

2025년 정책연구보고서

한국 사회 불평등 구조와 극복 대안  
재구축 연구

- 총괄 보고서 (요약본) -



# 제 출 문

본 보고서를 “한국 사회 불평등 구조와 정책 대안 연구”  
에 관한 용역의 총괄 요약 보고서로 제출합니다.

2025년 12월 5일

제출일자	2025. 12. 5
제출자	한국노총 중앙연구원 고려대학교 노동문제연구소



## 제목 차례

총론 한국 사회 불평등과 극복을 위한 정책 대안 모색 .....	2
제1절 연구 목적 .....	2
제2절 연구 내용과 범위 .....	6
제3절 연구 방법 .....	9
제4절 연구 기대효과 및 활용 .....	11
제1부 한국의 소득분배와 불평등 지도 .....	13
제1장 서론 .....	15
제2장 개인과 가구의 고용·소득·자산 분배 현황과 추이 .....	17
제3장 한국의 사회계층 구조 .....	25
제4장 사회계층 결정 요인과 계층이동 가능성 .....	32
제5장 계층별 사회적 인식과 노동조합에 대한 태도 .....	34
제2부 노동시장 불평등 개선을 위한 비정규직·특고·플랫폼 노동정책 .....	35
제1장 서론 .....	37
제2장 노동시장 고용관계 변화와 불평등 연구 동향 검토 .....	41
제3장 노동시장의 소득 불평등 변화 추이와 결정 요인 .....	48
제4장 고용 형태 다변화와 불안정 노동 .....	64
제5장 특수고용과 플랫폼노동 불평등 분석 .....	77
제6장 노동시장 불평등 개선을 위한 정책 방향과 과제 .....	86

### 제3부 한국 사회 불평등과 사회적 위험

: 세대와 생애 단계별 분석을 중심으로 .....	97
-----------------------------	----

제1장 서론 .....	99
제2장 자녀세대 교육 불평등과 노동시장 성과 .....	103
제3장 금융 불평등 실태와 정책과제 .....	112
제4장 디지털 정보 불평등과 정책과제 .....	126
제5장 건강 불평등 실태와 정책과제 .....	140
제6장 한국 사회 불평등과 사회적 위험의 특징과 정책과제 .....	154

## 표 차례

<표 1-1> 5계층의 주요 특성(2023년) .....	29
<표 2-1> 주요 불평등 지수 추이 .....	51
<표 2-2> 불안정 고용의 차원과 주제(Gunn, 2021) .....	66
<표 2-3> 본고에서 사용한 불안정 노동지표와 주요 변수 설명 .....	67
<표 2-4> 임금근로자 중 불안정 노동의 비중 추이 .....	68
<표 2-5> 인적 속성 및 고용형태별 불안정 노동자의 비중(2024.8) .....	69
<표 2-6> 종사상 지위별 자기 선언적 프리랜서의 비율 .....	71
<표 2-7> 취업자의 불안정 노동지표의 요약(2018~2023) .....	72
<표 2-8> 노동시장 불평등 극복을 위한 정책대안 우선순위에 대한 종합분석 ...	94
<표 3-1> 연령대별 디지털 기기 사용 스킬 역량 추이: 2019-2024년 .....	129
<표 3-2> 교육수준별 디지털 기기 사용 스킬 역량 추이: 2019-2024년 .....	131
<표 3-3> 교육수준별 디지털 기기 사용 스킬 역량 추이: 2019-2024년 .....	132
<표 3-4> 연령대별 디지털 정보활용 역량 추이 .....	132
<표 3-5> 교육수준별 디지털 정보활용 역량 추이 .....	133
<표 3-6> 소득수준별 디지털 정보활용 역량 추이 .....	134
<표 3-7> 디지털 역량이 삶의 만족도에 미치는 인과적 영향 (2024년 기준) ....	136
<표 3-8> 영역별 불평등과 사회적 위험 문제 해결을 위한 정책과제(종합) .....	170

## 그림 차례

[그림 1-1] 5계층 규모와 비중(2023년) .....	28
[그림 2-1] 주요 불평등 지수 추이(2004~2024) .....	52
[그림 2-2] 임금(log wage)에 대한 설명변수의 중요도 .....	53
[그림 2-3] Gini 계수에 대한 설명변수의 중요도 .....	54
[그림 2-4] 불안정 자영업자의 비중 추이 .....	71
[그림 2-5] 불안정 취업자와 최하층 불안정 취업자의 비율(무급가족종사자 제외) .....	73
[그림 3-1] 연구의 구성과 내용 .....	141
[그림 3-2] 사회불평등 간의 관계 설정 .....	155
[그림 3-3] 세대, 생애주기별 주요 불평등과 사회적 위험 .....	163



총론

# 한국 사회 불평등과 극복을 위한 정책 대안 모색

제1절 연구 목적

제2절 연구 내용과 범위

제3절 연구 방법

제4절 연구 기대효과 및 활용

## 총론 | 한국 사회 불평등과 극복을 위한 정책 대안 모색

### 제1절 연구 목적

#### 1. 연구 배경

한국은 지난 60여 년간 전 세계에서 가장 빠른 속도의 산업화와 놀라운 경제성장, 그리고 민주화로 OECD 국가의 지원을 받던 후진국에서 선진국으로 전환하는데 성공한 최초 국가가 되었다(UNCTAD 2021, OECD 2022). 한국의 경제 규모는 2024년 말 기준 명목 국내총생산(GDP)은 1조 8,790억 달러로서 전 세계 14위, 1인당 명목 GDP도 3만 5,962달러를 기록하고 있다. 또한, 한국은 수출과 수입 규모에서 전 세계 9위 교역 국가로 발전하였다.

그럼에도 OECD가 매년 발표하는 삶의 질 종합 지수(Better Life Index)에서 한국은 회원국 38개 중 33위로서 중하위권에 머무르고 있다. 특히 한국의 노인 빈곤율(39.8%)과 자살률은 OECD 국가 중 매년 압도적 1위를 차지하고 있으며, 합계출산율도 0.72명으로 OECD 국가 중 가장 낮은 수준에 보여주고 있다(OECD 2023). 이러한 한국의 ‘삶의 질 지수’와 높은 노인 빈곤율과 자살률 등은 한국 사회 불평등 심화와 사회 양극화의 어두운 단면이다.

1997년 IMF 경제위기 이후 빚어 놓은 한국 사회의 가장 큰 문제점은 바로 노동시장의 이중구조와 사회 불평등의 심화이다. 2016년 말 촛불혁명도 박근혜 정부시

기 비선 실세의 국정 농단이라는 정치적 계기를 통해 촉발되었지만, 그 이면에는 이러한 한국 사회의 사회경제적 배경과 사회구조적 모순이 내재하고 있다. 촛불혁명에서 민주시민들은 삶이 점점 힘들고 각박해지고 있는 상태에서 국가가 이러한 사회 양극화라는 구조적 모순을 해결하고 불평등 해소를 통한 더 나은 삶의 질을 제공해 주기를 바라는 의미에서 ‘이게 나라냐’에서 ‘나라다운 나라’를 만들어 주기를 희망했다.

촛불혁명으로 출범한 문재인 정부는 ‘노동 존중 사회의 실현’을 국정 과제 및 목표로 한국 사회의 불평등과 노동시장의 이중구조 문제를 해결하기 위해 노력하였다. 그러나 문재인 정부의 정책 노력은 소기의 성과를 거두지 못했다. 경제구조 개혁에 기반하지 않은 소득주도성장 전략과 최저임금 인상 정책은 중소기업과 자영업자들의 강한 반발 속에 채 2년이 못 되어 폐기되었다. 소득주도성장 전략에서 개혁 지지 기반 세력이 되어야 할 중소기업가와 영세자영업자들이 개혁의 저항 세력으로 전환되었고, 최저임금 인상을 둘러싼 ‘을과 을과의 전쟁’ 양상으로 귀결되면서 문재인 정부의 개혁은 좌초됐다.

특히, 코로나 팬데믹 이후 정부의 위기 대응 정책에도 불구하고, 사회적 취약계층과 빈곤계층의 경제 사회적 피해 규모는 상대적으로 더 컸다. 문재인 정부 들어 일시적인 완화 조짐을 보이던 불평등은 높은 부동산 가격 상승과 연이은 정책 실패로 다시 반전되었다. 문재인 정부의 정책 실패는 윤석열 정부의 등장을 가져왔다. 불행하게도 윤석열 정부의 신자유주의 정책으로의 회귀와 민주주의 제도의 퇴행으로 한국 사회 불평등은 이전 시기보다 확대되고 있다.

코로나19 팬데믹 이후 급속한 디지털 전환과 AI 도입, 기후 위기와 산업전환, 그리고 고령화 등 새로운 사회적 위험(Risks) 요소도 한국 사회 불평등을 더욱 확대할 가능성이 크다. 최근 디지털 전환과 AI 기술 발전에 따라 플랫폼노동, 프리랜서, 1인 자영업자, 초단시간 노동자, 직간접 비정규직 고용 등 기존의 전통적 노사관계 제도에서 포괄하기 어려운 다양한 불안정한 노동 계층도 크게 늘고 있다. 또한, 기

후 위기 시대 탄소중립 정책에 따른 산업전환과 저출산고령화 사회로의 급속한 진입은 사회 불평등 압력을 가중하고 있다. 따라서 이러한 새로운 불평등의 위험 요인에 대한 분석을 통해 불평등을 극복하기 위한 정책적 대안을 모색하는 일은 매우 중요한 연구 과제가 되고 있다.

## 2. 연구 필요성

『21세기 자본』에서 피케티가 주장하듯이 경제학자들은 사회적 불평등과 부의 분배 문제를 소홀하게 다루어왔다(Piketty 2014). 이는 경제학자들이 일반적으로 갖고 있는 낙관적인 경제성장과 낙수효과 이론 때문이다. 하지만 한 사회에서의 지나친 불평등은 민주주의 사회의 토대를 이루는 능력주의(meritocracy)의 가치들을 근본적으로 침식하고 계층 간의 사회적 이동을 제한한다. 따라서 불평등 연구를 통해 민주주의가 자본주의에 대한 통제력을 되찾고 공동의 이익이 사적인 이익에 앞서도록 보장할 수 있는 방법을 찾아야 한다.

불평등은 우리에게도 중심적인 사회문제가 되고 있다. 한국 사회의 불평등은 부의 대물림과 사회적 이동 제한에 따른 계층 고착화, 전 세대에 걸친 빈곤과 자살, 공동체 해체 등 많은 문제를 낳고 있다. 이러한 한국 사회 불평등 문제를 극복하기 위해서는 과거에서 현재에 이르기까지 불평등 변화 및 추세를 이해할 수 있는 광범위한 객관적 자료 수집과 분석이 선행되어야 한다.

지금까지의 한국 사회 불평등에 관한 주요 연구는 노동시장 내 임금 소득 불평등에 중점을 두었다. 하지만 한국 사회의 불평등은 노동시장 내 임금 소득 불평등뿐만 아니라 부동산 가격 상승과 금융자산 증가에 따른 자산·금융소득 불평등, 더 나아가 세대 간 교육 불평등과 건강 불평등으로 이어지고 있다.

요컨대 한국 사회의 불평등을 제대로 이해하기 위해서는 거시 수준(macro-level)

과 미시 수준(micro-level)에 이르기까지 불평등이 생겨나는 사회 구조와 작동 원리, 불평등 현황과 추세에 분석이 요구된다. 이를 기초로 한국 사회 불평등 극복을 위한 정책 방안과 부의 재분배 등 새로운 사회정책을 제시할 필요가 있다.

## 제2절 연구 내용과 범위

### 1. 연구 내용과 범위

#### 1) IMF 경제위기 이후 한국 사회 불평등 실태 및 구조 분석

이 연구는 1997년 IMF 경제위기를 이후 현시점에 이르기까지 25여 년간에 걸친 노동시장의 임금과 고용, 노사관계, 소득분배와 자산·부채, 조세 재정, 복지정책에 이르기까지 경제적 사회적 불평등이 유지 강화된 핵심적인 요인과 현 단계 한국 사회의 불평등 구조를 제시하고 이에 대응하는 노동의 관점에서 한국 사회 불평등을 극복하기 위한 정책 대안 및 종합적인 정책 패키지를 제시하기 위한 것이다.

이를 위해 이 연구는 한국 사회 불평등을 거시, 중간, 미시 수준 등 크게 3개 부분으로 나누어 연구를 수행하였다. 제1부에서는 ‘한국의 소득분배와 불평등 지도 그리기’, 제2부에서는 ‘노동시장 불평등 개선을 위한 비정규직·특고·플랫폼 노동정책’, 그리고 제3부에서는 ‘한국 사회 불평등과 사회적 위험’을 세대와 생애 단계별 분석을 중심으로 다루고 있다.

먼저, 거시적 수준(macro-level)에서의 분석은 IMF 외환위기 이후 한국 사회 불평등의 전개 과정 분석과 계급 지도 그리기를 통해 한국 사회의 계급 구성이 어떻게 변화했는가를 살펴보았다. 이를 위해 제1부에서는 1998년 외환위기 이후 노동시장에서의 개인 임금 및 소득과 가구 단위의 소득 및 자산 불평등의 양상 변화에 대해 사회계층 이론과 실증분석 방법을 적용하여 통합적인 분석을 수행하였다.

특히, 제1부 연구에서는 일본 橋本健二(2015, 2021)의 일본 사회에 관한 계급분석 모델을 기초로 한국 사회 계급구조를 자본가계급과 신 중간계급, 구 중간계급, 노동자계급, 하층계급 등 5계급으로 정의하고 각 계급의 노동시장 지위와 개인 임금, 가구소득, 전체의 구성 비율과 특징 등을 분석하였다.

둘째, 중간 수준(Meso-level)에서의 한국 사회 불평등 분석(제2부)은 노동시장에서의 고용 형태 변화에 따른 소득 불평등 변화 추이 및 결정요인, 그리고 불안정 노동에 관한 분석을 토대로 노동시장 불평등 개선을 위한 비정규직·특고·플랫폼 노동 정책에 대해 살펴보았다.

셋째, 미시적 수준(Micro-level)의 한국 사회 불평등 연구(제3부)는 교육 불평등, 금융 불평등, 디지털 정보 불평등, 건강 불평등 등 새로운 사회적 위험에 대한 분석과 토대로 이를 극복하기 위한 정책과제를 제시하였다.

## 2) 한국 사회 불평등 극복 정책 대안 검토 및 재구축

이 연구는 IMF 경제위기 이후 노동시장 불평등 개선을 위한 노사정 사회적 대화와 지금까지 노동시장 불평등 문제의 대책으로 제시해 온 비정규직, 특고, 원하청 노동자, 플랫폼노동 대책을 재검토하고, 전문가 평가 및 제언, 그리고 국민 설문조사 결과를 바탕으로 불평등 해소를 위한 정책 방향과 과제를 제시하였다.

특히, 노동운동 진영에서 수립하고 추진해 온 기존 정책들을 팬데믹 이후 현시점에서 그 적절성과 유효성을 재검토하고 노동운동 스스로 성찰할 지점들을 파악하여 정책대안과 실천 전략을 새롭게 재구축해 보고자 하였다.

또한, 연구는 사용 사유 제한, 동일노동 동일임금 법제화, 특고 노동자성 인정, 플랫폼노동을 포함한 전 국민 포괄 노동법 제정 등 기존의 비정규직 대책을 재검토하고 유효성이 있는 정책을 지속 추진하되, 노동자 유형과 특성별로 구체적인 불평등 정책과제를 제시함으로써 기존 노동정책을 노동시장 불평등 관점에서 구체화하고 발전시키기 위해 노력하였다.

## 3) 세대·생애주기별 불평등 및 시민 인식 조사 연구

이 연구는 세대, 생애주기별 불평등 노동의 관점에서 불평등의 유지확산에 영향

을 미치는 사회적 요소에 관한 연구와 함께 불평등에 대한 시민 인식 조사를 함께 분석함으로써 불평등 극복을 위한 정책 방안에 대한 이론적 토대와 근거를 제시하고자 하였다.

#### 4) 불평등 실태와 지표에 관한 통계 데이터 및 연구 인프라 구축

이 연구는 한국 사회 불평등에 대한 거시, 중간, 미시 수준에서의 광범위한 통합적 연구라고 할 수 있다. 이번 한국노총 중앙연구원과 노동문제연구소의 공동연구를 계기로 다양한 불평등 관련 통계 데이터 및 연구인프라 구축을 통해 향후 한국 사회 불평등 연구를 위한 기초 작업 및 협력 기반을 조성하였다.

## 2. 연구진 구성 및 역할 분담

한국노총 중앙연구원과 고려대 노동문제연구소는 현시기에 한국 사회 불평등을 극복하기 위한 실천적인 정책대안을 모색하기 위해 2024년 7월 1일부터 2025년 10월 31일까지 협력적 연구 네트워크를 구축하여 수행하였다. 특히 두 기관은 한국 사회 불평등 해소를 위한 기존 정책대안을 재검토하고, 새로운 사회적 위험과 불평등 위험에 대응하기 위한 종합 정책 수립이라는 연구 목표 아래 노동 현장과 대학에서 강점을 지닌 두 기관의 연구진을 주제별로 공동 안배해 유기적이고 체계적인 공동연구를 수행하였다.



## 제3절 연구 방법

### 1. 한국 불평등 관련 통계자료 수집·활용 및 분석

이 연구에서는 주제별로 임금과 소득, 자산/부채 등에 관한 국내의 공식 통계를 최대한 수집하고 정리하여 연구에 활용하였다. 특히 이 연구에서는 통계청과 고용노동부에서 매년 실시되는 ‘경제 활동 인구 조사’, ‘사업체 노동력 조사’, ‘고용형태별 근로실태조사’와 ‘노동패널’, ‘복지패널’, ‘조세재정패널’ 등 각종 데이터 원자료를 수집하여 분석에 활용하였다. 또한, 가구소득 분배와 자산 부채 등의 분석을 위해 ‘가계동향조사’와 ‘가계금융복지조사’, 국세 통계, 국민계정 통계 등도 분석에 활용하였다.

### 2. 설문조사 및 면접조사

한국 사회 불평등에 대한 일반 국민 인식 조사 분석을 위해 설문조사와 면접조사도 실시하였다. 설문조사는 국내 일반 국민 대상 설문조사를 통해 한국 사회 내 불평등의 구조와 인식, 영향 요인을 다차원적으로 진단하고, 실효성 있는 불평등 해소 방안 및 정책 요구를 위한 실증 자료 생산하는 것을 목적으로 수행하였다. 구체적인 설문 문항은 응답자 기본정보, 일자리, 소득 및 자산, 한국 사회 불평등 인식, 교육 불평등, 디지털 정보 불평등, 금융 불평등, 건강 불평등 등 각 영역으로 구성되어 조사를 진행하였다.

본 조사의 모집단은 전국 만 19세 이상 성인 남녀로, 모집단을 17개 시도 지역 인구 분포에 따라, 성별, 나이별로 층화 비례 표본 추출하였으며, 설문조사는 전문 여론조사기관인 (주) 케이스탯 리서치(Kstat)을 통해 2025년 7월 22일부터 9월 16일까지 약 8주간 온라인 조사 방식을 통해 실시하였다. 조사 결과 최종 3,339명이 응답하였으며, 지역, 성, 나이별 가중치를 부여하여, 최종 2,998명의 자료를 분석에 활

용하였다. 또한, 국민 불평등 설문조사 내용을 보완하기 위해 면접조사도 진행하였다. 대 국민 면접조사는 주제별로 구분하여 2~3개 그룹으로 나누어 포커스그룹인터뷰(FGI)를 총 3차례에 걸쳐 실시하여 연구에 반영하였다.

### 3. 연구팀 공동 워크숍 및 세미나 개최

본 연구를 위해 착수보고회, 전체 연구팀과 주제별 연구팀 간 워크숍, 중간보고회, 최종 보고회 등 총 10회 이상 실시하였다. 또한, 이번 연구는 한국노총 중앙연구원과 고려대 노동대학원 노동문제연구소의 공동연구 사업의 일환으로 진행한 작업인 만큼 전체 연구 주제 및 내용에 대한 공유와 토론, 설문조사 및 면접조사 문항의 작성과 수행, 연구 진행 과정에서의 중간 워크숍과 세미나, 데이터 공유 및 결과정리를 위한 기술적 협의 등을 수시로 개최하였다.

이밖에 문헌 연구를 위한 작업과 별도로 기존에 다년간 불평등 연구를 진행해 온 대표적인 연구자들과 자문회의 및 간담회 등을 개최해 불평등 연구 성과 및 내용을 공유하였다.

## 제4절 연구 기대효과 및 활용

이 연구는 불평등 문제를 거시 수준과 중간 수준, 그리고 미시 수준에서 나누어 분석함으로써 한국 사회 불평등 문제를 다층적이고 통합적으로 이해할 수 있도록 하였다. 이를 통해 한국의 불평등 문제는 '소득'이라는 단일 차원이 아닌 '고용-소득-자산'이라는 연쇄 고리와 이를 재생산하는 '사회계층' 구조의 차원에서 종합적으로 분석·진단할 필요가 있다는 점을 확인하였다. 또한, 사회계층 분석을 통해 우리 사회의 소득과 자산 불평등이 단순한 격차 수준의 문제를 넘어 구조적으로 위계화된 계층으로 고착할 가능성과 위험을 지적하였다.

제2부 연구는 노동시장 불평등에서 가장 취약한 노동 계층인 비정규직, 특수고용, 플랫폼노동 등 우리 사회에서 점차 확산하고 있는 불안정 노동에 대한 실체적 접근을 통해 시도함으로써 기존의 노동법제도나 통계 분류 기준에 제대로 포착되지 않는 ‘불안정 노동’의 현황과 실태를 밝혔다. 이러한 노동시장 내 불평등 분석은 기존의 정규직 대 비정규직 비교를 통한 불평등 연구와 달리 비정규직 내부의 임금 격차와 초단시간 노동, 특고, 플랫폼노동 등 일자리 구성의 다양성 문제를 제기함으로써 이들에 대한 불평등 해결을 위한 차별적 정책 대안과 정책적 접근 기회를 제공하였다.

제3부 연구는 한국 사회 불평등 구조에 대한 통합적 이해와 세대 간·계층 간 격차 심화에 대한 실증적 진단을 통해 교육을 매개로 한 불평등의 세대 간 전이 고리 차단, 금융 불평등 문제 해소를 위한 세대, 성별에 따른 맞춤형 정책, 디지털 전환 시대의 포용적 사회 모델 설계, 건강 불평등 격차 현황 진단과 정책과제 등을 제안하였다.

이러한 최종 연구 결과는 종합 책자 발간과 학술 토론회, 논문, 홍보 및 보도 자료를 통해 연구자와 일반 국민에게 공유할 예정이다. 또한, 연구에 사용된 데이터

자료, 시각화된 분석 내용 및 결과 등은 두 기관의 홈페이지와 공개용 웹사이트 등을 공개함으로써 향후 한국 사회 불평등 연구와 불평등 극복을 위한 정책 수립에 보탬이 되기를 희망한다.

끝으로, 이 연구는 한국노총 중앙연구원과 고려대 노동문제연구소가 학제 간 공동연구로 추진한 한국 사회 불평등에 관한 종합적 연구로서 노동 현장에서 실천하는 연구자와 대학 연구소 간 좋은 연구 협력 사례가 될 수 있을 것으로 기대된다.

## 제1부

# 한국의 소득분배와 불평등 지도

제1장 서론

제2장 개인과 가구의 고용·소득·자산 분배 현황과 추이

제3장 한국의 사회계층 구조

제4장 사회계층 결정 요인과 계층 이동 가능성

제5장 계층별 사회적 인식과 노동 조합에 대한 태도



## 제1부 ■ 한국의 소득분배와 불평등 지도

### 제1장 서론

한국 경제는 최근 수십년 간 세계에서 가장 빠르고 놀라운 성취를 이룬 나라로서 식민지에서 해방된 이후 60년여 연 만에 대한민국의 경제 규모와 교역량, 국부자산은 세계 10위권 수준에 이르게 되었다. 하지만 경제적 불평등과 양극화는 1960~70년대 개발독재 시기, 1980~90년대의 개방경제로의 변화 시기, 1998년 외환위기와 구조조정, 2008년 글로벌 금융위기와 그 회복 과정, 그리고 2020년 코로나 팬데믹과 부동산 가격 폭등 등의 상황을 맞으며 새로운 형태로 지속적으로 확대·강화되어 왔다. 여기에 디지털 전환과 기후 위기 시대의 도래, 인구 구조와 변화와 저출산 고령사회로의 급속한 진입 과정에서 새로운 불평등 요인들이 잠재적이고 실질적인 위협으로 출현하고 있다.

그동안 불평등 문제는 국내외 학계에서 경제학과 사회학, 사회복지학 등 다양한 분과 영역에서 이론적, 실증적 연구가 진행되어왔다. 하지만 가계-기업 간 소득 분배와 노동-자본간 소득 분배를 비교하거나 개인소득과 가구소득 가운데 특정 영역을 선택하여 한쪽에 중점을 두고 분석하는 연구가 주를 이루었다. 개인과 가구를 연결하여 분석하면서 소득 계층의 분류를 시도하거나 자산까지 포함한 계층 분류를 시도하는 연구는 본격적으로 시도되지 않았다. 따라서 노동시장에서의 개인의 임금 및 소득과 가구 단위의 소득 및 자산 불평등의 양상 변화 등에 관한 종합적인 분석이 필요하다.

이 연구는 한국 노동시장에서 개인의 임금(personal wage)과 가구의 소득(household income)을 구분하여 1998년 외환위기 이후 2023년까지 우리나라 노동시장에서 개인 수준의 임금 분포와 가구 수준의 소득 분배의 변화 추이를 분석하고, 개인과 가구의 소득 및 자산 불평등을 사회계층 이론과 실증분석 방법을 적용하여 통합적으로 분석하였다. 이 연구에서 개인과 가구의 소득 및 자산을 분석하는 자료는 가계금융복지조사 (2012~2023)의 가구 및 가구원 데이터이며, 사회계층(social class)의 분류와 개인과 가구의 계층 이동성을 분석하는 자료로는 한국노동패널(1998~2023)을 사용하였다.



## 제2장 개인과 가구의 고용·소득·자산 분배 현황과 추이

일반적으로 불평등 분석에서 개인 기준인지 가구 기준인지 매우 중요함에도 엄밀하게 이를 구분하지 않고 사용하는 경향이 있다. 개인 단위의 소득불평등과 가구 단위의 소득불평등은 상호 연관되어 있지만 측정 방법과 해석에서 중요한 차이가 있으며 소득분배의 양상과 변화의 흐름도 달라질 수 있다.

개인소득은 개인이 시장에서 벌어들이는 소득(근로소득, 사업소득, 재산소득 등)의 분포를 기준으로 불평등을 측정하며, 가구의 소득불평등은 가구원들의 시장소득과 처분가능소득을 기준으로 불평등을 측정하는데 이 때 가구원간 소득이 공유된다는 점을 고려해서 불평등을 측정하며<sup>1)</sup> 가구의 규모와 구성, 그리고 조세와 복지에 의한 재분배의 영향 등을 함께 고려해야 한다.

과거에는 개인소득 불평등에 비해 가구 단위의 소득불평등이 낮은 것이 일반적이었다. 가구의 주된 소득자가 소득이 높을 경우에는 다른 가구원들의 경제활동이 활발하지 않았고 반대의 경우 다른 가구원들이 추가적인 경제활동을 통해 가구주의 낮은 소득을 보충하는 역할을 했기 때문이다. 하지만 최근 들어 소득이 높은 개인들끼리 가구를 구성하는 동질 혼(同質 婚) 비율이 높아지고 1인 가구가 크게 늘어나면서 변화가 발생하고 있다. 고소득층의 경우 맞벌이를 지속하면서 높은 소득을 유지하는 반면 저소득층의 경우 결혼 비율이 낮아지고 개인소득도 낮기 때문에, 이런 상황이 일반화될 경우 가구 단위 소득불평등이 개인소득 불평등보다 더 높아질 가능성도 있다.

개인소득은 취업여부와 임금수준, 사업소득과 재산소득의 규모 등 시장의 상황이 훨씬 크게 작용하는 반면, 가구소득은 조세와 복지급여 등 정부의 재분배 정책이

1) 가구 단위의 소득분배 지표를 작성할 때 가구소득을 1인당으로 나누는 것이 아니라 일정한 수의 가구원 수로 나누어 구한 균등화소득(equivalized income) 개념이 사용된다. OECD에서는 가구원수의 제곱근으로 나누는 방식을 사용하는데 우리나라의 통계청도 같은 방법으로 소득분배지표를 작성하고 있다.

가구 단위로 이뤄지기 때문에 개인소득 불평등보다 가구단위의 처분가능소득 불평등이 완화될 수 있는 여지가 있다.

하지만 소득분배 혹은 소득불평등을 얘기할 때에는 대체로 가구 단위를 기준으로 평가하는 것이 일반적이다. 국민경제 수준에서 제도부문을 구분할 때도 기업과 가계, 정부를 경제의 3주체로 정의하는데, 개인이 아닌 가계(household)를 하나의 경제단위의 기초로 설정하는 것은 가구원 간에 소득과 지출이 공유되고 취업, 가사, 은퇴 등 경제활동에 관한 의사결정이 가구 수준에서 이루어진다고 보기 때문이다.

개인소득 불평등도 매우 중요한 문제이다. 개인소득이 가구 소득의 구성요소가 되기도 하지만, 개인소득 그 자체로도 생활의 기초이자 삶의 만족에 큰 영향을 미친다. 특히 임금불평등 문제는 기업규모 간, 고용형태 간 격차 등이 확대될 경우 개인의 취업선택에 영향을 줄 뿐만 아니라 사회전체의 통합에도 위협이 되기 때문에 중요하게 취급되어야 한다.

우리나라 소득불평등의 상태를 상세하게 분석하기 전에 장기간에 걸친 소득분배 추이와 함께 우리나라의 소득불평등 정도가 다른 나라에 비해 어느 정도인지 확인할 필요가 있다. 이에 관한 데이터가 제공되는 것은 OECD와 토마 피케티(Thomas Piketty) 등 학자들이 운영하는 세계불평등데이터베이스(World Inequality Database, 이하 WID)가 대표적이다.

OECD의 자료는 각국 정부가 보고하는 소득 통계를 집계한 것이며, WID는 각국을 담당하는 연구자들이 통일된 기준에 따라 각국의 가구소득 통계와 소득세, 국민계정 등 다른 자료들을 재가공해서 국제비교 자료를 새롭게 작성한 것이다.

먼저 OECD 통계를 보면 한국은 시장소득 기준으로는 31개 회원국 중 30위로 가장 평등한 국가에 속하지만, 처분가능소득 기준으로는 12위로 불평등한 국가에 속한다. 주요 국가들과 지난 10년간의 추이를 비교하면 한국은 시장소득 지니계수에서는 줄곧 낮은 불평등도를 유지해 온 것으로 나타난다. 미국, 영국, 이탈리아가 시

장소득 불평등이 심한 국가에 속했으며 최근 프랑스가 불평등이 악화된 것으로 나타난다. 이에 비해 한국은 스웨덴, 네덜란드, 캐나다 등과 함께 시장소득 불평등이 낮은 국가로 분류되며 비교대상 국가 중에서도 매우 평등한 국가에 속하는 것으로 나온다.

반면 처분가능소득을 주요 국가들과 추이를 비교했을 때 한국의 위치는 10년 전에는 소득불평등이 심한 국가에 속했지만, 그동안 빠르게 불평등도가 완화되면서 2022년에는 미국, 영국, 일본에 비해서는 불평등이 낮은 국가로 분류되고 있다.

피케티 등 연구자들이 작성한 WID의 지니계수에서는 2022년 한국의 위치가 세 전소득에서는 OECD 평균보다 약간 낮은 수준에서 중간 정도의 평등한 국가(35개국 중 22위)로 나타나고 세후소득에서는 평균보다 약간 높은 수준에서 중간 정도의 불평등한 국가(35개국 중 16위)에 속하는 것으로 나타난다.

세계불평등데이터베이스에서 작성한 한국의 소득분배 통계는 토마 피케티의 <21세기 자본>이 그랬던 것처럼 지니계수보다는 최상위 소득계층이 전체 소득의 얼마만큼 점유하고 있는지를 소득불평등의 주된 지표로 삼고 있다. 그리고 자산불평등에 관한 지표들도 불평등의 중요한 척도로 거론하고 있다. 이들이 제출한 보고서에 따르면 2023년 기준으로 한국의 상위10% 소득점유비중은 35.5%로 OECD 35개 회원국 중 16위로 중간수준이며, 상위 5%의 점유비중은 28.0%로 10위, 상위 1%의 점유비중은 15.1%로 9번째로 최상위 소득계층으로 갈수록 소득집중도가 심화되고 불평등 수준이 심해지는 특징을 보여준다. 이를 주요 국가들과 비교하면 상위 10%, 상위 5%의 소득집중도는 미국이나 일본보다 낮고, 프랑스보다는 높은 수준이며, 상위 1%의 소득집중도는 미국보다는 낮지만 독일, 영국, 일본보다 모두 높은 수준에 있는 것으로 나타난다.

자산불평등의 경우 순자산 상위10%의 점유비중은 59.0%로 중간 수준이지만, 국민소득 대비 국민순자산 비율, 이른바 피케티 비율로 불리는 소득자산 배율은 9.8

배로 OECD 회원국 중 가장 높은 국가로 나타나고 있다. 다만 여기에는 국공유 자산이 모두 포함된 것이기 때문에 민간이 소유한 자산으로 국한할 경우 민간소득 대비 민간순자산배율은 6.8배인데 이것 역시 7번째로 자산집중도가 높은 것으로 나타난다. 한국은 소득 상위층으로 갈수록 소득집중도가 심화되며, 소득대비 자산 가격이 매우 높아 자산불평등이 더 심한 국가에 속한다고 할 수 있다.

그러나 고소득 가구를 충분히 포함하고 있으면서 가구원의 소득정보로 담고 있는 보다 객관적인 데이터가 엄연히 존재하고 있다. 2011년 이후로 국한한다면, 가계동향조사보다 훨씬 정확도가 높은 가계금융복지조사를 사용할 수 있다. 가계금융복지조사의 경우 공공용으로 일반에 공개되는 자료에는 가구원 개인의 소득정보가 제공되지 않지만, 통계청이 별도로 승인을 거쳐 제공하는 인가형 서비스(RAS)에서는 가구원의 개인소득과 상세한 소득변수, 그리고 자산과 관련한 정보가 있다. 특히 2016년 이후 근로소득과 사업소득, 재산소득, 공적이전소득, 부채의 경우 국세청과 금융기관의 행정자료로 정확한 소득과 부채를 파악할 수 있고, 복지급여도 정부의 행정자료로 지급된 실제 금액을 확인할 수 있다는 큰 장점을 가지고 있다. 따라서 가계금융복지조사의 가구원 개인소득과 가구소득으로 우리나라의 개인과 가구의 소득분포에 관한 단일자료 기반 분석을 실시할 수 있는 조건이 마련되어 있는 것이다. 이하에서는 가계금융복지조사(2011~2023)의 원 자료 분석을 통해 우리나라 개인과 가구의 소득 및 자산 분배 현황을 살펴보기로 한다.

개인소득에서는 근로소득과 사업소득을 합산한 소득을 ‘개인취업소득’으로 정의하고, 여기에 재산소득까지 합산한 것을 ‘개인취업재산소득’으로 정의하며, 가구 간 이전까지 고려한 경우 ‘개인시장소득’으로 정의하기로 한다.<sup>2)</sup> 개인총소득은 개인취업소득에 공적이전소득까지 모두 합친 것을 의미한다.

가구소득에서는 모든 가구원의 근로소득과 사업소득, 재산소득을 합산한 뒤 가구

2) 개인시장소득은 ‘근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득-사적이전지출’로 계산한다.

간 이전을 차감한 것을 ‘시장소득’으로 정의하고, 여기에 공적이전소득과 공적이전 지출을 차감한 것을 ‘처분가능소득’으로 정의한다. 모든 소득을 합산한 경우 ‘경상소득’으로 정의한다. 개인소득에서 개인취업소득 또는 취업재산소득과 유사한 것이 가구의 시장소득에 해당하고, 개인총소득은 가구 경상소득과 대응하는 소득으로 볼 수 있다.

개인취업소득 평균액은 2011년 2,882만원에서 2015년 3,147만원으로 연평균 2.2% 증가했고 2016년 2,949만원에서 2023년 3,825만원으로 연평균 3.8% 증가했다. 2016년부터 소득 자료를 행정자료로 보완하면서 소득자 수는 크게 늘고 평균소득은 낮아지게 되었다. 상위소득층의 경계 값은 2023년 현재 취업소득 상위10%에 포함되기 위해서는 8,003만원이 넘어야 하고 상위5%는 1억 300만원이 넘어야 한다. 상위1% 경계 값은 1억 7천534만원이 넘어야 하며 최상위 0.1%에 들어가려면 4억 원이 넘어야 한다.

가구 시장소득 평균액은 2011년 3,902만원에서 2015년 4,432만원으로 연평균 3.2% 증가했고 2016년 4,976만원에서 2023년 6,381만원으로 연평균 3.6% 증가했다. 중위소득은 2011년 3,018만원에서 2015년 3,600만원으로 연평균 4.5% 증가했고 2016~2023년 기간에는 연평균 3.5% 증가했다. 2023년 기준으로 시장소득(비 균등화) 상위10%에 포함되기 위해서는 1억 3천 228만원이 넘어야 하고 상위5%는 1억 7천382원이 넘어야 한다. 상위1% 경계 값은 2억 8천643만원이 넘어야 하며 최상위 0.1%에 들어가려면 5억 8천878만원이 넘어야 한다.

가구 시장소득의 지니계수는 2017~2019년 기간 동안 0.483에서 0.489로 높아진 것으로 나타나, 개인취업소득 지니계수가 같은 기간 동안 0.475에서 0.466으로 크게 개선된 것과 대조를 보인다. 2017~2019년 기간은 최저임금이 크게 인상된 시기로 가구의 근로소득 불평등은 크게 개선되었으나 자영업자들의 주된 소득인 사업소득에서 양극화가 확대되어 취업소득 전체의 소득분포는 불평등해졌다. 개인의 근로소득 지니계수는 2016년 이후 줄곧 개선되었으나 사업소득 지니계수는

2017~2019년 기간 동안 증가하는 모습을 보였다. 자영업자의 양극화(분화)가 진행된 것이다. 2011년 이후 개인의 취업소득 지니계수는 개선되었지만 2016~2023년 기간 동안 가구 시장소득 지니계수 개선은 연평균 -0.1% 하락에 그치고 있다.

한편 자산의 경우 2024년 3월 현재 전체 가구의 자산은 평균 5억 4천22만원이고 부채는 평균 9천128만원이며, 순자산은 평균 4억 4천894만원인 것으로 나타난다. 그리고 자가 주택이 있는 가구의 거주주택 가격은 시장가격으로 평균 3억 8천786만원을 나타내고 있다. 하지만 이것은 고 자산, 고가주택에 의해 평균이 상향될 가능성이 크기 때문에 중위 값까지 같이 살펴보면 자산 중위 값은 3억 수준이며, 부채는 1,400만원으로 중위 값이 매우 적다. 순자산 중위 값은 2억 4천만 원을 기록하고 있으며 소유주택의 중위 값은 2억 7천만 원으로 나타난다. 한편 자산과 부채의 연평균 인상률은 2011~2015년 기간이 더 높았고 거주주택 가격의 상승률은 2016~2023년 기간이 더 높았던 것으로 나타난다.

순자산 상위10%의 경계 값은 10억 4천600만원에 이른다.<sup>3)</sup> 순자산 상위1% 경계 값은 33억 원이며, 최상위0.1%의 경계 값은 86억 원으로 추정되고 있다. 기간별로 보면 2011~2015년 기간 동안에는 저 자산 분위의 자산 증가율이 더 높았으나 2016~2023년 기간에는 고 자산 분위일수록 자산 증가율이 높았던 것으로 나타난다. 2016~2023년 기간 동안 순자산 평균액이 5.2% 증가할 때 중위 값은 3.6% 증가했고 하위25%는 3.1% 증가했다. 반면 상위10%, 상위5%는 각각 5.7% 증가했고 상위1%와 상위0.1%는 각각 6.8%, 7.0% 상승했다. 자산불평등이 급격히 심화된 것이다.

자산불평등은 주택가격의 분위별 변화에서 보다 극명하게 드러난다. 2011~2015년 기간 동안 주택가격 상승률은 2.6%로 낮은 편이었고 상위10% 이상의 고가 주택의 경우 1% 이하의 상승률이거나 마이너스 증가율을 기록했다. 그러나

3) KB국민은행과 신한은행이 매년 발간하고 있는 <한국의 부자> 보고서에서 공통적으로 ‘부자’를 ‘순 금융자산 규모 10억원’으로 정의하고 있다.

2016~2023년 기간 동안 주택가격 평균과 중위 값 증가율도 각각 6.2%, 4.4%로 높았을 뿐 아니라 고가주택으로 갈수록 증가율이 비례적으로 높아졌다. 상위10, 상위5%, 상위1% 증가율은 각각 6.9%, 7.1%, 7.6%로 높아졌고 최상위0.1% 증가율은 9.6%로 가장 높았다.

소득집중도 분석결과, 근로소득과 사업소득에 재산소득을 합산한 개인 취업재산 소득 점유비중은 상위10%가 전체소득의 36.5%를 차지한다. 2016~17년 39.7%가 가장 집중도가 심했던 시기였고 그 후 점차 완화 추세를 보였음. 다만, 코로나 팬데믹이 발생했던 2020년에 상위1%, 상위5%의 집중도가 높아졌던 시기가 있었고 상위1%의 점유비중은 2023년에도 다시 증가했다.

가구 균등화 소득으로 추정된 2023년 상위10% 소득집중도는 시장소득이 33.2%, 처분가능소득이 24.0% 수준이다. 2016년 이후 소득집중도가 가장 낮았던 시점은 2023년 현 시점이며 가장 소득집중도가 높았던 때는 시장소득이 2017년(28.5%), 처분가능소득은 2016년(25.8%) 시기인 것으로 나타났다. 상위1%의 소득집중도가 가장 높았던 시기는 시장소득 기준으로는 2019년(7.6%), 처분가능소득 기준으로는 2016년(5.6%)이었다.

순자산 집중도는 2023년 현 시점이 가장 집중도 높은 상황이며, 순자산 상위10%가 전체 자산의 44.4%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 자산집중도가 가장 낮았던 시기는 2016년 41.8% 수준이었으며, 상위10% 내에서 상위6-10%, 상위2~5%의 자산집중도가 가장 높았던 시기는 2021년이었다. 상위1%의 자산집중도는 10% 수준의 비중을 점유하다가 2023년에 12.2%로 최고점을 기록했다. 거주주택가격 집중도는 2019~2020년에 정점을 기록했는데, 상위10% 주택가격 점유비중은 2019년 34.1%이며, 2023년 현재 기준으로 33.2%를 차지하고 있다. 현재의 집중도는 주택가격이 정점에 있던 2011~2012년의 자산집중도와 유사한 수준이다.

개인과 가구의 특성에서는 다음과 같은 변화들이 나타나고 있다. 첫째, 가구소득

분위별로 가구의 개인소득 분위의 동질성이 강화되고 있는 점을 들 수 있다. 고소득 가구에 고소득 가구원이 속하고 저소득 가구에는 저소득 개인이 속하는 경향이 강화되고 있다. 가구의 소득분위와 가구원의 개인소득분위가 일치하는 비율이 높아지고 있는 것이다.

이와 함께 가구의 소득이 높은 가구일수록 부부간 소득분위가 동일한 비율이 증가하고 있다. 소득 상위10% 가구에서 부부간 소득분위가 동일한 가구의 비율은 2011년 20.9%에서 2023년 39.2%로 2배 이상 증가했다. 이른바 동질 혼(同質 婚)으로 불리는 현상으로 경제력이 유사한 개인들이 결혼하고 맞벌이 가구를 유지하면서 가구소득을 지속적으로 높게 유지해 나가는 현상을 말하는데, 소득이 낮을수록 결혼 비율이 낮아지는 현상과 함께 진행되면서 개인 간 소득격차가 가구단위에서 확대될 가능성을 높이는 요인이 된다.

끝으로 개인 소득이 근로소득과 사업소득, 재산소득 등이 다양하게 존재하는 혼합형 소득유형으로 변화하면서 소득원천이 다양해지고 있다. ‘취업소득 상위5%’인 고소득 개인과 ‘취업소득 하위40%’에 속하는 저소득층 모두에게서 ‘혼합형’ 소득유형이 전체 증가 속도도 빠르다. 부업과 N잡러 증가 현상이 상위층과 하위층 모두에게서 확인된다.



### 제3장 한국의 사회계층 구조

사회계층(social class)은 유사한 사회경제적 특성을 지닌 사회집단을 의미하고, 계층화(stratification)는 이러한 집단들이 일정한 위계(hierarchy)를 형성하면서 자원과 권력, 기회 등의 접근과 분배에 있어서 체계적인 불평등이 발생하게 되는 것을 의미한다(Crompton, 2015). 계층분석 이론과 방법론은 현대 자본주의 사회의 구조를 체계적으로 이해하는데 유용한 도구가 될 수 있음을 보여주었으며, 특히 불평등에 대한 진단과 원인 규명에 상당한 기여를 했다.

사회계층 분석의 문제점과 한계에 대한 비판도 적지 않았다. 고용과 직업변수가 계층을 결정하는데 매우 큰 영향을 미치는데, 선진국들이 전후 장기호황 시기를 지나면서 고학력화, 여성의 경제활동참가율 증가, 서비스산업의 성장, 탈숙련화 등 변화가 발생하면서 과거의 고용지위와 계층귀속을 연결하던 젠더, 교육, 숙련, 통제 등의 요소가 크게 달라졌다는 것이다. 제조업과 서비스업, 금융업, IT산업에서 각 직업이 담당하던 지위와 역할에 큰 변화가 발생한 것도 고용기반 계층분석 방법론의 유효성이 약화된 논거로 제시된다. 하지만 이러한 다양한 비판과 한계점에 대한 지적에도 불구하고 한 사회의 불평등 구조를 체계적이고 포괄적인 틀에서 확인할 수 있다는 점에서 계층분석 방법의 필요성과 의의는 여전히 유효하다.

임금노동자만을 대상으로 하는 임금불평등이나 최상위층의 소득점유 비중을 추정 비교하는 방법의 한계나 제약이 훨씬 더 분명하며, 사회전체의 계층구조를 전제로 한 계층분석을 통해서 전체적인 조망을 가질 수 있다. 계층분석과 다른 불평등 분석은 대부분 병행될 수 있으며, 이를 통해 입체적인 분석이 보다 풍부하게 이루어질 수 있다.

최근의 주목할만한 해외 연구로는 영국 런던경제대학(LSE)의 마이크 새비지(Mike Savage) 교수 연구팀은 2011년 BBC와 함께 16만명의 이상의 영국인을 대상

으로 역대 최대 규모의 ‘전국사회계층조사(GBSC)’를 실시한 뒤, 영국 사회를 7계층으로 구분하면서 최하위의 계층으로서 ‘프레카리아트(precariate)’라는 새로운 계층 유형을 제시했다.

일본 와세다대의 하시모토 겐지는 일본의 전체 취업자를 고용상 지위와 직업, 고용형태 등을 기준으로 5계급으로 구분하면서, ‘언더클래스’라는 새로운 하위계급의 분류기준을 설정하고 실증분석을 통해 타당성을 입증해 보였다(橋本健二, 2018 ; 橋本健二, 2025).

전자는 데이터에 기반한 통계적 계층분석 방법론은 적용했고 후자의 연구는 이론에 기반한 사전적 정의에 의한 계층분석이라고 부를 수 있는데, 우리의 연구에서는 Savage(2013)에서 사용한 잠재계층분석(Latent Class Analysis) 방법과 하시모토(2018, 2025)의 방법을 일부 수정하여 적용하였다. 분석에 사용한 데이터는 한국노동패널(1998~2023) 자료를 이용하였다.

첫 번째의 잠재계층분석(LCA)에서는 사회경제적 계층을 결정하는 지표변수로 본인의 교육연수, 직업지위(ISEI), 기업규모, 개인소득, 가구소득, 가구총자산 등 총 6가지를 사용하였다.

분석 결과 1계층은 자산이 많은 ‘고자산층’, 2계층은 ‘고소득층’으로, 3계층과 4계층은 ‘대기업중상층’과 ‘고학력중상층’으로 분류되었다. 5계층은 중간수준의 개인소득 분포를 보이면서 가장 큰 비중을 차지하는 ‘일반노동계층’으로 정의했고 제6계층은 개인소득과 가구소득, 자산 뿐만 아니라 학력수준과 직업지위 지위 등 모든 면에서 가장 열악한 지위에 있으며 5계층과의 질적인 차이도 분명한 ‘최하위계층’으로 분류되었다.

고 자산층은 취업자의 2.3%를 차지하는 것으로 나타났으며, 평균자산이 28억 원으로 자산 상위형 상위계층으로 나타났다. 소득은 개인소득 464만원, 가구소득이

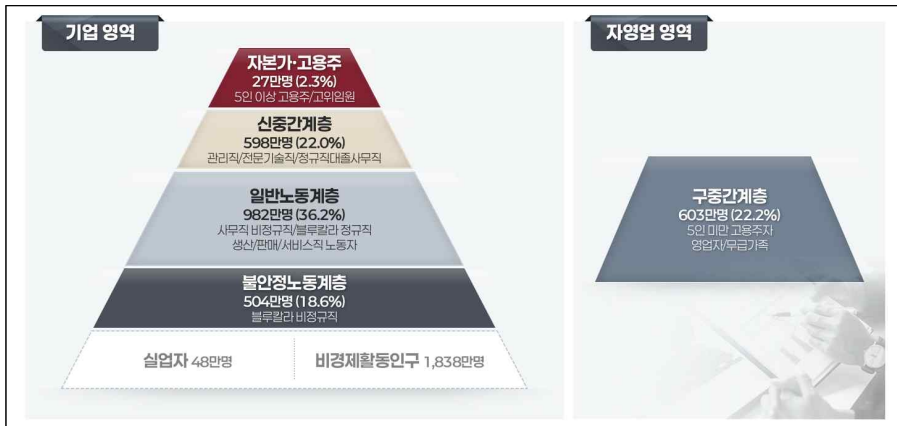
1.5억 수준이며 고용주가 다수 분포했다. 고소득층은 취업자의 2.0%를 차지했고 가구소득 2.9억 원, 개인소득 1억 원을 차지하는 소득우위 상위계층이었다. 대기업중상층은 취업자의 12.9%를 차지하면서 개인소득 5천만 원, 가구소득 1억 원으로 대기업의 임금노동자 상층의 특징을 보였다. 고학력중상층은 취업자의 15.1%를 차지하면서 고학력·전문직이 다수를 차지하는 집단으로 개인소득 5천만 원 가구소득 1억 원 수준으로 여성과 청년 비중이 상대적으로 높으면서 낮은 결혼비율의 특징을 보였다. 일반노동계층은 취업자의 60%를 차지하는 가장 다수인 계층으로 저소득·저자산의 특징을 보이면서 자가 주택 비율이 상위 계층에 비해 낮았다. 최하위층은 취업자 8%를 차지하는 계층으로 저학력/비숙련/고령자/여성 비중이 높았으며 대부분 비정규직으로 빈곤 위험에 처한 비율이 높은 특징을 보였다.

두 번째 계층분석에서는 사전에 정의된 분류 기준에 따라 취업자를 다섯 개의 계층(자본가·고용주, 구 중간계층, 신중간계층, 일반노동계층, 불안정노동계층)으로 미리 구분하였다. 자본가·고용주계층은 5인 이상 고용주와 민간 및 공기업의 고위임원으로 정의하였으며, 구 중간계층은 5인 미만 고용주와 1인 자영업자로 구분하였다. 신중간계층은 임금노동자 가운데 관리직, 전문직인 경우와 대졸 이상 정규직 사무직을 포함했다. 전통노동계층은 대졸 미만 또는 비정규직인 사무직과 서비스/판매/제조/단순노무 직업의 정규직 일반 노동자로 정의했다. 불안정노동계층은 서비스/판매/제조/단순노무직에 종사하는 비정규직으로 구분하였다.

우선 5인 이상 사업장을 가진 고용주와 고위임원으로 정의된 ‘자본가·고용주’ 계층은 27만 2천명으로 전체 취업자 2,714만 3천명의 1.0% 비중을 차지하는 것으로 나타났으며, 5인 미만 사업장의 고용주와 1인 자영업자로 구성되는 ‘구 중간계층’은 603만 3천명으로 22.2%를 차지했다. 이어 관리직과 전문직, 그리고 대졸이상 정규직 사무직이 포함되는 ‘신중간계층’은 597만 6천명으로 22.0%를 차지해 구 중간계층과 거의 비슷한 규모를 보였다. 다음으로 블루칼라 정규직 노동자와 사무직 가운데 고졸이하 또는 비정규직이 포함되는 가장 규모가 큰 일반노동계층은 982만 4천명으로 전체 취업자의 36.2%를 차지했다. 끝으로 블루칼라 비정규직 노동자로

구성되는 ‘불안정노동계층’은 503만 8천명의 전체 취업자의 18.6%를 차지하는 것으로 나타났다.

[그림 1-1] 5계층 규모와 비중(2023년)



자료 : 한국노동패널 원자료에서 계산. 가중치는 2018년 통합표본 적용

자본가·고용주계층은 개인소득(월 744만원)과 가구소득(연간 1억 5,571만원), 총자산(10억 9,475만원)에서 모두 다른 계층들에 비해 압도적인 우위를 보였다. 이들의 뒤를 이은 것은 신중간계층으로 개인소득은 363만원, 가구소득은 7,825만원, 총자산은 4억 8,730만원의 수준을 나타냈다. 구중간계층은 사업체가 있는 상황을 반영해서 총자산에서는 4.3억원으로 일반노동계층을 앞섰으나 개인소득과 가구소득에서는 노동계층보다 낮은 수준의 분포를 보였다. 일반노동계층은 개인소득은 338만원, 가구소득은 7,008만원, 총자산은 3.9억원의 평균분포를 보였다. 끝으로 불안정노동계층은 모든 면에서 가장 열악한 지위를 나타냈다. 개인소득은 185만원으로 2023년 최저임금 월액 201만원(시간당 9,620원)보다 낮은 수준을 보였으며, 가구소득과 총자산 역시 4,706만원과 2.7억원으로 가장 낮았다. 일반노동계층에 비해 불안정노동계층의 개인소득은 55%, 가구소득은 67%, 총자산은 70% 수준에 그쳤다.

&lt;표 1-1&gt; 5계층의 주요 특성(2023년)

	자본가 고용주	구중간계층	신중간계층	일반 노동계층	불안정 노동계층	전체
인원수	272	6,033	5,976	9,824	5,038	27,143
구성비(%)	1.0%	22.2%	22.0%	36.2%	18.6%	100.0%
개인소득(월)	744	330	363	338	185	317
가구소득(년)	15,571	6,561	7,825	7,008	4,706	6,734
총자산	109,745	42,774	48,730	38,630	26,990	40,219
주택가격	64,286	37,247	55,090	41,093	30,110	41,245
직업지위지수	44.3	34.6	58.4	38.0	28.7	40.1
종업원수	11.3	2.0	151.3	402.9	25.2	195.0
평균연령	53.6	55.4	41.2	43.7	54.2	47.8
여성비율	21.4%	37.9%	46.6%	36.4%	51.5%	41.6%
주택소유비율	76.0%	72.7%	62.7%	64.4%	62.8%	65.7%

자료 : 한국노동패널 원자료에서 계산. 가중치는 2018년통합표본 적용

1998년 이후 2023년까지 5계층의 비중 변화를 보면 1998년 전체 취업자의 35.6%를 차지하면서 5계층 가운데 가장 큰 비중을 차지했던 구 중간계층은 2023년에 22.7%로 12.9%p 감소한 것으로 나타나는 반면, 1998년에 14.8%를 차지하던 신중간계층은 2023년에 22.8%로 8.0%p가 늘었다. 이와 함께 25년 전 12.9%를 차지하던 불안정노동계층의 비중도 2023년 19.0%로 6.1%p나 증가했다. 일반노동계층의 비중은 과거에도 34.9%, 현재도 34.4%로 비중을 유지하고 있다. 구 중간계층의 비중은 1999년에 일반노동계층보다 낮은 순위로 바뀌었고, 2022년에는 신중간계층에 역전이 이루어진 상태이다(노동패널 98년 통합표본 가중치를 사용하여 2018년 통합표본을 사용한 앞의 수치와 차이가 있음).

2000년대 이후 한국 경제의 성장과 고도화에 따라 화이트칼라 관리전문직의 비중이 크게 증가하기도 했지만, 다른 한편으로 고용이 불안정하고 단순 업무에 종사하며 상대적으로 처우가 열악한 저 숙련 비정규직 일자리가 크게 늘었다는 것을 확

인시켜 준다. 이것은 노동시장에서 숙련화와 탈숙련화가 신중간계층의 증가와 불안정노동계층의 증가라는 두 가지 방향으로 동시에 진행된 과정과 결과를 보여준다고 하겠다.

잠재계층분석(LCA) 계층분류 결과와 사전정의에 의한 5계층 분류 결과에 대해 분류 체계 간 일치도 및 타당도 검증은 검증한 결과, 사전정의에 의한 계층분류 방식이 종사상지위와 고용형태만으로 정규직과 비정규직을 구분하는 것보다 집단 간 이질성을 보다 정확하게 포착하며, LCA 계층 분류가 안고 있는 불안정성(연도별 차이)과 불명확성(일반노동계층 비율 58%)으로 인한 문제를 완화할 수 있는 방법이라는 점을 확인하였다.

이와 함께 잠재계층분석(LCA) 계층분류 방법은, 다년도의 패널 자료에 적용할 경우 독립불안정성과 불명확성으로 인해 사회계층의 고유한 특성을 드러내는 것에는 일정한 한계가 있지만, 사전정의 방식으로 분류한 계층 내부의 이질적인 차이를 추가적으로 확인할 때 보완적으로 사용할 수 있는 여지가 충분히 있다고 판단되었다.

이번 연구에서 수행한 사회계층 분류 결과는 노동 패널의 ‘주관적 계층인식’ 점수와 일치하였으며 1998년 이후 개인소득과 가구소득, 자산의 계층 간 격차를 확인한 결과, 계층간 소득과 자산의 격차가 확대되고 있는 것으로 나타났다.

먼저 개인소득을 보면 2023년 현재 평균소득은 305만원 수준으로 나타나는데 고용주계층은 709만원, 신중간계층은 355만원, 일반노동계층은 327만원, 구 중간계층은 304만원의 평균분포를 보인다. 불안정노동계층은 181만원으로 일반노동자계층의 55% 수준에 불과하다. 1998년 일반노동계층의 약 63% 수준이던 불안정노동계층의 상대수준으로 2007년 이후 50%대로 떨어졌고 그 후로도 계속 하락하고 있다.

가구소득에서도 고용주계층이 1억 7천만 원 이상인데 비해 신중간계층은 8천만원대, 일반노동계층은 7천만 원, 구 중간계층은 6천만 원 수준의 순차적 분포를 보

이고 있다. 여기에 비해 불안정노동계층은 4,643만원으로 일반노동계층에 비해 2,500만원 가까이 낮은 수준에 있다. 불안정노동계층의 상대소득은 25년 전 70% 수준에서 현재는 65% 수준으로 떨어진 상태에 있다. 특히 코로나 19 팬데믹 시기 이후로 고용주와 신중간계층의 소득은 큰 변동을 보이면서 격차가 확대되는 양상을 보이고 있다.

주목할 사항은 일반노동계층의 가구소득이 팬데믹 시점 이후 뚜렷하게 자영업 구 중간계층의 가구소득을 추월하고 있는 양상을 보이고 있다는 점이다. 구 중간계층의 가구소득은 2020년 6,400만원 수준에서 2023년 6,100만원으로 하락했는데, 일반노동자 가계도 평균소득이 감소 내지 정체(7,90만원 → 7,050만원)했으나 구 중간계층의 하락폭이 훨씬 더 컸던 것으로 나타난다. 가장 최근 시점에 와서 정규직노동자 가구가 자영업가구를 소득면에서 추월한 것으로 나타난다.

끝으로 자산을 비교한 결과 2018년 이후 자산격차가 크게 확대된 것으로 나타났다. 2017년과 비교해보면 전체 가구의 평균자산이 3억 원에서 4억 원 초반으로 약 40% 이상 증가했는데 상위계층으로 갈수록 금액 증가폭도 크고 상승률도 높았다.

고용주계층은 평균 7억 원에서 14억 원으로 7억 원이상 2배 이상 늘었고, 신중간계층은 3.5억 원 증가, 노동계층은 2.5억 원 증가했는데, 하층인 불안정노동층은 2억 원 미만에서 2억 원 후반대로 1억 원 가량 증가했다. 결과적으로 자산격차는 더욱 더 벌어진 것이다. 가구소득 대비 총자산액을 의미하는 자산소득-배율은 1998년 3.1배 수준에서 2022년 6.9배로 배율 격차가 커지고 말았다. 이와 함께 대부분의 개인들은 2021~22년 자산 폭등기를 지나서 약간 후퇴하는 수축기를 겪었지만 가장 자산이 많은 고용주자본가계층은 2021년 이후에도 계속 자산증가를 이어가고 있다. 이에 따라 자산격차와 자산불평등은 더욱 심화되고 있는 상황인 것으로 확인되었다.

## 제4장 사회계층 결정 요인과 계층이동 가능성

어떤 사회계층에 속하는지 영향을 미치는 요인에 대한 분석 결과 교육과 직업 등 개인적 요인 외에 청소년기 부모의 직업과 고용형태, 다른 가구원의 소득, 그리고 자산 등 가족적 요인이 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 불안정노동계층에 속할 확률에 미치는 영향도 개인적 요인과 가족적 요인 모두 유의한 것으로 나타났다.

교육연수가 1년 증가할 경우 불안정계층이 될 확률은 약 0.6%p 감소하고, 직업 지위 점수(ISEI) 1점 증가 시 0.8%p 감소하는 것으로 나타나, 개인의 인적자본 수준이 불안정노동 진입 위험을 완화하는 경향이 있는 것으로 확인되었다. 하지만 가족적 요인으로 14세 당시 부모가 비정규직이었던 경우 자녀가 불안정계층에 속할 확률이 2.9%포인트 유의하게 증가시키는 것으로 나타났으며, 다른 가구원들의 소득이 1% 증가할 때 불안정계층 확률이 2.5%포인트 감소하며, 총자산이 1% 증가할 때 역시 2.6% 불안정계층 확률이 감소하는 것으로 나타났다.

한편 불안정노동계층이 정규직 일반노동계층으로 이동할 가능성이 1998-2003년 12.07%에서 2017-2023년 9.75%로 약 2.3%p 감소했으며, 신중간계층으로의 상향 이동 가능성은 1% 미만으로 매우 낮고 시간이 지날수록 더욱 낮아지는 추세를 보였다. 이는 불안정노동계층이 동일한 계층에 머무르거나 실업자(약 2% 내외)나 비경활 인구(약 13% 내외)로 하락할 확률이 상대적으로 더 높다는 것을 의미한다. 즉, 불안정노동계층의 상태가 시간이 흐름에 따라 계층이동성을 제약하는 추세가 강화되고 있는 것을 확인할 수 있었다.

이와 함께 계층별로 부부간 소득동질성이 상위계층을 중심으로 강화되고 있으며 불안정노동계층에 속하는 남성의 결혼 확률은 매우 빠르게 하락하고 있는 것이 확인되었다. 자본가고용주계층의 부부간 소득분위가 동일한 비율이 1998년 5% 수준



에서 2023년 30% 이상으로 증가했으며 신중간계층의 부부간 소득분위가 동일한 비율은 30% 초반에서 2023년 57.1%로 증가한 것으로 나타났다.

불안정노동계층의 생애 미혼율(45~54세 미혼율)은 2009년 2~3% 수준이었는데, 2015년 이후 급격하게 상승해 2023년 현재는 17.6%에 이르고 있다. 남녀를 구분해서 보면 불안정노동계층에 속한 남성의 생애 미혼율 상승이 이러한 결과를 낳고 있는 것으로 확인된다. 불안정노동계층 남성의 생애 미혼율은 2014년 이전에는 한 자리에 그쳤으나 2015년 이후 급격하게 상승했으며, 2019년 이후 다시 가파른 상승해서 2023년 현재 36.4%로 이르고 있는데, 2009년에 비해 무려 5배 가까이 늘어난 것이다.

## 제5장 계층별 사회적 인식과 노동조합에 대한 태도

삶의 만족도와 행복도에서도 계층 간 차이가 뚜렷한 것으로 나타났다. 가장 만족도가 높고 행복감이 높은 계층은 자본가·고용주계층이었으며 불안정노동계층은 삶에 대한 만족도가 가장 낮고 행복감도 가장 낮은 상태에 있었다. 그리고 불안정노동계층의 만족도와 행복도는 일반노동계층과도 차이가 큰 것으로 나타났다.

“노력하면 사회경제적 지위가 높아질 수 있다고 생각하는지”에 대해 자본가·고용주계층이 가장 긍정적으로 응답한 반면 불안정노동계층은 가장 부정적인 응답 결과를 보였다. 우리 사회의 계층이동 가능성에 대해 가장 낮은 계층의 사람들이 가장 부정적인 인식을 보였으며 2020년 이후에 부정적 평가가 더욱 강화된 것으로 나타났다. 이 시기가 코로나 팬데믹으로 인한 어려움도 있었지만 물가인상과 부동산 가격 상승 등으로 인한 불만과 박탈감이 이같은 부정평가가 강화된 요인이라 할 수 있겠다.

끝으로 사회계층별 노조가입 상황을 집계해 보면 일반노동계층이 15.5% 수준의 가입률을 보이고 있고, 신중간계층은 8% 정도가 가입한 반면, 불안정노동계층은 가입률이 1.6%로 가장 낮은 노조가입률을 보였다. 노동조합에 대한 인식에서는 일반노동계층과 신중간계층이 가장 긍정적이고 구 중간층과 불안정노동 계층의 인식은 부정적인 평가를 내리고 있었다. 다만, 20~30대 청년들의 경우에는 신 중간층이나 노동계층보다 불안정노동계층의 청년들이 노조의 긍정적 기능을 인정하는 비율이 더 높아서 약간의 희망을 갖게 해준다.

불안정노동계층이야말로 누구보다도 노동조합이 필요한 계층이기 때문에 이들의 비판적이고 부정적인 인식을 어떻게 변화시킬 수 있을 것인지가 노동운동의 주요한 과제라는 점과 함께 청년층에 대한 노동조합의 적극적인 노력이 필요하다는 점을 확인하게 해주었다.

## 제2부

# 노동 시장 불평등 개선을 위한 비정규직 · 특고 · 플랫폼 노동정책

제1장 서론

제2장 노동시장 고용관계 변화와  
불평등 연구 동향 검토

제3장 노동시장의 소득 불평등  
변화 추이 및 결정 요인  
분석

제4장 고용 형태 다변화와 불안정  
노동

제5장 특고 · 플랫폼 노동과  
불평등 분석

제6장 노동시장 불평등 개선을  
위한 정책 방향과 과제



## 제1장 ■ 서론

### I. 문제 제기

코로나바이러스 19사태 이후 급격히 증가하고 있는 특수고용, 플랫폼노동을 비롯한 불안정한 노동 계층은 전통적인 양자적 계약 관계에서 벗어나 제도 틀 밖에 존재함으로써 노동자로서의 기본권뿐만 아니라 근로기준법 등 기존 노동법 테두리에서 제대로 보호받지 못하고 있다. 특히 노동시장 내 저임금, 불안정, 취약 노동 계층의 문제는 기존의 영세 중소기업과 비정규직, 특수고용형태의 노동자 문제를 넘어 새로운 형태의 프레카리아트(precariat) 노동 계층을 형성함으로써 노동시장 불평등 문제는 더욱 복잡하고 심각하게 전개되고 있다.

그러나 한국 노동시장 내 불안정한 노동 계층이 정확히 얼마나 되는지조차 국내 통계자료를 통해 공식적으로 집계하지 못하고 있다. 또한, 한국 노동시장의 변화에 따른 노동시장 불평등에 관한 연구도 미흡한 실정에 있다. 따라서 이 연구에서는 최근 노동시장에서 증가하고 있는 불안정 노동 계층인 프레카리아트를 형성하고 있는 비정규직, 특고·플랫폼 노동에 초점을 맞추어 이들 노동 계층이 보여주고 있는 고용 형태 변화의 특성과 근로소득에 대한 비교 분석을 통해 노동시장 내 불평등 구조를 보다 심층적으로 분석해 보고자 하였다.

특히, 이 연구는 불안정한 노동 계층에 대한 분석을 토대로 한국 사회의 노동시장 이중구조 해소 및 노동시장 불평등 문제 해결을 위해 그동안 대책으로 제시되어

온 비정규직, 특수고용, 원하청, 플랫폼노동 등에 대한 정책의 적합성을 재검토하고 이들 불안정한 노동 계층에 대한 노동정책을 새롭게 제시해 보고자 하였다.

## II. 연구 내용과 방법

이 연구는 노동시장 내 고용구조의 변화에 따른 일자리 균열과 해체, 그 과정에 나타나는 노동시장 내 불안정 노동의 확산과 노동시장 내 불평등에 대한 분석에 초점을 두고 있다. 이 연구에서의 노동시장 불평등 분석은 통계청의 ‘경제활동인구조사 근로형태별 부가조사’ 자료를 토대로 하되, ‘비정규직 노동, 특수고용, 플랫폼노동의 노동시장에서의 임금 불평등 분석을 위해 한국노동연구원의 ‘노동연구패널조사’와 한국고용정보원의 ‘플랫폼종사자 근무 실태조사’를 바탕으로 하고 있다.

제3장에서는 한국 노동시장에서 불평등의 현황과 추이를 분석하여 불평등 원인을 규명하고 이를 토대로 노동시장 불평등 개선을 위한 정책 방향 및 과제를 제시하는 데 목적이 있다. 특히 이 장에서는 2004년부터 2024년까지 21년에 걸친 통계청 경제활동인구조사 부가 조사 원자료를 기반으로 노동시장에서의 소득 불평등 추이와 그 결정 요인을 분석한다. 이를 위해 개인 특성과 거시경제 변수를 포함한 혼용 추정법(pooling estimation)을 사용하였다.

개인별 특성 변수의 임금결정에 미치는 영향력과 중요도를 비교 평가 분석자료는 매년 8월에 조사되는 ‘경제활동인구 근로형태 부가조사’ 자료에 기초하고 있다. 종속변수로는 개인별 3개월 평균 임금을 소비자 물가지수로 불변화한 실질 임금을 로그 변환하여 사용하였다. 특히 이 장에서는 다양한 임금 불평등 분석을 위해 임금 수준 뿐만 아니라, 재 중심 영향 함수(RIF) 기반 불평등 지표로서 지니계수(Gini coefficient), q10-90, 10분위 배율(P90/P10), 애트킨슨(Atkinson), 엔트로피(Generalized Entropy) 지수 등을 함께 검토하여 분석하였다.

제4장에서는 다면적으로 불안정 고용을 추계하고 그 특성과 이동을 분석하여 불안정 고용 해소를 위한 정책과제를 도출하기 위해 기존의 정규직 대 비정규직의 고용 및 임금 근로조건을 비교하는 방법 대신에, 불안정 고용을 추계하여 정규직과 비정규직, 그리고 1인 자영업자 중에서 불안정 고용의 변화와 특성을 분석하고 있다. 특히 이장에서는 최근 디지털과 AI 기술 발전과 고용 형태 다변화에 따라 플랫폼노동, 프리랜서, 1인 자영업자, 초단시간 노동자, 직간접 비정규직 고용 등 기존의 전통적 노사관계 제도에서 포괄하기 어려운 다양한 노동유형으로의 변화 과정에 초점을 맞추어 연구를 진행하였다.

이 장에서는 통계청의 ‘경제활동인구조사 근로형태별 부가조사’와 한국노동연구원의 ‘한국노동연구패널조사’를 활용하였다. 통계청의 ‘경제활동인구조사 근로형태별 부가조사’는 1인 자영업자 중 불안정 고용을 추계하는 데 한계가 있기 때문에 주로 임금 근로자에 한정하여 불안정 고용 추세를 분석하고, 이러한 문제점을 보완하기 위해 한국노동연구원의 ‘한국노동연구패널조사’ 자료를 토대로 1인 자영업자를 포함하여 불안정 고용을 분석하는 한편, 불안정 고용의 상태 간 이동을 분석한다. 이 장에서 통계분석에 활용된 자료는 전자의 경우 2019년 8월부터 2024년 8월 자료까지 6개년간 자료이며, 후자는 2018년부터 2023년까지 6년간 패널 자료를 사용하였다.

제5장에서는 노동시장의 다변화로 인해 기존 노동법제도와 노사관계 제도가 포괄하지 못하는 대표적인 불안정·비전형 집단인 ‘특수형태근로(특수고용)’와 ‘플랫폼노동’의 현황과 실태를 분석하고 있다. 특수고용 및 플랫폼노동의 실태 및 현황은 통계청 ‘경제활동인구조사 근로형태별 부가조사’와 한국고용정보원의 ‘플랫폼종사자 근무 실태와 정책 과제’ 자료를 토대로 한다.

특히, 이장에서는 한국언론진흥재단의 <빅카인즈>에서 관련 언론 기사 빈도와 연관어를 추출하여, 사회 담론장에서 ‘특고·플랫폼 차별’과 ‘특고·플랫폼 불평등’이 어

떻게 다루어졌는가 분석한다. 또한, 자체적으로 실시한 플랫폼종사자 209명에 대한 설문조사 결과를 토대로 불안정·비전형 노동자의 정치사회 의식과 정책 개선 요구를 분석하고 특고·플랫폼의 권익 증진을 위한 정책 방향을 제시하고 있다.

제6장에서는 2000년대 이후 노동시장 불평등 개선을 위한 노사정 논의를 되돌아보고, 앞 장에서의 노동시장 불평등 분석에 근거해 노동 취약계층별 다양한 편차와 이해관계자를 고려한 제도개선 과제를 발굴하고 제시하고 있다.

이를 위해 연구 방법으로 다음 두 가지 점에 초점을 맞추고 있다. 먼저, 선행 문헌 및 자료를 바탕으로 노동시장 불평등 개선 과제와 관련된 노사정 논의를 분석·정리하였다. 또한, 내부노동시장, 외부노동시장, 비표준적 고용관계의 불안정 노동계층이 노동시장 불평등 개선에 관한 인식과 수요를 파악·분석하고, 노동시장 불평등 원인, 개혁 방향과 정책과제에 관한 노동시장 종사자 및 전문가의 평가와 정책제언을 종합하여 노동시장 이중구조 해소를 위한 정책대안을 제시하였다.

### III. 연구 기대효과

연구는 노동시장 불평등에서 가장 취약한 노동 계층인 비정규직, 특수고용, 플랫폼노동 등 우리 사회에서 점차 확산하고 있는 불안정 노동에 대한 실체적 접근을 통해 시도함으로써 기존의 노동법제도나 통계 분류 기준에 제대로 포착되지 않는 ‘불안정 노동’의 현황과 실태를 밝히고 있다는 점에서 의미가 크다.

이러한 노동시장 내 불평등 분석은 기존의 정규직 대 비정규직 비교를 통한 불평등 연구와 달리 비정규직 내부의 임금 격차와 초단시간 노동, 특고, 플랫폼노동 등 일자리 구성의 다양성 문제를 제기함으로써 이들에 대한 불평등 해결을 위한 차별적 정책 대안과 정책적 접근 기회를 제공할 것이다.



## 제2장 ■ 노동시장 고용관계 변화와 불평등 연구 동향 검토

### 1. 신자유주의 경제와 노동시장 변화

#### 1. 신자유주의와 노동시장 변화: 일터 균열과 파편화

2000년대 이후 대기업들은 비용 절감과 생산성, 수익성 제고를 위해 핵심 분야를 제외하고는 대부분의 사업 분야 및 생산 시설을 사내하청 및 외부 하도급을 통해 외주화(outsourcing)하거나 소사장제, 프랜차이즈화, 위탁경영, 도급계약을 통해 기업 이윤을 극대화하는 전략을 취하였다(데이비드 와일 2015).

더 많은 이윤의 추구를 위해 기업들은 점차 자신들이 구축해 놓았던 시장과의 담을 허물어 기업 내부의 관리 비용을 대폭 줄이고 이를 시장 내 다른 경제 행위자에게 전가할 수 있는 새로운 방법을 모색하게 된다. 그것이 바로 최근 대부분의 기업이 추구하는 일터 균열 전략이다(Weil, 2015). 이에 따라 기업 내 생산 과정이 여러 노동 요소와 과정, 이해관계로 쪼개지는 노동시장의 균열과 파편화가 발생하였다.

이처럼 최근 기업들이 기존의 대기업 내부 경영방식에서 균열 일터 전략을 채택하게 된 배경에는 크게 정보통신(IT) 기술의 급속한 발전과 생산성과 효율성에 기초한 자본주의적 이윤추구 극대화가 자리하고 있다. 정보통신 기술의 급속한 발전과 세계화에 따른 글로벌시장의 형성은 기업에게 생산 과정을 더욱 세분화하고 생산비용 절감을 위한 외주화를 가능하게 하였다.

정보통신 기술의 발전과 세계화는 24시간 가동되는 생산 과정의 전 지구화를 가능하게 하였다. 이제 세계적인 첨단 기업들은 핵심적인 기획, 연구, 생산 업무를 유지하기 위한 전문 인력을 제외하고 대부분의 비전문적인 생산 활동은 외부로 이전하는 전략을 취하고 있다. 이에 따라 노동시장은 전 지구적 차원에서 더욱 나뉘고 파편화되었다. 노동시장 내 고용의 불안정은 더욱 심화하였다.

많은 노동자가 기업의 정규직에서 해고 되고 임시 고용 등 비정규직 노동시장으로 내몰렸으며, 외주화 또는 하청(하도급) 업무를 수행하는 기업의 노동자들은 더 낮은 임금과 불안정한 고용으로 어려움을 겪고 있다. 외주화 기업은 생산 물량을 확보하기 위해 생산 단가를 둘러싼 기업 간 경쟁에 내몰리고, 낮은 임금과 열악한 근무 환경, 그리고 불안정한 고용은 외주화 기업 노동자의 몫이 되고 있다. 이들 기업에서의 노동기본권과 근로기준법은 제대로 지켜지지 않고 있으며, 안전관리 미흡과 환경 오염 등에 따른 노동자 건강과 생명 안전은 위협받고 있다.

## 2. 노동시장과 고용관계 변화: 다면적 고용관계로의 전환

일터 균열과 노동시장의 파편화로 고용계약 관계도 지금까지의 고용주와 노동자 간 양자관계에서 점차 다면적 관계로 변화하고 있다. 최근 디지털 전환과 플랫폼 경제 시대가 도래함에 따라 이러한 전통적 의미의 고용관계는 점점 더 약화하고 있다.

계약 고용주와 1인 영업자 그리고 사용자 고용주를 넘나드는 다면적 고용관계가 점차 증가하고 있다. 기업들은 더 이상 이전처럼 노동자를 고용하려 하지 않고 있다. 전통적인 의미의 고용계약 관계 의미에서 볼 때 더 이상 고용을 하지 않는 경영 전략에 나서고 있다. 이에 따라 광범위한 새로운 노동 불안정 계층이 형성되고 있다. 이른바 특수고용, 플랫폼노동의 증가가 그것이다.

균열 일터 현상은 노동자들의 권리 및 혜택을 감소시키고, 노동시장의 이중구조와 사회적 불평등을 통한 사회 양극화를 더욱 심화시켰다. 한번 비정규직 노동시장의 늪에 빠지면 정규직 노동시장으로의 진입이 어렵고, 비정규직 노동자의 고용 불안정은 일상화되고 있다. 또한, 사회 양극화는 단순히 경제적 불평등을 넘어, 사회 구성원 간 소통 단절, 사회적 불안, 소외 등 사회적 통합에도 심각한 문제를 야기하고 있다.

## II. 디지털 전환 시대 고용관계 변화와 불평등

### 1. 디지털 노동플랫폼과 노동 세계의 변화

디지털 경제는 노동의 세계를 변화시키고 있다. 디지털 노동플랫폼은 노동자에게 비즈니스와 고객을 연결함으로써 노동과정(labor processes)을 변화시키고 있다. 디지털 노동플랫폼은 노동을 제공하는 방식에 따라 크게 온라인 웹 기반형 플랫폼(online web-based platforms)과 현장 기반형 플랫폼(location-based platforms)으로 나뉜다.

온라인 웹 기반형 플랫폼(online web-based platforms)은 번역, 법, 금융, 특허 서비스, 디자인, 소프트웨어 개발, 프로그래밍 등과 같이 업무와 일의 할당이 온라인 또는 원격 상에 있는 노동자에 의해 수행되는 노동을 매개하는 반면, 현장 기반형 플랫폼(location-based platforms)은 음식 배달이나 대리운전, 홈서비스 등과 같이 특정 지역에서 고객과 직접 물리적으로 대면하여 수행하는 서비스와 노동을 제공한다.

### 2. 디지털 노동플랫폼과 고용관계 변화: 일터 균열을 넘어 일터 해체로

디지털 노동플랫폼은 일반적으로 두 가지 유형의 노동관계(work relationship)를 제공하고 있다. 노동자가 디지털 노동플랫폼을 통해 직접 고용되거나 그들의 일을 디지털 노동플랫폼을 통해 중개하는 경우이다. 전자의 경우 고용주와 고용관계가 있는 직원으로 분류되고, 후자의 경우는 플랫폼에 따라 자영업자 또는 독립 계약자로 분류된다. 직접적인 고용관계에 따라 일하는 사람들은 플랫폼 기능을 담당하는 경향이 있으나 플랫폼 인력 중 상대적으로 작은 부분을 차지한다(ILO, 2021).

하지만 디지털 노동플랫폼 기업의 경우 엄청난 수익에도 불구하고 더 많은 고용은 하거나 초기 이상의 대규모 자본 투자를 꺼린다. 디지털 플랫폼 기업들은 더 이상 이전과 같은 방식으로 노동자를 고용하지 않는다. 디지털 노동플랫폼을 통해 일을 중개하는 경우 전통적인 의미의 고용을 하지 않는 전략을 펴고 있다.

디지털 노동플랫폼을 통한 새로운 형태의 플랫폼노동과 계약 방식은 서비스 수요자와 공급자 간 직접 고용 형태로 이루어지는 전통적 계약과 달리, 디지털 노동플랫폼이 단순히 서비스 수요자와 공급자 간의 거래와 계약을 중개하는 다면적 관계의 성격을 띠고 있다. 이 경우 플랫폼 기업은 자신들이 서비스 수용자와 공급자를 중개하는 정보통신(IT)기업에 불과하며, 정식 고용계약 관계가 없다는 이유로 플랫폼 노동자의 노동자성을 부정해 왔다.

또한, 플랫폼노동은 근로의 선택에 있어서는 자율성을 지니지만, 사실상 디지털 플랫폼을 통해 업무 지시 및 통제를 받는다는 점에서 고용관계를 맺고 있는 임금노동자와 자영업자와도 다르다고 할 수 있다. 이에 따라 플랫폼노동은 임금노동자 또는 자영업자가 아닌 중간 지대에 위치해 일종의 ‘종속적 자영업자’로 여겨지고 있다. 플랫폼노동은 노동자성을 제대로 인정받지 못하고 있으며, 노동기본권과 노동법에 따른 법적 보호를 받기도 어려운 상태에 있다.

이처럼 디지털 노동플랫폼의 확산에 따라 광범위한 새로운 노동 불안정 계층이

형성되고 있다. 플랫폼노동의 증가로 노동시장 내 고용관계는 더욱 불안정화되고 있다. 기업의 경계선이 모호하고 불명확해지고 노동자의 기업과 일터에 대한 소속감도 사라지고 있다. 노동시장 내에서 새롭게 생겨나고 있는 일자리의 대부분이 디지털 노동플랫폼을 통한 불안정한 플랫폼노동으로 그 증가 속도에 있어 상용직이나 정규직 노동자를 크게 앞서고 있다.

### 3. 플랫폼노동과 프레카리아트 계급의 형성

플랫폼노동의 급격한 확산은 일터의 균열을 넘어 일터 해체로 나아가고 있다. 이에 따라 노동시장의 불안정성은 더욱 커지고 있다. 디지털 노동플랫폼을 통한 각-워커(gig-worker)도 불안정한 노동 계층의 대표적 사례이다. 각-워커는 인터넷상 디지털 노동플랫폼을 통해 일자리를 구하고 주어진 일을 수행하는 노동자를 의미한다. 하지만 각-워커 들은 플랫폼 기업과 직장 모두로부터 고용계약 관계에 있지 않다. 경제위기가 가속화되면 갑자기 일자리를 잃기 쉽고, 이후 실업이 되어도 사회적 보호를 받지 못한다.

플랫폼노동의 확산은 새로운 프레카리아트(Precariat) 계급의 형성으로 이어지고 있다. 가이 스탠딩에 따르면 프레카리아트 계급은 신자유주의 경제 패러다임 속에 등장한 7계급 체제 중 최하층에 속한다. 프레카리아트 계급은 경제적 권리는 물론, 그들을 대표할 수 있는 정치권이 없으며, 사회적 권리를 구조적으로 박탈당하고 있다(Marshall 1950, 가이 스탠딩 2014).

특히 프레카리아트 계급은 노동시장, 고용, 직무, 근로 안전, 숙련 재생산, 소득, 대표권 보장 등 7가지 형태의 노동 안정성을 갖지 못하고 있다. 프레카리아트 계급은 소득, 근로 안전, 대표권을 보장받지 못함으로써 불안정한 노동과 일상에 길들여 있다. 더 많은 노동시간을 제공함에도 그에 합당한 대우와 임금은 물론, 연금, 상병 및 유급 휴가 등 사회보험과 사내 복지혜택을 제대로 받지 못하고 있다.

새로운 프레카리아트 계급은 기존의 노동계급과 프롤레타리아트 계급과도 다른 특성을 보여주고 있다. 기존의 노동계급은 비교적 안정적인 일자리와 정해진 노동 시간 동안의 노동과 승진 경로가 보장되어 있었다. 노동기본권에 따른 노동조합 가입이 허용되고 단체협약의 적용 대상이 되었다. 하지만 새로운 프레카리아트 계급에는 이마저도 허용되지 않는 불안정한 고용, 불확실한 소득(저임금), 직업 정체성의 부재, 즉 언제고 직업이 바뀔 수 있다는 불안감을 그 특징으로 하고 있다. 이 같은 프레카리아트 계급의 급격한 확산은 노동시장 내 불평등을 더욱 확대·확대하고 있다.

### III. 노동시장 불평등 연구 동향과 검토

한국 사회 불평등에 관한 주요 연구는 대부분 노동시장 내 임금 소득 불평등에 중점을 두고 있다. 하지만 불평등의 주요 원인으로서 기존의 노동시장 내 임금 소득 불평등에서 점차 부동산과 금융자산 등 자산소득 불평등으로 연구 관심이 확대되고 있음을 알 수 있다.

노동시장 이중구조에 따른 불평등 연구는 분절 노동시장 이론(Segmented labor theory)과 이중노동시장 이론(Dual labor market theory)을 기반으로 이루어져 왔다. 노동시장 분절과 이중구조에 따른 불평등에 관한 초기 연구는 주로 기업규모 중심으로 이루어져 왔으나 점차 고용 형태, 산업별, 성별 등에 따른 연구로 확대되어 왔다(전병유 2011, 정이환 2007, 2013, 장지연 외 2019, 이명진 외 2020).

이중노동시장 이론에 기초한 연구는 대체로 불평등의 근본 원인을 노동시장에서의 이중구조 및 임금 격차에서 찾고 있다. 노동시장에서의 불평등 확대는 비정규직 노동자의 증가와 기업규모에 따른 임금 격차의 확대에서 비롯되고 있으며, 이중노

동시장의 존재가 임금 불평등의 핵심적 요인을 제공하고 있다(전병유 2011).

한국 노동시장에서의 임금 격차는 고용 형태뿐만 아니라 성별, 기업규모 측면에서도 나타나고 있음을 보여주고 있다. 특히 한국 노동시장에서의 성별 임금 격차는 여타 OECD 국가들보다 큰 것으로 나타나고 있으며, 고용 형태, 승진 등에서도 차별받고 있는 것으로 나타나고 있다(김영미 2015, 장지연 외 2019).

또한, 고용 형태 측면에서 정규직과 비정규직은 임금 격차뿐만 아니라 고용안정, 승진, 4대 보험 가입, 노동시간, 유급 휴가, 사내 복지혜택, 노조 가입 여부 등 다양한 노동조건에서도 격차를 보여주고 있다(김유선 2014, 장지연 외 2019). 이명진 외(2020)는 한국 노동시장에서의 분절 현상이 크게 성별, 고용 형태, 기업규모의 측면에서 나타나고 있으며, 동일한 기업 내부에서도 고용 형태, 성별에 따른 임금, 기업 복지 등의 차이에 따라 다층적으로 불평등이 나타나고 있음을 분석하고 있다.

요컨대 한국 노동시장의 분단과 이중구조에 따른 불평등은 고용 형태, 성별, 노동환경 및 조건에서만뿐만 아니라 기업 규모별, 더 나아가 기업 간 임금 격차에서 비롯된 것이라고 할 수 있으며, 동일 기업 내부에서도 또다시 고용 형태, 성별, 복지혜택 등의 차이가 나타나는 중층적인 불평등 구조라고 할 수 있다.

지금까지의 노동시장 불평등 연구는 대체로 임노동 근로자 내 정규직과 비정규직 노동을 중심으로 이루어져 왔기 때문에 최근 노동시장 내에서 증가하고 있는 특수고용 및 플랫폼노동 등 전통적인 노사관계의 제도 틀 밖에 놓여있는 불안정한 노동계층을 제대로 포착하지 못하는 문제점을 지니고 있다. 따라서 이 연구에서는 기존의 전통적인 노사관계 제도의 틀로 포괄하기 어려운 다양한 유형의 불안정한 노동계층에 초점을 맞추어 연구를 진행하였다.

## 제3장 ■ 노동시장의 소득 불평등 변화 추이와 결정 요인

### I. 문제 제기

이 장에서는 한국 노동시장에서 불평등의 현황과 추이를 분석하여 불평등 원인을 규명하고 이를 토대로 노동시장 불평등 개선을 위한 정책 방향 및 과제를 제시하는데 목적이 있다. 특히 이 장에서는 2004년부터 2024년까지의 경제활동인구 부가조사 원자료를 활용하여 노동시장 내 소득 불평등 변화의 추이를 분석하여 이를 토대로 소득 불평등에 미치는 요인들을 살펴보았다. 이 장에서의 노동시장 내 불평등 현황과 추이 분석은 다음 세 가지 점에 중점을 두어 분석하였다.

첫째, 노동시장 내의 (임금) 소득 불평등 추이의 변화이다. 노동시장 내 임금 소득 불평등을 살펴보기 위해 지니계수, 엔트로피 지수, 에트킨슨 지수, 분배지수(Quantile) 등의 변화 추이를 살펴본다.

둘째, 노동시장 내 임금 소득 불평등에 미치는 요인을 분석하기 위해 임금 소득 결정에 영향을 미치는 성, 연령, 교육, 직종, 산업구조 등에 다양한 설명변수의 유의성을 분석한다.

셋째, 2004~2024년까지 노동시장 내 임금 소득 불평등의 변화추이를 정권 또는 글로벌 경제위기와 코로나바이러스 사태 등 주요 사회경제적 사건 전후 시기별로 나누어 살펴보았다.

끝으로 이 연구는 분석 결과를 토대로 향후 노동시장 내 소득 불평등을 개선하기 위한 정책적 시사점을 제시한다.



## II. 연구 방법

먼저 다양한 임금 결정 요인 중 어느 설명변수가 상대적으로 더 중요한지를 평가하였다. 이를 위해 머신러닝(machine learning) 분야에서 널리 사용되는 랜덤 포레스트(random forest) 기반 변수 중요도 평가 기법을 활용하였다(Breiman, 2001). 또한, 본 연구에서는 단순히 임금의 평균 수준만을 분석하는 데 그치지 않고, 다양한 임금 불평등 지표를 계산하여 그 결정 요인을 살펴보았다.

또한, 재 중심 정보함수(Recentered Influence Function, RIF)라는 기법을 활용하였다. 노동시장 내 임금 소득 불평등을 살펴보기 위해 지니계수(Gini coefficient), 엔트로피 지수(G-Entropy index), 에트킨슨 지수(Atkinson index), q10-90 (10-90 분위수 차이), 10분위수 소득 비율(iqratio 90-10) 등 분배지수(Quantile) 변화 추이를 살펴보았다.

2004년부터 2024년까지의 장기간에 걸친 횡단면 자료를 활용하여, 개인 특성과 거시경제 변수를 포함한 혼용 추정법(pooling estimation)을 사용하였다. 또한, 2004-2010년, 2011-2017년, 2018-2024년의 7년 간격의 세 기간별 소득 불평등 변화 결정 요인의 변화 가능성을 고려하여 기간별 파라미터 추정치의 유의미한 차이가 있는지도 검토하였다.

## III. 데이터 구성 및 변수

본 연구에서는 2004년부터 2024년까지 21년에 걸친 통계청 경제활동인구조사 부가 조사 원자료를 기반으로 노동시장에서의 소득 불평등 추이와 그 결정 요인을 분

석하였다. 분석의 중심이 되는 종속변수는 개인별 3개월 평균 임금을 소비자 물가지수로 불변화한 실질 임금을 로그 변환하여 사용하였다. 노동시장 내 임금 소득 결정에 영향을 미치는 설명변수로는 개인의 인적 속성과 고용 특성을 폭넓게 고려하였다. 또한, 제도·정치적 구조 변수로서, 정권 구분에 따른 임금 불균등 변화를 보기 위해 노무현(2004~2007), 이명박(2008~2012), 박근혜(2013~2016), 문재인(2017~2021), 윤석열(2022~2024) 정부시기를 더미변수로서 검토하였다.

## IV. 분석 결과 및 해석

### 1. 임금 불평등 지표의 특성과 추이

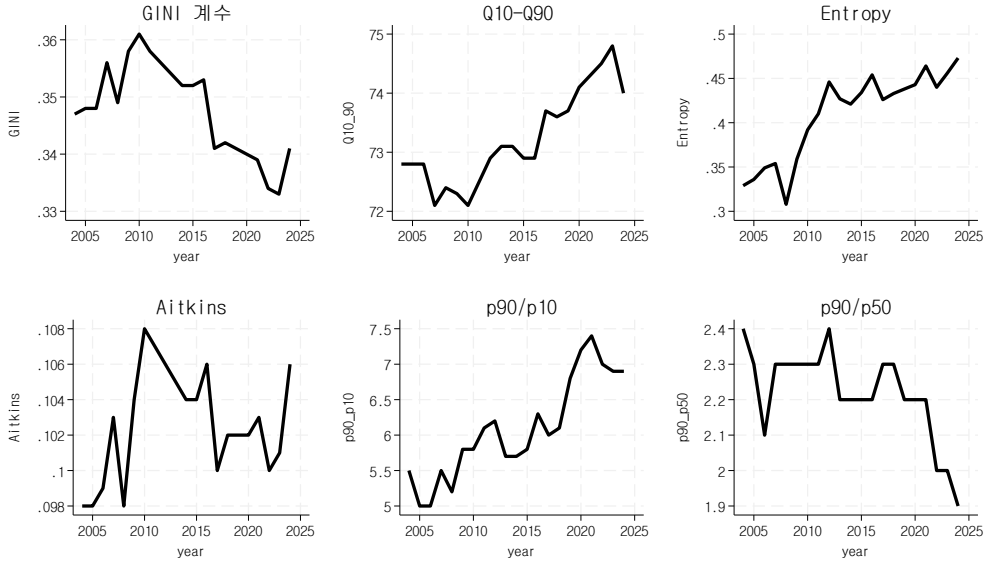
분석 결과, 지니계수는 2004년 0.347에서 2010년 0.361로 상승한 후, 2023년 0.333까지 점진적으로 하락하는 추세를 보이다가 2024년에는 다시 0.341로 소폭 상승했다. p90/p10 비율은 2004년 5.45에서 2023년 6.94로 크게 증가하였으며, 특히 2018-2021년 사이에 상승 폭이 컸다. 반면 p90/p50 비율은 전반적으로 감소 추세를 보여, 2004년 2.40에서 2024년 1.92로 하락했다.

분위수 Q10-90은 상위 10%와 하위 10% 사이의 임금 분포를 나타내는 지표로, 2004년 72.77에서 2024년 74.03으로 소폭 증가했으며, 특히 2017년 이후 꾸준히 73 이상의 값을 유지하고 있다. 엔트로피 지수는 2004년 0.329에서 2024년 0.473으로 크게 증가했으며, 애트킨스 지수도 2004년 0.0976에서 2024년 0.1056으로 증가했다.

&lt;표 2-1&gt; 주요 불평등 지수 추이

연도	GINI	Q10-90	Entropy	Aitkins	p90/p10	p90/p50
2004	0.347	72.77	0.329	0.0976	5.45	2.40
2005	0.348	72.84	0.336	0.0983	5.00	2.31
2006	0.348	72.76	0.349	0.0989	5.00	2.14
2007	0.356	72.11	0.354	0.1025	5.50	2.26
2008	0.349	72.35	0.308	0.0984	5.15	2.33
2009	0.358	72.33	0.359	0.1041	5.83	2.33
2010	0.361	72.10	0.392	0.1076	5.83	2.33
2011	0.358	72.50	0.410	0.1067	6.05	2.34
2012	0.356	72.90	0.446	0.1063	6.15	2.35
2013	0.354	73.10	0.427	0.1047	5.71	2.22
2014	0.352	73.11	0.421	0.1043	5.71	2.22
2015	0.352	72.89	0.434	0.1040	5.83	2.21
2016	0.353	72.92	0.454	0.1058	6.29	2.20
2017	0.341	73.70	0.426	0.1002	6.00	2.25
2018	0.342	73.59	0.433	0.1016	6.08	2.25
2019	0.341	73.72	0.438	0.1020	6.77	2.19
2020	0.340	74.09	0.443	0.1021	7.16	2.18
2021	0.339	74.30	0.464	0.1025	7.35	2.17
2022	0.334	74.51	0.440	0.1001	7.04	2.00
2023	0.333	74.75	0.456	0.1009	6.94	2.00
2024	0.341	74.03	0.473	0.1056	6.85	1.92

[그림 2-1] 주요 불평등 지수 추이(2004~2024)

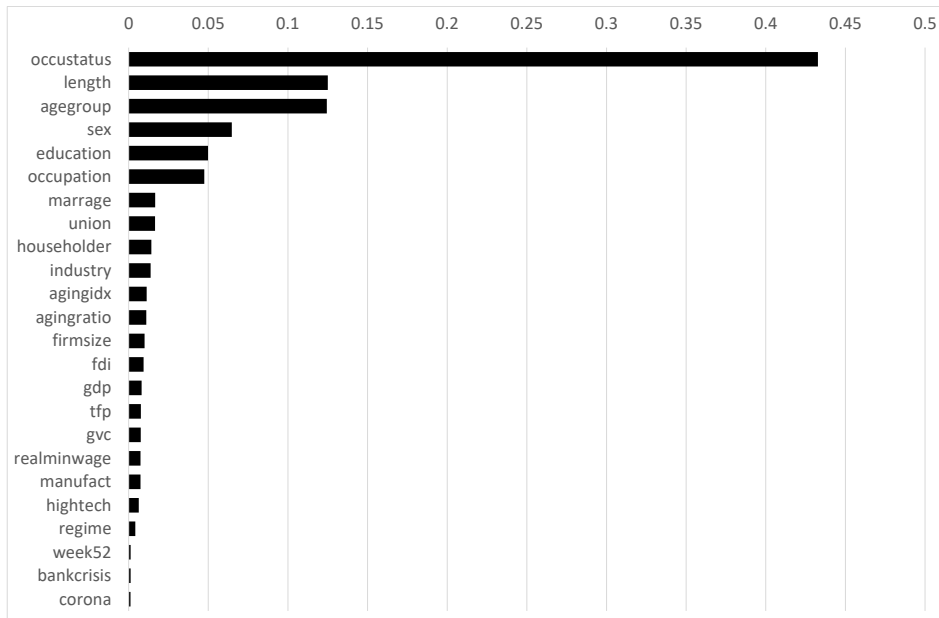


## 2. 설명변수의 중요도 분석

### 1) 임금수준(lwage) 결정 요인의 중요도

임금 수준에 가장 큰 영향을 미치는 상위 5개 설명변수와 그 중요도 지표는 다음과 같다. 고용 형태(occustatus, 0.43), 근속연수(0.12), 연령대(agegroup, 0.12), 성별(sex, 0.06), 교육 수준(education, 0.05), 직업군(occupation, 0.05) 등의 순이다.

[그림 2-2] 임금(log wage)에 대한 설명변수의 중요도

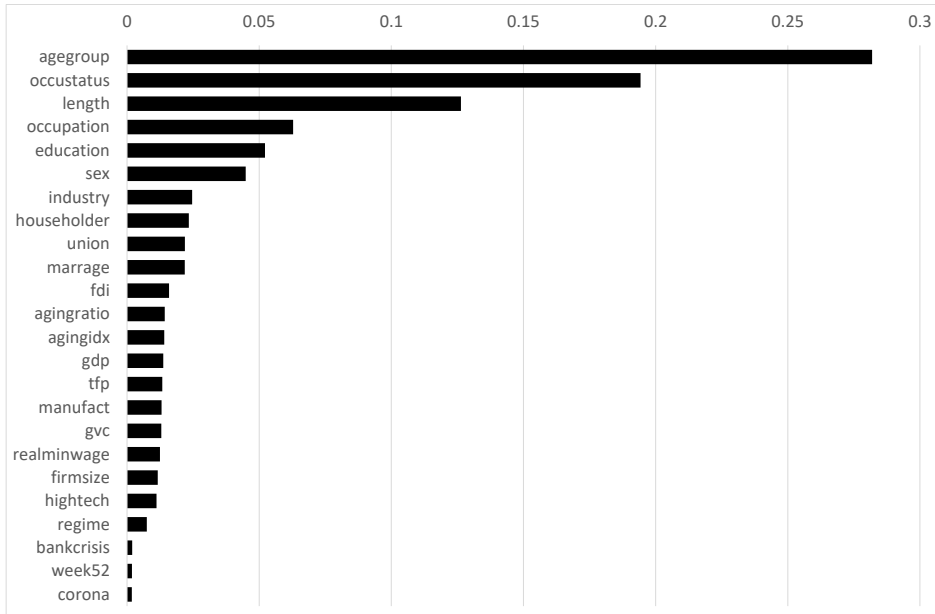


이런 분석 결과는 고용 형태(예: 상용, 임시, 일용, 기타)가 임금수준을 결정하는데 있어 가장 중요한 요인임을 보여준다.

## 2) 임금 불평등(rif\_gini) 결정 요인의 중요도

임금 불평등(Rif Gini)에 가장 큰 영향을 미치는 상위 5개 요인은 다음과 같다: 연령대(agegroup, 0.28), 고용 형태(occustatus, 0.19), 근속년수(0.13), 직종(occupation, 0.06), 교육 수준(education, 0.05), 성별(sex, 0.04)로서 임금 불평등 형성에는 연령대가 가장 중요한 요인으로 나타났으며, 고용 형태, 직종, 교육 수준, 성별 등이 그 뒤를 잇고 있다.

[그림 2-3] Gini 계수에 대한 설명변수의 중요도



두 결과를 비교해 보면 몇 가지 주목할 만한 차이점이 나타났다. 첫째, 임금수준과 임금 불평등 모델에서 고용 형태와 연령대의 중요도 순위가 역전되었다. 임금수준 결정 요인으로는 고용 형태가 압도적으로 중요한 반면, 임금 불평등에서는 연령대가 가장 중요한 요인으로 분석되었다. 둘째, 근속연수가 임금수준과 임금 불평등에 매우 중요한 요인으로 나타났다. 임금수준에서는 고용 형태 다음, 임금 불평등에서는 연령대, 고용 형태 다음으로 중요한 요인이었다. 셋째, 직종의 중요도에 차이가 있었다. 직종은 임금수준 모델에서 6위(0.05)였으나, 임금 불평등 모델에서는 4위(0.06)로 그 상대적 중요도가 증가하였다. 넷째, 성별의 중요도 또한 상이하게 나타났다. 성별은 임금수준 결정 요인으로서 4위였으나, 임금 불평등 결정 요인에서는 6위로 그 중요도가 하락하였다.

### 3. 임금의 결정 요인 분석

#### 1) 분석 결과

분석 결과, 가구주 형태에서 가구주 대비 비 가구주는 약 15.0% 낮은 임금을 받는 것으로 나타났고, 기타 가구원은 약 8.4% 낮은 임금을 받는 것으로 분석되었다. 이는 가구주의 경제적 책임이 더 큰 것과 관련이 있을 수 있다. 성별로는 여성이 남성 대비 약 23.1% 낮은 임금을 받는 것으로 나타나, 상당한 성별 임금 격차가 존재함을 보여준다. 혼인 상태를 보면 기혼자는 미혼자 대비 약 9.6% 높은 임금을 받는 반면, 기타(이혼, 별거 등)는 약 2.4% 낮은 임금을 받는 것으로 분석되었다.

연령대별 임금수준은 역 U자형 패턴을 보이는 것으로 나타났다. 기준 연령대(15~24세) 대비 25~64세 연령대(2~5 연령대)는 각각 33.1%, 39.0%, 38.6%, 25.7% 높은 임금을 받는 것으로 분석되었다. 이는 임금이 중년층(45~54세)에서 정점을 찍는 경향을 보여준다. 그러나 65세 이상 연령대는 기준 연령대 대비 31.9% 낮은 임금을 받는 것으로 나타나, 고령층에서 임금이 하락하는 패턴을 확인할 수 있다.

인적자본 요인으로 교육 수준을 보면, 하위 교육 수준인 중졸 대비 교육 수준이 높아질수록 임금이 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 구체적으로 고졸, 전문대졸, 대졸 이상은 각각 10.2%, 13.5%, 19.5% 높은 임금을 받는 것으로 분석되어, 교육에 대한 투자 수익률이 상당히 높음을 시사한다.

산업별 임금 수준을 보면, 기준 산업인 농림광업 대비 제조업은 약 5.4% 낮은 임금을, 서비스업은 약 8.5% 낮은 임금을 받는 것으로 나타났다. 이는 전술한 바와 같이 본 연구에서 사용한 데이터세트에서 농림광업부분의 관측치수가 작고 평균임금이 낮음에도 불구하고 높은 분산 때문에 생긴 것으로 보인다.

직종별로는 기준 직업인 관리전문직 대비 사무직, 서비스판매직, 생산직, 단순노무직은 각각 9.4%, 16.7%, 12.0%, 29.4% 낮은 임금을 받는 것으로 분석되었다. 특히 단순노무직의 임금 격차가 가장 크게 나타났다.

기업 규모에서는 대기업이 중소기업 대비 약 13.7% 높은 임금을 받는 것으로 나

타났다. 고용 형태는 임금 수준에 매우 큰 영향을 미쳤는데, 상용직 대비 일용직은 약 30.9%, 기타(자영업자, 무급가족종사자) 고용 형태는 약 40.9% 낮은 임금을 받는 것으로 분석되어, 고용 형태에 따른 임금 격차가 매우 큼을 보여준다.

노조 가입 여부를 보면, 비노조원 대비 유노조 비조합원은 약 4.3%, 유노조 조합원은 약 6.1% 높은 임금을 받는 것으로 나타났다. 마지막으로 근속연수가 1년 증가함에 따라 임금은 2% 증가하는 것으로 나타났다.

## 2) 노동 경제학적 해석

여성은 남성보다 약 23.1% 낮은 임금을 받는 것으로 나타났는데, 이는 인적자본, 직업, 산업 등 다양한 요인을 통제한 후에도 여전히 큰 성별 임금 격차가 존재함을 보여준다. 이러한 격차는 노동시장에서의 성별 차별, 관측되지 않은 생산성 차이, 또는 직업 선택의 차이 등 여러 요인에 기인할 수 있다. 이러한 격차는 시간에 따라 변하지 않는 개인 특성 외의 요인, 즉 노동시장 차별이나 직업 환경의 차이에서 비롯될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

교육 수준이 높아질수록 임금이 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 가장 높은 교육 수준인 대졸 이상(4)의 경우 기준 교육 수준인 중졸 대비 약 19.5%의 임금 프리미엄을 가지는 것으로 분석되었다. 이는 인적자본 이론이 예측하는 바와 일치하며, 교육에 대한 투자가 노동시장에서 높은 수익률을 가져온다는 것을 보여준다. 교육은 단순히 생산성 향상뿐만 아니라 신호 기제(signaling mechanism)로서도 작용하여 고용주가 더 높은 생산성을 가진 근로자를 식별하는 데 도움을 줄 수 있다.

임금은 연령에 따라 역 U자형 패턴을 보이는 것으로 나타났다. 중년층에서 임금이 정점을 찍고 고령층에서 하락하는 이러한 패턴은 미국의 경제학자 Jacob Mincer가 제안한 경험-임금 프로파일(experience-earnings profile)과 일치한다. 이는 경력 초기에는 인적자본 축적과 생산성 증가로 임금이 상승하지만, 나이가 들면서 기술



감가상각, 건강 문제, 또는 새로운 기술 적응의 어려움 등으로 인해 임금이 감소할 수 있음을 의미한다.

상용직과 일용직 간의 임금 격차가 매우 크게 나타났다. 일용직은 상용직보다 약 30.95% 낮은 임금을 받는 것으로 분석되었는데, 이는 노동시장의 이중구조를 반영한다. 정규직은 상대적으로 안정적인 고용 보장, 더 나은 근로조건, 그리고 더 높은 임금을 누리는 반면, 비정규직은 고용 불안정성과 낮은 임금에 직면한다. 이러한 격차는 비정규직 근로자의 협상력 약화, 기업의 비용 절감 전략, 또는 비정규직에 대한 낮은 인적자본 투자 등 여러 요인에 기인할 수 있다.

유노조 조합원은 비노조원보다 약 6.1% 높은 임금을 받는 것으로 나타났으며, 유노조 비조합원 역시 비노조원보다 약 4.3% 높은 임금을 받고 있었다. 이는 노조가 집단 협상을 통해 더 높은 임금과 더 나은 근로 조건을 확보할 수 있다는 전통적인 노동 경제학 이론과 일치한다. 노조는 근로자의 협상력을 강화하고, 임금 결정 과정에서 근로자의 이익을 대변함으로써 임금 프리미엄을 창출할 수 있으며, 근로자의 생산성 향상, 이직률 감소, 또는 기업 특정적 훈련 증가 등을 통해 기업의 성과를 개선하여 간접적으로 임금 상승에 기여할 수도 있다.

대기업은 중소기업보다 약 13.70% 높은 임금을 받는 것으로 나타났다. 이러한 기업 규모에 따른 임금 격차는 여러 요인에 기인할 수 있는데, 대기업은 일반적으로 더 많은 자본을 보유하고, 더 높은 생산성을 가지며, 더 안정적인 시장 지위를 누리기 때문에 더 높은 임금을 지급할 여력이 있다. 또한 대기업은 더 좋은 근로조건과 더 많은 복리후생을 제공함으로써 우수한 인재를 유치하고 유지하려는 전략을 취할 수 있으며, 효율 임금 이론(*efficiency wage theory*)에 따르면 근로자의 노력을 극대화하고 이직률을 낮추기 위해 시장 균형 임금보다 높은 임금을 지급할 수도 있다.

#### 4. 임금 불평등 결정 요인 분석

##### 1) 주요 변수의 임금 불평등에 대한 영향력 분석

가구주 여부에서는 가구주 대비 비가구주와 기타 가구원 모두 지니계수를 소폭 증가시키는 것으로 나타났다. 구체적으로 비가구주는 약 0.004 포인트, 기타 가구원은 약 0.003 포인트 지니계수를 증가시켜, 가구주가 아닌 구성원들이 임금 불평등을 소폭 확대시키는 방향으로 작용함을 알 수 있다. 성별의 경우, 여성은 남성 대비 약 0.007 포인트만큼 지니계수를 증가시키는 것으로 분석되어, 여성의 노동시장 참여가 전반적인 임금 불평등을 확대시키는 방향으로 작용함을 시사한다. 혼인 상태를 살펴보면, 기혼자와 기타(이혼, 별거 등)는 미혼자 대비 각각 약 0.007 포인트, 0.017 포인트만큼 지니계수를 증가시키는 것으로 나타났으며, 특히 이혼이나 별거 상태의 근로자가 임금 불평등에 미치는 영향이 더 큰 것으로 분석되었다.

연령대별 효과는 복합적으로 나타났다. 기준 연령대(15~24세) 대비 25~64세 연령대(2~5 연령대)는 지니계수를 각각 -0.039, -0.031, -0.030, -0.029 포인트만큼 감소시키는 것으로 나타났다. 이는 중년층이 임금 불평등을 완화시키는 효과가 있음을 보여준다. 반면, 65세 이상 연령대는 지니계수를 0.062 포인트만큼 크게 증가시키는 것으로 분석되어, 고령층이 임금 불평등을 확대시키는 주요 요인임을 시사한다.

교육 수준에 따라 임금 불평등에 미치는 영향이 상이하게 나타났다. 기준 교육 수준 대비 고졸과 전문대졸은 각각 -0.012 포인트, -0.007 포인트만큼 지니계수를 감소시키는 것으로 분석되어, 중간 수준의 교육이 임금 불평등을 완화시키는 데 기여함을 알 수 있다. 그러나 대졸 이상은 0.004 포인트만큼 지니계수를 증가시키는 것으로 나타나, 고등 교육이 불평등을 확대시키는 효과가 있음을 시사한다.

직업별로는 기준 직업군인 관리전문직 대비 사무직, 서비스판매직, 생산직은 각

각 -0.007, -0.001, -0.021 포인트만큼 지니계수를 감소시키는 것으로 나타났다. 특히 생산직이 임금 불평등을 크게 완화시키는 효과가 있음을 알 수 있다. 반면 단순 노무직은 0.007 포인트만큼 지니계수를 증가시키는 것으로 분석되었다. 산업별로는 기준 산업인 농림광업 대비 제조업은 약 0.010 포인트, 서비스 산업은 약 0.004 포인트만큼 지니계수를 증가시키는 것으로 나타났다.

기업 규모의 경우, 대기업은 중소기업 대비 약 0.014 포인트만큼 지니계수를 증가시키는 것으로 분석되어, 대기업이 임금 불평등을 확대시키는 방향으로 작용함을 시사한다. 고용 형태는 임금 불평등에 매우 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 상용직 대비 일용직과 기타 고용형태는 각각 약 0.038 포인트, 0.071 포인트만큼 지니계수를 증가시켜, 비정규직 고용이 임금 불평등을 크게 확대시키는 주요 요인임을 확인할 수 있다. 노조 가입 여부에서는 비노조원 대비 유노조 비조합원과 유노조 조합원이 각각 약 0.011 포인트, 0.008 포인트만큼 지니계수를 증가시키는 것으로 나타나, 노조 가입이 임금 불평등을 확대시키는 방향으로 작용할 수 있음을 시사한다.

## 2) 노동 경제학적 해석

이상의 주요 변수들이 임금 불평등에 미치는 영향에 대한 모형 추정 결과는 노동 경제학적 관점에서 다음과 같이 해석될 수 있다.

여성은 임금 불평등을 확대시키는 방향으로 작용하는 것으로 나타났다(계수: 0.007). 이는 노동시장에서 여성의 임금 분포가 남성에 비해 더 넓게 퍼져 있거나, 여성 집단 내부의 임금 격차가 더 크다는 것을 의미할 수 있다. 노동 경제학적 관점에서 이러한 현상은 직종 분리(여성이 특정 직종에 집중되고 해당 직종 내 임금 분포가 넓게 나타나는 경향), 통계적 차별(고용주가 여성의 생산성에 대한 불확실성으로 인해 다양한 임금 수준을 제시), 그리고 경력 단절(출산과 육아로 인한 경력 단절 경험 차이가 여성 내부의 임금 격차를 확대) 등의 요인들로 설명될 수 있다.

연령대별 효과는 중년층(25~64세)이 임금 불평등을 감소시키는 반면, 고령층(65세 이상)이 불평등을 크게 확대시키는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 중년층의 경우 대체로 유사한 수준의 경력과 인적자본을 축적하여 임금 분포가 상대적으로 균일할 수 있다는 인적자본 축적의 동질성으로 설명된다. 반면, 고령층은 경력 경로, 은퇴 시점, 건강 상태 등에서 큰 차이를 보여 집단 내 이질성이 커 임금 불평등을 확대시킬 수 있다. 또한, 고령층이 과거의 교육 기회와 노동시장 진입 조건이 현재와 달랐던 세대라는 점을 고려할 때 세대 효과(cohort effect) 또한 임금 불평등에 영향을 미쳤을 수 있다.

중간 수준의 교육은 임금 불평등을 감소시키는 반면, 가장 높은 교육 수준은 불평등을 확대시키는 것으로 나타났다. 이는 고학력 근로자 간에도 기술 편향적 기술 변화에 대한 적응력 차이로 인해 임금 격차가 발생할 수 있음을 시사한다. 또한, 고학력자 중 자신의 교육 수준에 맞지 않는 직업에 종사하는 초과 교육(over-education) 사례가 존재하며, 같은 교육 수준 내에서도 학교의 명성, 전공 분야, 학업 성취도 등의 질적 차이가 임금 격차를 발생시킬 수 있다는 점도 고려할 수 있다.

상용직 고용 상태가 임금 불평등을 크게 확대시키는 요인으로 나타났다(계수: 0.039, 0.071). 이는 노동시장이 안정적인 일자리와 불안정한 일자리로 분절되어 일용직이 후자에 속하여 임금 불평등을 확대시키는 이중 노동시장 이론(dual labor market theory)으로 해석될 수 있다. 또한, 상용직(내부자)이 고용 보호와 협상력을 가진 반면 일용직(외부자)은 그렇지 못하여 임금 격차가 발생하는 내부자-외부자 이론(insider-outsider theory)과 비정규직 내에서도 계약 기간, 업무 특성, 기업 규모 등에 따라 임금이 크게 달라지는 고용 불안정성의 임금 효과로 설명될 수 있다.

대기업이 임금 불평등을 확대시키는 것으로 나타났다(계수: 0.014). 이는 대기업 내에서 직급, 직무, 성과에 따른 임금 차이가 더 크게 나타날 수 있는 기업 내 임금

격차(within-firm wage inequality) 현상과 관련이 있다. 또한, 대기업이 성과급 체계를 더 적극적으로 도입하는 경향이 있어 근로자 간 임금 격차를 확대시킬 수 있으며, 대기업이 노동시장에서의 지배력(monopsony power)을 이용하여 다양한 임금 정책을 시행할 수 있는 점도 임금 불평등으로 이어질 수 있다.

노조 가입이 임금 불평등을 확대시키는 것으로 나타났다(계수: 0.009). 이는 전통적인 노조의 임금 평준화 효과와 상반되는 결과로, 다음과 같이 해석될 수 있다. 산업, 기업 규모, 지역 등에 따라 노조의 영향력과 협상력이 다르게 나타나 노조원 간 임금 격차로 이어질 수 있는 노조의 이질성, 그리고 강력한 노조와 약한 노조 간의 격차가 확대되는 노조의 양극화 현상이 영향을 미칠 수 있다. 또한, 과거 생산직 근로자 중심이었던 노조가 최근 다양한 직종과 직급의 근로자를 포함하게 되면서 노조원 내 임금 분포가 넓어진 노조의 구성 변화도 한 요인이다.

제조업이 임금 불평등을 확대시키는 것으로 나타났다(계수: 0.039). 이는 제조업이 자동화와 기술 변화의 영향을 크게 받아 이에 대한 근로자 간 적응력 차이가 임금 격차로 이어질 수 있는 기술 변화의 영향으로 해석된다. 또한, 제조업이 글로벌 가치사슬에 편입되면서 고부가가치 업무와 저부가가치 업무로 분화되는 경향이 있어 임금 불평등으로 이어질 수 있으며, 제조업 내에서 대기업과 중소기업 간의 격차가 확대되면서 임금 불평등이 확대될 수 있다.

분석 결과를 요약하면, 임금 불평등을 확대하는 주요 요인으로는 고령층(0.085), 비정규직 고용(0.033, 0.064), 노조 가입(0.013), 대기업(0.016), 여성(0.010), 고학력(0.009) 등이 있는 것으로 나타났다. 반면, 임금 불평등을 완화하는 주요 요인으로는 중년층(-0.040, -0.029, -0.025, -0.010), 특정 직업군(-0.007, -0.002, -0.024), 중간 교육 수준(-0.006, -0.009) 등이 분석되었다. 이러한 결과는 노동시장의 이중구조, 고용 형태의 다양화, 인적자본의 차별화, 기업 규모의 양극화 등이 임금 불평등에 복합적으로 영향을 미치고 있음을 명확히 보여준다. 따라서 임금 불평등을 완화하기 위해서는 비정규직 보호, 고령자 고용안정, 교육 기회의 평등화, 중소기업 지

원 등 다각적인 정책적 접근이 필요하다.

## V. 정책적 시사점

본 연구를 통해 한국 노동시장의 임금 불평등은 단순히 소수 상위 계층의 소득 집중이나 경기 변동의 결과가 아님이 확인되었다. 이는 고령화, 고용 형태의 이중구조, 산업별·기업별 임금 격차, 여성의 노동시장 내 지위, 학력 프리미엄의 불균형적 분포 등 복합적인 요인들이 중첩적으로 작용한 결과로 해석된다. 이러한 복합성은 정책적 대응이 다층적이고 통합적인 방식으로 설계되어야 함을 시사한다.

먼저, 불평등 완화 정책의 핵심 대상 집단은 비정규직, 여성, 고령층, 중소기업 근로자, 저학력층으로 요약될 수 있다. 비정규직 문제 해결을 위해서는 단순한 임금 인상이나 정규직 전환 요구를 넘어, 이중 노동시장 구조 해체라는 근본적인 접근이 요구된다. 구체적으로는 고용 안정성 강화를 위한 계약 갱신 규제, 동일가치노동 동일 임금(equal pay for work of equal value) 원칙의 법제화, 비정규직의 사회보험 가입 확대, 그리고 직무·역할 중심의 임금체계의로의 전환 등이 필요하다.

여성 노동시장 참여자에 대해서는 현재의 출산·육아 지원을 넘어, 경력 단절 극복 및 복원력(resilience)을 높이는 정책이 핵심이다. 출산·육아 이후 경력 단절을 최소화하기 위한 재취업 및 재교육 지원 프로그램, 유연 근무제의 전면 확대, 성별 임금 공시제도 강화, 나아가 민간 부문 여성 관리직 비율 할당제와 같은 제도적 실험을 검토할 수 있다.

고령층 문제는 단순히 퇴직 연령 연장이나 재취업 기회 확대에 그쳐서는 안 된다. 보다 전략적으로는 고령 친화적 산업 발굴, 고령층 특화 직무 설계, 평생교육 프로그램 설계 및 보급, 기업 내 다세대(multi-generational) 협업 시스템 구축 등을

통해 고령층의 생산성을 유지하고 임금 분포를 개선하는 방안을 모색해야 한다.

중소기업과 대기업 간 격차 완화 또한 임금 불평등 해소의 중요한 축이 될 수 있다. 이는 개별 기업 차원의 임금 조정만으로는 해결되기 어려우며, 산업 전반의 공정 경쟁 생태계 구축이 전제되어야 한다. 이를 위해 하도급 거래의 공정성 강화, 납품 단가 후려치기 관행 근절, 중소기업 기술 혁신 및 생산성 향상 지원, 중소기업의 글로벌 가치사슬 참여 촉진, 그리고 노동조합의 교섭권 강화 및 확대 등이 종합적으로 설계되어야 한다.

마지막으로, 노동시장 불평등 완화는 단순히 형평성(equity)을 높이는 것을 넘어, 동시에 경제의 효율성(efficiency)을 개선하는 핵심 과제이기도 하다. 불평등의 심화는 소비 기반 위축, 노동시장 참여 저하, 사회적 신뢰 약화, 정치·사회적 불안정성 증대 등 다양한 경제적·사회적 비용을 야기하기 때문이다. 따라서 불평등 완화 정책은 단순한 ‘분배’의 문제가 아니라 경제 성장과 사회 통합을 위한 전략적 투자로 인식되어야 하며, 이에 따라 정책 우선순위와 자원 배분 방식이 재설계될 필요가 있다.

요컨대, 한국 노동시장의 임금 불평등은 다층적이고 복합적인 요인의 산물이며, 단일한 정책 수단으로는 해결될 수 없다. 불평등 해소를 위한 정책은 개인-기업-산업이라는 다양한 층위에서 동시적이고 통합적으로 설계되어야 하며, 단기 처방보다는 장기적이고 지속 가능한 구조 개혁에 중점을 두어야 한다. 이러한 종합적인 접근은 한국 경제의 포용적 성장(inclusive growth)을 뒷받침하는 핵심 토대가 될 것이다.

## 제4장 ■ 고용 형태 다변화와 불안정 노동

### I. 문제 제기

기존의 노사관계는 노동자와 사용자가 분명한 양자 간 고용관계에 기초한 것이었다. 비정규직 고용관계에서도 고용주의 책임은 직접 고용한 사용자에게 부과되었는데, 근로자 파견, 용역, 사내하청과 같이 3자 간 또는 다자간 고용관계로 변화하면서 고용주 책임의 소재를 둘러싼 논쟁이 지속되어 왔다. 여기에 디지털 노동플랫폼이 개입되면서, 노동플랫폼, 노동 수요자, 노동 공급자가 포함된 고용관계는 물론, 그 사이에 중개업체나 에이전시가 개입되면서 그 이상의 다각적 고용관계가 출현했다.

고용형태의 다변화에 따라 하나의 개념이나 공통된 노동 특성으로 구분할 수 없는 다양한 형태의 불안정 노동이 사회 전체로 확산되었다. 다변화된 불안정 노동 계층을 포착하기 위해서는 불안정한 고용형태만이 아니라 임금 및 근로조건, 법적 보호와 사회보험 등의 다면적이고 통합적인 접근이 필요하다. 이 글의 목적은 주어진 통계의 한계 내에서 고용 형태와 종사상 지위, 임금 및 근로조건, 법적 보호와 사회보험 등의 다차원적 측면에서 불안정 노동 계층을 추정하고, 그 추이를 살펴보는 데 있다.

이 글에서 다루는 문제는 다음의 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 불안정 고용, 저임금(낮은 근로소득), 제도 및 사회보장이 결여된 불안정 노



동자와 불안정 취업자의 규모는 얼마인가?

둘째, 불안정 노동지표 중에서 무엇이 개선되거나 악화되고 있는가?

셋째, 임금노동자와 1인 자영업자 사이에 존재하는 고용 회색지대의 범위는 어떤 특성을 보이는가?

이 글에서 사용한 통계자료는 통계청의 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사와 노동연구원의 한국노동패널조사이다. 불안정 노동의 시계열 추이는 임금노동자를 대상으로 한 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 분석에 중점을 두고, 노동패널조사는 임금노동자와 비임금근로자를 포함하는 6개년간 통합자료의 분석을 통해서 불안정 취업자의 비중과 분포를 살펴보았다.

## II. 기존 연구와 불안정 노동지표

불안정 노동의 개념은 국가와 연구자마다 다양한 정의로 사용되고 있으나, 대체로 고용불안, 낮은 소득, 고용관계에서의 권리 및 보호 결여 등과 같은 세 가지 영역으로 구분된다. 불안정 고용(*precarious employment*)의 개념은 2012년 ILO (2011.8)에서 정리되었고, 2017년 유럽의회의 ‘노동조건과 불안정 고용에 관한 결의안’에서 구체화되었다. 결의안에서 ‘불안정 고용’은 ‘EU, 국제 및 국내 표준 및 법률을 준수하지 않거나 양질의 삶이나 적절한 사회적 보호를 위한 충분한 자원을 제공하지 않는 고용’으로 정의된다.

&lt;표 2-2&gt; 불안정 고용의 차원과 주제(Gunn, 2021)

차원	주제
고용불안정 (Employment Insecurity)	계약 관계 불안정 계약의 임시성 불완전고용 복수 직종/부문
소득 부족 (Income Inadequacy)	소득 수준
권리 및 보호 결여 (Lack of Rights and Protection)	노조 조직화 결여 사회보장 결여 제도적 지원 결여 직장내 권리 결여

자료: Precarious employment and mental health: A systematic review and meta-analysis of longitudinal studies, September 2019 Scandinavian Journal of Work, Environment & Health 45(5):429-443, September 201945(5):429-443에서 재구성

불안정 노동은 고용불안정, 소득 불충분, 권리와 보호의 결여라는 세 개의 차원(dimension)으로 구성되는데(Gunn, 2021), ‘고용불안정’은 계약 관계 불안정, 계약의 임시성, 불완전고용(underemployment)<sup>4)</sup>, 복수 직업/부문으로 구성되고, ‘소득 불충분’은 소득 수준, ‘권리와 보호의 결여’는 노동조합, 사회보장, 제도적 지원, 직장내 권리의 결여로 구성된다.

다면적으로 불안정 노동을 분석한 국내 연구로는 서정희·박경하(2015), 이승윤 외(2017) 등이 있다. 본고에서도 불안정 노동지표를 고용불안 지표, 근로소득 지표, 제도 및 사회보장 지표로 구성하는 한편(<표 2-3> 참조), 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사를 이용하여 임금노동자의 불안정 노동을 분석하고, 노동패널조사를 이용하여 자영업자를 포함하는 전체 취업자의 불안정 노동을 분석했다.

4) 일은 있지만 충분히 일하지 못하는 상태

&lt;표 2-3&gt; 본고에서 사용한 불안정 노동지표와 주요 변수 설명

	경제활동인구조사 근로형태별 부가조사		노동패널조사	
분석 대상	임금근로자 ((2019.8~2024.8) 횡단면 자료		전체 취업자(2018~2023) 패널자료	
차원	주제	변수 설명	주제	변수 설명
A: 고용 지표	고용형태	· 임금근로자 중 비 정규직 고용형태	고용 형태	· 임금근로자 중 비정규직과 자기 선언적 프리랜서
			불안정 자영업	· 무점포 1인 자영업자 · 비임금근로자 중 무점포 프리랜 서 · 무급가족종사자
			초단시간 고용	· 15시간 미만 초단시간 취업자
			복수 일자리	· 주된 일자리 이외 추가적인 일
B: 근로소득 지표	시간당 임금기준 저임금	· 시간당 중위 임금 이 2/3 이하인 경 우	월평균 임금 (자영업자는 월평균 근로소득)	· 월평균 임금 또는 월평균 근로소 득이 임금근로자 기준 중위 임금 의 2/3
C: 제도 및 사회보장 지표	비공식성	· 서면 근로계약 없 음 · 4인 미만 사업장 · 무노조	비공식성	· 임금근로자는 서면 근로계약 없 음 · 비임금근로자는 사업자 등록 없 음
	사회보험 결여	· 국민연금(특수직연 금 포함)이 직장 가입이 아닌 경우 · 고용보험 미가입	사회보험 결여	· 임금근로자이면서 국민연금(특수 직 연금 포함) 및 고용보험이 직 장 가입이 아닌 경우 · 비임금근로자이면서 국민연금 및 고용보험이 없는 경우

### III. 임금근로자 중 불안정 노동의 추정

경제활동인구조사 근로형태별 부가조사를 이용하여 2019~2024년까지 불안정 노동자를 분석한 결과를 요약해 보면, A. 고용지표인 비정규직 비중은 악화되었고, B. 저임금지표는 일정한 추이를 보이지 않았으며, C: 제도 및 사회보장 지표는 뚜렷하게 개선되었다. C: 제도 및 사회보장 지표(4인 이하, 근로계약 없음, 무노조, 직장

국민연금 없음, 고용보험 미가입)가 모두 결여된 노동자의 비중은 전형적으로 ‘제도 밖’ 노동자에 해당하는 노동자로, 2019년 7.5%에서 꾸준히 감소하여 2024년 현재 4.4%에 이른다.

<표 2-4> 임금근로자 중 불안정 노동의 비중 추이

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
A: 고용지표: 비정규직 비중	36.4	36.3	38.4	37.5	37.0	38.2
B: 저임금 지표	20.9	16	17.5	18.1	17.7	18.7
C: 제도 및 사회보장 모두 결여	7.5	6.8	5.8	5.2	4.5	4.4
C1: 4인 이하 지표 제외 모두 결여	13.9	12.5	10.0	8.8	8.0	7.6

<표 2-5>은 비정규직 비중, 저임금 노동자의 비중, 제도 및 사회보장이 모두 결여된 노동자의 비중을 인적 속성과 고용형태별로 살펴본 것이다. 2024년 기준으로 볼 때 A:고용지표에 해당하는 비정규직 노동자는 임금노동자의 846만 명이며, B: 저임금 노동자는 414만 명, C: 제도 및 사회보장이 모두 결여된 노동자는 97만 명이다.

저임금 노동자의 비중은 남성의 13.4%, 여성의 24.9%로 나타났으며, 저학력일수록 그 비중이 높았다. 연령별로는 20대 이하 28.5%, 60대 30.1%, 70대 이상 61.2%로, 청년층과 고령층에서 저임금 노동자의 비중이 높았다. 고용형태별로는 정규직의 7.9%, 비정규직의 36.2%에 해당했으며, 종사상 지위로는 임시 일용근로자에서 저임금 노동자의 비중이 높았다.

제도 및 사회보장이 모두 결여된 불안정 노동자들도 저임금근로자와 유사한 특징을 보였다. 이들은 남성의 3.8%, 여성의 5.1%에 해당했으며, 학력별로는 저학력일수록, 연령별로는 20대 이하와 60대 이상에서 높게 나타났다. 제도 및 사회보장이 결여된 노동자들은 비정규직의 8.3%, 임시근로자의 11.3%, 일용근로자의 35.2%로

나타났다.

<표 2-5> 인적 속성 및 고용형태별 불안정 노동자의 비중(2024.8)

		A. 고용지표 (비정규직의 비중)	B. 저임금 지표 (저임금의 비중)	C. 제도 및 사회보장 모두 결여
전 체		38.2	18.7	4.4
성	남성	30.4	13.4	3.8
	여성	47.3	24.9	5.1
교육정도	초졸이하	85.8	57.5	12.6
	중졸	70.8	43.1	9.5
	고졸	47.3	25.7	6.4
	초대졸	30.9	12.3	2.3
	대졸	24.3	8.5	1.8
	대학원졸	23.6	5.6	2.8
연령	20대이하	45.2	28.5	5.0
	30대	22.7	7.7	1.6
	40대	26.7	9.7	2.6
	50대	33.7	14.3	4.3
	60대	61.5	30.1	9.8
	70대이상	89.3	61.2	8.6
고용형태	정규직	-	7.9	2.0
	비정규직	100.0	36.2	8.3
종사상 지위	상용	20.7	8.8	0.6
	임시	84.9	46.9	11.3
	일용	97.5	42.0	35.2
월임금 평균(만원)		205	132	151
노동자 수(천명)		8,459	4,140	968

자료: 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 원자료

임금노동자 중에서 불안정 노동지표는 비정규직이나 임시·일용노동자만이 아니라 상용근로자나 정규직에서도 일정한 비율을 차지하고 있었다. 또한 불안정 노동지표 중에서 C:제도 및 사회보장 지표가 모두 결여된 노동자는 분석 기간 내 7.5%에서 4.4%로 감소하고 있어, 근로계약과 사회보험 사각지대 해소와 같은 정책과 제도적인 개선이 불안정 노동을 완화하는 결정적인 도구가 될 수 있음을 보여준다.

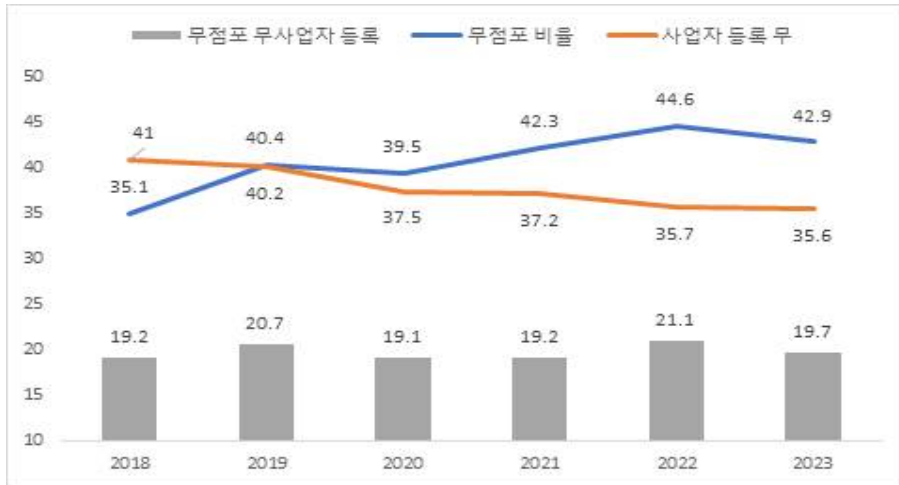
#### IV. 고용 회색지대로의 접근: 불안정 자영업자의 특성

불안정 노동의 개념은 고용, 임금, 제도 및 사회보장 측면에서 통합적으로 불안정 노동을 살펴보기 때문에, 통합적이고 즉각적인 이해가 가능하다. 그러나 임금노동자와 자영업자 사이에 존재하는 고용 회색지대에 대해서는 현재로서는 규모 파악에도 뚜렷한 한계가 있다. 먼저, 국세청 자료를 통해서 프리랜서로 대표되는 고용회색지대의 규모와 추이에 접근해 보고, 노동패널 자료를 통해서 불안정 자영업자를 살펴보았다.

이 글에서 불안정 자영업자는 1인 자영업자 중에서 무점포 자영업자이면서 사업자 등록이 없는 사람으로 정의했다. ‘물적 시설이나 고용관계 없이’ 일한다는 점에서 국세청의 인적용역과 같은 개념으로, 이글에서는 고용원이 없는 무점포 자영업자를 넓은 의미에서 고용 회색지대의 대리변수로 사용한다.

2018~2023년 노동패널조사를 통해서 자기 선언 프리랜서를 포함하여 불안정 자영업자의 특성을 살펴본 결과, 전체 1인 자영업자 중에서 무점포 비율은 40.9%이고, 점포 여부와 무관하게 사업자 등록이 없는 비율은 1인 자영업자의 37.8%에 해당한다. 이 글에서 불안정 자영업자로 정의한 ‘1인 자영업자 중에서 무점포이면서 사업자 등록이 없는 사람’의 비율은 1인 자영업자의 19.8%에 해당했다.

[그림 2-4] 불안정 자영업자의 비중 추이



자료: 한국노동연구원, 한국노동패널조사 10~26차 원자료

다른 한편으로, 자신이 프리랜서라고 응답한 자기 선언적 프리랜서는 임금근로자의 1.8%, 무점포 고용주의 0.9%, 무점포 1인 자영업자의 5.6%로 나타났다. 모두 자신이 프리랜서라고 응답했는데, 임금근로자에 속한 프리랜서와 1인 자영업자에 속한 프리랜서 사이에는 어떤 차이가 있는 것일까.

&lt;표 2-6&gt; 종사상 지위별 자기 선언적 프리랜서의 비율

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	전체
임금근로자	1.9	1.6	2.0	1.7	1.7	1.8	1.8
고용주/자영업자	4.1	4.9	4.2	4.1	2.7	5.7	4.3
고용주	1.1	1.1	0.5	0.4	0.5	1.6	0.9
1인 자영업자	5.5	6.5	5.5	5.4	3.5	7.2	5.6

주: 1) 고용주/1인 자영업자의 프리랜서 비중은 무점포 프리랜서의 비율

자료: 한국노동연구원, 한국노동패널조사 2018~2023 원자료

임금근로자에 속한 프리랜서는 97.2%가 비정규직인데, 62%는 비전형 근로자이고, 48.8%는 비전형 근로자 중에서 일일 단기근로자에 해당한다. 따라서 이들은 주된 일자리가 임금근로자로 구분되었지만, 사실상 임금근로자와 1인 자영업자 사이

에 존재하는 고용 회색지대에 포함되는 집단이다.

자기 선언 프리랜서의 직업을 임금근로자와 자영업자로 구분해 보면, 직업 순위 분포는 임금근로자와 자영업자 사이에 큰 차이가 없었다. 직업순위에서는 문리, 기술 및 예능강사, 자동차 운전원, 배달원, 돌봄 보건서비스 종사자, 가사 육아 도우미, 청소원 등이 공통적으로 나타나고 있어, 임금근로자인가 자영업자인가의 구분이 모호한 고용 회색지대의 특성을 보였다.

## V. 취업자 중 불안정 노동과 최하층 불안정 노동

노동패널조사 2018~2023년 자료를 통합하여(pooled data) 불안정 노동지표를 분석한 결과를 정리해 보면, 불안정 고용은 약간 증가했으나, 저소득 취업자와 제도 및 사회보장이 결여된 취업자는 감소한 것으로 나타났다(<표 2-7> 참조).

<표 2-7> 취업자의 불안정 노동지표의 요약(2018~2023)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	전체
A: 불안정 고용	37.3	37.6	36.9	37.8	38.3	38.4	37.7
B: 저임금(저 근로소득)	18.2	21.8	20.2	21.3	18.6	17.7	19.6
C: 제도 및 사회보장							
모두 결여	17.6	16.1	15.0	14.6	14.1	13.4	15.1
하나 이상 결여	65.9	63.8	61.8	62.7	60.6	60.5	62.5

주: B: 저임금(근로소득)은 무급가족종사자 제외임

자료: 한국노동연구원, 노동패널조사, 2018~2023년 원자료

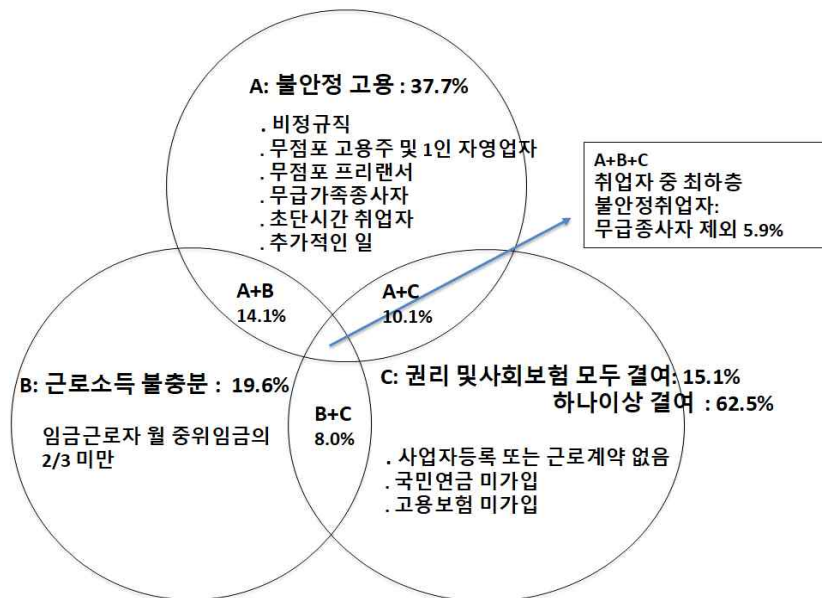
A: 고용지표에 해당하는 불안정 고용은 전체 취업자의 37.7%로, 분석 기간 내 37.3%에서 38.4%로 증가했다. 이는 비정규직 노동자, 초단시간 취업자, 무점포 1인 자영업자의 증가에서 기인한 것이다. 이와 달리 B. 저임금(저 근로소득)지표에 해당



하는 저소득 취업자의 비중은 전체 19.6%로, 분석 기간 내에 18.2%에서 높아졌다가 다시 17.7%까지 감소했다. 제도 및 사회보장 지표에서 국민연금, 고용보험, 서면 근로계약 또는 사업자 등록이 모두 결합된 취업자는 전체의 15.1%로 나타났으며, 분석 기간 내 17.6%에서 13.4%로 감소했다.

이상에서 살펴본 취업자의 불안정 노동지표 분석 결과를 벤다이어그램으로 정리하면 [그림 2-6]과 같다. A. 불안정 고용은 취업자의 37.7%, B. 저소득 비율은 취업자의 19.6%, C. 제도 및 사회보장 결합은 취업자의 15.1%로 나타났다. 모든 불안정 지표에 해당하는 ABC 집단은 취업자의 5.9%로 나타났다. 제도 및 사회보장 지표가 개선됨에 따라 노동시장의 최하층에 존재하는 제도 밖 취업자의 비중은 5.9%로 감소했다.

[그림 2-5] 불안정 취업자와 최하층 불안정 취업자의 비율(무급가족종사자 제외)



노동시장의 최하층에 존재하는 불안정 노동자(또는 불안정 취업자)는 정규직, 상용직, 고용주에서는 거의 나타나지 않았으나, 고용이 불안정한 계층일수록 높게 나타났다. 인적 속성별로는 여성, 청년층과 고령층, 저학력일수록 그 비중이 높아서 불안정 취업자는 전형적인 노동시장 취약계층의 모습을 보였다.

## VI. 정책적 시사점

이상에서는 임금노동자 자료와 비임금근로자를 포함한 전체 취업자 자료를 이용하여 불안정 노동의 규모와 추이를 살펴보았다. 임금노동자와 전체 취업자 분석결과를 비교해 보면, 대체로 큰 줄기의 흐름이 일치했다.

서론에서 제기한 첫 번째 질문은 불안정 노동자(또는 불안정 취업자)의 규모에 대한 것으로, 이를 위하여 불안정 고용지표, 저임금(낮은 근로소득) 지표, 제도 및 사회보장의 결여 지표에 해당하는 노동자(또는 취업자)의 비율을 분석했다.

임금노동자의 분석 결과에서는 2024년 8월 기준으로 볼 때 불안정 고용인 비정규직 노동자는 임금노동자의 38.2%, 저임금 노동자는 18.7%, 제도 및 사회보장이 모두 결여된 노동자는 4.4%로 나타났다. 노동패널조사 자료를 이용한 취업자 분석 결과에서는 2023년 기준으로 볼 때 불안정 고용은 취업자의 37.7%, 저임금(낮은 근로소득) 해당자는 취업자의 19.6%, 제도 및 사회보장이 모두 결여된 집단은 취업자의 15.1%로 나타났다. 모든 불안정 노동지표에 해당하는 노동시장 최하층 불안정 취업자(불안정 고용이면서 낮은 근로소득에 해당되고 사회보장 지표가 모두 결여된 집단)는 무급가족 종사자를 제외하고 취업자의 5.9%로 나타났다.

두 번째 질문은 불안정 노동지표 중에서 어떤 측면이 개선되거나 악화되고 있는가에 대한 것이다.

임금노동자 분석 결과에서는 고용 지표로 사용된 비정규직 비중은 분석 기간 내 악화되었고, 저임금 지표는 뚜렷한 개선이나 악화의 모습을 보이지 않았으며, 제도 및 사회보장 지표는 분석 기간 내 뚜렷한 개선의 경향을 보였다. 취업자 분석에서도 유사한 결과를 얻었다. 비정규직 고용의 증가, 초단시간 노동의 증가, 무점포 1인 자영업자와 프리랜서 및 플랫폼노동의 증가 등이 고용불안정 지표를 악화시킨 요인이다. 저임금(저 근로소득) 지표는 코로나 사태 전후에 비중이 높았으나 점진적으로 감소하는 모습을 보였다. 제도 및 사회보장 지표는 임금노동자 분석과 마찬가지로 취업자 분석에서도 뚜렷하게 개선되었다.

이상의 결과를 정리해 보면, 분석 기간인 지난 6~7년 동안 고용불안 지표는 약간 악화되었고, 저임금(저소득)지표의 개선은 불분명하며, 제도 및 사회보장 지표는 뚜렷하게 개선되었다는 것을 알 수 있다. 제도 및 사회보장 지표의 뚜렷한 개선에 따라 최하층 불안정 노동자의 비중도 분석 기간 내 감소 추세를 보여, 제도 및 사회보험 사각지대의 해소 정책이 불안정 노동을 개선할 수 있는 중요한 정책 수단임을 보여준다.

세 번째 질문은 임금노동자와 1인 자영업자 사이에 존재하는 고용 회색지대의 문제이다. 국세청의 인적용역 세금 신고자료는 몇 가지 문제가 있지만, 우리가 생각한 것 이상으로 플랫폼·프리랜서의 규모가 큰 것으로 나타났다. 동시에 프리랜서의 세금 신고에서 자영업자로 오 분류된 임금노동자들이 상당한 부분 존재한다는 것이다. 세금 신고에서 오분류 문제(가짜 3.3. 가짜 자영업자)는 법원에서 가릴 문제도 있겠으나, 대부분은 국세청과 고용노동부, 4대 보험 공단의 모니터링을 통해서 교정될 수 있는 문제의 영역이다.

2025년 10월 23일부터 근로기준법 102조의 2항(자료 제공의 요청)이 시행됨에 따라 정부는 국세청, 세무서, 지자체 등에 자료 제공을 요청할 권한이 부여되어 근로 감독을 시행할 것으로 보인다. 그간의 3.3 가짜 자영업의 편법이 관행화되어 있

는 상황을 고려하면, 4대 보험 납입과 퇴직금을 비롯하여 미지급 임금 지급 등의 부담에 따른 과도적인 논란도 넘어야 할 큰 산이다.

고용 회색지대를 축소하기 위해서는 무엇보다도 신뢰할 만한 데이터의 구축이 필요하다. 실시간 소득 파악과 오 분류 모니터링을 통한 행정자료의 구축이 필수적이다. ILO의 종사상 지위 변경에 따른 통계청의 조사 결과도 공표되어야 한다. 특히 ‘1인 자영업자와 플랫폼 프리랜서 노동자의 사회보장 수혜 및 이동성을 강화하기 위해서는 공식적으로 신뢰할 수 있는 단위에서 직업 경력 데이터를 구축하고 관리할 수 있는 체계가 필요하다. 플랫폼노동자나 프리랜서들은 생활비나 긴급자금이 필요할 때 신용 및 서류 증빙 등의 문제에서 금융기관의 문턱을 넘기 어려움을 호소하고 있다. 이들에게 서민금융 접근성을 높이는 방안을 마련하기 위한 금융 관련 단체들의 사회적 역할이 요구된다.

네 번째 질문은 불안정 노동의 분석 결과가 노동정책을 포함하여 사회정책에 주는 시사점에 대한 것이다. 이상의 분석이 주는 정책과제는 노동시장 불평등을 완화하기 위해서는 비정규직 대책이 여전히 중요하지만, 비정규직 사유 제한 정책만으로는 뚜렷한 한계를 갖는다는 것이다. 고용 기간, 고용계약 형태의 문제도 중요하지만, 그 외에도 근로시간, 근로조건, 사회보장과 법적 보호 등 다면적 측면에서의 정책과제가 필요하다는 것을 보여준다. 불안정 노동지표를 고용, 임금(근로소득), 제도 및 사회보장의 다양한 부문으로 분석하는 이유는 고용, 임금(근로소득), 제도 및 사회보장 중에서 단일한 정책이 아니라 세 가지 부문과 관련된 통합적인 정책이 패키지 형태로 수행되어야 함을 말해준다. 통합적인 정책에서는 비정규직 차별 해소와 가짜 자영업자 오 분류 방지, 최저임금과 사회적 임금의 관계 설정, 동일가치노동 동일 임금의 원칙 확립, 4인 이하 노동자에 대한 법적 보호, 사회보험 사각지대의 해소 등이 통합적으로 수행되어야 한다.

## 제5장 ■ 특수고용과 플랫폼노동 불평등 분석

### I. 문제 제기

제5장에서는 국가가 제공하는 통계, 관련 언론 기사, 당사자 설문조사 등의 자료를 바탕으로 특수고용과 플랫폼노동의 실태와 요구를 살펴보고 이들과 관련된 경제·사회적 추세와 조건을 분석하고 그로부터 정책적 시사점을 도출했다.

### II. 특수고용과 플랫폼노동 규모와 실태

통계청의 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』 자료와 한국고용정보원의 『플랫폼종사자 근무실태와 정책 과제』 자료 등에 기초하여 특고·플랫폼의 규모와 실태를 파악한 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 최근 기존 고용 분류와 노동법제도에 제대로 포착되지 않는 플랫폼종사자가 늘어나면 주요 불안정 고용형태로 자리를 잡은 것으로 파악된다. 2023년 기준 전체 취업자 중에서 광의의 플랫폼종사자는 10.6%가량이고, 협의의 플랫폼종사자는 3.1%다. 경제활동인구 통계상의 분류와 비교하면, 광의의 플랫폼종사자 비중은 전체 비전형근로자보다 3.8%포인트 많고, 협의의 플랫폼종사자는 특수고용노동자보다 2.1%가량 많다.

둘째, 특수고용노동자와 협의의 플랫폼종사자 특성을 서로 비교하면, 전자는 여성(62.0%)과 고졸 이하 학력자(55.3)의 비중이 상대적으로 높으나, 후자는 남성(70.4%)과 대졸 이상 학력자(72.3%)가 상대적으로 높게 나타난다는 점이 확인된다. 한편, 산업과 직업 분포를 보면, 특수고용노동자는 금융·보험업(41.8%)과 판매직(55.9%)의 비중이 가장 높고, 협의의 플랫폼종사자는 운송·배달 직종(54.9%)에서 가장 많이 일하고 있다.

셋째, 특수고용노동자와 플랫폼노동자는 임금근로자보다 저임금 계층일 가능성이 높다. 2023년 기준 특수고용노동자와 주업형 플랫폼종사자의 시간당임금을 같은 시기 임금근로자의 시간당임금과 비교하면 각각 88.7%와 80.4% 수준에 불과했다. 2023년 기준 두 불안정 고용형태의 주당 노동시간은 38.5시간과 36.3시간으로 38.5시간인 임금근로자와 큰 차이가 나지 않았다.

넷째, 사회안전망 측면에서 취약성도 여전하다. 2023년 기준 특수고용노동자의 국민연금 직장 가입률과 노동조합 가입률은 각각 11.4%와 2.0이다. 같은 시기 각각 74.4%와 12.2%인 임금근로자에 크게 못 미친다. 다만 특수고용노동자의 고용보험 가입률은 2020년대 들어 제도개선으로 크게 개선되어, 2023년 77.9%로 71.3%인 임금근로자보다 높아졌다. 반면 협의의 플랫폼종사자 고용보험 가입률은 같은 시기 23.6%로 여전히 매우 낮은 수준을 유지하고 있는 걸로 보인다. 플랫폼종사자의 국민연금 가입률이나 노조 가입률에 관한 정보는 현재 없다.

이상의 검토 결과에 근거했을 때, 특수고용노동자와 플랫폼종사자는 인구학적 특성이나 주된 종사 영역에서는 뚜렷하게 구분된다. 하지만 낮은 노동소득과 사회보험 가입률, 취약한 자기 조직화 등 열악한 노동조건에 놓인 공통점을 가진 걸로 보인다. 특수고용노동자와 플랫폼종사자를 ‘자기 선택’의 강화라는 틀에서만 볼 게 아니라, 노동시장 내 불평등 구조를 구성하며 법제도 보호의 사각지대 놓은 사회적 존재로서 인식할 필요가 있다.

### III. 특수고용과 플랫폼노동 담론분석 결과

한국언론재단에서 운영하는 <빅카인즈(BIGKinds)>에서 2000년부터 2024년까지 특수고용과 플랫폼노동 관련 기사의 연도별 빈도와 그 연관어가 어떻게 변화하였는지 살펴본 결과는 다음과 같다.

첫째, 비전형 고용형태에 관한 사회적 담론이 특수고용에만 초점을 두던 데서 플랫폼노동을 포괄하는 방향으로 변화하고 있다. 이를테면 2016년까지는 플랫폼노동은 사실상 언론의 관심을 전혀 받지 못했다. 플랫폼노동은 2017년부터 특수고용과 함께 다뤄지는 이슈로 사회적 담론장에 등장했고, 2020년의 정점을 지나면서 특수고용과 분리된 실체로 다뤄지는 경향이 강해지고 있다. 요컨대 플랫폼경제가 확산하면서 그 부문에서 일하는 노동자에 관한 사회적 관심이 커지기 시작했고, 여기에는 특히 2020년 특고·플랫폼 담론의 폭발적인 분출이 기점이 됐다고 볼 수 있다.

둘째, 특수고용, 플랫폼노동 등 비전형 노동자가 노동시장에서 겪는 어려움에 관한 인식이 ‘차별’에만 초점을 두던 데서 ‘불평등’까지 포함하는 방향으로 심화 및 전환하고 있다. 이를테면 특고·플랫폼 불평등 기사는 2017년 이후가 돼서야 실질적으로 나타났다. 2017년 이후에도 특고·플랫폼 불평등 기사 빈도가 특고·플랫폼 차별 기사 빈도보다 훨씬 적었으나 2020년에는 일시적이지만 역전이 이루어졌다. ‘차별’이 개인적·규범적 관심에 기초한 접근을 반영하는 경우가 많고, ‘불평등’은 구조적·정책적인 차원에 초점을 두는 경우가 많다는 점을 고려하면, 이러한 변화는 한국의 사회적 주체들이 특고·플랫폼의 문제를 개별적 권리 침해를 넘어, 사회 전체 양극화나 불안정화와 관련된 것으로 인식하기 시작했음을 보여준다.

셋째, 플랫폼노동은 등장하면서부터 문제를 겪는 실체로 인식되는 경향이 존재한 걸로 보인다. 이를테면 언론 기사에서 플랫폼노동을 다루기 시작한 이래, 특고·플랫

품 관련 ‘일반’ 기사에서 플랫폼노동 기사의 비중은 10.7%였는데, 특고·플랫폼의 ‘차별’과 ‘불평등’ 기사 중에서는 각각 19.3%와 18.2%였다. 즉, 최소한 언론 보도에서는 플랫폼노동에 대해서 차별이나 불평등의 프레임으로 바라보는 경향이 상대적으로 활성화돼 있다고 할 수 있다. 요컨대 언론 기사는 2017년 이후 그리고 2020년을 기점으로 하여, 비전형 고용형태 관련해서 특수고용 이슈뿐만 아니라 플랫폼노동 이슈까지 다루기 시작했으며, 차별의 관점뿐만 아니라 불평등의 관점도 포함해서 바라보는 경향이 활성화되었다고 할 수 있다.

넷째, 특고·플랫폼의 문제를 차별뿐만 아니라 불평등의 시각에서 바라보는 경향은 2020년 코로나19 팬데믹을 맞아 증폭됐다. 특고·플랫폼 문제를 ‘노동시장 주변부 일부 직종에 대한 부당한 법적 권리 차별’ 문제에서, ‘사회적으로 필요한 업무를 담당하는 새로운 노동계층에 대한 불합리하고 불평등한 처우’까지 포함하는 방향으로 담론이 심화됐다. 그러면서 산재보험과 고용보험 적용 확대, 격차 해소를 위한 각종 정책서비스 지원 등이 활성화되는 흐름이 형성됐다. 그러나 2024년에는 이러한 흐름에 반동이 형성됐다. 정권이 바뀌면서 특고·플랫폼에 대한 노동기본권이나 법정최저임금 적용 의제를 중단시켰다. 이러한 조건에서 특고·플랫폼 노동 담론의 구체성과 역동성도 약화되는 경향을 보였다. 요컨대 특수고용노동자나 플랫폼노동자의 상황을 불평등으로 바라보는 인식하는 경향이 과거보다는 강해졌지만, 문제 해결을 위해 지금보다 한 단계 더 나아가는 구체적 방향에 대한 사회적 합의는 충분하지 않은 상황으로 볼 수 있다.

#### IV. 설문조사를 통해 본 플랫폼 노동자의 실태와 의식

플랫폼종사자 208명이 참여한 온라인 설문조사 결과를 분석한 결과를, 상대적으로 특수고용과 유사한 방식으로 일하는 오프라인 종사자와 프리랜서에 가까운 방식으로 일하는 오프라인 종사자로 구분하여 분석했다. 설문조사에서는 이들의 노동실



태와 정치사회 의식이 다음과 같이 확인됐다.

먼저, 설문조사 결과는 플랫폼종사자들이 표면적으로는 자율성을 누리지만, 그 이면에는 불안정성과 취약한 경제적 지위가 자리하고 있음을 드러낸다. 온라인 작업자이건 오프라인 작업자이건, 절반이 훨씬 넘는 응답자가, 본인이 근무시간을 결정할 수 있고 바꿀 수 있다고 인식하고 있으며, 노동시간의 자율성에 대해서 상대적으로 높은 만족도를 나타냈다. 그런 한편으로, 일에 대한 안정성, 수입 또는 소득 수준에 대한 만족도는 상대적으로 낮았으며 본인이 플랫폼종사자라는 이유로 차별받고 있다고 인식하는 경향이 상대적으로 강했다. 또한 계약 관계에서 일방적 기간 연장, 부당한 내용 변경, 일방적 해지 등의 부당한 대우를 경험한 비율은 20~50% 가량이나 됐다. 노동 과정에서 폭언을 경험한 비율은 15%가량이었다. 한편, 설문조사에 응한 온라인 작업자들은 대여섯 명 중 한 명이 저작권 침해를 경험했다고 답했고, 성희롱을 경험한 비율도 비교적 높았다.

다음으로, 설문에 응한 플랫폼종사자들의 제기한 정책 요구는 이러한 노동실태를 반영하고 있었다. 설문조사에 응한 플랫폼종사자들은, 온라인 작업자와 오프라인 작업자 간 정도 차이가 있긴 하지만, 공통으로 ‘공정한 계약 및 플랫폼업체 투명경영 환경 조성’, ‘소득 안정성 및 최저수입 보장’, ‘사회복지와 사회안전망 적용 강화’ 등이 자신들의 노동조건 개선과 사회경제적 지위 향상을 위해 중요하다고 인식했다. 그런 한편으로, 정책과제 중요성을 2순위까지 포괄하면 ‘개인적으로 고충을 상담할 수 있는 창구 마련’에 대한 요구가 매우 높아진다는 점도 두드러진다. 그런 한편, 이러한 개선과제 실현을 위해 참여할 의사는 상대적 낮았다. 특히 온라인 작업자들이 더 낮았다. ‘사회복지 확대를 위해 세금을 추가 납부 의사 있음’과 ‘이해대변단체 가입 의사 있음’ 항목에 대해서 있다는 응답이 온라인 작업자는 15.8%와 15.8%이고, 오프라인 작업자는 38.2%와 53.9%이다. 또한 온라인 작업자는 이해대변단체에 가입하지 않는 이유로 5명 중 4명가량이 ‘특별한 이유 없음’이라고 답했다. 요컨대 온라인 작업자들은 ‘정책 요구의 제기와 제도적 보호 강화’ 메커니즘에 대한 인식이 상대적으로 약하거나 불신이 강한 걸로 추측된다.

마지막으로, 설문에 응한 플랫폼종사자들의 우리 사회의 구조가 다양한 측면에서 불평등하다는 데에 동의 정도가 높았다. 설문에 응한 온라인 작업자와 오프라인 작업자 모두 자산 불평등, 금융 불평등, 노동시장 불평등이 매우 심각하다고 여기고 있었다. 그런 한편으로, 온라인 작업자는 디지털 정보 불평등에 상대적으로 민감하고, 오프라인 작업자는 소득 불평등에 상대적으로 민감한 차이를 보였다. 건강 불평등과 교육 기회 불평등의 심각성에 대한 동의 정도는 두 집단 모두 상대적으로 낮다. 이런 맥락은 자신의 미래 경제 상황 전망에도 연결돼 있었다. 즉, 오프라인 작업자들은 소득 불평등에 대해서 더 깊은 좌절감을 느끼고 있는 걸로 보인다. 이를테면 두 집단 모두 ‘현재 소득과 자산 수준에 만족도’가 보통 이하이지만, 오프라인 작업자 집단이 만족도가 훨씬 낮다. 또한 본인이 들이는 노력 대비 소득의 적정성에 대한 평가도 상대적으로 낮고, 자신의 경제적 지위가 상승할 가능성에 대해서도 상대적으로 더 비관적이었다.

## V. 정책적 시사점

지금까지 제시한 분석 결과를 종합하고 그로부터 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 국가통계를 통해 살펴보면, 특수고용과 플랫폼노동은 인구학적 속성이 구분되지만, 공통으로 열악한 노동조건을 적용받고 있고 법제도 보호의 사각지대에 놓인 불안정 노동자로서 규정할 수 있다. 우선 두 집단은 구성이 다르다. 2023년 기준 특수고용 중에는 여성(62.0%)과 고졸 이하 학력자(55.3%) 등이 상대적으로 많지만, 협의의 플랫폼노동 중에는 남성(70.4%)과 대졸 이상 학력자(72.3%)가 상대적으로 많다. 또한 종사 영역을 보면 특수고용은 금융·보험업(41.8%)과 판매직(55.9%)의 비중이 높고, 협의의 플랫폼종사자는 운송·배달 직종(54.9%)이 가장 많다. 그런 한편, 이들은 공통으로 열악한 노동조건과 법제도 보호로부터 배제를 경험하고 있다. 2023년 기준 특수고용노동자와 주업형 플랫폼종사자의 시간당임금은 각

각 임금근로자의 88.7%와 80.4% 수준이다. 국민연금 직장 가입률과 노조 가입률도 매우 낮다. 다만, 고용보험과 산재보험 적용은 2020년대 들어 정책 개입을 통해 크게 개선됐다. 예컨대 2023년 기준 고용보험 가입률은 특수고용은 77.9%, 협의의 플랫폼종사자는 48.2%(플랫폼을 통한 가입률은 23.6%)다.

한편, 2020년대 들어 플랫폼종사자가 비전형·불안정 고용형태로서 실체를 명확하게 확립했다는 점도 부연할 필요가 있다. 2023년 기준 전체 취업자 수와 비교해 광의의 플랫폼종사자 수는 약 10.6%이고, 협의의 플랫폼종사자 수는 약 3.1%다. 광의의 플랫폼종사자 비중은 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사에서 비전형근로자 수를 취업자 수와 대비한 것보다 3.8%포인트 많다. 마찬가지로 협의의 플랫폼종사자의 취업자 대비 비중은 특수고용노동자보다 2.1%가량 많다.

둘째, 빅카인즈를 통해서 한국의 담론장에서 특수고용과 플랫폼노동을 다루는 방식을 살펴본 결과, ‘문제적 고용형태’로서 특수고용과 플랫폼을 바라보는 틀의 초점이 2020년 이후 기존의 ‘차별’에 ‘불평등’이 추가되는 방향으로 전환되었음을 확인했다. 2000년 이후 언론에서 특고·플랫폼을 다룬 기사들은 화물연대 파업, 비정규직법 제·개정, 대통령선거 등의 정치사회적 맥락이 형성됐을 때 정점을 기록하며 서서히 많아지다가 2020년 코로나19 팬데믹 상황에서 폭발적으로 증가했다. 또한 2020년을 기점으로 그 내용이 기존에는 ‘차별’에만 초점을 두던 데서 ‘불평등’까지 포함하는 방향으로 다층화했다. 이 시기 기사들에서 나타나는 주요 연관어를 살펴보면, 우리 사회에서 특고·플랫폼 문제 담론이 ‘노동시장 주변부 일부 직종에 대한 부당한 법적 권리 차별’에만 초점을 두던 데서, ‘사회적으로 필요한 업무를 담당하는 새로운 노동계층에 대한 불합리하고 불평등한 처우’까지 포함하는 방향으로 심화했다고 해석할 수 있다. 이러한 프레임의 다층화는 실질적인 보호를 강화하는 정책 개입 활성화와 함께 이루어졌다. 그런 한편으로, 2022년 집권한 윤석열 정부에서는 다시 전환이 이뤄졌다. 윤석열 정부에서 특고·플랫폼 보호를 위한 제도 확장 추세를 중단시키면서 관련 담론도 구체성과 역동성이 약화된 상황이다.

한편, 플랫폼노동은 언론에 처음 등장할 때부터 문제적 고용형태로 인식되는 경향이 있었다. 이를테면 특수고용이나 플랫폼노동 관련 키워드로 기사들을 검색했을 때, 전체 빈도 중에서 플랫폼노동 관련 기사 빈도가 차지하는 비중은 10.7%였다. 그런데 같은 키워드에다가 ‘차별’과 ‘불평등’을 추가하여 검색했을 때는 ‘특수고용이나 플랫폼노동 차별’ 기사 중에서 ‘플랫폼노동 차별’이 차지하는 비중은 19.3%, 같은 방식으로 불평등 기사를 검토하면 ‘플랫폼노동 불평등’이 차지하는 비중은 18.2%였다. 이를테면 플랫폼의 경우 일반적인 기사보다 차별과 불평등을 다룬 기사가 상대적으로 많았다고 볼 수 있다.

셋째, 플랫폼종사자에 대한 설문조사를 분석한 결과, 온라인 작업자이건 오프라인 작업자이건, 플랫폼종사자들이 표면적으로는 자율성을 누리지만, 그 이면에는 불안정성과 취약한 경제적 지위가 자리하고 있음을 확인했다. 설문조사 응답자들 다수는 본인이 근무시간을 결정할 수 있고 바꿀 수 있다고 인식하고 있으며 이에 대한 만족도가 상대적으로 높은 걸로 보인다. 그런 한편으로, 일에 대한 안정성, 수입 또는 소득 수준에 대한 만족도가 낮고, 플랫폼종사자라는 이유로 차별받고 있다고 인식했다. 또한, 설문에 응한 이들이 계약 관계에서 일방적 기간 연장, 부당한 내용 변경, 일방적 해지 등의 부당한 대우를 경험한 비율은 20~50%가량이나 됐다. 설문조사에 응한 이들이 요구하는 정책 개선 과제는 이러한 노동실태를 반영했다. 이들은 공통으로 ‘공정한 계약 및 플랫폼업체 투명경영 환경 조성’, ‘소득 안정성 및 최저수입 보장’, ‘사회복지와 사회안전망 적용 강화’ 등이 자신들의 노동조건 개선과 사회경제적 지위 향상을 위해 중요하다고 인식했다. 또한, ‘개인적으로 고충을 상담할 수 있는 창구 마련’ 요구도 매우 포괄적으로 존재했다.



이상의 내용을 종합하면, 특수고용노동자와 플랫폼노동자는, 스스로 어떻게 인식하건, 긍정적인 자기 전망에 기초하여 자율적으로 일하는 개인사업자의 모습보다는 공식화되지 않았고 표면적으로 잘 드러나지 않는 사용자의 통제를 받는 종속적 노동자에 더 가깝다고 볼 수 있다. 요컨대 기존의 노동법제도 혹은 그에 버금가는 새로운 법제도를 통해서 정책적으로 보호해야 할 필요가 있다. 그 방향은 사업주나

소비자와 계약 관계에서 대응한 지위와 협상권이 보장되도록 하고, 일을 했을 때 기본적인 생활을 할 수 있는 소득이 보장되도록 하며, 일과 삶에서 겪을 수 있는 리스크로부터 보호해주는 제도적 안전망이 촘촘하게 적용되도록 하는 것이다. 그런 한편으로, 이러한 방향으로 정책 과정이 작동하기 위해서는 스스로를 대변하는 활동이 활성화될 필요가 있다. 이를테면 특수고용노동자와 플랫폼노동자가 노조를 건설하여 노동기본권을 행사하거나, 그에 준하는 이해대변단체를 조직할 수 있도록 지원하는 것도 정책 과제로서 포함되어야 한다.

## 제6장 ■ 노동시장 불평등 개선을 위한 정책 방향과 과제

이 장에서는 2000년대 이후 노동시장 불평등 개선을 위한 노사정 논의를 되돌아보고, 종사자와 전문가의 평가 및 제언을 바탕으로 노동시장 불평등 해소를 위한 정책 방향과 과제 제시를 목적으로 하였다. 내부·외부 노동시장 간 이동 문턱을 낮추고, 임금·노동조건 격차를 축소할 때 노동시장 불평등도 완화될 수 있다는 관점으로 접근하였다.

[그림 2-10] 노동시장 불평등 해소 방안 유형

		내/외부 노동시장 이동 문턱	
		높음	낮음
내/외부 노동시장 임금 및 근로조건 격차	증가	현재의 이중노동시장	내부노동시장 고용보호제도(EPL) 완화 우선 시행 
	완화	내·외부노동시장 임금·근로조건 격차 완화 우선 시행 	미래의 통합적 노동시장

자료: 임상훈 외(2020), ‘노동시장 이중구조 해소를 위한 정책과제’

우리 사회에서 불평등 해소를 위해 활용한 노동시장 개혁 방식은 주로 사회적 대화를 추진하는 것이다. 노동시장 개혁을 위한 사회적 대화는 1998년, 2006년, 2015

년에 시도되고, 합의점이 마련되었다. 내부노동시장 고용 보호 제도(EPL)를 완화하거나 강화하는 방향으로 정리되었다. 1998년 경제위기 극복을 위한 사회적 대화를 통한 고용보호규제 입법은 어떠한 변화를 가져왔을까? 근로기준법 개정 이후 집단해고 시행에 노동조합은 강하게 저항하였고, 기업들은 집단해고를 법적 절차대로 강행하지는 못하였다. 한편으로 명예퇴직이 한국형 집단해고의 유형으로 자리 잡았다. 또 다른 한편으로 비정규직이 급격하게 증가하면서 노동시장 불평등 구조가 만들어졌다. 기업별 노동조합은 일정 비율의 사내하청 또는 비정규직을 용인하였다. 이에 따라 기업은 정규직 중심의 인력관리전략을 외부 유연성을 확대하는 방향으로 변경하였다. 김대중 정부는 내부노동시장의 고용경직성을 완화와 고용의 양적 증가에만 정책적 노력을 집중했을 뿐 확산하는 비정규직을 지원할 노동시장 인프라 투자는 시행하지 못하였다.

2006년 사회적 대화를 통한 비정규직의 재규제화는 어떠한 변화를 가져왔을까. 비정규직이 확산되고 노동시장 양극화가 심화되자 노무현 정부는 관련 대책을 시행하였다. 공공부문 비정규직의 정규직화가 추진됐다. 공공부문의 2년 이상 상시직속 업무 종사자는 정규직으로 전환한다는 원칙을 세우고 기간제 노동자를 본사의 무기계약직으로 전환했다. 기간제와 파견의 계약 기간을 2년으로 설정하고, 동일직무 정규직과의 차별금지를 골자로 한 비정규직 보호법이 제정됐다. 정부의 적극적인 비정규직 줄이기 정책과 비정규직 보호법은 효과가 있었다. 2007~2008년 기간제 고용의 비중이 감소하고 눈에 띄는 차별도 줄었다. 그렇다고 노동시장 이중구조가 해소되는 방향으로 전환되는 계기는 제공하지 못하였다.

기업은 2년 기간 제한을 회피하기 위해 근로기준법상의 고용계약 대신 민법상의 도급계약을 활용하였다. 간접고용을 대폭 확대하는 한편 노동자성이 모호한 특수형태근로종사자(특수고용직)를 활용하기 시작했다. 비정규직으로 분류되지 않는 외주하도급 노동자나 자영업자와 유사한 특수고용직의 비중이 늘었다. 이른바 비정규직 기간제한에 따른 간접고용이 늘어나는 풍선효과가 발생하였다. 동일직무의 비정규직 차별시정도 차별 판정의 범위가 사업장에 한정돼 있어 동일직무와의 차별을 증

명하기가 쉽지 않았다. 기업에서 연공과 근속의 차이로 인한 격차를 차별로 볼 수는 없기 때문에 비정규직에 대한 차별 판정 사례는 연간 30~40건에 불과할 정도였다.

2015년에는 노동시장 이중구조 해소를 위해 내·외부 노동시장 고용 보호 제도를 동시에 완화하는 사회적 합의가 마련되었지만, 의회 입법과정에서 노동계의 반발로 합의문 자체가 폐기되었다. 이처럼 한국적 맥락에서는 사회적 대화와 연계해 의회 입법을 통해 노동시장 개혁이 추진되었으며, 주로 정부가 주도해 왔다. 그럼에도 노동시장 간 격차는 오히려 더욱 벌어졌다. 내·외부 노동시장에서의 노사관계 격차마저 확대되고 노동이동이 줄면서 더욱 이질화되었다. 특히 2020년 코로나 19 감염병 확산 이후 사업체 규모 간 임금 격차가 더욱 확대된 양상이다. 사업체 규모별 임금 격차 비율에 비해 법정 복지비용 격차 비율은 2003년 이후 사회보험 가입률이 높아져 다소 줄어들기도 하였지만, 코로나19 확산 이후 더욱 확대되었다.

이 연구에서는 노동시장 불평등 개선과제에 관한 논의를 바탕으로 종사자의 불평등 개선과제 인식 및 수요에 관한 기초 및 교차분석을 실시하였다. 조사 결과를 요약하면 다음과 같다. 유효 응답자(2,834명)의 79.6%는 우리나라 노동시장이 불평등한 것으로 인지하였다. 남성에 비해 여성이 노동시장 불평등 인식률이 더 높았다. 20·30대에 비해 40·50·60·70대의 긍정 응답률이 더 높아 세대 간 차이점을 드러냈다. 고졸, 전문대졸 등 상대적으로 학력이 낮을수록 노동시장 불평등 존재 여부에 대해 긍정 응답률이 낮은 반면 고졸, 전문대졸 등 상대적으로 학력이 높을수록 응답률이 높았다. 무급가족종사자, 프리랜서종사자, 플랫폼종사자에 비해 파견용역직, 특수고용직, 1인 자영업자가 더 많이 응답하여 차이점을 드러냈다. 5~9인, 10~29인, 500~999인, 1000인 이상 사업체에 비해 1~4인, 30~99인, 100~299인 사업체 소속 노동자의 응답률이 더 높았다.

유효 응답자(2,257명)의 34.6%는 ‘전반적인 일자리 부족과 낮은 고용률’을 노동시장 불평등 원인의 1순위로 꼽았다. 그 다음은 대·중소기업 간 기업규모에 따른



임금 및 노동격차, 사내하청·용역·파견, 단시간 고용 등 기업의 비정규직 남용 등의 순이었다. 반면 1~3순위 응답을 종합하면 대·중소기업 간 기업규모에 따른 임금 및 노동격차가 가장 많이 응답되었으며, 그 다음은 정·비정규직 간 고용형태에 따른 임금 및 노동조건 격차, 전반적인 일자리 부족과 낮은 고용률의 순이었다.

그렇다면 노동시장 불평등 해소 정책에 관한 동의 정도는 어느 정도일까. 60% 이상의 긍정 답변률을 나타낸 정책과제는 다음과 같다. 비정규직 사용사유 규정, 파견 및 용역업체의 중간착취 근절 법·제도 도입(69.9%), 5인 미만 사업장 연차휴가·육아휴직·야간근로 할증임금 등 근로기준법 적용(61.4%), 정규직 고용 유연화와 비정규직 고용제한 완화(64.0%)가 포함되었다. 또한 공공기관에서 시행하는 ‘임금 공시’를 민간기업에 적용(61.1%), 연공급에서 직무급으로의 임금제도 개편(61.1%), 동일가치 노동 동일임금 지급(65.9%), 플랫폼 및 프리랜서 등 노동 취약계층에게 산업안전보건법 확대 적용(63.4%)도 높은 응답률을 보였다. 반면 다음의 정책과제들은 50%대 긍정 응답률을 나타냈다. 노동조합이 없는 동일 유사기업까지 산업·업종·지역 단체협약 확대 적용(50.7%), 비정규직 및 특수고용, 플랫폼·프리랜서 등에 대한 직업훈련 지원 확대(57.4%), 특수고용, 플랫폼·프리랜서 등에게 4대 사회보험을 확대 적용(57.2%) 등이다.

노동시장 불평등 해소 대책의 선호도와 우선순위를 살펴보자. 단순 빈도분석을 해보니 유효 응답자(2,257명)의 23.3%는 ‘5인 미만 사업장에 근로기준법 적용’을 노동시장 불평등 해소대책 1순위로 꼽았다. 그 다음은 비정규직 기능등급·경력·근속 등 경력인증기구 설치 및 현대화(16.4%), 동일가치노동 동일임금 법제화(15.1%) 등의 순이었다. 반면 1~3순위 종합을 보면 비정규직 기능등급·경력·근속 등 경력인증기구 설치 및 현대화(52.0%)를 가장 많이 응답하였으며, 그 다음은 비정규직·특수고용직·프리랜서 직무능력 향상 기회 확대(44.1%), 전국민고용보험제 확대 등 고용안전망 확충(38.4%)의 순이었다.

성·연령의 경우 노동시장 불평등 해소 대책의 선호도와 우선순위가 유사하였지

만, 학력별로 살펴보니 차이점이 나타났다. 중졸이하·고졸·전문대졸·대졸 응답자는 5인 미만 사업장에 근로기준법 적용을, 대학원석사졸은 전국민고용보험제 확대 등 고용안전망 확충을, 대학원박사졸은 비정규직 기능등급·경력·근속 등 경력인증기구 설치 및 현대화를 노동시장 불평등 해소대책의 1순위로 응답하였다. 고용상태별로 보더라도 차이점이 보인다. 정규직·계약직·임시직·파견용역직·일용직·무급가족종사자·프리랜서·특수고용직은 ‘5인 미만 사업장에 근로기준법 적용’을, 1인 자영업자와 플랫폼종사자는 동일가치노동 동일임금 법제화를 1순위로 꼽으면서 차이점을 드러냈다. 사업체 규모별로 보면 1~4인, 5~9인, 10~29인, 30~99인, 100~299인은 5인 미만 사업체 응답자는 근로기준법 적용을, 300인~499인은 비정규직·특수고용직·프리랜서 직무능력 향상 기회 확대를, 500~999인은 비정규직 기능등급·경력·근속 등 경력인증기구 설치 및 현대화를 1순위로 응답하면서 다른 시각을 드러냈다. 노조가입별로 보면 민주노총과 미가입 응답자는 5인 이하 사업장에 근로기준법 적용을, 한국노총은 비정규직·특수고용직·프리랜서 직무능력 향상 기회 확대를, 상급단체 없는 응답자는 비정규직 기능등급·경력·근속 등 경력인증기구 설치 및 현대화를 노동시장 불평등 해소대책 1순위로 응답하였다.

요약하면 단순 빈도분석에 따르면 노동시장 불평등 원인에 대해 ‘전반적인 일자리 부족과 낮은 고용률’의 응답률이 높았지만, 이를 성·연령·학력·고용상태·사업체 규모·노조가입별로 교차분석하면 차이점이 나타났다. 전반적인 일자리 부족과 낮은 고용률 이외에 대·중소기업 간 기업규모에 따른 임금 및 노동조건 격차, 정·비정규직 간 고용형태에 따른 임금 및 노동조건 격차도 높은 응답률을 보인 것이다. 한편 노동시장 불평등 해소대책도 성·연령 변수를 적용하면 1순위의 응답이 일치하지만, 학력·고용상태·사업체 규모·노조가입 변수를 적용할 경우 1순위의 응답의 차이점이 발견되었다. 이러한 조사 결과는 노동시장 불평등 해소대책을 실행하는데 시사점을 제시한다. 즉 노동시장 불평등 해소 대책의 1순위로 응답된 과제(5인 이하 사업장 근로기준법 적용)에 초점을 맞추되, 학력·사업체 규모·고용상태·노조가입 등 집단별로 맞춤형 과제를 정책 조합할 필요성이 제기되었다.

이 연구는 노동시장 불평등의 원인과 극복 과제에 대해 전문가를 대상으로 정책 조사도 병행하였다. 전문가들은 ‘대·중소기업 간 기업규모에 따른 임금 및 노동조건 격차’를 노동시장 불평등의 원인으로 지목하였다. 그렇다면 노동시장 불평등을 극복하기 위한 정책 방향은 어떻게 설정해야 할까. ‘초기업 단체교섭, 단체협약 효력 확장 제도를 시행하는 한편 직종 중심의 직무급 임금체계 도입 및 노동시간 제도 개편’이 다수 의견으로 집계되었다. 그 다음은 비정규직 기능 등급·경력·근속 등 경력 인증 기구 설치 및 현대화를 통한 숙련 체계 재정비도 개혁 방향으로 선정되었다. 대신, 내부 노동시장의 정규직 고용 보호 제도(EPL)를 완화하는 개혁 방향에 관한 전문가들의 응답률은 상대적으로 낮았다. 전문가들은 다음과 같이 노동시장 불평등 해소를 위한 개혁 방향을 선별한 기준과 이유를 제시하였다.

첫째, 우리나라 노동시장의 근간이 내부노동시장에서 비롯되었기 때문에 정규직 보호제도를 완화하기보다는 저임금 노동자와 비정규직 노동자 보호를 강화함으로써 그 격차를 축소해 나가야 한다는 의견이다. 고용보호제도 완화는 사회안전망의 획기적인 강화가 없으면 오히려 전체적인 노동권의 퇴락으로 이어질 가능성이 크기 때문에 2차 노동시장에서 사회적 직무급을 도입하고 업종 또는 직종 중심의 단체교섭 메커니즘을 형성시키는 방향을 설정해야 한다. 특히 노조 형태는 기업별 노조에서 산별노조로 변화·발전하였지만, 교섭구조는 불평등·양극화 극복을 위한 산별교섭체계가 마련되지 못한 채 기업별 교섭구조가 온존되어왔기 때문에 이를 뛰어넘어 산별 교섭구조 정착, 단체협약의 효력을 산업·업종·지역 단위로 확장하는 제도 시행이 필요하다. 이에 따라 노동자가 어느 사업장에 속해 있든 업무와 성과를 기준으로 평가받고 예측 가능한 임금을 보장받을 수 있도록 해야 한다. 현행 노조법에 명시한 정부 및 지자체의 초기업 단위 교섭 촉진 의무 활동을 실질적으로 구체화하도록 해야 한다. 남녀고용평등법 8조의 동일가치노동 동일임금원칙, ILO 전문가위원회 권고에 따라 사업 또는 사업장 수준이 아니라 초기업 수준에서 동일가치노동 동일임금지급 원칙이 관철되도록 법조항 개정도 필요하다. 둘째, 최근 배달·대리운전·대형 IT 플랫폼 종사자 등은 전통적 고용관계에 속하지 않지만 사실상 사용종속적 지위를 갖는데, 이들은 근로기준법, 4대 사회보험, 단체교섭권 등 핵심적 권리를 보

장받지 못하고 있기 때문에 그에 대한 정책방향이 우선순위가 되어야 한다는 의견이다. 코로나 19 팬데믹 이후 플랫폼 기반 일자리가 급격히 확산하면서 청년층·이주노동자들이 대거 편입되어 사회안전망에서 배제되어 위험이 증가하고 있다. 때문에 제도적 보완이 지연된다면, 불평등은 세대별·계층별로 더욱 구조화될 가능성이 있어 빠르게 제도개선을 해야 한다. 그래서 노동 3권 보장, 사회보험 적용 확대, 플랫폼 종사자 대표성 제도화는 단순한 개혁이 아니라 현시점에서 가장 시급한 불평등 해소 과제라 할 수 있다.

노동전문가들은 노동시장 불평등 극복을 위한 22개 정책대안 가운데 6개의 과제를 실현가능도가 매우 높은 것으로 진단하였다. 이 연구에서 실현가능도는 노동시장 불평등을 완화하는 효과가 있을 뿐만 아니라 제도적 도입 가능성이 높은 것을 의미한다. 6개 정책과제는 상시 5인 미만 사업장에 근로기준법 단계적 적용 확대, 비정규직·특수고용직·플랫폼·프리랜서 등 이해대변기구 확대, 원청-하청기업 단체교섭 및 초기업 단위 교섭 보장, 저임금·소규모 사업장 산재보험료·건강보험료 추가지원, 동일가치노동 동일임금 법제화, 비정규직의 기능등급·경력·근속 등 경력인증기구 설치 및 현대화 등이다. 해당 정책과제들은 실현 가능성에 따라 조합되었는데 전문가들은 다음과 같은 판단 기준을 제시하였다. 첫째, 정책대안의 시행 시 적용범위가 넓고, 취약계층 다수를 보호할 수 있는 과제일수록 실현 가능성이 높을 것이다. 둘째, 법 제·개정 및 국고 지원을 통해 개선될 수 있는 사항은 정부·여당의 의지에 따라 당장 실현 가능하기 때문이다. 이것은 ‘제도 도입의 용이성’에 해당한다. 셋째, 기업·노동계·정부의 이해관계가 충돌하는 과제일수록 사회적 합의가 필요해 정책대안의 실현 가능성이 상대적으로 낮은 것으로 분류되었다. 이해 당사자의 자발성에 의존할 수밖에 없거나, 시장에서 관철되어야 할 과제 등은 개혁 정책 추진 시 상대적으로 저항이 강할 것으로 예상되기 때문이다.

전문가들은 실현 가능성과 판단기준을 바탕으로 단기·중기·장기 과제를 분류하였다. 이 연구에서 단기과제는 향후 2년 이내 국회 입법 또는 정부의 정책 시행으로 시행될 수 있는 과제로 분류된다. 중기과제는 향후 5년 이내, 장기과제는 향후 5년

이상 10년 이내 국회 입법 또는 노사정의 사회적 합의로 실현 가능한 과제로 분류될 수 있는 정책대안을 의미한다. 아울러 단기·중기·장기에 포함된 과제들은 1순위부터 5순위까지 재분류될 수 있다. 단기·중기·장기 과제는 다음과 같다. ‘단기과제’에는 상시 5인 미만 사업장에 근로기준법 단계적 적용 확대 및 사업주 지원, 원청·하청기업 단체교섭 및 초기업 단위 교섭 보장, 저임금·소규모 사업장 사회보험료 지원, 비정규직·특수고용직·플랫폼·프리랜서 등 이해대변기구 확대, 근로자 추정제도로써 노동관계법상 보호 대상 명확화 등이다. 전문가들은 모든 노동자에 대한 노동기본권 보장은 국민주권 또는 평등권 차원에서는 사회운영의 기본원리로 작동되어야 한다는 취지에 따라 단기과제를 선별되었다고 설명한다. 특히 ‘5인 미만 사업장에 대한 근로기준법 적용’은 노동시장 불평등 완화에 효과가 있을 것으로 기대되었다. 정부·여당이 단계적으로 추진하는 것을 공약하였기 때문에 상대적으로 실현 가능성이 높은 점도 단기과제로 선정된 이유이다.

‘중기과제’에는 사용사유 제한 법제화를 통한 비정규직 고용 억제, 동일가치노동 동일임금 법제화, 일하는 모든 사람들의 일터 권리 보장을 위한 기본법 제정, 원청·하청기업 단체교섭 및 초기업 단위 교섭 보장, 사용자 자발적 비정규직·특수고용 등 정규직 전환시 정부 지원, 비정규직·특수고용직·플랫폼·프리랜서 등 이해대변지원기구 확대, 직무·직위·근속 등 동일노동 동일임금 기준지표 마련을 위한 임금분포제 도입 등이 포함되었다. 노조법 2·3조 개정안이 국회를 통과하였지만, 사업장 단위 교섭창구단일화제도부터 개선돼야 실질적인 초기업 교섭권이 보장될 수 있다는 이유로 해당 과제는 중기과제에 포함되었다.

‘장기과제’에는 노사의 단체협약 효력 무노조 유사기업으로 확장, 대기업 임금공시 법제화와 국가임금위원회 설치, 사용사유 제한 법제화를 통한 비정규직 고용 억제, 비정규직의 기능등급·경력·근속 등 경력인증기구 설치 및 현대화, 주 4.5일제 도입 등 실노동시간 단축, 퇴직연금제 의무화 및 1년 미만 근속 노동자(계속 근로기간 3개월 이상) 퇴직급여보장 등이 포함되었다. 이에 대해 제도개혁이 필요하지만 노사 간 논쟁 가능성이 높으며, 집단적 목소리와 관련된 내용이기 때문에 공감

대 마련이 필요한 사항을 장기과제로 분류하였다는 게 전문가들의 의견이다.

<표 2-8> 노동시장 불평등 극복을 위한 정책대안 우선순위에 대한 종합분석

구분	노동시장 불평등 극복을 위한 정책대안 우선순위		
	단기과제	중기과제	장기과제
1순위	① 상시 5인 미만 사업(장)에 근로기준법 단계적 적용 확대 및 사업주 지원	⑨ 사용사유 제한 법제화를 통한 비정규직 고용 억제	⑧ 노사의 단체협약 효력 무노조 유사기업으로 확장 ⑩ 대기업 임금공시 법제화와 국가임금위원회 설치
2순위	④ 원청-하청기업 단체교섭 및 초기업 단위 교섭 보장	② 동일가치노동 동일임금 법제화	
3순위	⑫ 저임금·소규모 사업(장) 사회보험료 지원(두루누리) 산재보험료·건강보험료 추가지원 추진	③ 일하는 모든 사람들의 일터 권리 보장을 위한 기본법 제정	⑨ 사용사유 제한 법제화를 통한 비정규직 고용 억제 ⑮ 비정규직의 기능등급·경력·근속 등 경력인증 기구 설치 및 현대화
4순위	⑮ 비정규직·특수고용직·플랫폼·프리랜서 등 이해대변기구 확대와 권익보호 ⑦ 근로자 추정 제도로써 노동관계법상 보호 대상 명확화, 기업 등은 근로자 아님 입증 반증권 제도화	④ 원청-하청기업 단체교섭 및 초기업 단위 교섭 보장 ⑭ 사용자 자발적 비정규직·특수고용 등 정규직 전환시 정부 지원 ⑮ 비정규직·특수고용직·플랫폼·프리랜서 등 이해대변지원기구 확대, 권익보호 ⑯ 직무·직위·근속 등 동일노동 동일임금 기준지표 마련을 위한 임금분포제 도입	
5순위			⑮ 주 4.5일제 도입 등 실효 노동시간 단축 ⑮ 퇴직연금제 의무화 및 1년 미만 근속 노동자(계속 근로기간 3개월 이상) 퇴직급여보장

사회적 대화를 통한 노동시장 개혁 과정을 되돌아보고, 노동시장 종사자와 전문가의 평가 및 제언을 종합하여 이 연구는 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다. 먼저, 지난 1998년 외환위기 이후 사회적 대화를 통한 노동시장 개혁을 평가해 보면 내·외부노동시장을 규제하는 고용보호법제를 제·개정하거나 정부의 행정조치로 비정규직을 정규직으로 전환하는 방식으로는 노동시장 이중구조를 해소하거나 비정규직을 줄일 수 없다는 것을 확인할 수 있었다. 설문조사 및 정책 조사에서 노동시장 종사자와 전문가들도 유사한 문제의식과 판단을 하는 것으로 알 수 있었다. 이에 따라 노동시장 불평등 해소를 위해 다음과 같은 노동시장 개혁 방향을 고려할 수 있다. 첫째, 외부노동시장의 자유방임적 시장 질서를 현대화하여 초기업 수준에서 활용될 수 있는 표준적인 임금과 직무 체계, 숙련과 경력관리 시스템을 구축해야 한다. 둘째, 초기업 교섭 활성화와 단체협약 효력 확장 제도를 도입하여 외부노동시장의 자율적 노사관계의 기능이 작동되도록 해야 한다. 셋째, 사업장 수준의 대안적 이해 대변 제도로서 노동자대표제 등을 대폭 손질해야 할 것이다. 넷째, 전국 민고용보험제도 도입을 계기로 보편적 사회안전망 구축에 더욱 박차를 가해야 한다. 이러한 정책 방향과 과제를 바탕으로 적절한 정책조합을 만들어내는 게 앞으로 과제일 것이다.

흥미로운 것은 설문조사와 정책 조사에서 나타난 노동시장 종사자와 전문가들이 노동시장 불평등 해소 대책의 1순위로 꼽은 정책과제가 일치한 점이다. 바로 ‘5인 미만 사업장에 근로기준법 적용’이다. 종사자와 전문가 모두 노동시장 아랫단을 두텁게 보호하는 정책을 최우선적으로 실시하되, 모든 노동자에게 노동권을 보장하는 유사한 결론에 도달한 것으로 해석된다. 모든 노동자에 대한 노동기본권 보장이 국민주권 또는 평등권 차원에서는든 사회 운영의 기본 원리로 작동되어야 한다는 취지에 부합하는 선택이라 할 수 있다. 한편, 이재명 정부는 5인 미만 사업장에 근로기준법 단계적 적용을 공약한 바 있다. 종사자와 전문가로부터 실현 가능성이 높은 단기과제로 선정된 까닭도 여기에 있다. 비정규직 기능 등급·경력·근속 등 경력 인증 기구 설치 및 현대화, 동일가치노동 동일 임금 법제화도 종사자와 전문가로부터

높은 평가를 받은 공통 과제였다. 반면 종사자는 다음과 같은 정책과제에 대한 중요도에서 전문가들과 차이점을 보였다. 전문가들은 원청-하청기업 단체교섭 및 초기업 단위 교섭, 일하는 모든 사람들의 일터 권리 보장을 위한 기본법, 단체협약 효력 무노조 기업으로 확장 제도를 불평등 해소를 위한 중요과제로 꼽았다. 다만, 노사단체의 이해 다툼이 예상되기 때문에 공감대 형성을 바탕으로, 단계적으로 추진하는 방향을 제시하였다.



## 제3부

# 한국 사회 불평등과 사회적 위험: 세대와 생애 단계별 분석을 중심으로

제1장 서론

제2장 자녀 세대 교육 불평등과  
노동시장 성과

제3장 금융 불평등 실태와  
정책과제

제4장 디지털 정보 불평등과  
정책과제

제5장 건강 불평등 실태와  
정책과제

제6장 한국 사회 불평등과 사회적  
위험의 특징과 정책과제



## 제1장 | 서론

### I. 연구 배경 및 목적

본 연구는 한국 사회의 불평등과 사회적 위험 문제의 해결에 관심을 갖는다. 특히 경제적 불평등 완화를 통한 사회적 위험 관리전략 및 정책대안, 개선책을 세대와 생애단계를 고려해 제시하려는 목적을 갖는다. 이를 위해 본 연구에서는 경제적 불평등을 초래하는 혹은 밀접하게 관련된 요인으로 다수 연구에서 밝혀진 교육과 건강, 금융과 디지털 영역에서의 불평등 문제와 그로 인한 사회적 위험(사회문제)을 주요하게 분석할 것이다. 교육과 건강 영역의 불평등은 전통적으로 주목받아왔던 영역이며 금융과 디지털은 금융의 일상화와 디지털 전환이란 사회 변화에 따라 주목해야 할 불평등 초래 영역이다. 이들 영역에서의 불평등은 개인이 인간다운 삶의 질을 유지하며 살아갈 수 있는 조건 형성의 기회, 특히 경제적 기회를 제한함으로써 경제적 불평등을 심화시킬 수 있다.

위 4개 영역의 불평등은 상호 영향을 주면서 개인들의 경제적 기회를 크게 제한할 수 있다. 복합적으로 작동하는 이들 불평등은 경제적 불평등을 유지, 심화시키고 나아가 세대 간 불평등을 유지, 심화시키는 결과를 가져올 수 있다.

최근 경제적 불평등에 대한 관심이 커지는 것은 경제적 불평등으로 사회 구성원 간 사회경제적 격차가 커지게 되면 사회적 갈등과 불만이 증가하고 정치적 불안이

나 사회적 갈등을 야기할 수 있다는 우려가 있기 때문이다. 경제적 불평등이 사회적 통합을 저해하면서 각종 사회문제를 발생시키는 핵심 요인이기 때문이다. 이에 본 연구에서는 이처럼 특히 경제적 기회를 제한함으로써 경제적 불평등을 초래하는 혹은 밀접하게 연관된 금융, 교육, 디지털, 건강 영역의 불평등 실태와 특징을 분석하고 이들 문제가 세대 및 생애단계와 관련해서 어떤 양상을 보이는지 각종 통계자료를 통해 확인할 것이다. 아울러 각 영역에서의 불평등과 사회적 위험의 관계를 분석할 것이다.

## II. 연구방법

본 연구에서 분석할 한국 사회의 교육, 금융, 디지털, 건강영역에서의 불평등을 분석하기 위한 연구방법은 다음과 같다.

제2장 자녀세대 교육불평등과 노동시장 성과에서는 부모의 사회경제적 지위가 자녀의 교육 성취와 노동시장 이행 과정에 어떠한 영향을 미치는지 종단적으로 살펴보고자 하였다. 이에 부모의 사회경제적지위를 측정할 수 있고, 자녀의 중고등학교 교육과 대학교, 노동시장 현황까지 포함하는 한국고용정보원의 청년패널(Youth Panel; YP)을 활용하였다. 청년패널은 청년층의 학교에서 노동시장으로의 이행과 생애에 걸친 직업 경로를 추적·분석하기 위해 설계된 대표적인 종단조사로, 본 분석 목적에 가장 적합한 자료라고 할 수 있다. 특히, 청년패널 중 2007년 당시 만 15세에서 29세 사이의 청년층을 새로운 표본으로 구축하여 2020년까지 장기 추적을 완료한 청년패널 2007(YP2007)을 활용하였다. 물론, 기존 패널의 노후화 문제를 해결하고 변화된 청년세대의 특성을 반영하고자 2021년부터는 청년패널 2021(YP2021)이 구축되어 조사되고 있으나, 고등학생부터 졸업 후 취업까지의 경로를 추적하기에 시계열이 짧은 한계로 본 분석에서는 청년패널 2007을 고려하였다. 이를 통해 부모의 사회경제적 지위를 측정하고, 부모의 사회경제적 지위에 따른

자녀세대의 교육, 일자리를 갖는지 살펴보고자 하였다.

제3장 금융 불평등 실태와 정책과제에서는 통계청의 가계금융복지조사자료를 공공용 마이크로데이터보다 자산과 부채 등에 대한 상세한 수준의 자료를 제공하는 원격접속서비스(RAS)를 이용하여 분석하였다. 본 연구에서 분석단위는 개인으로 가계금융복지조사의 1인 가구만을 분석에 포함시켰다. 분석 시기는 2017~2024년으로 8년이다. 금융 불평등의 측정은 금융 접근성 개념을 이용하여 금융자산과 금융부채에 대한 각각의 접근성 차원에서 분석하였다. 금융 접근성 자체는 직접 측정에 한계가 있어 금융자산과 금융부채의 접근성 격차를 반영하는 지니계수와 보유액 및 점유율을 대리지표로 삼아 분석하였다. 아울러 가계부채를 중심으로 한 금융 영역의 사회적 위험(문제)과 정책과제를 도출하기 위해서는 2024년도 가계금융복지조사에서 관련 문항을 활용해 분석하였다.

제4장 디지털 정보 불평등 연구의 수행을 위한 가장 핵심적이고 중요한 비중을 차지하는 연구방법과 접근은 통계청과 한국지능정보사회진흥원(NIA)이 매년 수행하는 ‘디지털정보격차 실태조사’의 Raw Data의 심층 분석이다. 이 조사는 한국 내 디지털 사용 현황과 격차를 파악하기 위해 매년 실시되는 대표적 조사이다. 조사주관은 한국지능정보사회진흥원(NIA)이며, 통계청 혹은 과학기술정보통신부 등과 협력하여 진행된다. 이 조사 결과는 「디지털 정보 불평등」을 다루는 보고서에서 매우 중요한 실증 자료로 활용될 수 있다는 장점이 있다. 특히 접근 → 활용 → 역량으로 이어지는 디지털 격차의 단계적 구조를 분석하기에 유리한 자료로 평가받는다. 또한 계층별 격차 구조가 명확히 드러나므로, 보고서에서 ‘세대간’, ‘계층간’ 디지털 불평등을 논할 때 이 조사 데이터가 유용하게 활용될 수 있다. 본 연구의 궁극적 목표와 필요성을 고려할 때, ‘디지털정보격차 실태조사’의 Raw Data는 그 어떤 다른 자료보다 더 유용하며 목적에 부합될 수 있는 자료이다.

제5장 건강 불평등 실태와 정책과제에서는 ‘국민건강영양조사’, ‘지역사회건강조

사’, ‘사망원인통계’ 등 건강불평등과 건강격차를 확인할 수 있는 여러 통계자료와 지표를 활용하여 한국인의 소득과 지역에 따른 건강 및 의료이용의 불평등 현황과 실태를 검토하고, 이를 통해 건강불평등의 원인과 경로, 건강불평등과 사회적 위험과의 관계를 파악하여, 건강불평등 해소를 위한 정책과제를 제안하고자 한다. 구체적으로는 2021년 1월에 발표한 제5차 국민건강증진종합계획(Health Plan 2030)의 HP2030 격차 DB를 활용하여 인구학적(소득, 지역 등) 특성에 따른 건강격차와 건강불평등 관련 지표를 분석하였다.

위의 네 가지 연구주제들에 모두 적용, 활용된 연구방법과 접근으로서 정성조사 좌담회 인터뷰와 인구구성비를 반영한 일반 국민 대상의 온라인 서베이(Survey)를 통한 불평등 인식조사이다.

### III. 연구 기대효과

본 연구를 통해 기대할 수 있는 효과는 다음과 같다. ▲ 한국 사회 불평등 구조에 대한 통합적 이해 제공 ▲ 세대 간·계층 간 격차 심화에 대한 실증적 진단 ▲ 불평등 완화를 위한 정책 설계의 기반 마련 ▲ 사회통합 및 공정성 담론의 실질적 강화 ▲ 디지털 전환 시대의 포용적 사회 모델 설계에의 기여 ▲ 교육을 매개로 한 불평등의 세대 간 전이 고리를 차단하는 실질적 정책 대안 제시 ▲ 금융불평등 문제 해소와 관련, 세대나 성별에 따른 맞춤형 정책 설계에 대한 기여 ▲ 건강불평등과 격차 현황 진단과 정책과제 제안에 대한 기여 등이다.

## 제2장 ■ 자녀세대 교육 불평등과 노동시장 성과

### I. 문제 제기

#### 1. 연구배경 및 목적

과거 한국의 압축적 경제성장기에는 교육이 개인의 능력을 증명하고 계층상승을 가능케 하는 사회이동(social mobility)의 핵심 사다리 역할을 했다. 그러나 최근 들어 부모의 경제력이 자녀의 학력 자본으로 치환되고, 이것이 다시 자녀의 노동시장 성과로 이어지는 경향이 뚜렷해지면서, 교육은 빈곤의 대물림을 정당화하고 기회의 평등을 침해하는 기제로 변질되고 있다. 선행연구들은 부모의 사회경제적 지위(SES)가 높을수록 자녀의 학업성적이 우수하다는 점을 입증해 왔으나, 부모의 SES가 자녀의 교육 단계를 거쳐 최종적인 직업 및 임금 격차로 이어지는 전체 생애 경로를 실증적으로 추적한 연구는 여전히 부족하다. 이에 본 연구는 부모의 SES가 자녀의 교육 기회와 성취에 미치는 영향을 분석하고, 이러한 교육 격차가 자녀의 성인이 된 후의 고용 형태, 직업 지위, 임금 수준에 어떤 연쇄적 효과를 미치는지를 규명함으로써 한국 사회의 계층 재생산 메커니즘을 밝히고자 한다.

#### 2. 연구방법

본 연구는 한국고용정보원의 청년패널2007(YP2007) 데이터를 활용하여 2007년

당시 고등학생이었던 2,509명의 청년 코호트를 2020년까지 장기 추적 분석하였다. 분석의 핵심 분류 기준인 부모의 사회경제적 지위(SES)는 단일 지표가 아닌 소득, 학력, 직업을 포괄하는 다차원적 합성 지수로 산출하여 5분위로 계층화하였다. 이를 독립변수로 하여 자녀 세대의 생애주기에 따른 교육 이행(고교·대학)과 노동시장 진입(직업·임금) 과정을 기술통계 및 교차분석을 통해 다각도로 살펴보았다.

## II. 이론적 논의

### 1. 사회경제적 지위의 개념 및 교육불평등 구조와 기제

SES는 자본주의 사회에서 단순한 경제적 부를 넘어 개인이 사회 구조 내에서 점유하는 자원, 기회, 권력의 총체를 의미한다. 이는 Max Weber의 다차원적 계층이론에 이론적 뿌리를 두고 있으며, 현대 사회학에서는 이를 측정하기 위해 교육, 직업, 소득의 세 가지 요소를 핵심 지표로 활용한다. 특히, 부모의 SES가 자녀의 교육 성취로 이어지는 과정은 단순히 돈의 문제만이 아니다. Bourdieu는 가정에서 체득한 언어, 태도, 취향 등 문화자본이 학교 제도 내에서 정통적인 것으로 인정받으며 상류층 자녀에게 유리하게 작용한다고 보았다. 또한, Coleman은 부모와 자녀 간의 유대관계 및 지역사회 네트워크인 사회자본이 자녀의 인적자본 형성에 결정적인 역할을 한다고 주장했다. 즉, SES는 경제적 지원뿐만 아니라 문화적·사회적 자원의 이전을 통해 교육 불평등을 재생산한다.

### 2. 교육 불평등의 재생산과 사회이동

교육은 인적자본이론에 따라 개인의 생산성을 높여 고임금을 가능하게 하거나, 선별이론에 따라 노동자의 잠재적 능력을 보증하는 신호(signal) 역할을 하여 노동



시장 성과를 결정한다. 또한, 고학력 사회에서 교육 격차는 단순한 학력 유무를 넘어 대학 서열, 전공 등 질적 차이로 세분화된다. 이러한 학력 자본의 차이는 노동시장의 위계 구조와 맞물려 임금 및 고용 안정성의 격차로 직결된다. 최근 연구들은 이러한 메커니즘으로 인해 한국 사회의 세대 간 소득 탄력성이 높아지고 사회 이동성이 저해되고 있음을 지적한다.

### III. 자녀세대 교육불평등 현황

#### 1. 분석자료 및 방법

부모의 SES를 정교하게 측정하기 위해 다음과 같은 과정을 거쳤다. 첫째, 구성 지표로 가구 연간 총소득, 부모의 최종 학력, 부모의 종사상 지위(직업 안정성 기준 5점 척도화)를 선정하였다. 둘째, 패널 데이터의 특성을 고려하여 결측치를 종단적으로 보정하고, 부모 두 명 중 더 높은 지위를 가진 사람의 값을 가구 대표값으로 삼는 지배적 지위 방식을 적용했다. 셋째, 각기 다른 단위(원, 척도)를 가진 변수들을 Z-score로 표준화하여 합산한 뒤, 이를 기준으로 전체 표본을 5분위(최하위~최상위계층)로 구분하여 분석에 활용하였다.

#### 2. 부모 계층별 자녀 고등학교 재학 특성

부모의 사회경제적 지위는 자녀가 고등학교에 재학 중인 시점부터 교육 환경과 성취에 뚜렷한 차이를 발생시키는 것으로 나타났다. 우선, 교육 투자의 기초가 되는 가구소득에서부터 심각한 불균형이 확인된다. 2007년 기준, 하위계층 가구의 연평균 근로소득은 2,706만 원에 불과했으나, 상위계층은 5,285만 원으로 약 1.9배의 격차를 보였다. 이러한 경제적 자본의 차이는 자녀가 재학 중인 고등학교 유형의 분

화로 이어졌다. 상위계층 자녀의 경우 88.0%가 인문계 및 일반계 고등학교에 재학 중이었으며, 특수목적고(외고, 과학고 등) 재학 비율도 3.3%로 나타났다. 반면, 하위계층 자녀는 상업·공업계 등 특성화고에 재학 중인 비율이 40.3%에 달해, 고교 단계에서부터 대학 진학을 목표로 하는 트랙과 조기 취업을 목표로 하는 트랙으로 경로가 분리되는 경향을 보였다.

이러한 교육 환경의 차이는 자녀의 주관적 학업 성취도와 미래에 대한 포부 수준에도 영향을 미쳤다. 본인의 학업성적을 상위권(상위 10% 이내)이라고 응답한 비율은 상위계층 자녀가 31.5%인 데 비해 하위계층 자녀는 9.5%에 그쳤다. 또한, 희망하는 최종 학력에서도 하위계층 자녀의 11.7%는 고등학교 졸업을 희망했으나, 상위계층 자녀는 그 비율이 1.3%에 불과했다. 반면, 석·박사 이상의 고학력을 희망하는 비율은 상위계층(28.8%)이 하위계층(8.9%)보다 3배 이상 높게 나타났다. 이는 부모의 사회경제적 배경이 자녀에게 내재화되어, 자신의 학업적 잠재력과 미래 목표를 설정하는 데 있어 심리적인 한계선으로 작용하고 있음을 시사한다.

### 3. 부모 계층별 대학생 자녀 현황

고등학교 졸업 후 교육 이행 과정을 추적한 결과, 대학 진학의 양적 기회보다는 진학한 대학의 위계와 질적 특성에 따른 격차가 뚜렷하게 나타났다. 대학 진학자 중 4년제 대학에 진학한 비율은 상위계층 자녀가 77.4%로 압도적으로 높은 반면, 하위계층 자녀는 53.8%에 머물렀다. 반대로 2-3년제 전문대학 진학률은 하위계층 자녀(43.2%)가 상위계층(20.3%)보다 2배 이상 높게 나타나, 계층에 따라 고등교육의 경로가 확연히 분화됨을 보여주었다. 특히, 4년제 대학 진학률은 부모의 사회경제적 지위가 중상위계층(72.1%)으로 진입하는 구간에서 급격히 상승하는 양상을 보여, 이 지점이 양질의 고등교육 기회를 확보하는 결정적인 분기점임이 확인되었다. 대학 소재지 측면에서도 교육 인프라가 집중된 서울 소재 대학 진학률은 상위계층(11.3%)이 가장 높았으나, 하위계층은 경북(13.6%), 충남(12.5%) 등 거주지 인

근의 비수도권 대학 진학 비중이 높아 공간적 분리 현상 또한 관찰되었다.

전공 선택에서도 계층 간 구별 짓기가 확인되었다. 고수익과 높은 사회적 지위를 보장하는 의·약학 계열 진학률은 상위계층(23.5%)이 하위계층(12.0%)의 약 2배였으며, 교직 이수가 가능한 교육 계열과 사관학교 및 경찰대와 같은 특수목적 대학의 진입 비율도 상위계층에서 현저히 높았다. 반면, 공학 계열은 하위계층(17.8%)과 상위계층(22.5%) 간 격차가 상대적으로 적어, 계층과 무관하게 취업 안정성을 고려한 실용적 선택지로 기능하고 있음이 나타났다. 또한 인문, 사회계열에서의 상위계층 편중 현상은 해당 학문 분야가 요구하는 문화적 소양이 부모의 배경과 무관하지 않음을 시사한다.

대학 재학 중 등록금 마련 방식과 졸업 후 진로에서도 계층 간 차이가 발견되었다. 등록금 부담 주체는 모든 계층에서 부모가 가장 높았으나, 부모 부담 비중은 중간계층에서 가장 높고 하위 및 상위계층에서 상대적으로 낮은 역 U자형 패턴을 보였다. 특히, 상위계층 자녀의 본인 부담 비중(5.8%)이 하위계층(3.1%)보다 높게 나타난 점은, 상위계층 자녀가 고수익 과외나 인턴십 등 특권적인 근로 기회에 접근할 가능성이 높음을 시사한다. 반면에 하위계층은 장학금 수혜율이 높음에도 불구하고 여전히 경제적 부담을 안고 있었다. 대학 졸업 이후에는 상위계층 자녀의 대학원 진학률(9.2%)이 하위계층(2.8%)보다 월등히 높아, 학력 인플레이션 시대에 추가적인 학위 취득을 통해 차별화된 경쟁력을 확보하려는 전략적 선택이 이루어지고 있음이 확인되었다.

#### 4. 부모 계층별 자녀세대 일자리 현황

부모의 사회경제적 지위에 따른 교육 과정의 차이는 최종적으로 노동시장 성과인 일자리의 질적 분절로 귀결되었다. 분석 대상 코호트의 현재 일자리를 분석한 결과, 상위계층 자녀는 고용 안정성이 높은 상용직(정규직) 비율이 88.5%로 가장 높았다.

반면, 하위계층 자녀는 상용직 비율이 82.1%로 가장 낮았으며, 상대적으로 고용이 불안정한 임시·일용직 비율(6.5%)과 사회적 보호망의 사각지대에 놓일 가능성이 높은 1인 자영업자 비율(7.8%)이 타 계층에 비해 높게 나타나 노동시장에서의 지위가 상대적으로 취약함을 보여주었다.

일자리의 유형과 기업 규모에서도 1차 노동시장과 2차 노동시장으로의 진입 격차가 뚜렷했다. 상위계층 자녀는 높은 진입 장벽을 가진 공공기관 및 공기업(6.2%), 정부 부처(11.8%) 등 공공부문 종사 비율이 높았으며, 1,000인 이상 대규모 사업체 종사 비율(13.5%) 또한 하위계층(4.2%)의 3배 이상이었다. 이는 부모의 경제적 지원과 정보력이 공무원 시험이나 대기업 공채와 같은 장기간의 수험 생활과 스펙 준비를 감당할 수 있는 버팀목으로 작용한 것으로 해석된다. 반면, 하위계층 자녀는 민간 중소기업 및 개인사업체(81.3%)에 종사하는 비중이 압도적으로 높아, 상대적으로 불안정한 2차 노동시장에 집중되는 경향을 보였다.

이러한 고용 형태와 기업 규모의 차이는 필연적으로 임금 격차로 이어졌다. 노동시장 진입 전 희망 연봉에서부터 상위계층(3,505만 원)과 하위계층(2,641만 원) 간에 약 1.3배의 격차가 존재했는데, 이는 교육과정을 통해 형성된 인적자본에 대한 기대치의 차이를 반영한다. 이러한 기대는 실제 임금 격차로 현실화되어, 고용 형태별 임금을 연봉으로 환산한 결과 상위계층 자녀의 연평균 임금은 4,111만 원인 데 비해 하위계층 자녀는 3,243만 원에 그쳤다. 무엇보다 부모의 사회경제적 지위가 높아질수록 자녀의 임금 수준 또한 단계적으로 상승하는 선형적인 비례 관계가 확인되어, 교육 불평등이 노동시장 불평등을 거쳐 최종적인 경제적 불평등으로 재생산되는 구조가 견고함을 입증하였다.

## IV. 정책적 시사점

### 1. 시사점

2007년 고등학생 코호트를 10년 이상 장기 추적하여 분석한 결과는 한국 사회에서 교육이 계층이동의 사다리가 아닌, 기득권의 지위를 공고히 하고 불평등을 다음 세대로 전이시키는 핵심 기제로 작동하고 있음을 강력하게 시사한다.

첫째, 부모의 경제적·문화적 자본이 자녀의 생애 초기부터 결합하여 교육적 성취의 격차를 구조화하고 있다는 점이다. 고교 단계에서 나타난 학교 유형과 성적의 차이는 경제적 지원 능력의 결과이며, 희망 학력의 격차는 부모의 기대와 정보력이 자녀의 심리적 포부 수준까지 규정함을 보여준다. 이는 불평등이 단순한 자원의 차이를 넘어, 자녀세대 미래를 설계하는 동기 부여의 차원으로까지 확장되어 있음을 의미한다.

둘째, 고등교육의 보편화 속에서도 질적 차별화를 통한 구별 짓기가 심화하고 있다. 대학 진학률의 양적 격차는 완화되었으나, 대학 서열, 소재지, 전공 선택, 대학원 진학 등 질적 측면에서의 수직적 서열화는 더욱 정교해졌다. 이는 대학이 계층을 혼합하는 경로가 아니라, 출신 배경에 따라 학생들을 서로 다른 경로로 분류하고 배제하는 기제로 기능하고 있음을 방증한다. 셋째, 교육 불평등은 노동시장 이중구조와 맞물려 최종적인 경제적 불평등으로 완벽하게 치환된다. 학력 자본의 차이는 노동시장 진입 시 1차와 2차 시장의 분절로 직결되며, 한번 2차 노동시장으로 진입하면 상향 이동이 어려운 낙인 효과는 부모의 빈곤이 자녀의 빈곤으로 고착되는 결과를 초래한다. 결론적으로 교육 불평등은 특정 생애 단계의 문제가 아니라, 생애 전반에 걸쳐 누적적이고 구조적으로 심화하는 사회적 위험의 근원임이 확인되었다.

## 2. 교육불평등 해소를 위한 정책 과제

본 연구에서 확인된 교육 불평등의 재생산 고리를 끊고 사회 이동성을 회복하기 위해 다음과 같은 단계별 정책 과제를 제안한다.

먼저, 생애 초기 단계에서의 공정한 출발을 보장하기 위해 보편적·고품질 영유아 교육·보육을 강화해야 한다. 교육 격차의 시발점인 영유아기에 대한 조기 개입은 장기적 성과를 결정짓는 핵심 요소이다. 이를 위해 국공립 시설 확충과 민간 시설의 공공성 강화를 병행하고, 교사 대 아동 비율 개선 및 처우 현실화를 통해 교육 서비스의 질을 담보해야 한다. 특히 취약계층 아동에게는 건강·복지 서비스를 연계한 통합적 지원을 제공하여 실질적인 출발선의 평등을 보장해야 한다.

둘째, 공교육의 책무성을 강화하여 교육과정에서 격차를 완화해야 한다. 과도한 사교육 의존과 학교 서열화 문제를 해소하기 위해 공교육 시스템의 체질 개선이 요구된다. 학생의 사회경제적 배경을 고려한 형평성 있는 교육 재정 배분을 도입하고, 취약 지역 학교에 우수 교원을 배치하는 인센티브를 강화해야 한다. 아울러 AI 기반 맞춤형 학습 지원과 학교 내 진로 상담 전문화를 통해 부모의 정보력 격차를 보완하고, 학생 간 문화자본의 차이를 학교 교육 내에서 흡수할 수 있는 기제를 마련해야 한다.

셋째, 고등교육 기회의 실질적 평등을 확보하고 대학 내 격차를 해소해야 한다. 대학 진학의 양적 확대를 넘어 질적 공정성을 확보하기 위해 고등교육의 공공성을 강화해야 한다. 소득연계형 장학금 및 저금리 대출 확대는 물론, 생활비 장학금 신설과 근로 장학금 현실화를 통해 저소득층 학생이 학업과 생계를 병행하며 겪는 이중고를 해소해야 한다. 또한, 대학 내 취약계층 학생을 위한 통합 지원 시스템을 구축하고, 대학원 진학 지원 프로그램을 통해 학문 후속 세대 양성 과정에서 다양성

을 확보해야 한다.

넷째, 노동시장 이행 지원을 강화하고 교육과 일자리의 연계를 유연화해야 한다. 교육 불평등이 노동시장 이중구조로 고착되는 것을 막기 위해, 대학 졸업장 외에도 양질의 일자리로 진입할 수 있는 다양한 경로를 구축해야 한다. 산업 수요와 연계된 고품질 직업교육과 선취업 후학습 제도를 내실화하고, 직무 역량 중심의 공정한 채용 관행이 민간으로 확산하도록 지원해야 한다. 무엇보다 초기 노동시장 진입에 실패한 청년들이 낙오되지 않도록 실업 부조, 직업훈련, 심리 상담 등을 포괄하는 이행기 사회안전망을 촘촘히 구축하여 재도전의 기회를 보장해야 한다.

## 제3장 ■ 금융 불평등 실태와 정책과제

### I. 문제 제기

본 장의 목적은 지속가능한 한국 사회를 위해 최근 새롭게 주목받고 있는 금융 불평등 문제를 해결하기 위한 정책과제를 모색하는 것이다. 이를 위해 본 장에서는 먼저 금융 영역에서의 불평등 실태를 금융자산과 금융부채를 중심으로 분석하고 이어 가계금융의 불평등 실태를 분석하였다. 이를 통해 향후 금융 불평등 현황과 가계부채를 중심으로 한 가계금융 영역의 위험을 해결하기 위한 시사점과 정책과제를 찾아보고자 하였다. 이러한 작업은 금융 불평등 해소 방안을 중심으로 세대(연령) 및 생애단계, 성별을 고려한 정책과제를 모색하는 기초작업이 될 것이다.

본 장은 전체 4개의 절로 구성되어 있다. 제1절 서론에서는 연구목적 및 배경, 연구방법 및 연구자료, 본 연구의 차별점 등을 소개하였다. 제2절 이론적 논의 및 선행연구 검토에서는 금융불평등에 대한 이해와 금융불평등에 대한 선행연구를 자산과 부채 불평등의 영향 요인을 중심으로 알아보았다. 제3절 금융불평등 현황에서는 우선 금융자산 불평등 실태를 금융자산 접근성 차원에서 지니계수, 보유액과 점유율을 중심으로 알아보았다. 둘째, 금융부채 불평등 실태는 금융 이용 기회의 불평등과 금융 이용 조건의 불평등으로 구분해 성별, 세대, 소득분위별로 분석하였다. 금융 이용 기회의 불평등은 금융부채의 보유액과 점유율을 중심으로, 금융 이용 조건의 불평등은 금융부채 유형과 금융기관 유형별 보유액과 점유율을 중심으로 분석하



였다. 셋째, 가계금융실태와 위험요인에서는 부채 및 금융부채 보유비율, 금융부채 증가원인, 생계부담, 보유 부채 상환 가능성 등을 분석하였다. 제4절 소결에서는 분석 내용을 요약하고 시사점과 정책과제를 제시하였다.

## II. 금융 불평등 실태

### 1. 금융자산 불평등

금융자산 불평등은 금융자산 접근성을 통해 분석하였다. 금융자산 접근성은 가계나 개인이 각종 금융자산에 대해 얼마나 쉽게 접근하고 효과적으로 활용할 수 있는지를 의미한다. 금융자산 접근성 여부는 금융자산의 불평등 상황을 통해 핵심적으로 판단할 수 있는데 직접 측정이 어려워 그 대리 지표로서 소득분위별, 세대/성별 금융자산의 보유액과 점유율을 분석하였다. 금융자산 규모는 2017년 이후 24년까지 꾸준히 증가해왔다. 소득수준이 높을수록 보유 증가액이 컸는데, 소득 5분위 평균 보유액과 점유율이 압도적이다. 다만 2017년에 비해 24년에 소득분위 간 보유액과 점유율 차이는 완화되었다. 전체 남성과 여성의 금융자산 보유액은 2017년 이후 남성이 계속 앞섰으나 세대별 분석에서는 다른 양상이 나타났다. 세대/성별 보유액 분석에 따르면 청년층 남녀의 보유액 격차는 크게 개선되었고 2020~23년까지는 여성 보유액이 남성 보유액을 앞섰다(105.1~125.4%). 중장년여성의 보유액은 2017년 이후 24년까지 남성보다 많았는데(106.7~147.1%), 2017년에는 남성이 앞섰던 점유율에서도 2018년 이후 성별 역전현상이 나타나 여성이 앞서기 시작하였다. 노년층의 경우 2017년 이후 보유액에서 남성이 계속 우위를 차지한 반면 남성보다 수가 많은 노년여성의 집단규모 효과로 점유율에서는 여성이 지속적으로 앞섰다(10.1~15.9%p). 남성 대비 여성 보유액은 2017년 대비 24년에 크게 증가함(58.2→93.8%)으로써 그 격차가 줄어들었다.

## 2. 금융부채 불평등 실태

금융부채 불평등은 금융부채 접근성을 통해 알아보았다. 금융부채 접근성은 가계나 개인이 금융기관의 부채에 얼마나 쉽게 접근하고 활용할 수 있는지를 의미한다. 다시 말해 금융기관으로부터 부채를 조달해 활용할 수 있는 가능성으로 요약할 수 있다. 금융부채 접근성은 다양한 대출상품(주택담보대출, 학자금 대출, 신용대출 등)을 이용할 수 있는지, 대출 심사 기준(예: 신용점수나 소득 수준에 따른 제한)이나 상품의 이자율 수준, 대출 상환 조건 등이 어떤지 등과 관련된다. 본 연구에서 금융부채 접근성 여부는 금융 이용 기회의 불평등, 금융 이용 조건(이자율 등)의 불평등을 통해 알아보았다. 다만 금융부채 접근성은 직접 측정이 어려워 그 대리 지표로서 금융부채 보유액과 점유율 분석을 통해 금융부채에 대한 접근 정도가 어떤지 알아보았다.

### 1) 금융 이용 기회의 불평등

금융 이용 기회의 불평등을 알아보기 위해 2017년부터 2024년까지 금융부채의 보유액과 점유율과 관련해 소득분위별 분석과 세대/성별 분석을 시도하였다.

먼저 소득분위별 분석에 따르면, 모든 소득분위에서 2017년 이후 금융부채 규모는 지속적으로 증가하였다. 소득 5분위 보유액과 점유율이 압도적이었는데, 소득수준이 높을수록 보유 증가액도 컸다. 다만 보유액의 증가율은 2분위-5분위-1분위-3분위-4분위 순으로 나타났다. 고소득과 저소득 분위 간 점유율 차이는 2017년과 비교해 24년에 상대적으로 줄어들었다. 1, 2, 3분위에서 점유율이 증가한 반면 고소득 분위인 4, 5분위의 점유율이 감소한 데 따른다.

둘째, 금융부채의 세대/성별 보유액 분석 결과 지난 8년 간 남녀 모두 금융부채 보유액이 지속적으로 증가했다. 남성의 보유액이 여성의 보유액보다 크지만 그 차

이는 전반적으로 줄어들었다. 2017년 대비 24년 남녀 보유액 차이는 여성의 증가율이 남성을 앞섬으로써 크게 감소되었고 성별 격차도 상대적으로 완화되었다. 전체 남성과 여성의 금융부채 보유액은 2017년 이후 남성이 계속 앞섰으나 세대/성별 분석에서는 차이가 있었다. 예컨대 노년층에서 여성의 보유액은 2017년 이후 남성 보유액보다 낮았다. 그러나 중장년여성의 금융부채 보유액은 2017~19년, 22년, 24년에는 남성의 보유액보다 많았다. 청년층에서는 2017년 이후 남성이 여성을 앞섰으나 2020년에 여성의 보유액이 남성을 다소 앞서기도 하였다. 전반적으로 전 세대 여성의 금융부채 보유액 증가율이 남성보다 커 보유액에서 남녀 간 차이는 크게 줄었다. 다만 노년층 여성의 남성 대비 여성보유액 수준에는 주목할 필요가 있다. 2017년 노년여성의 남성 대비 여성의 금융부채 보유액은 45.5%에 불과했다. 이에 2024년 여성 보유액이 크게 증가했지만 여전히 남성 대비 70% 수준이다. 청년층과 중장년층에 비해 노년층의 남녀 차이가 큰 것이다.

## 2) 금융 이용 조건의 불평등

금융 이용 조건의 불평등을 알아보기 위해 금융부채 유형, 금융기관 유형에 따른 소득분위별 보유액을 분석하고 금융부채 유형 및 금융기관 유형별 부채 구성비를 알아보았다.

먼저 금융부채 유형에 따른 소득분위별 분석에 따르면 모든 소득분위에서 금융부채가 전반적으로 늘어나는 추세였다. 특히 금융부채 유형 중 담보대출 보유액은 소득분위에 관계없이 가장 크게 나타났고 신용카드대출 보유액은 가장 적다. 이외 담보대출 보유액과 차이가 크지만 3분위 이상에서는 신용대출-기타 순으로 보유액이 많다. 그러나 소득 1, 2분위에서 두 번째로 많은 금융부채는 기타 혹은 신용대출이다. 그런데 담보대출이나 신용대출 모두 5분위의 보유액이 압도적으로 크다. 증가액도 담보대출의 경우 소득분위가 높아질수록 커지고 있다. 2017년 대비 24년 증가액 및 증가율을 소득 1분위와 비교해 보면, 5분위 증가액이 담보대출 5.2배, 신용대

출 4.7배에 달한다. 고금리인 기타의 경우 1, 2분위에서 증가율이 큰데, 4, 5분위는 감소하고 있다. 고소득층에서 담보대출, 신용대출 중심으로 부채가 구성되어 있고 대출 규모도 저소득층과 차이가 크다. 저소득층은 담보대출, 기타 중심으로 부채가 구성되어 있는데 규모도 작다. 소득수준에 따라 금융기관에 대한 접근성과 자금 조달을 위한 대출 유형 선택에 차이가 있음을 보여준다. 금융부채 유형별 전체 집단 내 소득분위별 점유율의 변화는 특정 부채가 어느 소득층에 집중되어 있는지를 보여준다. 이에 따르면 고소득 분위에 담보대출과 신용대출 특히 담보대출이 집중되어 있다. 2017년부터 2024년까지 전체 금융부채 중 담보대출 비중은 68.9~71.4%인데 이 중 담보대출 점유율이 소득 5분위는 25.4~30.0%인 반면 소득 1분위는 7.79~10.4%에 불과하다. 2017년 이후 24년까지 금융부채 유형별 동일 소득분위 내 점유율 분석을 통해 소득수준별 금융부채 유형의 내부구조도 살펴보았다. 모든 소득분위에서 담보대출은 압도적 비중을 차지하며 신용대출 혹은 기타-신용카드대출 순으로 금융부채가 구성되어 있었다. 다만 소득이 높을수록 담보대출과 특히 신용대출 비중이 저소득분위보다 높았다. 소득수준이 금융부채 유형의 내부 구성에 영향을 주고 있음을 알 수 있다.

둘째, 금융기관 유형에 따른 소득분위별 대출 보유액과 점유율을 분석하였다. 모든 소득분위에서 은행권-제2금융권-기타 순으로 대출 보유액을 많이 갖고 있었다. 은행권 대출 비중이 가장 큰데 소득분위가 높을수록 은행권 대출 보유액이 컸고 5분위 대출액은 다른 분위를 크게 압도하였다. 다만 조건이 양호한 은행대출이 소득 5분위를 제외하고 모두 증가하였다. 소득 1, 2분위에서 2금융권과 기타 기관의 부채가 감소해 하위층 부채의 질이 다소 개선되었다고 할 수 있다. 각 소득분위별 금융부채 유형별 점유율에서도 확인된다. 2017년 대비 24년 1분위와 5분위 간 은행, 2금융권의 점유율 차이는 감소했다. 2분위도 은행대출 증가와 함께 2금융권 대출이 크게 감소하였다. 주목할 것은 고소득층보다 저소득층에서 제2금융권 대출 점유율이 상대적으로 높고 기타 점유율은 비슷한 수준이다. 소득수준이 금융기관 유형별 부채의 규모 및 점유율에도 영향을 주고 있다.

셋째, 금융부채 유형 및 금융기관 유형별 부채의 구성을 알아보았다. 세대와 성별에 따라 금융부채 유형과 이용 금융기관에서 차이가 나타났다. 공통적으로 은행의 담보대출 비중은 세대와 성별을 불문하고 제일 높았다. 이외 은행의 신용대출이나 제2금융권의 담보대출을 많이 이용한다. 제2금융권의 신용대출이나 신용카드 관련 대출 비중은 낮았다. 중장년남성(11.0%)과 특히 노년남성(20.5%)의 경우 기타 비중이 상대적으로 높았다. 성별로 보면 여성들이 남성들보다 은행 담보대출 중심의 부채를 갖고 있었고 남성들은 은행 중심이지만 제2금융권의 담보대출 비중이나 은행의 신용대출 비중도 상대적으로 컸다. 청년층을 제외한 중장년남성이나 노년층 남성의 경우는 제2금융권 대출 비중도 높게 나타났다. 금융기관 유형별 부채 구성 차원에서 여성은 남성보다 조건이 양호한 은행권의 담보대출 비중이 높아 부채 구조가 상대적으로 안정적이라 할 수 있다.

넷째, 대출 금융기관 유형별 성별 지니계수를 분석하였다. 대출 금융기관 유형별 성별 지니계수 분석은 성별 간 대출 금융기관 유형에서 차이가 있는지, 또는 같은 금융기관 유형 내에서 성별 차이가 있는지 등을 파악할 수 있다. 2017년부터 2024년까지 금융기관 유형별 금융부채 보유액의 성별 지니계수를 보면, 제2금융권의 지니계수(0.611~0.707)가 은행(0.515~0.592)이나 기타 기관(0.526~0.623)의 지니계수보다 전체, 남성, 여성 모두에서 가장 높다. 은행이나 기타 기관에서보다 제2금융권 이용자들 사이에서 금융부채의 규모가 상대적으로 불균등하게 분포되어 있으며, 일부 사람들의 부채 규모가 다른 사람들에 비해 훨씬 크고 불균등하게 퍼져 있다. 여성의 경우 제2금융권 금융부채의 지니계수(0.549~0.690)가 더 넓은 범위로 분포되어 있으며, 최고치도 더 높게 나타난다. 이는 제2금융권을 이용하는 여성 집단 내에서 금융부채의 분포가 남성 집단보다 전반적으로 더 불균등하다는 점을 시사한다.

### III. 가계금융의 불평등 실태

#### 1. 부채 및 금융부채 보유 실태

2017년 이후 2024년까지 부채 및 금융부채 보유 비율은 남성이 여성보다 전반적으로 높지만 세대/성별로는 다르게 나타났다. 부채 및 금융부채 보유율은 청년층과 노년층은 남성이 여성보다 높은 반면 중장년층은 여성이 남성보다 높았다. 부채 비율이 금융부채 비율보다 큰데 노년층-중장년층-청년층 순으로 차이가 많이 난다. 특히 중장년여성과 노년여성이 다른 집단에 비해 부채와 금융부채 보유 비율 간 차이가 크다. 이들 여성 집단이 다른 집단에 비해 주요 금융기관을 통해 대출받는 것이 상대적으로 어렵다고 볼 수 있다.

#### 2. 금융자산과 금융부채 불평등 실태

청년층의 금융자산이나 부채 보유액이 2017년에 비해 2024년에 크게 증가했다. 특히 청년여성의 경우 금융부채 보유액의 증가율(318.4%)이 눈에 띄는데, 2017년 이후 중장년여성보다 낮았던 금융부채 보유액은 2020년부터 중장년여성을 넘어섰다. 금융자산 보유액도 2019년부터 청년여성이 중장년여성을 앞지르기 시작했다. 2017년 대비 2024년 금융자산과 금융부채의 증가율을 보면 금융자산 증가율보다 금융부채의 증가율이 모든 세대에서 높음을 확인할 수 있다. 중장년층을 제외한 청년층과 노년층의 경우 여성의 금융부채 증가율과 금융자산 증가율 차이가 남성보다 더 크다. 특히 청년여성의 금융부채 증가율과 금융자산 증가율 차이는 233.2%p로 가장 높게 나타났다. 노년층 여성의 금융자산이나 금융부채 규모는 가장 적어 여성 노년층이 재정적으로 취약할 가능성이 있다. 전 세대에서 부채 증가율이 자산 증가율보다 높다는 것은 정도의 차이는 있지만 모든 세대에 재무적 압박이 커졌음을 시사한다. 가계의 재무구조가 부채의존형으로 바뀌고 있어 가계의 재정건전성 문제에

대한 관심이 필요하다.

금융자산 대비 금융부채 비율은 금융자산 중 금융부채가 차지하는 비율로 부채 부담 정도를 나타내 높을수록 부채 부담이 크다고 할 수 있다. 전반적으로 남성이 여성보다 금융자산 대비 금융부채 비율을 높게 유지하고 있어 부채 부담 정도가 더 높을 것으로 예상된다. 2017년 대비 2024년에는 모든 집단에서 금융자산보다 금융부채가 더 큰 비율로 상승해 전반적으로 부채 부담 정도가 늘어난 것으로 볼 수 있다. 특히 청년여성과 중장년남성의 금융자산 대비 금융부채 비율이 크게 증가해 재정건전성 악화 가능성에 대한 우려가 더 클 것으로 예상된다.

### 3. 금융부채 규모 전망 및 증가 원인

2024년 조사에서 1년 후 금융부채의 규모를 물어본 결과 1인 가구(5943명) 중 5.1%(303.7명)가 부채 규모가 증가할 것이라 응답했다. 전체적으로 보면 과반수 이상이 금융부채 규모가 ‘변화없음’에 답했다. 세대별로 증가한다는 응답은 청년층-중년층-노년층 순으로 높게 나타났는데, 특히 청년남성(8.3%)이 가장 높았다. 금융부채가 감소한다는 응답은 청년층-중년층-노년층으로 나타났는데, 각 세대별로 남성이 여성보다 금융부채 규모가 줄어든 것으로 나타났다. 노년층을 제외할 경우 청년 여성의 부채 규모 감소 비율은 31.2%로 가장 낮다.

금융부채의 증가 원인은 소득에 따라 뚜렷하게 차이가 있었다. 소득 1분위에서는 생활비 비중(51.5%)이 가장 높았고 소득 5분위에서는 부동산 관련 부채 비중(40.6%)이 높아 소득 1분위에 비해 14.8배나 많았다. 소득 1분위에서 생계형 대출 비중이 큰 반면 소득 5분위에서 자산증식형 대출 비중이 커 자산 불평등의 심화가 우려된다. 세대/성별로도 부채 증가의 주요 원인에는 차이가 있다. 부채 증가 원인이 부동산 관련(거주주택구입, 거주주택이외 주택구입, 주택이외 부동산 구입)인 경우는 청년층-중년층-노년층으로 나타난다. 성별로 보면 부동산 관련 부채 증가 원인

은 전체 남성(29.3%)이 전체 여성(17.8%)보다 높다. 세대 및 성별로 보면, 청년남성(44.8%)이 청년여성(21.1%)보다 높다. 청년층은 남성이나 여성 모두 중장년층이나 노년층에 비해 생계형 부채로도 볼 수 있는 전세·월세보증금 비중이 가장 높다. 청년층 남성과 여성은 또 부동산 구입 부채 비중이 중장년층이나 노년층에 비해 크다. 생활비가 부채 증가의 주된 원인인 경우는 노년층-중년층-청년층 순으로, 성별로 보면 여성이 남성보다 생활비가 부채 증가의 주원인으로 나타났다. 중년층과 노년층의 부채 증가 원인으로 가장 높은 것은 생활비로 이들은 생활자금을 확보하기 위해 생계형 대출을 이용하고 있다.

#### 4. 원리금 상환과 생계부담 및 부채 상환 가능성

금융부채 보유 가구 중 9.7%가 지난 1년 동안 원금을 상환하거나 이자를 연체하였다. 세대별로 보면 중장년층-노년층-청년층 순으로 성별로 보면 모든 세대에서 여성이 남성보다 원금을 상환하거나 이자 낼 날짜를 넘긴 것으로 나타났다. 주목할 것은 생애단계에서 경제활동을 가장 왕성하게 하는 시기인 중장년층에서 원리금 상환을 제때에 못했다는 사실이다. 연체 사유는 노년층과 중장년층은 부담상승과 소득감소를, 청년층은 자금용통차질, 납부기일 착오, 소득감소 등으로 나타났다.

생계부담 정도는 노년층, 중장년층-청년층 순으로 남성보다는 여성이 부담을 더 느끼고 있다. 특히 노년층 남성과 여성, 중장년여성의 경우 70% 이상이 원리금 상환이 생계에 부담이 된다고 생각하고 있다. 부채 증가 원인은 생활비-전월세보증금-거주주택 구입 등으로 나타났는데 전체 여성은 생활비(30.7%), 전월세보증금(20.1%) 부채, 즉 생계형 대출 비중(50.8%)이 전체 남성(38.2%)보다 높았다. 자산 증식의 기회가 되는 부동산 관련 부채 비중은 전체 남성이 여성보다 11.5%p 많다(남성 29.3%, 여성 17.8%). 그러나 세대별로는 차이가 있었다. 청년층 남녀는 전월세보증금 비중이 가장 높은 반면 중장년이나 노년층은 생활비 비중이 높았다.



보유 부채 상환 가능성의 경우 청년층, 중장년층, 노년층 순으로 대출 기한 내 상환이 가능하다고 답하고 있는데 노년층 여성이 68.7%로 가장 낮다. 가계부채의 상환이 불가능할 것이라는 전체 응답은 6.2% 정도인데 노년층에서 15.0(남성)~17.1%(여성)로 높게 나타났다. 소득 1, 2분위에서 상환이 불가능하다는 응답은 14.4~16.2%로 높게 나타났다.

#### IV. 정책적 시사점

이 연구의 정책적 시사점은 다음 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 금융자산과 금융부채 지니계수 분석 결과 금융자산 불평등이 더 심각하다는 점에 주목해야 한다. 둘째, 가계의 자산구조가 점차 금융 중심으로 이동하고 있는 점을 고려해 자산 불평등, 특히 금융자산 불평등 문제에 관심을 기울여야 한다. 셋째, 성별, 세대, 소득수준에 따른 금융부채 불평등 문제에도 다양한 차원에서 관심을 가져야 한다. 넷째, 금융부채 불평등을 해결하려면 금융부채 구성의 질에도 관심을 가져야 한다. 다섯째, 여성 집단 내부의 금융 불평등 문제에 관심을 가져야 한다. 여섯째, 가계의 재무구조가 부채의존형으로 변하고 있어 재정건전성 문제에 주목해야 한다.

다음으로 이 장의 연구를 바탕으로 금융 불평등을 완화하기 위한 정책과제는 다음과 같다. 첫째, 금융 불평등 해결을 위한 사회적 차원에서의 관심과 실천이 시급하다. 최근 전체 자산에서 금융자산의 증가로 금융자산의 상대적인 위상이 커지는 만큼 최근 대두되고 있는 금융 불평등 문제를 해결하려는 노력이 더욱 중요해지고 있다. 이에 금융자산과 금융부채 불평등 문제 해결을 위해 사회가 적극 나서야 한다. 금융자산이나 금융부채 모두 2017년 대비 2024년 고소득층에서 보유액이 압도적으로 증가하였다. 소득수준에 따른 금융자산과 금융부채의 불평등이 뚜렷하게 나타나고 있다. 세대별 금융자산 불평등이 노년층 여성에서 매우 심각하다.

둘째, 금융자산과 금융부채의 불평등 해소를 위해 외형적/실질적인 차원에서 금융 접근성을 제고하는 금융포용정책을 시행해야 한다. 이때 부채의 종류나 이용 금융기관의 종류 등도 금융 불평등을 낳는 주요한 요인임을 고려해야 한다. 개인의 신용도나 직업, 성별 등에 따라 금리나 이용한도, 대출기간은 물론 이용할 수 있는 금융기관 등이 달라진다면, 저신용, 저소득층의 금융 접근성은 사실상 고신용, 고소득층에 비해 크게 제한될 수밖에 없는 것이다. 나아가 이런 구조는 소득이나 자산 격차를 초래하면서 경제적 불평등을 심화시킬 수 있다. 따라서 실질적인 금융 접근성 제고를 위해서는 금융 접근성 문제를 양적인 차원(예: 금융서비스 이용 가능 여부)을 넘어 질적인 차원(예: 이용 조건 등)에서도 적극적으로 접근해야 한다는 점이다.

셋째, 금융포용성을 높이기 위해서는 세대나 소득수준에 따라 금융부채 유형과 이용 대출기관의 차이로 나타나는 금융 불평등 문제를 해결해야 한다. 소득분위에 따라 대출 규모, 금융부채 유형이나 금융기관 유형에서 차이가 있었다. 고소득층은 담보대출이나 신용대출을 이용조건이 양호한 은행에서 받아 활용하고 있는 반면 저소득층은 담보대출 외에 고금리로 부담이 큰 기타 비중이 상대적으로 높았다. 세대별로 보면 노년층과 중장년층에서 제2금융권 담보대출 비중이 높게 나타났다. 특히 노년남성의 경우 기타 비중도 20.5%로 전체 남성 평균(10.3%)의 2배에 달한다.

넷째, 금융취약계층의 금융 접근성 향상을 위해 노력해야 한다. 금융자산이나 금융부채가 2017년 대비 2024년에 양적인 면에서 모든 소득분위, 성별, 세대에서 완화된 것으로 보인다. 그러나 질적인 면에서 소득, 세대, 성별에 따라 차이가 나타나고 있다. 금융부채나 금융자산은 특히 소득분위에 따른 불평등이 실질적으로 확대되기도 하였다(예: 소득 5분위 담보대출 보유액과 점유율). 1인 가구를 분석한 본 연구에서 소득 2분위의 금융자산은 2017년 이후 2021년까지 소득 1분위보다 작았고 금융부채는 2017년 이후 2024년 현재까지 소득 1분위보다 작았다. 소득 1분위와 함께 소득 2분위 집단, 금융자산이나 금융부채 보유액이 가장 적은 노년층 여성

등 금융취약계층을 대상으로 하는 정책과 제도 마련이 필요하다.

다섯째, 부동산 등 담보대출 중심의 대출 관행을 시정해 나가야 한다. 현행 금융 시스템은 담보 중심의 대출 관행을 유지하고 있어 금융자산이 적고 소득이 낮거나 안정적이지 않은 청년층은 물론 저소득, 저자산층에게 불리하다.

여섯째, 현행 신용평가제도를 개선해 나가야 한다. 업계에서는 노년층, 사회초년생, 청년층 등 금융이력부족자들에 대한 신용평가제도 개선의 필요성이 꾸준히 제기되어 오면서 대안 신용평가 모델 활성화 방안 등을 논의하고 일부는 시행도 하고 있으나 개인정보 악용 가능성의 문제 등으로 반대 입장도 적지 않다. 그러나 최근 금융위원회는 비금융정보를 활용한 대안 신용평가 체계와 서민특화 신용평가모델 개발에 착수했다(경향신문, 2021.09.27.; 이코노미스트, 2019.11.10.; SBS Biz, 2025.10.17.). 현행 신용평가제도의 개선 필요성에 대한 공감대와 함께 그 부작용에 대한 우려가 있는 만큼 향후 소비자의 권리 보호와 금융 불평등 해결 방향에서 대책 마련이 필요하다.

일곱째, 저신용자를 비롯한 저소득자들이 과도한 부채로 빈곤에 빠지지 않도록 하는 금융환경을 만들어야 한다. 이를 위해 향후 금융포용 차원에서 금융취약계층을 대상으로 하는 맞춤형 정책성 서민금융을 확대해 나가야 한다.

여덟째, 신용회복지원정책이나 신용회복시스템에 대한 관심과 개선이 필요하다. 본 연구에서는 전반적으로 금융부채 규모가 크게 증가하면서 가계의 재무구조가 부채의존형으로 변화하고 있음을 확인하였다. 향후 과도한 부채로 인한 신용불량과 채무불이행자 등 금융취약계층의 문제가 대두될 가능성이 커지고 있다. 따라서 채무자의 기본생활을 고려하지 않고 채권회수에만 역점을 두고 있는 현행 신용회복시스템은 근본적으로 점검하면서 개선해야 한다(제윤경·이현욱, 2012: 171). 신용회복을 지원하는 정부 유관기관과 민간 자활지원기구 등이 상호연계를 강화함으로써 채

계적인 시스템을 구축할 필요가 있다(조성목, 2005)는 정책제안은 신중하게 고려할 필요가 있을 것이다.

아홉째, 금융의 공공성과 사회적 역할 제고에 대한 논의가 활발하게 이루어져야 한다. 최근 주목받고 있는 금융포용 정책에 대한 관심과 논의를 촉진시키는 일은 바로 그 출발점이 될 수 있다. 이와 관련, 2024년 금융감독원과 금융업계가 소비자たちの 금융서비스 접근 권리 보장이 금융산업이 당연히 수행해야 할 책무라 강조하며 향후 금융소비자의 접근성 제고를 위해 함께 노력하자(한국금융, 2024.11.26.)고 다짐한 것은 매우 시의적절하며 긍정적이라 평가할 수 있다. 향후 이러한 움직임은 금융업계와 금융공익재단, 금융노조가 주도가 되어 민관이 참여하는 거버넌스로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 이는 사회적 공감대 속에서 금융포용 정책을 체계적이고 지속적으로 발전, 확대시켜 나가는 방법이자 사회의 양극화 문제를 해결하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

열째, 금융 불평등 문제 해결은 금융과 소득 재분배를 염두에 둔 복지, 사회정책 등을 결합시키는 방향에서 논의를 진행해야 한다. 예컨대 주거(비) 문제를 해결하려고 상환능력을 초과하는 주택 관련 대출로 과도한 부채를 갖게 만드는 것이 아니라 주거 복지 차원에서, 또는 공공주택공급 확대 등의 차원에서 대책을 마련해야 한다는 것이다. 최근 가계부채 급증은 주거나 의료, 돌봄 등과 같이 생존에 필수적인 영역들이 사회안전망 속에서 적절히 해결되지 않은 데도 원인이 있다. 따라서 금융포용 정책은 사회안전망 강화를 통한 해결책과 함께 모색해야 한다. 이러한 문제도 앞서 금융포용 정책을 실현하기 위한 거버넌스를 구성해 사회적으로 논의하면서 공감대를 찾아나갈 필요가 있을 것이다.

마지막으로 시장의 자율성과 공공성의 균형이란 쉽지 않은 과제로 논란이 있지만 은행에 대한 공적 통제 필요성에 대한 논의도 필요하다. 가계의 재무구조가 부채의 존형으로 변화하고 있으며 금융의 위기는 사실상 사회 전체의 위기로 전 사회가 위

기 극복에 나서야 하는 사업이라는 점에서 은행은 단순한 민간기업이라 할 수 없다는 주장은 설득력을 갖는다. 사회 전체가 금융의 위기 극복에 나섰던 만큼, 국민경제의 핵심적인 인프라로서 금융은 공공성 제고와 사회적 책임 강화 차원에서 제기되는 공적 통제에 대한 지적도 공론의 장에서 적극 논의하면서 사회적 합의를 도출해 나가려 노력해야 한다. 이러한 점에서도 금융업계와 금융공익재단, 금융노조가 주도가 되어 민관이 참여하는 거버넌스 구축과 주요한 논의를 빨리 시작해야 한다.

## 제4장 ■ 디지털 정보 불평등과 정책과제

### I. 문제 제기

한국은 디지털 사회로 급속히 전환되고 있지만, 그 과정에서 발생하는 정보 불평등은 경제적 불평등, 더 나아가 사회경제적 지위 상의 불평등으로 이어지는 중요한 요인이다. 디지털 격차는 노동시장 접근성과 생산성 차이에 영향을 미치는데 이는 세대, 교육수준, 경제수준 등에 따라 차이가 두드러지게 관측되는 영역이다.

디지털 정보 불평등의 문제를 중요하게 생각해야 하는 이유로서 크게 세가지를 들 수 있다. 첫째로 사회적 배제 위험으로서 디지털 정보 불평등은 사회적, 경제적, 교육적 기회에서 소외되는 개인과 집단을 만들어 냄으로써 구조적인 불평등 체제의 심화를 가져올 수 있다. 두 번째로 정보 격차의 경제적 영향으로서 디지털 경제에서 정보 활용 능력의 격차는 소득과 자산 불평등으로 이어질 가능성이 높다. 세 번째로 정치적·문화적 영향으로서 정보 접근성과 활용 격차는 정치적 참여와 사회적 통합에도 영향을 미친다. 이런 부정적인 영향 가능성을 고려하면 디지털 정보 불평등 문제는 단순히 문제 자체로 국한시켜 이해할 것이 아니라 세대, 교육수준, 경제수준 등 핵심적인 사회경제적 배경요인들과의 복합적 작동관계를 함께 고려해야 한다.

본 연구는 디지털 정보 불평등을 둘러싼 사회경제적 요인들 간의 상호작용 구조

를 분석하고 그에 기반하여 한국 사회가 디지털 정보 불평등의 완화, 나아가 사회경제정치적 차원의 불합리하고 구조적, 제도적인 불평등을 완화, 해소하는 데 있어 기여할 수 있는 이론적·실천적 기반을 제공하려는 데 목적이 있다.

## II. 이론적 논의

디지털 정보 불평등 측정을 위한 통합적 프레임워크는 다음의 네 가지 차원으로 구분해 구성할 수 있다. 첫째, 디지털 접근성(accessibility) 측면이다. 이는 물리적 기기 보유 여부(예: 스마트폰, PC 등 스마트 기기 보유율), 인터넷 사용 가능 여부(인터넷 접속률), 초고속 통신망 보급률 등 인프라 수준(지역별 인프라 수준)을 측정한다.

둘째, 디지털 기기에 대한 사용 친숙성 혹은 사용기술(skills) 측면이다. 이는 달리 표현하자면 정보기기 사용 역량의 차이로 명명될 수 있는데 정보 통신 기술 사용의 기본이 되는 디지털 정보기기 자체를 잘 다룰 수 있는 능력을 의미한다.

셋째, 디지털 활용 역량(competency) 측면이다. 이는 이용자의 디지털 리터러시 수준, 검색 및 문제해결 능력, 정보선별 능력, 온라인 서비스 활용능력(온라인 행정 서비스 이용), SNS·이메일 활용 등 실질적 활용능력을 포함한다.

넷째, 정보의 질(Quality)에 대한 판단, 평가, 조정, 관리의 측면이다. 이는 디지털 환경에서 얻을 수 있는 정보의 양과 질의 차이를 의미하는데 달리 표현하자면 정보 조정 및 관리 역량의 차이이다. 일부 계층(대체로 상층)은 신뢰성 높은 정보와 자원을 활용할 수 있는 반면, 다른 계층(대체로 하층)은 잘못된 정보나 부정확한 데이터에 노출되기 쉽다. 정보 과부하와 가짜뉴스가 특정 세대나 집단, 계층 등에 미치는 영향도 질적 격차의 하나로 볼 수 있다.

따라서 디지털 정보 불평등을 분석할 때, 디지털 정보 접근성(-> 디지털 정보기기 보유 역량), 디지털 정보기기 작동 친숙성(-> 디지털 정보기기 사용스킬 역량), 디지털 정보 활용 능력(-> 디지털 정보활용 역량), 정보의 질(-> 디지털 정보에 대한 판단과 조정, 관리 역량)을 포함하는 종합적 틀을 사용하여 불평등 현황을 분석할 때 한국 사회에 존재하는 정보불평등의 구조적 작동 메커니즘을 더 잘 이해할 수 있을 것이다.

### III. 한국 사회의 디지털 정보 불평등 실태

#### 1. 정보접근 역량의 차이: 디지털 접근성(accessibility) 측면에서의 정보기기 보유량

2019년부터 2024년까지 연령대별 스마트 정보기기 보유 개수의 변화 흐름을 분석하면 우선 10~20대는 지속적으로 가장 높은 보유 수준 유지하면서 항상 전체 평균을 크게 상회하는, 디지털 기기 활용 환경이 가장 잘 갖춰진 세대라고 볼 수 있다. 30~40대는 가정과 직장의 교차 디지털 수요층으로서 자녀 교육·업무 등에서 다양한 기기를 필요로 하는 세대이다. 50대는 완만한 증가 추세를 보이고 있는데 디지털 수용층으로서 점진적 진입 층으로 볼 수 있으나 다기기 이용보다는 실용적 사용 중심층이라고 볼만하다. 60대 이상은 정보접근 역량 측면에서 가장 낮은 수준이긴 하나 지속적 상승 경향을 보이면서 이후에도 변화의 양상을 지켜볼만한 세대이다. 여전히 정보격차·디지털 소외 측면에서 우려되는 연령대라는 점은 타당하나 환경의 변화에 적응하려는 노력과 함께 실질적 능력 향상 및 공공 정책(디지털 배움터 등)의 효과도 일부 반영되었을 가능성이 있다.



스마트기기 보유 개수는 교육수준과 강한 양의 상관관계를 보인다. 그리고 중요 하계는 코로나19 이후(2020~2022)의 디지털 수요 증대 국면에서도 격차가 좁혀지 지 않다는 것도 중요하다. 고학력층은 지속적·적극적 디지털 기기 수용층이며, 저학 력층은 접근뿐 아니라 활용 여건에서 구조적 불리함이 존재할 가능성 크다는 것을 의미한다. 다만 앞에서 언급한 대로 2023년에서 2024년의 1년 사이에 스마트 기기 보유가 특히 더 증가했다는 점에서 디지털 환경 변화에 적응하려는 전 사회적 욕구 와 대응의 추이를 주의깊게 지켜볼 필요가 있다.

소득이 높을수록 평균 보유 기기 수가 많고 유지, 증가가 이어지고 있다. 반면 하 위, 중하위 계층은 디지털 기기 보유량이 정체 상태에 있다. 중상위 이상 계층에서 특히 디지털 기기 구입에 증가 추세가 보인다. 전반적으로 소득 격차에 따른 디지 털 정보기기 보유 격차가 계속 확대되면서 이른바 양극화 경향이 강해지는 것으로 볼 수 있다.

## 2. 정보기기 사용 역량의 차이: 디지털 기기 사용 친숙성 및 사용 skill 수 준

2019-2024년까지의 연령대별 정보기기 스킬역량 변화의 흐름을 정리하면 아래와 같다.

<표 3-1> 연령대별 디지털 기기 사용 스킬 역량 추이: 2019-2024년

연령대	PC 작동 능력	모바일 기기	작동 능력 종합	총평
10~20대	항상 높음	최고 수준	전구간 상위 유지	디지털 최상층
30~40대	높은 수준, 정체	높은 수준, 상승	상위 수준 유지	안정적 활용층
50대	중간수준 정체	보완적 향상	완만한 개선	보완 필요 실용층
60대 이상	취약, 상승 시도	기초 역량 향상	정체, 낮은 수준 지속	디지털 소외 우려

위 결과에서 보는 것처럼 10~20대는 디지털 기기 사용스킬 측면에서 항상 높은

디지털 작동 능력을 보유하고 있다. 스마트폰, 태블릿 등 복수 기기 간의 멀티태스킹 능력도 우수하다. 모든 항목에서 항상 상위 수준 유지 또는 지속 향상하고 있으며 특히 모바일 기기 작동 능력은 매우 뛰어난 스킬역량을 보유하면서 디지털 학습/소통 환경에 완전히 적응된 세대로 자리매김 했다.

30~40대는 디지털 익숙 세대로 평균 능력은 높다. 팬데믹 이후 원격근무 및 자녀 학습 지원 과정에서 디지털 역량을 특히 강화한 것으로 보인다. 전반적으로 높은 역량을 안정적으로 보유하고 있으며 업무 활용과 자녀 교육 역할로 디지털 적응력이 특히 높아진 세대이다. 다만 향후 기기 전환/보안/생산성 영역에서 추가 역량 강화가 필요할 수도 있다.

50대는 공공 교육, 디지털 배움터 등 영향으로 디지털 기기 사용스킬 능력은 향상되었으나 자기 주도적 작동 능력에는 여전히 한계를 보인다. PC 작동 역량은 정체, 모바일은 조금씩 나아지는 추세를 보이면서 종합 역량은 중간 이하 수준으로 활용도 제한 가능성이 있어 보인다. 이들 세대는 실용 중심의 반복 교육과 디지털 습관화가 필요해 보인다.

60대 이상은 디지털 기기 사용스킬이 매우 낮은 수준으로 대부분이 단일 기기 중심의 기초 활용 능력에 머물고 있다. 다만 코로나 이후 공공교육·비대면 일상 확산에 따라 기초 작동 능력은 조금 향상되었으나 여전히 타 연령대 대비 큰 격차를 보이고 있다. 즉, 가장 낮은 디지털 작동 능력의 연령대로서 스마트폰 중심으로 기초 역량을 확보하고는 있으나 디지털 배움터, 맞춤형 실습 교육 등 집중 개입이 필요한 세대이다.

연령대가 높아질수록 정보기기 작동 능력의 격차가 뚜렷하며, 단순 보유보다 실제 작동 역량에서 격차가 더 심화되고 있음을 알 수 있다. 특히 50대와 60대 이상은 작동 능력에서 ‘디지털 문해력(Digital Literacy)’ 강화가 핵심적으로 필요해 보

인다.

다음으로 2019-2024년까지의 교육수준별 정보기기 사용스킬 역량의 변화 흐름을 정리하면 아래와 같다.

<표 3-2> 교육수준별 디지털 기기 사용 스킬 역량 추이: 2019-2024년

교육수준	PC 사용 스킬	모바일 스킬	사용스킬 역량 종합	총평
중졸 이하	불안정	변동 지속	정체·하락 반복	취약 지속
고졸	정체	완만한 상승	중간 수준의 유지	중간 정체
대졸 이상	항상 높음	지속 상승	상위 유지 및 상승	안정 상위

중졸 이하는 2020년에 일시적 상승이 있었지만, 이후 급격히 하락하고 불안정한 상태가 지속되고 있다. 정보기기 작동 역량의 기초수준조차 안정적으로 구축되지 못한 상황으로 디지털 포용정책의 가장 핵심 타깃 계층이라고 볼 수 있다. 고졸 집단은 모바일 작동 능력만 소폭 향상되었을 뿐 전반적인 역량은 최근 6년간 거의 변화가 없다. 중간 허리층이지만 역량 향상이 둔화되어 있으므로 실용 기반 교육 필요해 보인다. 대졸 이상은 PC·모바일·종합 모두 높은 수준의 사용스킬 역량을 갖고 있다. 특히 모바일 기기 작동 능력은 꾸준히 상승 중에 있다. 자기주도적 역량 학습과 디지털 친화도 우수한 계층으로 평가할 수 있다.

다음으로 2019-2024년까지의 소득수준별 정보기기 사용스킬 역량의 변화 흐름을 정리하면 아래와 같다.

&lt;표 3-3&gt; 교육수준별 디지털 기기 사용 스킬 역량 추이: 2019-2024년

소득수준	PC 작동 능력	모바일 기기 작동 능력	총평
300만원 미만	지속적인 낮은 수준	30% 미만 정체	디지털 취약 지속
300~500만원	정체 혹은 소폭 개선	소폭 향상	역량 보완 필요
500~700만원	꾸준한 향상	유지 및 개선	안정적 활용층 진입
700만원 이상	항상 높은 수준 유지	최고 수준 유지	디지털 최상위층

소득이 높을수록 정보기기 작동 능력은 분명히 우수하다. 상위 소득층일수록 PC·모바일·종합 역량 모두 높은 수준을 보이며 특히 월 가구소득 700만원 이상의 상층은 종합 능력 70% 이상으로 안정적 유지가 계속되고 있다. 반면 저소득층(300만원 미만)은 6년간 거의 변화가 없다. 특히 모바일 기기 작동 능력이 전체 평균에 비해 30% 이상 낮으며 디지털 기본 역량이 부족하므로 정보 접근/활용 전반의 제약이 클 수 밖에 없다. 중간층(300~500만원)은 모바일 역량만 소폭 개선되었을 뿐, 활용의 질에서 한계를 보이고 있다.

### 3. 정보활용 역량

정보활용 측면에서의 역량 차이와 불평등의 문제를 우선 연령대별 기준으로 살펴보면 디지털 정보활용 역량의 2019-2024년에 걸친 흐름은 다음과 같이 정리할 수 있다.

&lt;표 3-4&gt; 연령대별 디지털 정보활용 역량 추이

연령대	정보활용 역량 수준	변화 흐름	시사점 요약
10~20대	높음	안정적 유지	디지털 활용이 일상화된 세대
30~40대	중간~상위	코로나 이후 완화	업무·생활서비스 활용 역량 우수
50대	중간	급등 후 하락	적응력은 있으나 지속 활용은 미흡
60대 이상	낮음	상승 후 다시 후퇴	디지털 소외 지속, 반복훈련 필요

연령대별 변화 흐름을 요약하면 우선 10-20대는 항상 가장 높은 활용 수준을 유지하면서 콘텐츠 검색과 생활서비스 이용 등을 포함해서 디지털 생활화가 완전히 정착된 세대라고 볼 수 있다. 30-40대는 재택근무, 온라인 생활서비스 등을 적극 이용하면서 정보활용 역량이 유동적이며 생활·업무 연계성이 높은 특징을 보인다. 50대는 디지털 환경에 적응은 가능하나, 지속적 활용 역량은 불안정한 상태이며 디지털 환경 변화에 영향을 크게 받는 유동적 세대라고 볼만하다. 60대 이상은 기초 활용 역량은 확보되었으나 일상화는 미흡하므로 이들 고령층 대상의 지속적 반복 교육 및 실용 중심의 교육방식 도입이 필요하다.

두 번째로 교육수준별 디지털 정보활용 역량의 변화 흐름을 요약, 정리하면 다음과 같다.

<표 3-5> 교육수준별 디지털 정보활용 역량 추이

교육수준	정보활용 역량 수준	변화 흐름	시사점
중졸 이하	낮음	불안정한 출렁임	구조적 디지털 활용 제한, 생활밀착형 지원 필요
고졸	중간 수준	상승 후 정체	활용은 가능하나 고도화 필요, 실용역량 강화 필요
대졸 이상	높음	정점 후 안정적 유지	디지털 정보 활용의 중심 집단, 시민역량 교육 병행 필요

우선 중졸 이하 집단은 디지털 활용 기반이 매우 낮고, 외부 환경에 취약한 특징을 보인다. 특히 생활서비스·경제활동 관련 역량이 일관되게 낮다. 즉 낮은 교육수준은 디지털 정보활용에 있어서 특히 자기이익과 편익을 확장시키는 능력의 발휘 측면에서 불리한 상황에 놓인다. 고졸 집단은 디지털 환경에 적응은 했으나 지속성이 부족하며 PC·모바일 기능적 활용 역시 정체되어 있다. 대졸 이상은 전 구간에서 가장 높은 정보활용 역량을 유지하고 있다. 디지털 정보활용 역량에서 안정적 상위 집단으로서 콘텐츠 검색과 생활서비스 이용 역량이 매우 뛰어난 특징을 보인다.

세 번째로 소득수준별 디지털 정보활용 역량의 흐름은 다음과 같다.

&lt;표 3-6&gt; 소득수준별 디지털 정보활용 역량 추이

소득수준	정보활용 역량	변화 흐름	시사점
300만원 미만	낮음	불안정·하락세	디지털 활용 기반 미비, 반복훈련 및 실생활 연계 필요
300~500만원	중간	상승 후 정체	콘텐츠 중심 활용, 사회적 활용 낮음
500~700만원	중상위	상승 후 안정화	균형 잡힌 활용 역량, 중핵 사용자층
700만원 이상	최상위	소폭 감소	다기능 활용 고도화, 디지털 윤리·책임 교육도 필요

소득수준별 변화 흐름을 요약하면 우선 300만원 미만 집단은 가장 낮은 정보활용 역량 수준을 보이며 활용 역량이 구조적으로 불안정한 집단이다. 사회참여와 경제활동 정보활용 역량이 가장 낮은 수준을 보인다. 300~500만원 집단은 비교적 완만한 상승 후 정체 상황에 있는데 콘텐츠 검색과 생활서비스 활용이 중심이나, 사회참여/경제영역의 활동역량은 적극적이지 않다. 500~700만원 집단은 활용역량 측면에서 최근 6년간 가장 큰 상승폭을 기록하면서 활용 영역이 균형잡혀 있으며, 경제활동 참여도 상대적으로 높은 특징을 보인다. 700만원 이상 집단은 여전히 모든 항목에서 가장 높은 활용역량과 활동비율을 보이고 있다. 특히 콘텐츠 검색 + 생활서비스 이용 비중이 매우 높다.

특히 주목할 지점으로서 지난 1년 ('23년 -> '24년) 사이에 소득수준별 격차가 더욱 커지고 있는 양상이 중요하다. 추후 추세를 좀 더 지켜볼 필요는 있으나, AI 혁명 등 최근에 벌어지고 있는 디지털 정보 관련 여건과 환경의 급격한 변화는 기존의 사회적 지위의 양극화를 더욱 심화시키는 방향으로 진행될 가능성이 높아 보인다.

#### 4. 정보조정 및 관리 역량의 차이: 정보의 질 측면에서 올바른 정보 스크리닝과 조정 역량

디지털 정보불평등의 네 번째 기준으로서 정보조정 및 관리 역량 측면의 격차와

불평등의 현황을 우선 연령대별로 살펴보면 10-20대 > 30-40대 > 50대 > 60대 이상 구조적 격차가 명확하다. 60대 이상은 디지털 정보의 관리와 조정 역량에서 긍정적 응답률이 최근 3년간 3% 미만으로 매우 낮아 디지털 주체로서의 역량이 부재하다고 볼 수 있다. 10-20대는 여전히 높은 긍정 응답률을 유지하면서 디지털 역량의 숙련층으로 확고한 자리매김의 현황을 보여준다.

교육수준이 높을수록 역량이 높은 구조적 상관관계가 뚜렷이 관측된다. 대졸 이상에서의 긍정응답률은 2023년까지는 30% 이상, 2024년도에서는 60%에 가까운 수준으로 전체 평균을 견인하면서 디지털 조정역량 상위 집단으로 분명히 존재하고 있다. 반면 중졸 이하에서는 긍정응답률이 2023년까지는 10% 내외, 2024년도에도 20%에 미치지 못하는 수준으로 고학력 집단과의 역량 격차가 뚜렷하다. 이들은 정보 관리와 조정에 대한 개념 자체가 취약한 것으로 보인다.

소득이 높을수록 정보 관리와 조정에 대한 역량이 높다는 것도 확인된다. 소득수준과 뚜렷한 양의 상관관계를 보이는 것이다. 300만원 미만 저소득 계층은 정보관리 역량이 매우 미흡한 반면 700만 이상의 고소득 계층은 긍정응답률이 2023년까지는 35-38% 수준, 2024년도에는 50%를 상회하는 안정적이고 높은 정보관리 조정 역량을 보이고 있다.

이 부분에서도 지난 몇 년간에 걸친 변화에 비해 ‘24년도에 들어와서 관측되는 소득수준별 격차가 더욱 커지고 있는 양상이 확인된다.

## 5. 디지털 정보 불평등과 삶의 전반 만족도

디지털 정보 불평등의 측면들이 삶의 태도 전반에 어떤 영향을 미치는지 혹은 상호간에 어떤 관계를 형성하는지를 살펴보는 것이 필요하다. 이를 통해 디지털 정보 불평등의 문제를 단순히 디지털 환경의 차원으로 국한시켜 고민하는 것이 아닌 우

리사회 구성원들의 삶의 양식과 질의 문제로서 넓은 시각으로 접근할 수 있기 때문이다. 이런 접근은 나아가 디지털 불평등 완화를 위한 정책적 방안 모색이 어떻게 포괄적이고 통합적으로 이루어져야 하는지에 대한 해답의 실마리를 제공할 수 있을 것이다.

디지털 정보 불평등의 문제가 자신의 삶에 대한 만족도와 어떤 관계를 갖고 있는지, 구체적으로 디지털 정보 불평등의 영역(속성)들이 삶의 만족도에 어떤 인과적 효과를 발휘하는지를 살펴보도록 하자. 아래 표는 앞에서 논의한 디지털 불평등의 네가지 영역, 즉 정보접근 역량, 기기사용스킬 역량, 정보활용 역량, 정보관리·조정 역량이 삶의 만족도에 미치는 효과를 분석한 회귀분석 결과이다. 여기에는 성(sex), 연령(세대), 교육수준, 소득수준의 네가지 중요한 사회경제적 배경요인을 통제변수로 함께 포함시켰다.

<표 3-7> 디지털 역량이 삶의 만족도에 미치는 인과적 영향 (2024년 기준)

구분	비표준 계수		표준 계수	t	유의수준
	B	표준 오차	베타		
(상수)	2.063	.066		31.059	.000
성별	.025	.016	.019	1.543	.123
연령	.002	.001	.045	2.811	.005
학력	-.017	.011	-.022	-1.514	.130
가구 월평균 소득	.027	.005	.083	6.014	.000
정보접근 역량	.022	.008	.044	2.881	.004
기기스킬 역량	.063	.019	.074	3.343	.001
정보활용 역량	.116	.018	.103	6.328	.000
정보관리 역량	.064	.016	.079	3.967	.000

모형 요약	제곱합	df	평균 제곱	F	유의수준	R 제곱
회귀분석	193.197	8	24.150	59.920	.000	.068
잔차	2659.014	6598	.403			
총계	2852.211	6606				



디지털 정보 불평등과 삶의 만족도 간의 인과적 관계를 따지는 이 회귀모형은 약 6.8% 정도 수준으로 설명력이 높지는 않으나, 전체 회귀모형이 통계적으로 유의미하며( $p < 0.001$ , 즉, 전체 독립변수 세트가 종속변수(삶의 만족도)에 유의미한 영향을 미친다고 판단할 수 있음) 특히 유의한 변수들이 삶의 만족에 영향을 미치고 있다는 것이 확인된다.

우선 사회경제적 배경요인으로서 연령과 소득수준(가구소득)이 유의한 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 성별과 교육수준은 그렇지 않았다. 디지털 정보 불평등 차원에서는 정보접근 역량, 기기스킬 역량, 정보활용 역량, 정보관리 역량의 네가지 차원 모두가 삶의 만족도에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 정보활용 역량이 삶의 만족도에 가장 영향력을 발휘하는 변수로 나타난 점은 시사하는 바가 크다.

이 결과는 디지털 역량이 삶의 만족도에 명확하고 다양한 경로로 영향을 미친다는 것을 재확인시켜 준다. 정보활용 능력과 정보관리 역량이 삶의 질에 미치는 영향력이 가장 크다는 점은 사회적으로 어떤 정책적 모색이 필요한지 보여준다. 또한 기기보유와 더불어 기기스킬 역량도 유의한 요인으로 나타나면서 단순 접근을 넘어서 실제 활용 및 기기 조작 능력의 중요성도 부각되었음을 알 수 있다.

따라서 정책적 차원에서 디지털 포용 정책은 단순한 인터넷 접근이나 기기 보급을 넘어서 기기 활용 능력, 정보 탐색 및 커뮤니케이션 역량, 보안 및 권리 보호 중심의 정보관리 능력을 향상시키는 데 중점을 둘 필요가 있다. 기기스킬 훈련 강화와 정보활용 실습 교육, 디지털 권리 보호 및 통제 능력 향상 교육이 삶의 만족도를 끌어올리는 데 효과적인 정책 방향으로 작동할 수 있기 때문이다.

#### IV. 정책적 시사점

디지털 불평등 상황에 대응하기 위한 정책적 고려사항으로 다음의 다섯가지를 고려할 필요가 있다.

우선 첫 번째로 ‘사회구조적 불평등과의 연계 인식’이다. 디지털 불평등은 소득, 교육, 직업 등 전통적 사회경제적 불평등과 상호작용하며 구성된다. 따라서 단편적 기술지원이 아니라 구조적 불평등 해소와 병행하는 디지털 포용정책이 필요하다.

두 번째로 ‘디지털 정보활용 역량 교육의 구조화’이다. 단발성 프로그램이 아닌 연령별, 계층별, 수준별 역량 모듈화된 교육체계가 필요하다. 특히 정보 선별, 정보 보호, 정보 활용 능력은 미래사회 필수역량으로 간주하고 더욱 집중할 필요가 있다.

세 번째로 ‘지역사회 기반의 지속 가능한 지원 체계 구축’이다. 기초지자체 단위의 지역 디지털 돌봄체계 구축이 핵심이다. 마을 단위 IT 돌봄미, 커뮤니티 기반의 디지털 역량 향상 지원 시스템 등 생활밀착형 지원이 절실한 상화이라고 볼 수 있다.

네 번째로 ‘민관 협력 플랫폼 활성화’이다. 기업, 시민사회, 대학 등과의 협업을 통해 맞춤형 교육 및 서비스 개발, 디지털 정보 취약층 발굴, 지원체계 연계 등이 가능해야 한다. 민관학 거버넌스 체계의 설계가 핵심 과제인 것이다.

다섯 번째로 ‘지속적 모니터링과 평가체계 구축’이다. 디지털 불평등의 지속적 측정 지표 체계와 지역별 수준 평가체계를 정례화해야 한다. 이를 통해 정책의 효과성, 사각지대 여부, 계층별 수혜율 등을 과학적으로 추적할 수 있다.

디지털 정보 불평등은 단지 정보기술의 문제가 아니라, 인간의 권리와 삶의 질, 참여의 가능성, 사회통합의 문제를 포괄하는 핵심적 과제이다. 이를 해결하기 위해

서는 기술 중심적 접근에서 벗어나, 삶 중심적 디지털 포용 체계로의 전환이 요구된다고 할 것이다.

## 제5장 ■ 건강 불평등 실태와 정책과제

### I. 문제 제기

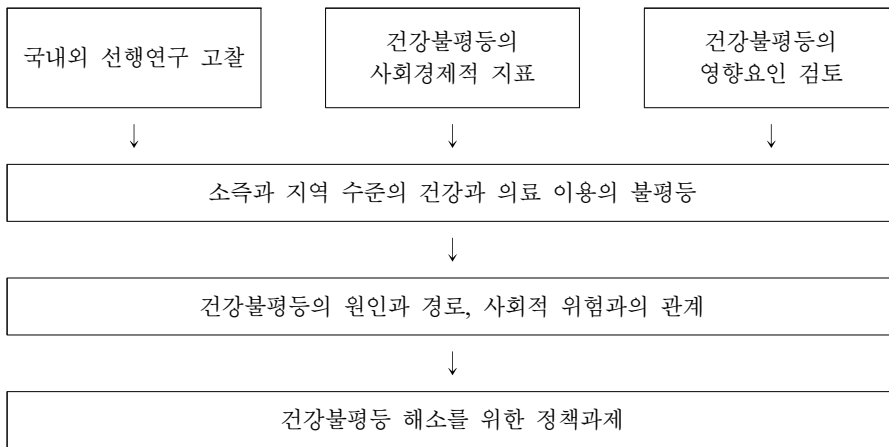
이 장은 세대(연령) 및 생애주기에 따른 건강 영역에서의 불평등 현황과 사회적 위험 해결을 위한 정책과제 도출을 목적으로 하고 있다. 그 배경에는 사회 양극화 심화 및 고령화 사회로의 진입에 따른 건강 불평등 심화 및 사회적 비용 증가에 대한 우려가 증가하는 현실이 있다. 한국 사회의 고령화 속도는 매우 빠르며, 노년층에서 사회경제적 지위에 따른 건강 격차가 커지는 것으로 보고되고 있다.

한국 사회는 세계적으로 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다. 불과 18년 만에 고령화 사회에서 고령 사회로 진입한 한국은 인류 역사상 유례없는 속도로 노인 인구가 증가하고 있다. 평균수명이 80세를 넘어 100세 시대를 맞이했지만, 모든 국민이 동일하게 건강한 삶을 누리는 것은 아니다. 소득, 지역, 성별, 학력 등 사회경제적 요인에 따라 건강 수준은 크게 달라지고 있으며, 특히 노년층으로 갈수록 격차가 심화된다. 이는 단순히 개인의 문제가 아니라 사회 전체의 비용 증가와 복지국가의 지속가능성에 직결되는 문제다.

이 연구는 한국인의 건강불평등 실태를 파악하고 그 원인과 경로를 분석하여 정책적 과제를 제시하는 것을 목적으로 한다. 건강은 인간의 기본권이자 사회적 자산이므로, 건강불평등 해소는 단순한 보건정책을 넘어 사회 전체의 지속가능성을 위한 핵심 과제라 할 수 있다.

이 연구는 국민건강영양조사, 지역사회건강조사, 사망원인통계 등 다양한 통계자료를 활용하였다. 또한 제5차 국민건강증진종합계획(HP2030)의 격차 DB를 분석하여 소득과 지역을 중심으로 건강행태, 건강결과, 의료이용의 격차를 살펴보았다. 연구는 건강불평등의 개념과 원인을 검토하고, 한국인의 건강격차 현황을 분석한 뒤 정책적 시사점을 도출하는 구조로 진행되었다.

[그림 3-1] 연구의 구성과 내용



## II. 이론적 논의와 선행연구 검토

### 1. 건강불평등 개념과 측정

건강불평등은 단순한 차이가 아니라 체계적이고 지속적인 격차를 의미한다. 국제적으로는 화이트헤드가 “불필요하고 회피 가능하며 불공정한 건강상의 차이”를 건강불평등으로 정의하였고, 국제건강형평성협회 역시 사회적·경제적·지리적 집단 간 건강 차이를 강조하였다. 한국에서도 이러한 개념을 바탕으로 건강불평등을 사회적

문제로 인식하고 있다.

평등은 결과의 기술적 차원, 형평은 윤리적·공정성 판단을 의미한다. 따라서 불평등한 결과가 반드시 비형평한 것은 아니며, 공정성 여부가 판단 기준이 된다. 한국에서는 ‘불평등’이라는 용어가 이데올로기적 환경에 민감하게 사용되므로, 본 연구에서는 평등과 형평을 구분하지 않고 포괄적으로 건강불평등으로 규정한다. 이 글에서는 사회·경제적 계층(직업, 소득, 교육 등)과 인구·사회적 특성(성별, 연령), 상대적 박탈감, 건강행태(건강위험행동)에 따른 건강수준의 차이를 ‘건강불평등’으로 규정하고 때에 따라 ‘건강격차’, ‘건강 비형평’을 혼용하여 사용하고자 한다.

건강불평등은 ‘인구집단 간에 건강상태가 사회적, 경제적, 개인적 요인들에 기인하는 체계적인 차이를 보이고 있는 상태’를 의미하며, 여기서 인구집단은 개인들이 속하는 사회·경제적 지위 즉 소득, 직업, 교육, 성별, 인종, 거주지역 등을 통하여 범주화할 수 있다.

본 연구에서는 제5차 국민건강증진종합계획(Health Plan 2030)의 정책 목표별 대표 지표들을 활용하여 건강 격차를 분석한다. 이는 건강 생활 실천(금연, 절주, 영양, 신체활동, 구강건강), 정신 건강 관리(자살 예방, 치매, 중독), 비감염성 질환 예방 관리(암, 심뇌혈관질환, 비만, 손상), 그리고 기대수명과 건강수명 등 다양한 영역을 포괄한다.

## 2. 건강불평등의 원인

건강 불평등의 원인을 설명하는 다양한 이론들이 존재하며, 이들은 서로 배타적 이기보다는 상호 보완적인 관계를 가진다. 본 연구에서는 ‘블랙보고서’에서 제시된 논의들과 멜 바틀리(Mel Bartley), 마이클 마뎃(Michael Marmot) 등의 연구를 중심으로 주요 원인 이론들을 살펴본다.

첫째, 생물학적·유전적 요인은 개인의 선천적인 유전적 특성이 건강 수준에 영향을 미친다는 관점이다. 특정 질병에 대한 유전적 취약성은 존재하지만, 유전적 요인만으로 건강 불평등을 설명하기에는 한계가 있으며, 사회 환경의 영향이 더욱 크다는 비판이 제기된다(Marmot, 2004).

둘째, 물리적 환경 요인은 열악한 주거 환경, 위험한 노동 환경, 공기·물·토양 오염 등 물질적 박탈과 불건강 간의 직접적인 연관성을 강조한다. 특히 지역 간 의료 서비스 접근성의 차이와 같은 지리적 조건은 건강 불평등에 큰 영향을 미친다. 이러한 요인들은 개인의 노력으로 극복하기 어려운 구조적인 특성을 가집니다.

셋째, 자료의 인위적 구성물(Artifact)이라는 입장이다. 이는 사회계층 간 건강 불평등이 단순히 건강을 측정하는 과정에서 발생하는 통계적 간섭이나 데이터 오류에 불과하다는 비판적 시각이다. 그러나 블랙보고서는 이러한 주장에 대해 반박하며, 오히려 건강 불평등이 과소평가되었을 가능성을 제기한다(Bloor et al., 1987).

넷째, 사회적 선택(Social Selection) 또는 역인과설(Reverse Causation)이 있다. 이 이론은 건강 상태가 사회계층을 결정한다는 논리이다. 즉, 건강한 사람은 사회적으로 상향 이동할 가능성이 높고, 건강이 좋지 않은 사람은 낮은 계층으로 이동할 가능성이 있다는 주장이다. 하지만 장기간의 종단연구에서는 사회 계층별 사망률의 차이가 선택 이론만으로는 설명하기에는 너무 크며, 오히려 생애 주기에 걸친 건강 궤적 연구의 중요성을 부각하게 만들었다(Blane et al., 1993).

다섯째, 문화적·행동적 관점(Cultural·Behavioral Perspective)은 사회경제적 차이가 사회계층별로 상이한 건강 습관(흡연, 음주, 부적절한 식생활, 운동 부족 등)을 초래하고, 이러한 건강 습관이 건강 격차를 발생시킨다는 관점이다. 개인의 건강 증진 노력을 강조하지만, 건강위험 행동이 단순히 개인의 ‘무지’나 ‘자유의지’ 부족에

서 비롯되는 것이 아니라 사회경제적 환경의 영향을 받는다는 점을 간과할 수 없다는 비판이 있다(Marmot, 2004).

여섯째, 물질적·구조적 관점(Material·Structural Perspective)은 소득, 빈곤, 실업, 주거환경, 노동조건 등 물질적 조건이 건강 불평등을 결정하는 가장 중요한 요인이라고 주장한다. 경제적 궁핍은 질병에 대한 취약성을 높이고, 건강한 생활을 유지하기 위한 자원 접근성을 제한한다. 이 관점은 절대적 소득수준이 건강에 미치는 직접적인 영향을 강조한다(Bartely, 2004).

이러한 이론들은 건강 불평등이 복합적인 사회적 현상임을 보여주며, 단일한 원인에 집중하기보다는 다양한 요인들의 상호작용을 고려한 통합적인 접근이 필요함을 시사한다.

### 3. 선행연구 검토의 함의

선행연구들은 건강 불평등이 단순히 개인적인 문제가 아니라 사회구조적인 문제이며, 다양한 사회경제적 요인과 지역적 요인이 복합적으로 작용하여 발생한다는 점을 일관되게 지적하고 있다.

국내 연구들은 주관적 건강 인식, 만성질환 유병 여부 등을 통해 사회경제적 지위(소득, 교육 수준, 직업)가 낮을수록 건강 수준이 부정적인 영향을 받는다는 것을 입증했다(김진구, 2012; 김혜진, 2009; 김민경, 2010). 또한, 성별에 따른 사회경제적 지위 차이가 여성의 건강 취약성으로 이어지며(송미영, 2015), 흡연율, 음주율 등 건강행태에서도 사회경제적 격차가 나타남을 확인했다(이상인, 2014). 연령이 증가함에 따라 사회경제적 지위 차이가 건강과 관련된 자원 및 위험 요인의 누적적 차이를 가져와 건강 격차가 증대된다는 ‘누적적 이득 가설’도 지지된다(Ross & Wu, 1996; 김진영, 2007). 고용 형태에 따른 건강 격차 또한 정규직에 비해 비정규



직 근로자의 건강 상태가 좋지 않다는 연구 결과로 확인된다(김진영, 2012; 박보현, 2016).

건강은 개인의 특성뿐만 아니라 지역의 물리적, 사회경제적 환경에 의해서도 영향을 받는다(김형용·최진무, 2014; 정영호·고숙자, 2006). 도시-농촌 간, 수도권-비수도권 간 건강 격차가 존재하며(이은우, 2015; 전희정, 2023; 허민희, 2023), 특히 의료자원의 지역적 편중은 의료 취약 지역 주민들의 의료서비스 접근 기회를 제약한다(윤태호, 2011; 김진구, 2012). 지역의 사회 환경 요인(일자리, 경제 수준, 보건 안전 등) 또한 개인의 주관적 건강 상태에 유의미한 영향을 미친다(최광수, 2016).

이러한 선행연구들은 건강 불평등이 복합적인 요인에 의해 발생하며, 이를 해결하기 위해서는 단일 차원의 접근이 아닌 통합적인 정책 개입이 필요함을 강조한다. 본 연구는 이러한 함의를 바탕으로, 건강과 건강 불평등에 영향을 미치는 요인으로 사회적 환경, 물리적 환경, 유전적 소인, 임상 의료(의료 접근성, 의료의 질), 건강행태 등을 종합적으로 고려하는 County Health Rankings & Roadmaps Model of Health를 참고하여 건강 불평등 격차를 분석한다.

### III. 한국의 건강 불평등 현황과 특징

본 연구는 2021년 1월에 발표된 제5차 국민건강증진종합계획(Health Plan 2030)의 HP2030 격차 DB를 활용하여 한국인의 건강 불평등 현황을 소득 및 지역 간 격차를 중심으로 분석하였다. HP2030 격차 DB는 전체 400개 성과지표 중 인구학적 특성(소득, 지역 등)에 따른 건강격차 관련 데이터를 포함하고 있으며, 본 연구에서는 건강 격차가 악화된 지표들을 중심으로 현황과 특징을 정리하였다.

#### 1. 소득 간 건강 격차 현황과 특징

소득수준에 따른 건강 격차는 건강 생활 실천, 비감염성 질환 예방 관리, 건강 상태 및 결과 등 다양한 영역에서 뚜렷하게 나타났으며, 특히 저소득층의 건강 취약성이 두드러졌다.

#### 1) 건강 생활 실천 분야

- 성인 여성 현재 흡연을 격차: 소득 1-5분위 간 성인 여성 현재 흡연을 격차(연령표준화)는 2018년 7.5%p에서 2023년 7.8%p로 증가했다. 이는 저소득층 여성의 흡연율이 고소득층에 비해 높고, 그 격차가 더욱 벌어지고 있음을 보여준다.
- 성인 남성 고위험 음주율 격차: 소득 1-5분위 간 성인 남성 고위험 음주율 격차(연령표준화)는 2018년 1.8%p에서 2023년 3.3%p로 증가했다. 저소득층 남성의 고위험 음주율이 상대적으로 높으며, 이로 인한 건강위험이 커지고 있음을 시사한다.
- 식품안전성 확보 가구 분율 격차: 소득 1-5분위 간 식품안전성 확보 가구 분율 격차는 2018년 11.4%p에서 2023년 5.7%p로 증가했다. 이는 저소득층 가구가 충분하고 다양한 음식을 섭취하기 어려운 상황에 놓여 있음을 나타내며, 영양 불균형으로 인한 건강 문제 발생 가능성을 높인다.
- 포화지방산 적정 수준 섭취 인구 비율 격차: 소득 1-5분위 간 포화지방산 적정 수준 섭취 인구 비율 격차(만 3세 이상)는 2018년 5.9%p에서 2023년 7.5%p로 증가했다. 저소득층에서 포화지방산 과다 섭취 경향이 높아 비만 및 심혈관 질환 위험에 더 많이 노출될 수 있다.
- 영양 섭취 부족 노인 인구 분율 격차: 특히 만 75세 이상 노인 인구에서 소득 1-5분위 간 영양 섭취 부족 노인 인구 분율 격차는 2018년 5.4%p에서 2023년 19.2%p로 크게 증가했다. 이는 저소득층 고령 인구의 영양 불균형이 심각하며, 건강 악화로 이어질 수 있는 중요한 문제이다.

- 가임기 여성의 빈혈 유병률 격차: 소득 1-5분위 간 가임기 여성의 빈혈 유병률 격차는 2018년 2.8%p에서 2023년 6.2%p로 증가했다. 저소득층 가임기 여성의 건강관리 취약성을 보여주는 지표이다.
- 성인 남성 유산소 신체활동 실천율 격차: 소득 1-5분위 간 성인 남성 유산소 신체활동 실천율 격차(연령표준화)는 2018년 9.2%p에서 2023년 13.3%p로 증가했다. 저소득층 남성의 신체활동 부족이 건강 불평등을 심화시키는 요인으로 작용한다.

## 2) 비감염성 질환 예방 관리 분야

- 성인 남성 비만 유병률 격차: 소득 1-5분위 간 성인 남성 비만 유병률 격차(연령표준화)는 2018년 1.1%p에서 2023년 2.5%p로 증가했다. 저소득층 남성의 비만 유병률이 상대적으로 높게 나타나며, 이는 만성질환 발생 위험을 높인다.
- 건강보험 가입자와 의료급여 수급권자의 손상 입원을 격차: 건강보험 가입자와 의료급여 수급권자 간 손상 입원을 격차는 2018년 3,160.9명에서 2023년 4,234명으로 크게 증가했다. 이는 의료급여 수급권자와 같은 의료 취약 계층이 질병이나 사고로 인한 손상 발생 시 입원할 가능성이 높고, 그 격차가 더욱 심화되고 있음을 의미한다.

## 3) 건강 상태 및 결과 분야

- 소득수준별 건강수명 격차: 소득 1-5분위 간 건강수명 격차는 2008년 8세에서 2022년 8.4세로 증가했습니다. 이는 고소득층이 저소득층에 비해 약 8년 이상 더 건강하게 삶을 영위하고 있음을 보여주는 충격적인 결과이다. 건강수명 격차는 2008년 이후 감소하다가 2013년부터 다시 증가하는 추세를 보이고 있어, 소득에 따른 건강 불평등이 심화되고 있음을 명확히 보여준다.

## 2. 지역 간 건강 격차 현황과 특징

지역 간 건강 격차는 의료서비스 접근성, 환경적 요인, 사회경제적 기반의 차이 등으로 인해 발생하며, 특히 비수도권 지역의 건강 취약성이 드러났다.

### 1) 정신건강 관리 분야

- 여성 자살 사망률 격차: 지역 상위 20%와 하위 20% 간 여성 자살 사망률 격차는 2018년 8.9명에서 2023년 9.3명으로 증가했다. 이는 특정 지역에서 여성의 정신건강 취약성이 높고, 자살 예방 시스템이 미흡할 수 있음을 시사한다.
- 치매 안심 센터의 치매 환자 등록/관리율 격차: 지역 상위 20%와 하위 20% 간 치매 안심 센터의 치매 환자 등록/관리율 격차는 2019년 52.2%p에서 2022년 70.1%p로 크게 증가했다. 이는 치매 환자 관리 인프라가 지역별로 불균형하게 분포되어 있으며, 취약 지역의 치매 환자들이 적절한 관리를 받지 못하고 있음을 보여준다.
- 성인 암 발생률 격차: 성인(20-74세) 지역 상위 20%와 하위 20% 간 암 발생률 격차는 2018년 31.5명에서 2023년 76.8명으로 크게 증가했다. 이는 지역별 암 예방 및 조기 진단 시스템, 환경적 요인 등에 큰 차이가 있음을 나타냅니다.

### 2) 비감염성 질환 예방 관리 분야

- 심정지 생존율 격차: 심정지 생존율의 최고-최저 시도 간 격차는 2018년 7.1%p에서 2023년 8.5%p로 증가했다. 이는 지역별 응급 의료 시스템의 역량 차이가 심정지 환자의 생존율에 직접적인 영향을 미치고 있음을 보여준다.
- 뇌혈관 질환 환자의 사망률 격차: 뇌혈관 질환 환자의 사망률의 최고-최저 시도 간 격차는 2018년 29.1명에서 2022년 51.2명으로 크게 증가했다. 이는 지

역 간 뇌혈관 질환 치료 및 관리 시스템의 불균형이 환자 사망률에 영향을 미치고 있음을 나타낸다.

### 3) 건강 상태 및 결과 분야

- 지역 수준별 건강수명 격차: 지역 상위 20%와 하위 20% 간 건강수명 격차는 2022년 기준 2.2세의 차이를 보였다. 이는 지역에 따라 건강하게 살 수 있는 기간에 유의미한 차이가 있음을 의미하며, 이러한 격차는 2세 미만으로 줄어들지 않고 지속되고 있다.
- 연간 미충족 의료율: 광역시·도별 연간 미충족 의료율(병의원)은 수도권과 광역시에 비해 충청도, 전라도, 경상도 등 비수도권 지역에서 높게 나타났다. 이는 비수도권 지역 주민들이 필요한 의료서비스를 제때 받지 못하는 경우가 많다는 것을 의미하며, 의료 접근성의 지역 간 불균형이 심각함을 보여준다.

## IV. 정책적 시사점

### 1. 분석 결과 요약 및 시사점

본 연구의 분석 결과는 한국 사회의 건강 불평등이 소득과 지역이라는 두 가지 핵심 요인에 의해 심각하게 발생하고 있으며, 그 격차가 상당수 지표에서 악화되는 추세를 보인다는 점을 명확히 보여준다. 건강은 개인의 노력만으로 온전히 책임질 수 없는 사회구조적인 문제이며, 특히 고령층, 저소득층, 그리고 비수도권 지역 주민들이 건강 불평등에 더욱 취약한 집단으로 드러났다.

소득 간 건강불평등과 격차의 주요 현황과 특징은 다음과 같다. 저소득층은 흡연, 음주, 부적절한 식생활 등 건강위험 행태에 더 많이 노출되어 있으며, 영양 섭취 부

족, 비만 유병률 등에서도 취약성을 보였다. 이는 질병 발생 위험을 높이고, 궁극적으로 건강수명 격차로 이어져 고소득층에 비해 건강하게 살 수 있는 기간이 현저히 짧다는 것을 의미한다. 또한, 의료급여 수급권자의 높은 손상 입원율은 저소득층의 의료 접근성 및 건강관리 취약성을 단적으로 보여준다.

지역 간 건강불평등과 격차의 주요 현황과 특징은 다음과 같다. 의료시설 및 인력의 수도권 집중 현상은 비수도권 지역 주민들의 의료서비스 접근성을 심각하게 제약하고 있다. 이는 여성 자살사망률, 치매 환자 관리율, 암 발생률, 심정지 생존율, 뇌혈관질환 사망률 등 다양한 건강지표에서 지역 간 격차로 나타나며, 특히 미충족 의료율이 지방에서 높게 나타나는 것은 지역 주민들이 필요한 의료서비스를 제때 받지 못하는 현실을 반영한다. 지역은 단순한 물리적 공간을 넘어 개인의 건강권을 행사할 수 있는 중요한 단위이므로, 지역 간 격차는 곧 개인의 잠재적 자원의 격차로 이어질 수 있다.

이러한 결과는 건강 불평등이 개인의 선택이나 노력의 문제가 아닌, 사회경제적 구조와 지역적 환경에 깊이 뿌리내린 복합적인 문제임을 시사한다. 따라서 건강 불평등 해소를 위해서는 국가와 사회적 차원에서의 적극적이고 통합적인 개입이 필수적이다.

## 2. 정책 방향과 제언

한국 사회의 건강 불평등을 해소하고 모든 국민의 건강권을 보장하기 위한 정책 방향은 다음과 같다.

### 1) 생애주기별 통합적 건강 관리 시스템 구축

- 생애주기별 맞춤형 정책 개입: 노년기 건강은 생애주기에 걸친 누적적 효과

가 강하므로, 영유아기부터 노년기까지 전 생애주기를 아우르는 예방, 치료, 관리, 돌봄의 연속적인 정책 개입이 필요하다. 각 생애주기별 건강위험 요인을 파악하고, 이에 대한 맞춤형 건강 증진 프로그램을 개발하여 제공해야 한다.

- 주체 간 협력 강화: 정부(제도 및 정책), 지역사회, 개인 간의 유기적인 협력 체계를 구축하여 건강 불평등 해소를 위한 종합적인 접근을 모색해야 한다. 지역사회 기반의 건강 증진 사업을 활성화하고, 개인의 건강관리 역량을 강화할 수 있는 교육 및 지원 프로그램을 확대해야 한다.

## 2) 개인의 건강권 확보를 위한 환경 조성 및 제도 개선

- 건강증진 행위 용이 환경 조성: 건강 불평등은 개인적 노력만으로 해결하기 어렵다. 따라서 모든 국민이 건강한 생활 습관을 실천하기 용이하도록 물리적, 사회적 환경을 조성해야 한다. 예를 들어, 건강한 식품에 대한 접근성을 높이고, 안전하고 쾌적한 운동 공간을 확충하며, 금연 및 절주를 위한 사회적 분위기를 조성해야 한다.
- 저소득층 의료 보장 강화: 소득이 낮은 계층의 의료 접근성을 획기적으로 개선해야 한다. 건강보험 보장성을 강화하고, 본인 부담 상한제를 확대하며, 재난적 의료비 지원제도를 내실화하여 저소득층이 경제적 이유로 필수적인 의료서비스를 받지 못하는 일이 없도록 해야 한다. 또한, 의료급여 제도 및 차상위 의료 지원 등 기존 복지 제도의 정보 접근성을 높이고, 서비스 공급기관의 홍보 및 인프라 확충을 통해 저소득층이 쉽게 정보를 얻고 이용할 수 있도록 지원해야 한다.
- 고령층 건강관리 및 지원체계 확충: 급격한 고령화에 대응하여 고령층, 특히 저소득 노인을 위한 맞춤형 건강관리 및 의료 지원 체계를 확충해야 한다. 독거노인의 고독사를 방지하기 위한 지방정부 차원의 서비스 전달체계를 강화하고, 노인성 질환 예방 및 관리를 위한 프로그램을 확대해야 한다.

### 3) 지역 간 의료 격차 해소 및 의료 접근성 강화

- 의료자원 재분배 및 지역 의료 역량 강화: 의료시설 및 인력의 수도권 집중 현상을 완화하고, 비수도권 지역의 의료 인프라를 확충해야 한다. 지역 거점 병원의 기능을 강화하고, 필수 의료 인력(의사, 간호사 등)의 지역 정착을 유도하기 위한 정책적 지원을 확대해야 한다.
- 비대면 진료 활성화: 모든 지역에 의료기관을 설치하는 것이 현실적으로 어려운 상황에서, 비대면 진료를 활성화하여 지방 및 원거리 거주자의 의료 접근성을 높이는 방안을 적극적으로 모색해야 한다. 비대면 진료의 안전성 및 효과성을 담보하고, 정보 소외 계층도 쉽게 이용할 수 있도록 기술적, 제도적 보완을 통해 사회적 합의를 이끌어내야 한다.
- 지역사회 기반 건강관리 강화: 지역사회 보건소 및 건강생활 지원 센터의 역할을 강화하여 지역 주민의 건강 증진 및 질병 예방 활동을 지원해야 한다. 지역 특성에 맞는 건강 증진 프로그램을 개발하고, 주민 참여를 유도하여 건강 형평성을 제고해야 한다.

### 4) 건강 불평등 감시 및 연구 강화

- 주기적인 건강 불평등 실태조사: 건강 불평등의 변화 양상을 지속적으로 파악하기 위해 주기적인 실태조사 및 분석을 수행해야 한다. 소득, 지역, 연령, 성별 등 다양한 인구학적 특성별 건강지표를 세분화하여 모니터링하고, 의료보장의 사각지대가 발생하지 않도록 감시 체계를 강화해야 한다.
- 건강 불평등 해소 정책 효과성 평가: 도입된 정책들이 실제로 건강 불평등 해소에 기여하는지 객관적으로 평가하고, 미흡한 부분은 개선해 나가는 환류 시스템을 구축해야 한다.

건강권은 모든 인간에게 보장되어야 할 기본적인 권리이며, 소득이나 거주지역



등의 이유로 차별받아서는 안 된다. 한국사회가 직면한 건강 불평등 문제를 해결하기 위해서는 정부, 지방자치단체, 의료기관, 시민사회 등 모든 사회 구성원의 통합적이고 지속적인 노력이 필요하다.

## 제6장 ■ 한국 사회 불평등과 사회적 위험의 특징과 정책과제

### I. 복합적 불평등의 시대

불평등 문제의 사회적 위험을 구체적으로 논하기 전에 우선 본 보고서에서 다룬 네 가지 삶의 영역들에 대한 유기적 상호관계의 양상을 짚고 넘어갈 필요가 있다. 한국 사회는 디지털 전환, 저성장 고령사회, 고용불안정 등 구조적 변화 속에서 다양한 형태의 불평등 문제에 직면하고 있다. 그중에서도 디지털 정보, 교육, 금융, 건강의 네 가지 영역은 개별적으로 중요한 사회정책 영역일 뿐 아니라, 서로 밀접하게 연결되며 불평등을 재생산하는 인과적 연쇄 구조를 형성하고 있다. 실제 통계자료에 따르면, 고령층과 저소득층은 디지털 활용능력(NIA, 2023), 금융문해력(금융감독원, 2022), 교육 기회(교육부, 2022), 건강 결과(국민건강보험공단, 2022) 등에서 모두 낮은 지표를 보이며, 이는 세대 간 기회의 비대칭성과 생애주기 전반의 불평등 구조를 강화하는 경로로 작동한다.

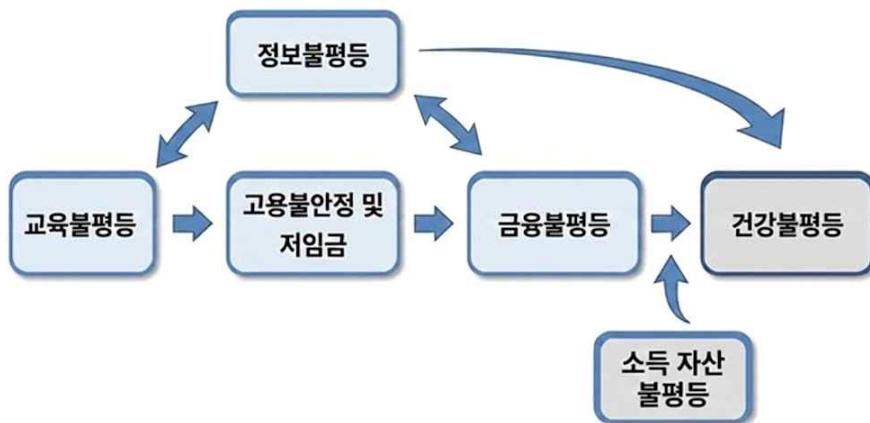
본 연구는 이러한 네 가지 영역의 불평등을 단순히 파편적인 문제로 보지 않고, 상호작용하며 악순환을 형성하는 하나의 구조적 불평등 체계로 이해하고자 한다. 특히 ‘세대 간’ 및 ‘세대 내’ 관점을 중요하게 반영하여, 각 불평등이 세대를 오가며 유기적으로 연결되어 복합적 불평등 구조를 강화하는 양상을 분석하고, 이에 대한 정책적 방안을 모색하고자 한다.

## II. 불평등 문제의 복합적 연계와 세대별 양상

### 1. 불평등 영역 간의 복합적 연계

디지털 정보 불평등, 금융 불평등, 건강 불평등, 교육 불평등은 단순히 ‘동시에 존재’하는 것이 아니라, 서로 인과적으로 연결되어 작동하는 복합적 불평등 구조를 이룬다. 예를 들어, 교육 수준과 대학 서열의 격차는 노동시장 내 임금 및 고용 안정성의 차이로 직결되고, 이는 다시 디지털 기기 및 네트워크에 대한 접근 격차로 연결된다. 디지털 역량은 금융자산 형성력과 연결되며, 금융 불평등이 전반적인 경제적 불평등을 거쳐 다시 건강 불평등으로 이어지는 복합적 메커니즘을 형성한다. 이러한 구조는 청년층의 상향 이동 가능성을 제한하고, 고령층의 삶의 질을 위협하며, 전체 사회의 통합성과 미래 지속가능성에 위협 요인으로 작용한다.

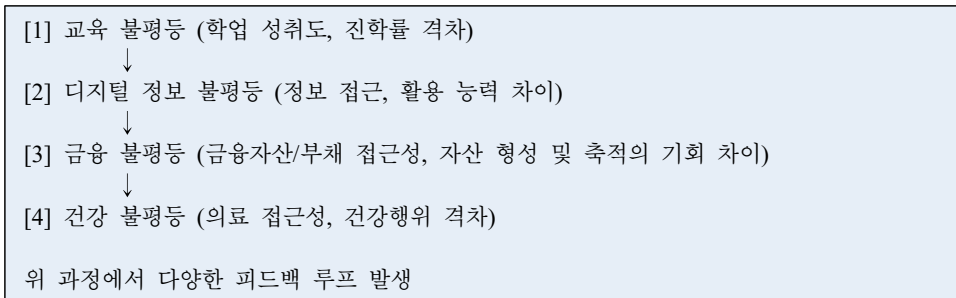
[그림 3-2] 사회불평등 간의 관계 설정



이러한 복합적 불평등 구조는 사회적 결정 요인 이론(SDOH), 부르디외의 자본

이론, 구조적 재생산 이론, 디지털 역량 모델 등 다양한 이론적 관점을 통해 설명될 수 있다. 교육 자본(학력, 학벌)이 디지털 리터러시 및 정보 자본 습득 속도를 좌우하고, 이것이 다시 금융 자본 및 건강 자본의 격차로 전이될 수 있다는 시사점을 도출할 수 있다. 즉, 불평등은 제도와 구조 속에서 반복, 재생산되며, 교육·정보 격차는 세대 간 이동성 차단의 원인이 된다.

본 연구는 이러한 복합적 연계성을 이해하기 위한 기본 틀로서 ‘교육 기회의 차이 → 정보 접근의 차이 → 직업 선택 및 소득 격차 심화 → 건강 결과의 차이’라는 흐름을 제안한다. 이 흐름은 단선적이라기보다는, 교육 격차가 양질의 일자리 확보를 결정짓고, 이는 다시 개인의 역량 자산으로서의 정보 접근성 및 활용성 격차를 유발하며, 그 격차는 금융과 경제 역량의 차이로 이어지고, 최종적으로 의료와 건강의 편차로 이어지는 순환적 경로를 가진다.



종합하면 각 불평등 영역들의 상호의존성 혹은 상호연결성은 명확히 존재하는 것으로 판단되며 여기서 발생하는 총체적, 종합적 위험은 사회적 차원에서 발생하는 문제로서 단순 합의 결과로 귀결되는 것이 아니라 곱의 결과 혹은 제곱의 결과로 그 사회적 위험의 총체적 강도가 커질 수 있다는 데 문제가 있다. 각 영역들의 불평등의 양상이 깊이 얽혀있고, 그것이 상호 강화 속에서 나타나는 결과는 특히 폭발적일 수 있기 때문이다.

선행연구들을 종합하고 연구진의 해석을 더하면, 부모세대의 사회경제적 지위 → 교육 불평등 → (정보 불평등 매개) → 금융 불평등 → (소득/자산 불평등 매개) → 건강 불평등이라는 유기적 연결모형을 제시할 수 있다고 판단한다.

## 2. 세대 및 생애주기에 따른 불평등의 양상

불평등은 연령에 따라 ‘노출 경로’와 ‘영향 방식’이 달라진다. 디지털 환경의 변화 속도는 세대별로 적응력과 자원 축적 가능성을 갈랐으며, 이는 각 세대가 겪는 불평등의 양상을 다르게 만든다.

- 아동 및 청소년 세대: 부모의 사회경제적 배경에 따른 사교육 기회의 차이가 학업 성취도 격차로 직결되어, 조기 ‘불평등 재생산’ 구조화가 시작되는 결정적 지점으로 작동한다.

- 청년층 세대: 디지털 친화력에도 불구하고 노동시장 진입 장벽과 고용 불안으로 인해 교육 투자의 효용이 감소하고, 이는 금융 및 주거 불안으로 이어지는 불평등 격차 심화의 원인이 될 가능성이 높다. 고학력화에도 불구하고 양질의 일자리 부족으로 인한 ‘교육-고용 미스매치’는 청년세대의 금융자산 형성 실패와 정신건강 문제로 전이될 수 있다.

- 중장년 세대: 자산과 교육 측면에서의 양극화가 심화하면서 불평등의 사회적 전이를 매개하는 세대이다.

- 고령층 세대: 디지털·교육 기반이 취약하여 모든 경로에서 불안정 상황에 놓이면서 불평등 구조상에서 가장 취약한 여건에 처할 가능성이 높다. 이는 노인 자살률, 노인 취업률, 노인 삶의 질 등 여러 지표를 통해 직간접적으로 증명된다.

더욱이, 이러한 복합 취약 구조는 ‘세대 간 연결’을 통해 더욱 고착될 수 있다. 부모의 정보/자산/교육 수준이 자녀의 교육과 정보 접근 격차로 ‘세습’되는 현상은 한국 사회에서 중요한 문제이다. 따라서 정책적 응용 방향 측면에서는 세대 맞춤형 개입 경로의 설계가 필요하며, 단순히 특정 영역의 문제를 분절적으로 바라보는 것이 아니라 각 세대가 다른 방식으로 겪는 복합 불평등 구조를 이해해야 한다.

### III. 4개 영역 불평등과 사회적 위험

#### 1. 교육 불평등과 사회적 위험

부모의 사회경제적 지위에 따른 교육불평등은 자녀세대의 고용형태, 종사상지위, 임금수준 등 노동시장 성과에서 뚜렷한 격차로 이어진다. 하위계층 자녀는 상위계층보다 임시·일용직 등 불안정한 일자리에 종사할 확률이 높고, 공공부문이나 대규모 사업체와 같은 소위 1차 노동시장으로의 진입이 제한되며, 결과적으로 낮은 임금수준에 머무르는 경향이 확인된다. 이는 교육격차가 노동시장 이중구조와 결합하여 출발선의 차이를 생애 전반의 격차로 확대하는 결정적 기제로 작동함을 의미하며, 교육이 계층이동의 사다리 역할을 하지 못하고 오히려 불평등을 심화시키는 출발점이 되고 있음을 시사한다.

교육 격차에서 비롯된 노동시장에서의 취약한 지위, 즉 저임금과 고용불안정은 청년 개인과 그 가족의 삶 전반에 걸쳐 금융, 디지털, 건강 등 다양한 사회적 위험을 증폭시키는 핵심 기제로 작용한다. 우선 불안정한 노동시장 지위는 금융적 위험 및 소외로 직접 이어진다. 저임금 구조는 자산 축적의 기회를 원천적으로 차단하며, 위기 상황 발생 시 고금리 대출이나 비제도권 금융에 의존하게 만들어 신용등급 하락과 금융 소외를 심화시킨다. 이는 결국 부채의 악순환과 빈곤 상태를 고착화시키는 결과를 초래한다. 또한 경제적·사회적 자원의 제약은 정보화 사회에서의 디지털 격차를 확대한다. 낮은 교육 수준과 불안정한 직업 경험은 고차원적인 디지털 활용 능력을 습득할 기회를 제한하며, 이러한 정보 접근성의 불균형은 구직, 금융 거래, 건강 정보 획득 등 생활 전반의 추가적 불리함을 야기한다. 건강 측면에서도 낮은 소득과 고용불안정은 열악한 주거·영양 환경과 높은 스트레스를 유발하여 신체적·

정신적 건강을 악화시키며, 의료 서비스 접근성 저하로 인해 건강 상태가 더욱 나빠지는 부정적 피드백 고리를 형성한다.

궁극적으로 교육불평등으로 인한 노동시장 저성과에서 파생된 이러한 복합적인 사회적 위험들은 단순히 해당 세대의 어려움으로 끝나지 않고, 다음 세대로 불평등이 이전되는 악순환 구조를 강화한다. 부모 세대가 겪는 경제적 불안정, 건강 문제, 정보 접근성 제약은 자녀에게 충분한 교육 자원을 투자하고 안정적인 학습환경을 제공하는 데 장애물로 작용한다. 이로 인해 부유한 가정과 빈곤한 가정 사이의 기회 격차가 벌어지며, 이는 다시 자녀 세대의 교육 성취 수준에 부정적인 영향을 미쳐 교육을 매개로 한 계층 대물림을 더욱 공고히 한다.

결론적으로 부모세대의 사회경제적 지위에 따른 자녀세대의 교육불평등은 단순히 교육 영역에 국한된 문제가 아니라, 노동시장의 성과를 거쳐 금융, 건강, 디지털 영역 등 다양한 영역으로 파급되는 광범위한 사회적 위험의 근원이자 세대 간 불평등을 재생산하는 핵심적인 연결고리이다. 따라서 교육불평등 해소를 위한 정책적 노력은 단기적인 교육 격차 완화뿐 아니라, 장기적으로 사회 전체의 위험 구조를 개선하고 불평등의 악순환을 방지하기 위한 근본적인 접근이 요구된다.

## 2. 금융 불평등과 사회적 위험

최근 여러 연구에서는 우리나라의 과도한 가계부채가 금융시스템은 물론 소비위축과 경제성장 둔화 등 한국경제를 위협하는 위험요인이라 지적하고 있다. 최근 주목되고 있는 가계부채 문제는 단순히 “개인의 문제”를 넘어 경제 전반의 건전성과 금융시스템의 안정 등에 악영향을 주면서 구조적인 사회적 위험으로 확산될 수 있다. 그렇다면 금융 불평등이 심각한 한국 사회에서 가계부채는 어떤 방식으로 사회적 위험을 초래하는가? 다음과 같은 경우가 있을 수 있다.

금융 불평등은 소득이나 자산 수준에 따라 금융자산이나 금융부채에 대한 접근성에서 차이를 만든다. 즉 불평등한 금융 구조로 인해 금융 접근성에서 유리한 위치에 있는 집단과 불리한 위치에 있는 집단이 존재한다는 것이다. 금융접근성이 낮은, 금융소외계층인 저소득·저자산층은 고금리·단기대출을 받아 주거비나 생활비 등을 마련하는데, 부채가 과도하거나 상환능력을 초과해 개인이 파산하거나 신용불량 등으로 가계부채를 연체 혹은 채무를 이행하지 못할 수 있다. 만약 원리금 상환 부담으로 대출을 갚지 못하는 개인들이 늘어난다면 금융회사의 손실이 증가하고 금융회사는 부실채권을 떠안게 된다. 금융회사의 자산 건전성이 악화되면서 금융회사는 리스크 관리를 위해 대출을 축소하고 금리를 인상할 수 있다. 금융 취약계층의 부채 접근성은 더욱 제한되는데, 변동금리인 경우 더욱이 원리금 상환 압박이 더 크게 증가할 수 있다. 이로 인해 가계소비 감소와 내수시장 위축, 기업투자 감소로 경기둔화와 함께 실업률이 증가할 수 있다. 사회복지 안전망 비용이 증가하는데, 국가는 재정을 확보하기 위해 조세확대정책을 시도하고 국민의 부담은 늘어날 수밖에 없다. 이는 조세 저항이나 정부정책에 대한 불만을 가져오는 한편 사회 불안과 갈등을 유발할 수 있다. 이는 곧 사회통합과 안정성을 저해하게 된다. 과도한 가계부채로 인한 금리인상이 개인과 사회에 미치는 영향은 나비효과에 비유할 수 있다. 가계부채가 과도할 경우에 예상되는 금리인상이 가계는 물론 금융시스템, 사회복지, 세대, 정치 영역까지 연결되어 복합적으로 파장을 가져오기 때문이다.

### 3. 디지털 불평등과 사회적 위험

생애단계별 디지털 불평등의 특징을 정리하면 우선 연령이 높아질수록 디지털 접근성과 정보 활용 능력, 정보 조정 및 관리 능력은 감소한다. 청년층은 디지털 기기와 자기표현에 익숙하고 활용 능력이 뛰어난 반면 중장년층은 업무상 디지털 도구는 활용하나, 정보관리·학습 역량은 낮은 수준이고, 고령층은 디지털 기기에 접근은 가능하지만 활용과 해석 능력은 매우 낮은 수준에 있다. 이는 단순한 기술 문제가 아니라, 학습 기회·사회적 연결망·경제활동 조건과 연결된 구조적 문제라는 것이 중



요하다.

그에 따라 디지털 소외로 인한 사회적 배제가 발생하게 되는데 첫 번째로 복지·행정 서비스에의 접근 제한을 들 수 있는데 디지털 전환으로 특히 고령층의 서비스 접근성이 심각하게 저하된다. 두 번째로 노동시장 기회의 불균형도 발생하는데, 특히 중장년층 비정규직·저학력층은 재취업에서 불리한 여건에 놓이게 된다. 세 번째로 가족 내 역할의 전도 역시 심각해진다. 가족 구성원 간 정보처리를 대신하는 역 부담이 발생하기 때문이다. 네 번째로 정치 참여의 비대칭도 발생하는데 온라인 중심 의사표현 확대 속에 상대적으로 고령층의 발언권은 감소하게 된다.

이런 불평등의 조건이 구조화되는 데 ‘디지털 적응력 격차의 고착화’가 이를 더 악화시키고 있는 것이 현실이다. 디지털 능력 4가지 요소(접근성, 활용성, 해석력, 조정관리능력) 간의 격차는 단순 개인 문제가 아니라 생애주기 내 누적된 학습 기회의 차이 및 사회경제적 배경의 차이에서 비롯된다는 것이 더 심각한 문제이다. 결과적으로 사회 서비스, 교육, 노동시장, 정치참여 등 기회 불평등이 확대되고, 사회적 이동성 단절로 이어질 수 있기 때문이다.

이와 같은 디지털 불평등이 야기하는 5가지 사회적 위험이 있는데, 첫 번째가 디지털 기술 접근의 계층화로서 사회적 약자는 디지털 기반 서비스 접근 단계부터 배제되는 위험이다. 두 번째로 교육 기회의 불균등으로서 고령층·저소득층은 시간·지리적 제약으로 디지털 학습의 혜택에서 배제될 수 밖에 없다. 세 번째로 사회 서비스 이용의 불이익인데 예를 들어 공공기관 민원, 병원 예약, 취업지원 등에서 지속적으로 불이익이 발생하는 것이 현실이다. 네 번째로 경제적 기회의 격차로서 디지털 금융·플랫폼 노동·온라인 취업 등에 있어서의 진입장벽으로 작용하고 있는 위험이다. 다섯 번째로 사회통합과 공동체 지속 가능성에의 위협인데 디지털 소외는 고립감과 박탈감 심화 → 사회 신뢰·참여 의욕 저하 → 공동체 약화로 이어질 수 있기 때문이다.

결론적으로 디지털 불평등은 사회 시스템의 문제이며, 개인의 게으름으로만 이해하면 안되면 접근성, 제도, 교육, 서비스, 경제의 총체적 불균형에서 비롯되는 문제라고 인식할 필요가 있다. 공공적 가치에 기반한 사회 구조적 정책 대응이 반드시 필요한 이유이다.

#### 4. 건강 불평등과 사회적 위험

한국의 경제성장과 보건의료 인프라 확대는 전반적인 국민 건강 수준 향상에 기여했지만, 사회적 위험이 건강 불평등을 심화하는 구조적 문제는 여전히 심각하다. 실업, 빈곤, 차별, 사회적 고립 등 다양한 사회적 위험은 건강 불평등의 핵심 요인으로 작용하며, 특정 계층과 집단이 건강상 불이익을 반복적으로 경험하게 한다.

건강 불평등과 사회적 위험은 서로를 강화하는 복잡한 악순환의 고리를 형성한다. 건강 불평등이 악화되면 사회적 통합과 신뢰를 약화시키고, 경제적 생산성 저하를 초래하며, 각종 사회적 문제를 유발할 수 있다. 특정 계층에 의료비 부담이 집중되어 가계 경제를 위협하고, 낮은 사회적 지위에 따른 심리적 스트레스와 박탈감은 정신건강 문제뿐만 아니라 음주, 폭력, 범죄와 같은 사회적 병리 현상을 심화시킬 수 있다.

반대로, 실업, 주거 불안정, 교육 불평등과 같은 사회적 위험 요인들은 개인의 건강에 직접적인 영향을 미쳐 건강 불평등을 더욱 심화시킨다. 불안정한 고용이나 위험한 노동조건은 사고, 질병, 정신적 스트레스 노출 위험을 높이고, 저소득층은 건강한 식생활, 안전한 주거환경, 양질의 의료서비스에 접근하기 어렵다. 교육 수준이 낮을수록 건강 정보에 대한 접근성이 떨어지고, 건강 증진 활동에 참여하기 어려워 질병 위험을 높일 수 있다. 이처럼 건강 불평등과 사회적 위험은 상호작용을 하며 부정적 순환 고리를 형성하므로, 건강 문제를 개인의 책임으로만 돌리는 것이 아니

라 사회구조적인 관점에서 접근하여 불평등을 완화하려는 노력이 필요하다.

[그림 3-3] 세대, 생애주기별 주요 불평등과 사회적 위험



#### IV. 불평등과 사회적 위험 문제 해결을 위한 정책과제

한국사회의 불평등은 교육, 정보, 금융, 건강이라는 핵심 영역에서 복합적으로 연계되어 있으며, 세대 및 생애주기에 따라 그 양상이 다르게 나타나 사회 전반의 위험을 증폭시키고 있다. 이러한 복합 불평등은 단순히 개별 영역의 문제를 해결하는 단편적인 접근으로는 해소될 수 없으며, 각 영역 간의 상호작용과 인과 경로를 이해하는 통합적인 시각과 다층적인 정책 개입이 요구된다.

##### 1. 교육 불평등 문제 해결을 위한 정책과제

본 연구에서 확인된 교육 불평등의 재생산 고리를 끊고 사회 이동성을 회복하기 위해 다음과 같은 단계별 정책 과제가 요구된다. 먼저, 생애 초기 단계에서의 공정한 출발을 보장하기 위해 보편적이고 고품질의 영유아 교육·보육을 강화해야 한다. 교육 격차가 영유아 단계에서부터 시작됨을 고려할 때, 돌봄 공백 해소를 넘어 아동의 초기 발달에 결정적인 영향을 미치는 이 시기에 대한 조기 개입이 필수적이다. 이를 위해 국공립 시설의 확충과 민간 시설의 공공성 강화를 병행하고, 교사 대 아동 비율 개선 및 처우 현실화를 통해 교육 서비스의 질을 담보해야 한다. 특히 저소득층 및 다문화 가정 등 취약계층 아동에게는 건강·영양·복지 서비스를 연계한 통합적 지원을 제공하여 실질적인 출발선의 평등을 추구해야 한다.

다음으로 공교육의 책무성을 강화하여 교육과정에서 격차를 완화해야 한다. 과도한 사교육 의존과 학교 서열화 문제를 해소하기 위해 공교육 시스템의 체질 개선이 시급하다. 학생의 사회경제적 배경을 고려한 형평성 있는 교육 재정 배분 방식을 도입하고, 취약 지역 학교에 우수 교원을 배치하는 인센티브를 강화해야 한다. 아울러 AI 기반 맞춤형 학습 지원 시스템 고도화와 학교 내 진로 상담 전문화를 통해 부모의 정보력 격차를 보완하고, 교사 대상 교육 불평등 감수성 교육을 통해 학생 배경에 따른 편견 없는 상호작용을 지원해야 한다.

또한, 고등교육 기회의 실질적 평등을 확보하고 대학 내 격차를 해소해야 한다. 대학 진학의 양적 확대를 넘어 질적 공정성을 확보하기 위해 고등교육의 공공성을 강화해야 한다. 소득연계형 장학금 및 저금리 대출 확대는 물론, 생활비 마련 부담이 인적자본 축적 기회의 격차로 이어지지 않도록 근로 장학금 현실화와 저소득층 대상 지원을 강화해야 한다. 더불어 대학 내 취약계층 학생의 학업 지속을 위한 통합 지원 시스템을 구축하고, 저소득층 우수 학생 대상 대학원 진학 지원 프로그램을 통해 학문 후속 세대 양성 과정에서 다양성을 확보해야 한다.

마지막으로 노동시장 이행 지원을 강화하고 교육과 일자리의 연계를 유연화해야 한다. 교육 불평등이 노동시장 이중구조로 고착되는 것을 막기 위해, 대학 졸업장 외에도 양질의 일자리로 진입할 수 있는 다양한 경로를 구축해야 한다. 산업 수요와 연계된 고품질 직업교육과 선취업 후학습 제도를 내실화하고, 학력보다는 직무 역량 중심의 공정한 채용 관행이 민간으로 확산되도록 지원해야 한다. 무엇보다 초기 노동시장 진입에 실패한 청년들이 장기적인 불이익 없이 재도전할 수 있도록 실업 부조, 직업훈련, 심리 상담 등을 포괄하는 이행기 사회안전망을 촘촘히 구축하여 사회적 위험을 분담해야 한다.

## 2. 금융불평등과 사회적 위험: 가계부채 문제 해결을 위한 정책과제

금융자산과 금융부채를 중심으로 한 금융 불평등 2024년 현재 청년층의 금융자산 보유액이나 금융부채 보유액은 남성이 여성보다 많다. 청년여성의 금융자산과 특히 금융부채의 증가 속도가 남성보다 빠르고 여성의 금융부채 증가율도 자산증가율보다 높아 이제 자산형성을 시작한 청년여성들의 재정건전성이 우려된다. 청년층의 부채 증가는 주거 관련(거주주택 구입과 전세/월세 보증금) 비중이 높는데 청년 남성(50.0%)보다 청년여성(57.9%)의 비중이 높다. 청년층의 부채 증가 성격을 보면 남성은 자산증식/투자형 부채, 여성은 생계형 부채에 더 가깝다고 할 수 있다. 2024

년 현재 중장년층의 금융자산 보유액이나 금융부채 보유액은 여성이 남성보다 많다. 여성의 금융자산과 금융부채의 증가 속도가 남성보다 빨라 여성과 남성의 금융자산과 금융부채 차이가 17년 대비 24년에 더 커졌다. 중장년남성의 경우 은행 담보대출 비중이 적고 고금리인 기타 비중(11.0%)도 평균(10.3%)보다 다소 높다. 중장년층 남성은 금융자산 대비 금융부채 비율이 크게 증가했고 2017년 대비 24년 금융부채 증가액도 금융자산 증가액보다 유일하게 크다. 부채 증가의 주요 원인은 남녀 모두 생활비를 가장 많이 쏙아 생계형 부채에 가깝다. 원리금 연체율은 중장년층에서 가장 높은데 여성이 남성보다도 높다. 2024년 현재 노년층의 금융자산 보유액이나 금융부채 보유액은 남성이 여성보다 많다. 금융자산이나 금융부채 보유액의 증가액과 증가율은 여성이 높다. 여성의 금융자산과 금융부채의 증가 속도가 남성보다 빨라 여성과 남성의 금융자산과 금융부채 차이가 17년 대비 24년에 감소했다. 이외 노년층의 부채는 은행과 2금융권의 담보대출 중심으로, 남성은 여성보다 은행대출이 적고 2금융권 대출 비중이 더 높다. 특히 남성은 기타 비중이 20.5%에 달해 질적 차원에서 가계부채 구성이 취약하다. 노년층 부채는 남성이나 여성 모두 생계형 부채에 가깝다.

요약하면, 모든 세대에서 금융자산보다 금융부채 증가율이 더 높아지면서 가계의 부채의존성이 커지고 있다. 이는 전 세대의 재정건전성 문제와 함께 생애단계별 취약성의 심화에 대한 우려를 낳고 있다. 금융자산과 금융부채 증가율이 가장 큰 청년세대의 경우 특히 청년여성은 자산 형성 이전에 부채가 과도하게 늘어나 자산 축적이 쉽지 않은 상황이다. 중장년층의 경우 자산은 늘었지만 부채 증가가 빨라 부채 상환 부담 등으로 은퇴 후 노후 준비를 제대로 못하고 있다. 중장년남성의 경우 금융부채 증가액이 금융자산 증가액을 넘어서기도 했다. 노년층은 소득 감소에도 불구하고 특히 여성의 경우 부채 증가세가 뚜렷하다. 청년층은 주거 관련 부채 수요가 크고 중장년층과 노년층은 생활비 부채 수요가 크다. 세대별로 금융부채 유형과 금융기관 유형에도 차이가 있었다.

위 내용을 토대로 다음과 같은 정책과제를 제시하였다.

첫째, 가계의 재정건전성 문제에 관심을 가져야 한다. 전 세대에서 금융자산과 금융부채가 빠르게 증가하면서 부채의존형 재무구조로 변화되었다. 전 세대에서 재무적 압박이 커지고 있다. 둘째, 세대/성별에 따라 맞춤형 지원정책을 마련해야 한다. 세대/성별에 따라 부채 수요의 주요 원인에 차이가 있기 때문이다. 셋째, 세대와 성별에 따른 부채구조의 특성에도 관심을 갖고 정책을 설계해 나가야 한다. 가계부채의 양적/질적 구성의 차이는 세대와 성별에 따른 금융부채의 규모와 부채 유형, 금융기관 유형의 차이, 가계부채 특성의 차이로 발생하기 때문이다. 넷째, 향후 성별, 세대, 소득수준에 따라 나타나는 금융자산 및 금융부채 불평등 문제에 관심을 가져야 한다. 이를 위해 향후 부채 관리 차원을 넘어 자산 형성 지원 정책과 생애과정을 고려한 금융정책, 맞춤형 금융지원이 필요하다. 아울러 삶의 필수 요소인 주거와 생활비, 보건의료비 등을 과도한 부채로 대응하지 않도록 사회안전망도 전반적으로 강화시켜야 할 것이다.

### 3. 디지털 불평등과 사회적 위험 문제 해결을 위한 정책과제

디지털 불평등은 단순한 기술 접근의 문제가 아니라 생애주기, 지역, 계층 간 구조적 불균형과 긴밀하게 연결된 사회적 위험이다. 이에 따라 정책적 대응은 생애단계별, 세대 간, 지역 기반, 제도적 차원 등 다양한 층위에서 이루어져야 한다.

첫째, 생애주기별 디지털 역량 형평화가 핵심 과제로 제시된다. 청년층은 정보 과잉과 알고리즘 편향에 따른 디지털 피로에 노출되어 있어 비판적 디지털 리터러시와 정신건강 중심의 웰빙 프로그램이 요구된다. 중장년층은 산업 전환기에 필요한 직무 적응력을 강화하기 위한 재교육 체계가 필요하며, 지역 평생학습 플랫폼과의 연계가 효과적일 수 있다. 고령층은 실생활 밀착형의 기초 디지털 역량 강화와 함께 공공서비스 접근을 돕는 디지털 도우미 인프라 구축이 시급하다.

둘째, 공공서비스의 디지털 전환에 따른 소외를 방지하기 위해 ‘디지털 + 아날로그’ 이중 채널 전략이 요구된다. 고령자와 정보취약계층을 위해 전화, 방문 등 비디지털 경로를 병행 유지하고, 사용자 친화적 UI/UX 설계, 접근성 평가 지표 도입을 통해 포용성을 제고해야 한다.

셋째, 세대 간 디지털 격차를 완화하기 위한 상호학습 체계의 도입도 중요하다. 가족과 공동체 기반의 디지털 학습 콘텐츠를 통해 디지털 활용이 세대 간 소통의 매개가 되도록 유도하고, 소규모 멘토링 프로그램을 통해 상호 존중의 학습 환경을 마련해야 한다.

넷째, 지역 간 인프라 격차 해소를 위해 디지털 포용지수 기반의 맞춤형 지원 전략이 필요하다. 농어촌 및 저개발 지역에는 접속 인프라, 교육 자원, 인력을 우선 배치하고, 마을회관이나 주민센터 등 생활 밀착 거점을 디지털 학습 공간으로 전환하는 방식이 현실적인 대안이 될 수 있다.

마지막으로, 디지털 사회의 공공성 강화를 위한 제도적 기반 정비가 시급하다. 정보 접근권의 기본권화, 디지털 약자를 위한 설계 가이드라인 마련, 국가 단위의 모니터링 체계 강화 등을 통해 디지털 권리의 제도화를 추진해야 한다. 이 모든 정책은 생애단계별 포용, 세대 간 균형, 구조적 접근이라는 삼각 전략을 중심으로 설계되어야 하며, 이를 통해 지속 가능한 디지털 포용 사회로의 전환을 도모할 수 있을 것이다.

#### 4. 건강불평등과 사회적 위험 문제 해결을 위한 정책과제

건강 불평등은 사회적 위험을 심화시키는 복합적인 문제이므로, 다음의 정책 과제들이 요구된다.



- 사회경제적 취약층에 대한 의료안전망 강화: 재난적 의료비 지원 사업의 지속적인 확대 및 제도 개선을 통해 저소득층의 과도한 의료비 부담을 완화하고, 제도 접근성 및 편의성을 높여야 한다. 긴급 의료 지원 제도, 본인 부담금 상한제 등 취약층의 의료 접근성 강화를 위한 제도 개선도 함께 진행되어야 한다.

- 개인의 건강권 확보를 위한 환경(여건) 구축:

- 생애주기별 건강관리를 위한 핵심 목표 설정 및 실천 기반 마련: 생애 이룬 시기부터 건강한 생활 습관을 형성할 수 있도록 생애주기별 특성을 반영한 건강관리 목표를 설정하고, 이에 따른 서비스 연계 및 교육을 수행해야 한다. 건강 정보 이해 능력(health literacy) 강화를 위한 교육 및 홍보를 적극적으로 추진하고, 건강 생활 실천을 증진시킬 수 있는 제도적 유인을 강화해야 한다.

- 지역별 의료 이용 격차 완화를 위한 방안 다각화: 권역 또는 생활 인구 밀집도 등을 고려한 공공 의료 기관 확충, 재택의료 서비스 및 방문 진료 등 다양한 의료서비스 연계 방안 모색이 필요하다. 병원 안심 동행 서비스 사업을 확대하고, 디지털 헬스케어 내실화를 통해 의료 접근성을 강화해야 한다. 지역별 건강 증진 역량 제고를 위해 지역별 보건 의료 계획을 수립하고, 건강생활지원센터의 역할을 내실화해야 한다.

- 예방 및 보호적 개입의 강화: 오랜 기간 건강한 삶이 유지되기 위해서는 예방 및 보호적 개입이 강화되어야 한다. 복합 만성 질환자에 대한 관리 체계를 구축하고, 서비스 및 정보 접근성을 강화해야 한다. 질병 예방 및 관리가 원활하게 이루어질 수 있도록 건강 정보 이해 능력에 따른 서비스 및 정보 접근성의 차이를 줄이기 위한 노력이 필요하다.

- ‘모든 정책에 건강을(Health in All Policies, HiAP)’ 방식의 접근 필요: 건강 불평등 문제 해결을 위해서는 다양한 층위와 영역의 건강 결정 요인에 대한 접근이

필수적이다. 인구 집단 건강과 건강 불평등 관련 정책을 모니터링하고 평가·보고하는 체계 구축, 다부문 참여를 촉진할 수 있는 정책 수단(건강영향평가 도입), 그리고 이를 작동시킬 수 있는 거버넌스와 책무성 기전 제도화가 필요하다.

<표 3-8> 영역별 불평등과 사회적 위험 문제 해결을 위한 정책과제(종합)

영역	정책 목표와 방향	정책과제	세부내용
교육 불평등	생애 초기 공정한 출발 보장	보편적·고품질 영유아 교육·보육 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국공립 시설 양적 확충 및 민간 시설 공공성 확보 (재정 지원, 평가인증제 내실화)</li> <li>- 교사 대 아동 비율 개선, 교사 전문성 제고 및 처우 보장</li> <li>- 취약 계층 아동 대상 건강·영양·복지 서비스 통합 연계 지원 강화</li> </ul>
	공교육 책무성 강화 및 격차 완화	공교육 시스템 내 불평등 해소 노력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학생 사회경제적 배경 고려 교육 재정 배분 형평성 제고</li> <li>- 취약 학생 대상 맞춤형 학습 지원, 심리·정서 상담, 진로 탐색 프로그램 운영</li> <li>- 교원 전문성 개발 및 취약 지역 근무 인센티브 제공, 교육 불평등 감수성 교육 강화</li> <li>- AI 기반 맞춤형 학습 지원 시스템 고도화, 공공 진로 정보 플랫폼 및 멘토링 강화</li> </ul>
	고등교육 기회 실질적 평등 확보	고등교육 공공성 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득 연계형 국가장학금 및 저금리 학자금 대출 제도 확대·내실화</li> <li>- 중하위 및 중위계층 근로 장학금 기회 확대 및 시급 현실화</li> <li>- 취약계층 학생 대학 적응 및 학업 지속 위한 통합 학생 성공 지원 시스템 구축</li> <li>- 저소득층 우수 학생 대상 대학원 진학 지원 프로그램 신설 고려</li> </ul>
	노동시장 이행 지원 강화	교육과 일자리의 연계 유연화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업계 수요 연계 고품질 직업 교육 강화, 선취업 후학습 제도 내실화, 평생 학습 지원 확대</li> <li>- 직무 역량 중심 공정한 채용 관행(NCS 기반 블라인드 채용 등) 민간 부문 확산 유도</li> <li>- 청년 대상 실업 부조 확대, 맞춤형 직업훈련 강화, 심리 상담 지원 등 사회안전망 구축</li> </ul>
금융 불평등	금융자산/금융 부채 불평등 해소	금융 접근성 제고 통한 금융포용 실현	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융 불평등 해결에 대한 사회적 차원의 관심과 실천 시급</li> <li>- 외형적/실질적 금융포용정책 시행</li> <li>- 담보대출 중심 대출관행 및 신용평가제도 개선</li> </ul>

영역	정책 목표와 방향	정책과제	세부내용
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융취약계층 맞춤형 정책성 서민금융 확대</li> <li>- 금융의 공공성과 사회적 역할 논의 촉진과 거버넌스 구축</li> <li>- 금융과 복지/사회정책의 결합</li> <li>- 은행에 대한 공적 통제의 필요성 논의</li> </ul>
	가계금융 불평등 해소	가계 재정건전성 제고 및 금융포용 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가계 재정건전성 문제 관심 증대 및 재무적 압박 완화 노력</li> <li>- 세대/성별 맞춤형 지원 정책 마련 (청년층 주거비, 중장년/노년층 생활비 중점)</li> <li>- 부채 구조의 양적/질적 개선 (금융포용 정책 차원, 취약 차주 대상 공정한 금융 이용 지원)</li> <li>- 자산 형성 지원 정책 및 생애과정 고려 금융정책, 맞춤형 금융 지원</li> <li>- 주거, 생활비, 보건 의료비 등 과다 부채 대응 방지 위한 사회안전망 강화</li> </ul>
	세대별 가계금융 불평등 해소	세대별 맞춤형 금융지원 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청년층: 주거 관련 지원제도(공공 임대 주택, 사회주택 등), 전·월세 보증금 대출 소득분위별 차별화, 취약 차주 장기 분할 상환 전환 기회 확대</li> <li>- 중장년층: 소득안정화 방안, 생활안정자금 지원 제도, 부채 구성의 질 개선(고금리 대출 비중 축소), 상환 유예, 금리 조정, 대환대출 등</li> <li>- 노년층: 부채 구성의 질 개선(2금융권 및 기타 부채 비중 축소), 생활안정자금 지원 제도(기초연금 인상, 주거/돌봄/의료 지원 등), 보건 의료비 지원 정책 강화</li> </ul>
디지털 불평등	생애주기별 디지털 역량 형평화 전략	세대별 맞춤형 디지털 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청년층: 디지털 리터러시 심화 교육(비판적 수용), 디지털 웰빙 정책(중독 예방) 운영</li> <li>- 중장년층: 직무 전환기 디지털 적응력 강화(재교육 프로그램, 평생학습 플랫폼)</li> <li>- 고령층: 기초 역량 및 사회참여 연결(실생활 밀착형 교육, 디지털 복지사·도우미 확대)</li> </ul>
	사회서비스 및 공공 시스템 다채널화	디지털 + 아날로그 이중 채널 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고령자 및 정보 취약계층 위한 비디지털 대체 채널(전화, 방문 등) 의무화</li> <li>- 공공기관 서비스 UX/UI 개선(고령층 친화적 디자인), 디지털 공공 서비스 접근성 평가 지표 도입</li> </ul>
	세대 간 디지털 격차 완화 위한	세대 간 교류 기반 학습장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세대 간 멘토링 프로그램 확대(‘디지털·반상화’, ‘손주가 알려주는 스마트폰 교실’ 등)</li> </ul>

영역	정책 목표와 방향	정책과제	세부내용
	상호 학습	운영	- 가족 기반 디지털 학습 콘텐츠 개발 및 보급(생활형 디지털 콘텐츠)
	지역 및 생활환경 기반 불균형 해소	지역별 차등 지원 및 거점 구축	- 디지털 포용 지수 기반 지자체별 차등 지원(농어촌, 저개발 지역 우선) - 지역 밀착형 디지털 교육 거점 구축(마을 회관, 노인 복지관 등 활용)
	디지털 권리 및 포용 위한 제도적 기반 정비	법 적·제 도 적 기반 마련	- 디지털 정보 접근권 기본권 법제화 (고령자·장애인·저소득층 정보 접근 및 이용 보장) - 디지털 불평등 국가 모니터링 체계 강화 (세부 항목 강화, 변화 분석 시스템화) - 디지털 약자 보호 위한 윤리 및 AI 설계 원칙 수립 (알고리즘 포용 원칙 반영)
건강 불평등	사회경제적 취약층 의료 안전망 강화	의료비 부담 완화 및 접근성 제고	- 재난적 의료비 지원 사업 확대·개선 (지원 한도 상향, 외래진료 지원, 제도 접근성 개선) - 긴급의료 지원 제도, 본인 부담금 상한제 등 취약층 의료 접근성 강화 제도 개선
	개인의 건강권 확보 위한 환경 구축	생애 주기별 및 지역별 건강 관리	- 생애주기별 건강 관리: 핵심 목표 설정, 서비스 연계 및 교육(건강 정보 이해 능력 강화), 제도적 유인 강화 - 지역별 의료 이용 격차 완화: 공공 의료 기관 확충, 재택의료 서비스 및 방문 진료 활성화, 병원 안심 동행 서비스 확대, 디지털 헬스케어 내실화, 지역별 보건 의료 계획 수립 및 건강 생활 지원 센터 역할 강화
	예방 및 보호적 개입 강화	질병 예방 및 관리 체계 구축	- 복합 만성 질환자 관리 체계 구축 (선정 기준 확대, 종합적 관리 지원) - 서비스 및 정보 접근성 강화 (건강 정보 이해 능력에 따른 격차 해소 노력)
	'모든 정책에 건강을(HiAP)' 접근	다부문 협력 및 제도적 기반 마련	- 인구 집단 건강 및 건강 불평등 관련 정책 모니터링, 평가, 보고 체계 구축 - 다부문 참여 촉진 정책 수단 마련 (건강 영향 평가 도입) - 거버넌스와 책무성 기전 제도화 (보건부 역량 강화, 책무성 기전 강화)

