 정책 과정의 공개, 시민 중심의 정책 결정, 정책의 설명가능성 등 시민 중심적 접근이 시민참여의 기회 확대로 수렴된다.

'공정한 도시 서울'을 위해서는 제도 개선과 정책 결정에 시민의 참여 기회를 확대하는 것이 중요하고 필요하다. 공정성의 가치를 구현하는 도시사회는 시민 중심의 제도와 정책을 구현하는 시민참여에서 찾아진다. 그리고 '깨어있는 시민'으로서 시민역량이 시민참여에서 발현되기를 기대한다.



참고문헌

강우진, 2017, "한국 민주주의에서 공정성에 대한 인식과 민주적지지", 「한국과 국제정치」33(3). 김도균·박서연·이혜령·박원익, 2020, "경기도민이 생각하는 '공정'(公正):, 「이슈&진단」, 경기연구원, 1-25

김봉석, 2010, "불평등과 공정성에 대한 다차원적 검토: 사회학이론의 경우", 「한국사회학회 사회학대회 논문집」No.12.

김석호, 2018, "한국 사회의 세대 간 공정성", 「지식의 지평」 25.

김영미, 2016. "계층화된 젊음: 일, 가족형성에서 나타나는 청년기 기회불평등" 「사회과학논집」 47(2).

김이수, 2016, "지방자치단체 주민들의 공정성 인식의 결정요인에 관한 탐색적 연구: 국회 공정성의 조절효과를 중심으로", 「지방정부연구」 20, 한국지방정부학회.

김필, 2017, "사회적 자원배분의 공정성 인식이 국가 소속감에 미치는 영향: 협업 행정을 조절변수로", 한국행정학회 학술발표 논문집.

문화체육관광부, 2019, "2019년 한국인의 의식·가치관 조사 결과보고서".

박명호·장용석·이영섭·오완근·한상범, 2011, "한국 경제·사회 선진화의 조건(Ⅲ): 공정사회지표", 경제 인문사회연구회.

박진아, 2020, "정부 공정성 인식의 영향 요인 분석: 규제수준을 중심으로", 경기연구원.

박효민·김석호, 2015, "공정성 이론의 다차원성," 「사회와 이론」 27집.

서울특별시, 2020, "2019년 세대균형 실태조사 및 지표 개발 용역 보고서".

서울특별시, 2021, "2021 도시정책지표조사 보고서".

서울연구원, 2021, "2020 서울서베이", 서울특별시.

석현호, 2013, "국가주요지표 연구 I: 지표체계", 한국사회과학자료원.

신광영, 2016, "한국의 불평등과 기회 불평등", 「한국사회학회 사회학대회 논문집」.

신상준·이숙종, 2016, "정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 정부성과 만족도의 매개효과에 대한 다중집단 분석을 중심으로", 「한국행정학보」 50(2).

연세대학교 산학협력단, 2015, 「한국사회 계층갈등과 해소방안 연구」, 대통령소속 국민대통합위원회.

오계택·윤정구, 2008, "직장인들의 공정성 인식 변화에 대한 연구: 1990년에서 2005년까지의 추세를 중심으로", 한국노동연구원.

이 건, 2015, "사회갈등 해소 기제로서의 공정성 탐색", 「한국정책과학학회보」 19(4).

이병훈, 2017, "기회 불평등에 대한 국민 인식태도의 인과 분석", 「한국사회정책」 24(2).

이종수, 2011, "지역사회 내의 공정성 제고와 지방정부의 역할", 「지방행정연구」1(84).

이희정, 2018, "청년층 계층인식 변화가 공정성 인식에 미치는 영향 분석", 「한국사회학」 52(3).

이희정, 2018, "공정성 원칙을 둘러싼 갈등과 변화", 「문화와 사회」 26(2).

임동진·박관태, 2017, "공정성에 대한 인식이 사회갈등 수준에 미치는 영향 : 신뢰와 소통의 매개효과를 중심으로", 「한국행정연구」 26권 4호.

임상규, 2012, 공정성에 관한 실태조사, 한국행정연구원.

임상규·강원택·이영범·이종수·한준·홍기원, 2012, "공정성에 대한 담론", 한국행정연구원.

정한울, 2018, "한국사회 공정성 인식조사 보고서", 「한국리서치 월간리포트 여론속의 여론」.

정해식·김미곤·여유진·김문길·우선희·김성아, 2016, "사회통합 실태진단 및 대응방안(III) - 사회통합 국민인식", 한국보건사회연구원.

정해식·김미곤·여유진·김성근·류연규·우선희·김근혜, 2018, "사회통합 실태 진단 및 대응 방안 연구 (V)-사회갈등과 사회통합", 한국보건사회연구원.

조광덕·김중백, 2018, "한국사회의 공정성이 사회경제정치 위험인식에 미치는 영향-세대구분의 조절효과를 중심으로", 「사회과학연구」 25(4).

최숙희·최순화, 2013, "한, 미, 일 3개국 고령자의 사회 공정성과 불평등 인식 비교", 「여성경제연구」 10(1).

통계청 통계개발원, 2020, "국민 삶의 질 2019".

한국행정연구원, 2020, "2019년 사회통합실태조사".

현대경제연구원. 2017, "계층상승 사다리에 대한 국민인식 설문조사," 『현안과 과제』, 17-9호

황수경, 2015, "한국의 공정성 규범에 대한 실증분석과 소득재분배 정책에의 시사점", 한국개발연구원.

European Union Intergenerational Foundation, 2018, 2018 Intergenerational Fairness Index: How does the wellbeing of today's twenty somethings compare to previous cohorts?

Guillermina Jasso, 1999, How Much Injustice is There in the World? Two New Justice Indexes, ASR, 1999, Vol. 64 (February:133-168).

OECD, 2014, Rising Inequality: Youth and Poor Fall Further Behind, Income Inequality Updata (June 2014).

OECD, 2018, A Broken Social Elevator?-How to Promote Social Mobility.

OECD, World Gallup Poll; 2019, Government at a Glance 2019.

Transparency International, 2020, Corruption Perceptions Index.

World Justice Project, 2020, Rule of Law Index.

경제·인문사회연구회, 2012, 「우리 사회는 공정한가」, 한국경제신문.

김상욱 외 9인, 2013, 「한국사회의 공정성」, 성균관대학교 출판부.

박원익·조윤호, 2019, 「공정하지 않다 90년대생들이 정말 원하는 것」, 지와인.

오종택 외 7인, 2020, 「586이라는 이름의 어른들」, Freedom&Wisdom.

이택광 외 10인, 2011, 「무엇이 정의인가? 한국 사회, 〈정의란 무엇인가〉에 답하다」, 마티.

이철승, 2019, 「불평등의 세대」, 문학과지성사.

장상수·김상욱·신승배, 2015, 「한국 사회의 불평등과 공정성 인식」, 성균관대학교출판부.

조귀동, 2020, 「세습중산층사회」, 생각의 힘.

David Johnston, 정명진 옮김, 2011, 「정의의 역사」, 부글.

George Lakoff, 유나영 옮김, 2015. 「코끼리는 생각하지 마 진보와 보수, 문제는 프레임이다」, 와이즈 베리.

John Rawls, 황경식외 4인 옮김, 1988, 「공정으로서의 정의」, 서광사.

Lee McIntyre, 김재경 옮김, 2018, 「포스트트루스」, 두리반.

Michael J. Sandel, 이창신 옮김, 2009, 「정의란 무엇인가」, 김영사.

Michael Young, 유강은 옮김, 2020, 「능력주의 Meritocracy」, 이매진.

Richard Reeves, 김승진 옮김, 2019, 「20 vs 80의 사회」, 민음사.

관계부처 합동, 2020. 10. 30., "공정성 향상을 위한 사회정책 추진 현황 및 향후 보완 방안(안)" 교육부 보도자료, 2020. 9. 7., "「OECD 교육지표 2020」결과 발표".

국경없는 기자회(RSF), "2020 세계 언론자유 지수".

국민권익위원회, 2020, "공공기관 청렴도 측정결과".

김경진, 2018. 2. 26., "한국, 법치지수 한계단 하락 20위…'청렴도' 순위 특히 낮아" 중앙일보.

소종섭, 2010. 10. 4., "청와대, '공정사회' 카드 왜 나왔나", 시사저널.

천관율, 2018. 3. 5., "문재인 정부를 흔든 공정의 역습", 시사인 546호.

행정안전부 보도자료, 2019. 11. 15., "대한민국 정부신뢰도 OECD 국가 중 22위(39%), 역대 최고 성적".

http://kosis.kr(국가통계포털)

https://index.go.kr(e나라지표)

https://www.bigkinds.or.kr(빅카인즈)



## 부록

## 서울시민의 공정성 인식 조사

LIST ID			
:			

안녕하십니까?

서울연구원에서는 "서울 시민의 공정성 인식 조사"를 실시하고 있습니다. 본 조사의 결과는 향후 서울시의 정책 수립 시 기초자료로 활용될 것입니다. 감사합니다.

#### (개인정보보호법)

조사결과는 통계법 33조에 의거 연구에 참고만 할 뿐 다른 목적에는 사용하지 않 을 것이며, 전체 통계결과만을 인용하고 개인정보는 절대 유출하지 않을 것입니다. 협조를 부탁드리며, 여러분 가정에 늘 평안과 행운이 깃들기를 기원합니다. 2020년 11월

S	01	١.	귀효	<b>라의</b>	성별은	무엇입	니까	?

① 남성 ② 여성

SQ2. 귀하의 출생연도는 언제입니까?

년

[SQ3, SQ3-1: 지도 제시] [SQ3=1 응답자 외 조사 중단]

#### SQ3. 귀하가 현재 사는 지역은 어디입니까?

- 1) 서울 2) 부산 3) 대구 4) 인천 5) 광주 6) 대전 7) 울산
- 8) 경기 9) 강원 10) 충북 11) 충남 12) 전북 13) 전남 14) 경북
- 15) 경남 16) 제주 17) 세종

#### SQ3-1. 귀하가 현재 사는 지역은 어디입니까?

도심권	① 종로구	② 중구	③ 용산구
동북권	④ 성동구 ⑦ 중랑구 ⑩ 도봉구	⑤ 광진구 ⑧ 성북구 ⑪ 노원구	⑥ 동대문구 ⑨ 강북구
서북권	⑫ 은평구	⑬ 서대문구	⑭ 마포구
서남권	(5) 양천구 (18) 금천구 20) 동작구	⑥ 강서구 ⑨ 영등포구 ② 관악구	⑰ 구로구
동남권	② 서초구 ③ 강동구	② 강남구	29 송파구

#### SO4. 현재 귀하의 직업은 무엇입니까?

	T	
ᅶᆉᆛᅵ		

② 전문가 및 관련 종사자

- ③ 사무 종사자
- ⑤ 판매 종사자

④ 서비스 종사자 ⑥ 농림어업 종사자

)

- ⑦ 기능원 및 관련 기능 종사자
- ⑧ 장치·기계 조작 및 조립 종사자
- ⑨ 단순노무 종사자
- ⑩ 학생(☞SQ5로)
- ① 주부(☞SQ5로)
- ① 무직(☞SO5로)

③ 기타(구체적으로:

#### SQ4-1. (경제활동을 하는 경우) 귀하의 고용상태는 어떤 형태입니까?

- ① 상용근로자
- ② 임시근로자
- ③ 일용근로자

- ④ 자영업자
- ⑤ 무급가족종사자
- ⑥ 해당없음

### SQ5. 귀댁의 월평균 가계소득은 월급, 보너스, 기타 소득을 포함하여 어느 정도입니까? (가족구성원의 모든 수입을 합하여 말씀해 주십시오)

- ① 100만 원 미만
- ③ 200~300만 원 미만
- ⑤ 400~500만 원 미만
- ⑦ 600~700만 원 미만
- ⑨ 800~900만 원 미만

- ② 100~200만 원 미만
- ④ 300~400만 원 미만
- ⑥ 500~600만 원 미만
- ⑧ 700~800만 원 미만
- ⑩ 900만 원 이상

## PART 1. 공정성 인식

### ■ 전반적인 공정성 인식

#### 문01. 귀하는 우리 사회가 전반적으로 얼마나 공정한 사회라고 생각하십니까?

매우 불공정하다	약간 불공정하다	보통이다	약간 공정하다	매우 공정하다
1)	2	3	4	(5)

### 문02. 귀하가 가진 것들에 비해 한국사회로부터 받는 대우가 공정하다고 느끼십니까, 아니면 불공정하다고 느끼십니까?

항목	매우 불공정하다	약간 불공정하다	보통이다	약간 공정하다	매우 공정하다
1) 두뇌(지적 능력)	1)	2	3	4	(5)
2) 일과 관련된 기술	1)	2	3	4	(5)
3) 노력	1	2	3	4	(5)
4) 경력	1	2	3	4	(5)

### 문03. 귀하는 우리 사회의 경제적 계층의 차이(양극화, 불평등)에 대해 어떻게 생각하십니까?

전혀 심각하지 않다	심각하지 않은 편이다	보통이다	심각한 편이다	매우 심각하다
1	2	3	4	(5)

### ■ 기회 공정성

### 문04. 귀하는 다음의 각 항목에 대해 어느 정도 동의하십니까?

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	해당 사항 없음
1) 교육 기회(대학진학 등)는 나의 노력에 따라 공정하게 주어진다	1)	2	3	4	(5)	9
2) 나는 원하는 일자리를 얻기 위해 충분한 교육을 받을 수 있다	1	2	3	4	(5)	9
3) 나는 교육비에 투자한 만큼 좋은 일자리를 구할 수 있다	1)	2	3	4	(5)	9
4) 나는 받은 교육(학력 등)에 부합하는 좋은 일자리를 얻을 기회가 충분하다	1)	2	3	4	(5)	9
5) 나는 현재의 직장에서 승진 등 적절한 보상을 받을 기회가 많다	1	2	3	4	5	9

### ■ 분배 공정성

### 문05. 정당한 임금차이를 두어야 할 조건으로 각 항목에 대해 동의하는 정도를 응답해 주십시오.

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 근무태도	1	2	3	4	(5)
2) 자질과 능력	1)	2	3	4	(5)
3) 업무 성과	1)	2	3	4	(5)
4) 근속연수	1)	2	3	4	(5)
5) 부양가족 수	1)	2	3	4	(5)
6) 학력수준	1)	2	3	4	(5)

# 문06. (SQ4 문항의 ①~⑨ 응답자만 해당) 귀하는 현재 본인의 일과 관련하여 다음의 각 항목들에 어느 정도 만족하십니까?

항목	매우 불만족한다	불만족한다	보통이다	만족한다	매우 만족한다
1) 소득	1)	2	3	4	(5)
2) 일자리의 안정성	1)	2	3	4)	(5)
3) 하고 있는 일의 내용	1)	2	3	4)	(5)
4) 근로환경	1)	2	3	4)	(5)
5) 근로시간	1)	2	3	4)	(5)
6) 개인의 발전 가능성	1)	2	3	4)	(5)
7) 의사소통 및 인간관계	1)	2	3	4	(5)

### 문07. 귀하의 능력이나 노력에 비추어 볼 때 귀하의 소득은 어떻다고 생각하십니까? 만일 귀하가 현재 일하고 있지 않다면, 가장 최근에 했던 일에 대해서 말씀해 주십시오.

- ① 내가 마땅히 받아야 하는 것보다 훨씬 더 적다
- ② 내가 마땅히 받아야 하는 것보다 약간 더 적다
- ③ 내가 마땅히 받아야 하는 것만큼 받고 있다
- ④ 내가 마땅히 받아야 하는 것보다 약간 더 많다
- ⑤ 내가 마땅히 받아야 하는 것보다 훨씬 더 많다

#### 문08. 귀하는 다음의 각 항목에 대해 어느 정도 동의하십니까?

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 나는 어느 정도 노력하면 안정된 삶을 누릴 수 있다	1	2	3	4	(5)
2) 나는 실패해도 다시 일어설 수 있는 기회가 있다	1	2	3	4	(5)
3) 나는 열심히 일하면 지금보다 더 나은 계층으로 올라갈 수 있다	1)	2	3	4	(5)

### 문09. 귀하는 인생에서 성공하는데, 다음과 같은 항목이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

항목	전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다
1) 나 자신의 노력	1	2	3	4	(5)
2) 타고난 재능	1)	2	3	4	(5)
3) 부모의 사회경제적 배경	1)	2	3	4	(5)
4) 연줄	1)	2	3	4	(5)
5) 운	1)	2	3	4	(5)
6) 외모	1)	2	3	4)	(5)
7) 성별	1)	2	3	4)	(5)
8) 학벌	1)	2	3	4	(5)

#### 문10. 다음 중 귀하가 생각하는 공정성에 가장 가까운 것은 어떤 것입니까?

- ① 더 많은 기여를 한 사람에게 더 많이 보상하는 것
- ② 능력이나 자격을 갖춘 사람에게 더 많이 보상하는 것
- ③ 필요한 사람에게 더 많이 분배하는 것
- ④ 모든 사람에게 평등하게 분배하는 것

#### 문11. 귀하는 다음의 각 항목에 대해 어느 정도 동의하십니까?

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 한국에서 고소득자와 저소득자 사이의 소득격치는 너무 크다	1	2	3	4	(5)
2) 고소득자와 저소득자 간 소득차이를 줄이는 것은 정부의 책임이다	1)	2	3	4	(5)
3) 소득이 평등하게 분배된다면 내 가족은 더 살기 좋아질 것이다	1	2	3	4	(5)
4) 소득이 평등하게 분배된다면 우리사회의 갈등은 줄어들 것이다	1)	2	3	4	(5)
5) 소득이 평등하게 분배된다면 사람들은 열심히 일할 의욕을 잃을 것이다	1)	2	3	4	(5)
6) 노력하는 만큼 소득에 차이가 더 나야한다	1	2	3	4	(5)

문12. 귀하는 다음의 각 항목에 대해 어느 정도 동의하십니까?

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 경쟁은 사회발전에 도움이 된다	1	2	3	4	(5)
2) 경쟁은 삶의 질을 악화시킨다	1)	2	3	4	(5)
3) 경쟁에서 이긴 사람에게 더 많은 몫이 돌아가야 한다	1	2	3	4	(5)

## 문13. 귀하는 다음에 제시된 의견들에 대해 어느 쪽에 더 가까우십니까?

1)

	성장보다 복지를 우선해야 한다			- 보	.s	<b>→</b>		기보다 성경 선해야 한	
1	2	3	4	(5)	6	7	8	9	10
2)					001-	21	nstitu		

혜택이	·민에게 평 제공되는 기가 우선(	보편	اکریر	星	S S	- SO	혜택이	층을 선물   제공되는  가 우선(	- 선별
1	2	3	4	(5)	6	7	8	9	10

3)

	자유보다 ㅏ 우선시! 한다		*	- 보	E	<b>→</b>	한다				
1	2	3	4	(5)	6	7	8	9	10		

4)

-	생들에게   		+	- 보	E	<b>→</b>	뛰어난 학생들을 위한 특별한 교육환경이 있어야 한다			
1 2 3 4 5 6 7						7	8	9	10	

5)

위험에 등 경	많이 내 대해 사: 정부의 책 아져야 한	회 보장 임이	+	- 보	. <b>s</b>	<b>→</b>	위험0	적게 내 에 대해 7 높아져0	H인의
1	2	3	4	(5)	6	7	8	9	10

6)

	에 대한 정 강화해(		+	- 보		<b>→</b>	기업0 규제를	영부의 야 한다	
1	2	3	4	(5)	6	7	8	9	10

### ■ 분야별 공정성 인식

문14. 귀하는 현재 우리 사회에서 다음 사항들이 어느 정도 공정하다고 생각하십니까?

항 목	매우 <del>불공</del> 정하다	약간 <del>불공</del> 정하다	보통이다	약간 공정하다	매우 공정하다
1) 교육 제도	1	2	3	4	5
2) 취업 시장	1	2	3	4	5
3) 직장 문화	1	2	3	4	(5)
4) 소득	1	2	3	4	5
5) 과세와 납세	1	2	3	4	(5)
6) 자산 형성	1	2	3	4	5
7) 복지혜택	1	2	3	4	(5)
8) 주택지원제도와 주거 서비스	1	2	3	4	5
9) 건강과 의료서비스 접근성	1	2	3	4	(5)
10) 문화 및 여가활동	1	2	3	4	(5)
11) 정치와 사회 참여	1	2	3	4	(5)
12) 법 집행	1	2	3	4	(5)
13) 지역균형발전	1	2	3	4	(5)
14) 성별에 따른 대우	1	2	3	4	5
15) 이주민, 성소수자 등에 대한 대우	1	2	3	4	(5)
16) 대기업과 중소기업의 관계	1	2	3	4	(5)
17) 경제·사회적인 분배구조	1	2	3	4	(5)
18) 언론 보도	1	2	3	4	(5)
19) 공공정보 접근성	1	2	3	4	(5)
20) 병역 의무 이행	1	2	3	4	(5)
21) 환경규제와 환경 접근성	1	2	3	4	(5)

#### ■ 세대 공정성 인식

#### 문15. 귀하는 우리 사회의 세대간 불평등이 얼마나 심각하다고 보십니까?

- ① 전혀 심각하지 않다 ② 심각하지 않다
- ③ 보통이다

- ④ 심각한 편이다
- ⑤ 매우 심각하다

### 문16. 귀하는 청년세대(20~30대)와 기성세대(40~60대)에 대한 다음의 각 항목에 대해 어느 정도 동의하십니까?

항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 청년세대는 사회로부터 충분한 관심과 지원을 받고 있다	1	2	3	4	(5)
2) 청년세대는 부모세대 보다 경제적으로 더 나은 삶을 살 기회가 많다	1	2	3	4	(5)
3) 청년세대는 사회적 성취에 있어 부모의 경제적 지위보다 본인의 노력이 더 중요하다	1	2	3	4	(5)
4) 우리사회가 이만큼 발전하는 데에는 기성세대의 희생과 노력이 컸다	1	2	3	4	(5)
5) 기성세대는 우리 사회를 이끌어가는 핵심 세대이다	1	2	3	4	(5)
6) 기성세대는 노력에 비해 더 큰 혜택을 누린다	1)	2	3	4)	(5)

## 문17. 귀하는 세대간 불평등과 관련하여 다음의 각 항목에 대해 어느 정도 동의하십니까?

	<b>-1-1</b>				
항목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1-1) 기성세대는 본인의 노력만으로 계층 이동이 충분했다.	1)	2	3	4	(5)
1-2) 현재의 청년은 본인의 노력만으로 계층 이동이 충분히 가능하다	1)	2	3	4	(5)
2-1) 기성세대는 좋은 일자리를 구하기 쉬웠다.	1	2	3	4	(5)
2-2) 현재의 청년은 좋은 일자리를 구하기 쉽다	1	2	3	4	(5)
3-1) 기성세대는 자신의 노력으로 자산형성(부동산 구입 등)을 할 기회가 충분하였다.	1	2	3	4	(5)
3-2) 현재의 청년은 자신의 노력으로 자산형성(부동산 구입 등)을 할 기회가 충분하다.	1	2	3	4	(5)
4-1) 기성세대는 정치권에 진입할 기회가 많았다.	1	2	3	4	(5)
4-2) 현재의 청년은 정치권에 진입할 기회가 많다.	1)	2	3	4	(5)
5-1) 기성세대를 위한 사회안전망 구축이 잘 되어 있다.	1)	2	3	4	(5)
5-2) 현재 청년을 위한 사회안전망 구축이 잘 되어 있다.	1	2	3	4	(5)

#### ■ 정부 공정성 인식

문18. 귀하는 다음의 정책들이 얼마나 공정하다고 생각하십니까?

항목	매우 불공정 하다	약간 불공정 하다	보통 이다	약간 공정 하다	매우 공정 하다
1) 연금, 사회보험의 확대	1	2	3	4	(5)
2) 고용할당제	1	2	3	4	(5)
3) 비정규직의 정규직 전환	1)	2	3	4	(5)
4) 기본소득제 도입	1	2	3	4	(5)
5) 근로장려금 확대	1	2	3	4	(5)
7) 공공임대주택 공급	1)	2	3	4	(5)

## 문19. 공공기관의 채용에서 특정 대상에 대해 주어지는 가산점 제도에 대해 다음과 같은 주장들이 있습니다. 귀하는 다음의 각 항목에 대해 어느 정도 동의하십니까?

항목	전혀 동의하지 않는다	별로 동의하지 않는다	약간 동의한다	매우 동의한다	모르 겠다
1) 고졸 출신에게 가산점을 주어야 한다	1	2	3	4	(5)
2) 지방대 출신에게 가산점을 주어야 한다	1	2	3	4	(5)
3) 저소득층에게 가산점을 주어야 한다	1	2	3	4	(5)
4) 장애인에게 가산점을 주어야 한다	1	2	3	4	(5)
5) 국가유공자 자녀에게 가산점을 주어야 한다	1	2	3	4	(5)
6) 해당 업무 경력자에게 가산점을 주어야 한다	1	2	3	4	(5)

# PART 2. 공정성 제고를 위한 방안

#### 문20. 귀하는 불공정한 대우를 받은 적이 있습니까?

① 네 ☞ 문20-1로 ② 아니오 ☞ 문21로

## 문20-1. 귀하는 불공정한 대우를 받았을 때, 다음과 같은 행동들을 얼마나 자주 하십니까?

항 목	전혀 하지 않는다	하지 않는 편이다	보통 이다	하는 편이다	매우 자주 한다
1) 보다 나은 대우를 받기 위해 맡은 일을 더 열심히 한다	1)	2	3	4	(5)
2) 그냥 참고 지낸다	1	2	3	4	(5)
3) 주변사람들에게 이야기한다	1	2	3	4	(5)
4) 개인적으로 관련기관에 시정을 요구한다	1	2	3	4	(5)
5) 언론을 통해 호소한다	1	2	3	4	(5)
6) 시민단체 등을 통해 시정을 요구한다	1	2	3	4	(5)
7) 국민으로서 지켜야 할 의무를 소홀히 한다	1	2	3	4	(5)
8) 집단행동을 한다	1	2	3	4	(5)
9) 이민을 생각한다	1	2	3	4	(5)

## 문21. 귀하는 공정한 사회를 만들기 위한 다음 방안들에 대하여 어떻게 생각하십니까?

항 목	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1) 공공정보를 공개해야 한다	1	2	3	4	(5)
2) 국민 참여를 확대해야 한다	1	2	3	4	(5)
3) 행정절차의 투명성을 강화해야 한다	1	2	3	4	(5)
4) 공직청렴도를 강화해야 한다	1	2	3	4	(5)
5) 고등교육 기회를 확대해야 한다	1	2	3	4	(5)
6) 취업기회를 보장해야 한다	1	2	3	4	(5)
7) 사회복지서비스를 확대해야 한다	1	2	3	4	(5)
8) 상류층이 솔선수범해야 한다	1	2	3	4	(5)
9) 중산층을 확대해야 한다	1	2	3	4	(5)

문22. 귀하께서는 정부가 중요한 정책을 결정하는 과정에서 다음과 같은 측면들이 얼마나 공정하다고 생각하십니까?

항목	매우 불공정 하다	약간 불공정 하다	보통 이다	약간 공정 하다	매우 공정 하다
1) 국민들의 의견수렴 및 반영	1	2	3	4	(5)
2) 결정권자의 공평성	1	2	3	4	(5)
3) 결정과정의 공개	1	2	3	4	(5)
4) 일반국민 중심의 정책결정	1	2	3	4	(5)
5) 결정된 내용의 공개	1	2	3	4	(5)
6) 결정된 내용이 국민·집단에 미칠 영향의 설명	1	2	3	4	(5)

# PART 3. 신뢰도, 주관적 계층의식

문23. 귀하는 우리 사회가 어느 정도 신뢰할 수 있는 사회라고 생각하십니까? 귀하가 느끼는 정도를 낮을수록 0에 가깝게, 높을수록 10에 가깝게 응답해 주십시오.

전혀 신뢰하지 않는다	<b>&lt;</b>				중간				>	매우 신뢰한다
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

#### 문24. 귀하는 다음 집단들에 대하여 어느 정도 신뢰하고 있습니까?

항목	전혀 신뢰하지 않는다	별로 신뢰하지 않는다	보통이다	약간 신뢰한다	매우 신뢰한다
1) 가족(친척 포함)	1	2	3	4	(5)
2) 이웃	1)	2	3	4	5
3) 개인적으로 친분이 있는 사람(친구, 직장동료 등)	1)	2	3	4	(5)
4) 처음 만난 낯선 사람	1)	2	3	4	(5)
5) 국내 거주 외국인	1)	2	3	4	(5)

## 문25. 다음은 우리나라의 주요 사회기관들입니다. 귀하는 이 기관들을 어느 정도 신뢰하고 있습니까?

항목	전혀 신뢰하지 않는다	별로 신뢰하지 않는다	보통이다	약간 신뢰한다	매우 신뢰한다	
1) 중앙정부 부처	1)	2	3	4	<b>(5)</b>	
2) 국회	1)	2	3	4)	(5)	
3) 법원	1)	2	3	4)	(5)	
4) 검찰	1)	2	3	4	(5)	
5) 경찰	1)	2	3	4)	(5)	
6) 지방자치단체	1)	2	3	4)	(5)	
7) 공기업	1)	2	3	4)	(5)	
8) 군대	1)	2	3	4	(5)	
9) 노동조합단체	1)	2	3	4)	(5)	
10) 시민단체	1)	2	3	4	(5)	
11) TV방송사	1)	2	3	4	(5)	
12) 신문사	1)	2	3	4)	(5)	
13) 교육기관	1)	2	3	4)	(5)	
14) 의료기관	1	2	3	4)	(5)	
15) 대기업	1)	2	3	4)	(5)	
16) 종교기관	1)	2	3	4	(5)	
17) 금융기관	1)	2	3	4	(5)	

#### 문26. 귀하가 경제적 어려움에 처한다면, 주로 누구에게 도움을 청할 것 같습니까?

1	부모
_	

② 자녀

③ 직장 동료

④ 친구

⑤ 형제자매/친척

⑥ 공공기관

9 기타 (\_\_\_\_\_)⑩ 없음

⑦ 종교/복지단체

⑧ 이웃

문27. 귀하는 다음과 같은 사람들을 어느 정도 관계까지 받아들일 수 있습니까?

항 목	받아들일 수 없음	나의 이웃이 되는 것	나의 직장동료가 되는 것	나의 절친한 친구가 되는 것	나의 배우자가 되는 것
1) 장애인	1	2	3	4	(5)
2) 조손/한부모 가정 등의 자녀	1	2	3	4	(5)
3) 외국인 이민자/노동자	1	2	3	4	⑤
4) 성소수자	1	2	3	4	(5)
5) 북한이탈주민	1	2	3	4	(5)

#### 문28. 귀하가 지난 1년동안 각 항목에 대해 느끼는 정도를 응답해 주십시오.

문항	<b>&lt;</b>		낮음			중간		.0.	높음		>
1) 나는 일상생활에서 상대적 박탈감을 자주 느낀다	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2) 내가 보기에 우리사회는 정의에 어긋나고 불공정한 일이 많다	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3) 나는 친구관계나 사회생활에서 위축되는 일이 많다	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4) 다른 사람들이 가진 것에 비해 내가 가진 것이 만족스럽지 못하다	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5) 주변 사람들이 잘 되는 것을 보면 화가 날 때가 있다	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6) 결국은 어떤 노력을 해도 다 소용없는 일이라는 생각이 들 때가 있다	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

#### 문29. 귀하는 우리사회에서 본인의 사회경제적 지위가 어느 정도라고 생각하십니까?

매우 낮다	다소 낮다	보통이다	다소 높다	매우 높다
1)	2	3	4	(5)

### 문29-1. 귀하의 부모님은 현재 사회경제적으로 어느 계층에 속한다고 생각하십니까?

매우 낮다	다소 낮다	보통이다	다소 높다	매우 높다
1)	2	3	4	5

## 문29-2. 귀하의 자녀는 앞으로 사회경제적으로 어느 계층에 속할 것이라고 생각하십니까? 현재 자녀 여부와 상관없이 말씀해주십시오.

매우 낮다	다소 낮다	보통이다	다소 높다	매우 높다
1	2	3	4	(5)

## 문30. 요즘 생활을 고려할 때 전반적으로 삶에 어느 정도 만족하십니까? 귀하가 느끼는 정도를 낮을수록 0에 가깝게, 높을수록 10에 가깝게 응답해 주십시오.

전혀 만족하지 않는다	<			<u></u>	중간					매우 만 <del>족</del> 한다
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

# PART 4. 인구학적 특성

DQ1. 귀하는 학교를 어디까지 다니셨습니까?
① 중졸이하② 고졸③ 대졸(재학포함)④ 대학원(재학) 이상
DQ2. 귀하가 거주하시는 집은 어떤 형태입니까?         ① 아파트       ② 단독주택       ③ 연립·다세대 주택         ④ 원룸·오피스텔       ⑤ 기타()
DQ2-1. 지금 살고 있는 주택의 소유형태는 다음 중 무엇입니까?         ① 자가       ② 전세       ③ 보증금 있는 월세         ④ 보증금 없는 월세       ⑤ 기타: ()
DQ3. 귀하는 배우자가 있습니까? (법적 혼인관계 외에도 사실상 부부관계를 유지하고 있지만 혼인신고를 하지 않은 경우 모두 포함) ① 네 ② 아니오  DQ4. 귀하는 자녀가 있습니까? ① 네 ② 아니오
DQ4. 귀하는 자녀가 있습니까? ① 네 ② 아니오
DQ5. 귀하의 정치성향은 어느 정도 보수적 또는 진보적이라고 생각하십니까?         ① 매우 보수적       ② 보수적       ③ 중도적         ④ 진보적       ⑤ 매우 진보적       ⑨ 모름/무응답

♣ 설문에 응해주셔서 감사합니다. 항상 귀하의 발전을 기원하겠습니다 ♣

# **Abstract**

#### The Discourse Surrounding 'Fairness' and the Fair City Index for Seoul

Kwonjoong Choh · Jiwon Choi

The discourse on fairness has emerged periodically during times of increasing social inequality and has become a major policy concern. Fairness-enforcing policies have been steadily studied over the years, but more recently, societal values related to social inequality are being more closely re-examined. In particular, there has been increased attention on the large differences in the perceptions of fairness between those of different genders and generations. Overall, differences in values and views surrounding fairness are a source of social conflict.

The discourse on fairness is pluralistic and exhibits multi-layered characteristics, emphasizing how the concept of fairness is often not easily agreed upon. In most situations, a specific definition of fairness is influenced by the time period, and also tends to be link with or overlap with other public values. In many areas of public policy, the meaning of fairness is often raised in relation to opportunities, preconditions, processes, performances, and evaluations. The concept of fairness is linked to or used interchangeably with other values of public policy, such as trust, openness, transparency, accountability, in addition to equality, equity, justice, and fairness. In the everyday field, the negative expression of 'unfairness,' rather than the definition of fairness itself is becoming the standard for the normative evaluation of a system's operation and results. It is used as a weapon of criticism

and indicates an expression of injustice.

This study aims to identify the framing characteristics of the fairness discourse, where the concept of fairness has become a topic of social conflict once again, and to examine the state of urban society in Seoul from the perspective of its manifestation of fairness. Specifically, I would like to propose an indicator of fairness in Seoul and clarify the reality of Seoul citizens' current perceptions of fairness.

Fairness is becoming a core value of government policy and urban society despite the gaps in equality which continue to persist due to changes in times and the perception gaps of citizens. From the concept of fairness, the direction of urban development in Seoul should be thoroughly evaluated and adjusted. Now, the urban policy framework of a "Fair Seoul", which citizens entrust the city government to implement, must be emphasized.



## Contents

#### 01 Introduction

- 1\_Background and Purpose of the Study
- 2\_Main Contents and Scope of Research

#### 02 Discourse of Fairness and its Framework

- 1\_Conceptions of Fairness
- 2\_Issues of Fairness in Mass Media
- 3\_The Formation of the Framework of Fairness

#### 03 The Fair City Index System for Seoul

- 1\_Approaches to the Fair City Index System
- 2\_Suggestions for the Fair City Index
- 3\_Contents of the Fair City Index

#### 04 Citizens' Perceptions and Attitudes on Issues of Fairness

- 1\_Outline of the Citizen Survey on Perceptions of Fairness
- 2\_Citizens' Perceptions and Attitudes
- 3\_Generational Inequality and Fairness
- 4\_Influence of Perceptions of Fairness
- 5\_The Government's Role and Policies for the Fairness

#### 05 Conclusion and Suggestions

- 1\_Monitoring the Level of Fairness in Seoul
- 2\_Responses to Issues of Fairness
- 3 Institutions and Procedures
- 4\_Citizens' Sense of Justice and Participation

#### 공정성 담론과 서울 공정도시지표

서울연 2020-BR-18

**발행인** 서왕진

**발행일** 2021년 2월 28일

**발행처** 서울연구원

ISBN 979-11-5700-596-3 93330 10,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.