

제22대 국회 정책방향 수립을 위한 민주연구원 국가전략과제

2024

The Institute for Democracy

Inequality

민주연구원

Report

불평등 보고서

현황과 쟁점

강병익  
채은동  
이진수  
김진환  
문다슬  
권승문



제22대 국회 정책방향 수립을 위한 민주연구원 국가전략과제

2024

The Institute for Democracy  
Inequality

민주연구원

Report

불평등 보고서

현황과 쟁점

강병익  
채은동  
이진수  
김진환  
문다슬  
권승문

# CONTENTS

발간사: 이한주 민주연구원장

서론: “복합위기” 시대의 불평등 .....	1
1. 복합위기의 정책, 기후위기와 불평등 .....	3
2. 국제비교를 통해 본 한국의 불평등 완화 노력 .....	5
3. 우리 삶을 규정하는 세 가지 불평등 .....	7
4. 본문의 구성과 요지 .....	8

## 1부. 소득·자산 불평등 현황과 분석 / 15

제1장 소득불평등 현황과 분석 .....	17
1. 개요 .....	19
1) 불평등의 층위 .....	19
2) 2022 보고서와 달라진 점 .....	21
3) 분석자료 .....	22
2. 소득불평등 현황 .....	24
1) 지역별 소득격차 .....	24
2) 분위별 소득불평등 .....	36
3) 지역별 소득불평등 .....	39
3. 소득불평등 분석 .....	46
1) 최저임금의 지역별, 분위별 효과 .....	46
2) 임금노동자의 직장이동 분석 .....	55
제2장 자산불평등 현황과 분석 .....	67
1. 개요 .....	69
2. 자산불평등 현황 .....	70
1) 전체 추이 .....	70
2) 지역별 자산격차 .....	76
3) 부동산 불평등 지도 .....	77

# CONTENTS

3. 자산불평등 분석 .....	87
1) 세대 간 자산격차와 가계부채 .....	87
2) 윤석열정부의 부동산 및 자산 정책 평가 .....	92

## 2부. 부문별 불평등 쟁점과 정책 / 99

### 제3장 건강불평등①: 지역의료체계 관점에서 본 지역 간 의료불평등 ..... 101

1. 지역 간 의료불평등의 현황 .....	103
1) 지역 간 의료불평등을 보는 관점 .....	103
2) 지역 간 의료불평등의 현황 .....	110
2. 지역의료체계를 어떻게 개선할 것인가? .....	168
1) 언제, 어디서나 믿고 다닐 수 있는 우리지역병원 .....	171
2) 건강 문제를 믿고 의논할 우리 동네 주치의 .....	179
3) 권한과 역할의 재조정을 통한 의료지역책임제 도입 .....	184
4) 지역 간 의료불평등을 해소하기 위한 법률과 재정 .....	189
5) 평등하고, 효율적인, 생태적으로 지속가능한 보건의료체계 .....	195

### 제4장 건강불평등②: 형평한 인구집단 건강체계 관점에서 본 지역 간 건강불평등 .... 197

1. 지역 간 건강불평등의 현황 .....	199
1) 지역 간 건강불평등을 보는 관점 .....	199
2) 지역 간 건강불평등 현황 .....	209
2. 형평한 인구집단 건강체계는 어떻게 가능한가 .....	261
1) 원칙과 전략 .....	261
2) 지역 간 건강불평등 해소를 위한 정책 우선순위 .....	265

### 제5장 기후불평등 ..... 275

1. 글로벌 수준의 기후불평등 .....	277
1) 국가 간 기후불평등 .....	277
2) 소득분위별 기후불평등 .....	287
3) 세대 간 기후불평등 .....	289

# CONTENTS

<b>2. 국내 기후불평등</b> .....	<b>290</b>
1) 지역 간 기후불평등 .....	292
2) 소득분위별 기후불평등 .....	306
3) 기후취약성 .....	309
<b>3. 기후불평등 대응정책</b> .....	<b>324</b>
1) 윤석열정부의 기후불평등 대책 평가 .....	324
2) 민주당의 기후불평등 대책 평가 .....	327
3) 기후위기 적응을 위한 기후불평등 정책 방향 .....	329
<b>결론: 소득불평등 연구과제와 건강·기후 불평등 관련 정책과제</b> .....	<b>347</b>
<b>참고문헌</b> .....	<b>353</b>
<b>부록</b> .....	<b>367</b>
<b>색인</b> .....	<b>429</b>

# CONTENTS

## 표 목차

[표 I-1] 올해 불평등 보고서에서 추가된 자료 .....	21
[표 I-2] 국세미시자료 설명 .....	23
[표 I-3] 광역자치단체별 근로소득 격차(2022) .....	24
[표 I-4] 기초자치단체별 근로소득 격차(2022) .....	25
[표 I-5] 기초자치단체별 근로소득 증가율(2016~2022) .....	27
[표 I-6] 광역자치단체별 종합소득 격차(2022) .....	28
[표 I-7] 기초자치단체별 종합소득 격차(2022) .....	29
[표 I-8] 기초자치단체별 종합소득 증가율(2018~2022) .....	31
[표 I-9] 광역자치단체별 양도소득 격차(2022) .....	32
[표 I-10] 광역자치단체별·양도항목별 양도소득 격차(2022) .....	33
[표 I-11] 기초자치단체별 양도소득 격차(2022) .....	34
[표 I-12] 국세청 백분위자료 추이(2012~2021) .....	36
[표 I-13] 백분위 자료를 이용한 소득불평등 지표(2012~2021) .....	37
[표 I-14] 광역자치단체별 분위별 평균근로소득 및 불평등 지수(2021) .....	40
[표 I-15] 대표 30개 지역의 임금노동자 불평등지수 변화(2016~2021) .....	44
[표 I-16] 최저임금과 소득 추이(2017~2021) .....	47
[표 I-17] 임금노동자의 평균소득과 중위소득(2016~2022) .....	48
[표 I-18] 순수임금노동자의 시도별 직장지역비율(2021) .....	58
[표 I-19] 서울 거주 임금노동자의 자치구별 직장지역비율(2021) .....	62
[표 I-20] 서울인근 거주 임금노동자의 시군구별 직장지역비율(2021) .....	63
[표 II-1] 가구 소득, 자산, 부채의 추이(2017~2023) .....	70
[표 II-2] 순자산 10분위별 평균값 추이(2012~2023) .....	72
[표 II-3] 순자산 상위 10% 점유율 국가 비교(2021) .....	74
[표 II-4] 지역별 평균 자산 및 부채(2023) .....	76
[표 II-5] 토지소유세대 비율 상위/하위 기초자치단체(2022) .....	78
[표 II-6] 유주택세대비율 상위/하위 기초자치단체(2022) .....	79
[표 II-7] 외지인 토지 비율 상위/하위 기초자치단체(2022) .....	80
[표 II-8] 거주자의 관외토지 소유가액 비율 상위/하위 기초자치단체(2022) .....	81
[표 II-9] 인구 1인당 토지가격 상위/하위 기초자치단체(2022) .....	82
[표 II-10] 시군구별 총 토지가격(공시가격) 상위/하위 기초자치단체(2022) .....	83
[표 II-11] 다주택 가구 비율 상위/하위 기초자치단체(2022) .....	84
[표 II-12] 3주택이상 가구 비율 상위/하위 기초자치단체(2022) .....	85

## CONTENTS

[표 II-13] 5주택 이상 가구 비율 상위/하위 기초자치단체(2022) .....	86
[표 II-14] 부채 보유가구의 평균 금융부채액 .....	89
[표 II-15] 부채보유가구 소득 10분위별 소득대비 원리금 상환액(2023) .....	92
[표 II-16] 윤석열정부 주요 부동산 정책 일지 .....	93
[표 III-1] 광역시도에 따른 의사의 분포(요양기관 전체) .....	115
[표 III-2] 광역시도에 따른 의사의 분포(상급종합병원) .....	116
[표 III-3] 광역시도에 따른 의사의 분포(병원/종합병원) .....	117
[표 III-4] 광역시도에 따른 의사의 분포(의원) .....	118
[표 III-5] 광역시·도별 의사 인력의 종별 분포 .....	120
[표 III-6] 광역시도에 따른 간호인력의 분포(전체) .....	123
[표 III-7] 광역시도에 따른 간호인력의 규모와 분포 .....	124
[표 III-8] 광역시도에 따른 간호인력의 분포(상급종합병원) .....	125
[표 III-9] 광역시도에 따른 간호인력의 분포(병원/종합병원) .....	126
[표 III-10] 광역시도에 따른 간호인력의 분포(의원) .....	127
[표 III-11] 광역시도별 간호인력의 종별 분포 .....	129
[표 III-12] 지역에 따른 병원 간호사의 월급 차이(2018년 기준) .....	130
[표 III-13] OECD 국가들의 간호사 업무 범위 .....	134
[표 III-14] 권역/지역책임의료기관의 현황 .....	135
[표 III-15] 지역책임의료기관의 진료 범위와 수준 .....	140
[표 III-16] 일차의료의 주요 특성에 따른 의원과 대형병원 응급실의 비교 .....	142
[표 III-17] 도 지역에 속한 각 시군구의 의료에서 보건기관이 차지하는 비중 .....	149
[표 III-18] 인구 5만 미만 군의 목록 및 인구, 의료기관 개수, 보건기관이 차지하는 비중 ..	151
[표 III-19] 지역의료체계 개선전략 개요 .....	170
[표 III-20] 지역책임의료기관이 지정되지 않은 28개 중진료권 .....	171
[표 III-21] 노인, 장애인, 아동 주치의를 시범도입해 볼 수 있는 지역의 예시 .....	180
[표 III-22] 인구 5만 미만 군 중 보건진료소 확대를 검토해 볼 수 있는 지역 .....	183
[표 III-23] 조정형 재정분권 시 국민건강보험 재정 분배 전략(예시) .....	185
[표 III-24] 공공보건의료기금에 투입될 수 있는 지역 재원의 예시 .....	194
[표 IV-1] 건강불평등 감소 정책의 네 가지 접근 전략 .....	206
[표 IV-2] 지역별 인구수 및 인구밀도의 분포(2020년) .....	213
[표 IV-3] 지역별 다문화 가구(2015년, 2020년) .....	219
[표 IV-4] 지역별 중상상지위 비중(2022년) .....	234
[표 IV-5] 지역별 규모별 초단시간·장시간 노동자 비율(2021년) .....	236
[표 IV-6] 5차 국민건강증진종합계획 내 지역 격차 모니터링 지표 .....	243



# CONTENTS

[표 IV-7] 치매상병자수 대비 치매안심센터 치매환자 등록률 .....	245
[표 IV-8] 성별-연령집단별 지역 자살률 순위(2022년) .....	249
[표 IV-9] 지방관서별 산업재해율(2022년) .....	253
[표 IV-10] 지역별 산업재해 사망률(2022년) .....	255
[표 IV-11] 지방관서별 산업재해 사망률(2022년) .....	255
[표 IV-12] 한국의 사회적 건강보호 체계와 제도 .....	264
[표 V-1] 2000~2019년 세계 10대 기후변화 취약국 .....	282
[표 V-2] 지역별 주거용 건물별 30년 이상 노후주택 현황(2022년) .....	303
[표 V-3] 주택유형별 난방시설 현황(2020년) .....	304
[표 V-4] 지역별 난방시설 현황(2020년) .....	305
[표 V-5] 발생장소별 사망자 및 온열질환 발생자 신고현황 누계(2011~2023) .....	312
[표 V-6] 최근 5년간 연령대별 온열질환 사망 장소(2019~2023) .....	312
[표 V-7] 최근 5년간 직업별·연령별 온열질환 신고현황(2019~2023) .....	313
[표 V-8] 에너지 지원 사업 현황 .....	326
[표 V-9] 3차원 불평등과 10가지 지표 .....	329
[표 V-10] 해외 각국의 탄소세수 활용 방식 .....	332
[표 V-11] 한국 에너지 관련 제세부담금 현황 .....	333
[표 V-12] 교통·에너지·환경세 자원 배분 연혁 .....	334
[표 V-13] 유럽 주요국 탈석탄 계획 .....	336
[표 V-14] 2030년 전원별 발전량 비중 전망 .....	338
[표 V-15] 석탄발전소 현황 및 폐지 일정 .....	339
[표 V-16] 석탄화력발전소 폐지 관련 충남 4개 시·군 설문조사 .....	340

# CONTENTS

## 그림 목차

[그림 0-1] 장단기 글로벌 위험 순위 .....	4
[그림 0-2] 한국의 불평등해소 개선지표 영역별 순위(OECD) .....	6
[그림 1-1] 불평등의 다양한 층위 .....	20
[그림 1-2] 임금노동자의 소득지도(2022) .....	26
[그림 1-3] 종합소득자(사업자 등)의 소득지도(2022) .....	30
[그림 1-4] 양도소득자(부동산, 주식 등)의 소득지도(2022) .....	35
[그림 1-5] 광역자치단체별 근로소득 지니계수(2016~2021) .....	41
[그림 1-6] 임금노동자의 거주지 시·도별 불평등지수(2016~2021) .....	42
[그림 1-7] 지역별 임금노동자의 평균소득과 소득불평등도 관계(2021) .....	45
[그림 1-8] 최저임금과 증가율(2012~2024) .....	46
[그림 1-9] 임금노동자의 평균소득 지도(2016~2019) .....	49
[그림 1-10] 임금노동자의 평균소득 지도(2020~2022) .....	50
[그림 1-11] 소득유형별 불평등지표 추이(2012~2021) .....	52
[그림 1-12] 근로소득 분위별 2017~2021년 소득 변화 .....	54
[그림 1-13] 임금노동자의 직장지역비율(2021) .....	56
[그림 1-14] 임금노동자의 연령대별 직장지역비율(2021) .....	59
[그림 1-15] 임금노동자의 연령대별 평균총급여(2021) .....	61
[그림 1-16] 경기도 과천시 거주 임금근로자의 직장지역비율(2021) .....	64
[그림 1-17] 경기도 하남시 거주 임금근로자의 직장지역비율(2021) .....	65
[그림 1-18] 경기도 김포시와 양주시 거주 임금근로자의 직장지역비율(2021) .....	66
[그림 11-1] 연도별 소득 및 자산 증가율(2018~2023) .....	70
[그림 11-2] 순자산 10분위별 평균값 추이(2012~2023) .....	71
[그림 11-3] 자산 지니계수 추이 (2012~2023) .....	72
[그림 11-4] 순자산 중앙값 대비 평균값 비율 (2012~2023) .....	72
[그림 11-5] 전세/월세/자가 거주자별 평균 순자산 및 격차 추이(2012~2023) .....	73
[그림 11-6] 국가별 상위 10% 순자산 점유율(2021) .....	75
[그림 11-7] 지역별 평균 자산 및 부채(2023) .....	76
[그림 11-8] 수도권-비수도권 간 순자산 격차 추이(2012~2023) .....	77
[그림 11-9] 토지소유세대 비율(2022) .....	78
[그림 11-10] 유주택세대 비율(2022) .....	79
[그림 11-11] 외지인 토지 비율(2022) .....	80
[그림 11-12] 거주자의 관외토지 소유가액 비율(2022) .....	81

# CONTENTS

[그림 II-13] 인구 1인당 토지가격(2022) .....	82
[그림 II-14] 시군구별 총 토지가격(공시가격, 2022) .....	83
[그림 II-15] 다주택 가구 비율(2022) .....	84
[그림 II-16] 3주택 이상 가구 비율(2022) .....	85
[그림 II-17] 5주택 이상 가구 비율 상위/하위 기초자치단체(2022) .....	86
[그림 II-18] 연령대별 자산, 부채, 순자산 추이(2017~2023) .....	87
[그림 II-19] 연령대별 부채보유가구 비율 (2017~2023) .....	88
[그림 II-20] 연령별 평균 금융부채액 추이 (2017~2023) .....	88
[그림 II-21] 부채 보유가구의 평균 금융부채액(2017~2023) .....	89
[그림 II-22] 주택담보대출 연령대별 연체율(2018.9~2023.6) .....	90
[그림 II-23] 연령대별 신용대출 연체율 (2022.6~2023.6) .....	90
[그림 II-24] 주택담보대출 잔액 추이 (2007~2023) .....	91
[그림 II-25] 주택담보대출 잔액 추이 (2021.1~2023.9) .....	91
[그림 II-26] 연령대별 평균 원리금 상환액 추이(2017~2023) .....	91
[그림 III-1] 보건의료체계 구성과 작동 원리 .....	109
[그림 III-2] 투입과 산출로 간소화된 보건의료체계 .....	109
[그림 III-3] OECD 국가들의 인구 1,000명당 의사와 간호사 숫자 .....	113
[그림 III-4] OECD 국가들의 평균 임금 대비 의사 임금 .....	121
[그림 III-5] OECD 국가들의 의사 임금 증가속도(2010~2019년) .....	122
[그림 III-6] OECD 평균 대비 한국의 의사, 간호사 임금소득 변화(2010~2020년) .....	122
[그림 III-7] 의사인력의 규모, 간호인력의 규모, 간호인력비에 따른 서비스 제공 범위의 차이 ..	125
[그림 III-8] OECD 국가들의 평균 근로자 임금 대비 병원 간호사 임금 .....	131
[그림 III-9] OECD 국가들의 2019년 미국 달러 PPP 기준 병원 간호사 임금 .....	132
[그림 III-10] OECD 국가들의 병원 간호사 임금 수준 .....	133
[그림 III-11] 지역책임의료기관이 지정되지 않은 시군구의 현황 .....	138
[그림 III-12] 광역시도별 30분 내에 응급실에 접근할 수 없는 인구의 비율(2021.12. 기준) ..	143
[그림 III-13] 광역시도별 60분 내에 권역응급센터에 접근할 수 없는 인구의 비율(2021.12. 기준) ..	144
[그림 III-14] 시군구별 30분 내에 응급실에 접근할 수 없는 인구의 비율(2021.12. 기준) ..	145
[그림 III-15] 시군구별 60분 내에 권역응급센터에 접근할 수 없는 인구의 비율(2021.12. 기준) ..	146
[그림 III-16] 지역 분류에 따른 보건기관의 일차의료기관에서의 비중 .....	147
[그림 III-17] 지역 분류에 따른 보건기관의 의원급 일차의료기관에서의 비중 .....	148
[그림 III-18] 인구 5만 미만 군 지역에서 보건기관의 일차의료기관에서의 비중 .....	153
[그림 III-19] 한반도 지형 기복량 .....	154
[그림 III-20] 광역시도별 조사망률(2021년 기준, 인구 10만 명당) .....	155

# CONTENTS

[그림 III-21] 광역시도별 연령표준화사망률(2021년 기준, 인구 10만 명당) .....	156
[그림 III-22] 광역시도별 치료가능사망률(2021년 기준, 인구 10만 명당) .....	157
[그림 III-23] 시군구별 조사망률(2021년 기준, 인구 10만 명당) .....	158
[그림 III-24] 시군구별 연령표준화사망률(2021년 기준, 인구 10만 명당) .....	159
[그림 III-25] 중진료권별 치료가능사망률(2021년 기준, 인구 10만 명당) .....	160
[그림 III-26] 시도별 인구 1인당 탄소배출량(2014년 기준, 단위: tCO <sub>2</sub> ) .....	162
[그림 III-27] 영국 NHS에서 구분하고 있는 보건의료체계의 탄소배출 .....	163
[그림 III-28] 영국 NHS의 활동에 따른 탄소발자국의 크기 .....	164
[그림 III-29] 한국 보건의료체계의 부문별 인당 탄소배출량(2014년 기준) .....	165
[그림 III-30] 지역별 의료폐기물 배출량/처리량 .....	167
[그림 III-31] 지역에 따른 의료폐기물 처리용량 .....	168
[그림 III-32] 지방의료원의 독립채산제 제외 전략 .....	176
[그림 III-33] 재정분권 상황에서의 의료서비스 구매 전략 .....	186
[그림 III-34] 공공보건의료에서 발생한 의료사고 보상/배상 방안 .....	192
[그림 III-35] 보건의료기본법의 구조 .....	194
[그림 IV-1] 건강정책 전략의 여덟 가지 시나리오 .....	205
[그림 IV-2] 건강불평등 감소 정책의 네 가지 접근 전략 .....	207
[그림 IV-3] 인구집단 건강체계의 네 기둥 .....	209
[그림 IV-4] 인구집단 건강체계의 실현 .....	209
[그림 IV-5] 인구분포(2020년) .....	212
[그림 IV-6] 인구밀도(2020년) .....	212
[그림 IV-7] 시군구 성비(2020년) .....	214
[그림 IV-8] 시군구 중위연령(2020년) .....	214
[그림 IV-9] 시도 성별 연령대별 인구 분포(2020년) .....	215
[그림 IV-10] 읍면동부 연령별 인구 분포(2020년) .....	216
[그림 IV-11] 시도별 이주민 분포 .....	217
[그림 IV-12] 한국국적 가지지 않은 이주민 지역별 분포 .....	218
[그림 IV-13] 지역별 다문화 초등학생 비율 .....	220
[그림 IV-14] 다문화 학생 비율 상위 20개 지역 .....	220
[그림 IV-15] 지역별 등록장애인 현황(2022년) .....	221
[그림 IV-16] 지역별 전국산업단지 현황 .....	223
[그림 IV-17] 지역별 산업별 종사자 수(2021년) .....	225
[그림 IV-18] 산업 구조(2019년) .....	227
[그림 IV-19] 지역별 성별 연령별 고용률(2020년) .....	228

# CONTENTS

[그림 IV-20] 지역별 산업별 여성 취업자(2020년) .....	229
[그림 IV-21] 산업별 사업장 규모 .....	230
[그림 IV-22] 시도별 사업장 규모별 성별 종사자 비중 .....	231
[그림 IV-23] 산업별 성별 종사상지위 비중 .....	232
[그림 IV-24] 사업장 규모별 종사상지위 비중(2021년) .....	232
[그림 IV-25] 종사상 지위별 여성 취업자(2020년) .....	235
[그림 IV-26] 건강 검진 수검률(2019년) .....	237
[그림 IV-27] 지역별 성별 건강 검진 수검률(2019년) .....	238
[그림 IV-28] 비만율(2018년) .....	239
[그림 IV-29] 흡연율(2022년) .....	240
[그림 IV-30] 2013년-2022년 지역별 현재흡연을 추이 .....	240
[그림 IV-31] 월간음주율(2022년) .....	241
[그림 IV-32] 고위험음주율(2022년) .....	241
[그림 IV-33] 2013년-2022년 지역별 고위험음주율 추이 .....	242
[그림 IV-34] 치매안심센터의 치매환자 등록·관리를 지역격차와 목표치 .....	244
[그림 IV-35] 지역별 60세 이상 인구 추정치매환자수 및 유병률(2021년) .....	246
[그림 IV-36] 영아사망률 지역격차 및 목표치 .....	246
[그림 IV-37] 영아사망률 지역 간 불평등 .....	247
[그림 IV-38] 지역 상-하위 20% 남성 자살사망률 격차(인구 10만 명당) .....	248
[그림 IV-39] 지역 상-하위 20% 여성 자살사망률 격차(인구 10만 명당) .....	248
[그림 IV-40] 지역별 성별 연령별 자살률(2022년) .....	249
[그림 IV-41] 성별자살률의 비: 한국과 OECD 평균 비교(1993~2012년) .....	250
[그림 IV-42] 지역별 연령별 자살률 성비(2022년) .....	251
[그림 IV-43] 지역별 생산가능 여성 자살의 연령 분포 .....	252
[그림 IV-44] 지역별 산업재해율(2022년) .....	253
[그림 IV-45] 산업별 규모별 산업재해 사망 분포 .....	257
[그림 IV-46] 지역별 산업재해 고위험업종 .....	257
[그림 IV-47] 국민건강증진종합계획 비전과 주요 내용 .....	258
[그림 IV-48] 지역보건의료계획 수립 절차 .....	260
[그림 IV-49] 보편적 건강보장과 보편적 사회보호 .....	263
[그림 IV-50] 건강과 빈곤의 악순환과 정책 개입 지점 .....	270
[그림 IV-51] 한국형 상병수당 시범사업 단계별 모형 .....	271
[그림 IV-52] 사업체 규모별 병가 제도 .....	272
[그림 IV-53] 종사상 지위별 병가 제도 적용 가능성 .....	272

# CONTENTS

[그림 IV-54] 교차성 기반 정책 분석들 .....	273
[그림 V-1] 전 세계(상위 20개국) 온실가스 배출량 추이 .....	278
[그림 V-2] 2021년 국가별 온실가스 배출량(상위 20개국) .....	279
[그림 V-3] 배출량 상위 20개국의 1인당 온실가스 배출량 .....	280
[그림 V-4] 상위 20개국 이산화탄소 누적배출량(1850~2021년) .....	281
[그림 V-5] 누적배출량 비율 .....	281
[그림 V-6] 기후위험지수 상위 50개국 분포 .....	282
[그림 V-7] 기후변화대응지수 평가와 순위 .....	285
[그림 V-8] 기후변화 '손실과 피해' 보상액 지급해야 할 상위 20개국 .....	287
[그림 V-9] 세계 탄소불평등: 소득상실 vs. 탄소배출량 vs. 재정능력(자산소유) .....	288
[그림 V-10] 출생연도별 생애주기 탄소예산 .....	289
[그림 V-11] 출생연도에 따른 지구 평균기온 상승 경험과 미래 전망 .....	290
[그림 V-12] 세계 탄소배출 불평등: 국가 간 vs. 국내(1990~2019) .....	291
[그림 V-13] 국가 온실가스 인벤토리(1990~2020) .....	292
[그림 V-14] 국가 온실가스 배출량 비중(2020년 기준) .....	293
[그림 V-15] 행정구역별 온실가스 배출량(2020년 기준) .....	294
[그림 V-16] 행정구역별 온실가스 직접배출량(2020년) .....	295
[그림 V-17] 행정구역별 온실가스 간접배출량(2020년) .....	295
[그림 V-18] 행정구역별 발전설비 현황(2022년) .....	296
[그림 V-19] 행정구역별 전력소비 현황(2022년) .....	297
[그림 V-20] 행정구역별 전력자립률 현황(2022년) .....	298
[그림 V-21] 석탄발전소 현황 .....	298
[그림 V-22] 송·변전 설계 계획 .....	298
[그림 V-23] 지역별 주거용 건물 세부용도별 에너지사용량 현황(2022년) .....	300
[그림 V-24] 지역별 단독주택 에너지사용량 .....	300
[그림 V-25] 지역별 다가구주택 에너지사용량 .....	300
[그림 V-26] 지역별 연립주택 에너지사용량 .....	300
[그림 V-27] 지역별 다세대주택 에너지사용량 .....	300
[그림 V-28] 주거용·비주거용 건물의 사용승인연도 그룹별 2020년 단위면적당 에너지사용량 .....	301
[그림 V-29] 주거 유형별 준공시기에 따른 단위면적당 난방에너지사용량 .....	302
[그림 V-30] 지역별 주거용 건물별 30년 이상 노후주택 현황(2022년) .....	302
[그림 V-31] 지역별 기름보일러 현황 .....	306
[그림 V-32] 지역별 LPG보일러 현황 .....	306
[그림 V-33] 지역별 연탄보일러 현황 .....	306

# CONTENTS

[그림 V-34]	지역별 화목보일러 현황	306
[그림 V-35]	1인당 GDP 증가에 따른 에너지 소비량 증가 추이(1960~2006)	307
[그림 V-36]	한국의 1인당 1차 에너지 소비량(1990~2021, 단위: toe/인)	307
[그림 V-37]	소득분위별 탄소배출량 비교(한국 vs. 주요국가 및 세계 평균)	307
[그림 V-38]	2019년 월평균소득별 가구별 에너지소비량	308
[그림 V-39]	소득10분위별 1인당 광열비 중 월평균 연료비, 교통비 중 운송기구 연료비 구입비	309
[그림 V-40]	소득10분위별 전체 가구지출 대비 월평균	309
[그림 V-41]	온열질환자 발생 및 폭염일수 추이(2011~2023)	310
[그림 V-42]	폭염지속일수 및 온열사망자 상관성(2011~2023)	310
[그림 V-43]	연령별 온열사망자 및 온열질환 신고현황(2011~2023)	311
[그림 V-44]	광역자치단체별 재해 취약 지하층 주택 동수 및 전체 주택 대상 대비 비율	315
[그림 V-45]	서울시 기초자치단체별 기초생활보장 일반수급가구와 지하 취약층 규모 비교	315
[그림 V-46]	서울시 기초자치단체별 기초생활보장 일반수급가구와 지하 취약층 규모 상관성	315
[그림 V-47]	인천시 기초자치단체별 기초생활보장 일반수급가구와 지하 취약층 규모 비교	316
[그림 V-48]	인천시 기초자치단체별 기초생활보장 일반수급가구와 지하 취약층 규모 상관성	316
[그림 V-49]	충남 보령·서천지역 석탄화력발전소 가동 중단 이후 질환 호전 경험 여부	317
[그림 V-50]	글로벌 지구생명지수(전체 및 지역별)	319
[그림 V-51]	한국의 적색목록지수(2000~2020)	320
[그림 V-52]	OECD 국가별 적색목록지수(2022)	320
[그림 V-53]	한국의 총국토면적 대비 산림면적 비율 변화 추이(2000~2020)	320
[그림 V-54]	OECD 국가별 총국토면적 대비 산림면적 비율 변화(2000~2020)	320
[그림 V-55]	OECD 국가별 지정 유형별 육상보호지역 비율 비교(2022)	321
[그림 V-56]	OECD 국가별 지정 유형별 해상보호지역 비율 비교(2022)	322
[그림 V-57]	OECD 국가별 환경관련세수 대비 생물다양성 관련 세수(%)	323
[그림 V-58]	한국 환경보호지출 내역별 추이(2004~2020)	324
[그림 V-59]	탄소세를 운용하는 국가 현황	330
[그림 V-60]	국가별 탄소가격(탄소세와 배출권거래제) 현황	331
[그림 V-61]	에너지빈곤 원인	343
[그림 V-62]	에너지복지의 개념	344





# 발간사

“행복한 가정은 모두 비슷한 이유로 행복하지만, 불행한 가정은 저마다의 이유로 불행하다”는 톨스토이의 통찰은 오늘 불평등 사회를 사는 우리 모두에게 여전히 적용됩니다. 행복한 가정은 점점 행복해지고 불행한 가정은 점점 불행해지게 만드는 불평등이 대한민국의 현재와 미래를 어둡게 하고 있습니다.

만약 불평등 문제가 해소된다면, 저출생·민주주의·기후위기·빈곤 등 많은 문제가 저절로 풀릴 것입니다. 왜냐하면 불평등 자체도 문제이지만, 불평등으로 인해 생기는 연대부족, 정부 불신 등이 사회를 분열시켜 다른 문제까지 해결하기 어렵게 만들기 때문입니다.

민주연구원의 불평등 보고서는 가장 시급한 고차방정식을 풀어보고자, 2023년에 처음 발간했습니다. 하지만 보고서의 바람과 달리, 현실의 불평등 논의는 한 발자국도 나아가지 못하고 있습니다. 남녀 간 임금격차는 여전히 OECD에서 가장 높고, 정부의 세금 및 소득이전을 통한 불평등 개선효과는 OECD에서 가장 낮았습니다. 게다가 지난해 세수결손으로 인해 저소득층을 위한 재정지원은 부족한데, 윤석열정부는 부자들을 위한 감세정책에 열을 올리고 있습니다.

여야 모두 불평등을 정책 최우선으로 삼으면서도, 그 해법에 대한 의견은 첨예하게 다릅니다. 왜냐하면 문제에 대한 진단이 다르기 때문입니다. 지난 해 민주연구원 보고서는 정확한 진단을 위해 246개 지방자치단체별 소득 및 자산 불평등 현황을 살펴보고, 성별 임금불평등, 연령별 소득불평등, 부동산불평등, 시간불평등 등 다양한 불평등 이슈를 다뤘습니다.

올해 민주연구원 보고서는 지난해와 동일하게 불평등 현황과 불평등 쟁점 두 부문으로 구성됩니다.

첫 번째 파트인 현황 부문은 다양한 자료를 활용하여 분석의 깊이를 더했습니다. 소득불평등은 단년도 분석에서 약 10년간 시계열 분석으로 확대했고, 국세행정자료를 활용해 지역별 성별 임금격차 및 지역주민의 직장지역 분석을 최초로 시도했습니다. 자산불평등은 현황 자료의 갱신뿐만 아니라 최근 심각해지고 있는 가계부채 문제를 연령별, 지역별로 다뤘습니다.

두 번째 파트인 불평등 쟁점은 건강·의료 불평등과 기후불평등으로 영역을 넓혔습니다. 지역 간 건강·의료 불평등을 해소하기 위해 예산·거버넌스·의료인력 등 종합적인 비전을 제시했습니다. 기후불평등은 현 정부의 기후대책을 평가하고 바람직한 기후불평등 정책을 제안했습니다.

불평등 프로젝트는 더불어민주당 싱크탱크인 민주연구원의 연구진과 불평등에 대해 오랜 기간 연구해 오신 외부 전문가들이 협력해 심도 있는 토론과 연구 작업을 거쳐 완성됐습니다. 외부 연구진으로 참여해 주신 이진수(자산불평등), 김진환(의료불평등), 문다슬(건강불평등) 선생님께 지면을 빌려 감사의 인사를 전합니다.

특히, 건강불평등은 한국건강형평성학회에 의뢰한 후, 학회논의를 거쳐 연구진을 추천받았습니다. 신경써주신 장숙량 회장님께도 감사드립니다. 또한, 소득불평등 분석을 위해 대규모의 맞춤형 국세미시자료를 제공해주신 국세청 국세통계센터 관계자 여러분께도 진심으로 감사드립니다.

보고서가 지역별 불평등, 성별 불평등 등 다양하고 광범위한 논의의 출발이 되고 불평등에 대한 후속 연구가 지속적으로 이루어지기를 바랍니다. 나아가 치열한 논쟁을 통해 합리적인 해법이 제시되고 더불어민주당이 불평등 문제 해결에 앞장서는 정당이 되기를 기대합니다.

2024년 6월

민주연구원장 이 한 주

# 서론



## “복합위기” 시대의 불평등



# 서론: “복합위기” 시대의 불평등

경제사가인 애덤 투즈(Adam Tooze)가 2022년 10월 파이낸셜 타임즈에 기고한 칼럼(Tooze 2022)을 계기로 회자되기 시작한 ‘복합위기(polycrisis)’론은, 같은 해 11월 UN 기후환경회의(COP27)에서 기후위기로 인한 각종 대규모 자연재난과 러시아-우크라이나 전쟁의 여파로 불거진 세계 식량 및 에너지 공급망 단절의 난맥상을 규정하는 개념으로 제시되었다. 그리고 2023년 다보스 세계경제포럼이 발간한 <글로벌 위험 2023> 보고서의 핵심 화두로 채택되면서 이제는 글로벌 및 각 국가가 처한 다양한 위기를 종합하는 중요한 분석틀로 이해되고 있다.

사실 유럽연합에서는 이미 지난 10년 동안 유로존 위기, 우크라이나 분쟁, 대량 난민 사태, 브렉시트, 그리고 민족주의 포퓰리즘의 급증 등을 수렴하는 개념으로 복합위기란 용어를 사용해왔는데, 이 용어는 프랑스의 복잡성 이론가인 에드가 모랭(Edgar Morin)의 1993년 저서에서 따온 것이다(투즈 2022, 16). 이러한 측면에서 복합위기는 일반적으로 현대사회 및 전지구적 불확실성을 가중시키는 다양한 위기요인들의 상호작용과 그 결과를 드러내기 위한 하나의 시각이라고 할 수 있다. 애덤 투즈는 복합위기의 중요성과 파괴력이 동시에 발생하는 다양한 위기요인들이 상호작용하면서 그 위기들의 단순합을 능가하는 훨씬 더 막대한 영향을 끼친다는데 있다고 설명하고 있지만, 각 위기들 간의 상호작용을 명료하게 설명하지 못한다는 한계를 지적하고 있기도 하다.

## 1. 복합위기의 중핵, 기후위기와 불평등

2023년 다보스 포럼에서는 전문가 서베이를 거쳐 앞으로 글로벌 차원의 단기(2년) 위험요인과 장기(10년) 위험요인을 그 심각성에 따라 앞서 언급한 보고서에 담아 발표했다. 이 때 글로벌 위험(global risk)이란 세계 총생산, 인구 혹은 자연자원에 상당한 부정적 영향을 미칠 사건이나 조건의 발생 가능성을 의미한다.

단기 위기 중에서는 코로나19 이후 인플레이션과 이에 대응하는 고금리 정책, 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 식량을 포함한 원자재 공급위기 등이 결국 시민들의 생활비 상승으로

이어지고 있다는 점을 부각하고 있다. 이러한 경제위기는 보고서의 지적처럼 빈국과 부국 간 격차를 더욱 벌리는 상황으로 이어지겠지만, 코로나19 이후 인플레이션과 고금리, 그리고 이에 대응하는 정부의 긴축정책의 피해가 고스란히 빈곤층을 넘어 중산층에게 이어지고 있다는 점에서 단일국가 차원의 불평등 문제로 수렴될 수 있다. 반면 장기적 측면의 복합위기를 구성하는 다양한 요인 중 가장 강력한 영역은 단연 기후위기다. 기후위기는 그 자체만으로 위기에 대처하거나 적응하지 못했을 때 오는 피해의 규모가 가장 크며, 위기 이후의 붕괴시나리오 중 가장 강력하다. 그리고 그 위기과정에서의 피해는 경제적으로 가장 힘든 계층으로부터 정확히 상향식으로 번져나갈 것이기에 불평등의 주요한 격차요인으로 자리 잡을 것이다. 어쩌면 다보스 포럼의 보고서에서 장기로 표현한 기후위기는 미래의 위기로인으로서가 아니라, 우리를 가장 오랜 기간 동안 힘들게 할 ‘위기 중의 위기’라고 해석하는 편이 옳을 수도 있겠다.

[그림 0-1] 장단기 글로벌 위험 순위



자료: WEF 2023, 6.

팬데믹 이후 복합위기를 구성하는 위기들의 동시다발성은 글로벌 차원에서든, 단일국가 차원에서든 불평등과 격차로 수렴되고, 이 불평등과 격차는 글로벌 차원에서는 협력보다는 갈

등, 단일국가 차원에서는 사회의 양극화로 이어져 위기대응력을 현저하게 약화시키는 악순환을 가속화한다. 이러한 측면에서 2022년이 불안정하고 불균등한 경제회복 및 기후위기를 통한 대규모의 자연재난과 전쟁으로 인한 불확실성의 해였다면, 2023년은 빈곤, 부채, 기후위기, 노동시장 등에서 격차의 양상이 더욱 뚜렷해지는 불평등의 해라고 규정한 세계은행의 보고서는 복합위기의 양상과 그 결과를 좀 더 간결하게 설명해주고 있다(World Bank 2023).

## 2. 국제비교를 통해 본 한국의 불평등 완화 노력

세계적인 반불평등 운동단체인 옥스팜은 세계은행 소속의 개발은행(DFI)과 함께 2년 마다 전세계 국가를 대상으로 『불평등해소실천지표』(The Commitment to Reducing Inequality Index) 보고서를 발간해오고 있다.

2022년 보고서는 코로나 팬데믹 기간(2020~2022) 중 세계 각국 정부가 취한 불평등 해소 정책 및 조치에 대해 세계 161개 국가의 정부지출과 조세, 노동정책 및 그 실천에 대한 검토를 담고 있다.<sup>1)</sup> 전반적으로 미증유의 세계 보건위기 및 불평등과 빈곤이 심화하는 상황에서 저소득 및 중저소득 국가 중 절반가까이 보건지출을 감축했으며, 조사 대상 국가 중 약 50%는 사회보장지출을, 70%는 교육지출 비중을 줄였다. 최저임금 상승률이 국내총생산 성장률에 미치지 못하는 국가도 2/3에 달했다.

한국은 이 지표에서 2020년에 비해 전체 순위에서 22단계 상승해 24위를 기록했다. 공공서비스 지출이 개선되었고, 2017년 세법 개정을 통해 법인세 최고세율을 22%에서 25%로, 소득세 최고 세율을 40%에서 42%로 올려 세수증대를 꾀한 것이 큰 몫을 차지했다.<sup>2)</sup> 그럼 실제 한국의 불평등이 과연 완화되고 있다고 볼 수 있을까? 『2022 민주연구원 불평등 보고서』에서도 강조했다듯이 불평등은 다층적이고 다면적인 하나의 사회구조로 보고 접근해야 한다. 공공지출과 조세체계를 통한 재분배뿐만 아니라, 이중화구조의 노동시장, 공공부조, 그리고 심지어 정부의 공적 연구개발(R&D) 과정에서 획득한 최종 가치의 사회적 배분이 일어날 수 있게 설계된 ‘산업전략’과 실제 불평등과 빈곤이 응축되어 나타나는 공간인 도시문제와 이에 대응하는 ‘도시정치’의 접근에 이르기까지 확장된 정책시각을 가져야 실질적인 문제해결의 방향과 정책을 마련할 수 있다.

1) 공공서비스(보건, 교육, 사회보장), 조세, 노동권에 대한 정책과 조치에 대해 각각 정책공약지표, 정책공약의 적용 범위 또는 실행지표, 그리고 해당 정책이 불평등에 미치는 영향지표를 측정하고 있다(Walker et al., 2020, 2).  
 2) 하지만 문재인정부 시기 조세개혁에 대한 평가는 금융소득과 상속·증여세 과세 강화에 실패했고, 대기업의 비과세·감면도 제대로 줄이지 못했다는 점에서 개혁의지가 떨어졌다는 비판도 받았다(참여연대 조세재정개혁센터 2019).

옥스팜보고서에서의 불평등 실천지표 상승은 보건위기 상황에서의 공공지출과 세법개정을 통한 불평등 개선 부문에서 한국의 노력이 부각된 것으로 보인다. 하지만 재분배 측면에서 조세의 지니계수에 대한 영향력은  $-0.0077$ 로 OECD 국가<sup>3)</sup> 중 17위 수준이다(1위는 아일랜드로  $-0.0595$ ). 영향지표는 음의 계수가 클수록 불평등 완화 효과가 크다. 공공서비스 지출과 노동소득의 지니계수 영향력은 조세보다 더 낮았다. 노동정책 분야는 법률상 노동권 및 여성에 대한 차별 정도, 1인당 GDP 대비 법정 최저임금 비율, 임금 불평등 등으로 측정되는데, OECD 국가 중 34위를 차지했다(CRI 2022 Index Database). 요컨대 전체적으로 한국 정부가 불평등 완화 노력을 보였다는 점에서는 긍정적이나, 세부 정책별로 살펴보면 여전히 미진한 수준이라는 점을 확인할 수 있다.

[그림 0-2] 한국의 불평등해소 개선지표 영역별 순위(OECD)

	공공서비스 지출	순위	조세 누진성	순위	노동권 및 임금	순위
정책 공약 지표	PS1A 교육(15.57%)	5	T1A: 개인소득세	4	L1A: 노동권	37
	PS1 보건(15.32%)	19	T1A: 법인세	8	L1B: 여성노동권	15
	PS1C 사회보장(28.88%)	8	T1A: 부가가치세	36	L1C: 최저임금	13
			T1B: 유해조세제도 <sup>1</sup>	1		
실행 지표	PS2 교육 (최빈아동 중등교육 이수율)	1	T2: 세수 생산성 <sup>2</sup>	18	L2A: 실업률	4
	PS2B 의료서비스 (건강보험, 자기부담)	20			L2B: 취약고용	32
	PS2C 연금가입률	2				
영향 지표	PS3 지출의 지니계수 영향력	37	T3 조세의 지니계수 영향력	17	L3 노동소득(임금)의 지니계수 영향력	32

주: 1. 유해조세제도(Harmful tax practices)란 조세피난처와 같이 다른 나라의 세수를 약탈하는 제도.

2. 조세생산성(tax productivity)이란 확보 대상 세수 대비 실제 확보된 세수 비율.

자료: Walker et al., 2020, 2. CRI 2022 Index Database 참고하여 재구성.

3) 옥스팜보고서 조사대상국 중 OECD 가입국은 총 37개국으로 콜롬비아가 제외되었다.



### 3. 우리 삶을 규정하는 세 가지 불평등

어떤 의미에서 복합위기의 위험성은 위기의 누적이라고 할 수 있을 것이다. 일시적이고 임시적인 해결책으로 당장의 위기 국면은 넘길 수 있지만, 이는 위기를 잠복시킬 뿐 다시 더 큰 위기로 재현될 수 있기 때문이다. 이러한 측면에서 이 보고서에서 다루고 있는 경제적 불평등, 건강불평등, 기후불평등은 현재 우리의 삶을 규정하는 복합위기의 원인이자 결과인 주요한 세 가지 축(pillar)이라고 할 수 있다. 경제적 불평등은 국가와 사회의 통합을 해치고, 궁극적으로 삶의 질을 높이는 국가와 사회의 역량을 저해한다. 또한 경제적 불평등 문제는 궁극적으로 국가의 번영을 어떻게 이룰 것인가하는 전략과도 깊은 연관을 가진다. 이를테면 “지속가능한 성장(sustainable growth)이냐? 탈성장(de-growth)이냐?”하는 문제가 그것이다. 2000년 이후 국제연합(UN)뿐만 아니라, 2008년 미국발 세계금융위기를 거치면서 전통적인 성장전략을 중시하던 국제통화기금(IMF)과 세계은행도 불평등의 경제적 해악은 그것이 경제성장을 저해하고 지속적인 성장을 어렵게 한다는 데 있다는 점을 강조하고 있다(오스트리 외 2020, 26). 반면 지속적인 경제성장보다는 생태적 지속가능성을 주장하는 탈성장론은 생태경제학과 소비주의 비판에 기초하면서도 기존 성장주의에 대립각을 세우고 있다는 점에서 비성장 혹은 무성장(a-growth)보다는 훨씬 넓은 스펙트럼을 가지고 있다(김병권 2023, 67-76).<sup>4)</sup>

굳이 세계보건기구의 헌장을 인용하지 않더라도 건강은 인류의 기본권이다. 기본권은 최저선을 말하는 것이 아니라, 누구라도 윤택한 삶을 살아갈 수 있어야 한다는, 무엇으로도 대체가 불가능한 권리이자 차별받아서는 안 된다는 사회적 계약이며 합의다. 그럼에도 불구하고 우리 사회는 다양한 원인에 의해 차별의 조건이 형성되고 현상으로 나타나는데, 이러한 측면에서 건강불평등에 대한 접근은 크게 건강불평등의 세부주제와 인구집단 간 나타나는 불평등의 요인분석으로 구분할 수 있다. 전자는 기대수명, 사망, 질병 등의 건강상태, 흡연, 음주, 운동, 영양 등의 건강행태, 의료기관 이용, 적절한 치료 등의 보건의료 접근성, 서비스 만족도를 포함하는 의료의 질과 경험, 주거와 사회적 지원의 정도에 따른 건강의 사회적 결정요인 등으로 구분한다. 후자는 소득, 직업 등의 사회경제적 요인, 어디에 사는가(수도권과 비수도권, 도시와 농촌 등) 하는 지리적 요인, 젠더·이주노동자·장애인·노숙인 등 사회적 차별요인 등이 주요한 관심사다(윤태호 2022, 264).

4) 탈성장의 초기 창시자인 세르주 라투슈는 “탈성장은 개념이 아니라 정치적 슬로건”이라고 말하면서 탈성장이 ‘성장 의존주의 사회’에 대한 정치적 프로젝트란 점을 강조하기도 했다(김병권 2023, 235).

기후불평등은 기후위기가 초래한 피해가 모든 사람들에게 공평하게 작용하지 않는다는 현실에 따른 것이다. 부국이 주로 위치한 지구의 북반구와 빈국을 상징하는 남반구 간의 피해격차는 물론 한 국가내에서도 경제적 지위(소득격차)와 직업(농민, 건설노동자 등) 그리고 세대(단기간 피해 정도가 큰 고령자와 장기적인 피해세대인 유아 및 청년층) 간에도 달리 나타난다. 앞서 언급한 대로 기후위기와 이로 인한 불평등은 먼 미래의제가 아니라 우리 눈앞에 마주한 삶의 위기로서 어떻게 '적응'할 것인가하는 현실의 문제이다.

#### 4. 본문의 구성과 요지

1장은 2022년 보고서와 마찬가지로 국제통계연보를 활용해 지역 간 불평등과 격차를 산정했다. 하지만 법인 및 사업자 등 업체에 대한 항목이 추가되고, 자료도 획득이 가능한 모든 시기로 확대했다.

분석결과, 소득격차는 서울을 중심으로 점점 심각해지고 고착화되고 있다. 고소득 일자리가 서울의 강남구·용산구·중구·종로구 등 중심업무지구(CBD, central business district)에서 만들어 지면서, 서울시민 중 고소득자의 소득은 빠르게 증가하고 이외 비서울 지역 거주인원은 소득이 정체되고 있음이 확인되었다. 특히 2020년 이후 최저임금 인상률이 낮아지면서 서울의 최상위 계층 소득이 빠르게 증가한 반면 소득하위 계층의 소득증가율이 정체되고 있으며, 임금노동자의 공간이동을 살펴보더라도 서울의 특정 지역 의존도가 높은 편임을 알 수 있었다.

근로소득의 경우, 2022년 결과와 유사하게 기초자치단체 간 소득격차가 광역자치단체의 그것보다 크게 나타났다. 수도권인 서울·경기, 공무원 도시 세종, 고연봉 숙련사업이 많은 울산 등의 경우 전국평균보다 급여수준이 높았고 나머지 13개 지역은 근로소득이 전국평균을 하회했다. 기초자치단체 중 가장 근로소득이 높은 지역은 서울 강남구(8,420만 원)였고 최저소득을 받는 지역은 부산 중구(2,764만 원)로 나타났으며, 양 지역 간 소득격차는 3.05배(2020년 2.89배)로 늘어났다. 종합소득은 전국 평균과 비교하여 서울지역이 1,216만 원(27.0%) 많은 반면, 강원지역은 전국평균보다 658만 원(-25.0%) 적었다. 제주 지역은 여행 수요 감소 등으로 인해 지난 4년 동안 종합소득이 감소한 유일한 지역으로 집계됐다. 기초자치단체별로 보면 특별시, 광역시 등 대도시의 종합소득이 높았다. 소득증가율면에서는 근로소득에 비해 낮았는데, 이는 코로나 팬데믹의 여파로 자영업자 소득이 감소했고, 팬데믹 이후 저소득 창업자가 증가하여 평균종합소득이 감소했기 때문이다.

다음은 소득불평등도와 지역 간 불평등도 추이와 결과다. 소득불평등도는 2012년부터 2017년까지 조금씩 개선되다가 2017~2019년 최저임금의 빠른 인상으로 인해 급격하게 개선된 후에 코로나 팬데믹을 겪은 이후 다시 악화되는 모습을 보였는데, 종합소득자의 소득불평등도가 임금노동자보다 훨씬 심각한 수준이다. 최저임금의 불평등 감소 효과는 별도의 장을 통해 다루고 있다. 불평등 추이를 보면 전체적으로 지역 내 불평등도는 개선되고 있지만, 유독 서울의 고소득 지역은 악화되고 있는 것이 특징이다. 반면 소득불평등도가 개선된 곳은 하위 20% 소득이 꾸준히 증가한 지역이었다. 임금노동자의 직장이동분석을 작년과 달리 별도의 절로 분리해 분석했다. 지역별, 세대별 직장이동의 특징을 통해 생활권, 임금노동자의 생활시간 등을 분석함으로써, 삶의 질과 일자리 문제 등에 대한 시공간적 개선정책에 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

2장은 분위별·지역별 자산격차에 대한 것이다. 통계청의 가계금융복지조사 2012년부터 2023년까지 자료를 활용했다. 우리나라 가계 자산 중 약 70%를 차지하고 있는 부동산의 가격상승은 일반적인 기대와는 달리, 자산불평등을 심화시키고 부동산 가격 하락은 자산불평등을 감소시킨다. 이는 부동산 가격 상승기 고자산층의 자산증가율이 저자산층의 그것보다 높고, 반대로 가격 하락기에는 저자산층의 자산이 상대적으로 증가하기 때문이다. 자산불평등도도 부동산 가격 하락추이에 따라 2023년 소폭 하락했다. 주택점유형태별 자산격차를 보면, 자가 가구와 전세 가구의 순자산은 지속적으로 증가하였으나 월세 가구의 순자산은 2017년 이후 정체되어 있는 모습을 보인다. 이는 전세 가구는 집값 상승으로 인한 자본이득은 없지만 월세 가구에 비해 지출이 적고 소득이 더 많아 저축 여력이 더 큰 것이 원인일 수 있다. 2023년 시도 단위 평균자산을 비교해보면 서울시 거주 가구의 평균 순자산이 6.6억 원으로 가장 높다. 서울 가구(6.6억)는 지방 가구(3.3억)에 비해 2배의 순자산을 보유하고 있는데, 2022년 서울과 비수도권 자산격차가 3억 6천만 원으로 두 배 이상 벌어졌고, 2023년엔 그 격차가 3억 3천만 원으로 약간 감소했다. 다주택 소유가구 중 3주택 이상 가구 수 비율은 전국 평균 3.7%인데, 5주택 이상 가구의 비율로 보면 강남 3구가 제일 높았다.

다음은 가계부채 현황이다. 20~30대 부채비율의 증가속도가 다른 세대에 비해 높고, 특히 20대는 연체율도 급증하고 있다. 20대는 2023년 6월 기준, 다른 연령대 대비 두 배 더 높은 연체율을 보이고 있다. 20대의 부채 증가 및 연체율 상승은 혼인율 및 출산율에도 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점에서 정책대안 마련이 요구된다.

윤석열정부는 일관되게 부동산 보유자에 대한 감세정책과 대출규제 완화 및 정책대출 확대를 지속하고 있다. 세 부담 완화라는 측면만 볼 것이 아니라, 부동산 가격의 상승유도와 부동

산세제 무력화 및 가계부채 부담으로 이어지는 부작용도 함께 고려해야 한다. 반면 서민주거 안정을 위한 대표적인 정책인 공공임대주택에 대해서는 적대적인 태도를 보인다. 그나마 2022년 10월 기준, 계획 대비 실적이 고작 6.8%에 불과한 실정이다.

제3장과 제4장은 건강불평등에 관련한 것이다.

제3장은 지역의료체계 개선 방안을 중심으로 지역 간 의료불평등 현황을 살펴보고 그 대안을 제안한다. 한국은 전반적으로 상당한 의료인력 부족을 겪고 있으며, OECD 회원국의 중앙값인 인구 1,000명당 의사 3.61명에 비견할만한 의사 인력이 공급되고 있는 지역은 광역시도 중에서는 서울이 유일하다. 간호사의 경우는 인구 1,000명당 10.24명을 충족하는 지역이 전무하다. 간호조무사를 포함하더라도 서울, 부산, 대구, 대전, 광주의 5대 특별시·광역시만이 그에 준하는 인력을 확보하고 있다.

2023년 기준, 70개 중진료권 중 지역책임의료기관이 지정된 곳은 60%인 42개소에 불과하며, 지역책임의료기관의 양적 부족 문제에 더해 지역 주민의 필요에 부합하는 의료서비스를 제공하지 못하는 질적 문제도 존재한다. 최소한 필수적으로 여겨지는 의료에 한해서는 국가가 책임지고 제공할겠다는 전제 위에서 있는 중진료권 모델은 실패하고 있는 것이 현실이다. 대형병원 응급실은 도시 지역에서 응급의료의 기능을 제공하고 있다. 이런 관점에서 응급실에 접근할 수 없는 일은 단지 중증응급질환을 적절하게 치료받지 못한다는 문제를 넘어 의료체계가 제공하는 기본 기능으로 일차의료에 접근할 수 없다는 점에서 심각성을 더한다. 이런 도시화되지 않은 지역에서 일차의료 기능을 담당하는 보건기관의 역할은 여전히 매우 중요하기 때문에 광역시도가 각 지역의 필요에 따라서 보건기관의 의료기능을 강화하기 위한 기획과 집행을 가능하게 하는 제도적 지원이 필요하다.

다음은 건강불평등 현황이다. 조사망률은 노령인구가 많은 군 지역에서 높았고, 산업단지가 있고 젊은 인구가 많이 거주하는 지역에서 낮았다. 조사망률이 낮은 지역은 대부분 수도권에 위치하고 있고, 연령에 따른 인구분포의 차이를 조정한 연령표준화사망률 역시 수도권, 대전, 세종 등 대도시가 낮았다. 적절한 의료서비스가 제공되면 발생하지 않았을 사망을 정량화하는 치료가능사망률의 경우 서울 강남3구가 속한 서울동남, 분당이 속한 경기 성남, 대전 서부 등에서 가장 낮았고, 경기 북부접경, 인천 구도심, 서부경남, 충북 제천에서 높았다. 치료가능사망률이 높은 지역들은 응급실 접근성이 떨어지고 보건기관이 일차의료기관에서 차지하는 비중이 높은 지역들과 겹친다. 한편 한국은 의료비 대비 탄소배출량이 매우 커서, 의료이용의 효율화와 탄소배출 관점에서 보건의료체계의 개편이 필요하다. 지역적으로도 시 지역에

는 의료폐기물 처리시설이 없거나 있더라도 매우 적은 양만을 처리하고, 또 지역들이 의료폐기물을 처리하는 시설을 보유하고 지역 내에서 배출되는 양에 비해 훨씬 많은 의료폐기물을 처리하는 불평등한 구도를 보이고 있다.

지역의료체계 개선은 지역주민들의 필요에 맞는 정책을 시도할 수 있는 자율성과 실험의 가능성을 갖도록 하는 자치의 원칙, 정책이 전체 보건의료체계에 미칠 영향을 중심에 두고 살피고, 정책에 따르는 부수적 효과를 고려하는 체계 접근의 원칙, 현재 상황과 미래의 바람직한 상황을 나란히 두고 바람직한 미래를 구현하기 위해서 지금 필요한 일이 무엇인지 살피는 시간 고려의 원칙에 입각할 필요가 있다.

제4장은 인구집단 간 건강체계 형평성에 기초한 지역 간 건강불평등 현황과 불평등해소 전략에 대해 논하고 있다. 지역 간 건강불평등의 현황을 파악하기 위해 어디에 누가 살아가는지, 해당 지역의 생활조건은 어떠한지, 지역의 조건에 따라 건강은 어떻게 달리 나타나는지 살펴보는 것이 우선이다. 지역 간 건강불평등은 지역의 생활조건인 불형평한 분포와 이에 따른 인구 불균형을 통해 매개되기 때문이다. 공업이 발달한 곳에서는 남성이, 농촌이거나 대도시에는 여성이 상대적으로 더 많이 거주하고 있으며, 농촌에는 65세 이상의 고령 인구가, 대도시에는 주로 경제활동을 하는 15~64세 생산가능인구가 다른 지역과 비교하여 더 높은 비율로 분포하고 있다. 이주민은 수도권 및 충남에서 지역 인구 대비 비중이 높았고, 이주노동자 경우 남성 비율이, 결혼이주자 경우 여성 비율이 월등히 높다. 산업별(1차, 2차, 3차)로 보면, 서울과 광역시는 주로 3차 산업 비중이 높고, 전남과 경북은 1차 산업 비중이, 울산은 2차 산업 비중이 가장 높았다. 지역의 고용률은 지역의 산업구조와 분리할 수 없는데, 1차 산업 비중이 높은 전북, 전남, 경북에서는 여성 가운데 65세 이상 인구가 차지하는 비중이 높았고, 서울 경우 25~34세 청년 여성 고용율이 높다.

다음은 지역 간 건강불평등의 양상이다. 건강 검진 수검률은 국가건강검진 제도에 따라 매우 높은 수준이지만, 대도시에서 더 낮으며, 1차 산업 비중이 높은 충남, 경남, 경북에서 여성과 남성 간 수검률 격차가 크다. 비만율, 흡연률, 고위험음주율 모두 동부(도시)보다는 읍·면부(농어촌) 지역에서 더욱 높다. 치매상병자 대비 치매안심센터 치매환자 등록률은 전반적으로 광역시에서 낮았다. 65세 이상 추정치매유병률은 전남에서 가장 높고 울산에서 가장 낮게 나타났다. 보건의료제도 및 사회경제, 문화적 조건 수준을 반영하는 대표 인구집단 건강지표인 영아사망률은 경기도를 제외한 모든 시도에서 서울보다 높았다. 부산과 대구에서 영아사망률이 가장 높았는데, 두 지역의 의료자원 분포 수준을 고려할 때, 보건의료제도 이외 다른 조건

과 관련되어 있음을 추측할 수 있다. 자살률은 모든 지역에서 남성이 높았는데, 고령인구에서 남성비율이 가장 컸고, 청소년 인구집단에서는 여성의 자살률이 다른 연령대에 비해 높았다. 20-30대 청년 여성 자살률은 광역시에서 더욱 높은 비율을 보였다. 산업재해율 및 산업재해 사고 사망률은 모두 강원도에서 가장 높았는데, 강원도 내 산업재해 고위험업종은 건설업, 음식박업, 별목업, 영림업, 시멘트제조업으로 나타났다. 산업별 산업재해 사망자 비중은 2차 산업, 3차 산업, 1차 산업 순으로 높았는데, 2차 산업에서는 주로 50인 미만 사업장에서, 1차 산업 경우 50인 이상 규모 사업장에서 산재사망이 더욱 많이 발생했다. 이러한 인구사회학적, 사회경제적 배경을 바탕으로 형평한 인구집단 건강체제 실현을 위한 원칙들을 제시하고, 건강하고 안전한 일터보장을 위한 정책실천과 교차성에 기반 한 지역 건강정책 평가제도를 도입을 제안하고 있다.

제5장은 기후위기로 인한 불평등의 양태와 과제에 관한 것이다. 기후불평등은 기후위기에 대한 회복탄력성이 계층과 집단은 물론 개인 간 다양한 지위 및 조건의 차이를 통해 발생하면서 나타나는 격차라고 정의할 수 있다. 회복탄력성의 문제는 국가 간에도 차이가 있다. 이러한 측면에서 국가 간 기후불평등과 우리나라의 기후불평등을 기후위기가 발생하는 요인과 그 피해를 중심으로 분석하고 있다. 먼저 국가 간 기후불평등은 선발 산업국가와 후발 산업국가 간 책임의 격차에 기초해서 기후보상과 기후예산을 둘러싼 선발 산업국가의 책임성을 논한다. 기후불평등은 기본적으로 소득불평등 구조를 반영하고 있는데, 전 세계 기준 소득 하위 50% 이하 계층의 온실가스 배출량은 12%에 불과한 반면, 기후변화로 인한 전체 소득감소량의 75%를 차지한다. 지구 평균기온 상승에 따라 미래세대는 더 많은 산불, 태풍, 홍수, 가뭄, 폭염에 노출될 것이라는 점에서 기후불평등은 세대 간 관점에서도 살펴볼 수 있다.

다음은 우리나라 기후불평등과 관련된 주제들이다. 기후변화 국제레짐이 운영되면서, 국가 간 불평등보다는 국가 내 불평등이 전체 탄소배출 불평등 상승의 주요 요인으로 전환되었다. 지역 간 기후불평등을 온실가스 배출, 전력소비, 오염물질 배출을 기준으로 살펴보았다. 충남(18.5%), 경기도(15.9%), 전남(11.0%) 등의 순으로 온실가스 배출량이 많았고, 특히 석탄화력발전소가 밀집된 지역에서 다량의 온실가스 배출, 미세먼지, 화학물질이 발생하고 있다. 소득분위별 기후불평등은 탄소배출량과 연료비 부담을 기준으로 삼았다. 소득 상위 10%에서 탄소배출량이 약 30년 간 200% 상승했고, 월평균 에너지 소비량 역시 소득에 비례해 높아진 반면, 연료비 부담은 저소득층일수록 높았다. 불평등은 취약계층에게 훨씬 더 가혹하다. 기후불평등 관련해서 우리는 이를 기후취약성으로 명명하고, 그 특징과 피해양상을 정리했다. 인

구사회적, 신체적, 사회경제적 취약계층일수록 기후취약성 노출도가 높아지는데, 폭염에 따른 온열질환자는 고령층과 야외작업자를 중심으로 발생했으며, 침수피해의 강도(인명 및 시설피해)는 특히 노후주택과 인구밀집을 특징으로 하는 도시(주로 수도권)에서 크게 나타났다. 기후취약성은 인간에만 국한된 것이 아니고, 오히려 인간에 의한 생태파괴의 관점에서 생물다양성 위기로 표출된다. 마지막 절에선 앞선 분석을 바탕으로 근시안적인 윤석열정부의 기후 불평등 대책을 평가했고, 관련한 더불어민주당 정책의 한계점도 함께 지적했다. 그리고 기후 위기 적응을 위한 정책으로, 탄소배당, 석탄발전소 폐지, 에너지복지법 제정, 그리고 청년기 후연금을 제안했다.

아울러 서론과 결론은 강병익, 제1장은 채은동, 제2장은 이진수, 제3장은 김진환, 제4장은 문다슬, 제5장은 권승문과 강병익이 함께 썼음을 밝힌다.

# 제1부

---



# 소득·자산 불평등 현황과 분석

제1장 소득불평등 현황과 분석

제2장 자산불평등 현황과 분석



2024  
민주연구원  
불평등 보고서

# 제1장



## 소득불평등 현황과 분석



# 제1장 소득불평등 현황과 분석

## 1. 개요

### 1) 불평등의 층위

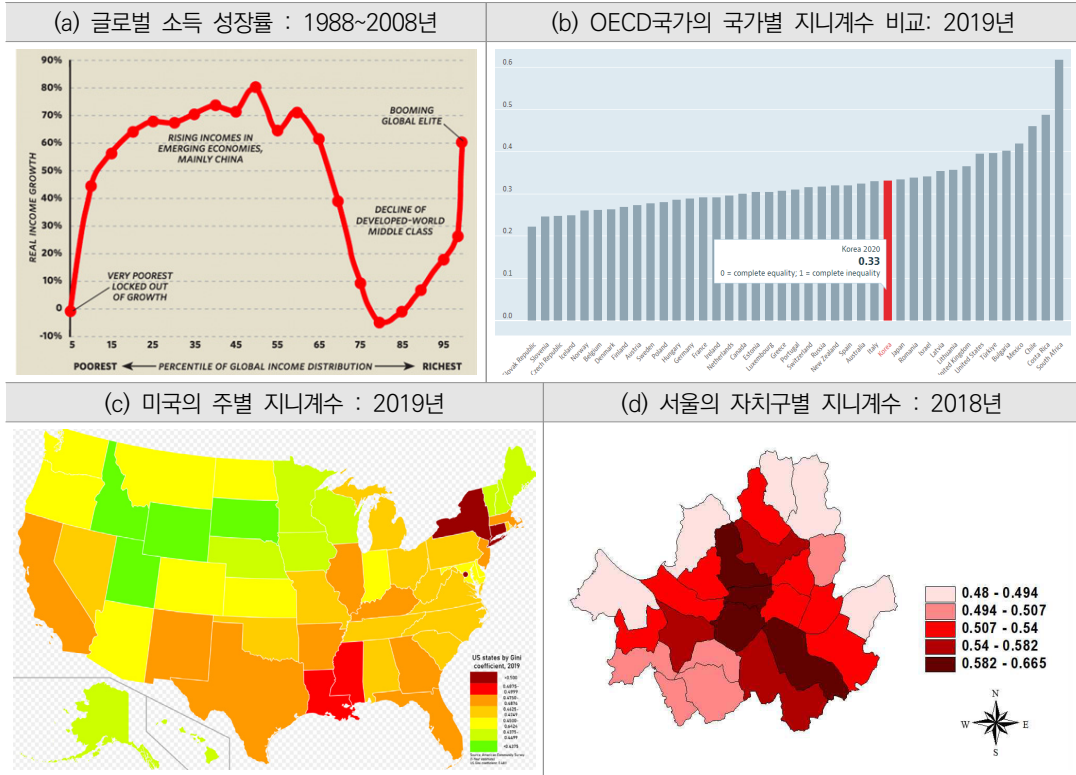
불평등은 상대적이다. 누구를 비교대상에 삼는지에 따라 불평등은 달라진다. 전 세계 전체 인구를 대상으로 불평등을 조사할 수도 있고, 우리 동네를 기준으로 불평등을 조사할 수도 있다. 우리 동네는 비슷한 사람들이 어울려 살 가능성이 높기 때문에 불평등도가 작을 것이다 (물론 우리 집 옆에 대부호가 산다면 불평등은 커질 것이다).

불평등 연구는 다양하다. 밀라노비치(Branko Milanovic)는 전 세계를 대상으로 소득 성장률을 조사했고, 독특한 모양의 꼬끼리 곡선을 도출했다(그림 a). 대다수 선진국은 서베이패널 조사(우리나라 : 가계금융복지조사) 자료를 이용해 ‘가구 지니계수’<sup>5)</sup>(시장소득, 가처분소득)라는 대표 불평등지표를 발표한다. OECD는 해당 수치를 종합하여 국가간 불평등 비교지수로 공식 발표하며(그림 b), 이를 통해 국가 간 불평등 수준을 한 눈에 비교해 볼 수 있다. 50개 주가 독립적인 조식을 갖추는 연방국가 미국은 주별로 대표적인 불평등 지표인 지니계수를 발표한다(그림 c). 달리 말하면, 불평등의 비교대상을 옆 동네 사람의 살림살이로 삼은 것이다. 우리나라도 서울의 자치구를 중심으로 소득 및 자산불평등도를 연구한 바 있다(그림 d).

불평등 연구는 자료 수준이 연구를 결정한다. 불평등 연구는 인간 간 또는 지역 간 비교이고, 다양한 층위의 대상을 비교하기 때문에 많은 자료를 필요로 한다. 전 세계의 불평등도를 조사한다면, 인종, 지역, 연령, 국적 등을 모두 고려하여 표본집단을 구성하거나, 특정 수 이상의 무작위 표본추출을 통해 연구를 진행할 수 있다. 서울의 자치구를 대상으로 한 경우도 마찬가지이다. 다만, 전 세계를 대상으로 하든 우리 동네를 대상으로 하든 모두 일정 수 이상의 자료가 필요하다. 결론적으로 지역별 불평등 연구는 지역별로 대규모 자료가 있어야 가능하며, 연구의 핵심은 어떤 자료를 사용하느냐에 달려 있다.

5) 소득불평등의 척도로 가장 널리 쓰이는 지표임. 0에 가까울수록 완전한 평등(모두가 동일하게 분배), 1에 가까울수록 완전한 불평등(1인에게 모두 분배)을 가리킨다.

[그림 1-1] 불평등의 다양한 층위



자료: (a) The American Prospect, using data provided by Branko Milanovic, (b) OECD DB, Income inequality, (c) American Community Survey conducted by the US Census Bureau, (d) 서울연구원(2020), “행정자료를 활용한 서울의 불평등과 빈곤연구(1차 연도)”, 126쪽.

불평등 연구는 과거 표본조사를 이용한 방법에서, 세금·보험료·소득이전혜택 등 정부의 행정자료(인별 미시자료 형태)를 활용한 방법으로 진화하고 있다. 먼저 표본조사를 이용한 불평등 연구는 선별된 표본의 상세한 소득 및 자산 내역을 바탕으로 지니계수, 분위별 평균소득, 분위별 소득점유율, 분위별·가구형태별 평균소득 등 다양한 분석이 가능하지만, 표본의 대표성 및 상위 2% 누락, 소득 과소축소 보고 등의 문제점이 발생한다. 가계금융복지조사, 가계동향조사, 노동패널조사, 재정패널조사 등이 표본조사에 해당된다<sup>6)</sup>. 반면, 정부의 행정자료는 전 국민을 대상으로 하기 때문에 자료의 누락이 없고 소득 또한 정확하게 집계되지만, 개인의

6) 불평등도를 나타내는 대표적인 지수인 지니계수는 국제비교에 많이 이용되는 반면 표본조사에 따라 지니계수가 다르게 나타나는데, 우리나라의 공식적인 지니계수는 2015년 이전 지수까지는 가계동향조사를 이용했으나 2016년부터 가계금융복지조사로 변경된 바 있다. 표본수가 적게는 4천 가구에서 많게는 2만 가구에 해당하다보니, 가구별 자료는 상세할 수 있으나 전체 가구의 소득·자산을 대표하지 못하거나 임대소득·양도소득 등이 과소 보고되는 등의 통계 오류가 발생할 수 있는 위험이 있다. 다만 상위 1% 가구가 조사에 응하지 않는 현상이 있으나, 이는 우리나라뿐만 아니라 다른 나라에도 동일하게 발생하기 때문에 국제비교는 가능하다.

성, 연령, 거주지 등 일부 정보만 파악이 가능하고 가구구성·주택유형·소비형태·자산 등의 다양한 정보가 부족하여 분석에 한계를 지닌다.

## 2) 2022 보고서와 달라진 점

올해 불평등 연구는 다양하고 방대한 자료를 사용하여 획기적으로 개선됐다. 첫째, 2022 보고서와 같이 국세통계연보 총계자료를 활용한 분석은 법인 및 사업자 등 업체에 대한 항목이 추가되고, 자료도 획득이 가능한 모든 시기로 확대했다. 특히, 국세통계연보가 연말 또는 연초에 공개되는 점을 감안하여, 올해는 2021년 자료뿐만 아니라 2024년 1월에 공개된 2022년 자료까지 모두 갱신하여 반영했다. 둘째, 국세청 100분위 자료와 분석내용을 2012년부터 2021년까지 모두 공개했다. 해당 분석은 국가 전체를 대상으로 하는 것이며, 다른 불평등 연구에도 기초자료로 활용되기를 바란다. 셋째, 국세통계센터를 통해 국세미시자료를 신청·획득하고, 이를 이용하여 지역별 소득 및 분배에 대한 연구를 진행했다. 다만, 수백만 건의 미시자료를 처리함에 있어서 시간이 소요되는 관계로 2021년 임금노동자 자료를 주로 분석했다.

[표 1-1] 올해 불평등 보고서에서 추가된 자료

분석 주제	이용 자료	민주연구원 2022 불평등보고서(2023.1.)		민주연구원 2024 불평등보고서(2024.6.)	
		항목	자료	항목	자료
지역별 소득격차	국세 통계 연보	종합소득	2020년	종합소득	2018~2022년
		근로소득	2020년	근로소득	2016~2022년
		양도소득	2020년	양도소득	2018~2022년
		종합부동산세	2020년	종합부동산세	2018~2022년
				법인 및 사업자 EITC/CTC	2016~2022년 2017~2022년
국가 소득불평등	국세청 100분위 자료			종합소득	2012~2021년
				근로소득	2012~2021년
				통합소득	2012~2021년
지역별 소득불평등	국세 미시자료			순수 종합소득	2021년
				순수 근로소득	2021년
				종합+근로 소득	2021년

자료: 민주연구원.

### 3) 분석자료

불평등 연구의 핵심은 신뢰할 만한 소득 자료의 획득에 있다. 우리는 국세청의 소득자료를 활용하는데, 이를 선택한 이유는 자료의 신뢰성과 자료의 방대함 때문이다.

국민은 소득이 발생하면 소득세를 부담하게 된다. 노동자는 월급에 대해 근로소득세를, 자산을 양도한 자는 양도차익에 대해 양도소득세를, 이외 사업소득 등 다양한 소득이 발생한 자는 종합소득세를 각각 납부하게 된다. 국세청 국세통계연보 상의 소득 자료는 납세자가 국세청에 자신의 소득을 신고하고 세금을 납부한 결과를 정리한 것으로, 시장을 통해 공식적으로 얻은 소득에 가장 근접한 통계라고 할 수 있다.

먼저, 국세통계연보의 지역별 총계 자료를 이용해 지역별 소득격차를 분석한다. 국세통계연보는 17개 광역자치단체별로 세수실적을 조사하는데, 일부 항목은 229개 기초자치단체별로 소득 및 세수 실적을 발표하고 있다. 국세청은 2016년 근로소득세부터 시군구별 과세실적으로 원천징수지, 주소지 등으로 구분하여 공개했으며, 2018년은 종합소득세, 양도소득세까지 통계를 공개하고 있다. 그 결과, 2022년 기준으로 2천만 명의 근로소득자, 1천만 명의 종합소득자<sup>7)</sup>, 66만 건<sup>8)</sup>의 양도소득세 신고자 등 주요 소득세 항목에 대해서는 17개 광역자치단체별, 229개 기초자치단체별로 소득을 살펴볼 수 있다. 특히 양도소득세는 전체 현황뿐만 아니라 주식, 파생금융상품 등 세부 자산에 대해서도 구체적인 내용을 살펴볼 수 있다. 이외에도 법인 및 사업자의 수, 종합부동산세 과세액, 근로장려금 및 자녀장려금 결정금액 등을 시군구별로 추가했다(주로 엑셀자료 형태로 공급).

우리나라 전체의 소득 불평등을 연구한다. 국세청 100분위 자료는 근로소득, 종합소득, 통합소득(근로소득 + 종합소득) 등 3개 자료가 집계되고 있다. 국세청 데이터베이스의 과세자료를 이용해서 생성되는 것으로 국회의원이 국세청에 의뢰하여 자료를 받는 형태이며, 2012년부터 2021년까지(2012~2015년 홍종학 의원실, 2016~2021년 진선미 의원실) 자료가 구축됐다. 해당 자료는 우리나라 전체 인원의 불평등 지수(지니계수, 5분위 배율, 10분위 배율, 분위별 소득 변화 등)를 파악하는데 용이하다. 다만, 국세청에서 소득이 파악되고 있는 ‘순수일용근로자’(2021년 404.8만 명)<sup>9)</sup>이 포함되지 않아, 저소득층의 개인별 소득분포에 대한 한

7) 1,950만 명 근로소득세 신고자와 중복되는 인원이 있으므로, 이에 대한 구분이 필요하다.

8) 양도소득세는 자산양도 후 2개월 이내에 주소지 관할 세무서에 신고·납부해야 하며(예정신고), 해당 연도에 여러 건의 부동산을 양도한 경우 다음 연도에 확정신고를 해야 함. 이런 이유로 인원이 아닌 건수로 표시한다.

9) 소득이 있으나 분리과세되어 소득신고 의무가 없는 일용근로자(2021년 692.8만 명) 중 근로소득이나 사업소득이 없는 사람을 순수일용근로자로 분류했다. 이진민(2023)은 국세청 소득자료분석팀이 보유한 자료를 이용하여 순수일용근로자의 2008~2021년 인원수를 발표했다.



계가 있는 점은 미리 밝혀둔다.

마지막으로, 국세미시자료를 이용해 지역별·성별·연령별 평균소득을 살펴보고, 다양한 불평등 지표를 추정한다. 특히, 임금노동자의 거주지와 직장지 정보를 이용하여 출퇴근 거리, 공간이동, 평균소득 등을 입체적으로 살펴보고자 한다. 국세미시자료는 세금신고에 따라 3가지 유형(순수 종합소득자, 순수 근로자, 사업하는 근로자)으로 구분했으며, 자료는 2016년과 2021년을 이용했다. 2021년을 기준으로 국세청 국세통계연보(전수 자료)와 해당 모집단에서 약 10% 인원을 추출한 국세미시자료(표본자료)의 경우 지역별 평균소득이 거의 일치했다.<sup>10)</sup>

[표 1-2] 국세미시자료 설명

(단위: 명)

분류		종합소득세만 신고한 인원	근로소득세만 신고한 인원	양 세금을 모두 신고한 인원
유형		자영업자, 금융소득자, 연금소득자, 부동산임대업자 등	임금노동자	연구자(근로+기타소득), 사업 영위 근로자 등
국세청 자료범위		2016-2021년	2016-2021년	2016-2021년
2016년	모집단	4,254,189	13,799,034	1,620,482
	표본집단 (표본비율)	423,538 (10.0%)	1,599,323 (11.6%)	170,532 (10.5%)
2021년	모집단	5,292,067	15,911,752	4,047,396
	표본집단 (표본비율)	541,766 (10.2%)	1,603,752 (10.1%)	392,170 (9.7%)

자료: 국세청 국세통계연보 및 국세미시자료 이용하여 민주연구원 작성.

다만 본 분석에서 정의하는 소득은 국세청의 소득세법 상 소득의 개념을 따른다. 임금노동자의 노동소득은 우리가 흔히 회사에서 받는 세전소득(시장소득)을 의미하며, 비과세소득이 포함(급여총계)된 경우도 있고 제외된 경우(과세대상소득, 총급여)도 있으나 시장소득에 가장 근접한 급여총계를 사용했다. 종합소득은 사업소득의 경우 총수입에서 필요경비 등을 제한 순수 소득으로 볼 수 있으나, 근로소득의 경우 총급여에서 근로소득공제를 제외하고 계산하는 등 임금노동자의 총급여와 다른 기준이 적용되어 양 계층을 단순 비교하는 것은 유의할 필요가 있다.

10) 서울의 경우 모집단 297만 명 중 10.1%인 30만 명을 표본집단으로 이용했고, 평균소득은 거의 유사했다.

## 2. 소득불평등 현황

### 1) 지역별 소득격차

#### (1) 근로소득

2022년 2,053만 명의 임금노동자는 총급여(비과세소득을 포함한 급여총계 기준)가 2021년 처음으로 4천만 원을 초과하여 2022년 4,233만 원에 육박했다. 수도권인 서울·경기, 공무원 도시 세종, 고연봉 숙련사업이 많은 울산 등의 경우 전국평균보다 높은 급여를 받았고 나머지 13개 지역은 근로소득이 전국평균을 하회하였는데, 이는 2020년에 이어 지속되는 현상이다. 가장 높은 급여를 받는 서울은 최근 6년 동안 가장 높은 소득증가율을 보여 2016~2019년 3위, 2020~2021년 2위, 2022년 1위로 등극했다. 제주도는 2016~2022년 동안 전국 최하위의 평균급여를 지속적으로 기록했다.<sup>11)</sup>

[표 1-3] 광역자치단체별 근로소득 격차(2022)

	노동자 인원수 (명)	평균 근로소득 (만원)	순위 (총 17개)	전국평균 대비격차 (만원)	전국평균 대비 격차비율 (%)	2016~22년 연평균증가율 (%)
전국	20,534,714	4,233	-	-	-	3.8
서울	4,051,566	4,937	1	704	16.6	4.4
인천	1,249,825	3,781	14	-453	-10.7	4.0
경기	5,851,676	4,338	4	105	2.5	4.2
강원	551,728	3,673	15	-560	-13.2	3.1
대전	580,220	4,011	6	-222	-5.2	2.9
충북	644,912	3,942	7	-292	-6.9	3.9
충남	818,784	4,155	5	-78	-1.8	3.8
세종	170,374	4,921	2	688	16.2	3.8
광주	558,171	3,894	9	-339	-8.0	3.4
전북	606,714	3,673	16	-560	-13.2	3.2
전남	587,108	3,914	8	-320	-7.6	3.4
대구	863,305	3,791	13	-442	-10.4	3.4
경북	874,921	3,875	10	-359	-8.5	3.2
부산	1,228,902	3,824	12	-409	-9.7	3.3
울산	444,805	4,755	3	522	12.3	2.4
경남	1,206,888	3,844	11	-389	-9.2	2.6
제주	239,338	3,580	17	-653	-15.4	3.7
기타	5,477	1,253	-	-2,980	-70.4	-1.6

주: 1. 주거지 기준으로 18개 지역으로 분류하되, 기타(소재지 불문명 등)는 순위에서 제외.

2. 상위 3개 지역은 붉은색, 하위 3개 지역은 푸른색임.

자료: 국세청 국세통계연보(4-2-15) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

11) 다만, 가계금융복지조사 등 서베이자료의 경우, 제주도의 표본가구 소득(2022년 6,460만 원)은 전국에서 7위이다.

기초자치단체별 근로소득을 살펴보면, 지역별 소득격차가 더욱 크게 나타났다. 2020년과 마찬가지로 가장 근로소득이 높은 지역은 서울 강남구(8,420만 원)였고 최저소득을 받는 지역은 부산 중구(2,764만 원)로 나타났으며, 양 지역 간 소득격차는 3.05배 차이였다. 서울은 근로소득 1위인 강남구와 전국 195위인 강북구가 공존하여, 그 격차가 2.55배로 전국에서 가장 소득 격차가 크게 나타났다. 경기 지역의 최고소득과 최저소득 지역은 각각 과천시(6,742만 원)와 동두천시(3,028만 원)로, 양 지역간 임금격차는 2.23배로, 전국에서 두 번째로 높았다. 최저평균소득 대비 최고평균소득 비율은 소속 시군구가 많거나 지역별 격차가 큰 경우 높았는데, 서울 2.55배, 경기 2.23배, 부산 1.74배, 대구 1.73배 등이 지역 격차가 큰 반면, 전체적으로 평균소득이 낮은 도 지역은 강원 1.17배, 전북 1.24배, 충북 1.27배, 경남 1.29배 등 상대적으로 소득격차가 크지 않았다. 특히, 광주(7개 자치구)와 울산(5개 군구)은 지역 내 소득격차가 상대적으로 작았다.

[표 1-4] 기초자치단체별 근로소득 격차(2022)

(단위: 만원, 배)

	소속 시군구 수	최고소득			최저소득(B)			비율 (A/B)
		지역명	전국 순위	평균소득 (A)	지역명	전국 순위	평균소득 (B)	
전국	229	서울 강남구	1	8,420	부산 중구	229	2,764	3.05
서울	25	강남구	1	8,420	강북구	195	3,304	2.55
인천	10	연수구	18	4,980	미추홀구	213	3,249	1.53
경기	31	과천시	4	6,742	동두천시	227	3,028	2.23
강원	18	태백시	78	3,886	횡성군	191	3,317	1.17
대전	5	유성구	19	4,932	동구	211	3,256	1.51
충북	11	청주시	48	4,226	보은군	186	3,329	1.27
충남	15	서산시	30	4,592	부여군	215	3,232	1.42
세종	1	세종시	20	4,921				
광주	5	남구	55	4,130	북구	108	3,662	1.13
전북	14	전주시	73	3,922	부안군	223	3,153	1.24
전남	22	광양시	26	4,648	고흥군	222	3,171	1.47
대구	8	수성구	16	5,008	서구	228	2,898	1.73
경북	23	포항시	38	4,401	고령군	219	3,211	1.37
부산	16	해운대구	21	4,813	중구	229	2,764	1.74
울산	5	남구	15	5,035	울주군	40	4,366	1.15
경남	18	창원시	54	4,141	남해군	218	3,214	1.29
제주	2	제주시	124	3,599	서귀포시	139	3,521	1.02

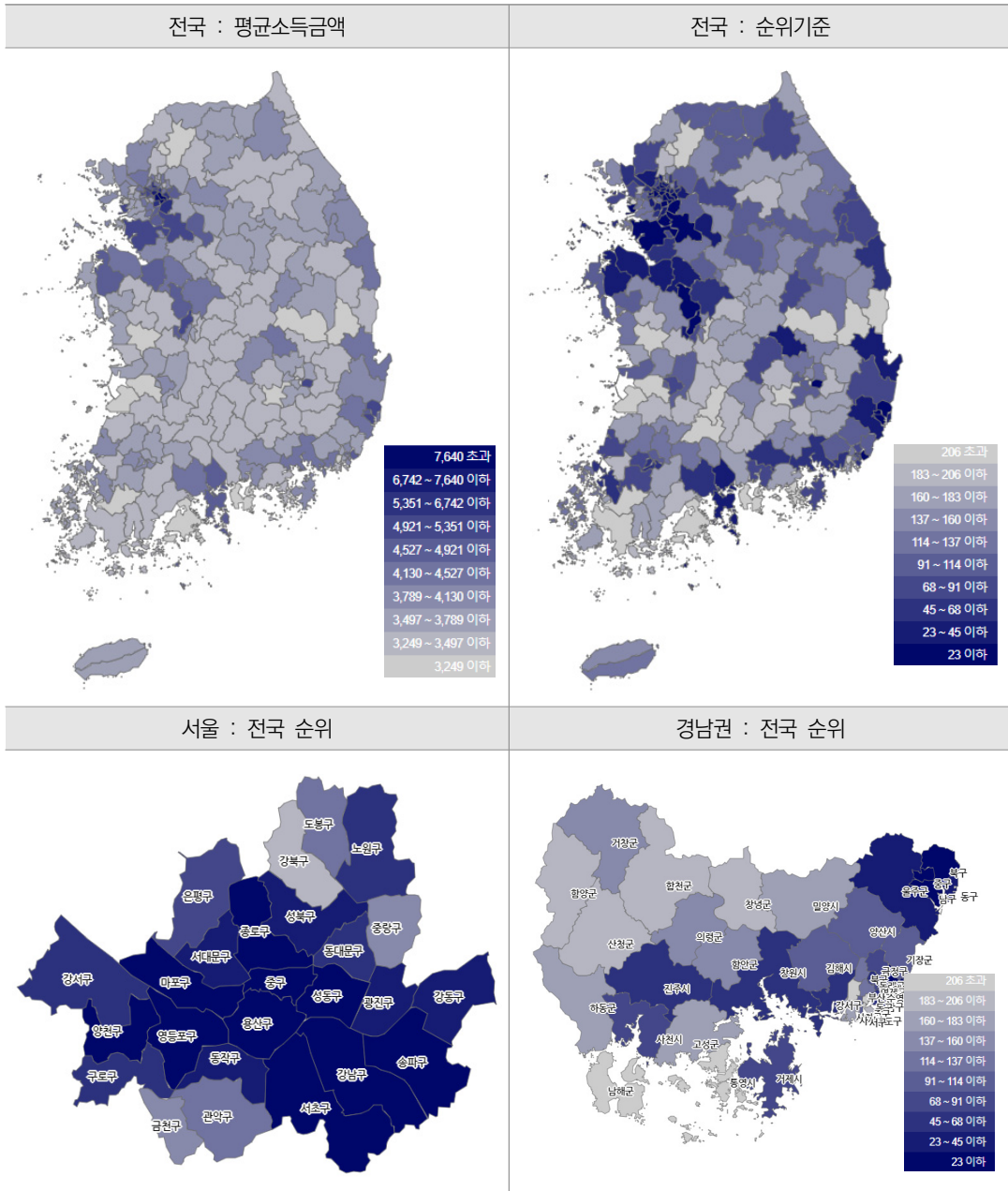
주: 1. 주거지 기준으로 18개 지역으로 분류하되, 기타(소재지 불명명 등)는 순위에서 제외.

2. 상위 3개 지역은 붉은색으로 표시.

자료: 국세청 국세통계연보(4-2-15) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

아래 그림은 기초자치단체별 근로소득 격차를 표시한 것으로, 소득상위 20% 이상 기초지자체는 수도권과 동남부 해양권에 위치하고, 상위 80% 이하 기초지자체는 농촌 지역에 분포함을 알 수 있다.

[그림 1-2] 임금노동자의 소득지도(2022)



자료: 국세청 국세통계연보(4-2-15) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

국세청의 시군구별 근로소득은 2016년부터 공개됐으며, 전국 평균소득은 2016년 3,383만원에서 2022년 4,233만원으로 6년 동안 851만원, 연평균 3.81%씩 증가했다. 6년간 소득증가율 상위 지역을 살펴보면, 서울 용산구, 서울 성동구, 경기 하남시, 경기 광명시, 경기 성남시가 5위권이었고 충북 진천군(증가율 전국 7위)을 제외하면 모두 수도권에 위치했다. 반대로 소득증가율이 낮은 지역은 경남 거제시, 충남 계룡시, 울산 동구, 울산 북구, 대전 유성구 등 10개 지역 모두 비수도권에 위치했다. 다만, 근로소득이 가장 빠르게 증가한 서울(4.44%)지역도 노원구(3.38%, 125위), 도봉구(3.28%, 138위), 성북구(3.65%, 90위)는 소득이 더디게 증가했다.

[표 1-5] 기초자치단체별 근로소득 증가율(2016~2022)

(단위: 만원, %, 위)

		평균근로소득					증가율 순위
		2016년	2019년	2022년	6년간 소득증가분	연평균 증가율	
전국		3,383	3,765	4,233	851	3.81	
상위 1위	서울 용산구	5,352	6,270	7,640	2,288	6.11	1
상위 2위	서울 성동구	3,976	4,616	5,493	1,517	5.53	2
상위 3위	경기 하남시	3,454	3,856	4,640	1,187	5.05	3
상위 4위	경기 광명시	3,283	3,774	4,398	1,115	5.00	4
상위 5위	경기 성남시	4,247	4,795	5,670	1,423	4.94	5
상위 6위	서울 강남구	6,318	7,120	8,420	2,102	4.90	6
상위 7위	충북 진천군	2,789	3,275	3,715	926	4.89	7
상위 8위	서울 서초구	6,320	7,118	8,401	2,081	4.86	8
상위 9위	서울 마포구	4,075	4,673	5,411	1,336	4.84	9
상위 10위	서울 강동구	3,469	4,051	4,606	1,137	4.84	10
...							...
하위 10위	경북 문경시	2,899	3,045	3,336	437	2.37	220
하위 9위	전북 임실군	2,870	3,101	3,297	427	2.34	221
하위 8위	경남 산청군	2,866	3,076	3,290	423	2.32	222
하위 7위	강원 태백시	3,395	3,634	3,886	492	2.28	223
하위 6위	전남 영암군	2,798	2,937	3,203	405	2.28	224
하위 5위	대전 유성구	4,377	4,594	4,932	555	2.01	225
하위 4위	울산 북구	4,476	4,649	4,999	523	1.86	226
하위 3위	울산 동구	4,022	4,069	4,415	394	1.57	227
하위 2위	충남 계룡시	4,199	4,527	4,555	356	1.36	228
하위 1위	경남 거제시	4,020	3,805	3,918	-102	-0.43	229

주: 근로소득자 거주지(주소지) 기준으로 229개 지역으로 분류. 기타는 순위에서 제외.  
 자료: 연도별 국세청 국세통계연보(4-2-15) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

## (2) 종합소득

근로소득과 사업소득이 모두 있는 자, 2,000만 원 초과 금융소득이 있는 자, 사업자(프리랜서 포함) 등은 매년 5월 종합소득세를 납부하게 된다. 2022년 종합소득세는 코로나 이후 사업자 증가 등에 힘입어 최초로 천만 명이 신고했으며, 평균 종합소득(3,285만 원)은 평균 근로소득(4,233만 원)보다 약 950만 원 작았고 소득의 증가율도 낮은 편이었다. 지자체별로, 서울(1위)·세종(2위)·대구(3위)·부산(4위)·울산(5위)·광주(6위) 순으로, 대도시 지역의 종합소득이 상대적으로 높았다. 또한 2018년 6위였던 세종시는 2020년 4위, 2022년 2위로, 종합소득이 탄탄하게 증가한 것으로 나타났다. 대구(근로소득 13위)·부산(근로소득 12위) 지역은 근로소득은 전국 하위권이나 종합소득은 상위권으로 나타났는데, 노동자의 임금은 낮으나 주변 지역의 소비를 흡수하는 등의 방식으로 높은 사업소득을 유지했다. 전국 평균과 비교하여 서울지역의 종합소득은 1,216만 원(37.0%) 많은 반면 강원지역은 전국평균보다 674만 원(20.5%) 적었다. 제주 지역은 여행수요 감소 등으로 인해 4년 동안 종합소득이 감소하는 유일한 지역으로 집계됐다.

[표 1-6] 광역자치단체별 종합소득 격차(2022)

	사업자등 인원수 (명)	평균 종합소득 (만원)	순위 (총 17개)	전국평균 대비격차 (만원)	전국평균 대비 격차비율(%)	2018~22년 연평균증가율 (%)
전국	10,275,113	3,285	-	-	-	1.5
서울	2,307,698	4,501	1	1,216	37.0	1.7
인천	663,950	2,627	16	-658	-20.0	1.1
경기	3,079,933	3,011	7	-274	-8.3	1.5
강원	253,094	2,611	17	-674	-20.5	2.7
대전	273,654	2,997	9	-287	-8.8	2.2
충북	270,375	2,767	10	-518	-15.8	2.3
충남	372,596	2,653	14	-632	-19.2	1.9
세종	64,962	3,483	2	198	6.0	5.2
광주	252,107	3,098	6	-187	-5.7	2.2
전북	272,108	2,668	12	-617	-18.8	2.9
전남	253,446	2,658	13	-627	-19.1	3.4
대구	406,640	3,450	3	165	5.0	1.0
경북	379,619	2,632	15	-653	-19.9	2.3
부산	592,830	3,260	4	-25	-0.7	0.9
울산	183,990	3,101	5	-183	-5.6	2.2
경남	525,679	2,760	11	-525	-16.0	1.1
제주	122,432	3,010	8	-275	-8.4	-0.3

자료: 국세청 국세통계연보(3-2-1-2) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

기초자치단체별로 살펴보면, 종합소득의 지역별 격차는 크게 확대된다. 종합소득의 최저소득 대비 최고소득 비율은 전국 6.78배로, 과거 2020년 7.23배에 비해 격차가 축소됐으나 근로소득의 동 비율 3.05배보다 2배 높았다. 광역자치단체 내 시·군·구 종합소득 격차를 살펴보면, 서울 6.69배(2020년 7.00배), 경기 3.32배(2020년 3.59배), 대구 2.96배(2020년 3.00배), 부산 2.82배(2020년 2.91배) 등 지역별 격차가 큰 것으로 나타났으며, 2020년보다 광역자치단체 내 지역별 소득격차가 모두 감소한 것으로 나타났다. 특히 서울은 용산구(2018~2022년 연속 전국 1위)·강남구(5년 연속 2위)·서초구(5년 연속 3위) 지역이 평균소득금액 1억 원을 초과한 반면, 강북구(전국 226위)·금천구(210위)·중랑구(207위) 지역이 2천만 원 내외 수준을 보였다. 전국 최하위인 부산 중구는 2018년 2,039만 원에서 2022년 1,944만 원으로 소득이 오히려 감소하여 2021~2022년 연속 전국 최하위를 기록했다.

기초자치단체별 종합소득 지도의 경우 특별시, 광역시 등 대도시의 종합소득이 높았다.

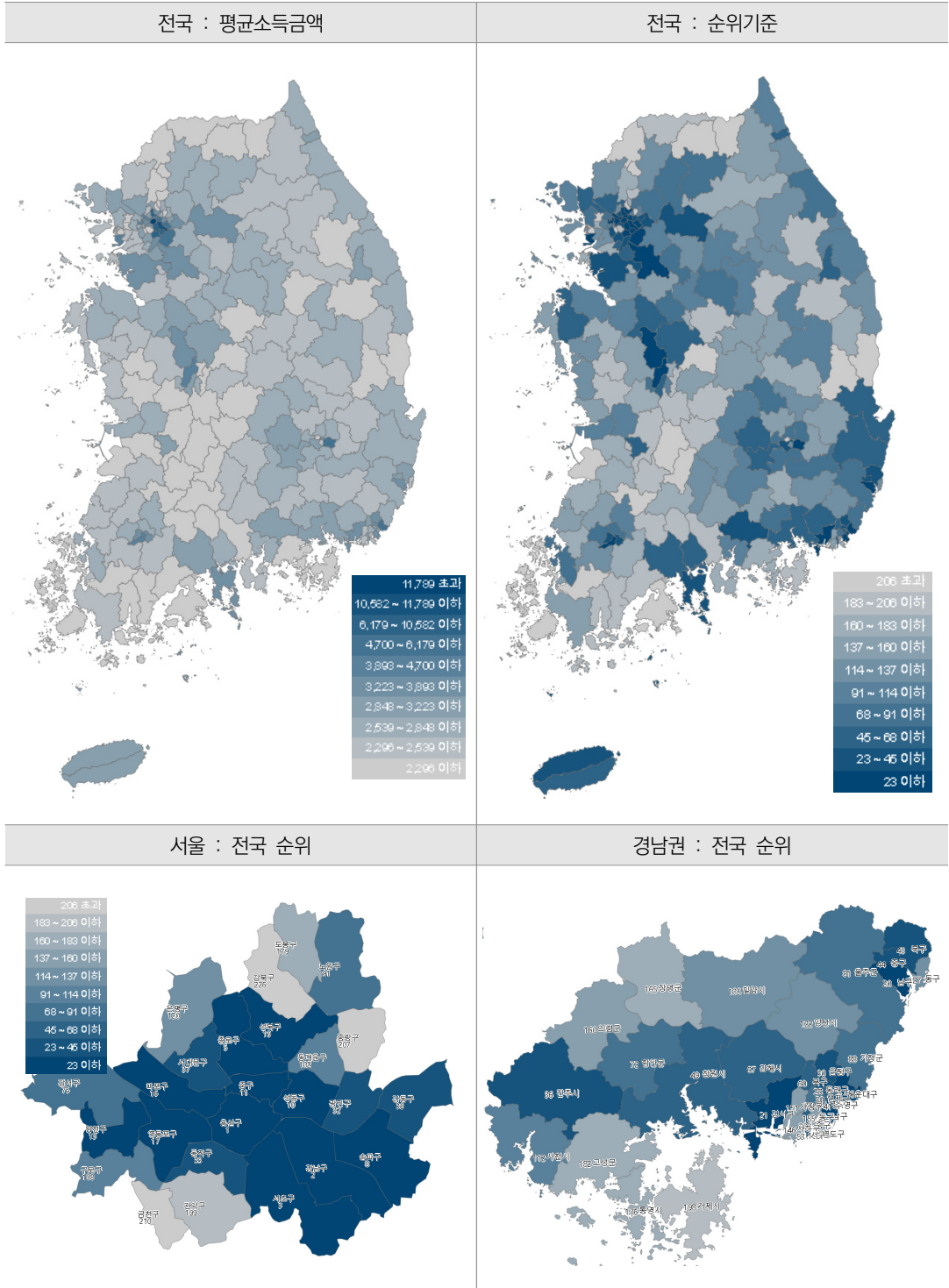
[표 1-7] 기초자치단체별 종합소득 격차(2022)

(단위: 만원, 배)

	소속 시군구 수	최고소득			최저소득(B)			비율 (A/B)
		지역명	전국 순위	평균소득 (A)	지역명	전국 순위	평균소득 (B)	
전국	229	서울 용산구	1	13,181	부산 중구	229	1,944	6.78
서울	25	용산구	1	13,181	강북구	226	1,970	6.69
인천	10	연수구	12	4,454	미추홀구	223	1,999	2.23
경기	31	과천시	4	6,461	동두천시	228	1,949	3.32
강원	18	속초시	55	2,934	양구군	224	1,998	1.47
대전	5	유성구	14	4,038	동구	192	2,204	1.83
충북	11	청주시	57	2,923	보은군	212	2,098	1.39
충남	15	천안시	59	2,888	청양군	205	2,134	1.35
세종	1	세종시	23	3,483				
광주	5	남구	15	4,029	북구	85	2,654	1.52
전북	14	전주시	47	3,024	장수군	227	1,959	1.54
전남	22	여수시	34	3,250	영암군	222	2,002	1.62
대구	8	수성구	6	6,179	서구	213	2,084	2.96
경북	23	성주군	54	2,943	청송군	225	1,979	1.49
부산	16	해운대구	7	5,489	중구	229	1,944	2.82
울산	5	남구	20	3,683	동구	127	2,507	1.47
경남	18	진주시	36	3,223	거제시	198	2,187	1.47
제주	2	서귀포시	40	3,097	제주시	52	2,980	1.04

자료: 국세청 국세통계연보(3-2-1-2) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

[그림 1-3] 종합소득자(사업자 등)의 소득지도(2022)



자료: 국세청 국세통계연보(3-2-1-2) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.



전국 종합소득자의 평균소득은 2018년 3,092만 원에서 2020년 3,169만 원, 2022년 3,285만 원으로 4년 동안 193만 원, 연평균 1.5%씩 증가했다. 근로소득에 비해 소득증가율이 낮은 이유는 코로나 팬데믹 위기를 겪으면서 자영업자의 소득이 감소했고, 전염병 위기 극복 이후 창업자가 급증하면서 저소득 사업자가 증가하여 평균종합소득이 감소했기 때문이다. 소득증가율 상위 기초자치단체를 살펴보면, 소득규모가 작은 전북 무주군, 경북 영양군, 경북 김천시 등의 소득 증가속도가 빨랐고, 반대로 서울 종로구, 부산 중구, 제주 서귀포시, 경남 거제시, 부산 금정구 등 5개 지역은 종합소득이 4년 동안 감소했다.

[표 1-8] 기초자치단체별 종합소득 증가율(2018~2022)

(단위: 만원, %, 위)

	평균종합소득					증가율 순위	
	2018년	2020년	2022년	4년간 소득증가분	연평균 증가율		
전국	3,092	3,169	3,285	193	1.5		
상위 1위	전북 무주군	1,740	1,870	2,207	467	6.1	1
상위 2위	경북 영양군	1,830	2,146	2,306	476	5.9	2
상위 3위	경북 김천시	2,080	2,263	2,608	528	5.8	3
상위 4위	전남 완도군	1,787	1,921	2,208	421	5.4	4
상위 5위	전남 신안군	1,720	1,906	2,119	399	5.3	5
상위 6위	경북 청송군	1,610	1,758	1,979	369	5.3	6
상위 7위	세종 세종시	2,843	3,140	3,483	640	5.2	7
상위 8위	전남 나주시	2,023	2,155	2,477	455	5.2	8
상위 9위	강원 태백시	2,394	2,672	2,924	530	5.1	9
상위 10위	전남 곡성군	1,778	1,995	2,167	389	5.1	10
...	...	...	...	...	...	...	...
하위 10위	경기 안산시	2,322	2,273	2,353	31	0.3	220
하위 9위	인천 남동구	2,434	1,869	2,457	23	0.2	221
하위 8위	전북 장수군	1,942	1,820	1,959	17	0.2	222
하위 7위	경북 구미시	2,724	2,704	2,740	17	0.2	223
하위 6위	충남 서천군	2,369	2,402	2,371	2	0.0	224
하위 5위	부산 금정구	3,339	3,377	3,332	-7	-0.1	225
하위 4위	경남 거제시	2,255	2,275	2,187	-68	-0.8	226
하위 3위	제주 서귀포시	3,108	3,028	2,980	-128	-1.0	227
하위 2위	부산 중구	2,039	1,885	1,944	-95	-1.2	228
하위 1위	서울 종로구	6,725	6,052	6,278	-448	-1.7	229

주: 근로소득자 주거지 기준으로 229개 지역으로 분류. 기타는 순위에서 제외.  
 자료: 연도별 국세청 국세통계연보(4-2-15) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

### (3) 양도소득

양도소득은 개인이 토지, 건물 등 부동산이나 주식, 파생금융상품 등 금융상품을 양도할 때 얻게 되는 소득을 말하며, 누적된 자산가치의 상승분이 일정 시점에 실현되므로 그 금액 또한 크다. 2022년 양도건수는 2020년 101만 건, 2021년 114만 건에서 크게 감소한 66만 건으로 크게 감소했는데, 이는 부동산·주식 등의 시장침체 영향이 절대적으로 컸다. 평균적인 양도소득(1억 7천만 원)은 근로소득(4천만 원), 종합소득(3천만 원)보다 규모가 크며, 주로 서울·경기·제주·부산·울산·대전 등의 양도소득 규모가 컸고 개발이 상대적으로 더딘 도 지역은 대부분 양도소득 1억 원을 넘지 못했다.

[표 1-9] 광역자치단체별 양도소득 격차(2022)

	부동산등 양도인원 (명)	평균 양도소득 (만원)	순위 (총 17개)	전국평균 대비격차 (만원)	전국평균 대비 격차비율(%)	2018~22년 연평균증가율 (%)
전국	663,826	17,032	-	-	-	4.2
서울	130,912	30,455	1	13,423	78.8	0.6
인천	28,734	13,499	7	-3,533	-20.7	10.5
경기	167,787	20,028	2	2,996	17.6	8.2
강원	24,871	10,894	11	-6,138	-36.0	7.3
대전	15,420	13,597	6	-3,435	-20.2	13.0
충북	24,993	9,189	13	-7,843	-46.0	4.1
충남	33,645	10,663	12	-6,369	-37.4	4.8
세종	5,294	13,472	8	-3,560	-20.9	8.2
광주	17,252	12,939	9	-4,093	-24.0	16.7
전북	26,280	7,705	17	-9,327	-54.8	2.9
전남	28,283	7,706	16	-9,326	-54.8	8.0
대구	23,207	12,337	10	-4,695	-27.6	0.9
경북	39,202	7,873	15	-9,159	-53.8	2.6
부산	32,138	14,600	4	-2,432	-14.3	8.4
울산	12,180	14,429	5	-2,603	-15.3	3.5
경남	42,761	8,302	14	-8,730	-51.3	-1.8
제주	10,867	17,673	3	641	3.8	2.7

주: 1. 양도소득 납세지 기준으로 17개 지역으로 분류.

2. 양도소득은 양도가액에서 취득가액 및 필요경비를 제하고 계산.

3. 양도소득세는 물건을 양도할 때마다 예정신고를 통해 과세되며, 연간 양도건수가 2회 이상인 경우 확정신고를 통해 최종 세액을 결정.

자료: 국세청 국세통계연보(3-1-8, 3-2-1-2) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

과세물건별로 평균 양도소득을 살펴보면, 주식 1억 원, 파생금융상품 1억 5천만 원<sup>12)</sup>, 부동산 등 2억 원대로 계산된다. 서울은 주식, 파생금융상품, 부동산 등 모든 양도항목에서 양도인원과 양도소득 모두 전국 1위를 기록하는 등 자산가들이 서울에 집중됐다. 서울 이외 지역은 부동산 양도소득의 경우 경기·제주·광주 등에서 높았으며, 파생금융상품 양도소득의 경우 제주와 부산 등이 높았다. 다만, 금융상품의 양도소득은 지역별로 소득인원이 많지 않아 연도별로 변동성이 크다고 할 수 있다.

[표 1-10] 광역자치단체별·양도항목별 양도소득 격차(2022)

(단위: 명, 만원, 위)

	주식		파생금융상품		부동산 등 이외 자산	
	건수	평균 양도소득	건수	평균 양도소득	건수	평균 양도소득
전국	231,179	9,571	7,641	15,363	425,006	21,120
서울	82,475	15,868	2,598	20,927	45,839	57,240
인천	9,756	6,842	356	12,721	18,622	17,002
경기	71,751	7,482	2,106	12,117	93,930	29,789
강원	4,041	3,746	149	13,874	20,681	12,269
대전	4,415	8,591	197	10,939	10,808	15,690
충북	3,801	3,512	140	18,989	21,052	10,149
충남	5,454	4,163	189	10,111	28,002	11,933
세종	2,280	2,780	73	13,114	2,941	21,769
광주	5,278	7,749	203	11,273	11,771	15,294
전북	3,237	2,867	150	10,605	22,893	8,370
전남	2,998	2,451	128	10,799	25,157	8,316
대구	7,523	4,487	284	15,376	15,400	16,115
경북	7,099	2,104	212	7,930	31,891	9,157
부산	9,100	5,703	415	17,308	22,623	18,129
울산	2,937	4,037	94	8,591	9,149	17,825
경남	6,539	3,801	272	8,781	35,950	9,117
제주	2,495	4,004	75	20,455	8,297	21,759

주: 1. 양도소득 납세지 기준으로 17개 지역으로 분류.

2. 양도소득은 양도가액에서 취득가액 및 필요경비를 제하고 계산.

3. 양도소득세는 물건을 양도할 때마다 예정신고를 통해 과세되며, 연간 양도건수가 2회 이상인 경우 확정신고를 통해 최종 세액을 결정.

자료: 국세청 국세통계연보(3-1-8, 3-2-1-2) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

12) 파생금융상품은 1년 단위로 양도차익을 계산하는 반면, 주식과 부동산은 취득부터 매도까지 기간의 양도차익에 대해 과세되는 점에서 양도소득을 단순 비교하는 것은 유의할 필요가 있다.

기초자치단체별로 양도소득 격차를 살펴보면, 광역자치단체 내에서도 최근 개발 정도에 따라 차이가 컸다. 서울의 경우 용산구와 강북구 간 양도소득 격차가 6.51배로 전국에서 가장 크게 나타났으며, 강원도의 경우 최근 서핑 등 관광 수요가 커진 양양군의 양도차익이 커지면서 지역 내 양도소득 격차가 크게 발생했다. 경북 또한 관광 수요에 따른 지가 급등으로 인해 울릉군의 양도차익이 크게 발생하여 전국에서 3번째로 지역내 기초자치단체간 양도소득 격차가 큰 것으로 나타났다. 경기도의 경우에도 일자리가 많은 성남시와 농촌지역인 연천군 간 양도소득 격차가 3배 이상으로 집계됐다.

[표 1-11] 기초자치단체별 양도소득 격차(2022)

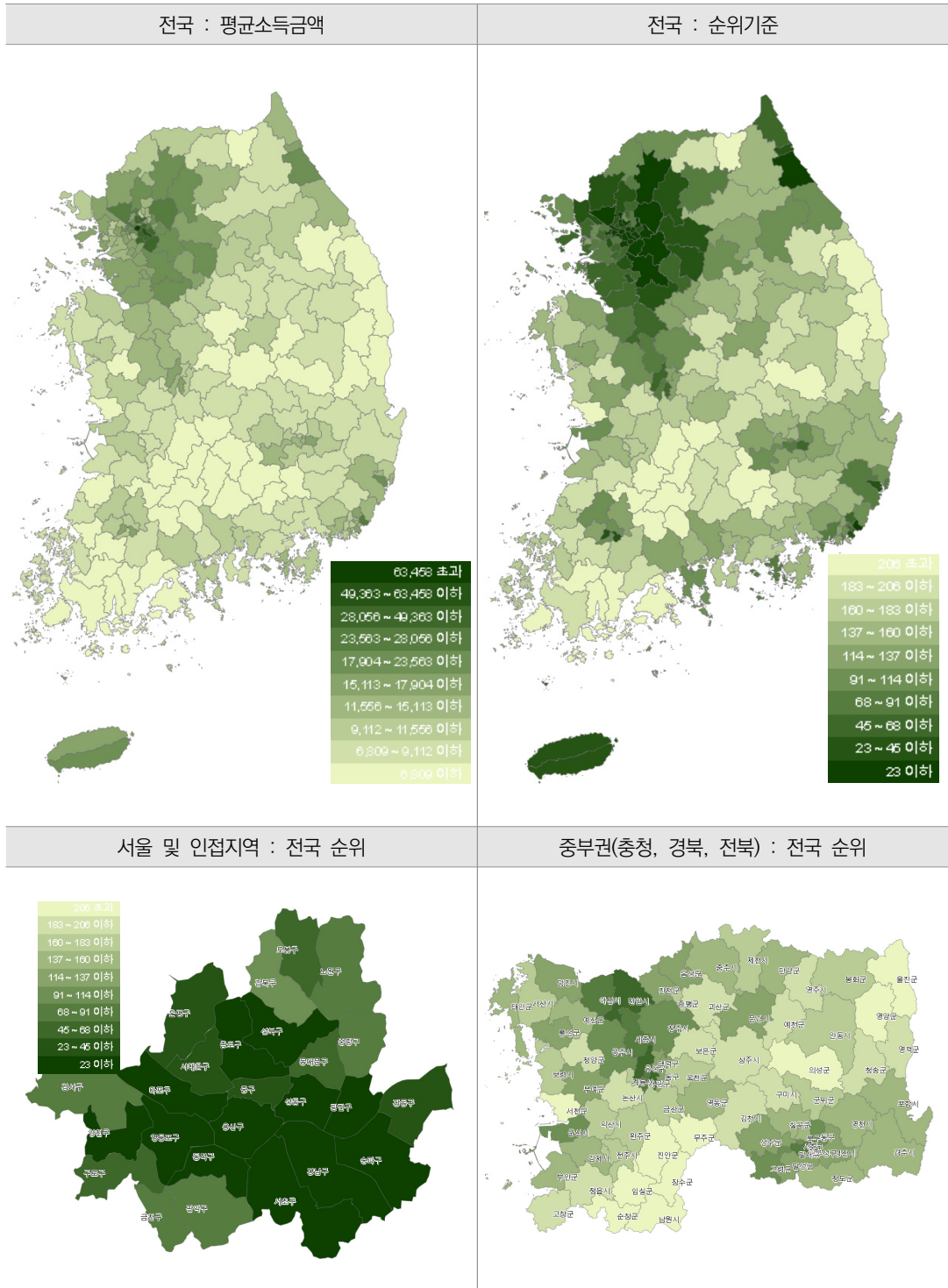
(단위: 만원, 배)

	소속 시군구 수	최고소득			최저소득(B)			비율 (A/B)
		지역명	전국 순위	평균소득 (A)	지역명	전국 순위	평균소득 (B)	
전국	229	서울 용산구	1	72,825	전남 고흥군	229	4,212	17.29
서울	25	용산구	1	72,825	강북구	100	11,187	6.51
인천	10	서구	48	16,510	옹진군	124	9,984	1.65
경기	31	성남시	5	32,117	연천군	111	10,465	3.07
강원	18	양양군	20	19,458	양구군	217	5,465	3.56
대전	5	중구	46	16,615	대덕구	127	9,641	1.72
충북	11	청주시	113	10,346	괴산군	204	6,233	1.66
충남	15	천안시	64	14,567	서천군	209	5,961	2.44
세종	1	세종시	72	13,472				
광주	5	서구	36	17,503	광산구	116	10,248	1.71
전북	14	군산시	107	10,738	진안군	228	4,938	2.17
전남	22	장성군	102	11,094	고흥군	229	4,212	2.63
대구	8	수성구	51	16,445	북구	145	8,630	1.91
경북	23	울릉군	24	19,084	영양군	224	5,089	3.75
부산	16	해운대구	13	23,977	영도구	157	8,088	2.96
울산	5	남구	31	18,044	북구	109	10,677	1.69
경남	18	통영시	73	13,422	합천군	227	5,011	2.68
제주	2	서귀포시	29	18,229	제주시	39	17,414	1.05

자료: 국세청 국세통계연보(3-1-8, 3-2-1-2) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

기초자치단체별로 양도소득 지도를 살펴보면, 수도권, 최근 관광지로 급부상한 강원 동부(서울-양양 고속도로 개통), 광역시 주변, 제주 등의 양도소득이 높은 것으로 나타났으며, 이 외 농어촌지역은 양도소득 규모가 낮았다.

[그림 1-4] 양도소득자(부동산, 주식 등)의 소득지도(2022)



자료: 국세청 국세통계연보(3-1-8, 3-2-1-2) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

## 2) 분위별 소득불평등

### (1) 전체 추이

국세청 백분위 자료는 우리나라의 소득불평등도를 살펴보기 적합하다. 현재까지 공개된 100분위(상위 1%의 경우 1,000분위)자료는 2012년부터 2021년까지이며(2022년 자료는 ‘불평등DB’를 통해 제공), 매년 의원실의 국세청 의뢰를 통해서 자료가 보도자료 형태로 공개된다. 자료는 국세청에 신고되는 주요 소득세인 근로소득자 연말정산 자료와 종합소득자의 소득신고자료에서 추출되며, 양 소득을 모두 신고한 인원이 상당하기에 통합소득이라는 이름으로 중복소득자를 고려하여 자료가 발표된다<sup>13)</sup>. 2021년 기준으로, 근로소득 신고자 1,996만 명, 종합소득 신고자 934만 명, 양 소득의 중복을 제외한 인원 394만 명을 제외하면, 총 통합소득 신고자는 2,536만 명으로 집계된다. 소득은 근로소득, 통합소득, 종합소득 순이었다.

[표 1-12] 국세청 백분위자료 추이(2012~2021)

(단위: 만명, 만원)

	항목	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
근로소득 신고자	전체인원	1,577	1,636	1,669	1,733	1,774	1,801	1,858	1,917	1,950	1,996
	평균급여	2,960	3,044	3,168	3,245	3,360	3,519	3,647	3,744	3,828	4,024
종합소득 신고자	전체인원	435	456	505	548	587	639	691	747	785	934
	평균급여	2,895	2,944	2,866	2,955	3,000	3,129	3,092	3,132	3,169	3,207
통합소득 신고자	전체인원	1,894	1,967	2,038	2,103	2,176	2,248	2,325	2,415	2,458	2,536
	평균급여	2,971	3,063	3,105	3,223	3,314	3,438	3,545	3,617	3,697	3,877

자료: 국세청이 국회의원실에 제공한 백분위 자료를 이용하여 민주연구원 작성.

### (2) 소득불평등 지표

백분위 자료를 이용하여 5분위 배율, 10%-40%-50% 소득비중, 지니계수 등을 소득유형별로 계산했다. 대다수 불평등 지표는 2012년부터 2017년까지 조금씩 개선되다가 2017~2019년 최저임금의 빠른 인상으로 인해 급격하게 개선된 후에 코로나 팬데믹을 겪은 이후 다시 악화되는 모습을 보였다. 특히, 임금노동자의 경우 하위 50%의 소득점유율이 빠르게 증가하면서 5분위배율 및 지니계수 모두 2019년까지 크게 개선되는 모습을 보이다가 2020년 이후 악화되어 2021년 불평등도는 2018년 수준으로 회귀했다. 종합소득자의 소득불평등도는 임금노

13) 근로소득 신고자와 종합소득 신고자는 각각 중복되는 인원이 포함되어 있으며, 중복인원은 1인으로 취급한다.

동자보다 훨씬 심각한 수준이며, 5분위 배율 기준 2021년 근로소득 15.1배, 종합소득 47.2배인 점이 이를 잘 보여준다. 통합소득 또한 2019년을 변곡점으로 하여 불평등도가 상승했다.

[표 1-13] 백분위 자료를 이용한 소득불평등 지표(2012~2021)

(단위: 배, 만원, %)

항목		'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	
근로 소득	5분위 배율	19.4	19.4	18.0	17.6	16.7	16.3	15.2	14.6	15.1	15.1	
	상위 20% 평균소득	7,573	7,775	7,978	8,211	8,429	8,770	8,967	9,074	9,301	9,898	
	하위 20% 평균소득	390	401	443	467	504	538	589	622	614	654	
	소득 비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
	상위 10%	32.8	32.7	32.3	32.4	32.1	32.0	31.6	31.1	31.3	32.1	
	중간 40%	50.2	50.2	49.9	49.8	49.6	49.2	48.9	48.7	48.6	48.0	
	하위 50%	17.0	17.1	17.8	17.8	18.3	18.7	19.5	20.2	20.1	19.9	
	지니계수	0.478	0.477	0.468	0.469	0.463	0.458	0.448	0.440	0.442	0.447	
	종합 소득	5분위 배율	48.7	49.5	40.2	40.8	39.0	49.7	49.0	47.1	53.0	47.2
		상위 20% 평균소득	10,309	10,563	10,262	10,577	10,597	11,179	10,990	11,085	11,334	11,248
하위 20% 평균소득		212	213	255	259	272	225	224	235	214	238	
소득 비중		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
상위 10%		55.4	56.1	56.6	56.4	55.6	56.5	56.3	55.9	56.9	55.7	
중간 40%		35.8	35.3	34.4	34.6	35.0	34.8	34.8	35.0	34.5	34.9	
하위 50%		8.8	8.7	9.1	9.0	9.4	8.8	9.0	9.1	8.6	9.4	
지니계수		0.670	0.674	0.669	0.670	0.661	0.673	0.670	0.667	0.676	0.662	
통합 소득		5분위 배율	25.5	25.5	26.0	26.1	25.1	25.0	23.9	23.7	25.3	25.7
		상위 20% 평균소득	8,231	8,453	8,527	8,862	9,061	9,414	9,607	9,723	10,000	10,609
	하위 20% 평균소득	323	331	328	340	362	377	402	410	396	413	
	소득 비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
	상위 10%	37.3	37.2	37.1	37.1	36.9	37.2	36.8	36.6	37.0	37.8	
	중간 40%	47.9	48.0	47.8	47.7	47.5	47.2	47.0	47.0	46.8	46.3	
	하위 50%	14.8	14.9	15.1	15.2	15.5	15.6	16.1	16.5	16.2	15.9	
	지니계수	0.523	0.521	0.518	0.519	0.514	0.515	0.508	0.504	0.509	0.515	

주: 2014~2016년 소득하위 1~4% 인원의 소득발생 문제는 다음 페이지에 상세히 설명.

자료: 국세청이 국회의원실에 제공한 백분위 자료를 이용하여 민주연구원 작성.

### [BOX] 2014~2016년 백분위자료의 종합소득 하위 1~4% 인원 소득 불일치

국세청이 국회에 제출한 종합소득 백분위 자료에서 2014~2016년 하위 1~4% 인원은 전수조사인 국세통계연보와 비교하여 자료가 일치하지 않는 문제가 있는 것으로 보인다.

첫째, 국세통계연보(3-1-4)는 종합소득이 0인 인원(결손으로 신고한 인원 포함)이 2012~2021년 동안 항시 3~5%(20~30만 명대) 발생했으나, 국세청 백분위 자료는 2014~2016년만 소득 0원 인원이 없는 것으로 발표됐다. 국세청 종합소득 백분위 자료의 종합소득 합계액(결손소득금액 제외)과 국세통계연보 상의 종합소득 합계액이 일치하여 동일한 데이터베이스에서 작성됐으며, 2012~2013년과 2017~2021년의 경우 소득하위 3~4% 인원은 소득이 없는 것으로 집계되어 국세통계연보(3-1-4)의 소득 0원 인원 비율과 일치했다.

둘째, 백분위 자료 통합소득은 2014~2016년의 소득하위 1% 인원(약 19~25만 명)의 소득이 0원으로 집계되는 등 2014~2016년 소득 0원 인원이 없다는 종합소득 백분위 자료와 모순이 발생한다. 이런 점에서 종합소득 백분위 자료에서 통계 집계 상 문제가 발생한 것으로 판단된다.

해당 내용을 국세청에 문의한 결과, 시간이 오래된 관계로 원인파악이 어렵고 2014년 자료가 생성된 2015년 시점에 국세행정시스템이 구축된 점을 원인의 하나로 추론했다.

#### [표] 종합소득 백분위자료에서 하위소득 인원의 통계 문제(2012~2021)

(단위: 만원)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
국세통계연보(3-1-4) : 종합소득세 신고인원										
소득無인원수(명)	194,061	198,506	206,838	188,707	194,391	200,293	250,643	246,460	313,308	326,529
소득0 비율	4.5%	4.3%	4.1%	3.4%	3.3%	3.1%	3.6%	3.3%	4.0%	3.5%
국세청 종합소득 100분위 : 평균소득										
하위 4%	0	0	169	172	178	48	9	37	0	19
하위 3%	0	0	153	157	162	0	0	0	0	0
하위 2%	0	0	122	131	139	0	0	0	0	0
하위 1%	0	0	49	53	58	0	0	0	0	0
국세청 통합소득 100분위 : 평균소득										
하위 2%	33	34	23	24	26	27	31	30	17	24
하위 1%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1% 인원수(명)	189,375	196,690	203,795	210,283	217,641	224,824	232,469	241,495	245,819	253,594



### 3) 지역별 소득불평등

국세미시자료를 이용해 순수임금노동자(근로소득만 있는 경우), 순수종합소득자(종합소득만 있는 경우), 양 소득 모두 있는 인원 등 3개 그룹으로 구분했으며, 순수임금노동자를 주요 분석대상으로 삼는다.<sup>14)</sup>

다양한 지표를 통해 불평등도를 살펴본 결과, 서울·경기·부산·울산 등이 가장 불평등한 반면, 세종·충북·강원·제주 등이 가장 평등한 것으로 나타났다. 다만, 서울·경기·울산은 소득 자체가 높은 가운데 상위 계층에 소득이 편중된 반면, 부산은 소득 자체가 낮은 가운데 유독 상위 1분위만 소득이 높았고 다른 분위는 소득이 모두 평균을 하회하는 등 불평등도가 더 심각한 것으로 보였다. 불평등도가 낮은 지역의 경우, 세종은 모든 계층의 소득이 전국 평균보다 높으면서 소득 또한 균등하게 분배된 반면, 강원·제주는 소득 자체가 낮은 가운데 불평등도까지 높아서 임금노동자의 만족도가 가장 낮을 것으로 추론됐다.

지역별로 소득 10분위 계층의 평균소득을 살펴보면, 서울의 소득 7~10분위(상위 1~4분위) 계층은 전국 평균보다 상당히 높은 수준인 반면 소득 1~3분위(상위 8~10분위) 인원은 전국 평균과 유사하거나 낮은 등 소득불평등이 상당한 것으로 나타났다. 반면, 세종은 10분위의 소득은 전국 10분위보다 낮았으나 다른 1~9분위 계층은 모두 전국 평균보다 상당히 높아 소득이 상대적으로 균등한 것으로 나타났다. 울산의 경우에도 전 소득 계층이 전국 평균보다 높고 상위권을 유지하는 등 모두 소득이 높으면서 소득이 상대적으로 평등했다.

상위 10%, 중간 40%, 하위 50%의 계층이 차지하는 소득 비중<sup>15)</sup>으로 소득의 불평등 정도를 살펴볼 수 있다. 서울의 경우, 상위 10% 비중이 전국에서 가장 높은 반면<sup>16)</sup> 중간 40%, 하위 50% 비중은 가장 낮게 나타나는 등 상당수 소득이 상위 10%에게 집중되는 가장 불평등한 형태를 보였다. 대구도 상위 10% 비중이 전국에서 두 번째로 높은 반면 나머지 그룹의 소득 비중은 하위권으로 소득이 불평등한 형태를 보였고, 경북 지역 또한 상위 10%, 중간 40%의 소득비중은 높은 반면 하위 50% 소득비중은 매우 낮은 등 소득이 매우 불평등한 형태를 보였다. 반면 세종은 모든 그룹의 소득비중이 높게 나타나, 가장 이상적인 형태를 보였다.

소득의 표준편차와 5분위 배율을 살펴보면, 서울의 불평등도가 가장 높았고 경기·울산·부산·대전 등이 지표별로 높게 나타났으며, 제주·전북·강원·충북·세종 등이 불평등도가 낮게 나타났다. 다만, 세종시는 표준편차는 크지만 5분위 배율은 낮았다.

14) 순수종합소득자, 양 소득 모두 있는 인원 등을 포함한 분석은 지면 상 민주연구원에서 제공하는 불평등 DB 엑셀 파일에 포함했다.

15) 글로벌 불평등 지표가 상위 10% 비중 증가, 중간 40% 정체, 하위 50% 비중 감소되는 특징을 지닌다.

16) 전국의 상위 1% 소득인원 16,031명 중 서울 지역에 39%(6,247명)이 분포했다.

[표 1-14] 광역자치단체별 분위별 평균근로소득 및 불평등 지수(2021)

(단위: 만원)

	10분위	9분위	8분위	7분위	6분위	5분위	4분위	3분위	2분위	1분위
전국	12,099	7,018	5,308	4,218	3,444	2,854	2,375	1,813	1,025	299
서울	15,454	7,846	5,825	4,503	3,578	2,924	2,408	1,825	1,019	292
인천	10,090	6,175	4,790	3,925	3,294	2,769	2,330	1,758	983	282
경기	12,750	7,203	5,431	4,332	3,557	2,963	2,453	1,931	1,103	320
강원	9,502	6,365	4,852	3,895	3,206	2,684	2,277	1,667	950	294
대전	11,049	6,949	5,270	4,122	3,328	2,739	2,297	1,685	932	273
충북	10,309	6,491	5,083	4,185	3,506	2,940	2,446	1,932	1,098	320
충남	11,428	7,081	5,396	4,374	3,602	2,972	2,442	1,919	1,076	316
세종	11,948	8,245	6,807	5,661	4,672	3,803	2,973	2,280	1,353	389
광주	10,951	6,653	4,975	3,923	3,215	2,657	2,280	1,753	971	275
전북	9,820	6,472	4,853	3,839	3,130	2,600	2,238	1,636	933	279
전남	10,769	6,784	5,101	3,999	3,245	2,668	2,274	1,734	993	303
대구	10,385	6,306	4,819	3,853	3,163	2,623	2,236	1,647	926	265
경북	10,580	6,803	5,139	4,078	3,323	2,734	2,288	1,709	968	285
부산	10,696	6,303	4,785	3,812	3,124	2,587	2,173	1,544	869	249
울산	12,687	8,290	6,392	5,010	4,000	3,234	2,612	2,020	1,137	332
경남	10,225	6,540	4,994	4,055	3,383	2,830	2,354	1,794	1,013	306
제주	9,787	5,846	4,415	3,543	2,956	2,533	2,187	1,601	955	307
	전체 소득에서 차지하는 비중						표준편차		소득 5분위 배율	
	상위 10%	순위 (위)	중간 40%	순위 (위)	하위 50%	순위 (위)	수치	순위 (위)	수치 (배)	순위 (위)
전국	29.9		49.4		20.7		4,208		14.4	
서울	38.2	1	47.6	17	18.5	17	6,080	1	17.8	1
인천	25.0	14	50.0	12	22.3	3	3,121	12	12.9	12
경기	31.5	2	48.8	16	20.9	13	4,291	2	14.0	6
강원	23.5	17	51.3	3	22.1	6	2,817	17	12.8	13
대전	27.3	6	50.9	6	20.5	15	3,358	6	14.9	3
충북	25.5	12	50.3	10	22.8	1	3,067	14	11.8	16
충남	28.3	5	50.4	9	21.5	7	3,357	7	13.3	11
세종	29.5	4	52.8	1	22.4	2	3,540	4	11.6	17
광주	27.1	7	49.8	14	21.1	10	3,321	8	14.1	5
전북	24.3	15	51.1	4	21.5	8	2,908	16	13.4	10
전남	26.6	8	50.5	8	21.1	12	3,223	9	13.5	9
대구	25.7	11	50.1	11	21.3	9	3,221	10	14.0	7
경북	26.2	10	51.0	5	21.1	11	3,179	11	13.9	8
부산	26.5	9	49.9	13	20.5	14	3,359	5	15.2	2
울산	31.4	3	51.8	2	20.4	16	3,833	3	14.3	4
경남	25.3	13	50.6	7	22.1	5	3,092	13	12.7	14
제주	24.2	16	49.1	15	22.2	4	2,974	15	12.4	15

주: 근로소득자 거주지 기준. 붉은색은 상위 1~3위, 푸른색은 하위 1~3위.

자료: 국세청 국세통계센터 국세미시자료(연말정산 신고자 2021년 1,603,201명)를 이용해 민주연구원 분석.

순수 근로소득자의 2021년 지역별 지니계수를 추정해보면, 서울(0.420)·부산(0.387)·경기(0.386) 지역이 가장 불평등했고 세종(0.347)·충북(0.354)·강원(0.362)에 거주한 인원이 가장 평등했다. 특히 서울을 제외한 시·도의 지니계수가 전국 평균보다 소폭 높거나(부산, 0.387) 모두 낮은 것으로 나타나, 서울 안의 불평등도가 가장 심각한 것으로 추론된다. 2016년 지니계수와 2021년 지니계수를 비교하면, 서울만 불평등도가 소폭 높아졌고 나머지 16개 지역은 불평등 문제가 모두 개선됐다. 특히, 세종시는 5년 동안 불평등도가 가장 많이 하락했고 불평등도 또한 전국평균보다 10.0% 낮은 등 임금불평등도가 낮을 뿐만 아니라 가장 빠르게 개선됐다.

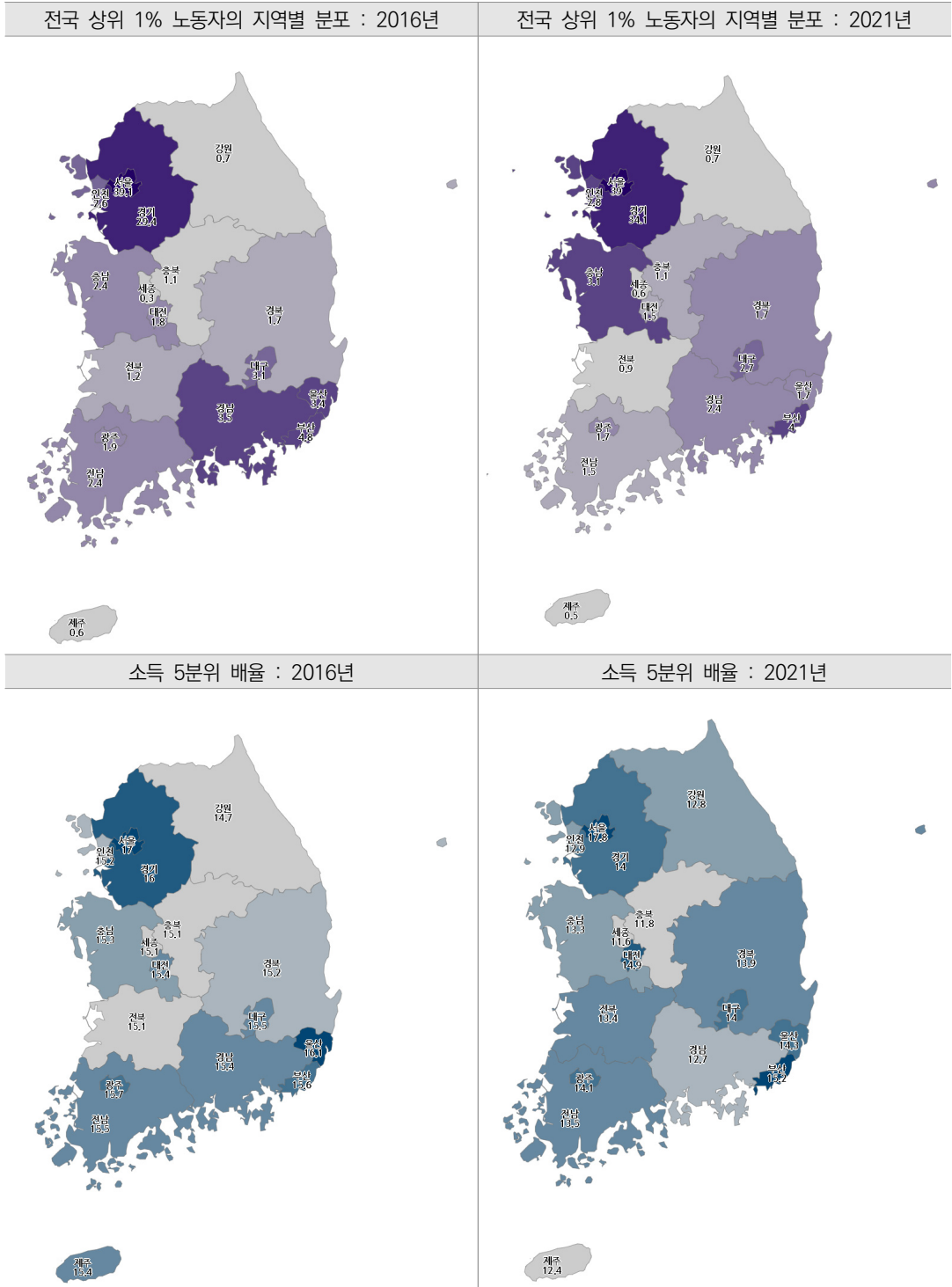
[그림 1-5] 광역자치단체별 근로소득 지니계수(2016~2021)

	2016년			2021년			2021년 지니계수 순위
	지니계수	전국 대비	순위	지니계수	전국 대비	순위	
전국	0.405			0.386			
서울	0.419	3.5%	1	0.420	8.9%	1	
인천	0.396	-2.2%	11	0.362	-6.1%	14	
경기	0.407	0.5%	2	0.386	-0.1%	3	
강원	0.389	-4.0%	17	0.362	-6.2%	15	
대전	0.398	-1.7%	9	0.384	-0.6%	4	
충북	0.394	-2.7%	13	0.354	-8.3%	16	
충남	0.395	-2.5%	12	0.371	-3.8%	10	
세종	0.392	-3.2%	16	0.347	-10.0%	17	
광주	0.400	-1.2%	6	0.380	-1.5%	5	
전북	0.393	-3.0%	15	0.371	-3.9%	11	
전남	0.400	-1.2%	7	0.378	-2.2%	7	
대구	0.401	-1.0%	5	0.376	-2.5%	8	
경북	0.394	-2.7%	13	0.376	-2.7%	9	
부산	0.402	-0.7%	4	0.387	0.2%	2	
울산	0.405	0.0%	3	0.380	-1.5%	6	
경남	0.398	-1.7%	9	0.363	-6.0%	13	
제주	0.399	-1.5%	8	0.368	-4.7%	12	

자료: 국세청 국세통계센터 국세미시자료(연말정산 신고자 2021년 1,603,201명)를 이용해 민주연구원 분석.

다른 불평등 지표의 2016~2021년 변화를 살펴보면, 전국 소득상위 1% 노동자의 지역 분포는 경기 4.7%포인트 증가(29.4% → 34.1%), 충남 0.7%포인트 증가, 세종 0.3%포인트 증가한 반면, 나머지 지역은 그 비중이 감소했다. 5분위 배율은 서울을 제외한 전 지역이 불평등도가 개선됐는데, 이는 최저임금의 영향이 큰 하위 20%의 소득증가율이 높았기 때문으로 보인다.

[그림 1-6] 임금노동자의 거주지 시·도별 불평등지수(2016~2021)



자료: 국세청 국세통계센터 국세미시자료(연말정산 신고자 2021년 1,603,201명)를 이용해 민주연구원 분석.

시·군·구별 불평등 지표는 250개(비자치구 포함) 지역 중 2021년 소득을 기준으로 상위 10개, 중간 10개, 하위 10개 지역을 각각 선별했으며, 그에 대한 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 총급여가 높은 지역은 모두 수도권으로, 다른 소득중위 및 소득하위 지역보다 불평등도가 높았다. 소득상위 10곳의 5분위 배율은 2016년 20.3배에서 2021년 19.5배로 감소했으나, 소득중위 지역(2021년 12.1배)과 소득하위 지역(2021년 13.1배)에 비해 월등히 높았다. 이는 소득 상위 10개 지역의 상위 20% 소득계층의 임금증가율(5년간 5.3%)이 다른 소득중위(2.2%), 소득하위(2.7%) 지역보다 높은데, 이는 고소득 임금일자리가 주로 수도권에 만들어지고 있기 때문이다. 2021년 지니계수의 경우, 소득상위 그룹 0.433, 소득중위 그룹 0.354, 소득하위 그룹 0.352 등 소득상위 그룹의 불평등도가 높았다. [그림 I-7]의 전국 250개 지역의 평균소득-표준편차 관계를 살펴보면, 소득이 높은 지역일수록 불평등도가 커졌다.

둘째, 전체적으로 지역 내 불평등도는 개선되고 있지만, 서울의 고소득 지역은 악화되고 있다. 2016~2021년 동안 상당수 지역의 불평등도가 개선되는 가운데, 지역 내에서 소득상위 계층의 소득이 빠르게 증가한 지역은 불평등도가 악화됐다. 소득하위 20% 그룹의 소득증가율은 소득상위 10개 지역 6.1%, 소득중위 10개 지역 8.1%, 소득하위 10개 지역 4.1% 등 모두 전체평균소득 증가율보다 높은 수준을 보여, 5분위 배율과 지니계수를 낮추는 방향으로 작용했다. 그럼에도 불구하고, 지역의 소득상위 20% 그룹의 소득이 빠르게 증가한 서울 서초구, 서울 마포구, 서울 성동구는 소득불평등도가 악화됐으며, 충남 태안군, 경남 함평군은 소득 하위 20%의 소득증가율이 낮아서 소득불평등도가 악화됐다(표에서 푸른색 표시).

셋째, 불평등도를 개선하는 가장 확실한 방법은 소득하위 계층의 소득을 밀어올리는 방식으로 보인다. 충북 진천군, 대구 달성군, 경북 안동시, 경기 동두천시(표에서 붉은색 표시) 등은 지역의 하위 20% 임금노동자의 소득이 매년 10%를 초과하여 증가하면서 5분위 배율 기준 소득불평등도가 매년 10% 이상씩 개선됐으며, 지니계수 또한 매년 3~5%씩 획기적으로 개선됐다. 강원 양양군, 강원 홍성군, 경북 고령군, 경기 포천시 등도 소득 하위 계층의 소득이 6~10%씩 증가하면서 지니계수가 매년 2.4~2.8%씩 개선됐다.

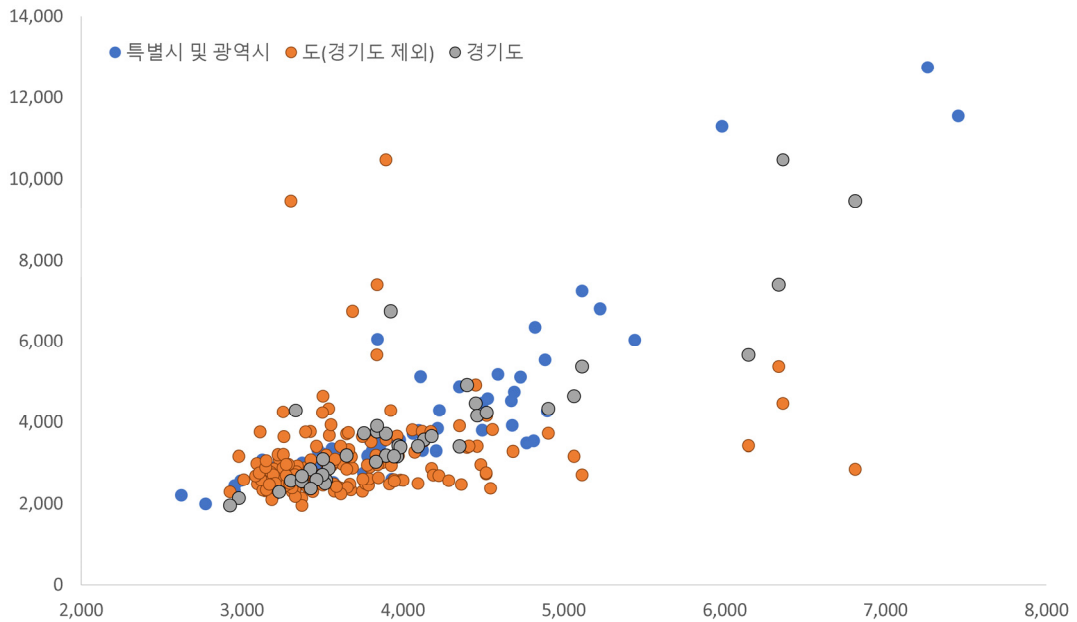
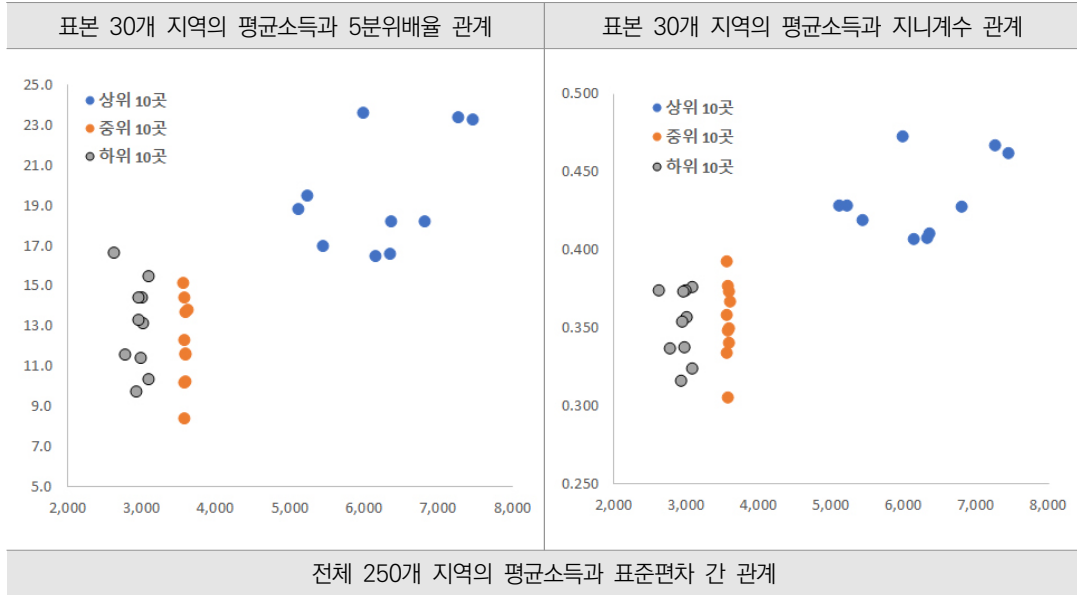
마지막으로, 지역내 평균임금소득이 낮다고 해서 불평등이 저절로 개선되는 것은 아니며, 임금도 낮고 불평등도 높은 지역이 있는가 하면, 임금은 높고 불평등도는 상대적으로 낮은 지역이 상존한다. 서울 서초구, 서울 강남구, 서울 용산구는 고소득, 고불평등도 지역으로 분류되는 반면, 경기 용인시 수지구, 수원 영통구, 과천시 등은 고소득에도 불구하고 불평등도가 상대적으로 낮았다. 반면, 부산 중구, 대구 남구, 부산 영도구, 경남 함평군 등은 저소득임에도 불구하고 소득불평등도는 상대적으로 높은 지역으로 나타났다.

[표 1-15] 대표 30개 지역의 임금노동자 불평등지수 변화(2016~2021)

순위	시도	시군구	소득 연평균증가율			소득 5분위 배율(배)			지니계수		
			전체	상위 20%	하위 20%	'16	'21	연평균 증가율	'16	'21	연평균 증가율
1	서울	서초구	5.3%	6.1%	4.3%	21.4	23.3	1.7%	0.449	0.462	0.6%
2	서울	강남구	5.7%	6.1%	6.9%	24.3	23.4	-0.8%	0.463	0.467	0.1%
3	경기	성남분당구	4.9%	5.0%	6.6%	19.7	18.2	-1.5%	0.431	0.428	-0.1%
4	경기	과천시	4.7%	3.4%	8.1%	22.7	18.2	-4.3%	0.443	0.411	-1.5%
5	경기	용인수지구	5.2%	5.4%	6.5%	17.5	16.6	-1.0%	0.407	0.407	0.0%
6	경기	수원영통구	4.6%	4.7%	6.7%	18.0	16.5	-1.8%	0.411	0.407	-0.2%
7	서울	용산구	5.2%	5.2%	6.1%	24.7	23.6	-0.9%	0.478	0.473	-0.2%
8	서울	송파구	4.9%	4.5%	6.7%	18.8	17.0	-2.0%	0.431	0.419	-0.6%
9	서울	마포구	5.9%	6.1%	3.3%	17.0	19.5	2.8%	0.425	0.429	0.2%
10	서울	성동구	5.5%	6.0%	6.2%	19.0	18.8	-0.2%	0.425	0.428	0.1%
121	강원	삼척시	1.9%	1.6%	1.8%	14.0	13.8	-0.2%	0.376	0.367	-0.5%
122	강원	영양군	2.6%	0.6%	7.8%	14.5	10.2	-6.7%	0.393	0.340	-2.8%
123	광주	북구	3.5%	2.1%	5.3%	16.0	13.7	-3.0%	0.407	0.373	-1.7%
124	강원	홍성군	3.6%	0.9%	6.7%	15.4	11.6	-5.5%	0.403	0.349	-2.8%
125	경남	양산시	3.7%	3.3%	4.3%	12.2	11.6	-1.0%	0.361	0.348	-0.7%
126	충북	진천군	3.8%	0.3%	13.4%	15.5	8.4	-11.6%	0.388	0.305	-4.7%
127	충남	태안군	3.9%	5.4%	-0.2%	11.0	14.4	5.6%	0.349	0.377	1.6%
128	대구	달성군	4.4%	0.7%	19.7%	24.1	10.2	-15.8%	0.426	0.333	-4.8%
129	경북	안동시	4.4%	2.3%	18.1%	25.2	12.3	-13.4%	0.421	0.358	-3.2%
130	부산	수영구	5.1%	4.7%	4.0%	14.6	15.1	0.7%	0.397	0.392	-0.2%
241	경남	함평군	2.5%	4.5%	-1.9%	11.3	15.5	6.5%	0.346	0.376	1.6%
242	경북	고령군	3.4%	1.5%	5.9%	12.8	10.4	-4.2%	0.365	0.323	-2.4%
243	전북	김제시	3.3%	2.1%	1.8%	12.9	13.2	0.3%	0.376	0.357	-1.0%
244	부산	영도구	3.4%	2.8%	3.9%	15.3	14.4	-1.1%	0.390	0.374	-0.8%
245	경기	동두천시	3.9%	1.1%	14.7%	21.5	11.4	-11.9%	0.402	0.338	-3.4%
246	대구	남구	4.0%	3.1%	3.0%	14.3	14.4	0.2%	0.387	0.373	-0.7%
247	부산	사상구	4.0%	3.2%	2.8%	13.1	13.3	0.4%	0.371	0.353	-1.0%
248	경기	포천시	4.7%	2.4%	7.0%	12.1	9.8	-4.3%	0.364	0.316	-2.8%
249	대구	서구	4.2%	3.7%	2.7%	11.0	11.6	1.0%	0.346	0.337	-0.5%
250	부산	중구	3.2%	2.3%	1.2%	15.9	16.7	1.0%	0.382	0.374	-0.4%
상위 10곳 단순평균			5.2%	5.3%	6.1%	20.3	19.5	-0.8%	0.436	0.433	-0.2%
중위 10곳 단순평균			3.7%	2.2%	8.1%	16.2	12.1	-5.1%	0.392	0.354	-2.0%
하위 10곳 단순평균			3.7%	2.7%	4.1%	14.0	13.1	-1.2%	0.373	0.352	-1.1%

주: 2021년 지역별 평균 근로소득을 기준으로 상위 10개 지역, 중위 10개 지역, 하위 10개 지역 선정.  
 자료: 국세청 국세통계센터 국세미시자료(연말정산 신고자 1,603,201명)를 이용해 민주연구원 분석.

[그림 1-7] 지역별 임금노동자의 평균소득과 소득불평등도 관계(2021)



주: 표본 30개 지역은 2021년 지역별 평균소득을 기준으로 상위 10개, 중위 10개, 하위 10개 지역을 선정.  
 자료: 국세청 국세통계센터 국세미시자료(연말정산 신고자 1,603,201명)를 이용해 민주연구원 분석.

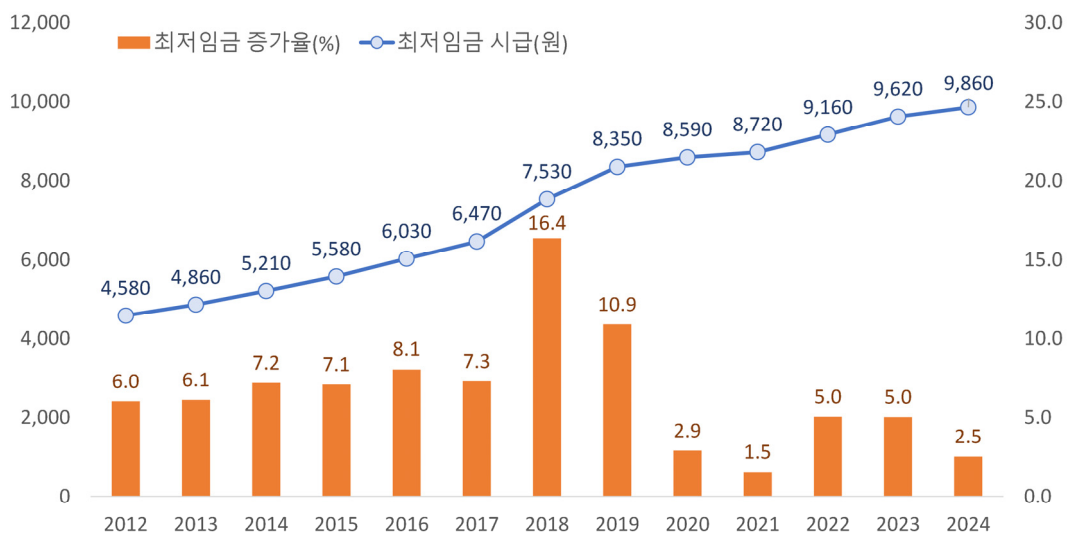
### 3. 소득불평등 분석

#### 1) 최저임금의 지역별, 분위별 효과

##### (1) 최저임금

최저임금은 정부 주도로 2019년까지 빠르게 증가하다가 2020년 이후 그 인상 속도가 확연히 줄었다. 최저임금은 과거 명목성장률과 잠재성장률이 높은 시기에 인상율이 높았다가, 문재인정부 들어 2018~2019년 연이어 10%를 초과하여 인상됐다. 그리고 코로나 팬데믹이 발생한 2020년 이후 위기에 빠진 소상공인을 보호하기 위해 2.9%, 1.5%의 인상율을 보였고 2022~2023년 다시 5%로 상승했다. 다만, 윤석열정부는 2023년 높은 물가상승에 따른 자영업자 보호를 명분으로 최저임금 인상율을 2.5% 수준으로 다시 낮췄다.

[그림 1-8] 최저임금과 증가율(2012~2024)



자료: 최저임금위원회 자료를 이용하여 민주연구원 분석.

국세청 총계 자료를 이용해 최저임금을 10% 이상 올린 시기를 중심으로, 최저임금 급등 이전 2015~2017년, 최저임금이 급등한 2017~2019년, 급등 이후 및 코로나 팬데믹 영향이 큰 2019~2021년 등 3개로 구분했다.

먼저, 임금노동자 및 사업자(종합소득 인원) 수는 최저임금 급등 전후와 관계없이 꾸준히 증가했다. 임금노동자의 소득은 급등기 이전 1.9%씩, 급등기 3.2%씩, 급등 이후 2.0%씩 각



각 증가하는 등 최저임금 인상에도 불구하고 고용인원이 늘었다. 최저임금 인상 당시 언론은 자영업자의 소득 감소와 그에 따른 고용인원 감소 등의 문제를 적극적으로 제기한 점을 감안하면, 최저임금이 전체 노동시장을 위축시킨다는 언론보도는 사실과 달랐다고 평가할 수 있다. 종합소득 인원은 매년 8% 이상씩 꾸준히 증가하는 추세를 보였고, 통합소득 인원은 최저임금 급등기에 인원증가율이 3.6%로 가장 높았다.

평균소득을 살펴보면, 임금노동자의 평균소득은 지속 증가한 반면 종합소득자의 소득은 최저임금 급등기에 정체되다가 코로나 팬데믹 시기에 소득이 소폭 증가하는 형태를 보였다. 임금소득과 종합소득을 모두 고려한 통합평균소득의 연평균증가율은 2015~2017년 3.3%, 2017~2019년 2.6%, 2019~2021년 3.5% 등 최저임금 급등기에 노동시장 전체 소득증가율이 소폭 감소하는 것으로 나타났으나, 여전히 양의 소득증가를 유지하여 최저임금 인상효과가 유효했다고 평가할 수 있다.

인원수와 평균소득을 모두 고려한 총 소득액은 통합소득 기준으로 최저임금 인상 및 코로나 팬데믹 등 소득환경 변화와 관계없이 2015~2021년 동안 꾸준히 6% 내외 성장세를 보였다.

[표 1-16] 최저임금과 소득 추이(2017~2021)

구분		수준				연평균증가율		
		2015	2017	2019	2021	15-17	17-19	19-21
연봉기준 최저임금(만원)		1,399	1,623	2,094	2,187	7.7%	13.6%	2.2%
전체 인원수 (만명)	임금소득	1,733	1,801	1,917	1,996	1.9%	3.2%	2.0%
	종합소득	548	639	747	934	8.0%	8.1%	11.8%
	통합소득	2,103	2,248	2,415	2,536	3.4%	3.6%	2.5%
평균 소득 (만원)	임금소득	3,245	3,519	3,744	4,024	4.1%	3.1%	3.7%
	종합소득	2,955	3,129	3,132	3,207	2.9%	0.0%	1.2%
	통합소득	3,223	3,438	3,617	3,877	3.3%	2.6%	3.5%
총 소득 (조원)	임금소득	563	634	718	803	6.1%	6.4%	5.8%
	종합소득	162	200	234	299	11.1%	8.2%	13.0%
	통합소득	678	773	873	983	6.8%	6.3%	6.1%

주: 근로소득자의 총급여는 비과세소득을 제외한 과세대상소득을 의미.  
자료: 연도별 국세청 백분위 총계 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

다만, 최저임금 인상과 코로나 팬데믹에 따른 지역별 소득(국세통계연보 총계자료 이용), 소득분위별(국세청 백분위 자료 이용), 지역별·소득분위별 소득(국세미시자료 이용)은 다르게 작용할 것이므로, 최저임금 변화에 따른 연도별 소득변화를 보다 심층적으로 살펴보고자 한다.

## (2) 지역별 최저임금효과

국제통계연보의 기초자치단체별 2016~2022년 평균소득을 이용하여 최저임금 인상이 전국 기초자치단체별 평균소득에 미치는 영향을 요약하면 다음과 같다.

첫째, [표 I-17]에서 최저임금이 2천만 원대 소득자의 임금을 빠르게 높이면서 월급 250만 원(연봉 3,000만 원<sup>17)</sup>) 기준에 미치지 못하는 지역이 2016년 124개(전체의 53%)에서 2022년 2개(전체의 1%)로 큰 폭으로 줄었다. 최저임금의 빠른 증가로 인해 평균소득 3천만 원 미만 시군구는 빠르게 감소하여 2022년 부산 중구(2,764만 원), 대구 서구(2,898만 원) 등 2개만 남았다.

둘째, 그럼에도 불구하고 임금노동자의 지역 간 소득 격차는 증가했다. [표 I-17]을 보면, 전국 평균소득과 지역별 중위소득 격차가 증가하고 있는데, 이는 상위소득자의 소득증가율이 상대적으로 빠름을 의미한다. 다만 최저임금 인상률이 가장 높았던 2018년은 평균소득보다 중위소득의 증가가 더욱 두드러지는 등 유일하게 중위소득이 평균소득보다 빠르게 증가했다. 하지만 코로나 팬데믹이 심각해지고 최저임금이 정체된 2020년 이후 평균소득이 중위소득보다 빠르게 증가했다. 그 결과, 전국평균 미만인 기초자치단체수가 2016년 175개(전체 76%)에서 2022년 182개(전체 79%)로 증가하는 등 고소득 지역으로 소득증가가 집중됐다.

셋째, [그림 I-9~10]을 보면, 고소득자들은 누적된 소득을 바탕으로 강남3구 중심의 주거지를 형성하면서 해당 지역 주민의 평균소득이 증가했다. 2022년 기준 연봉 6,600만 원을 초과하는 지역은 서울 강남구·서초구·용산구, 경기 과천시가 유일했으며, 이들 지역 주변으로 높은 소득 지역이 형성됐다.

[표 I-17] 임금노동자의 평균소득과 중위소득(2016~2022)

(단위: 만원, 개)

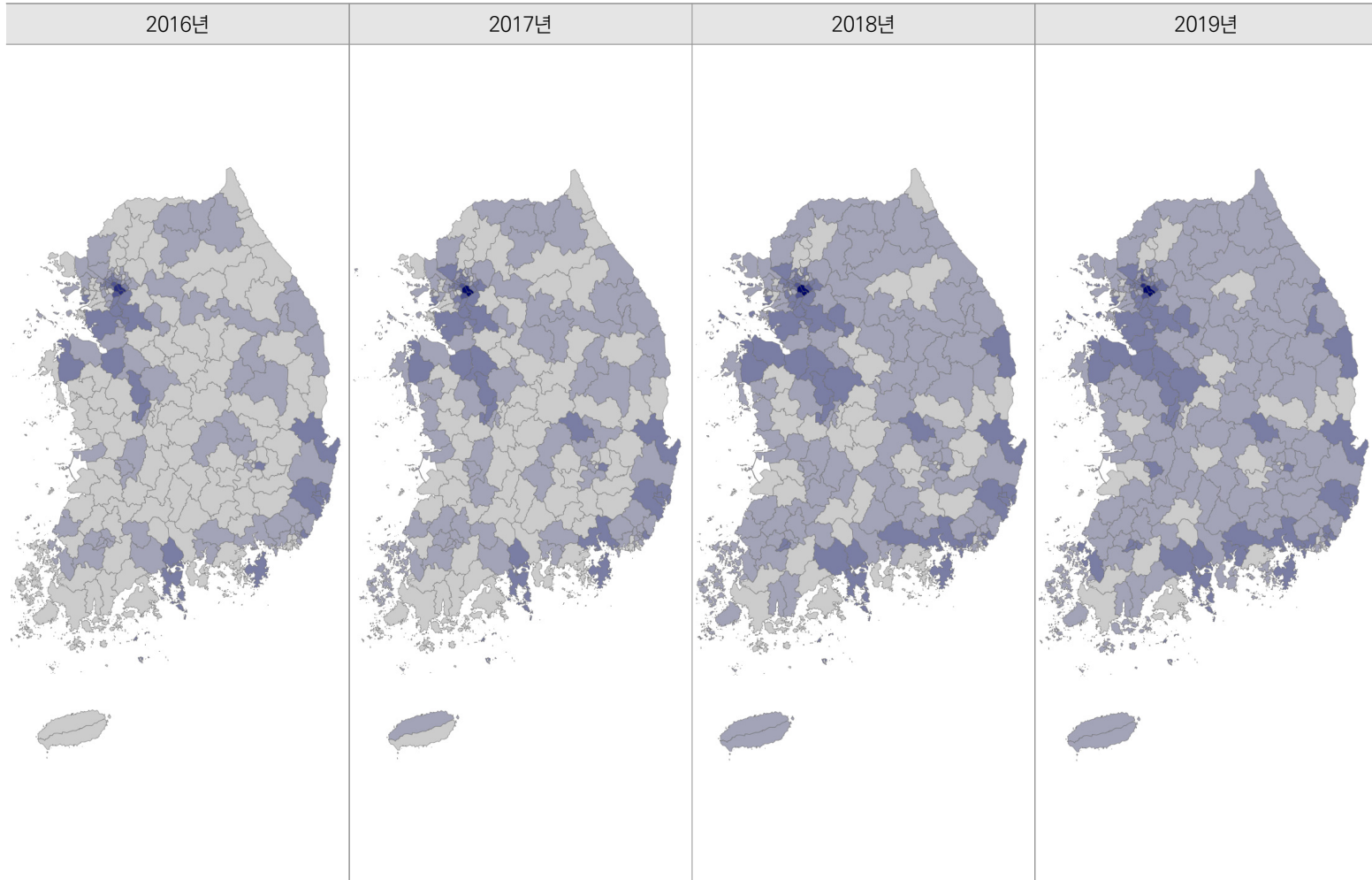
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전국 평균소득	3,383	3,541	3,669	3,765	3,848	4,044	4,233
지역별 중위소득	22,944	3,083	3,227	3,286	3,368	3,490	3,634
평균-중위수	439	458	442	479	480	555	599
3천만원 미만 시도군수	121	94	55	33	17	5	2
(전체 대비 비율)	(53%)	(41%)	(24%)	(14%)	(7%)	(2%)	(1%)
평균 미만 시도군수	175	177	176	176	181	182	182
(전체 대비 비율)	(76%)	(77%)	(77%)	(77%)	(79%)	(79%)	(79%)

주: 근로소득자 주거지 기준으로 229개 지역으로 분류.

자료: 연도별 국제청 국제통계연보(4-2-15) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

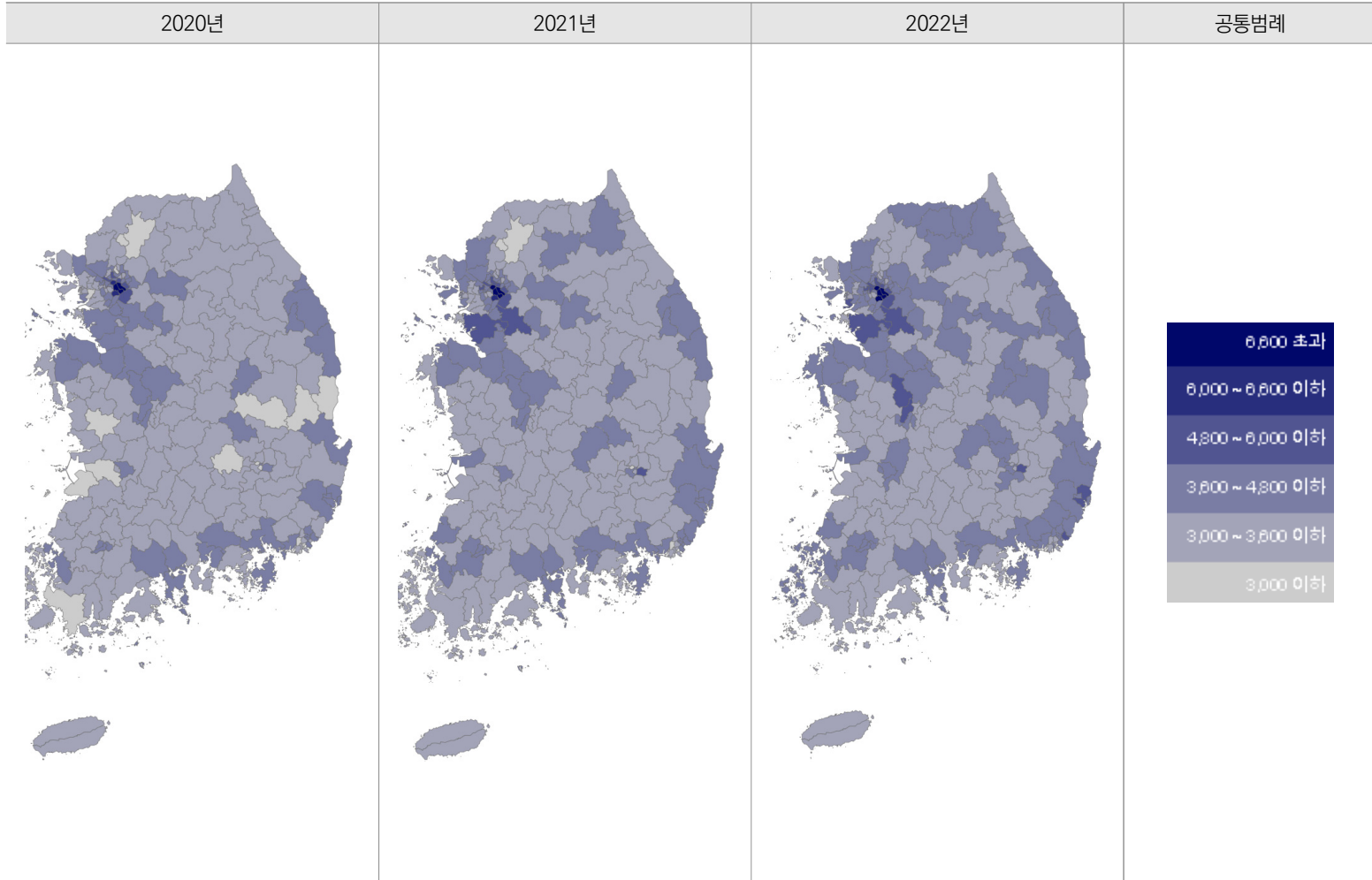
17) 2016년 229개 시군구 중 중위소득 지역은 대구 달성군(115위, 2,944만 원)으로, 이를 감안 3천만 원으로 설정.

[그림 1-9] 임금노동자의 평균소득 지도(2016~2019)



자료: 연도별 국세청 국세통계연보(4-2-15) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

[그림 1-10] 임금노동자의 평균소득 지도(2020~2022)



자료: 연도별 국세청 국세통계연보(4-2-15) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

### (3) 분위별 최저임금효과

2019년까지 최저임금의 지속적인 인상은 임금노동자 간 불평등도를 2019년까지 빠르게 완화시켰으나, 사업자 등 종합소득자의 경우 이러한 관계성은 뚜렷하지 않았다.

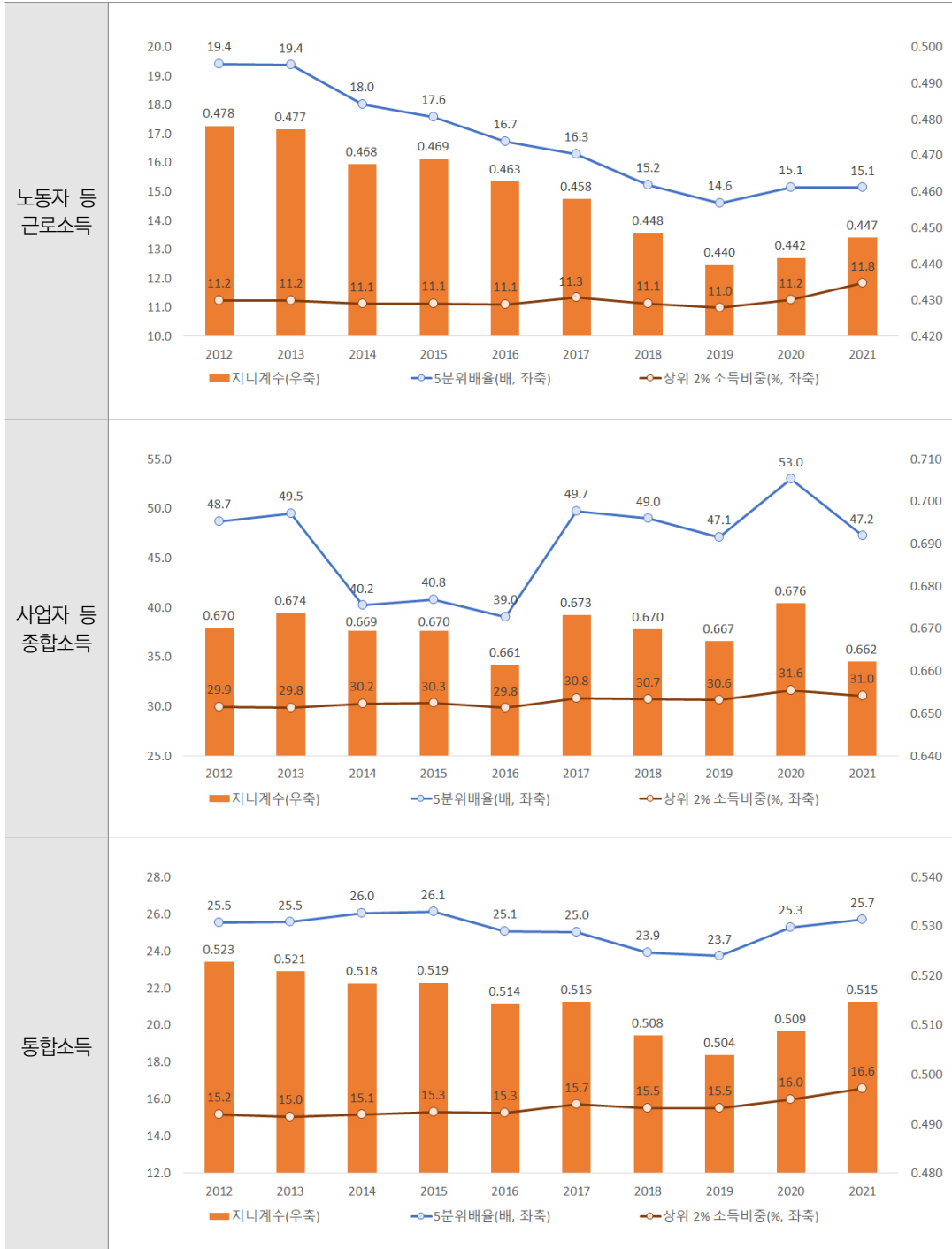
먼저 임금노동자를 살펴보면, 임금노동자 간 지니계수와, 5분위배율, 상위 2% 소득비중 모두 2019년 가장 평등한 상태를 보이다가, 최저임금 인상이 주춤하고 코로나 팬데믹이 발생하면서 불평등이 다시 확대되는 경향을 보였다. 임금노동자를 대상으로 한 지니계수는 2012년 0.478에서 2019년 0.440으로 약 8.0% 개선됐으며, 상위 2% 소득계층의 소득비중 또한 2017년까지 11.3% 수준으로 정체되다가 2019년 11.0%로 소폭 하락했다. 가장 비약적인 불평등도 하락을 보인 지수는 5분위배율이었다. 임금노동자의 5분위배율은 2012년 19.4배에서 2019년 14.6배로, 불평등도가 24.8% 감소됐는데, 이는 상위 20%의 소득계층 증가보다 하위 20%의 소득이 빠르게 증가했기 때문이었다.

하지만 사업자 등 종합소득자의 경우 최저임금과 불평등지표 간 상관관계는 뚜렷하지 않았으나, 2017~2019년 동안 모든 불평등지표가 평등한 방향으로 개선됐다. 국세청 제공자료의 2014~2016년 기준 변경으로 인해 통계의 연속성이 떨어지는 문제(백분위 자료: 2012~2013년 하위 1~4% 무소득, 2014~2016년 무소득 없음, 2017~2021년 1~4% 무소득)<sup>18)</sup>를 차치하더라도, 5분위 배율은 2017년 49.7배에서 2019년 47.1배로, 지니계수는 0.673에서 0.667로, 상위 2% 소득비중은 2017년 30.8%에서 2019년 30.6%로 각각 개선되는 형태를 보였다. 반면, 코로나 팬데믹으로 거리가동이 제한된 2020년의 경우 고소득자의 소득비중이 증가하고 저소득 자영업자의 소득이 감소하는 등 사업자 간 소득불평등이 매우 크게 증가했다.

양 인원을 모두 고려한 통합소득의 경우에도, 임금노동자 인원이 종합소득자 인원의 2배에 달하기에 근로소득의 불평등도 변화화 유사한 형태를 보였다. 다만, 앞서서도 언급했듯이 종합소득에 대한 하위 1~4% 인원의 자료 연속성 문제 등을 고려하여 근로소득 중심으로 최저임금효과를 살펴보고자 한다.

18) 종합소득은 2014~2016년 소득하위 1~4% 인원의 소득이 발생함에 따라 소득불평등도가 크게 개선되는 것으로 나타났다. 통계에 대한 검토가 필요한 것으로 보임(상세내용은 38쪽 참조).

[그림 I-11] 소득유형별 불평등지표 추이(2012~2021)



주: 종합소득은 2014~2016년 소득하위 1~4% 인원의 소득이 발생함에 따라 소득불평등도가 크게 개선되는 것으로 나타났으나, 통계에 대한 검토가 필요한 것으로 보임(상세내용은 38쪽 참조).  
 자료: 국세청 의원실 제공 백분위 자료를 이용하여 민주연구원 작성.

최저임금은 해당 임금 전후 노동자의 소득을 높였다. 최저임금의 영향을 받는 노동자수는 2021년 기준 93만 명(고용형태별 근로실태조사)에서 408만 명(경제활동인구부가조사)으로 발표(최저임금위원회)되는데, 백분위 자료 분석 결과 최저임금위원회의 효과에 근접했다.

백분위 자료를 통해 최저임금의 연봉 환산액에 해당되는 구간 전후에 포함되는 인원을 중심으로 2017~2021년 소득증가율을 살펴보면, 최저임금효과가 매우 유효한 것으로 나타난다. 최저임금을 연봉으로 환산하면 2021년 2,187만 원이며, 해당 금액에 해당되는 소득계층은 국세청 백분위 자료에서 소득상위 68%(2,189만 원)~70%(2,098만 원) 구간이었다. 특히, 연봉 환산 금액에 해당되는 소득을 얻는 인원(소득상위 68~70%)의 2017~2021년 소득증가율은 28%대<sup>19)</sup>로서, 최저임금으로 인해 소득이 크게 높아지는 '분수 형태'를 보였다. 이는 소득하위 1~3% 인원을 제외하면 가장 높은 것인데, 소득최하위 계층은 평균소득('17년 10~117만 원)이 매우 작아서 소폭의 노동 참여에도 시장소득이 크게 증가하는 등 변동성이 크다.

최저임금제가 없었다면 소득계층별 증가율이 특정 브랜드(☞) 형태일 가능성이 높지만, 최저임금으로 인해 소득상위 68~70%를 중심으로 좌우 약 200만 명(10%P) 규모의 소득이 솟아난 화산 형태를 보였다. 만약 정부의 최저임금 개입 없이 시장에 의해 임금이 결정된다면 소득상위 구간에서 가장 높은 소득증가율을 높였다가 낮아진 후 낮은 소득구간으로 갈수록 소득증가율이 서서히 높아지는 형태를 보였을 가능성이 높다. 하지만 최저임금으로 인해 소득상위 70%(소득하위 30%) 내외 구간에서 소득을 버터주는 정책효과가 발생했다. 즉, 최저임금의 근로소득 증가효과는 노동자수 기준으로 최소 5%포인트에서 20%포인트의 인원이 영향(1%포인트 = 20만 명)을 받게 되는데, 근로소득 실적으로는 소득상위 60%에서 80%(소득하위 20~40%)까지 약 20%포인트에 속하는 약 400만 명이 최저임금의 영향을 받은 것으로 추정된다.

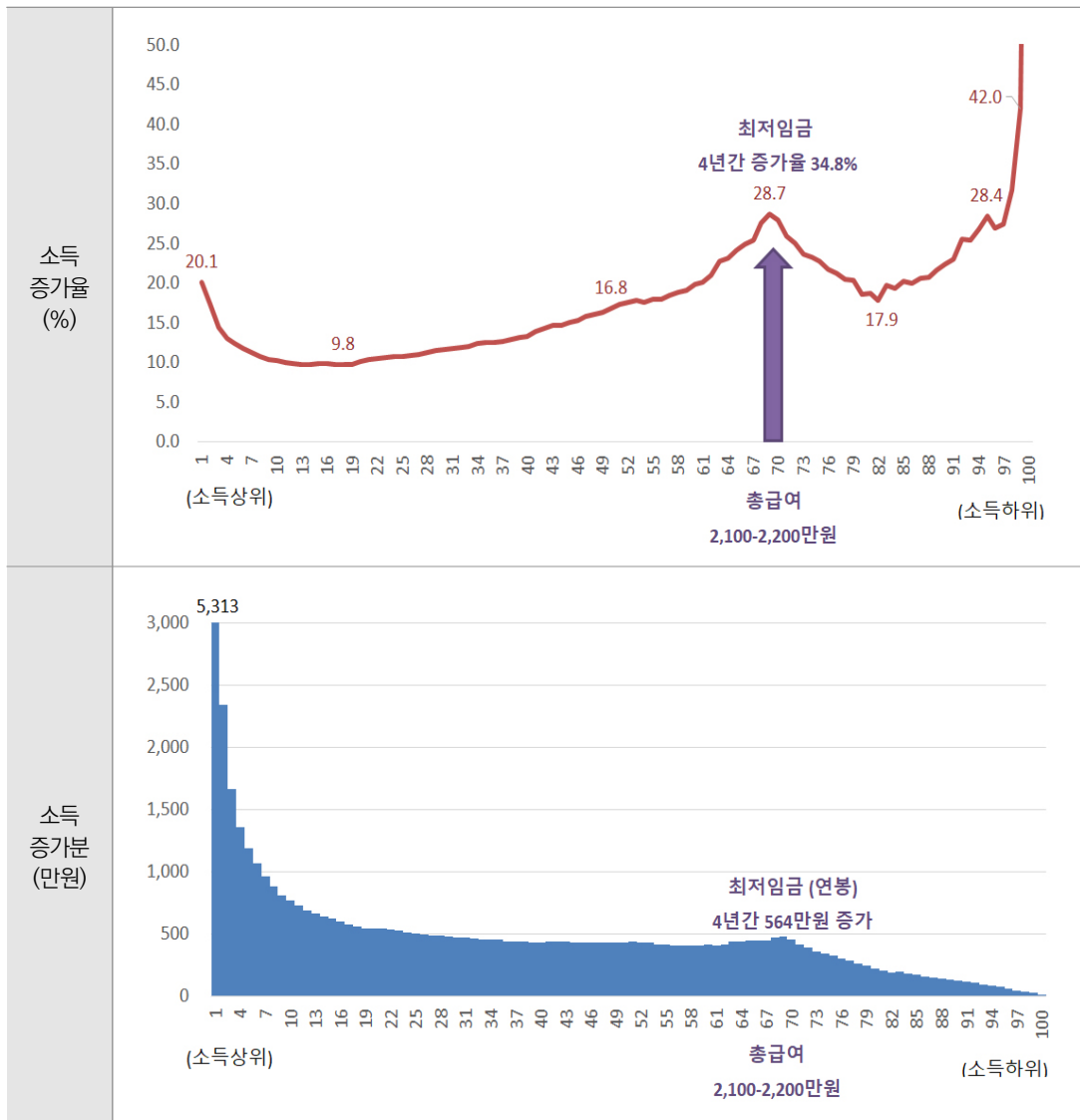
다만, 소득증가분 절대치를 비교하면, 여전히 상위 계층의 소득이 절대적으로 빠르게 증가했으나 최저임금 수혜계층의 소득증가분 또한 상당했다. 소득상위 1~6%는 4년간 소득이 1천만 원 이상 증가했는데, 특히 상위 0.1% 계층 1억 4,744만 원, 0.2% 계층 7,303만 원, 0.3% 계층 5,688만 원 등 초상위 계층의 소득증가분이 매우 컸다. 소득상위 7~25%는 2017~2021년 동안 연봉이 500~1,000만 원 인상되는 정도였으며, 소득상위 26~71% 918만 명 등 임금 노동자의 약 절반에 가까운 인원은 4년 동안 400만 원 정도(1년에 100만 원씩) 소득증가 효과를 보였다. 다만, 4년간 소득증가분은 상위 26% 496만 원에서 상위 61% 409만 원까지 감소세를 보이다가, 상위 62% 418만 원, 63% 440만 원, ..., 69% 481만 원으로 다시 증가

19) 2017~2021년 소득증가율 : 소득상위 68%인원 27.6%, 소득상위 69%인원 28.7%, 소득상위 70%인원 28.0%

한 후 감소세를 보였다. 달리 말하면, 최저임금의 영향을 직접적으로 받는 계층은 다른 중소득 계층보다 4년간 최대 74만 원 정도 절대적인 소득증가효과가 발생한 것으로 나타났다.

결론적으로, 최저임금의 지속적인 높은 인상은 소득 4분위 계층(백분위 기준 61~80%)의 소득을 크게 높이면서 임금노동자의 불평등문제도 크게 완화한 것으로 해석된다.

[그림 1-12] 근로소득 분위별 2017~2021년 소득 변화



주: 근로소득 총급여(모든 급여에서 연구활동비, 야간근로수당, 정액급식비 등 비과세소득 제외) 기준.  
 자료: 국세청 근로소득 백분위 자료(진선미의원실 제공)를 참조하여 민주연구원 작성.



## 2) 임금노동자의 직장이동 분석

### (1) 개요

순수임금노동자(사업소득 없는 임금노동자, 전체 임금근로자의 약 80%)의 거주지와 직장지를 알 수 있는 국세미시자료의 장점을 활용하여, 직장이동 특징을 살펴보고자 한다. 분석은 17개 시·도 단위<sup>20)</sup>와 250개 시·군·구(비자치구 포함)<sup>21)</sup> 단위로 진행했으며, 양 분석 모두 자료가 방대하기에 내용을 축약·설명하고자 한다. 다만, 주민등록 상 주소지와 실제 거주지가 일치하지 않는 경우가 있을 수 있으나, 해당 인원이 많지 않고 고려하기 어려운 점 등을 감안하여 분석에서 고려하지 않았음을 미리 밝혀둔다.

먼저, 17개 시·도를 기준으로 살펴보면(17 × 17), 규모가 작은 세종을 제외한 16개 시·도는 같은 지역에 거주하고 같은 지역에서 일하는 직주근접 비중이 가장 높았다. 아래 그림을 참조하면, 서울(77.8%), 경기(61.6%) 지역 거주민은 상당수가 해당 시·도에서 근무한 반면 세종시 거주민은 44.3%만 세종에서 일하고 나머지는 대전(16.7%), 서울(13.5%), 충남(7.8%), 경기(6.2%) 등 다양한 지역에서 근무하는 형태를 보였다.

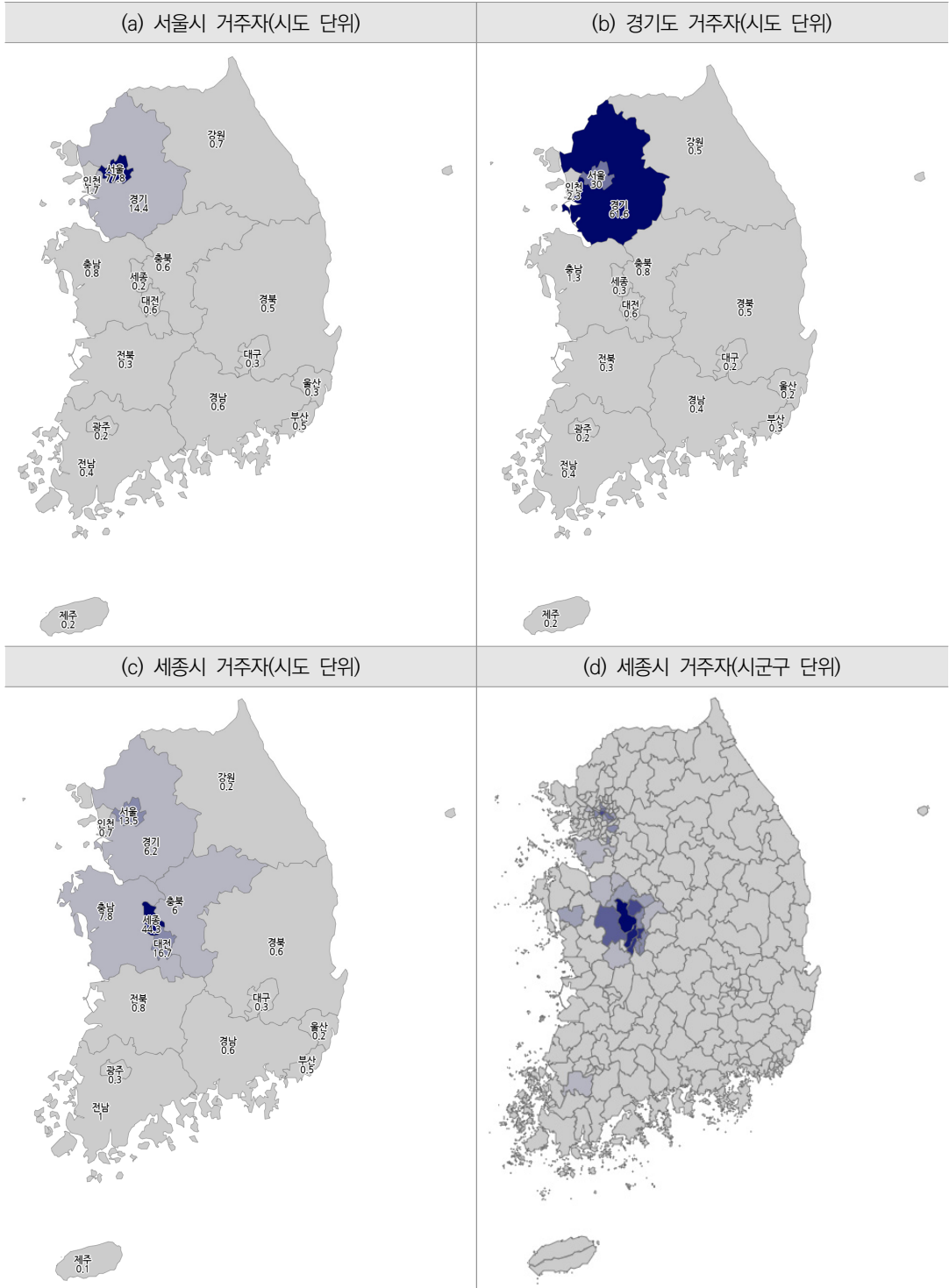
다만, 시·도 기준은 해당 규모와 면적이 상당하여 대다수 인원이 동일 시·도에서 직장생활을 하는 등 상세한 정보를 담기 어렵기에, 시·군·구 단위(250 × 250) 분석을 통해 직장이동을 살펴보는 것이 적절하다. 세종시 거주 임금노동자는 대전 유성구(7.2%)·서구(4.1%)·대덕구(3.3%)·동구(1.1%), 충북 청주시 흥덕구(2.8%), 충남 공주시(2.7%)·천안시(1.4%) 등 세종시 주변지역과 서울 용산구(3.1%)·강남구(1.6%) 등 서울 도심지역에 직장을 두고 있었다. 이는 맞벌이 가구에서 배우자가 세종시로 이주하면서 가족 전체가 함께 세종시로 이주하되 직장은 여전히 서울 등에 있는 경우와, 인근 대전·충남·충북에 직장이 있는 임금노동자가 교육 및 주거 등의 이유로 세종시로 이주한 경우로 구분해 볼 수 있다.

250개 시·군·구를 기준으로 직장지역비율을 분석한 후, 이를 광역자치단체별로 합산하거나 인위적 분류(동일 시·군·구 직장, 동일 시·도 직장, 다른 시·도 직장) 등을 이용하여 임금노동자의 직장이동을 설명하고자 한다.

20) 상세한 자료는 부록의 'I-3. 임금노동자의 거주지 × 직장지 분포'를 참조하기 바란다.

21) 해당 자료가 매우 방대하기에 오피스 엑셀 파일을 통해 공개한다.

[그림 1-13] 임금노동자의 직장지역비율(2021)



자료: 국세청 국세통계센터 국세미시자료(연말정산 신고자 1,603,201명)를 이용해 민주연구원 분석.

### [BOX] 임금노동자의 직장이동

국세청 자료는 거주지와 원천지(직장)로 통계가 집계되어, 노동자의 거주지(주민등록지)와 직장지역을 구분할 수 있다. 광역자치단체 기준으로, 서울은 216만 명의 직장인이 순유입되는 반면, 대부분의 직장인들은 거주 광역자치단체에서 타 광역자치단체 직장으로 이동하는 등 일자리가 서울에 집중됐다. 기초자치단체별로 분석하면, 서울은 강남구가 노동자 75만 명이 순유입되는 도심인 반면 관악구는 노동자 15만 명이 타 지역으로 이동하는 베드타운으로 볼 수 있다. 순유입되는 대표지역은 경기 성남시, 부산 강서구, 전남 나주시 등이며, 순유출되는 대표지역은 경기 고양시, 서울 관악구, 인천 부평구, 충북 청주시, 전북 전주시 등이다.

[표] 광역자치단체별 근로소득세 원천징수지 및 주소지(2022)

(단위: 명)

	원천징수지 (직장지, A)	주소지 (주거지, B)	순직장유입 (A-B)	직장인 순유입(+) 최대 시군구	직장인 순유출(-) 최대 시군구
전국	20,534,714	20,534,714	-	강남구	고양시
서울	6,210,683	4,051,566	2,159,117	강남구	관악구
인천	963,264	1,249,825	-286,561	중구	부평구
경기	4,835,196	5,851,676	-1,016,480	성남시	고양시
강원	462,966	551,728	-88,762	정선군	원주시
대전	574,694	580,220	-5,526	대덕구	서구
충북	591,233	644,912	-53,679	음성군	청주시
충남	784,532	818,784	-34,252	공주시	천안시
세종	166,845	170,374	-3,529	세종시	세종시
광주	451,193	558,171	-106,978	동구	북구
전북	536,367	606,714	-70,347	완주군	전주시
전남	591,883	587,108	4,775	나주시	순천시
대구	706,245	863,305	-157,060	중구	북구
경북	870,354	874,921	-4,567	경주시	구미시
부산	1,082,328	1,228,902	-146,574	강서구	북구
울산	409,667	444,805	-35,138	울주군	중구
경남	1,080,124	1,206,888	-126,764	함안군	창원시
제주	216,654	239,338	-22,684	제주시	서귀포시
기타	486	5,477	-4,991		

주: 1. 원천징수지(노동자를 고용한 사업장 위치)와 주소지(노동자의 주거지)로 구분하여 집계.

2. 기타는 원천징수의무자의 소재지가 불분명하거나 사업자가 아닌 경우로 구분.

자료: 국세청 국세통계연보(4-2-14, 4-2-15) 자료를 참고하여 민주연구원 작성.

## (2) 직장이동 특징

순수임금노동자의 직주근접(거주지·직장지 동일한 시·군·구) 인원비율은 대도시에서 낮았고 비수도권 지역에서 높았다. 인구가 밀집하여 대중교통이 발달한 서울(18.9%)·부산(26.1%)·인천(26.7%)·대구(29.4%) 등 대도시 지역의 직주근접 비율은 낮았으나, 제주(68.0%)·강원(56.9%)·전남(53.6%)·경북(53.5%) 등 시군구의 면적이 넓은 도 지역은 직주근접 비율이 높았다. 다만, 경기(30.0%)·충북(40.4%)·충남(47.9%)·경남(49.1%) 등 지역은 이동의 한계 등으로 인해 직주근접 비율이 낮고 주변 시·도로의 이동이 많았다. 원거리 비율은 세종(55.7%)·인천(44.3%)·경기(38.4) 순으로 높았으며, 서울(22.2%)은 섬 지역인 제주(23.5%)보다 낮은 등 서울시민이 서울 이외 직장을 잘 선택하지 않았다. 성별로 살펴보면, 여성은 직주근접(39.8%)이 가장 높은 반면 남성은 직주근접(28.7%)보다 근거리(35.0%)나 원거리 출근(36.3%)이 높았다.

[표 1-18] 순수임금노동자의 시도별 직장지역비율(2021)

(단위: %)

	전체			남성			여성		
	직주근접	근거리	원거리	직주근접	근거리	원거리	직주근접	근거리	원거리
전국	33.7	34.7	31.6	28.7	35.0	36.3	39.8	34.4	25.8
서울	18.9	58.9	22.2	14.7	58.2	27.1	23.3	59.6	17.1
인천	26.7	29.1	44.3	21.3	29.3	49.3	33.2	28.8	38.0
경기	30.0	31.6	38.4	25.3	33.5	41.2	36.1	29.2	34.7
강원	56.9	12.3	30.9	47.6	13.9	38.5	68.4	10.3	21.3
대전	31.1	34.5	34.4	26.0	32.9	41.1	37.0	36.3	26.8
충북	40.4	28.7	30.9	35.2	28.7	36.1	47.3	28.7	24.0
충남	47.9	18.8	33.3	42.8	19.2	38.0	55.2	18.3	26.5
세종	44.3	0.0	55.7	36.1	0.0	63.9	55.0	0.0	45.0
광주	32.3	34.3	33.4	26.6	33.7	39.7	38.9	35.0	26.1
전북	49.7	27.5	22.8	41.6	30.0	28.4	59.3	24.5	16.2
전남	53.6	18.8	27.6	45.3	21.7	33.0	64.7	15.0	20.4
대구	29.4	39.2	31.4	23.8	38.3	37.9	35.7	40.3	23.9
경북	53.5	16.8	29.6	47.0	18.6	34.4	62.6	14.4	23.0
부산	26.1	45.3	28.6	20.1	45.3	34.6	33.1	45.3	21.6
울산	38.7	35.4	25.9	35.9	36.3	27.8	43.4	34.0	22.6
경남	49.1	24.8	26.1	43.2	26.6	30.2	57.2	22.2	20.6
제주	68.0	8.6	23.5	64.7	9.3	26.0	71.5	7.8	20.6

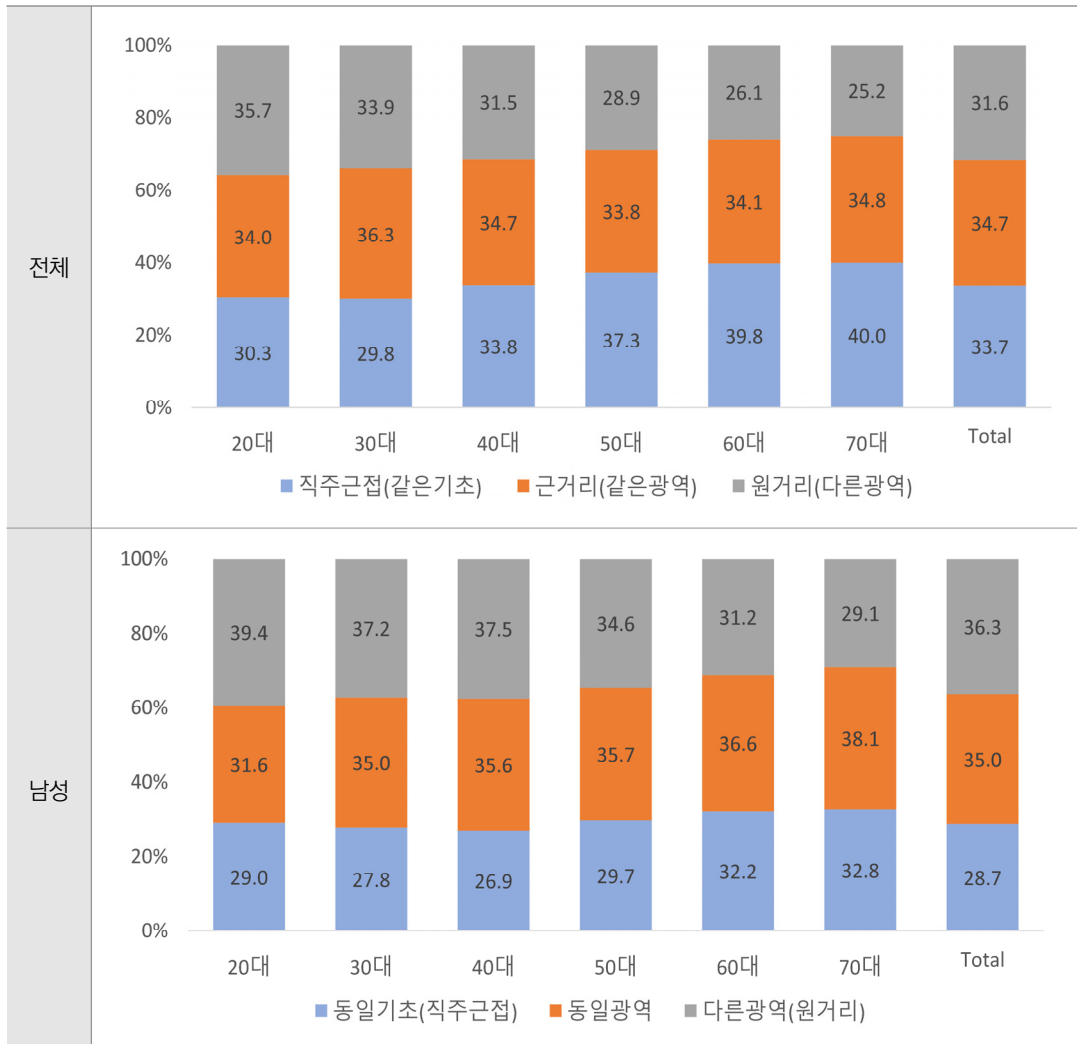
주: 직장지 분류는 (1) 직주근접: 거주지와 직장지 시군구가 동일 (2) 근거리: 직장지의 시군구는 다르나 같은 시도 지역인 경우

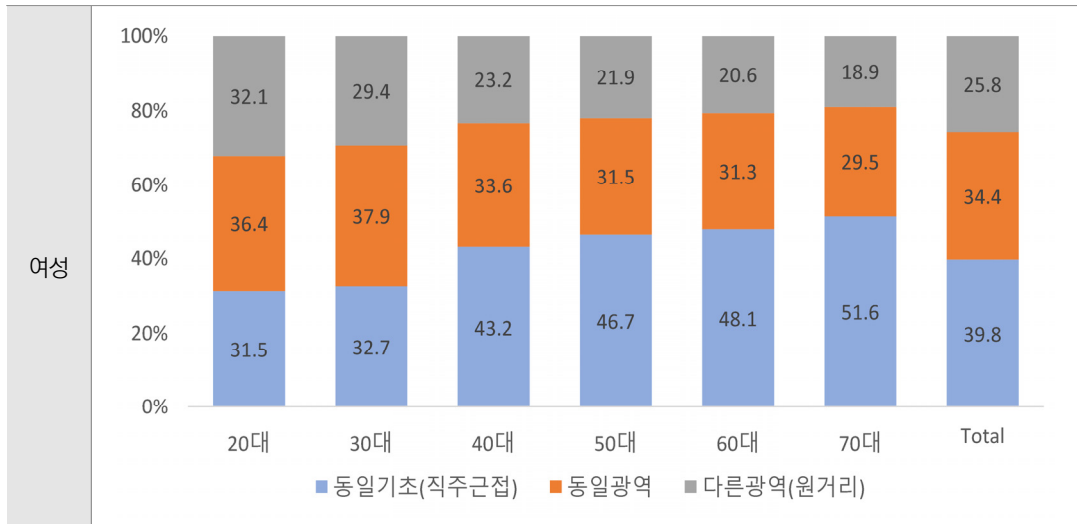
(3) 원거리: 직장지의 시도가 다른 경우 등 3가지로 분류.

자료: 국세청 국세미시자료를 이용하여 민주연구원 작성.

임금노동자의 직장이동은 연령별로, 성별로 각각 다른 특징을 보였다. 직주근접 비율은 고연령으로 갈수록 높아져 거주지에서 가까운 직장을 찾았으며, 반대로 원거리 출근은 20대 35.7%에서 70대 25.2%로 낮아지는 경향을 보였다. 특히 여성 임금노동자의 직주근접 비율은 30대 32.7%에서 40대 43.2%로 높아진 후 70대 51.6%까지 증가하지만, 다른 시도로 출근하는 원거리 출근과 근거리 출근은 모두 낮아졌다. 반면, 남성 임금노동자는 나이가 들수록 직주근접이 늘어나고 원거리 출근이 줄어들었으나 그 변화폭이 작았으며 동일 시·도 출근비율은 일정 수준을 유지했다. 이는 남성은 출근 거리에 구애받지 않고 직장을 구하는 반면, 여성은 육아, 가사노동 등을 이유로 근거리 및 직주근접 비율이 높다고 해석할 수 있다.

[그림 1-14] 임금노동자의 연령대별 직장지역비율(2021)





주: 직장지 분류는 (1) 직주근접 : 거주지와 직장지 시군구가 동일 (2) 근거리 : 직장지의 시군구는 다르나 같은 시도 지역인 경우 (3) 원거리 : 직장지의 시도가 다른 경우 등 3가지로 분류.

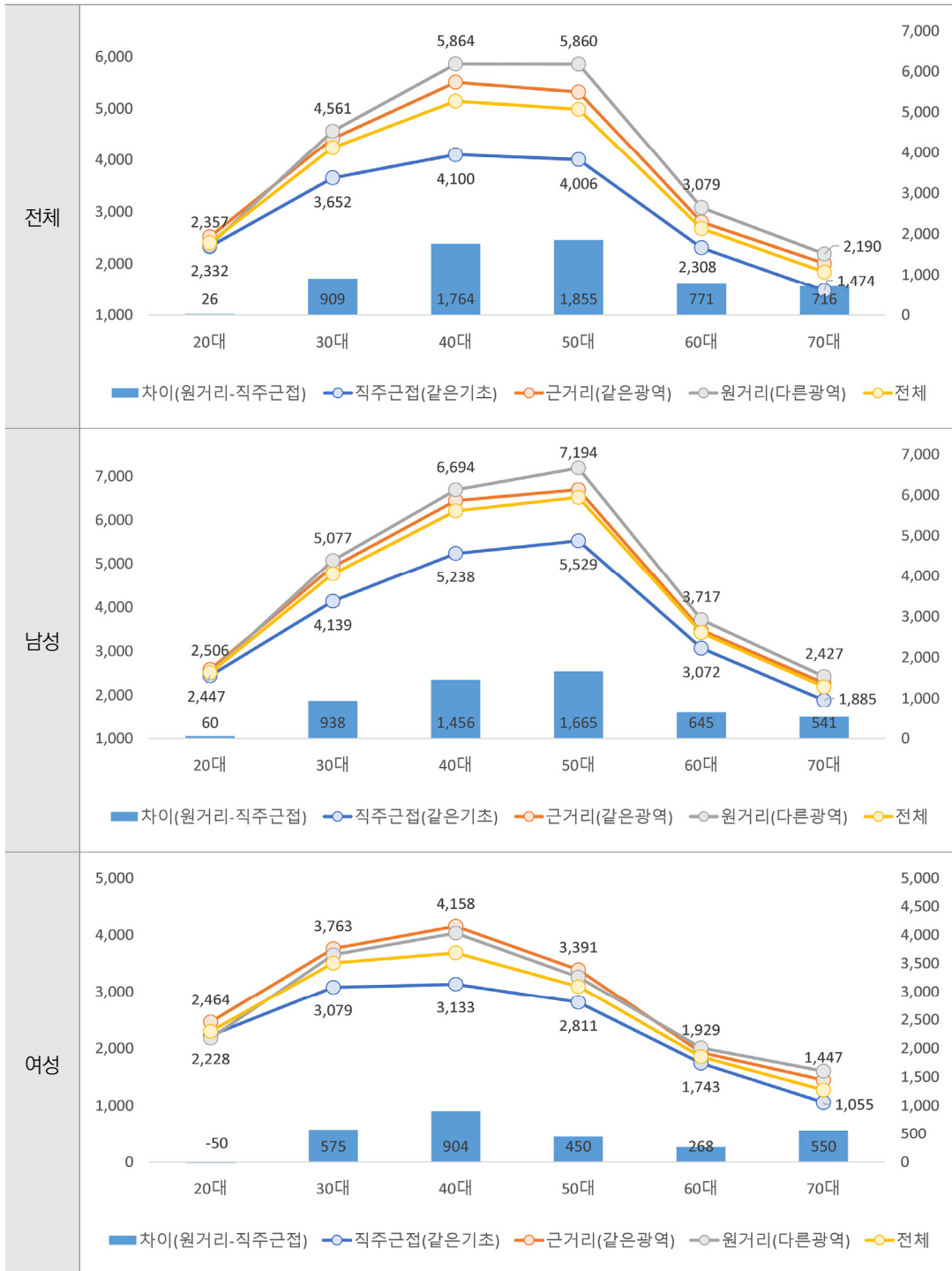
자료: 국세청 국세미시자료를 이용하여 민주연구원 작성.

남녀 간의 직장지역 공간이동 형태가 다른 이유는 근본적으로 임금수준과 연관된다. [그림 I-15]를 살펴보면, 임금노동자의 직주근접 직장은 기본적으로 총급여가 가장 낮은 반면, 원거리 직장의 총급여가 가장 높았다. 그리고 이러한 연봉 차이는 20대의 경우 거의 없었으나 연령이 증가할수록 증가하여 50대 정점에 이른 후 60대 이후 감소하는 형태를 보였다. 남성은 이런 경향이 더욱 두드러졌으며, 50대에 다른 광역자치단체로 출근하는 인원의 평균연봉은 7,194만 원으로 가장 높았고, 60대 이후는 출근거리별 임금 격차가 크게 감소하는 형태를 보였다. 여성은 남성보다 직장지역 거리 차에 따른 임금 격차가 작았으며, 근거리 직장지의 연봉이 가장 높고 다른 광역자치단체에 직장이 있는 원거리 출근의 임금은 높지 않았다. 또한 여성은 남성과 달리 40대에 임금이 정점에 달하고 직주근접 직장의 30대와 40대 평균연봉이 비슷하게 유지되는 등 연령대별 임금증가폭 또한 크지 않았다.

순수임금노동자의 연령대별 직장지 비중과 평균연봉을 고려하면, 남성은 고임금을 쫓아 원거리 출근을 선택하는 경향이 높은 반면 여성은 남성보다 낮은 임금에 직주근접 또는 동일 광역자치단체 출근을 선택하는 경향이 높았다. 달리 말하면, 출산 및 육아 이후 여성의 경력 단절 문제 등으로 인해 여성은 저임금·근거리 직장을 선택하고, 남성은 경력단절 문제없이 생애주기별로 임금이 높아지는 반면 고임금·원거리 직장을 선택하는 경향을 보였다.

[그림 1-15] 임금노동자의 연령대별 평균총급여(2021)

(단위: 만원)



자료: 국세청 국세미시자료를 이용하여 민주연구원 작성.

### (3) 서울 및 서울근교 지역 직장이동

서울의 25개 자치구 거주민은 직주근접비율이 낮고 절반 내외가 다른 서울 자치구로 출근하는 등 상당수가 베드타운 성격이 강했다. 직주근접비율은 강남구(31.3%)를 제외한 나머지 24개 구는 30%에 미치지 못했으며, 종로구(25.8%), 중구(27.4%), 강남구(31.3%), 영등포구(25.6%) 등 도심 또한 낮았다. 동작구(11.2%)·관악구(12.7%)·양천구(14.2%)·광진구(14.3%)·성북구(14.6%) 등은 직주근접 비율이 특히 낮았다.

[표 1-19] 서울 거주 임금노동자의 자치구별 직장지역비율(2021)

(단위: %)

기초 자치단체	직장지 비율			상위 3개 직장지역과 비율					
	직주근접	근거리	원거리	1위	비율	2위	비율	3위	비율
종로구	25.8	54.6	19.6	종로구	25.8	중구	11.7	강남구	7.9
중구	27.4	54.5	18.1	중구	27.4	강남구	11.2	종로구	8.0
용산구	19.9	60.0	20.1	용산구	19.9	강남구	10.7	중구	10.3
성동구	18.6	62.7	18.6	성동구	18.6	강남구	14.3	중구	9.3
광진구	14.3	65.0	20.7	강남구	16.4	광진구	14.3	성동구	8.1
동대문구	17.5	62.8	19.7	동대문구	17.5	강남구	10.0	중구	8.0
종량구	15.3	63.6	21.1	종량구	15.3	강남구	12.6	성동구	5.9
성북구	14.6	66.9	18.6	성북구	14.6	종로구	9.5	중구	9.3
강북구	15.3	67.3	17.4	강북구	15.3	중구	8.2	종로구	7.6
도봉구	16.6	62.5	21.0	도봉구	16.6	강남구	7.4	중구	7.4
노원구	17.1	61.2	21.7	노원구	17.1	강남구	8.9	중구	6.6
은평구	16.4	61.9	21.7	은평구	16.4	종로구	8.0	중구	7.4
서대문구	15.0	65.5	19.6	서대문구	15.0	중구	9.5	종로구	8.9
마포구	19.2	61.1	19.7	마포구	19.2	영등포구	9.5	중구	8.8
양천구	14.2	61.7	24.1	양천구	14.2	영등포구	11.5	강서구	9.0
강서구	24.1	54.0	21.9	강서구	24.1	영등포구	11.1	강남구	7.2
구로구	17.6	55.3	27.1	구로구	17.6	영등포구	9.4	강남구	7.8
금천구	25.5	47.8	26.8	금천구	25.5	강남구	7.4	구로구	6.6
영등포구	25.6	53.4	21.1	영등포구	25.6	강남구	8.5	중구	6.9
동작구	11.2	66.7	22.1	강남구	12.5	동작구	11.2	서초구	9.6
관악구	12.7	66.0	21.2	강남구	16.4	관악구	12.7	서초구	10.2
서초구	20.4	53.9	25.7	서초구	20.4	강남구	17.0	영등포구	6.1
강남구	31.3	42.7	26.0	강남구	31.3	서초구	8.3	중구	5.5
송파구	23.5	51.5	25.0	송파구	23.5	강남구	16.0	서초구	5.7
강동구	18.8	55.7	25.5	강동구	18.8	송파구	12.1	강남구	11.6

주: 직장지 분류는 (1) 직주근접 : 거주지와 직장지 시군구가 동일 (2) 근거리 : 직장지의 시군구는 다르나 같은 시도 지역인 경우  
(3) 원거리 : 직장지의 시도가 다른 경우 등 3가지로 분류.

자료: 국세청 국세미시자료를 이용하여 민주연구원 작성.



서울인근 경기도 시·군·구의 경우, 성남·과천·하남 등과 같이 서울 출퇴근 인구비율이 높은 지역도 있지만, 김포(39.9%)·양주(39.3%)·남양주(33.4%)·부천(31.3%) 등 직주근접 비율이 높은 지역도 있었고 의왕(→안양 동안구 11.0%)·구리(→남양주 11.1%) 등 경기도의 다른 기초자치단체로 출근하는 비율이 높은 사례도 많았다. 행정구역 개편은 인구, 면적, 교통, 생활권, 예산 등 다양한 사항을 검토해야 하며, 그 중의 하나인 출퇴근 생활권의 경우에도 다양한 형태가 있는 등 보다 신중한 검토가 필요하다.

[표 1-20] 서울인근 거주 임금노동자의 시군구별 직장지역비율(2021)

(단위: %)

기초 자치단체	직장지 비율			상위 3개 직장지역과 비율					
	직주근접	근거리	원거리	1위	비율	2위	비율	3위	비율
성남 수정구	11.2	39.1	49.7	성남 분당구	12.5	강남구	11.9	성남 수정구	11.2
성남 중원구	23.6	37.7	38.7	성남 중원구	23.6	성남 분당구	13.8	강남구	7.4
성남 분당구	24.4	27.5	48.1	성남 분당구	24.4	강남구	11.1	서초구	5.0
의정부시	27.7	26.1	46.2	의정부시	27.7	양주시	7.1	포천시	5.3
안양 만안구	15.5	41.6	42.9	안양 만안구	15.5	안양 동안구	12.8	강남구	4.9
안양 동안구	20.2	35.3	44.5	안양 동안구	20.2	강남구	6.4	안양 만안구	4.9
부천시	31.3	15.5	53.2	부천시	31.3	강남구	4.9	영등포구	4.7
광명시	20.2	20.5	59.3	광명시	20.2	금천구	9.5	영등포구	6.3
고양 덕양구	17.4	24.5	58.0	고양덕양구	17.4	고양일산동구	7.4	중구	5.7
고양일산동구	24.5	28.0	47.5	고양일산동구	24.5	파주시	6.1	고양덕양구	6.0
고양일산서구	15.7	37.2	47.1	고양일산서구	15.7	고양일산동구	12.7	파주시	9.6
과천시	11.4	28.0	60.6	과천시	11.4	강남구	9.0	서초구	8.4
구리시	20.2	25.9	53.9	구리시	20.2	남양주시	11.1	강남구	8.3
남양주시	33.4	20.1	46.5	남양주시	33.4	강남구	7.0	송파구	4.3
의왕시	13.4	47.5	39.1	의왕시	13.4	안양 동안구	11.0	군포시	6.2
하남시	22.4	19.3	58.4	하남시	22.4	강남구	9.6	송파구	8.7
김포시	39.9	12.3	47.8	김포시	39.9	강서구	6.6	영등포구	5.0
양주시	39.3	27.2	33.4	양주시	39.3	용산구	7.9	의정부시	7.6

주: 1 직장지 분류는 (1) 직주근접 : 거주지와 직장지 시군구가 동일 (2) 근거리 : 직장지의 시군구는 다르나 같은 시도 지역인 경우 (3) 원거리 : 직장지의 시도가 다른 경우 등 3가지로 분류.

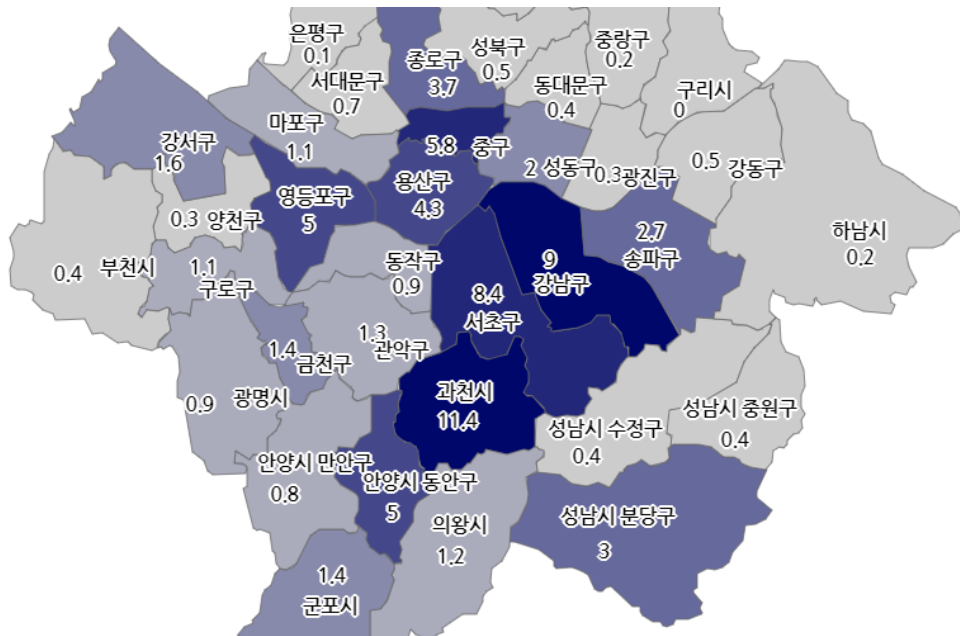
2. 붉은색은 경기도민이 서울지역에 일자리가 있는 경우.

자료: 국세청 국세미시자료를 이용하여 민주연구원 작성.

서울인근 지역 중 서울 출퇴근 비율이 높은 과천시와 하남시, 직주근접 비율이 높은 김포시와 양주시 등 4개 지역을 선정하여, 임금근로자의 직장지역을 상세하게 살펴보고자 한다.

먼저, 경기도 과천시는 서울의존도가 가장 높은 지역 중 하나였다. 과천시 거주 근로자 중 11.4%는 과천시에서 일한 반면, 나머지 인원은 서울과 주변 경기지역으로 출근하는 비율이 높았다. 서울의 경우 강남구(9.0%)·서초구(8.4%)·중구(5.8%)·영등포구(5.0%)·용산구(4.3%)·종로구(3.7%) 등 절반 이상인 51.6%가 서울로 출근했으며, 안양시 동안구(5.0%)·성남시 분당구(3.0%)·군포시(1.4%) 등 과천 이외 다른 경기 지역에서 일하는 비율 또한 28.4%로 상당했다.

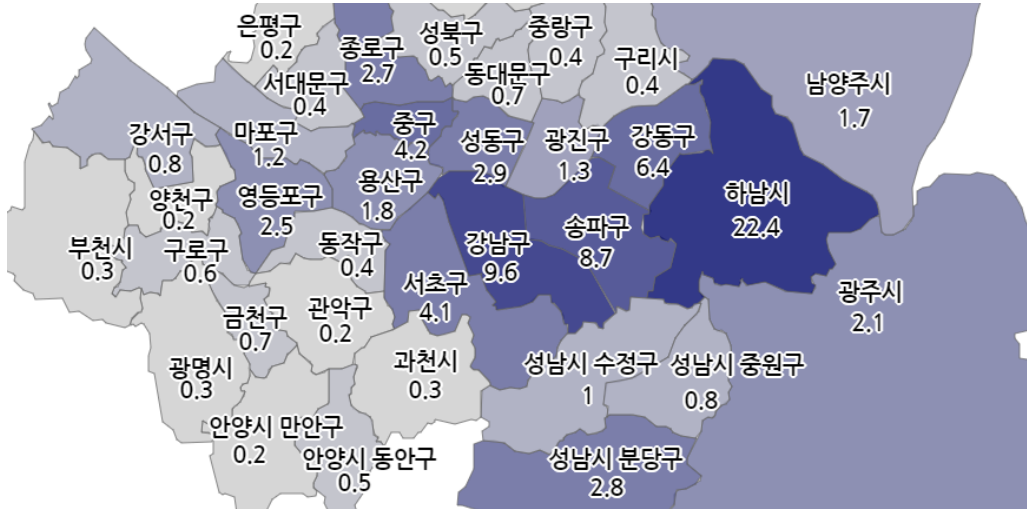
[그림 1-16] 경기도 과천시 거주 임금근로자의 직장지역비율(2021)



자료: 국세청 국세통계센터 국세미시자료(연말정산 신고자 1,603,201명)를 이용해 민주연구원 분석.

경기도 하남시는 서울 강동구와 송파구에 인접하여, 서울 지역으로 출근하는 인원비율이 높았다. 하남시 근로자 중 22.4%는 하남시에 직장을 두고 있으며, 나머지 인원은 강남구(9.6%)·송파구(8.7%)·강동구(6.4%)·중구(4.2%)·서초구(4.1%) 등 절반 이상인 51.1%가 서울로 출근했다. 이외 인원은 경기도의 성남시 분당구(2.8%), 광주시(2.1%), 남양주시(1.7%) 등 19.4%가 하남시 아닌 다른 경기도 지역으로 출근하는 형태를 보였다. 특히 광주시와 남양주시는 하남시와 근접해 있으나 하남시민이 해당 지역에서 직장을 찾는 비율은 매우 낮다고 볼 수 있다.

[그림 1-17] 경기도 하남시 거주 임금근로자의 직장지역비율(2021)



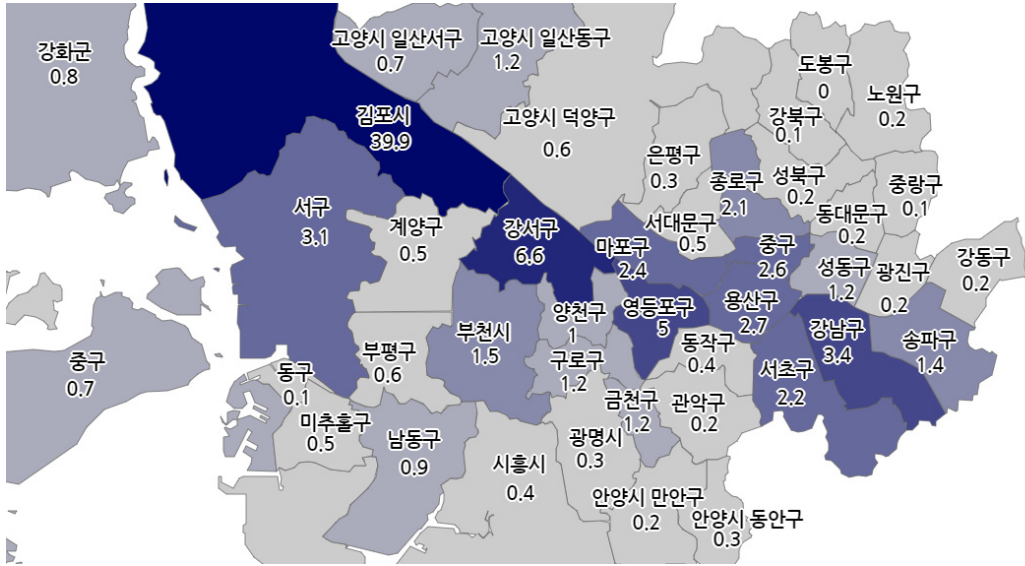
자료: 국세청 국세통계센터 국세미시자료(연말정산 신고자 1,603,201명)를 이용해 민주연구원 분석.

경기도 김포시는 직주근접 비율(39.9%)이 경기도 내에서 가장 높은 편이었다. 경기도의 부천시(31.3%), 의정부시(27.7%), 광명시·구리시(20.2%)보다 높았고, 일자리가 집중된 서울 강남구(31.3%)보다 직주근접 비율이 높았다. 김포시민이 서울로 출근하는 비율은 총 35.6%이며, 강서구(6.6%)·영등포구(5.0%)·강남구(3.4%)·용산구(2.7%)·중구(2.6%)·마포구(2.4%) 등 일자리가 한강 주변지역에 집중됐다. 다만, 김포시민 중 서울로 출근하는 비중은 과천시(51.6%), 고양 덕양구(50.6%), 광명시(50.5%) 등 다른 서울 근접 시·군·구보다 낮았다.

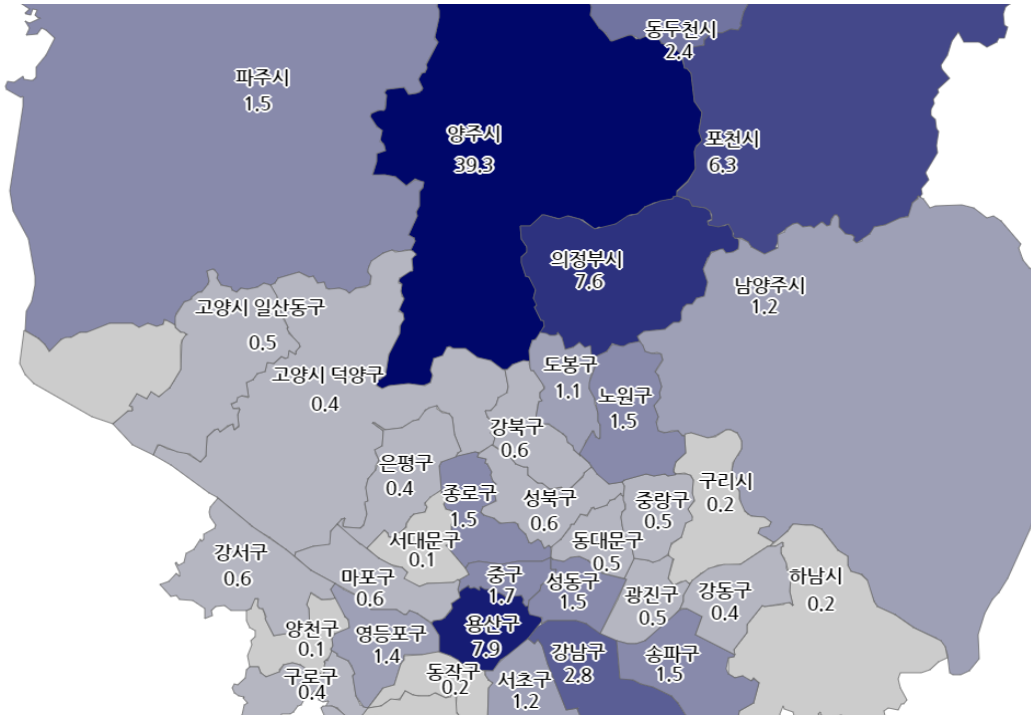
경기도 양주시 또한 직주근접 비율(39.3%)이 높은 편인 반면, 서울 도심권 간 상당한 거리 등으로 인해 서울 지역 일자리 비율은 28.3%로 낮은 편이었다. 대신 양주 주변 도시인 의정부시(7.6%), 포천시(6.3%), 동두천시(2.4%), 파주시(1.5%) 등에서 일하는 비율이 높았다. 서울 지역의 경우 용산구(7.9%), 강남구(2.8%) 등의 비중이 높았는데, 2009년 주한미군의 한강 이남 재배치 등의 영향으로 주소지는 양주에 두면서 서울 용산구(국방시설 밀집)에서 일하는 인원이 상당한 것으로 추론된다.

[그림 1-18] 경기도 김포시와 양주시 거주 임금근로자의 직장지역비율(2021)

경기도 김포시 거주자



경기도 양주시 거주자



자료: 국세청 국세통계센터 국세메시자료(연말정산 신고자 1,603,201명)를 이용해 민주연구원 분석.

# 제2장



## 자산불평등 현황과 분석



## 제2장 자산불평등 현황과 분석

### 1. 개요

경제적 불평등은 소득불평등과 자산불평등으로 나누어 볼 수 있다. 자산은 순소득의 누적분이므로 소득불평등이 자산불평등을 야기하기도 하면서, 자산 자체에서 발생하는 소득이 소득불평등을 심화시키기도 한다. 부동산이 큰 비중을 차지하는 우리나라 가계자산은 그 자체의 가격변화에 의해 때론 근로소득 또는 사업소득을 뛰어넘는 소득이 발생하기도 한다.

자산은 개인의 경제적 충격에 대응하기 위한 안전망(buffer)의 역할을 한다. 그러므로 개인이 많은 자산을 가졌다는 것은 그 개인이 큰 경제적 안전망을 가졌다는 것을 의미하며 자산불평등의 심화는 안전망이 불평등해짐을 의미한다.

또한 자산이 많다는 것은 높은 주거 서비스를 누릴 수 있다는 의미가 되기도 한다. 가계 자산의 대부분은 거주하는 주택이 자가이든 전월세이든 그곳에 구매 대금 또는 보증금으로 들어가 있다. 그러므로 자산이 많을수록 높은 위치적 이점 및 질이 높은 주거환경 서비스를 이용할 수 있다. 따라서 자산은 가계의 경제적 안정과 주거 품질에 중요한 영향을 미친다.

또한 높은 자산은 여유자산을 통한 투자여력으로 부동산 투자 가능성을 높여 근로소득을 상회하는 자본이득(매매차익 또는 가격상승분)을 얻을 수 있는 가능성을 제공한다. 한국에서 자산 그리고 자산의 가장 큰 부분을 차지하는 부동산은 경제적 소득 격차를 더 크게 하는 역할을 한다. 특히 부동산 가격 상승기에 그렇다. 부동산 하락기에는 어떨까?

자산불평등의 문제는 기회의 평등차원에서 중요한 의미를 갖는다. 자산불평등이 심해질수록 기회는 불평등해지게 된다. 재산이 많은 부모 밑에 태어난 사람은 교육기회 및 환경점 이점 이외에 직접 증여, 상속 등으로 경제적 소득(이전소득)을 얻을 수 있다.

이하에서는 자산불평등의 정도가 어떠한지? 지역에 따라, 세대에 따라 어떻게 다른지, 다른 나라에 비해서는 어떤지, 부동산 가격변화와는 어떤 관계가 있는지를 살펴보고 이와 관련된 윤석열정부의 정책을 평가하고 정책적 시사점 및 대안을 제시하고자 한다.

## 2. 자산불평등 현황

### 1) 전체 추이

#### (1) 가계 자산의 구성과 추이

2023년 기준 가구의 평균 처분가능소득은 5,482만 원, 순자산은 4억 3,540만 원으로, 전년대비 소득은 4.8% 증가한데 반해 순자산은 -4.5% 감소하였다. 2022년 말부터 2023년 중반까지 이어진 부동산 가격의 하락으로 가구의 순자산은 감소하였다.

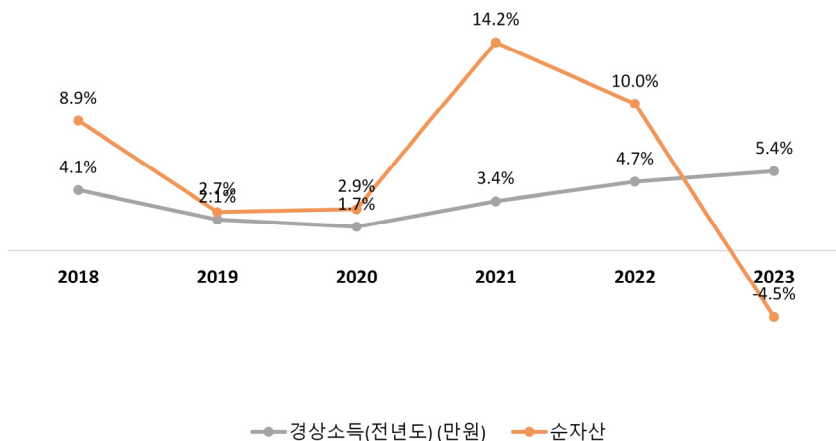
[표 II-1] 가구 소득, 자산, 부채의 추이(2017~2023)

(단위: 만원)

분류	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	전년 대비 증감비(23)
경상소득*	5,478	5,705	5,828	5,924	6,125	6,414	6,762	5.4%
처분가능소득*	4,520	4,671	4,729	4,818	5,003	5,229	5,482	4.8%
자산	38,671	42,036	43,191	44,543	50,253	54,772	52,727	-3.7%
· 금융자산	9,722	10,346	10,570	10,504	11,319	12,126	12,587	3.8%
· 실물자산	28,950	31,689	32,621	34,039	38,934	42,646	40,140	-5.9%
부채	7,099	7,668	7,910	8,256	8,801	9,170	9,186	0.2%
· 금융부채	5,041	5,539	5,755	6,050	6,518	6,803	6,694	-1.6%
· 임대보증금	2,058	2,129	2,155	2,207	2,283	2,367	2,492	5.3%
순자산	31,572	34,368	35,281	36,287	41,452	45,602	43,540	-4.5%

주: 소득은 전년도 기준으로 응답한 것이며, 자산은 해당년도 기준 응답이며 기준시점은 해당년도 3월말.  
자료: 통계청, 가계금융복지조사 각 연도.

[그림 II-1] 연도별 소득 및 자산 증가율(2018~2023)





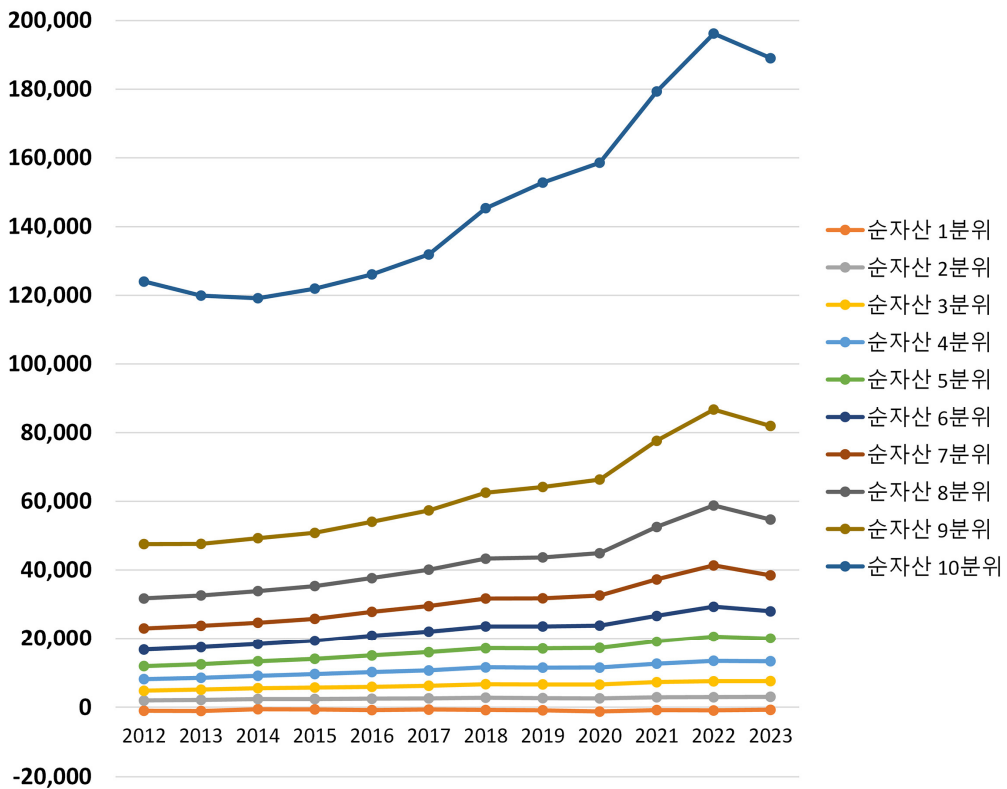
## (2) 분위별 자산 추이

2012년부터 살펴보면 부동산 가격 하락기라고 할 수 있는 2014년까지는 순자산 상위 10%의 자산이 감소하였다. 그러나 그 이후 2022년까지 부동산 가격 상승과 함께 고자산 계층의 자산 증가율이 더 높은 모습을 보인다. 2017~2022년의 5년 간 상위 30%(8~10분위)의 자산증가율은 50%에 육박하였고 반면 2, 3, 4분위의 자산증가율은 10~20%대로 상승하는데 불과하였다. 순자산 상위 10%의 자산은 해당 기간 동안 5년 간 평균 6억 5천만 원, 즉 연평균 1억 원 이상씩 증가하였다. 한편 순자산 하위 10% 가구의 평균 자산은 계속 마이너스 상태이다.

그러나 2023년 부동산 가격 하락으로 고자산 계층의 자산은 감소하고 저자산 계층(하위 30%)의 자산은 증가하는 모습을 보인다. 이를 통해 알 수 있는 것은 부동산 가격 상승은 일반적으로 자산불평등을 심화시키고 부동산 가격 하락은 자산불평등을 감소시킨다는 것이다.

[그림 II-2] 순자산 10분위별 평균값 추이(2012~2023)

(단위: 만원)



자료: 통계청, 가계금융복지조사.

[표 II-2] 순자산 10분위별 평균값 추이(2012~2023)

(단위: 만원)

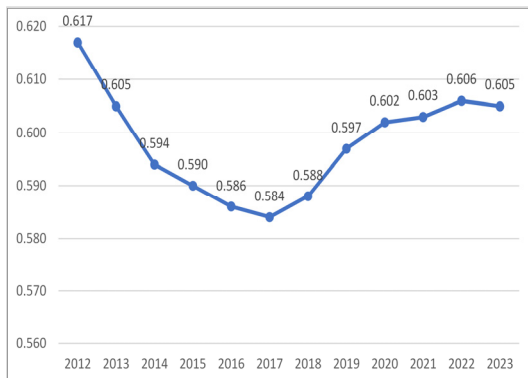
분위	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	전년비
1분위	-1,015	-1,066	-556	-610	-815	-666	-785	-890	-1,212	-818	-903	-728	-21.4%
2분위	1,961	2,122	2,363	2,386	2,481	2,565	2,739	2,619	2,562	2,866	2,922	3,005	2.9%
3분위	4,755	5,072	5,495	5,676	5,886	6,187	6,629	6,566	6,534	7,230	7,510	7,539	0.4%
4분위	8,100	8,474	9,065	9,578	10,137	10,622	11,510	11,408	11,448	12,563	13,386	13,258	-1.0%
5분위	11,847	12,388	13,250	13,960	14,932	15,912	17,040	16,981	17,151	19,070	20,558	20,018	-2.8%
6분위	16,673	17,380	18,302	19,304	20,845	22,050	23,558	23,586	23,833	26,674	29,336	27,987	-5.1%
7분위	23,010	23,772	24,659	25,797	27,848	29,536	31,716	31,794	32,601	37,299	41,381	38,467	-7.8%
8분위	31,739	32,606	33,873	35,365	37,677	40,131	43,333	43,692	44,939	52,572	58,816	54,692	-7.8%
9분위	47,590	47,628	49,282	50,854	54,079	57,393	62,525	64,201	66,343	77,654	86,731	81,968	-6.1%
10분위	124,005	119,884	119,133	121,926	126,070	131,916	145,381	152,801	158,610	179,369	196,226	189,084	-4.0%
전체	26,875	26,831	27,488	28,429	29,918	31,572	34,368	35,281	36,287	41,452	45,602	43,540	-5.0%

자료: 통계청. 가계금융복지조사 각 연도.

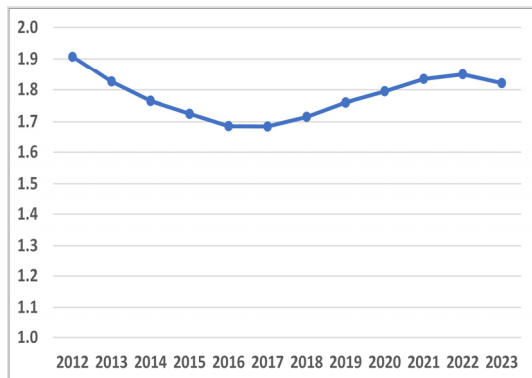
### (3) 자산불평등도 추이

불평등도를 나타내는 지니계수와 중앙값 대비 평균값 비율<sup>22)</sup>을 보았을 때 두 수치는 모두 비슷한 양상을 보이고 있다. 즉 2017년까지는 자산불평등도가 감소하다가 그 이후 부동산 가격 상승과 함께 2022년까지 자산불평등이 증가했으며, 다시 2023년 부동산 가격 하락과 함께 약간 감소하였으나, 2017년도에 비해 높은 수치를 보이고 있다.

[그림 II-3] 자산 지니계수 추이 (2012~2023)



[그림 II-4] 순자산 중앙값 대비 평균값 비율 (2012~2023)



자료: 통계청. 가계금융복지조사 각 연도.

22) 일반적으로 중앙값(중위값; 중간값)과 평균값의 차이가 클수록 해당 값의 분포가 불평등하다.

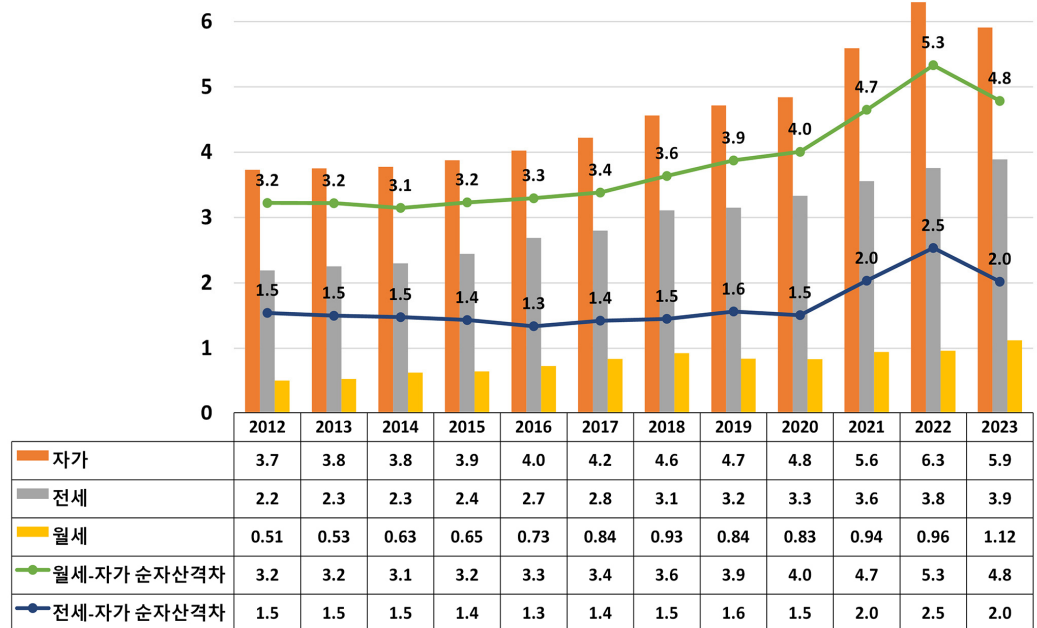
#### (4) 주택 점유 형태별 자산격차

자가 거주 가구의 평균자산은 2012년에서 2022년 사이 3.7억에서 6.3억까지 증가하였다가 2023년엔 5.9억 원으로 감소하였다. 자가 가구의 자산은 2023년에 감소한 반면 전세 가구와 월세 가구의 자산은 전년 대비 증가하였다. 자가 가구와 월세 가구의 순자산 격차는 3억 원 초반 대에서 2015년 이후 서서히 증가하다가 2021년부터 그 차이가 급격히 벌어져 2022년엔 그 격차가 5억 3천만 원까지 이르렀다가 4억 8천만 원으로 소폭 감소하였다. 집값이 비교적 안정되었던 2012~2017년 부근엔 입주 형태에 따른 자산격차 변화가 크지 않았다.

자가 가구와 전세 전세가구의 순자산은 지속적으로 증가하였으나 월세 가구의 순자산은 2017년 이후 정체되어 있는 모습을 보인다. 이는 전세 가구는 집값 상승으로 인한 자본이득은 없지만 월세 가구에 비해 지출이 적고 소득이 더 많아 저축 여력이 더 큰 것이 원인일 수 있다.

[그림 II-5] 전세/월세/자가 거주자별 평균 순자산 및 격차 추이(2012~2023)

(단위: 억 원)



자료: 통계청, 가계금융복지조사 각 연도.

### (5) 자산불평등도의 국가별 비교

자산불평등을 순자산 상위 10% 점유율로 국가별로 비교해보면 한국의 상위 10% 자산점유율은 59.3%로 비교가능한 171개국 중 중 하위 60위이다. OECD 회원국을 대상(OECD 평균 60.2%)으로 하면, 조사대상 국가 37개 국가 중 16번째로 자산불평등도가 높은 국가군에 속하는 것으로 보고되고 있다.

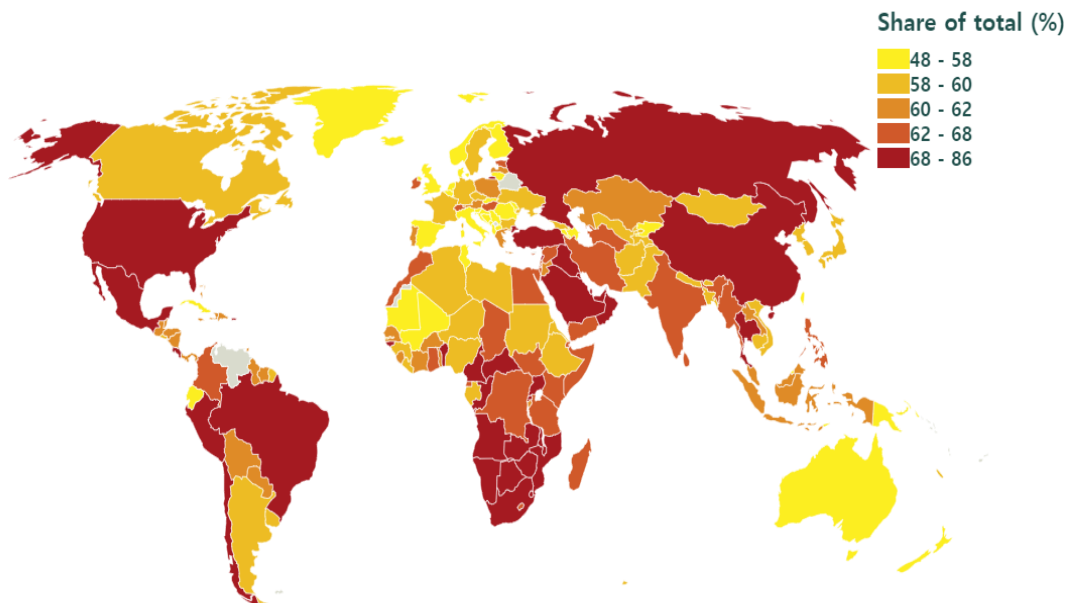
[표 II-3] 순자산 상위 10% 점유율 국가 비교(2021)

순위	국가	상위 10% 순자산 점유율	순위	국가	상위 10% 순자산 점유율	순위	국가	상위 10% 순자산 점유율
1	네덜란드	47.9%	58	독일	58.9%	115	차드	63.2%
2	슬로바키아	49.7%	59	수단	59.3%	116	이스라엘	63.4%
3	덴마크	50.7%	<b>60</b>	<b>한국</b>	<b>59.3%</b>	117	남수단	63.4%
4	벨기에	52.2%	61	프랑스	59.3%	118	필리핀	63.5%
5	노르웨이	52.2%	62	룩셈부르크	59.3%	119	레소토	63.8%
6	말타	53.8%	63	캄보디아	59.4%	120	이집트	63.8%
7	북마케도니아	55.8%	64	에리트레아	59.5%	121	지부티	63.8%
8	크로아티아	56.0%	65	에티오피아	59.6%	122	모로코	63.9%
9	핀란드	56.1%	66	베트남	59.7%	123	소말리아	64.3%
10	보스니아-헤르체고비나	56.1%	67	우크라이나	59.8%	124	스리랑카	64.4%
11	이탈리아	56.2%	68	감비아	59.8%	125	인도	64.5%
12	몰도바	56.3%	69	조지아	59.8%	126	콜롬비아	64.6%
13	알바니아	56.4%	70	우즈베키스탄	59.8%	127	코모로	64.8%
14	뉴질랜드	56.6%	71	파키스탄	59.8%	128	마다가스카르	65.6%
15	아르메니아	56.6%	72	몰디브	60.1%	129	아일랜드	66.0%
16	아제르바이잔	56.6%	73	라오스	60.1%	130	팔레스타인	66.1%
17	아이슬란드	56.7%	74	마카오	60.2%	131	키프로스	66.4%
18	세르비아	56.8%	75	시에라리온	60.3%	132	에스토니아	66.4%
19	몬테네그로	56.9%	76	부르키나파소	60.5%	133	바레인	66.9%
20	호주	57.1%	77	모리셔스	60.6%	134	탄자니아	67.0%
21	영국	57.1%	78	라트비아	60.6%	135	헝가리	67.3%
22	에콰도르	57.2%	79	카자흐스탄	60.6%	136	적도 기니	67.5%
23	슬로베니아	57.2%	80	포르투갈	60.7%	137	미얀마	67.5%
24	리투아니아	57.4%	81	그리스	60.7%	138	튀르키예	68.0%
25	키르기스스탄	57.4%	82	말레이시아	60.8%	139	카메룬	68.3%
26	쿠바	57.6%	83	세네갈	60.8%	140	코스타리카	68.3%
27	스페인	57.6%	84	인도네시아	61.0%	141	우간다	68.4%
28	브루나이	57.7%	85	토고	61.1%	142	세이셸	68.6%
29	루마니아	57.7%	86	요르단	61.1%	143	중국	68.8%
30	동티모르	57.8%	87	브룬디	61.4%	144	홍콩	69.8%
31	모리타니	57.8%	88	볼리비아	61.5%	145	짐바브웨	70.2%
32	대만	57.8%	89	가이아나	61.5%	146	카타르	71.7%
33	파푸아뉴기니	57.8%	90	온두라스	61.5%	147	이라크	72.1%
34	말리	57.9%	91	파나마	61.6%	148	르완다	72.5%
35	튀니지	58.0%	92	파라과이	61.6%	149	사우디아라비아	72.6%
36	타지키스탄	58.0%	93	수리남	61.6%	150	쿠웨이트	72.9%
37	몽골	58.1%	94	바하마	61.6%	151	베냉	73.8%

순위	국가	상위 10% 순자산 점유율	순위	국가	상위 10% 순자산 점유율	순위	국가	상위 10% 순자산 점유율
38	우루과이	58.2%	95	벨리즈	61.6%	152	오만	74.0%
39	알제리	58.2%	96	도미니카공화국	61.6%	153	러시아	74.1%
40	캐나다	58.3%	97	과테말라	61.7%	154	태국	74.2%
41	북한	58.4%	98	아이티	61.7%	155	콩고	75.4%
42	기니	58.4%	99	자메이카	61.7%	156	말라위	76.1%
43	부탄	58.4%	100	니카라과	61.7%	157	아랍에미리트	76.4%
44	방글라데시	58.5%	101	트리니다드 토바고	61.7%	158	페루	76.8%
45	체코	58.5%	102	폴란드	61.8%	159	앙골라	77.6%
46	엘살바도르	58.5%	103	오스트리아	61.9%	160	보츠와나	78.5%
47	네팔	58.5%	104	코트디부아르	61.9%	161	레바논	78.7%
48	아프카니스탄	58.6%	105	케냐	62.0%	162	멕시코	78.8%
49	일본	58.6%	106	이란	62.0%	163	기니비사우	79.0%
50	리베리아	58.7%	107	콩고민주공화국	62.2%	164	브라질	79.8%
51	불가리아	58.7%	108	가나	62.3%	165	잠비아	79.8%
52	니제르	58.7%	109	투르크메니스탄	62.4%	166	스와질란드	80.4%
53	가봉	58.7%	110	시리아	62.6%	167	나미비아	80.4%
54	아르헨티나	58.9%	111	스위스	62.7%	168	칠레	80.4%
55	스웨덴	58.9%	112	싱가포르	62.8%	169	모잠비크	80.4%
56	리비아	58.9%	113	카보 베르데	62.8%	170	중앙아프리카공화국	80.5%
57	나이지리아	58.9%	114	예멘	63.1%	171	상투메 프린시페	80.9%

주: 미국은 2019년 자료가 최신 자료로 위의 표에는 포함되지 않았는데 2019년 71.6%로 다소 높은 편.  
 자료: World Inequality Database(<https://wid.world/>).

[그림 II-6] 국가별 상위 10% 순자산 점유율(2021)



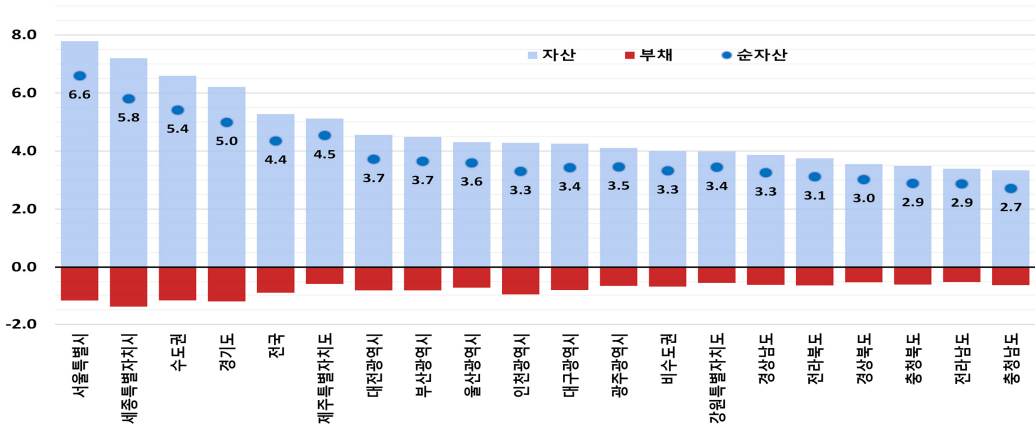
자료: World Inequality Database(<https://wid.world/>).

## 2) 지역별 자산격차

2023년 시도 단위로 평균자산을 비교해보면 서울시 거주가구의 평균 순자산이 6.6억 원으로 가장 높다. 서울시 다음으로 가구 순자산이 큰 곳은 세종시인데 가구당 부채는 세종시 가구가 평균 1.4억 원으로 서울시 가구당 부채(1억2천만 원)보다 더 크다. 세종시 다음으로는 경기도, 제주도가 평균 가구 자산이 많다. 서울 가구(6.6억)는 지방 가구(3.3억)에 비해 2배의 순자산을 보유하고 있으며 아래에서는 이 격차의 시간에 따른 변화를 보고자 한다.

[그림 II-7] 지역별 평균 자산 및 부채(2023)

(단위: 억원, 순자산이 높은 순)



자료: 통계청, 가계금융복지조사 2023.

[표 II-4] 지역별 평균 자산 및 부채(2023)

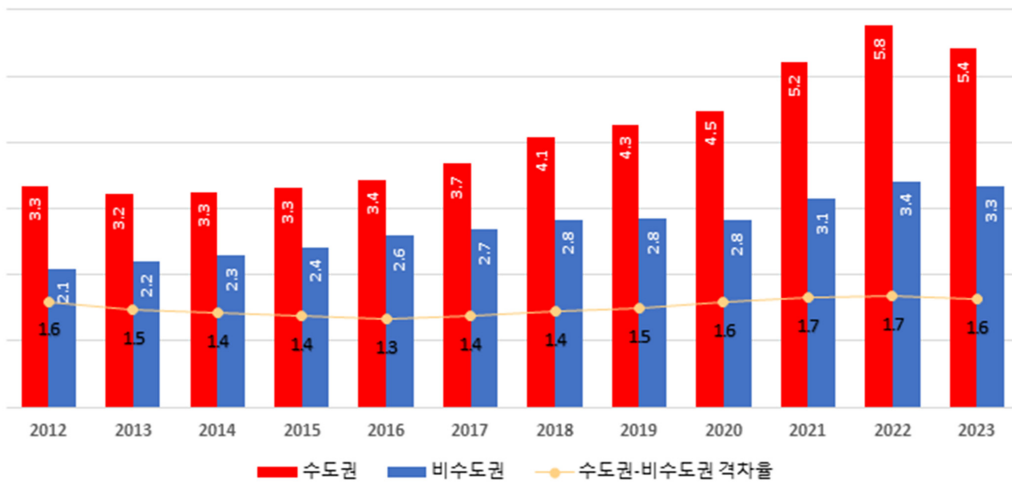
(단위: 억원)

지역	자산	부채	순자산	지역	자산	부채	순자산
전국	5.27	-0.92	4.35	울산	4.31	-0.71	3.60
수도권	6.59	-1.18	5.42	세종	7.20	-1.39	5.81
서울	7.78	-1.18	6.60	강원	3.99	-0.54	3.44
인천	4.28	-0.97	3.31	충북	3.49	-0.60	2.89
경기	6.21	-1.21	4.99	충남	3.34	-0.62	2.71
비수도권	3.99	-0.67	3.33	전북	3.75	-0.63	3.12
부산	4.48	-0.83	3.65	전남	3.39	-0.51	2.87
대구	4.25	-0.82	3.43	경북	3.55	-0.52	3.02
광주	4.10	-0.65	3.46	경남	3.87	-0.61	3.26
대전	4.56	-0.84	3.72	제주	5.12	-0.58	4.54

자료: 통계청, 가계금융복지조사.

수도권-비수도권 간 순자산격차는 2018년도까지 1.3~1.6배, 2019년에서 2023년까지는 1.6~1.7배 격차를 보였다. 이러한 경향 역시 부동산 가격과 연동된 추이를 나타내고 있는데, 부동산 가격 상승과 하락이 수도권과 비수도권에 차등적으로 반영된 결과로 보인다. 즉 2015~2022년 동안 비수도권 가구의 자산이 1억 증가한 반면 수도권 가구의 평균자산은 2.5억 원 증가하였다.

[그림 II-8] 수도권-비수도권 간 순자산 격차 추이(2012~2023)



자료: 통계청, 가계금융복지조사.

### 3) 부동산 불평등 지도

#### (1) 토지와 주택 소유의 불평등

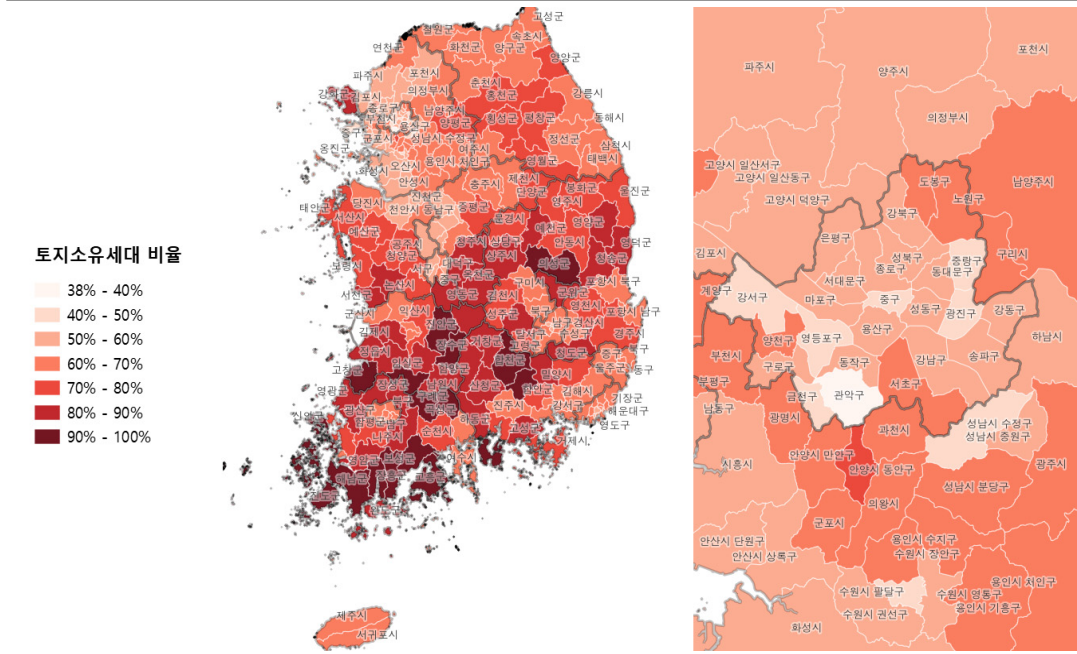
가계 자산의 약 70%는 부동산이며 부동산 가액에서 토지는 약 60%를 차지한다. 토지소유 가액은 가계 순자산의 크기와 상당한 상관성을 가지므로 토지소유가액을 가구의 자산의 크기를 어느정도 대표하는 변수로 보아 시군구 자료 획득이 가능한 토지소유 현황 자료, 주택소유 현황 자료를 통해 자산의 지역별 격차를 살펴보고자 한다. 주택가격엔 토지가격이 포함되어 있고 주택소유자는 모두 토지소유자에 해당한다.

#### (2) 지역별 토지소유, 주택소유세대 비율

2022년 기준 토지소유가구 비율 전국 평균은 62.0%이고 가장 낮은 지역은 작년(2021년)과 동일하게 서울시 관악구로 관악구의 토지소유자 비율은 작년 39.2%에 38.4%로 낮아졌다.

토지를 소유한 세대의 비율은 수도권보다는 지방이 높으며 지방 중에선 남부지역의 군 지역이 높게 나타난다.

[그림 11-9] 토지소유세대 비율(2022)



주: 주택을 소유하고 있는 경우 주택의 대지분 토지를 소유하고 있으므로 토지소유세대에 해당.

[표 11-5] 토지소유세대 비율 상위/하위 기초자치단체(2022)

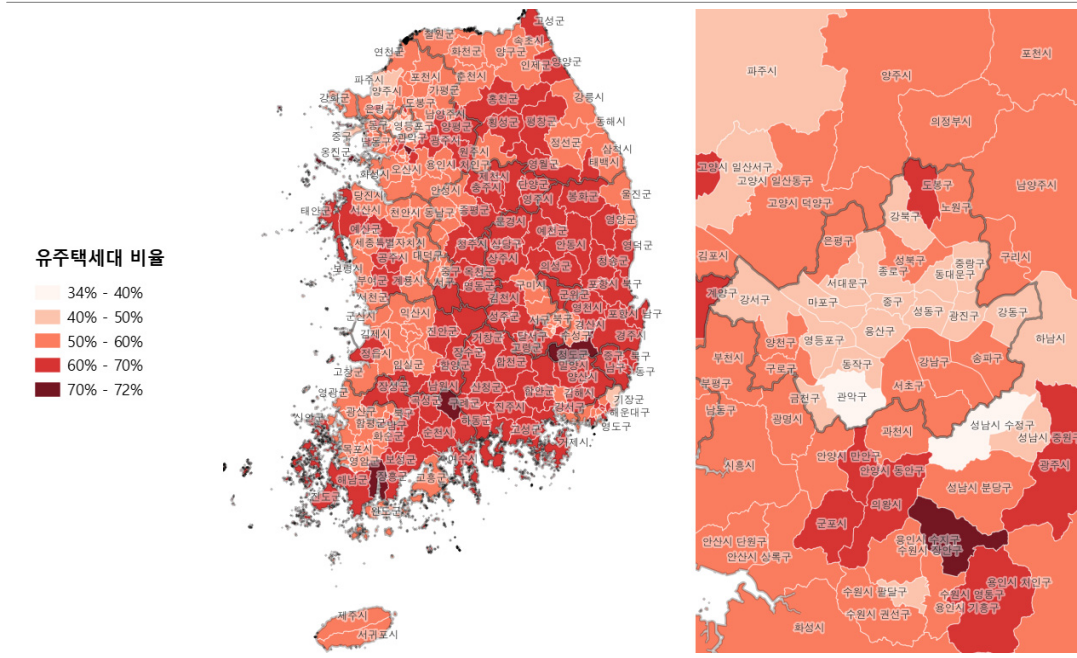
상위 10개 기초자치단체			하위 10개 기초자치단체		
광역시	기초	값	광역시	기초	값
전라북도	순창군	100.0%	서울특별시	관악구	38.4%
전라남도	강진군	96.0%	서울특별시	금천구	47.1%
전라북도	고창군	95.5%	경기도	성남시 수정구	47.4%
전라남도	고흥군	95.0%	서울특별시	광진구	47.5%
전라남도	곡성군	94.9%	서울특별시	중구	47.9%
전라남도	보성군	94.6%	경기도	수원시 팔달구	48.4%
경상남도	합천군	94.2%	서울특별시	강서구	48.7%
전라북도	장수군	93.6%	인천광역시	중구	49.4%
전라북도	진안군	93.6%	서울특별시	중랑구	49.7%
경상북도	의성군	93.6%	서울특별시	영등포구	49.7%

자료: 통계청, 토지소유현황.



전국의 유주택 세대 비율은 56.2%이다. 도시 지역에서 유주택 비율이 높은 지역으로 눈에 띄는 곳은 용인 수지구, 울산 북구로 약 70%의 세대가 주택을 소유하고 있다.

[그림 11-10] 유주택세대 비율(2022)



[표 11-6] 유주택세대비율 상위/하위 기초자치단체(2022)

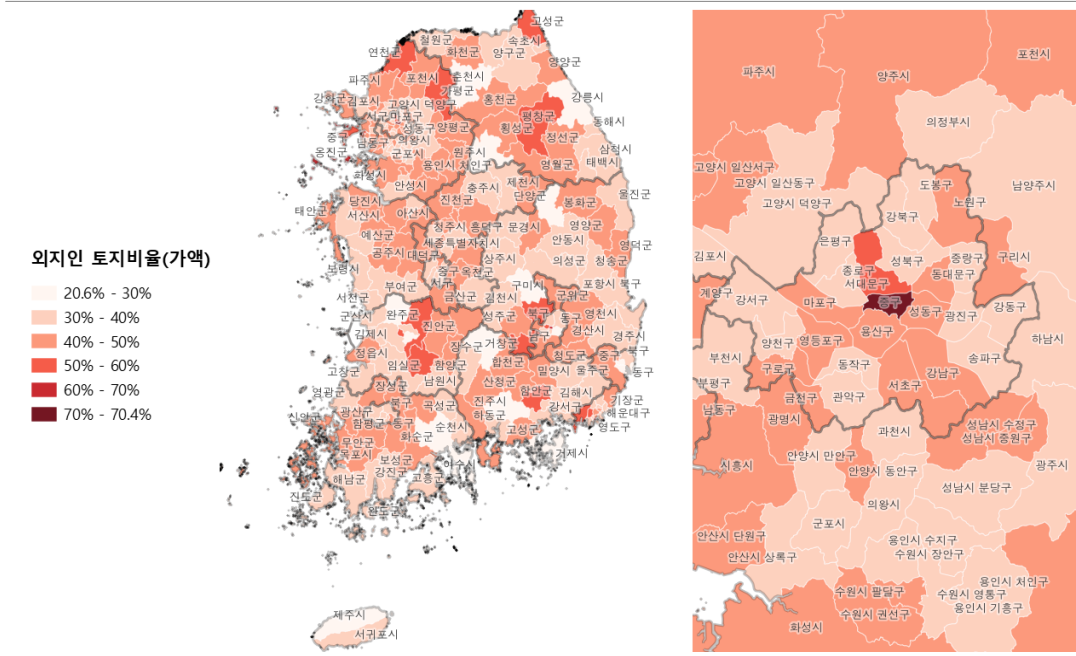
상위 10개 기초자치단체			하위 10개 기초자치단체		
광역시	기초	값	광역시	기초	값
인천광역시	옹진군	71.8%	서울특별시	관악구	34.3%
경상북도	청도군	70.8%	경기도	성남시 수정구	39.5%
경기도	용인시 수지구	70.4%	부산광역시	기장군	41.7%
전라남도	강진군	70.4%	서울특별시	중구	42.0%
전라남도	구례군	70.0%	서울특별시	광진구	42.0%
경상남도	남해군	70.0%	서울특별시	금천구	43.0%
충청북도	옥천군	69.7%	서울특별시	동대문구	44.7%
울산광역시	북구	69.4%	부산광역시	중구	44.9%
전라북도	진안군	68.8%	서울특별시	용산구	45.0%
전라남도	담양군	67.9%	서울특별시	마포구	45.1%

자료: 통계청, 토지소유현황.

### (3) 투자 목적의 토지 소유

아래 외지인 토지 비율은 해당 자치단체의 민유지(개인 소유 토지) 중 해당 시군구 이외에 거주하고 있는 사람이 소유하고 있는 토지가액의 비율이다. 전국 평균은 39.3%이며 대도시의 도심에 해당하는 중구 지역이 높게 나타나며 군 지역에서는 용진군, 연천군, 고성군이 특히 높다. 제주시는 예상과는 달리 외지인 토지비율이 가장 낮은 지역 중 하나이다.

[그림 II-11] 외지인 토지 비율(2022)

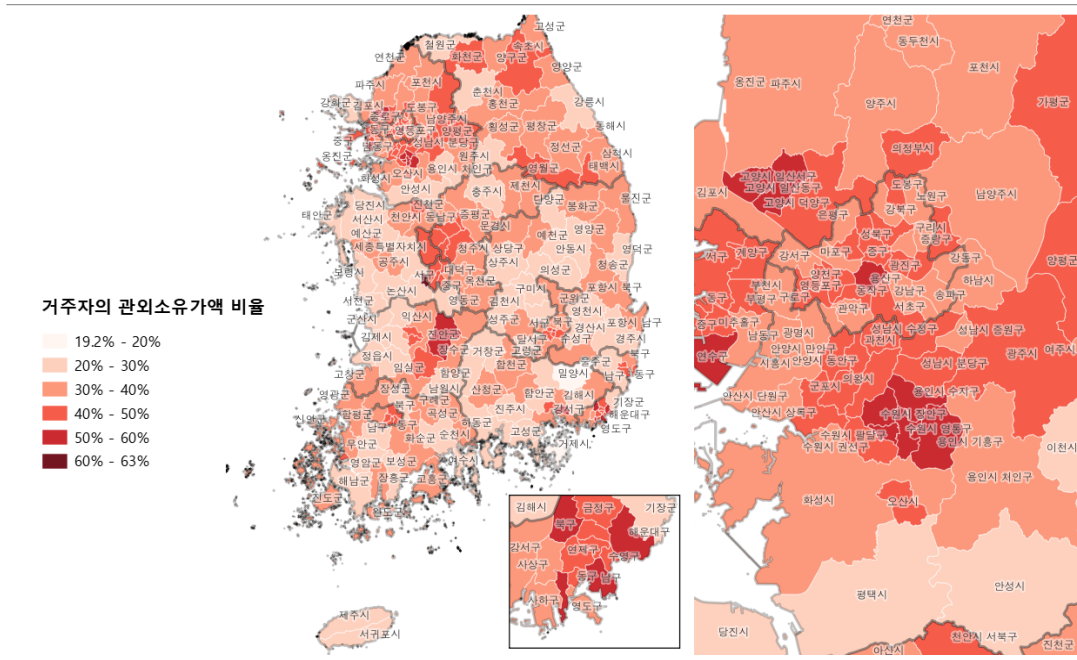


[표 II-7] 외지인 토지 비율 상위/하위 기초자치단체(2022)

상위 10개 기초자치단체			하위 10개 기초자치단체		
광역시	기초	값	광역시	기초	값
서울특별시	중구	70.4%	경상남도	진주시	20.6%
부산광역시	중구	68.7%	전라남도	여수시	21.2%
대구광역시	중구	63.3%	제주특별자치도	제주시	21.8%
인천광역시	용진군	60.7%	전라남도	순천시	22.4%
인천광역시	중구	56.7%	울산광역시	동구	24.4%
부산광역시	사상구	56.5%	강원도	강릉시	25.2%
부산광역시	강서구	56.0%	대구광역시	수성구	25.5%
경기도	연천군	54.7%	전라북도	익산시	25.6%
서울특별시	종로구	53.7%	경상남도	통영시	26.0%
강원도	고성군	53.2%	강원도	춘천시	26.0%

아래는 해당 지역 거주자의 총 소유 토지가액 중 관외(해당 시군구 이외)에 소유하고 있는 토지가액의 비율이다. 해당 지역 토지소유자가 얼마나 타지에 많은 토지를 소유하고 있는지를 나타낸다. 주황색 지역은 거주자의 관외토지 소유가액 비율이 절반을 넘는 지역이다. 관외 소유가액이 가장 높은 지역은 계룡시로, 해당지역에 거주하는 토지소유자의 토지가액 중 63.0%는 계룡시 이외 지역의 토지이다.

[그림 II-12] 거주자의 관외토지 소유가액 비율(2022)



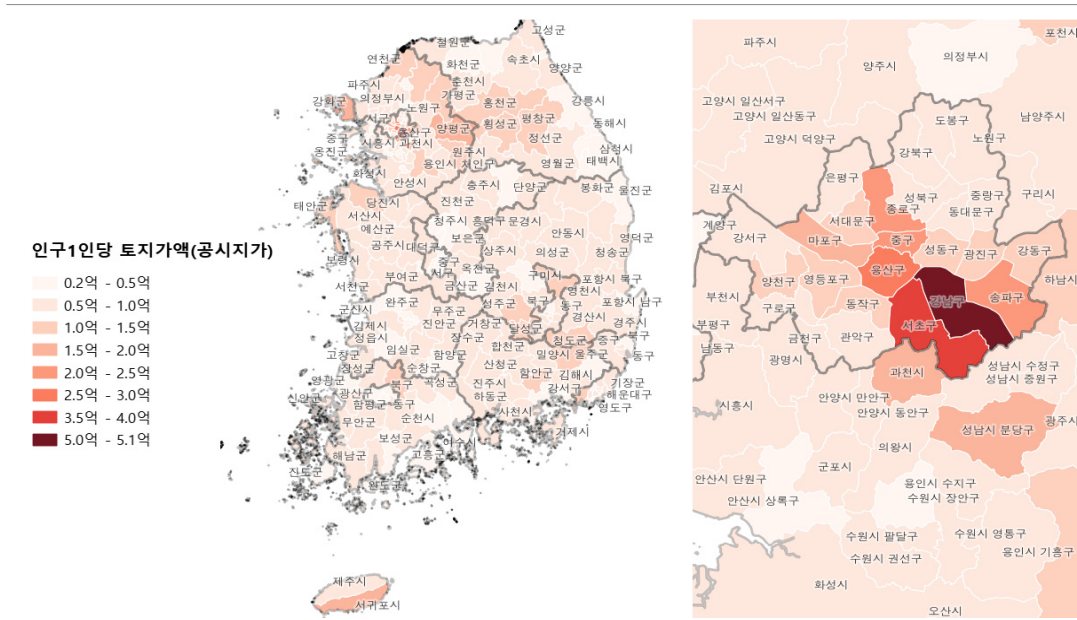
[표 II-8] 거주자의 관외토지 소유가액 비율 상위/하위 기초자치단체(2022)

상위 10개 기초자치단체			하위 10개 기초자치단체		
광역시	기초	값	광역시	기초	값
충청남도	계룡시	63.0%	경상남도	밀양시	19.2%
경기도	용인시 수지구	59.4%	경상남도	거제시	19.6%
부산광역시	북구	53.8%	전라북도	부안군	20.6%
부산광역시	서구	53.7%	전라남도	여수시	20.9%
전라북도	진안군	52.9%	강원도	철원군	21.0%
부산광역시	해운대구	52.9%	충청남도	당진시	21.4%
경기도	고양시 일산동구	52.8%	경상남도	함안군	21.9%
경기도	수원시 팔달구	52.7%	전라남도	해남군	21.9%
인천광역시	연수구	52.7%	경상북도	경주시	21.9%
경기도	용인시 기흥구	52.2%	경상북도	영천시	22.4%

#### (4) 지역별 토지가격 격차, 자산 격차

아래는 해당 지자체 내 민유지, 법인토지, 국공유지 등 모든 토지를 인구수로 나눈 1인당 해당 지자체의 토지가액으로 해당 지역의 인구대비 토지가격 수준을 알 수 있다. 해당 가격은 공시지가(토지소유현황 통계) 기준으로 시가보다 낮음을 고려해야 한다. 1인당 토지가격(공시지가)이 가장 높은 곳은 강남구로 5억 9백만 원이며 가장 낮은 곳은 목포시로 2천2백만 원이다.

[그림 II-13] 인구 1인당 토지가격(2022)



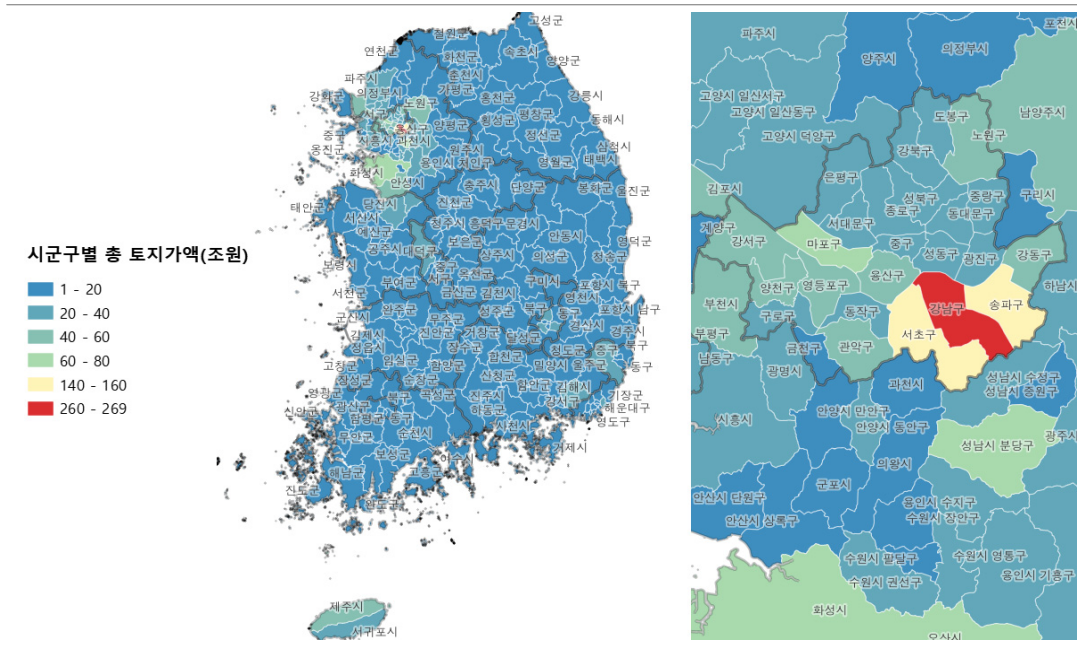
[표 II-9] 인구 1인당 토지가격 상위/하위 기초자치단체(2022)

(단위: 억원)

상위 10개 기초자치단체			하위 10개 기초자치단체		
광역시	기초	값	광역시	기초	값
서울특별시	강남구	5.09	전라남도	목포시	0.22
서울특별시	서초구	3.80	강원도	태백시	0.22
서울특별시	용산구	2.50	강원도	동해시	0.24
서울특별시	중구	2.49	전라남도	완도군	0.26
서울특별시	종로구	2.31	충청남도	계룡시	0.28
서울특별시	송파구	2.19	광주광역시	북구	0.30
경기도	과천시	1.72	울산광역시	동구	0.31
인천광역시	강화군	1.69	부산광역시	북구	0.32
서울특별시	마포구	1.67	강원도	삼척시	0.34
경기도	성남시 분당구	1.60	경상남도	창원시 마산회원구	0.35

아래는 공시가격을 기준으로 한 2022년 시군구별 총 토지가액이다. 강남구가 269조 원으로 가장 높고 그 다음은 서초구, 송파구이다. 토지총액 100조 원을 초과하는 3개 자치단체가 강남 3구다. 총 토지가액이 가장 높은 곳(강남구)과 가장 낮은 곳(울릉군)의 차이는 367배이다. 전년도(2021년)의 287배에 비해 그 격차가 더 커졌다.

[그림 II-14] 시군구별 총 토지가액(공시가격, 2022)



[표 II-10] 시군구별 총 토지가액(공시가격) 상위/하위 기초자치단체(2022)

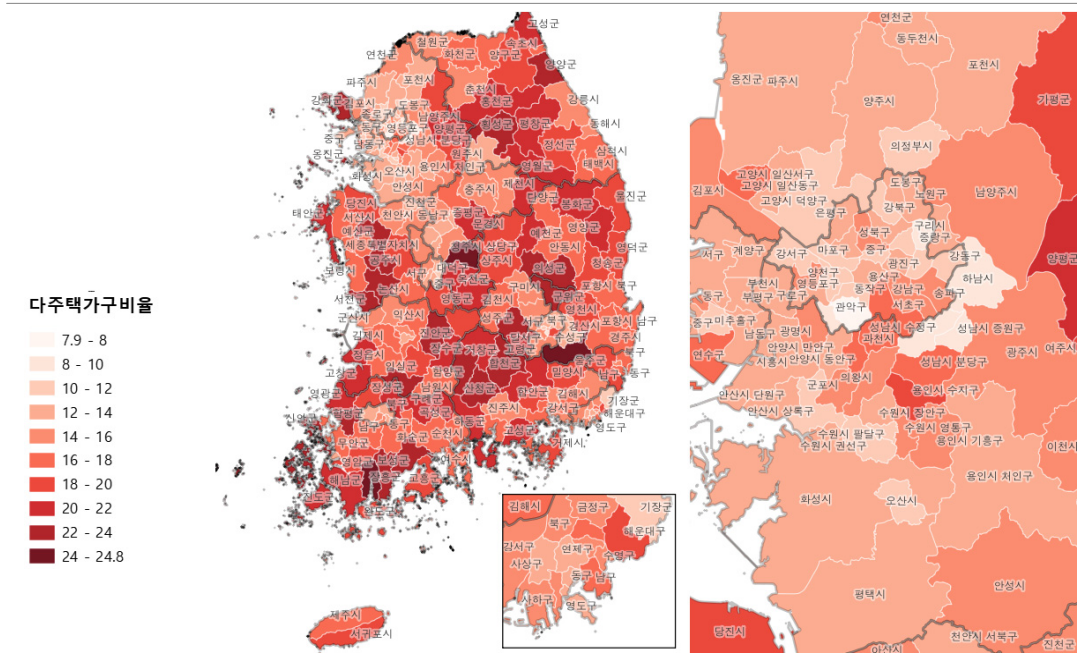
(단위: 조원)

상위 10개 기초자치단체			하위 10개 기초자치단체		
광역시	기초	값	광역시	기초	값
서울특별시	강남구	269.3	경상북도	울릉군	0.73
서울특별시	서초구	153.4	경상북도	영양군	0.86
서울특별시	송파구	144.3	강원도	태백시	0.87
경기도	화성시	78.9	강원도	양구군	1.03
경기도	성남시 분당구	77.1	전라남도	진도군	1.03
서울특별시	마포구	60.8	강원도	화천군	1.07
서울특별시	강동구	59.9	전라북도	장수군	1.11
서울특별시	용산구	54.8	충청남도	계룡시	1.24
서울특별시	영등포구	50.8	전라남도	완도군	1.25
경기도	부천시	50.1	전라북도	진안군	1.39

### (5) 주택 소유의 불평등

다주택(2주택 이상) 가구의 비율은 전국 평균 14.5%이며 수도권 및 대도시보다 지방 농촌 지역이 더 높은 경향을 보인다. 다주택 가구의 비율 상위 10곳은 모두 군 지역이며 서울에서 다주택을 소유한 가구는 강남3구를 중심으로 높게 나타난다. 다주택 가구의 비율이 가장 적은 곳은 서울시 관악구이다.

[그림 II-15] 다주택 가구 비율(2022)

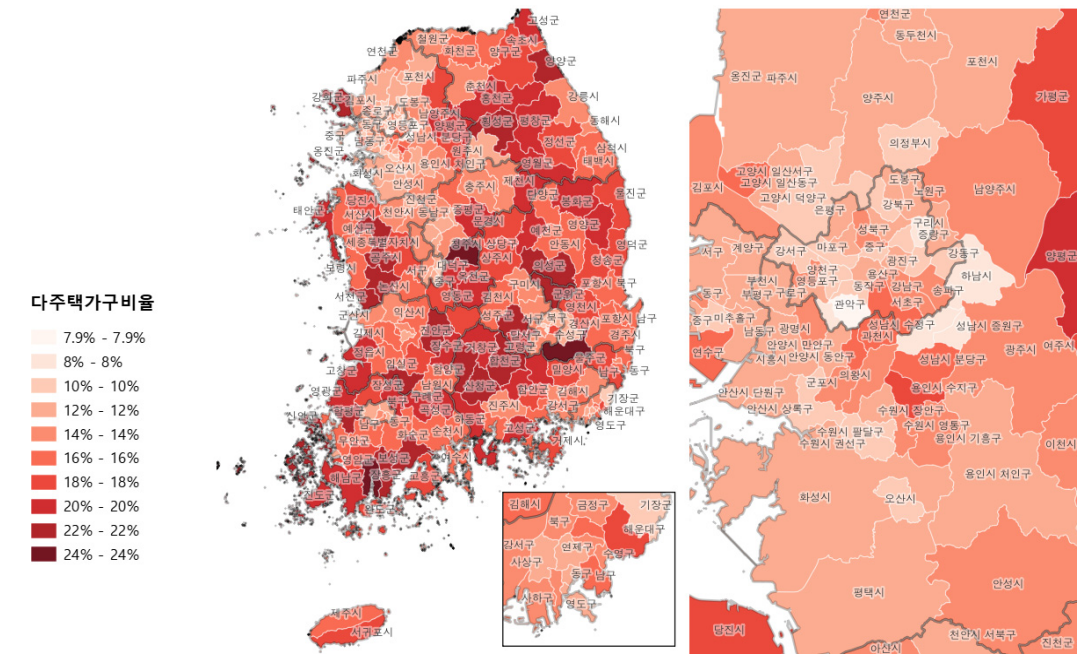


[표 II-11] 다주택 가구 비율 상위/하위 기초자치단체(2022)

상위 10개 기초자치단체			하위 10개 기초자치단체		
광역시	기초	값	광역시	기초	값
경상북도	청도군	24.8%	서울특별시	관악구	7.9%
전라남도	강진군	24.1%	경기도	성남시 수정구	9.1%
충청북도	보은군	24.1%	서울특별시	금천구	9.3%
경상남도	합천군	23.9%	경기도	하남시	9.5%
전라남도	신안군	23.7%	경기도	성남시 중원구	9.7%
강원도	횡성군	23.6%	서울특별시	종량구	9.8%
인천광역시	강화군	23.5%	대구광역시	남구	9.9%
충청남도	서천군	23.4%	서울특별시	강북구	10.2%
전라북도	진안군	23.1%	대구광역시	서구	10.3%
경상남도	산청군	23.1%	경기도	수원시 팔달구	10.4%

3주택 이상 가구 수 비율은 전국 평균 3.7%이며 다주택(2주택 이상) 가구 수 비율과 유사한 지역 분포를 보이고 있다.

[그림 II-16] 3주택 이상 가구 비율(2022)

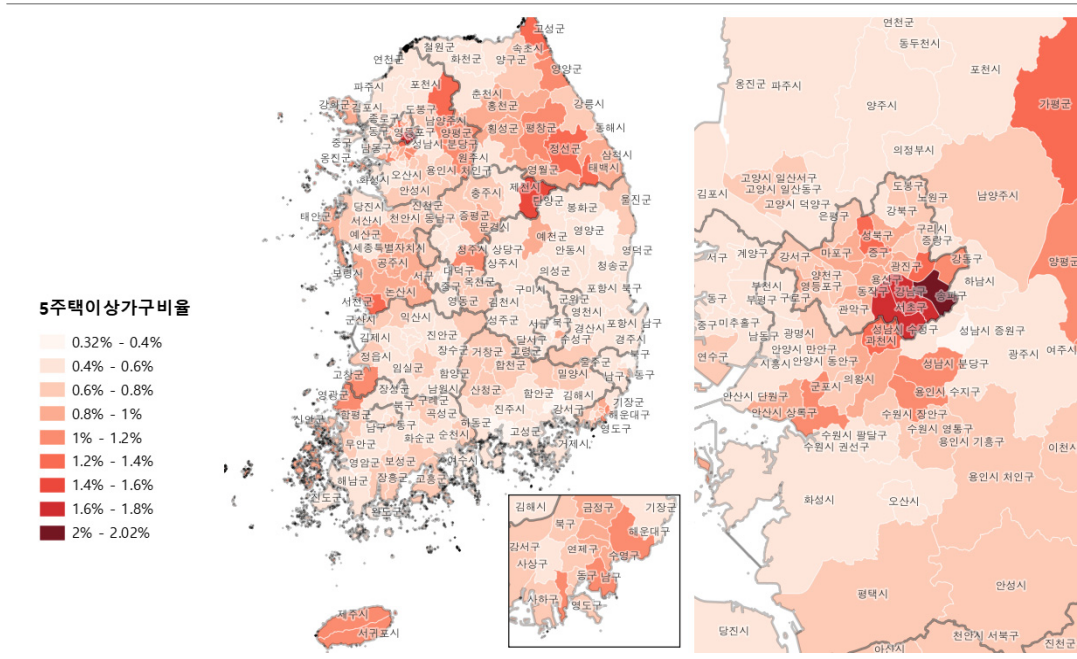


[표 II-12] 3주택이상 가구 비율 상위/하위 기초자치단체(2022)

상위 10개 기초자치단체			하위 10개 기초자치단체		
광역시	기초	값	광역시	기초	값
충청남도	서천군	8.6%	경기도	성남시 중원구	2.2%
전라북도	고창군	8.0%	서울특별시	금천구	2.3%
전라남도	영광군	7.7%	서울특별시	관악구	2.3%
충청북도	보은군	7.6%	경기도	하남시	2.3%
경상북도	울릉군	7.4%	대구광역시	서구	2.3%
경상남도	합천군	7.1%	경기도	성남시 수정구	2.3%
인천광역시	옹진군	7.0%	대구광역시	남구	2.3%
전라남도	함평군	7.0%	인천광역시	미추홀구	2.4%
경상남도	함양군	6.8%	서울특별시	종량구	2.5%
전라남도	신안군	6.8%	경기도	오산시	2.5%

5주택 이상 가구의 비율로 보면 강남 3구가 제일 높은 특징이 나타난다. 전국의 일반가구 중 5주택 이상을 소유하고 있는 가구는 0.68%이며 서울과 경기 이외엔 강원도의 5주택 이상 가구 비율이 특히 높게 나타난다.

[그림 II-17] 5주택 이상 가구 비율 상위/하위 기초자치단체(2022)



[표 II-13] 5주택 이상 가구 비율 상위/하위 기초자치단체(2022)

상위 10개 기초자치단체			하위 10개 기초자치단체		
광역시	기초	값	광역시	기초	값
서울특별시	송파구	2.02%	경상남도	창원시 진해구	0.32%
서울특별시	서초구	1.73%	대구광역시	서구	0.33%
서울특별시	강남구	1.72%	대구광역시	북구	0.34%
충청북도	단양군	1.54%	전라남도	목포시	0.35%
경기도	과천시	1.32%	울산광역시	북구	0.35%
서울특별시	종로구	1.31%	경상남도	창원시 마산회원구	0.37%
강원도	태백시	1.27%	대구광역시	남구	0.38%
경기도	가평군	1.25%	경상남도	창원시 의창구	0.38%
강원도	정선군	1.23%	대전광역시	동구	0.38%
서울특별시	광진구	1.22%	경상북도	영양군	0.39%



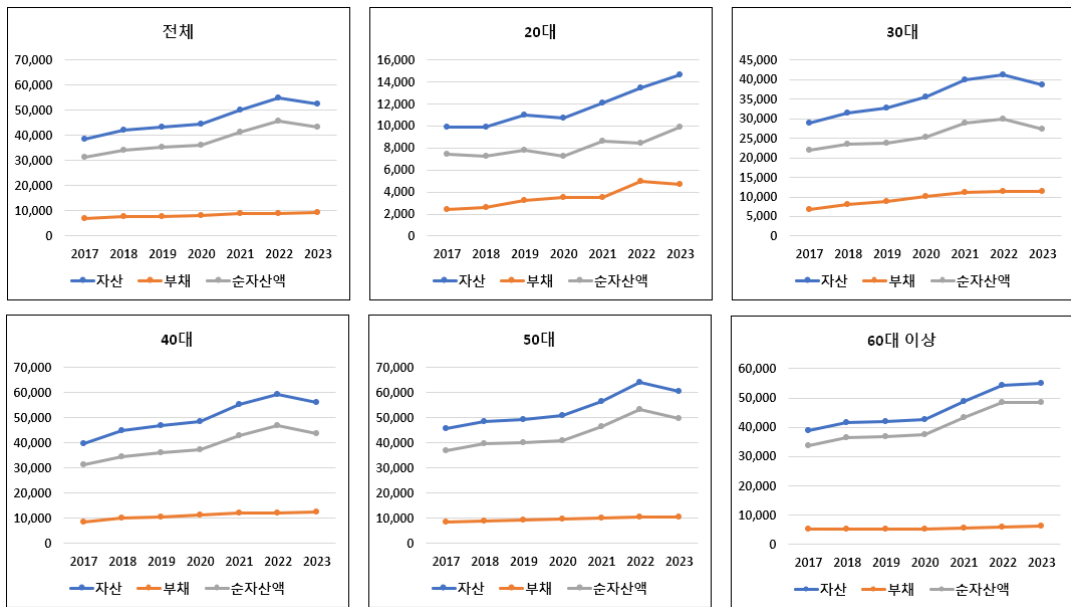
### 3. 자산불평등 분석

#### 1) 세대 간 자산격차와 가계부채

##### (1) 세대 간 자산격차

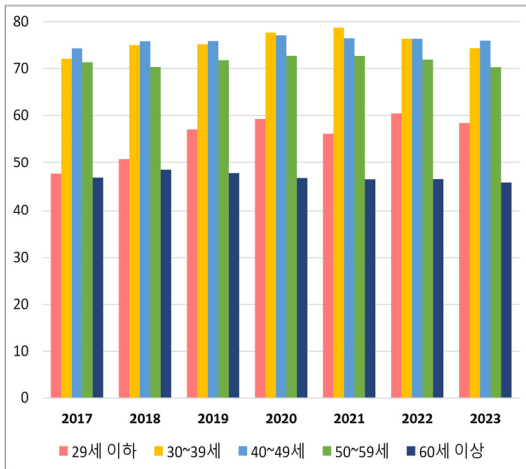
가구주 연령대별 자산의 추이를 살펴보면 2017~2022년의 기간에 20대는 다른 연령대에 비해 부채 증가의 속도는 가장 큰 반면 순자산의 증가 속도는 가장 느렸다. 한편 주택가격이 하락한 2023년에 순자산의 증가율은 20대가 가장 컸다.

[그림 II-18] 연령대별 자산, 부채, 순자산 추이(2017~2023)

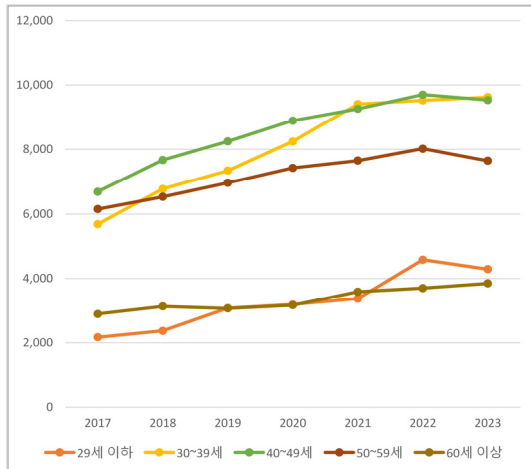


부채가 있는 가구의 비율을 연령대별로 살펴보면 지난 6년간 40대 이상 가구의 부채보유가 구 비율은 큰 변화가 없으나 30대 이하 특히 20대 가구의 부채가구 비율이 10%p 가량 늘어났다. 30~40대는 70% 이상의 가구가 부채를 보유하고 있고 20대 가구는 2017년엔 절반 이하였으나 2022년엔 부채보유 가구가 60%에 육박하고 있다.

[그림 II-19] 연령대별 부채보유가구 비율 (2017~2023)



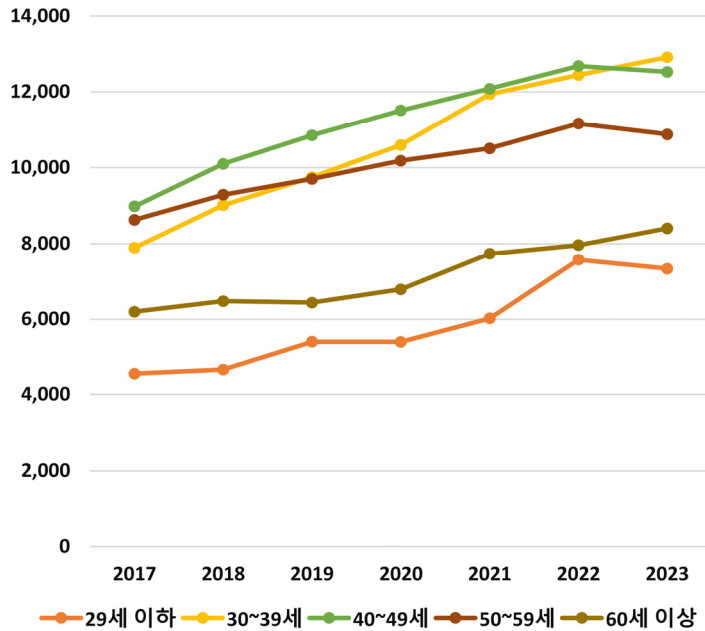
[그림 II-20] 연령별 평균 금융부채액 추이 (2017~2023)



연령대별 가구의 평균 금융부채액(전체가구)은 60대 이상을 제외하고는 빠르게 증가하였는데 2021년까지는 30대의 증가율이 가장 크고 2022년부터는 30대 증가율이 완만해지고 20대의 증가율이 가장 높은 모습을 보였다. 2023년에 20대, 40대, 50대 이상의 금융부채는 감소하였고 30대와 60대 이상의 평균 금융부채는 소폭 증가하였다.

[그림 II-21]은 부채가 있는 가구로 한정해서 보았을 때의 평균 금융부채액이다. 부채가 있는 경우 평균 금융부채는 20대 가구의 경우 21~22년 사이의 26%(1천5백만 원)나 부채액이 증가하였으나(다른 연령대의 경우 2022년도의 전년대비 부채액 증가율은 3~6%대) 2023년에는 30대와 60대 이상을 제외하고는 모두 금융부채액이 감소하였다.

[그림 II-21] 부채 보유가구의 평균 금융부채액(2017~2023)



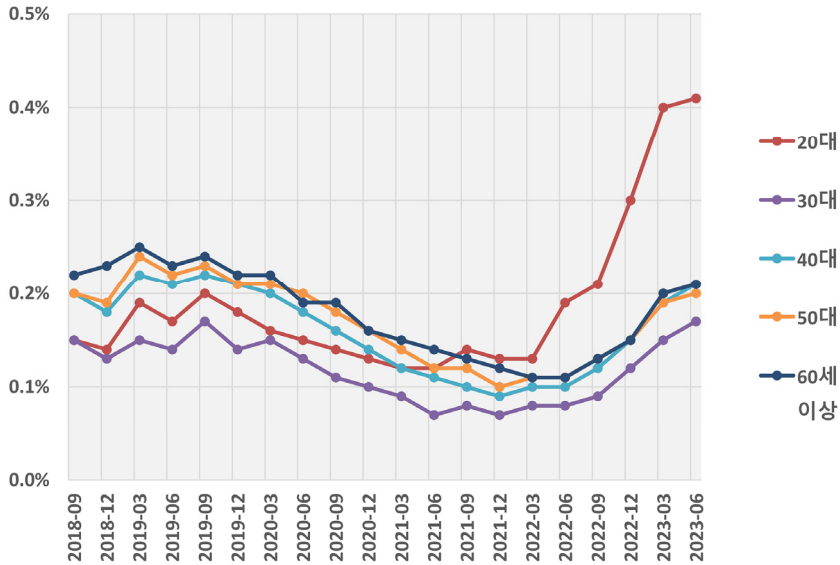
[표 II-14] 부채 보유가구의 평균 금융부채액

(단위: 만원)

가구주 연령계층별	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (A)	2023 (B)	전년대비 (B/A)	연평균 증가율
29세 이하	4,565	4,672	5,407	5,403	6,024	7,575	7,336	-3.2%	7.0%
30~39세	7,898	9,013	9,746	10,593	11,937	12,444	12,915	3.8%	7.3%
40~49세	8,982	10,096	10,848	11,506	12,082	12,684	12,527	-1.2%	4.9%
50~59세	8,628	9,285	9,703	10,181	10,504	11,156	10,874	-2.5%	3.4%
60세 이상	6,198	6,477	6,440	6,790	7,734	7,965	8,404	5.5%	4.5%
전체	7,938	8,636	9,020	9,504	10,247	10,746	10,788	0.4%	4.5%

20대 가구의 경우 부채액이 증가할 뿐 아니라 연체율도 급증하고 있는데 코로나 이후 기준 금리를 인상한 2021년 8월 이후부터 20대의 연체율이 모든 연령대중 1위로 올라서기 시작하더니 2022년 6월부터는 20대의 주택담보대출 연체율이 급상승하기 시작하였다. 20대 가구의 연체율은 그 이전에는 다른 연령대와 차이가 나지 않거나 오히려 낮은 편에 속했으나 2023년 6월 현재 다른 연령대 대비 두 배 더 높은 연체율을 보이고 있다. 또한, 20대의 신용대출 연체율도 최근 급증하고 있다.

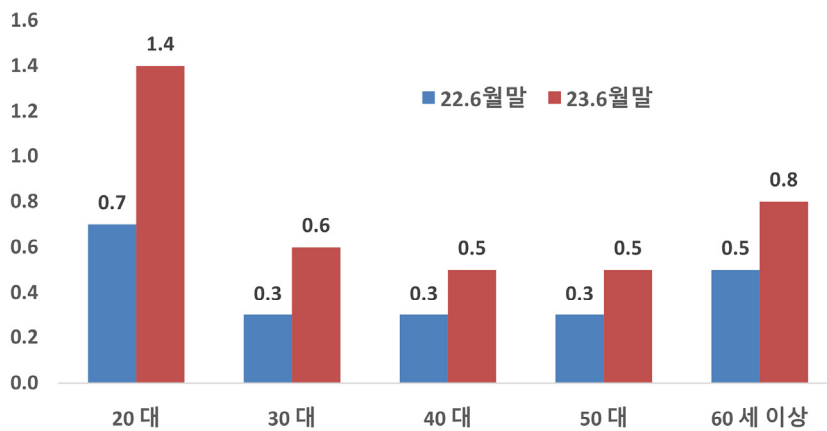
[그림 II-22] 주택담보대출 연령대별 연체율(2018.9~2023.6)



자료: 19개 은행 금감원 제출 자료·양경숙 의원실 제공.

또한 20대 부채 증가 및 연체율 상승은 혼인율 및 출산율에도 부정적 영향을 미칠 수 있어 20대의 부채 및 상환 부담이 과중되지 않도록 하기 위한 정책 대안이 필요하다.

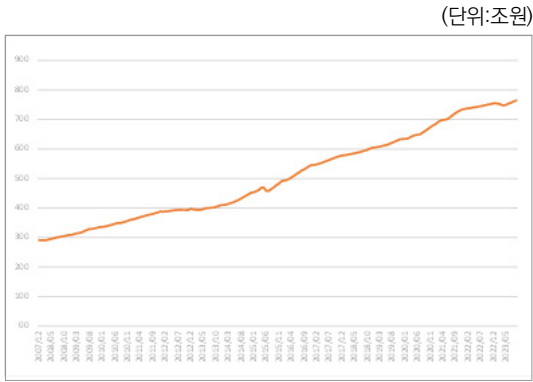
[그림 II-23] 연령대별 신용대출 연체율 (2022.6~2023.6)



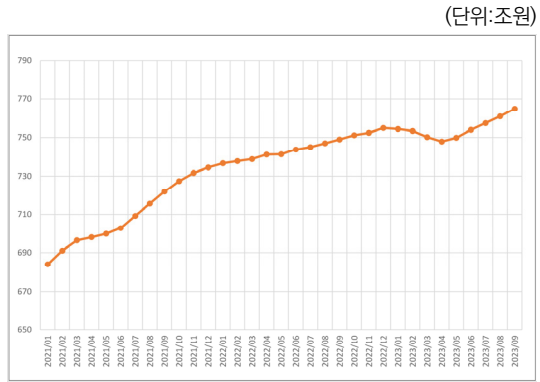
(2) 가계부채와 원리금상환 부담

주택담보대출은 2007년 약 300조 원에서 2023년 9월 770조 원까지 꾸준히 증가해왔는데 2023년 1월부터 집값하락과 함께 주택담보대출 잔액이 감소했으나 2023년 5월 다시 증가하고 있다. 또한, 가계의 원리금 상환액을 연령대별로 보면 30~40대 가구의 원리금 상환액이 가장 크며 이들의 원리금 상환액은 2017년부터 꾸준히 증가해 왔다. 한편 50대의 원리금 상환액은 큰 변화가 없으며 20대는 2022년(2023년 응답)들어 크게 증가하였다. 원리금 상환액이 가장 큰 30~40대 가구는 월평균 150만 원 가량을 원리금 상환에 부담하고 있다.

[그림 II-24] 주택담보대출 잔액 추이 (2007~2023)



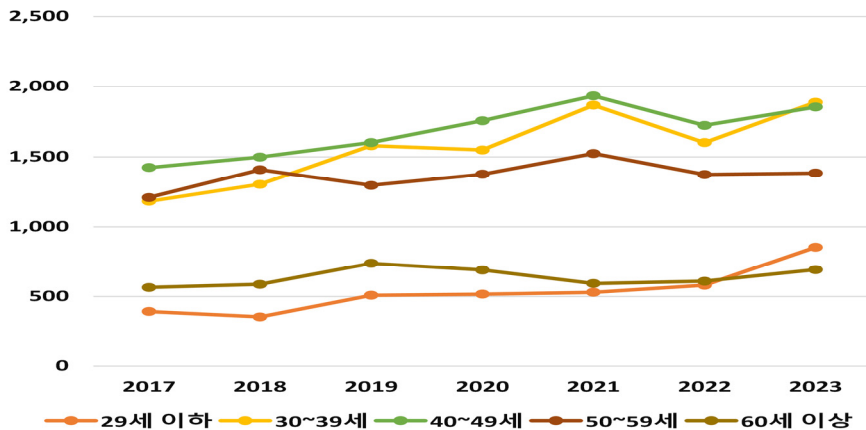
[그림 II-25] 주택담보대출 잔액 추이 (2021.1~2023.9)



주: 주택담보대출 잔액에는 전세자금대출도 포함.  
 자료: 한국은행.

[그림 II-26] 연령대별 평균 원리금 상환액 추이(2017~2023)

(전체가구 평균, 단위: 만원/연)



주: 연도는 조사연도를 의미하며 응답자의 기준연도는 전년도.  
 자료: 통계청, 가계금융복지조사 각 연도.

부채가 있는 가구로 한정해서 보면 처분가능소득의 30%를 원리금 상환에 쓰고 있으며 이 비율은 저소득층일수록 더욱 크게 나타난다. 전년대비 고소득층과 저소득층의 소득대비 원리금상환액 비율은 그 격차가 줄어들었지만 하위 10%의 상환액 부담은 크게 증가하고 상위 20%의 상환부담도 소폭 증가한 것으로 나타났다.

[표 II-15] 부채보유가구 소득 10분위별 소득대비 원리금 상환액(2023)

소득10분위별	처분가능소득 (전년도) (만원)	원리금상환액 (전년도) (만원)	순자산액 (만원)	소득대비 원리금상환액	전년도(2022)
소득 1분위	674	676	13,905	100.3%	56.2%
소득 2분위	1,526	604	22,880	39.6%	53.3%
소득 3분위	2,323	810	24,560	34.9%	47.7%
소득 4분위	3,093	1,340	24,196	43.3%	41.5%
소득 5분위	3,941	1,297	32,246	32.9%	31.5%
소득 6분위	4,922	1,620	36,322	32.9%	32.6%
소득 7분위	5,945	1,677	40,553	28.2%	26.4%
소득 8분위	7,248	1,991	50,476	27.5%	30.0%
소득 9분위	9,131	2,600	64,293	28.5%	25.1%
소득 10분위	14,772	3,874	129,544	26.2%	22.8%
전체	6,210	1,846	49,387	29.7%	28.4%

주: 소득 및 원리금상환액은 2022년 기준(2023년 조사), 자산은 2023년 기준(2023년 조사).

자료: 통계청, 가계금융복지조사.

## 2) 윤석열정부의 부동산 및 자산 정책 평가

자산불평등에 영향을 미치는 정부 정책은 부동산 정책(공급, 세제, 규제), 대출 관련 정책, 상속/증여세제 등이 있다. 윤석열정부의 자산 및 부동산 관련 정책을 위에서 살펴본 자산불평등의 맥락에서 평가하여 보고 정책적 대안을 제시해보고자 한다.

[표 II-16] 윤석열정부 주요 부동산 정책 일지

날 짜	대 책	
2022	6·16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새정부 경제정책 방향               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1세대 1주택자 재산세 공정시장가액 비율 60→45%, 중부세 공정시장가액비율 100→60%, 22년 한시 1세대 1주택자 특별공제 3억 원, 고령·장기보유 납부유예 도입, 생애 최초 LTV상한 80% 완화, 대출한도 4억→6억 원 확대 등 발표</li> </ul> </li> </ul>
	6·21	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임대차 시장 안정 방안 및 3분기 추진 부동산 정상화 과제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임대료 5% 이내 상한시 양도소득세 비과세 2년 거주요건 면제</li> <li>- 생애 최초 주택구입시 200만 원 한도 내 취득세 면세</li> </ul> </li> </ul>
	8·16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민 주거안정 실현방안 발표               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 270만 가구 규모 주택공급(연평균 54만호)</li> <li>- 2024년까지 1기 신도시 재정비 마스터플랜 수립</li> </ul> </li> </ul>
	9·1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전세사기 피해 방지 방안               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임차인 법적 권리 강화</li> <li>- 보증금 미반환 피해 지원</li> </ul> </li> </ul>
	9·29	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재건축 부담금 완화 방안 발표               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부과 기준 완화(면제금액을 3천만 원에서 1억 원으로 상향, 부과구간도 기존 2천만 원에서 7천만 원 단위로 확대) 및 부과 개시시점 조정(추진위원회 구성 승인일→조합설립인가일)</li> <li>- 공공기여 감면 인센티브 및 1주택 장기보유자 재건축 부담금 감면</li> </ul> </li> </ul>
	11·10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제지역 서울 및 연접 4곳 외 모두 해제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 무주택자 LTV 50% 일원화 조기 시행</li> </ul> </li> </ul>
	11·21	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전세사기 및 소위 '강동전세'방지를 위한 임대차 제도 개선               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선순위 임차인 정보 확인권 신설</li> <li>- 체납정보 확인권 신설</li> <li>- 최우선변제금 상향조정</li> <li>- 주택임대차표준계약서 개정</li> </ul> </li> </ul>
	11·23	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 23년 부동산 보유세, 20년 수준으로 되돌린다고 발표</li> </ul>
	12·8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재건축 안전진단 합리화 방안 발표               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구조안전성 점수비율을 30%로 낮추고 주거환경, 설비노후 점수비율을 각 30%로 높임</li> <li>- 조건부 재건축 범위 축소, 적정성 검토 개선, 안전진단 내실화, 재건축 시기 조정 제도 보완</li> </ul> </li> </ul>
12·21	전용면적 85제곱미터 이하 중 소형 임대사업 부활	
2023	1·3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 강남3구, 용산구 제외한 모든 지역 투기과열지구 및 조정대상지역 해제</li> <li>- 전매제한 완화</li> <li>- 분양가상한제 실거주의무 폐지</li> <li>- 중도금 대출 기준 전면 폐지</li> <li>- 무순위 청약 자격조건 완화</li> <li>- 1주택 청약 당첨자 기존주택처분의무 폐지</li> </ul>
	2·2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전세사기 예방 및 피해지원 방안 발표               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자가진단 안심전세 앱 출시</li> <li>- 전세가율100%→90%하향</li> <li>- 저리대출 보증금 요건 3억 원 완화, 대출액 한도 2.4억 원 확대</li> </ul> </li> </ul>

날 짜	대 책
4·27	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전세사기 피해 지원 방안 발표               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전세사기 피해자 인정시 우선매수권 특례부여</li> <li>- LH공공매입 거주</li> </ul> </li> </ul>
9·26	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민 주거 안정을 위한 주택공급 활성화 방안 발표               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공주택 공급물량 확대</li> <li>- 공공택지 전매제한 1년간 한시 완화</li> <li>- 프로젝트 파이낸싱(PF)대출보증 확대</li> <li>- PF금융공급 확대</li> <li>- 중도금 대출지원</li> <li>- 청약 무주택 기준 확대</li> </ul> </li> </ul>

### (1) 부동산 관련 조세정책

윤석열정부에서는 일관되게 부동산 보유자에 대한 감세 정책이 시행되었다. 부동산 보유 또는 과다 보유에 대한 감세는 부동산 투기를 촉발하고 부동산 가격을 상승시키며 이는 자산 불평등으로 이어진다. 다주택 소유자들을 위한 양도세 증과가 완화되었으며(일시적 비과세 요건 완화, 증과 제외) 종합부동산세가 무력화되었다. 공시가격 현실화율이 2020년도로 후퇴하였고, 문재인정부의 공시가격 현실화 로드맵이 사실상 형해화되었으며, 공정시장가액비율이 하향 조정되었다. 주택분 종부세의 세율이 완화되고 세부담상한도 하향되었다. 종부세 기본공제금액이 상향되어 종부세 과세대상이 축소되었다. 고령자 및 장기보유자에 대한 종부세 납부유예가 도입되고, 일시적으로 2주택 보유자 등 1세대 1주택 소유자에 대한 종부세에도 특례가 부여됐다.

윤석열정부의 종부세 약화로 주택분 종부세 고지인원은 2022년에는 119만 5,000명에서 2023년에는 41만 2,000명(개인 35만 2,000명, 법인 6만 명)으로 현저한 감소를 보였다. 납부예정액은 2022년 3.3조 원에서 2023년 1.5조 원으로 크게 줄었다. 토지분을 포함한 전체 종부세 과세인원은 2022년 128만 3,000명에서 2023년 49만 9,000명으로, 전체 종부세 세액은 같은 기간 6조 7,000억 원에서 4조 7,000억 원으로 급격히 감소했다.

### (2) 대출관련 정책

윤석열정부에서는 부동산 시장을 부양하기 위한 대출규제 완화 및 정책대출 확대가 지속적으로 이루어지고 있다. LTV(Loan-to-Value)가 완화되었고, 규제지역에서 2주택을 보유하는 경우 처분기한이 완화되었으며, 주택담보대출(주담대) 시 신규주택 전입 의무가 폐지되는 등 규제가 완화되었다. 또한, 다주택 및 임대사업자에 대한 주담대 허용이 이뤄지고, 임차보증금



반환목적 주담대의 각종 제한 규정이 완화되었다. 주담대 차주의 이자부담도 완화되었는데, 안심전환대출이 공급되고, 보금자리론 금리가 인하되었다. 특례보금자리론도 39조 원이 공급되었다. 초장기 50년 만기 주담대가 공급되고, 신생아특례대출과 청년주택드림대출이 시행되었다. 윤정부는 특례보금자리론과 50년 만기 주담대가 가계부채 폭증의 원인으로 지목받자 이를 통제하는 대신 저출산 대책이라며 신생아 특례대출(신생아 특례구입대출 예산 26조 6,000억 원, 신생아 전월세 특례대출예산 7조 6,000억 원)을, 무주택 청년 주거지원 대책이라며 청년 청약통장<sup>23)</sup>을 각각 출시하려 하고 있다. 청년주택드림대출 규모는 20~30조로 추산된다.

윤정부의 이러한 일관된 빚내서 집사라는 정책으로 인해 이미 임계점을 돌파한 가계부채가 급증하고 있다. 2023년 5월에는 509.6조 원이었던 5대 시중은행 주담대 잔액이 12월 13일 기준으로 526.3조 원으로 증가하였다. 이 중 대부분이 특례보금자리론 등 정책금융에 기인한다.

참고로 2023년 12월 21일 국제결제은행(BIS) 자료에 따르면 한국의 2분기 말 원화 기준 비금융부문 신용(가계, 기업, 정부 부채 합산)은 5천957조 원에 달한 것으로 집계되었다. 이 중 가계부채는 2천218조 원, 기업부채는 2천703조 원, 정부부채는 1천35조 원 등으로 각각 나타났다. 한국의 GDP 대비 총부채 비율은 2023년 말 273.1%로 전년동기대비 4.9%포인트 상승하였는데 OECD국가 중 GDP 대비 비율이 상승한 것은 한국이 유일했다.

### (3) 공공임대주택 정책

윤석열 대통령은 공공임대주택에 대해 적대적 태도를 보인다. 노태우정부 시절부터 공공임대주택 건설이 본격화된 이래 여러 보수 정부가 집권했지만, 공공임대주택 공급이 후퇴한 적은 없었다. 1987년 민주화 이후 진보와 보수를 막론하고 모든 정부는 공공임대주택 확충에 동의했고, 부족하나마 공공임대주택 물량을 꾸준히 늘려왔다. 공공임대주택 확충이 민간 임대차시장에서 소외된 주거빈곤층에게 양질의 주거복지 서비스를 제공할 뿐 아니라 전체 주택시장의 주거안정성을 제고시킨다는 점에 모든 정부들이 동의했기 때문이다. 하지만 윤 대통령은 87년 체제 성립 이후 한국사회가 공공임대주택에 대해 합의한 것을 철저히 부정해오고 있다.

문재인정부는 임기(2018~2022) 동안 공공임대 65만 호(건설형 35만 호, 매입형 13만 호, 전세형 17만 호)와 공공분양 15만 호를 각각 공급한 반면 윤석열정부의 공급계획은 공공분양 50만 호와 공공임대 50만 호(건설형 17.5만 호, 매입형 17.5만 호, 전세형 15만 호)로 문재인정부와 비교할 때 공공임대는 무려 15만 호가 줄어드는 대신(특히 공공임대주택의 본령이

23) 34세 이하 청년 중 연 소득 5천만 원 이하(기준은 연소득 3천500만 원 이하)인 청년이 가입을 하고, 이 청약통장을 통해 주택 청약에서 당첨되면 분양가의 80%까지 연 2%대 고정금리로 주택담보대출(청년주택드림대출)을 받을 수 있는 것이 골자.

라 할 건설형이 문재인정부 기간과 비교할 때 반토막) 공공분양은 무려 35만 호가 증가하였다. 공공이라는 말이 붙었을 뿐 공공분양은 수분양자가 시세차익을 누리고 소유권을 취득하는 것에 불과하다. 심지어 윤정부는 계획했던 물량 공급조차 소극적이고 국토교통부와 LH가 2023년 공공주택(건설형)으로 분양 6만 호, 임대 2만 8,000호를 공급하겠다고 하였지만 2023년 10월 기준 계획 대비 실적이 고작 6.8%에 불과한 실정이다.

윤정부가 공공임대주택 등의 주거복지에 적대적인 결과 오피스텔을 제외한 ‘주택 이외의 거처’ 가구원은 182만 9,000명으로 2021년(178만 8,000명)보다 무려 4만 1,000명(2.3%)이나 증가하였다. 오피스텔을 제외한 ‘주택 이외의 거처’ 가구원은 2018년(199만 5,000명) 정점을 찍은 뒤 3년 연속 줄었다가 윤정부 집권 첫해인 2022년에 다시 반등하고 있다.

2024  
민주연구원  
불평등 보고서

# 제2부

---

# 부문별 불평등 쟁점과 정책

제3장 건강불평등①: 지역의료체계 관점에서 본 지역 간 의료불평등

제4장 건강불평등②: 형평한 인구집단 건강체계 관점에서 본  
지역 간 건강불평등

제5장 기후불평등

2024  
민주연구원  
불평등 보고서

2024  
민주연구원  
불평등 보고서

# 제3장



건강불평등①: 지역의료체계  
관점에서 본 지역 간 의료불평등





# 제3장 건강불평등①: 지역의료체계 관점에서 본 지역 간 의료불평등

## 1. 지역 간 의료불평등의 현황

### 1) 지역 간 의료불평등을 보는 관점

#### (1) 누구의 관점에서 볼 것인가?

보건의료, 특히 의료는 전문성이 높고 다루기 어렵다는 인상이 있다. 또, 사람들은 누구나 병원에 가기 때문에 환자 또는 보호자가 된 경험이 있지만, 대부분 경우에 이런 경험은 질병과 부상으로 고통받을 때 일시적으로 겪고 지나가는 일에 가깝다. 희귀·난치질환처럼 의료비 부담이 크고 비슷한 경험을 오랫동안 겪고 있는 사람을 쉬이 모을 수 있는 환우회를 중심으로 환자 운동이 조직되는 이유다. 의료체계와 만나는 경험을 하는 사람 대부분이 나름의 어려움을 겪지만 지나가는 일로 여기고, 조직화가 되더라도 특정한 질병을 중심으로 하는 경우가 많은 상황이 너른 의미에서 의료 영역의 정치적 지형을 구성한다. 흔히 '여의도 정치'라고 불리는 협의의 정치적 배열에 따라서 조금씩은 차이가 있지만 정부가 추진하는 보건의료정책이 어려움을 겪게 되는 이유는 기본적으로 여기에 있다. 의사를 비롯한 여러 직역 단체가 강력한 이해관계자 집단으로써 정치적으로 강한 반대 세력을 구성하는 동시에, 정책의 편익을 누릴 것이라 기대되는 사람들은 자신의 문제가 아니라고 생각하거나, 문제에 대한 의식화가 이루어진 경우에도 조직화하기 쉽지 않은 구조가 있다. 때문에 의료정책을 만드는 과정은 흔히 국민의 참여를 막고 중앙정부와 전문가가 협상하는 형태를 띠게 된다. 여기에 참여하는 사람들은 자연스럽게 서울중심적 사고를 내면화한 사람들로만 구성되어 있다고 보아도 크게 틀리지 않는다.

그러나, 정책은 의제 설정, 정책 형성, 정당화, 집행, 평가, 유지·계승·종결의 단계를 거치는 선형적이고, 합리적인 과정을 따르지 않는다는 사실이 잘 알려져 있다. 대신 정책은 현실의 일부가 문제로 포착되는 방식(문제화, problematization)(Bacchi and Carol 2016)을 중심으로 정책의제, 정당화, 정책대안, 정책집행 등이 여러 방향의 사회적 힘을 받은 결과 만들어진 조립물(asmsemblage)에 가깝다(Savage 2020). 의료의 기술적 복잡함과 그에서 기인하는 정치적 지형이 결합하여 만들어지는 의료정책의 논의구조는 흔히 사람들의 실질적 필요

와 유리된 문제화로 이어지곤 한다. 지역을 불평등의 핵심 축(axis) 중 하나로 보면 이런 문제가 더 선명하게 드러난다. 병원이나 의원에 가서 치료를 받고 싶었지만 방문하지 못한 경험을 묻는 미충족 의료필요(unmet healthcare needs)는 측정이 간편하고 사람들의 주관적 이해를 직접 묻는다는 점에서 의료불평등을 측정하기 위해 오랜 기간 활용되어 온 지표이다. 그러나 의료 인프라가 부족하고 고령 인구가 많은 지역에서 미충족 의료필요가 높을 것이라는 기대와는 달리, 기초지방자치단체 수준에서 의료 인프라의 공급과 고령 인구의 비율은 미충족 의료필요와 유의미한 상관관계를 보이지 않는다(박유경 외 2020, 37-49). 소득, 교육 수준으로 대리되는 사회경제적위치에 따른 미충족 의료필요의 분포(대표적으로 Kim et al. 2015; Hwang 2018)와 달리 지역에 따른 미충족 의료필요의 분포는 충분한 관심을 받지 못한 탓에 언뜻 보기에 모순적으로 보이는 결과를 설명할 수 있는 해석의 틀은 만들어져 있지 못하다.

이 지점이 지역 간 의료불평등 문제를 누구의 관점에서 보고 있느냐는 질문을 던져야 할 곳이다. 인식론적 부정의(epistemic injustice) 개념을 제안한 프리커는 배제, 침묵시키기, 체계적 왜곡 또는 허위진술, 지위나 평판에 대한 깎아내리기, 불공정한 권한의 차이, 불합리한 불신 등이 그런 부정의에 들어간다고 본다. 구체적으로는 고통을 표현해도 사회적으로 수용되지 않는 증언적 부정의(testimonial injustice)와 자신들이 겪고 있는 고통, 필요 등을 표현할 언어를 갖지 못해 스스로의 문제를 알지 못하는 해석학적 부정의(hermeneutical injustice)로 나눠 볼 수 있다(Fricker and Miranda 2007). 인식론적 부정의 개념에 기대어 미충족 의료필요의 모순적 상황과 지역 의료불평등을 바라보면 지역은 이중의 부정의에 시달리고 있다. 첫 번째 부정의는 지역이 안고 있는 문제를 기존의 지표를 통해서 드러내도 어쩔 수 없는 문제로 여겨진다는 사실에서 온다. 지역 간 불평등을 드러내기 위해 자극적인 숫자들이 끊임없이 동원되고 있음에도 불구하고, 문제를 풀기 위한 유의미한 노력은 이루어지지 않는 상황을 쉽게 목도할 수 있다. 두 번째 부정의는 지역이 안고 있는 문제와 필요를 적절하게 담아낼 수 있는 언어가 존재하지 않는다는 점에서 기인한다. 의료를 통해 어떤 도움을 받을 수 있는지 알지 못하면 병원이나 의원에 가서 자신의 문제를 해결할 수 있다고 생각하는 일 자체가 가능하지 않다. 반대로 의료의 표준 양식이 서울의 대형병원에 맞추어져 있는 상황에서 지역에 실제 필요한 것이 아니라 서울과 같은 의료가 없는 것이 미충족으로 여겨지기도 한다. 이런 상황에서는 지역에 미충족 의료필요가 없어도, 반대로 미충족 의료필요가 있어도 그것이 어떤 부정의의 결과물이 아닐지 살펴야 할 필요가 매우 크다.

지역이 이렇게 다루어지는 가운데 지역 주민은 더더욱 자신의 필요를 적절하게 말로 표현하고, 들리게 만들 힘이 없을 수밖에 없다. 의료체계의 기술적 복잡함에 더해, 문제가 없을

때는 의료와 관계가 없는 것처럼 살아간다는 점도 문제를 더욱 어렵게 만든다. 현재 진행되고 있는 정책의 맥락을 더하면 서울의 대형병원들이 지역의 어려움에 대응하려는 정책을 포획하여 새로운 성장의 공간을 창출하려는 적극적 행위자로 나서고 있다. 정부 역시 건강을 개인이 책임지는 것으로 보는 관점을 강화하고, 공공의료를 지우고 필수의료로 대체하여 민간 영역이 얼마든지 수행할 수 있는 여기는 정책을 추진하고 있다. 이런 제반 환경은 불평등을 줄이기 위한 노력 자체를 어렵게 만든다. 다만 정치의 역할은 현실의 어려움을 겸허하게 인정하는 가운데 국민의 필요에 적극적으로 반응하고, 바람직한 미래의 전망을 제시하는 것이다. 이런 관점에서 지역 의료불평등 문제를 풀기 위해서는 이중의 정치가 필요하다. 첫 번째는 지역 주민이 인식하고, 표현하지 못하는 위협에 언어를 제공하고 필요를 조직해 내는 미충족의 존재를 발견해 내는 정치다. 두 번째는 서울 대형병원이 설정한 좋은 의료의 표준을 해체하고 지역 주민이 스스로 필요한 적절한 의료를 상상하고, 요구할 수 있도록 권력강화(empower)하고 조직하여 충족의 길을 찾아내는 정치다.

누구의 관점에서, 어떻게 불평등한가? 숫자로 나타나는 고통을 넘어 지역에서 살아가는 국민들의 삶에서 출발하여 지역 간 의료불평등 문제를 다시 보아야 한다.

## (2) 체계 관점의 접근

### ① 체계 관점의 사고와 보건의료체계<sup>24)</sup>

이 보고서는 지역 간 의료불평등의 현황을 보건의료체계의 구성 요소를 중심으로 설명을 진행한다. 다만 이것은 설명과 이해의 용이성을 위한 선택으로 기본적으로 보고서 전체에서 공유되는 관점은 지역 간 의료불평등 문제를 체계 관점 사고(Systems Thinking)에서 접근해야 한다는 것이다(De Savigny and Adam 2009). 지역 간 의료불평등은 그 자체로 한국의 보건의료체계의 결과이며, 보건의료체계 역시 체계(system)로서 성격을 다른 체계들과 공유한다. 체계의 공통적인 특성으로는 ▲자가 조직(self-organizing), ▲지속적 변화(constantly changing), ▲요소 간의 견고한 연결성(tightly linked), ▲되먹임에 의한 조정(governed by feedback), ▲비선형성(non-linear), ▲역사의존성(history dependent), ▲반직관성(counter-intuitive), ▲변화에 대한 저항(resistant to change) 등이 있다. 하나씩 살펴보면 다음과 같은데, 주의할 것은 각 특성을 설명하기 위해 제시된 사례가 해당 특성만을 설명하는 것이 아니라 다른 특성들의 사례이기도 하다는 점이다. 이 역시 체계로서 보건의료체계가 가지는 특성이라는 점을 짚어둔다.

24) 이 부분은 De Savigny and Adam(2009)의 내용을 뼈대로 삼아 한국의 맥락에 맞게 설명을 추가하였다.

자가 조직은 체계의 구조로부터 전체 체계의 동학이 자연스럽게 구성되는 특성을 의미한다. 한국의 보건의료체계는 정부가 보건소를 중심으로 한 공중보건 조직을 소유하고 있고, 중등호흡기증후군(MERS)의 경험을 중심으로 감염병 관리체계가 짜여 있었으며, 민간 의료기관이 의료제공자의 대부분을 차지한다는 특성이 있었기 때문에 자연스럽게 코로나19 범유행 대응 역시 중등호흡기증후군 대응에 준하는 방식으로 선택·집행되기 유리한 조건이 형성되었다. 지속적인 변화는 보건의료체계가 시간에 따라 변화하는 상황에 맞추어 계속해서 조정해 나가는 것을 말한다. 코로나19 범유행 초기 병상이 부족해 격리기준을 준수하기 어려워지자 처음에는 음압 격리에서, 동별 격리, 층별 격리 등으로 코로나19 환자의 격리기준을 계속해 완화했던 것을 보건의료체계의 이런 특성이 발현된 사례로 이해할 수 있다. 요소 간의 견고한 연결성은 보건의료체계의 한 하부 영역이 다른 영역에 영향을 미치는 것을 뜻한다. 코로나19 범유행은 이런 연결성이 가장 잘 드러난 대표적 사례인데 중등호흡기증후군 대응 경험에 기반한 효과적인 방역은 단기적으로 의료체계 대응의 중요성과 긴급성을 크게 낮추어 도리어 전환을 어렵게 만들었다. 그 결과 의료체계를 중심으로 한 대응이 필수적이었던 2022년 초의 오미크론 유행 상황에서 상당한 피해가 발생하는 결과로 이어졌는데, 만약 하부체계가 서로 연결되어 있지 않다면 이런 형태의 상호작용이 발생하지 않았을 것이다. 되먹임에 의한 조정은 긍정적이거나 부정적인 반응이 입력되면 원래 하고 있던 개입을 조정하거나 변경하는 특성이다. 처음에는 효과적이었던 사회적 거리두기 정책이 시간이 지남에 따라 점점 사람들의 피로를 불러일으켜 방역수칙을 지키는 사람의 비율이 떨어지고, 그 결과 정책을 완화하거나 정책 준수를 위한 당근과 채찍이 필요해진 것이 여기에 해당한다.

비선형성은 보건의료체계의 작동이 간단한 입력(input)-출력(output) 관계로 이루어지지 않는 것을 지칭한다. 코로나19 환자를 전담하여 치료하고 있던 공공병원의 인력 부족 문제를 해결하기 위해 의료인력을 높은 급여로 추가 모집하자 처음에는 쉬고 있던 인력들이 모집에 응했지만, 시간이 조금 지나자 공공병원에서 일하던 사람들이 그만두고 다른 공공병원으로 옮겨가 일하게 되면서 사실상 인력 충원 효과가 사라진 것이 보건의료체계가 가지는 비선형성의 한 사례다. 역사의존성은 어떤 정책 개입의 단기 효과와 장기 효과가 달라지기도 하는 특성을 의미하며, 이렇게 지연되어 나타나는 효과는 보건의료체계에 영향을 미치는 여러 힘 중 가장 저평가된 것이기도 하다. 유행 시기 꾸준히 이루어진 코로나19 기본 예방접종은 국민의 일정 비율 이상이 백신 접종을 마치기만 하면 코로나19 범유행을 일거에 종식할 수 있다는 착각 때문에 유의미한 효과가 없었던 것으로 여겨지곤 하지만, 2022년 초 오미크론 시기의 피해를 유의미하게 줄이고 풍토병(endemic)으로의 이행에 핵심적인 역할을 한 것이 체계의 역사의존적 성격을 잘 보여 준다. 반직관성은 원인과 결과가 시공간적으로 멀리 떨어져

있어 해결하고 싶은 문제의 진짜 원인에 맞는 해결책을 선택하지 않게 만들기 쉬운 특성을 의미한다. 다른 곳에서 효과적이었던 개입이 여기에서는 효과가 없는 상황을 쉽게 접하게 되는데 유럽에서는 어느 정도 예방접종률을 제고하는 데 도움이 되었던 백신여권(vaccine passport)이, 기저 접종률이 상당히 높았던 한국에서는 별다른 효과를 내지 못한 채 정치적 반발만 샀던 사례를 생각해 볼 수 있다. 마지막으로 변화에 대한 저항은 명백해 보이는 해법이 작동하지 않거나 상황을 악화시키는 것을 뜻한다. 이런 특성은 보건의료체계 내의 여러 행위자(actor)들이 각자의 목표를 가지고 있고, 이런 목표가 서로 상충할 때 흔히 나타난다. 겨울 유행으로 인해 병상이 부족해진 정부가 손실보상금 등을 통해 병상을 비워 놓는 비용을 끊임없이 치르고 있었음에도, 코로나19 환자를 받지 않는 것이 유리했던 민간병원들이 정부의 행정명령이 발동될 때까지 환자를 수용하는 데 소극적이었던 것이 여기에 해당한다.

체계 관점으로 보건의료체계를 이해하기 위해서는 몇 가지 사고의 전환이 필요하다. 첫 번째는 개별 사건에 집중하는 대신, 시간에 따른 체계의 거동(behavior)이 변화하는 양상을 문제로 보는 동적 사고(dynamic thinking)가 필요하다. 두 번째는 보건의료체계가 외부의 힘에 따라 영향을 받은 결과 어떤 행동이 나타난다고 보는 대신, 정책을 관리하고 체계의 병목을 해결하는(plumbing) 내부 행위자의 행동에 책임을 둬으로써 체계를 원인으로 보는 것(system-as-cause thinking)이다. 세 번째는 세부적인 내용에 초점을 맞추고 문제를 이해했다고 믿는 것이 아니라, 관계적 맥락을 이해해야 문제를 이해했다고 보는 사고(forest thinking)로의 전환이다. 네 번째는 어떤 결과에 영향을 미치거나 연관되어 있는 요인(factor)을 나열하는데 그치는 것이 아니라, 결과가 형성되는 과정과 인과성에 집중하는 운영적 사고(operational thinking)이다. 마지막은 원인 간의 상호작용과 상호의존성을 무시하고 인과의 구조가 한 방향으로 흐른다는 직선적 사고를 원인과 원인이 시공간을 가로질러 서로에게 영향을 미치는 지속적 과정으로 인과를 이해하는 순환 사고(loop thinking)로의 전환이다.

이어지는 부분에서는 이런 체계 관점 사고를 기본적인 관점으로 두고, 보건의료체계의 구성 요소와 그들이 상호작용하여 체계로서 작동하는 방식에 대해 설명한다.

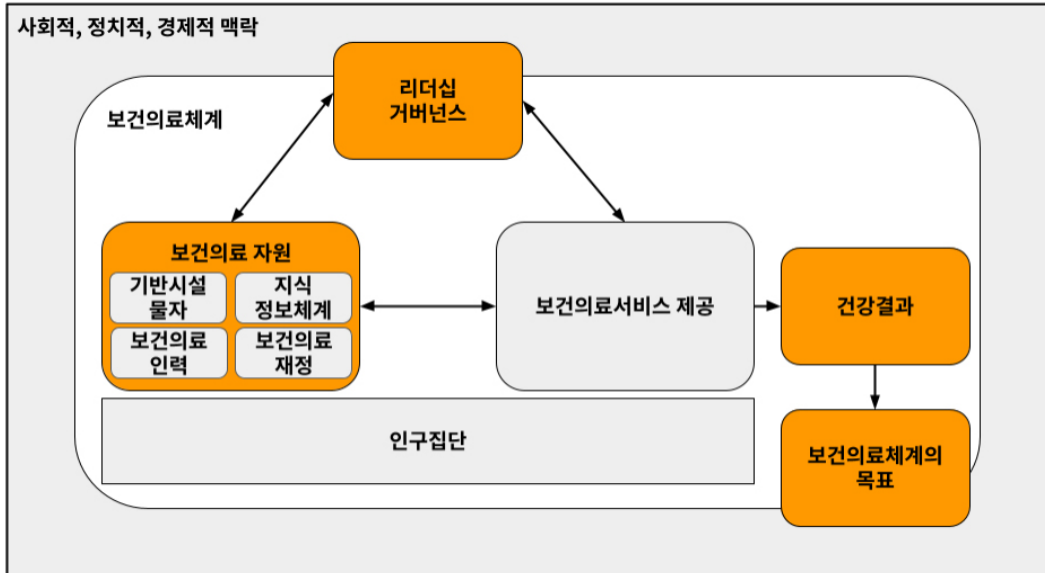
## ② 보건의료체계는 어떻게 구성되어 있고, 어떻게 작동하는가?

여기에서는 보건의료체계의 구성과 작동 원리를 간단하게 설명하고, 지역 간 의료불평등의 현황을 설명하기 위한 틀을 제시한다. [그림 III-1]은 보건의료체계의 구성과 작동 원리를 요약한 것(van Olmen et al. 2012)이다. 보건의료체계의 6가지 구성 요소인 보건의료서비스 제공(service delivery), 보건의료인력(health workforce), 지식정보체계(information), 기

반시설 및 물자(medicinal product, vaccines, technologies), 보건의료재정(financing), 리더십/거버넌스(leadership/governance)(World Health Organization 2007)를 보건의료 자원이 리더십/거버넌스를 통해 조직되어 대상 인구집단에 보건의료서비스가 제공되고, 그를 통해 건강 결과가 나타나는 보건의료체계의 동적 특성이 잘 드러나는 구조로 재조직한 것이다. 보건의료서비스 제공의 목표는 효과적이고, 안전하며, 질 좋은 보건의료서비스를 필요한 사람에게, 필요한 때, 필요한 장소에서, 자원의 낭비를 최소로 하여 제공하는 것이다. 리더십/거버넌스는 보건의료서비스를 제공하기 위한 정책의 틀이 효과적 감독, 연합(coalition) 구축, 적절한 규제와 유인의 제공, 체계 설계에 대한 주의, 책무성(accountability)과 연결되도록 보장하는 것을 목표로 한다. 보건의료인력은 가용한 상황과 주어진 조건 안에서 가능한 반응적이고, 공정하며, 효율적으로 최선의 건강결과를 얻을 수 있도록 일하는 것을 바라는 특성으로 가진다. 지식정보체계는 건강에 영향을 주는 요소들(health determinants), 보건의료체계의 성과, 사람들의 건강 상태에 대한 신뢰할 수 있는 정보가 적시에 생산, 분석, 확산, 사용되는 것을 보장하는 것을 목표로 한다. 기반시설 및 물자는 의약품, 백신, 기술을 포함하는 것으로 잘 작동하는 보건의료체계라면 사람들이 질과 안전이 보장되는 비용-효과적인 기반시설 및 물자에 형평하게 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 보건의료 재정체계는 보건의료체계의 하부 체계로 사람들이 필요한 보건의료서비스를 사용하고, 그로 인해 빈곤에 빠지지 않도록 건강을 위한 적절한 재정을 확보할 수 있어야 한다(WHO 2007).

지역 간 의료불평등의 현황은 [그림 III-1]을 더욱 간소화한 [그림 III-2]에 따라 설명한다. [그림 III-2]는 설명과 이해의 용이함을 위해서 보건의료체계를 투입(input)-보건의료체계-산출(output)의 형태로 간소화한 것이다. 투입에는 보건의료 자원에 해당하는 보건의료인력, 지식정보체계, 기반시설 및 물자, 보건의료재정이 포함된다. 이 중 지식정보체계는 전국이 하나의 체계를 사용하고 있다는 점에서, 보건의료재정은 전 국민 건강보험을 통해 전국이 하나의 하부 체계로 운영된다는 점에서 지역 간 의료불평등에서는 따로 다루지 않는다. 산출에는 보건의료서비스 제공과 건강결과가 포함되며 이들은 보건의료체계가 본디 산출하고자 하는 목표에 해당한다는 점에서 정적(positive) 산출에 해당한다. 보건의료체계에는 그 자체로는 보건의료체계의 목표가 아니지만 결과로서 고려될 필요가 있는 부적(negative) 산출도 존재하는데 의료폐기물과 탄소배출이 대표적이다. 다만 아직 한국에는 보건의료체계가 배출하는 탄소의 총량과 지리적 분포에 대한 자료가 존재하지 않는다. 따라서, 제한적이거나 자료를 획득·활용할 수 있는 의료폐기물만을 현황에 포함하였다.

[그림 III-1] 보건의료체계 구성과 작동 원리



자료: van Olmen et al.(2012)의 그림을 번역.

[그림 III-2] 투입과 산출로 간소화된 보건의료체계



자료: 저자 작성.

## 2) 지역 간 의료불평등의 현황

이 장에서는 [그림 III-2]의 구성에 따라 투입과 산출로 나누어 지역 간 의료불평등의 현황을 살핀다. 투입에서는 보건의료인력과 기반시설 및 물자를 다룬다. 보건의료인력은 지역에 따라 분포하고 있는 보건의료인력의 규모(양, quantity)의 차이에 더해, 지역에 배치된 보건의료인력들이 지역 주민들의 건강 필요에 부합하는 서비스를 제공할 수 있는 역량을 갖추고 있는지를 검토한다. 기반시설 및 물자에서는 2021년 6월 발표된 제2차 공공보건의료 기본계획에서 과제로 제시하고 있는 필수의료 영역을 중심으로 책임의료기관의 양적 분포와 질적 수준을 살핀다. 다만, 최근 윤석열정부가 정책 대안에 별다른 차이가 없음에도 불구하고 공공의료를 지우고 이를 필수의료 개념으로 대체하고 있다. 이런 포획과 대체에는 기존의 공공의료 논의가 과도하게 급성기 의료 중심으로 짜여있었다는 점이 상당히 기여했다고 판단한다(김진환 2023). 더불어 환자들은 자신의 건강문제를 의학적으로 해석할 능력이 충분하지 않고, 이 때문에 보건의료체계는 환자와 접촉할 때는 환자를 분류하고, 필요에 따라 적절한 의료기관에 의뢰하도록 짜이는 경우가 많다. 따라서, 환자가 스스로 자신의 필요에 맞는 의료기관에 찾아가기를 요구하는 현재의 보건의료체계는 그 자체로 불평등을 확대, 재생산하는 기전으로 작동한다. 이런 점을 고려하여 급성기 의료 중심의 논의에서 누락되어 있는 일차의료의 문제를 도시에서 일차의료 역할을 수행하고 있는 응급의료, 지역에서 일차의료를 수행하고 있는 보건기관을 중심으로 살폈다.

### (1) 투입

#### ① 보건의료 인력

한 국가 내에서 보건의료 인력의 적정 규모는 사회적 쓸모와 효율성에 따라 결정되는 것으로 일률적으로 결정할 수는 없다. 특히 보건의료 인력은 면허에 따라 고정된 기능을 수행하는 것으로 여겨지기 쉽다. 하지만, 면허의 종류와 범위, 보건의료 직역 간에 면허의 형태로 설정된 업무 범위 자체가 세력 간의 힘의 균형에 따라 결정된다고 볼 수도 있다. 보건의료 인력의 양과 질 모두가 안정적인 준거점을 갖기 어려운 특성이 있지만, 현실의 문제를 다루기 위해서는 최소한의 비교 근거가 필요한 것도 사실이다. 특히, 한국은 적은 수의 인력, 긴 노동시간, 높지 않은 임금을 통해 비용을 낮추는 방식의 경쟁력 확보가 모든 산업 분야에서 일어나고 있다는 점에서 인력의 규모, 시간을 포함한 노동강도, 임금 수준 등을 폭 넓게 비교하여 적정 수준을 탐색할 필요가 크다. 또한, 의사와 간호사 모두 전문직에 속하는 고소득 직종으로 이들의 삶의 준거가 서울 한강벨트 거주를 중심으로 설정되는 경향이 강해지고 있다는 점, 의사



는 남초 직군이고 간호사는 여초 직군이라는 점 역시 보건의료 인력의 지역불평등 문제를 검토하는 데 있어 같이 고려될 필요가 있다. 다만, 의사와 간호사를 주로 다룬 것은 현재 보건의료체계가 직면하고 있는 문제 중 가장 시급성이 크다는 판단에 근거하였을 뿐, 다른 직역의 의사나 간호사에 비해 중요성이 떨어진다는 의미는 아니다. 장기요양의 규모와 중요성이 점점 더 커지고 있는 시점에서는 더욱 그렇다.

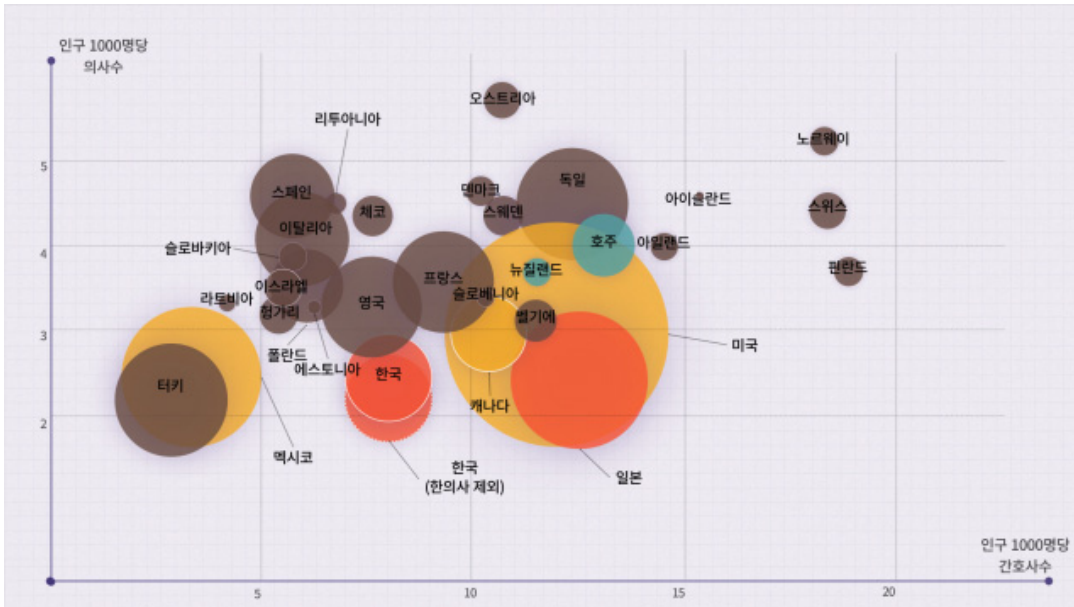
민주주의와 시장경제가 비교적 안착한 고소득국가의 모임인 경제협력개발기구(OECD) 회원국들의 상황은 한국이 아직 고소득국가의 반열에 오르기 전부터 준거점으로 활용되고 있다. [그림 III-3]은 2022년 또는 자료가 가능한 가장 최근의 연도를 기준으로 OECD 각 국가의 인구 1000명당 간호사 수(X축)와 의사 수(Y축)를 도시한 것이다. 한국(2.56명)에 비해 인구 대비 의사가 적은 국가는 터키(2.18명)와 멕시코(2.51명) 뿐이다. 한국(8.77명)에 비해 인구 대비 간호사가 적은 국가는 그보다 더 많아서 터키(2.76명), 멕시코(2.94명)에 더해 라트비아(4.19명), 헝가리(5.27명), 이스라엘(5.36명), 폴란드(5.68명), 슬로바키아(5.73명), 스페인(6.34명), 에스토니아(6.49명), 리투아니아(7.88명), 영국(8.66명) 순이다. 다만, 유럽 대륙의 국가 대부분에서 코로나19 범유행 이전부터 보건의료인력 위기(health workforce crisis)를 겪고 있었고, 코로나19 범유행으로 위기가 심각한 수준에 이르렀다는 점(Azzopardi-Muscat, Zapata and Kluge 2023)을 고려할 필요가 있다. 북미와 유럽의 고소득 국가들은 이민을 통해 전 세계에서 보건의료 인력을 받아들이고 있음에도 불구하고 만성적인 의료인력 부족을 겪고 있다(Williams et al. 2020, iv5-iv11). 여기에는 장기요양을 제공하는 간병 인력은 거의 포함되지 않다는 사실(Kuhlmann et al. 2020, iv22-iv27)을 고려할 때 실제 비교 대상이 되는 OECD 국가들이 겪고 있는 인력 부족의 규모는 의사와 간호사 숫자로 파악되는 것보다 훨씬 클 것으로 짐작할 수 있다. 따라서, OECD 회원국의 현재 보건의료 인력 규모를 국내 인력 정책의 준거점으로 삼는 것은 현실과 맞지 않는다. 대신 지금 필요한 것은 OECD 국가들이 국민들의 필요에 충분히 반응하기 위해 추가 확보가 필요한 인력 규모를 산출한 방식, 인력 확보를 위해 도입한 정책과 그 효과 등을 살피고 한국 맥락에 적용하여 정책을 기획, 집행하는 정책 학습(policy learning)이다.

개별 국가를 중심으로 살펴보더라도 미국이나 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등의 북유럽 국가들은 인구 규모 때문에 적정 인력 규모에 대해서는 한국과 직접적인 비교가 용이하지 않다. 인구 규모와 경제 규모를 고려할 때 유럽 5개국(스페인, 이탈리아, 영국, 프랑스, 독일), 북미에서는 캐나다, 아시아에서는 일본, 오세아니아에서는 호주 정도가 상대적으로 비교에 적합한 것으로 판단한다. 보건의료체계의 분류는 여러 가지가 있을 수 있지만, 다소 거칠게 보아 스

페인, 이탈리아, 영국의 세 개 국가는 국가가 직접 의료를 보장하는 국가보건의료체계(National Health System, NHS)를 운영하는 국가이다. 국가가 직접 의료를 제공하기 때문에 상대적으로 의료의 공공성이 보장되기 좋은 조건을 갖고 있지만, 반대로 국가가 강하게 긴축(austerity)에 들어가는 상황에서는 보건 영역이 긴축에 직접 노출되어 상대적으로 더 큰 충격을 받는다는 약점이 있다(Karanikolos et al. 2013, 1323-1331; Quaglio et al. 2013, 13-19; Stuckler et al. 2017, 18-21). 이런 이유로 스페인, 이탈리아, 영국은 2008-09 글로벌 금융위기 이후 보건의료인력 부족에 계속해서 시달리고 있는 상태로 실제 필요한 보건의료인력의 규모는 현재보다 훨씬 크다. 더불어 이들 국가는 한국과 비교했을 때 상대적으로 일차의료의 역할이 크기 때문에 더 효율적으로 국민들의 건강 문제를 다룰 수 있는 보건의료체계를 갖고 있다.

프랑스, 독일, 캐나다, 일본, 호주는 구체적인 방식은 조금씩 차이가 있지만 한국과 유사하게 국민건강보험에 기반하여 의료를 보장하고 있다. 다만 영연방에 속하는 캐나다와 호주는 메디케어(medicare)에 기반을 두고 있지만 영국의 영향을 강하게 받아 의료를 이용하는 시점에서 추가로 비용을 부담하지 않는 NHS의 기본 원리가 유지되고 있는 편이다. 유럽에 비하면 긴축의 영향은 크게 받지 않는 편이지만, 인구에 비해 넓은 국토 때문에 보건의료 인력의 지역적 분포가 중요한 정책적 관심사이다. 프랑스 역시 일차의료이 보건의료체계에서 중요한 역할을 맡고 있어 구조적으로 한국에 비해 보건의료 인력의 효율적 활용이 용이하다. 독일과 일본은 한국 국민건강보험의 원형을 제공한 국가로 실무적으로 정책에서 참고할 수 있는 영역이 많다. 하지만, 코포라티즘을 통해 일종의 사회적 타협이 이루어지고, 그에 기반하여 의료비의 지출과 의료서비스 제공체계가 운영되는 이들 국가와는 달리 한국은 훨씬 더 경직된 보건의료체계를 갖고 있다. 전반적으로 이 국가들은 한국에 비해 훨씬 더 유연하게 보건의료 인력을 운영하고 있음에도 불구하고, 상대적으로 큰 규모의 보건의료 인력을 유지하고 있다.

[그림 III-3] OECD 국가들의 인구 1,000명당 의사와 간호사 숫자



주: 원의 면적은 미국을 기준으로 2022년 인구 대비로 설정. 원의 색깔은 각 국가가 속한 대륙을 의미(■ 유럽 ■ 북미 ■ 아시아 ■ 오세아니아).

자료: OECD data를 기반으로 저자 작성.

정리하여 비교 대상이 된 OECD 국가들은 일차의료를 통해 한국에 비해 더 큰 보건의료인력 활용의 유연성을 확보하고 있고, 만성적인 인력 부족으로 인해 필요에 비해 인력을 적은 규모로 유지하고 있다. 구체적인 인력의 양과 질은 목표로 하는 보건의료체계의 모습에 따라서 달라지는 것이지만, OECD 국가를 참고점으로 삼아 비교했을 때 한국의 보건의료 인력이 충분하다는 결론은 내리기는 어려워 보인다. 또한, 한의사가 한국의 보건의료체계 안에서 어떤 역할을 수행해야 하는지에 대해서는 여러 가지 의견이 있을 수 있으나, 정부가 코로나19 대응에서조차 한의사에게 유의미한 역할을 부여하지 않았던 점을 고려하면 이들을 포함한 숫자는 현황을 부풀린 것에 가깝다. 현재 OECD에 제출되는 한국의 의사인력은 한의사가 포함된 숫자로, 한의사를 제외한 의사 숫자는 인구 1,000명 당 2.24명이다. 이는 OECD 회원국 중 의사가 가장 적은 튀르키예(2.18명)보다 약간 많은 수치이다(그림에서는 점선으로 표기해 두었다).

국내 수준에서 보건의료 인력의 분포를 살피는 적절한 단위는 명확하지 않다. 다만, 광역시도 단위로 각 지역의 국립대학교병원이 권역책임의료기관으로 지정되었고, 권역책임의료기관의 기획·조정을 통해 대부분의 의료서비스를 지역 내에서 제공하는 방식(지역화, regionalization)

이 정책적으로 추진되고 있으므로 이 보고서에는 광역 시도 단위로 인력의 분포를 검토한다. 건강보험심사평가원은 HIRA 빅데이터 개방포털을 통해 매 분기 광역 시도별, 요양기관종별에 따라 의료인력의 분포를 제공하고 있다. 가장 최근의 자료는 2023년 3분기의 자료로 그에 따라 광역시·도별 인력 중 의사, 간호인력(간호사, 간호조무사)의 분포를 살폈다.

의사, 간호사, 간호조무사 등의 인력 규모와 분포는 각각의 많고 적음이 그 자체로 문제가 되는 것은 아니며, 인력 간, 인력 내의 업무 분배와 조정에 따라서 다양한 균형을 가질 수 있다. 예를 들어 OECD에 속한 다른 회원국에서처럼 일차의료 영역에서 간호사가 수행하는 역할이 큰 경우라면 간호사는 더 많은 것이 당연하며, 병원 내 진료 역할을 대부분 담당하게 되는 의사는 그보다 수가 좀 적어도 괜찮을 수 있다. 반대로 한국처럼 일차의료 영역 대부분을 의사만 수행할 수 있고, 급성기 병원에서도 업무의 분화가 심해 급성뇌졸중 환자도 신경외과 의사의 일부만이 수술할 수 있는 나라에서라면 의사의 수가 더 많아야 한다. 요컨대 의료인력의 규모와 분포를 논의할 때는 의료인력이 맡아 수행해야 하는 업무의 전체 범위, 그 안에서 의 조정, 인력들이 수행할 수 있는 업무의 포괄성 등이 반드시 같이 고려되어야 한다. 따라서, 지역별 의료인력의 규모와 분포를 살피기에 앞서 이 숫자가 단순히 지역 간의 불평등이나 전체 의료인력의 많고 적음을 따지기보다는 지역의 필요와 여건에 맞추어 인력 수급, 업무 분배, 조정 등을 원활하게 할 수 있도록 지원하는 근거자료로 쓰여야 함을 강조한다.

[표 III-1]은 전체 요양기관에서 근무하고 있는 의사 수를 광역 시도 인구 10만 명당 숫자로 환산한 결과를 보여 준다. 노란 음영(●)으로 표기된 곳은 전국 평균보다 의사가 많은 지역을 뜻하는데, 의사 전체, 일반의 전공의, 전문의 모두에서 전국 평균보다 의사가 많은 지역은 서울과 대전뿐이다. 이외 일반의를 제외하고 전국 평균보다 의사가 많은 지역은 서울, 부산, 대구, 광주, 대전의 다섯 곳이다. 상대적으로 도시의 역사가 짧은 세종을 제외하면 광역시·특별시 중에서는 인천과 울산의 의사 부족이 두드러지며, 이 세 도시는 국립대 의과대학이 존재하지 않는 지역이라는 공통점도 있다. 일반의는 피부미용 의원을 개설하거나, 공중보건의사로 복무하는 경우가 대부분이다. 따라서, 일반의가 전국 평균보다 많은 9개 지역(서울, 대전, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남) 중 공중보건의사가 배치되지 않은 앞의 두 곳은 피부미용 의원이 많이 개설된 곳으로, 뒤의 일곱 곳은 공중보건의사가 많이 배치된 곳으로 이해할 수 있다. 보건기관(보건의료원, 보건소, 보건지소)에서 근무하는 의사만 추려내어 살펴보면 인구 대비 보건기관에 가장 의사가 많은 곳은 전남(11.8명), 전북(7.5명), 경북(7.4명), 강원(7.4명) 순이며 이들 지역은 보건기관에 일반의가 가장 많은 지역이기도 하다(전남 9.0명, 경북 6.0명, 강원 4.8명, 전북 4.8명 순).

[표 III-1] 광역시도에 따른 의사의 분포(요양기관 전체)

광역시도	연앙인구	의사			
		전체	일반의	전공의	전문의
서울	9,414,093	359.7	16.0	61.3	282.3
부산	3,306,993	256.6	11.5	26.6	218.5
인천	2,978,749	190.5	10.1	17.5	162.9
대구	2,356,416	269.4	8.8	35.2	225.3
광주	1,424,818	267.9	10.7	28.5	228.7
대전	1,445,126	263.9	12.5	37.4	214.1
울산	1,106,015	166.0	9.2	11.4	145.4
세종	386,126	137.5	8.3	0.0	129.2
경기	13,618,969	180.2	7.9	15.1	157.3
강원	1,532,617	181.1	12.5	22.1	146.5
충북	1,593,931	159.2	12.0	9.8	137.4
충남	2,126,374	154.6	13.2	12.6	128.9
전북	1,762,021	210.2	15.1	22.7	172.4
전남	1,811,554	173.2	20.7	8.1	144.5
경북	2,588,860	139.1	12.8	2.2	124.1
경남	3,263,251	175.6	11.9	13.8	150.0
제주	676,832	182.0	11.1	13.9	157.1
전국평균		223.6	11.7	25.4	186.5

주1: 인구는 2023년 연앙인구(6월 말) 기준, 의사는 광역시도 인구 10만 명당 숫자(단위: 명).

주2: 노란 음영( )으로 표기된 칸은 전국 평균보다 의사가 많은 지역.

자료: 건강보험심사평가원 HIRA빅데이터개방포털, 행정안전부 주민등록인구통계 자료를 기반으로 작성.

[표 III-2]는 상급종합병원에서 근무하고 있는 의사 수를 광역시도 인구 10만 명당 숫자로 환산한 결과를 보여 준다. 급성기 치료로 한정했을 때 상급종합병원은 사실상 모든 중증, 응급 질환을 최종적으로 치료할 수 있어야 한다. 상급종합병원이 이런 기능을 갖기 위해서는 365일, 24시간 운영이 필수적이며, 의료인력의 부족은 그 자체로 병원이 응급의료서비스를 제공할 수 있는 능력에 심각한 문제를 일으킨다. 노란 음영( )으로 표기된 곳은 전국 평균보다 의사가 많은 지역을 뜻하며 요양기관 전체와는 달리 의사 전체, 일반의 전공의, 전문의 모두에서 전국 평균보다 의사가 많은 지역은 서울뿐이다. 일반의를 제외하고 전국 평균보다 의사가 많은 지역은 서울, 대구, 광주의 세 곳뿐이다. 상급종합병원에 일반의가 많은 곳은 서울과 강원으로 기전은 다소 다르겠지만 두 지역 모두 전공의가 부족한 병원이 호스피탈리스트로 일반의를 뽑은 결과로 보인다. 모든 지역에서 의사들이 몰려드는 서울을 제외하면 대구, 광주 정도가 상급종합병원 내에 전공의와 전문의를 전국 평균보다 많이 두고 있다. 이 두 지역은 주변 지역(경

북, 전남)의 의료자원을 흡수하여 갖고 있다는 성격이 있고, 문화적으로 다른 지역에 비해 의사들이 지역 내에 머무르려는 경향이 다소 강한 지역이라는 특성을 공유한다.

[표 III-2] 광역시도에 따른 의사의 분포(상급종합병원)

광역 시도	연앙인구	의사			
		전체	일반의	전공의	전문의
서울	9,414,093	117.5	0.8	46.3	70.4
부산	3,306,993	37.6	0.1	15.7	21.8
인천	2,978,749	42.7	0.2	15.0	27.6
대구	2,356,416	78.8	0.3	31.9	46.7
광주	1,424,818	57.3	0.0	25.1	32.1
대전	1,445,126	34.3	0.1	15.1	19.1
울산	1,106,015	33.5	0.1	11.4	22.1
세종	386,126	0	0	0	0
경기	13,618,969	18.9	0.1	6.3	12.4
강원	1,532,617	39.0	0.9	12.1	26.0
충북	1,593,931	22.1	0.2	8.7	13.2
충남	2,126,374	32.7	0.1	12.0	20.6
전북	1,762,021	41.8	0.2	17.7	23.9
전남	1,811,554	13.9	0.0	4.9	9.1
경북	2,588,860	0	0	0	0
경남	3,263,251	33.2	0.1	12.3	20.9
제주	676,832	0	0	0	0
전국평균		49.0	0.3	18.9	29.9

주1: 인구는 2023년 연앙인구(6월 말) 기준, 의사는 광역시도 인구 10만 명당 숫자(단위: 명).

주2: 노란 음영( )으로 표기된 칸은 전국 평균보다 의사가 많은 지역.

자료: 건강보험심사평가원 HIRA빅데이터개방포털, 행정안전부 주민등록인구통계 자료를 기반으로 작성.

[표 III-3]은 병원과 종합병원에서 근무하고 있는 의사 수를 광역시도 인구 10만 명당 숫자로 환산한 결과를 보여 준다. 한국의 병원과 종합병원은 위로는 상급종합병원과 경쟁하고, 동시에 아래로는 병실을 보유한 의원과도 경쟁하고 있어 상대적으로 의료체계 안에서의 역할이 명확하지 않은 상태에 놓여 있다. 노란 음영( )으로 표기된 곳은 전국 평균보다 의사가 많은 지역을 뜻하며 병원/종합병원에서 의사 전체, 일반의 전공의, 전문의 모두에서 전국 평균보다 의사가 많은 지역은 서울, 부산, 대전 세 곳이다. 제주는 일반의를 제외한 전체, 전공의, 전문의가 전국 평균보다 많으며, 광주와 전남은 전공의를 제외하고 전체, 일반의, 전문의가 전국 평균보다 많다. 요양기관 전체나 상급종합병원으로 한정할 경우와 비교했을 때 지역에 따른

분포가 일관된 양상을 보이지 않는 것은 병원/종합병원급 의료기관의 이질성이 크다는 사실을 짐작하게 한다. 여기에는 전공의도 수련하는 중대형 종합병원부터, 전문의 중심으로 돌아가는 전문병원, 인력난으로 일반의가 전문의의 업무를 대체하고 있는 지역 병원 등이 혼재되어 있을 것이다. 더불어 명확하지 않은 역할에도 불구하고 상급종합병원에 비해 의사가 더 많이 근무하고 있고, 전문의의 경우 거의 2배가 병원/종합병원급에서 일하고 있는 상황에는 주의를 기울일 필요가 있다.

[표 III-3] 광역시도에 따른 의사의 분포(병원/종합병원)

광역시도	연앙인구	의사			
		전체	일반의	전공의	전문의
서울	9,414,093	75.4	0.8	14.7	59.9
부산	3,306,993	92.4	1.1	10.9	80.4
인천	2,978,749	48.6	0.5	2.5	45.6
대구	2,356,416	56.7	1.0	3.4	52.4
광주	1,424,818	87.9	0.8	3.4	83.7
대전	1,445,126	102.6	0.8	22.3	79.4
울산	1,106,015	47.9	1.4	0.0	46.5
세종	386,126	45.3	0.0	0.0	45.3
경기	13,618,969	63.5	0.6	8.7	54.2
강원	1,532,617	62.2	1.4	10.0	50.8
충북	1,593,931	46.2	0.9	1.1	44.2
충남	2,126,374	33.1	0.6	0.0	32.4
전북	1,762,021	50.6	0.7	4.7	45.2
전남	1,811,554	64.9	1.6	1.1	62.2
경북	2,588,860	53.2	0.8	1.9	50.6
경남	3,263,251	53.5	0.9	1.2	51.5
제주	676,832	79.2	0.6	13.6	65.0
전국평균		64.5	0.8	7.6	56.1

주1: 인구는 2023년 연앙인구(6월 말) 기준, 의사는 광역시도 인구 10만 명당 숫자(단위: 명).

주2: 노란 음영(■)으로 표기된 칸은 전국 평균보다 의사가 많은 지역.

자료: 건강보험심사평가원 HIRA빅데이터개방포털, 행정안전부 주민등록인구통계 자료를 기반으로 작성.

[표 III-4]는 의원에서 근무하고 있는 의사 수를 광역시도 인구 10만 명당 숫자로 환산한 결과를 보여 준다. 노란 음영(■)으로 표기된 곳은 전국 평균보다 의사가 많은 지역을 뜻하며 의원급에서 전공의 수련이 이루어지지 않는 시기 때문에 전공의 열은 비어 있다. 의원에서 의사 전체, 일반의, 전문의 모두에서 전국 평균보다 의사가 많은 지역은 서울, 부산, 대전 세 곳이

다. 부산과 대전은 상급종합병원에 근무하는 의사가 상대적으로 적으나, 종합병원/병원과 의원에 근무하는 의사는 전국 평균 이상이다. 이런 분포는 이 지역에서 의사의 총량이 부족하다기보다는, 대형병원에 인력이 유지되지 않는 조건이 있는 것으로 짐작할 수 있다. 대구는 일반의를 제외하고 전국 평균보다 의사가 많은 지역으로 전체 의사 중 95.0%가 전문의가 차지하여 전문의의 비중이 가장 높은 지역이다. 일반의가 평균보다 많은 지역은 충북, 전남, 제주로 상대적으로 피부미용의원을 제외하더라도 상대적으로 일반의 개원이 용이한 지역들로 보인다. 의원급에서 일하고 있는 의사는 의사 전체의 1/3 수준, 전문의 중에서는 1/2 수준이다. 이 숫자는 각급 병원이 아니라 의원에 의사 인력이 가장 많이 분포하고 있다는 것을 보여 준다. 이들 중 전문의의 비중(92.0%)이 매우 높은 것은 환자의 건강문제 대부분을 제공하는 일차의료이 아니라, 전문의 수련으로 익숙해진 전문진료만 제공되고 있는 현실을 보여 준다.

[표 III-4] 광역시도에 따른 의사의 분포(의원)

광역시도	연앙인구	의사			
		전체	일반의	전공의	전문의
서울	9,414,093	157.6	13.5		144.1
부산	3,306,993	103.8	8.3		95.5
인천	2,978,749	85.8	7.2		78.6
대구	2,356,416	116.9	5.9		111.1
광주	1,424,818	97.3	6.1		91.2
대전	1,445,126	111.1	9.5		101.6
울산	1,106,015	70.2	5.7		64.5
세종	386,126	87.8	6.7		81.1
경기	13,618,969	86.3	5.8	-	80.4
강원	1,532,617	64.7	4.8		60.0
충북	1,593,931	75.8	8.3		67.4
충남	2,126,374	68.8	7.6		61.2
전북	1,762,021	87.9	6.4		81.5
전남	1,811,554	63.3	8.8		54.5
경북	2,588,860	60.6	4.8		55.8
경남	3,263,251	65.7	6.2		59.5
제주	676,832	93.4	9.3		84.1
전국평균		97.6	7.8		89.7

주1: 인구는 2023년 연앙인구(6월 말) 기준, 의사는 광역시·도 인구 10만 명당 숫자(단위: 명).  
 주2: 노란 음영( )으로 표기된 칸은 전국 평균보다 의사가 많은 지역.  
 자료: 건강보험심사평가원 HIRA빅데이터개방포털, 행정안전부 주민등록인구통계 자료를 기반으로 작성.



이 결과를 종합하면 다음과 같다. 한국은 전반적으로 상당한 인력 부족을 겪고 있으며, 비교에 포함된 OECD 회원국의 중앙값인 인구 1,000명당 의사 3.61명(10만 명당 361명)에 비견할 만한 의사 인력이 공급되고 있는 지역은 광역시도 중에서는 서울이 유일하다. 전국 평균인 인구 10만 명당 223.6명보다 더 많은 의사인력이 공급되고 있는 지역은 서울, 부산, 대구, 광주, 대전의 다섯 개 광역시·특별시뿐이며 인천, 울산, 세종의 세 개 도시는 도시임에도 불구하고 도 지역과 유사한 수준의 인력 부족을 겪고 있다. 전국 평균보다 의사가 많은 도시 5개는 전공의, 전문의가 전국 평균보다 많은 다섯 개 도시와 일치하여, 전공의 수련에 필요한 전문의를 갖추고 전공의를 수련시키고 있는 대형병원의 존재가 의사 인력 확보의 핵심 전제 조건임을 시사한다. [표 III-5]는 지역별로 의사들이 어떤 규모의 의료기관에서 일하고 있는지를 비율로 정리한 것이다. 가장 상황이 좋은 서울의 경우, 의사의 1/3 정도는 상급종합병원에, 2/5 정도는 의원급에 분포하고 있고 나머지 1/5 정도가 병원/종합병원급에 흩어져 있다. 상급종합병원에 유달리 의사가 많은 서울을 제외하면 나머지 4개 도시(부산, 대구, 광주, 대전)는 의원급 40% 정도를 기본으로 하여 상급종합병원-병원/종합병원이 50% 정도의 의사를 지역적 상황에 따라 나눠서 고용하고 있다. 지역 규모 대비 상급종합병원이 많은 대구는 상급종합병원에서 일하는 의사가 서울에 비견할 정도로 많으나, 나머지 3개 도시는 병원/종합병원에서 상대적으로 많은 의사들이 일하고 있다. 상급종합병원이 없거나 부족한 지역(세종, 경기, 전남, 경북, 제주)에서는 병원/종합병원이 해당 역할을 대신하고 있어 상대적으로 병원/종합병원에서 일하는 의사가 많다. 특히 상급종합병원이 없는 세종과 제주는 의원급에서 일하는 의사의 비율이 전체의 절반을 넘는 것을 확인할 수 있다. 서울, 세종, 제주를 제외하면 대부분의 지역에서 기타 기관에서 일하는 의사가 많다. 광역시와 경기의 경우 장기요양시설에서 일하는 의사가 주를 이루며, 도 지역의 경우에는 여기에 공중보건의사가 추가되면서 이와 같은 비율이 나타나게 된다. 장기요양시설이 수도권 바깥으로 밀려나 있는 양상을 보여 주는 동시에, 공중보건의사의 양과 질 모두에 여러 가지 문제가 있음에도 불구하고 도 지역에서는 여전히 중요한 기능을 수행할 수밖에 없다는 점을 보여 주는 숫자다.

[표 III-5] 광역시·도별 의사 인력의 종별 분포

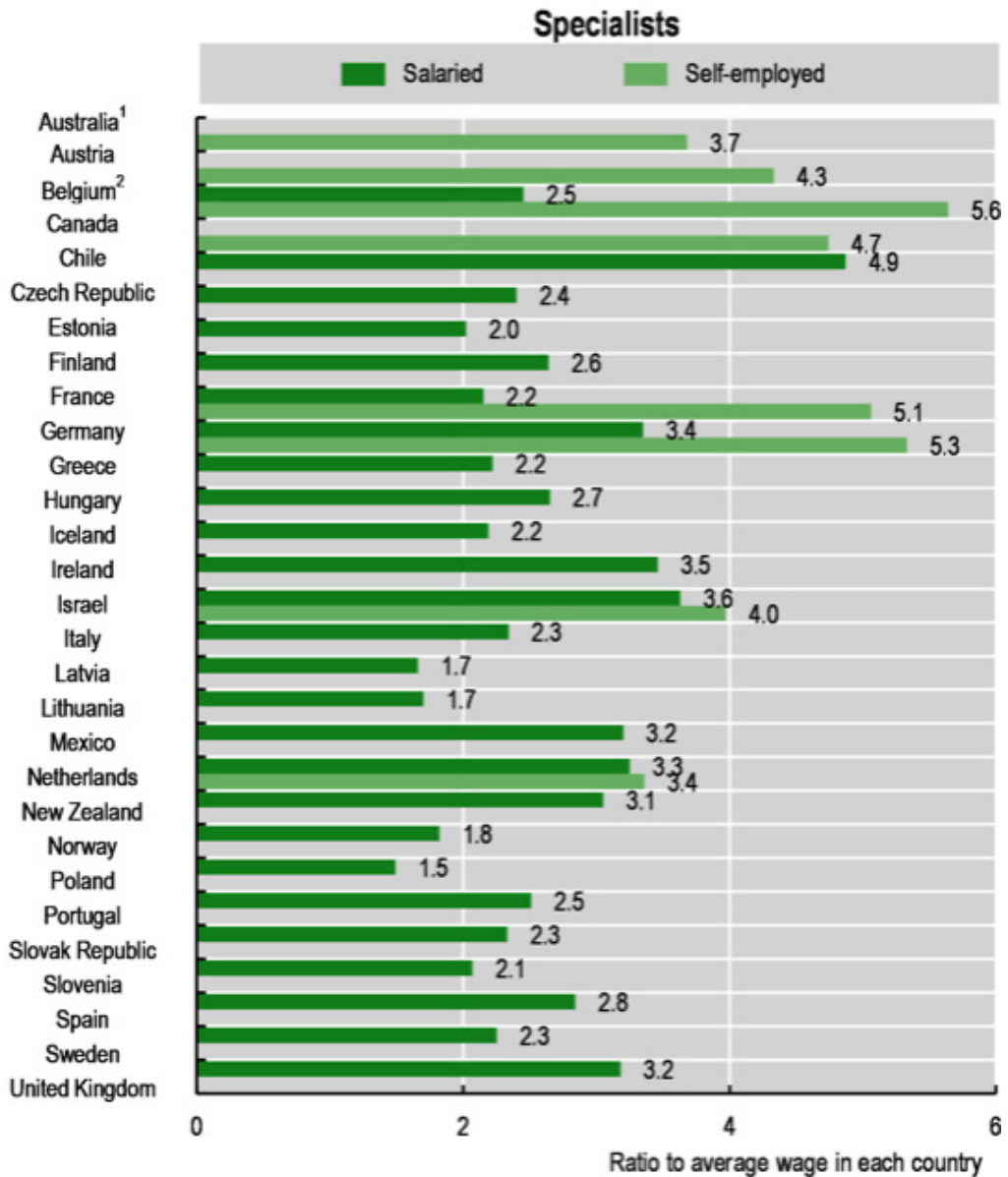
광역시도	의사수	종별 분포			
		상급종합병원	병원/종합병원	의원	기타
서울	359.7	32.7%	21.0%	43.8%	2.5%
부산	256.6	14.7%	36.0%	40.5%	8.9%
인천	190.5	22.4%	25.5%	45.0%	7.0%
대구	269.4	29.3%	21.1%	43.4%	6.3%
광주	267.9	21.4%	32.8%	36.3%	9.5%
대전	263.9	13.0%	38.9%	42.1%	6.1%
울산	166.0	20.2%	28.9%	42.3%	8.7%
세종	137.5	0.0%	33.0%	63.8%	3.2%
경기	180.2	10.5%	35.2%	47.9%	6.5%
강원	181.1	21.5%	34.3%	35.7%	8.4%
충북	159.2	13.9%	29.0%	47.6%	9.5%
충남	154.6	21.2%	21.4%	44.5%	12.9%
전북	210.2	19.9%	24.1%	41.8%	14.2%
전남	173.2	8.0%	37.4%	36.5%	18.0%
경북	139.1	0.0%	38.3%	43.6%	18.2%
경남	175.6	18.9%	30.5%	37.4%	13.2%
제주	182.0	0.0%	43.5%	51.3%	5.2%
전국평균	223.6	21.9%	28.8%	43.6%	5.6%

주1: 인구는 2023년 연앙인구(6월 말) 기준, 의사는 광역시·도 인구 10만 명당 숫자(단위: 명).  
 주2: 노란 음영( )으로 표기된 칸은 전국 평균보다 의사수가 많거나 비율이 높은 지역을 뜻함.  
 자료: 건강보험심사평가원 HIRA빅데이터개방포털, 행정안전부 주민등록인구통계 자료를 기반으로 작성.

의사들이 요구하는 만큼 급여를 맞춰 주는 것이 가능하지 않고, 또 어느 정도 그를 충족시킨다고 하더라도 정주여건을 주요하게 생각하는 의사들이 그에 따라 지역으로 이동할 것이라고 생각하기는 다소 어렵다. 따라서, 의사의 공급과 분포를 개선하기 위해서는 의사의 적정 임금 수준도 검토할 필요가 있다. OECD 다른 국가들과 한국을 비교하기 위해서는 임금근로자의 소득 평균이 필요하다. 2019년 기준 한국 임금근로자의 평균소득은 월 264.3만 원으로 연봉으로는 3,171.6만 원이다(KOSIS 2023). 2020년 보건의료인력실태조사에 따르면 요양기관에 근무하는 의사의 연평균 임금은 2억 2,069만 9,494원으로 평균 임금근로자의 7.3배이다(보건복지부 2022). 한국 근로자 임금이 경제규모에 비해 다소 억제되어 있다는 점을 고려하더라도 OECD 회원국 대비 의사 임금이 가장 높은 수준임을 알 수 있다(그림 III-4). 임금의 증가 속도도 가장 빨라서 같은 시기 한국 의사의 임금 증가 속도는 연 평균 5.2%로 OECD 회원국 중 한국보다 빠른 곳은 칠레와 헝가리뿐이다(보건복지부 2022)(그림 III-5).

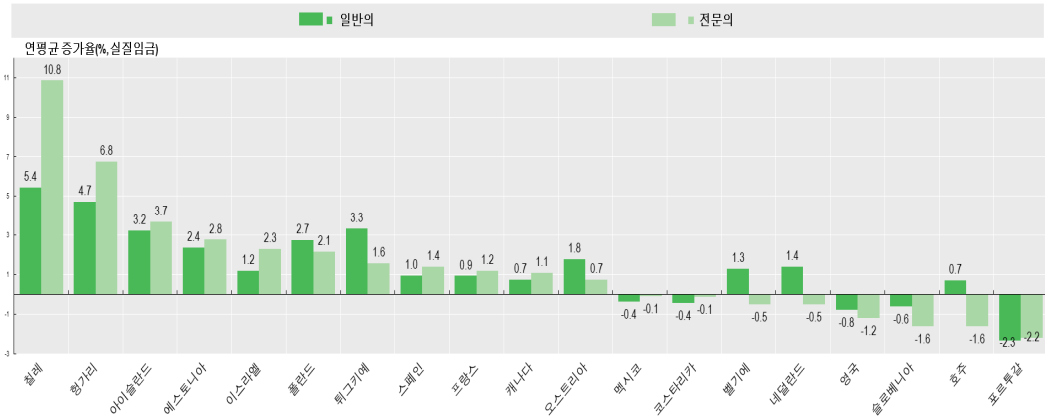
다만 한국 의사 임금의 상승률은 명목가격 기준으로 산출된 것으로 미국 달러 PPP 기준으로 조정했을 때도 OECD 평균보다 매우 빠르게 증가함을 확인할 수 있다. 이는 OECD 평균을 그대로 따라가고 있는 간호사 임금과 매우 대조적이다(곽미영 2023)(그림 III-4).

[그림 III-4] OECD 국가들의 평균 임금 대비 의사 임금



자료: Health at a Glance. 2021.

[그림 III-5] OECD 국가들의 의사 임금 증가속도(2010~2019년)



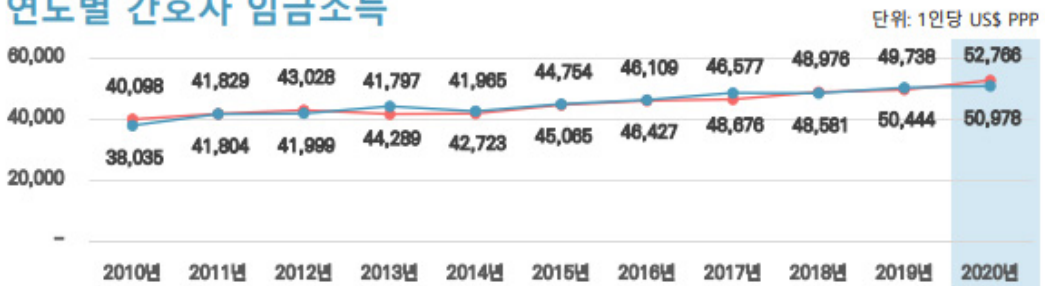
자료: Health at a Glance. 2021.

[그림 III-6] OECD 평균 대비 한국의 의사, 간호사 임금소득 변화(2010~2020년)

### 연도별 의사 임금소득



### 연도별 간호사 임금소득



자료: 콕미영(2023) 발표자료에서 인용.

의사 인력에서 발생하고 있는 절대적인 수의 부족과 분포의 문제가 간호사 인력에서는 더 나쁜 방식으로 반복되고 있다. [표 III-6]은 전체 간호인력의 수를 광역시도 인구 10만 명당 숫자로 환산한 결과를 보여 준다. 노란 음영(■)으로 표기된 곳은 전국 평균보다 간호인력이 많은 지역을 뜻하며, 간호인력이 평균보다 많은 지역은 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 전북, 전남, 경남의 8곳이다. 다만, 앞에서 분석에 포함된 OECD 회원국들의 간호사 중간값(median)은 인구 10만 명당 1,024명으로 인구 대비 간호사가 가장 많은 광주의 761.4명조차도 OECD 중간값과 비교하면 74.4%에 불과하다. 한국은 의사와 간호사가 모두 부족하고, 의사의 부족이 간호사를 통해 상쇄될 수 있는 성격이 있다는 점을 고려하면 한국의 의료인력은 직업에 따라 산출된 규모에 비해 더 크고 심각한 문제로 다뤄질 필요가 있다.

[표 III-6] 광역시도에 따른 간호인력의 분포(전체)

광역시도	연앙인구	전체	간호사	간호조무사	인력비
서울	9,414,093	1107.2	672.6	434.6	1.55
부산	3,306,993	1268.9	678.5	590.4	1.15
인천	2,978,749	898.4	469.4	429.0	1.09
대구	2,356,416	1162.0	687.7	474.3	1.45
광주	1,424,818	1309.9	761.4	548.6	1.39
대전	1,445,126	1162.9	612.1	550.8	1.11
울산	1,106,015	936.0	509.5	426.5	1.19
세종	386,126	556.6	284.4	272.2	1.04
경기	13,618,969	754.1	394.1	360.0	1.09
강원	1,532,617	834.3	485.9	348.4	1.39
충북	1,593,931	809.0	372.2	436.8	0.85
충남	2,126,374	761.4	349.2	412.2	0.85
전북	1,762,021	1081.0	530.0	551.1	0.96
전남	1,811,554	1020.5	548.3	472.2	1.16
경북	2,588,860	828.8	422.8	406.0	1.04
경남	3,263,251	956.0	522.5	433.5	1.21
제주	676,832	753.8	477.4	276.4	1.73
전국평균		949.9	520.2	429.7	1.21

주1: 인구는 2023년 연앙인구(6월 말) 기준. 간호인력은 광역시도 인구 10만 명당 숫자(단위: 명), 인력비는 간호사 인력과 간호조무사 인력의 비.

주2: 노란 음영(■)으로 표기된 칸은 전국 평균보다 간호인력이 많거나 인력비가 높은 지역을 뜻함.

자료: 건강보험심사평가원 HIRA빅데이터개방포털, 행정안전부 주민등록인구통계 자료를 기반으로 작성.

간호사/간호조무사 인력비는 간호인력 내부에서 업무가 어떻게 분배되고 있는지를 짐작할 수 있게 해 주는 수치이다. 지역의 의료수요와 의사 인력 규모에 따라 의사 업무도 일부 간호사에게 분배되기는 하지만, 마찬가지로 간호사의 업무도 간호조무사에게 분배, 조정되고 있을 가능성이 크다. 전국 평균보다 간호인력이 많은 지역들 사이에도 이 수치가 상당한 차이가 있는 것은 지역마다 겪고 있는 인력 부족의 성격이 상당히 다름을 시사한다. 서울, 대구, 광주와 경우 인력비가 전국 평균인 1.21보다 커서 간호사-간호조무사 사이의 업무 조정이 간호사 쪽으로 기울어져 있다는 사실을 보여 준다. 이와는 달리 부산, 대전, 전북, 전남, 경남은 인력비가 전국 평균보다 낮아 간호인력이 전국 평균보다는 많지만 간호사-간호조무사 사이의 업무 조정이 간호조무사 쪽으로 기울어져 있는 상황을 보인다. 제주는 예외적으로 인력은 전국 평균에 비해 상당히 적지만 간호사 인력은 상당히 많아 전국에서 가장 높은 인력비를 보인다. [표 III-7]은 전체 인력이 많으면 인력비도 상대적으로 높은 경향을 보인다는 점에서 간호사가 부족한 지역들이 간호조무사 인력을 통해 그 업무를 대체하고 있는 것으로 보인다. 전북은 인력이 중간이면서 인력비가 낮는데 이는 상대적으로 의사 인력의 규모가 다른 지역에 비해 많은 결과로 해석해 볼 수 있다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 III-7]과 같다. 의사 수가 적고 인력비가 낮다는 사실은 단지 업무 분포의 문제에서 그치는 것이 아니라, 필요한 서비스가 제공되지 않는 영역이 넓어진다는 점에서 문제가 된다. 서울, 인천, 충북을 비교했을 때 두 지역은 단지 인력이 적어져 간호조무사의 업무 범위가 넓어지는 것이 아니라 필요한 서비스를 받지 못하는 사람이 늘어난다는 뜻이다.

[표 III-7] 광역시도에 따른 간호인력의 규모와 분포

유형	인력 많음	인력 중간	인력 적음
인력비 높음	서울	제주	-
인력비 중간	부산, 대구, 광주	인천, 대전, 울산, 강원, 전남, 경남	세종, 경기, 경북
인력비 낮음	-	전북	충북, 충남

주1: 전국 평균의 20%를 기준으로 인력 규모, 인력비의 구간을 구분(1.2배, 1/1.2배).

주2: 인력비는 간호사/간호조무사 인력의 비.

주3: 의사인력이 많은 지역은 진하게(서울), 적은 지역은 밑줄로 표기(세종).

자료: 건강보험심사평가원 HIRA빅데이터개방포털, 행정안전부 주민등록인구통계 자료를 기반으로 작성.

[그림 III-7] 의사인력의 규모, 간호인력의 규모, 간호인력비에 따른 서비스 제공 범위의 차이



자료: 저자 작성.

[표 III-8]은 상급종합병원에서 근무하고 있는 간호인력의 수를 광역시도 인구 10만 명당 숫자로 환산한 결과를 보여 준다. 노란 음영(■)으로 표기된 곳은 전국 평균보다 간호인력이 많은 지역을 뜻하며, 간호인력이 평균보다 많은 지역은 서울, 인천, 대구, 광주, 강원, 전북의 6곳이다. 간호인력 내에서도 다소 차이가 있어서 간호사와 간호조무사 모두가 전국 평균에 비해 높은 지역은 서울, 인천, 대구, 전북의 4곳이고, 광주, 강원은 간호조무사 인력이 전국 평균에 비해 낮다. 대전과 경남은 간호인력 전체는 전국 평균보다 적지만 간호조무사 인력은 전국 평균보다 높은 양상을 보이고 있다. 상급종합병원이 없거나 부족한 세종, 경북, 제주(이상 상급종합병원이 없는 지역), 경기, 충북, 전남의 여섯 개 지역은 다른 지역에 비해서 매우 적은 수의 간호인력을 보유하고 있음을 확인할 수 있다.

[표 III-8] 광역시도에 따른 간호인력의 분포(상급종합병원)

광역시도	연앙인구	전체	간호사	간호조무사
서울	9,414,093	310.5	299.3	11.2
부산	3,306,993	137.8	130.4	7.4
인천	2,978,749	167.3	156.8	10.5
대구	2,356,416	308.4	275.5	32.8
광주	1,424,818	173.9	171.7	2.2
대전	1,445,126	125.0	114.9	10.1
울산	1,106,015	149.5	146.5	3.0
세종	386,126	0	0	0
경기	13,618,969	62.0	59.9	2.1
강원	1,532,617	158.0	152.2	5.7
충북	1,593,931	76.3	71.8	4.5
충남	2,126,374	114.3	106.8	7.6
전북	1,762,021	161.4	153.3	8.1
전남	1,811,554	45.7	44.3	1.4
경북	2,588,860	0	0	0
경남	3,263,251	130.2	121.7	8.5
제주	676,832	0	0	0
전국평균		155.9	148.2	7.6

주1: 인구는 2023년 연앙인구(6월 말) 기준, 간호인력은 광역시도 인구 10만 명당 숫자(단위: 명).

주2: 노란 음영(■)으로 표기된 칸은 전국 평균보다 간호인력이 많은 지역을 뜻함(전체 명, 간호사 명, 간호조무사 명).

자료: 건강보험심사평가원 HIRA빅데이터개방포털, 행정안전부 주민등록인구통계 자료를 기반으로 작성.

[표 III-9]는 병원/종합병원에서 근무하고 있는 간호인력의 수를 광역시도 인구 10만 명당 숫자로 환산한 결과를 보여 준다. 노란 음영(■)으로 표기된 곳은 전국 평균보다 간호인력이 많은 지역을 뜻하며, 간호인력이 평균보다 많은 지역은 부산, 대구, 광주, 대전, 전남, 경북의 6곳이다. 서울이 없는 것이 특기할 점인데 인근 지역인 경북과 전남의 상급종합병원이 같이 위치한 것으로 볼 수 있는 대구와 광주를 제외하면 이 지역들은 상급종합병원 간호인력이 전국 평균에 미치지 못한 지역들이라는 공통점이 있다. 제주의 경우 간호조무사는 전국 평균보다 적지만 간호사는 많은 양상을 보이는데 이는 제주에 상급종합병원이 없어 종합병원이 그 역할을 대신하고 있기 때문으로 볼 수 있다. 인천, 울산, 충북, 전북은 간호조무사 인력만 전국 평균에 비해 많은 양상을 보이는데 이 지역의 종합병원/병원들이 간호조무사 인력을 상대적으로 많이 활용하여 의료서비스를 제공하고 있을 가능성을 시사한다. 또, 이들은 상급종합병원이 있지만 지리적 이유로 진료권이 분절되어 있는 소지역이 존재하는 지역으로 이들 소지역에서의 업무 분배가 간호조무사 쪽으로 기울어 있을 가능성이 있다.

[표 III-9] 광역시도에 따른 간호인력의 분포(병원/종합병원)

광역시도	연앙인구	전체	간호사	간호조무사
서울	9,414,093	316.3	256.6	59.8
부산	3,306,993	547.0	399.0	148.0
인천	2,978,749	301.1	214.8	86.4
대구	2,356,416	368.4	272.6	95.8
광주	1,424,818	519.9	400.1	119.8
대전	1,445,126	491.7	370.1	121.6
울산	1,106,015	338.6	249.1	89.5
세종	386,126	237.7	222.7	15.0
경기	13,618,969	301.7	235.8	65.9
강원	1,532,617	293.7	223.3	70.4
충북	1,593,931	278.8	191.5	87.3
충남	2,126,374	197.0	127.8	69.2
전북	1,762,021	293.1	203.6	89.5
전남	1,811,554	428.5	328.2	100.3
경북	2,588,860	352.0	269.7	82.2
경남	3,263,251	357.3	255.4	102.0
제주	676,832	359.9	329.0	30.9
전국평균		340.6	259.2	81.4

주1: 인구는 2023년 연앙인구(6월 말) 기준, 간호인력은 광역시도 인구 10만 명당 숫자(단위: 명).

주2: 노란 음영(■)으로 표기된 칸은 전국 평균보다 간호인력이 많은 지역을 뜻함.

자료: 건강보험심사평가원 HIRA빅데이터개방포털, 행정안전부 주민등록인구통계 자료를 기반으로 작성.



[표 III-10]은 각 지역에 근무하고 있는 간호인력의 수를 광역시도 인구 10만 명당 숫자로 환산한 결과를 보여 준다. 노란 음영(■)으로 표기된 곳은 전국 평균보다 간호인력이 많은 지역을 뜻하며, 간호인력이 평균보다 많은 지역은 서울, 대구, 광주, 세 곳이다. 의원은 전형적으로 업무의 균형이 간호조무사 쪽으로 많이 기울어져 있는 의료기관 유형이기 때문에 간호사가 많은 지역은 간호사와 간호조무사의 업무 내용과 근무 조건이 매우 유사하여 상대적으로 간호사를 채용하기 용이한 조건에 있기 때문에 있을 가능성이 크다. 제주는 다른 종별과 유사하게 의원에서도 간호사의 수가 많으며, 강원, 경기의 경우 의원급 전체 간호인력은 적지만 간호사는 많았다. 부산, 대전, 전북은 다른 종별에서와 유사하게 간호조무사의 비율이 높아 전체 인력에서도 전국 평균보다 인력이 많았고 충북은 간호조무사 인력만 전국 평균보다 많아 의원급이 대부분 간호조무사에 의해 운영되고 있음을 짐작하게 한다.

[표 III-10] 광역시도에 따른 간호인력의 분포(의원)

광역시도	연앙인구	전체	간호사	간호조무사
서울	9,414,093	297.2	58.1	239.1
부산	3,306,993	215.8	25.7	190.1
인천	2,978,749	202.1	27.1	175.0
대구	2,356,416	232.0	45.6	186.3
광주	1,424,818	227.6	47.2	180.4
대전	1,445,126	251.3	32.5	218.8
울산	1,106,015	195.3	30.4	164.9
세종	386,126	203.8	31.1	172.7
경기	13,618,969	192.1	30.8	161.3
강원	1,532,617	189.5	41.7	147.9
충북	1,593,931	215.3	25.4	189.8
충남	2,126,374	185.3	22.9	162.4
전북	1,762,021	228.7	31.5	197.2
전남	1,811,554	167.0	26.7	140.3
경북	2,588,860	158.8	31.6	127.2
경남	3,263,251	175.4	27.7	147.7
제주	676,832	242.5	86.7	155.7
전국평균		216.7	36.7	180.0

주1: 인구는 2023년 연앙인구(6월 말) 기준, 간호인력은 광역시도 인구 10만 명당 숫자(단위: 명).

주2: 노란 음영(■)으로 표기된 칸은 전국 평균보다 간호인력이 많은 지역을 뜻함(전체 명, 간호사 명, 간호조무사 명).

자료: 건강보험심사평가원 HIRA빅데이터개방포털, 행정안전부 주민등록인구통계 자료를 기반으로 작성.

한국은 전반적으로 상당한 인력 부족을 겪고 있으며, 비교에 포함된 OECD 회원국의 중앙값인 인구 1,000명당 간호사 10.24명(10만 명당 1,024명)에 비견할 만한 간호사 인력이 공급되고 있는 지역은 없다. 간호조무사를 포함하더라도 서울, 부산, 대구, 대전, 광주 5대 특별시·광역시만이 그에 준하는 인력을 확보하고 있다. [표 III-11]은 지역별 간호인력의 전체 규모, 의료기관 종별에 따른 분포, 각 의료기관이 확보하고 있는 간호인력 중 간호사 비중을 지역별, 종별로 요약한 것이다. 상급종합병원에 간호인력이 많은 지역은 서울, 인천, 대구, 울산, 강원이었으며 이 중 전국 평균에 비해 간호인력이 많은 지역은 서울, 대구 두 곳 뿐이었다. 기타 기관에 간호인력이 많은 지역은 시 지역으로는 부산, 광주, 울산이 있었고, 도 지역에는 강원과 제주를 제외하고 모든 지역이 평균보다 간호인력이 많았다. 이들 지역은 기타 종별의 간호사 비율도 높아 정신병원, 요양병원, 보건기관 등에 간호인력이 많이 분포하고 있는 것으로 볼 수 있다. 상급종합병원이 없는 세종, 경북, 제주는 병원/종합병원 급의 간호사 비중이 높았는데 권역책임의료기관이 지역 내 소재한 세종, 경주는 간호사 비중이 상급종합병원에 준하였으나, 그렇지 못한 경북은 상대적으로 간호사 비중이 타 지역과 유사한 수준을 보였다. 모든 종별에서 간호사 비중이 전국 평균보다 낮은 지역은 부산, 인천, 대전, 충북, 충남으로 이 중 부산, 대전은 간호인력이 전국 평균보다 많지만 간호조무사 쪽으로 업무가 기울어져 있는 상태였고, 나머지 세 지역은 인력이 전국 평균에 비해 부족한 상태에서 간호조무사 쪽으로 업무가 기울어진 상태라는 차이가 있었다. 특히 충북, 충남은 병원/종합병원 급에서 간호사의 비중이 다른 지역에 비해 상당히 낮아 해당 종별에서 간호조무사의 역할이 상대적으로 크게 배정되어 있을 가능성을 시사한다. 대구는 간호인력이 많지만 상급종합병원에서 간호사가 차지하는 비중이 타 지역에 비해 특히 낮다. 그러나 대구 상급종합병원에 근무하는 간호사의 절대 규모가 크고 이 중 일부가 경북의 뚝이라는 점을 감안하더라도, 다른 지역에 비해 대구의 상급종합병원에서 상대적으로 간호조무사를 적극적으로 활용하고 있는 것으로 보인다.

[표 III-11] 광역시도별 간호인력의 종별 분포

광역 시도	숫자(명)			분포(%)				간호사 비중(%)			
	전체	간호	간조	상종	병원 / 중병	의원	기타	상종	병원 / 중병	의원	기타
서울	1107.2	672.6	434.6	28.0	28.5	26.8	16.6	96.4	81.3	19.5	31.9
부산	1268.9	678.5	590.4	10.9	43.0	17.0	29.1	94.6	73.1	11.9	33.4
인천	898.4	469.4	429.0	18.6	33.5	22.5	25.4	93.7	71.4	13.4	31.0
대구	1162.0	687.7	474.3	26.5	31.7	20.0	21.8	89.3	74.1	19.7	37.0
광주	1309.9	761.4	548.6	13.3	39.7	17.4	29.7	98.7	77.0	20.8	36.6
대전	1162.9	612.1	550.8	10.8	42.2	21.6	25.5	91.9	75.4	12.9	32.0
울산	936.0	509.5	426.5	16.0	36.1	20.9	27.1	98.0	73.8	15.6	32.9
세종	556.6	284.4	272.2	0.0	42.7	36.6	20.7	0.0	93.7	15.2	26.6
경기	754.1	394.1	360.0	8.2	39.9	25.5	26.4	96.6	78.4	16.0	33.9
강원	834.3	485.9	348.4	18.9	35.2	22.7	23.2	96.4	76.1	22.0	35.5
충북	809.0	372.2	436.8	9.4	34.2	26.6	29.7	94.1	69.1	11.8	34.7
충남	761.4	349.2	412.2	15.0	25.8	24.3	34.8	93.4	65.0	12.3	34.6
전북	1081.0	530.0	551.1	14.9	26.9	21.2	37.0	95.0	69.9	13.8	35.4
전남	1020.5	548.3	472.2	4.5	41.9	16.4	37.3	97.0	76.8	16.0	39.2
경북	828.8	422.8	406.0	0.0	42.5	19.2	38.4	0.0	76.7	19.9	38.2
경남	956.0	522.5	433.5	13.6	37.3	18.4	30.7	93.5	71.6	15.8	40.1
제주	753.8	477.4	276.4	0.0	47.7	32.2	20.1	0.0	91.5	35.8	40.6
평균	949.9	520.2	429.7	15.2	35.8	22.8	26.2	95.1	76.3	16.9	34.8

주1: 인구는 2023년 연앙인구(6월 말) 기준, 간호인력은 광역시·도 인구 10만 명당 숫자(단위: 명).

주2: 노란 음영( )으로 표기된 칸은 전국 평균보다 간호인력의 수가 많거나 비율이 높은 지역을 뜻함.

주3: 간호 - 간호사, 간조 - 간호조무사, 상종 - 상급종합병원, 병원/중병 - 병원/종합병원.

자료: 건강보험심사평가원 HIRA빅데이터개방포털, 행정안전부 주민등록인구통계 자료를 기반으로 작성.

이어서 병원에서 일하는 간호사의 임금을 살펴보면 [표 III-12]와 같다. 이 결과는 김진현 외 (2019, 294-302)의 분석 결과를 바탕으로 의료기관의 종류, 지역, 소유 형태에 따라 병원에서 일하는 간호사의 임금을 재구성한 것이다. 의사와는 달리 수도권에 속한 상급종합병원의 간호사가 가장 높은 임금을 받고 지역으로 내려갈수록, 병원의 규모가 작아질수록 낮은 임금을 받고 있다. 이런 임금 구조는 수도권에서 떨어질수록, 공공이 소유하지 않은 작은 병원에서 일할수록 더 높은 임금을 받는 의사와는 정반대의 구조를 띤다. 의사가 면허를 통한 독점권을 통해 오로지 의사를 구하는 난이도에 따라 급여가 비례하여 결정되는 반면, 간호사는 다른 직역과 다르게 의료자원이 부족한 지역으로 갈수록 더 나쁜 처우를 감내해야 한다는 뜻이다. 앞에서 살폈듯 한국은 의사와 간호사 모두가 부족한 상태에 있지만 의사 인력과 간호사 인력의 분포를 바꾸는 전략은 달라야 한다. 의사들의 경우 협상력을 약화시켜 기대하는 소득의 최저한을 수도

권에서 지키는 일을 어렵게 만들어야 한다면, 간호사의 경우 지역에 일할 만한 좋은 병원을 만들어 주는 일이 필요하다는 뜻이다. 지금과 같은 상황에서 간호사를 무턱대고 증원하면 수도권 풀림이 더 심해지고, 병원의 협상력이 높아져 간호사 임금이 하락할 뿐 지역으로 가는 간호사는 늘지 않고 간호 노동 시장에서 이탈하는 결과로 이어질 가능성이 크다.

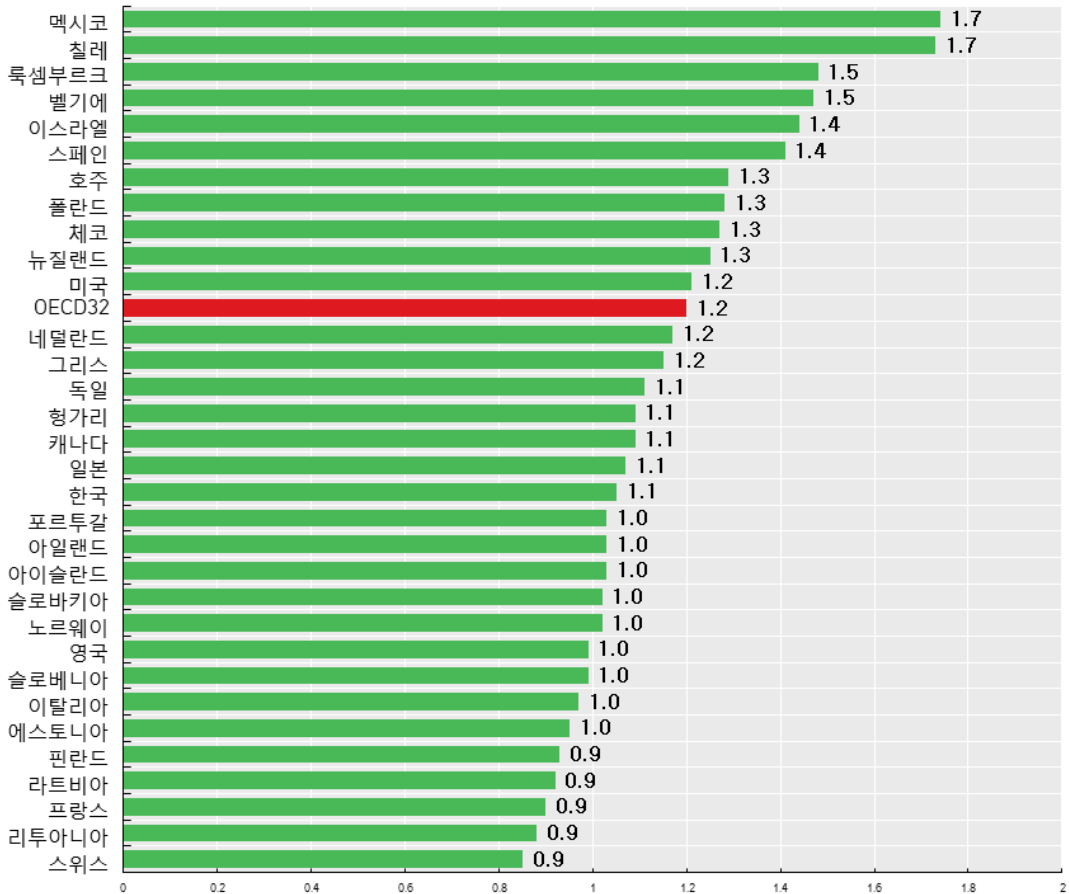
[표 III-12] 지역에 따른 병원 간호사의 월급 차이(2018년 기준)

지역	상급종합병원		종합병원		병원	
	공공	민간	공공	민간	공공	민간
서울	324.4	305.4	300.3	281.3	301.3	282.3
경기/인천	311.4	292.4	287.3	268.3	288.3	269.3
부산/울산/경남	286.6	267.6	262.4	243.4	263.5	244.5
대구/경북	313.2	294.2	289.1	270.1	290.1	271.1
대전/세종/충남	283.0	264.0	258.9	239.9	259.9	240.9
광주/전남	282.5	263.5	258.4	239.4	259.4	240.4
강원	321.9	302.9	297.8	278.8	298.8	279.8
전북	294.0	275.0	269.8	250.8	270.9	251.9
제주	268.0	249.0	243.8	224.8	244.9	225.9

주1: 평균적인 병상수의 병원에서 근무하고, 평균적인 근속연수의 당직이 없는 일반병동 여성 간호사의 월급을 산출(단위: 만원).  
 주2: 실제로 해당 종별의 병원이 지역에 없는 경우에는 회색(■)으로 표기.  
 자료: 김진현 외(2019)의 회귀분석 결과를 기반으로 재구성.

그러나 간호사의 임금이 무작정 올라갈 수 있는 것은 아니기 때문에 어느 정도를 목표로 삼아야 하는지를 별도로 검토할 필요가 있다. 간호사가 의료체계 안에서 맡아야 하는 일이 병원에서 일하는 것만 있지는 않지만 급성기 중심으로 짜여진 현대의료 안에서 여전히 병원은 의료체계 전반의 임금 수준의 기준점이 된다. OECD 32개 회원국에서 일하는 병원 간호사의 임금을 평균 근로자 임금과 비교한 자료를 보면 OECD 평균은 1.2이고 한국 역시 1.2로 상대적으로 크게 나쁘지 않은 것으로 보인다([그림 III-8]).

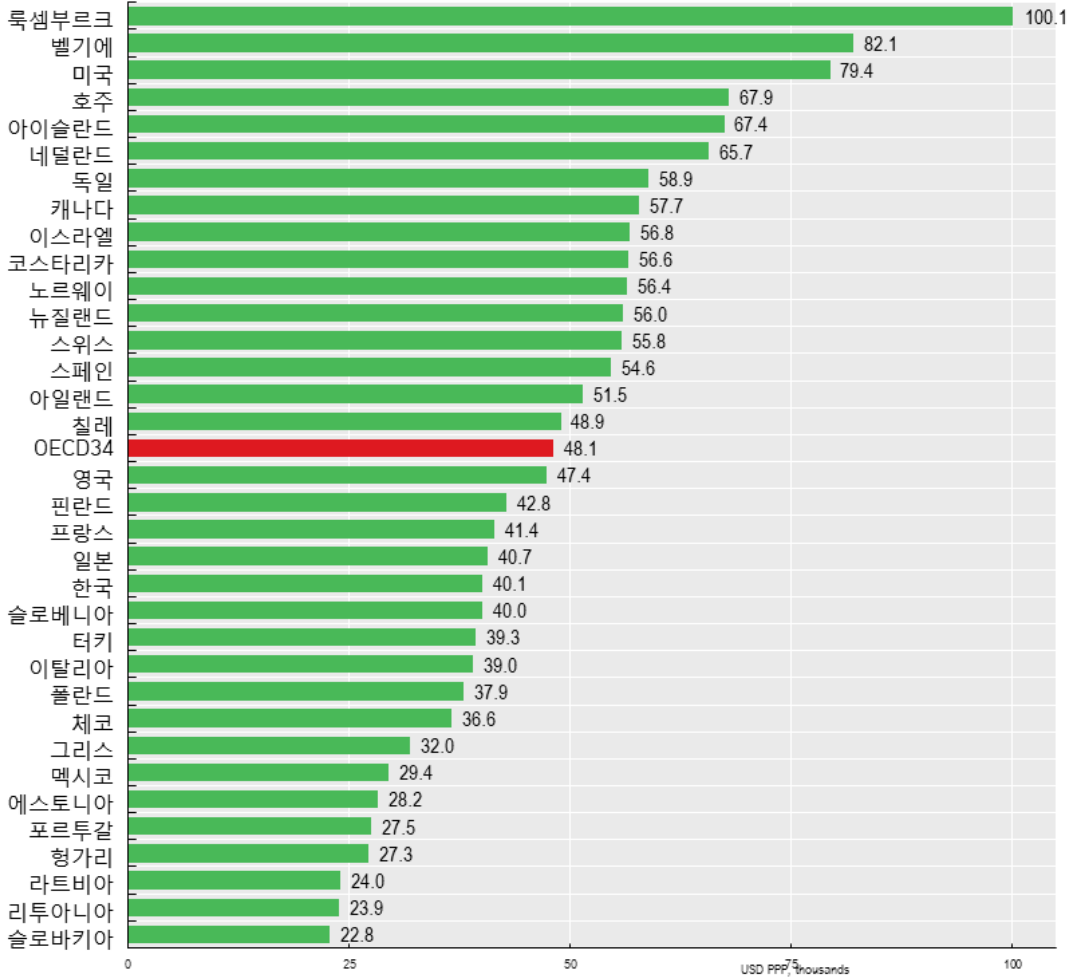
[그림 III-8] OECD 국가들의 평균 근로자 임금 대비 병원 간호사 임금



자료: *Health at a Glance*. 2021.

다만 한국의 근로자 평균임금이 경제규모에 비해 상당히 억제되어 있다는 점을 고려하면 구매력 기준으로 간호사 급여를 평가할 필요가 있다. [그림 III-9]는 구매력 기준으로 OECD 국가들의 병원 간호사 임금을 표기한 것이다. 한국은 평균 근로자 임금 혹은 구매력 중 어떤 방식으로 측정해도 OECD의 다른 회원국에 비해 병원 간호사의 임금이 그리 높지 않음을 확인할 수 있다.

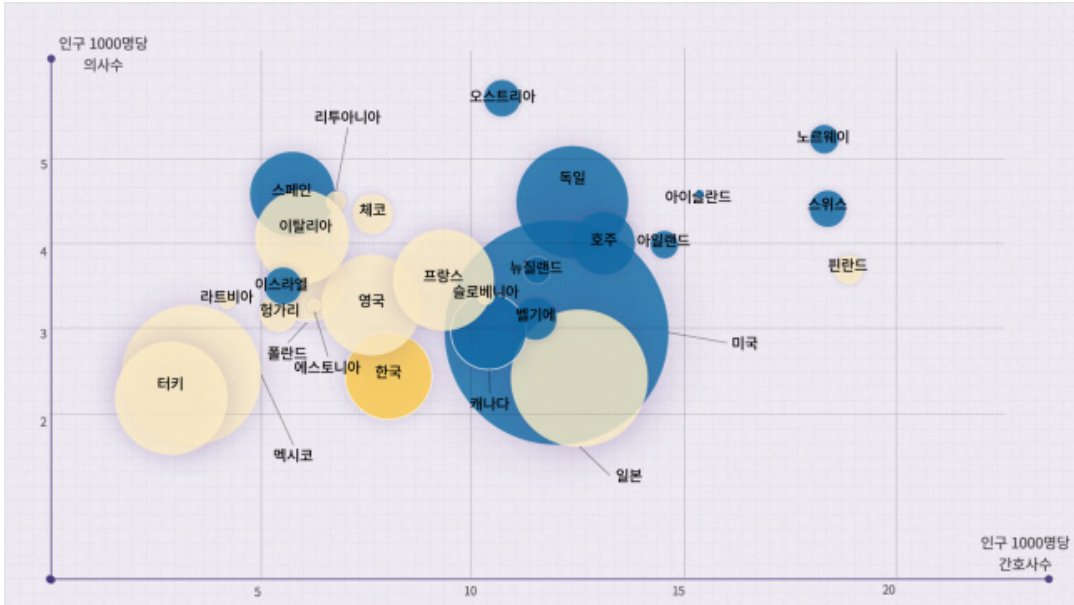
[그림 III-9] OECD 국가들의 2019년 미국 달러 PPP 기준 병원 간호사 임금



자료: Health at a Glance. 2021.

[그림 III-10]은 간호사 인력의 규모와 급여 수준을 같이 보여 준다. 한국보다 간호사 인력이 많은 국가 중 OECD 평균 대비 병원 간호사 임금이 적은 국가는 핀란드, 일본, 프랑스로 이들은 평균보다는 낮지만 모두 한국보다 병원 간호사의 임금이 높은 나라이다(핀란드 42.8, 일본 40.7, 프랑스 41.4, 한국 40.1). 한국보다 간호사가 적는데 임금이 높은 나라는 스페인과 이스라엘 두 곳뿐이었다. 다만, OECD 다른 국가에는 일차의료 기능을 담당하는 간호사 직역이 별도로 있는 경우가 흔하다는 점에서 전체 간호사 임금의 저평가 수준은 그림이 보여주는 것보다 더 크다고 볼 수 있다.

[그림 III-10] OECD 국가들의 병원 간호사 임금 수준



주: 원의 면적은 미국을 기준으로 2022년 인구 대비로 설정하였으며, 원의 색깔은 PPP 기준 OECD 평균 대비 각 국가의 병원 간호사 임금 수준을 의미(■ 높음 ■ 한국 ■ 낮음).  
 자료: OECD data를 기반으로 저자 작성.

의사와 간호사의 규모와 급여 수준은 업무 범위와 연결지어 해석할 필요가 있다. [표 III-13]이 보여 주듯 OECD 국가의 상당수가 진료기능을 수행하는 간호사 직역을 별도로 두고 있고, 없는 국가들도 해당 직역을 신설, 확대해 나가는 추세에 있다(Maier, Aiken, and Busse 2017). 약품 처방으로 좁혀서 살펴봐도 아일랜드, 영국, 네덜란드는 거의 모든 약물을 자신의 판단에 따라 처방할 수 있는 간호사 직역이 있으며, 그 정도까지는 아니더라도 다른 국가들 역시 백신, 피임약 등을 중심으로 간호사에게 처방권을 너르게 인정하고 있다(Maier 2019, 1-10). 따라서 의사와 간호사의 수, 적정 임금 수준을 논의하기에 앞서 의사와 간호사가 보건 의료체계가 필요로 하는 진료 기능을 어떻게 분담할지 결정하는 것이 선행될 필요가 있다. 그리고 의료인력의 지역 간 불평등 수준이 상당하다는 점을 고려하면 진료기능의 분담이 중앙 정부 수준에서 일률적으로 설정되는 대신, 광역 시도 단위 정도의 수준에서 지역의 필요에 맞게 유연하게 조정될 수 있도록 할 필요가 있다.

[표 III-13] OECD 국가들의 간호사 업무 범위

분류	국가	역할
진료기능을 담당하는 간호사가 있음	호주, 캐나다, 핀란드, 아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드, 영국, 미국	다음 진료행위를 수행할 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 약물 처방</li> <li>• 진단 및 건강평가</li> <li>• 검사 처방</li> <li>• 치료 결정</li> <li>• 전담 환자(panel of patients)</li> <li>• 환자 의뢰</li> <li>• 초진</li> </ul>
간호사에 대한 진료 교육프로그램은 있지만, 진료기능은 수행하지 않음	오스트리아, 벨기에(북부), 크로아티아, 키프러스, 프랑스, 독일, 아이슬란드, 이스라엘, 리투아니아, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 스위스	의사의 감독하에 제한된 진료행위를 수행
간호 업무 외 이외 기타 업무를 수행함	벨기에(남부), 체코, 덴마크, 에스토니아, 헝가리, 이탈리아, 라트비아, 룩셈부르크, 몰타, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아	의사의 감독하에 제한된 임상행위를 수행

자료: Maier, Aiken, and Busse(2017)의 Table 2를 번역, 수정.

② 기반시설 및 물자

기반시설 및 물자에서는 2021년 6월 발표된 <제2차 공공보건의료 기본계획>에서 과제로 제시하고 있는 필수의료 영역을 중심으로 책임의료기관의 양적 분포와 질적 수준을 살핀다. 다만 앞에서 언급했듯 공공보건의료와 필수의료 모두 중증응급질환 혹은 취약인구집단에 중점을 둔 것으로 일차의료의 문제를 도시에서 일차의료 역할을 수행하고 있는 응급의료, 지역에서 일차医료를 수행하고 있는 보건기관을 중심으로 살핀다.

책임의료기관을 중심으로 한 공공보건의료 정책은 2018년 10월 발표된 <공공보건의료 발전 종합대책>(보건복지부 2018), 2019년 11월 발표된 <지역의료 강화대책>(보건복지부 2019), 2021년 6월 발표된 <제2차 공공보건의료 기본계획>(보건복지부 2021) 등을 통해 추진되고 있다. 2012년 2월 전부개정된 「공공보건의료에 관한 법률」(법률 제11247호)은 복지부장관, 시·도지사, 시·군·구청장과 협약을 체결한 민간의료기관이 공공보건의료 수행기관이 될 수 있도록 하고 있다. 그러나, 문재인정부의 공공보건의료정책은 2021년 8월 일부개정된 「공공보건의료에 관한 법률」(법률 제18411호)을 통해 도입된 책임의료기관 개념을 중심으로 추진되었다. 이를 위해 기존의 공공병원을 중진료권의 지역책임의료기관으로 우선 지정하고, 역량 있는 민간병원이 없는 경우 공공병원을 신축하는 방식이 일련의 계획에서 반복하여 제시되었다. 다만, 공공병원이 없는 지역은 도시 지역이 아니라면 유의미한 기능을 하는 민간병원이



없는 경우가 많고, 또 있다고 하더라도 공공병원만큼의 지역책임성을 가지고 운영하도록 만들 수 있는 정책적 수단이 없다. 이 때문에 공익적 민간병원을 공익특수의료법인으로 지정하여 공익적 기능을 부여하는 방식이 검토되었으나, 비영리법인, 이사회의 공익적 구성, 회계기준 투명성, 실폐괄수가제 참여, 취약계층 진료실적 등으로 공익적 요건을 평가하겠다는 안이 제시되었을 뿐 실제로 추진되지는 못했다. 공공병원 신축도 2020년 대전의료원과 서부산의료원, 2021년 진주의료원이 예비타당성조사 면제를 받는 정도에 그치면서 지역책임의료기관 확보는 지지부진한 상태에 있다. 이 때문에 2018년 10월 책임의료기관 개념이 도입된 이후 권역 및 지역책임의료기관을 확대하기 위한 노력이 계속되고 있으나, 2023년까지도 70개 중진료권 중 지역책임의료기관이 지정된 곳은 60%인 42개소에 불과했다. 2024년 보건복지부는 공공병원에 한정하여 책임의료기관을 지정하던 기초를 바꿔 민간병원이 책임의료기관이 될 수 있도록 하고, 그를 통해 권역책임의료기관 1곳, 지역책임의료기관 14곳을 추가로 지정하였다 (보건복지부 2024). 2024년 현재 지정·운영되고 있는 책임의료기관은 [표 III-14]와 같다.

(2019.02) 권역 국립대학병원 10개소 대상 '거점병원 운영 및 연계지원' 사업 실시
(2020.01) 권역책임의료기관 12개소, 지역책임의료기관 29개소 지정·지원 제3차 추가경정예산을 통해 지역책임의료기관 14개소 추가 선정
(2021.01) 권역책임의료기관 15개소, 지역책임의료기관 35개소 지정·지원
(2022.01) 권역책임의료기관 16개소, 지역책임의료기관 42개소 지정·지원
(2023.12) 권역책임의료기관 16개소, 지역책임의료기관 42개소 운영
(2024.03) 권역책임의료기관 17개소, 지역책임의료기관 55개소 운영 (권역 1, 지역 13 추가지정)

[표 III-14] 권역/지역책임의료기관의 현황

시도 (권역)	권역 책임의료기관	중진료권	시군구	지역 책임의료기관
서울	서울대병원	서울 서북	종로구, 중구, 용산구, 서대문구 마포구, 은평구	서울적십자병원
		서울 동북	동대문구, 중랑구, 성동구, 광진구 도봉구, 노원구, 강북구, 성북구	서울의료원
		서울 서남	양천구, 구로구, 강서구, 금천구 영등포구	서울특별시서남병원
		서울 동남	서초구, 강남구, 강동구, 송파구 관악구, 동작구	서울특별시 보라매병원
부산	부산대병원	부산 서북	강서구, 사하구, 사상구, 북구	
		부산 중부	서구, 중구, 동구, 영도구, 남구, 부산진구, 연제구, 동래구	부산의료원
		부산 동부	금정구, 기장군, 수영구, 해운대구	

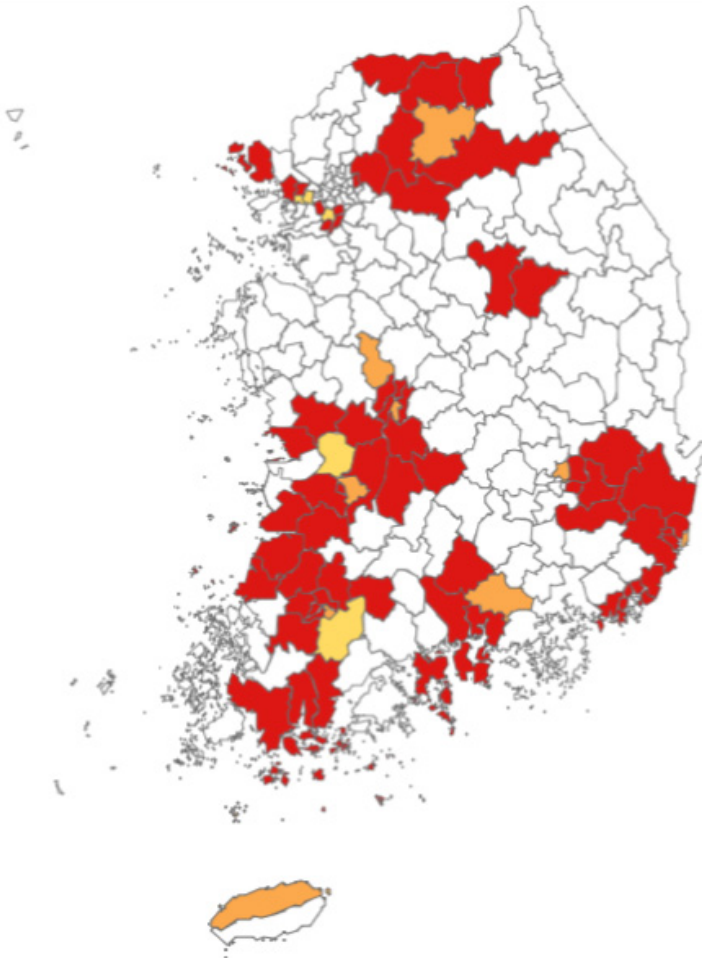
시도 (권역)	권역 책임의료기관	중진료권	시군구	지역 책임의료기관
인천	가천대길병원	인천 서북	서구, 강화군	
		인천 동북	부평구, 계양구	
		인천 중부	중구, 미추홀구, 동구, 옹진군	인천의료원
		인천 남부	연수구, 남동구	인천적십자병원
대구	경북대병원	대구 동북	동구, 북구, 중구, 수성구	
		대구 서남	남구, 달서구, 달성군, 서구	대구의료원
광주	전남대병원	광주 광서	광산구, 서구	
		광주 동남	북구, 동구, 남구	
대전	충남대병원	대전 서부	유성구, 서구	
		대전 동북	대덕구, 동구, 중구	
울산	울산대병원	울산 서남	울주군, 중구	
		울산 동북	남구, 북구, 동구	
세종	세종 충남대병원	세종	세종	
경기	분당 서울대병원	수원권	수원시, 화성시, 오산시	경기도의료원 수원병원
		성남권	성남시, 광주시, 용인시, 하남시	성남시의료원
		의정부권	의정부시, 동두천시, 양주시, 연천군	경기도의료원 의정부병원
		안양권	안양시, 과천시, 의왕시, 군포시	
		부천권	부천시, 광명시	
		평택권	평택시, 안성시	경기도의료원 안성병원
		안산권	안산시, 시흥시	근로복지공단 안산병원
		고양권	고양시, 김포시	국민건강보험 일산병원
		남양주권	남양주시, 구리시, 양평군, 가평군	
		파주시	파주시	경기도의료원 파주병원
		이천권	이천시, 여주시	경기도의료원 이천병원
		포천시	포천시	경기도의료원 포천병원

시도 (권역)	권역 책임의료기관	중진료권	시군구	지역 책임의료기관
강원	강원대병원	춘천권	춘천시, 홍천군, 화천군, 양구군, 철원군	
		원주권	원주시, 횡성군	원주의료원
		영월권	영월군, 정선군, 평창군	영월의료원
		강릉권	강릉시	강릉의료원
		동해권	동해시, 태백시, 삼척시	삼척의료원
		속초권	속초시, 고성군, 양양군, 인제군	속초의료원
충북	충북대병원	청주권	청주시, 증평군, 진천군, 옥천군 영동군, 보은군	청주의료원
		충주권	충주시, 괴산군, 음성군	충주의료원
		제천권	제천시, 단양군	
충남	충남대병원	천안권	천안시, 아산시	천안의료원
		공주권	공주시, 계룡시	공주의료원
		서산권	서산시, 태안군, 당진시	서산의료원
		논산권	논산시, 부여군, 금산군, 서천군	
		홍성권	홍성군, 청양군, 예산군, 보령시	홍성의료원
전북	전북대병원	전주시	전주시, 김제시, 완주군, 진안군, 무주군	
		군산시	군산시	군산의료원
		익산시	익산시	
		정읍권	정읍시, 고창군, 부안군	
		남원권	남원시, 순창군, 임실군, 장수군	남원의료원
전남	화순전남대병원	목포권	목포시, 영암군, 무안군, 신안군 진도군, 함평군	
		여수권	여주시	
		순천권	순천시, 광양시, 구례군, 고흥군, 보성군	순천의료원
		나주권	나주시, 화순군, 곡성군	
		해남권	해남군, 장흥군, 강진군, 완도군	
		영광권	영광군, 담양군, 장성군	
경북	칠곡경북대병원	포항권	포항시, 영덕군, 울진군, 울릉군	포항의료원
		경주권	경주시, 경산시, 청도군, 영천시	
		안동권	안동시, 의성군, 청송군, 영양군	안동의료원
		구미권	구미시, 칠곡군, 군위군, 김천시 성주군, 고령군	김천의료원
		영주권	영주시, 예천군, 봉화군	영주적십자병원
		상주권	상주시, 문경시	상주적십자병원
경남	경상국립대병원	창원권	창원시, 의령군, 함안군, 창녕군	마산의료원
		진주권	진주시, 산청군, 하동군, 사천시, 남해군	
		통영권	통영시, 고성군, 거제시	통영적십자병원
		김해권	김해시, 밀양시, 양산시	양산부산대병원
		거창권	거창군, 합천군, 함양군	거창적십자병원
제주	제주대병원	제주시	제주시	
		서귀포시	서귀포시	서귀포의료원

주: ■는 책임의료기관이 지정되지 않은 지역.  
 자료: 공공의료연계망 홈페이지 자료를 재구성.

현재 활용되고 있는 중진료권은 실제 사람들이 의료를 이용하고 있는 현황을 직접적으로 반영한 이용 진료권이라기보다는, 지역책임의료기관을 신설 또는 지정하는 것을 전제로 한 기획 진료권에 해당한다. 적절한 시공간적 범위 안에서 최소한 필수적으로 여겨지는 의료에 한해서는 국가가 책임지고 제공하겠다는 전제를 갖고 있다는 뜻이다. 이런 점에서 지역책임 의료기관의 양적, 질적 부족은 국가가 지역 주민에 대해 저야 할 책임을 다하지 않는 결과로 이어질 수밖에 없다. [그림 III-11]은 지역책임의료기관이 지정되지 않아 양적 부족이 있는 중진료권을 시군구 단위로 나타낸 것이다.

[그림 III-11] 지역책임의료기관이 지정되지 않은 시군구의 현황



주: 지역책임의료기관이 지정되지 않은 중진료권을 시군구 단위로 표기. 각 색깔은 의료 공백의 강도를 나타내는 것으로 지역책임 의료기관은 없지만 상급종합병원이 있는 경우 노란색(■), 권역책임의료기관이 있는 경우 주황색(■), 둘 모두 없는 경우 붉은 색(■)으로 시군구를 표기.

자료: 공공의료연계망 홈페이지 자료를 재구성.

각 색깔은 의료 공백의 강도를 나타내는 것으로 지역책임의료기관은 없지만 상급종합병원 또는 권역책임의료기관이 있는 경우 노란색(■), 민간의료기관을 지역책임의료기관으로 지정한 경우 주황색(■), 둘 모두에 해당하지 않는 경우 붉은색(■)으로 시군구를 표기하였다. 해당 지역을 맡은 책임의료기관이 없는 지역은 중진료권으로 18곳(25.7%), 시군구 단위로는 54곳(23.9%)이다. 경기 동북부와 강원 영서, 전북 북부-전남 동남부를 잇는 지역, 서부 경남, 부산 등에 지역책임의료기관이나 그를 대체할 만한 의료기관이 존재하지 않는 시군구가 많이 분포한다. 도시 지역에도 지역책임의료기관이 없는 시군구가 많이 존재하지만 대구 동북진료권의 북구와 중구, 광주 동남진료권의 동구, 대전 동북진료권의 중구, 울산 동북진료권의 동구, 세종 진료권에는 권역책임의료기관이 위치하여 진료기능에 부족함이 있을 것이라고 보기는 어렵다. 인천 동북진료권의 부평구에도 상급종합병원이 위치하고 있다. 이에 더해 수도권 외의 경우 대형병원이 위치하거나(예: 광명), 인접 진료권의 병원 접근성이 매우 뛰어난 위치에 있어(예: 과천) 진료기능이 부족하지 않은 경우가 많다. 이외 지역 중 권역책임의료기관이나 상급종합병원을 통해서 진료기능을 보완받을 수 있는 지역은 강원 춘천권의 춘천시, 전북 익산진료권의 익산시, 전주진료권의 전주시, 전남 나주진료권의 화순군, 제주 제주진료권의 제주시 등이 있다. 이들은 도 지역의 중심에 해당하는 지역들로 이외 군을 중심으로 구성된 중진료권들의 상황은 훨씬 더 나쁠 것임을 쉽게 짐작할 수 있다.

지역책임의료기관의 양적 부족 문제에 더해 질적 문제도 존재한다. [표 III-15]는 지역책임의료기관으로 지정된 공공병원들의 진료 범위와 수준을 공공의료연계망 홈페이지 자료와 건강보험심사평가원의 요양급여 적정성 평가 결과를 기반으로 정리한 것이다(병원평가통합포털 2023). 우선 지역책임의료기관은 중진료권 내에서 급성기 병원으로 기능할 것을 염두에 둔 것이고 정부가 급성기 병원의 최소 규모로 300병상을 제시하고 있으므로 이를 충족하는 병원을 확인했다. 300병상을 넘는 지역책임병원은 13개로 지정된 병원 중 31.0%에 불과했고, 군산의료원을 제외하면 수도권 혹은 도청 소재지에 위치하고 있었다. 다음으로 인력 충원의 용이함을 확인하기 위해 전공의 수련 여부를 확인했다. 전공의를 수련하고 있는 병원은 25개로 전체의 59.5%였지만 대부분이 인턴이나 단일 과목의 레지던트만을 수련하고 있었고 인턴, 레지던트 모두의 수련을 맡은 종합병원으로서 성격이 있는 곳은 9곳으로 전체의 21.4%에 불과했다. 급성기 병원으로 초기 기능은 응급실에서 이루어지므로 병원이 맡고 있는 응급실의 기능을 살폈을 때 권역응급의료센터인 곳은 2곳, 지역응급의료센터인 곳은 10곳에 불과했으며 아예 응급실 기능이 없는 곳도 4곳이나 존재했다. 건강보험심사평가원의 요양급여 적정성 평가가 이루어지는 항목 중 지역책임의료기관이 급성기 병원으로 어느 정도 기능하는지 확인하기 위해서 9개의 지표를 선택했다. 선택된 지표 9개는 급성기 질환 3가지(관상동맥우회술,



시도	병원	병상	전공의 수련	응급 기능	급성질환		만성질환		중환 자실	기타	
					관상동맥 우회술	급성기 뇌졸중	폐렴	혈액 투석		만성폐쇄성 폐질환	마취
	파주병원	200	I	비지정	■	■	■	■	■	■	■
	이천병원	206	-	지역센터	■	■	■	■	■	■	■
	포천병원	172	-	지역센터	■	■	■	■	■	■	■
강원	원주의료원	243	-	지역기관	■	■	■	■	■	■	■
	영월의료원	184	-	지역기관	■	■	■	■	■	■	■
	강릉의료원	161	-	지역기관	■	■	■	■	■	■	■
	삼척의료원	148	I	지역센터	■	■	■	■	■	■	■
	속초의료원	193	I	지역센터	■	■	■	■	■	■	■
	청주의료원	597	I	지역기관	■	■	■	■	■	■	■
	충주의료원	298	I	지역기관	■	■	■	■	■	■	■
충남	천안의료원	294	-	지역기관	■	■	■	■	■	■	■
	공주의료원	292	I	지역기관	■	■	■	■	■	■	■
	서산의료원	269	I	지역센터	■	■	■	■	■	■	■
	홍성의료원	471	IR	지역센터	■	■	■	■	■	■	■
전북	군산의료원	413	IR	지역기관	■	■	■	■	■	■	■
	남원의료원	253	IR	지역센터	■	■	■	■	■	■	■
전남	순천의료원	268	-	지역기관	■	■	■	■	■	■	
경북	포항의료원	298	I	지역기관	■	■	■	■	■	■	■
	안동의료원	251	-	지역기관	■	■	■	■	■	■	■
	김천의료원	296	I	지역기관	■	■	■	■	■	■	■
	영주적십자	150	-	-	■	■	■	■	■	■	■
	상주적십자	205	I	지역기관	■	■	■	■	■	■	■
	마산의료원	290	I	지역기관	■	■	■	■	■	■	■
경남	통영적십자	99	-	비지정	■	■	■	■	■	■	■
	양산부산대	1325	IR	권역센터	■	■	■	■	■	■	■
	거창적십자	91	-	비지정	■	■	■	■	■	■	■
제주	서귀포의료원	291	I	지역센터	■	■	■	■	■	■	

주1: 편집의 용이성을 위해 병원명을 식별가능한 수준으로 축약하여 제시.  
 주2: 급성기 병원 기능을 위한 최소요건으로 제시된 300병상 이상을 갖춘 기관은 파란색(■)으로 표기.  
 주3: I는 인턴수련병원, R은 레지던트수련병원, IR은 인턴레지던트수련병원을 뜻함.  
 주4: 권역응급의료센터는 권역센터, 지역응급의료센터는 지역센터, 지역응급의료기관은 지역기관으로 표기.  
 주5: 1-2 등급은 파란색(■), 3-5등급은 보라색(■), 등급제외 또는 평가 제외는 붉은색(■)으로 표기.  
 자료: 공공의료연계망 홈페이지 자료와 건강보험심사평가원의 요양급여 적정성 평가 결과를 정리하여 저자 작성.

건강 문제의 대부분이 꼭 병원을 이용하지 않아도 되는 성격이라는 점을 고려하면 지금의 의료정책은 상당히 급성기 의료 중심으로 치우쳐 있는 상태이다. 의료체계가 기능을 제공하지 않는다고 하더라도 사람들은 일차의료가 수행해야 할 기능을 의료체계의 다른 곳에서 충족하고 있고 이것이 지역에 따라 다소 다른 양상으로 나타나고 있는 것으로 판단한다. 사람에게 따라 구체적인 내용에는 다소 이견이 있을 수 있으나, 사람들이 동의할 수 있는 일차의료의 핵심 속성은 환자가 최초로 의료체계와 접촉하는 관문으로서 특성을 지닌다는 점(최초 접촉), 어떤 질병을 가진 것으로 진단이 붙지 않은 다양한 건강 필요를 다룬다는 점(포괄성), 지속적인 관계 안에서 건강을 관리한다는 점(지속성), 건강 필요를 해소하는데 필요한 자원을 동원하고, 조정하는 역할을 제공한다는 점(조정 역할)의 네 가지다. 비교적 도시화가 진행된 지역에서는 대형병원 응급실이 일차의료의 기능을 제공하고 있다. 응급실이 중증응급질환 환자를 치료하기 위한 곳이기는 하지만, 일단 가면 대부분의 건강 문제를 해결할 수 있고, 문제가 오래 가는 것이라면 그 병원에 설치된 진료과의 외래를 통해 계속해서 관리할 수도 있고, 어느 과 진료를 봐야 건강문제를 해결할 수 있을지도 정해서 알려 준다. 응급실 과밀화와 관련하여 응급의학과에서 문제를 삼는 것과는 달리, 대형병원 응급실은 도시 지역에서 응급의료의 기능을 제공하고 있다([표 III-16]). 이런 관점에서 응급실에 접근할 수 없는 일은 단지 중증응급질환을 적절하게 치료받지 못한다는 문제를 넘어 의료체계가 제공하는 기본 기능으로 일차의료에 접근할 수 없는 것으로서 성격을 지닌다.

[표 III-16] 일차의료의 주요 특성에 따른 의원과 대형병원 응급실의 비교

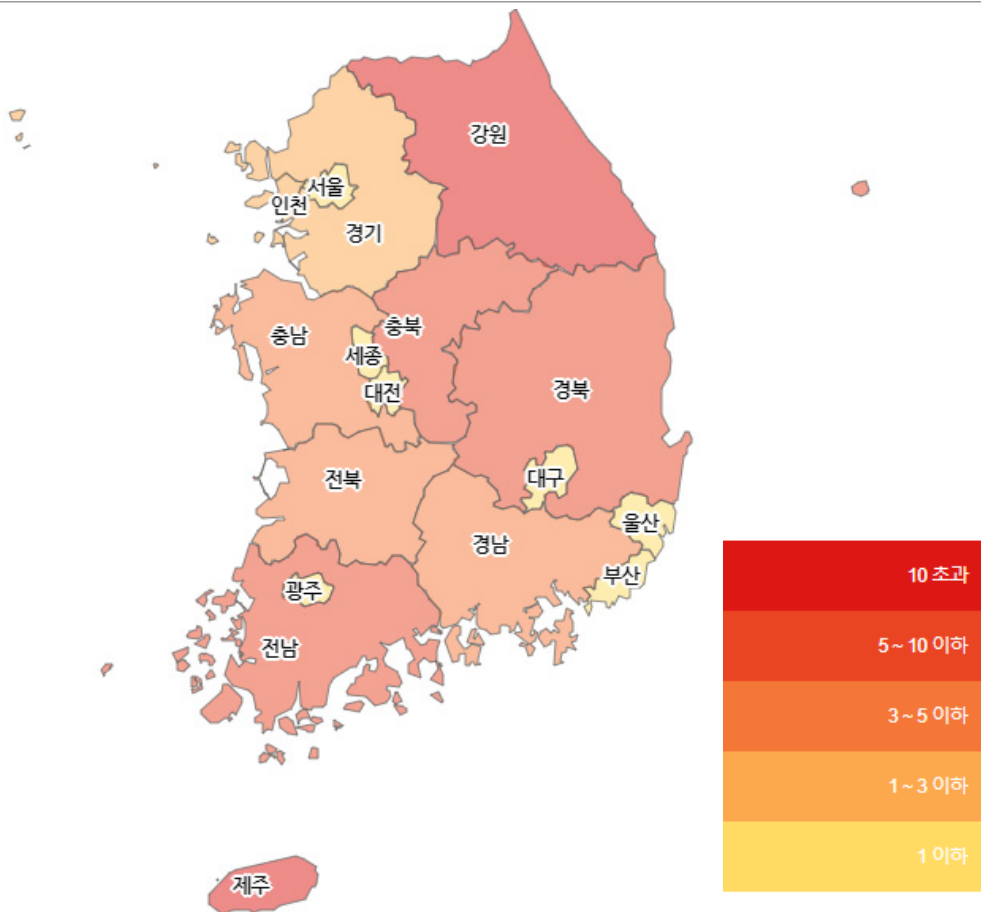
특성	설명	의원	대형병원 응급실
최초 접촉	아플 때 처음 방문하는가?	예	예
포괄성	대부분의 건강 문제를 해결할 수 있는가?	대부분의 의원이 전문과목으로 표시된 좁은 진료범위를 담당함	병원 타 진료과의 도움을 받아 건강문제를 해결할 가능성이 높음
지속성	지속적인 관계를 맺고 건강 문제를 관리할 수 있는가?	건강문제가 변하지 않고 안정적인 경우 가능함	병원 타 진료과의 외래 등을 통해 지속적으로 건강문제를 관리할 수 있음
조정 역할	필요한 건강 문제를 해결할 수 있도록 조정해 주는가?	건강문제에 부합하는 진료에 대한 안내가 의사의 재량에 맡겨져 있음	응급의학과 진료를 통해 필요한 진료과로의 조정이 이루어짐

자료: 저자 작성.



중증응급질환을 적절하게 치료한다는 관점에서는 적절한 배후진료기능을 갖춘 최종치료가 능기관에 한 번에 이송되는 것이 중요하지만, 응급실이 비어 있는 일차의료 기능을 수행하고 있다는 관점에서는 최소한의 질을 갖춘 응급실의 분포 자체가 중요해진다. [그림 III-12]는 지역별로 차량으로 30분 내에 응급실에 접근할 수 없는 인구의 비율을 그림으로 나타낸 것이다. 제주가 16.5%로 가장 높고 강원이 12.3%, 경북이 9.4% 순서이다. 응급실이 사람들의 건강 문제를 어느 정도 해결해 주는지에 대한 정보는 충분하지 않다. 하지만, 대체로 의료자원이 충분하지 않은 지역일수록 응급실이 해결할 수 있는 건강 문제의 범위가 좁아진다는 점을 고려하면 응급실에 접근하지 못하는 사람이 많은 지역은 응급실에 가도 건강 문제를 해결하지 못한 사람의 비율도 높을 것으로 짐작할 수 있다.

[그림 III-12] 광역시도별 30분 내에 응급실에 접근할 수 없는 인구의 비율(2021.12. 기준)

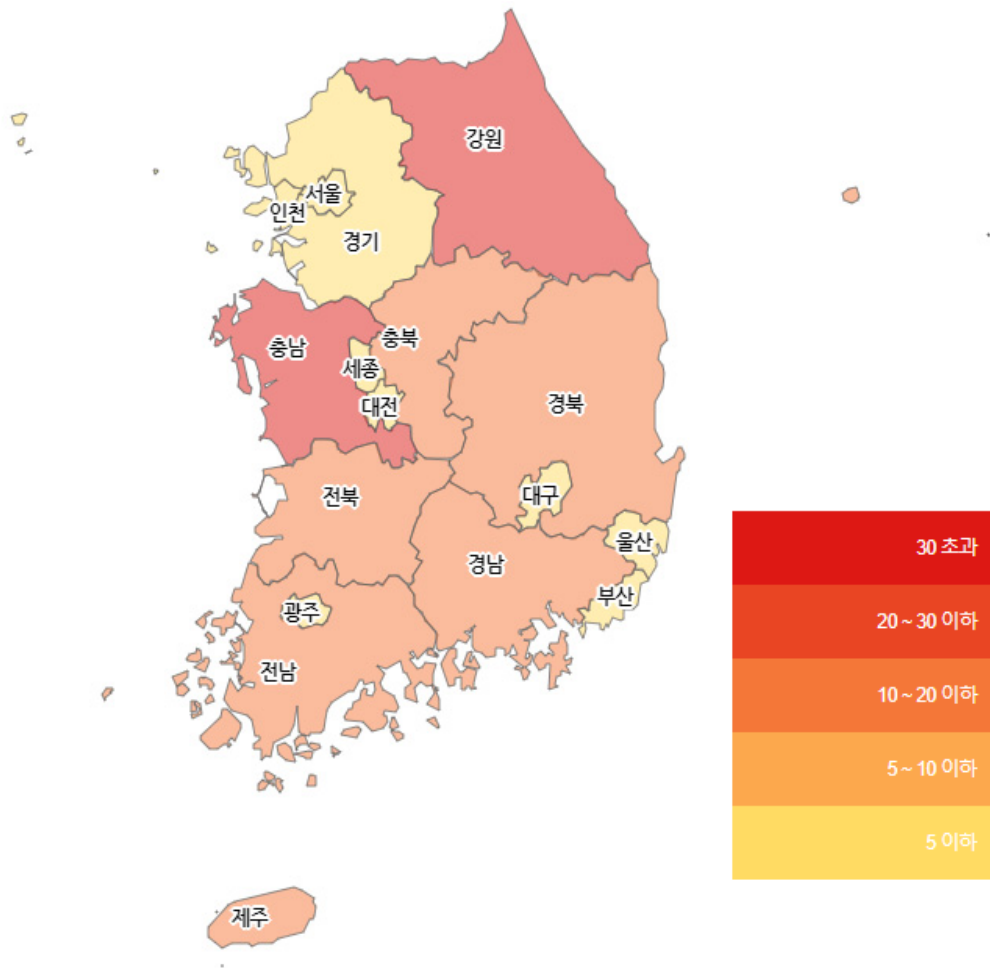


주: 서울, 광주, 대전은 0%.

자료: 국립중앙의료원 헬스맵 - 2021년 헬스맵 지표.

[그림 III-13]은 대체로 대부분의 건강 문제를 해결해 줄 수 있는 최종치료기관으로서 성격을 가지는 권역응급센터에 차량으로 60분 내에 접근할 수 없는 인구의 비율을 보여 준다. 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 세종은 0%이고, 관내에 섬을 포함하고 있어 1%가 조금 넘는 인천을 제외하면 도시와 경기 지역은 전체 인구 중 1% 미만이 60분 내에 권역응급센터에 접근할 수 없다. 이와는 달리 대부분의 도 지역은 10% 이상의 인구가 권역응급센터에 60분 내에 도달할 수 없으며, 충남(35.1%), 강원(33.2%)은 60분 내 권역응급센터에 도달하지 못하는 사람의 비율이 전체의 30%를 넘는다.

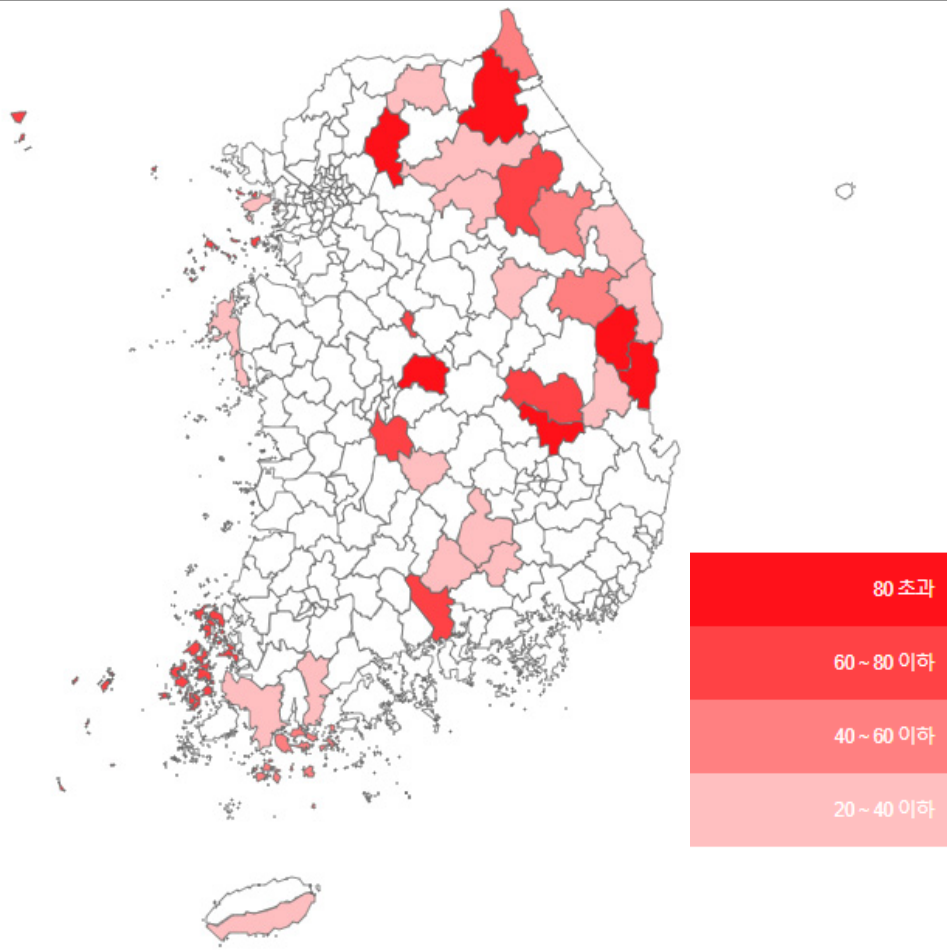
[그림 III-13] 광역시도별 60분 내에 권역응급센터에 접근할 수 없는 인구의 비율(2021.12. 기준)



주: 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 세종은 0%.  
 자료: 국립중앙의료원 헬스맵 - 2021년 헬스맵 지표.

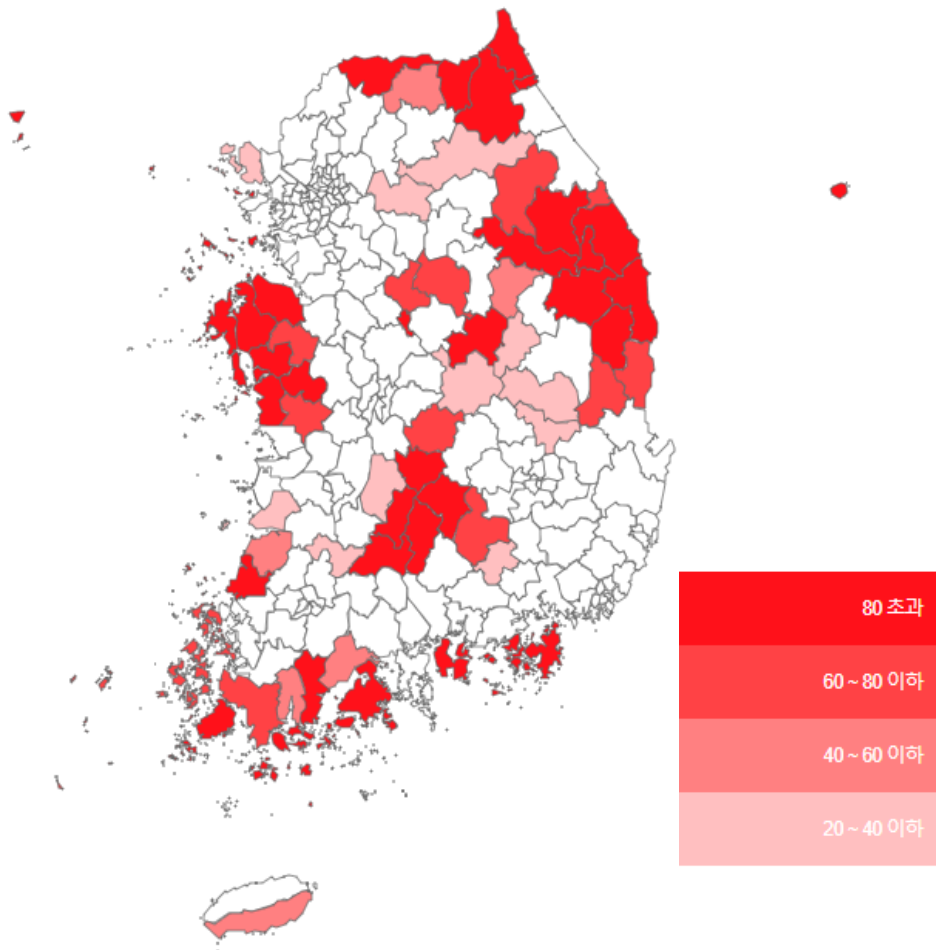
[그림 III-14]가 보여 주듯 시군구 단위로 나누어 응급실 접근성을 살펴보면 차이는 더 극명해진다. 30분 내에 응급실에 접근할 수 없는 인구가 전체의 80%를 넘는 지역은 경북 영양(99.6%), 경북 영덕(99.0%), 충북 보은(98.9%), 강원 인제(98.8%), 경기 가평(98.0%), 경북 군위(83.5%)이고 강원, 충북, 전남, 경북, 경남 등의 군 지역이 30분 내에 응급실에 접근할 수 없는 인구의 비율이 많다. 군 지역은 대중교통 등으로 이동하기 어렵다는 점을 고려하면 이 지역들의 접근성 문제는 같은 규모의 인구가 응급실에 30분 이내에 접근할 수 없는 도시 지역에 비해서 훨씬 더 클 가능성이 있다. 광역 시도 단위에서와 마찬가지로 이 지역 근처의 응급실은 해결해 줄 수 있는 건강 문제의 범위도 매우 좁을 가능성이 높아, 응급실에 가도 건강 문제를 해결하지 못한 사람의 비율도 비례하여 클 것이다.

[그림 III-14] 시군구별 30분 내에 응급실에 접근할 수 없는 인구의 비율(2021.12. 기준)



진료 범위가 더 넓은 권역응급센터 접근성을 시군구 단위로 살펴보면 응급실 접근성이 낮았던 지역에 더해 추가로 접근성이 떨어지는 지역이 확인된다(그림 Ⅲ-15). 시군구 인구 전체(100%)가 60분 내에 권역응급센터에 도달할 수 없는 지역은 강원 태백, 삼척, 인제, 고성, 충남 서산, 홍성, 태안, 전남 완도, 경북 문경, 울진, 울릉의 11곳이다. 강원 접경지, 강원 영동 남부와 경북 북부, 서부 경남과 서남부 전북, 전남과 경남의 해안가 지역, 충남 서부의 해안가 지역 등에 인구의 60% 이상이 권역응급센터에 접근할 수 없는 지역이 밀집해 있는 것을 확인할 수 있다. 이들 중 상당수가 응급실에는 접근할 수 있다는 점을 고려하면 권역응급센터에서 치료받아야 할 환자와 그렇지 않은 환자를 적절하게 분류하여, 환자의 흐름을 만들어 줄 수 있는 기획이 접근성이 낮은 지역에서 특히 중요하다는 사실을 알 수 있다.

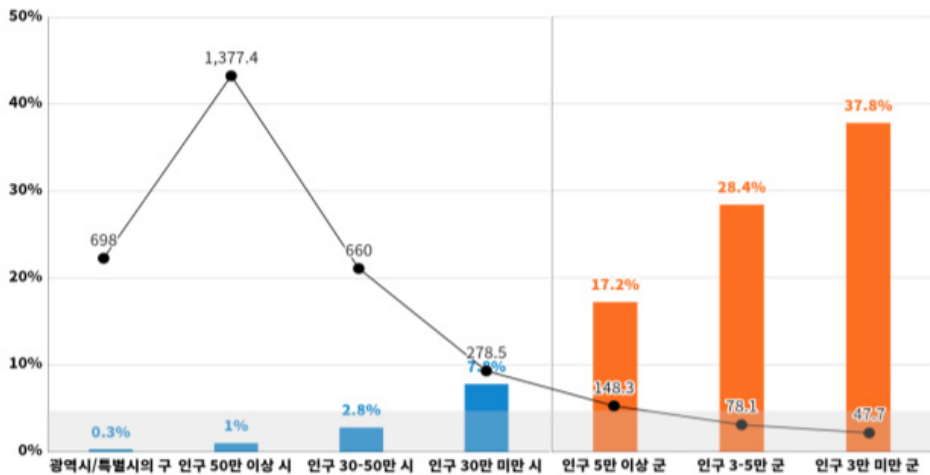
[그림 Ⅲ-15] 시군구별 60분 내에 권역응급센터에 접근할 수 없는 인구의 비율(2021.12. 기준)



자료: 국립중앙의료원 헬스맵 - 2021년 헬스맵 지표.

건강 문제의 대부분이 꼭 병원을 이용하지 않아도 되는 성격이라는 점을 고려하면 지금의 의료정보건기관의 기능에서는 진료 기능을 제외해야 한다는 의사, 연구자, 정부의 암묵적 합의에도 불구하고 도시화되지 않은 지역에서 보건기관의 역할은 여전히 매우 중요하다. [그림 III-16]은 지역 분류에 따라 보건기관이 전체 일차의료기관에서 차지하는 비중을 나타낸 것이다. 시 지역과는 달리 군 지역에서는 여전히 보건기관이 일차의료에서 차지하는 비중이 상당히 높고 속칭 인구소멸지역으로 불리는 인구 3만 미만 군에서는 전체 일차의료기관의 37.8%가 보건기관이다.

[그림 III-16] 지역 분류에 따른 보건기관의 일차의료기관에서의 비중



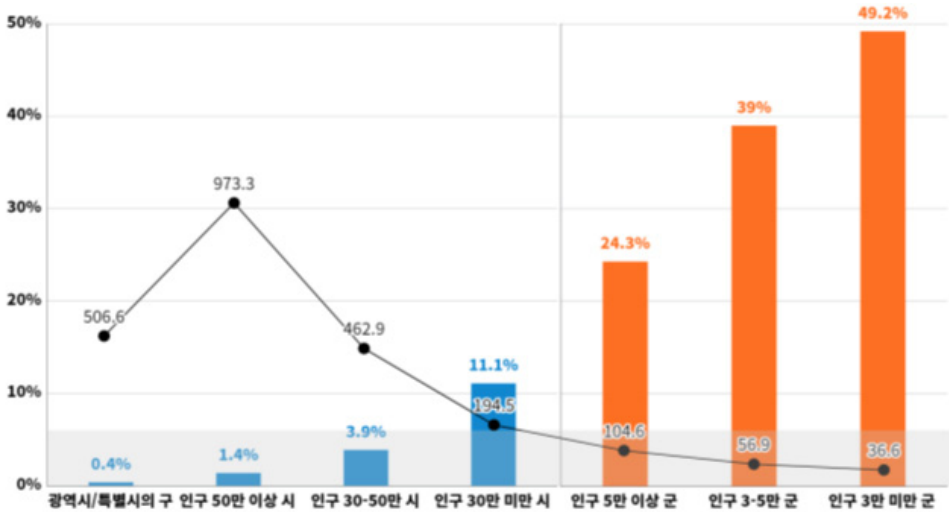
주1: 일차의료기관은 의원, 치과의원, 한의원, 보건의료원, 보건소, 보건지소, 보건진료소를 의미.

주2: ■은 시 지역, ■은 군 지역을 의미하며, ■은 일차의료기관에서 보건기관이 차지하는 비율의 전국 평균(3.46%)을 뜻함. 실선은 지역별 평균 일차의료기관의 숫자를 의미.

자료: 행정안전부 주민등록인구통계, 국민건강보험공단·건강보험심사평가원 - 건강보험통계 - 시군구별 종별 요양기관 현황을 이용하여 재구성.

치과와 한의과를 제외하고 의원급으로 좁혀 보면 보건기관의 비중은 더욱 높아진다. [그림 III-17]은 지역 분류에 따라 보건기관이 전체 의원급 일차의료기관에서 차지하는 비중을 나타낸 것이다. 전체 일차의료기관에서와 마찬가지로 의원급 일차의료기관 중에서도 보건기관이 차지하는 비중은 상당히 높다. 모든 지역에서 비중이 높아지지만 인구 3~5만 군, 인구 3만 미만 군에서는 10%p 이상 비중이 높아져서 각각 28.4%, 37.8%이던 것이 39.0%, 49.2%까지 높아진다. 인구가 적은 군이라고 해서 면적이 작은 것은 아니기 때문에 군내의 읍, 면, 리 수준에서 적절한 일차의료를 제공하기 위해서는 보건기관의 의료적 중요성을 되살릴 필요가 있다.

[그림 III-17] 지역 분류에 따른 보건기관의 의원급 일차의료기관에서의 비중



주1: 의원급 일차의료기관은 의원, 보건의료원, 보건소, 보건지소, 보건진료소를 의미.  
 주2: ■은 시 지역, ■은 군 지역을 의미하며, ■은 의원급 일차의료기관에서 보건기관이 차지하는 비율의 전국 평균(4.8%)을 뜻함. 실선은 지역별 평균 의원급 일차의료기관의 숫자를 의미.  
 자료: 행정안전부 주민등록인구통계, 국민건강보험공단·건강보험심사평가원 - 건강보험통계 - 시군구별 중별 요양기관 현황을 이용하여 재구성.

보건기관의 진료기능이 중요한 곳은 시보다는 도 지역이므로 각 도 지역에서 보건기관의 비중을 살펴보면 [표 III-17]과 같다. 일차의료기관 중 보건기관의 비중이 50%가 넘는 곳은 충북과 경남의 인구 3만 미만 군지역이다. 그에는 다소 못 미치지만 전북의 인구 3만 미만 군 지역(49.4%), 전남과 경북의 인구 3만 미만 군 지역(45.8%) 역시 보건기관이 차지하는 비중이 높은 지역이다. 이런 지역들은 공통적으로 군 지역 내에 의료기관의 숫자가 50개가 되지 않는 경우가 많은데, 이들이 대부분 읍내에 몰려있다는 점을 고려하면 군 지역의 읍내가 아닌 곳에 사는 사람들에게 보건기관의 중요성은 숫자보다 더 크다고 볼 수 있다.

[표 III-17] 도 지역에 속한 각 시군구의 의료에서 보건기관이 차지하는 비중

지역		전체 의료기관		일차의료기관	
		개수	보건기관 비중	개수	보건기관 비중
경기	인구 50만 이상의 시	1,401.1	0.7%	1,002.6	1.0%
	인구 30-50만 시	620.6	1.5%	441.2	2.1%
	인구 30만 미만의 시	296.5	3.1%	209.1	4.4%
	인구 5만 이상 군	152.5	16.1%	108.0	22.7%
	인구 3-5만 군	70.0	21.4%	47.0	31.9%
	인구 3만 미만 군	-	-	-	-
강원	인구 50만 이상의 시	-	-	-	-
	인구 30-50만 시	673.0	2.7%	453.0	4.0%
	인구 30만 미만의 시	222.8	4.6%	156.5	6.6%
	인구 5만 이상 군	121.0	22.3%	88.0	30.7%
	인구 3-5만 군	61.7	25.4%	42.2	37.2%
	인구 3만 미만 군	36.0	29.9%	25.8	41.7%
충북	인구 50만 이상의 시	1,501.0	2.8%	1,061.0	4.0%
	인구 30-50만 시	-	-	-	-
	인구 30만 미만의 시	307.5	8.1%	224.0	11.2%
	인구 5만 이상 군	150.0	14.3%	106.5	20.2%
	인구 3-5만 군	83.6	26.3%	60.6	36.3%
	인구 3만 미만 군	52.0	44.2%	41.0	56.1%
충남	인구 50만 이상의 시	1,118.0	2.9%	756.0	4.2%
	인구 30-50만 시	454.0	6.2%	315.0	8.9%
	인구 30만 미만의 시	215.2	12.2%	150.7	17.5%
	인구 5만 이상 군	141.0	19.0%	99.0	27.1%
	인구 3-5만 군	89.0	28.7%	64.5	39.5%
	인구 3만 미만 군	-	-	-	-
전북	인구 50만 이상의 시	1,488.0	0.3%	1,015.0	0.4%
	인구 30-50만 시	-	-	-	-
	인구 30만 미만의 시	337.0	11.6%	233.4	16.8%
	인구 5만 이상 군	135.7	21.4%	95.7	30.3%
	인구 3-5만 군	-	-	-	-
	인구 3만 미만 군	59.6	38.6%	46.6	49.4%
전남	인구 50만 이상의 시	-	-	-	-
	인구 30-50만 시	-	-	-	-
	인구 30만 미만의 시	364.6	7.0%	242.8	10.5%
	인구 5만 이상 군	130.8	21.3%	92.5	30.1%
	인구 3-5만 군	84.6	30.3%	62.3	41.2%
	인구 3만 미만 군	64.3	34.2%	48.0	45.8%

지역		전체 의료기관		일차의료기관	
		개수	보건기관 비중	개수	보건기관 비중
경북	인구 50만 이상의 시	-	-	-	-
	인구 30-50만 시	-	-	-	-
	인구 30만 미만의 시	364.6	7.0%	242.8	10.5%
	인구 5만 이상 군	130.8	21.3%	92.5	30.1%
	인구 3-5만 군	84.6	30.3%	62.3	41.2%
	인구 3만 미만 군	64.3	34.2%	48.0	45.8%
경남	인구 50만 이상의 시	1,259.5	1.1%	855.5	1.6%
	인구 30-50만 시	598.5	2.9%	408.5	4.3%
	인구 30만 미만의 시	229.0	9.8%	156.8	14.4%
	인구 5만 이상 군	111.3	23.6%	78.0	33.7%
	인구 3-5만 군	85.6	31.5%	66.2	40.8%
	인구 3만 미만 군	57.0	38.6%	43.0	51.2%
제주	인구 50만 이상의 시	-	-	-	-
	인구 30-50만 시	994.0	3.2%	726.0	4.4%
	인구 30만 미만의 시	338.0	9.8%	259.0	12.7%
	인구 5만 이상 군	994.0	3.2%	726.0	4.4%
	인구 3-5만 군	338.0	9.8%	259.0	12.7%
	인구 3만 미만 군	-	-	-	-

주1: 의료기관 개수는 병원급을 포함한 모든 의료기관 개수이며 보건기관 비중은 전체 의료기관을 분모로 하는 경우 전체, 일차의료기관을 분모로 하는 경우 일차의료기관으로 표기.

주2: 일차의료기관 중 보건기관의 비중이 50%가 넘는 지역은  으로 표기.

주3: 군위군은 2023년 7월 대구로 편입되었기 때문에 경북으로 분류.

자료: 행정안전부 주민등록인구통계, 국민건강보험공단·건강보험심사평가원 - 건강보험통계 - 시군구별 종별 요양기관 현황을 이용하여 재구성.

인구 3-5만 군, 인구 3만 미만 군의 현황은 [표 III-18]과 같다. 인구 3-5만의 군이 가장 많은 시도는 전남(8개), 강원, 경북(6개), 경남, 충북(5개) 순이었다. 인구 3만 미만의 군이 가장 많은 시도는 전북(5개), 강원, 경북(4개), 전남(3개) 순이었다. 일차의료기관 중 보건기관이 차지하는 비중이 50%를 넘는 인구 3~5만 군은 4개로 전남 신안군(65.6%), 충북 괴산군(57.7%), 강원 정선군(52.8%), 경북 봉화군(51.5%) 순이었다. 마찬가지로 일차의료기관 중 보건기관이 차지하는 비중이 50%를 넘는 인구 3만 미만 군은 10개로 경북 울릉군(75.0%), 인천 용진군(74.1%), 경북 영양군(70.0%), 충북 단양군(56.1%) 등에서 보건기관의 비중이 높았다. 이외 강원 영동, 서부 경남, 경기/강원 접경지역, 경북, 전남 서남부, 충남 남부, 충북 동부 등 지리적 이유 등으로 인구가 감소하고 있는 지역을 중심으로 보건기관의 비중이 높은 것을 확인할 수 있다. 지형의 기복량이 큰 지역을 나타내는 [그림 III-19]와 인구 5만 미만의



군과 그 중 보건기관의 비중이 높은 지역을 보여 주는 [그림 III-18]을 비교하면 보건기관의 의료적 중요성이 산간지방을 중심으로 분포하고 있음을 보여 준다. 또, 권역응급센터에 60분 이내에 도착할 수 없는 지역을 보여 주는 [그림 III-19]와도 매우 유사하다. 이런 점을 고려하면 광역시도가 각 지역의 필요에 따라서 보건기관의 의료기능을 강화하기 위한 기획과 집행을 가능하게 하는 제도적 지원이 필요하다고 볼 수 있다.

[표 III-18] 인구 5만 미만 군의 목록 및 인구, 의료기관 개수, 보건기관이 차지하는 비중

특성	시도	시군구	인구	의료기관 개수	보건기관의 비중	
					전체 의료기관	일차의료기관
인구 3~5만 군	강원	영월군	37,728	55	23.6%	37.1%
		인제군	32,206	44	25.0%	39.3%
		정선군	34,931	52	36.5%	52.8%
		철원군	42,256	69	17.4%	26.1%
		평창군	40,990	80	27.5%	37.9%
		횡성군	46,532	70	24.3%	34.0%
	경기	연천군	42,062	70	21.4%	31.9%
	경남	남해군	41,579	88	28.4%	37.3%
		산청군	34,028	74	33.8%	42.4%
		하동군	42,465	90	34.4%	43.7%
		함양군	37,708	83	26.5%	34.9%
		합천군	42,142	93	34.4%	45.1%
	경북	고령군	30,353	60	30.0%	37.5%
		봉화군	30,139	45	37.8%	51.5%
		성주군	42,566	81	25.9%	36.2%
		영덕군	34,650	82	26.8%	38.6%
		울진군	47,030	83	31.3%	42.6%
		청도군	41,614	86	22.1%	31.7%
	전남	강진군	33,177	71	25.4%	33.3%
		담양군	45,792	102	22.5%	32.9%
		보성군	38,471	102	25.5%	37.7%
		신안군	37,858	76	52.6%	65.6%
		완도군	47,597	95	32.6%	43.1%
		장성군	43,146	74	29.7%	40.7%
		장흥군	35,650	83	24.1%	31.7%
		함평군	30,784	74	33.8%	45.5%
	충남	서천군	49,964	116	24.1%	34.1%
		청양군	30,266	62	37.1%	48.9%

특성	시도	시군구	인구	의료기관 개수	보건기관의 비중	
					전체 의료기관	일차의료기관
총북	충북	괴산군	37,055	66	45.5%	57.7%
		보은군	31,455	74	32.4%	45.3%
		영동군	44,956	106	26.4%	35.9%
		옥천군	49,520	103	24.3%	32.1%
		증평군	37,262	69	4.3%	7.1%
인구 3만 미만 군	강원	고성군	27,274	41	31.7%	41.9%
		양구군	21,383	33	24.2%	36.4%
		양양군	27,866	36	30.6%	45.8%
		화천군	23,388	34	32.4%	42.3%
	경남	의령군	26,061	57	38.6%	51.2%
	경북	군위군	23,340	43	41.9%	51.4%
		영양군	16,022	24	58.3%	70.0%
		울릉군	8,996	11	54.5%	75.0%
		청송군	24,295	53	28.3%	36.6%
	인천	옹진군	20,613	31	64.5%	74.1%
	전남	곡성군	27,060	69	34.8%	46.2%
		구례군	24,655	58	34.5%	46.5%
		진도군	29,507	66	33.3%	44.9%
	전북	무주군	23,489	52	28.8%	38.5%
		순창군	26,727	72	38.9%	50.0%
임실군		26,508	79	40.5%	51.6%	
장수군		21,336	42	40.5%	50.0%	
충북	진안군	24,550	53	43.4%	54.8%	
	단양군	27,767	52	44.2%	56.1%	

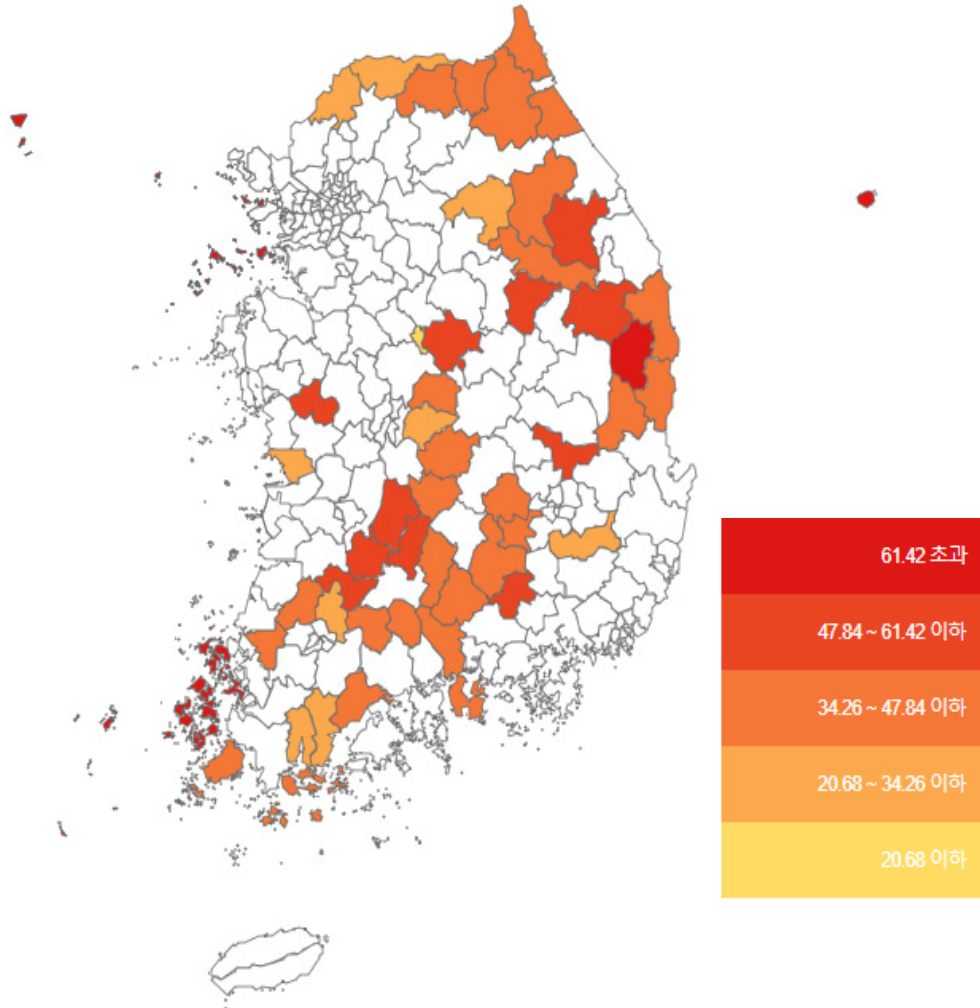
주1: 의료기관 개수는 병원급을 포함한 모든 의료기관 개수이며 보건기관 비중은 전체 의료기관을 분모로 하는 경우 전체, 일차의료기관을 분모로 하는 경우 일차의료기관으로 표기.

주2: 일차의료기관 중 보건기관의 비중이 50%가 넘는 지역은 ■으로 표기.

주3: 군위군은 2023년 7월 대구로 편입되었기 때문에 경북으로 분류.

자료: 행정안전부 주민등록인구통계, 국민건강보험공단·건강보험심사평가원 - 건강보험통계 - 시군구별 종별 요양기관 현황을 이용하여 재구성.

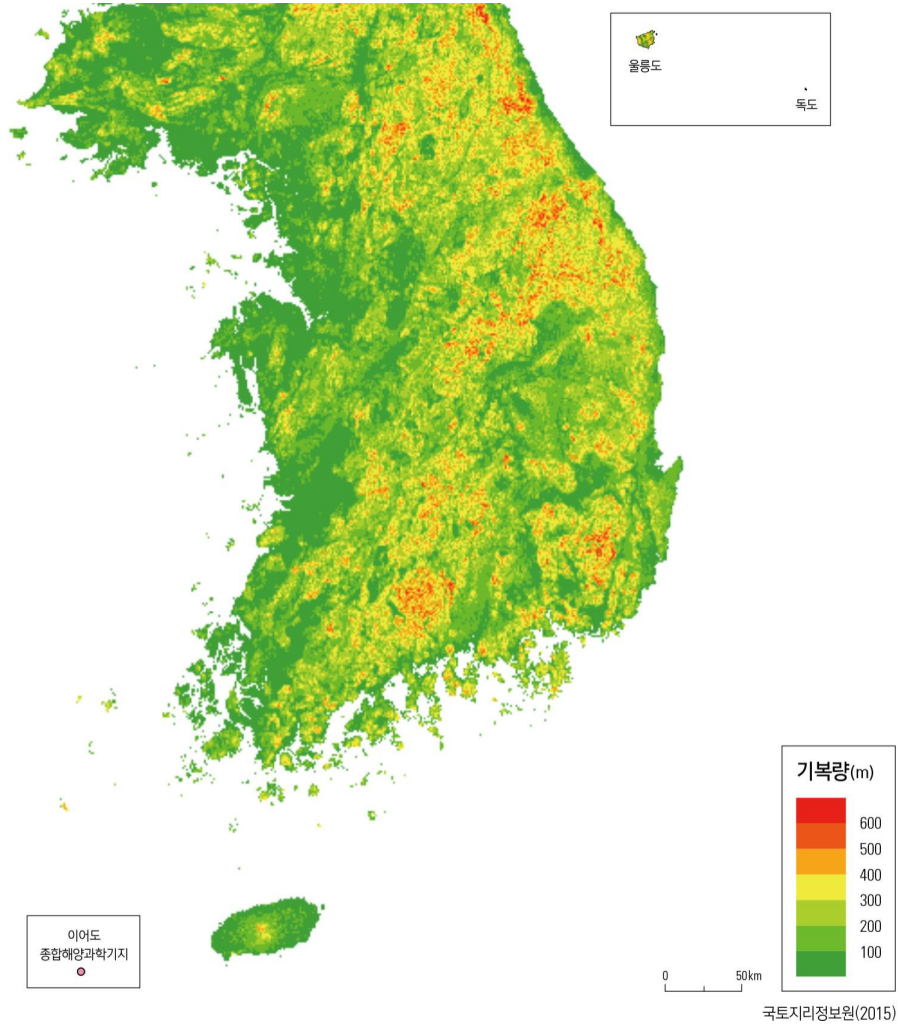
[그림 III-18] 인구 5만 미만 군 지역에서 보건기관의 일차의료기관에서의 비중 (단위: %)



주: 인구 5만 미만 군 지역만 색깔 부여.

자료: 행정안전부 주민등록인구통계, 국민건강보험공단·건강보험심사평가원 - 건강보험통계 - 시군구별 종별 요양기관 현황을 이용하여 재구성.

[그림 III-19] 한반도 지형 기복량



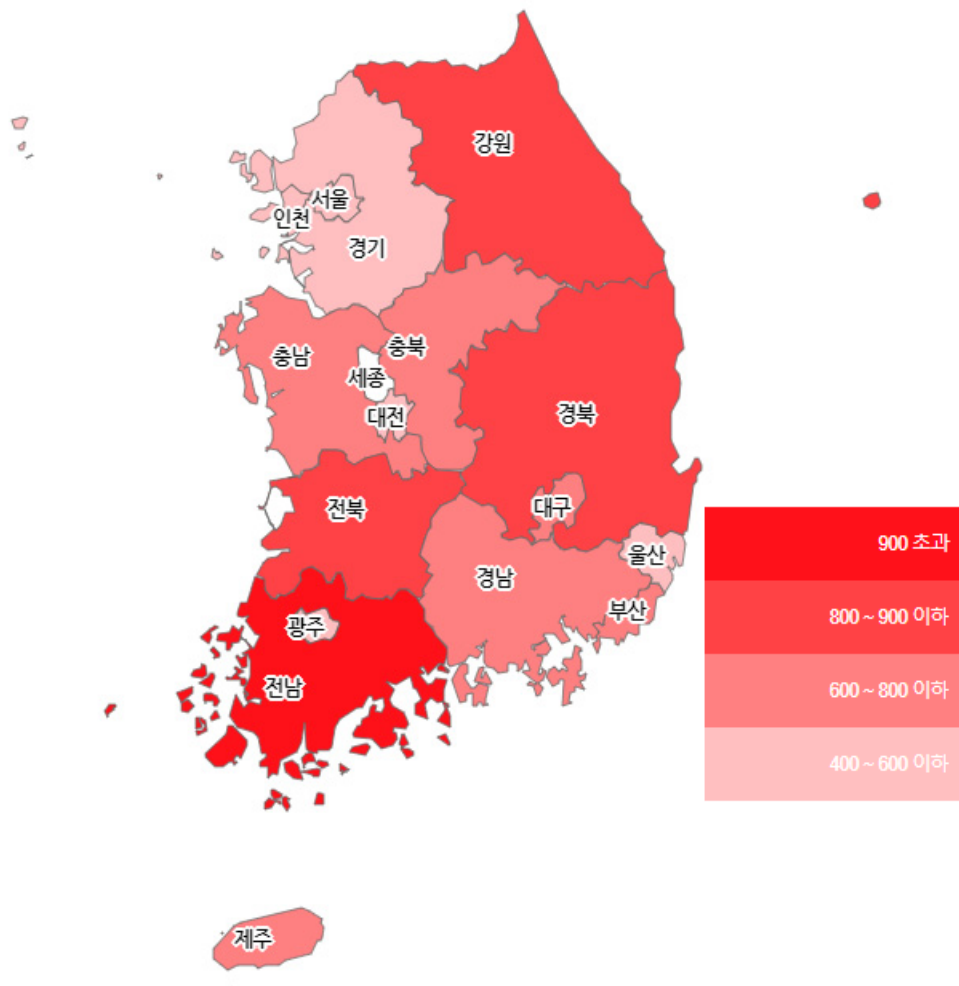
주: 비교의 편의성을 위해 지도 원본에서 북한 부분을 제외하고 적당한 높이에서 잘라서 제시.  
자료: 국토교통부 국토정보지리원, 「대한민국 국가지도집 II」.

## (2) 산출

### ① 건강결과

2021년 기준으로 광역시도 단위로 조사망률을 살펴보면 다음과 같다. [그림 III-20]은 광역시도별 조사망률을 보여 준다. 전남이 인구 10만 명당 958.8명으로 가장 사망률이 높고, 경북 875.2명, 전북 842.5명, 강원 833.0명 순으로 사망자가 많았다. 젊은 인구가 많은 세종이 가장 조사망률이 낮아 373.1이었다.

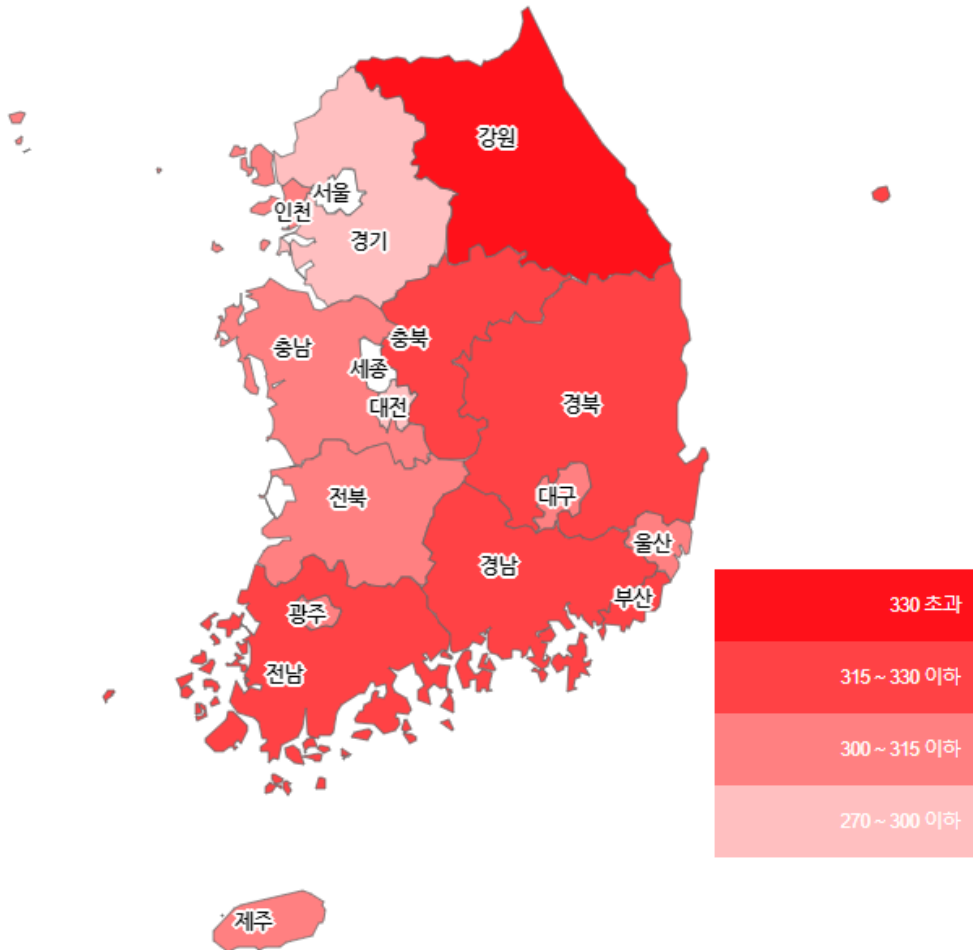
[그림 III-20] 광역시도별 조사망률(2021년 기준, 인구 10만 명당)



자료: 통계청, 사망원인통계.

[그림 III-21]은 광역시도별 연령표준화사망률을 보여 준다. 2005년 주민등록 연앙인구를 이용하여 연령표준화 하였을 때 사망률이 가장 높은 곳은 강원(330.1명)이었고, 그 뒤를 충북(325.0명), 전남(322.4명), 부산(321.6명)이 뒤이었다. 연령표준화사망률이 가장 낮은 지역은 서울과 세종(267.4명)이었고, 경기(287.7명), 대전(297.4명)이 뒤를 이었다. 사망률이 높은 순으로 늘어놓았을 때 조사사망률 대비 표준화사망률의 순위가 가장 크게 상승한 지역은 울산(조사사망률 488.7명, 표준화사망률 314.8명)이었고, 가장 크게 하락한 지역은 전북(조사사망률 842.5명, 표준화사망률 308.0명)이었다. 울산은 공업도시로 젊은 인구가 많고, 전북은 고령 인구의 비율이 높다는 점을 고려하면 자연스러운 결과이다.

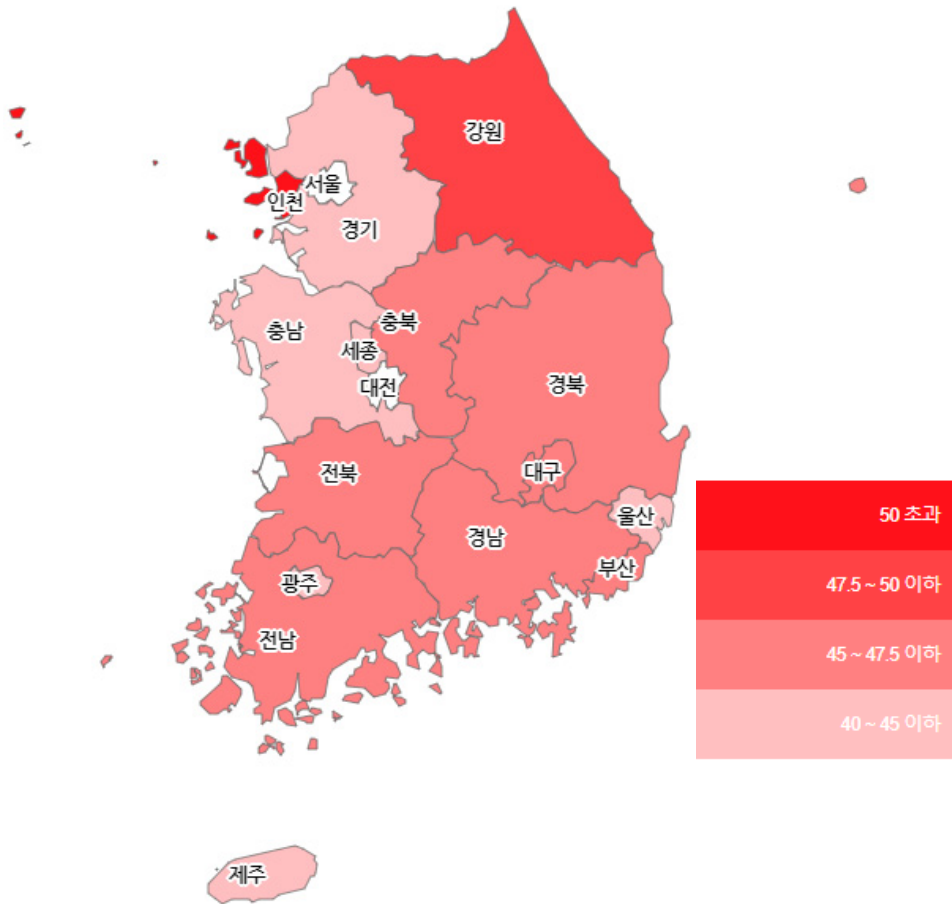
[그림 III-21] 광역시도별 연령표준화사망률(2021년 기준, 인구 10만 명당)



주: 2005년 주민등록 연앙인구를 사용하여 연령표준화된 수치.  
 자료: 통계청, 사망원인통계.

[그림 III-22]는 광역시도별 치료가능사망률을 보여 준다. 치료가능사망률은 의학적 치료가 적절하게 제공되면 사망하지 않았을 사람들의 수를 계산하는 지표이다. 인천(51.49명)이 가장 치료가능사망률이 높고 그 다음으로 치료가능사망률이 높은 곳은 강원(49.61명)이다. 가장 낮은 곳은 서울(38.56명)과 대전(39.21명)이다. 대체로 도시 지역은 치료가능사망률이 낮은 편에 속하지만 인천, 부산, 대구는 사망률이 도 지역에 비해서도 그리 낮지 않다. 이는 해당 지역 전체 또는 일부 지역에 의료서비스가 적절하게 공급되지 못하고 있을 가능성을 시사한다. 강원은 의료기관의 수적 부족에 더해, 배치와 이송의 지리적 어려움도 겪고 있는 지역이라는 점이 높은 사망률을 설명한다. 또, 축적에서도 알 수 있듯이 치료가능사망률은 조사망률 중 5~6% 정도만을 설명할 수 있다는 점에 주의할 필요가 있다.

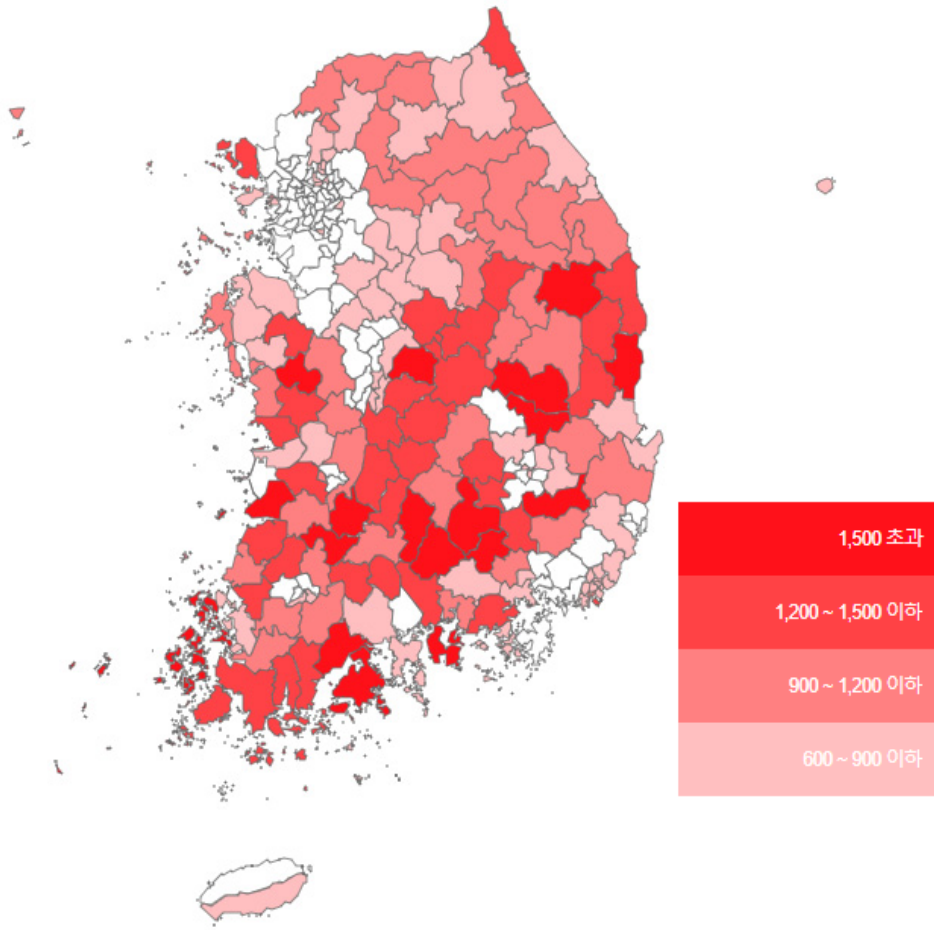
[그림 III-22] 광역시도별 치료가능사망률(2021년 기준, 인구 10만 명당)



주: 연령표준화사망률과 달리 OECD 기준으로 산출.  
 자료: 국립중앙의료원 헬스맵 - 2021년 헬스맵 지표.

2021년 기준으로 시군구별 조사망률을 살펴보면 다음과 같다. [그림 III-23]은 시군구별 조사망률(인구 10만 명당)을 보여 준다. 경북 의성(1,824.3명), 경남 합천(1,760.8명), 의령(1,731.2명), 전남 고흥(1,723.0명), 신안(1,637.9명), 충남 청양(1,616.5명), 경남 산청(1,602.8명) 순으로 조사망률이 높았다. 조사망률이 가장 낮은 지역은 경기 수원 영통구(288.2명), 화성(339.2명), 경남 창원 성산구(342.2명), 대전 유성구(353.6명), 울산 북구(345.3명) 등으로 산업단지 등이 있어 젊은 인구가 많이 거주하는 지역을 중심으로 분포하고 있었다. 울산 북구, 경남 창원 성산구 등 일부 산업단지가 있는 지역과 도시 지역을 제외하면 2021년 조사망률이 600명 이하인 지역은 대부분 수도권에 위치하고 있었다(지도에서는 흰색으로 표기).

[그림 III-23] 시군구별 조사망률(2021년 기준, 인구 10만 명당)

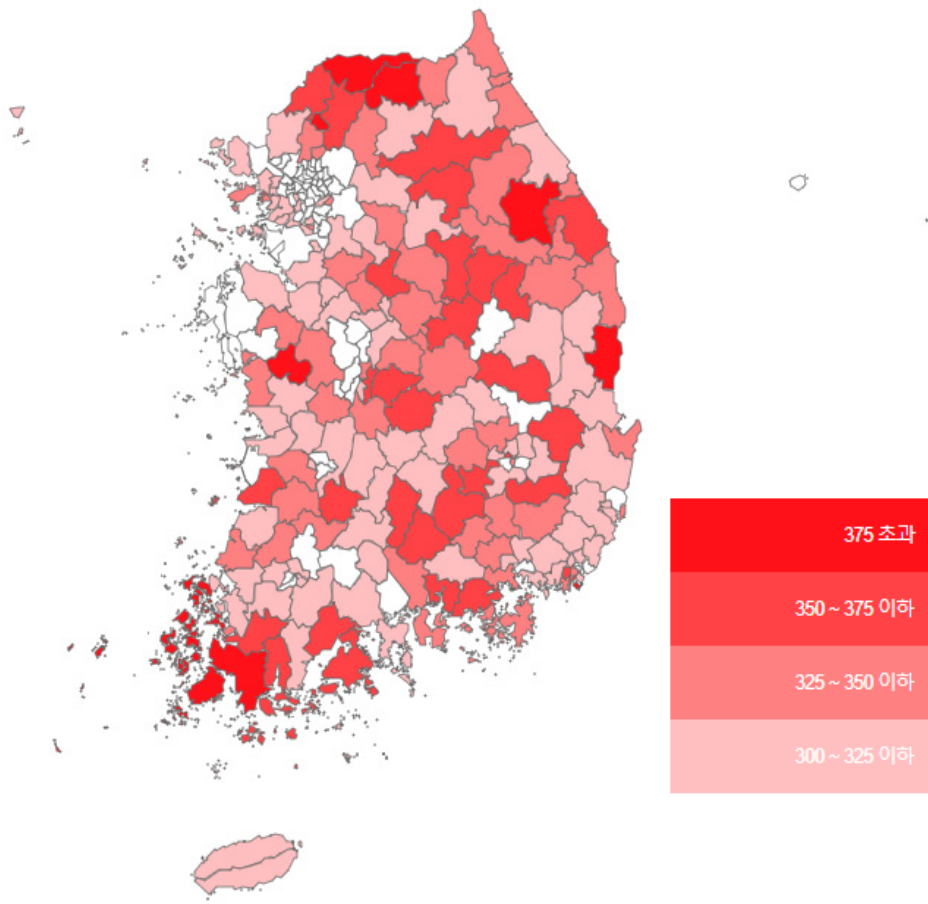


주: 특정 시에 설치된 구 단위까지 표기.  
자료: 통계청, 사망원인통계.



[그림 III-24]는 시군구별 연령표준화사망률(인구 10만 명당)을 보여 준다. 2005년 주민등록 연앙인구를 이용하여 연령표준화 하였을 때 사망률이 가장 높은 곳은 부산 영도구(429.4명), 중구(426.2명), 경기 동두천시(403.5명), 강원 철원군(395.9명), 전남 진도군(390.2명), 강원 정선군(389.3명) 등이다. 연령표준화사망률이 가장 낮은 곳은 경기 용인 수지구(202.0명), 성남 분당구(208.9명), 과천시(209.0명), 서울 서초구(217.1명), 강남구(291.1명) 등이다. 지도에서 알 수 있듯 연령표준화사망률 300명 미만의 지역은 대부분 수도권과 대전, 세종 등에 위치하고 있고 조사망률 기준 사망률이 높지 않았던 도시 지역의 구 대부분이 연령표준화 후에는 상대적으로 낮지 않은 지역으로 변화한 것을 확인할 수 있다.

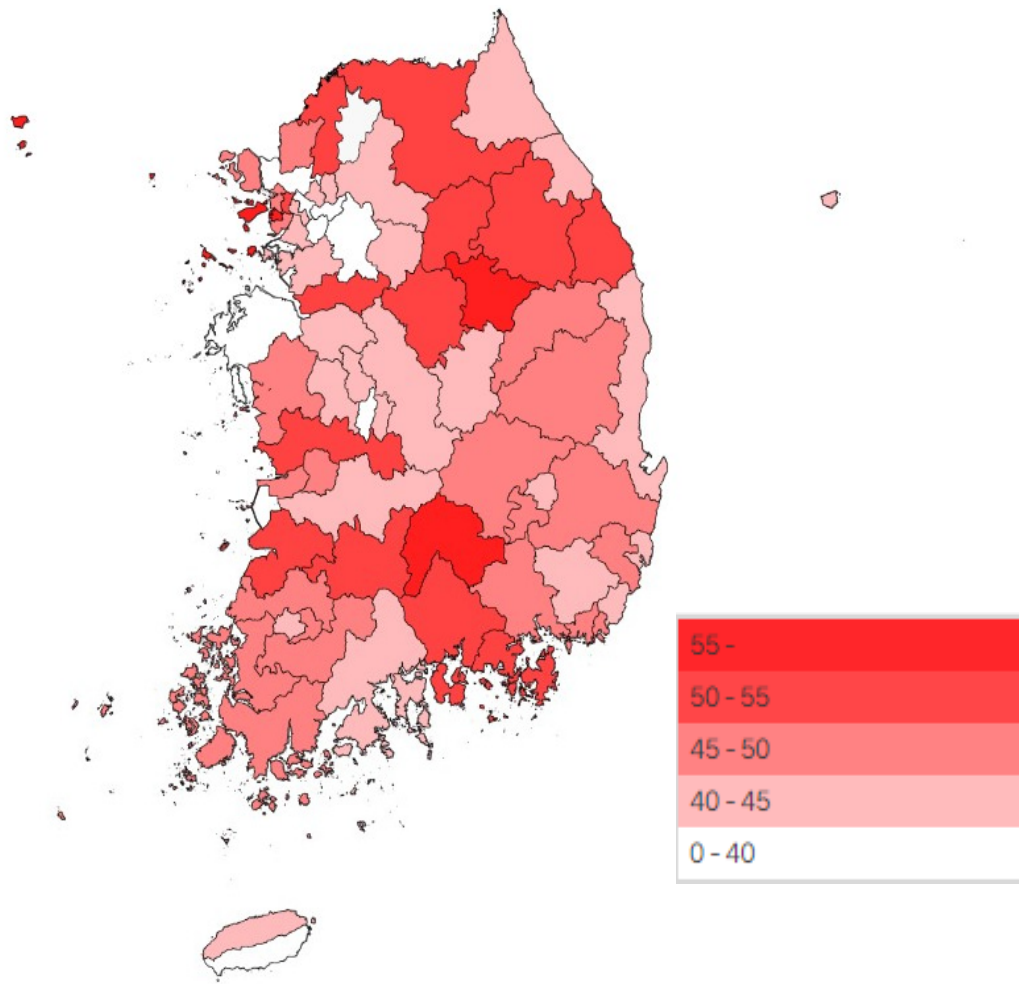
[그림 III-24] 시군구별 연령표준화사망률(2021년 기준, 인구 10만 명당)



주: 특정 시에 설치된 구 단위까지 표기.  
자료: 통계청, 사망원인통계.

[그림 III-25]는 중진료권별 치료가능사망률을 보여 준다. 치료가능사망률이 가장 높은 진료권은 경기 북부 접경지역인 경기 포천(60.67명), 인천 구도심을 포함하는 인천 중부(58.58명), 전북, 경북과 인접한 서부 경남 진료권인 경남 거창(55.75명), 강원, 경북과 인접한 충북 제천(55.07명) 등이다. 반대로 치료가능사망률이 가장 낮은 중진료권은 강남3구가 속한 서울 동남(32.77명), 분당이 속한 경기 성남(34.83명), 대전의 대학병원이 대부분 속해 있는 대전 서부(35.46명) 등이다. 당연하게도 치료가능사망률이 높은 중진료권들은 응급실 접근성이 떨어지고 보건기관이 일차의료기관에서 차지하는 비중이 높은 지역들과 상당히 유사하다.

[그림 III-25] 중진료권별 치료가능사망률(2021년 기준, 인구 10만 명당)



주: 연령표준화사망률과 달리 OECD 기준으로 산출되었으며, 중진료권 단위로 산출된 자료를 활용.  
 자료: 국립중앙의료원 헬스맵 - 2021년 헬스맵 지표.

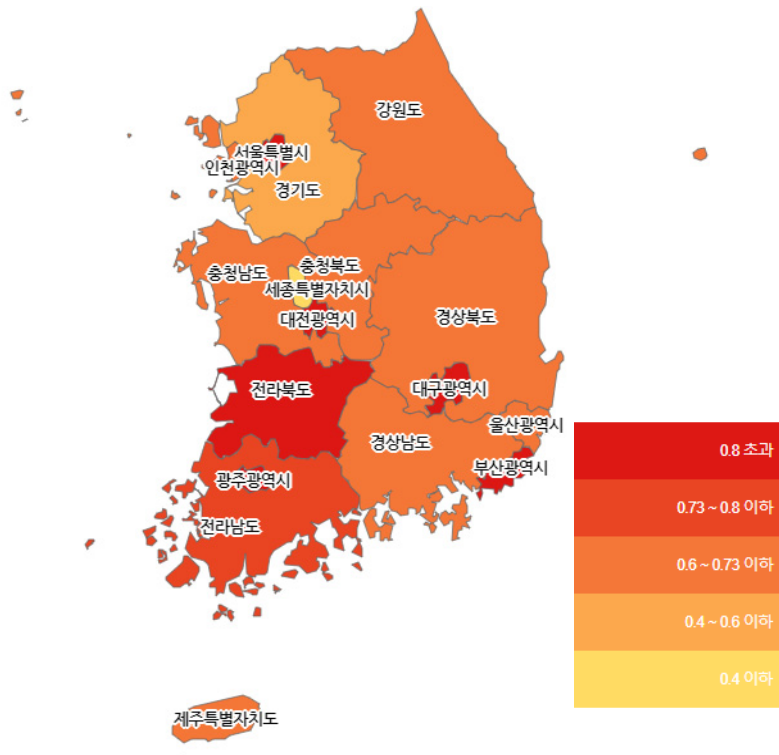
## ② 보건의료체계의 폐기물

보건의료체계는 보건의료서비스나 건강결과만 산출하는 대신, 생산 과정에서 여러 폐기물을 배출하며 여기에는 탄소발자국(carbon footprint)과 의료폐기물이 포함된다. 기후위기(climate crisis) 문제의 중요성은 다시 말할 필요가 없고, 기후위기가 유발하는 폭염, 홍수, 신종감염병 등의 건강피해가 불평등하게 발생한다는 사실 역시 이미 잘 알려져 있다(Alizadeh et al. 2022; Fielding, Jane and Burningham 2005, 379-395; Archibong, Belinda and Annan 2023, 336-345). 한국의 경우 공식적으로 보건의료체계의 탄소발자국을 산출한 결과는 존재하지 않는다. 2020년 한국 정부가 내어놓은 2050 탄소중립 전략에서도 건물의 탄소배출을 줄이기 위한 전략 안에 병원 건물이 포함되어 있을 뿐 보건의료체계를 별도로 다루고 있지는 않다(환경부 2021).

한국 보건의료체계의 탄소발자국을 추정할 자료 중 비교적 최근의 것으로 국제 NGO인 Health Care Without Harm이 글로벌컨설팅펌인 ARUP와 공동으로 작성한 〈Health Care's Climate Footprint〉 보고서가 있다(Health Care Without Harm and ARUP 2019). 한국의 탄소배출량은 세계 9위로 보건의료체계의 탄소배출량은 이보다 한 단계 높은 세계 8위이다. 전 세계의 보건의료체계가 산출하는 탄소발자국 중 2% 정도를 한국이 차지하고 있으며, 캐나다, 호주(2%), 일본(5%)에 비하면 인구 대비 그리 크지 않은 수준이다. 다만, 한국의 비급여 부문은 건강보험 급여 부문과 비교했을 때 탄소배출량이 많은 약제와 수술의 비중이 높지만, 동시에 가격통제가 약하므로 급여 부문에 비해서 진료량이 같을 때는 탄소배출량이 더 많고, 의료비가 같을 때는 탄소배출량이 적을 것이다. 비급여 부문의 급여 부문 대비 상대가격과 상대배출량의 조합에 따라서 구체적인 숫자는 달라질 수 있지만 급여와 비급여의 가격을 각각 원가의 90% 수준, 125% 수준으로 보고, 비급여가 급여 대비 동일 진료량에서 탄소배출량이 1.2배 많다고 가정해 보면 추정 대비 7%p 가량 탄소배출량이 많아진다. 가격을 유지한 상태에서 비급여의 배출량이 급여 대비 90% 수준이거나, 배출량을 동일하게 가정했을 때 비급여가 원가의 113% 미만이어야 추정과 동일한 탄소배출량이 추산된다. 이런 점을 고려하면 한국 보건의료체계의 탄소발자국은 다소 과소추계되었을 가능성이 있다. 1인당 배출량을 보면 1인당 100톤이 넘는 양을 배출하는 국가는 호주, 캐나다, 스위스, 미국의 4개 국가이고 한국은 그보다는 적은 주요 배출국(인당 0.5톤에서 100톤 사이)에 속한다. 주요 배출국에는 독일, 일본, 대만, 영국 등이 속하며, 프랑스, 이탈리아, 스페인은 세계 평균보다는 많지만 인당 0.5톤은 넘지 않는 평균 이상 배출국에 속한다. 한국의 전체 탄소발자국 중에서 보건의료체계가 차지하는 비중은 5.3%이며 이 중 4.5% 가량을 이산화탄소가, 나머지를 메탄과 이산화질소가 차지하고 있다. 한국보다 전체 탄소발자국 중에서 보건의료체계의 비중이 높은 나

라로는 미국(7.6%), 스위스(6.7%), 일본(6.4%), 덴마크(6.3%) 등이 있다. 1인당 보건의료체계 탄소배출량을 살펴보면 한국은 1인당 0.73톤을 배출하고 있고, 1톤이 넘는 국가는 미국(1.72)과 호주(1.29)가 있다. 의료비 지출의 규모에 따라 탄소배출량은 비례하여 증가하는 경향이 있으므로 분석에 포함된 국가들이 미국과 동일하게 GDP의 16.5%를 의료비로 지출한다고 가정하고 배출량을 환산해 보면 가장 배출량이 많은 국가는 호주(2.34), 룩셈부르크(2.17)이고 한국은 그 다음인 1.77톤이다. 이런 결과는 한국은 아직 의료비 지출이 많지 않을 뿐 의료비 대비 탄소배출량이 매우 커서, 의료이용의 효율화와 탄소배출 관점에서 보건의료체계의 개편 양쪽이 모두 이루어져야 탄소배출을 줄일 수 있을 것임을 시사한다. 2014년 기준으로 각 시도에 위치한 의료기관의 의료비를 기준으로 인구 1인당 탄소배출량을 지도로 그리면 [그림 III-26]과 같다. 의료기관이 많고 의료인력이 상대적으로 충분했던 서울, 부산, 대구, 대전, 광주 등의 5개 도시와 광역시가 존재하지 않는 전북이 가장 높은 탄소배출량을 보이는 것을 확인할 수 있다. 경기도는 2014년 기준으로는 배출량이 적지만 향후 새로 병원이 세워지면 전국 평균 이상으로 높아질 것이 확실시된다.

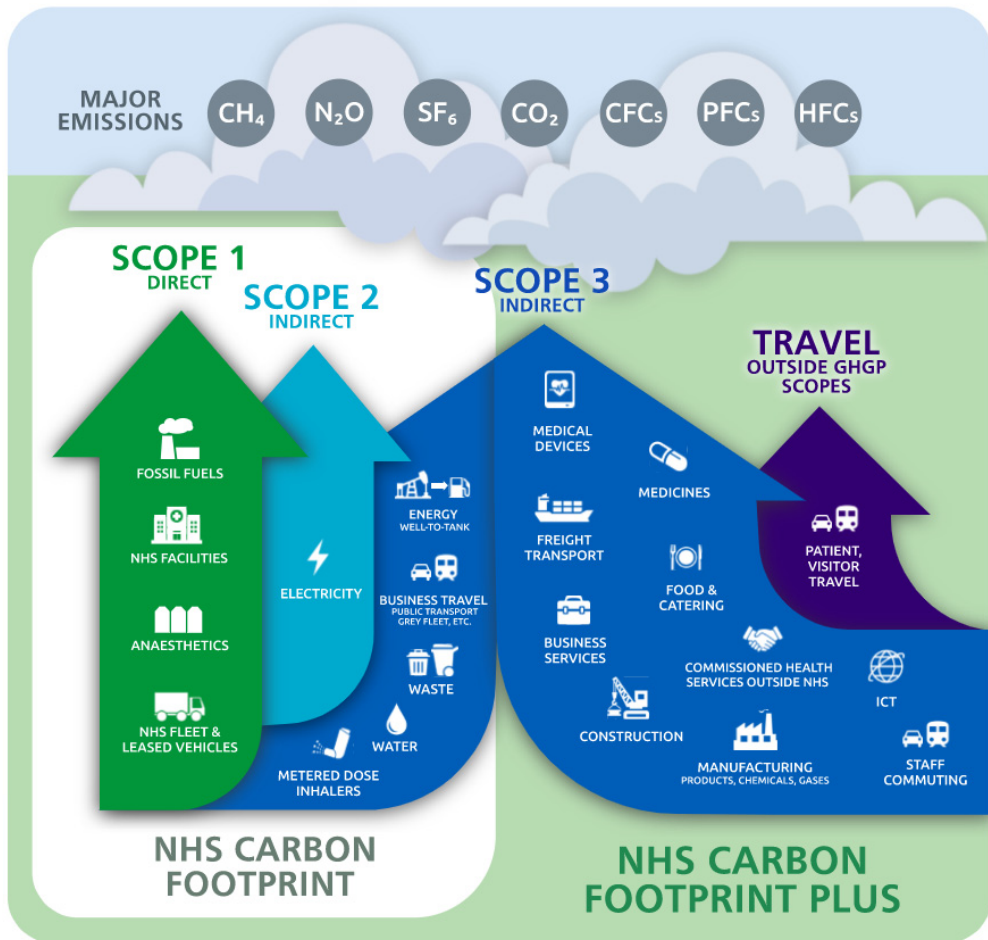
[그림 III-26] 시도별 인구 1인당 탄소배출량(2014년 기준, 단위: tCO<sub>2</sub>)



주: 0.73 tCO<sub>2</sub>은 2014년 전국 평균 1인당 보건의료 영역에서의 탄소배출량.  
 자료: 행정안전부 주민등록인구통계, 국민건강보험공단 - 지역별의료이용통계 - 의료기관 시도별 진료실적 현황- 전체를 이용하여 재구성.

사회가 탄소발자국을 줄이거나 없애자는 구상은 흔히 순배출 제로(net zero)라고 불린다. 기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)가 2030년까지 45% 감축, 2050년까지 순배출량을 0으로 만들어야 한다는 보고서를 내놓으면서 세계 각국이 2050년 net zero에 도달하기 위한 계획을 세우고 있다(Masson Delmotte et al. 2018). 그에 비해서 보건의료체계의 탄소발자국에 대한 관심은 아직 초기 단계에 머무르고 있는데, 국가가 보건의료체계를 직접 운영하는 영국은 NHS가 배출하는 탄소발자국을 감축하는 계획을 세우고 2022년 보건의료법(Health and Care Act 2022)을 통해 정식화했다(그림 III-27). 호주의 New South Wales주와 같은 지방정부 수준에서도 탄소발자국 감축을 보건의료체계의 목표로 삼기 위한 노력이 이루어지고 있다(NSW Health 2022).

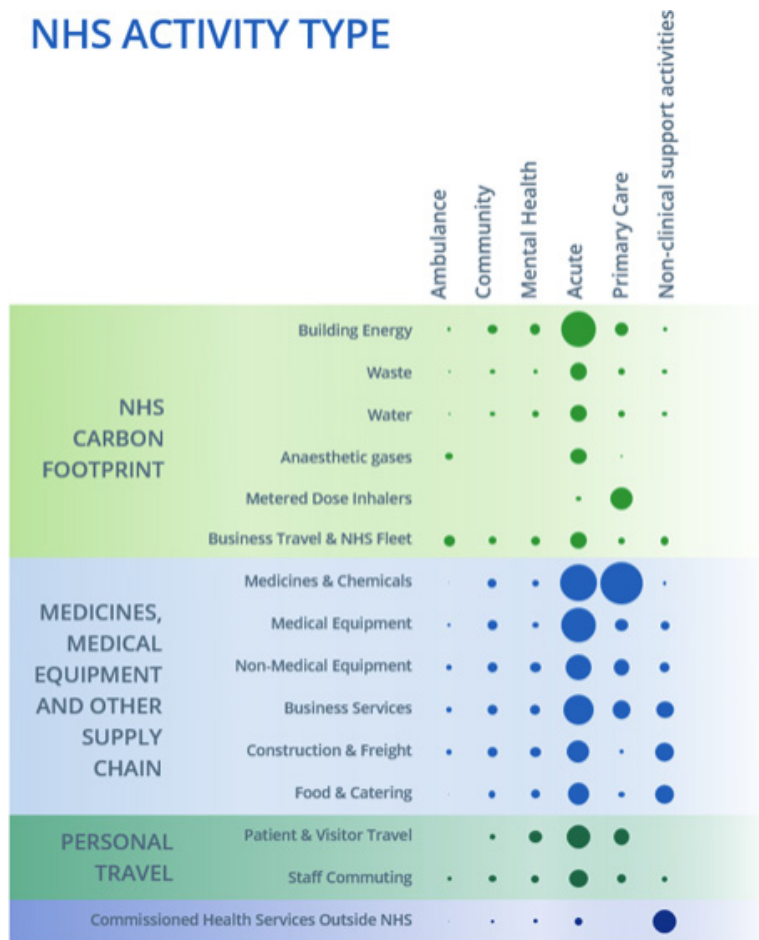
[그림 III-27] 영국 NHS에서 구분하고 있는 보건의료체계의 탄소배출



자료: NHS England. Delivering a net zero NHS.

여기에는 직접 배출량(NHS carbon footprint)은 2040년까지, 영향을 미칠 수 있는 배출량(NHS carbon footprint plus)는 2045년까지 완전히 감축하는 것이 포함된다. [그림 III-28]은 영국 NHS의 활동에 따른 탄소발자국의 규모를 정리한 것이다(NHS England 2022). 대체로 급성기에 사용되는 병원의 전기, 물품, 환자의 이동 등이 큰 탄소발자국을 보이며, 일차의료에서 사용되는 의약품 역시 비교적 큰 탄소발자국을 보인다.

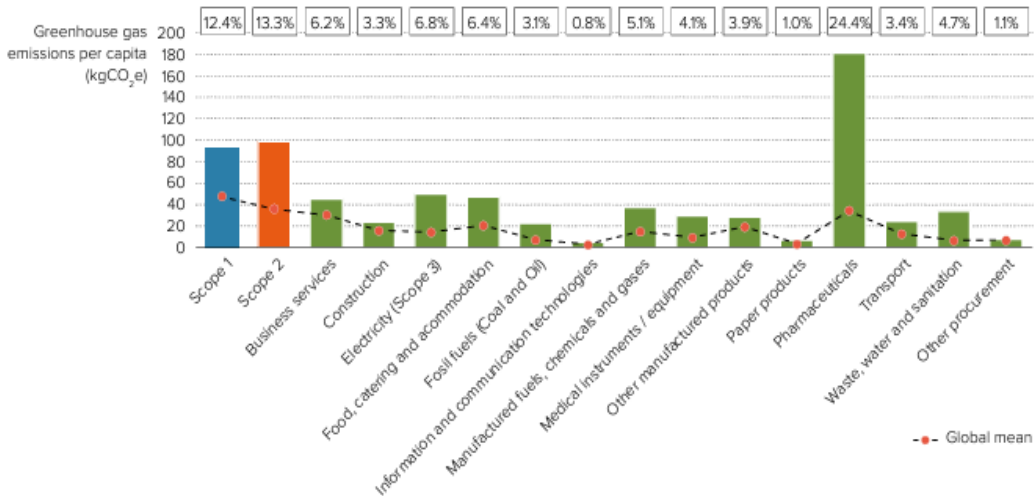
[그림 III-28] 영국 NHS의 활동에 따른 탄소발자국의 크기



자료: NHS England. 2022. Delivering a 'Net Zero' National Health Service. 2022.

국제 NGO Health Care Without Harm에서 한국의 보건의료 분야 탄소배출에 대해 내놓은 자료에는 영역별 산출량이 2014년 기준으로 산출되어 있다(Health Care Without Harm 2021)(그림 III-29). 한국의 경우 세계 평균에 비해 낮은 배출량을 보이는 영역은 존재하지 않는다. 부문별로는 약제 사용(24.4%), 전기 사용을 통한 간접배출을 의미하는 Scope 2(13.3%), 직접 배출량을 포함하는 Scope 1(12.4%)이 전체 배출량 중 과반(50.1%)을 차지한다. 전기는 국가 수준에서 결정되는 전기 생산 방식에 맞물려 있는 것이므로 직접 감축은 어렵다. 하지만, 보건의료체계 안에서 약물 사용을 효율화하고, 병원 건물의 탄소배출을 줄이면 탄소배출량의 감축이 가능하다. 기존의 정책과 연결하면 불필요한 급성기 의료이용을 줄이고, 환자가 지역 내에서 의료이용을 받을 수 있도록 보건의료체계를 조정하고, 의원급에서의 약제 사용을 적정하게 조정하는 등의 질 관리가 탄소배출을 줄이는 전략과도 부합할 것이라는 뜻이다. 다만, 10년 사이에 의료비 지출규모가 상당히 증가했고 치료를 위해 서울로 이동하는 사람의 규모도 더 커졌다는 점을 고려하면 교통(transport)을 포함하여 한국 보건의료체계의 탄소배출 규모를 재산출할 필요가 있다.

[그림 III-29] 한국 보건의료체계의 부문별 인당 탄소배출량(2014년 기준)



자료: Health Care Without Harm, 2021.

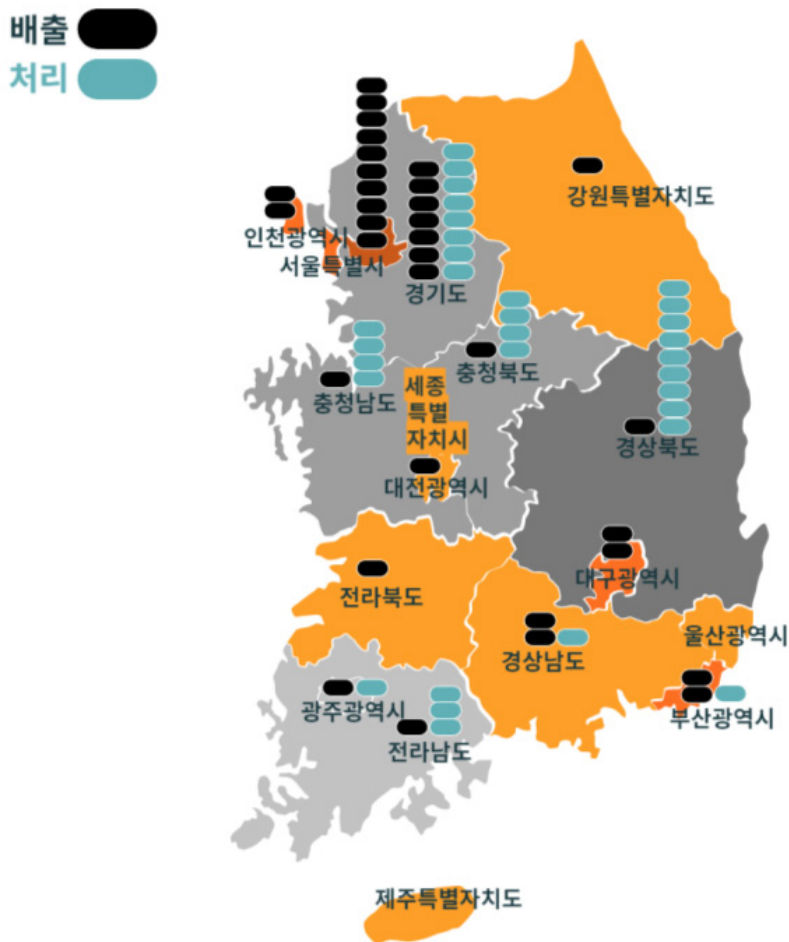
다음으로 자원순환정보시스템을 통해 수집된 자료를 정리하여 자원순환마루에서 제공하는 <전국폐기물 발생 및 처리현황>을 분석하여 2021년 기준으로 지역별 의료폐기물의 배출량과 처리량을 정리하였다(그림 III-30). 주황색 계열로 표시된 지역은 의료폐기물 배출량이 처리량보다 많은 지역이며, 회색 계열로 표시된 지역은 의료폐기물 처리량이 배출량보다 많은 지역이다. 배출량과 처리량은 서울의 의료폐기물 배출량인 64,801톤을 10단위로 하여 환산한 후 표기하였다. 배출량이 처리량보다 많은 양의 순배출량을 보인 지역은 11곳이었다. 서울은 10단위를 배출하고 처리하는 의료폐기물은 없어 순배출량이 10단위로 가장 많았고, 인천, 대구, 부산은 순배출량이 2단위였다. 다음으로는 전북, 대전, 경남, 강원이 1단위의 순배출량을 보였고 울산, 제주, 세종은 양의 순배출량을 보였지만 0.5단위를 넘지 못했다. 처리량이 배출량보다 많아 양의 순처리량을 보인 지역은 6곳이었다. 경북은 1단위를 배출하고 9단위를 처리하여 8단위의 순처리량을 나타냈다. 충남, 충북, 전남은 3단위의 순처리량을 보였고, 경기도는 1단위, 광주, 전남은 음의 순처리량을 보였지만 0.5단위를 넘지 못했다.

각 지역에서 배출된 의료폐기물이 어느 지역으로 이동하여 처리되었는지에 대한 정보는 알 수 없지만 운송의 어려움과 소요되는 비용을 고려할 때 처리 능력을 갖춘 주변 지역으로 운송되었을 것이라고 짐작할 수 있다. [그림 III-31]은 의료폐기물을 처리할 수 있는 시설의 분포와 각 시설의 처리용량을 보여 준다. 광역 시도 단위로 묶었을 때 2021년 의료폐기물 처리량이 가장 많은 지역은 경북과 경기도 두 지역이 전체 처리량의 절반 이상을 차지한다(55.7%). 그림이 보여 주듯 경북은 고령, 경주, 경산을 합해 일 144.6톤의 의료폐기물을 처리할 수 있고, 경기도는 용인, 포천, 연천을 합해 일 149.5톤의 의료폐기물을 처리할 수 있다. 다음으로 처리량이 많았던 지역은 충남, 충북, 전남으로 세 지역을 합치면 전체 처리량의 35.6% 정도를 차지한다. 충남에는 천안과 논산, 충북에는 진천, 전남에는 장흥에 처리시설이 있으며 각각 일 96톤, 일 76.8톤, 일 58.5톤의 의료폐기물을 처리할 수 있다. 10%가 되지 않는 나머지 처리량은 광주, 경남, 부산이 나눠서 처리하고 있으며, 각각 일 12톤, 일 5톤, 일 9.8톤의 의료폐기물을 처리할 수 있다. [그림 III-30]에서 주황색 계열로 표시된 지역 중 서울, 인천, 대구, 전북, 대전, 강원, 제주, 세종의 8개 지역에는 의료폐기물 처리시설 자체가 존재하지 않았고, 울산에는 처리시설이 있지만 2021년에는 의료폐기물을 처리하지 않았다. 시 지역에는 의료폐기물 처리시설이 없거나 있더라도 매우 적은 양만을 처리하고, 도 지역들이 의료폐기물을 처리하는 시설을 보유하고 지역 내에서 배출되는 양에 비해 훨씬 많은 의료폐기물을 처리하고 있는 것을 확인할 수 있다. 경기도의 경우 배출량도 많고 처리량도 많아 순 처리량의 규모는 상대적으로 크지 않다. 하지만, 의료폐기물의 배출이 상급종합병원에서 많이 이루어진다는 점을 고려할 때 도 내에서 주로 배출되는 공간은 상급종합병원이 위치한 수원, 성남 등 도



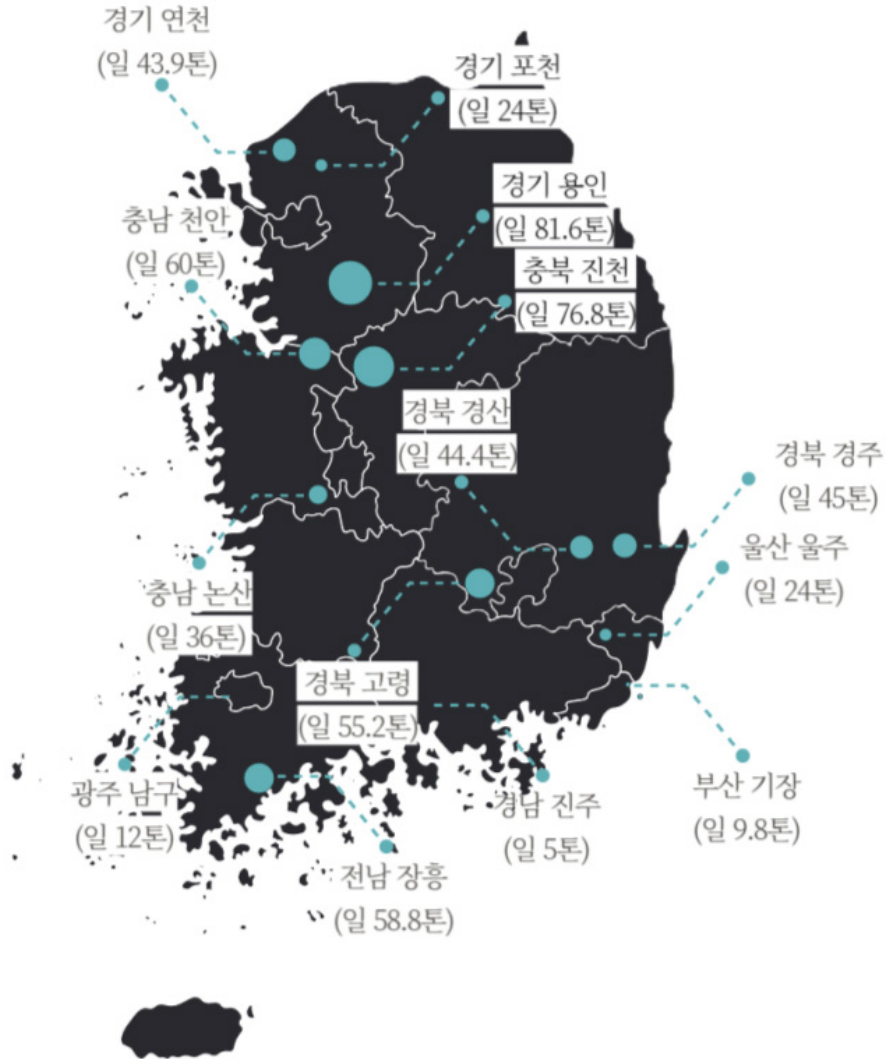
시 지역일 가능성이 크다. 이와는 반대로 의료폐기물이 처리되는 공간은 용인(처인구), 포천, 연천 등의 비교적 도시화가 덜 진행된 지역일 것으로 보인다. 이런 지역 내 불평등 양상은 처리시설이 있는 부산, 전남, 경남 등도 마찬가지여서 큰 병원이 있는 지역에서 배출하고 기장군(부산), 장흥군(전남), 진주시(경남) 등 상대적으로 도시화가 덜 진행된 지역들에서 처리하는 식으로 반복되고 있다.

[그림 III-30] 지역별 의료폐기물 배출량/처리량



주1: 주황색 계열(■, ■, ■)로 표시된 광역시도는 처리량보다 배출량이 많은 지역, 회색계열로 표시된 지역(■, ■, ■)은 배출량보다 처리량이 많은 지역을 뜻함.  
 주2: 배출량, 처리량은 서울의 배출량이 10칸이 되도록 조정하여 반올림하여 한 칸이 되지 않는 배출 또는 처리는 표기하지 않음.  
 이에 따라 울산, 세종, 제주의 세 지역은 배출량/처리량이 표기되지 않음.  
 자료: 전국 폐기물 발생 및 처리현황(2021) 자료를 기반으로 저자 작성.

[그림 III-31] 지역에 따른 의료폐기물 처리용량



주: 각 폐기물처리장의 처리 용량에 비례하도록 원의 크기를 표시.  
 자료: 전국 폐기물 발생 및 처리현황(2021) 자료를 기반으로 저자 작성.

## 2. 지역의료체계를 어떻게 개선할 것인가?

이 장에서는 앞에서 검토한 내용을 바탕으로 지역 간 의료불평등을 개선하기 위해 지역의료체계를 어떻게 바꿔야 할지에 대한 내용을 살핀다. 지역 간 의료불평등 해소는 대단히 크고, 어려운 과제로 그 자체로 보건의료개혁을 의미한다. 우선은 크게 세 가지 원칙에 근거할 필요가 있다고 판단한다. 첫 번째는 자치의 원칙이다. 지역이 주민들의 필요에 맞는 정책을

시도할 수 있는 자율성과 실험의 가능성을 열어 주자는 것이다. 지역의 자치 권한을 강화한다고 해서 중앙정부의 책임이 줄어드는 것을 뜻하지 않는다는 사실을 강조한다. 책임성 있는 지방자치 구조를 만들기 위해서는 지역은 관할 범위 안에서 이루어지는 의료와 건강의 문제에 책임과 역할을 다하고, 중앙은 지역 간의 불평등을 모니터링하고, 각 지역이 더 잘할 수 있도록 지원하는 역할을 수행해야 한다. 구체적인 방안을 제시하자면, 가장 먼저 지역의 상황을 살피고(모니터링), 두 번째로는 필요한 서비스를 제공할 수 있는 의료기관을 지정하고 의료의 질을 관리(지정 및 관리)해야 한다. 마지막으로, 공공에서 직접 서비스를 제공해야 하는 지역의 경우 기관을 설립·운영할 필요가 있다. 이 세 가지를 아우르는 국가 차원의 관리 전략 안에서 지방의 역할을 지원하는 것이 중앙의 역할이 된다.

두 번째는 체계 접근의 원칙이다. 특정 지역에서 발생한 문제를 풀기 위한 정책이 전국에 영향을 주고, 반대로 전국 수준에서 보편적으로 시행된 정책이 지역 간의 관계를 통해 특정 지역에 악영향을 미치기도 한다. 마찬가지로, 문제를 풀기 위한 정책이 다른 문제를 악화시키기도 한다. 따라서, 정책이 미칠 영향을 전체 보건의료체계에 미칠 영향을 중심에 두어 살피고, 정책에 따르는 부수적 효과를 고려한 정책 조합이 필요하다. 서울(수도권)과 이외 지역의 관계, 병원과 개원가의 관계, 필수적인 의료서비스를 제공하는 진료과와 그렇지 않은 진료과 사이의 관계 등은 지역 간 의료불평등 문제를 해소하는 데 있어, 특히 면밀한 고려가 필요한 영역들이다. 현실의 문제들은 이런 관계들이 중첩된 결과로 나타나기 때문에, 정부가 하나의 관계를 중심으로 정책을 기획·집행하게 되면 소기의 정책목표는 달성하지 못하면서 정책의 잘못된 수혜자만 양산할 가능성이 적지 않다.

세 번째는 시간 고려의 원칙이다. 현재 상황과 미래의 바람직한 상황을 나란히 두고 바람직한 미래를 구현하기 위해서 지금 필요한 일이 무엇인지 살피는 방식의 접근이 필요하다는 뜻이다. 개별적으로는 원칙의 후퇴이거나, 악화에 해당하는 정책도 바람직한 미래를 염두에 두고 다른 정책과 함께 도입되면 그 의미가 달라질 수 있다. 또, 불평등을 줄이는 정책은 정치적 저항을 받을 가능성이 크다는 점에서 사람들의 고통을 적절하게 짊어내 해결하는 문제화가 필요하다. 이를 통해 정치적 지지를 끌어내는 한편, 잠재된 정치적 저항을 피하거나 최소화하기 위한 기획 역시 정치과정으로 정책에 반드시 포함해야 한다. 이어지는 부분에서는 지역 간 의료불평등을 줄이기 위한 전략을 제안한다. 제안은 총 5가지로 당장 지역에 갖추어져야 할 의료서비스 두 가지, 이를 위해 바뀌어야 할 거버넌스 두 가지, 보건의료체계의 지속가능성을 위한 목표 재설정 한 가지로 구성되어 있다. 제안된 내용은 [표 III-19]에 요약되어 있다.

[표 III-19] 지역의료체계 개선전략 개요

대분류	세분류	정책 제안	쪽	
언제, 어디서나 믿고 다닐 수 있는 우리지역병원	전국 어디에서나 믿고 다닐 수 있는 우리지역병원	모든 지역에 지역책임의료기관 지정	175	
		보건의료 예비타당성조사 개선	176	
		지역의 필요에 맞는 기능중심 병상관리	176	
	작아도 일 잘하는 우리지역병원	적절한 규모를 갖춘 병원	177	
		공공병원 적자 해소 및 의사임금 통제	178	
		지역의 필요에 부응하는 병원	179	
		수익이 아닌 주민을 위해 운영되는 병원	179	
	좋은 일자리로 지역병원	환자를 돌보기 좋은 병원	182	
		생활임금 보장하는 병원	182	
		아프면 쉴 수 있는 병원	182	
	건강 문제를 믿고 의논할 우리 동네 주치의	아플 때 찾아갈 수 있는 주치의	응급실의 경증 진료기능 강화	183
			군(郡)부터 노인·장애인·아동 주치의 도입	183
지역의 상황에 맞는 주치의 제도		보건진료소의 추가 설치	186	
		보건진료소 역할 및 활용 확대	186	
권한과 역할의 재조정을 통한 의료지역책임제 도입	중앙정부가 조정하는 기초지방자치단체 수준의 재정분권	필요에 맞게 재정을 나누는 지역재정분권	189	
		지역재정분권 시범사업	191	
		공공보건의료기금 설치	191	
	지역의 필요에 맞는 보건의료인력 양성과 운용	인력양성 권한의 지역 이전	192	
		생애주기와 다양성을 고려한 인력 양성	192	
		지역의 필요에 맞춘 업무범위 조정	193	
		지역의 상황을 고려한 병상 관리	193	
지역 간 의료불평등 해소를 위한 법률과 재정	지역 간 의료불평등 해소를 위한 법률 개정	지역맞춤형 보건의료인력 업무범위 조정	194	
		공공보건의료로부터 의료사고 국가책임제	195	
		공공보건의료기금 조성	196	
		보건의료기본법 강화	197	
		지역 재원 발굴, 신설, 활용범위 확대	198	
	지역 간 의료불평등 해소를 위한 재정 마련	지역 재원 발굴, 신설, 활용범위 확대	198	
		생태적 지속가능성을 목표로 하는 보건의료체계	보건의료기본법 개정	199
		안전하고, 깨끗하며, 효율적인 보건의료서비스 제공체계	지역완결적 의료체계 구축	199
			탄소배출을 고려한 신의료기술평가	199
의료 불평등 해소를 위한 탄소부담금 제도	의료지역책임제를 위한 탄소부담금 제도	199		

자료: 저자 작성.

## 1) 언제, 어디서나 믿고 다닐 수 있는 우리지역병원

## (1) 전국 어디에서나 믿고 다닐 수 있는 우리지역병원

지역책임의료기관이 지정되지 않은 진료권은 총 28곳으로 시군구 단위로는 89곳이다([표 III-20]). 공공병원 신설 및 보강을 통해 모든 중진료권에 지역책임의료기관이 지정되도록 해야 한다.

[표 III-20] 지역책임의료기관이 지정되지 않은 28개 중진료권

광역시도	권역책임 의료기관	중진료권	시군구
부산	부산대병원	부산서북	강서구, 사하구, 사상구, 북구
		부산동부	금정구, 기장군, 수영구, 해운대구
인천	가천대길병원	인천서북	서구, 강화군
		인천동북	부평구, 계양구
대구	경북대병원	대구동북	동구, 북구, 중구, 수성구
광주	전남대병원	광주광서	광산구, 서구
		광주동남	북구, 동구, 남구
대전	충남대병원	대전서부	유성구, 서구
		대전동북	대덕구, 동구, 중구
울산	울산대병원	울산서남	울주군, 중구
		울산동북	남구, 북구, 동구
세종	세종충남대병원	세종	세종
경기	분당서울대병원	안양권	안양시, 과천시, 의왕시, 군포시
		부천권	부천시, 광명시
		남양주권	남양주시, 구리시, 양평군, 가평군
강원	강원대병원	춘천권	춘천시, 홍천군, 화천군, 양구군, 철원군
충북	충북대병원	제천권	제천시, 단양군
충남	충남대병원	논산권	논산시, 부여군, 금산군, 서천군
전북	전북대병원	전주시	전주시, 김제시, 완주군, 진안군, 무주군
		익산시	익산시
		정읍권	정읍시, 고창군, 부안군
전남	화순전남대병원	목포권	목포시, 영암군, 무안군, 신안군, 진도군, 함평군
		여수권	여수시
		나주권	나주시, 화순군, 곡성군
		해남권	해남군, 장흥군, 강진군, 완도군
		영광권	영광군, 담양군, 장성군
경북	칠곡경북대병원	경주권	경주시, 경산시, 청도군, 영천시
경남	경상국립대병원	진주권	진주시, 산청군, 하동군, 사천시, 남해군
제주	제주대병원	제주시	제주시

자료: 공공의료연계망 홈페이지 자료를 재구성.

이를 위해서는 두 가지 장애물이 존재한다. 첫 번째는 현 정부 들어 강화되고 있는 예비타당성조사이다. 2022년 KDI가 내어놓은 <예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 의료부문 연구>는 보고서에서 발췌한 다음 문구들이 보여 주듯 지역병원의 역할을 민간병원이 채우지 못하는 잔여적인 기능을 수행하는 것으로, 급성기 질환의 치료는 민간병원만으로 충분한 것처럼 주장하고 있다.

*지역 내에 공공의료시설의 양적 부족으로 미충족된 수요가 실제로 존재하고 이를 민간병원이 채우지 못하고 있을 때 해당 지역의 공공의료시설 확충에 대한 국가지원의 정당성이 부여될 것이다. 장기요양, 재활, 응급의료, 감염병 관리, 취약계층에 대한 접근성의 개선 등과 같은 본질적인 공공 의료서비스와는 다소 무관한 급성기 질환의 치료를 위한 병상의 확충과 더불어 고급화된 시설을 갖추는 방향으로 진행된 경우가 다수 발생하고 있다.*

이런 이해는 병원이 지역의 필요에 부합하는 의료서비스를 제공하기 위해서는 적절한 규모, 응급실을 포함한 진료기능 간의 연계 등이 어우러져 있어야 한다는 점을 누락한다. 예를 들어, 응급실이 제대로 기능하기 위해서는 중증응급질환 환자를 받아 치료할 수 있는 병원의 배후 진료기능이 핵심적이다. 이를 달리 말하면 좋은 응급실이 지역에 있다는 것은 곧 좋은 급성기병원이 지역에 있다는 것이며, 좋은 급성기병원 역할을 하는 민간병원이 진입하지 않는 지역에는 좋은 응급실도 있을 수 없다는 뜻이 된다. 따라서 현재의 예비타당성조사는 지역 병원이 지역에서 수행할 수 있는 역할을 매우 협소하게, 잔여적으로 파악하고 있어 수도권외의 병원 신설에는 언제나 유리한 결과를 내고, 지방의 병원 신설은 언제나 불리한 결과를 산출한다. 결과적으로 지역 주민의 필요에 부응하는 병원 신설을 막는 효과를 낼 수밖에 없다. 「국가재정법」 제38조 제2항에 따른 예비타당성조사 면제가 흔히 대안으로 제시되어 왔으나 일부에는 적용해 볼 수 있더라도 수십 개에 달하는 공공병원 건설 전체를 예비타당성조사 면제로 추진하는 것은 가능하지도 않고, 바람직하지도 않다. 대신 같은 법 제38조 제1항과 제38조의2에 따라 공개된 예비타당성조사 결과에 대한 정기, 공개 감사가 필요해 보인다. 이를 통해 조사의 불합리한 점을 드러내고 지역 주민의 건강필요를 충족할 수 있는 방식으로 예비타당성조사가 이루어질 수 있도록 견인하는 작업이 필요해 보인다. 조사결과에 대한 감사는 조사가 이루어진 지역의 지역위원회와 소관 상임위원 보건복지위원회가 협력하여 진행하면 지역의 관심을 환기하는 효과도 낼 수 있을 것으로 판단한다.

두 번째는 정부의 병상 관리가 지역의 병원 신설 또는 확충을 방해할 가능성이 있다. 「의료법」 제60조에 따라 수립된 보건복지부의 병상수급 기본시책(제3기, 2022-2027)은 300병상 이상

의 종합병원 개설 시 보건복지부장관의 승인을 의무화(보건복지부 2023)할 계획이고, 이를 반영한 의료법 개정안(의안번호 2123719, 이종성 의원 대표발의)이 국회에 계류되어 있다. 병상 과잉, 부족 지역은 공개되어 있지 않으나 지역책임의료기관이 현재로서는 기능을 하지 못하는 지역도 병상 과잉 지역으로 지정된 사례가 있는 등 병상수급 기본시책과 그에 따른 의료법 개정이 의료불평등을 해소하기 위한 지역의 노력을 좌절시키는 결과를 유발할 수 있다. 이런 점을 고려하여 시도지사가 지역의 병상 신설을 승인 또는 승인 거부할 수 있는 사유를 명시하고, 그에 대해 국회가 감시하고 시정을 요구할 수 있는 형태로 의료법을 개정하는 작업이 필요하다(기능중심병상관리법).

## (2) 작아도 일 잘하는 우리지역병원

지역책임의료기관은 지역 주민들이 갖고 있는 건강 문제 중 급성기 의료로 해결할 수 있는 것의 상당 부분을 맡을 수 있어야 한다. 이와 관련하여 지역책임의료기관으로 지정된 공공병원의 문제들은 다음과 같다.

1. (시설) 급성기 병원으로 기능할 수 없는 병상 규모(300병상 미만)
2. (인력) 불충분한 인력 규모
3. (기능) 급성기 병원으로 기능하기에 불충분한 진료범위
4. (재정) 빈번한 소개(疏開)와 독립채산제에 따른 만성적 적자

### ① 시설 - 우리지역병원을 급성기 질환을 치료할 수 있는 규모로

지역책임의료기관으로 지정된 42개 병원 중 급성기 병원 기능의 최저 요건으로 제시된 300병상 규모를 충족하는 곳은 13곳에 불과하다. 앞서 제안한 공공병원 신설과 관련된 논의를 병원 규모의 확대에도 비슷하게 적용할 수 있다. 기능 강화에 앞서 급성기 병원으로 최소한의 규모 요건을 갖추 수 있도록 29개 지역책임의료기관의 병상 확대를 추진할 필요가 있다. 어느 정도로 병원을 키울 것인지, 병원이 지역 내에서 수행해야 할 기능 등은 각 지역의 상황에 따라 상당히 다를 수 있다. 따라서 규모와 일정을 중앙에서 일괄적으로 추진하기보다는 지방자치단체장, 지방자치단체 내 보건부서(보건소, 시도청 내 보건부서 등) 권역책임의료기관, 지역책임의료기관, 해당 지역의 시도당, 지역위원회 등이 모여 추진 전략을 마련하는 협의체를 구성하여 안을 도출하고 그를 중앙에서 지원하는 방식을 검토해 볼 수 있다.

## ② 인력 - 공공병원 적자 해소 및 의사임금 통제

지역책임의료기관으로 지정된 공공병원들은 만성적인 인력 부족에 시달리고 있다. 여기에는 크게 두 가지 요인이 있는데 첫 번째는 공공병원이 만성적인 적자에 시달리고 있어 임금체불이 심심치 않게 발생한다는 점, 두 번째는 공공병원이 수도권에서 멀리 떨어져 있어 의사, 간호사 등 인력을 구하기 어렵다는 점이다. 첫 번째는 공공병원을 독립채산제에서 해방시켜 만성적 적자 문제를 해결해 주는 방안이 필요하다. 두 번째는 전국 수준에서 의과대학/간호대학 증원을 통한 의료인력의 공급 증가가 선행되어야 하며, 간호사의 경우 지역에 좋은 일자리가 없는 것이 인력 부족의 주요 문제로 보이므로 공공간호장학생 제도 확대 등을 통해 지역 간호대와 고용을 연계하고, 공공병원의 재정을 안정화시켜 적정 수준의 임금을 보장하는 방식으로 해소될 수 있을 것으로 판단한다. 의사의 경우 지역에 의사들이 기대하는 서울과 유사한 정주여건을 만드는 것은 사실상 가능하지 않다. 따라서 의사의 경우 수도권의 임금수준을 강하게 통제하고, 지역병원에는 개인 단위가 아니라 병원이 기능을 갖출 수 있도록 여러 명을 같이 채용하는 방식이 필요하다.

의사의 임금 통제를 위해서는 실손보험과 비급여에 대한 규제를 통해 개원한 의사들이 얻을 수 있는 소득이 병원급 의료기관에서 얻을 수 있는 소득(개원한 의사의 63% 수준)과 너무 크게 벌어지지 않도록 하는 일이 가장 시급하다(보건복지부 2022). 다만 실손보험의 약관은 보장 기간이 만료되거나, 갱신 시점이 도래한 경우에만 가능하므로 이 시기에 맞추어 급여 부분의 본인부담금을 실손보험이 부담할 수 없도록 하고, 보장률이 이미 80%를 상회하고 있는 상급종합병원부터 급여와 비급여를 혼합하여 청구하지 못하도록 하는 혼합청구(혹은 혼합진료) 금지를 도입하여 긴 호흡으로 의원급까지 확대해 나갈 필요가 있다. 더불어 전문의 수련을 받는 사람을 줄여 전문의는 병원에서 일하는 것을 원칙으로 하고, 개원가는 주치의 수련을 받은 사람만 개원할 수 있도록 하되 기본 진료기능을 제공하는 진료과(내과, 외과, 소아과, 산부인과 등)에 대해 제한적으로 개원을 허용하는 방식의 기능 조정이 필요하다. 중요한 것은 의사의 높은 소득 자체를 악마화하기보다는 의사의 불균형하게 높은 소득이 보건의료체계 전반에 미치는 악영향을 중심으로 다뤄야 한다는 점이다. 적절한 수준으로 경쟁을 강화하고, 근로시간을 단축하는 등의 개입을 통해 의사 임금을 통제하는 일은 전문가의 양심을 지키며 성실하게 일하는 의사들이 평균 임금노동자 소득 대비 일정한 수준의 소득을 올리도록 하는 소득불평등 완화정책의 일환이다. 또, 이렇게 개선된 근무조건은 의사의 특권이 아니라 노동자 일반이 향후 누려야 할 좋은 근로조건의 표준으로서의 성격을 가져야 한다.



## ③ 기능 - 지역의 필요에 부응하는 우리지역병원

현재로서 대부분의 지역책임의료기관은 지역(중진료권)의 급성기 건강문제를 대부분 해결하기에는 너무 좁은 진료범위를 갖고 있다. 모든 것을 하기는 어렵지만 적어도 빠르게 치료를 받아야 하는 질환인 급성심근경색, 급성뇌졸중, 노인에서 흔한 폐렴 등 몇 가지 기본 진료기능을 모든 지역책임의료기관이 갖추 수 있도록 기능 중심의 보강을 해 나가야 한다. 이를 위해서는 365일, 24시간 병원이 운영될 수 있는 인력 규모를 산출하고 병원 운영계획과 업무량에 대한 명확한 업무기술, 교육훈련 계획 등을 사전에 결정하고 그에 기반하여 채용을 진행할 필요가 있다. 예를 들어 급성심근경색 진료 기능을 실질적으로 갖추기 위해서는 주 168시간을 채워야 하므로, 의사를 한 명만 뽑는 것이 아니라 주 42시간씩 나눠서 일할 수 있도록 4명을 채용하는 식이다.

## ④ 재정 - 수익이 아니라 주민의 필요에 맞게 운영되는 우리지역병원

지역책임의료기관이 최소한의 급성기 기능을 수행하도록 만들기 위해서는 상당한 재정이 필요하다. 문제가 되는 지역들이 환자가 충분하지 않아 의료수익으로는 병원이 운영되기 어려운 지역들임을 고려하면 병원들이 수익을 올려 운영하도록 만드는 독립채산제에서 제외할 필요가 있다. 「지방공기업법」 제14조 제1항은 지방직영기업의 독립채산을 규정하고 있는데, 제1항의 후단은 지방직영기업의 경비 중 일부를 지방자치단체의 다른 회계가 부담할 수 있도록 되어 있다. 같은 법 시행령 제5조 제1호는 가. 공공의 목적을 위한 무상공급에 소요되는 경비 또는 나. 공공의 필요에 의하여 요금 등의 공급가격이 발생원가 이하로 책정되거나 발생원가 이하로 유지됨에 따른 발생원가와 공급가격과의 차액에 대해 지방자치단체가 부담할 수 있도록 규정하고 있다. 이 조항에 따라 지역책임의료기관의 기본 기능을 유지하기 위한 두 가지 재정 전략을 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 지역책임의료기관이 제공해야 하는 기본 기능 범위에 들어가는 의료서비스에 대해서는 지역 주민에게 비용을 받지 않고, 이와 관련한 제반 경비를 지방자치단체가 부담하는 방식이다(1안). 두 번째는 공공병원의 기본 기능을 유지하는 비용(발생원가)을 산출하고 그 과정에서 얻어진 진료수익(공급가격)과의 차액을 지방자치단체가 부담하는 방식이다(2안). [그림 III-32]는 두 가지 안을 그림으로 표시한 것이다. 민간병원에 비해 공공병원은 진료수익이 적기 때문에 만성적인 적자를 겪을 수밖에 없다. 이 부분을 공공수가, 지역수가 등 가격을 높여주는 방식으로 건강보험의 진료수익을 높여 메꿔주는 방식이 아니라 공공병원이 갖추어야 할 진료기능을 정의하고 그에 필요한 비용을 지방자치단체가 공공보건의료기금을 통해 부담하도록 하여 독립채산제에서 공공병원을 풀어주는 방안을 모색하자는 것이다. 의

료서비스 제공량 자체가 적으면 지역수가 또는 공공수를 아무리 높게 책정해도 병원의 재정 상태가 개선되기 어렵다는 점에서 재정 기반 지원의 장점은 명백하다.

[그림 III-32] 지방의료원의 독립채산제 제외 전략



주: 각 상자의 규모는 대략적인 규모를 나타낸 것으로 엄밀한 비율을 뜻하지 않음.  
 자료: 저자 작성.

1안의 경우 기본의료서비스를 무상으로 제공하기 때문에 공공보건의료기금이 부담해야 하는 재정의 규모가 크다는 단점이 있으나, 무상으로 제공하는 서비스를 정하는 과정이 필요하기 때문에 지역의 필요를 정책과정에 반영할 수 있다는 장점이 있다. 반면 2안의 경우 공공보건의료기금 부담분이 적고 공공병원의 기능이 좋아질수록 자연스럽게 건강보험을 통한 진료수익이 증가하므로 병원의 성과에 연동하여 공공보건의료기금 재정투입 규모가 줄어든다는 장점이 있다. 반면, 어떤 급성기 의료서비스가 지역에 필요한지 정하는 절차가 강제되지 않는다는 점에서 상대적으로 지역의 고유한 필요가 반영될 가능성이 적다. 두 안은 서로 상충되기 보다는 지역의 상황에 따라 선택할 수 있는 것으로 의료서비스시장이 성립하기 어려운 군 지역의 경우 1안으로, 공공병원의 지역 내 기능이 자리 잡으면 상대적으로 잘 작동할 여지가 있는 도시 지역의 경우에는 2안을 선택하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 공공보건의료기금이 만들어지기 전이라도 지방자치단체가 의지를 가지고 선도적으로 시도해 볼 수 있는 전략이라는 점도 중요한 장점이다.

이를 위해서는 지방자치단체에 해당 비용을 지출할 수 있는 특별회계를 마련할 필요가 있다. 「공공보건의료에 관한 법률」을 개정하여 공공보건의료기금(가칭)을 조성하고 이를 지방자치단체별로 조성한 공공보건의료특별회계(가칭)에 투입하는 안을 생각해 볼 수 있다. 여기에는 담배 개별소비세, 재난관리기금, 지역개발기금, 지방소멸대응기금, 지역상생발전기금 등 필요한 재원의 규모에 따라 지역이 사용할 수 있는 각종 기금을 사용하는 방안을 검토해 볼 수 있다(아래 표는 법률 개정안 예시).

**제O조(공공보건의료기금의 설치 및 관리·운용)**

- ① 보건복지부장관은 공공보건의료료 효율적으로 수행하기 위하여 공공보건의료기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.
- ② 보건복지부장관은 기금의 관리·운용을 대통령령으로 정하는 의료 관련 기관 또는 의료 관련 단체(이하 “기금관리기관의 장”이라 한다)에 위탁할 수 있다. 이 경우 보건복지부장관은 기금의 관리·운용에 관한 사무를 감독하며 이에 필요한 명령을 할 수 있다.
- ③ 그 밖에 기금의 설치 및 관리·운용에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제O조(기금의 조성)**

- ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.
  1. 정부의 출연금
  2. 공공보건의료와 관련된 기관 및 단체의 출연금 및 기부금
  3. 지역공공보건의료와 관련된 기금으로 대통령령으로 정하는 것
  4. 그 밖에 기금을 운용하여 생기는 수익금
- ② 정부는 제1항 제1호의 정부출연금으로 「개별소비세법」에 따른 담배 개별소비세의 해당 연도 예상수입액의 100분의 50에 해당하는 금액을 매 회계연도의 세출예산에 계상하여야 한다.

**제O조(기금의 사용)** 기금은 다음 각 호의 용도로 사용한다.

1. 공공보건의료 제공을 위한 운영자금의 지원
2. 공공보건의료기관등의 육성·발전과 의료기관의 공공보건의료 제공을 위한 시설 등의 설치에 필요한 자금의 용자 또는 지원
3. 공공보건의료 제공체계의 원활한 운영을 위한 보조사업
4. 대통령령으로 정하는 재해 등이 발생하였을 때의 의료 지원
5. 공공보건의료료 위한 조사·연구 사업
6. 공공보건의료 종사자의 양성 등 지원

**(3) 좋은 일자리로 지역병원**

간호사 인력 부족은 단순히 인원수가 적어서 생기는 문제가 아니라 지역에는 서울만큼 좋은 일자리가 없다는 점에서 기인한다는 사실을 고려하면 지역책임의료기관은 좋은 일자리로서의 성격을 가져야 한다. 좋은 일자리가 가져야 할 특성은 여러 가지가 있겠지만 여기서는 우선 환자를 돌보기 좋은 병원, 생활임금 보장하는 병원, 아프면 쉴 수 있는 병원의 세 가지를 제안한다.

### ① 환자를 돌보기 좋은 병원

지역책임의료기관은 지역에 필요한 급성기 의료를 제공하는 역할도 중요하지만, 의료체계 안에서 선진적인 병원으로 자리매김하여 좋은 병원의 모델로서 기능할 필요도 존재한다. 여러 가지 정책을 생각해 볼 수 있지만, 의료의 질을 높이는 데 가장 크게 도움이 될 수 있는 것은 환자-의료인력 비를 낮추는 것이다. 전국에 일괄적으로 환자-의료인력 비를 법제화하는 방식은 의료인력을 수월하게 구할 수 있는 서울 대형병원으로 의료인력의 쏠림을 일으킬 것이고, 그에 따라 지역병원의 상황이 매우 나빠질 것이기 때문에 좋은 접근방법으로 보기는 어렵다. 대신 시군구를 몇 개 묶은 중진료권 단위의 급성기 의료를 책임지는 지역책임의료기관부터 환자-의료인력 비를 정하고 인력비 준수를 지방자치단체가 경비를 지원하는 조건으로 설정하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

### ② 생활임금 보장하는 병원

간호사의 임금이 지역으로 갈수록 낮아지며, 지역으로 갈수록 간호 전문성을 살리기가 어렵다는 점이 지역의 인력 부족으로 이어지고 있다. 이런 점을 고려할 때 지역책임의료기관은 서울과 비슷한 임금수준을 유지하는 동시에, 구성원에게 지역에 기여한다는 감각을 제공할 필요가 있다. 각 광역지방자치단체는 조례를 통해 물가와 노동자 및 부양가족의 최저생계비를 고려한 생활임금을 결정할 수 있으므로, 지역책임의료기관은 위치한 광역지방자치단체의 생활임금을 임금 하한선으로 하되 호봉제 대신 직무급제를 택하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 광역지방자치단체가 생활임금을 정하지 않는 경우에는 시도 공공보건의료위원회에서 지역의 사정을 고려한 병원형 생활임금을 설정해 볼 수도 있다. 간호사의 경우 공공병원의 임금이 민간보다 높은 이유는 호봉제 때문이므로 직무급제로 임금을 지불하는 상황에서는 서울 지역 병원의 임금을 모니터링하며 초봉을 높게 설정하는 노력이 필요하다.

### ③ 아프면 쉴 수 있는 병원

코로나19 범유행 시기에 상병수당에 대한 논의가 시작되었지만 아직은 미진한 상태에 있다. 의료기관은 감염병 환자를 치료하는 전선에 있고, 또 감염된 의료진이 있으면 환자에게 감염병을 전파할 위험이 있다는 점에서 아프면 쉴 수 있는 조건을 만드는 일이 중요하다. 이 때문에 병원은 시범사업의 형태로 점진적으로 추진되고 있는 상병수당을 시범적으로 도입해 보기 좋은 조건에 있다. 상병수당은 아프면 쉴 수 있는 유급병가, 긴 기간 요양이 필요하거나 입원이 필요한 경우 소득을 보전하는 상병수당으로 나뉘볼 수 있다. 실질적인 적용을 위해서

는 상병수당을 자유롭게 사용할 수 있도록 질병으로 인한 해고를 방지, 건강을 이유로 채용 시 차별을 금지하는 제도적 보호가 필요하다. 우선은 취업규칙에 유급병가와 질병으로 인한 해고금지를 명시하고, 상병수당의 재원은 공공보건의료기금을 통한 지방자치단체 부담분에 포함하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

## 2) 건강 문제를 믿고 의논할 우리 동네 주치의

### (1) 앓을 때 찾아갈 수 있는 주치의 - 군 지역부터 노인·장애인·아동 주치의 도입

지역 간 의료불평등은 지역 주민에게 건강 문제가 생겼을 때 어디서, 어떤 도움을 받아야 하는지 알 수 있다면 상당 부분을 완화할 수 있다. 진단명이 붙기 전 분화되지 않은 건강 상태를 살피고, 도움을 받을 수 있는 형태로 정리해 줄 수 있는 일차의료 서비스가 필요하다는 뜻이다. 이는 당뇨, 고혈압과 같은 만성질환을 관리해 줄 수 있는 의사가 부족하다는 것과는 전혀 다른 이야기이다. 이런 문제를 극복하기 위해서는 어떤 형태로든 환자들이 일차의료 서비스를 쉽게 사용할 수 있도록 현재의 체계를 개선해야 하는데, 구체적으로는 두 가지 방안을 생각해 볼 수 있다.

첫 번째는 현재 일차의료의 역할을 실질적으로 수행하고 있는 응급실을 활용하는 방안이다. 응급실은 중증도에 따른 환자 분류를 기능으로 내장하고 있으므로 경증으로 분류된 환자들을 응급실과 분리된 별도의 진료공간에서 방문 순서에 따라 진료받을 수 있도록 하는 일종의 24시간 경증 외래클리닉을 응급실에 결합하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 다만, 응급실을 활용하는 방식은 적절한 진료 기능을 갖춘 응급실의 지역 간 불평등이 크고, 응급환자를 신속하게 치료한다는 응급실의 본래 목적에 잘 맞지 않는다는 점에서 이행전략으로 선택해 볼 수 있으나 최종적인 해결책이라고 보기는 어렵다.

두 번째는 주치의를 도입하는 방안으로 보건의료체계의 효율성과 형평성을 높이기 위해 궁극적으로 추구해야 하는 방향에 가깝다. 더불어, 지난 대선에서 노인, 장애인, 아동부터 주치의 제도를 시작하여 전 국민으로 확대하겠다는 공약이 이미 제안된바 있다. 대상을 좁히더라도 전국에 한 번에 주치의제도를 도입하는 일은 어렵고, 주치의로 활동할 수 있는 의사도 충분하지 않기 때문에 주치의 3~4명 정도가 간호사, 사회복지사 등과 팀을 이루어 일하면서 담당할 수 있는 규모(6,000~8,000명)의 기초지방자치단체부터 시범사업의 형태로 시작하는 것이 적절해 보인다. 해당 조건에 부합하는 도시가 아닌 기초지방자치단체의 예시는 [표 III-21]과 같다. 주치의 제도를 시범적으로 도입하는 단계에서는 주간(9:00-19:00)에 건강 문제를 상담, 조정하는 것을 목표로 외래진료, 방문진료, 전화진료 등 가능한 진료형식을 모두 활용

하여 환자들이 주치의의 필요성을 느끼도록 하는 기간을 충분히 둘 필요가 있다. 상호신뢰가 축적된 후에는 주치의에게 환자가 사용할 수 있는 의료서비스를 결정하고, 할당된 의료비를 분배할 수 있도록 결정할 수 있는 권한을 부여하는 것을 검토해 볼 수 있다. 주치의의 급여는 맡고 있는 환자 수와 환자군의 난이도를 고려하여 계약된 금액을 지급하고, 매해 연말 결산 과정을 거치며 연봉 계약을 갱신하는 방식을 택하면 주치의가 수익 구조에 대한 부담을 느끼지 않도록 도울 수 있다. 주치의가 배치되는 곳은 지역의 사정에 따라 달라질 수 있으나 보건소 또는 보건지소 등을 주요 거점으로 삼아 활동하도록 하면 보건소의 기존 시설과 장비(차량 포함)를 활용할 수 있다는 점에서 도움이 될 것으로 보인다. 주치의로 훈련을 받은 의사가 거의 없는 한국의 실정을 고려할 때, 시범사업은 주치의를 양성하고 향후 전국 단위로 확대할 수 있도록 주치의를 양성·재교육하는 과정을 만드는 과정으로 성격도 띠게 된다. 이를 위해서는 참여하는 주치의들을 훈련하고, 상호학습의 기회를 제공하며, 확대를 위한 교육수련 과정을 기획할 수 있는 배후 지원이 필요하다. 현재로서 이런 기능을 제공할 수 있는 곳은 마땅하지 않으나 국립중앙의료원에 위탁되어 있는 공공보건의료교육훈련센터를 중심으로 각 임상학회가 참여하여 지원기능을 제공하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 의료인 면허관리 강화와 연계하여 주치의 교육을 받은 사람에게 진료면허를 부여하면 주치의 제도 확대에 도움이 될 수 있다. 다만, 주치의를 교육하기 위한 기관이 한국에 있다고 보기 어렵고, 종합병원에서의 가정의학과 수련도 그런 역할을 맡고 있다고 보기는 어렵다. 따라서, 진료면허를 통한 일차의료 수련의 제도 도입에 앞서 일차의료 수련의 제도를 만들고 적합한 교육훈련을 제공할 수 있는 기관을 다양하게 확보해야 한다.

[표 III-21] 노인, 장애인, 아동 주치의를 시범도입해 볼 수 있는 지역의 예시

인구집단	광역시도	시군구	대상인구수
노인	강원특별자치도	양양군	9,022
		고성군	8,517
		화천군	5,909
		양구군	5,072
		인제군	7,269
	경상북도	청송군	9,822
		영양군	6,406
		울릉군	2,511
	전라남도	구례군	9,069

인구집단	광역시도	시군구	대상인구수	
	전라북도	진안군	9,260	
		장수군	7,852	
		순창군	9,647	
		무주군	8,393	
	충청남도	계룡시	5,974	
	충청북도	단양군	9,656	
		증평군	7,264	
	장애인	경기도	가평군	5,179
동두천시			6,429	
양평군			8,143	
여주시			7,553	
경상남도		사천시	7,373	
		의령군	2,899	
		하동군	4,398	
경상북도		영주시	8,331	
전라남도		나주시	8,427	
		무안군	6,253	
충청남도		공주시	8,711	
		보령시	8,745	
충청북도		음성군	7,381	
		증평군	2,395	
아동		강원특별자치도	동해시	7,580
			속초시	6,842
	경기도	양평군	8,645	
		여주시	8,449	
		동두천시	6,918	
	경상남도	밀양시	6,234	
	경상북도	영주시	7,012	
		영천시	6,508	
	전라북도	완주군	7,822	
		정읍시	7,047	

인구집단	광역시도	시군구	대상인구수
	충청남도	홍성군	8,639
		논산시	7,918
		보령시	6,730
		공주시	6,331
	충청북도	진천군	8,805
		음성군	6,537

주: 표기된 지역은 대상 인구의 규모에 따라 다소 임의로 추출된 곳들로 주치의 제도의 도입 방식에 따라 적절한 시범도입 지역은 달라질 수 있음.

자료: 보건복지부 장애인현황, 행정안전부 주민등록인구통계.

여기에 더해 한 가지 더 검토되어야 할 것은 야간 또는 주말에 기본적인 건강 필요에 대한 상담을 제공할 수 있는 서비스를 만드는 일이다. 소위 필수 진료과에 대한 선호가 낮아지는 데에는 업무와 개인 생활이 잘 분리되지 않는다는 점이 크게 작용한다. 또, 필수 진료과의 훈련을 받았다고 하더라도 전화 또는 화상에 기반한 상담은 대면 진료에 더해 추가적인 경험과 훈련을 필요로 한다. 이런 점을 고려하여 야간 또는 주말에 전화 또는 온라인에 기반한 의료상담을 제공할 수 있는 서비스를 만들면 앞서 설명한 주치의 또는 응급실의 부담을 줄여줄 수 있다. 이런 서비스는 환자의 민감한 정보를 다루고, 기존 진료기록에 접근할 수 있어야 하므로 민간이 맡기는 대신 공공이 직접 제공해야 하는 서비스이다. 다만 기존에 존재하던 1339 콜센터가 119와 통합된 상태이므로 119와의 관계 설정이 필요하며, 주치의의 역할을 주말, 야간에 대체한다는 점을 명확하게 하여 운영할 필요가 있다. 또, 상담 시에 발생하는 의학적 판단 오류에 대한 면책, 상담의 품질에 대한 질 관리, 상담을 담당하는 의료인이 언어폭력 등에 노출되지 않도록 하는 등 운영 과정에서 발생할 수 있는 문제에 대한 철저한 준비가 필요하다.

## (2) 지역의 상황에 맞는 주치의 제도 - 주민과 가장 가까운 보건진료소의 역할 및 활용 확대

잘 훈련된 의사가 주치의 역할을 수행하는 것이 바람직하겠으나 모든 지역에서 가능하지는 않다. 특히 인구 5만 미만 군 지역 중 의료기관이 부족한 지역들은 보건기관의 역할을 확대할 필요가 있다. 다만, 보건소와 보건지소는 주로 공중보건 의사에 의해 운영되고 이들의 수를 늘리는 일은 현실적으로 어렵기 때문에 의료기관 접근성이 떨어지는 읍면에 보건진료소를 추가로 설치하고 보건진료 전담공무원의 업무범위를 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법 시행규칙」 제17조 제3항은 관할 시도지사를 거쳐 보건복지



부장관에게 보고만 하면 별도의 승인 없이 군수가 읍면에 보건진료소를 설치할 수 있도록 규정하고 있으므로 비교적 용이하게 추진할 수 있다. 구체적으로는 [표 III-22]에 제시된 인구 5만 미만 군 중 독자적인 진료기능을 갖추어야 하는 도서 지역 군을 제외하고 지역의 면적과 거주 양태, 지역 내 교통상황 등을 고려하여 추가 설치를 검토해 볼 수 있다. 그에 반해 보건진료 전담공무원의 업무범위는 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법 시행령」 제14조 제3항에 따라 보건복지부장관이 정하는 환자 진료지침을 일괄적으로 따르게 되어 있으므로 이를 시도지사가 지역의 필요에 맞게 결정하여 보건복지부장관과 협의하도록 개정해 볼 수 있다.

[표 III-22] 인구 5만 미만 군 중 보건진료소 확대를 검토해 볼 수 있는 지역

특성	시도	시군구	인구(명)	면적(km <sup>2</sup> )	의료기관 개수	보건기관의 비중
인구 3-5만 군	강원	영월군	37,728	1,127	55	37.1%
		인제군	32,206	1,646	44	39.3%
		정선군	34,931	1,220	52	52.8%
		철원군	42,256	890	69	26.1%
		평창군	40,990	1,464	80	37.9%
		황성군	46,532	998	70	34.0%
	경기	연천군	42,062	678	70	31.9%
	경남	남해군	41,579	358	88	37.3%
		산청군	34,028	795	74	42.4%
		하동군	42,465	675	90	43.7%
		함양군	37,708	725	83	34.9%
		합천군	42,142	983	93	45.1%
	경북	고령군	30,353	384	60	37.5%
		봉화군	30,139	1202	45	51.5%
		성주군	42,566	616	81	36.2%
		영덕군	34,650	741	82	38.6%
		울진군	47,030	991	83	42.6%
		청도군	41,614	694	86	31.7%
	전남	강진군	33,177	501	71	33.3%
		담양군	45,792	455	102	32.9%
		보성군	38,471	665	102	37.7%
		완도군	47,597	397	95	43.1%
		장성군	43,146	518	74	40.7%
		장흥군	35,650	622	83	31.7%
		함평군	30,784	392	74	45.5%
	충남	서천군	49,964	366	116	34.1%
		청양군	30,266	479	62	48.9%

특성	시도	시군구	인구(명)	면적(km <sup>2</sup> )	의료기관 개수	보건기관의 비중
	충북	괴산군	37,055	842	66	57.7%
		보은군	31,455	584	74	45.3%
		영동군	44,956	847	106	35.9%
		옥천군	49,520	537	103	32.1%
		증평군	37,262	82	69	7.1%
인구 3만 미만 군	강원	고성군	27,274	661	41	41.9%
		양구군	21,383	662	33	36.4%
		양양군	27,866	630	36	45.8%
		화천군	23,388	909	34	42.3%
	경남	의령군	26,061	483	57	51.2%
	경북	영양군	16,022	816	24	70.0%
		청송군	24,295	846	53	36.6%
	전남	곡성군	27,060	547	69	46.2%
		구례군	24,655	443	58	46.5%
		진도군	29,507	440	66	44.9%
	전북	무주군	23,489	632	52	38.5%
		순창군	26,727	496	72	50.0%
		임실군	26,508	597	79	51.6%
		장수군	21,336	533	42	50.0%
충북	진안군	24,550	789	53	54.8%	
	단양군	27,767	780	52	56.1%	

주: 의료기관 개수는 병원급을 포함한 모든 의료기관 개수이며 보건기관 비중은 일차의료기관을 분모로 산출.  
 자료: 행정안전부 주민등록인구통계, 국토교통부 지적통계, 국민건강보험공단·건강보험심사평가원 - 건강보험통계 - 시군구별 종별 요양기관 현황을 이용하여 재구성.

### 3) 권한과 역할의 재조정을 통한 의료지역책임제 도입

#### (1) 지역 간 의료불평등을 줄이기 위한 지방자치의 세 가지 원칙

지방자치의 민주주의적 당위는 힘이 있지만, 적어도 의료와 관련해서는 지역의 문제를 중앙보다는 지역이 더 잘 알 수밖에 없다는 도구적 가치도 그만큼 중요하다. 지방자치단체가 지역 주민의 건강을 책임지도록 하기 위해서는 선언 수준을 넘어서는 권한과 역할의 이양이 필요하다. 앞에서 언급하였듯 지역의 자치 권한을 강화하는 일이 중앙정부의 일이 줄어드는 것을 뜻하지 않는다. 지역의 자치를 강화하는 과정에서 중앙은 지역이 주민의 건강을 책임지는 과정에 있는 여러 일을 살피고, 돕고, 더 잘할 수 있도록 독려하는 역할을 맡아야 한다. 구체적으로는 지역의 상황을 살피고(모니터링), 필요한 서비스를 제공할 수 있는 의료기관을 지정하고 의료의 질을 관리하며(지정 및 관리), 공공에서 직접 서비스를 제공해야 하는 지역의 경

우 기관을 설립, 운영(직접 제공)하는 국가 차원의 관리 전략이 잘 작동하도록 지방의 역할을 지원하는 것이 중앙의 역할이 된다.

## (2) 중앙정부가 조정하는 기초지방자치단체 수준의 재정분권

지역이 의료를 책임지기 위해서 가장 시급한 것은 재정으로, 두 가지 재정 흐름을 만들어 주는 것이 필요하다고 판단한다. 첫 번째는 국민건강보험공단이 단일한 틀로 징수한 국민건강보험 재정을 지역의 건강필요에 비례하여 기초지방자치단체에 분배하는 조정형 재정분권이 다. 중앙정부가 수직적 재정분권을 시도했을 때 생긴 여러 문제점을 고려할 때 분배의 방식과 기준에 대한 지방자치단체들 간의 합의를 도출하는 작업을 선행하여 진행할 필요가 있다. 지방자치단체 간의 합의가 도출된 상황에서 국민건강보험공단은 건강보험료의 징수하는 업무와 합의된 기준에 따른 분배하는 업무를 맡게 된다. 건강 필요에 비례하여 분배하는 데 합의가 이루어진다면 구체적으로는 지역의 조사망률에 건강 필요가 클 것으로 여겨지는 인구집단(예: 노인, 장애인 등)에 가중치를 부여한 후 산출한 실질인구수를 곱한 값에 비례하여 분배하는 방식을 생각해 볼 수 있다. [표 III-23]은 A-E의 다섯 개 지역을 대상으로 국민건강보험 재정을 분배하는 상황의 예시이다. 표는 지역별 조사망률, 인구수, 가중치에 따라 건강보험 재정이 분할되는 비율과 인구 비율의 차이를 보여 준다. 지역 E는 인구 비율은 3.6%에 불과하지만, 조사망률이 높고 인구 가중치가 높아 인구 비율 대비 7.3%p 많은 재정을 분배받게 된다. 반대로 지역 A는 인구가 가장 많지만 조사망률이 낮고 가중치가 낮아 인구 비율 대비 7.9%p 적은 재정을 분배받게 된다. 지방자치단체 간의 합의에 이를 수 있다면 조사망률 이외 지역의 건강 필요를 반영하는 다른 지표를 사용할 수도 있다. 예를 들어, 인구집단 가중치 대신 영국에서 사용되는 지역의 특성을 다면적으로 반영하는 박탈지수(deprivation index)를 한국의 필요와 상황에 맞게 개발, 산출하고 이를 지역별 재정분배의 기준으로 사용할 수도 있다.

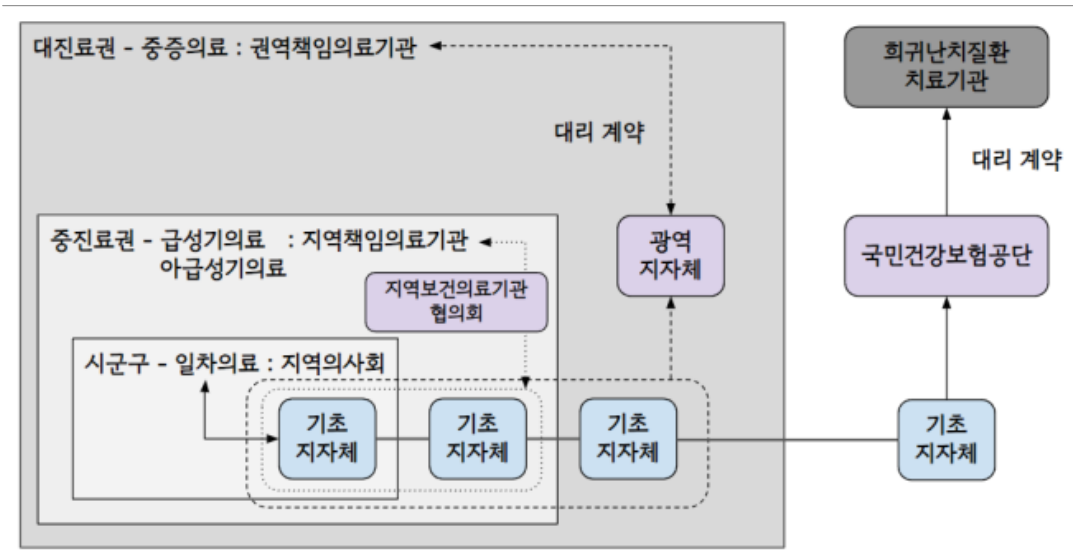
[표 III-23] 조정형 재정분권 시 국민건강보험 재정 분배 전략(예시)

지역	조사망률	인구수	가중치	실질인구수	분배비율	인구비율	차이
A	100	500,000	1.1	550,000	27.8%	35.7%	▲7.9%
B	110	400,000	1.2	480,000	24.2%	28.6%	▲4.3%
C	120	300,000	1.3	390,000	19.7%	21.4%	▲1.7%
D	130	150,000	2.3	345,000	17.4%	10.7%	6.7%
E	140	50,000	4.3	215,000	10.9%	3.6%	7.3%

자료: 저자 작성.

[그림 III-33]은 재정분권 상황에서 각 수준에서 의료서비스를 제공하기 위해 구매하는 과정을 보여 준다. 재정을 분배받은 기초지방자치단체는 일차의료에 대해서는 시군구 단위 안에서 지역의사회와, 급성기 의료 중 시간민감성이 있는 것은 중진료권을 담당하는 지역책임 의료기관과, 조금 더 중증도가 높은 질환에 대해서는 대진료권을 담당하는 권역책임의료기관과, 희귀난치 질환에 대해서는 서울 등에 위치한 개별 의료기관으로부터 의료서비스를 구매하는 방식으로 재정을 활용할 수 있다. 지방자치단체는 의료서비스의 구매자 역할을 맡게 됨에 따라 의료기관들이 수익을 올리는 대신 주민들의 필요에 따라 서비스를 제공하도록 개입하고 규제할 동기를 갖게 된다. 의료는 복잡하고 어려운 것으로 흔히 여겨지지만, 의료서비스 구매(purchasing)와 관련한 지방자치단체의 의사결정 과정(이사회 또는 운영위원회 등)에 지역 주민들을 대표할 수 있는 사람들이 널리 참여하게 하면 의료기관의 반응성을 높일 수 있다. 중앙정부는 이 과정이 원활하게 운영되도록 다양한 지원을 제공해야 한다.

[그림 III-33] 재정분권 상황에서의 의료서비스 구매 전략



자료: 저자 작성.

중진료권의 경우 지역책임의료기관에 대응하는 지역 거버넌스가 현재로서는 존재하지 않는데 「지역보건법」 제18조의2에 따른 지역보건의료기관 협의회에 중진료권 단위의 구매자 역할을 부여해 볼 수 있다. 2023년 6월 개정된 「지역보건법」은 지역보건의료기관은 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 보건의료사업과 감염병 업무에 공동으로 대응하고, 관계 중앙행정 기관 및 지역보건의료기관 상호 간에 소통과 업무의 효율성을 증진하기 위하여 지역보건의료

기관 협의회를 구성할 수 있도록 규정하고 있다. 기초지방자치단체에 부여된 건강보험재정을 통해 지역보건의료기관 협의회 단위에서 지역책임의료기관의 서비스를 구매하도록 하면 중진료권에 대응하는 행정기구가 없다는 한계도 부분적으로 극복할 수 있을 것으로 보인다.

국민건강보험공단은 대진료권을 벗어나서 이루어지는 의료서비스에 대해 전국의 기초지방자치단체를 대리하여 계약자 역할을 수행하고, 건강보험심사평가원은 의료기관들이 각 단위(시군구, 중진료권, 대진료권, 전국)에서 이루어지는 의료서비스 구매계약을 맺기에 의료의 질이 적절한지 평가하고, 필요한 경우 진료기능 강화를 위한 성과목표를 제시하는 역할을 수행해야 한다. 보건복지부는 이 모든 과정을 살피고 모든 사람의 건강이라는 목표에 부합하도록 관리, 조정하는 역할을 맡아야 한다. 이것이 앞에서 언급했던 지역의 상황을 살피고(모니터링), 필요한 서비스를 제공할 수 있는 의료기관을 지정하고 의료의 질을 관리(지정 및 관리)하여 지역의 역할을 지원하는 중앙의 역할이다.

다만, 이런 형태의 재정분권을 전국에서 동시에 시행하면 상당한 혼란과 시행착오를 수반할 가능성이 크다. 기초지방자치단체 수준에서 재정분권을 위한 기준을 만들고 분배비율에 대한 계산을 시작하되 서부경남, 동남부전북 등 의료인프라가 부족하고 서비스 공급이 제대로 이루어지지 않는 지역(취약지형)과 세종, 제주 제주시, 전북 군산시, 전남 여수시 등 중진료권이 하나의 기초지방자치단체로 이루어진 지역(단일기초지자체형) 중 재정분권의 여건이 좋고 기초지방자치단체의 의지가 있는 곳부터 재정분권 시범사업을 진행하는 것이 바람직하다. 시범사업의 결과를 바탕으로 재정분권에 참여하는 지역을 확대해 나갈 수 있으며, 특별자치도법에 따라 재정의 특례를 받을 수 있는 강원, 전북, 제주 등은 상대적으로 재정분권을 먼저 시도해 보기 유리한 지역으로 보인다.

공공에서 직접 서비스를 제공해야 하는 지역의 경우 기관을 설립, 운영할 수 있어야 하는데 이를 위해 두 번째 재정의 흐름이 필요하다. 기본적인 의료서비스를 제공할 수 있는 공공병원을 설립, 운영하기 위해서는 서비스 제공량이 부족한 지역에서 재정 적자를 채워 줄 수 있는 특별회계가 필요하다. 이를 위해서는 지방자치단체에 해당 비용을 지출할 수 있는 「공공보건 의료에 관한 법률」을 개정하여 공공보건의료기금(가칭)을 조성하고 이를 지방자치단체별로 조성한 공공보건의료특별회계(가칭)에 투입하는 안을 생각해 볼 수 있다. 여기에는 담배 개별소비세, 재난관리기금, 지역개발기금, 지방소멸대응기금, 지역상생발전기금 등 필요한 재원의 규모에 따라 지역이 사용할 수 있는 각종 기금을 사용하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 현재 지방의료원은 광역지방자치단체 산하에 있으므로 광역지방자치단체에 기금을 설치하도록 하되, 기금의 운용과 관리에 대진료권에 포함되어 있는 권역책임의료기관, 지역책임의료기관,

지역보건의료기관(및 협의회) 등이 모두 참여하여 지역 주민의 필요에 맞게 기금을 집행할 수 있도록 할 필요가 있다.

### (3) 지역의 필요에 맞는 보건의료인력 양성과 운용

#### ① 보건의료인력 양성의 지역분권과 공립연합의과대학 설치

최근 추진되고 있는 지역의사제의 취지를 살려 단지 지역에 묶어 둘 의사를 선발하는 데서 그치는 대신, 지역이 필요에 맞게 보건의료인력을 양성하고 운용할 수 있도록 중앙의 권한이 광역지방자치단체 수준으로 이양되는 것이 필요하다. 현재 의과대학, 간호대학 등 보건의료인력 양성과 관련된 결정은 「고등교육법 시행령」 제28조 제3항과 제4항에 따라 교육부가 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하도록 되어 있는 상태이다. 제2호에서 규정된 의료인, 의료기사, 약사와 한약사, 수의사 정원의 경우 대학이 위치한 광역지방자치단체장(관계지방자치단체의 장)의 의견을 듣거나 협의하도록 해당 조 제4항의 후단을 개정할 필요가 있다. 각 지역이 자체적으로 의과대학을 신설하는 방안도 생각해 볼 수 있으나 의과대학 신설 및 운영을 위해서는 정원 100명 기준 연 500억 원 정도의 예산이 소요되기 때문에 광역지방자치단체 수준에서 자체적으로 추진하는 것은 현실적으로 불가능해 보인다(메디게이트 뉴스 2022.09.02.). 다만, 여러 개의 지방자치단체가 연합으로 의과대학을 설치하는 안은 여전히 실현가능성이 있다고 판단한다. 각 지방자치단체는 운영비용의 부담비율 등 사전에 합의된 기준에 따라 정원을 배정받되, 배출된 의사들은 꼭 자신의 지역이 아니라 참여한 지방자치단체 중 한 곳을 선택하여 일할 수 있는 자유를 부여할 수도 있다.

#### ② 의료인의 생애주기를 고려한 보건의료인력 선발·양성

더불어, 보건복지부가 추진하고 있는 보건의료인력 선발, 양성 정책은 실제로 지역에서 활동할 의료인의 생애주기를 고려하지 않은 채 추진되고 있는 상태로 광역지방자치단체 수준에서는 지역인재전형(선발) → 공중보건장학생(양성) → 공공임상교수제(배치)로 경력개발이 순조롭게 이어질 수 있도록 관리할 필요가 있다. 더불어 지역인재전형을 운영함에 있어 단순히 수능 성적과 같은 수월성을 기준으로 선발하는 대신 지역사회에 기여가 큰 사람(예: 소방관, 간호사 등)에게 문호를 열어주는 사회공헌전형을 운영하면 도움이 될 수 있다. 또, 의료인이 환자를 이해하기 위해서는 다양한 경험을 갖출 필요가 있고 이는 다양한 배경을 가진 동료들 통해 간접적으로도 얻을 수 있다는 점에서 장기적으로는 의사를 포함한 의료인 선발이 주요 관심인구집단(예: 성별, 장애, 성적지향, 거주지역, 부모의 소득 등)의 비율에 비례하여 이루어

어지도록 안배할 필요도 있다(김연희 2023.).

보건의료인력의 업무범위도 지역의 필요에 따라 다르게 설정할 수 있도록 권한을 부여할 필요가 있다. 현재 보건의료인력의 업무범위는 「의료법」에 명시적으로 규정되어 있지 않고, 이 때문에 분쟁이 생길 때마다 판례를 통해서 업무범위의 경계가 형성되고 있다. 대신 「의료법」 제2조 제2항에 느슨하게 규정된 의료인의 업무범위를 시행령을 통해 구체화하고, 시·도 지사가 개별·구체적인 사항을 결정할 수 있도록 권한을 부여해 볼 수 있다. 다만, 이런 입법은 상당한 반발에 부딪힐 가능성이 크기 때문에 우선적으로는 보건진료 전담공무원의 업무범위는 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법 시행령」 제14조 제3항에 따라 보건복지부장관이 정하는 환자 진료지침을 일괄적으로 따르게 되어 있으므로 이를 시도지사가 지역의 필요에 맞게 결정하여 보건복지부장관과 협의하도록 개정하거나, 환자 진료지침의 개정 과정에 지방자치단체가 의견을 제출하게 할 수 있다.

#### 4) 지역 간 의료불평등을 해소하기 위한 법률과 재정

##### (1) 지역 간 의료불평등 해소를 위한 중앙정부의 기반 조성 의무

앞의 세 제안에서 다른 지역 간 의료불평등 해소를 위한 전략을 집행하기 위해 중앙정부는 권한과 재정을 지방정부에 이양하는 것만으로 역할을 다했다고 보기는 어렵다. 중앙정부는 국민의 대표인 국회와 협력하여 필요한 법률을 정비하고, 재정을 마련하는 등의 노력을 통해 기반을 조성하는 역할을 수행해야 한다. 여기에서는 이를 위한 법률 개정과 재정을 나누어 설명한다.

##### (2) 지역 간 의료불평등 해소를 위한 법률 개정

###### ① 지역의 상황을 고려한 병상 관리

보건의료인력 업무 범위의 지역 설정 등을 목표로 추진할 수 있다. 의료법에는 병상 기본시책에 따른 병상 관리의 권한을 부여하는 조항이 아직 없는 상태로, 이를 반영하기 위한 개정안이 발의되어 있는 상태이다. 기본적으로 병상 관리 권한을 강화하는 일은 바람직하나 시도 지사가 지역의 병상 신설을 승인 또는 승인 거부할 수 있는 사유를 명시하고, 그에 대해 국회가 감시하고 시정을 요구할 수 있는 형태로 의료법을 개정하는 작업이 필요하다.

**의료법 제33조(개설 등)**

①-③ (현행과 같음)

④ 제2항에 따라 병원·치과병원·한방병원·요양병원 또는 정신병원을 개설하려면 제33조의2에 따른 시·도 의료기관개설위원회의 심의를 거쳐 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 허가를 받아야 하며, 종합병원을 개설하려면 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시·도 의료기관개설위원회의 사전 심의 및 본심의를 거쳐 시·도지사의 허가를 받아야 한다.

⑤ 제2항에 따라 300병상 이상 종합병원을 개설하려면 시·도의료기관개설위원회의 사전 심의 단계에서 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관의 승인을 받아야 한다.

⑥ 시·도지사는 제4항 및 제5항에 따라 개설하려는 의료기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개설허가를 할 수 없다. 제2호에도 불구하고 시·도지사가 특별히 그 필요성을 인정하는 경우 보건복지부장관과의 협의를 거쳐 허가할 수 있다.

1. 제36조에 따른 시설기준에 맞지 아니하는 경우
2. 제60조 제1항에 따른 기본시책과 같은 조 제2항에 따른 수급 및 관리계획에 적합하지 아니한 경우

⑦ ~ ⑫ (현행 제5항부터 제10항과 같음)

\* 이종성 안을 기준으로 작성(의안번호 2123719)

**제60조(병상 수급계획의 수립 등)**

① (전단은 현행과 같음). 보건복지부장관은 기본시책을 수립함에 있어 시·도지사와 「공공보건의료에 관한 법률」 제14조의2에 따른 책임의료기관의 의견을 청취하여야 한다.

②-③ (현행과 같음)

**② 지역맞춤형 보건의료인력 업무범위 조정**

보건의료인력 업무 범위를 지역에 따라 달리 설정할 수 있도록 하기 위해서는 「의료법」 제2조 제2항에 느슨하게 규정된 의료인의 업무범위를 시행령을 통해 구체화하고, 시·도지사에 개별구체적인 사항을 결정할 수 있도록 권한을 부여해 볼 수 있다. 다만, 이런 입법은 상당한 반발에 부딪칠 가능성이 크기 때문에 우선적으로는 보건진료 전담공무원의 업무범위는 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법 시행령」 제14조 제3항에 따라 보건복지부장관이 정하는 환자 진료지침을 일괄적으로 따르게 되어 있으므로 이를 시도지사가 지역의 필요에 맞게 결정하여 보건복지부장관과 협의하도록 개정하거나, 환자 진료지침의 개정 과정에 지방자치단체가 의견을 제출할 수 있도록 할 수 있다.



**의료법 제2조(의료인)**

③ 제2항에 따른 의료인의 임무는 대통령령으로 정한다.

**의료법 시행령 제2조(의료인의 임무)**

- ① 「의료법」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제3항에 따른 의료인의 임무는 다음 각 호와 같다.
- ② 임무의 구체적인 내용은 보건복지부장관과의 협의를 거쳐 시·도지사가 달리 정할 수 있다.

**농어촌 등 보건의료를 위한 특별법 시행령 제14조(보건진료 전담공무원의 업무)**

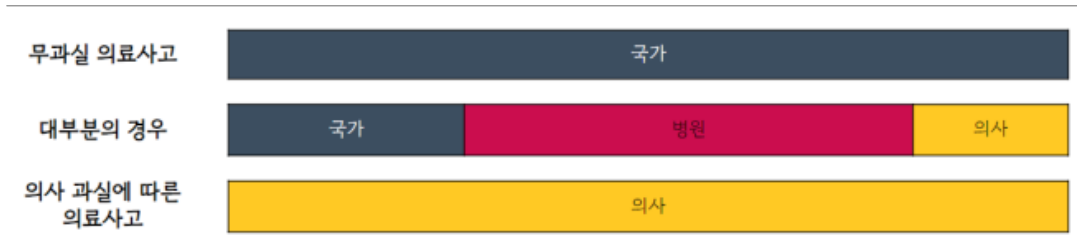
③ 보건진료 전담공무원은 제1항에 따른 의료행위를 할 때에는 보건복지부장관이 시·도지사와 협의하여 정하는 시·도별 환자 진료지침에 따라야 한다.

## ③ 공공보건의료부터 의료사고 국가책임제

지역에서 필수적인 의료서비스를 제공하는 의료인들의 부담을 덜어 주기 위해서는 단순히 특정 진료에 대한 모든 법적 책임을 면제해 주는 것이 아니라 의료사고에서 국가, 병원, 의사의 책임을 명확하게 할 필요가 있다. 현재 「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」에 제46조에 따라서 불가항력적으로 발생한 분만에 대해서 의료사고 보상을 시행하고 있는데, 이를 확대하여 「공공보건의료에 관한 법률」에 따른 공공보건의료 수행 중에 발생한 의료사고에 대해서는 국가, 병원, 의사의 책임 규모에 따라 배상 또는 보상의 책임을 달리 부과하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 구체적으로는 [그림 III-34]처럼 적절한 절차를 거쳐 무과실 의료사고임이 확인된 경우에는 국가가 100% 보상책임을 지도록 하고, 반대로 국가와 병원의 적절한 관리 노력이 있었음에도 의사의 과실로 의료사고가 발생한 경우에는 의사가 100% 배상책임을 지도록 하는 방안이다. 그러나 실제로 대부분의 의료사고는 국가의 관리책임, 병원의 질 관리 실패, 의사 개인의 과실이 결합하여 발생한다. 즉, 의료사고를 경험한 환자가 의료진 일부를 대상으로 개별적으로 조정과 소송에 나서게 하는 대신 의료사고가 발생하면 소정의 절차를 통해 조사를 의뢰하고, 그 조사결과에 따라 결정된 책임의 규모에 따라 각 주체가 배상하도록 하자는 것이다. 현재 의료는 의료인 개인이 아니라 병원을 단위로 이루어지고 있음에도 불구하고 그 과정에서 발생한 의료사고의 처리는 의료인 개인과 환자가 진행하도록 하고 있다. 민법의 틀에서 과실을 따지게 되면 가슴기살균제나 산업재해 사건에서처럼 책임을 묻기 어렵고, 향후 유사한 사건의 재발을 막기 위한 학습의 기회를 놓치게 된다. 따라서, 의료의 질을 높이기 위한 병원의 평소 노력과 병원의 책임을 연계하여 의료인의 법적 부담을 줄이고 질 향상 노력을 촉진할 필요가 있다. 이를 위해서는 「공공보건의료에 관한 법

를」에 따른 공공보건의료의 내용을 명확하게 규정하고, 「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」에서 공공보건의료 수행과정에서의 의료사고에 대한 처리 규정을 신설하고, 「의료법」 제91조에 따른 양벌규정에 「의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률」에 따른 의료사고에 「의료법」 제4조 제1항을 위반한 의료기관의 책임이 있는 경우를 추가하여 의료기관에 대한 처벌을 가능하게 해야 한다.

[그림 III-34] 공공보건의료에서 발생한 의료사고 보상/배상 방안



자료: 저자 작성.

#### ④ 지역 간 의료불평등 해소를 위한 공공보건의료기금 조성

지역 간 의료불평등을 해소하고 지역이 의료를 책임질 수 있는 환경을 조성하기 위해서는 지방자치단체가 해당 비용을 지출할 수 있는 특별회계를 마련할 필요가 있다. 특히 지금의 기금 사용은 시설, 장비 등 고정자산에만 투입될 수 있도록 규정되어 있는 경우가 많다. 이를 완화하여 지방자치단체가 의료기관 운영비의 대부분을 차지하는 인건비에 적극적으로 기금을 투입할 수 있도록 법적 근거를 마련해 주어야 한다. 앞에서 제안했듯 「공공보건의료에 관한 법률」을 개정하여 공공보건의료기금(가칭)을 조성하고 이를 지방자치단체별로 조성한 공공보건의료특별회계(가칭)에 투입하는 안을 생각해 볼 수 있다. 이를 기반으로 지역발전특별회계를 비롯하여 재난관리기금, 지역개발기금, 지방소멸대응기금, 지역상생발전기금 등 지역이 사용할 수 있는 다양한 재원을 공공보건의료에 투입할 수 있도록 하는 법적 근거를 만들 필요가 있다. 지역이 사용할 수 있는 재정이 적지 않음에도 불구하고 재정 칸막이로 인해서 지역 주민을 위해 쓰일 수 있는 소중한 재원을 불용으로 남기게 되는 일을 막을 수 있기 때문이다. 또, 조성된 기금을 건강보험 재정과 유사한 방식으로 지역에 배분하는 기전이 필요하다. 국립중앙의료원이 기금을 관리하도록 하여 적절히 분배된 기금이 광역지방자치단체를 거쳐 지역 책임의료기관으로 투입될 수 있도록 하는 재정 거버넌스 구축을 생각해 볼 수 있다.

**공공보건의료에 관한 법률 제0조(공공보건의료기금의 설치 및 관리·운영)**

- ① 보건복지부장관은 공공보건의료를 효율적으로 수행하기 위하여 공공보건의료기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.
- ② 보건복지부장관은 기금의 관리·운영을 대통령령으로 정하는 의료 관련 기관 또는 의료 관련 단체(이하 “기금관리기관의 장”이라 한다)에 위탁할 수 있다. 이 경우 보건복지부장관은 기금의 관리·운영에 관한 사무를 감독하며 이에 필요한 명령을 할 수 있다.
- ③ 그 밖에 기금의 설치 및 관리·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제0조(기금의 조성)**

- ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. <개정 2011. 8. 4.>
  1. 정부의 출연금
  2. 공공보건의료와 관련된 기관 및 단체의 출연금 및 기부금
  3. 공공보건의료와 관련된 기금으로 대통령령으로 정하는 것
  4. 그 밖에 기금을 운용하여 생기는 수익금
- ② 정부는 제1항 제1호의 정부출연금으로 「개별소비세법」에 따른 담배 개별소비세의 해당 연도 예상수입액의 100분의 50에 해당하는 금액을 매 회계연도의 세출예산에 계상하여야 한다.

**제0조(기금의 사용)** 기금은 다음 각 호의 용도로 사용한다.

1. 공공보건의료 제공을 위한 운영자금의 지원
2. 공공보건의료기관등의 육성·발전과 의료기관의 공공보건의료 제공을 위한 시설 등의 설치에 필요한 자금의 용자 또는 지원
3. 공공보건의료 제공체계의 원활한 운영을 위한 보조사업
4. 대통령령으로 정하는 재해 등이 발생하였을 때의 의료 지원
5. 공공보건의료를 위한 조사·연구 사업
6. 공공보건의료 종사자의 양성 등 지원

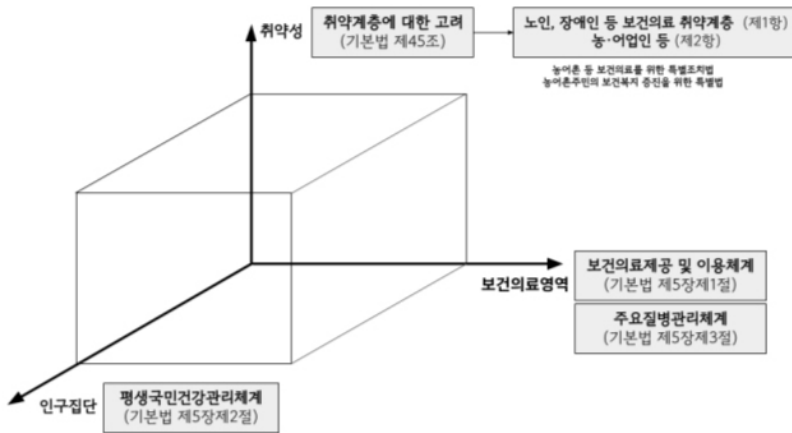
## ⑤ 지역 간 의료불평등 해소를 위한 보건의료기본법 강화

「보건의료기본법」은 보건의료서비스 제공의 기본적인 틀을 구성하는 법으로 [그림 III-35]와 같이 구성되어 있다. 보건의료의 영역과 인구집단의 구성에 대한 고려와 달리 형평성에 대해서는 법 제4조 제2항(국가와 지방자치단체는 모든 국민의 기본적인 보건의료 수요를 형평에 맞게 충족시킬 수 있도록 노력하여야 한다)을 통한 의무 부여가 있을 뿐이다. 이를 구체화한 것은 법 제45조(취약계층 등에 대한 보건의료서비스 제공)로 노인, 장애인 등과 농·어업인에 대한 고려만을 명시하고 있다. 따라서 보건의료기본법을 개정하여 건강을 보호, 증진하고 적절한 보건의료서비스를 형평하게 공급하는 법적 근거를 신설할 필요가 있다. 구체적으로는 법 제45조를 다음과 같이 개정해 볼 수 있다.

**보건의료기본법 제45조(보건의료서비스의 형평한 제공)**

- ① 국가와 지방자치단체는 모든 사람에게 넘치거나, 부족하지 않게 양질의 보건의료서비스를 제공하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.
- ② 국가와 지방자치단체는 농·어업인 등의 건강을 보호·증진하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

[그림 III-35] 보건의료기본법의 구조



자료: 저자 작성.

**(3) 지역 간 의료불평등 해소를 위한 재정 마련**

[표 III-24]는 앞서 제안한 공공보건의료기금(가칭)에 투입될 수 있는 재원을 보여 준다. 모든 재원을 지역 간 의료불평등 해소에 사용할 수는 없겠으나 가용 재원을 적극적으로 발굴, 신설하고 활용의 폭을 넓혀 주는 중앙의 노력이 필요하다.

[표 III-24] 공공보건의료기금에 투입될 수 있는 지역 재원의 예시

명칭	근거법	목적
지방균형발전 특별회계	지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제74조(지역균형발전특별회계의 설치)	지역균형발전 관련 사업의 효율적 추진
재난관리 기금	재난 및 안전관리 기본법 제67조(재난관리기금의 적립)	지방자치단체가 수행하는 공공분야 재난관리 활동 또는 안전조치
지역개발 기금	지방공기업법 제19조(지방채 등)	사업을 위한 투자재원을 확보하거나 지역개발을 위한 기금을 조성
지방소멸 대응기금	지방자치단체 기금관리기본법 제22조(지방소멸대응기금의 설치·운용)	지역 주도의 지방소멸 대응 사업 추진을 위한 재정 지원
지역상생 발전기금	지방자치단체 기금관리기본법 제17조(지역상생발전기금의 설치·운용)	지방자치단체 간 상생 발전을 지원하고, 여유기금의 효율적 활용

자료: 저자 작성.

## 5) 평등하고, 효율적인, 생태적으로 지속가능한 보건의료체계

### (1) 생태적 지속가능성을 목표로 하는 보건의료체계

보건의료체계의 생태적 지속가능성을 확보하기 위해서는 보건의료체계 전반의 작동양식이 모두 바뀌어야 하겠지만 우선은 보건의료체계의 목표로 이를 명시할 필요가 있다. 구체적으로는 「보건의료기본법」 제1조에 보건의료의 생태적으로 지속가능한 발전을 명시하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 다만, 의료비를 줄이는 일이 생태적으로도 도움이 되겠지만 사람들의 필요를 충족한다는 최소한의 요건을 충족해야 함을 강조한다.

#### 보건의료기본법 제1조(목적)

이 법은 보건의료에 관한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 보건의료의 수요와 공급에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써, 생태적으로 지속가능한 보건의료의 발전을 도모하고 국민의 보건 및 복지의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

### (2) 안전하고, 깨끗하며, 효율적인 보건의료서비스 제공체계

지역 내에서 대부분의 건강필요를 해결할 수 있도록 하면 그 자체로 생태적으로 지속가능한 보건의료체계를 지향하는 일이 된다. 따라서, 지역완결적 의료체계를 갖추는 일이 곧 기후위기에 대응하는 일이라는 점을 명확히 할 필요가 있다. 구체적으로는 일차의료를 강화하여 환자들이 겪게 되는 비효율적 의료 이용을 줄이고, 지역 내 급성기의료 역량을 강화하여 서울 대형병원으로의 불필요한 이동을 줄이면 그 자체로 전체 탄소발자국의 10%를 차지하는 보건의료체계의 탄소발자국을 20~30% 가량 줄일 수 있을 것으로 보인다. 또, 기술중심적으로 발전하고 있는 보건의료체계를 사람중심적으로 전환하기 위한 방편의 일환으로 「의료법」 제54조에 따른 신의료기술평가 과정에서 안전성·유효성·비용효과성에서 명백한 개선이 없으면 탄소배출을 늘리는 기술의 도입을 막고, 탄소배출이 낮은 대안이 있는 의료기술을 퇴출할 수 있도록 <신의료기술평가에 관한 규칙>을 개정해 볼 수 있다.

### (3) 의료 불평등 해소를 위한 탄소부담금 제도

기후위기로 인한 변화에서 지역 의료인프라가 부족한 지역들이 더 큰 취약성에 노출된다는 점을 고려하면 의료체계에서 배출되는 탄소발자국은 지역 간 의료불평등의 결과인 동시에 원인이다. 의료체계에서 배출되는 탄소발자국의 전체 규모와 지역 간 배출의 불평등을 산출하고, 그에 따라 보건의료 탄소부담금을 주요 탄소발자국 배출기관에 부과하여 그 재원을 의료 지역책임제를 위해 사용해 볼 수 있다.

2024  
민주연구원  
불평등 보고서

# 제4장



건강불평등②: 형평한 인구집단 건강체계  
관점에서 본 지역 간 건강불평등





## 제4장 건강불평등②: 형평한 인구집단 건강체계 관점에서 본 지역 간 건강불평등

### 1. 지역 간 건강불평등의 현황

#### 1) 지역 간 건강불평등을 보는 관점

##### (1) 건강, 더 너른 관점에서 다시 보기

최근 지역 간 의료자원의 불평등한 분포와 그로 인한 지역 주민들의 의료 접근 및 이용의 어려움 해결이 ‘지역완결형 필수의료체계’, ‘필수의료 혁신전략’ 등 필수의료라는 외피를 입고 정책 의제화되기 시작했다. 지역소멸 극복, 지역경제 회복 등의 이유가 지역 간 의료불평등 해결과 그 대안으로 필수의료 필요를 대변하는 현실이지만, 더욱 중요하게 의료불평등은 주민의 삶과 건강으로 결과한다는 점에서 개입 필요와 그 정당성을 확보해야 마땅하다. 의료불평등을 추동하는 한국의 보건의료체계는 그 자체로 정책의 주요한 과제임이 틀림없다. 그러나 지역 건강불평등 해소가 목적이라면, 보다 형평한 보건의료체계에 더해 지역 주민과 그들의 건강에 영향을 미치는 삶의 다양한 조건을 함께 살펴봐야 한다. 이를테면 지역에서 주로 살아가는 사람들은 누구인지, 그곳에서 어떤 조건으로 일하며, 무엇을 먹고, 어떻게 관계를 맺고 일상을 살아가는지 등. 지역 주민의 생활에 영향을 미치는 지역의 산업구조와 규모, 지리, 기후, 사회문화 등과 같은 구조적이고 체계적인 특성을 따로 떼어 놓을 수 없다. 지역의 교통, 인프라, 산업 등의 자원 배분이 한국 사회의 경제 발전을 위한 정치적 선택의 결과라는 점에서 거시 정치경제와도 연결된다(Bambra et al. 2019, 36-42). 다시 말하자면, 주민의 건강은 지역의 여러 조건에 의해 영향을 받고, 지역의 조건은 정치적 전략과 선택에 영향을 받는다.

건강에 대한 이 같은 이해는 ‘건강의 사회적 결정요인(Social determinants of health)’이라는 개념 틀을 준거로 삼는다. 건강의 사회적 결정요인은 “사람이 태어나서 자라고, 생활하고, 일하며, 나이 드는 일상생활의 조건”을 일컬으며, 이 조건들은 “국제적, 국가적, 그리고 지역적으로 존재하는 권력, 돈, 자원의 불평등한 분포를 따라 결정”된다(WHO 2008). 건강의 사회적 결정요인의 중요성은 건강의 사회적 성격을 포착하는 데 그치지 않는다. 우리가 주목할 지점은 정책 조치(action)의 요구다. 건강의 사회적 결정요인은 건강에 나쁜 정책을 확인

하고, 가능하면 변경해야 한다는 하나의 기본 원칙(dogma)을 가진다. 건강의 사회적 결정요인을 구성하는 세 가지 질문에 답하기는 정책 조치의 원칙을 따르기 위한 첫 단계다. 첫째, 사회 집단들 사이 건강 차이는 어디에서 유래하는가? 둘째, 근본적인 원인에서부터 건강 차이로 이어지는 경로는 무엇인가? 셋째, 어디서, 어떻게 개입해야 하는가? 여기에서 도출한 대답은 정책 조치의 근거가 된다. 건강을 사회적인 것으로 이해할 때, 건강불평등을 해결하기 위한 개입 지점은 더욱 넓어지고, 그만큼 기회는 더욱 많아진다.

그러나 현실에서 건강의 사회적 결정요인의 적용은 건강불평등의 원인이 되는 여러 조건과 이를 해결하기 위한 이해와 개입의 수준이 여전히 개인을 넘어서지 못한다는 점에서 뚜렷한 한계를 가지는데, 이때에는 주로 건강에 영향을 미치는 요인을 일별하는데 그치는 경우가 많다(이진희 2016). 건강의 사회적 결정요인 위원회에서 정의하였듯이, 건강의 사회적 결정요인은 이중의 의미가 있다(WHO 2010). 먼저, 건강의 사회적 결정요인은 개인 및 인구집단 건강을 증진하거나, 약화시키는 사회적 요인으로 정의할 수 있다. 건강의 사회적 결정요인의 두 번째 의미는 건강에 미치는 사회적 요인이 불평등한 지위를 가진 집단 간 불평등하게 배분되는 사회적 과정으로 정의하는 경우다. 사회적 결정요인을 어떻게 정의하느냐에 따라 개입의 접근이 달라진다는 점에 주목할 필요가 있다. 첫 번째 정의로 이해하는 경우에는 주로 취약집단의 건강에 영향을 미치는 요인에 대한 전반적인 노출을 줄이는 것이 정책의 주요 목표가 된다. 예컨대 저소득 가구의 열악한 주거환경과 불균형적 식습관이 불건강의 원인이라면 이들의 생활수준을 향상시키거나, 고령층의 낮은 건강 문해력이 불건강의 원인이라면 이들을 대상으로 문해력을 높이기 위한 교육이나 캠페인 등을 제공하는 형태의 정책이 여기에 해당한다. 예방의학은 정책 전략을 건강의 위험이 큰 개인을 선별하여 이들이 가진 특수한 건강 위험을 줄이기 위한 서비스를 제공하는 고위험 전략과 개인이 아닌 인구집단의 위험 분포를 더 나은 방향으로 이동시키는 인구집단 전략의 두 가지로 구별한다(Rose 2008). 앞선 정책 예시의 경우 개인이 아니라 인구집단(population)을 가정하나, 이때의 인구집단은 단순히 고위험에 해당하는 이들을 선별한 형태이자, 더욱 중요하게는 위험과 건강 결과의 분포를 고려하지 않는다는 점에서 고위험 전략으로 이해할 수 있다.

공공정책의 관점에서 위험과 건강의 분포를 고려하지 않은 채 특정 집단을 곧 위험으로 규정하는 이러한 전략은 선별적 접근과 닮아있다. 코르피와 팔메(Korpi and Palme 1998)가 논하였듯이, 취약한 집단 혹은 고위험 집단을 선별해서 이들의 필요를 충족시키는 접근은 오히려 불평등을 강화시키는 '재분배의 역설'을 가져온다. 우리가 건강의 형평성 달성, 다시 말해 건강불평등 해소를 정책의 목표 삼는다는 의미는 근본적으로 사회적으로 유-불리가 서로

다른 집단 사이에 공정하지 않게, 체계적(systematic)으로 나타나는 건강의 차이를 고려한다는 뜻이다(김창엽 2016, 256-264). 개인 간의 우연한 차이가 아니라, 사회구조적인 문제로부터 기인하는 건강상의 차이를 사회문제로 상정하고, 이를 공적이고 사회적으로 개입하여 교정하려는 접근인 것이다(Navarro 2007, 1-14). 이때에는 비단 건강의 위험 수준을 낮추는 노력을 넘어 건강에 영향을 미치는 여러 사회적 결정요인의 분포에 주목하게 된다.

불평등은 분포를 전제할 때 가능한 개념이자, 현상이다. 분포는 많고 적음, 높고 낮음, 크고 작음, 좋고 나쁨과 같은 정도의 차이가 실재한다는 사실 그 이상을 설명하며 집단 간 사회적 관계를 상정한다. 이러한 접근은 사회적 결정요인의 두 번째 정의, 즉 건강에 영향을 미치는 여러 조건의 불평등한 배분이 이루어지는 사회적 과정이라는 이해에 바탕한다. 이 지점에서 인구집단 건강 불평등을 줄이는 동시에 전체의 건강 개선을 목표로 하는 인구집단 건강(population health) 접근은 유용한 관점이자 전략이 된다(Buck et al. 2018). 이 관점에서 인구집단의 건강과 그 분포는 개인들의 단순한 총합을 넘어 여러 사회 집단 간 상호 연관성 속에서 정의되기 때문이다.

## (2) 지역을 어떻게 이해할 것인가?

다시 지역 간 건강불평등으로 돌아가 보자. 건강의 맥락에서 지역은 어떻게 이해되고 있는가? 지역 건강불평등의 이론적 배경이 되는 맥락-구성(context-composition) 틀에서 맥락요인은 지역의 특수성이나 고유성을 가정하는 대표적인 접근이다(Cummins et al. 2007, 1825-1838). 맥락적 설명은 지역 수준의 건강이 경제적, 사회적, 물리적 환경 측면에서 장소 자체의 특성에 의해 결정된다고 가정하며, 특정 장소의 환경오염이나 교통과 같은 직접적인 영향과 서비스에 대한 접근성 등 간접적인 영향을 모두 포함한다(Macintyre et al. 2002, 125-139). 이때 지역은 하나의 '사례'로 설정되고, 해당 지역의 특수한 현상이나 문제를 기술하는 접근이 이루어진다. 구성적 설명은 도시, 지역 또는 국가와 같은 특정 지역의 건강은 주로 그 지역에 거주하는 사람들의 특성(개인 수준의 인구통계학적, 행동적, 사회경제적 요인)의 결과로 여긴다. 지역 건강불평등 연구에서는 맥락요인이 더욱 권위를 가진 실정이다(Bambra et al. 2019, 36-42; Cummins et al. 2007, 1825-1838; Pearce et al. 2016, 331). 지역의 인구구성 차이로 인한 건강불평등은 지역이 아닌 개인적 요인에 원인이 있다고 주로 해석하며, 인구구성을 표준화하더라도 건강불평등이 존재한다면 이는 지역의 맥락적 요인에서 기인하는 것으로 정의하기 때문이다(윤태호·김지현 2006, 11-20). 지역 건강불평등 문제를 해결하기 위한 개입의 용이성도 맥락요인의 권위에 힘을 싣는다. 그러나 실제 지역 그

자체의 효과는 지역 간 건강불평등의 8~11%만을 설명한다는 점에서(VicHealth 2008) 더욱 효과적인 개입을 위해서는 다른 관점과 접근이 요구된다.

건강을 인구집단 관점에서 이해할 때, 지역은 건강불평등이 실재하는 공간이자, 기전이다. 이때 지역은 고정된 물리적·지리적 위치(location)의 의미를 넘어 상이한 사회적 집단들이 권력 관계를 통해 형성하는 장소(place)로 이해해야 마땅하다(Massey 2013). 지역이 다양한 형태와 크기의 권력을 가진 여러 사회적 관계와 그 활동이 교차하고 접촉하는 마디(nodes)라면, 누가 그곳에 살아가느냐는 질문은 지역을 이해하는 핵심이다. 이는 제3장의 ‘누구의 관점에서 볼 것인가?’라는 질문과도 이어진다. 누구의 관점에서 지역의 문제를 바라보는지, 지역 간 힘의 크기와 강도에 따라 배분된 자원은 물론, 지역에 거주하는 누구의 필요가 반영되는지 까지 고려해야 한다는 의미다. 그러나 건강의 지리적 불평등을 살피는 연구 대부분은 이러한 정치 과정과 맥락을 간과한다(Bambra et al. 2019, 36-42).

집단들의 권력 관계와 과정에서 일어나는 역동을 고려하면 어떤 지역이든 내부적 특성에 근거한 불변의 고유성이라는 것은 불가능한 개념이자 결과다. 지역의 맥락적 요인 역시 특정 지점에서 상호 작용하는 일련의 사회관계와 그 특수함으로부터 비롯된다는 점에서 구성요인을 지역으로부터 분리 짓는 것은 지역 건강불평등에 대한 온전한 이해에서부터 멀어지는 일이 된다. 사회관계를 형성하는 것은 서로 다른 정체성을 가진 다양한 사회 집단이다. 지역이라는 특정 장소에서 만난 여러 사회적 관계들은 지역의 맥락적 조건에 계속해서 새로운 영향을 미친다는 점을 간과해서는 안 된다. 따라서 앞서 논한 바와 같이 누가 그 지역에 살아가는가를 질문하는 것은 지역, 그리고 지역의 건강불평등을 이해하는 첫 단계다.

특정 시점에 다중적 사회관계가 병치하고, 교차하며, 접합하는 곳, 관계적이고 과정적인 곳으로 지역을 이해할 때(Massey 2013), 지역 건강불평등의 원인으로 해당 지역 사회경제적 조건의 낙후를 탓하기보다는 그 지역의 처지를 더 넓은 맥락 속에 위치시킴으로써 사회경제적 구조와 정치, 문화 등 보다 근본적인 지점을 문제화한다. 지역은 닫히고 정체되어 있으며, 고정된 곳이 아니게 되며, 권력을 중심으로 역사, 정치, 사회, 문화 과정을 통해 끊임없이 재구조화되고 변화하는 역동적인 공간이 된다. 이처럼 지역이 권력 관계가 작동하는 정치적 장소라고 할 때, 지역의 의미는 특정 장소의 범위를 넘어 지역과 지역, 지역과 국가 간, 지역과 국제간의 더 너른 관계까지 포괄할 수 있다. 지역에 대한 이와 같은 이해는 지역 간 건강불평등을 해결을 해당 지역으로 좁히기보다는, 주변 지역, 국가, 그리고 궁극적으로는 국제적 맥락으로 개입 지점을 더욱 넓히는 작업이기도 하다.

### (3) 건강한 공공정책

#### ① 건강정책

공공정책은 특정 기간에 명시된 사회 제반 문제를 효과적으로 해결하기 위한 자원과 역량을 배분하려는 정부의 전략이자, 수단이다(De Leeuw et al. 2014). 정책결정은 정부, 그리고 주권을 가진 시민들을 포함하여 다양한 제도와 수준에서 행해지는 행위자들의 상호작용 결과 이루어진다(Spicker 2014). 이 과정을 통해서 정책은 다양한 가치들 간 관계를 정립하고(당위성), 정책을 통해 실현하고자 하는 바람직한 사회 상태를 제시하며(정책목표), 목표를 실현하기 위한 정책의 실질적 내용을 구성(정책 수단)할 뿐 아니라, 공식적으로 제도의 정당성을 확보(공식성)하게 된다. 여기에 더해 정책을 시행하려는 의지와 특정 정책과 관련하여 직접적인 이해관계를 갖는 집단(정책 대상자)이 형성된다. 정책 과정은 근본적으로 행위자들의 이해관계와 권력관계가 상호 작용하고 조정되는 정치과정이며, 시간의 흐름 속에서 이루어지는 역동적인 과정이다(Spicker 2014).

건강정책은 건강과 관련한 목표를 달성하기 위해 자원과 역량을 배분하려는 일련의 정치 과정을 일컫는다. 건강의 사회적 결정요인 개념들에 근거하면 건강정책은 의료 관련 정책에 국한하지 않는다. 건강은 주거정책, 사회정책, 환경정책, 노동정책 등 일상생활의 필요를 보장하는 다양한 부문의 공공정책과 연관한다. 그러나 모든 정책이 건강정책이라는 호명은 우선순위에서 건강을 미룰 가능성이 크다. 세계보건기구는 따라서 건강을 우선적 아젠다로 고려할 것을 요구하며, 모든 공공정책 결정이 건강으로 결과하므로 그 책임에 대한 책무를 다해야 한다는 ‘건강한 공공정책(healthy public policy)’ 전략을 내세웠다(WHO 1986). 이후 이 개념은 ‘모든 정책에서 건강(Health in All Policies, HiAP)’으로 이어진다. HiAP은 모든 정책은 건강에 영향을 미칠 수 있다는 점, 따라서 인구집단의 건강 증진 및 건강형평성 해소를 위해서는 건강에 영향을 미치는 모든 부문 간 협력이 필요하다고 주장한다(De Leeuw et al. 2014). 이때 부문 간 관계는 수평적이고 보완적이어야 하며, 참여 주체(중앙정부 부처 간, 중앙부처와 지방자치단체, 중앙부처, 지방자치단체, 공공, 민간 단체 등) 간 협력, 조정을 포함한다.

그러나 정책과 거버넌스의 범위가 건강형평성을 담보하지는 않는다. 간과되기 쉬우나 중요한 것은 구체적인 정책 전략이다(Benach et al. 2011, 1-9). 나바로는 건강문제를 해결하기 위한 공적 개입(public intervention)으로 국가 건강 정책(national health policy)의 구성요소로 다음의 세 가지를 제안한다. 첫째, 건강의 정치, 경제, 사회, 문화적 결정요인을 확립, 유지, 강화하는 개입(이는 모든 국가에서 가장 중요하다). 둘째, 개인들의 행동 및 생활방식에 대한 개입(이는 공적 개입의 가장 가시적 형태이기도 하다). 셋째, 인구집단의 사회화와 권한

강화를 위한 개입. 마지막 구성요소는 두 번째 요소를 첫 번째 요소와 연결하도록 돕는다(Navarro 2007). 나바로의 건강정책 설명은 건강불평등 해결을 위한 다양한 전략 시나리오의 필요를 제안한다는 점에서 의미가 있다. 이는 인구집단 전체 건강 수준은 향상시키더라도 건강불평등은 심화할 수 있다는 로즈의 인구집단 전략의 근본적 한계를 넘어서는 이해이기도 하다(Frohlich and Potvin 2008). 다음 절에서는 건강의 분포를 고려한 정책 전략 시나리오를 살펴본다.

## ② 건강정책을 위한 접근 전략<sup>25)</sup>

베낙과 그의 동료들(2011)은 구체적인 사례를 통해 여덟 개의 건강정책 전략 시나리오를 제시하였다(그림 IV-11). 모든 시나리오에서 P는 전체 인구집단 건강수준을 일컬으며, P의 변화는 B(개선), E(변화 없음), I(악화)의 세 방향으로 가능하다. I는 곡선의 모양 즉, 인구집단 내 건강 불평등을 일컫는다. 이 여덟 개 시나리오는 논의의 편의를 위해 세 가지를 가정한다. 첫째, 곡선으로 표시되는 위험 또는 건강 문제는 정규분포를 따른다. 둘째, 곡선의 왼쪽으로 이동은 건강의 개선을, 오른쪽으로의 이동은 건강의 악화를 의미한다. 셋째, 표준편차의 감소, 다시 말해 좁은 곡선은 인구집단 내 불평등의 정도가 작음을, 반대로 넓은 곡선은 불평등의 정도가 큼을 뜻한다.

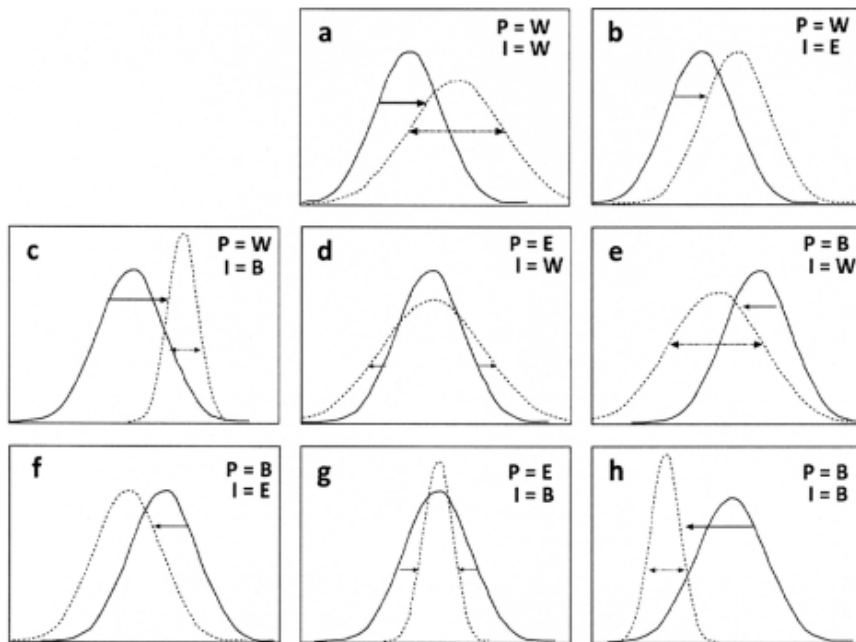
여덟 가지 시나리오 가운데 인구집단의 건강 향상과 건강형평성 해소에 동시에 도달 가능한 전략은 무엇일까? a부터 d까지 네 가지 시나리오는 건강에 부정적인 영향을 미치는 공적 개입 경우다. 시나리오 a는 P와 I가 모두 나빠지는 경우다. 예컨대 주류 또는 담배 가격 인하 정책이 시행되면 전체 인구집단의 건강 수준도 악화하는 한편, 알코올 및 담배를 더욱 많이 사용하는 낮은 사회경제 집단에서 관련 건강 악화의 정도가 더욱 클 것이다. 실제 핀란드에서 알코올 가격 인하 정책으로 인해 낮은 사회경제 집단에서 알코올 관련 사망률이 증가한 바 있다. 시나리오 b는 I는 그대로이지만, P가 나빠지는 경우다. 전쟁으로 인한 공중보건 인프라 붕괴가 대표적이다. 시나리오 c는 P는 나빠지는데 I는 개선되는 경우다. 이 경우는 대규모 식량 위기 등의 상황에서 발생할 수 있다. 모두 생존의 위협에 처하게 되나, 일부 엘리트 계층은 해당 지역을 탈출했던 짐바브웨 사례를 들 수 있다. 시나리오 d는 P는 변화가 없으나 I는 악화하는 경우다. 의료민영화나, 비급여의 확대 등과 같은 의료정책이 대표적이다.

반면, e부터 h까지는 궁극적으로 건강에 긍정적인 영향을 미치는 공적 개입의 시나리오다. 시나리오 e는 P는 좋아지지만, I는 더욱 악화되는 경우다. 금연 프로그램은 대표적인 사례로

25) 해당 장은 Benach et al.(2011)과 Benach et al.(2012)을 참고하여 작성하였음.

꼽히는데, 실제 영국의 사례를 살펴보면 캠페인을 통해 인구집단 전체의 건강은 개선될 수 있었지만, 그 효과가 주로 형편이 나은 집단에 집중된 것으로 나타났다(Townsend et al. 1994; Benach et al. 2011, 1-9; 김동진 외 2015에서 재인용). 시나리오 f는 P는 나아지지만, I는 그대로인 경우다. 베낙과 그의 동료들은 이 경우를 보편주의(universalism) 접근의 대표적인 결과 가운데 하나로 본다. 시나리오 g는 현실적으로 일어나기 어려운 경우인데, P는 그대로이나, I가 해소되는 경우다. 이때에는 가장 많은 특권을 가진 집단의 조건을 악화시키는 경우로, 누진세를 부과하는 등의 보다 적극적 조치를 취해야 가능하기 때문이다. 마지막으로 시나리오 h는 P와 I가 모두 개선되는 경우다.

[그림 IV-1] 건강정책 전략의 여덟 가지 시나리오



주: P: 인구집단 건강의 전반적 수준, 변화는 곡선의 이동(점선)으로 나타냄  
 I: 건강에 있어서 인구집단 수준의 불평등, 변화는 곡선이 넓어지거나 좁아진 것으로 나타냄.  
 B: 개선(better); E: 변화없음(equal); W: 악화(worse), 이때 P가 좌측으로 이동한 것은 개선된 것이고, I가 넓어지면 악화된 것임.

자료: Benach et al.(2011); 김동진 외(2015)에서 재인용.

베낙은 동료들과 건강불평등 해결에 더욱 주목하여 건강정책 전략 시나리오를 다시 제안한다([표 IV-1]과 [그림 IV-2]). 첫 번째 전략은 표적 집단 접근으로, 가장 불리한 처지에 있는 인구집단에게 개입하는 경우다. 이 경우 가장 불리한 집단의 상태가 개선됨으로써 다른 집단 사이 절대적이고 상대적인 거리가 좁혀진다. 세 번째 전략은 재분배 정책으로 우리가 주로 상

상하는 보편주의의 이상형(ideal-type)이다. 이 경우 보편적 정책이 시행되더라도 가장 특권적인 집단은 관련한 필요가 없는 경우가 많기 때문에 혜택을 받지 않을 것이라 예상되며, 사회적 경사도(gradient)를 고려할 때, 더욱 불리할수록 더 많은 혜택을 받을 것이라 여겨진다.

두 번째와 세 번째 전략은 유사하면서도 다르다. 두 시나리오 모두 인구집단 전체의 필요를 보장하는 보편주의 방식을 취하되, 집단 간의 서로 다른 필요의 크기를 충분히 고려하여 필요가 큰 집단에게 더 많이 보장한다. 그러나 두 접근은 서로 다른데, 차이는 격차(gap)와 분포(distribution or gradient) 가운데 무엇을 개선 지점으로 두느냐의 차이다. 격차를 겨냥하는 접근 방식 경우, 말 그대로 집단 간 정도의 차이를 줄이는 것을 목표로 한다. 이 경우 더욱 불리한 집단을 일별하고, 이들의 조건을 개선하는 내용을 포함하는 경우가 많다. 이 접근은 앞서 소개한 고위험 접근과 주로 연계된다. 또한 나바로가 분류한 건강정책 구성요소 가운데 개인들의 행동 및 생활방식에 대한 개입의 형태를 띠는 경우가 많다. 다만 표적 집단의 건강을 개선하는 데는 유리하나, 이외 집단의 건강 개선은 가져오지 못할 가능성이 크다. 분포에 더욱 주목하는 경우는 인구집단 전략에 가까우며, 단순히 차이를 넘어 사회적 관계를 고려한다는 점이 중요하다. 불평등을 야기하는 구조, 다시 말해 권력과 자원이 왜 누구에게 집중되고, 누구에게는 박탈되는지를 고려해야 한다. 이 점을 고려하면 두 번째 격차를 고려한 보편 정책 경우, 전체 인구에게 혜택을 주는 보편적인 정책을 두되, 취약 집단이나 지역을 파악하여 이들을 대상으로 추가 예산이나 목표를 설정하는 형태를 포함한다. 마지막 비례적 보편주의 접근은 취약한 집단만이 아니라 집단 간 분포를 고려, 건강의 사회적 결정요인의 배분에 더욱 주목하여 조건을 더욱 형평하게 만드는 데 방점을 둔다.

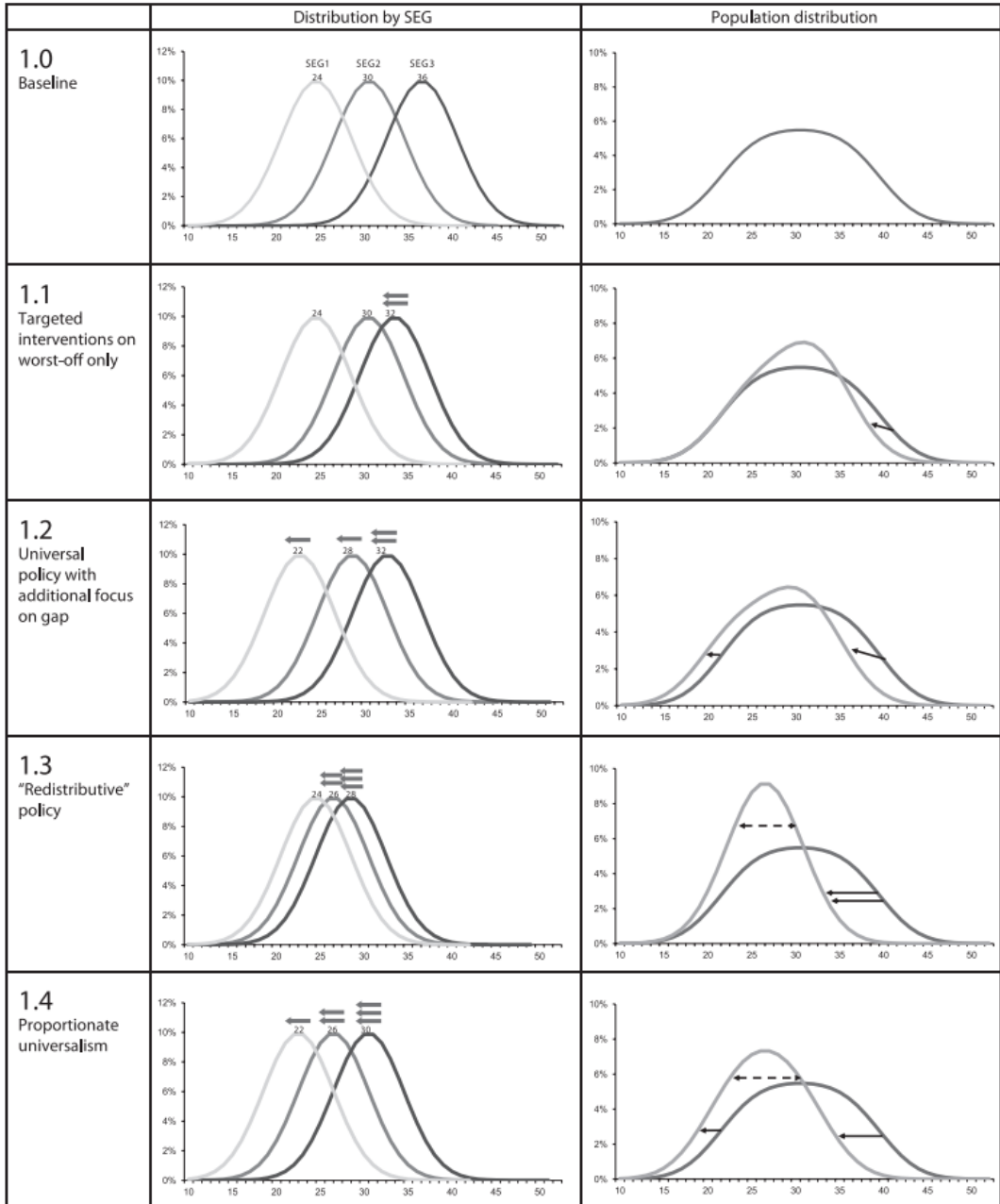
[표 IV-1] 건강불평등 감소 정책의 네 가지 접근 전략

건강불평등 감소 전략		
	격차	분포
선별	<b>I. 표적 집단 접근</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>지역 기반 이니셔티브 (예시: 지역 재생 사업, 건강마을 만들기 사업 등)</li> <li>특정 사회 집단 대상 영유아 건강 및 발달 가정 방문 프로그램</li> <li>기초보장제도 급여 인상</li> </ul>	<b>III. 재분배 정책</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>누진세 체계</li> <li>사회주택</li> <li>비선별적, 자산조사를 하지 않는 사회서비스 또는 보조금</li> <li>기초연금 인상, 기타 현금지원 프로그램 (예시: 코로나19 전국민 긴급재난지원금)</li> </ul>
보편	<b>II. 격차를 고려한 보편 정책</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>저소득 지역에 우선순위를 둔 보편적 금연 프로그램</li> <li>취약 지역 중심의 보육시설 확대</li> <li>한국의 의료급여 제도</li> </ul>	<b>IV. 비례적 보편주의</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>공공, 보편적 보건의로 체계</li> <li>필요를 기반으로 한 서비스의 지리적 배분</li> <li>인구집단 기반 암 검진 프로그램</li> <li>직장 내 심리사회 지원 프로그램</li> </ul>

자료: Benach et al.(2012) 참고하여 저자가 재작성.



[그림 IV-2] 건강불평등 감소 정책의 네 가지 접근 전략



자료: Benach et al., 2013.

지역 간 건강불평등을 해소하기 위해 바람직한 접근은 국가와 지역의 주어진 역사, 경제, 정치 등의 조건은 물론, 어떤 건강불평등 - 건강결과와 불평등의 축(젠더, 연령, 계급, 인종, 이주 여부 등)을 모두 고려 - 에 주목하느냐에 따라 달라진다. 인구집단 전체의 건강 개선과 건강불평등 감소 가운데 문제 해결의 우선순위가 어디 있느냐도 중요하다. 예컨대 격차를 고려한 보편 정책과 비례적 보편주의는 인구집단 건강 전반을, 재분배정책은 건강불평등 감소를 극대화할 수 있음을 보여 준다. 또한 선별 전략과 보편 전략은 상호 배타적이기보다는 상호 보완적이며, 나바로가 제시한 세 번째 구성요소가 암시하듯이 서로를 기반으로 구축될 수 있다는 점이 중요하다. 따라서 다시 강조하지만 어떤 유형의 정책이 최선인지를 따지기보다는 건강문제의 성격과 맥락을 잘 파악하고, 이를 해결할 수 있도록 정책의 잠재적 효과와 효율성을 고려하는 것이 중요하다.

#### (4) 인구집단 건강체계

우리는 지금까지 건강과 건강정책에 대한 이해를 확장하고, 지역 간 건강불평등을 이해하기 위한 새로운 접근을 제안했다. 더하여 건강불평등을 해소하기 위한 구체적인 정책 전략을 살펴보았다. 본고에서는 이러한 관점에 기반하여 지역 간 건강불평등 현황을 살피기 위해 영국의 보건의료 싱크탱크인 King's Fund의 인구집단 건강체계를 분석틀로 삼는다. 인구집단 건강체계는 건강정책이 인구집단의 건강 결과와 이를 형성하는 결정요인에 충분한 관심을 두지 않고 의료서비스 자원, 조직, 전달 등 보건의료체계에 관심을 한정하고 있으며, 따라서 건강이 아닌 의료적 성과를 불평등의 주요 지표로 삼고 있다는 문제의식을 공유한다.

이런 문제의식에 따라 인구집단 건강체계는 조치가 필요한 네 가지 기둥을 제안한다(그림 IV-3)). 첫 번째 기둥은 건강의 너른 결정요인으로, 앞서 논의한 건강의 사회적 결정요인과 같으며, 건강정책 구성요소 가운데 첫 번째 공적 개입과 관련한다. 두 번째 기둥은 인구집단의 건강행동과 생활양식으로, 인구집단 건강체계에서 너른 결정요인 다음으로 중요한 건강의 동인으로 여겨진다. 건강정책 구성요소 가운데 두 번째 공적 개입과 직접적으로 관련한다. 세 번째 기둥은 인구집단이 함께 살아가는 장소(places)와 지역사회(communities)다. 여기에는 구성요인과 맥락요인을 모두 포함한다. 마지막 기둥은 통합 건강-돌봄 체계다. 의료는 물론 돌봄의 필요를 반영한다. 각 기둥을 구성하는 개념은 새롭지 않다. 그러나 현재 이 모든 개념은 건강체계 또는 건강정책에서 매우 분절적이고 불균형하게 다루어지고 있는 것이 현실이다. 개념과 개념을 연결한 포괄적 접근이 필요하다는 것이 인구집단 건강체계의 주요 주장이다(그림 IV-4)).

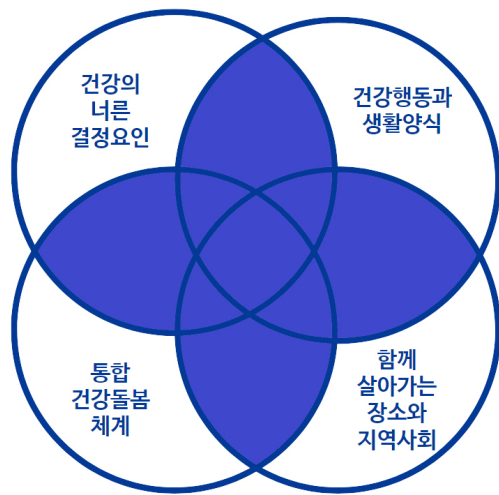
이 장에서는 이 모든 노력이 중첩 가능한 장소로 지역을 상정하고 지역 간 건강불평등 현황을 살펴본다. 가장 중요하게 세 번째 기동인 장소와 지역사회 현황은 지역에 대한 본고의 이해에 따라 해당 지역에 살아가는 인구집단의 개요를 펼치는데 집중한다. 기존에 맥락요인이라 분류하던 지역의 조건은 건강의 너른 결정요인에 포함한다. 다른 장에서 충분히 그리고 심도 있게 다른 건강의 너른 결정요인의 일부(소득, 자산, 기후)와 통합 건강돌봄체계는 제외한다.

[그림 IV-3] 인구집단 건강체계의 네 기동



자료: Buck et al.(2018) 참고하여 저자가 번역.

[그림 IV-4] 인구집단 건강체계의 실현



자료: Buck et al.(2018) 참고하여 저자가 번역.

## 2) 지역 간 건강불평등 현황

본 절에서는 인구집단 건강체계 틀에 따라 다음의 세 가지 질문을 던진다. 첫째, 어디에 누가 살아가는가? 이는 지역 간 인구집단의 분포를 살피는 작업이다. 지역별 인구 프로파일을 살피는 것은 지역 간 건강불평등을 이해하기 위한 핵심이지만, 간과되어 온 측면이 크다. 한국 건강정책이 인구집단을 다루는 방식은 매우 한정적인데 앞의 예시에서 살펴보았듯이, 고위험 집단을 선별하는 기준으로 활용하는 것에 한한다. 예컨대 한국의 건강정책이 근간으로 삼는 국민건강증진법은 아동, 여성, 노인, 장애인을 건강취약 집단 또는 계층으로 정의하는 식이다. 더욱이 지역 내, 그리고 지역 간 취약계층이 어떻게 분포되어 있는지에 관심을 두지 않는다. 우리는 앞서 지역은 다중적 사회관계가 병치하고, 교차하며, 접합하는 곳, 관계적이고 과정적인 곳이라 정의했다. 이때 지역의 사회관계를 형성하는 것은 서로 다른 정체성을 가진 다양한 사회 집단이다. 지역이라는 특정 장소에서 만난 여러 사회 집단은 지역의 맥락적

조건에 계속해서 새로운 관계를 형성하며, 이는 지역 그 자체를 구성한다는 점에서 지역의 인구 구조를 살피는 일은 여전히 중요하다.

둘째, 이들은 왜 해당 지역에서 살아가는가? 이 질문은 해당 지역의 조건은 어떠한가?로 바꿀 수도 있을 것이다. 이는 건강의 관점에서 건강의 너른 결정요인을, 인구사회학적 관점에서 정주여건을 살피는 작업이다. 본고는 그 핵심을 일자리에 둔다. 많은 사람은 하루 대부분 시간을 노동에 할애하며, 노동하지 않더라도 특정 산업이 지역의 사회경제적 조건에 미치는 영향은 지대하다. 산업사회로 이행 이후 국가 내 지역 간 불균등 발전은 생산조건의 지역 간 분화에서 기인한다(Massey 2013). 이는 산업의 지리적 분산과 입지 등으로 가시화되며, 이는 사회·문화·정치·경제·역사적 조건과 별개일 수 없다. 가령 경상남도 거제시 남성의 자살생각은 전국과 주변 지역과 비교해 상당히 높은 수준인데, 이를 거제시 내부의 문제로 환원할 수 있는가? 거제시가 가진 지역경제의 급속한 침체, 실업의 증가 등은 지역이 아닌 한국 전체 산업의 문제다. 현황 분석을 목적으로 하는 본 절은 지역 간 건강불평등이 지역 문제가 아닌 국가의 문제임을 검정하지는 않는다. 다만 이러한 문제의식에 기반하여 지역 간 산업분포와 관련 조건들을 건강과 연계하여 살펴본다.

셋째, 이러한 지역의 조건은 어떤 건강으로 체현되나? 지역의 조건은 지역 주민의 삶의 생활양식에 영향을 미치며, 이는 건강으로 결과한다. 이 질문은 인구집단 건강체계의 네 가지 기둥 가운데 두 번째 기둥, 건강행동과 생활양식과 밀접하게 연관하며, 최종 결과로 건강을 함께 다룰 것이다.

## (1) 인구집단: 어디에 누가 살아가는가?

“반동적이거나 진보적인 것은 사람이니 장소 그 자체가 아니다.”

- Massey. 2015. 『공간, 장소, 젠더』에서 발췌.

### ① 인구 분포와 밀도

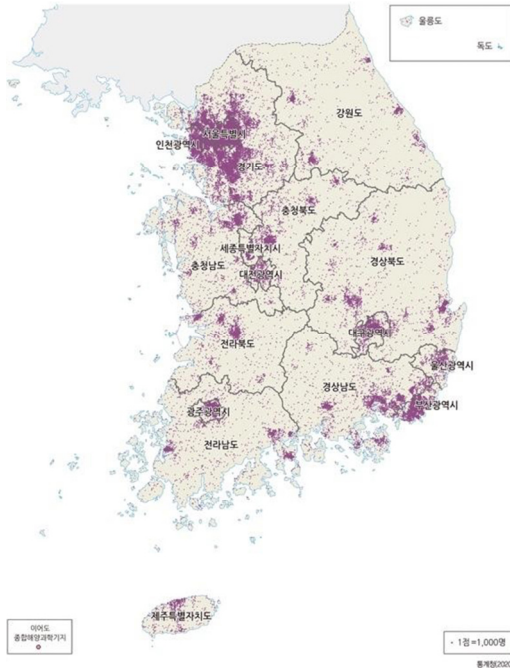
인구 분포를 살펴보는 대표지표는 해당 지역으로 거주지를 등록해서 지내는 주민 수를 집계한 지표다. 인구총조사에 따르면 2020년 기준 한국 국토 면적 100,4577.70km<sup>2</sup>에 총 51,855,561명이 살아가고 있다. 아래 [그림 IV-5]에서 확인할 수 있듯이 한국 인구의 공간분포는 매우 불균형적이다. 대도시 지역에 인구가 대부분 집중되어 있으며, 특히 서울을 중심으로 한 수도권에 많은 인구가 모여 살아가는 것을 확인할 수 있다. 2020년 기준 한국의 도시

거주 인구는 약 4,757만1천 명으로 전체 인구의 91.78%이며, 인구의 절반인 25,925,799명이 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도)에 거주하는 것으로 나타났다. 시도 기준 인구수가 가장 많은 지역은 13,239,666명이 거주하는 경기도이다. 전체 인구의 25.53%에 해당하는 수치로, 네 명 중 한 명이 경기도에 거주하는 셈이다. 그 다음으로 서울특별시(9,729,107명), 부산광역시(3,413,841명), 경상남도(3,362,553명), 인천광역시(2,957,026명) 순이다. 인구수가 적은 곳은 세종특별자치도(346,275명)와 제주특별자치도(670,989명), 울산광역시(1,148,019명), 광주광역시(1,456,468명), 대전광역시(1,474,870명)다.

인구밀도 역시 인구 분포를 살펴보기 위한 주요 지표다. 국토 면적 1km<sup>2</sup>당 인구수로 산출하며, 한국의 인도밀도는 1km<sup>2</sup>당 약 515.93명이다.<sup>26)</sup> 최근의 코로나19 팬데믹을 통해 경험했듯이 인구밀도는 공중보건학적 측면에서 역시 중요한 지표이다(Mitra et al. 2020). [그림 IV-6]에서 가장 눈에 띄는 특징 가운데 하나는 산지 지역과 평지 지역의 인구밀도 차이다. 태백산맥과 소백산맥을 따라 형성된 지역은 인구밀도가 낮다. 대표적으로 강원특별자치도의 인구밀도는 면적 1km<sup>2</sup>당 약 91.43명, 경상북도는 138.67명으로 전국 인구밀도를 훨씬 밑돈다. 인구밀도는 인구수와 비슷하게 대도시에서 그 순위가 높는데, 서울특별시의 인구밀도는 면적 1km<sup>2</sup>당 15,974.86명으로 전국 인구밀도의 30배를 넘는다. 1km<sup>2</sup>당 약 4,404.72명으로 전국에서 두 번째로 인구밀도가 높은 부산광역시와 비교해도 3배 이상 높다. 한편, 인구수가 네 번째로 적었던 광주광역시의 인구밀도는 17개 시도 가운데 세 번째로 높은 수준이며(2,893.64명/1km<sup>2</sup>), 인구수가 두 번째로 많았던 경기도의 인구밀도는 1,316.98/1km<sup>2</sup>로 일곱 번째로 높았다.

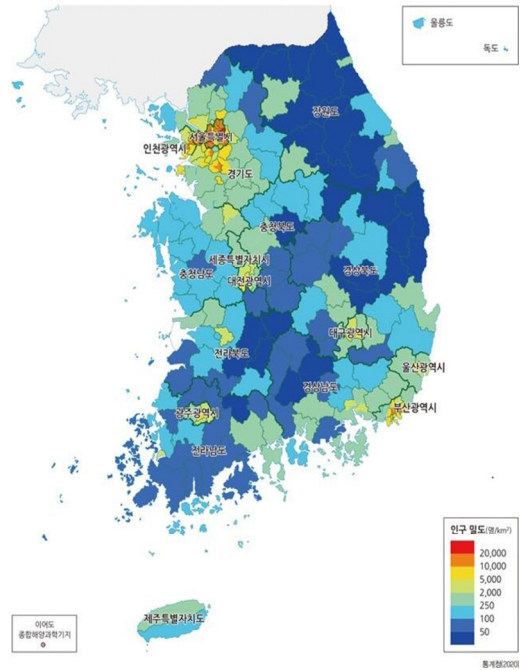
26) 2022년 기준으로는 국토 면적 100,443.6km<sup>2</sup>에 총 51,692,272명이며, 인구밀도는 1km<sup>2</sup>당 514.6명임.

[그림 IV-5] 인구분포(2020년)



자료: 「국가지도집」, 2021.

[그림 IV-6] 인구밀도(2020년)



자료: 「국가지도집」, 2021.

한편, 시도 내 인구수와 밀도의 분포는 [표 IV-2]에서 확인할 수 있다. 전국 기준 인구수가 가장 적은 곳은 전체 인구수는 여섯 번째로 높은 경상북도의 울릉군이며, 가장 많은 곳은 인구가 가장 많은 경기도의 수원시다. 지역 내 인구수 차이가 가장 큰 곳은 경기도와 경상남도다. 경기도 경우 인구수가 가장 많은 수원시와 가장 적은 연천군 간 인구수가 1,150,641명 차이이며, 수원시 인구수가 연천군 인구수의 약 27.26배 많다. 경상남도 경우 인구수가 가장 많은 창원시와 가장 적은 의령군 간 1,017,572명 차이이며, 창원시가 의령군보다 인구수가 약 38.45배 많다.

[표 IV-2] 지역별 인구수 및 인구밀도의 분포(2020년)

시도	인구수(명)						인구밀도(명/km <sup>2</sup> )					
	순위	최소	최대	순위	최소	최대	순위	최소	최대			
전국	51,855,561	-	울릉군	9,617	1,194,465	수원시	515.93	-	인제군	19.25	26091.38	양천구
경기도	13,239,666	1	연천군	43,824	1,194,465	수원시	1,316.98	7	연천군	64.34	15311.19	부천시
서울특별시	9,729,107	2	중구	126,171	675,961	송파구	15,974.86	1	종로구	6247.76	26091.38	양천구
부산광역시	3,413,841	3	중구	41,910	406,102	해운대구	4,404.72	2	강서구	760.09	17325.56	수영구
경상남도	3,362,553	4	의령군	27,168	1,044,740	창원시	316.89	11	산청군	43.87	1385.9	창원시
인천광역시	2,957,026	5	옹진군	20,566	544,556	서구	2,762.62	4	옹진군	118.28	16277.9	미추홀구
경상북도	2,665,836	6	울릉군	9,617	507,025	포항시	138.67	16	영양군	20.46	676.57	구미시
대구광역시	2,438,031	7	중구	77,421	568,887	달서구	2,737.26	5	달성군	607.81	10842.35	중구
충청남도	2,123,709	8	청양군	31,717	652,258	천안시	257.21	12	청양군	64.60	1035.7	천안시
전라남도	1,868,745	9	구례군	26,563	282,786	여수시	149.95	15	곡성군	51.21	4340.13	목포시
전라북도	1,818,917	10	장수군	22,441	654,394	전주시	223.60	13	진안군	32.20	3191.4	전주시
충청북도	1,600,007	11	단양군	29,756	839,566	청주시	216.13	14	단양군	37.37	898.15	청주시
강원특별자치도	1,541,502	12	양구군	22,764	349,215	원주시	91.43	17	인제군	19.25	781.62	속초시
대전광역시	1,474,870	13	대덕구	177,031	481,222	서구	2,712.60	6	동구	1631.70	5002.41	서구
광주광역시	1,456,468	14	동구	98,585	433,533	북구	2,893.64	3	광산구	1820.45	6209.72	서구
울산광역시	1,148,019	15	동구	159,656	323,819	남구	1,069.62	8	울주군	293.53	5879.36	중구
제주특별자치도	670,989	16	서귀포시	181,584	489,405	제주시	364.63	10	서귀포시	209.03	503.18	제주시
세종특별자치시	346,275	17	-	-	-	-	765.23	9	-	-	-	-

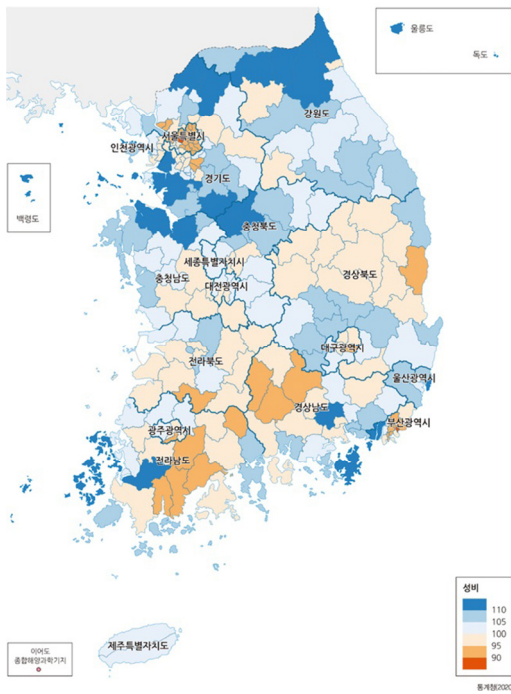
주:    가장 높은 세 개 지역,    가장 낮은 세 개 지역.  
 자료: 통계청 「인구총조사」 기반으로 저자 작성.

② 인구 구조: 성과 연령을 중심으로

인구집단의 성과 연령 구조는 서로 다른 건강 결과를 살펴보기 위한 주요 축이다. 성과 연령은 생물적인 건강의 차이는 물론 각각 젠더와 생애주기로 대표되는 사회적 건강 불평등을 설명할 수 있다는 점에서 중요하다. [그림 IV-7]은 시·군·구별 성비를 나타낸 그림이다. 성비는 인구의 성별 구조를 나타내는 지표로, 여성 100명당 남성의 수(남성인구/여성인구X100)이다. 성비가 100인 경우 여성과 남성의 수가 같고, 100보다 크면 남성이, 작으면 여성이 더 많다는 의미다. 2020년 한국의 성비는 100.6으로 남성의 수가 약간 더 많지만 대체로 균형을 이루고 있다. 그러나 지역을 구분해서 살펴보면, 지역마다 서로 다른 성별 구조를 가진 것을 확인할 수 있다. 성비가 높은 곳 즉, 남성의 인구가 상대적으로 많은 곳은 충청북도, 충청남도, 경기도(남부), 강원특별자치도, 울산광역시, 경상남도의 거제시 등 주로 과거와 현재 공업이 발달한 곳을 확인할 수 있다. 시도별 성비가 가장 높은 곳은 울산으로 106.6이며, 그다음으로 충청

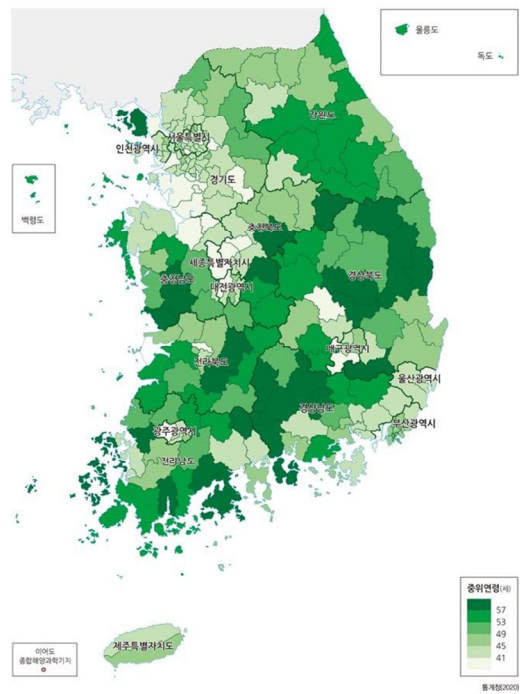
남도(105.5), 충청북도(104.5) 순이었다. 한편, 성비가 낮은 곳 즉, 여성의 수가 더 많은 지역은 서로 다른 특성을 보이는데, 호남과 영남의 농촌이거나 서울과 부산 등의 대도시다. 성비가 가장 낮은 서울특별시의 성비는 94.1이고, 그다음으로 부산광역시(95.8), 대구광역시(97.5) 순이다. 시·군·구 단위로 더욱 세분화하여 살펴보면 성비가 가장 높은 곳은 성비 134.7의 인천 옹진군과 124.8의 충청북도 음성군, 124.5의 경상북도 울릉군이다. 성비가 가장 낮은 곳은 88.0의 서울특별시 마포구, 88.2의 서대문구, 그리고 88.9의 부산광역시 수영구이다.

[그림 IV-7] 시군구 성비(2020년)



자료: 「국가지도집」, 2021.

[그림 IV-8] 시군구 중위연령(2020년)



자료: 「국가지도집」, 2021.

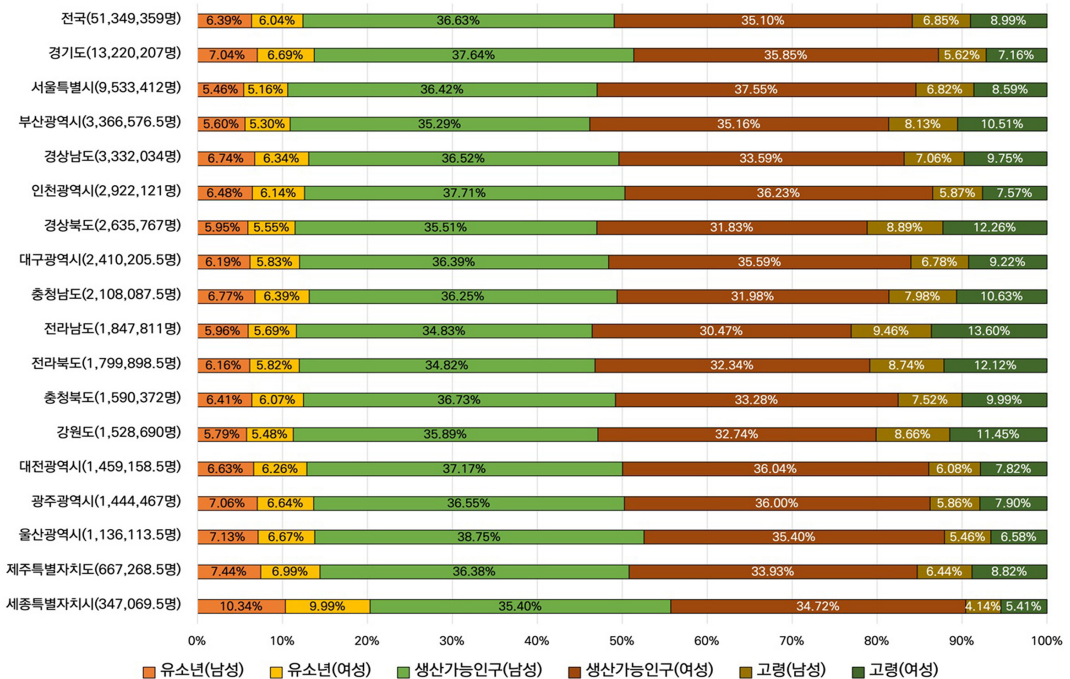
[그림 IV-8]은 시·군·구별 중위연령을 보여 준다. 2020년 한국의 중위연령은 44.3세다. 성별을 구분하여 살펴보면 여성 45.6세, 남성 42.9세다. 시도별로 전라남도가 중위연령 49.4세(여성 51.4세, 남성 47.5세)로 가장 높았고, 그다음으로 경상북도가 48.5세(여성 50.5세, 남성 46.5세)로 높았다. 두 지역은 여성과 남성의 중위연령 차이가 가장 크다. 중위연령이 가장 낮은 곳은 38.1세인 세종특별자치도이며, 여성과 남성의 중위연령이 각각 38.3세, 37.9세로 큰 차이가 없다.

[그림 IV-9]은 인구가 많은 시도 순으로 성별 연령대별 인구 분포를 그린 것이다. 연령대는



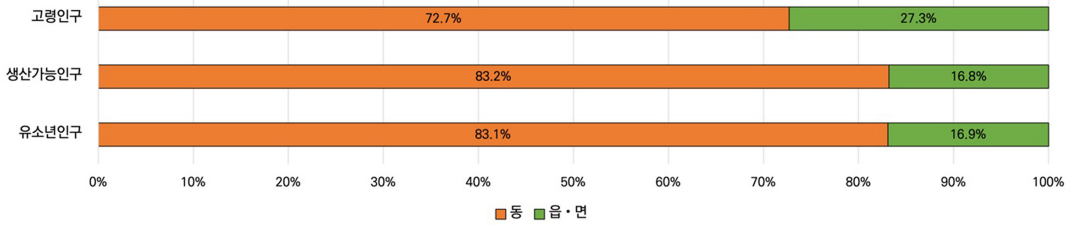
유소년(0-14세), 생산가능인구(15-64세), 그리고 고령(65세 이상)으로 구분하였다. 유소년 인구 비율이 가장 높은 곳은 세종으로 세종시 인구의 20.33%(여성 9.99%, 남성 10.34%)가 해당 연령대에 속한다. 세종은 또한 고령의 인구 비율이 9.55%(여성 5.41%, 남성 5.46%)로 가장 낮다. 유소년 인구 비율이 가장 낮은 곳은 10.62%(여성 5.16%, 남성 5.46%)를 차지하는 서울이었다. 서울은 생산가능인구 비율이 울산에 이어 두 번째로 높으며, 전체 인구 가운데 73.97%를 차지한다. 특히 서울은 여성 생산가능인구 비율이 전체 인구의 37.55%로 전국에서 가장 높은 점이 특징이다. 고령 인구 비율이 가장 높은 곳은 전남으로 전체 인구의 23.06%가 65세 이상이다. 전남은 여성과 남성 모두에서 고령 비율이 각각 13.60%와 9.46%로 전국에서 가장 높다. 이 결과를 통해 성비가 낮았던 농촌 지역과 대도시 지역의 인구 구조 차이를 유추해볼 수 있다. 성비가 비슷하게 낮더라도 농촌 지역의 경우 고령 여성이, 대도시 지역의 경우 경제활동을 주로 하는 생산가능인구가 살아가고 있다는 뜻이다. 동과 읍·면을 구분하여 살펴본 연령별 인구 분포를 나타낸 [그림 IV-10]은 이러한 이해를 뒷받침한다. 고령인구는 상대적으로 읍·면에 많이 거주하고 있으며, 유소년인구와 생산가능인구는 고령인구에 비해 동부에 더욱 많이 거주하고 있다. 유소년, 생산가능인구, 그리고 고령인구의 시군구별 비율과 함께 1,000명당 인구수 규모를 비교할 수 있다.

[그림 IV-9] 시도 성별 연령대별 인구 분포(2020년)



자료: 행정안전부 「지방자치단체외국인주민현황」 기반으로 저자 작성.

[그림 IV-10] 읍면동부 연령별 인구 분포(2020년)

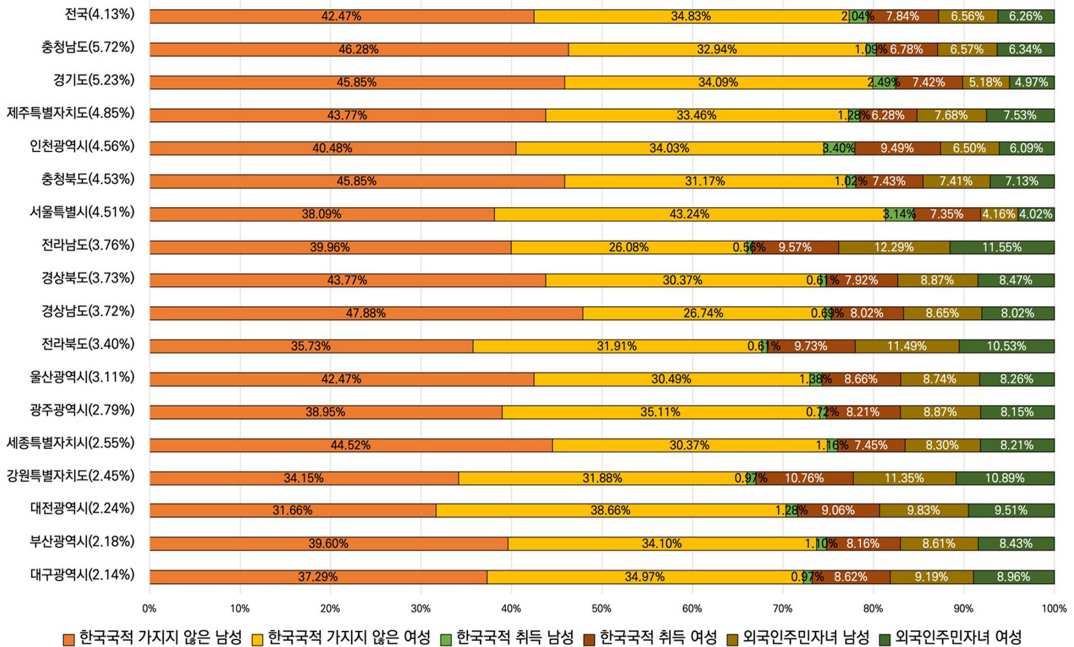


자료: 행정안전부 「지방자치단체외국인주민현황」 기반으로 저자 작성.

### ③ 이주민

이주민은 차별, 배제, 불인정, 낮은 사회경제적 조건 등 다양한 경로를 통해 선주민과 비교해 더욱 열악한 건강을 경험하게 된다. 2021년 기준 한국에 거주하는 이주민은 총 2,134,569명으로, 전체 인구의 4.13%를 차지한다. 국가 통계는 이주민을 한국국적을 가지지 않은 자, 한국국적을 취득한 자, 그리고 외국인주민자녀로 크게 구분하여 집계한다. 한국국적을 가지지 않은 자에는 외국인노동자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 그리고 기타이주민이 포함된다. 먼저 대분류를 기준으로 시도별 각 집단의 분포를 성별로 구분하여 살펴보았다(그림 IV-11). 17개 시도 가운데 이주민 비율이 가장 높은 지역은 충청남도로, 전체 인구 2,175,960명 가운데 5.72%(124,492명)를 구성하고 있었고, 그 다음으로 경기도 5.23%(714,497명), 제주특별자치도 4.85%(32,643명), 인천광역시 4.56%(134,714명), 그리고 충청북도 4.53%(73,529명) 순이었다. 이주민 비율이 가장 낮은 곳은 전체 인구 2,387,911명 중 2.14%(51,140명)인 대구광역시였다. 부산광역시 2.18%(72,361명), 대전광역시 2.24%(33,078명), 강원특별자치도 2.45%(37,230명), 그리고 세종특별자치시 2.55%(9,335명)로 이주민 비율이 상대적으로 낮았다.

[그림 IV-11] 시도별 이주민 분포



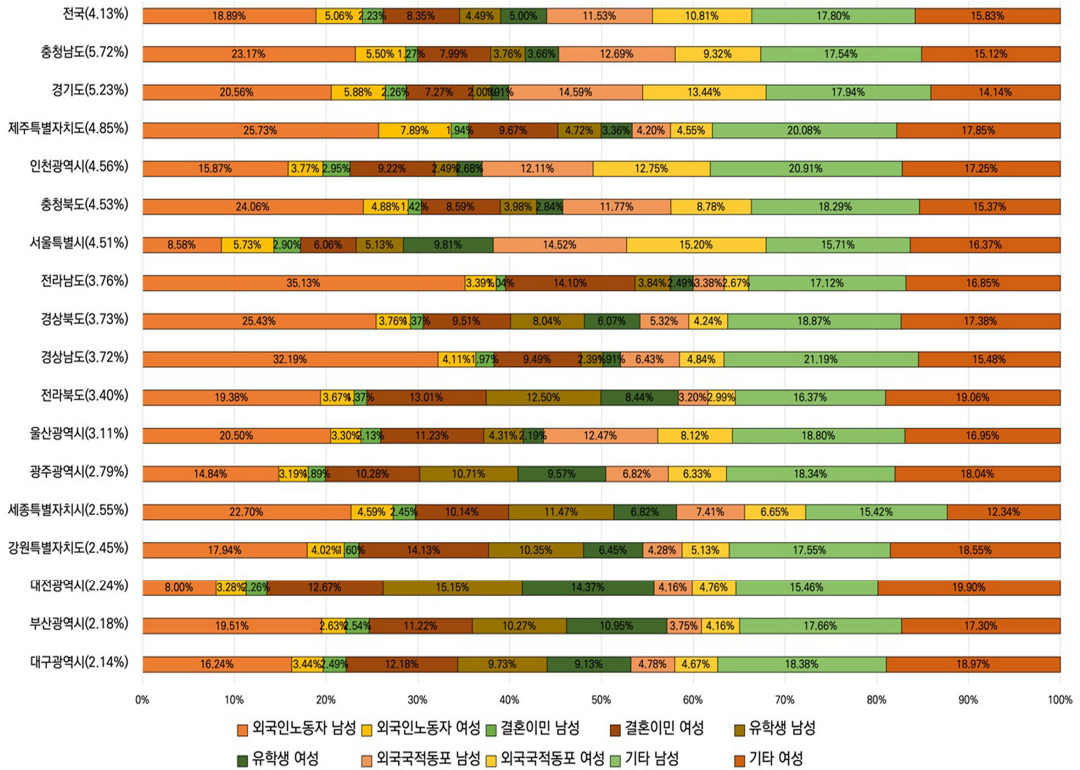
자료: 행정안전부 「지방자치단체외국인주민현황」 기반으로 저자 작성.

이주민 비율이 높은 곳일수록 이주민 가운데 한국국적을 가지지 않은 자들의 비율이 상대적으로 높다. 이주민 가운데 한국국적을 가지지 않은 이주민의 비율이 가장 높은 곳은 서울특별시로 그 비율은 81.33%이다. 반면 강원특별자치도와 전라남도는 이주민 가운데 한국국적을 가지지 않은 이주민의 비율이 각각 66.03%와 66.04%로 가장 낮았다. 이주민 비율이 낮은 곳은 상대적으로 한국국적취득 여성과 외국인주민 자녀의 비율이 높다. 강원특별자치도의 이주민 가운데 한국국적취득 여성 비율은 10.76%, 외국인주민 자녀 비율은 22.24%(남성 11.35%, 여성 10.89%) 전라남도는 한국국적취득 여성 9.57%, 외국인주민 자녀 23.84%(남성 12.29%, 여성 11.55%)이다.

지역 간 이주민의 분포는 한국국적을 가지지 않은 이들을 세분화하여 살펴볼 때 그 차이가 더욱 두드러진다(그림 IV-12). 예컨대, 대부분 지역에서 기타 이주민을 제외, 남성 이주노동자가 가장 높은 비율을 보이는 것과 달리 서울특별시는 남녀 외국국적 동포의 비율이 가장 높다. 서울특별시 경우 여성 유학생 비율이 다른 지역과 비교해 월등하게 높은 것도 확인할 수 있다. 다른 지역의 경우 남성과 여성 유학생 비율이 비슷하거나, 남성에서 상대적으로 더 높은 것과 대조적이다. 또 두드러지는 점 가운데 하나는 이주민 노동자 경우 남성 비율이, 결혼이주자 경우 여성 비율이 월등히 높다는 점이다. 이는 한국의 이주민 정책과 분리할 수 없

다. 예컨대, 고용허가제 적용을 받는 이주노동자 가운데 비전문취업(E-9비자)의 취업 가능 산업분야는 대부분 제조업이다. 또한, 일부 지자체는 국제결혼 지원 사업과 조례를 제정해 이주 여성에 대한 차별을 제도화해 왔다.

[그림 IV-12] 한국국적 가지지 않은 이주민 지역별 분포



자료: 행정안전부 「지방자치단체외국인주민현황」 기반으로 저자 작성.

다문화 가구 비율도 증가하는 추세다. [표 IV-3]은 2015년과 2020년 시·도별 다문화 가구 수 및 비율을 보여 주는 표이다. 다문화 가구 수는 2020년 기준 경기도(111천 가구), 서울특별시(70천 가구), 인천광역시(28천 가구), 경상남도(22천 가구) 순으로 많다. 다문화 가구 수가 가장 적은 지역은 광주광역시(8천 가구), 대전광역시와 울산광역시(각각 7천 가구), 제주특별자치도(5천 가구), 세종특별자치도(2천 가구)다. 일반 가구 대비 다문화 가구 비율이 높은 곳은 경기도와 인천광역시(각각 2.2%), 충청남도과 제주특별자치도(2.1%), 전라남도(1.9%) 순 이었고, 낮은 곳은 부산광역시와 대구광역시(각각 1.1%), 대전광역시와 세종특별자치도(1.2%), 광주광역시(1.3%)였다. 읍면동부를 구분하여 살펴보면 읍부에서 2.2%로 가장 많았고, 면부 2.0%, 그리고 동부에서 1.7%로 상대적으로 낮은 비율을 구성하는 것을 확인할 수 있다.

[표 IV-3] 지역별 다문화 가구(2015년, 2020년)

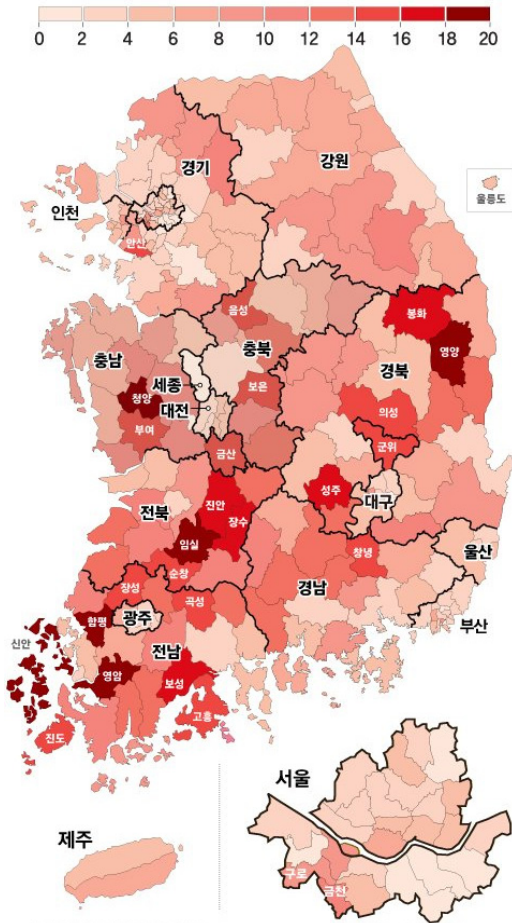
(천 가구, %)

	일반 가구		다문화 가구		일반 가구 대비 다문화 가구 비율		2015-2020년 증가율	
	2015년	2020년	2015년	2020년	2015년	2020년	2015년	2020년
전국	19,111	20,927	299	368	1.6	1.8	9.5	22.9
읍부	1,696	2,022	33	45	1.9	2.2	19.2	38.1
면부	1,928	2,008	37	39	1.9	2.0	4.2	5.6
동부	15,488	16,897	229	284	1.5	1.7	9.1	23.6
경기도	4,385	5,098	84	111	1.9	2.2	16.3	31.2
서울특별시	3,784	3,982	64	70	1.7	1.8	5.2	9.0
인천광역시	1,045	1,147	18	28	1.8	2.2	9.7	38.4
경상남도	1,258	1,350	18	22	1.4	1.6	7.3	20.9
경상북도	1,063	1,132	14	17	1.3	1.5	6.5	20.8
부산광역시	1,336	1,405	13	15	1.0	1.1	5.2	18.2
전라남도	721	762	13	15	1.8	1.9	5.7	14.7
충청남도	796	892	15	13	1.8	2.1	12.1	25.8
전라북도	717	756	11	13	1.6	1.7	5.3	17.0
충청북도	602	679	9	12	1.6	1.8	12.8	28.4
대구광역시	929	986	9	11	0.9	1.1	6.2	27.6
강원특별자치도	606	661	7	9	1.2	1.4	9.1	22.3
광주광역시	567	599	6	8	1.1	1.3	5.7	25.2
대전광역시	583	631	6	7	1.0	1.2	8.4	21.1
울산광역시	423	444	6	7	1.4	1.6	4.9	16.5
제주특별자치도	220	263	4	5	1.8	2.1	19.4	37.5
세종특별자치도	75	139	1	2	1.2	1.2	84.9	80.2

자료: 행정안전부 「지방자치단체외국인주민현황」 기반으로 저자 작성.

시군구별 다문화 초등학생 비율을 살펴보면 지역 간 차이가 더욱 두드러진다([그림 IV-13]과 [그림 IV-14]). 지난 11월 중앙일보는 시군구별 다문화 초등학생 비율을 보도한 바 있다. 인구수가 적은 지역에서 다문화 학생 비율이 상대적으로 높으며 다문화 학생 비율이 가장 높은 곳은 전라남도 함평군(20.53%), 경상북도 영양군(20.24%), 전라남도 신안군(20.03%), 전라북도 임실군(19.52%), 전라남도 영암군(19.32%)이다. 기사 분석에 따르면 서울특별시, 경기도, 인천광역시 다문화 초등학생의 국적 구성은 중국이, 나머지 14개 시도는 베트남이 가장 많은 비율을 차지한다. 앞서 [그림 IV-12]에서 살펴본 바와 같이, 수도권은 외국인노동자와 외국국적동포가 많고, 다른 지역은 결혼 이주 여성이 많은 것과 관련한다고 분석했다.

[그림 IV-13] 지역별 다문화 초등학생 비율  
단위: %



자료: 중앙일보. 2023.11.07.

[그림 IV-14] 다문화 학생 비율 상위 20개 지역

광역시·도	시·군·구	다문화 학생 수(명)	전체 학생 수(명)	비율(%)
전남	함평군	162	789	20.53
경북	영양군	85	420	20.24
전남	신안군	160	799	20.03
전북	임실군	146	748	19.52
전남	영암군	422	2184	19.32
충남	청양군	153	814	18.8
경북	성주군	177	967	18.3
전북	장수군	130	724	17.96
전북	진안군	123	688	17.88
경북	봉화군	142	809	17.55
전남	보성군	178	1084	16.42
전남	곡성군	123	775	15.87
충북	보은군	150	957	15.67
대구	군위군	63	407	15.48
전북	순창군	131	852	15.38
경기	안산시	4690	3만846	15.2
충남	부여군	296	1960	15.1
충남	금산군	256	1719	14.89
충북	음성군	583	3949	14.76
전남	장성군	247	1675	14.75

자료: 중앙일보. 2023.11.07.

#### ④ 장애인

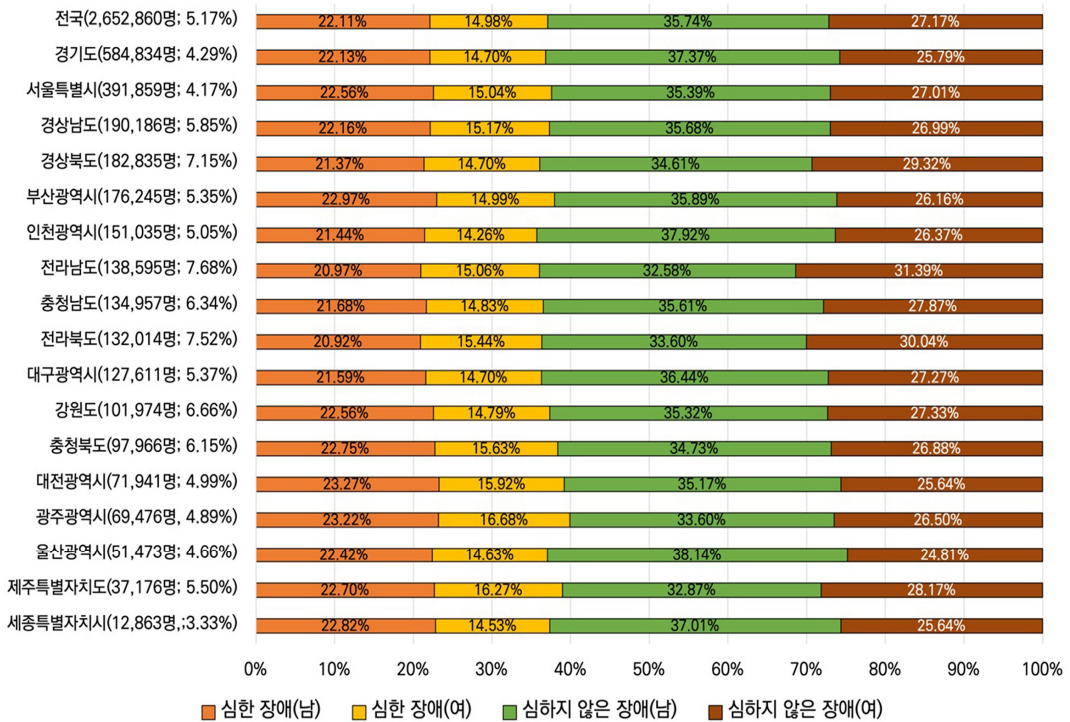
2022년 기준 한국의 등록 장애인 수는 2,652,860명으로 전체 인구 대비 5.17%이다([그림 IV-15]). 장애를 가진 인구수가 가장 많은 다섯 개 지역은 경기도(584,834명), 서울특별시(391,859명), 경상남도(190,186명), 경상북도(182,835명), 부산광역시(176,245명)이다. 장애 인구수가 가장 적은 다섯 개 지역은 세종특별자치시(12,863명), 제주특별자치도(5.50%), 울산광역시(51,473명), 광주광역시(69,476명), 그리고 대전광역시(71,941명)다. 그러나 지역 전체 인구 대비 장애인구 비율이 높은 곳은 전라남도(7.68%), 전라북도(7.52%), 경상북도(7.15%), 강원도(6.66%), 충청남도(6.34%)이다. 이 지역은 중위 연령이 높은 지역이기도 하

다. 반면 전체 인구 대비 장애 인구 비율이 낮은 곳은 세종특별자치시(3.33%), 서울특별시(4.17%), 경기도(4.29%), 울산광역시(4.66%), 광주광역시(4.89%)다. 장애인구수가 가장 많은 경기도와 서울특별시가 지역 총인구 대비 장애 인구수 비율은 가장 낮다는 점이 특징이다.

장애등급제가 폐지됨에 따라 현재 등록 장애인은 장애 정도에 따라 심한 장애와 심하지 않은 장애로 분류된다. 전국 기준 심한 장애를 가진 사람은 983,928명(37.09%), 심하지 않은 장애를 가진 사람은 1,668,932명(62.91%)이다. 심한 장애 비율이 가장 높은 지역은 광주광역시와 대전광역시로, 해당 지역의 장애인 가운데 약 40%는 심한 장애를 갖고 있다. 한편 전라남도는 장애인구 비율은 7.68%로 높지만, 이들 가운데 심한 장애는 약 36%로 다른 지역과 비교해 상대적으로 낮다.

또한 장애인의 성비를 보면 남성 1,534,655명(57.85%), 여성 1,118,205명(42.15%)으로 장애 정도와 상관없이 남성이 상대적으로 더 많다.

[그림 IV-15] 지역별 등록장애인 현황(2022년)



주: 지역명 옆 괄호 안에는 순서대로 장애인 수와 지역 인구에서 장애인이 차지하는 비율(시도별 장애인구/시도별 전체인구X100)을 나타냄.  
 자료: 보건복지부, 「등록장애인 현황」.

## (2) 건강의 너른 결정요인: 지역의 조건은 어떠한가?

여기에서 살펴보는 여러 지표는 누가 해당 지역에서 왜 살아가는지 질문과 관련한다. 앞서 인구밀도는 주요 공중보건 지표 가운데 하나라 하였다. 감염병에 한정하여 인구밀도는 그 자체로 지역 건강의 주요 원인이며, 다른 건강의 영역에서는 인구밀도가 대리하는 지역의 여러 조건을 살펴볼 필요가 있다. 최근 『건강과 지역』(*Health and Place*) 학술지에 발표된 한 연구 결과에 따르면 인구밀도와 지역의 건강을 살펴볼 때, 건강에 영향을 미치는 다른 지역적 요인을 포함하면 인구밀도가 가지고 있던 고유한 기여도를 잃게 된다(Greenberg 2023). 인구밀도는 정주여건과 밀접한 관련이 있다. 즉, 누군가 어떤 지역에서 삶의 터를 잡는 이유는 살아가기 위해 필수적으로 필요한 특정 조건을 충족할 수 있기 때문이다. 이때 이 필요의 충족은 충분할 수도, 부족할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 다른 지역보다는 필요를 상대적으로 더 많이 채울 수 있기 때문일 것이다. 건강 관점에서 정주여건 또는 살아가기 위한 조건은 건강의 사회적 결정요인과도 밀접하게 연관한다. 여러 정주여건 가운데에서도 일자리는 생활의 토대라는 점에서 우선순위가 높다.

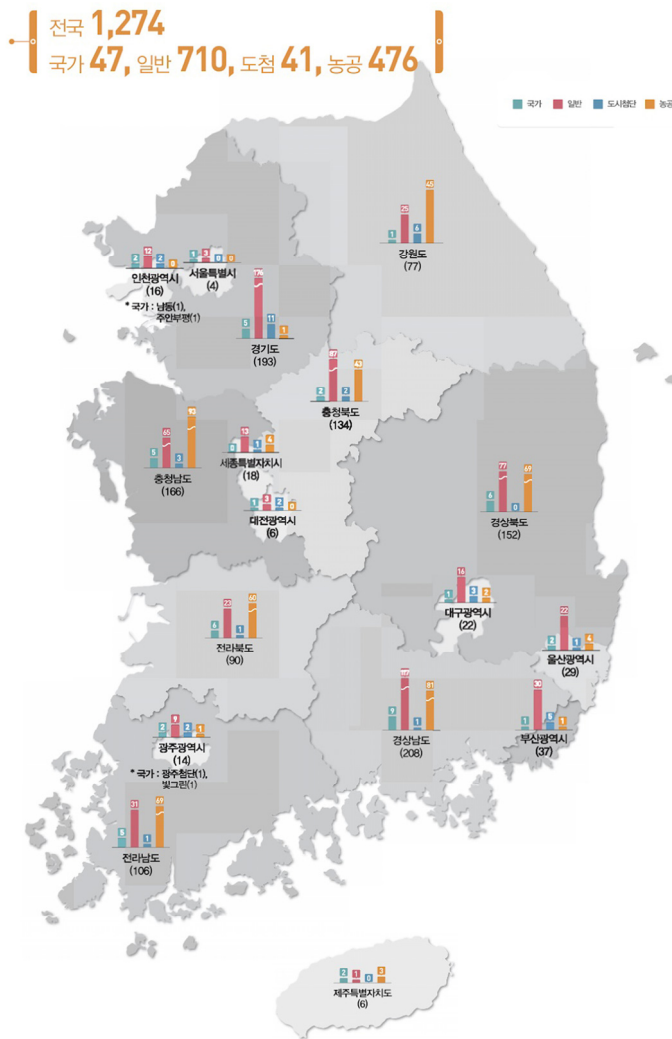
### ① 산업 구조

노동과 건강의 높은 상관성은 잘 알려져 있다. 그러나 대부분의 지역 간 건강불평등 연구는 노동의 중요성을 간과해 왔다. 특히 지역별로 서로 다른 산업구조는 건강에 영향을 미치는 지역의 여러 조건과 서로 영향을 주고받음에도 불구하고 주요하게 다루어지지 못했다. 한국은 1960년대에 섬유, 의류, 가발, 신발 등의 경공업이 주력 산업이었으며, 1970년대부터는 정부 주도의 중화학공업 산업이 주요 산업으로 자리매김했다. 이후 1990년대부터 첨단기술이 주요 산업 정책 대상이 되었다. 정부는 산업을 육성하기 위한 명목으로 산업단지를 지정해 관리한다. 산업단지는 지정목적에 따라 크게 네 개로 구분할 수 있다. 국가기간산업·첨단과학기술 산업의 육성, 특정산업의 집산화·계열화, 지역 간 균형발전, 대규모의 항만건설, 2개 도 이상에 걸치는 지역 또는 산업단지의 개발사업과 관련하여 배후 도시건설 및 교통망 정비 등 광역적 사업시행이 필요한 경우 국가산업단지를 지정한다. 산업의 적정한 지방분산과 지방산업의 개발 및 기술고도화, 지역경제 활성화 및 도시산업기반의 확충, 지역특화산업의 육성 및 집산화·계열화 등을 위하여 필요한 경우에는 일반산업단지를 지정한다. 지식산업·문화산업·정보통신산업 등 첨단산업의 육성, 여러 지역에 산재한 개별 첨단산업입지의 집적화, 벤처기업 전용 단지·문화산업단지·소프트웨어진흥단지 등 첨단산업 육성을 위한 단지를 개발하는 경우에는 도시첨단산업단지로 지정한다. 마지막으로 농어촌의 균형발전 및 개발규모 경제성을 확보



하기 위해 지정하는 농공단지(농공단지)가 있다. 한국산업단지공단이 발표한 2023 전국·시도별 전국산업단지 현황지도는 아래 [그림 IV-16]과 같다. 경기도, 경상남도, 충청북도에서 일반산업단지가 많고, 충청남도, 경상남도, 전라남도(전남)와 경상북도에서 농공단지가 상대적으로 많다. 도시첨단은 주로 경기도, 강원도, 부산광역시(부산)에 위치한다. 서울특별시(서울) 경우 산업단지는 일반 3곳, 국가 1곳에 불과하다.

[그림 IV-16] 지역별 전국산업단지 현황



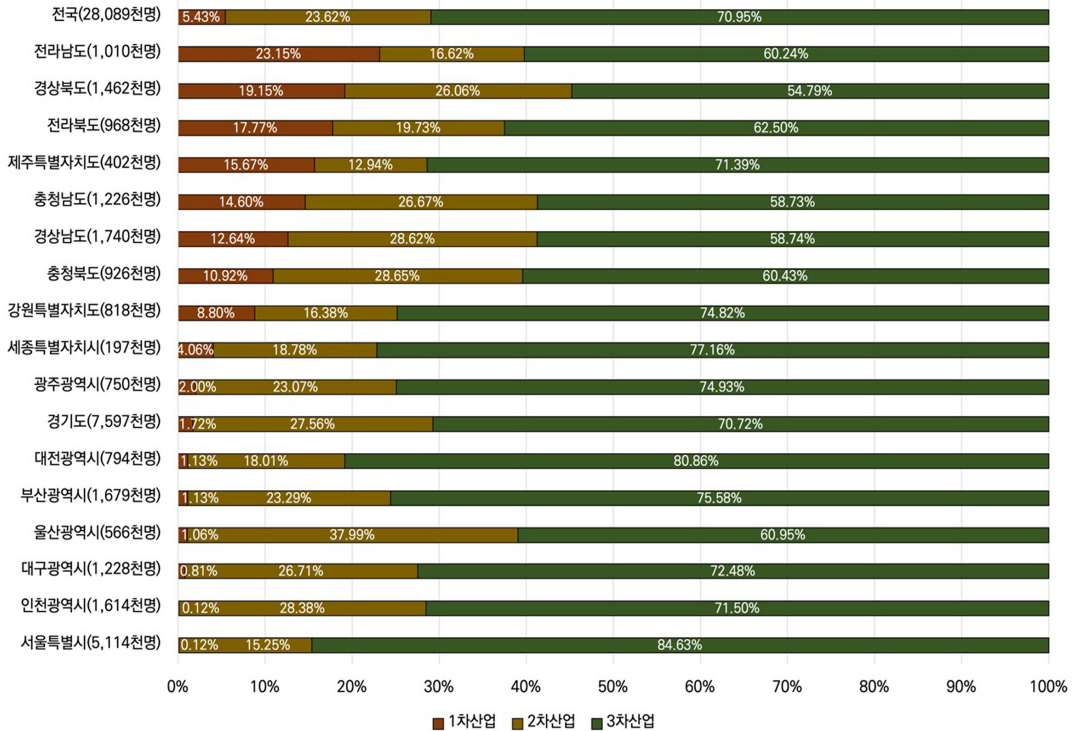
주1: 괄호 안의 숫자는 단지 수임.  
 주2: 2개 지역에 걸친 산업단지 네 곳을 포함함(서울-인천, 광주-전남, 경기-충남, 부산-경남).  
 자료: 한국산업단지공단. 2023. 「전국산업단지현황지도」.

산업은 주로 집적하는 경우가 많다. 산업단지의 지역별 분포는 지역의 산업분포에도 영향을 미치게 된다. 다음으로 2021년 경제활동인구조사를 기반으로 한국의 산업 부문별 취업자 비중을 살펴본다(그림 IV-17). 1차 산업은 농업, 임업 및 어업 종사 취업자, 2차 산업은 광·제조업과 건설업 종사 취업자, 그리고 3차 산업에는 도소매·음식숙박업, 전기<sup>27)</sup>·운수·통신·금융과 사업·개인·공공서비스 및 기타 서비스업 종사 취업자를 포함한다. 경제활동인구조사 기준 한국의 2022년 취업자는 약 28,089천 명이다. 산업별 취업자 비중은 1차 산업 5.43%(1,526천 명), 2차 산업 23.62%(6,635명), 3차 산업 70.95%(19,928천 명)이다.

산업별 비중은 서울특별시 및 광역시와 나머지 지역 간 차이가 두드러진다. 두 조사에서 모두 6개 광역시와 서울특별시 경우 취업자 가운데 1차 산업에 종사하는 경우가 2%를 넘지 않는다. 이외 지역 경우 1차 산업 비중이 1.72%를 차지하는 경기도, 4.06%의 세종특별자치시, 그리고 8.80%의 강원도를 제외한 나머지 지역은 1차 산업 취업자가 10% 이상을 차지한다. 이 가운데 전라남도 취업자 중 23.15%, 경상북도의 19.15%가 1차 산업에 종사한다. 지역별 취업자 가운데 2차 산업 비중이 가장 높은 곳은 울산광역시(37.99%)로, 다른 지역과 비교해 그 비중이 상대적으로 크다. 울산광역시 다음으로 2차 산업 비중이 높은 곳은 충청북도(28.65%)와 경상남도(28.62%), 그리고 인천광역시(28.38%)다. 산업구조의 변화에 따라 3차 산업의 비중은 나머지 두 개 산업과 비교하면 더욱 큰데, 특·광역시일수록 3차 산업 비중이 월등히 크다. 취업자 가운데 3차 산업 비중이 가장 높은 곳은 서울특별시와 대전광역시인데, 두 곳 모두 전체 취업자 가운데 80% 이상을 차지한다. 그다음으로 높은 곳은 77.16%를 차지하는 세종특별자치시와 75.58%를 차지하는 부산광역시다.

27) 전기·가스·수도업은 2차 산업으로 분류하나, 활용 자료에서 별도 구분이 어려워 3차 산업으로 분류하였음.

[그림 IV-17] 지역별 산업별 종사자 수(2021년)



자료: 통계청 「경제활동인구조사」 기반으로 저자 작성.

지역별고용조사는 지역별 산업구조를 살펴볼 수 있는 또 다른 자료다. 해당 자료를 통해서는 시군구 수준에서 각 산업별 취업자 수를 비교할 수 있다는 장점이 있다. 지역별고용조사 기준 한국 전체 취업자는 약 27,245명이고 1차 산업에 6.00%(1,635천 명), 2차 산업 23.77%(6,476천 명), 3차 산업 70.36%(19,169천 명) 종사하고 있다. 특징적인 지역을 중심으로 살펴보면, 1차 산업 비중이 가장 높은 전라남도과 경상북도 내 1차 산업 비중이 50%가 넘는 지역이 각각 5곳, 6곳 확인된다. 경북 경우 의성군이 62.50%로 가장 높고, 청송군 58.82%, 청도군 57.14%, 영양군 54.55%, 군위군 53.33%다. 의성군 경우 전국에서 1차 산업 비중이 가장 높다. 전라남도는 신안군 60.87%, 고흥군 57.89%, 곡성군 56.25%, 그리고 강진군, 해남군, 함평군이 각각 50.00%다. 2차 산업 비중이 높은 울산광역시의 4개 구(중구, 남구, 동구, 북구)와 1개 군(울주군) 모두 2차 산업 비중이 35%를 넘으며, 동구와 북구 경우 각각 48.68%, 48.60%이다. 울산은 국가 계획에 의해 조성된 국가 산업단지가 위치해 있으며 석유화학, 자동차공장, 조선소 등 대표적인 중공업 산업이 집적된 곳이라는 특징이 잘 드러난다. 충북에서는 진천군(44.64%), 음성군(40.0%), 경남에서는 거제시(42.50%)에서 2차 산업 종사 취업자

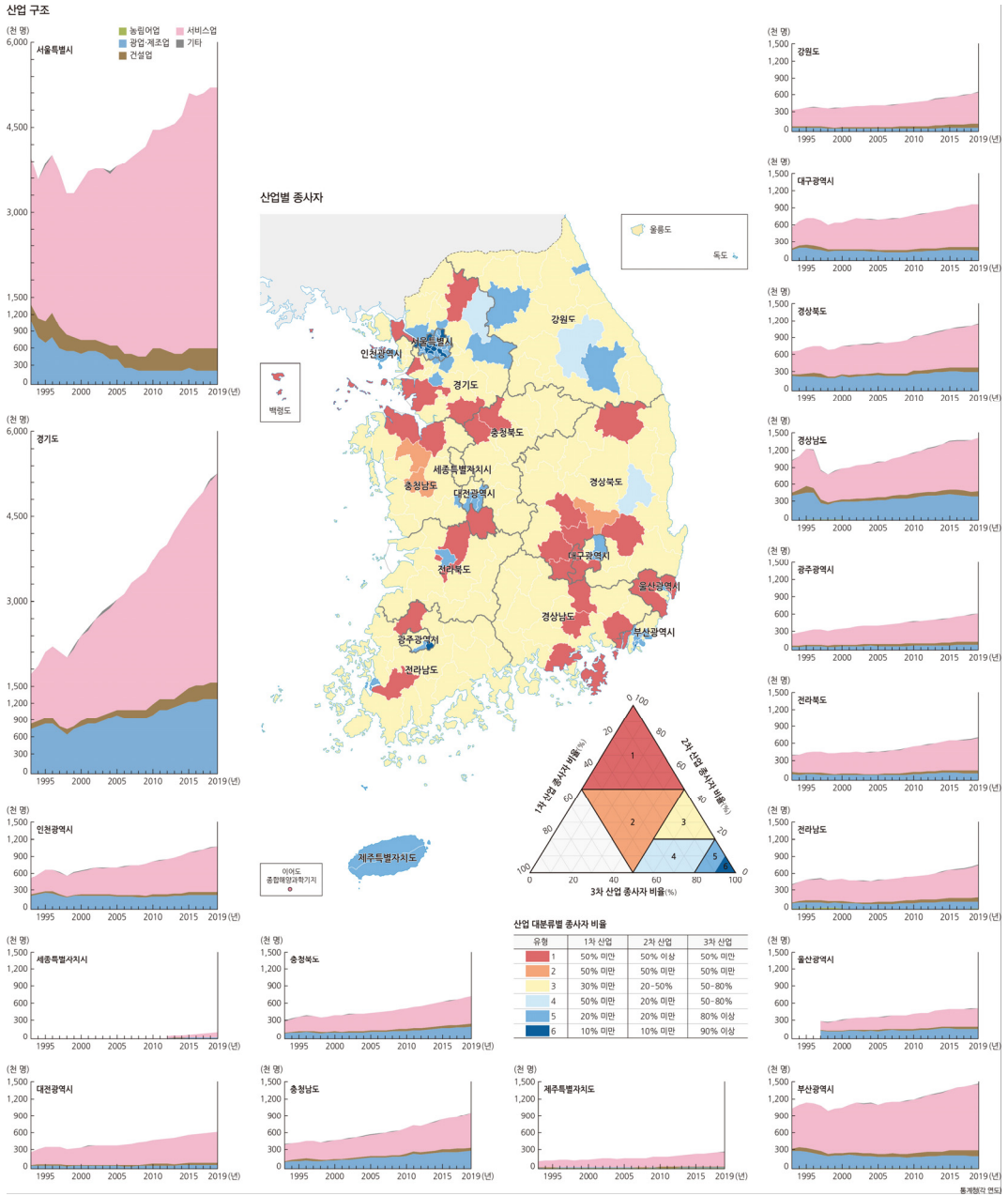
비중이 40%가 넘는다. 한편, 서울특별시 경우 모든 구에서 1차 산업 비중이 1%를 넘지 않으며, 서울특별시 내 1차 산업 비중이 가장 높은 은평구와 강동구 경우에도 각각 0.43%와 0.42%에 불과하다. 반면, 서울특별시에서 3차 산업 비중이 가장 높은 구는 약 90%를 차지하는 곳이 확인되는데 강남구와 마포구다.

다음 페이지에서 확인 가능한 지도는 「2021 국가지도집」에 실려 있는 산업 구조도이다(그림 IV-18). 해당 그림의 중앙 지도는 1차·2차·3차 산업 종사자 비율을 보여 주고, 둘레 그래프는 지역별 산업구조의 변화를 보여 준다. 먼저, 지도를 살펴보면 2차 산업이 전체 산업의 절반 이상의 비중을 차지하는 곳이 눈에 띈다(지도 내에서 빨간색으로 표시). 울산광역시, 대구광역시, 경상북도의 봉화군, 고령군, 성주군, 칠곡군, 구미군, 영천군, 충청북도의 금산군, 진천군, 음성군, 충청남도의 아산시, 당진시, 전라북도의 완주군, 전라남도의 장성군, 영암군, 경상남도의 고성군, 거제시, 진해시, 김해시, 창녕군, 함안군, 경기도의 포천시, 김포시, 안성시, 그리고 화성시 등이 해당한다. 또 눈에 띄는 점은 다른 산업과 비교해 3차 산업 종사자 비율이 월등히 높은 곳은 주로 수도권 및 대도시라는 점이다.

## ② 고용

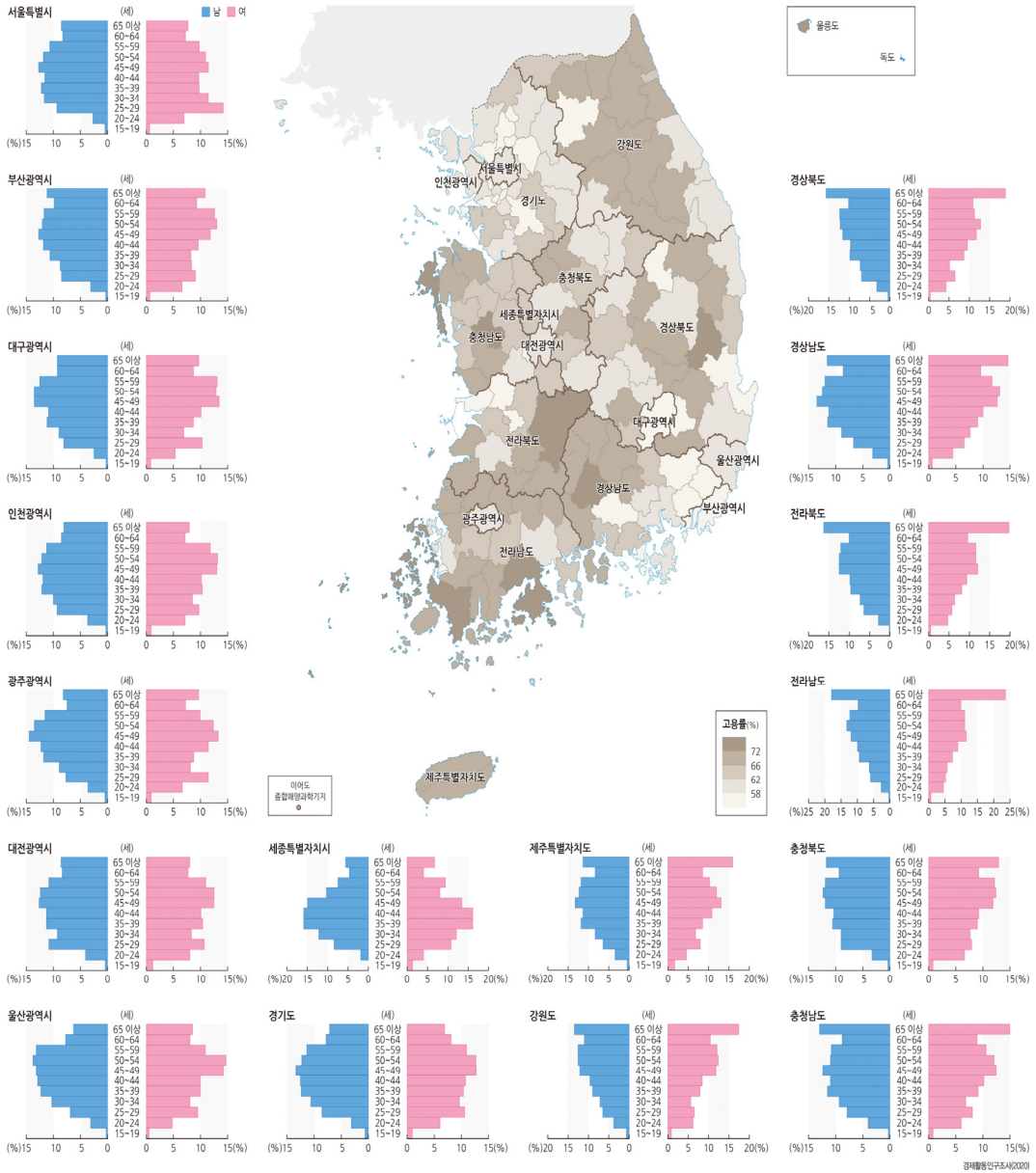
고용률은 대표적인 일자리 지표다. 여기에서는 구체적인 지표의 수치보다는 지역적 특성에 주목하는 한편, 앞서 살펴본 산업구조와 연계해 설명을 진행한다. 아래 [그림 IV-19]에서 중앙 지도는 시군구 단위의 고용률을, 가장자리의 나비차트는 시도 단위의 성별 연령별 분포를 나타낸다. 시군구별 고용률의 특징은 대도시에서 고용률이 상대적으로 더 낮다는 점이다. 대도시의 높은 인구밀도와 생산가능연령인구의 높은 비중을 함께 고려하면, 대도시의 낮은 고용률은 그만큼 일자리 수요가 높기 때문으로 이해 가능하다. 또한 고용률이 상대적으로 높은 곳은 주로 1차 산업 비중이 상대적으로 높은 곳이기도 하다. 시도별 성별 연령별 고용분포에서도 몇 가지 지점이 눈에 띈다. 여성 고용 경우, 세종특별자치시를 제외하고 대부분의 지역에서 40~50대 여성에서 고용률이 가장 높다(세종특별자치시 경우 30~40대). 그러나 서비스업 비중이 가장 큰 서울특별시 경우, 다른 지역과 비교하여 상대적으로 연령이 낮은 25~34세 청년 여성들에서 고용률이 높다([그림 IV-20]을 참고). 한편, 1차 산업 비중이 높았던 전라북도나 전라남도, 경상북도에서는 고용상태에 있는 여성 가운데 65세 이상의 고령층이 차지하는 비중이 두드러지게 높다는 점도 특징이다. 해당 지역은 남성에서도 고령층의 노동참여 비율이 높다. 이러한 결과는 지역의 조건과 인구구조가 서로 밀접하게 연관한다는 사실을 보여 준다. 또한 지역의 노동시장참여의 형태는 지역의 산업구조와도 분리할 수 없다는 점도 중요하다.

[그림 IV-18] 산업 구조(2019년)



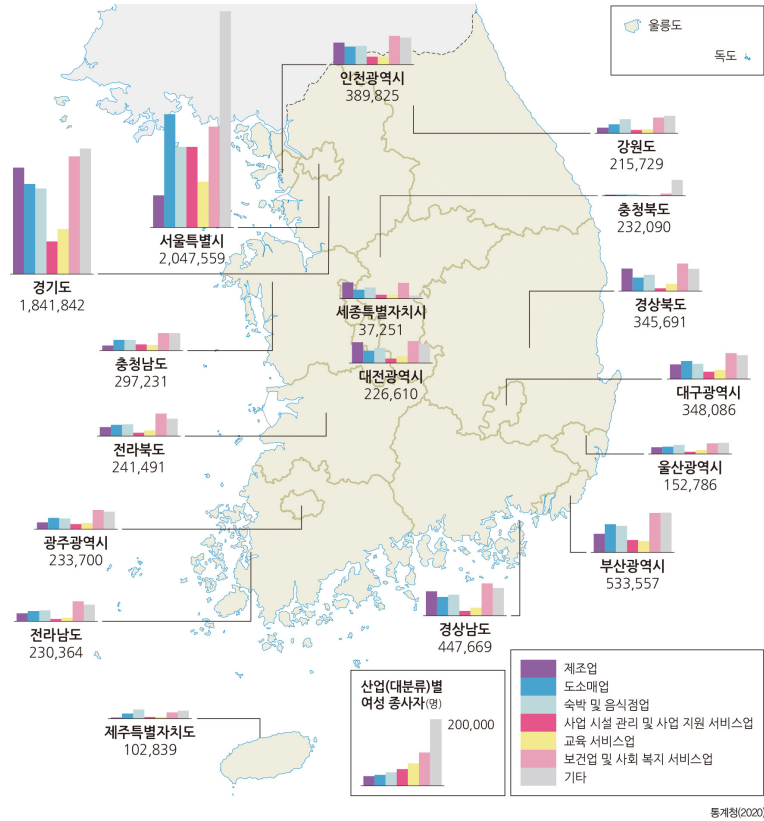
자료: 「국가지도집」, 2021.

[그림 IV-19] 지역별 성별 연령별 고용률(2020년)



자료: 「국가지도집」. 2021.

[그림 IV-20] 지역별 산업별 여성 취업자(2020년)

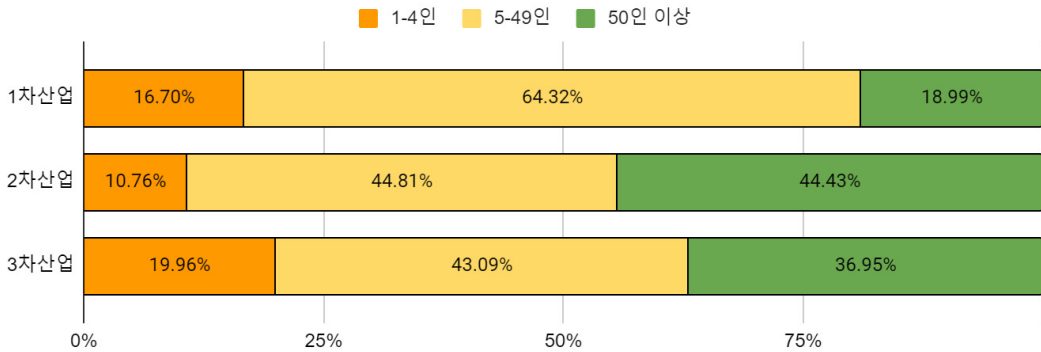


자료: 「국가지도집」, 2021.

### ③ 사업장 규모

산업은 사업장 규모와 일자리의 고용조건 등과 밀접한 연관이 있다. 예컨대, [그림 IV-21]에서 확인할 수 있듯이 1차 산업과 3차 산업과 비교해 2차 산업에서 상대적으로 큰 규모의 사업장을 필요로 한다. 1차 산업 경우 50인 이상의 대규모 사업장 비중은 상대적으로 적었고, 5-49인 규모 사업장 비중이 가장 크다. 2차 산업은 5인 미만 영세사업장 비중이 가장 낮고, 1차 및 3차 산업과 비교하여 50인 이상의 대규모 사업장이 많다. 한국에서 사업장 규모는 제도 적용의 기준이 된다는 점에서 어느 규모의 사업장에 종사하느냐는 건강에 중요한 의미를 가진다. 예컨대 중대재해 처벌 등에 관한 법률은 50인 미만 사업장에 대해 적용 유예하고 있다. 근로기준법은 5인 미만 사업장 적용제외 조항을 가진다. 대표적으로 「근로기준법」 제50조(근로시간)와 제53조(연장근로의 제한) 등 노동시간에 관한 조항이 포함된다. 중대재해는 그 자체로 건강의 주요 결과이며, 장시간 노동은 건강에 유해한 것으로 잘 알려져 있다.

[그림 IV-21] 산업별 사업장 규모



주1: 산업별 분류는 앞 절과 동일함.

주2: 해당 조사 경우 개인이 경영하는 농림어업사업체(법인 및 비법인 단체가 경영하는 사업체는 조사대상)와 자영업자 또는 자영업자+무급가족종사자로만 구성된 사업체, 공무원 재직 기관은 제외됨에 따라 5인 미만 영세사업장 규모 과소집계되었을 가능성 있음.

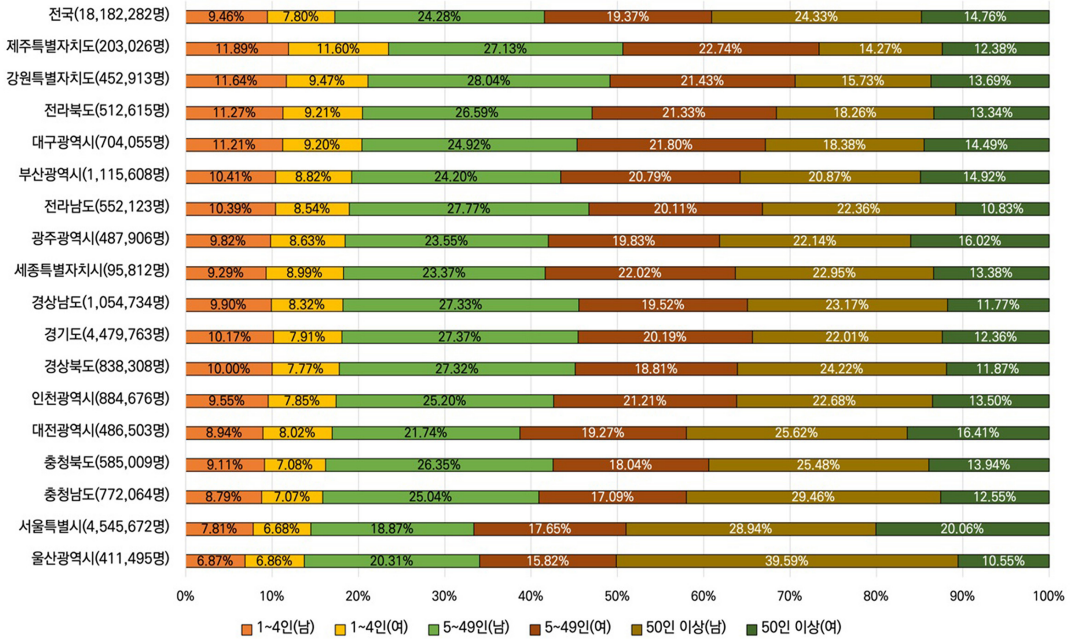
자료: 고용노동부 「사업체노동실태현황」 기반으로 저자 작성.

여기에서는 지역별 사업장 규모별 성별 종사자 수 비중을 살펴보았다([그림 IV-22]). 시도별 5인 미만 영세사업장 종사자 비중은 가장 낮은 곳과 높은 곳에서 약 10%의 차이가 났는데, 울산에서 13.74%로 가장 낮았고, 제주특별자치도에서 23.49%로 가장 높았다. 앞서 계속 확인했듯이, 울산은 2차 산업 비중이 가장 높은 곳이다. 한편, 두 지역의 영세사업장 종사자 성별 비율은 비슷했다. 제주특별시 다음으로 영세사업장 종사자 비중이 높은 강원특별자치도와 전라북도, 대구광역시, 그리고 부산광역시 등에서는 영세사업장 종사자 가운데 남성의 비율이 다른 지역과 비교해 상대적으로 높았다. 5~49인 규모의 사업장 종사자는 제주특별자치도와 강원특별자치도에서 각각 49.87%와 49.47%로 높았다. 두 지역은 또한 남성에서 각각 4.37%p, 6.61%p 높았다. 한편, 여성과 남성 비중 차이가 가장 큰 곳은 경상북도로 8.51%p 차이를 확인할 수 있다. 한편, 5~49인 규모 사업장 종사자 비중이 가장 낮은 곳은 마찬가지로 36.13%의 울산이었다. 서울특별시 경우에도 36.52%로 다른 지역과 비교해 5~49인 규모 사업장 종사자 비율이 상대적으로 낮았다. 50인 미만 사업장 종사자 비중이 가장 낮은 울산광역시와는 반대로 50인 이상 사업장 종사자 비중이 절반을 차지할 만큼 높다. 그다음으로 서울(49.00%)이 높았다.

또 한 가지 살펴볼 지점은 50인 이상 사업장 종사자의 성별 비중이다. 50인 이상 규모 사업장에 종사하는 이들의 비중이 높은 울산광역시 경우 해당 규모 사업장 종사자의 약 80%가 남성이고, 여성은 20%에 불과하다. 한편, 서울특별시 경우 울산 다음으로 50인 이상 사업장 종사자 비중이 높는데, 울산과는 달리 여성의 비율이 다른 지역과 비교해 높은 점이 특징이다.



[그림 IV-22] 시도별 사업장 규모별 성별 종사자 비중

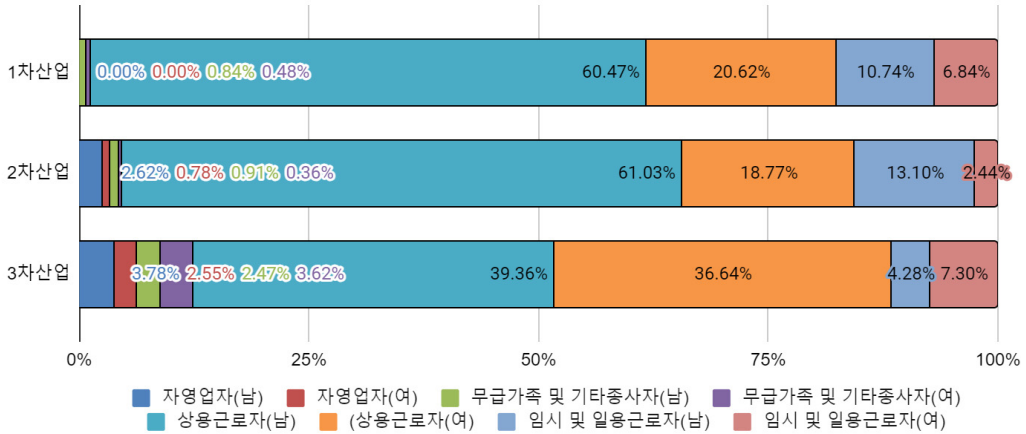


주1: 지역명 옆 괄호 안에는 종사자 수를 나타냄.  
 주2: 해당 조사 경우 개인이 경영하는 농림어업사업체(법인 및 비법인 단체가 경영하는 사업체는 조사대상)와 자영업자 또는 자영업자+무급가족종사자로만 구성된 사업체, 공무원 재직 기관은 제외됨에 따라 5인 미만 영세사업장 규모 과소집계되었을 가능성 있음.  
 자료: 고용노동부 「사업체노동실태현황」 기반으로 저자 작성.

④ 고용조건

산업은 또한 고용 관계의 여러 조건과도 밀접한 관련이 있다. [그림 IV-23]은 산업별 종사자의 종사상지위와 성별 분포를 함께 살펴볼 수 있다. 3차 산업은 1차 및 2차 산업과 비교해 상대적으로 비임금근로자(자영업자, 무급가족 및 기타종사자)의 비율이 높다. 그리고 상용근로자에서 여성과 남성의 비율이 비슷하다. 다만, 임시 및 일용근로자에서는 남성보다 여성 비율이 더 높은 점 역시 특징이다. 1차 산업과 2차 산업은 특히 상용근로자에서 여성과 남성 종사자의 비율 차이가 눈에 띈다. 두 산업 모두 남성 종사자가 여성 종사자보다 약 3배 더 많다. 2차 산업의 특징 가운데 하나는 임시 및 일용근로자 중에서도 남성 비중이 월등히 높다는 점이다. 사업장 규모와 고용조건 역시 밀접한 관련이 있다(그림 IV-24). 5인 미만 영세사업장일수록 자영업자 비중이 높고, 상용근로자 비중이 낮다. 남성은 사업장 규모가 커질수록 상용근로자 비중이 높아지지만, 여성은 50인 이상 사업장보다 5-49인 규모의 사업장에서 상용직 비중이 상대적으로 더 높다. 다만, 남성 경우 사업장 규모가 커질수록 임시 및 일용근로자 비중도 함께 커지지만, 여성 경우 사업장규모와 임시 및 일용근로자 비중은 반비례하는 것을 확인할 수 있다.

[그림 IV-23] 산업별 성별 종사상지위 비중

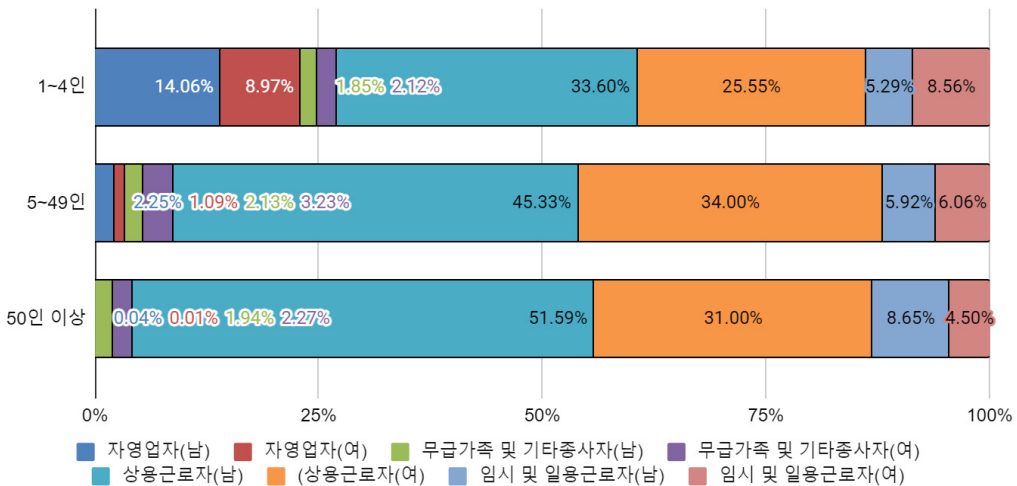


주1: 산업별 분류는 앞절과 동일함.

주2: 해당 조사 경우 개인이 경영하는 농림어업사업체(법인 및 비법인 단체가 경영하는 사업체는 조사대상)와 자영업자 또는 자영업자+무급가족종사자로만 구성된 사업체, 공무원 재직 기관은 제외됨에 따라 자영업자, 무급가족 및 기타종사자 규모 과소집계되었을 가능성 있음.

자료: 고용노동부 「사업체노동실태현황」 기반으로 저자 작성.

[그림 IV-24] 사업장 규모별 종사상지위 비중(2021년)



주: 해당 조사 경우 개인이 경영하는 농림어업사업체(법인 및 비법인 단체가 경영하는 사업체는 조사대상)와 자영업자 또는 자영업자+무급가족종사자로만 구성된 사업체, 공무원 재직 기관은 제외됨에 따라 1~4인 사업장, 자영업자, 무급가족 및 기타종사자 규모 과소집계되었을 가능성 있음.

자료: 고용노동부 「사업체노동실태현황」 기반으로 저자 작성.

고용조건은 보다 다양한 경로를 통해 건강에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(차선화·문다슬 2022). 고용 계약의 임시성이 높거나 기간이 정해져 있을수록, 권한이 낮을수록, 노동시

간이 불안정할수록 건강에 더 나쁘다. 이러한 고용조건은 또한 사회보장과 같은 권리 보장의 자격조건과 밀접한 관련이 되어 있다는 점 역시 중요하다. 한국에서는 이른바 정규직이 아닌 경우 사회보험 가입 자격을 갖기 어렵다. 사회보장은 또한 건강을 보호하는 주요 수단이라는 점에서 고용조건이 불안정한 경우 이중의 불리함을 교차로 경험하게 된다.

여기에서는 국가 통계가 제공하는 종사상지위를 중심으로 살펴본다(표 IV-4). 국가 통계에서 지역별로 확인할 수 있는 종사상지위는 임금 여부(비임금근로자, 임금근로자)와 고용계약(상용, 임시, 일용)을 기준으로 구분된다. 2021년 경제활동인구조사 기준 취업자는 28,089천 명이고, 이 가운데 비임금근로자는 6,588천 명(23.45%), 임금근로자는 21,502천 명(76.55%)이다. 지역별로 비임금근로자 비중이 높은 곳은 전라남도(39.90%), 경상북도(36.32%), 전라북도(34.71%), 제주특별자치도(33.83%), 그리고 충청남도(31.08%)였다. 해당 지역은 공통적으로 1차 산업 비중이 높은 지역이라는 특징이 있다. 관련하여 해당 지역은 주로 고용원이 없는 자영업자와 무급가족종사자가 차지하는 비중이 크다. 고용원이 있는 자영업자 비중이 높은 지역은 제주특별자치도(7.46%)를 제외하면 전체 비임금근로자 비중이 높은 지역과는 달랐는데, 대구광역시(6.35%), 광주광역시(5.87%), 대전광역시(5.67%), 강원특별자치도(5.50%)였다.

임금근로자 비중이 높은 곳은 울산광역시(84.63%), 세종특별자치시(82.23%), 서울특별시(82.05%), 인천광역시(81.41%), 그리고 경기도(81.30%)였다. 이 지역은 2차 산업 비중이 높거나, 수도권이거나, 또는 정부기관이 위치한 곳이다. 상용근로자 비중이 가장 높은 곳은 71.07%를 차지하는 세종특별자치시이다. 그 다음으로 높은 곳은 울산광역시로 전체 취업자 가운데 64.66%가 상용근로자다. 경기도는 60.72%, 대전광역시는 60.58%, 서울특별시는 60.38%다. 상용근로자 비중이 높으면서 임시근로자 비중도 상대적으로 높은 지역은 서울특별시(17.54%)와 울산광역시(17.67%)였다. 이외 부산광역시(20.19%)에서 임시근로자 비중이 가장 높았고, 다음으로 인천광역시(19.39%), 그리고 강원특별자치도(17.48%)에서도 높았다. 일용근로자는 제주특별자치도에서 5.97%로 가장 높았고, 다음으로 대구광역시(4.89%), 강원특별자치도(4.65%), 부산광역시(4.59%), 인천광역시(4.89%)에서 높았다.

[그림 IV-25]는 종사상 지위별 여성 취업자 수와 지역별 정규직 상근근로자 중 여성 비율을 나타낸다. 여성에서 상용근로자 비율이 낮고 임시·일용근로자 비율이 높은 것은 이미 잘 알려져 있다. 여기에서는 여성 취업자를 중심으로 종사상지위의 지역 분포를 살펴본다. 지도의 음영은 정규직 상근 근로자 중 여성 비율을 보여 주는데, 제주특별자치도를 제외하고 모든 지역에서 45% 미만이며, 특히 2차 산업 중심의 울산광역시는 30% 미만인 것을 확인할 수 있다. 마찬가지로 대도시에서 상대적으로 정규직 상근근로자 중 여성 비율이 높다.

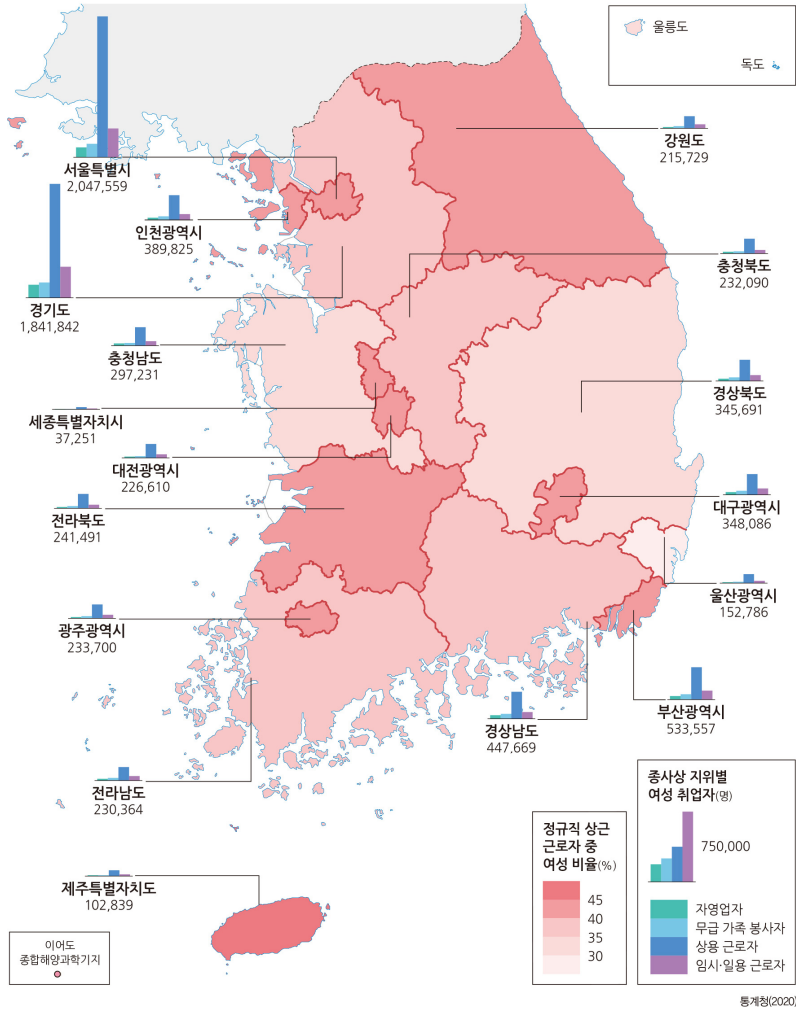
[표 IV-4] 지역별 종사상지위 비중(2022년)

단위: 천명(%)

	전체	비임금근로자	자영업자		무급가족종사자	임금근로자	상용근로자	임시근로자	일용근로자
			고용원이 있음	고용원 없음					
			전국	28,089 (100.00%)					
서울특별시	5,113 (18.20%)	919 (17.97%)	275 (5.38%)	560 (10.95%)	84 (1.64%)	4,195 (82.05%)	3,087 (60.38%)	897 (17.54%)	210 (4.11%)
부산광역시	1,679 (5.98%)	405 (24.12%)	83 (4.94%)	272 (16.20%)	50 (2.98%)	1,274 (75.88%)	858 (51.10%)	339 (20.19%)	77 (4.59%)
대구광역시	1,228 (4.37%)	268 (21.82%)	78 (6.35%)	164 (13.36%)	26 (2.12%)	960 (78.18%)	696 (56.68%)	204 (16.61%)	60 (4.89%)
인천광역시	1,614 (5.75%)	300 (18.59%)	74 (4.58%)	200 (12.39%)	26 (1.61%)	1,314 (81.41%)	930 (57.62%)	313 (19.39%)	71 (4.40%)
광주광역시	750 (2.67%)	171 (22.80%)	44 (5.87%)	100 (13.33%)	27 (3.60%)	580 (77.33%)	426 (56.80%)	126 (16.80%)	28 (3.73%)
대전광역시	794 (2.83%)	158 (19.90%)	45 (5.67%)	95 (11.96%)	19 (2.39%)	635 (79.97%)	481 (60.58%)	121 (15.24%)	33 (4.16%)
울산광역시	566 (2.02%)	87 (15.37%)	21 (3.71%)	57 (10.07%)	8 (1.41%)	479 (84.63%)	366 (64.66%)	100 (17.67%)	14 (2.47%)
세종특별자치시	197 (0.70%)	36 (18.27%)	8 (4.06%)	23 (11.68%)	5 (2.54%)	162 (82.23%)	140 (71.07%)	18 (9.14%)	3 (1.52%)
경기도	7,597 (27.05%)	1,422 (18.72%)	349 (4.59%)	936 (12.32%)	137 (1.80%)	6,176 (81.30%)	4,613 (60.72%)	1,262 (16.61%)	300 (3.95%)
강원특별자치도	818 (2.91%)	239 (29.22%)	45 (5.50%)	152 (18.58%)	42 (5.13%)	579 (70.78%)	398 (48.66%)	143 (17.48%)	38 (4.65%)
충청북도	926 (3.30%)	270 (29.16%)	37 (4.00%)	181 (19.55%)	52 (5.62%)	656 (70.84%)	483 (52.16%)	136 (14.69%)	37 (4.00%)
충청남도	1,226 (4.36%)	381 (31.08%)	55 (4.49%)	251 (20.47%)	74 (6.04%)	845 (68.92%)	636 (51.88%)	159 (12.97%)	50 (4.08%)
전라북도	968 (3.45%)	336 (34.71%)	43 (4.44%)	218 (22.52%)	76 (7.85%)	632 (65.29%)	438 (45.25%)	159 (16.43%)	35 (3.62%)
전라남도	1,010 (3.60%)	403 (39.90%)	49 (4.85%)	266 (26.34%)	89 (8.81%)	607 (60.10%)	400 (39.60%)	171 (16.93%)	37 (3.66%)
경상북도	1,462 (5.20%)	531 (36.32%)	49 (3.35%)	366 (25.03%)	117 (8.00%)	931 (63.68%)	659 (45.08%)	209 (14.30%)	63 (4.31%)
경상남도	1,740 (6.19%)	527 (30.29%)	81 (4.66%)	350 (20.11%)	96 (5.52%)	1,214 (69.77%)	899 (51.67%)	263 (15.11%)	52 (2.99%)
제주특별자치도	402 (1.43%)	136 (33.83%)	30 (7.46%)	77 (19.15%)	29 (7.21%)	266 (66.17%)	183 (45.52%)	59 (14.68%)	24 (5.97%)

주:  각 항목별 상위 5개 지역을 나타냄.  
 자료: 통계청 「경제활동인구조사」 기반으로 저자 작성.

[그림 IV-25] 종사상 지위별 여성 취업자(2020년)



자료: 「국가지도집」, 2021.

⑤ 노동시간

[표 IV-5]는 지역별 사업장 규모별 초단시간과 장시간 노동자 비율을 보여 준다. 초단시간 노동자는 주로 소규모 사업장에 분포되어 있다.

[표 IV-5] 지역별 규모별 초단시간·장시간 노동자 비율(2021년)

단위: %

	5인 미만		5-9인		10-29인		30-99인		100-299인		300인 이상	
	초단 시간	장시간	초단 시간	장시간	초단 시간	장시간	초단 시간	장시간	초단 시간	장시간	초단 시간	장시간
전국	9.9	6.6	6.6	5.8	5.4	4.6	3.0	4.3	1.3	4.2	1.5	3.1
서울특별시	9.7	6.5	5.1	6.4	4.1	4.4	3.5	3.4	0.9	3.3	1.3	2.7
부산광역시	8.4	7.1	6.7	4.7	3.8	3.5	2.8	4.0	2.3	4.7	1.5	3.9
대구광역시	10.9	4.4	7.0	3.5	5.8	4.0	4.0	4.0	2.3	2.6	0.9	2.5
인천광역시	10.6	8.0	7.1	6.3	5.7	4.3	5.2	4.1	0.9	5.6	1.9	3.5
광주광역시	10.5	5.5	11.8	4.3	8.5	5.5	3.2	3.3	2.4	3.8	1.4	4.4
대전광역시	10.5	8.7	6.9	4.9	7.5	5.9	3.2	5.1	1.6	3.3	1.3	3.8
울산광역시	9.9	6.0	4.6	5.7	7.3	3.7	2.8	5.6	0.8	2.7	0.4	1.7
세종특별자치시	10.2	5.5	8.2	3.8	4.7	4.4	2.0	4.1	0.8	2.0	0.9	6.4
경기도	9.2	7.0	4.6	6.6	3.7	5.3	2.5	4.8	1.3	4.9	2.0	3.6
강원특별자치도	14.8	6.6	15.7	5.2	10.7	3.3	3.1	4.8	1.1	3.4	2.7	1.4
충청북도	14.5	6.2	7.1	6.6	4.4	5.1	2.8	3.4	0.9	3.4	1.1	3.1
충청남도	7.5	6.0	4.6	6.0	3.9	4.8	1.8	3.5	1.4	5.9	1.3	2.2
전라북도	11.1	5.3	14.7	3.6	11.3	3.6	2.1	3.7	0.8	4.2	1.7	2.2
전라남도	9.7	6.3	9.7	5.4	11.4	3.2	4.0	3.4	1.7	4.0	2.7	2.4
경상북도	8.0	5.9	7.3	4.5	8.1	4.2	2.1	5.6	1.4	5.7	1.3	3.3
경상남도	9.0	7.4	5.6	6.0	5.6	4.8	2.8	5.2	1.5	4.5	1.2	3.4
제주특별자치도	13.3	8.7	5.5	10.1	4.2	5.1	2.6	5.8	2.2	4.4	1.8	3.4

자료: 정경은(2022) 참고하여 재작성.

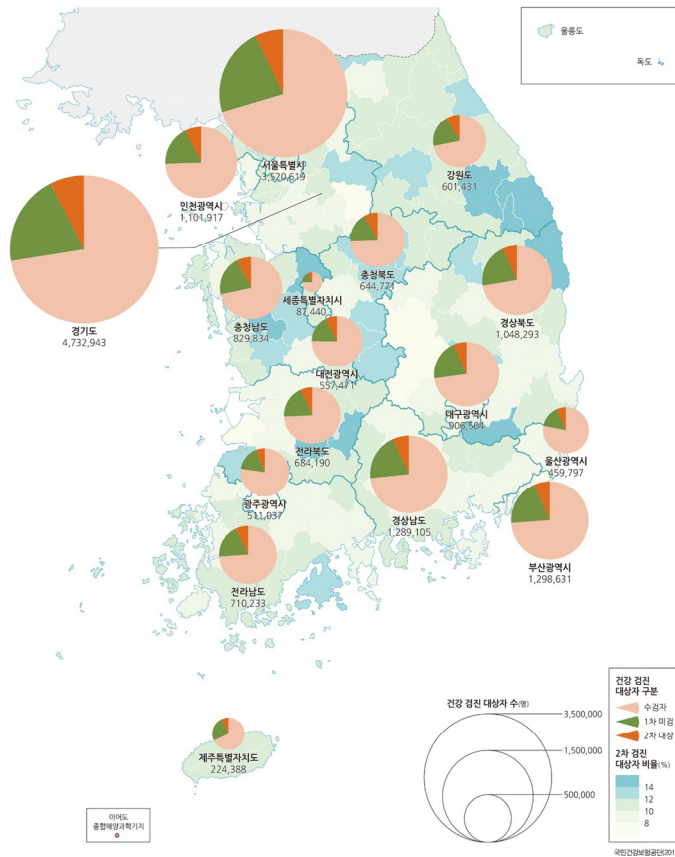
### (3) 건강행동과 생활습관

지역의 여러 조건은 개인의 건강행동과 생활습관을 통해 건강 결과로 이어진다. 한편, 건강 행동과 생활습관은 개인이 속한 사회 집단의 영향을 많이 받는다는 점에서 사회적 개입의 필요를 반영한다는 점이 중요하다. 여기에서는 대표적인 건강행동 지표를 살펴보되, 구체적인 수치를 살펴기보다는 지역 간 분포에 주목한다.

① 건강 검진

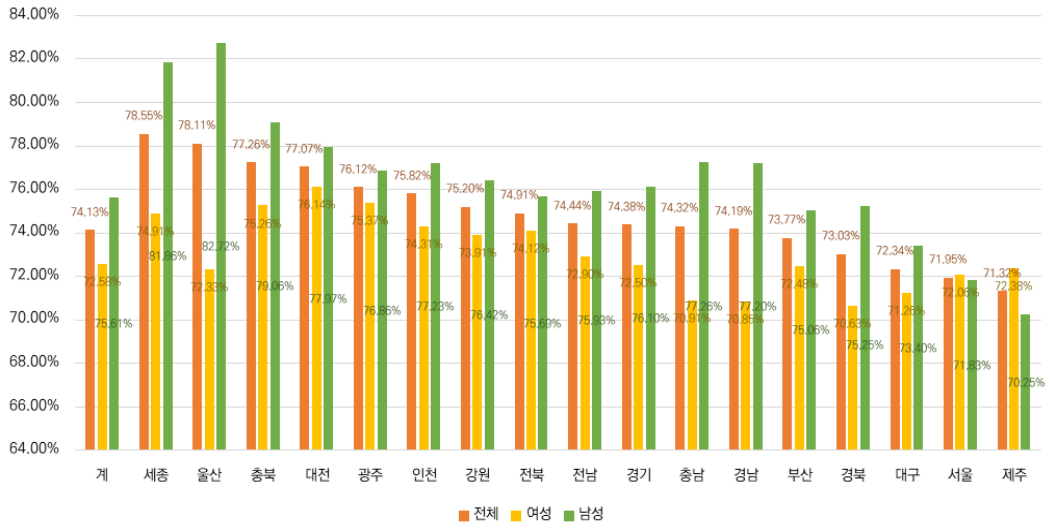
한국의 건강 검진 수검률은 국가건강검진 제도에 따라 매우 높은 수준이다(그림 IV-26). 그림과 같이 2019년 기준으로 한국의 건강 검진 수검률(수검인원 / 일반건강검진 대상인원 X 100)은 74.13%, 2021년 기준 74.24%다. 그림을 기준으로 비교하기 위해 시도별 건강 검진 수검률은 2019년을 기준으로 삼는다. 건강 검진 수검률은 오히려 대도시에서 더 낮은 경향을 보인다. 건강 검진 수검률은 소득 간 격차가 두드러지는 지표 가운데 하나임을 고려하면(김동진 2018), 인구집단 간 소득수준이 서로 이질적인 대도시의 낮은 수검률을 일부 설명할 수 있다. 그러나 건강 검진 수검률은 지역별로 여성과 남성에서 매우 큰 차이가 존재한다(그림 IV-27). 검진 수검률이 높은 세종과 울산, 그리고 1차 산업 비중이 높은 충남, 경남, 경북에서 그 차이가 두드러진다. 이는 앞서 설명한 지역의 노동구조뿐 아니라, 지역의 젠더 구조를 함께 살펴 보아야함을 일러 준다.

[그림 IV-26] 건강 검진 수검률(2019년)



자료: 「국가지도집」, 2021.

[그림 IV-27] 지역별 성별 건강 검진 수검률(2019년)



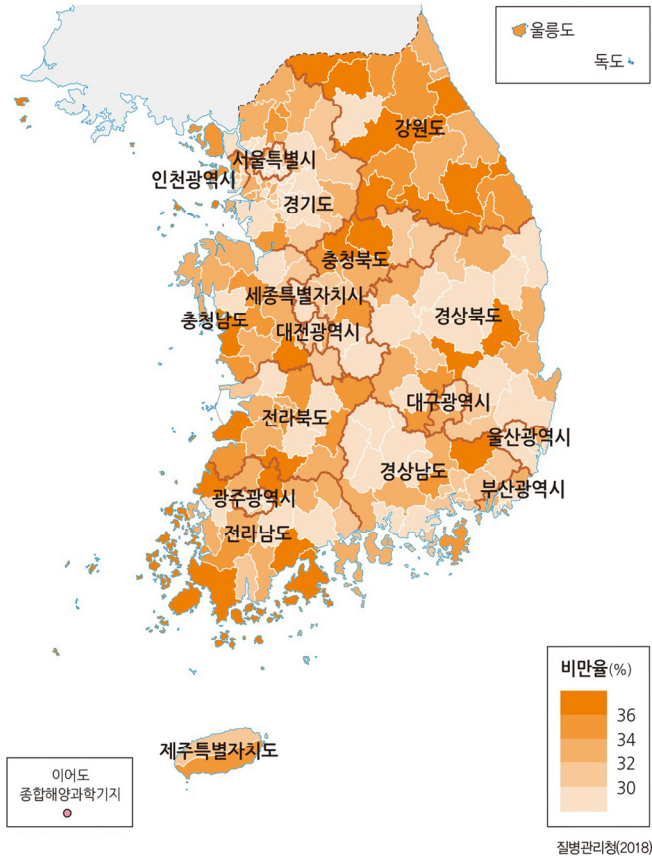
자료: 국민건강보험공단 「건강검진통계」 기반으로 저자 작성.

② 비만

비만 또한 건강불평등을 드러내는 대표적인 사회건강지표다. 예컨대, 소득이 낮은 집단에서 비만율이 높고, 이러한 영향은 세대 간 이전된다. 부모의 학력과 소득이 낮을수록 비만율이 높다. 비만은 특히 식습관, 운동과 같은 건강행동과 생활습관과 직접적으로 연관한다. 비만율의 지역 분포를 살펴보면(그림 IV-28), 대도시가 아닌 지역에서 상대적으로 높다.



[그림 IV-28] 비만율(2018년)



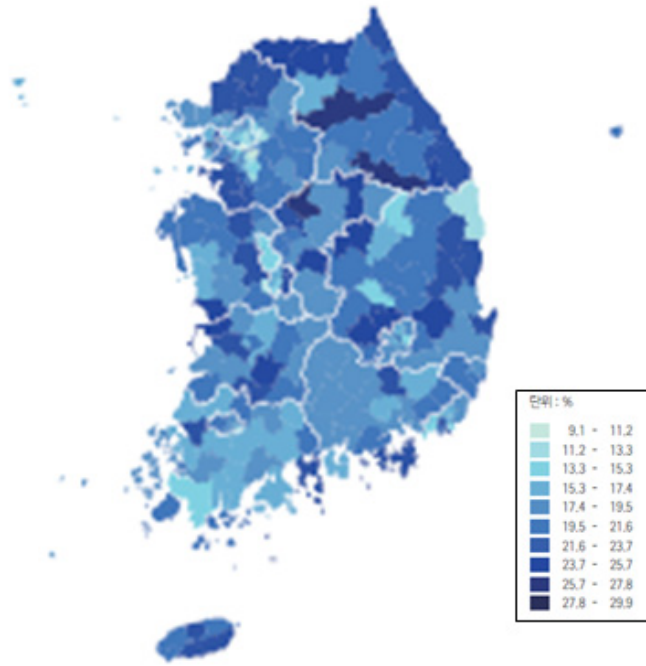
자료: 「국가지도집」, 2021.

③ 흡연

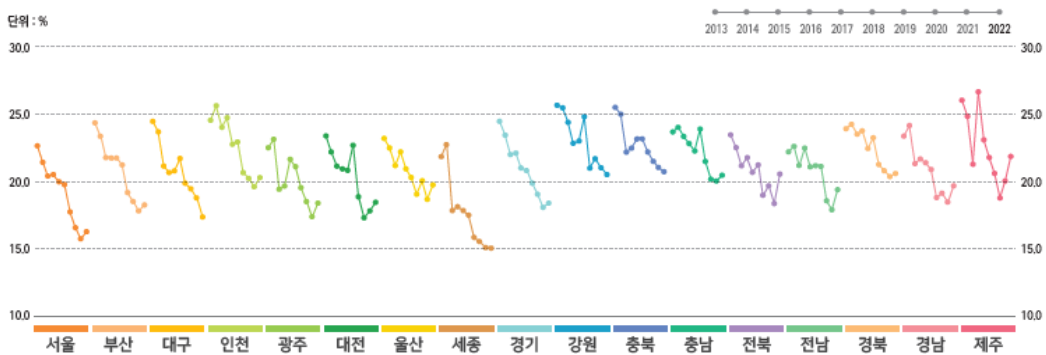
흡연율 역시 대도시에서 상대적으로 낮다(그림 IV-29). 흡연율의 연도별 증감 추이를 보면 그 차이는 더욱 두드러진다. 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 세종특별시, 그리고 경기도 경우 지속적으로 큰 폭으로 감소하는 추세를 보인다(그림 IV-30). 그러나 다른 지역 경우 감소율이 낮을 뿐 아니라 코로나19 시기를 지나면서 흡연율이 다시 증가하는 추세를 보이기도 한다. 지역건강조사 결과를 담고 있는 「지역건강통계 한눈에 보기」는 지역유형을 특별시의 구, 광역시의 구, 인구 30만 명 미만의 시, 도농복합형태의 시, 일반 군, 보건의료원이 설치된 구 여섯 개로 구분하여 각 도시유형별 흡연율을 제시한다. 여섯 개 도시유형 가운데 특별시의 구에서 16.3%로 2022년 흡연율이 가장 낮았고, 보건의료원이 설치된 군에서 20.8%로 가장 높은 것으로 나타났다. 또한 동부와 읍면부의 흡연율로 비교하는데, 동 지역은 18.2%, 읍면은 20.8%로 동 지역에서 흡연률이 2.7%p 더 낮았다. 시군구 단위로 살펴봤을

때, 흡연율이 가장 높은 다섯 개 지역은 충청북도 음성군(26.5%), 강원특별자치도 홍천군(26.4%), 인천광역시 미추홀구(26.1%), 강원특별자치도 영월군(25.9%), 그리고 충청북도의 증평군(25.7%)이었다. 가장 낮은 다섯 개 지역은 경기도 성남시 분당구(9.1%), 경기도 과천시(10.4%), 경기도 용인시 수지구(12.0%), 경기도 화성시 동탄(12.1%), 그리고 서울시 성동구(12.5%)로, 최근 개발된 신도시 등 상대적으로 젊은 인구가 많이 유입된 곳이었다.

[그림 IV-29] 흡연율(2022년)



[그림 IV-30] 2013년-2022년 지역별 현재흡연율 추이

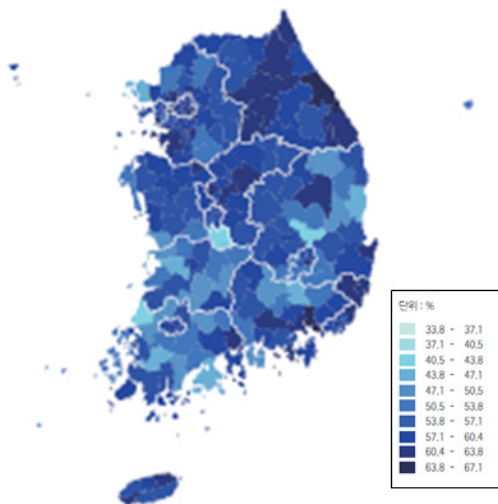


자료: [그림 IV-29]와 [그림 IV-30] 모두 질병관리청. 「2022 지역건강통계 한눈에 보기」.

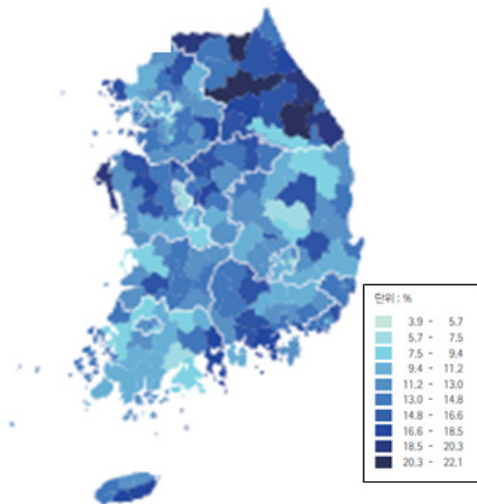
## ④ 음주

2022년 기준 월간음주율의 시·군·구 중앙값은 57.7%다. 전북에서 55.3%로 가장 낮고, 울산에서 62.0%로 가장 높다([그림 IV-31]). 흡연율과 마찬가지로 6개 도시유형을 구분하여 음주율을 비교해보면, 흡연율과는 달리 보건의료원이 설치된 군에서 53.9%로 가장 낮았고, 특별시의 구에서 59.4%로 가장 높았다. 동부와 읍·면부를 구분하여 살펴보면, 동 지역 59.1%, 읍·면부 56.7%로 마찬가지로 읍·면에서 2.4%더 낮았다. 그러나 고위험음주율을 지표로 살펴보면 월간음주율과 상이한 결과를 확인할 수 있다. 2022년 고위험음주율은 전국 중앙값 12.6%다. 지난 10년 간 시도별 고위험음주율 추이는 [그림 IV-33]에서 확인할 수 있다. 모든 시도에서 코로나19 시기 고위험음주율이 급감하다가, 세종특별자치시를 제외하고 시간이 지나면서 음주율이 증가하는 것을 확인할 수 있는데, 이는 코로나19 팬데믹 시기 사회적 거리두기 등 방역조치를 완화한 결과로 이해 가능하다. 세종특별자치시에서 6.1%로 가장 낮았고, 강원특별자치도에서 16.1%로 가장 높다. 고위험음주율 경우, 특별시의 구에서 10.6%로 가장 낮았고, 보건의료원이 설치된 군에서 13.9%로 가장 높다. 또한 동부에서 높았던 월간음주율과 달리, 고위험음주율은 읍·면부에서 13.5%로 동부 지역(11.9%) 보다 높았다. 고위험음주율이 가장 높은 다섯 개 지역은 강원특별자치도 정선군(22.1%), 양구군(21.5%), 홍천군(20.6%), 철원군(20.0%)과 충청남도 태안군(20.20%) 순이었다. 반면, 가장 낮은 다섯 개 지역은 세종특별자치 세종시(6.1%), 전라남도 보성군(6.9%), 서울특별시 종로구와 경기도 성남시 분당구(7.0%), 그리고 경상북도의 의성군(7.1%)이다.

[그림 IV-31] 월간음주율(2022년)

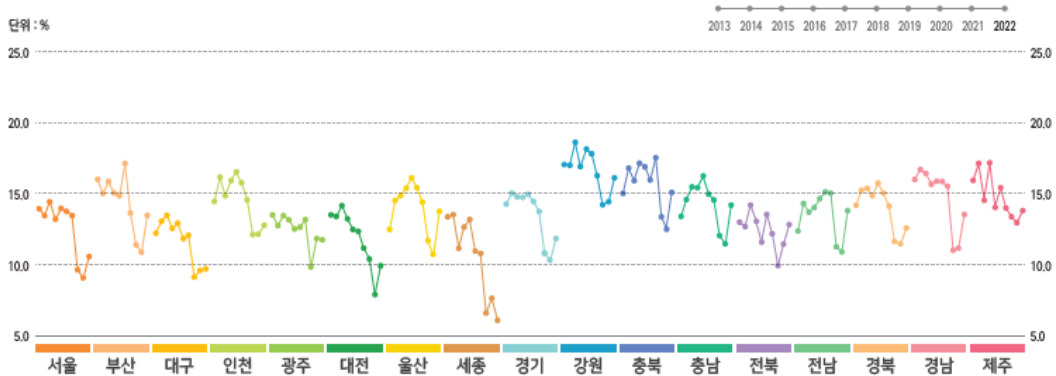


[그림 IV-32] 고위험음주율(2022년)



자료: [그림 IV-31]과 [그림 IV-32] 모두 질병관리청, 「2022 지역건강통계 한눈에 보기」.

[그림 IV-33] 2013년~2022년 지역별 고위험음주율 추이



자료: 질병관리청. 「2022 지역건강통계 한눈에 보기」.

#### (4) 지역 간 건강불평등

정부에서 관리하는 지역 간 건강불평등 지표는 5차 국민건강증진종합계획(HP)<sup>28)</sup>에서 제시하는 7개 지표다. 5차 HP는 소득수준(높고 낮음), 성별(남성과 여성), 그리고 지역(동과 읍면)을 건강형평성의 주요 축으로 삼는 건강형평성 지표를 설정한다는 점에서 기존 계획들과 구별된다. 28개 중점과제별 대표지표 64개를 선정하고 있으며, 대표지표별 성, 소득, 지역 격차를 모니터링 할 수 있는 형평성 지표 49개를 선정하고 있다. 이때 지역 격차 지표는 7개로, 지역 3개, 성별·지역 4개로 구성되어 있다(표 IV-6). 여기에서는 먼저 7개 대표지표 가운데 의료 기반 지표인 ‘급성 심근경색증 환자의 발병 후 3시간 미만 응급실 도착 비율’을 제외한 나머지 지표를 다룬다. 국민건강증진종합계획 홈페이지 내 성과지표를 주로 활용하지만, 대개의 경우 다른 자료를 추가적으로 함께 살펴본다. 그리고 이외 산업재해 등 정책 현안 대상이 되는 건강 지표를 일부 다룬다.

28) 국민건강증진종합계획에 대해 다음 절에서 후술 예정.

[표 IV-6] 5차 국민건강증진종합계획 내 지역 격차 모니터링 지표

구분	중점과제	대표지표	형평성지표
지역	치매	경도인지저하자의 조기검진 재검률	지역 상위 20% 경도인지저하자의 조기검진 재검률
			지역 하위 20% 경도인지저하자의 조기검진 재검률
			지역 상-하위 20% 경도인지저하자의 조기검진 재검률 격차
		치매에 대한 긍정적 인식도	도시노인의 치매에 대한 긍정적 인식도
			농촌노인의 치매에 대한 긍정적 인식도
			도시노인-농촌노인의 치매에 대한 긍정적 인식도 격차
		치매안심센터의 치매환자 등록·관리율 (전국 평균)	지역 상위 20% 치매안심센터의 치매환자 등록·관리율
			지역 하위 20% 치매안심센터의 치매환자 등록·관리율
			지역 상-하위 20% 치매안심센터의 치매환자 등록·관리율 격차
	심뇌혈관질환	심정지 생존율	심정지 생존율의 최고-최저 시도간 격차
		일반인 심폐소생술 시행률	일반인 심폐소생술 시행률의 최고-최저 시도간 격차
		급성 심근경색증 환자의 발병 후 3시간 미만 응급실 도착 비율	급성심근경색증 환자의 발병후 3시간 미만 응급실 도착비율의 최고-최저 시도간 격차
		뇌졸중 환자의 발병 후 3시간 미만 응급실 도착 비율	뇌졸중 환자의 발병 후 3시간 미만 응급실 도착 비율의 최고-최저 시도간 격차
		뇌혈관질환 환자의 사망률	뇌혈관질환 환자의 사망률의 최고-최저 시도간 격차
	영유아	영아사망률(출생아 1천 명당)	영아 사망률 최고-최저 시도간 격차(출생아 1천 명당)
감염병위기대 비대응	MMR 완전예방접종률	도시·농촌간 MMR 완전예방접종률 격차	
	취약계층 예방접종률	도시·농촌간 취약계층 예방접종률 격차(3세 이상)	
성별·지역	자살예방	자살사망률	지역 상-하위 20% 자살사망률 격차(인구 10만 명당)
		남성 자살사망률	지역 상-하위 20%의 남성 자살사망률 격차(인구 10만 명당)
		여성 자살사망률	지역 상-하위 20%의 여성 자살사망률 격차(인구 10만 명당)
	암	성인 남성의 전 국민 암검진수검률	지역 상-하위 20%의 성인 남성의 전 국민 암검진수검률 격차
		성인 여성의 전 국민 암검진수검률	지역 상-하위 20%의 성인 여성의 전 국민 암검진수검률 격차
		성인(20~74세) 암 발생률 (인구 10만 명당, 연령표준화)	성인(20~74세) 지역 상-하위 20% 암 발생률 격차 (인구10만 명당, 연령표준화)
		성인남성(20~74세) 암 발생률 (인구 10만 명당, 연령표준화)	지역 상-하위 20%의 성인남성 암 발생률 격차 (인구10만 명당, 연령표준화)
		성인여성(20~74세) 암 발생률 (인구 10만 명당, 연령표준화)	지역 상-하위 20%의 성인여성 암 발생률 격차 (인구10만 명당, 연령표준화)

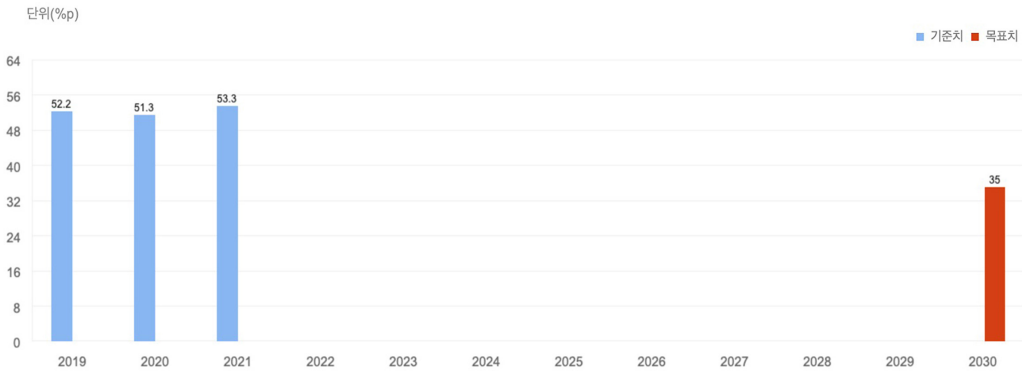
구분	중점과제	대표지표	형평성지표
건강생활실천		성인남성(20~74세) 암 사망률 (인구 10만 명당, 연령표준화)	지역 상-하위 20%의 성인남성 암 사망률 격차 (인구10만 명당, 연령표준화)
		성인여성(20~74세) 암 사망률 (인구 10만 명 당, 연령표준화)	지역 상-하위 20%의 성인여성 암 사망률 격차 (인구10만 명당, 연령표준화)
	남성 노인의 건강생활실천율	지역 상-하위 20% 남성 노인의 건강생활실천율 격차	
	여성 노인의 건강생활실천율	지역 상-하위 20% 여성 노인의 건강생활실천율 격차	

주:  대표 지역 격차 지표, : 본 보고서 포함 지표.  
 자료: 국민건강증진종합계획 참고하여 재작성.

### ① 치매안심센터의 치매환자 등록·관리율

치매는 5차 국민건강증진계획의 중점과제 가운데 하나로, ‘치매안심센터를 중심으로 한 국가치매관리전달체계 기능 강화’를 주요 목표로 가진다. 이를 모니터링하기 위한 대표지표는 치매안심센터의 치매환자 등록·관리율이고, 지역 상위 20%와 하위 20%의 격차(%p)를 형평성 지표로 설정하고 있다. 2030년까지 35%p를 달성하는 것을 목표로 삼는다. 2019년 지역 격차 52.2%p, 2020년 51.3%, 2021년 53.3%다(그림 IV-34).

[그림 IV-34] 치매안심센터의 치매환자 등록·관리율 지역격차와 목표치



자료: 국민건강증진종합계획.

아래 지역별 치매상병자 대비 치매안심센터 치매환자 등록률을 나타낸 표를 보면(표 IV-7), 부산광역시에서 39.1%로 가장 낮고, 전라북도에서 77.4%로 가장 높다. 전반적으로 광역시에서 등록률이 낮고, 이외 지역에서 높은 경향을 보인다.

[표 IV-7] 치매상병자수 대비 치매안심센터 치매환자 등록률

(단위: 명, %)

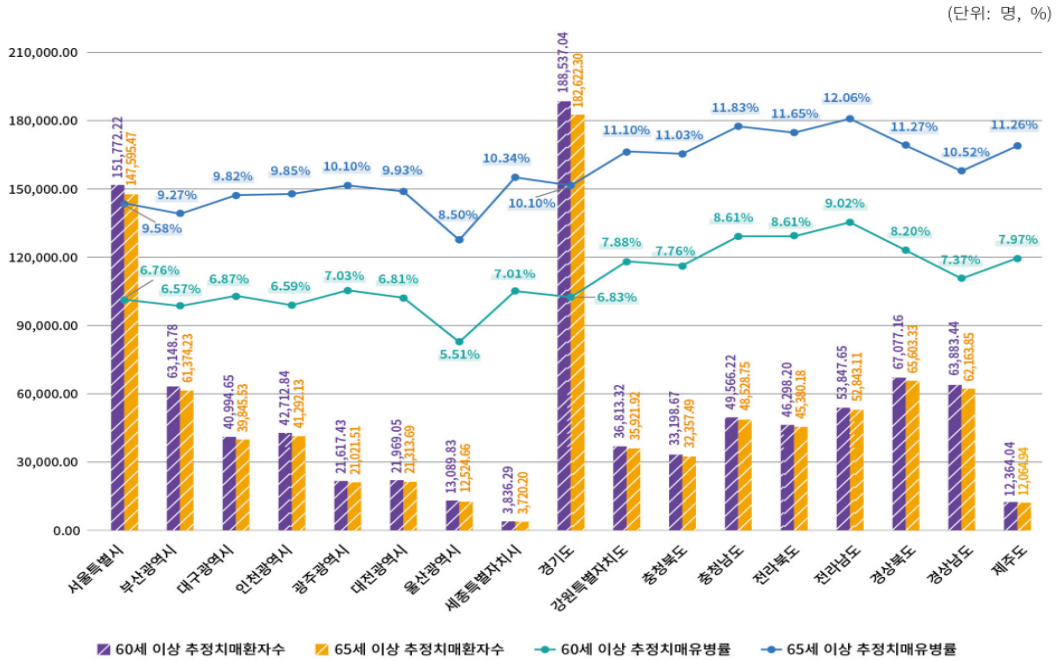
구분	치매상병자수(A)	치매안심센터 치매환자 등록자수(B)	등록률(B/A)
전국	972,436	502,933	51.7
서울특별시	144,416	64,574	44.7
부산광역시	69,632	27,221	39.1
대구광역시	46,100	20,295	44.0
인천광역시	44,104	19,014	43.1
광주광역시	25,389	10,617	41.8
대전광역시	23,683	11,535	48.7
울산광역시	14,973	6,748	45.1
세종특별자치시	4,123	1,869	45.3
경기도	189,549	80,658	42.6
강원특별자치도	33,120	19,642	59.3
충청북도	35,700	19,624	55.0
충청남도	54,336	34,895	64.2
전라북도	55,325	42,819	77.4
전라남도	68,587	40,645	59.3
경상북도	74,321	45,404	61.1
경상남도	77,526	50,282	64.9
제주특별자치도	11,552	7,091	61.4

주: □ 등록률이 가장 높은 지역과 낮은 지역.

자료: 치매안심센터, 2022. 「대한민국 치매현황」.

여기에서는 추가적으로 지역별 추정치매환자 현황을 살펴본다. 추정치매환자는 중앙치매센터에서 치매역학조사(2016년) 결과 도출한 치매 유병률과 주민등록 연앙인구(2021년)를 활용하여 재산출한 지표다. 아래 [그림 IV-35]에서는 60세 이상과 65세 이상 추정치매환자수를 확인할 수 있다. 전국 60세 이상 노인인구 추정치매유병률은 2021년 7.24%고, 가장 높은 곳은 전라남도(9.02%), 가장 낮은 곳은 울산광역시(5.51%)다. 65세 이상 추정치매유병률은 전국 10.33%이고, 마찬가지로 전라남도(12.06%)에서 가장 높고 울산광역시(8.50%)에서 가장 낮다.

[그림 IV-35] 지역별 60세 이상 인구 추정치매환자수 및 유병률(2021년)

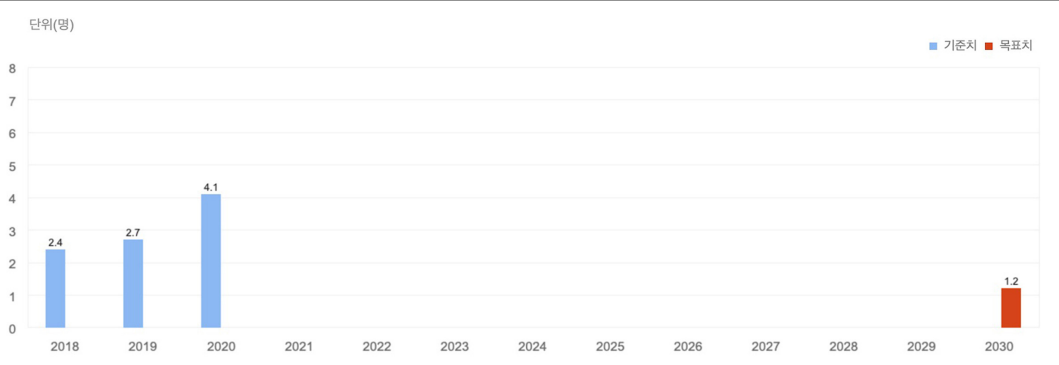


자료: 치매안심센터. 2022. 「대한민국 치매현황」.

## ② 영아사망률

영아사망률은 한 사회 및 지역의 보건의료제도 및 사회경제, 문화적 조건을 반영하는 대표적인 건강지표다(최정수 2011, 1-8; Jo et al. 2023, 101-304). 5차 HP에서는 모든 영유아는 안전하게 보호한다는 목적으로 해당 지표의 지역 격차를 관리한다. 2030년까지 영아사망률을 최고-최저 시도 간 격차를 1천 명당 1.2명으로 줄이는 것을 목표로 설정하고 있다.

[그림 IV-36] 영아사망률 지역격차 및 목표치

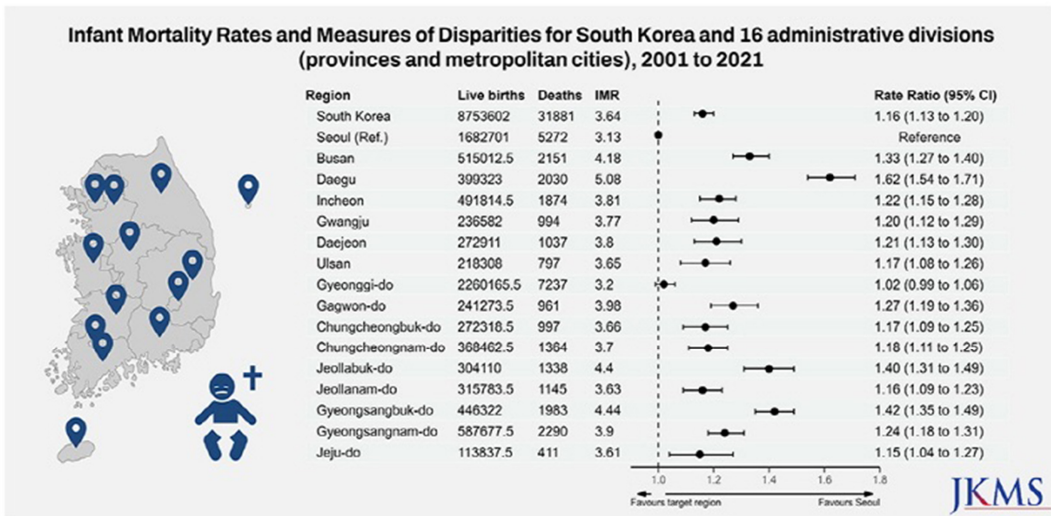


자료: 국민건강증진종합계획.



Woo와 Kim(2023)은 시계열분석을 통해 영아사망률의 지역불평등을 분석했다. 분석 결과는 수도권과 비수도권 지역의 불평등을 보여 준다. [그림 IV-37]은 서울특별시(reference)와 나머지 지역의 영아사망의 발생률비(Rate Ratio)를 비교하여 보여 준다. 경기도를 제외한 나머지 모든 지역에서 서울특별시에 비해 영아사망 발생률이 높았는데 대구광역시와 전라북도, 경상북도, 그리고 부산광역시에 가장 컸다. 2001년부터 2021년 기간 동안 서울특별시의 영아사망률은 3.13인데 반해, 대구광역시는 5.08, 경상북도 4.44, 전라북도 4.4, 그리고 부산 4.18이다. 저자들은 영아사망률의 지역 간 불평등을 의료자원의 불평등한 분포로 설명한다. 그러나 대구광역시와 부산광역시 경우 다른 지역과 비교해 상대적으로 의료자원이 많음에도 불구하고 영아사망률이 가장 높다는 점은, 보건의료체계와 함께 다른 지역적 조건을 함께 고민해야할 필요를 제시한다. 부모의 사회경제적 지위가 영아사망률에 미치는 영향을 보고하는 국내 영아사망률 불평등 연구 결과(Jo et al. 2023, 101-304; Jung-Choi and Khang 2011; Son et al. 2017, 1401-1414)는 각 지역에서 아이를 낳고 살아가는 주민들의 생활조건을 함께 고려해야 함을 시사한다. 다시 한번 강조하지만, 주민들의 삶의 조건은 지역의 조건과 분리할 수 없다. 예컨대 서울특별시는 상대적으로 중기업 이상의 사업장에서 근무하는 여성의 비율이 다른 지역에 비해 높고, 부산광역시와 대구광역시는 여성들이 5인 미만 영세사업장과 50인 미만 소규모 사업장에 종사하는 비율이 상대적으로 높다. 추후 구체적인 분석이 필요하나, 이는 서울특별시에 거주하는 여성 노동자들이 임출산과 양육에 있어 여러 제도적 보호를 활용할 가능성이 높다는 점을 시사한다.

[그림 IV-37] 영아사망률 지역 간 불평등

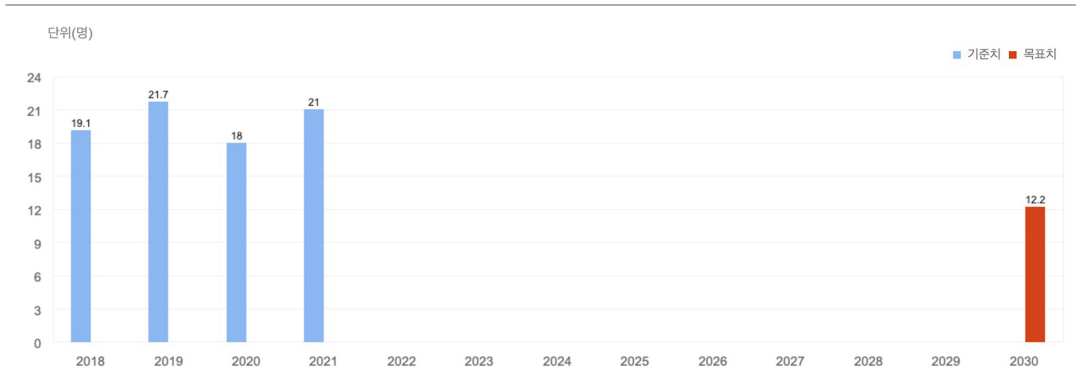


자료: Woo and Kim. 2023.

### ③ 자살률

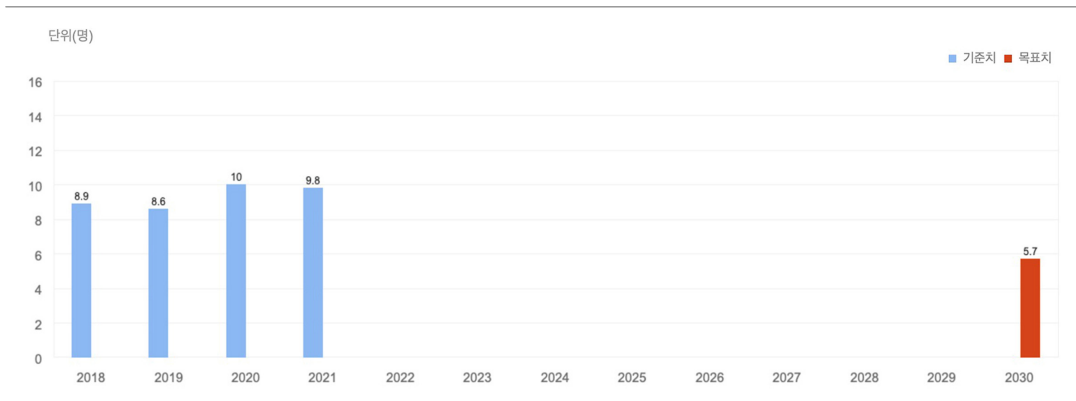
한국은 1997년 외환위기를 기점으로 계속해서 OECD 회원국 가운데 자살률 1~2위를 차지하고 있다. 따라서 정부는 자살률을 주요 사회문제로 다루어왔으며, 5차 국민건강증진계획도 자살률을 주요 건강지표로 포함한다. 자살사망률이 높은 집단의 자살사망률을 낮추고, 지역별 자살사망률의 차이를 줄여 2030년까지 국민 자살사망률을 줄인다는 목표를 설정하고 있다. 2030년까지 지역 상-하위 20% 남성 및 여성 자살사망률 격차 목표치는 각각 인구 10만 명당 12.2명, 5.7명이다([그림 IV-38], [그림 IV-39]). 2021년 기준 지역 상-하위 20% 남성 자살사망률 격차는 인구 10만 명당 21명, 여성 자살사망률의 지역 격차는 인구 10만 명당 9.8명이다.

[그림 IV-38] 지역 상-하위 20% 남성 자살사망률 격차(인구 10만 명당)



자료: 국민건강증진종합계획.

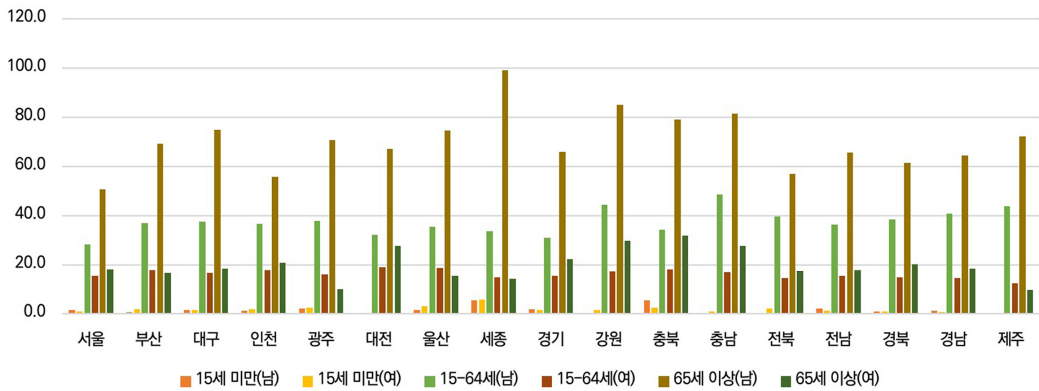
[그림 IV-39] 지역 상-하위 20% 여성 자살사망률 격차(인구 10만 명당)



자료: 국민건강증진종합계획.

본고에서는 2022년 지역별 성별 연령별 자살률을 추가로 비교해 본다. 먼저, 인구구조에서 살펴본 것과 같이 유소년 인구(0~14세), 생산가능 인구(15~64세), 그리고 고령인구(65세 이상) 세 집단을 구분하여 각 집단의 성별 자살률을 비교할 수 있도록 [그림 IV-40]에 나타내었다. 여섯 개 집단 가운데 고령층 남성의 자살률이 가장 높고, 그다음으로 생산가능인구 남성 자살률이 높다. 집단별 자살률이 가장 높은 다섯 개 지역을 [표 IV-8]에서 확인할 수 있다. 충북 경우 생산가능인구 남성집단을 제외한 모든 집단에서 자살률이 모두 상위라는 점이 두드러진다. 세종특별자치시는 유소년 인구 자살률이 남녀 모두에서 가장 높다. 세종특별자치시는 유소년 인구 비중이 가장 높은 곳이기도 하다.

[그림 IV-40] 지역별 성별 연령별 자살률(2022년)



자료: 통계청 「사망원인통계」 기반으로 작성.

[표 IV-8] 성별-연령집단별 지역 자살률 순위(2022년)

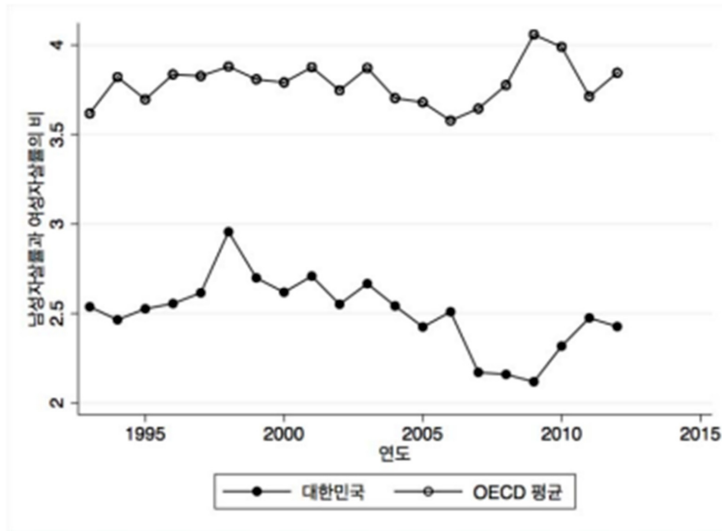
(단위: 명/인구 10만명)

순위	15세 미만(남)	15세 미만(여)	15-64세(남)	15-64세(여)	65세 이상(남)	65세 이상(여)
1	세종(5.4명)	세종(5.6명)	충남(48.7명)	대전(19.1명)	세종(99.0명)	충북(31.8명)
2	충북(5.2명)	울산(2.8명)	강원(44.5명)	울산(18.7명)	강원(85.0명)	강원(29.8명)
3	광주(2.1명)	충북(2.2명)	제주(43.9명)	충북(18.3명)	충남(81.5명)	충남(27.8명)
4	전남(2.0명)	광주(2.2명)	경남(40.9명)	부산(18.0명)	충북(79.0명)	대전(27.7명)
5	경기(1.6명)	전북(2.1명)	전북(39.6명)	인천(18.0명)	대구(74.9명)	경기(22.3명)

자료: 통계청 「사망원인통계」 기반으로 작성.

한편, 앞서 확인한 바처럼 자살률은 남성에서 훨씬 높다. 그러나 한국의 자살 성비(여성 자살률 대비 남성 자살률)는 다른 OECD 국가와 비교해 상대적으로 낮다(그림 IV-41). 여성의 자살률이 다른 국가와 비교해 높다는 뜻이다. 또한, 자살시도자는 남성보다 여성에서 더욱 많다. 자살을 자살생각-시도-죽음으로 이어지는 과정으로 이해할 때, 최종적 결과 지표만으로 자살예방정책을 수립하는 것은 효과적이지 않을 가능성이 크다는 점을 유의해야 한다.

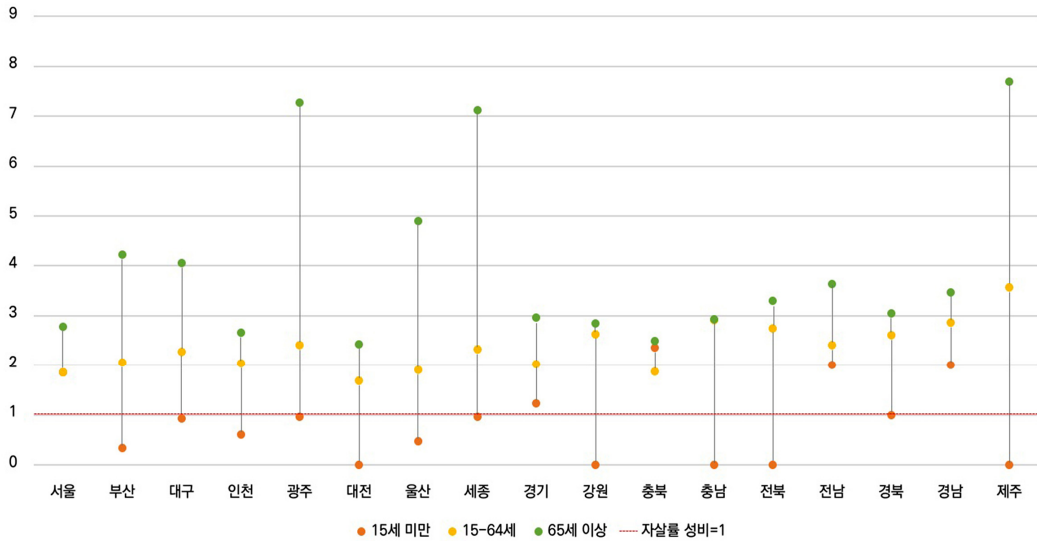
[그림 IV-41] 성별자살률의 비: 한국과 OECD 평균 비교(1993~2012년)



자료: 문다슬, 정혜주, 2018.

[그림 IV-42]에는 지역별 연령별 자살률의 성비를 나타내었다. 여성 대비 남성 자살률이므로, 숫자가 클수록 여성에 비해 남성의 자살률이 높음을 뜻한다. 자살률의 성비는 65세 이상 고령인구에서 가장 크고 지역 간 편차가 매우 크다. 15세 미만 청소년 인구에서 성비가 가장 작는데, 일부 지역을 제외하면 청소년 경우 남성보다 여성에서 자살률이 더 높다. 큰 차이는 두드러지지 않지만, 15~65세 생산가능 인구에서는 특광역시에서 성비가 상대적으로 낮은 경향을 보인다.

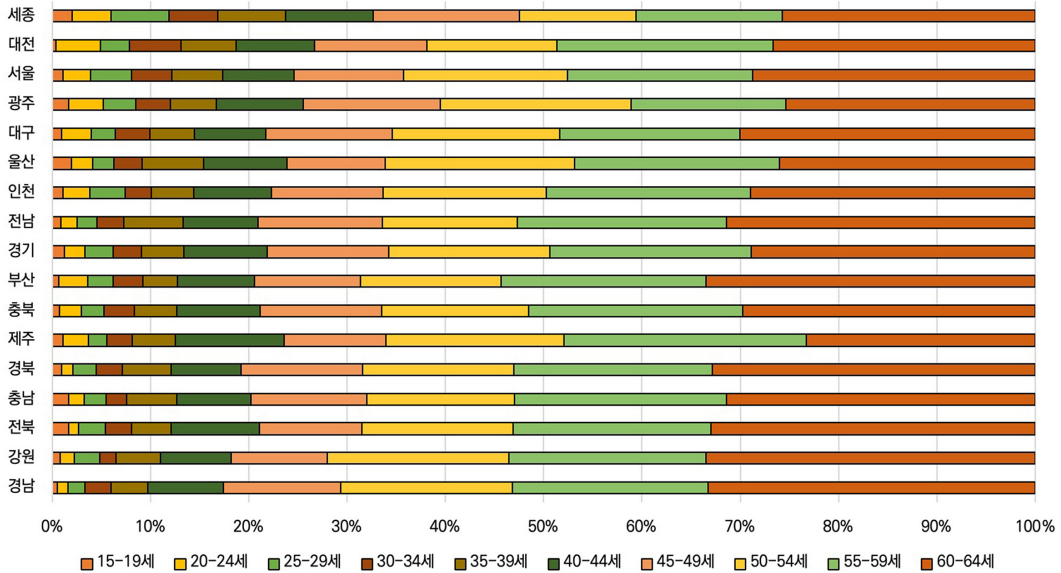
[그림 IV-42] 지역별 연령별 자살률 성비(2022년)



자료: 통계청 「사망원인통계」 기반으로 작성.

마지막으로 생산가능 인구 가운데 여성의 자살자 수에서 5세 단위별 연령집단이 차지하는 비중을 살펴보았다. 연령별 인구분포에 따라 자살자 수 역시 나이가 많을수록 많다. [그림 IV-43]은 20대 및 30대 청년 여성의 자살 비중이 높은 지역 순으로 정렬했다. 세종(21.78%), 대전(18.33%), 서울(16.19%), 광주(15.00%) 순으로 청년 여성의 자살이 차지하는 비중이 높았다. 마찬가지로 특광역시에서 청년 여성 자살 비율이 높다. 자살에서 청년여성이 차지하는 비율이 높을수록 50세 이상 비율은 낮다. 돌봄을 주로 수행하면서, 다시 노동시장에 재진입하는 40대 여성의 자살 비율이 높은 곳은 세종(23.76%), 광주광역시(22.78%), 제주특별자치도(21.40%)였다. 20-40대 여성 자살 비율이 높은 지역들은 여성 생산가능인구 비율이 상대적으로 높은 곳으로, 자살의 분포와 그 원인이 지역 특성과 인구구조에 따라 다를 수 있음을 시사한다. 예컨대 생산가능 연령대의 여성들은 유급 노동은 물론 돌봄 등의 무급 노동이 직간접적인 자살의 원인이 될 수 있으며, 이러한 분포가 지역 간 자살률 및 자살 분포의 차이를 설명할 수 있다. 다만, 관련하여서는 추후 추가 연구가 필요하다.

[그림 IV-43] 지역별 생산가능 여성 자살의 연령 분포



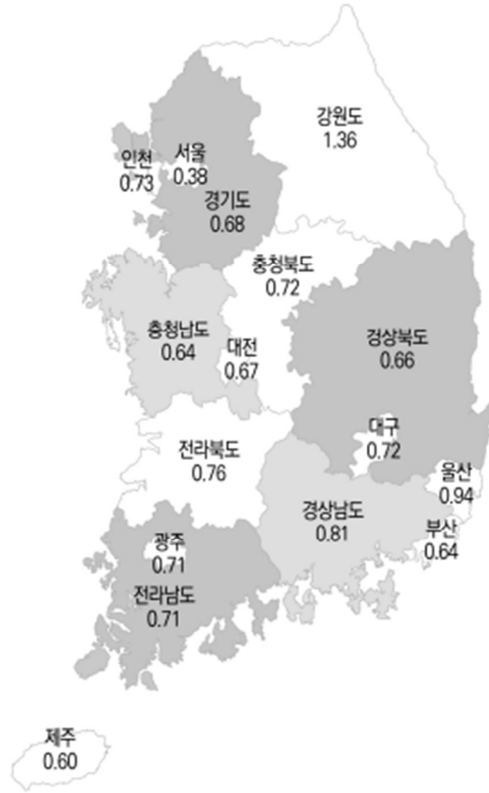
자료: 통계청 「사망원인통계」 기반으로 작성.

#### ④ 산업재해

산업안전보건 역시 주요 건강 지표이다. 산업재해율 및 산업재해 사고 사망률은 산업안전 보건의 주요 지표이다. 한국은 산업재해율은 다른 국가와 비교해 상대적으로 낮는데, 재해 사망률은 높은 특징을 보인다.<sup>29)</sup> 그렇다면 국내 지역 간 산업재해율 및 재해사망률은 어떻게 분포하고 있을까? 먼저, 시도별 산업재해율(재해자수 / 근로자수 X 100)을 비교해보면, 강원특별자치도가 1.36%로 가장 높고, 서울이 0.38%로 가장 낮다([그림 IV-44]). 지방관서별로 세분화해서 살펴보면, 강원특별자치도 내에서도 태백(5.36%)과 영월(2.82)에서 가장 높고, 서울특별시 강남(0.25)과 서울 남부(0.38)에서 가장 낮다([표 IV-9]).

29) 국가 산재 통계는 본 보고서에서도 참고한 “산재 통계 현황”을 기반으로 하는데, 해당 조사는 요양신청서를 토대로 생산함. 이에 요양급여를 신청하지 않는 경우를 포함하지 않으므로 산업재해 발생이 과소 집계될 수 있음.

[그림 IV-44] 지역별 산업재해율(2022년)



자료: 안전보건공단. 「2022년 산업재해 현황분석」.

[표 IV-9] 지방관서별 산업재해율(2022년)

(단위: 개소, 명, %)

지방관서		재해율	지방관서		재해율
총계		0.65	총계		0.65
서울청	소계	0.38	부산청	창원	0.66
	서울청	0.25		울산	0.94
	서울강남	0.25		양산	0.82
	서울동부	0.54		진주	0.70
	서울서부	0.45		통영	1.37
	서울남부	0.38	대구청	소계	0.69
	서울북부	0.63		대구청	0.69
	서울관악	0.44		대구서부	0.76

지방관서		재해율	지방관서		재해율	
총계		0.65	총계		0.65	
중부청	소계	0.74	포항	포항	0.71	
	중부청	0.67		구미	0.41	
	인천북부	0.80		영주	1.08	
	경기	0.62		안동	0.64	
	평택	0.61	광주청	소계	0.71	
	부천	0.76		광주청	0.71	
	안양	0.55		전주	0.74	
	안산	0.82		익산	0.81	
	의정부	0.94		군산	0.74	
	고양	0.70		목포	0.92	
	성남	0.58		여수	0.59	
	강원	0.78		제주	0.60	
	강릉	0.99		대전청	소계	0.68
	원주	0.75			대전청	0.67
태백	5.36	청주	0.68			
영월	2.82	천안	0.59			
부산청	소계	0.76	충주		0.82	
	부산청	0.62	보령		0.90	
	부산동부	0.58	서산	0.59		
	부산북부	0.76				

주:   가장 높은 두 개 지역,   가장 낮은 두 개 지역.  
 자료: 안전보건공단. 「2022년 산업재해 현황분석」.

재해사망률 역시 강원특별자치도에서 인구 1만 명 당 7.03명으로 가장 높다. 사망만인율이 가장 낮은 곳은 제주(0.55%)와 서울(0.58%)이다(표 IV-10). 마찬가지로 강원특별자치도의 태백(44.16)과 영월(23.69)에서 사망만인율이 가장 높다. 산업재해 사망만인율이 가장 낮은 곳은 역시 서울특별시였는데, 그 중에서도 서울 관악(0.43)과 서울강남(0.47) 관서 지역이었다(표 IV-11).



[표 IV-10] 지역별 산업재해 사망률(2022년)

(단위: 명/인구 1만명(‰))

지역	사망만인율
전국	1.10
서울	0.58
부산	0.75
대구	0.80
인천	0.87
광주	1.19
대전	0.69
울산	1.09
강원	7.03
경기	1.00
충북	1.22
충남	1.62
경북	1.68
경남	1.13
전북	1.04
전남	1.17
제주	0.55

주: 사업장의 교통사고, 체육행사, 폭력행위, 사고발생일로부터 1년 경과 사고사망자, 통상 출퇴근 사망자는 제외(다만, 운수업·숙박업의 사업장의 교통사고 사망자는 포함).

자료: 안전보건공단. 「2022년 산업재해 현황분석」.

[표 IV-11] 지방관서별 산업재해 사망률(2022년)

(단위: 명/인구 1만명(‰))

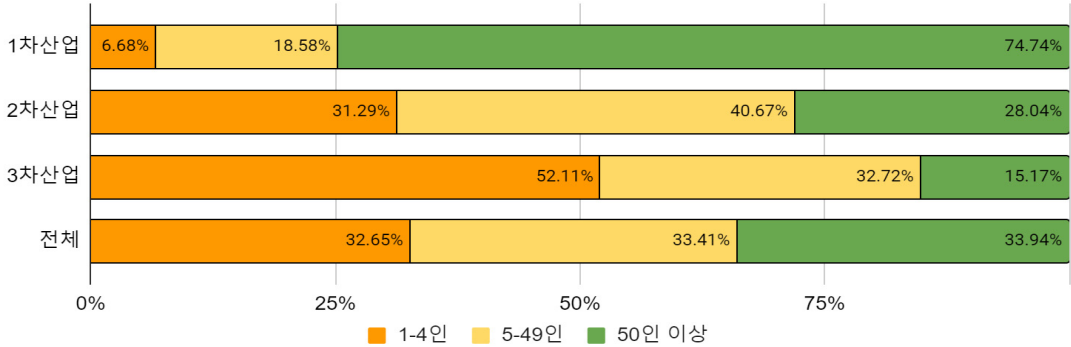
지방관서		사망만인율	지방관서		사망만인율
총계		1.10	총계		1.10
서울청	소계	0.58	부산청	창원	1.08
	서울청	0.47		울산	1.09
	서울강남	0.47		양산	1.08
	서울동부	0.78		진주	1.28
	서울서부	0.64		통영	1.20
	서울남부	0.75	대구청	소계	1.20
	서울북부	0.63		대구청	0.55
	서울관악	0.43		대구서부	1.10

지방관서		사망만인율	지방관서		사망만인율	
총계		1.10	총계		1.10	
중부청	소계	1.48	포항	포항	1.30	
	중부청	0.65		구미	0.55	
	인천북부	1.18		영주	0.41	
	경기	0.94		안동	6.41	
	평택	0.85	광주청	소계	1.07	
	부천	0.91		광주청	0.99	
	안양	0.83		전주	1.19	
	안산	0.83		익산	0.88	
	의정부	1.91		군산	1.62	
	고양	1.02		목포	0.93	
	성남	0.80		여수	1.17	
	강원	1.07		제주	0.55	
	강릉	2.98		대전청	소계	1.18
	원주	1.61			대전청	0.69
태백	44.16	청주	0.97			
영월	23.69	천안	0.93			
부산청	소계	0.97	충주		1.77	
	부산청	0.81	보령		5.55	
	부산동부	0.49	서산	0.93		
	부산북부	0.97				

주:   가장 높은 두 개 지역,   가장 낮은 두 개 지역.  
 자료: 안전보건공단. 「2022년 산업재해 현황분석」.

한편, 산업재해는 노동조건과 밀접한 관련이 있음에 따라 산업별 규모별 산업재해 사망자 수의 비중을 추가적으로 살펴보았다(그림 IV-45). 먼저, 산업별 산업재해 사망자 비중은 1차 산업 21.42%, 2차 산업 46.74%, 그리고 3차 산업 31.84%로, 제조업 및 광업에서 산업재해 사망 위험이 상대적으로 높다. 산업을 중심으로 규모에 따른 산업재해 사망자 수의 분포를 살펴보면, 1차 산업은 50인 이상 규모 사업장에서 산업재해 사망 비중이 높다. 2차 산업은 5~49인 규모의 사업장에서, 3차 산업은 5인 미만 영세사업장에서 산업재해 사망 비중이 높다. 확인한 바와 같이, 전체 산업재해 사망 가운데 약 66%가 50인 미만 사업장에서 발생한다. 2022년부터 시행하고 있는 중대재해처벌법은 그 동안 50인 미만 사업장에 대해 그 적용을 유예해왔으나, 2024년 1월 27일자로 유예 기간이 종료되어 5인 이상 모든 사업장은 적용대상이 되었다.

[그림 IV-45] 산업별 규모별 산업재해 사망 분포



자료: 안전보건공단. 「2022년 산업재해 현황분석」에서 발췌하여 저자가 재구성.

마지막으로 지역별 산업재해 고위험업종을 살펴보았다(그림 IV-46). 서울은 주로 서비스업에서 산재위험이 높았고, 나머지 지역은 조선업, 건설업, 제조업 등에서 높았다. 특히 부산, 울산, 경남, 전남 등 조선업이 위치한 지역에서는 조선업이 고위험업종 가운데 하나였으며, 떨어짐과 충돌과 같은 사고 유형이 가장 많았다. 강원, 충북, 경북은 벌목업에서 산업재해 위험이 높았고, 충남은 주로 제조업에서 많이 발생했다.

[그림 IV-46] 지역별 산업재해 고위험업종

서울	건설업	음식박업	퀵서비스업	건물종합관리사업	사업서비스업
부산	건설업	조선업	위생및유사서비스업	산업용기계장치제조업	퀵서비스업
대구	건설업	음식박업	도소매 소비자용품수리업	퀵서비스업	금속주물제조업
인천	건설업	도소매 소비자용품수리업	퀵서비스업	건물종합관리사업	국기장식자사제조사업
광주	건설업	도소매 소비자용품수리업	건물종합관리사업	퀵서비스업	플라스틱가공제품제조업
대전	퀵서비스업	건설업	구역화물운수업	육상화물취급업	화양및성냥제조업
울산	건설업	조선업	도소매 소비자용품수리업	건물종합관리사업	산업용기계장치제조업
세종	건설업	건설용경토제품제조업	벌목업	위생및유사서비스업	퀵서비스업
경기	건설업	음식박업	도소매 소비자용품수리업	사업서비스업	퀵서비스업
강원	건설업	음식박업	벌목업	영양업	시멘트제조업
충북	건설업	도소매 소비자용품수리업	건설용금속제품제조업	벌목업	기타금속제품제조/금속가공업
충남	퀵서비스업	철근콘크리트제품제조업	건설업	시멘트제품제조업	금속주물제조업
전북	건설업	벌목업	건설용금속제품제조업	위생및유사서비스업	도강및제분업
전남	건설업	조선업	기타금속제품제조/금속가공업	형인쇄의약품상하역업	퀵서비스업
경북	건설업	기타금속제품제조/금속가공업	벌목업	위생및유사서비스업	금속용접/용단사업
경남	건설업	조선업	기타금속제품제조/금속가공업	영양업	건설용금속제품제조업
제주	건설업	퀵서비스업	형인쇄의약품상하역업	특수화물운수업	각종기계또는동부속제품제조업

자료: 노동부.

### (5) 한국의 지역 간 건강불평등 완화정책

사실상 한국은 건강형평성 정책이 적극적으로 시행되고 있다고 보기 어렵다. 그나마 국민건강증진종합계획에서 건강수명과 함께 건강형평성 제고를 총괄목표로 명시하고 있을 뿐이다. 다만 관련 법안에서는 건강형평성을 포함하고 있지 않아 구호에 불과하다는 평가가 이루어

어지고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 국민건강증진종합계획, 그리고 지역이 주체가 되어 수립하는 지역보건의료계획은 ‘지역 격차’를 주요 지표로 삼고 있다는 점에서 간단하게나마 살펴볼 필요가 있다.

① 국민건강증진종합계획

전술한 바와 같이 ‘건강형평성’ 제고는 국민건강증진종합계획(National Health Plan, HP)의 주요 목표 가운데 하나다. 국민건강증진종합계획은 국민건강증진법 제4조에 근거하여 10개년 기준으로 수립하며, 매 5년마다 보완계획을 수립한다(김동진 외 2019). 2002년 수립한 제1차 계획을 시작으로 2023년 현재 제5차 계획을 추진 중이며, 2005년 발표한 2차 계획부터 건강수명과 함께 건강형평성 제고를 국민건강증진의 총괄목표로 명시하고 있다(그림 IV-47).

[그림 IV-47] 국민건강증진종합계획 비전과 주요 내용

	제1차 HP (2002~2010)	제2차 HP (2006~2010)	제3차 HP (2011~2020)	제4차 HP (2016~2020)	HP 2030 (2021~2030)
비전	-	온 국민이 함께하는 건강세상	온 국민이 함께 만들고 누리는 건강세상	온 국민이 함께 만들고 누리는 건강세상	모든 사람이 평생 건강을 누리는 사회
총괄 목표	75세의 건강장수 실현이 가능한 사회	건강수명 연장과 건강형평성 제고	건강수명 연장과 건강형평성 제고	건강수명 연장과 건강형평성 제고	건강수명 연장, 건강형평성 제고
방향 (기본 원칙)	<ul style="list-style-type: none"> <li>건강 실천의 생활화를 통한 건강 잠재력 제고</li> <li>효율적인 질병의 예방 및 관리체계 구축</li> <li>생애주기별로 효과적인 건강증진서비스 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>건강잠재력 강화</li> <li>질병과 조기사망 감소</li> <li>인구집단 간 건강 격차 완화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>우리나라 환경 변화 전망 반영</li> <li>HP 2010 평가 결과 반영</li> <li>WHO의 건강 및 건강증진 정의 반영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>건강수명 연장 및 건강형평성 개선을 목표로 하는 제3차 종합계획의 큰 틀 유지함.</li> <li>성과지표 신뢰도 향상</li> <li>목표 달성 여부 평가에 따라 실현 가능한 목표 조정함.</li> <li>국민의 요구와 정책 변화에 맞게 과제별 사업 내용 조정함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가와 지역사회의 모든 정책 수립에 건강을 우선적으로 반영함.</li> <li>보편적인 건강 수준의 향상과 건강형평성 제고를 함께 추진함.</li> <li>모든 생애과정과 생활터에 적용함.</li> <li>건강 친화적인 환경을 구축</li> <li>누구나 참여하여 함께 만들고 누릴 수 있도록 함.</li> <li>관련된 모든 부문이 연계하고 협력함.</li> </ul>
사업 분야		<ul style="list-style-type: none"> <li>건강생활 실천 확산</li> <li>예방 중심 건강 관리</li> <li>인구집단별 건강 관리</li> <li>건강 환경 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>건강생활 실천 확산</li> <li>만성퇴행성질환과 발병위험요인 관리</li> <li>감염질환 관리</li> <li>안전환경보전</li> <li>인구집단 건강관리</li> <li>사업체계 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>건강생활 실천</li> <li>만성퇴행성질환과 발병 위험요인 관리</li> <li>감염질환 관리</li> <li>안전환경보전</li> <li>인구집단 건강관리</li> <li>사업체계 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>건강생활 실천</li> <li>정신건강관리</li> <li>비감염성질환 예방관리</li> <li>감염 및 기후변화성질환 예방관리</li> <li>인구집단별 건강관리</li> <li>건강 친화적 환경 구축</li> </ul>
비고	<ul style="list-style-type: none"> <li>범정부 계획으로 확대</li> <li>24개 중점과제, 108개 세부과제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>32개 중점과제, 405개 성과지표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>27개 중점과제, 369개 성과지표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>28개 중점과제, 400개 성과지표</li> </ul>	

지역 간 건강불평등 차원에서 국민건강증진종합계획은 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부와 기초자치단체의 건강형평성 제고를 위한 로드맵 역할을 하도록 명시되어 있다는 점이 중요하다. 즉, 계획이 수립 주체로 중앙정부가 역할을 한다면, 집행의 주체로 지역(지방정부)이 역할을 하는 셈이다. 그러나 국민건강증진종합계획에 대한 평가에 따르면 건강형평성을 확보하기 위한 구체적인 목표치와 이를 평가할 수 있는 성과지표를 마련하지 않음에 따라 이를 정책화 하는데 실패했다(김한해 2021, 33-51; 장숙량 2018, 189-201). 뿐만 아니라 건강형평성 제고를 위한 사업전략과 내용이 부재한 점도 한계로 지적되고 있다. 예컨대, 국민건강증진종합계획이 근거하는 국민건강증진법은 국가와 지방자치단체의 역할을 앞서 살펴본 보다 거시적인 차원의 너른 결정요인 보다는 주로 건강행태 관리에 그 역할을 한정한다. 예컨대, 국민건강증진에 대한 포괄적인 책임(제3조 제1항), 건강생활실천을 지원할 책임(제6조 제1항), 금연과 절주를 위한 조치(제8조), 영양 개선지도(제15조), 건강증진인프라구축(제19조 제1항) 등의 의무를 부과할 뿐이다. 더욱이 일부 인구집단을 호명하지만, 이들을 ‘취약계층’으로 정의하고 고위험 전략 기반으로 접근하는 한계도 명징하다(김명희·이주희 2013, 206-212).

## ② 지역보건의료계획

광역 및 지방자치단체는 지역보건법 제7조에 근거하여 주민 건강증진을 목표로 지역보건의료계획을 수립해야 한다. 매 4년 주기로 수립한 지역보건의료계획에 근거하여 매년 시행계획을 수립하여 주민 건강을 위한 여러 정책을 추진하기 위함이다. 절차상 지역보건의료계획의 수립은 상향식(Bottom-up)으로 이루어지고 있다(그림 IV-48). 지역이 주체가 되어 지역의 건강 현황을 분석하고, 평가함으로써 주민의 건강필요를 파악한다. 파악한 건강필요를 충족하고 보장하기 위한 지역의 보건의료 정책전략을 담은 지역보건의료계획은 지역주민들의 의견 수렴, 시·도 및 시·군·구 위원회 심의, 시·도 및 시·군·구 의회 보고를 거쳐 시·도지사에게 제출하고 최종적으로 보건복지부 장관에게 제출한다.

[그림 IV-48] 지역보건의료계획 수립 절차



구분	중장기 지역보건의료계획	연차별 지역보건의료 시행계획	연차별 지역보건의료계획 시행결과
수립주체	시·도/시·군·구		
수립시기	4년	1년	1년
수립절차	주민전문가 등 의견수렴 지역보건의료심의위원회 심의의회보고	지역보건의료심의위원회 심의의회보고	지역보건의료심의위원회 심의의회보고
수립내용	중장기 총괄계획	당해연도 사업수행을 위한 세부실행계획	연차별 지역보건의료시행 계획에 따른 시행결과

지역보건의료계획에서 주목할 지점은 국가 및 지방자치단체의 의무를 분리한 규정이다. 국가는 지역보건의료에 관한 조사·연구, 정보의 수집·정리·활용, 인력양성, 지방자치단체에 대한 기술적·재정적 지원을 하도록 규정하고(제2조 제1항) 있으며, 시도는 조사연구, 인력확보, 자질향상, 시군구에 대한 기술적·행정적 지원을 하도록 규정하고 있다(제2조 제2항). 마지막으로 시군구에 대해서는 보건소 등 지역보건의료기관의 설치·운영, 인력확보, 자질향상 등에 노력할 의무를 부과하고 있다(제2조 제3항). 또한 지역의 건강정책 전략과 내용을 국민건강증진종합계획과 연계한다는 점에서 지역 간 건강형평성을 고려해야 할 기반이 마련된다(국민건강증진법 제4조). 더욱이 지역보건의료계획은 사회보장 기본계획(사회보장기본법)과 지역사회보장계획(사회보장급여의 이용, 제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률)과도 연계하도록 명시되어 있다. 그러나 정책근(2018, 50-61)이 평가하였듯이, 지역보건의료계획 역시 건강형평성을 주요 목표로 설정하지 않고 있으며, 개입의 수준은 고위험 집단의 행동 차원에 그친다. 절차상으로는 상향식을 확보했을 뿐, 실질적으로 지역 주민의 참여 및 권한강화를 구체화하지 않는 점, 사회보장 관련 법·제도와 실질적인 연계 방안은 마련하고 있지 않은 점 역시 한계다.

## 2. 형평한 인구집단 건강체계는 어떻게 가능한가

### 1) 원칙과 전략

#### (1) 원칙

이 장에서는 앞에서 살펴본 현황을 바탕으로 지역 간 건강불평등을 개선하기 위한 정책방향을 검토한다. 지역 간 건강불평등은 다른 장에서 다루는 다부분의 정책 변화를 통해 충분히 개선 가능하다는 점을 일러둔다. 본고에서는 이외에 형평한 인구집단 건강체계를 실현하기 위한 정책 전략을 제안한다. 제안에 앞서, 형평한 인구집단 건강체계 실현을 위한 세 가지 원칙을 제안한다.<sup>30)</sup>

첫 번째는 자치의 원칙이다. 지역이 주민들의 필요에 맞는 정책을 시도할 수 있는 자율성과 실험의 가능성을 열어주자는 것이다. 지역의 자치 권한을 강화한다고 해서 중앙정부의 책임이 줄어드는 것을 뜻하지 않는다는 사실을 강조한다. 책임성 있는 지방자치 구조를 만들기 위해서는 지역은 관할 범위 안에서 이루어지는 건강과 건강에 영향을 미치는 여러 조건의 문제에 책임과 역할을 다하고, 중앙은 지역 간의 불평등을 모니터링하고, 각 지역이 더 잘할 수 있도록 지원하는 역할을 수행해야 한다. 구체적인 방안을 제시하자면, 지역의 상황을 살피고(모니터링), 파악한 상황에 기반하여 지역에서 필요한 공적 개입 내용과 그 전략을 마련한다(관리). 여기에는 부문 간 협력이 필요한 경우 보다 효율적인 연계를 통한 전달체계를 촘촘히 구축하는 것을 포함한다. 마지막으로 형평성을 주요 지표로 한 지역 건강정책 평가(evaluation)가 이루어져야 한다. 이 세 가지를 아우르는 국가 차원의 관리 전략 안에서 지방의 역할을 지원하는 것이 중앙의 역할이 된다.

두 번째는 체계 접근의 원칙이다. 특정 지역에서 발생한 문제를 풀기 위한 정책이 전국에 영향을 주고, 반대로 전국 수준에서 보편적으로 시행된 정책이 지역 간의 관계를 통해 특정 지역에 악영향을 미치기도 한다. 마찬가지로, 문제를 풀기 위한 정책이 다른 문제를 악화시키기도 한다. 따라서 정책이 미칠 영향을 전체 인구집단의 건강분포에 미칠 영향을 중심에 두고 살피고, 정책에 따르는 부수적 효과를 고려한 정책 조합이 필요하다. 서울(수도권)과 이외 지역의 관계, 노동의 공간적 분화와 이로 인해 결과하는 지역의 인구구조, 고용관계, 그리고 이를 조건 삼는 사회보장 등은 지역 간 건강불평등 문제를 해소하는 데 있어 특히 면밀한 고려가 필요한 영역들이다. 현실의 문제들은 이런 관계들이 중첩된 결과로 나타나기 때문에, 정부가 하나의 관계를 중심으로 정책을 기획·집행하게 되면 소기의 정책목표는 달성하지 못하면

30) 이 세 가지 원칙은 앞 장에서 다룬 지역의료체계 개선 원칙과 동일하다. 대부분의 내용은 동일하며, 필요한 경우 설명을 달리하였다.

서 정책의 잘못된 수혜자만 양산할 가능성이 적지 않다.

세 번째는 시간 고려의 원칙이다. 현재 상황과 미래의 바람직한 상황을 나란히 두고 바람직한 미래를 구현하기 위해서 지금 필요한 일이 무엇인지 살피는 방식의 접근이 필요하다는 뜻이다. 개별적으로는 원칙의 후퇴이거나, 악화에 해당하는 정책도 바람직한 미래를 염두에 두고 다른 정책과 함께 도입되면 그 의미가 달라질 수 있다. 또, 불평등을 줄이는 정책은 정치적 저항을 받을 가능성이 크다는 점에서 사람들의 고통을 적절하게 짊어내 해결하는 문제화가 필요하다. 이를 통해 정치적 지지를 끌어내는 한편, 잠재된 정치적 저항을 피하거나 최소화하기 위한 기획 역시 정치과정으로 정책에 반드시 포함해야 한다.

## (2) 전략: 보편적 건강보장을 넘어 보편적 사회보호로

지역 간 건강불평등 해소를 위해 보편적 건강보장을 넘어 보편적 사회보호를 실현해야 한다. 현재, 한국의 건강정책은 주로 ‘보편적 건강보장(universal health coverage, UHC)’의 실현을 목표 삼는 경우가 많다. 보편적 건강보장은 “모든 사람이 재정적 어려움을 겪지 않으면서 양질의 필수 건강 서비스<sup>31)</sup>를 받을 수 있도록 보장”해야 한다는 의미다(WHO 2013). 보편적 건강보장은 SDGs의 정신 가운데 하나인 “Leave no one behind”에 대한 보건의료 분야의 실천적 개념으로 평가되고 있다(Watkins 2014, 2248-2255; 강민아 2016에서 재인용). 보편적 건강보장은 보편성과 형평성을 목표로 삼는다는 점에서 건강불평등 정책에서도 핵심 목표로 삼는 경우가 많다. 보편적 건강보장의 실현은 포함하는 인구집단의 범위(접근성), 보장하는 서비스의 범위(범위), 그리고 보건의료 서비스에 대한 재정 부담의 정도(재정적 보호)에서 모두 보편성과 형평성을 확보할 때 가능하다([그림 IV-49]에서 (1) 안의 회색 상자). 다만 보편적 건강보장이 담보하는 재정적 보호는 보건의료 서비스 이용으로 인해 발생하는 직접적인 비용이라는 점에서 정책 논의가 현실적으로 국민건강보험을 넘어서기 어려운 실정이다.

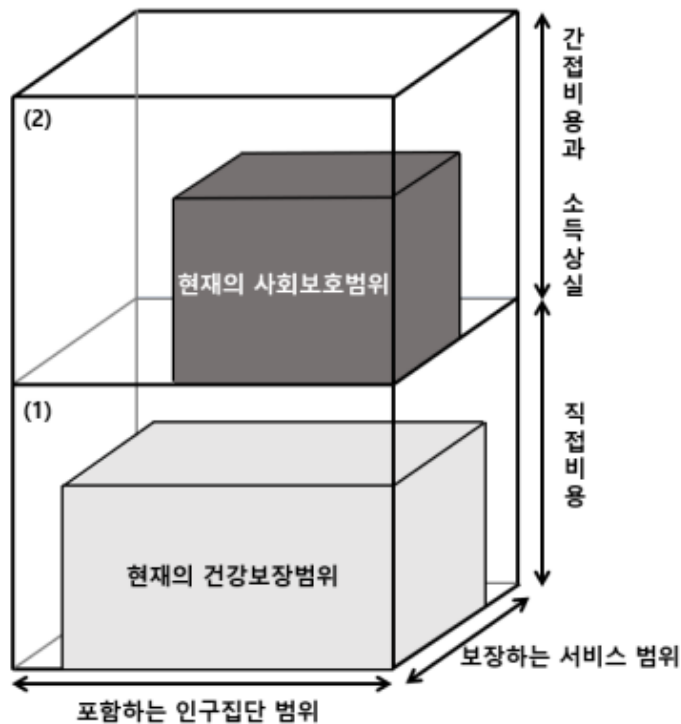
한편, 보편적 사회보호(Universal social protection, USP)는 보편적 건강보장과 함께 사회보장 강화를 요구한다. 보편적 사회보호는 “필요한 누구나 사회보호에 접근할 수 있도록 함으로써 전 생애 주기에 걸쳐 소득을 보장하는 것”을 의미하며, 이를 위한 사회적 보호 최저선(social protection floor)으로 첫째, (기본) 소득보장과 둘째, 재정적 어려움 없는 건강 서비스 접근을 설정한다. 기존 보건의료 중심의 건강정책의 범위를 확장시켜 보다 너른 건강의 사회적 결정요인을 다룰 것을 요구한다는 뜻이다. 보편적 건강보장과 보편적 사회보호의 관계

31) 건강증진, 예방, 치료, 재활 등을 모두 포괄하는 범위.



를 그림으로 나타내면 [그림 IV-49]와 같이 이해할 수 있다. 그림에서 음영 상자는 현재 한국의 건강보장 및 사회보호 범위를 나타내며, 완전한 보편보장의 형태는 투명 상자 (1)과 (2)로 나타낼 수 있다.

[그림 IV-49] 보편적 건강보장과 보편적 사회보호



자료: 문다슬, 최홍조, 최민. 2023.

보편적 사회보호는 그 전략으로 사회적 건강보호를 제안한다. 사회적 건강보호는 보편적 건강보장이 누락하는 ‘간접비용’에 주목한다. 다시 말해 지역주민의 건강보장은 건강에 대한 직접 비용(보편적 건강보장)과 함께 장단기 건강문제로 인한 소득 상실, 가족 구성원 돌봄, 생산성 저하, 아동의 교육 및 사회 발달 장애 등 질병과 장애로 인한 간접비용이 보장될 때 가능하다 주장한다. 이는 생애주기에 따른 건강의 사회적 결정요인을 적극적으로 호명하는 것으로 이어진다. [표 IV-12]는 이러한 이해에 따라 한국의 사회적 건강보호 체계 내 제도 예시를 일부 정리한 것이다.

[표 IV-12] 한국의 사회적 건강보호 체계와 제도

생애주기 또는 건강의 사회적 결정요인	보편적 건강보장 (의료서비스 접근)	보편적 사회보호 (소득 보장)
보건의료	국민건강보험	-
어린이 및 가족 지원	발달 검사, 예방접종	아동수당, 유급육아휴직
상병	국민건강보험	상병수당(시범사업)
출생과 출산	산모 건강관리 서비스	국민행복카드
장애	발달재활, 장애인 의료비 지원	장애인연금
실업	국민건강보험	고용보험
업무상 재해/직업병	재활, 요약	산재보험
나이들	장기요양	기초연금
죽음	호스피스, 완화의료	-

자료: ILO 2021 참고하여 저자가 재구성.

보편적 사회보호는 어떻게 건강을 보장할 수 있을까? 건강에 유해한 영향을 미치는 것으로 잘 알려져 있는 실업을 예시로 들어보자. 실업은 소득 상실, 자존감 저하, 스트레스, 낙인 등을 동반하는 사회적 경험이다. 특히 실업으로 인한 소득 상실은 실업한 이들에게 생활비 지출을 줄이기 위해 충분하지 않은 영양을 섭취한다거나, 또는 끼니를 거르는 선택을 유도한다. 친구와의 만남 횟수나, 취미 활동을 줄일 수도 있다. 그뿐만 아니라, 몸이 좋지 않아 병원을 가서 진료와 치료를 받아야 하는 상황을 마주하게 되더라도 병원비로 인해 줄어드는 생계비를 걱정하거나, 또는 병원비를 감당할 수 있는 충분한 소득이 없어 병원에 가지 않기를 선택한다. 이때 충분한 실업급여를 통해 소득이 보장된다면, 이들은 재정적인 어려움 없이 실업 전과 다름없이 일상을 유지할 수 있고, 사회생활을 이어갈 수 있으며, 적절한 의료이용 역시 가능하다. 이 모든 것은 건강을 위해 필수적으로 보장되어야 하는 필수 건강 서비스의 영역이고, 실업급여는 따라서 보편적 건강보장의 한 영역으로 이해할 수 있다.

사회적 건강보호는 ▲보호의 보편성, ▲접근의 다양성 및 점진적 실현, ▲재정에서 위험분담과 연대, ▲정부의 일차적이고 전적인 책임, ▲급여의 충분성/적절성, ▲급여의 예측가능성, ▲차별금지, 젠더평등, 사회포용, ▲사회정의 및 형평에 기반한 재정 및 경제적 지속가능성, ▲참여, 사회적 대화, 책무, 그리고 ▲보편적이고 포괄적 사회보호 체계에 통합 열 개 원칙을 제시한다는 점은 우리가 I장에서 다룬 건강불평등 해결을 위한 건강정책 전략 시나리오와도 겹친다.

## 2) 지역 간 건강불평등 해소를 위한 정책 우선순위

### (1) 주민의 건강을 담보하는 괜찮은 일자리 보장

국민건강증진종합계획과 지역보건의료계획이 아니더라도, 현재 한국의 건강정책으로 지역 간 건강불평등을 해결하기란 어려워 보인다. 지금까지 국내 지역 건강정책 논의는 지역사회 기반(community-based), 건강도시(healthy city), 도시 건강(urban health) 등의 접근에 기반한다. 이러한 접근은 건강의 너른 결정요인, 다부문협력, 주민참여 등의 원칙을 적극 수용하나, “누가 왜 이곳에서 살아가는지”에 대한 질문을 놓치고 있다. 지역주민 건강의 사회적 결정요인은 주민들이 해당 지역에 정주하기를 결정하는 여러 조건과 밀접한 관련이 있으며, 따라서 지역 간 건강불평등은 지역의 생활조건의 불형평한 분포와 이에 따른 인구 불균형을 통해 매개된다. 이 지점에서 지역의 노동요인은 건강불평등의 핵심적인 매개요인(modifier)으로 이해할 수 있다. 지역주민의 건강을 담보하기 위해서는 괜찮은 일자리 보장이 필수적이다. 한편, 그러므로 지역 간 건강불평등 해소를 위한 정책은 지역으로 실현되는 노동의 공간적 분화(spatial division of labor)와 그 재구조화에 우선적 관심을 뒤야하는 것이 알맞으나, 이때에는 보다 거시적이고 장기적인 노력이 필요함에 따라 본고에서는 잠시 우선순위에서 내려두도록 한다.

#### ① 안전하고 건강한 일터

작업장의 안전보건 확보는 그 자체로 중요한 지역정책이 된다. 현황에서 살펴보았듯이 지역에 따라 산업구조가 다르고, 산업구조에 따라 지역주민이 종사하는 사업장 규모와 종사상 지위가 다르다. 더욱이 이러한 조건의 불평등은 산업재해의 불평등으로 실현되는 것은 이미 잘 알려져 있다. 사업장의 규모가 작을수록, 고용이 불안정할수록(비정규직이거나, 하청업체 소속이거나), 2차 산업에 종사할수록, 그리고 본고에서는 살펴보지 않았지만, 이주민일수록(한정훈 2019, 123-159) 산업재해를 경험할 위험은 높아진다. 이를 달리 말하면, 안전하고 건강한 일터의 보장을 통해 안전보건을 확보하게 된다면, 2차 산업과 50인 미만 사업장, 그리고 불안정 노동자와 이주노동자 비율이 높은 지역에 더욱 유리한 정책이 되는 셈이다. 현안을 고려하여 여기에서는 안전하고 건강한 일터 보장을 위해 다음의 다섯 가지 정책을 제안한다.

#### ㉠ 산업안전보건법 개정

한국의 산업안전보건법은 1981년 제정되었다. 산업안전보건법 제정 당시 당시의 고용구조를 반영하여 산업안전보건법은 주로 종신계약의 상용직을 정책 대상으로 했으며, 따라서 ‘직

접고용'은 법의 보호를 받을 수 있는 주요 자격요건이 됐다. 그러나 산업구조가 변화하면서 당사와 같은 표준적 고용관계 보다는 비정규직, 하도급계약 등의 비표준적 고용관계에 기반한 일자리가 증가하게 됐다. 산업구조의 변화는 고용관계 뿐 아니라 노동환경의 급격한 변화도 함께 가져왔다. 화학물질에 노출되거나, 또는 가시화되기 어려운 심리사회학적 위험이 증가했다. 이와 같은 변화는 전술한 산업재해 불평등으로 결과했다. 우리는 택배 물류 창고에서, 지하철에서, 컨베이어 벨트에서, 항구에서 스러진 이들의 이름을 기억한다. 2018년 12월, 이른바 '김용균법'이라 일컬어지는 산업안전보건법 개정안이 국회 본회의에서 통과됐다. 법 보호 대상을 "근로기준법상 근로자"에서 "노무를 제공하는 자"로 확대함으로써 특히 특수 고용노동자, 플랫폼 노동자, 프랜차이즈 가맹점 사업자 등을 포괄한 것이 가장 큰 변화다. 노동자의 작업중지권, 유해하거나 위험한 작업의 도급 금지, 도급인의 책임 강화, 노동자의 위험물질 알 권리, 사업주에 대한 처벌 강화 등에 대한 내용이 개정되었지만, 실질적으로는 예컨대 도급 금지 범위를 제한하는 식으로 조건을 완화하거나, 또는 구체적인 조치의 내용을 정하지 않음으로써 그 실효성은 충분히 확보되지 않았다(유성규 2018). 그 결과는 "실질적으로 고용하지 않았고, 위험성도 몰랐다"는 이유로 원청의 책임 덜어주기였다.<sup>32)</sup> 일터의 안전보건은 모두에게 형평하게 보장되어야 한다. 더욱이 하도급 사업장 노동자의 산재위험이 더욱 높다면, 이들이 우선적인 법의 보호대상이 되어야 마땅하다. 이를 위해서는 사업주가 고용노동부 장관의 인가 없이 자의적 판단으로 도급을 줄 수 있도록 하는 도급금지 예외 사유에서 일시·간헐적 이유를 삭제하고, 2018년 개정 과정에서 삭제된 도급 금지를 어긴 사업주에 대한 형사 처벌 조항 신설이 필요하다. 또한 도급인인 원청의 책임 강화를 위해 도급인이 책임져야 할 안전 및 보건 조치의 내용이 무엇인지 구체적으로 명시해야 한다. 이때에는 안전보건 방침을 설정하고 승인하는 역할을 넘어 작업 현장의 구체적인 안전 점검 및 예방조치에 대한 책임을 포함해야 한다. 실질적인 근로자의 작업중지권 사용을 위해 작업을 중지한 노동자에게 사업주가 어떤 형태로든 불이익을 주지 않도록 제재하는 법률적 장치가 추가적으로 고려되어야 한다. 마지막으로 지역의 역할과 책무를 강화해야 한다. 산재 및 중대재해는 지역별로 고위험 업종과 사고의 유형의 분포가 서로 다르다. 이에 따라 정부는 중대재해 감축 로드맵을 발표하고 지자체 차원의 산재예방 관련 조례 제정, 산재예방대책 추진 실적 등을 포함하였고, 산업재해 예방 자체 계획 수립 등을 명시했다. 또한 관련 지자체 지원 예산도 확대할 계획이다.

32) 지난 12월 7일 고 김용균씨의 죽음에 대한 책임자의 형사책임을 묻는 최종심 판결이 이루어졌다. 대법원은 원청이 업무상 주의 의무를 위반했다고 보기 어렵다며 무죄를 선고했다.

#### ㉔ 중대재해처벌법 50인 미만 사업장 적용

2022년 1월 27일부터 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인에게 처벌 등을 규정함으로써 사업장의 안전보건 확보 의무를 부과한 중대재해처벌법이 시행되었다. 중대재해는 중대산업재해와 중대시민재해로 구성된다. 중대산업재해는 산업재해 중 ▲사망자가 1명 이상 발생하거나, ▲동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생하거나, ▲동일한 유해요인으로 급성중독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병 자가 1년 이내에 10명 이상 발생한 재해를 말한다. 중대시민재해는 특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 대중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해로서 ▲사망자가 1명 이상 발생하거나, ▲동일한 사고로 2개월 이상 치료가 필요한 부상자가 10명 이상 발생하거나, ▲동일한 원인으로 3개월 이상 치료가 필요한 질병자가 10명 이상 발생하는 재해를 말한다. 중대재해법을 시행하면서 정부는 중소기업의 준비 부족을 이유로 50인 미만 사업장에 대해서는 중대재해처벌법 적용을 2년간 유예해 왔다. 그리고 당정은 2년 더 유예하기로 결정했다. 산재사망의 2/3가 50인 미만 사업장에서 발생하고 있다는 점을 고려하면 2년 유예는 법 제정의 취지를 무색하게 만드는 셈이다. 하지만 국회 논의과정에서 야당이 2년 유예 수용을 거부함으로써 이제 5인 이상 모든 사업장에 대해 제도의 실질적 효과가 담보되는 온전한 법률적용을 기대할 수 있게 되었다.

#### ㉕ 형평한 산재보험

최근 정부는 산재보상보험의 부정수급 사례 결과를 발표하며 이들을 “산재 카르텔”, “나이 통환자”라 규정하고 있다. 그러나 이는 기업이 산재보험 할인 금액의 규모<sup>33)</sup>를 차치하고서라도 산재 신청부터 인정, 그리고 수급까지의 어려움을 고려할 때 이와 같은 평가는 불합리하다. 산재보상보험은 노동자가 업무상 재해로 인해 부상, 질병, 신체장해, 사망을 당한 경우 제공하는 보험급여다. 산재보험은 노동자 건강을 보호하는 대표적인 사회안전망이지만 마찬가지로 취약노동자에게 더욱 불리하다. ▲긴 재해 판정 시간, ▲재해 발생 직후부터 산재 보상금 수령 사이 기간 생계비 부족 ▲신청주의 및 노동자의 역량을 고려하지 않은 산재보험 청구 절차의 복잡성 ▲산재 청구로 인한 보복성 해고 및 동료 관계 악화 가능성 ▲불충분한 의료서비스로 인한 재활의 어려움 ▲불충분한 요양급여 및 휴업급여 등은 산재보험의 대표적인 결함들이다. 이는 실제로는 발생한 산재를 은폐하는 기제로 작동하기도 한다.

이러한 문제를 해결함으로써 노동자 건강을 보호하기 위해서는 산재에 대한 선보장 후승인

33) 지난해 기업 산재보험 할인율은 7500억 원을 넘으며, 대기업이 절반 가까이 감면받았다.

제도 도입이 필요하다. 이때에는 상병수당과 연계하는 방안을 함께 검토할 필요가 있다. 산재는 ‘업무관련성 질병’과 ‘직업병’을 판정받아야만 급여를 받을 수 있으므로, 산재 승인 여부가 중요해진다. 그러나 언급하였듯이 승인까지 걸리는 시간은 상당히 길다. 그동안 다른 제도와 연계해 통해 노동자의 소득손실을 보상할 필요가 있다. 현재 국민건강보험으로 먼저 치료하고 이후 승인이 되면 산재보험으로 소급하는 방식으로, 생계보장을 누락한다는 한계가 있다. 또한 노동자의 신청에 기반한 제도적 설계를 의료인이 진단 단계에서 산재를 신청할 수 있도록 하는 제도적 변화에 대한 고려도 필요하다. 또한 불충분한 요양 및 휴업급여(특히 기간) 문제를 해결하기 위해서 ‘업무 가능’여부의 판단을 의료진에 전적으로 맡기지 않고, 판단 과정에 노동자 당사자의 의견을 반영할 수 있는 절차 마련이 필요하다.

한편, 여전히 한계는 존재하지만 2023년 7월부터 산재보험의 전속성 기준이 폐지됨에 따라 플랫폼 노동자, 특수고용노동자 등 고용주를 특정하기 어려운 노동자들도 산재보험에 가입할 수 있게 되었다. 그러나 이주노동자 경우 체류자격에 따라 임의적용(단기취업 체류자 대상)과 당연적용(거주, 영주, 결혼이민, 비전문취업, 방문취업) 대상이 달라진다. 이 경우 제도에 대한 접근성은 매우 낮아서 산재로부터 적절한 보호와 보상을 기대하기 어렵다. 더욱이 미등록 이주민 경우 강제추방의 위험으로 인해 산재은폐가 상당하다는 점을 고려해야 한다. 이 지점에서 이주노동자의 특수한 필요를 고려한 산재보험 적용 방안 마련이 필요하다.

#### ㉔ 노동시간 유연화가 아닌 안정화

현 정부는 장시간 노동을 허용하는 방향을 노동시간 유연화를 추진 중이다. 장시간 노동은 모든 건강에 해로우며, 과로사 등 산재의 주요 원인이 되기도 하고(참고로 과로사가 인정되는 노동시간은 64시간이다), 미충족의료의 직접적인 원인이 되기도 한다. 사회적 관계 맺기에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 현재 한국의 법정 노동시간은 주 40시간이며, 주 52시간 상한제를 둔다. 현재 노동시간 관련하여 필요한 정책은 주 52시간 상한제 예외 적용 업종의 점진적 폐지다. 5인 미만 사업장과 특례업종(육상운송 및 파이프라인 운송업, 수상운송업, 항공운송업, 기타 운송관련 서비스업, 보건업)이 해당한다. 또한 장시간 노동이 필요한 이들은 노동시간이 곧바로 임금으로 이어지는 저임금 노동자들이다. 이 지점에서 최저임금 인상 또는 더욱 바람직하게는 지역별 생활임금제도 도입을 고려해볼 수 있다. 마지막으로, 초단시간 노동자에 대한 사회적 보호가 두터워져야 한다. 초단시간 노동은 주로 낮은 소득과 사회보험 제도로부터의 배제를 거쳐 건강에 불리한 영향을 미칠 수 있다. 또한 초단시간 노동자의 대부분은 청년이거나, 노인이거나, 여성이다. 이들은 소규모 사업장에 종사하는 경우가 많아(노동조

건도 열악해 여러 취약성의 중첩을 경험하게 된다. 근로기준법 제55조의 유급주휴일, 근로기준법 제60조의 연차유급휴가, 근로자퇴직급여보장법 제4조 제1항 단서에 의해 퇴직금 지급 의무가 제외된다. 더욱이 연금 및 건강보험 가입 의무가 없으며 3개월 미만 근무 시 고용보험도 가입 의무도 없다. 이들은 또한 계속근로 기간이 총 2년을 초과하더라도 정규직 전환의 의무가 없다(기간제법 제4조 제1항 제6호). 이들을 보호하기 위해서는 현재의 초단시간노동자에 대한 법적 제외 조항을 삭제하는 것을 고려해야 한다.

#### ㉞ 성인지적 산업안전보건정책 개선

젠더관점에서 산업안전보건정책을 고민해야 한다. 산업재해에 국한하더라도 업무상 질병이 여성과 남성에서 어떻게 서로 다른 또는 유사한 경로로 발생하는지에 대한 근거가 부족한 실정이다. 유사한 노동환경이 건강에 미치는 영향이 젠더에 따라 어떻게 다른지에 대한 근거도 충분하지 않다. 또한 관련 법에 젠더를 고려해야 한다는 규정이 부재하다. 또는 포괄적 성재 생산 건강이 아니라 여성의 임출산 관련 건강에 국한된 법적 보호를 규정하고 있다. 이러한 점을 고려하여 성인지적 산업안전보건정책은 우선적으로 산업안전보건의 젠더 차이 및 기전에 대한 연구 지원이 필요하다. 또한 산업안전보건법에 젠더 차이를 고려할 것을 명시한 조항을 신설할 필요가 있다.

#### ② 차별 없는 공정한 고용 관계

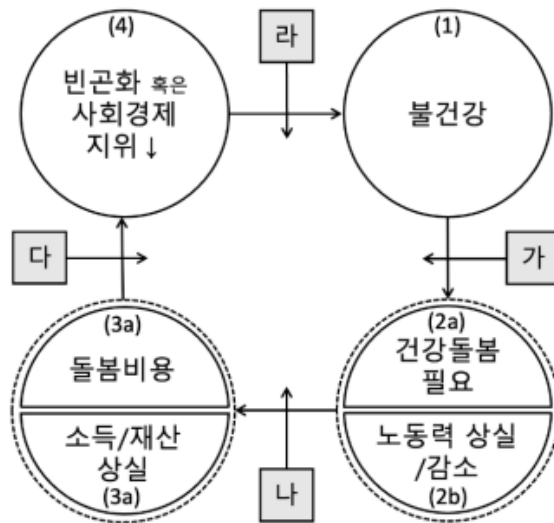
차별금지법 제정이 필요하다. 노동시장은 진입부터, 승진을 포함한 노동의 과정, 그리고 은퇴하는 전 과정에 걸쳐 젠더, 장애, 나이, 인종, 종교, 성적 지향, 출신 지역 등을 축으로 여러 차별이 교차하면서 복합적으로 발생하는데, 이는 우리 사회의 구조적 불평등의 결과다. 고용 차별을 규율하는 법이 제정되어 있음에도 불구하고 한국에서는 여전히 성차별 채용, 고용조건에 따른 처우의 차별 등이 공공연히 이루어지고 있다. 차별금지법은 헌법상 평등권을 실현하는 것을 목적으로 하며, 차별에 대한 정의와 구체적인 판단기준을 제시할 뿐 아니라 차별을 시정할 수 있도록 구제 수단을 제공하고, 형평성을 핵심 목표로 설정한다는 점에서 의의가 있다.

### (2) 누구나 아프면 실 권리를 보장하는 우리지역

누구나 아프면 실 수 있는 보장체계 마련이 필요하다. 지역주민의 건강문제는 비단 노동의 공간에서만 발생하지 않는다. 노동이 일방적으로 건강에 영향을 미치는 것도 아니다. 건강도 노동에 영향을 미칠 수 있다. 건강문제로 인해 수반되는 고통 또는 삶의 결과 가운데 하나는

노동력과 임금의 (일시적) 상실이다([그림 IV-50]). 적절한 때에 공적 개입이 이루어지지 않으면 빈곤한 상태로 이어질 가능성이 높고 이때에는 마치 뒷에 걸린 것처럼 나빠지는 상황에서 벗어날 수 없기에 우리는 이를 ‘불건강과 빈곤의 덫’이라 부르기도 한다. 따라서 불건강과 빈곤의 악순환 경로의 차단은 사회적으로 중요한 과제가 된다. 이것은 아프면 쉬기부터 시작한다.

[그림 IV-50] 건강과 빈곤의 악순환과 정책 개입 지점



자료: 문다슬, 최홍조, 최민. 2023.

① 보편적 상병수당 마련

상병수당은 이 악순환 경로를 차단할 수 있는 제도 가운데 하나다. 아파서(1) 일하지 못하는(2b) 기간 동안 적절한 소득 수준을 보장해주는 제도를 상병수당이라고 할 때, 해당 제도는 (3)에서 (4)로 가는 경로를 차단하게 된다. 위 그림에서는 ‘다’에 해당한다. 상병수당은 소득을 보장함으로써 생계 걱정 없이 건강을 온전히 돌보고, 회복하는 과정에서 드는 소득 걱정과 부담을 줄여 줌으로써 지역주민이 다시 지역사회와 일터로 복귀하도록 돕는 제도다. 우리는 코로나19 대유행을 계기로 ‘아프면 쉬기’에 대한 필요를 감각하는 한편, 아프면 쉬기 위한 제도의 공백을 체감했고, 그 결과 한국에도 상병수당이 도입되었다. 그러나 현재 시범사업으로는 지역주민이 아파도 생계 걱정 없이 충분히 쉬면서 건강을 돌보고 회복하여 지역사회로 복귀할 수 있거란 난망해 보인다.



[그림 IV-51] 한국형 상병수당 시범사업 단계별 모형

단계	1 단계(2022.07~)			2 단계(2023.07~)	
모형	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5
급여	최저임금의 60% (2022년 기준 43,960 원/일, 2023년 기준 46,170 원/일)				
대상자	모든 취업자			소득 하위 50% 이하 취업자	
입원여부	제한 없음	제한 없음	입원	제한 없음	입원, 관련 외래
급여기간	근로활동 불가기간	근로활동 불가기간	의료이용 일수	근로활동 불가기간	의료이용 일수
대기기간	7 일	14 일	3 일	7 일	3 일
최대보장	90 일	120 일	90 일	120 일	90 일
대상지역	부천시, 포항시	종로구, 천안시	순천시, 창원시	안양시, 달서구	용인시, 익산시

자료: 문다슬, 최홍조, 최민. 2023.

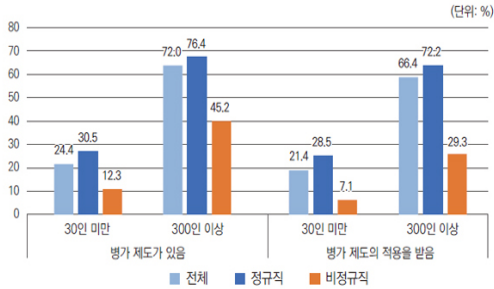
한국형 상병수당 시범사업 모형은 인구집단, 서비스, 그리고 급여의 모든 차원에서 보장성이 낮다. 또한 2단계 시범사업을 시행하면서 대상자를 소득 하위 50% 이하 취업자로 축소하면서 선별적 형태의 제도로 변모한 점 역시 눈여겨보아야 한다. 최근에는 상병수당의 보장 공백 완화를 민영보험이 보장하는 공·사 협력 방안이 제기되기도 했다. 그러나 이처럼 낮은 보장성, 선별적 제도, 그리고 제도의 민영화를 통해 아프면 쉴 권리, 나아가 건강할 권리의 형평성을 실현하기란 매우 어렵다. 그러나 아직 상병수당의 구체적인 제도 설계는 사회적 논의 과정을 거치지 못한 상태다. 보편적이고 공적인 상병수당을 마련하기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 제도의 급여 설계와 자원 마련을 위한 구체적인 안이 구상되어야 한다. 상병급여의 수준은 ILO의 기준에 따라 최저임금의 60%가 아닌 종전 소득의 60.0~66.7%로 설정하되, 최저임금 이하 노동자를 대상으로는 최저임금 또는 생활임금 수준으로 정액으로 지급하도록 할 수 있다. 그리고 대상자는 1차 시범사업처럼 모든 취업자로 확대가 필요하다. 그러나 이것이 실효성을 가지기 위해서는 코로나19 초기에 논의된 바 있는 전국민고용보험을 적극 고려해야 한다. 대기기간은 두 가지 방향을 제안할 수 있다. 첫 번째는 시범사업과 같은 수준으로 대기기간을 설정하고, 이 기간만큼 유급병가를 법제화하는 방안이다. 두 번째는 대기기간을 1~3일로 단축하는 방안이다. 최대보장기간 역시 ILO의 기준에 맞춰 최소 6개월 보장하도록 해야 한다. 또한 상병수당 인정 기준을 의료에 한정할 것이 아니라 보다 포괄적인 필요를 받

영해야 하는데, 산재와 마찬가지로 판단 과정에 노동자 당사자의 의견을 반영할 수 있는 절차 마련이 필요하다. 마지막으로 재원은 국민건강보험 보험료와 함께 관련 제도 기금의 일부(예컨대 고용보험기금)를 상병수당기금으로 활용하는 등의 방안 마련이 필요하다.

② 유급병가 법제화

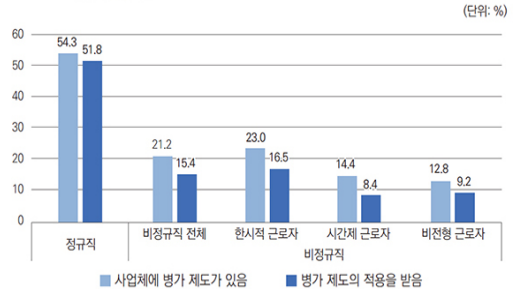
아프면 쉬기 위해서는 소득의 보장으로 충분하지 않다. 쉬기 위한 시간 즉, 휴가가 동시에 보장되어야 한다. 그러나 한국은 유급병가가 법제화되어 있지 않고 개별 사업장 내 취업규칙이나 단체협약등을 통해 일부 보장하는 형태다. 따라서 유급병가 경우 사업체 규모에 따라, 그리고 고용조건에 따라 보장의 불평등이 존재한다([그림 IV-52]와 [그림 IV-53]). 따라서 근로기준법상 유급병가의 법제화가 필요하며, 이때 사업장 규모나 업종에 따른 예외 조항을 두지 않도록 하는 것도 중요하다. 당장 유급병가 법제화가 어렵다면 상병수당 이용 또는 건강 문제로 인한 해고금지 조항을 포함하도록 강제하는 것을 차선책으로 고려할 수 있다.

[그림 IV-52] 사업체 규모별 병가 제도



자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 21차연도 자료, 2019.

[그림 IV-53] 종사상 지위별 병가 제도 적용 가능성



자료: 한국노동연구원, 「한국노동패널」 21차연도 자료, 2019.

주: [그림 IV-52]와 [그림 IV-53], 권정현(2022) 인용.

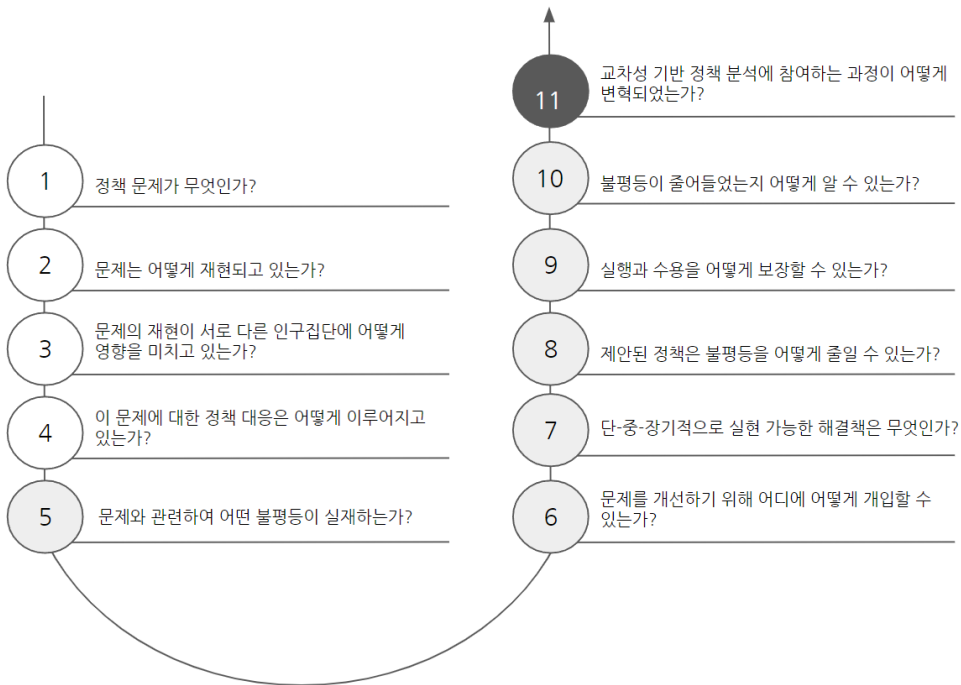
③ 지역 불안정 노동자 유급병가지원 제도 도입

그러나 여전히 일부 불안정 노동자는 아프면 쉬 권리를 제도적으로 보장받지 못할 가능성이 크다. 이들을 대상으로 지역에서 유급병가지원 제도 등을 도입하여 상병수당과 연계하는 것이 필요하다. 이때에는 지역 유급병가지원 제도의 보충적 역할을 고려해볼 수 있다. 법적 사각지대에 놓인 노동자들의 대기기간 동안의 생계비를 지원하는 것이다. 이 경우 법이 놓치지 쉬운 영세사업장 노동자, 비표준적 고용관계 노동자와 이주노동자, 고령노동자, 초단시간 노동자, 가사서비스업 종사자, 그리고 무급가족종사자 등을 모두 포괄하는 방안이 함께 고려되어야 한다.

### (3) 교차성을 고려한 지역 건강정책 평가 도입

교차성에 기반한 지역 건강정책 평가 제도를 도입해야 한다. 지역은 다양한 정체성이 교차하는 곳이므로 인구집단 건강 관점에서 지역 간 건강불평등을 해소하기 위한 정책 평가는 교차성(intersectionality)을 고려해야 한다. [그림 IV-54]는 Hankivsky 등(2014)이 제안한 교차성 기반 건강정책 분석 틀을 재구성한 것이다. 하얀색 동그라미는 평가하고자 하는 정책과 관련한 문제를 기술하기 위한 질문이다. 이 네 가지 설명적 질문은 정책 문제가 식별되고, 구성되며, 해결되는 과정과 메커니즘에 특히 주의를 기울인다. 이 질문에 답함으로써 전체 맥락에서 정책 문제에 대한 주요 배경 정보를 도출할 수 있다. 설명적 질문의 목적은 정부의 기존 우선순위를 뒷받침하는 가정, 정책 개입의 대상이 되는 인구, 현재의 정책 대응이 어떤 불평등과 특권을 창출하는지를 밝히는 것이다. 연한 회색 동그라미는 정책을 통한 변혁의 과정을 평가하기 위한 질문이다. 불평등을 줄이고 사회 정의를 증진하는 사회 및 구조적 변화를 목표로 하는 대안적 정책 대응과 해결책을 식별하는데 도움이 된다. 이 여섯 개 질문은 평가자로 하여금 형평성에 초점을 맞춘 정책안을 의미 있게 채택하고 제안된 정책 대응의 영향과 결과를 측정할 수 있는 조치를 고려할 것을 제안한다.

[그림 IV-54] 교차성 기반 정책 분석틀



자료: Hankivsky et al.(2014) 참고하여 재구성.

이 정책평가들을 적용할 수 있는 대표적인 정책사례는 자살예방기본계획이다. 예컨대 자살 예방기본계획 하에서 젠더불평등은 정책 문제로 정의되지 않았기 때문에 자살예방정책의 우선순위가 되지 못했다. 그러나 코로나19 팬데믹을 경험하면서 특히 청년 여성의 가파른 자살률 증가세가 쟁점이 되면서 최근 젠더불평등에 기반한 자살의 구조적 원인이 문제화된 바 있다. 그러나 불평등한 젠더 관계를 조망하기 보다는 특정 연령의 특정 성별의 특수한 조건에만 주목함으로써 효과적인 정책 대안을 제시하는데 실패하고 있다. 이때에는 청년 여성 자살률에 대한 문제화를 새롭게 시도할 필요가 있다. 코로나19 위기 시기에 갑자기 청년 여성의 자살률이 주목받게 되었지만, 이들은 어떤 위기 시기에서든지 자살의 위협으로부터 취약했다. 경제위기와 한국 자살률 문제를 젠더 관점으로 분석한 문다슬·정혜주(2018)에 따르면, 청년 여성의 자살률은 경제위기 시기마다 증가하는 경향을 보인다. 이들은 이와 같은 결과는 일차적으로는 가부장제도 아래 가구 내에서 여성을 주돌봄자이자, 보조적 생계부양자로 위치시키는 한편, 이차적으로 노동시장에서 이러한 모성 패널티를 활용하여 보다 불안정한 조건으로 여성 노동자를 위치시킨 결과임을 보여 주는 것이라 분석한다. 더하여 사회정책은 여성을 이중의 취약성으로부터 보호하는데 실패함으로써 여성의 자살률 증가로 결과하는 것으로 이해 가능하다. 이렇게 정책을 둘러싼 문제를 설명하고 나면 구체적인 개입 지점과 전략을 고민해야 한다. 이러한 분석에 따르면 성차별적 노동시장, 가부장제도에 기반한 가족의 경제 전략, 소극적인 사회정책 등의 개선이 자살예방정책으로 이어진다. 정책을 평가하는 것이 본고의 목적이 아니므로 간략하게 평가를 마무리한다.

교차성에 기반한 지역 건강불평등 정책 평가의 주체를 설정하는 것도 중요한데, 해당 평가들은 마지막 질문이 담고 있듯이 지역 주민의 참여와 권한강화를 정책평가의 주요 목표 가운데 하나로 설정한다. 따라서 특히 평가와 관련한 건강불평등 문제를 경험하고 있는 당사자 지역주민의 필요가 반영될 수 있도록 이들의 참여를 보장하는 한편, 정책평가 거버넌스에서 핵심 역할을 수행할 수 있도록 지역주민에게 정책평가위원장 등의 역할을 부여하는 형태의 정책 전환도 고려해 볼 만하다.

# 제5장



## 기후불평등



## 제5장 기후불평등

기후불평등은 기후위기에 대한 회복탄력성이 계층과 집단은 물론 개인 간 지위 및 조건의 차이를 통해 발생하면서 나타나는 격차라고 정의할 수 있다. 즉 이 보고서에서 다루고 있는 소득과 자산격차로 상징되는 경제적 불평등과 지역 간 격차, 건강불평등<sup>34)</sup> 등이 모두 기후위기의 회복탄력성의 차이로 외화될 수 있는 복합적 요인들이다. 이 장에서는 크게 글로벌 수준에서 국가 간 기후불평등과 우리나라에 발생하고 있는 기후불평등의 양상을 나누어 분석하고 있다. 한국은 불행하게도 기후위기 대응수준에서 매우 '약한 국가'이자 1인당 탄소배출량은 최고 수준인 '기후악당'국가다. 앞으로 선진국의 기준은 기후위기 대응을 어떻게 하는가로 바뀔 수 있을 정도로 기후위기는 이른바 복합위기를 구성하는 위기중의 위기요인이다. 기후불평등은 국가 간 관계뿐만 아니라, 국가 내 다양한 불평등 구조와 결합하여 나타난다. 우리는 이미 '오래된 미래'로 돌아갈 수 없을 정도로 심각한 기후불안시대에 살고 있다. 그래서 지금부터라도 할 수 있는 최선은 잘 '적응'하는 것이고, 이를 위해 '포기'할 것과 '만들어야 할 것'을 명확히 해야 한다. 이러한 관점에서 기후불평등에 대한 우선적인 대응과 반응은 기후변화의 피해계층과 에너지빈곤층에 대한 적극적인 지원을 제도화하고, 그 제도화의 구성은 지원 체계와 이를 뒷받침하는 재원을 마련하는 것이라고 할 수 있다.

### 1. 글로벌 수준의 기후불평등

#### 1) 국가 간 기후불평등

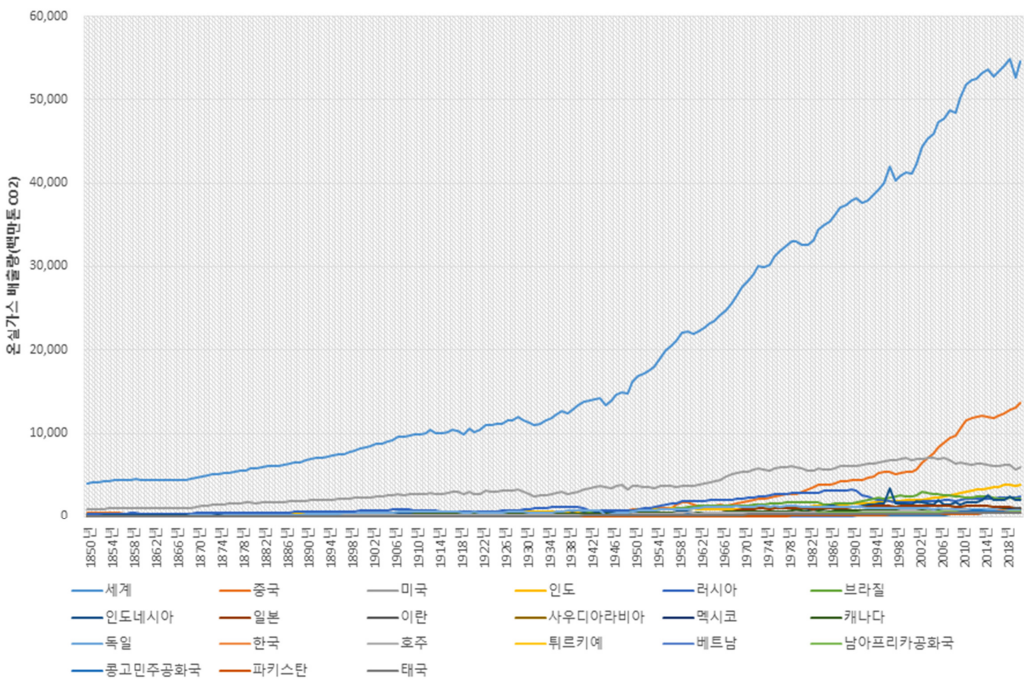
##### (1) 국가별 온실가스 배출량과 기후위기 책임

기후위기에 대한 책임이 가장 큰 국가는 어디일까. 2021년 기준 전 세계 온실가스 배출량은 545억 9,320만 톤으로 1850년부터 1950년까지 100년 동안 연평균 1.4% 증가하다 1950년 이후 2021년까지 연평균 1.73%로 더욱 가파르게 증가하고 있다. 2021년 기준 온실가스를 가장 많이 배출한 국가는 중국이다. 중국의 온실가스 배출량은 137억 1,064만 톤으

34) 제3장과 제4장을 통해 분석했듯이 건강불평등 역시 인구사회학적 차이와 소득을 중심으로 한 경제력 차이, 그리고 지역 간 의료인프라 차이를 통해 발생하는 복합적 요인의 결과이기도 하다.

로 전 세계 배출량의 25.1%를 차지했다. 미국이 59억 2,571만 톤(10.9%)으로 2위였고, 인도(7.1%), 러시아(4.4%), 브라질(3.9%), 인도네시아(3.8%), 일본(2.0%), 이란(1.8%), 사우디아라비아(1.5%), 멕시코(1.5%)의 순이었다. 전 세계 온실가스 배출량 가운데 한국이 차지하는 비율은 1.2%로 13위였다. 상위 20개국의 온실가스 배출량은 전 세계 배출량의 73.1%를 차지하고 있다.

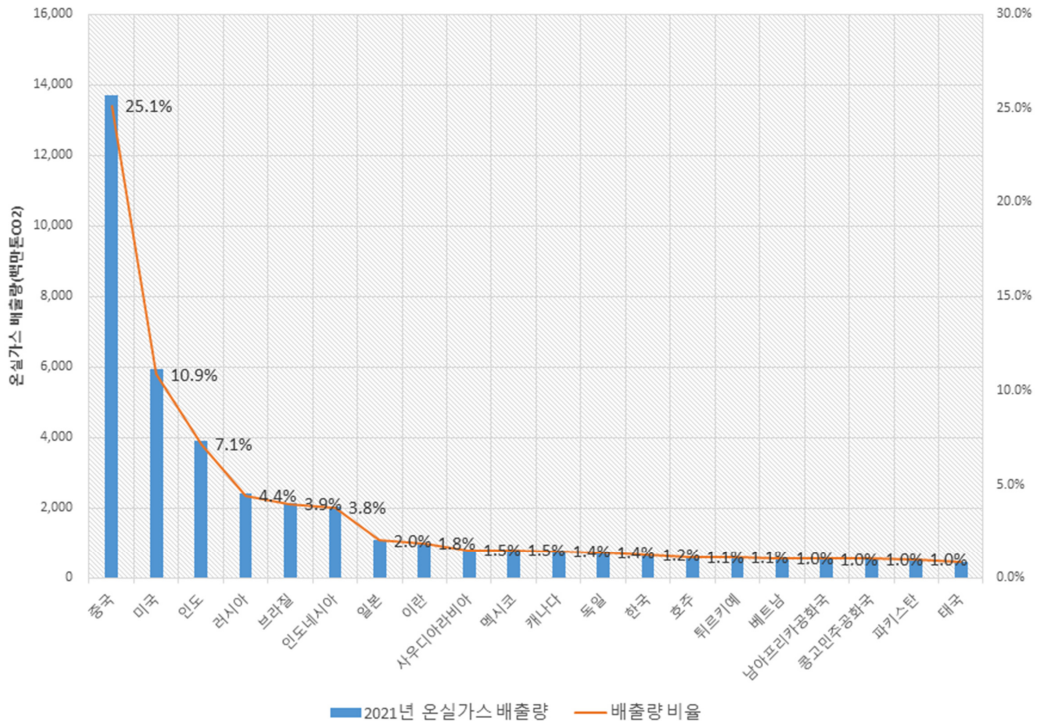
[그림 V-1] 전 세계(상위 20개국) 온실가스 배출량 추이



자료: Jones et al. (2023)을 토대로 한 Our World in Data를 참고하여 저자 작성.



[그림 V-2] 2021년 국가별 온실가스 배출량(상위 20개국)



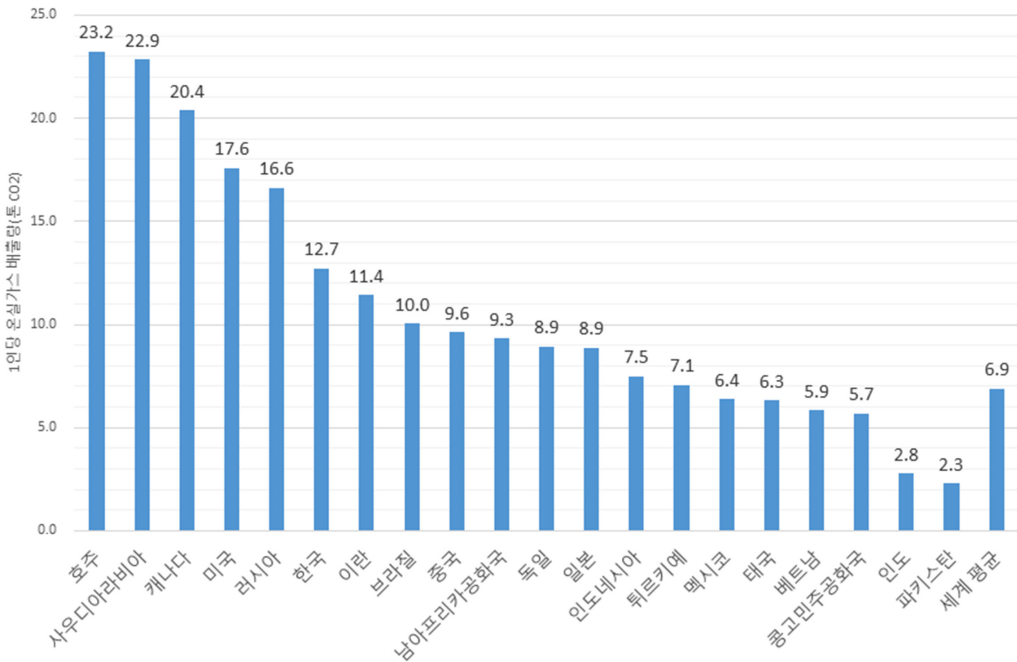
자료: Jones et al. (2023)을 토대로 한 Our World in Data를 참고하여 저자 작성.

국가마다 인구 규모가 다른 만큼 1인당 온실가스 배출량을 비교해 볼 필요가 있다. 상위 20개국의 1인당 배출량을 보면, 호주가 23.2톤으로 가장 많고, 사우디아라비아(22.9톤), 캐나다(20.4톤), 미국(17.6톤), 러시아(16.6톤)의 순이다. 뒤이어 한국은 1인당 온실가스 배출량이 11.4톤으로 6위를 기록했다. 2021년 국가 온실가스 배출량이 가장 많았던 중국의 1인당 배출량은 9.6톤으로 9위를 기록했다. 상위 20개국 중 세계 평균(6.9톤)을 넘어선 국가는 14개 국가였고, 멕시코(6.4톤), 태국(6.3톤), 베트남(5.9톤), 콩고민주공화국(5.7톤), 인도(2.8톤), 파키스탄(2.3톤)은 세계 평균을 밑돌았다.

세계 평균보다 1인당 배출량이 많은 국가는 67개국, 적게 배출하는 국가는 약 130개국으로 나타났다. 카타르(76.6톤), 쿠웨이트(34.3톤), 아랍에미리트(28.1톤) 등 중아시아 산유국들의 1인당 배출량이 많았고, 룩셈부르크(14.5톤), 핀란드(14.4톤), 노르웨이(13.4톤), 벨기에(10.9톤), 네덜란드(10.2톤), 폴란드(10.0톤), 체코(9.6톤), 오스트리아(8.2톤), 덴마크(7.6톤) 등 주요 유럽 국가들의 1인당 배출량도 세계 평균을 웃돌았다. 반면 나이지리아(2.1톤), 케냐(1.9톤), 가나(1.5톤), 우간다(1.5톤), 잠비아(1.5톤) 등 아프리카 국가와 필리핀(2.3톤),

스리랑카(1.9톤), 네팔(1.9톤), 방글라데시(1.5톤) 등 주요 아시아 국가들의 1인당 배출량은 세계 평균을 크게 밑돌았다.

[그림 V-3] 배출량 상위 20개국의 1인당 온실가스 배출량

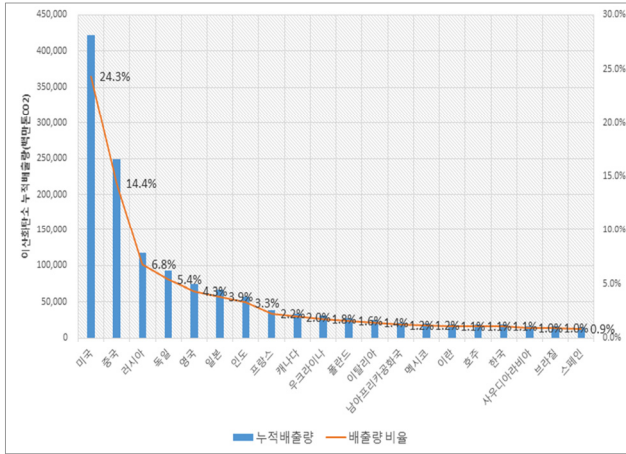


자료: Jones et al. (2023)을 토대로 한 Our World in Data를 참고하여 저자 작성.

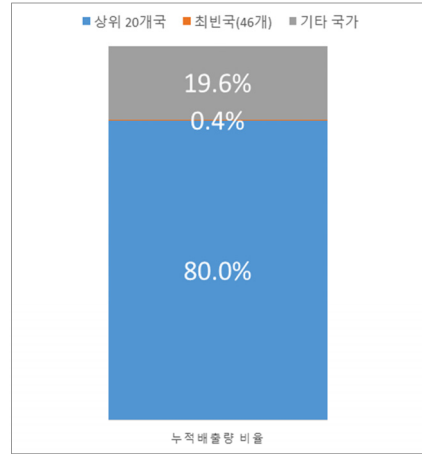
지구 온도를 상승시키는 온실가스 중 가장 큰 비중(72.5~74.4%)을 차지하는 이산화탄소의 대기 체류 시간은 100~300년에 이른다. 산업화 이후 최근(1850~2021년)까지의 이산화탄소 누적배출량을 기준으로 기후위기의 책임을 가려야 한다고 지적되는 이유다. 화석연료 사용에 따른 이산화탄소 누적배출량 기준으로 보면, 미국은 누적배출량이 4,217억 3,667만 톤으로 전 세계 누적배출량(1조 7,323억 6,751만 톤)의 24.3%를 차지해 1위다. 중국이 2,493억 5,282만 톤(14.4%)으로 2위를 기록하고 있고, 러시아(6.8%), 독일(5.4%), 영국(4.3%), 일본(3.9%), 인도(3.3%), 프랑스(2.2%), 캐나다(20%), 우크라이나(1.8%)의 순이다. 한국이 차지하는 비율은 1.1%로 17위다. 상위 20개국의 이산화탄소 배출량은 전 세계 배출량의 80.0%에 달한다. 반면 방글라데시, 앙골라, 예멘, 미얀마, 수단, 에티오피아, 세네갈, 탄자니아, 잠비아, 아프가니스탄 등 46개 최빈국<sup>35)</sup>의 누적배출량 비율은 0.4%에 불과하다.

35) 최빈국(Least Developed Countries, LDCs)은 유엔 경제사회이사회(UN ECOSOC)에서 세 가지 기준을 충족하는

[그림 V-4] 상위 20개국 이산화탄소 누적배출량(1850~2021년)



[그림 V-5] 누적배출량 비율



자료: GLOBAL CARBON BUDGET의 데이터를 참고해 저자 작성.

## (2) 기후위험지수와 기후변화대응지수, 손실과 배상

기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC)가 2023년 발간한 ‘제6차 종합보고서’에 따르면, 전 세계에서 약 33억~36억 명의 사람들이 기후변화에 매우 취약한 상황에서 살고 있다. 기상이변이 증가하면서 수백만 명의 사람들이 심각한 식량 불안에 노출되었고 물 안보가 약화되었다. 아프리카, 아시아, 중남미, 최빈국, 군소도서국,<sup>36)</sup> 북극의 많은 지역과 원주민, 소규모 식량 생산자 및 저소득 가정의 경우 가장 큰 악영향을 받았다. 취약성이 큰 국가는 취약성이 매우 낮은 국가에 비해 2010년부터 2020년 사이 홍수, 가뭄, 폭풍으로 인한 사망률이 15배 더 높게 나타났다.

국제 평가기관 저먼워치(Germanwatch)가 2021년 발표한 ‘세계기후위험지수(Global Risk Index)’<sup>37)</sup>를 보면, 2000~2019년 동안 기후재난에 처한 상위 10개국은 모두 최빈국 및 개도국이었다. 푸에르토리코, 미얀마, 아이티, 필리핀, 모잠비크, 바하마, 방글라데시, 파키스탄,

것으로 지정한 국가 목록(46개국)으로, 그 기준은 (1) 미화 750달러에서 미화 900달러 사이의 1인당 국민총소득의 일정 기준 미만의 저소득 기준, (2) 건강, 교육, 성인 문해력 지표에 기반한 인적 자원의 취약성, (3) 농업 생산의 불안정성, 상품 및 서비스 수출의 불안정성, 비전통적 활동의 경제적 중요성, 상품 수출 집 및 경제적 소규모의 헨디캡에 대한 지표를 기반으로 한 경제성이 해당된다. 이 범주에 속하는 국가는 유엔기후변화협약(UNFCCC) 조항에 따른 특정 혜택을 받을 자격이 있다.

36) 군소도서개발국(Small Island Developing States, SIDS)은 UN OHRLLS(최빈국, 내륙 개발도상국 및 군소도서개도국을 위한 UN 고위대표 사무소)에서 인정한 국가 목록(52개국)으로, 특정한 사회적, 경제적, 환경적 취약성에 직면한 별개의 개발도상국 그룹이다. 이들은 1992년 브라질 리우 지구정상회담에서 환경과 개발 측면에서 모두 특별한 사례로 인정받았다.

37) 세계기후위험지수는 최근 20년 사이 기후변화로 인한 인적·물적 피해 규모를 토대로 추산된다. 기후변화로 인한 총 사망자 수, 인구 10만 명당 사망자 수, 총 피해금액, 국내총생산(GDP) 대비 피해금액의 비중 등 4가지 지표를 바탕으로 추산되며 수치가 낮을수록 기후변화에 더 취약하다는 것을 의미한다.

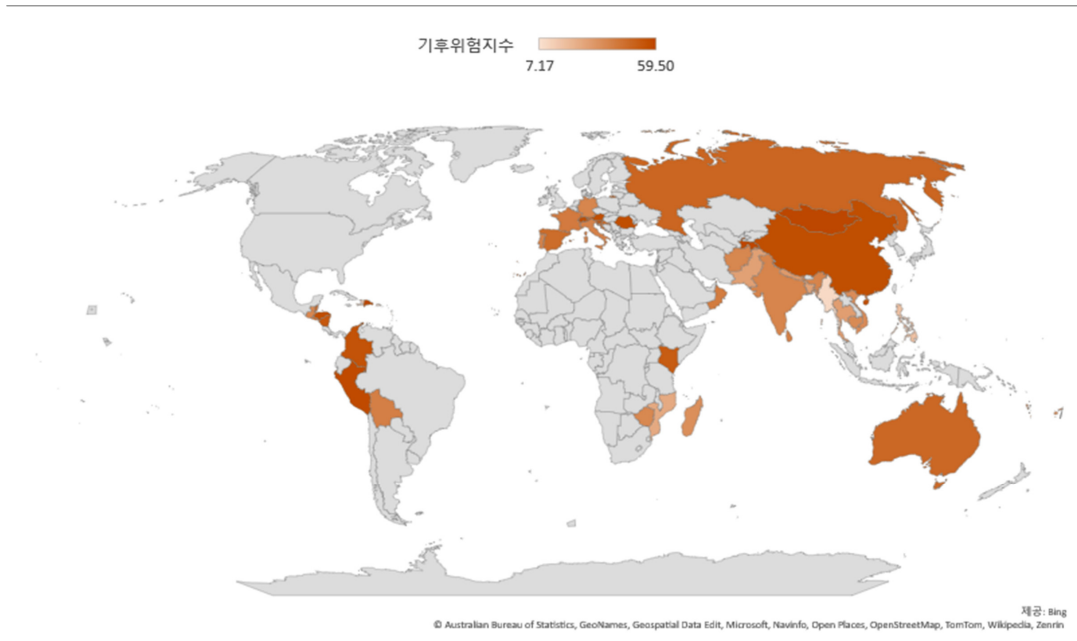
태국, 네팔 등이 기후위기에 취약한 대표적인 국가들이다. 이 국가들의 이산화탄소 누적배출량 비율은 각각 0.0%에서 0.4% 수준으로 10개 국가의 누적배출량 비율 합계는 1.1%에 불과하다. 하지만 기후변화에 따른 피해를 가장 많이 겪고 있는 상황이다.

[표 V-1] 2000~2019년 세계 10대 기후변화 취약국

순위	국가	기후위험지수	연평균 사망자 수(명)	총 피해금액(백만달러)
1	푸에르토리코	7.17	149.85	4,149.98
2	미얀마	10.00	7,056.45	1,512.11
3	아이티	13.67	274.05	392.54
4	필리핀	18.17	859.35	3,179.12
5	모잠비크	25.83	125.40	303.03
6	바하마	27.67	5.35	426.88
7	방글라데시	28.33	572.50	1,860.04
8	파키스탄	29.00	502.45	3,771.91
9	태국	29.83	137.75	7,719.50
10	네팔	31.33	217.15	233.06

자료: Eckstein et al.. 2021, 13.

[그림 V-6] 기후위험지수 상위 50개국 분포



자료: Eckstein et al.. 2021 자료를 참고해 저자 작성.

국제 평가기관 저먼워치와 기후연구단체인 뉴클라이밋 연구소(NewClimate Institute)는 전 세계 온실가스 배출의 90% 이상을 차지하는 64개국(유럽연합 포함)을 대상으로 기후 정책과 이행 수준을 평가한 기후변화대응지수(Climate Change Performance Index)<sup>38)</sup>를 발표하고 있다. 2023년 12월 발표된 평가에서는 ‘매우 높음(Very High)’ 평가를 받은 국가가 없어 종합 1~3위는 빈자리로 남았다. 덴마크(75.59점)가 4위로 가장 높은 점수를 받았고, 에스토니아(72.07점), 필리핀(70.70점), 인도(70.25점), 네덜란드(69.98점), 모로코(69.82점), 스웨덴(69.39점), 칠레(68.74점)가 그 뒤를 이었다. 누적배출량 상위 10개국의 평가 결과를 보면, 1위 국가인 미국은 57위(42.79점)로 ‘매우 낮음(Very Low)’, 배출량 2위인 중국도 51위(45.56점)를 기록해 ‘낮음(Low)’으로 평가됐다. 누적배출량 3위인 러시아도 기후변화대응 지수는 63위(31.00점)로 최하위로 평가됐다. 인도(7위)와 독일(14위)이 ‘높음(High)’으로 긍정적인 평가를 받은 반면, 영국(20위)은 ‘보통(Medium)’, 프랑스(37위)는 ‘낮음’, 일본(58위)과 캐나다(62위)는 ‘매우 낮음’으로 최하위 수준이었다.

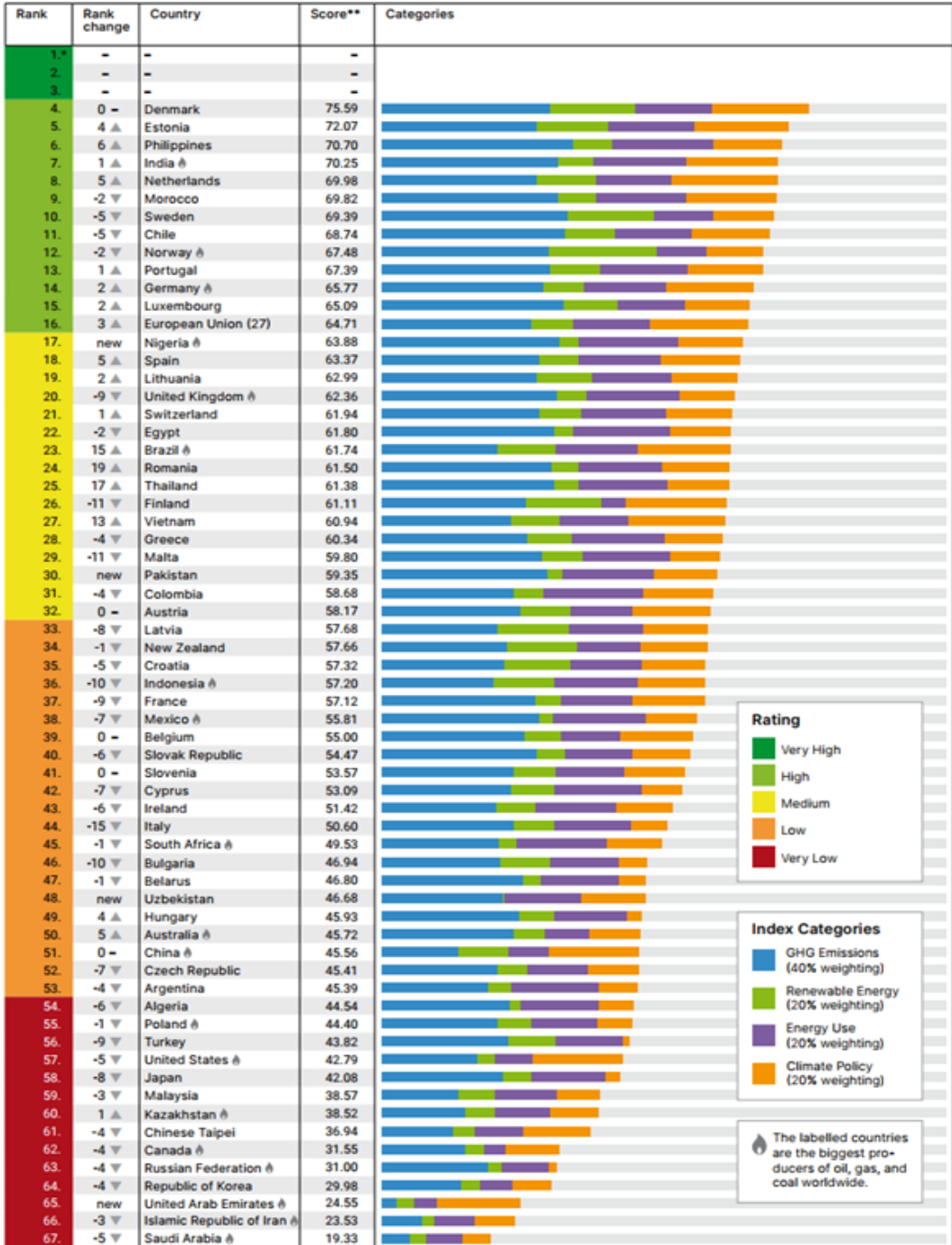
한국은 ‘매우 낮음(29.98점)’으로 평가받아 최하위권인 64위를 기록했다. 한국보다 뒤처진 국가가 아랍에미리트와 이란, 사우디아라비아로 모두 산유국이라는 점을 감안하면 사실상 꼴찌라는 평가다. 세부적으로는 온실가스 배출(13.96점)과 에너지소비(5.61점)가 ‘매우 낮음’, 재생에너지(3.46점)와 기후정책(6.95점)은 ‘낮음’ 평가를 받았다. 이러한 평가의 이유로는 재생에너지 목표 하향 조정과 화석연료 프로젝트 투자 지속, 바이오매스 에너지 사용 증가 등이 지적됐다. 한국 정부는 2023년 초에 수립한 제10차 전력수급기본계획에서 2030년 신재생에너지 목표 발전량(비중)을 기존 185.2TWh(30.2%)에서 134.1TWh(21.6%)로 줄였다. 신에너지(연료전지·IGCC)를 제외한 ‘순수’ 재생에너지 발전량 목표 비중은 18.6%에 그친다. 노후 석탄발전소를 또 다른 온실가스 배출원인 가스발전으로 대체하고 가스발전이 국가 전력에서 상당 기간 상당 부분을 차지하는 것에 대해서도 낮은 평가를 받았다. 제10차 전력계획에 따르면, 석탄발전 용량은 2023년 40.2GW에서 2036년에 27.1GW로 다소 줄지만, 가스발전 용량은 같은 기간 43.5GW에서 64.6GW로 증가한다. 한국 정부가 해외 석유와 가스 사업에 대한 공적 금융 지원을 중단하지 않고 있다는 점과 산림파괴와 생물다양성 손실 우려가 있는 바이오매스 사용이 증가하고 있다는 점도 ‘매우 낮음’ 평가를 받은 주요 이유였다. 앞서 한국은 같은 기관 평가에서 2018년 57위, 2019년 58위, 2020년 53위, 2021년 60위, 2022년 60위를 기록했다.

38) 기후변화대응지수는 해마다 각 국가의 최신 정책과 이슈를 반영해 발표된다. 4가지 분야(온실가스 배출, 재생에너지, 에너지소비, 기후정책)의 점수를 책정해 평가한 뒤, 모든 점수를 합산해 국가별로 종합 점수를 매긴다. 비중은 온실가스 배출이 40%, 나머지 부분은 각각 20%씩이다. 매우 높음(Very High), 높음(High), 중간(Medium), 낮음(Low), 매우 낮음(Very Low) 등 5단계로 평가한다.

2022년 이집트에서 진행됐던 제27차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP27)에서 중국과 개발도상국연합인 77개(Group of 77)의 요구로 기후변화에 따른 '손실과 피해'에 대한 보상이 논의됐다. 30개국 채 안 되는 선진국에서 배출하는 온실가스에 의해 초래된 기후변화가 130개국이 넘는 개도국에 피해를 주는 만큼 보상이 이루어져야 한다는 것이었다. 기후변화에 따른 손실과 피해 보상에 대한 논의가 장기간 이뤄진 결과, 기존의 기후기금과는 별개로 피해에 대해 지원하는 또 다른 기금을 만들기로 합의가 이뤄졌다. 하지만 선진국의 책임 한계와 분담 비율 등 구체적인 내용에 대해서는 합의하지 못했다. 기후보상금은 지금까지 논의되었던 기후기금과 관점의 차이가 있다. 기후보상금은 손실과 피해에 대한 기금으로 적응 및 완화에 대한 보조금인 기후기금과 비교했을 때 선진국이 기후변화에 대한 책임을 인정한다는 점에서 큰 차이가 있다. 이에 따라 COP27에서 선진국은 기금 설립에 합의하면서도 책임에 대해서는 선을 그었다. 2023년 아랍에미리트 두바이에서 열린 COP28에서는 COP27에서 채택된 개도국의 기후위기 대응을 위한 '손실과 피해 기금'의 운용을 결정하고 총 792백만 달러를 조정했고, 녹색기후기금(GCF)을 포함해 총 850억 달러의 기후재원을 조성했다.

[그림 V-7] 기후변화대응지수 평가와 순위

**Climate Change Performance Index 2024 – Rating table**



\* None of the countries achieved positions one to three. No country is doing enough to prevent dangerous climate change.  
 \*\* rounded

자료: Burck et al., 2023, 7.

2023년 6월 '네이처 지속가능성(Nature Sustainability)'에 실린 논문(Compensation for atmosphere appropriation)에 따르면, 온실가스를 과도하게 배출한 선진국들은 2050년까지 기후보상금 192조 달러, 연간 약 6조2천억 달러(2018년 세계 GDP의 약 8%)를 개발도상국들에게 지불해야 한다. 이 논문은 지구의 대기를 세계인이 공평하게 나눠쓰는 '공유물'로 가정하고, 전 세계 168개국의 인구를 반영해 1인당 배출할 수 있는 온실가스를 할당하는 방식으로 기후보상시스템을 설계했다.

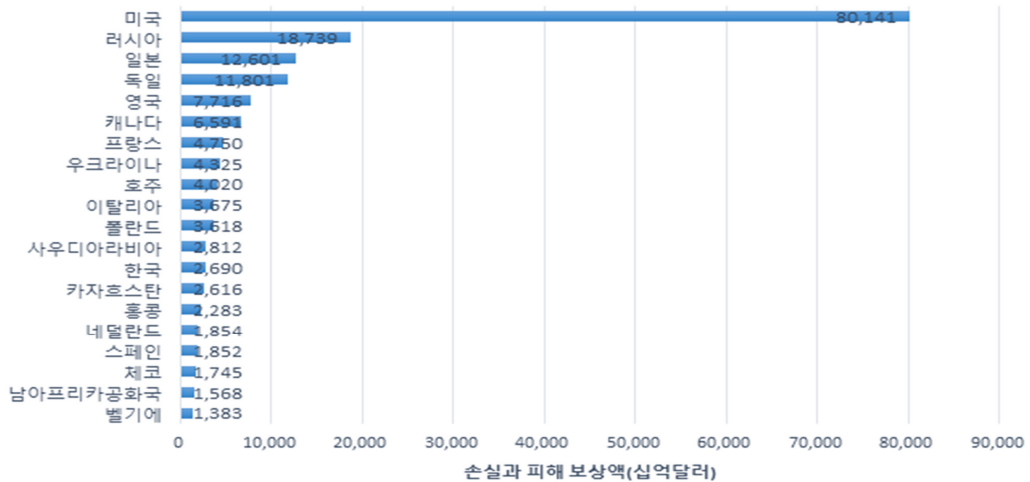
1960년 이후 각국이 '탄소예산'을 자국의 몫보다 얼마나 초과 혹은 과소 사용했는지 계산하고 시간에 따라 증가하는 탄소의 한계 저감 비용(2030년 톤당 198달러, 2050년 톤당 547달러)을 적용해 기후보상금을 계산했다. 탄소예산은 산업화 이전과 비교해 지구 평균기온 상승폭을 1.5℃ 이하로 제한하는 목표를 지키기 위해 인류가 배출할 수 있는 탄소량을 말한다. 대다수 개도국은 할당량보다 적게 사용했지만, 미국과 유럽연합의 국가들, 캐나다, 일본 등 선진국은 할당량을 초과해 사용했다.

분석 결과, 전 세계 168개국 가운데 미국, 러시아 등 67개국이 기후보상금을 지급해야 하는 나라로 분류됐다. 미국이 부담해야 할 금액이 80.1조 달러로 가장 많았고, 러시아(18.7조), 일본(12.6조 달러), 독일(11.8조 달러), 영국(7.7조 달러), 캐나다(6.6조 달러), 프랑스(4.8조 달러), 우크라이나(4.3조 달러), 호주(4.0조 달러), 이탈리아(3.7조 달러)의 순이었다. 한국은 2.7조 달러로 13번째로 많았다.

반면 101개국은 기후보상금을 받아야 하는 국가로 분류됐는데, 이산화탄소 누적배출량이 2위와 7위인 중국과 인도도 여기에 포함됐다. 중국과 인도는 온실가스 최대 배출국에 속하지만, 인구가 많고 1인당 배출량이 상대적으로 적어 보상금을 가장 많이 받아야 하는 국가로 분류됐다. 인도는 56.9조 달러로 가장 많은 기후보상금을 받을 수 있는 것으로 분석됐고, 중국(15.3조 달러), 인도네시아(10.5조 달러), 나이지리아(9.9조 달러), 파키스탄(9.6조 달러), 방글라데시(7.9조 달러), 브라질(6.3조 달러), 콩고민주공화국(4.8조 달러), 필리핀(4.5조 달러), 베트남(4.1조 달러)의 순이었다.



[그림 V-8] 기후변화 ‘손실과 피해’ 보상액 지급해야 할 상위 20개국



자료: Fanning, A.L., Hickel, J.. 2023 DB자료를 참고해 저자 작성.

## 2) 소득분위별 기후불평등

### (1) “스모그는 민주적”이지 않다

독일의 사회학자, 올리히 벡은 『위험사회』(1986)에서 재화의 분배를 중심으로 작동하는 산업사회(전통사회)에 반해, 위험의 분배를 특징으로 하는 현대사회를 “빈곤은 위계적이지만 스모그는 민주적이다”란 말로 정리한 적이 있다. 이는 산업사회가 계급사회임에 비해 이후의 탈산업사회, 즉 위기사회의 위험지위를 계급지위로 이해할 수 없고, 위험사회의 주요 갈등을 계급갈등으로 이해할 수 없다는 것이다(벡 1997, 77). 하지만, 기후위기를 통해 우리가 경험하고 있는 사회적 위험의 노출강도와 영향력은 위계적인 빈곤구조를 고스란히 반영하고 있고, 계급갈등을 은폐하고 있을 뿐 계급갈등의 영역이 아니라고 단정할 수는 없다.

### (2) 소득불평등 구조를 반영하는 기후불평등

옥스팜 인터내셔널은 최근 보고서를 통해 우리 시대는 기후붕괴와 극단적 빈곤이라는 쌍둥이 위기가 지배하고 있으며, 기후평등을 위한 적극적인 조치가 필요함을 역설했다. 쌍둥이라는 표현에서 알 수 있는 것처럼 빈곤과 기후위기<sup>39)</sup>는 분리된 것이 아니라 서로 얽혀있어 서로를 추동하는 동력이 된다(Oxfam 2023a, ix-x). 이 보고서에 따르면, 2019년 전세계 초부

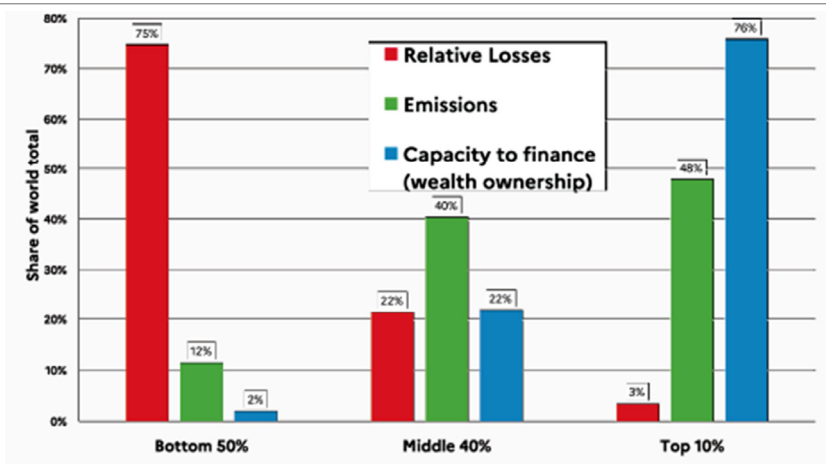
39) 이 보고서에는 현재 지구의 기후상태를 위기를 훌쩍 넘어선 붕괴(breakdown)로 보고 있다. 이는 안토니우 구테흐스 유엔 사무총장이 2023년 7월 “지구 온난화 시대는 끝났고 지구 열대화 시대가 도래했다”고 말한 인식과 궤를 같이한다.

자 1%가 전세계 탄소배출량의 16%를 발생시켰으며, 이는 빈곤층 66%(약 50억 명)에게서 나온 탄소배출량과 같다. 이 탄소배출량은 1백만 개의 해안가 풍력발전으로 절약되는 탄소량과 맞먹고, 2020년부터 2100년까지 온난화로 인해 130만 명을 죽음으로 이르게 하는데 충분한 양이다(Oxfam 2023b, 13).

부유층이 일상을 통해 발생시키는 탄소배출의 피해는 저소득층과 빈곤층에게 돌아간다. 즉 소득불평등이 탄소불평등으로 이어지는 것인데, 지구온난화 때문에 발생하는 지구위기 해저드(홍수, 산사태, 열사병 등)의 주요 피해대상은 이른바 기후위기에 취약한 저소득층들이기 때문이다.

[그림 V-9]은 전 세계인구의 소득기준별(하위 50%, 중위 40%, 상위 10%) 기후변화에 의한 상대적인 소득상실율, 온실가스 배출량, 자산소유비율을 나타낸 것이다.<sup>40)</sup> 소득 하위 50% 이하 계층은 온실가스배출량 비중이 12%인 반면, 기후변화로 인한 소득감소는 전체 소득감소량의 75%를 차지한다. 이들의 자산소유 비중은 2%에 불과하다. 반면, 소득상위 10%의 온실가스배출량은 전 세계 배출량의 48%로 거의 절반가까이를 차지하지만, 이로 인한 소득감소분은 3%에 불과하다. 이들의 자산소유 비중은 전 소득계층의 76%에 달한다.

[그림 V-9] 세계 탄소불평등: 소득상실 vs. 탄소배출량 vs. 재정능력(자산소유)



자료: Chancel et al. 2023, 8.

40) 이 지표는 마셜 버크와 그의 동료들이 참여한 연구(Burke et al. 2015)에 기초한 것인데, 이들은 노동자 및 농산물과 같은 근원생산요소가 지역 온도에 따라 비선형적으로 반응하는 미시경제 연구결과와 기온변화에 대한 통합된 거시경제 생산성에 대한 반응은 선진국과 후진국이 달리 나타나는 비일관성에 주목했다. 이러한 모순된 결과를 통합하여 분석해 보면, 모든 국가는 13°C에서 생산성이 정점에 이르고, 기온이 더 높아지면 생산성은 급격하게 떨어진다. 이는 세계 모든 지역의 경제활동은 전지구적 기후변화와 결부되어 있고, 새로운 기후적응방식이 취해지지 않는다면, 2100년까지 기후변동이 없다고 가정하더라도 전 세계 평균소득의 23%가 감소하며 소득불평등도 확대할 것이라는 결론으로 이어진다. 옥스팜보고서는 이 연구결과를 소득분위에 따른 소득감소 영향력으로 분해한 것이다.

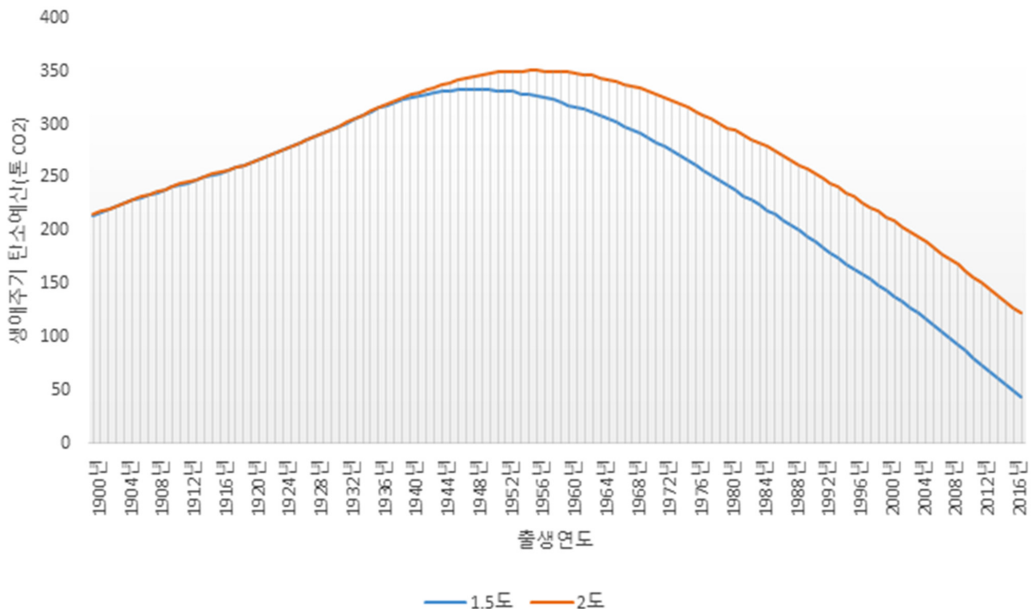
### 3) 세대 간 기후불평등

#### (1) 세대 간 기후위기에 대한 책임

화석연료 소비에 따른 이산화탄소 배출총량 중 약 80%가 1960년 이후에 발생했다. 2022년 ‘네이처 기후변화(nature climate change)’에 실린 논문(Ageing society in developed countries challenges carbon mitigation)에 따르면, 32개 선진국의 60세 이상 사람들은 2005년 온실가스 배출량의 25.2%에 기여했다. 그리고 10년 후인 2015년에 그 비율은 32.7%로 증가했다. 시간이 지날수록 기성세대가 감당해야 할 기후위기에 대한 책임이 더 커지고 있는 것으로 분석된다.

영국 기후연구단체인 카본브리프(CarbonBrief)의 분석에 따르면, 지구 평균기온 상승을 2°C 이하로 막으려면, 2017년에 태어난 사람의 전 세계 평균 탄소예산은 122톤으로 1950년에 태어난 사람의 탄소예산(348톤)의 약 3분의 1에 불과하다(Hausfather 2019). 1.5도를 제한하려면 1950년생은 평생 온실가스를 332톤 배출할 수 있지만, 2017년에 태어난 사람은 8분의 1에 불과한 43톤만 배출해야 한다. 기존 세대는 온실가스 배출로 인한 편익을 누렸지만, 현세대와 미래세대는 그러한 혜택을 누릴 수 없는 상황임을 확인할 수 있다.

[그림 V-10] 출생연도별 생애주기 탄소예산



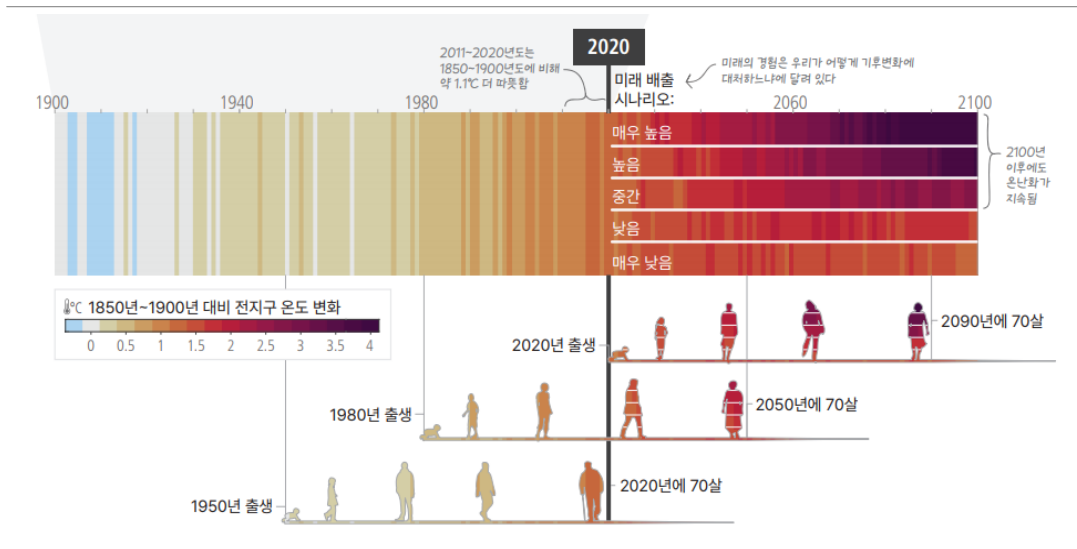
자료: Hausfather 2019 자료를 바탕으로 저자 작성.

## (2) 세대 간 기후위기에 대한 피해

반면 미래세대는 온실가스 배출로 인한 피해를 더욱 심각하게 겪게 될 전망이다. 1950년에 태어난 세대(현재 70대)는 지구 평균기온이 10년마다 0.12℃ 상승하는 것을 경험했다. 1980년에 출생한 세대는 1950년생보다 50% 더 빠른, 10년마다 약 0.19℃ 상승하는 것을 경험하고 있다. 2020년에 태어난 세대는 70세(2090년)가 될 때까지 시나리오에 따라 1950년생보다 약 3배 빠른 지구 기온 상승을 경험하게 될 수 있다.

2021년 10월 '사이언스(Science)'에 실린 논문(Intergenerational inequities in exposure to climate extremes)에 따르면, 지구 온도 3℃ 상승 시나리오에서 2020년에 6세인 어린이는 산업화 이전 기후에 살던 6세 어린이보다 평생 동안 산불과 열대성 저기압 2배, 홍수 3배, 가뭄 5배, 폭염은 36배나 더 많이 경험하게 될 것으로 전망됐다.

[그림 V-11] 출생연도에 따른 지구 평균기온 상승 경험과 미래 전망



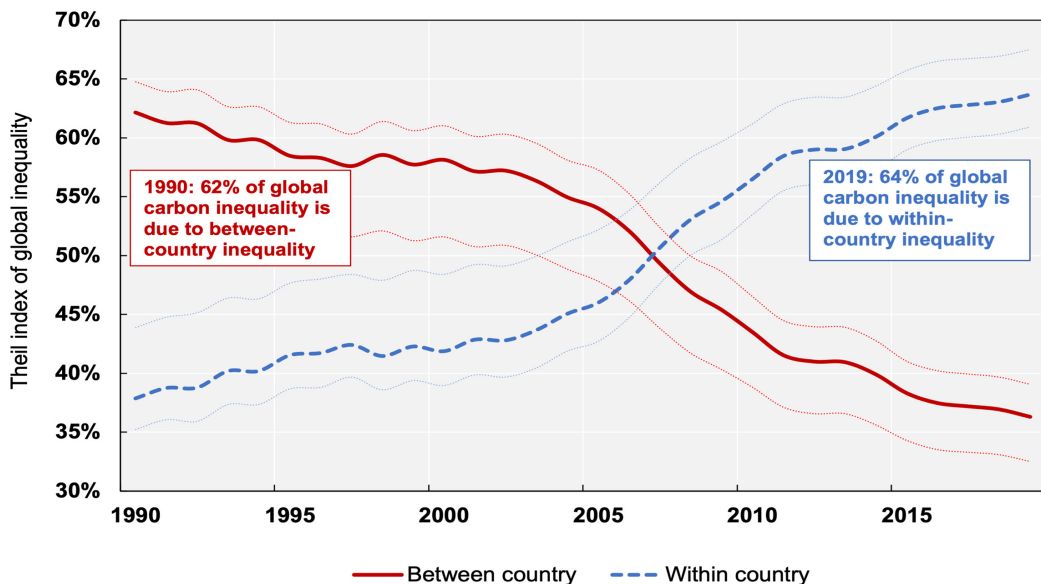
자료: IPCC 2023a (번역본).

## 2. 국내 기후불평등

지구화된 국제질서속에서도 여전히 국민국가는 세계정치체제의 기본단위다. 유럽연합이라는 거대한 정치공동체가 존재하기도 하고, 인류의 보편적 관심 사안에 대한 국제규범이 일정한 영향력을 발휘하고 있지만, 국제규범에 대해 국민국가의 종속성과 자율성은 항상 긴장관계에 있는 것이 사실이다. 기후위기에 대한 가장 최근의 국제규범인 2015년 유엔 기후변화협

약(파리기후협약) 역시 마찬가지다. 파리기후협약에는 196개 당사국이 참여했고, 세계 장기 기온 목표를 산업화 이전 평균 지구 기온 상승 수준보다 훨씬 아래로 유지하기 위해 1.5℃로 제한하고 온실가스 배출량을 21세기 중반까지 순제로로 만드는 것을 골자로 하고 있다. 협정 당사국들은 온실가스 배출 감소 목적을 달성하기 위한 계획을 스스로 결정하고 이를 이행해야 한다. 기후위기 대응을 위한 국민국가 내부의 의사결정과 그 추진의지가 무엇보다 중요한 이유다. 이러한 국제정치질서의 속성뿐만 아니라, 전 세계 기후불평등의 양상의 변화도 국내 기후정책의 의지에 중요성을 인식하게 하는 전환점이 될 수 있다. 상셀에 따르면, 1990년대부터 국가 간 이산화탄소 배출량(이산화탄소 환원량 CO<sub>2</sub>e) 불평등은 줄어들었지만 한 국가안에서는 늘어났다(그림 V-12). 국가 간 격차 감소는 '브릭스(BRICS, 브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아공) 등의 신흥국가들의 배출량 증가와 유럽과 북미의 배출량 증가속도가 경제성장 둔화와 에너지 효율 상승노력에 힘입어 과거에 비해 감소했기 때문이다. 하지만 그 동안 국가 내 소득불평등 심화에 따른 국가내 CO<sub>2</sub>e 배출 불평등도가 높아진 것이 탄소배출 불평등 상승에 주요 원인이다(상셀 2023, 195-197).

[그림 V-12] 세계 탄소배출 불평등: 국가 간 vs. 국내(1990-2019)



자료: Chancel et al. 2023, 10; 상셀 2023, 196.

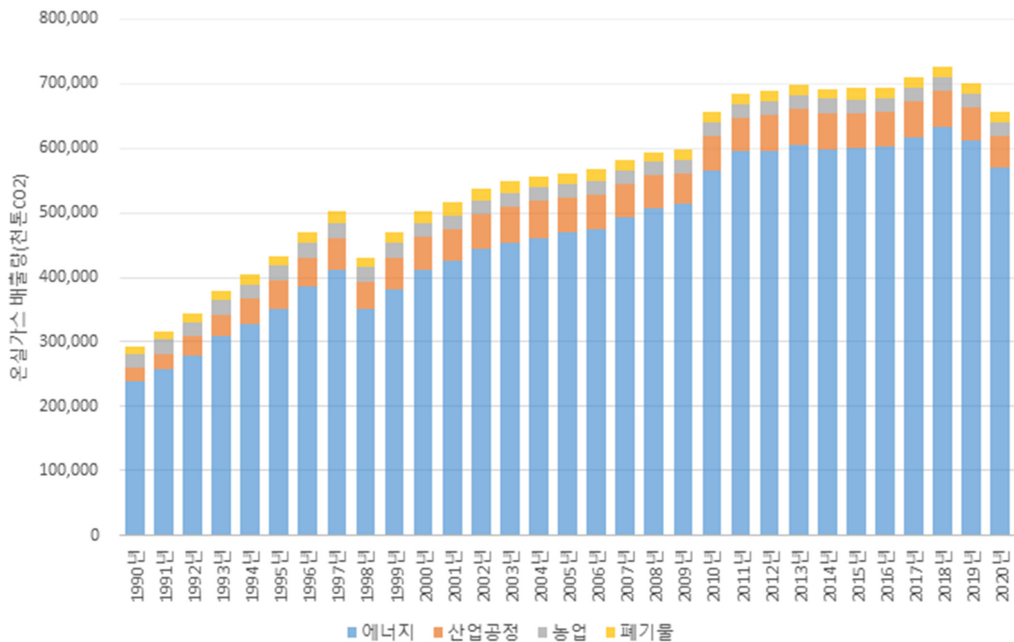
기후불평등 완화 혹은 기후위기 적응프로그램에 따른 기후불평등 대응정책의 중요성이 더욱 커지고 있다. 이런 측면에서 한국의 주요 기후불평등 현형과 사례를 살펴보는 것이 중요하다.

## 1) 지역 간 기후불평등

### (1) 지역별 온실가스 배출량

국가 온실가스 배출량은 1990년부터 2018년 동안 연평균 3.3%로 빠르게 증가하다 코로나 19 팬데믹 등의 영향으로 2018~2020년 기간 연평균 5%로 크게 감소했다. 2020년 온실가스 배출량은 6억 5,622만 톤을 기록했는데, 에너지 분야의 배출량이 5억 6,992만 톤으로 총 배출량의 86.8%에 달한다. 산업공정 분야의 배출량은 4,853만 톤(7.4%), 농업 분야는 2,105만 톤(3.2%), 폐기물 분야의 배출량은 1,673만 톤(2.5%)이었다.

[그림 V-13] 국가 온실가스 인벤토리(1990~2020)

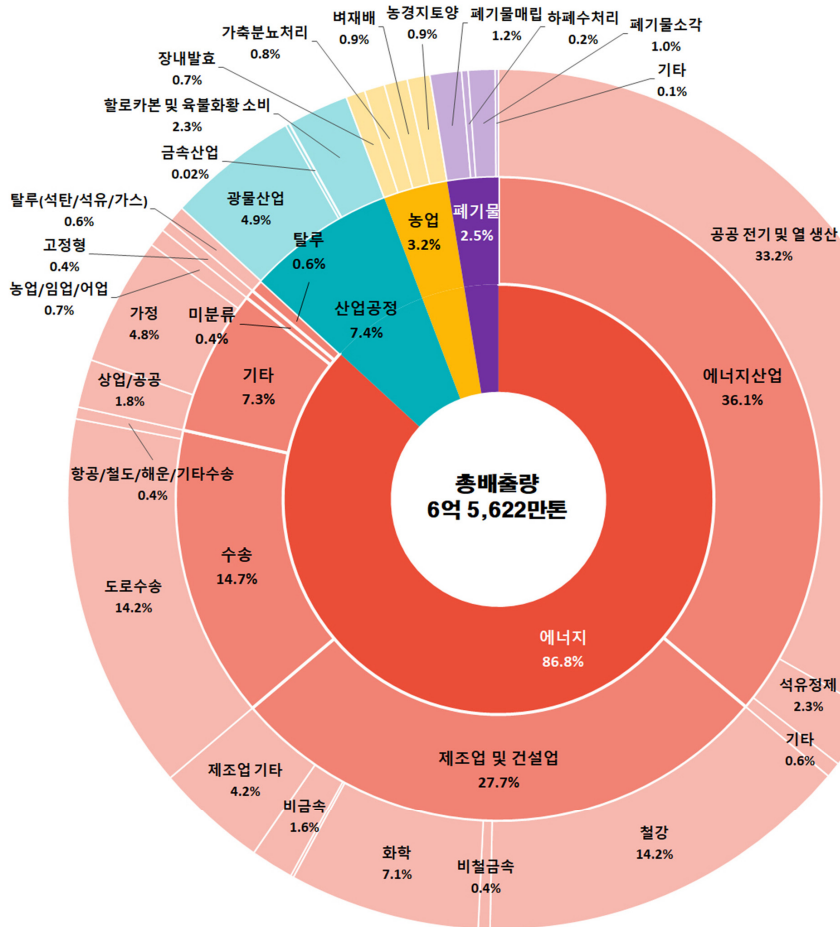


자료: 환경부 온실가스종합정보센터의 자료를 토대로 저자 작성.

에너지 분야의 온실가스 배출량 중에서는 에너지산업이 국가 배출량의 36.1%로 가장 큰 비중을 차지하고, 제조업 및 건설업(27.7%), 수송(14.7%), 가정(4.8%), 상업/공공(1.8%)의 순이었다. 에너지산업의 배출량 중에서는 공공 전기 및 열 생산이 전체 배출량의 33.2%로 가

장 많았고, 제조업 및 건설업에서는 철강(14.2%), 화학(7.1%), 수송 부문에서는 도로수송(14.2%)의 배출량이 큰 비중을 차지했다.

[그림 V-14] 국가 온실가스 배출량 비중(2020년 기준)



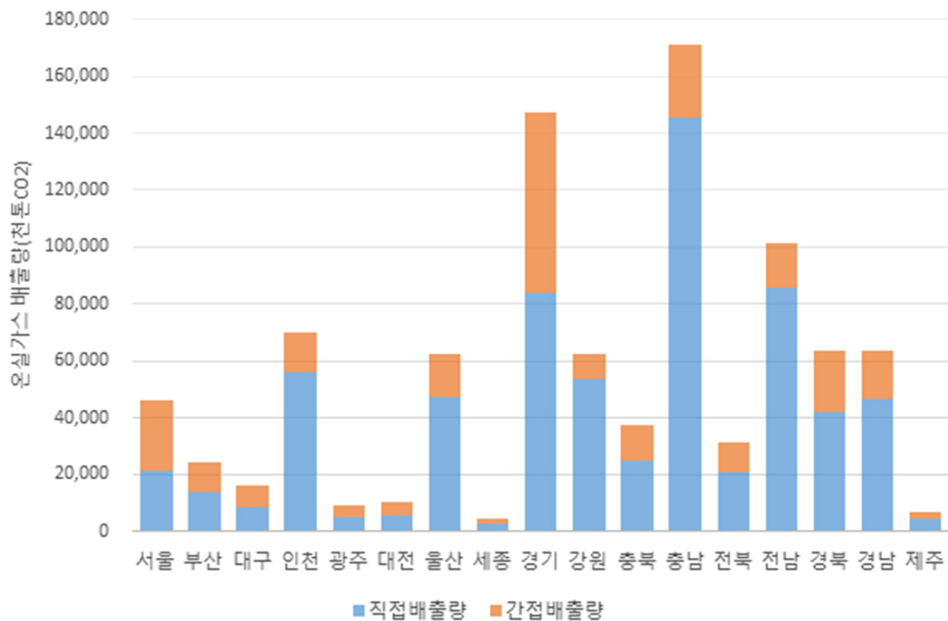
자료: 환경부 2022.

행정구역별로 보면, 2020년 기준 충남 지역의 온실가스 총배출량(직접배출량과 간접배출량의 합)<sup>41)</sup>이 17개 광역지자체 중 가장 많았고, 전체 배출량의 18.5% 차지하고 있다. 경기도

41) 직접배출량은 경계내 배출원 내부에서 에너지 연소 및 공정 등을 통한 직접적인 온실가스 배출, 간접배출량은 배출원의 일상적인 활동에 필요한 전기, 열 등을 구매함으로써 외부에서의 간접적인 온실가스 배출을 의미한다.

(15.9%), 전남(11.0%), 인천(7.5%), 경남(6.9%), 경북(6.8%), 울산(6.8%), 강원(6.7%), 서울(5.0%)의 순으로 온실가스를 많이 배출했다. 온실가스 직접배출량을 보면, 전체 직접배출량 중 충남 지역의 비율이 21.8%로 가장 많고, 전남(12.8%), 경기(12.6%), 인천(8.4%), 강원(8.1%), 경남(7.0%) 등의 순이다. 충남 지역의 직접배출량 중 에너지산업이 차지하는 비율은 82.5%에 달하는데, 이는 충남 지역에 석탄화력발전소가 밀집되어 있기 때문이다. 마찬가지로 석탄발전소가 많이 위치한 인천(88.2%)과 경남(91.8%) 지역도 에너지산업의 온실가스 직접배출량 비중이 컸다. 경기도의 경우는 천연가스(LNG) 발전소가 많아 에너지산업의 온실가스 직접배출량 비율이 86.5%로 높은 것으로 분석된다. 경기도는 17개 광역지자체 중 간접배출량도 가장 많은 지역으로 전체 간접배출량에서 차지하는 비율이 24.3%에 달한다. 경기도내 간접배출량 중 84.8%가 전기소비에 따른 것이다. 또한 충남(9.9%)과 서울(9.5%), 경북(8.3%), 경남(6.5%), 전남(6.1%), 울산(5.9%), 인천(5.2%)의 순으로 간접배출량이 많은 것으로 나타났다. 서울의 경우는 17개 광역지자체 중에서 유일하게 간접배출량 비율(53.9%)이 직접배출량 비율(46.1%)보다 높은 지역인 것이 특징이다.

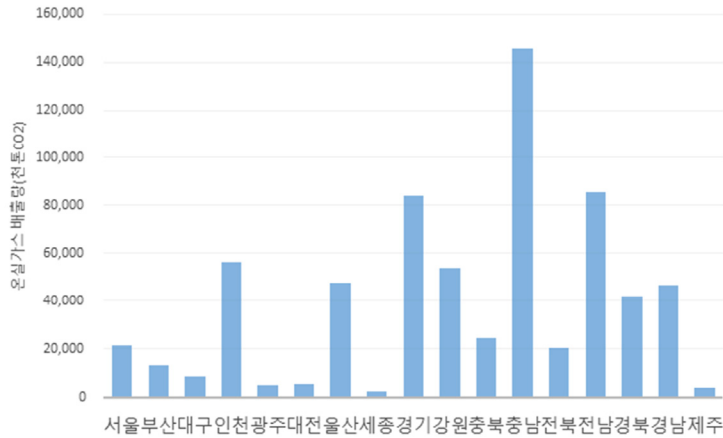
[그림 V-15] 행정구역별 온실가스 배출량(2020년 기준)



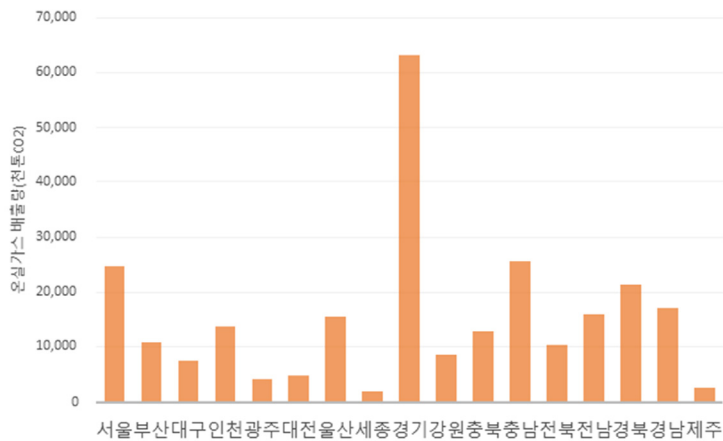
자료: 환경부 온실가스종합정보센터의 자료를 토대로 저자 작성.



[그림 V-16] 행정구역별 온실가스 직접배출량(2020년)



[그림 V-17] 행정구역별 온실가스 간접배출량(2020년)

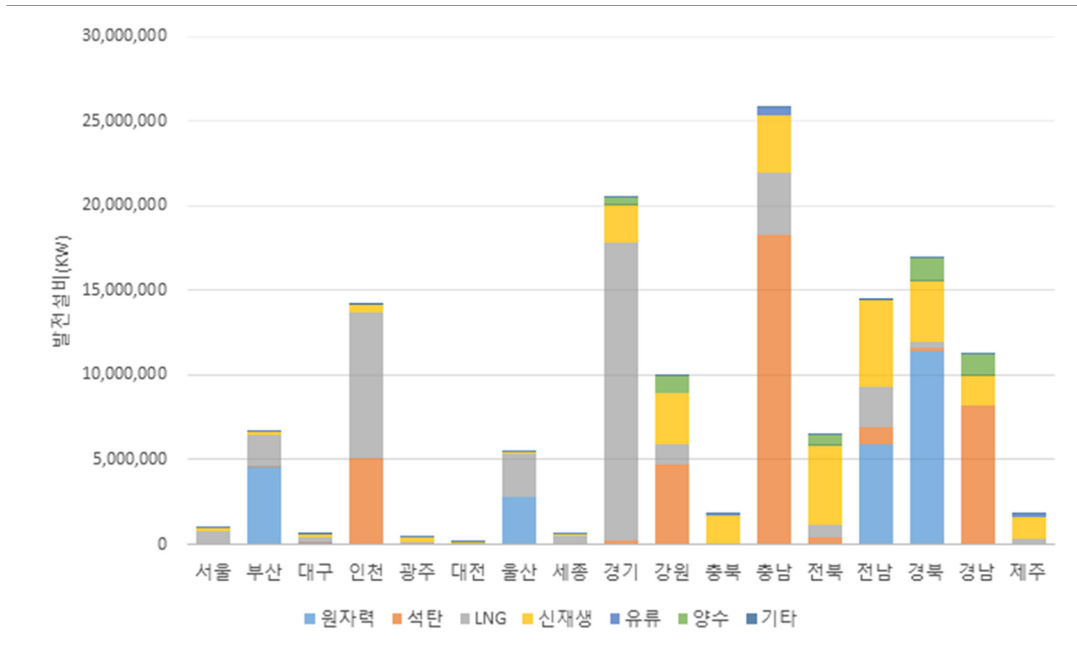


## (2) 지역별 전력생산과 소비

17개 광역지자체 중 온실가스 배출량이 가장 많은 충남 지역에 발전설비가 가장 많이 위치해 있다. 2022년 기준 충남 지역의 발전설비량은 25,852MW로 전체 발전설비량의 18.7%를 차지하고 있다. 특히 전국에서 가장 많은 석탄발전설비(18,246MW)가 위치하고 있어 온실가스 배출량이 많을 수밖에 없다. 온실가스 배출량 2위인 경기도는 발전설비량도 두 번째로 많은 지역이다. 경기도에는 전국에서 가장 많은 LNG발전설비(17,612MW)가 위치해 있다. 경북 지역에는 원자력 발전설비(11,400MW)가 가장 많고, 인천 지역에는 석탄(5,080MW)과

LNG(8,577MW) 발전설비가 많이 위치하고 있다. 반면 서울과 대구, 광주, 대전, 세종 등은 발전설비가 매우 적은 지역이다.

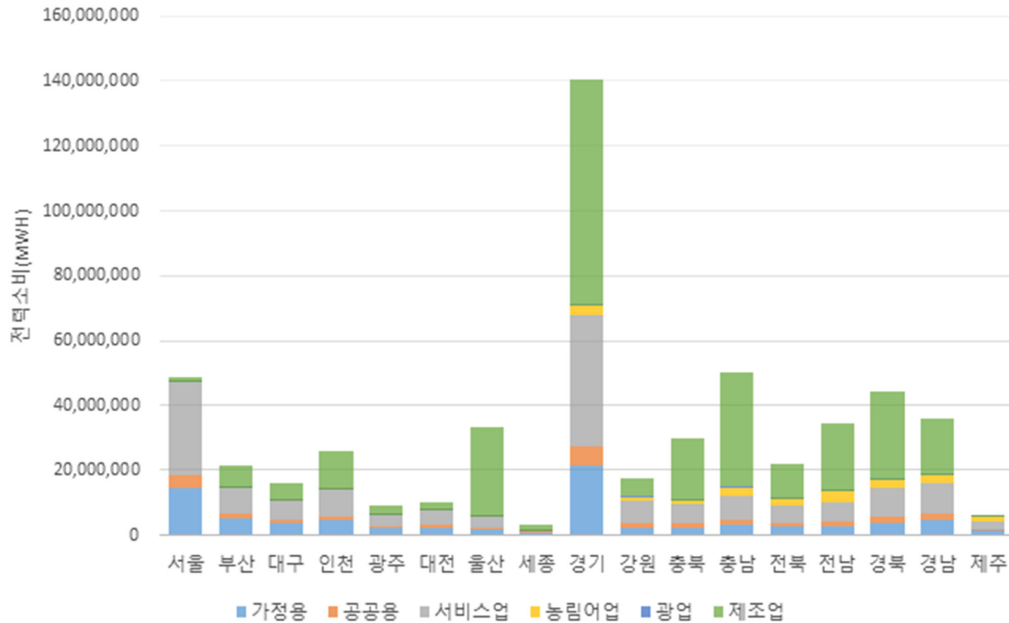
[그림 V-18] 행정구역별 발전설비 현황(2022년)



자료: 한국전력공사 2023 바탕으로 저자 작성.

반면에 17개 광역지자체 중 온실가스 간접배출량이 가장 많은 경기도 지역의 전력소비량이 가장 많다. 2022년 기준 경기도의 전력소비량은 140,531GWh로 전국 대비 25.6%에 달한다. 경기도 지역의 용도별 전기소비 비중은 제조업이 49.6%로 가장 크며 서비스업(28.9%), 가정용(15.0%), 공공용(4.4%)의 순이다. 건물(서비스업+가정용+공공용)에서의 전기소비 비중은 48.3%다. 전력소비량이 두 번째로 많은 충남은 제조업의 전기소비 비중이 70.4%에 달하며 건물의 소비 비중은 24.2%였다. 반면 전력소비량 3위인 서울은 서비스업의 비중이 59.4%에 이르고, 가정용(29.6%)과 공공용(7.6%)을 합한 건물에서의 전기소비 비중은 96.9%에 달한다. 전국 기준의 용도별 전기소비 비중은 제조업이 48.7%, 건물이 47.5%로 나타났다.

[그림 V-19] 행정구역별 전력소비 현황(2022년)

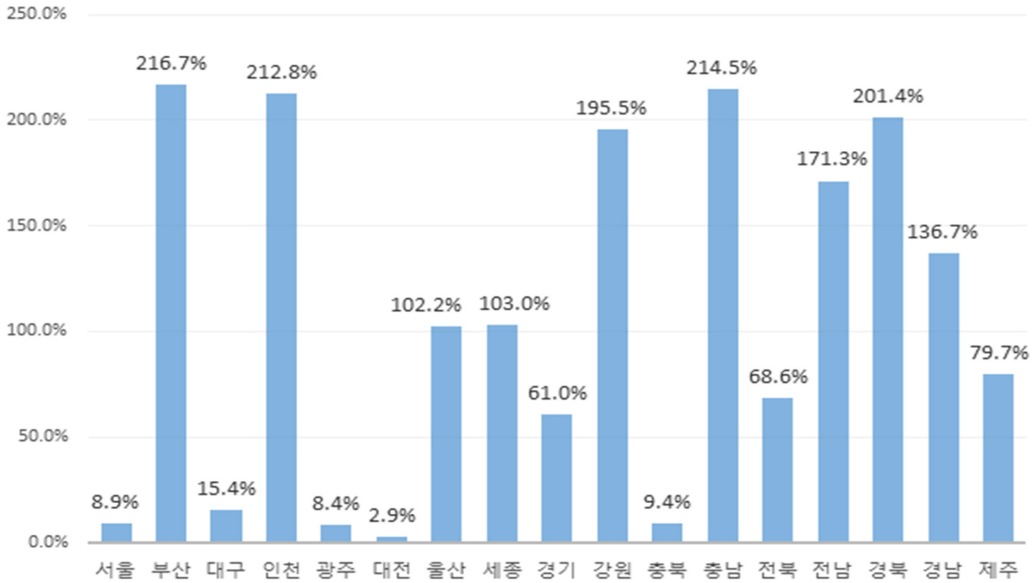


자료: 한국전력공사 2023 바탕으로 저자 작성.

전력소비의 증가는 발전설비 및 발전량의 증가에 따른 다양한 환경 문제를 야기할 수 있어 발전소 인근 주민들에게 피해를 줄 수 있다. 특히 화석연료에서는 다량의 온실가스 배출과 미세먼지, 유해화학물질이 발생해 대기를 오염시키고 수질 오염 등의 문제를 유발한다(한상운 외 2019, 122). 2022년 기준 전국적으로 석탄발전설비와 LNG발전설비 비중이 각각 27.6%와 29.8%로 절반 이상을 넘어서고 발전량 비중은 60.6%(석탄 33.1%+LNG 27.5%)에 이르는 만큼 발전소 인근 지역을 중심으로 피해가 발생할 수 있다. 특히 석탄화력발전소가 밀집돼 있는 충남 지역의 경우 다양한 피해 사례가 발견되고 있다.

전력 발전과 소비의 불균형 문제는 지역별 전력자립률을 통해 확인할 수 있다. 2022년 기준 전력자립률은 부산(216.7%), 충남(214.5%), 인천(212.8%), 경북(201.4%), 강원(195.5%), 전남(171.3%) 등의 순으로 높았고, 서울(8.9%), 대구(15.4%), 광주(8.4%), 대전(2.9%) 등 지역은 전력자립률이 지극히 낮은 수준이다. 지역별 전력자립률 격차는 전력자립률이 높은(전력발전량 > 전력소비량) 지역에서 남은 전력을 전력자립률이 낮은(전력발전량 < 전력소비량) 지역으로 보내기 위해 필요한 송전선로 문제와 연결된다. 특히 수도권(서울/경기/인천)의 전력자립률은 67.2%로 전력자립률이 높은 충남과 강원 지역의 전기를 끌어다 쓰고 있는 상황이다.

[그림 V-20] 행정구역별 전력자립률 현황(2022년)



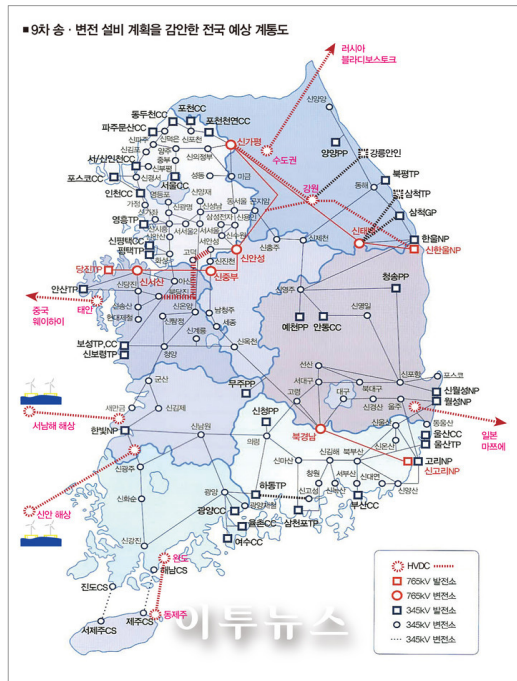
자료: 한국전력공사 2023 바탕으로 저자 작성.

[그림 V-21] 석탄발전소 현황



자료: 환경운동연합.

[그림 V-22] 송·변전 설계 계획



자료: 이투뉴스.

### (3) 지역별 주거용 건물에너지 소비

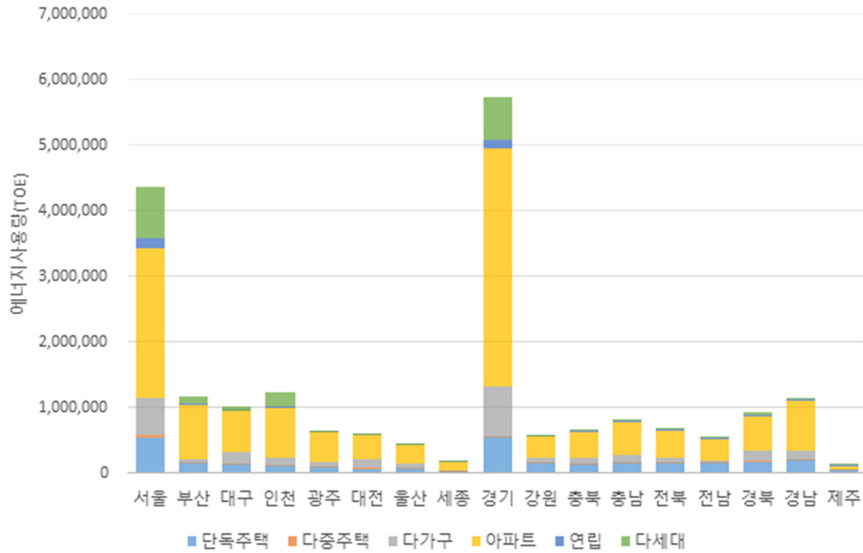
에너지는 냉난방을 통한 실내 적정 온도의 유지, 취사 및 광열, 가전제품의 사용처럼 일상적인 생활을 영위하기 위한 필수재이다. 냉난방 에너지 부족은 사람들의 신체적 기능을 떨어뜨리고 만성적인 감기, 기관지염, 심장 질환과 같은 질병을 유발할 수 있다. 에너지사용량이 부족하지 않더라도 에너지 비용이 증가하게 되면 식료품 구입과 같은 다른 생활비용을 줄여야 하는 상황이 되면서 생활의 질을 떨어뜨릴 수도 있다. 이제는 기후변화로 인한 폭염과 한파 등 이상기후의 발생빈도가 높아지면서 주거와 에너지, 기후불평등 문제를 함께 고려해야 하는 상황이다.

2022년 전체 건물 에너지(전기·도시가스·지역난방) 사용량은 36,362천TOE로,<sup>42)</sup> 용도별로는 공동주택(41.7%)과 단독주택(15.4%) 등 주거용 건물이 전체의 57.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 주거용 건물 에너지사용량은 20,763천TOE로, 지역별로 보면 서울(21.0%)과 경기도(27.6%)의 에너지사용량이 절반(48.7%) 가까이를 차지하고 있다(그림 V-23). 서울과 경기 모두 아파트 에너지사용량 비중이 각각 52.6%, 63.1%로 가장 크고, 다세대와 다가구, 단독주택 등이 뒤를 이었다.

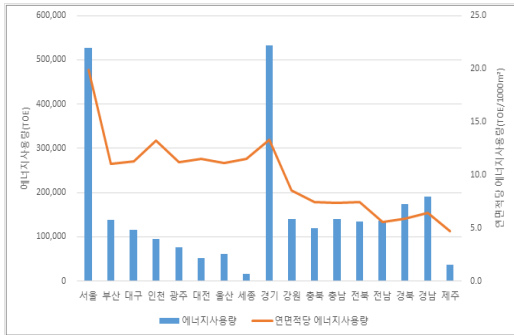
주거용 건물을 세부용도별로 보면, 단독주택 에너지사용량은 2,687천TOE로, 경기(19.8%)와 서울(19.6%)의 비중이 큰 가운데 주택의 에너지효율을 나타내는 연면적당 에너지사용량(TOE/1,000㎡)은 서울(19.9)이 가장 많고, 경기(13.3), 인천(13.2)의 순으로 나타났다(그림 V-24). 다가구주택 에너지사용량은 2,808천TOE로, 경기(27.8%)와 서울(19.9%)의 비중이 컸고, 연면적당 에너지사용량은 서울(18.1)과 경기(16.8), 인천(16.3)의 순이다(그림 V-25). 다세대 주택 에너지사용량은 2,002천TOE로 서울(38.8%)과 경기(33.1%), 인천(10.6%) 등 수도권 비중이 82.6%로 거의 대부분을 차지하고 있다. 연면적당 에너지사용량도 인천(17.1), 서울(16.3), 경기(15.4)의 순으로 많았다(그림 V-27).

42) 국토교통부는 건축물 정보와 에너지사용량 정보를 바탕으로 전국 모든 건물에 대한 에너지사용량 통계를 발표하고 있다. 전기, 도시가스, 난방 사용량 정보가 일치하는 전국 건축물대장에 등재된 건물을 대상으로 지역별(광역시도 및 시군구), 용도별(29종), 세부용도별(13종), 에너지원별로 에너지사용량을 집계에 매년 발표한다.

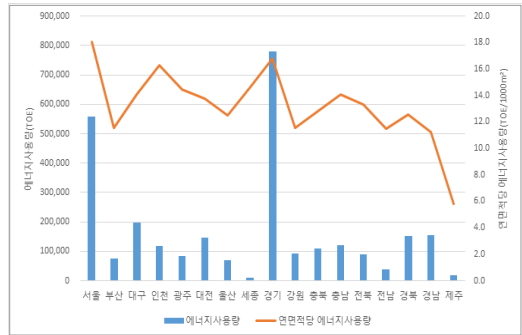
[그림 V-23] 지역별 주거용 건물 세부용도별 에너지사용량 현황(2022년)



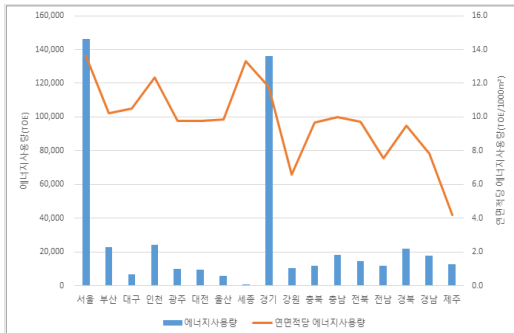
[그림 V-24] 지역별 단독주택 에너지사용량



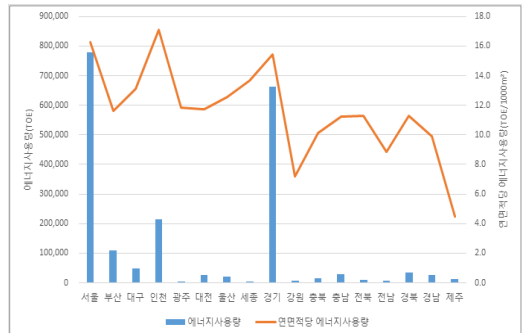
[그림 V-25] 지역별 다가구주택 에너지사용량



[그림 V-26] 지역별 연립주택 에너지사용량



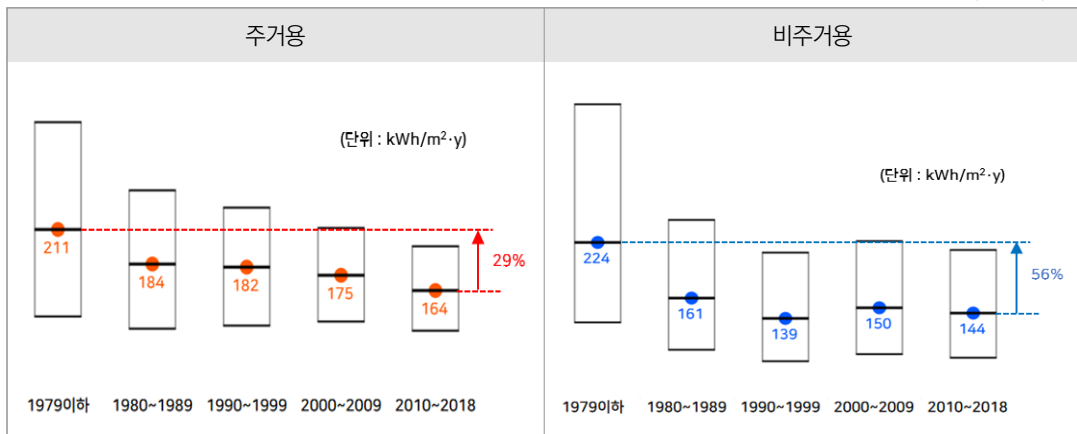
[그림 V-27] 지역별 다세대주택 에너지사용량



자료: 한국부동산원 2023 토대로 저자 작성.

국토교통부에 따르면,<sup>43)</sup> 노후건물일수록 에너지사용량이 많고, 동일한 시기에 지어진 건축물 간의 에너지사용량 차이도 크게 나타나 노후화 정도에 따른 맞춤형 에너지효율개선 정책이 필요한 상황이다. 최근 10년 대비 1979년 이전에 사용승인을 받은 주거용 건축물은 29%(211kWh/m<sup>2</sup>·y > 164kWh/m<sup>2</sup>·y), 비주거용은 56%(224kWh/m<sup>2</sup>·y > 144kWh/m<sup>2</sup>·y)나 에너지를 더 많이 사용하는 것으로 나타났다(그림 V-28). 또한 단열기준이 강화될수록 단위면적당 난방사용량은 모든 주택유형에서 지속적으로 감소하는 추세로 나타났다.<sup>44)</sup> 단열기준은 1979년 9월에 최초로 적용되었고, 이후 5차례(2001년, 2008년, 2013년, 2016년, 2018년)에 걸쳐 단열기준이 지속적으로 상향되었다. 이에 따라 에너지사용량도 준공시기에 따라 차이를 보이는 것으로 나타났다. 최근 건축물일수록 강화된 단열기준이 적용돼 모든 주택유형에서 단위면적당 에너지사용량이 유의미하게 감축되었다(그림 V-29).

[그림 V-28] 주거용·비주거용 건물의 사용승인연도 그룹별 2020년 단위면적당에너지사용량(중간값)

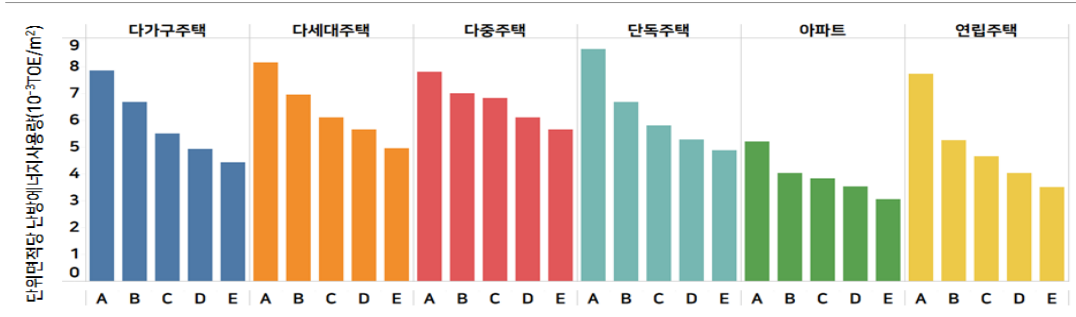


자료: 국토교통부(2021.6.1.).

43) 국토교통부 보도자료(2021.6.1.), 건축물 에너지사용량 지속 감소...탄소중립 가까워진다.

44) 국토교통부 보도자료(2019.5.29.), 단열기준 강화 등 녹색건축정책으로 에너지효율 높였다.

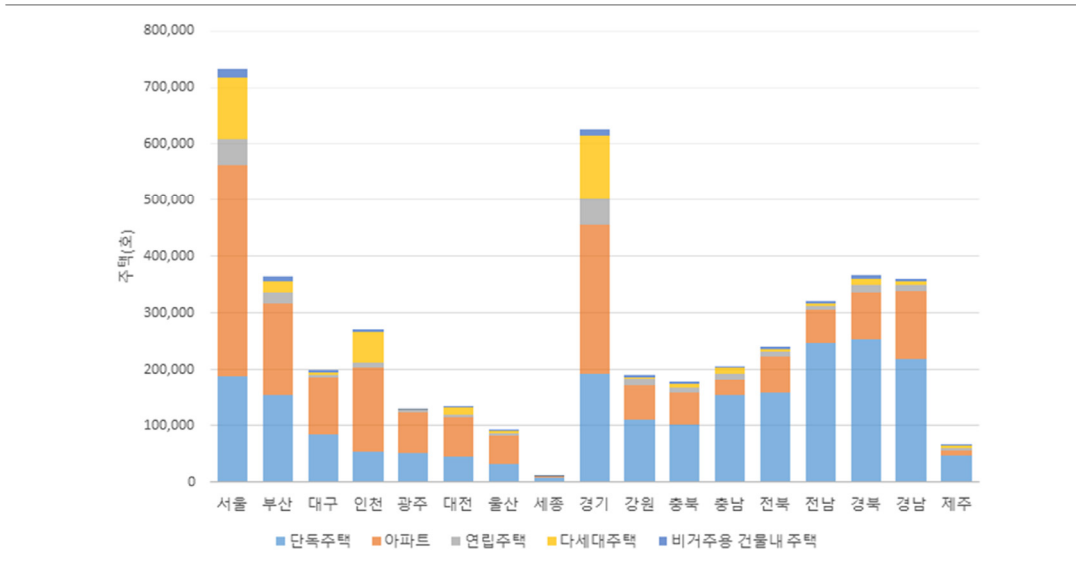
[그림 V-29] 주거 유형별 준공시기에 따른 단위면적당 난방에너지사용량



주1: A그룹('79.09이전), B그룹('79.09~'00.12), C그룹('01.01~'08.06), D그룹('08.07~'13.08), E그룹('13.09이후)으로 구분.  
 주2: 주거 유형별 단위면적당 난방에너지사용량의 단열기준 A그룹과 E그룹간 비교: 단독(8.6→4.9 10<sup>-3</sup>TOE/m<sup>2</sup>), 다중(7.8→5.7 10<sup>-3</sup>TOE/m<sup>2</sup>), 다가구(7.9→4.4 10<sup>-3</sup>TOE/m<sup>2</sup>), 아파트(5.2→3.0 10<sup>-3</sup>TOE/m<sup>2</sup>), 연립(7.7→3.5 10<sup>-3</sup>TOE/m<sup>2</sup>), 다세대(8.2→5.0 10<sup>-3</sup>TOE/m<sup>2</sup>).  
 자료: 국토교통부 2019.

지역별 노후주택 현황을 보면, 전국의 30년 이상 노후주택 4,492천호 중 서울에 733천호(16.3%), 경기도에 626천호(13.9%)가 분포돼 있고, 경북(367천호)과 부산(363천호), 경남(361천호)의 순으로 노후주택이 많은 상황이다. 서울의 경우 전체주택 중 노후주택 비율은 23.6%이고, 노후주택은 아파트가 374천호(51.0%), 단독주택 189천호(25.7%), 다세대주택 108천호(14.8%)의 순으로 많았다. 경기도의 노후주택은 아파트 263천호(42.0%), 단독주택 193천호(30.8%), 다세대주택 113천호(18.1%) 순이다.

[그림 V-30] 지역별 주거용 건물별 30년 이상 노후주택 현황(2022년)



자료: 통계청, 주택총조사 자료를 참고로 저자 작성.



[표 V-2] 지역별 주거용 건물별 30년 이상 노후주택 현황(2022년)

(단위: 호)

구분	단독주택	아파트	연립주택	다세대 주택	비거주용 건물내 주택	노후주택 소계	전체주택	노후주택 비율
서울	188,536	373,526	47,065	108,453	15,251	732,831	3,111,323	23.6%
부산	154,442	161,517	20,254	19,777	7,954	363,944	1,308,294	27.8%
대구	83,338	102,170	4,943	3,708	5,429	199,588	834,637	23.9%
인천	52,218	150,311	9,309	55,682	4,479	271,999	1,087,837	25.0%
광주	51,100	72,425	2,903	957	2,595	129,980	555,185	23.4%
대전	44,776	69,131	5,200	13,364	2,208	134,679	510,178	26.4%
울산	30,828	51,174	3,135	6,086	2,042	93,265	400,155	23.3%
세종	7,192	2,234	418	597	242	10,683	150,278	7.1%
경기	192,518	263,126	45,375	113,239	11,801	626,059	4,725,372	13.2%
강원	109,084	61,364	12,902	3,830	3,975	191,155	665,631	28.7%
충북	101,260	56,114	9,102	6,095	3,931	176,502	659,293	26.8%
충남	152,630	29,698	9,817	10,677	3,740	206,562	894,935	23.1%
전북	157,848	66,099	8,906	2,981	4,594	240,428	755,382	31.8%
전남	246,763	59,879	6,785	2,337	4,910	320,674	824,065	38.9%
경북	253,882	81,528	14,335	10,364	6,899	367,008	1,108,186	33.1%
경남	218,582	119,863	10,884	6,040	5,907	361,276	1,311,971	27.5%
제주	46,174	9,383	3,284	5,104	1,486	65,431	252,863	25.9%
합계	2,091,171	1,729,542	214,617	369,291	87,443	4,492,064	19,155,585	23.5%

자료: 통계청, 주택총조사.

난방시설 현황을 살펴보면, 전체 가구(20,927천 가구) 중 개별난방 비중이 81.8%(17,122천 가구)로 가장 크고 지역난방 15.2%(3,172천 가구), 중앙난방 3.0%(622천 가구)로 나타났다. 개별난방 중에서는 도시가스가 전체 가구의 66.6%(13,939천 가구)로 가장 많고, 기름보일러 8.8%(1,849천 가구), 전기보일러 2.7%(559천 가구), LPG 2.4%(502천 가구)의 순이다. 주택유형별로 보면 난방시설 현황에 차이가 나타난다. 단독주택의 경우 기름보일러의 비중이 25.5%(1,619천 가구)로 크게 늘어나며 연립주택(4.5%)과 비거주용 건물 내 주택(15.1%), 주택이외의 거처(8.8%)의 기름보일러 비중이 상대적으로 큰 것을 확인할 수 있다. 또한 연탄보일러를 사용하는 82천 가구 중 대부분이 단독주택(74천 가구)에 분포돼 있다.

[표 V-3] 주택유형별 난방시설 현황(2020년)

(단위: 천 가구)

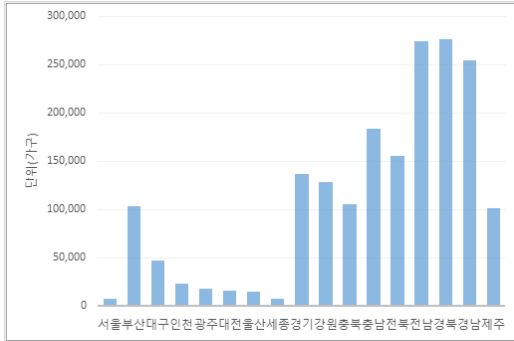
구분	난방 시설계	중앙 난방	지역 난방	개별난방							
				소계	도시가스	기름	LPG	전기	연탄	화목	기타
계	20,927	633	3,172	17,122	13,939	1,849	502	559	82	111	80
	100.0%	3.0%	15.2%	81.8%	66.6%	8.8%	2.4%	2.7%	0.4%	0.5%	0.4%
주택	19,842	515	3,005	16,321	13,392	1,753	475	466	76	104	55
	100.0%	2.6%	15.1%	82.3%	67.5%	8.8%	2.4%	2.4%	0.4%	0.5%	0.3%
단독주택	6,352	0	0	6,352	3,828	1,619	251	427	74	102	51
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	60.3%	25.5%	4.0%	6.7%	1.2%	1.6%	0.8%
아파트	10,782	505	2,972	7,306	7,147	31	125	3	0	0	0
	100.0%	4.7%	27.6%	67.8%	66.3%	0.3%	1.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
연립주택	442	2	28	412	360	20	30	1	0	0	0
	100.0%	0.5%	6.4%	93.1%	81.5%	4.5%	6.8%	0.3%	0.1%	0.0%	0.0%
다세대주택	1,945	2	3	1,940	1,848	35	50	7	0	0	0
	100.0%	0.1%	0.2%	99.7%	95.0%	1.8%	2.6%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%
비거주용 건물 내 주택	320	6	2	312	208	49	19	29	2	2	4
	100.0%	2.0%	0.7%	97.3%	65.0%	15.1%	6.0%	8.9%	0.5%	0.5%	1.1%
주택이외의 거쳐	1,085	117	166	802	547	96	27	93	6	7	25
	100.0%	10.8%	15.3%	73.9%	50.4%	8.8%	2.5%	8.6%	0.6%	0.7%	2.3%

자료: 통계청, 인구총조사.

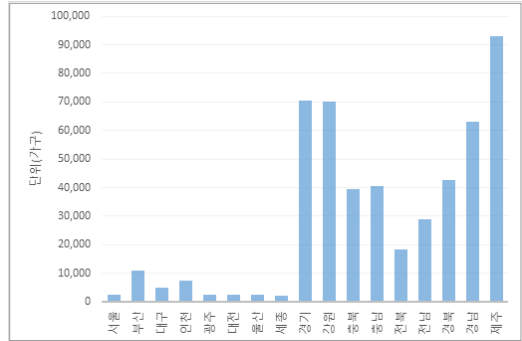
지역별 난방시설 현황에도 큰 차이가 발견된다. 중앙난방과 지역난방, 도시가스 보일러 등 난방시설은 관련 인프라가 갖춰진 서울, 경기 등 수도권과 광역시 단위에 많이 분포해 있다. 반면 기름보일러는 경북(15.0%)과 전남(14.8%), 경남(13.8%), 충남(9.9%), 전북(8.4%) 등 광역도에 많이 설치돼 있고([그림 V-31]), LPG보일러는 제주(18.5%), 경기(14.1%), 강원(14.0%), 경남(12.6%), 경북(8.5%)에 많이 보급돼 있다([그림 V-32]). 연탄보일러의 경우 경북(27.9%)과 강원(23.2%)에서([그림 V-33]), 화목보일러는 경북(19.7%), 충남(17.0%), 경남(11.0%) 등에서 많이 사용하고 있다([그림 V-34]).



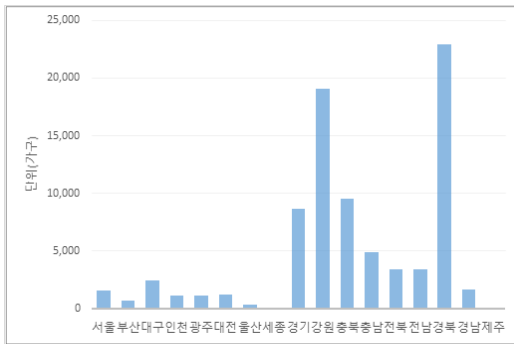
[그림 V-31] 지역별 기름보일러 현황



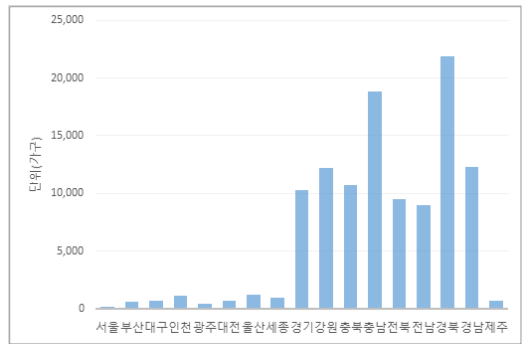
[그림 V-32] 지역별 LPG보일러 현황



[그림 V-33] 지역별 연탄보일러 현황



[그림 V-34] 지역별 화목보일러 현황



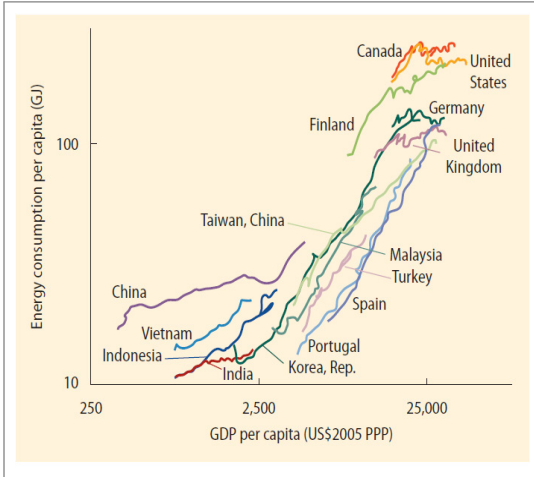
자료: 통계청, 인구총조사.

## 2) 소득분위별 기후불평등

### (1) 한국의 급속한 에너지 소비량 증가

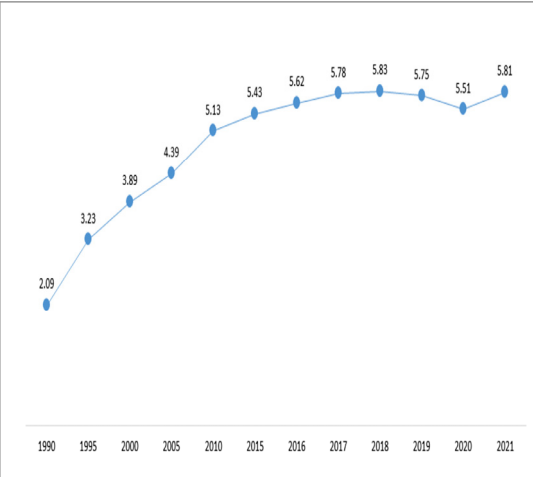
[그림 V-35]에서 볼 수 있듯이 한국은 후발산업국가로서 급속한 경제성장 만큼이나 1인당 에너지 소비량도 급속하게 증가한 국가 중 하나다. 경제성장에 따라 에너지소비총량은 증가하지만, 일정한 소득규모에 도달하게 되면, 전체 총량은 증가보다는 일정한 규모를 유지하게 된다(그림 V-36). 경제성장의 한계도 영향을 미치게 되지만, 기술발전에 따른 에너지 효율성도 증가하기 때문이다. 즉 경제선진국에서의 에너지 소비문제는 소비량의 증가보다는 에너지 빈곤층의 증가 및 불평등의 문제로 전환하게 되는 것이다.

[그림 V-35] 1인당 GDP 증가에 따른 에너지 소비량 증가 추이(1960~2006)



자료: Hallegatte et al. 2016, 193(Figure 6.3)

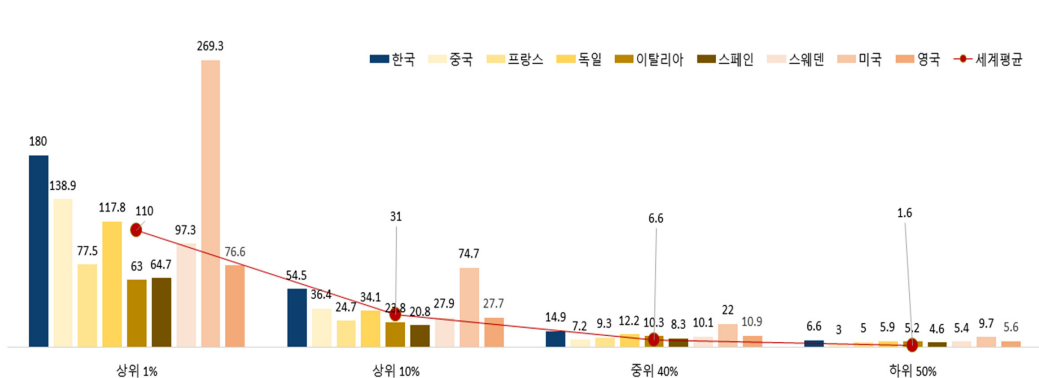
[그림 V-36] 한국의 1인당 1차 에너지 소비량(1990~2021, 단위: toe/인)



자료: 에너지경제연구원 2022.

한국은 매우 높은 수준의 탄소 배출국가다. 1인당 온실가스 배출량은 평균 14.7tCO<sub>2</sub>e로 미국(21tCO<sub>2</sub>e)이나 캐나다(19tCO<sub>2</sub>e)보다는 적지만, 중국(8tCO<sub>2</sub>e)보다는 많다. 1990년대 한국의 탄소배출은 급격하게 증가했는데, 2019년 기준 평균 배출량이 1990년에 비해 약 66% 상승했다. 소득하위 50%에서는 43% 상승한 반면, 상위 10%에서는 거의 200%가 늘어나면서 배출량 상승을 주도했다(Chancel 2021, 230).

[그림 V-37] 소득분위별 탄소배출량 비교(한국 vs. 주요국가 및 세계 평균)

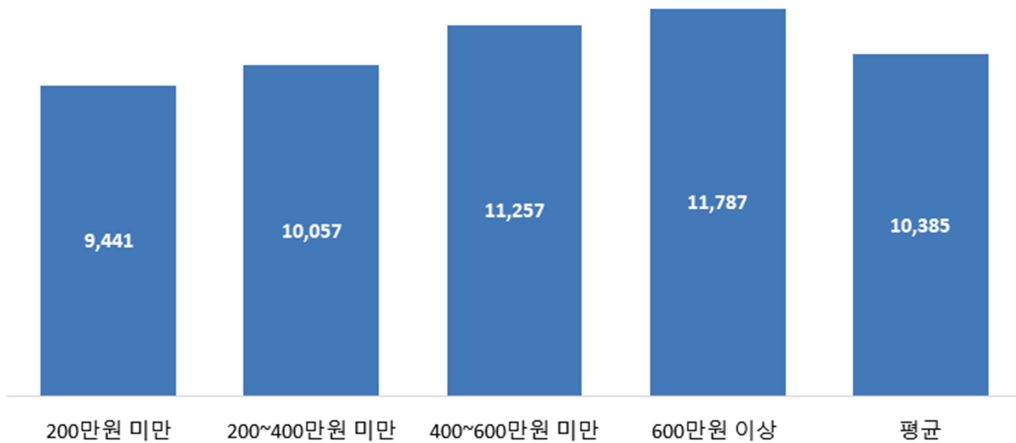


자료: Chancel et al. 2021에서 저자 재구성.

에너지 소비량 역시 소득이 높을수록 높은 경향을 보인다. [그림 V-38]은 월평균소득액별 가구당 에너지소모량을 보여준다. 200만 원 미만 가구에 비해 200~400만 원, 400~600만 원, 600만 원 이상인 가구는 각각 6.5%, 19.2%, 24.8% 에너지를 더 많이 소비한다.

[그림 V-38] 2019년 월평균소득별 가구별 에너지소비량

(단위: Mcal)

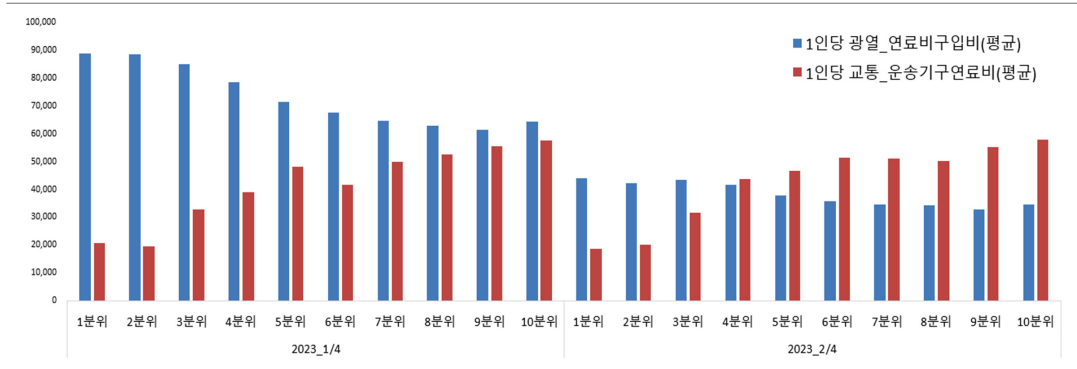


자료: 에너지경제연구원 2020.

에너지 소비량이 가구소득에 비례해 높지만, 지출규모에서는 저소득 가구일수록 에너지 지출비용의 비율이 높다. 이는 곧 저소득 가구가 상대적으로 고소득가구보다는 에너지 구입비용 부담이 크다는 것을 의미한다([그림 V-40]). 가계동향조사에 의하면, 연료비 구입비용이 역시 가구소득이 높을수록 많아지는 경향이 있지만, 이를 1인당 비용으로 환산하면, 오히려 저소득 가구의 연료비 구입비(광열비)가 높게 나오는데, 이는 저소득가구일수록 가구원 수가 적기 때문이다. 또한 저소득가구의 광열비가 높게 나오는 것은 주택의 단열구조와도 관계가 있을 것으로 판단된다.

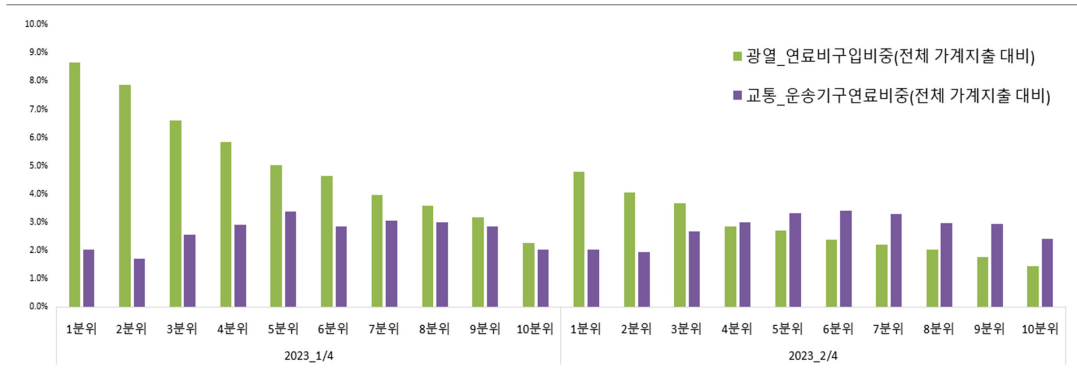
반면, 우리가 사용하는 연료비 중 운송기구연료비, 즉 자동차 등을 운행하는 데 필요한 유류나 LPG구입 비용은 고소득가구일수록 높다([그림 V-39]). 저소득가구일수록 이동량이 적거나 대중교통을 이용하기 때문일 것으로 추측된다.

[그림 V-39] 소득10분위별 1인당 광열비 중 월평균 연료비, 교통비 중 운송기구 연료비 구입비  
(단위: 원)



자료: 통계청. 가계동향조사 2023 1/4, 2/4분기 원자료 분석.

[그림 V-40] 소득10분위별 전체 가구지출 대비 월평균



자료: 통계청. 가계동향조사 2023 1/4, 2/4분기 원자료 분석.

### 3) 기후취약성

기후위기 대응에는 크게 두 가지 방향과 원칙이 있다. 하나는 기후위기의 근본적인 원인인 온실가스를 줄이는 것이고, 이는 이미 지구기온 상승을 ‘1.5℃’ 이내로 저지하는 것으로 세계적인 합의(2015년 파리기후협약)가 이뤄진 바가 있다. 다른 하나는 적응(adaptation)이다. 기후변화에 대한 정부간 패널(IPCC)에서 정의한 적응이란 “유해함을 완화하고 유익을 얻기 위해 실제적 혹은 예상되는 기후와 그 효과를 조절하는 과정”을 일컫는다(Pörtner 2022, 5). 즉 지구기온 상승은 정도의 문제일 뿐, 이제는 기후위기 상황을 전제한 전세계, 국가, 지역수준의 맞춤형 대응계획을 구체적으로 수립하고 실천해야 한다는 점을 강조한 것이다. 이러한 측면에서 기후적응은 전세계 수준에서 국가 내 지역사회 수준까지 인간과 자연자원, 그리고 환경 간 관계에 대한 체계적 변화를 의미한다.

기후위기에 대한 적응계획 혹은 적응과정에서 가장 우선적인 정책대상으로 고려해야 할 집단이 이른바 기후위기 취약계층이다. 취약성(vulnerability)은 “악영향을 받을 수 있는 경향이나 성향으로 정의되며, 유해함(harm)에 대한 민감성 또는 수용성, 대처 및 적응 능력 부족 등 다양한 개념과 요소를 포괄”한다(Pörtner 2022, 5).

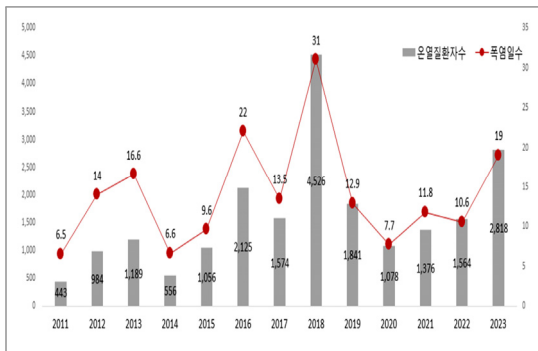
기후위기로 삶의 질뿐만 아니라 지속가능성에 영향을 받는 집단은 인구사회학적으로는 유아와 고령자 등의 노약자와 장애인, 사회경제적으로는 빈곤층을 포함한 저소득층, 그리고 의학적으로는 만성질환자를 들 수 있다. 다양한 연구결과를 통해 기후변화로 인한 재해(침수 피해 및 폭염)에 저소득계층이 더 많이 노출되고, 이로 인해 이들의 소득감소 효과가 높아지는 것으로 나타났다. 또한 이들 연구에서는 수도권에서 상대적으로 밀집거주하는 지역의 저소득계층에 대한 풍수해 발생빈도가 유의하게 크게 나타나는 것으로 분석되었다(이동영 2022, 4).

### (1) 폭염과 온열질환자

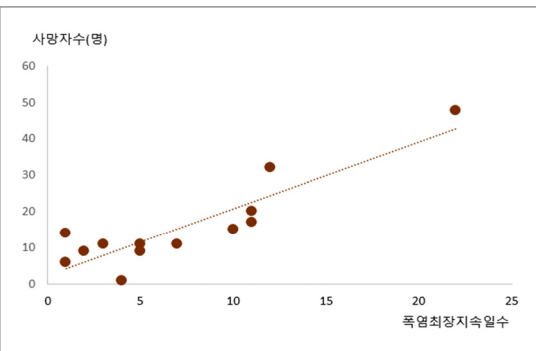
최근 전 세계적으로 더위로 인한 사망자수가 전체 질병에 의한 사망원인 중 다섯 번째인 37%를 차지했다는 보고가 있었다(비체도카브레라 2023). 특히 아시아 국가들의 도시화와 기후변화는 도시의 열섬효과(heat island effect)를 가져오는 상호작용을 한다. 기후위기에 대한 적응력이 약한, 즉 취약성이 높은 집단 중 한국의 온열질환사망자는 2060년까지 5배에서 7.2배까지 높아질 것으로 예상되었다(Pörtner 2022, 1498).

최근 약 10여 년간의 기록을 보면, 온열질환자와 온열질환으로 인한 사망자는 폭염일수 및 폭염최장지속일수에 비례해 발생했고, 2010년대 전반기보다 후반기 폭염일수와 그 지속일수도 늘어가는 추세다([그림 V-41]과 [그림 V-42]).

[그림 V-41] 온열질환자 발생 및 폭염일수 추이(2011~2023)



[그림 V-42] 폭염지속일수 및 온열사망자 상관성(2011~2023)



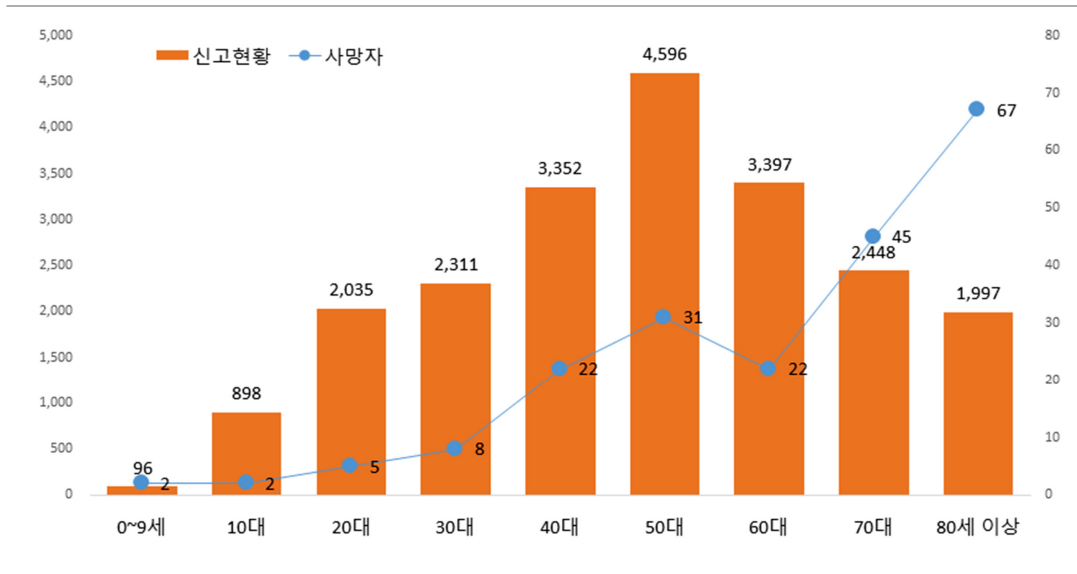
자료: 질병관리청 “온열질환감시체계 운영결과”, 기상청 기상자료개방포털



2012년에서 2021년 사이 10년 간 통계를 보면, 온열질환 사망자는 146명으로 전체 재해로 인한 사망자의 57.5%를 차지했다(재해연보 2021). 전체 시설 혹은 재산피해의 약 93%에 이르는 한국의 대표적인 자연재해인 태풍과 호우에 비해, 시민의 생명에 가장 치명적인 자연재해는 폭염인 셈이다.

질병관리청에서 온열질환감시체계를 운영하기 시작한 2011년부터 올해까지 누적통계를 보면, 온열질환추정 사망자 중 성별로는 남성이 61.3%(125명)으로 여성(38.7%, 79명)보다 많았고, 연령대 중에서는 80세 이상, 70대, 50대 순으로 60세 이상의 노령층이 65.7%(134명)를 차지했다(그림 V-43).

[그림 V-43] 연령별 온열사망자 및 온열질환 신고현황(2011~2023)



자료: 질병관리청. 2023.

온열질환 사망자 발생장소로는 실외에서는 논/밭, 길가, 작업장 순이었으며, 실내에서는 집과 비닐하우스가 대부분을 차지했다([표 V-5]). 신고현황 기준으로 보면, 실외는 작업장, 논/밭, 주거지주변 순이었으며, 실내는 집, 작업장 순으로 많았다.

[표 V-5] 발생장소별 사망자 및 온열질환 발생자 신고현황 누계(2011~2023)

구분	전체	실외							실내						
		소계	작업장	운동장/공원	논/밭	산/강가/해변	길가	주거지 주변	기타	소계	집	건물	작업장	비닐 하우스	기타
사망자	172	127	21	6	54	6	25	14	1	45	27	1	3	7	7
신고현황	21,130	16,643	6,526	1,185	3,099	601	264	2,408	942	4,487	1,758	513	1,334	307	575

자료: 질병관리청. 2023.

온열질환 발생의 특성상, 70대 이상 고령층은 주로 농업종사자, 40~60대는 야외근무를 주로 하는 단순노무자의 비율이 높다([표 V-6]). 최근 5년간 통계를 보면, 40~60대에서 가장 많은 온열질환 신고가 발생한 직업군은 단순노무(30.3%)와 농림어업(9.2%)였고, 70대 이상은 무직(42.3%)과 농림어업(21.6%)이었다. 70대 이상에서 무직 비율이 높은 것은 열악한 주거환경에서 기인한 것으로 추정된다.

온열질환 추정 신고현황과 사망자 신고를 비교할 때, 논/밭 사망자 비율이 높은 것은 주로 도심에 위치하고 현장 동료들이 신고 이후 응급처치 등이 가능한 실외작업장에 비해, 농촌은 응급의료 인프라가 도심보다 열악하고 홀로 논/밭에서 작업을 하는 고령층의 비율이 높기 때문인 것으로 판단된다. 실제 2019년에서 2023년까지 온열질환 추정 사망자의 연령과 사망발생장소를 교차분석해 본 결과, 논/밭에서 사망한 온열질환자의 79.3%가 70세 이상의 고령자였고, 실외작업장 사망자의 77.8%는 60세 미만이었다. 실내 사망장소로 가장 비율이 높은 집에서도 70세 이상의 고령층 비율이 높았다. 이 역시 홀로 사는 독거노인이 주요 사망자일 것으로 판단된다.

[표 V-6] 최근 5년간 연령대별 온열질환 사망 장소(2019~2023)

구분	장소	연령								계
		20대	30대	40대	50대	60대	70대	80세 이상		
실외	작업장	1		2	4	2			9	
	운동장/공원			1	1	1			3	
	논/밭			2	3	1	8	15	29	
	산/강가/해변	1				3			4	
	길가	1	1	1	4		2	2	11	
	주거지 주변					2	1	3	6	
	기타	1						1	2	

구분	장소	연령							계
		20대	30대	40대	50대	60대	70대	80세 이상	
실내	집			1	1	1	4	3	10
	건물								0
	작업장			2					2
	비닐하우스				1	1		1	3
	기타				1	1			2
계		4	1	9	15	12	15	25	81

자료: 질병관리청. 2023, 2022, 2021, 2020, 2019.

[표 V-7] 최근 5년간 직업별·연령별 온열질환 신고현황(2019~2023)

	0~9세	10대	20대	30대	40대	50대	60대	70대	80세 이상	계
관리자	0	0	14	10	25	34	33	12	9	137
전문가 및 관련종사자	0	1	35	53	60	49	26	5	1	230
사무	0	0	17	40	46	31	17	0	1	152
서비스	0	0	48	40	48	49	35	3	3	226
판매	0	2	8	6	18	21	10	9	0	74
농림어업	0	1	16	31	74	144	223	225	156	870
기능원	0	2	37	59	102	92	69	7	1	369
장치기계 조작	0	2	48	70	90	83	53	8	0	354
단순노무	0	7	185	282	402	656	388	91	20	2,031
군인	0	12	202	10	5	4	0	0	0	233
주부	0	0	2	18	31	72	101	75	61	360
학생	18	225	70	0	0	0	0	0	0	313
무직	4	0	19	18	30	100	165	298	449	1,083
노숙인	0	0	0	0	5	7	10	3	1	26
기타	6	8	73	169	230	307	209	52	37	1,091
알수없음	28	8	82	134	155	256	212	131	109	1,115
계	56	268	856	940	1,321	1,905	1,551	919	848	8,664

자료: 질병관리청. 2023, 2022, 2021, 2020, 2019.

## (2) 침수피해

침수피해는 주로 여름철 장마전선에 의한 집중호우나 호우를 동반한 태풍<sup>45)</sup>에 의해 발생하는 데, 앞서 언급했듯이 경제적 피해 측면에서 보면 90% 이상을 차지하는 우리나라의 대표적인 자연재해다. 침수피해는 하천유입과 범람에 의한 인명과 시설(재산)피해가 일반적이다. 지표면에 흡수되는 빗물의 지하침투나 배수시설을 통한 유출과정을 통해 허용한계를 높일 수 있다는 점에서 기술적·공학적 시스템 부재로 그 피해가 확대하는 측면도 있다. 지구온난화 심화, 열대화에 따른 엘리뇨와 나니뇨가 더욱 빈번하게 발생하면서 여름철 침수에 의해 피해는 온열질환과 함께 기후변화에 따른 기후위기 취약계층에 대한 적응의제가 되었다.

기후변화에 의한 호우의 양상이 짧은 기간에 국지적, 집중적으로 벌어지는 것을 특징으로 한다는 점에서 인구밀집과 주택밀집도가 높은 도시의 피해가 재난 취약성과 밀접하게 연계된다는 점에 주목할 필요가 있다. 주택유형별로는 단독주택과 지하주택이 전체 수해 주택의 대부분을 차지하고 있으며, 지형적 요인으로는 하천변의 저지대가 가장 많은 피해를 입는 것으로 나타난다.

2022년 8월, 서울 관악구 반지하 주택에 살던 발달장애 가족 3명이 침수로 고립된 채 사망하는 비극적인 사건이 발생했다. 이렇듯 자연재해는 사회경제적 취약계층에게 가장 먼저, 가장 가혹한 방식으로 다가온다. 수도권 침수취약지역과 사회경제적 취약계층 간 상관계수는 실증적으로도 유의하다는 결과를 도출한 한 연구에서는 자연재해에 대한 취약성은 재해 노출 영향보다는 물리적 취약성 및 사회적 대응력에 더 큰 영향을 받는 점을 강조하고 있다(박하나·송재민 2014).

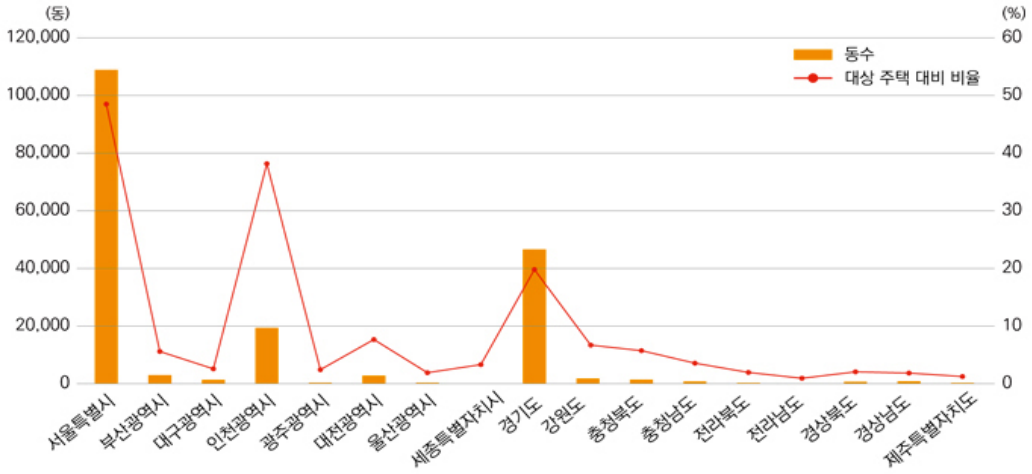
특히 관악구 반지하 주택 침수 사건을 계기로 여름철 반지하 주택에 대한 침수예방대책에 대한 요구가 거세게 제기되었다. 반지하는 옥탑방과 고시원과 더불어 ‘지옥고’로 불리며, 취약계층의 대표적인 주거시설임과 동시에 적정성이 결핍된 주거공간의 대명사가 된지 오래다.

한 연구보고서에 의하면, 2022년 말 기준, 전국 재해 취약<sup>46)</sup> 지하층 주택은 총 185,518동 규모로 대부분 수도권(92.2%)에 위치했다(그림 V-44). 전국 다가구, 다중, 다세대, 연립주택 대비 20.5%가 재해 취약 지하층 주택이었는데, 서울이 48.3%로, 인천(38.6%), 경기(19.9%)보다 높았다(안익순·박종훈 2023, 59-62).

45) 세계적으로 열대저기압과 관련된 태풍으로 가장 큰 경제적 손실을 입는 10개 국가 중 6개 국가가 아시아국가이고, 그 중 우리나라도 속해 있다(Pörtner 2022, 1500).

46) 이 연구보고서는 노후정도(준공 20년 이상)와 조직조(組構造, 돌, 벽돌, 콘크리트 블록 등으로 쌓아올려 벽을 만드는 건축 양식)구조를 취약 기준으로 설정하고 있다.

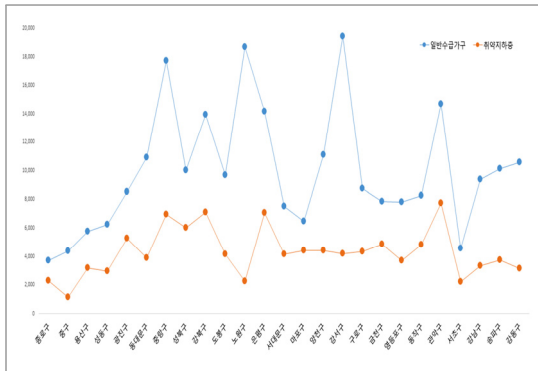
[그림 V-44] 광역자치단체별 재해 취약 지하층 주택 동수 및 전체 주택 대비 비율



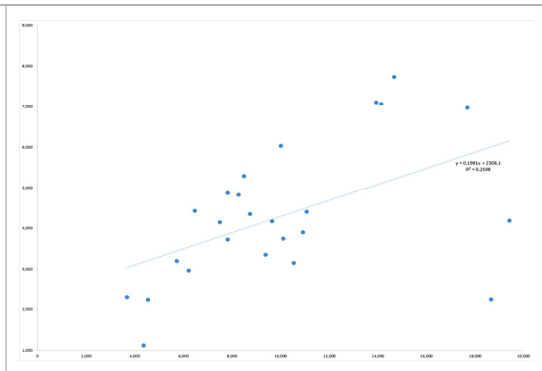
자료: 안익순·박종훈 2023, 59.

서울시와 인천시를 대상으로 기초자치단체별 취약 지하층 규모와 사회경제적 취약계층(기초생활수급 가구) 규모 간 관계도 일정한 상관성을 보인다([그림 V-45] ~ [그림 V-48]). 즉 취약 지하층 규모가 많은 지역은 기초생활수급 가구도 많이 거주하고 있고, 이들은 침수 등의 자연재해에 더 큰 영향을 받을 가능성이 크다.

[그림 V-45] 서울시 기초자치단체별 기초생활보장 일반수급가구와 지하 취약층 규모 비교

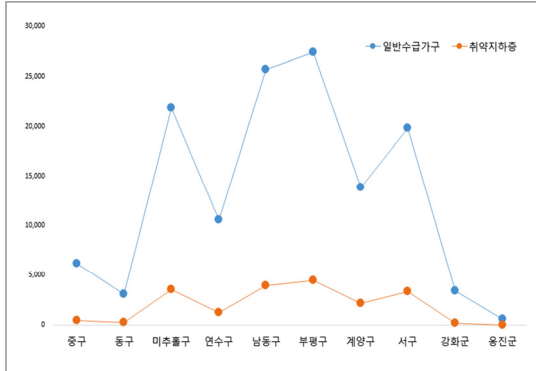


[그림 V-46] 서울시 기초자치단체별 기초생활보장 일반수급가구와 지하 취약층 규모 상관성

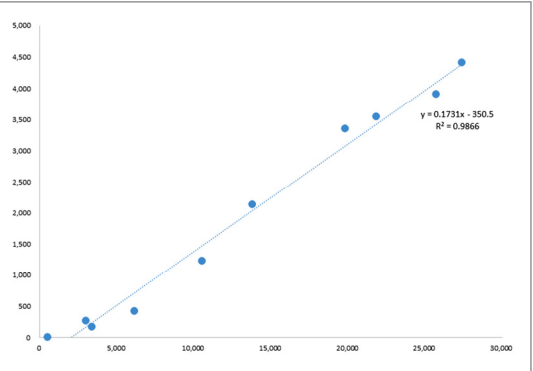


자료: 기초생활보장 일반수급가구-서울특별시 기본통계, 서울시 기초자치단체별 지하 취약층 규모-안익순·박종훈 2023, 89에서 재구성.

[그림 V-47] 인천시 기초자치단체별 기초생활보장 일반수급가구와 지하 취약층 규모 비교



[그림 V-48] 인천시 기초자치단체별 기초생활보장 일반수급가구와 지하 취약층 규모 상관성



자료: 기초생활보장 일반수급가구-서울특별시 기본통계, 서울시 기초자치단체별 지하 취약층 규모-안의순·박종훈 2023, 90에서 재구성.

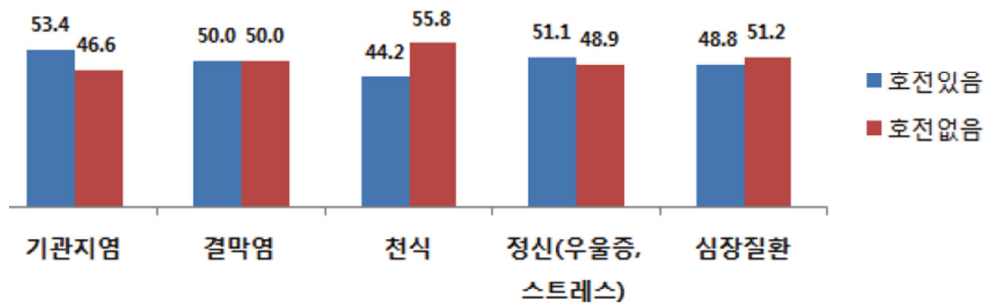
### (3) 발전소 인근 주민의 건강 위협

화석연료를 태워 전력을 생산하는 석탄화력발전소는 온실가스의 가장 큰 배출원이다. 또한 석탄분진과 석탄재, 그리고 1급 발암물질인 나프탈렌 대사물질 배출로 인해 주변 주민들의 건강을 위협하고 있다. 실제 충청남도 석탄화력발전소 주변 주민들은 발전소에서 나오는 중금속에 노출되어 암에 걸린 사례가 많다는 점을 지속적으로 문제제기해 왔었다. 서산 팔봉 송전도 인근에선 주민 26명이 암으로 사망하거나 투병한 사례 등이 발생했고, 2014년 발전소 주변 285명을 대상으로 한 주민건강조사에선 34명이 자연유산을 경험, 75명이 고위험군 스트레스로 파악됐다(조선교 2019). 최근 3차에 걸쳐 진행된 태안화력발전소를 포함, 충청남도에 위치한 석탄화력발전소 주변지역 주민건강영향조사 연구결과 발전소 주변 지역 주민들이 도내 다른 지역 주민들보다 암 발병률이 높은 것으로 조사되었다. 연구조사기관(충남연구원·단국대)은 이 조사만으로는 석탄화력발전소와 암발생 간 연관성을 입증할 수 없다고 전제했지만, 적어도 그 상관성을 무시할 수 없을 것으로 보인다. 보령화력발전소 주변의 남성 간암 발생비는 충남 대비 2.39배 높았고, 여성의 간암도 2.52배 컸다. 태안화력발전소는 여성의 비호지킨림프종 발생비가 충남 전체보다 4.1배 높았고, 남성의 경우 전립선암 발생비가 2.67배 높게 나왔다. 서천화력발전소도 후두암과 피부암의 발생비가 각각 2.56배, 2.49배 높게 조사됐다(김중곤 2022). 앞서 살펴보았듯이, 전국 광역지자체 중에서 충남지역의 온실가스 배출량이 가장 높은데, 이는 우리나라 석탄화력발전소 59기(2023년 6월 현재) 중 29기가 충남지역에 집중되어있기 때문이다.

이뿐만 아니라, 석탄화력발전에서 다량 발생하는 질소산화물(NOx)과 황산화물질(SOx)은

미세먼지를 발생시키는 주요 원인물질이라서 대기환경에도 큰 영향을 주고 있다. 2017년 문재인정부 출범 직후, 미세먼지 감축을 위한 응급대책으로 30년 이상 노후화된 전국의 석탄화력발전소를 6월 한 달 동안, 일시적으로 가동 중단 조치를 내린 적이 있다. 이때 충남지역의 경우는 보령화력 1·2호기, 서천화력 1·2호기가 대상이었고, 이 가운데 서천화력 1·2호기는 영구 가동중단 결정이 내려졌다. 가동중단 이후 주변 지역주민을 대상으로 한 설문조사 결과 의사진단을 받았던 미세먼지와 관련한 평소 신체증상이 호전되었다고 한 응답이 기관지염은 53.4%, 천식의 경우는 44.2%로 나타났다([그림 V-49]).

[그림 V-49] 충남 보령·서천지역 석탄화력발전소 가동 중단 이후 질환 호전 경험 여부



자료: 명형남 2017, 9([그림3]).

경상남도 하동엔 현재 총 8기의 석탄화력발전소가 가동 중이다. 173가구, 400여명이 거주하는 최인접 지역 명덕마을에서는 2010년 이후, 2019년 기준 암 발생 주민이 총 25명에 이르고 이 중 14명은 사망했다. 2020년 기준 한국의 암 조발생률이 10만 명당 482.9명임을 감안할 때, 명덕마을의 경우는 약 666.7명에 해당한다. 이밖에도 발전소 가동에 따른 소음과 비산먼지로 인한 스트레스, 불면증으로 고통을 호소하고 있으며, 가족이 급작스럽게 죽는 상황도 발생했다(전미경 2019).

현재 4기(3~6호)가 운영 중인 경상남도 삼천포는 환경부가 울산대학교 연구진에 의뢰하여, 2017년에서 2021년까지 주민건강영향조사를 진행했다. 소아·청소년 588명과 성인 4,188명을 대상으로 한 1차 설문조사에서는 사천시 근거리 지역 소아·청소년들은 천식, 알레르기 비염, 알레르기 피부염의 진단 경험률이 높았고, 성인은 고혈압, 중풍, 뇌혈관질환 등 만성질환에서 높은 진단 경험률을 보였다. 2차 조사에서는 발전소 인근 성인과 아동 모두 소변 중에 유해물질인 나프탈렌 대사물질 농도가 주변 창원과 진주에 거주하는 주민보다 2~3배 높게

나와 장기간 정밀 조사 필요성이 제기되었다. 코로나19로 인해 고성 주민 93명만 참여한 3차 조사에서는 위암, 간암 등 암 발생환자가 14명으로 나타났다(윤성호 2023).

이렇듯 석탄화력발전소 주변 주민들의 건강 및 환경피해는 직간접적으로 밝혀지고 있지만, 조사연구기관은 발전소와 주민건강피해 간 인과관계에 대해서는 회피하거나 그 연관성을 부정하고 있다. 사천 지역 3차 조사의 경우는 서면조사와 실제 건강검진이 매우 상이해 조사의 신빙성 자체에 의문이 제기되고 있는 상태다(강무성 2023).

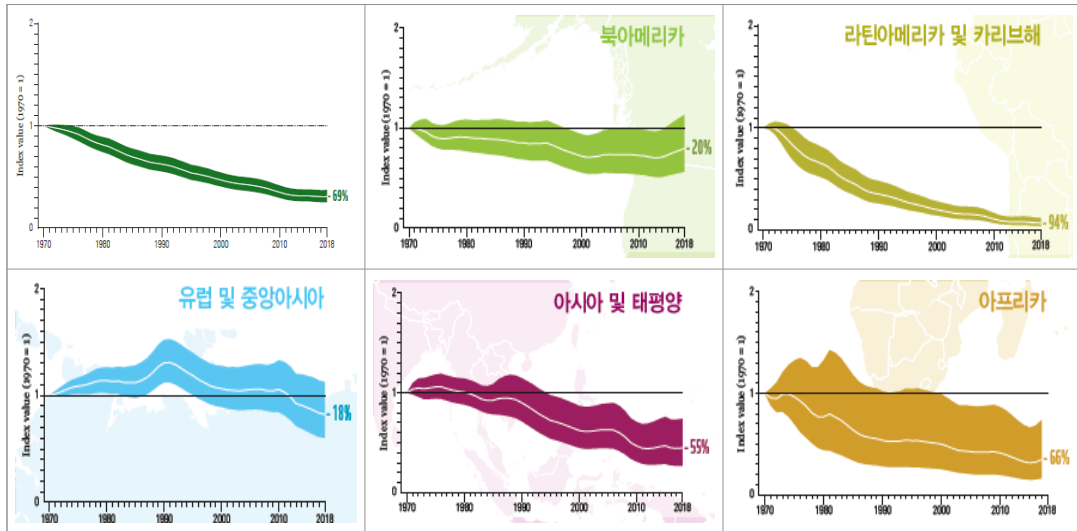
#### (4) 기후변화로 인한 생물 멸종 위기

일군의 학자들은 기후위기의 가속화를 통해 “불가피한 가까운 시일 내의 인류의 멸종(inevitable nearterm human extinction)을 기후 붕괴 시나리오로 제시하고 있다(벤델·리드 외 2023, 95). 하지만 기후위기의 피해는 인간에게만 국한 된 것이 아니다. 지구상의 모든 생물이 인간에 의해 촉발되고 있는 기후위기로 인한 피해에 노출되어 있고, 이미 다수의 멸종 위기종들이 존재하고 있는 상황이다. 생물다양성 과학기구(Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, 이하 IPBES)는 2019년까지 전 세계 800만 종의 생물이 발견되었으나 수십 년 내에 100만 종이 멸종할 것으로 예상했다. 또한 100만 종 중 50만 종 이상은 장기 생존을 위한 서식공간을 잃었다(그린피스·생명다양성 재단 2021, 5). 그런데 이러한 생물다양성 감소 및 위기는 지역마다 개체군 규모의 변화 추이가 다르기 때문에 상이하게 나타난다. IPBES는 지리적 구분에 기초해 지역별 지구생명지수(LPI)<sup>47)</sup>의 변화추이(증가 및 감소 모두 포함)를 제시한 바 있다. 2022년도 글로벌 LPI에 따르면, 1970년부터 2018년까지 관찰된 생물개체군의 규모가 지구 전체 평균 69% 감소(범위는 -63%에서 -75%)했으며, 가장 감소 규모가 큰 지역은 남미와 카리브해(남미+중미+카리브해 연안지역, 94% 감소)였고, 한국이 포함된 아시아와 태평양지역은 평균 55%가 줄어들었다(그림 V-50).

47) 지구생명지수란 50년에 가까운 기간에 걸쳐 자연의 건강 상태를 확인하기 위해 전 세계 포유류, 어류, 파충류, 조류 및 양서류의 풍부도(abundance) 변화를 추적하는 지표로, 전 세계에 서식하고 있는 육상, 담수 및 해양 척추동물 개체군 수만 개가 평균적으로 보이는 변화 추이를 계산하는 방식으로 구축된다. 이 지수는 1992년 국제연합(UN)의 지속 가능한 발전과 생물다양성 보전 협약을 감시하기 위해 만들어졌는데, 구체적인 대상을 설정하고 각 국가는 이를 자국의 생물다양성 전략과 실행계획(action plan)으로 설계하게 되어있다. 생물다양성 위기의 ‘조기경보시스템’의 의미를 담은 이 지수는 2010년 일본 나고야 현에서 열린 10차 생물다양성 당사국 회의(COP10)에서 LPI를 포함, 여러 가지 지표를 이용하여 20개 생물다양성 보전 목표를 설정한 아이치(Aichi) 생물다양성 목표를 발표한 바 있다(세계자연기금 한국본부 2022, 17, 35, Westveer et al. 2022, 7).



[그림 V-50] 글로벌 지구생명지수(전체 및 지역별)



자료: 세계자연기금 한국본부 2022, 32, 34-35.

세계자연보존연맹(IUCN)은 2~5년마다 150,388개의 식물 및 동물종의 생존 확률에 대한 보고서인 적색목록(Redlist)을 발간하고 있다. 생물종의 생활사(life-history) 특성, 개체군의 크기, 분포 규모/구조 및 시간에 기초해서 멸종의 위험도가 높은 순서에 따라 절멸(EXTinct), 야생절멸(Extinct in the Wild), 위급(CRitically endangered), 위기(ENdangered), 취약(VULnerable), 준위협(Near Threatened), 관심대상(Least Concern), 정보부족(Data Deficient), 미평가(Not Evaluated) 등 9개 범주로 나눈다.<sup>48)</sup> 이 중 CR, EN, VU가 절멸위험에 처한 멸종우려 범주로 간주된다. 이러한 분류에 따라 한국의 적색목록 대상 8,033종 중 이미 절멸한 종은 13종(바다사자, 늑대, 호랑이, 대륙사슴 등), 절멸우려 종은 530종(각시수련, 산부전나비, 구상나무, 단양쭉부쟁이, 가시고기 등)에 이른다.

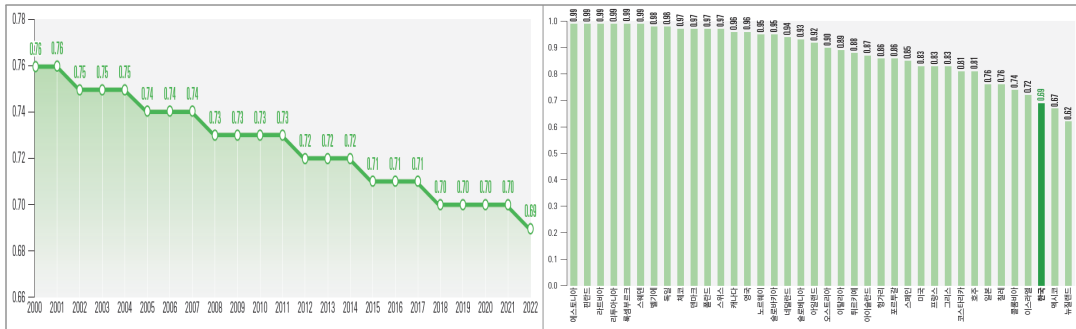
2015년 제70차 국제연합(UN) 총회에서는 회원국 만장일치로 ‘지속가능한 발전을 위한 2030의제’를 채택한 바 있는데, 이 의제 안에 빈곤퇴치, 기아종식, 건강과 웰빙 증진, 불평등 감소 등 17개 목표와 169개 세부목표를 담았다. 이 중 15번 목표가 ‘육상 생태계 보호와 복원 및 지속가능한 이용·관리를 통해 육상 생태계, 생물종, 유전자의 다양성을 보전하고 증진’하는 것이고, 이는 앞서 언급한 생물다양성협약(CBO) 및 유엔기후변화협약(UNFCCC) 등과 긴밀하게 연계를 이루고 있다. 하지만 15번 목표와 관련 한국은 2000년 이후 국토면적 대비 산림면적 비율과 앞서 살펴 본 국가적색목록지수가 지속적으로 악화한 것으로 나타났다. 전

48) 국립생물자원관 한반도의 생물다양성 홈페이지(<https://species.nibr.go.kr>).

체 육상생태계 대상 생물군의 적색목록지수는 2000년 0.76에서 2023년 0.69로 절멸위험도가 높아지고 있다. 이는 같은 기간 OECD 국가들의 평균 감소폭인 0.02의 3.5배에 달한다.

[그림 V-51] 한국의 적색목록지수(2000-2020)

[그림 V-52] OECD 국가별 적색목록지수(2022)



주: 0~1 사이 지수이며, 0에 가까울수록 멸종위기종과 고유종의 멸종위험이 크고 생물다양성이 낮음.  
 자료: 정우현 외 2023, 105.

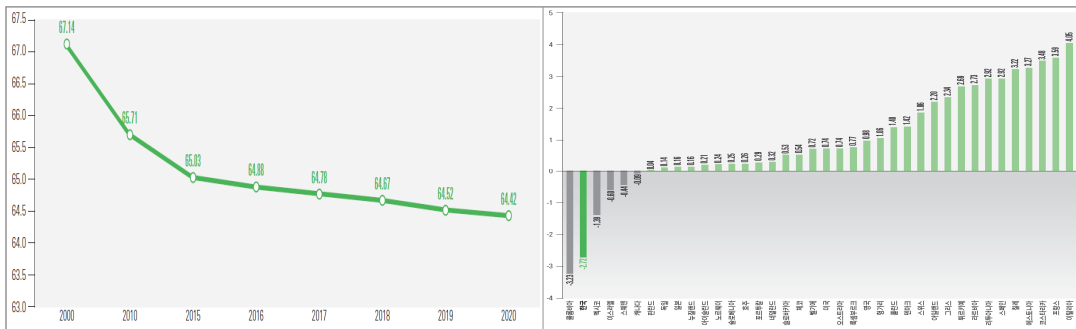
육지생태계의 기반이 되는 산림면적 비율은 2020년에는 2000년 대비 2.72%p 낮아졌는데, OECD 38개국 중 같은 기간 산림면적 비율이 감소한 국가는 한국을 포함해 6개국에 불과했다.

[그림 V-53] 한국의 총국토면적 대비 산림면적 비율 변화 추이(2000-2020)

[그림 V-54] OECD 국가별 총국토면적 대비 산림면적 비율 변화(2000-2020)

(단위: %)

(단위: %p)



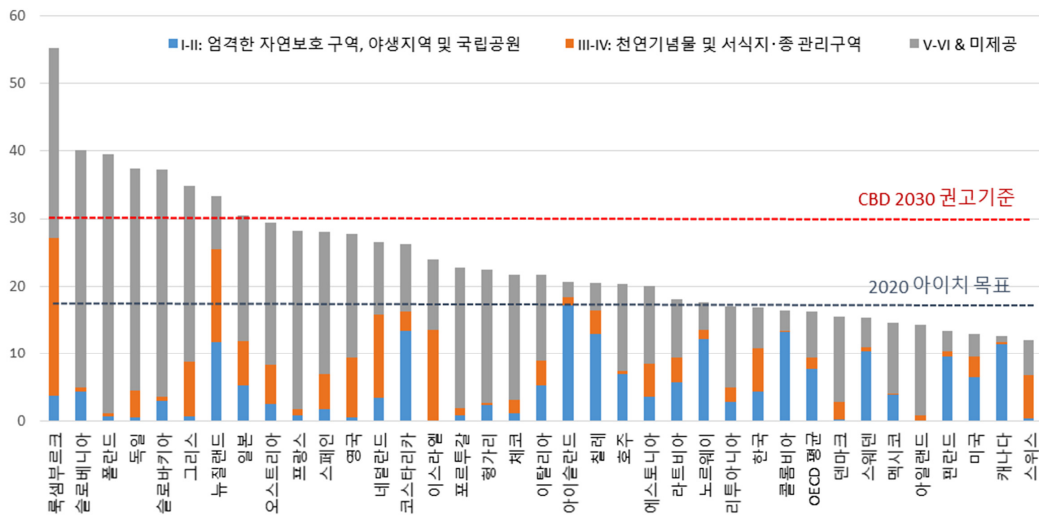
자료: 정우현 외 2023, 101-102.

2022년 12월 개최된 제15차 생물다양성협약 당사국총회(CBD COP15)에서는 ‘쿤밍-몬트리올을 글로벌 생물다양성 프레임워크’를 채택하고 전 세계가 2030년까지 달성해야 할 23개 과제를 제시했다. 이는 2021년 10월 중국 쿤밍 총회에서 ‘포스트-2020 글로벌 생물다양성

프레임워크'에 대한 합의 및 이행을 촉구하면서 17개 과제를 담아 채택한 '쿤밍 선언(Kunming declaration)'을 더욱 구체화한 것으로, 2030년까지 전 지구의 최소 30%를 보호지역과 기타 효과적인 지역기반 보전수단(OECM<sup>49</sup>)으로 지정 관리하는 것을 골자로 하고 있다.

우리나라의 육상 보호지역은 2020년 아이치(Aichi) 목표인 17%에 근접(16.8%)했으나, 해양보호지역은 2022년 현재 1.8%로 아이치 목표인 10%에 훨씬 못 미치고 있다. 정부는 생태 우수지역 지정·발굴 확대, 생태우수지역 관리체계 개선 등을 통해 양적·질적으로 2030년까지 CBD 권고기준인 보호지역 30% 확보를 계획하고 있지만, 육상 보호지역 확대가 지난 10년 동안 2%p에 그쳤던 것을 감안하면 범정부적인 정책전환이 담보되지 않는 상태에서 그 성과를 사실상 기대하기는 어려울 것으로 보인다.

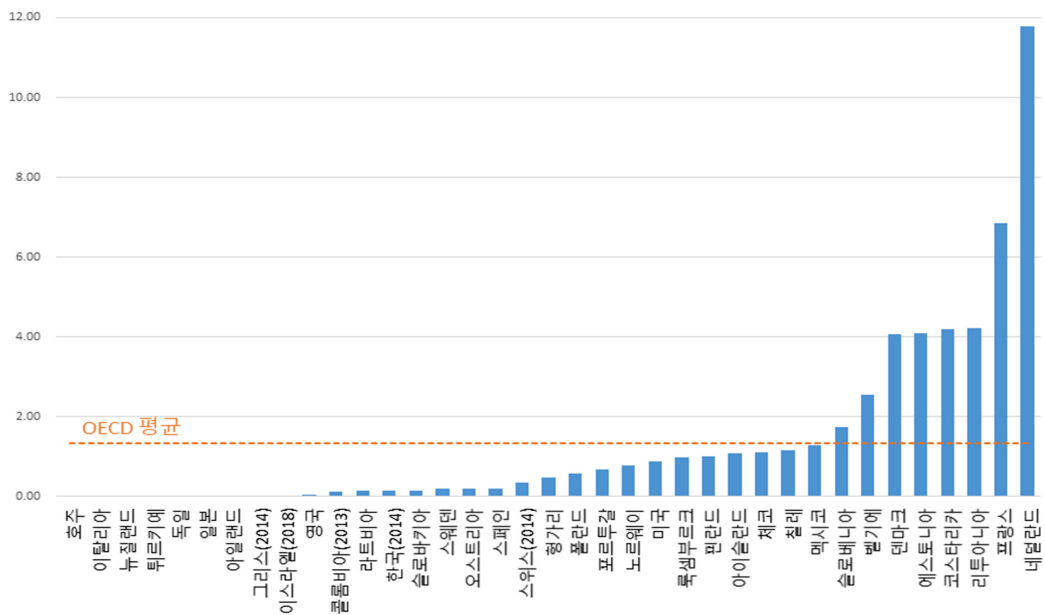
[그림 V-55] OECD 국가별 지정 유형별 육상보호지역 비율 비교(2022)





시 생태계 보존을 위한 정부의 재정투입 노력이다. 한국의 환경관련 세수는 GDP 대비 높은 편<sup>51)</sup>이나, 생물다양성 관련 세수는 전체 환경관련세수 대비 0.2%로 OECD 평균(1.3%)에 훨씬 못 미쳤다.

[그림 V-57] OECD 국가별 환경관련세수 대비 생물다양성 관련 세수(%)

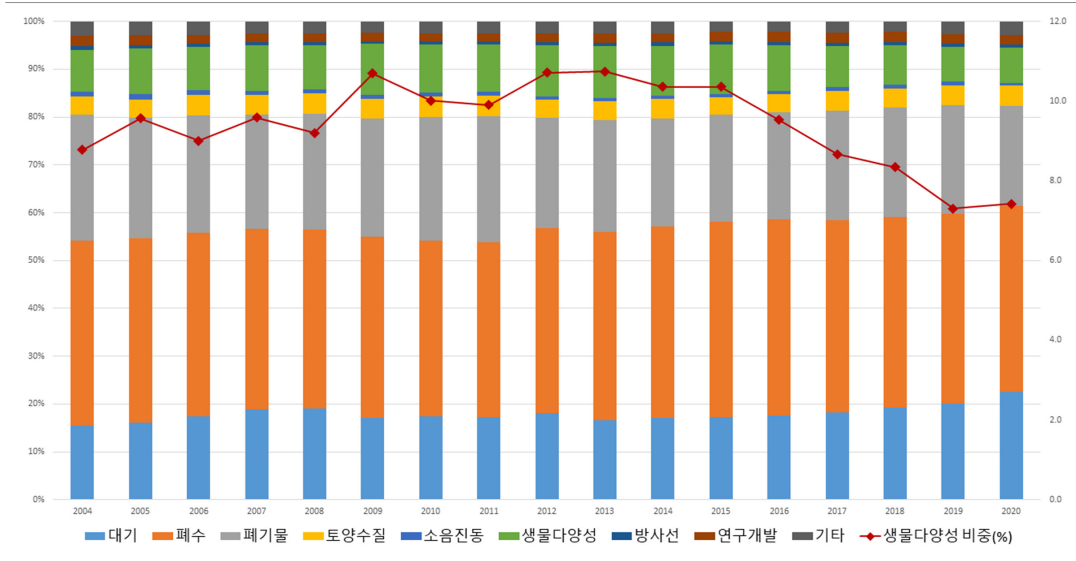


자료: OECD 2023 토대로 재구성.

[그림 V-58]는 한국의 환경보호를 위한 총지출을 영역별로 나타낸 것이다. 환경보호지출계정은 정부와 민간(기업과 가계)이 환경보호를 위해 총 비용을 망라하고 있는데, 이 중 생물다양성 보호관련 지출 추이는 2004년 1조 9,624.94억 원에서 2020년 3억 4,308.53억 원으로 75% 늘었지만, 2009년 정점으로 그 비중이 점차 줄고 있는 것을 확인할 수 있다. 지출주체도 정부와 가계 비중-각각 52.5% → 48.2%, 1.7% → 0.8%)은 줄고, 민간 비중이 늘어났다.

51) OECD에 보고한 한국의 가장 최근 환경관련세수(Environmentally Related Tax Revenue) 통계는 2014년도이다. 한국은 GDP 대비 2.7%로 그리스, 슬로베니아, 네덜란드, 이탈리아, 라트비아, 덴마크에 이어 7번째로 높은 나라였고, 전체 세수 대비 환경관련 세수의 비율은 11.4%로 OECD 국가 중 가장 높았다(OECD 2023).

[그림 V-58] 한국 환경보호지출 내역별 추이(2004-2020)



자료: 환경부. 환경보호지출계정.

생물다양성 협약 전문에는 “국가는 자신의 생물자원에 대한 주권적 권리를 가지고 있음을 재확인”하고, 이에 따른 국가의 그 “보존 책임과 지속가능한 방식으로 이용할 책임”을 명시하고 있다. 생물다양성 위기와 기후위기는 동전의 양면과 같다. 인간활동에 의해 초래된 기후위기는 폐해가 고스란히 생태계 파괴로 이어진다는 점에서 더욱 적극적인 재정정책에 기초한 생태계 보존 전략이 구체적으로 실행되어야 함은 두말 할 필요가 없다.

### 3. 기후불평등 대응정책

#### 1) 윤석열정부의 기후불평등 대책 평가

윤석열정부는 2022년 7월 「새정부 에너지정책 방향(안)」을 발표하면서 필수 에너지 복지 확대를 통해 에너지취약계층 보호를 강화하겠다고 밝혔다(관계부처합동 2022a). 에너지바우처 지원 확대를 통해 에너지복지 사각지대 해소를 추진하고 고효율 에너지 기자재에 대해 단계적으로 지원 단가를 현실화하며 폭염에 대비해 에어컨 보급규모 확대를 추진한다는 계획이었다. 2022년 10월에는 「탄소중립 녹색성장 추진전략」에서 기후위기 취약주민 선정방식을 개선하고 단열개선·에너지바우처 등으로 생활공간을 개선하며 돌봄·방문 서비스를 활용해 안전과 건강을 관리하겠다고 밝혔다(관계부처합동 2022b).

하지만 2023년 에너지바우처 사업 예산이 2022년보다 감소하고 지원대상도 줄어든 것으

로 나타나면서 복지 사각지대가 발생할 수 있다는 우려가 제기됐다.<sup>52)</sup> 2022년 정부는 에너지가격 상승 등으로 어려움을 겪는 에너지취약계층의 부담을 덜어주기 위해 추가경정예산 편성을 통해 지원 대상을 생계·의료급여 수급가구(중위소득 40% 이하)에서 주거·교육급여 수급가구(중위소득 40~50%)까지 확대했다가 2023년 들어 다시 지원 대상을 축소했다. 하지만 ‘난방비 폭탄’ 여론이 고조되자 정부는 2023년 1월 들어 다시 에너지바우처 지원을 확대하겠다고 발표했다.<sup>53)</sup> 에너지바우처 지원 대상 등 에너지빈곤층에 대한 정의와 기준이 명확하게 설정돼 있지 않은 데 따른 결과로, 잦은 지원 대상 변경은 에너지복지의 사각지대를 발생시키는 요인이 되고 있다.

에너지바우처 가구당 지원금액 등 에너지복지 지원이 부족하다는 지적도 제기됐다. 정부는 2023년 에너지바우처 지원단가를 가구당 평균 19만 2천 원으로 2022년 가구당 평균 12만 7천 원 대비 약 54% 인상 후 한시적으로 30만 4천 원으로 확대했다. 에너지바우처 등 에너지복지 사업이 가구당 에너지소비량에 대한 분석 없이 도입되면서 적정 지원 수준에 대한 논란이 지속돼 왔고, 지원액이 저소득가구의 연료비 지출에 크게 못 미치는 경우가 많고, 특히 동절기에 심각하게 부족하다는 분석이 나온 바 있다.<sup>54)</sup> 연료비 지원이 기후변화의 특성을 반영하지 못한다는 문제도 지적된다. 비탄력적인 지원 금액 수준 때문에 에너지 가격 상승 및 기후변화에 따른 폭염·한파 등 상황에서도 충분한 지원이 이뤄지지 않으면서 에너지복지 정책이 실효성을 거두지 못하는 한계가 반복됐다.

저소득층 에너지효율개선 사업의 경우 요금할인과 연료비 지원에 비해 사업규모와 예산이 부족한 상황이다. 2022년 저소득가구의 에너지효율개선에 투입된 예산은 869억 원으로, 에너지바우처(2,036억 원)와 전기요금 할인(6,800억 원)에 비해 상대적으로 적다. 또한 에너지바우처 예산은 지속적으로 증가하는 데 반해 에너지효율개선 사업 예산은 정체 수준이다. 요금할인 및 에너지 구입비용 지원 등의 단기적인 사회정책만으로는 복합적이고 구조적인 원인으로 발생하는 에너지빈곤의 악순환을 해결할 수 없다는 분석이다. 이러한 사회정책은 에너지효율개선 투자에 장애요인으로 작용할 수 있고, 저소득 가구를 위한 에너지효율개선 대책들을 통해 장기적인 관점에서 에너지취약계층의 과도한 연료비 지출이라는 근본적인 원인을 제거할 필요가 있다.

52) 2023년 에너지바우처 예산은 1,909억 6,300만 원이 편성돼 2022년 본예산과 추가경정예산을 포함한 예산(2,305억 5,600만 원)보다 400억 원(20.9%) 가까이 감소했고, 지원 대상도 117만 6,000가구에서 85만 7,000가구로 31만 9,000가구나 줄어든 것으로 예상됐다(권승문, 2023a).

53) 2022년보다 줄어든 예산은 그대로 유지한 채 지원 대상만 다시 일시적으로 확대했다(권승문, 2023b).

54) 특히 4인 이상 가구에서는 필요한 에너지 비용에 비해 지원액 수준이 50% 정도에 불과한 것으로 추정됐고, 이러한 문제는 2019년 새로 추가된 여름 바우처에서도 동일하게 나타난 것으로 분석됐다(김철현·박광수, 2019).

[표 V-8] 에너지 지원 사업 현황

(단위: 억원)

구분	지원방식	사업명	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	전담기관
정부 지원	에너지비용 지원	에너지 바우처	498	578	632	806	2,306	에트회계 (한국에너지공단)
		연탄쿠폰	183	222	268	218	236	에트회계 (한국광해공단)
		등유 바우처	24	20	25	20	17	에트회계 (한국에너지재단)
	효율개선 및 보급 사업	저소득층 에너지효율 개선	639	819	767	869	869	에트회계 (한국에너지재단)
		전력효율 향상	187	196	211	162	162	전력기금 (지자체)
민간 지원	요금할인	전기, 가스, 열 요금 할인	6,795	7,079	7,325	7,432	6,800	민간자금 (한국전력/가스공사/난방공사)

주: 2022년 요금할인은 전기요금만 포함, 가스와 열 요금은 제외.

자료: 한국보건사회연구원 2023, 382-384.

정부는 2023년 「제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획」에서 추진과제로 기후변화 적응 대책을 발표했다(관계부처합동 2023). 기후변화 적응대책은 ① 과학기반 기후위기 감시·예측 및 적응정보 고도화, ② 기후재난 안전사회 실현, ③ 기후위기를 극복한 지속가능한 사회 실현, ④ 모두가 함께하는 기후적응 추진으로 구성된다. 이 중 기후위기 취약계층 관련 세부정책은 △기후위기 취약계층 피해사례·지원현황 전반에 대한 실태조사 실시 및 적응역량 제고를 위한 보호대책 마련 추진, △기후위기에 취약한 저소득층, 홀로어르신 대상 폭염·한파 대응 물품 지원 및 단열개선 사업 등 실시, △극한기상현상에 직접 노출되는 노동자 보호를 위한 적응수단 강화, △기후위기에 취약한 어린이 대상 폭염저감 그늘막 설치, 창문형 에어컨 설치, 쿨 쉼터 제작·보급, 지자체의 기후위기 취약계층 지원 우선순위 입지선정을 위한 유동인구 및 고해상도 취약성 빅데이터 활용 방법론 개발, △에너지이용 소외계층에 6개 연료(연탄, 등유, LPG, 전기, 도시가스, 지역난방) 에너지바우처 지급, △무더위·한파쉼터로 이용되는 경로당 냉·난방비 지원 등이다.

2014년 <에너지법>의 개정으로 저소득층 등 에너지빈곤층이 안정적으로 에너지를 이용할 수 있도록 하는 에너지복지 사업의 법적 근거가 일부 마련됐다. 2010년에는 저소득층을 위한 에너지바우처 제도를 도입하자는 내용의 법안과 에너지 빈곤 문제에 대한 국가의 책임을 구체화하고 에너지빈곤 감소에 대한 국가의 적극적 역할을 뒷받침하는 법적 근거를 마련하자는



내용의 법안이 각각 발의됐으나 법률 제정으로 이어지지 못했다(이준서 2017). 2014년 개정 당시 <에너지법>에서는 에너지이용 소외계층에 대한 에너지공급, 에너지이용 소외계층의 에너지이용 효율성 개선사업이 포함됐고, 에너지바우처와 저소득층 주택에너지효율화 사업이 신설됐다(윤석진 2018).

<에너지법> 개정을 통해 에너지복지 사업을 위한 기초적인 법적 근거는 마련됐지만, 법체 계상으로는 입법 형식적으로 수정이 필요한 부분이 있으며, 에너지복지 사업의 범위 및 대상에 있어 여전히 불명확하거나 미비한 부분이 남아 있는 것으로 평가된다(이준서 2017). 에너지복지 대상과 기준이 모두 <국민기초생활보장법>에 따른 기초생계급여 수급자에게 집중돼 있어 빈곤층이 아닌 에너지빈곤층의 특수성을 반영하지 못하면서 지원의 사각지대가 발생하고 있다. 현재 에너지바우처는 기초생활보장제도의 수급 기준을 충족하는 동시에 노인이나 영유아를 포함하는 가구가 대상인데, 이처럼 일반 빈곤 기준을 준용하는 것이 에너지 빈곤층을 충분히 포괄하는가에 대한 의문이 제기되는 것이다. 연료비 지원이 기후변화의 특성을 반영하지 못한다는 문제도 있다. 비탄력적인 지원 금액 수준 때문에 에너지 가격 상승 및 기후변화에 따른 폭염·한파 등 상황에서도 충분한 지원이 이뤄지지 않으면서 에너지복지 정책이 실효성을 거두지 못하는 한계가 반복되고 있다.

윤석열정부의 기후불평등 및 에너지복지 정책은 기존 개별 사업을 유지하는 수준으로 에너지복지 문제를 국가 정책적 차원에서 종합적으로 접근하지는 않고 있는 것으로 판단된다(권승문 2023a). 에너지복지 정책이 법적 근거가 부족하다는 비판(이준서 2017), 에너지 빈곤의 근본적인 원인을 제거하지 못한 채 일시적·사후적 정책이라는 한계(진상현·고재경 2022), 에너지 빈곤층의 정의와 기준이 불명확한 상황에서의 복지 사각지대 발생(김을식 외 2021), 에너지복지 전달체계의 연계와 조정이 필요하다는 지적(권승문 외 2017) 등 기존 에너지복지의 문제점들을 근본적으로 해결하기 위한 정책을 찾아볼 수 없는 상황이다.

## 2) 민주당의 기후불평등 대책 평가

더불어민주당은 제20대 대선공약을 통해 에너지복지 재원 중 하나로 탄소세 도입 및 탄소세제 개편 추진을 약속했다. 국제동향과 국내 산업 현황 등을 고려해 탄소세 도입을 단계적으로 추진하며 기존 교통에너지환경세, 전력산업기반기금 등 에너지 세제 혁신과 탄소세제를 전면적으로 개편하는 방안을 검토하겠다는 것이다.

2023년 1월 ‘난방비 폭등사태’가 발생하자, 민주당은 에너지 바우처 제도의 확대가 필요하다고 지적했고, 같은 해 여름에는 에너지 빈곤가구 대책을 위한 추경 필요성을 적극적으로 제

시하기도 했다. 제21대 국회에서 민주당 의원들은 주로 에너지법 개정을 통해 에너지 취약계층에 대한 지원방안을 모색했다. 국회에서는 에너지 바우처(에너지이용권)의 확대를 위해 산업자원부 장관의 지급 대상의 발굴 의무화(에너지법 일부개정안, 김용민의원 대표발의), 에너지이용 소외계층의 에너지이용 복리 향상을 위한 한국에너지재단 설립55)(에너지법 일부개정안, 이용선의원 대표발의), 취약계층 대상 LPG요금 감면(액화석유가스의 안전 관리 및 사업법 개정안, 홍기원의원 대표발의) 등을 담은 에너지취약계층 대상 법안을 발의한 바 있다.

바우처(voucher)란 사회적 재화와 서비스 전달의 효율성을 개선하기 위해 수요 측면에서 선택과 공급의 경쟁을 강화하는 것을 목적으로 공적자금이 서비스제공자보다는 소비자에게 지급되는 제한된 수요 측면의 보조금(tied demand-side subsidy)을 의미한다(Daniels and Treblicock 2009, 38). 따라서 일반적으로 공적 복지서비스를 제한하고 이를 상품화하는 ‘자유주의형 복지국가’에서 잘 활용하는 정책인데, 미국에서 저소득층에게 지급하는 푸드 스탬프(Food Stamp)가 대표적이다. 물론 수요자 혹은 수혜자의 선택권을 강화한다는 측면에서 바우처 제도의 이점이 없는 것은 아니나, 정책영역에 따라 선택권 강화라는 명분이 문제의 근원을 회피하는 수단으로 활용될 수도 있다. 에너지바우처의 경우 에너지 빈곤층에 대한 당장의 시급한 비용충당의 수단으로 의미를 가질 수 있겠지만, 에너지빈곤이 발생하는 여러 가지 환경요소를 생각할 때, 빈곤탈출을 위한 정책효과성은 떨어질 수밖에 없다. 예컨대 에너지 빈곤층이 에너지가격 상승에 따라 가처분소득이 실질적으로 삭감되는 데는 이들의 주거공간, 즉 주택의 비효율적인 난방구조에 기인하는 바가 크다. 단열구조가 갖춰지지 않은 주택은 아무리 보일러를 가동하더라도 난방효과를 볼 수 없는데, 실제 건축물 효율 등급상 최상위 등급인 1++ 주택은 최하위 등급인 7등급에 비해 연간 단위 면적당 6.2~7배 정도 에너지 소모량이 적다(이현석 2023). 노후 및 불량주택 개량을 통한 에너지효율성을 향상시키는 것은 기후위기 시대 에너지소모와 탄소배출을 줄이는 정책방향과도 일치한다. 이렇듯 에너지빈곤층에 대한 정책방향이 당장의 필요에 의한 에너지보조금 지원에서 벗어나 주거구조 개선과 같은 에너지효율성을 함께 담보해야 하는데, 민주당 역시 에너지빈곤에 대한 일시적 개선정책에 머물러있다는 비판은 피할 수 없을 것으로 보인다.

앞서 전제한 바와 같이, 기후불평등이 발생하는 복합적 성격을 인지한다면 ‘대전환’이라는 시대규정에 걸 맞는 사회협약으로서의 기후위기 대응체제를 고민해야 할 필요가 있다. 기후위기와 에너지전환이 불가분의 관계임은 부정할 수 없다하더라도, 한국의 불평등체제가 만들

55) 한국에너지재단은 2006년 2월, 국가, 지자체 및 에너지공급자의 저소득층에 대한 지원의무 규정에 근거해 같은 해 12월 공식출범했다. 하지만 재단자체의 설립규정이 법제화되어 있지 않아, 재단 예산은 민간과 공기업의 출연금으로 충당되어왔다. 이에 대해 에너지법에 재단 규정을 신설하고 재단에 대한 정부예산 지원을 명문화하자는 것이 이 개정안 발의의 목적이다.

어떤 또 다른 격차구조가 기후불평등이라는 점에서 사회경제적 체제를 전환하는 궁극적인 비전제시가 요구된다.

민주당은 에너지 취약계층 보호를 정부의 시혜가 아닌 국민의 권리로서 보장하는 이른바 ‘에너지복지법’ 제정안을 제18대 국회부터 지속적으로 발의해왔다. 하지만 제21대 국회에서는 에너지빈곤 문제에 대한 제도적 대응 논의가 아예 사라져 버렸다. OECD는 이미 2013년 보고서를 통해 이른바 3차원적 빈곤구성으로 빈곤문제 대응을 구조화하고, 불평등을 용인하고 심화시키는 주요한 생계기준(standard of living)의 하나로 에너지(취사연료, 전기)를 그 정책대상으로 삼은 바 있다. 에너지복지법은 에너지빈곤층에 대한 정부와 지방자치단체의 체계적 지원-주택에너지 소비효율성 진단과 안전점검, 주택개선, 고효율 에너지 가전제품 및 설비 교체 지원 등-과 에너지복지기금의 설치 등을 포함하고 있어, 제22대 국회에서는 다시 법정정을 추진해야 한다.<sup>56)</sup>

[표 V-9] 3차원 불평등과 10가지 지표

건강	영양
	아동사망
교육	교육년수
	취학
생계기준	취사연료
	공중위생
	물
	전기
	최소소득
	자산

자료: Alkire 2013.

### 3) 기후위기 적응을 위한 기후불평등 정책 방향

#### (1) 탄소배당

2019년 1월 <월스트리트 저널>에 ‘탄소세 배당에 관한 경제학자들의 성명서(Economists’ Statement on Carbon Dividends)’가 발표됐다.<sup>57)</sup> 노벨경제학상 수상자 28명, 전 연방준

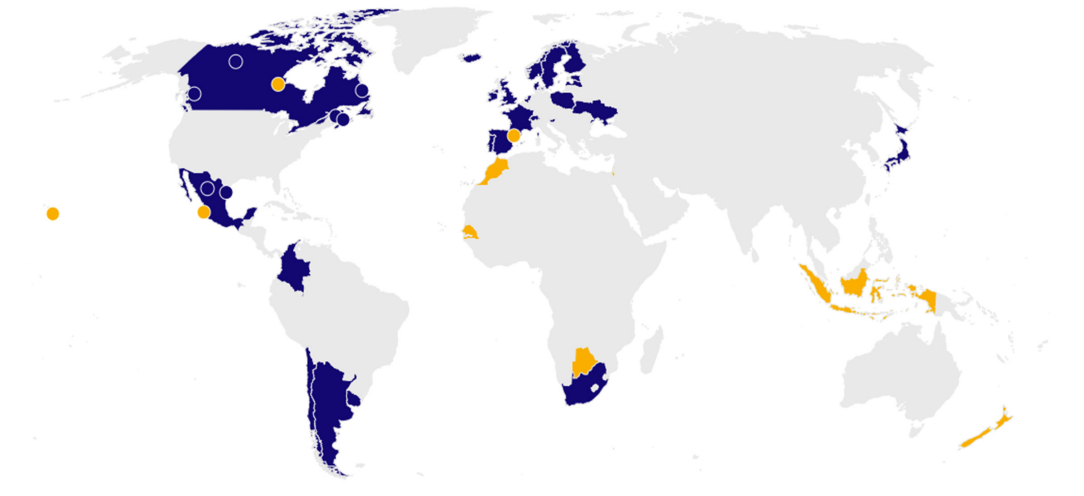
56) 에너지복지법의 자세한 내용은 347-350쪽 참조.

57) (<https://www.wsj.com/articles/economists-statement-on-carbon-dividends-11547682910>) 참조.

비제도이사회 위원장 4명, 전 경제자문위원장 15명을 포함한 경제학자 3,649명은 “탄소세가 온실가스 배출량을 줄이기 위해 가장 비용 효율이 좋은 수단이다”라는 성명에 서명했다. 성명에는 탄소세의 과제 목적, 장점, 산업적·경제적 효과, 탄소국경세의 도입 등 탄소세 관련 쟁점에 대한 입장이 압축적으로 정리돼 있고, ‘탄소세의 공평성과 정치적 실행가능성을 극대화하기 위하여(To maximize the fairness and political viability of a rising carbon tax)’, 모든 탄소세 수입을 모든 미국인들에게 탄소배당으로 되돌려주어야 한다는 내용을 담고 있다.

전 세계적으로 탄소세를 도입한 국가는 27개국(주별로 다른 세율을 적용하는 캐나다 주 정부 등을 추가할 경우 37개)이다(World Bank 2023). 핀란드가 1990년 세계 최초로 탄소세를 도입했고, 스웨덴과 노르웨이가 1991년, 덴마크는 1992년에 도입하는 등 북유럽을 중심으로 탄소세는 30년 전부터 시행됐고, 이러한 흐름은 영국과 아일랜드, 네덜란드, 프랑스, 스위스, 스페인, 포르투갈 등 유럽 국가들로 확대됐다. 유럽 지역 이외 국가로는 캐나다와 멕시코, 콜롬비아, 칠레, 아르헨티나, 우루과이 등이 있고, 아시아 국가 중에서는 2012년에 탄소세를 도입한 일본과 2019년에 탄소세를 부과하기 시작한 싱가포르가 있다.

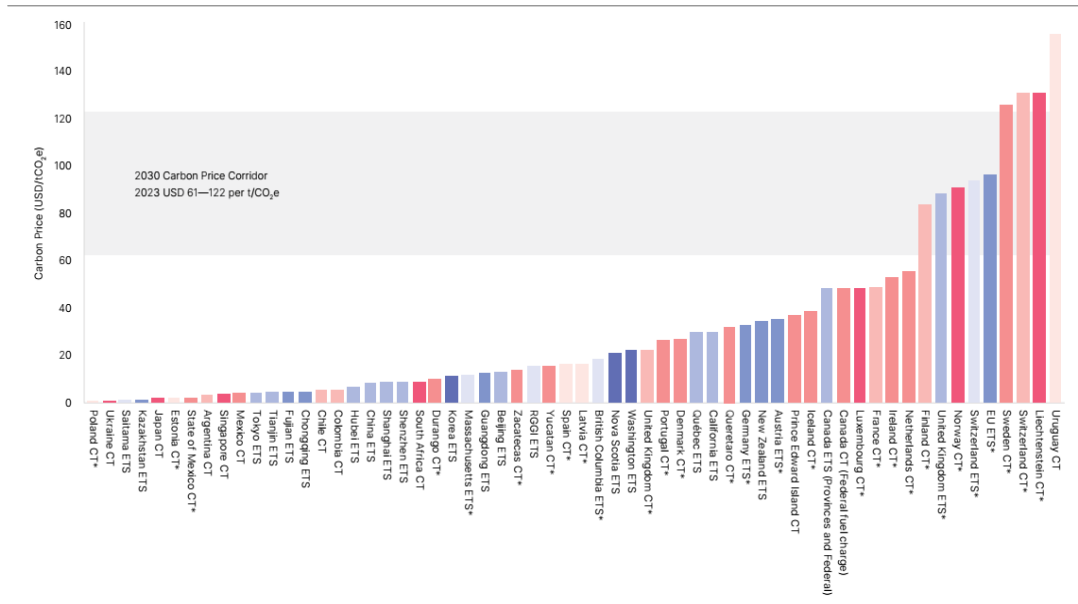
[그림 V-59] 탄소세를 운용하는 국가 현황



주: 남색 국가들은 탄소세를 운용하는 국가들이고, 노란색은 탄소세 도입을 고려하고 있는 국가들을 의미.  
자료: World Bank, Carbon Pricing Dashboard.

톤당 세율은 우루과이가 155.87달러로 가장 높고, 리히텐슈타인과 스위스(130.81달러), 스웨덴(125.56달러), 노르웨이(90.86달러), 핀란드(83.74달러) 등의 순이다. 네덜란드(55.59달러), 아일랜드(52.74달러), 프랑스(48.50달러), 룩셈부르크(48.11달러) 등 유럽국가의 세율은 중간수준, 아시아 국가인 싱가포르(3.77달러)와 일본(2.17달러)의 세율은 가장 낮은 측에 속한다.

[그림 V-60] 국가별 탄소가격(탄소세와 배출권거래제) 현황



주: CT(Carbon Tax), ETS(Emission Trading System).  
자료: World Bank 2023.

탄소세 수입의 활용 방식은 경제적 효율성은 물론 정치적 수용성을 담보하기 위해 매우 중요하다(이지웅 2021). 탄소세수는 정부투자, 감세, 보편 이전지출 혹은 정부 적자 축소 등으로 활용될 수 있고, 저소득층을 대상으로 한 현물/현금 지원 혹은 모든 가구의 에너지비용 지원 등의 선별 지원에 쓰일 수 있다. 실제 각국의 탄소세수 활용방식을 보면 주로 에너지 관련 투자에 활용되는 경우가 많으며, 전력요금 감면, 저소득 지원 등에 활용되고 있다. 노르웨이의 경우 저소득 가구를 위한 연금을 지원하고 있다. 또한 소득세, 노동세 등의 세금감면에도 활용된다. 모든 국민에게 동일한 금액을 주는 것과 같은 형태의 이전 지출은 스위스의 건강보험료 지원 등 일부 사례에서 발견된다. 탄소세의 정치적 수용성 확보를 위해 세수 중립(revenue neutrality)을 공식적으로 명기하기도 한다.

[표 V-10] 해외 각국의 탄소세수 활용 방식

목적(earmark) 중심		일반회계(general budget) 중심	
국가	활용방식	국가	활용방식
프랑스	법인세/노동세 감면, 저소득가구 지원	영국	일반회계
스위스	건강보험료, 사회보장기금 감면, 건물에너지 효율 개선, 기술개발	아이슬란드	
덴마크	노동세 감면, 에너지 효율 및 환경 프로그램, 정부 프로그램, 기업 기여금 감면	멕시코	
일본	청정에너지 투자, 에너지효율 개선	아일랜드	일반회계/적자 감축/부채 상환
남아공	전력요금 감면, 에너지효율, 재생에너지, 대중교통, 철도화물 투자, 저소득 가구 에너지지원	칠레	일반회계(교육, 보건 중심)
호주	저소득 가구 지원, 석탄발전 보상, 청정 에너지 금융회사(a green bank)	포르투갈	일반회계, 저소득 가구 소득세 감면
인도	환경 및 에너지 투자	핀란드	일반회계, 소득세 감면, 사측 사회보장 기금 감면
캐나다	소득세/재산세 감면 및 공제	스웨덴	일반회계, 노동/법인세 감면
-	-	노르웨이	일반회계, 노동/자본 소득세 감면, 저소득 가구를 위한 연금 지원

주: 캐나다는 브리티시콜롬비아주 사례.  
 자료: 이지웅 2021.

한국은 탄소세를 도입하지 않은 상황이며, 2015년부터 배출권거래제를 시행 중이지만 온실가스 감축효과는 미흡한 것으로 평가되며 대상기업의 온실가스 배출량은 오히려 증가하고 있다. 배출권의 과잉 분배와 무상 할당, 거래가격의 불안정성이 문제점으로 지적돼왔다. 유럽의 주요 국가들은 배출권거래제와 탄소세를 함께 도입하는 혼합형 제도를 시행하고 있고, 이중 부담을 방지하기 위한 각종 감세 혜택을 병행하고 있다. 제21대 국회에서는 기본소득당 용혜인 의원과 정의당 장혜영 의원이 탄소세법안을 발의했다.

국내 에너지세제는 주로 연료원을 대상으로 과세가 부과된다(조성진 외 2022). 에너지세제는 부문별, 용도별로 다양한 조세와 부담금이 차등 혹은 차별적으로 부과되는 구조이다. 국세 보통세 형태의 에너지세제는 개별소비세가 대표적이다. 수송부문의 휘발유와 경유에 부과되고 있는 교통·에너지·환경세(이하 ‘교에환세’)를 제외하면 다른 화석연료에는 개별소비세가 부과된다. 에너지와 관련한 지방세는 화석연료(석탄, 유류, LNG 등)와 원자력발전, 수력발전에 부과되는 지역자원시설세가 대표적이다. 교에환세의 부가세(surtax)로 부과되고 있는 주행세도 지방세다. 그 이외에 수입부과금, 판매부과금, 안전관리부담금, 대기배출부담금 등의 부담금과 품질검사수수료, 전력산업기반기금 등이 부과되고 있다.

[표 V-11] 한국 에너지 관련 제세부담금 현황

구분	수송용 등			난방·산업용 등			발전용 등			
	휘발유 (원/L)	경유 (원/L)	LPG (부탄) (원/kg)	실내등유 (원/L)	중유 (B-C) (원/L)	LPG (프로판) (원/kg)	LNG (원/kg)	유연탄 (원/kg)	전기 (원/kWh)	
관세	기본	3%								
	할당	원유(납사제조용) 0%	제품, 원유 0%	원유(납사제조용) 0%	제품, 원유 0%	2% (동절기)				
개별 소비세	기본		252	90	17	20	12/60	46		
	탄력		275	63	17	20/14	8.4/42	49/43		
교통 에너지 환경세	기본	475	340							
	탄력	529	375							
교육세		79.35	56.25	41.25	9.45	2.55				
자동차세주행분		137.54	97.5							
부가가치세	10%									
수입부과금	16	16		16	16		3.8			
품질감사수수료	0.47	0.47	0.027	0.47	0.47	0.027				
안전관리부담금			4.5			4.5	4.83			
판매부담금	고급 36		62.28							
지역자원시설세									원전 1/ 화력 0.6	
전력산업기반기금									전기요금 3.7%	
세금 계(관세 제외)	745.89	528.75	316.25	72.45	19.55	20	12/60	46		
준조세 계(부과금 등)	16.47	16.47	66.807	16.47	16.47	4.527	8.63	0		
합계	762.36	545.22	383.057	88.92	36.02	24.527	20.63/ 68.63	46		

자료: 정재현 2021., 조성진 외 2022.를 토대로 작성.

대표적인 에너지세제인 교에환세는 재원사용 용도가 정해져 있다는 점에서 목적세에 해당한다. 교에환세는 <교통·에너지·환경세법>에 근거에 부과되는데 이는 도로·도시철도 등 교통시설의 확충 및 대중교통 육성을 위한 사업, 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전과 개선을 위한 사업에 필요한 재원을 확보함을 목적으로 한다. 재원의 사용용도가 정해져 있기 때문에 현재 교에환세는 교통시설특별회계, 환경개선특별회계, 국가균형발전특별회계 등으로 전입되어 사용되고 있다.

[표 V-12] 교통·에너지·환경세 자원 배분 연혁

1994~2000년	2001~2006년	2007~2013년	2014~2019년	2020~2021년	2022년~
교통시설 특별회계 (100%)	교통시설 특별회계 (85.8%)	교통시설 특별회계 (80%)	교통시설 특별회계 (80%)	교통시설 특별회계 (73%)	교통시설 특별회계 (68%)
	지방양여금관리 특별회계 (14.2%)	환경개선 특별회계 (15%)	환경개선 특별회계 (15%)		환경개선 특별회계 (23%)
		에너지 및 자원사업 특별회계 (3%)	일반회계 (3%)	환경개선 특별회계 (25%)	기후대응기금 (7%)
		지역발전 특별회계 (2%)	지역발전 특별회계 (2%)	지역발전 특별회계 (2%)	국가균형발전 특별회계 (2%)

자료: 황헌순 외 2022.

2022년 기준 교에환세 수입은 11.1조 원으로<sup>58)</sup> 소득세(128.7조 원), 법인세(103.6조 원), 부가가치세(81.6조 원) 등 주요 3대 세목 다음으로 4번째로 가장 많은 세수가 걷히는 세목이며, 목적세 중에서는 가장 규모가 크다. 교에환세는 1994년에 <교통세법>에 근거한 ‘교통세’로 도입되었고, 당초 이 법률의 일몰시한은 제정 후 10년 후인 2003년이었으나 정부가 2003년부터 3년씩 과세기한을 계속 연장했다. 이후 2007년에 교에환세로 개편되었고, 2008년에는 교에환세가 목적세로 운영돼 재정운영의 경직성을 초래하고 유류에 대한 과세를 복잡하게 한다는 이유로 2009년말까지 시행 후 폐지하기로 결정됐다. 하지만 이후 유효기간 및 폐지법을 시행일을 모두 연장하는 법률안이 제출되고 일몰기간이 연장되면서 현재에 이르고 있다. 최근에는 2021년 12월에 2024년 12월 31일까지 연장하는 법률안이 국회를 통과했다. 재원 중 대부분이 토목 분야나 화석연료 보조금 등에 사용돼 왔고 환경 부문에 사용되는 사례가 극히 드물었다는 비판이 계속됐다. 이에 따라 교에환세를 폐지하고 탄소세 등 새로운 환경세를 도입하자는 논의가 오랜 기간 진행되었으나 별다른 변화 없이 현행 체제를 유지하고 있다(권승문 2021).

교에환세가 화석연료를 과세대상으로 하고 있다는 점에서 탄소세가 도입되어 있다고 볼 수도 있지만, 여러 가지 측면에서 탄소세로서의 성격을 가지기에는 불충분하다는 분석이다(황헌순 외 2022). 교에환세의 과세대상은 환경에 미치는 정도를 고려해 세율체계가 마련되어 있

58) 2021년 기준 세수는 16.6조 원이었고, 연간 14~15조 원 수준을 유지했다(국세통계포털 참조).



지 않다. 일례로 경유가 휘발유보다 환경에 미치는 영향이 훨씬 큰데도 세율은 경유(340원/L)가 휘발유(475원/L)보다 낮다. 교예환세는 환경오염원인 석유에 과세함으로써 온실가스를 저감시키는 기능을 일부 담당한다고 할 수 있지만, 산업지원이나 물가안정 등의 기능에 중점을 두고 있어 환경오염 등의 외부비용을 충분히 반영하지 못한다는 점 등이 문제로 지적된다. 또한 교예환세는 석유류에 그 대상이 한정적이며 모든 화석연료를 과세대상으로 하지 않고 있어 탄소세라고 하기는 어렵다는 분석이다.

탄소세 도입의 필요성에도 불구하고 탄소세의 실제 도입은 행정부의 성격과 의지, 정치·경제적 상황에 따라 결정될 것이며 현재로서 실현 여부는 불확실하다(이지웅 2021). 실제로 도입된다면 기존 조세와는 상이한, 그리고 합의를 도출하기 쉽지 않은 다양한 쟁점이 존재한다. 먼저 배출권거래제와의 관계를 정립할 필요가 있다. 탄소세와 배출권거래제를 병행 실시하고 있는 국가 중 대부분은 배출권거래제 대상 기업은 탄소세를 면제 혹은 환급해주는 방식을 채택하고 있다. 또한 탄소세를 도입하려면 탄소세율 결정이 중요한 과제다. 세율이 너무 낮을 경우 실질적인 효과가 없고 너무 높을 경우 정치적 수용성이 낮아져 지속가능하지 않을 수 있다.

탄소세의 목적과 역진성을 고려할 경우 세수는 온실가스 감축을 위한 인프라 구축과 탄소 배당에 활용될 필요가 있다. 탄소세 도입은 소득분배를 악화시킬 우려가 있기 때문에 이러한 문제를 완화하기 위해 저소득층에 집중적으로 지원하는 방안과 모든 국민들에게 균등하게 배분하는 방안을 고려할 수 있다(윤여창 2021). 하지만 탄소배당 자체가 탄소세의 목표가 되어서는 안 되며(이지웅 2021), 탄소배당은 탄소세의 부작용을 완화하고 정치적 수용성을 높이고자 하는 것으로 기본소득과는 원칙적으로 무관하다. 영속적으로 대규모 재원이 필요한 기본소득과 같은 정책을 결국 세수가 0이 되어야 하는 탄소세에 상당 부분 의존하도록 설계하는 것은 적절하지 않아 보인다. 세대 간 기후불평등 문제는 '탄소예산(carbon budget)'이 물리적으로 고정된 상황에서 세대 간 제로섬(zero-sum) 게임의 성격을 갖게 된다. 지금 배출한 온실가스로 발생한 탄소세 수입은 어린 세대나 다음 세대를 위해 투자하는 것이 윤리적으로 공정할 것이다.

## (2) 석탄발전소 폐지

세계 각국은 탄소중립 달성을 위해 이미 탈석탄 정책을 시행 중이며, 영국, 독일을 비롯한 유럽 국가들과 미국, 캐나다, 일본 등은 한국보다 앞서 탈석탄 정책을 시행하면서, 화석에너지산업의 부정적인 사회적·경제적 영향을 최소화하기 위한 '정의로운 전환(just transition)

정책을 병행해 시행하고 있다(이상헌 2023). 대표적으로 독일 연방정부는 2018년 6월에 탄광지역 대표 및 에너지 산업계 등 다양한 이해관계자가 참여한 ‘성장·구조변화·고용위원회(Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung, 이하 ‘탈석탄위원회’)를 설립해 위원들이 도출한 사회적 합의를 최종보고서의 형태로 제출한 후에 그 내용을 입법화했다.

탈석탄위원회가 제출한 최종보고서는 <연방기후보호법(Bundes-Klimaschutzgesetz)>, <탈석탄법(Kohleausstiegsgesetz)>, <석탄지역 구조강화법(Strukturstärkungsgesetz)> 3개의 법률로 입법화되었다. <연방기후보호법>에서는 2050년까지 탄소중립 목표를 달성하도록 명시하고 이를 위한 중간목표를 설정했고, <탈석탄법>은 탈석탄 목표와 함께 석탄화력 발전 설비의 단계적인 폐지에 관한 사항을 규정했으며, <석탄지역 구조강화법>에서는 탈석탄 과정에서 영향을 받는 지역 경제의 구조적 변화에 대응하기 위한 지원방안에 관해 규정했다. 구체적으로는 ① 폐쇄되는 석탄화력발전소의 발전사업자에 대한 보상<sup>59)</sup>, ② 기존 석탄화력발전소의 천연가스 또는 재생에너지원 사용 열병합발전소로의 전환 보너스 지급, ③ 석탄사업 및 화력발전사 노동자에 대한 고용조정 지원금 지급<sup>60)</sup>, ④인프라 건설, 기업·공공기관 유치 등을 통한 탄광지역 재정지원 기금 조성 등이다.

[표 V-13] 유럽 주요국 탈석탄 계획

국가	연도	내용
그리스	2019년	2028년까지 탈석탄 계획 발표
	2021년	당초 계획보다 앞당긴 2025년까지 탈석탄
	2022년	탈석탄 계획 2025년에서 2028년으로 변경
네덜란드	2017년	2030년까지 탈석탄 계획 발표, 2019년 이에 대한 법제화
덴마크	2017년	PPCA(Powering Past Coal Alliance) 가입, 2030년까지 탈석탄 계획
	2021년	당초 계획보다 앞당긴 2028년까지 탈석탄
독일	2019년	독일탈석탄위원회 2038년까지 탈석탄 계획 권고, 2020년 이에 대한 법제화
	2021년	당초 계획보다 앞당긴 2030년까지 탈석탄 계획 발표
루마니아	2021년	2032년까지 탈석탄 계획 발표
	2022년	당초 계획보다 앞당긴 2030년까지 탈석탄

59) 무연탄화력발전소는 2027년까지 경매를 통해 폐지하고 이후에는 강제로 폐지하되 빨리 폐지할수록 인센티브가 커지는 구조이고, 갈탄화력발전소는 연방정부와 발전사업자 간의 계약을 통한 폐지를 진행 중이다.

60) 고용전환 지원금은 2038년까지 예정된 탈석탄 정책의 일정에 따라 영향을 받을 최대 40,000명의 노동자에게 지급될 것으로 추정된다.

국가	연도	내용
몬테네그로	2021년	2035년까지 탈석탄 계획 발표
벨기에	2016년	유럽 내 최초로 석탄을 사용한 국가에서 탈석탄 국가로 전환
북마케도니아	2021년	2027년까지 탈석탄 계획 발표
불가리아	2021년	2038-40년까지 탈석탄 계획 발표
스웨덴	2017년	2022년까지 탈석탄 계획 발표
	2020년	유럽 내 세 번째 탈석탄 국가로 전환
스페인	2021년	2030년까지 탈석탄 계획 발표
슬로바키아	2019년	2030년까지 탈석탄 계획 발표
슬로베니아	2022년	2033년까지 탈석탄 계획 발표
아일랜드	2018년	PPCA 가입, 2025년까지 탈석탄 계획
영국	2015년	2025년까지 탈석탄 최초 선언
	2020년	당초 계획보다 앞당긴 2024년까지 탈석탄 계획
오스트리아	2016년	2023년까지 탈석탄 계획 발표
	2019년	당초 계획보다 앞당긴 2020년까지 탈석탄 계획
	2020년	유럽 내 두 번째 탈석탄 국가로 전환
	2022년	2020년 탈석탄 국가로 전환되었으나, 2022년 6월 석탄 1기 예비 전력으로 배치, 2023년까지 탈석탄 계획
이탈리아	2017년	2025년까지 탈석탄 계획 발표
체코	2022년	2033년까지 탈석탄 계획 발표
크로아티아	2021년	2033년까지 탈석탄 계획 발표
포르투갈	2017년	2030년까지 탈석탄 계획 발표
	2019년	당초 계획보다 앞당긴 2023년까지 탈석탄 계획
	2020년	당초 계획보다 앞당긴 2021년까지 탈석탄 계획
	2021년	유럽 내 네 번째 탈석탄 국가로 전환
폴란드	2021년	COP26에서 Global Coal to Clean Power Transition Statement 서명
프랑스	2016년	2030년까지 탈석탄 계획 발표
	2017년	당초 계획보다 앞당긴 2022년까지 탈석탄 계획, 2019년 이에 대한 에너지 및 기후법 제정
	2022년	탈석탄 계획 2022년에서 2023년으로 변경
핀란드	2016년	2030년까지 에너지생산을 위한 석탄 사용 금지 발표, 2019년 이에 대한 법제화
헝가리	2019년	2030년까지 탈석탄 계획 발표
	2021년	당초 계획보다 앞당긴 2025년까지 탈석탄

자료: 이상헌 2023. 재인용.

한국은 2021년에 발표한 '2050 탄소중립 시나리오'에서 2050년 이전까지 석탄발전소를 중단하기로 했다. 하지만 구체적인 탈석탄 로드맵을 공개하지는 않았다. 2023년에 발표한 '제10차 전력수급기본계획(이하 10차 전력계획)'에서는 발전량 기준 전체 발전원 중 석탄발전소가 차지하는 비중을 2021년 34%(196TWh)에서 2030년에는 19.7%(122.5TWh)로 낮추기로 했다. 이를 위해 현재 운영 중인 노후 석탄발전소가 순차적으로 가동을 중단하게 된다.

[표 V-14] 2030년 전원별 발전량 비중 전망

(단위: TWh, %)

구분		원전	석탄	LNG	신재생	무탄소	기타	합계
제9차 전기본	발전량	146.4	175.1	136.6	121.7	-	6.0	585.8
	비중	25.0	29.9	23.3	20.8	-	1.0	100
NDC 상황안	발전량	146.4	133.2	119.5	185.2	22.1	6.0	612.4
	비중	23.9	21.8	19.5	30.2	3.6	1.0	100
제10차 전기본	발전량	201.7	122.5	142.2	134.1	13.0	8.1	621.8
	비중	32.4	19.7	22.9	21.6	2.1	1.3	100

자료: 산업통상자원부 2023.

현재 한국에서 가동 중인 석탄화력발전소는 총 59기로 그 중 30년 이상 노후 석탄화력발전소는 10기이며, 전체 석탄화력발전소의 절반가량인 29기가 당진, 보령, 서천, 태안 등 충남 서해안 지역에 집중돼 있다. 제10차 전력계획에 따르면 정부는 2025~2030년 동안 당진 1~4, 보령 5·6, 삼천포3~6, 하동1~6 등 노후 석탄발전소 20기(9.5GW)를 폐지 후 LNG로 연료전환하고, 2031~2036년에는 하동5·6, 태안5·6, 영흥1·2 등 노후 석탄발전소 8기(4.6GW)를 폐지 후 LNG로 연료전환할 계획이다.

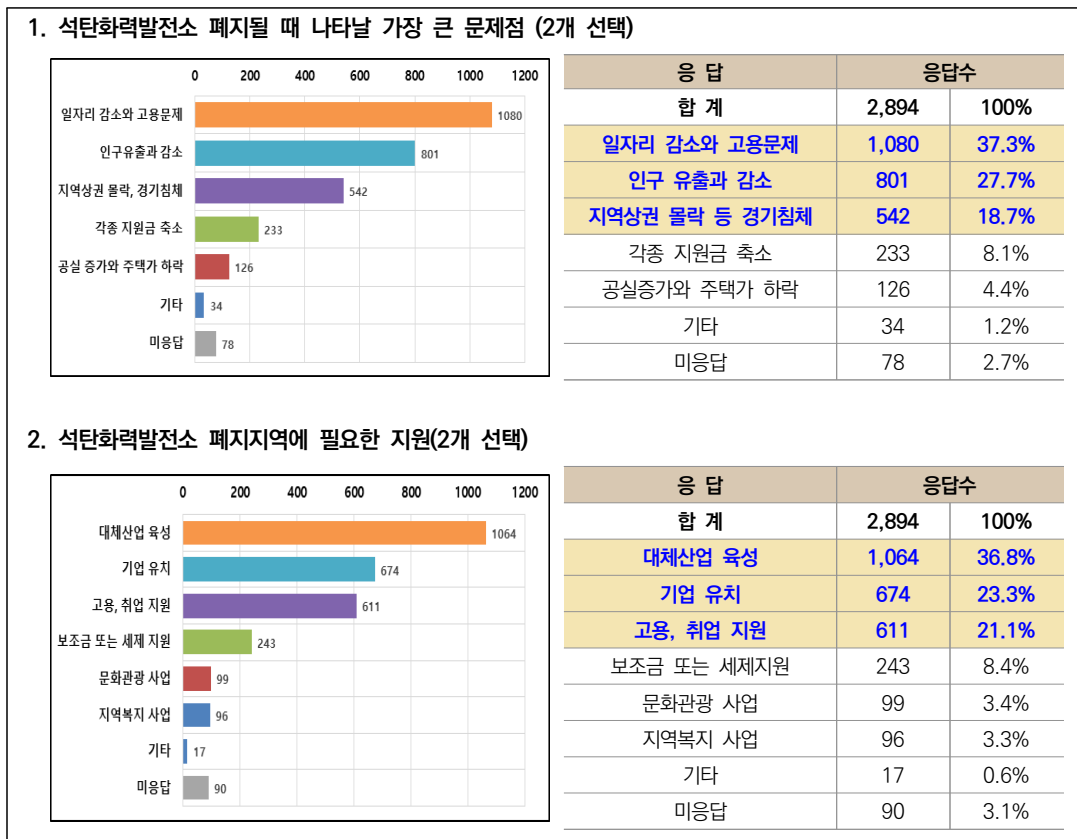
[표 V-15] 석탄발전소 현황 및 폐지 일정

연번	지역	발전소명*	용량 (MW)	연번	지역	발전소명	용량 (MW)
1	전남	여수#1	340	31	충남	보령#3	550
2	2기	여수#2	329	32	29기	보령#4	500
3	강원	북평#1	595	33		보령#5(2026년)	500
4	8기	북평#2	595	34		보령#6(2026년)	500
5		삼척그린파워#1	1,024	35		보령#7	500
6		삼척그린파워#2	1,024	36		보령#8	500
7		동해#1	200	37		신보령#1	1,019
8		동해#2	200	38		신보령#2	1,019
9		강릉안인#1	1,040	39		당진#1(2029년)	500
10		강릉안인#2	1,040	40		당진#2(2029년)	500
11	경남	고성#1	1,040	41		당진#3(2030년)	500
12	14기	고성#2	1,040	42		당진#4(2030년)	500
13		삼천포#3(2026년)	560	43		당진#5(2036년)	500
14		삼천포#4(2026년)	560	44		당진#6(2036년)	500
15		삼천포#5(2027년)	500	45		당진#7	500
16		삼천포#6(2028년)	500	46		당진#8	500
17		하동#1(2026년)	500	47		당진#9	1,020
18		하동#2(2027년)	500	48		당진#10	1,020
19		하동#3(2027년)	500	49		신서천#1	1,018
20		하동#4(2028년)	500	50		태안#1(2025년)	500
21		하동#5(2031년)	500	51		태안#2(2025년)	500
22		하동#6(2031년)	500	52		태안#3(2028년)	500
23		하동#7	500	53		태안#4(2029년)	500
24		하동#8	500	54		태안#5(2032년)	500
25	인천	영흥#1(2034년)	800	55		태안#6(2032년)	500
26	6기	영흥#2(2034년)	800	56		태안#7	500
27		영흥#3	870	57		태안#8	500
28		영흥#4	870	58		태안#9	1,050
29		영흥#5	870	59		태안#10	1,050
30		영흥#6	870				

주: 음영 표시한 발전소는 폐지가 예정되어 있으며, 괄호 안의 연도는 폐지 연도임.  
 자료: 산업통상자원부 2023.

석탄화력발전소의 폐지는 국가 전체 차원에서 탄소중립에 기여하는 것은 물론 발전소 주변 지역 대기 환경 개선에도 도움을 주는 것은 분명하나, 석탄화력발전과 관련된 산업체 및 인근에 거주하는 주민의 경제활동에는 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다(이상헌 2023). 2020년 기준 석탄화력발전소 운영과 관련 발전공기업, 협력사, 발전공기업 자회사 등을 모두 고려한 석탄화력발전 부문의 고용 인원은 22,000여 명으로 추정된다. 석탄화력발전소의 폐지가 본격적으로 진행되면 발전설비 운전, 연료 수송, 시설관리 등과 관련된 일자리가 대규모로 감소할 것으로 예상되며 인근에 거주하면서 판매업, 서비스업 등에 종사하는 지역주민을 고려하면 일자리 감소 효과가 더욱 커질 것으로 전망된다. 충청남도에서 실시한 설문조사를 보면, 석탄발전소가 소재한 4대 시·군(태안, 당진, 보령, 서천) 지역주민과 노동자는 대체산업 육성 등 산업 대책을 지역에 가장 필요한 지원으로 응답했고, 해당 지역에서는 본격적인 폐지 이전에 지역소멸을 방지할 수 있는 지원체계를 마련해달라고 요구하고 있다.

[표 V-16] 석탄화력발전소 폐지 관련 충남 4개 시·군 설문조사



자료: 이상헌 2023. 재인용.

이처럼 탈석탄 정책의 필요성과 함께 석탄화력발전소 주변 지역에 대한 지원방안을 마련해야 한다는 필요성이 함께 제기되고 있다. <기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(이하 탄소중립기본법)>에서는 탄소중립정책에 대한 포괄적인 내용과 더불어 제7장 ‘정의로운 전환’에서 탄소중립 사회로의 이행과정에서 지역이나 산업에 발생할 수 있는 부담이나 피해를 최소화할 수 있는 방안에 관해 규정하고 있다. 구체적으로는 기후위기 사회안전망 마련(제47조), 정의로운전환 특별지구 지정(제48조), 녹색산업 업종으로의 사업전환 지원(제49조), 공정한 이익 공유를 위한 협동조합 활성화(제52조) 및 정의로운전환 지원센터 설립(제53조) 등의 지원방안을 마련하고 있으며, 제10장에서 기후대응기금을 설치할 수 있는 근거를 마련하고 그 용도에 “기후위기 대응 과정에서 경제적·사회적 여건이 악화된 지역이나 피해를 받는 노동자·계층에 대한 일자리 전환·창출 지원”을 명시하고 있어 석탄화력발전소 폐지로 경제적 영향을 받는 지역에도 지원이 가능할 것으로 보인다.

하지만 현행 탄소중립기본법은 정의로운 전환에 대한 전반적인 사항을 포괄적으로 규정하고 있어 지역 지역에 대한 방안이 구체적으로 마련되어 있지 않으며 기후대응기금의 용도도 정의로운 전환 외에 다른 사업이 많아 석탄화력발전소 폐지 지역에 충분한 규모로 지원이 이뤄지기는 어려울 것으로 보인다(이상현 2023.9.). 정의로운 전환을 위한 사업 예산도 총 2천억 원(8.2%) 수준으로 현재 정의로운 전환을 위한 재정 투입이 적극적으로 이루어지고 있다고 보기 어렵다는 점을 고려할 때, 향후 석탄화력발전소 폐지가 본격적으로 진행되더라도 기후대응기금만으로 폐지지역의 경기침체를 막기 위한 충분한 지원에는 한계가 있을 것으로 판단된다. 독일은 한국의 탄소중립기본법에 대응되는 연방기후보호법과 별개로 탈석탄법과 석탄지역 구조강화법을 제정하여 석탄화력발전소 폐지로 인해 지역 경제구조에 변화가 생기는 지역을 적극적으로 지원하고 이에 필요한 재원을 마련하기 위해 기금을 조성하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

### (3) 에너지복지법 제정

국내 에너지복지의 원년은 노무현정부에서 시작되었다. 당시 노무현정부는 2007년을 에너지복지 원년으로 선포하고 에너지복지를 모든 국민이 소득에 관계없이 기초적인 에너지를 사용할 수 있도록 지원하는 체계로 정의했다. 2016년까지 에너지 빈곤층을 완전히 해소하겠다는 목표를 세웠고 한국에너지재단이 설립돼 에너지복지 사업을 추진했다. 국내 에너지복지 지원 사업은 2007년부터 시작해 약 16년 동안 <에너지법>에 근거를 두고 시행되고 있다. 2010년부터는 에너지복지의 위상을 높이고 제도와 정책을 체계화하기 위해 정부와 국회에서

에너지복지 개별법 제정이 수차례 검토됐다. 2010년부터 2018년까지 여러 차례에 걸쳐 에너지복지 관련 법안이 국회에 제출되었지만, 정부의 재정부담 등으로 의결되지 못했고 국회에 발의되었던 법안은 모두 임기만으로 폐기되었다.<sup>61)</sup>

2014년 <에너지법> 개정을 통해 에너지복지 사업을 위한 기초적인 법적 근거는 마련됐지만, 법체계상이나 입법 형식적으로 수정이 필요한 부분이 있으며, 에너지복지 사업의 범위 및 대상에 있어 여전히 불명확하거나 미비한 부분이 남아 있는 것으로 평가됐다(이준서 2017). 또한 에너지복지 사각지대의 광범성(적용대상의 협소), 복지지원 금액의 과소, 복지지원 정책 및 사업의 복잡성 및 비효율성, 지속가능성의 한계 등에 노출되었고 기후변화 현상은 에너지 빈곤층의 어려움을 더욱 가중시킬 수밖에 없는 상황으로 몰아가고 있다(윤석진 2023).

에너지는 필수재로 일정 정도의 에너지를 소비해야 하는 상황에서 에너지원의 상당 부분을 수입에 의존하는 한국은 에너지 가격의 변동에 취약할 수밖에 없다. 이런 가격 변동의 충격을 개별 가구가 예측하고 대비하는 것은 거의 불가능하기 때문에 최소한의 에너지소비를 보장할 수 있는 정책적 대안이 필요하다(조성은 2019). 또한 기후변화로 인한 폭염·한파 등 이상기후 발생빈도가 높아짐에 따라 에너지 빈곤층의 비용 부담과 피해가 가중되고 전통적으로 규정하던 에너지 빈곤층의 개념과 범위도 바뀌고 있다. 현재 에너지복지는 ‘인간으로 건강한 생활을 유지할 수 있는 적정 수준의 에너지 사용 환경과 에너지 공급을 보장하기 위한 사회적 서비스’로 정의된다.<sup>62)</sup> 여기서 한발 더 나아가 인간다운 삶을 영위하기 위해 모든 사람은 에너지 서비스를 보장받을 권리가 있으며, 이는 에너지기본권이라는 개념으로 논의가 확장되고 있다(김을식 외 2021). 에너지빈곤의 원인은 소득, 에너지가격, 지역특성, 주택성능 및 노후도, 기후변화 등 다양하고 복합적인 만큼 국내 실정을 반영한 지표 마련이 필요하다. <에너지법(제16조의 2)>에서는 ‘에너지이용 소외계층’을 “저소득층 등 에너지 이용에서 소외되기 쉬운 계층”으로 정의하는데, 에너지이용 소외계층의 여건 및 에너지 이용 현황을 정밀하게 파악할 수 있는 실태조사와 통계 구축을 바탕으로 에너지빈곤층의 정의와 지표를 마련해야 한다.<sup>63)</sup>

61) 국회에 제출된 에너지복지법안은 조승수의원 대표발의(2010년 11월 30일)와 노영민의원 대표발의(2010년 12월 28일, 2012년 8월 14일), 이찬열의원 대표발의(2014년 11월 7일, 2016년 11월 28일) 법안이 있다.

62) 한국에너지재단 홈페이지(www.koref.or.kr)

63) EU의 에너지빈곤관측소(EU Energy Poverty Observatory)는 적정 온도를 유지할 능력이 있는지, 공과금 체납 경험 이 있는 같은 당사자의 경험을 질의해 반영하거나 주거 점유형태, 빈곤이나 건강위험 등을 보조 지표로 활용해 에너지 빈곤에 영향을 미치는 요인을 종합적으로 살피고 정의한다(빈곤사회연대 2023).



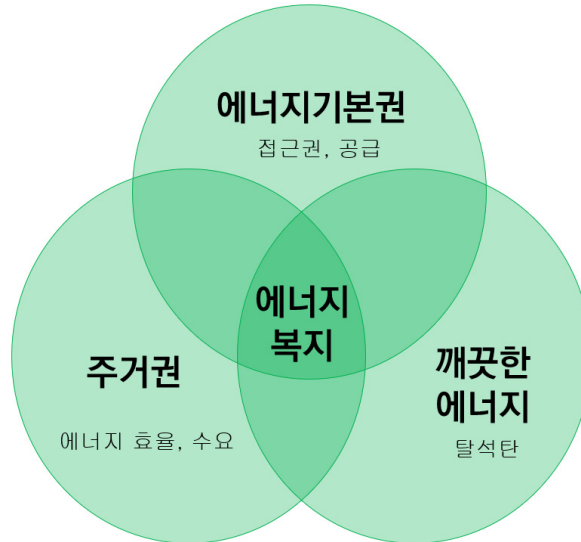
[그림 V-61] 에너지빈곤 원인



자료: 한국에너지재단 홈페이지(www.koref.or.kr).

기존 에너지기본권은 에너지 접근권 차원의 논의(요금 할인, 에너지바우처 등)의 한계를 넘기 위한 고민이 필요하다(이현석 2023). 이제는 '주거권' 개념 강화를 통해 에너지효율을 높여 수요를 줄이는 것과 연탄과 같은 화석연료로부터 탈피하기 위한 '깨끗한 에너지'에 대한 고려가 추가될 필요가 있다. <주거기본법(제3조)>에 규정된 '양질의 주택'을 '냉난방·환기 시설 및 단열시설'로, '쾌적한 환경'을 온도, 습도, 환기 등으로 보다 구체화할 필요가 있다. 또한 기후위기 시대에 맞춰 깨끗한 에너지 공급 의무를 명시하고 연탄 난방 퇴출 계획을 시작으로 등유·가스 등 화석연료에 대한 단계적 전환 계획도 마련될 필요가 있다.

[그림 V-62] 에너지복지의 개념



자료: 이현석 2023.

에너지복지 사업의 목표와 대상, 방식, 재원을 반영한 에너지복지법 제정이 필요하다. 에너지안보와 탄소중립, 기후불평등 등 정책 환경의 변화를 고려한 에너지복지법 제정 논의를 시작해야 한다. 그동안 에너지복지를 제도적으로 구현하기 위해 에너지복지법을 제정할 것인지, 에너지법에 근거 조항을 추가할 것인지에 대한 논의가 수차례 진행된 바 있다. 하지만 논의 끝에 개정된 <에너지법>은 에너지바우처 사업에 치중한 나머지 다양한 복지사업을 추진할 수 있는 입법적 근거가 부족하고 다양한 에너지 빈곤층 및 기후변화 취약계층을 포섭하지 못하고 있어 개선이 필요하다는 분석이다. 이제는 에너지효율, 기후불평등, 에너지전환이라는 국가 차원의 정책 방향에 맞게 각각의 현행 에너지 법제를 통합적으로 검토해야 할 때다. 또한 정책의 목표, 지원대상의 선정, 지원 방식 및 체계, 자원 확보 방안 등을 구체적으로 검토해 법률에 반영해야 할 것이다.

#### (4) 청년기후연금

기후위기에 따른 경제적 손실은 소득격차에 따라, 그리고 세대 간 격차에 따른 불평등을 낳고 있다. 1절 3)에서 살펴본 것처럼 젊은 세대는 기성 및 노인세대에 비해 온실가스 배출에 대한 피해를 상대적으로 많이 받은 반면, 이로 인한 편익은 적게 받을 수밖에 없고, 이는 아직 태어나지 않은 세대에게도 해당된다. 기후위기의 적응이라는 측면에서 미래세대의 피해를 보

상하고, 경제활동 이후의 사회적 위험을 예방하기 위한 복지제도인 공적연금 제도를 융합하는 ‘청년기후연금’(Youth Climate Pension Plan)의 도입<sup>64)</sup>을 제안하는 이유가 여기에 있다. 그 재원은 앞에서 제안한 탄소세로 한다. 현행 2024년 일몰예정인 교예환세를 탄소세(혹은 탄소배당금)로 전환하고 그 세수의 일부(혹은 탄소배당금의 일부)를 일정 연령의 청년들을 대상으로 국민연금 납부액의 일부를 지원하도록 한다. 예를 들어 국민연금 납부를 시작하는 연령인 18세부터 26세까지 지역가입자 최소 납부액인 9만 원의 50%인 4만 5천 원을 청년기후연금 몫으로 지원한다. 물론 직장가입자 청년에게도 동일한 액수가 지원된다. 국민연금은 18세부터 60세까지 의무적으로 가입해야 하지만, 18~27세 미만은 학업과 남성의 경우 군복무 기간인 점을 고려해 적용제외자로 납부의무를 유예해주고 있다. 실제 우리나라 18~27세 청년층의 적용제외 비율은 약 53%로 다른 연령층보다 2.5~3배 많다(국민연금재정계산위원회 2023, 291). 우리나라 국민연금의 소득대체율이 낮은 것은 제도자체의 문제라기보다는 실제 가입기간이 짧다는 데 있다.<sup>65)</sup> 청년기후연금이 실행되면, 국민연금의 소득대체율 상향에도 기여할 것으로 판단된다. 또 다른 방안은 최초 가입연령인 18세 모든 청년들에게 국민연금 납입 전액을 지원하는 것이다. 이른바 “생애 최초 국민연금 가입 보험료 지원 방안”의 재원으로 청년기후연금을 활용하는 것인데, 최초 한달치 보험료를 납입하면 (임의)가입자가 되어 장애연금이나 유족연금의 혜택을 받을 수 있으며, 나중에 미납 보험료를 일괄 납부(추후납부)해서 가입기간을 회복할 수 있다.<sup>66)</sup> 과세 대상은 석유 이외에도 모든 탄소배출 산업(제3장에서 지적인 보건의료분야도 포함)에 확대한다. 물론 탄소세의 목적이 탄소배출량 제로에 있다는 점에서 탄소세를 재원으로 하는 사업은 지속가능하지 않다. 그러므로 기후연금 역시 탄소배출 제로, 최소한 저탄소 사회로 가는 과정에서 일시적인 보상제도로 기능하게 될 것이다.

64) 1991년 탄소세를 도입한 노르웨이는 세수의 일부를 저소득층 연금에 이용하고 있다. 노르웨이는 2007년 탄소세를 재원으로 하는 특수연금(special pension plan)로 제도화했고, 이를 도입할 당시 규모는 373백만 달러였다(Ji 2014).

65) 국민연금의 소득보장 기능 강화를 위한 논의에 대해서는 『2022 민주연구원 불평등보고서』 제4장에서 자세하게 다룬 바 있다.

66) 적용제외기간 동안 연금보험료 반액지원보다 생애최초 지원방안의 장점은 소요재원이 상대적으로 적다는 것인 반면, 일정 기간 반액지원은 청년기후연금의 취지를 더 살리는 방안으로서의 의미가 있다. 생애최초 지원방안에 드는 비용은 2025년 기준 403억으로 추계되었다(국회예산정책처 2021).

2024  
민주연구원  
불평등 보고서

# 결론



소득불평등 연구과제와  
건강·기후불평등 관련 정책과제



# 결론: 소득불평등 연구과제와 건강·기후불평등 관련 정책과제

결론을 대신해서 소득불평등 분석 관련한 제도 및 연구과제와 건강불평등 및 기후불평등 분석에 기초한 정책제안을 정리해보면 다음과 같다.

우선 중장기적으로 전 국민 소득 파악 시스템 구축이 요구된다. 현재 소득불평등 분석을 위한 기본자료는 가계동향조사, 가계금융복지조사 등 설문조사를 통한 방법이며, 국민 전체적인 소득에 대한 일관된 자료도 집계가 되지 않는 실정이다. 1~2월 근로소득세 연말정산과 5~6월 종합소득세 신고를 하는 약 2,500만 명의 소득은 파악되지만, 원천적으로 분리과세되어 소득신고 의무가 없는 인원의 전체적인 소득과 기존 세금신고자의 분리과세 소득, 소액의 이자·배당 소득, 단독주택에서 주택 일부를 임대하는 계층, 소액의 연금소득 계층, 무급가족 자영업 종사자 등 경제적으로 취약한 계층은 소득이 파악되지 않고 있다. 그래서 정부가 복지정책을 통해 이들을 지원하고자 하면 매년 소득 및 자산 신고를 파악해야 하는 등의 행정비용이 발생한다. 또한 고자산을 통해 비과세 또는 미파악 소득이 상당하나 복지혜택을 받는 계층이 있는 반면, 소득이 없으나 정부가 저소득 계층의 존재를 파악하지 못하고 이들 또한 복지 지원을 신청하지 못해 복지혜택에서 소외되는 계층도 존재한다. 전 국민 소득 파악 시스템이 필요한 이유다. 올해 보고서는 국세미시자료를 활용함에 따라 지역별 소득불평등 지표를 실질적으로 살펴보고, 최초로 국세미시자료를 통해 임금노동자의 주거지·직장지 분석을 시행했다. 하지만 여전히 해결해야 할 숙제 또한 많다. 현재 연구는 근로소득세 연말정산을 기반으로 한 상근 임금노동자와 종합소득세 신고를 기반으로 한 사업자(프리랜서 등 포함) 등의 소득을 대상으로 하고, 비과세되거나 분리과세되는 인원의 소득이 제외되어 있어 대한민국 전체 소득 지도를 그리는 데 한계가 존재한다.

향후 지속적인 통계 구축을 통한 불평등연구 과제를 제시하고자 한다. 첫째, 분리과세 되어 따로 소득신고를 하지 않지만 주민등록번호를 통해 국세청이 소득을 파악하고 있는 일용직근로자를 분석에 포함시킬 필요가 있다. 이진민(2023, 10)은 연구를 통해 순수일용직근로자와 상용일용직근로자(기본 직장이 있으면서 추가적인 일용소득 발생)로 구분하여, 순수일용근로

자의 소득분포를 파악한 바 있다. 현재 민주연구원 불평등 연구는 2가지 변수(근로소득, 종합소득)로 소득유형을 구분하고 있는데, 향후 일용근로소득을 추가하여 3가지 변수(근로소득, 종합소득, 일용근로소득)로 다양한 소득유형을 구분할 필요가 있다. 둘째, 종합소득세 신고자의 소득을 명확히 하는 일이다. 현재 종합소득은 사업소득, 근로소득, 연금소득, 부동산임대소득, 금융소득, 기타소득 등으로 구성되는데, 근로소득의 경우 총급여에서 근로소득공제를 제외한 금액이 사용되고 있다. 이는 순수임금노동자의 소득을 총급여로 정의하는 점에서 기준 차이가 있어 종합소득세 신고자의 소득을 과소추정하는 경향이 있다. 셋째, 분류과세되는 양도소득에 대한 추가적인 연구가 필요하다. 양도소득은 자산의 양도에 의해 이루어지는 일시소득(우발소득)으로 간주하는 경향이 있으나, 주식 및 파생금융상품양도소득의 경우 주기적으로 이루어지는 항상소득의 경향도 상당하다. 소득세법에 따라 2025년 1월부터 금융투자소득세 도입이 예정된 점, 주기적으로 소득 발생 가능성이 높은 점 등을 감안하여 주식 및 파생금융상품에 대해 납세자의 패널자료를 구축하여, 금융자본이득에 대한 추가적인 연구를 진행할 필요가 있다.

다음은 건강불평등과 기후불평등 연구를 통해 도출한 정책과제다. 지역의료체계 개선을 위해, 지역책임의료기관이 지정되지 않은 모든 중진료권에 공공병원 신설 및 보강을 통해 **지역책임의료기관**을 지정해야 한다. 중앙정부가 일괄적으로 결정한 병상수급계획을 따르는 대신 시도지사가 지역의 필요에 부합하도록 병상을 관리할 수 있도록 재량을 부여해야 할 필요가 있다. 또한 이 지역책임의료기관이 지역 주민의 건강 문제를 충분히 해결할 수 있도록 시설, 인력, 기능, 재정 차원의 지원이 뒷받침되어야 한다. 군 지역부터 **노인·장애인·아동 주치의**를 도입하며, 야간 또는 주말에 전화 또는 온라인에 기반한 의료상담 서비스를 제공할 필요가 있으며, 의료인프라가 충분하지 않은 군 지역에서는 **보건진료소를 추가로 설치하고 보건진료전담공무원의 업무범위를 확대**하는 방안을 고민해야 한다. 또한 서부경남, 동남부전북 등 의료인프라가 부족하고 서비스 공급이 제대로 이루어지지 않는 지역(취약지형)과 세종, 제주 제주시, 전북 군산시, 전남 여수시 등 중진료권이 하나의 기초지방자치단체로 이루어진 지역(단일기초지자체형) 중 재정분권의 여건이 좋고 기초지방자치단체의 의지가 있는 곳부터 **건강보험 재정분권 시범사업**을 추진해 볼 수도 있을 것이다. **지방분권형 의료체계 구축**을 위해 지역이 사용할 수 있는 각종 기금의 통합-(가칭)공공보건의료특별회계-하고 보건의료인력 양성 권한 역시 광역지방자치단체 수준으로 이양되는 것이 바람직하다.



지역 간 건강불평등 완화를 위한 사회정책으로서 지역의 노동요인을 우선적으로 고려해야 한다. 이러한 측면에서 작업장의 안전을 위해 도급금지 예외사유 축소 등을 담은 **산업안전보건법 개정**, 선보장 후승인을 골자로 하는 **산재보험 제도 개선**이 요구된다. 초단시간 노동자에 대한 사회적 보호체계를 마련하고, 건강불평등의 교차성 측면에서도 **차별금지법 제정**은 그 개선의 계기가 될 것이다. 이밖에 아르면 될 수 있는 **보편적 상병수당 제도와 유급병가 법제화**를 조속히 실현해야 한다.

마지막으로 기후불평등 대응 정책제안은 네 가지로 정리했다. **탄소배당(탄소세)**은 세계 27개국(주정부를 적용할 경우 37개)가 채택하고 있는 대표적인 기후불평등 대책이다. 현재 시행하고 있는 교통·에너지·환경세의 올해 일몰을 다시 연장하지 말고, 유류에 한정된 과세 대상도 확대하는 등 탄소세 도입을 위한 사회적 논의를 속히 시작해야 한다. 우리나라는 2050년까지 석탄발전소를 중단하기로 했지만, 구체적인 로드맵이 공개되지 않는 상태다. 지역주민 지원과 발전소노동자를 위한 대체산업 육성 등이 동반된 종합적인 대책을 담은 **석탄발전폐지** 방안을 시급히 마련해야 한다. 아울러 에너지취약계층을 위해 소득, 에너지가격, 주거 등 종합적인 지원책을 담은 **에너지복지법 제정**과 기후위기의 세대 간 불평등과 격차에 대한 국가 보상 및 탄소세 활용방안으로 **청년기후연금**을 제안하고 있다.



2024  
민주연구원  
불평등 보고서

## 참고문헌

- 광무성. 2023. “발전소 주변지역 주민건강 지속적 모니터링 필요”. 뉴스사천(12/12).
- 강민아. 2016. “보편적 건강보장의 이론적 원칙과 현실적 실천방안”. 『HIRA 정책동향』. 10(1), 16-26.
- 곽미영. 2023. “지역별 의료인력 현황 및 인력 양성 정책”. 국립보건의료지원센터. <https://www.ppm.or.kr>(검색일 2023.11.26.).
- 관계부처합동. 2023. 「제5차 국가생물다양성전략(2024~2028년)」(12월).
- 관계부처합동. 2022a. 「새정부 에너지정책 방향(안)」(7/5).
- 관계부처합동. 2022b. 「탄소중립 녹색성장 추진전략」(10/26).
- 관계부처합동. 2023. 「제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획」(3월).
- 국민연금재정계산위원회. 2023. 『2023 국민연금 재정계산 재정계산위 회의록』(10/30).
- 국토교통부. 2019. “단열기준 강화 등 녹색건축정책으로 에너지효율 높였다”(5/29).
- 국토교통부. 2021. “건축물 에너지사용량 지속 감소…탄소중립 가까워진다”(6/1).
- 국회예산정책처. 2021. “생애 최초 국민연금 가입 청년에 대한 연금보험료 지원방안 비용추계서”(4/19).
- 권승문 외. 2017. 『서울형 에너지복지모델 개발 및 지원체계 구축 용역』. 서울시.
- 권승문. 2021. “탄소세 도입! 준비현황과 주요쟁점”. 『국회기후변화 포럼 토론회 자료집』(11/30), 28-34.
- 권승문. 2023a. “줄어든 에너지복지 예산, 30만 에너지빈곤층 사각지대 방치”. 정책브리핑 2023-01호. 민주연구원.
- 권승문. 2023b. “난방비 불난 민심, 뒷북 대책 ‘절끔’…무능한 민생 포기 정부”. 정책브리핑 2023-07호. 민주연구원.
- 권정현. 2022. “아픈 근로자를 위한 새로운 안전망 설계”. *KDI FOCUS*. 113(6/29). KDI.
- 그린피스·생명다양성 재단. 2021. 『기후변화와 생물다양성 조사보고서: 사라지는 것들의 초상』. 그린피스 동아시아 서울사무소.
- 기획재정부. 2022. 『탄소가격 부과체계 개편 연구』.

- 김동진 외. 2015. 『한국의 건강불평등지표와 정책과제: 건강불평등 완화를 위한 전략』. 한국보건사회연구원.
- 김동진 외. 2019. 『국민건강증진종합계획 2020 평가』. 보건복지부.
- 김동진 외. 2018. 『국민의 건강수준 제고를 위한 건강형평성 모니터링 및 사업 개발』. 한국보건사회연구원.
- 김명희·이주희. 2013. “한국의 건강형평정책의 현황과 과제”. *Journal of the Korean Medical Association*. 56(3), 206-212.
- 김민호 외. 2022. “예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 의료부문 연구”. KDI 공공투자관리센터.
- 김병권. 2023. 『기후를 위한 경제학』. 서울: 착한책가게
- 김연희. 2023. “의대 정원 늘어나면 ‘누가 의대에 가야 할까?’”. 『시사인』(12/14). <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=51706> (검색일 2023.12.21.).
- 김을식 외. 2021. 『경기도형 보편적 기본서비스 도입방안 연구』. 경기연구원.
- 김자인·박상우. 2023. 『탄소중립을 위한 탄소세 도입 및 교통·에너지·환경세 개편 방안』. 이슈페이퍼 2023-14. 한국교통연구원.
- 김중곤. 2022. “화력발전소 옆에 살면 암 걸린다’ 주장 힘 신는 조사 결과 처음 나왔다”. 충청투데이(12/21).
- 김진현 외. 2019. “전국 병원간호사의 임금구조와 임금수준 결정요인 분석”. 『임상간호연구』. 25(3), 294-302.
- 김진환·김창엽. 2022. “보건의료에서 필수의 의미: 한국에서의 비판적 분석”. 『비판사회정책』. 76, 155-187.
- 김진환. 2023. “누구의 필수의료이며, 누구의 위기인가?: 사람들의 삶으로부터 생각하기 - [‘필수 의료의 위기와 의학전문직업성’에 대한 논평]”. 『한국의료윤리학회지』. (in review).
- 김창엽. 2016. “공중보건정책과 건강 형평성”. 『보건행정학회지』, 26(4), 256-264.
- 김철현·박광수. 2019. 『저소득층 지원을 위한 가정용 냉난방 에너지 소비행태 분석』. 에너지경제연구원.
- 김한해. 2021. “제5차 국민건강증진종합계획(HP2030)에서의 ‘건강형평성’ 목표: HP2020 에 대한 평가와 국외 사례고찰을 바탕으로”. 『보건교육건강증진학회지』. 38(4), 33-51.
- Daniels, Ronald J. and Treblicock, Miicheal J.. 장승욱·지은구·김은정 공역. 2009. 『복지국가와 바우처』. 서울: 학지사.

- 류영아. 2023. “지역균형발전특별회계의 투명성과 자율성 제고 과제”. 『이슈와 논점』, 제2136호. 국회입법조사처.
- 명형남. 2017. “충남의 석탄화력발전 일시 가동중단에 따른 주민건강실태조사 결과와 제언”, 『충남리포트』 285(12/7). 충남연구원.
- 문다슬·정혜주. 2018. “두 번의 경제위기와 실업, 노동빈곤, 그리고 젠더: 한국 자살 위험양식의 역동적 변화에 대한 시론”. 『한국사회정책』. 25(4), 233-263.
- 문다슬·최홍조·최민. 2023. “아프면 쉴 권리를 위한 한국형 상병수당 제도의 쟁점”. 건강·노동·사회 시민포럼.
- 박유경 외. 2020. “지역 의료불평등 해소를 위한 미충족 의료지표 활용의 비판적 분석”. 『보건행정학회지』. 30(1), 37-49.
- 박한나·송재민. 2014. “침수 취약성 지표와 사회적 취약계층 비율 간의 상관관계 분석을 통한 환경정의 실증 연구”. 『국토계획』. 49(7), 169-186.
- 백수연. 2021. 탄소세 논의 동향. 『나보포커스』, 제34호. 국회예산정책처.
- 백, 율리히. 홍성태 옮김. 1997. 『위험사회: 새로운 근대(성)을 향하여』. 새물결.
- 벤델, 짐·루퍼트 리드. 김현우 외 옮김. 2022. 『심층적응: 기후대혼란, 피할 수 없는 붕괴에 어떻게 적응할 것인가』. 착한책가게.
- 보건복지부. 2018. “공공의료 강화로 필수의료 서비스 지역격차 없앤다”(10/1). [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list\\_no=346233](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=346233) (검색일 2023.12.2.).
- 보건복지부. 2019. “꼭 필요한 병원 진료 우리 지역에서 받는다!”(11/11). [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list\\_no=351474](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=351474) (검색일 2023.12.2.).
- 보건복지부. 2021. “어디서든 믿고 이용할 수 있도록 공공보건의료 강화한다”(6/2). [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list\\_no=365931](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=365931) (검색일 2023.12.2.).
- 보건복지부. 2022. “보건의료인력 실태조사 결과 발표”(7/7). [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list\\_no=372084](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=372084) (검색일 2023.11.26.).
- 보건복지부. 2023. “의료기관 개설 절차를 강화하고 지역별 병상 공급을 엄격히 관리한다”(8/8). [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list\\_no=377657](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=377657) (검색일 2023.12.13.).
- 보건복지부. 2024. “지역완결적 필수의료체계 핵심인 책임의료기관 14개소 추가 지정”(3/27). [https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&act=view&list\\_no=1480808](https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503000000&bid=0027&act=view&list_no=1480808) (검색일 2024.04.11.)

- 비체도카브르레라, 아나 M. 2023. “더위와 질병”, 그레타 툰베리. 이순희 옮김. 『기후 책』. 파주: 김영사.
- 빈곤사회연대. 2023. “기후위기 시대, 에너지빈곤 해결은 주거권과 만나야 한다”. 『빈곤 이슈페이퍼』.
- 산업통상자원부. 2023. 「제10차 전력수급기본계획(2022~2036)」(1/13).
- 샹셀, 튀카. 이세진 옮김. 2023. 『지속불가능한 불평등: 사회정의와 환경을 위하여』. 서울: 니케박스.
- 세계자연기금 한국본부. 2022. 『지구생명보고서 2022: Building a Nature-Positive Society』; Almond, R.E.A., Grooten, M., Juffe Bignoli, D. & Petersen, T. eds. 2022. *Living Planet Report 2022 - Building a nature-positive society*. WWF, Gland, Switzerland.
- 안의순·박종훈. 2023. 『건축행정 데이터 기반 재해 취약 지하층 주택 현황 분석』. 건축공간연구원.
- 에너지경제연구원. 2020. 『2020년(2019년 기준) 가구에너지패널조사 연구』. 산업통상자원부.
- 에너지경제연구원. 2022. 『2022 지역에너지통계연보』. 산업통상자원부.
- 에너지경제연구원·한국에너지공단. 2022. 『2020년도 에너지총조사보고서』. 산업통상자원부.
- 오스트리, 조너선 D.·프라카쉬 룬가니·앤드류 버그. 신현호·임일섭·최우성 옮김. 2020. 『IMF, 불평등에 맞서다』. 서울: 생각의힘.
- 유성규. 2018. “산업안전보건법 전부 개정안의 의의와 문제점”. 『사회적 대화』. 경제사회노동위원회, 54-62.
- 윤석진. 2018. 『기후변화시대 에너지복지를 위한 입법정책 과제』. 한국법제연구원.
- 윤석진. 2023. “에너지복지법 국내 도입의 필요성”. 『에너지복지법 제정을 위한 국회 1차 토론회 자료집』(5/31), 1-19.
- 윤성효. 2023. “삼천포화력발전소 주변 주민 건강영향조사는 수박 겉핥기?”. 오마이뉴스(12/07).
- 윤여창. 2021. 『탄소세 도입 방안에 대한 연구』. 한국개발연구원.
- 윤태호·김지현. 2006. “도시와 농촌 간 건강불평등”. 『한국농촌간호학회지』. 1(1), 11-20.
- 윤태호. 2022. “한국의 건강 불평등 현황과 정책과제”, 김윤태 엮음. 『한국의 불평등: 현황, 이론, 대안』. 파주: 한울.
- 이건민. 2023. “우리나라 순수일용근로자의 근로소득 분포 추정, 2008~2021년”. 『사회경제평론』. 72, 1-26.
- 이동규. 2021. “해외의 탄소세 운용 동향 및 탄소가격에서의 시사점”. 『에너지포커스』. 18(4), 에너지경제연구원, 34-46.

- 이동영. 2022. 『NARS 현안분석: 기후위기 취약계층 보호대책 개선 방안』. 제278호.
- 이상현. 2023. 「석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 특별법안 검토보고」(장동혁의원 대표발의 (의안번호 제2122746호). 산업통상자원중소벤처기업위원회(9월).
- 이준서. 2017. “에너지 복지 실현을 위한 입법적 과제”. 『법과 정책연구』. 17(1), 29-59.
- 이지용. 2021. 『탄소세를 기본소득으로?: 탄소세 도입을 둘러싼 쟁점들』. LAB2050.
- 이진희. 2016. “지역적 건강불평등과 개인 및 지역수준의 건강결정요인”. 『보건사회연구』. 36(2), 345-384.
- 이현석. 2023. “값싼 에너지 공급을 넘어 에너지 복지 확대로” 『월간복지동향』 8월호. 참여연대.
- 이현석. 2023. “에너지복지법 주요 내용 쟁점”. 『에너지복지법 제정을 위한 국회 1차 토론회 자료집』, 21-33.
- 임지훈·장현숙. 2023. 『Trade Focus: 국내외 기후대응기금 활용 비교 분석 및 시사점』, 19호. 한국무역협회 국제무역통상연구원.
- 장숙량. 2016. “국민건강증진종합계획 건강형평성 대표지표 개발”. 『한국사회보장학회 정기학술 발표논문집』. 2호, 189-201.
- 전미경. 2019. “경남 하동 화력발전소 운영에 따른 주민피해”. 『노후·신규 석탄화력발전소 주변지역 건강피해와 제도적 한계』. 국회토론회자료집(9/24).
- 정경은. 2022. “5인 미만 사업체 노동자 광역시도별 실태분석”. 민주노동연구원.
- 정백근. 2018. “지역 건강불평등 완화를 위한 정책 수립 방안과 지역보건의료계획의 의의”. 『보건복지포럼』. 2018(6), 50-61.
- 정우현 외. 2023. 『한국의 SDG 이행보고서 2023』. 대전: 통계청 통계개발원.
- 정재현. 2021. “탄소세 도입에 관한 국내외 현황과 주요 쟁점”. 『국회기후변화포럼 토론회 자료집』 (11/30), 5-17.
- 정재현·정다운. 2021. 『저탄소 사회로의 전환을 위한 조세정책의 역할』. 한국조세재정연구원.
- 조선교. 2019. “충남 석탄화력 피해는 ‘가중’ 지원은 ‘인색’”. 충청투데이(11/15).
- 조성은. 2019. 에너지 소비의 중요성과 기초에너지 보장. 『보건복지포럼』. 273호, 29-41.
- 조성진 외. 2022. 『탄소중립을 위한 에너지세계 개편 방향 연구: 전력 부문을 중심으로』. 에너지경제연구원.
- 조운. 2022. “의대 하나 설립하는데 소요 예산만 평균 1994억”. 『메디게이트 뉴스』(9/2). <https://medigatenews.com/news/2183303444> (검색일 2023.12.14.).

- 조윤재. 2019. “에너지 기본권에 관한 최근의 논의”. 『입법과 정책』. 11(1), 237-263.
- 진상현·고재경. 2022. 보편적 기본 서비스 관점에서 한국 에너지 복지 정책의 타당성 분석. 『융합 사회와 공공정책』. 15(4), 135-173.
- 차선화·문다슬. 2022. “고용 불안정성이 우울에 미치는 영향: 불안정 고용의 다차원적 개념을 중심으로”. 『한국콘텐츠학회논문지』. 22(4), 677-688.
- 참여연대 조세재정개혁센터. 2019. “[문정부 2년 국정과제 평가\_조세] 법인·소득세울만 건드린 ‘부자증세’”.
- 최정수. 2011. “영아사망 원인 분석”. 『보건복지 Issue and Focus』. 112, 1-8.
- 치매안심센터. 2023. 「대한민국 치매현황」.
- 탄소중립위원회. 2021. 『2050 탄소중립 시나리오』.
- 투스, 애덤, 김부민 옮김. 2022. 『셋다운: 코로나19는 어떻게 세계 경제를 뒤흔들었나』. 파주: 아카넷.
- 한국보건사회연구원. 2023. 『통계로 보는 사회보장 2022』. 보건복지부.
- 한국부동산원. 2023. 『2022 건물에너지사용량통계』. 국토교통부.
- 한국전력공사. 2023. 『2022년 한국전력통계』. 제92호.
- 한상운 외. 2019. 『기후정의 실현을 위한 정책 개선방안 연구(I)』. 한국환경정책·평가연구원.
- 한정훈. 2019. “이주노동자의 안전보건 불평등에 관한 연구”. 『사회과학연구』. 58(1), 123-159.
- 환경부. 2021. 2050장기저탄소발전전략(LEDs)(1/5.). [https://www.me.go.kr/home/web/policy\\_data/read.do?pagerOffset=0&menuId=10259&seq=7633](https://www.me.go.kr/home/web/policy_data/read.do?pagerOffset=0&menuId=10259&seq=7633) (검색일 2023.11.30.).
- 환경부. 2022. “2018년 온실가스 배출량 정점 이후, 2년 연속 감소”.(10/25).
- 황현순 외. 2022. 『탄소중립 사회로의 전환을 위한 조세제도 연구-탄소배출에 관한 과세체계 개편 논의를 중심으로』. 한국법제연구원.
- HIRA빅데이터개방포털. 의료통계정보 - 의료자원통계 - 인력현황. <https://opendata.hira.or.kr/op/opc/olapHumanResourceStatInfoTab1.do> (검색일 2023.11.13.).
- KOSIS. 근로형태별 임금근로자 특성(총괄). [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1DE7108S&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&conn\\_path=E1&docId=02917](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DE7108S&vw_cd=MT_ZTITLE&conn_path=E1&docId=02917) (검색일 2023.11.26.).
- KOSIS. 시군구/사망원인(50항목)/성/사망자수, 사망률, 연령표준화 사망률(1998~). [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1B34E13&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B34E13&conn_path=I2) (검색일 2023.11.30.).
- KOSIS. 시군구별, 장애정도별, 성별 등록장애인수. <https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=117&>



- tblId=DT\_11761\_N009 (검색일 2023.12.14.).
- KOSIS. 시도별 종별 요양기관 현황. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=354&tblId=DT\\_MIREO1](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=354&tblId=DT_MIREO1) (검색일 2023.11.13.).
- KOSIS. 의료기관 시도별 진료실적 현황-전체. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=TX\\_35003\\_A004&l&vw\\_cd=MT\\_ZTITLE&list\\_id=350\\_35003\\_1&conn\\_path=14](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=350&tblId=TX_35003_A004&l&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=350_35003_1&conn_path=14) (검색일 2023.11.30.).
- KOSIS. 행정구역별·지목별 국토이용현황-시군구. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=460&tblId=TX\\_315\\_2009\\_H1443](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=460&tblId=TX_315_2009_H1443) (검색일 2023.12.14.).
- 국토교통부 국토지리정보원. 2020. 「대한민국 국가지도집 II」. [http://nationalatlas.ngii.go.kr/pages/page\\_2133.php](http://nationalatlas.ngii.go.kr/pages/page_2133.php) (검색일 2023. 11. 30.).
- 국토교통부 국토지리정보원. 2021. 「대한민국 국가지도집 II」. [http://nationalatlas.ngii.go.kr/pages/page\\_2133.php](http://nationalatlas.ngii.go.kr/pages/page_2133.php) (검색일 2023.11.30.).
- 병원평가통합포털. 2023. <https://khqa.kr> (검색일 2023.12.3.).
- 자원순환마루(자원순환정보시스템). 환경통계현황 - 보고통계(8종) - 전국폐기물 발생 및 처리현황(지정,의료). [https://www.recycling-info.or.kr/rrs/stat/envStatDetail.do?menuNo=M13020202&pageIndex=1&bbsId=BBSMSTR\\_000000000002&s\\_nttSj=KEC006&nttId=1306](https://www.recycling-info.or.kr/rrs/stat/envStatDetail.do?menuNo=M13020202&pageIndex=1&bbsId=BBSMSTR_000000000002&s_nttSj=KEC006&nttId=1306) (검색일 2023.11.20.).
- 질병관리청. 2019. 『2019년도 폭염으로 인한 온열질환 신고현황 연보』.
- 질병관리청. 2020. 『2020년도 폭염으로 인한 온열질환 신고현황 연보』.
- 질병관리청. 2021. 『2021년도 폭염으로 인한 온열질환 신고현황 연보』.
- 질병관리청. 2022. 『2022년도 폭염으로 인한 온열질환 신고현황 연보』.
- 질병관리청. 2023. 「2022 지역건강통계 한눈에 보기」.
- 질병관리청. 2023. 『2023년도 폭염으로 인한 온열질환 신고현황 연보』.
- 한국산업단지공단. 2023. 「전국산업단지현황지도」. <https://www.kicox.or.kr/home/mwrc/policyRsrch/fdrmpblict/fdrmpblict04.jsp> (검색일 2023.12.6.).
- 행정안전부. 주민등록인구통계. <https://jumin.mois.go.kr> (검색일 2023.12.14.).
- Alizadeh, Mohammad Reza, et al. 2022. “Increasing heat-stress inequality in a warming climate”. *Earth's Future* 10.2: e2021EF002488.
- Alkire, Sabina. 2013. “How to measure the many dimensions of poverty?” *Development Cp-operation Report 2013: Ending Poverty*. OECD.

- Archibong, Belinda, and Francis Annan. 2023. "Climate change, epidemics, and inequality". *Review of Environmental Economics and Policy* 17(2), 336-345.
- Azzopardi-Muscat, Natasha, Tomas Zapata, and Hans Kluge. 2023. "Moving from health workforce crisis to health workforce success: the time to act is now". *The Lancet Regional Health-Europe*. <https://doi.org/10.1016/j.lanep.2023.100765>.
- Bacchi and Carol. 2016. "Problematizations in health policy: Questioning how "problems" are constituted in policies". *Sage Open*. 6(2). <https://doi.org/10.1177/2158244016653986>.
- Bambra, C., Smith, K. E., and Pearce, J. 2019. "Scaling up: the politics of health and place". *Social Science and Medicine*. 232, 36-42.
- Benach, J., Malmusi, D., Yasui, Y., and Martínez, J. M. 2012. "A new typology of policies to tackle health inequalities and scenarios of impact based on Rose's population approach". *J Epidemiol Community Health*.
- Benach, J., Malmusi, D., Yasui, Y., Martínez, J. M. and Muntaner, C. 2011. "Beyond Rose's strategies: a typology of scenarios of policy impact on population health and health inequalities". *International Journal of Health Services*. 41(1), 1-9.
- Buck, D., Baylis, A., Dougall, D., and Robertson, R. 2018. *A vision for population health: towards a healthier future*. London: TheKing'sFund.
- Burch, Jan et al.. 2023. German Watch·NewClimate Institute·Climate Action Network International. *Climate Change Performance Index 2024*.
- Burke, Marshall, Solomon Hsiang and Edward Miguel. 2015. "Global non-linear effect of temperature on economic production" *Nature* 527(October), 235-239.
- Chancel, Lucas, Philipp Bothe, Tancrede Voituriez. 2023. *Climate Inequality Report 2023: Fair taxes for a sustainable future in the Global South*. World Inequality Lab.
- Chancel, Lucas, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman. 2021. *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab.
- Cummins, S., Curtis, S., Diez-Roux, A. V., and Macintyre, S. 2007. "Understanding and representing 'place' in health research: a relational approach". *Social science and medicine*. 65(9), 1825-1838.

- De Leeuw, E., Clavier, C., and Breton, E. 2014. "Health policy—why research it and how: health political science". *Health research policy and systems*. 12, 1-11.
- De Savigny, Don, and Taghreed Adam, eds. 2009. "Systems thinking for health systems strengthening". World Health Organization.
- Eckstein, David et al.. 2021. *Global Climate Risk Index 2021*. Bonn: German Watch.
- Fanning, A.L., Hickel, J. 2023. Compensation for atmospheric appropriation. *Nat Sustain* 6, 1077-1086. <https://doi.org/10.1038/s41893-023-01130-8>.
- Fielding, Jane, and Kate Burningham. 2005. "Environmental inequality and flood hazard". *Local Environment*. 10(4), 379-395.
- Fricker and Miranda. 2007. *Epistemic Injustice: Power and the Ethics of Knowing*. Oxford: Oxford University Press.
- Frohlich, K. L., and Potvin, L. 2008. "Transcending the known in public health practice: the inequality paradox: the population approach and vulnerable populations". *American journal of public health*. 98(2), 216-221.
- Greenberg, M., and Schneider, D. 2023. "Population density: What does it really mean in geographical health studies?". *Health and Place*. 81. 103001.
- Hallegatte, Stephane, Mook Bangalore, Laura Bonzanigo, Marianne Fay, Tamaro Kane, Ulf Narloch, Julie Rozenberg, David Treguer, and Adrien Vogt-Schilb. 2016. *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*. Washington: the World Bank.
- Hankivsky, O., Grace, D., Hunting, G., Giesbrecht, M., Fridkin, A., Rudrum, S., Ferlatte, O., and Clark, N. 2014. "An intersectionality-based policy analysis framework: critical reflection on a methodology for advancing equity". *International Journal for Equity in Health*. 119.
- Hausfather, Zeke. 2019. "Analysis: Why children must emit eight times less CO<sub>2</sub> than their grandparents". *CarbonBrief*(April).
- Health Care Without Harm and ARUP. 2019. "Healthcare's climate footprint". <https://www.arup.com/perspectives/publications/research/section/healthcares-climate-footprint> (검색일 2023.11.30.).

- Health Care Without Harm. 2021. "Global Road Map for Health Care Decarbonization".  
<https://healthcareclimateaction.org/sites/default/files/2021-08/Global%20Road%20Map%20for%20Health%20Care%20Decarbonization.pdf> (검색일 2023.11.30.).
- Hwang, Jongnam. 2018. "Understanding reasons for unmet health care needs in Korea: what are health policy implications?". *BMC Health Services Research*. 18. 1-9.
- ILO. 2021. *Extending social health protection: Accelerating progress towards Universal Health Coverage in Asia and the Pacific*.
- IPCC. 2023. *Climate Change 2023: Synthesis Report*. doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.
- Ji, Amanda. 2014. "The Carbon Tax in Norway" (in Blog)
- Jo, M., Oh, I., Moon, D., Kim, S., Jung-Choi, K., and Chung, H. 2023. "Maternal socioeconomic position and inequity in child deaths: An analysis of 2012 South Korean birth cohort of 466,636 children". *SSM-Population Health*. 21, 101-304.
- Jones, M.W., Peters, G.P., Gasser, T. et al. 2023. National contributions to climate change due to historical emissions of carbon dioxide, methane, and nitrous oxide since 1850. *Sci Data* 10, 155. <https://doi.org/10.1038/s41597-023-02041-1>.
- Jung-Choi, K. H., Khang, Y. H., and Cho, H. J. 2011. "Hidden female smokers in Asia: a comparison of self-reported with cotinine-verified smoking prevalence rates in representative national data from an Asian population". *Tobacco control*.
- Karanikolos, Marina, et al. 2013. "Financial crisis, austerity, and health in Europe". *The Lancet* 381.9874. 1323-1331. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)60102-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)60102-6).
- Kim, Jinhyung, Kim, Tae Hyun, Park, Eun-Cheol, and Cho, Woo Hyun. 2015. "Factors influencing unmet need for health care services in Korea". *Asia Pacific Journal of Public Health* 27.2. NP2555-NP2569. <https://doi.org/10.1177/1010539513490789>.
- Korpi, W., and Palme, J. 1998. "The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries". *American sociological review*. 63(5), 661-687.
- Kuhlmann, Ellen, Falkenbach, Michelle, Klasa, Kasia, Pavolini, Emmanuele, and Ungureanu, Marius-Ionut. 2020. "Migrant carers in Europe in times of COVID-19: a call to action for European health workforce governance and a public health approach". *European Journal of Public Health*. 30(4), iv22-iv27. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckaa126>.

- Macintyre, S., Ellaway, A., and Cummins, S. 2002. "Place effects on health: how can we conceptualise, operationalise and measure them?". *Social science and medicine*. 55(1), 125-139.
- Maier, Claudia. B., Aiken, Linda. H., and Busse, Reinhard. 2017. "Nurses in advanced roles in primary care: Policy levers for implementation". OECD. [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/nurses-in-advanced-roles-in-primary-care\\_a8756593-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/nurses-in-advanced-roles-in-primary-care_a8756593-en).
- Maier, Claudia. B. 2019. "Nurse prescribing of medicines in 13 European countries". *Human Resources for Health*. 17(1), 1-10. <https://doi.org/10.1186/s12960-019-0429-6>.
- Massey, D. 2013. *Space, place and gender*. Cambridge: Polity.
- Masson-Delmotte et al.. eds. 2018. *Global Warming of 1.5°C*. <https://www.ipcc.ch/sr15/download/> (검색일 2023.11.30.).
- Mitra, Rakeim, Moore, S. A., Gillespie, M., Faulkner, G., Vanderloo, L. M., Chulak-Bozzer, T., Rhodes, R.E., Brussoni, M., Tremblay, M. S..2020. "Healthy movement behaviours in children and youth during the COVID-19 pandemic: Exploring the role of the neighbourhood environment". *Health and Place*, 65, 102418.
- Navarro, V. 2007. "What is a national health policy?". *International Journal of Health Services*. 37(1), 1-14.
- NHS England. "Delivering a net zero NHS". <https://www.england.nhs.uk/greenernhs/a-net-zero-nhs> (검색일 2023.11.21.).
- NHS England. 2022. *Delivering a 'Net Zero' National Health Service*. <https://www.england.nhs.uk/greenernhs/wp-content/uploads/sites/51/2022/07/B1728-delivering-a-net-zero-nhs-july-2022.pdf> (검색일 2023.11.21.).
- NWS Health. 2022. Climate risk and net zero(12/9). <https://www.health.nsw.gov.au/netzero/Pages/default.aspx> (검색일 2023.11.30.).
- OECD. 2023. Environmental at a Glance Indicators. OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org)
- OECD. Data. <https://data.oecd.org> (검색일 2023.11.13.).
- OECD. *Health at a Glance 2021: OECD Indicators – Remuneration of doctors (general practitioners and specialists)*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4e107e0b-en/index.html?itemId=/content/component/4e107e0b-en> (검색일 2023.11.26.).
- OECD. *Health at a Glance 2021: OECD Indicators – Remuneration of nurses*. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f46b50a7-en/index.html?itemId=/content/component/f46b50a7-en> (검색일 2023.11.26.).

- Oxfam. 2023a. *Climate Equality: A Planet for the 99%*. Oxford: Oxfam International.
- Oxfam. 2023b. *Methodology Note*. Oxford Oxfam International.
- Pearce, J., Shortt, N., Rind, E., and Mitchell, R. 2016. "Life course, green space and health: Incorporating place into life course epidemiology". *International journal of environmental research and public health*. 13(3), 331.
- Pörtner, Hans-Otto. et al. 2022. *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC.
- Quaglio, GianLuca, Karapiperis, Theodoros, Woensel, Lieve Van, Arnold, Elleke, and McDaid, David. 2013. "Austerity and health in Europe". *Health policy* 113(1-2), 13-19. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2013.09.005>.
- Rose, G. A., Khaw, K. T. and Marmot, M. 2008. "Rose's strategy of preventive medicine: the complete original text". *Oxford University Press*.
- Savage and Glenn. C. 2020. "What is policy assemblage?. Territory, Politics, Governance". 8(3). 319-335. <https://doi.org/10.1080/21622671.2018.1559760>.
- Son, M., An, S. J. and Kim, Y. J. 2017. "Trends of social Inequalities in the specific causes of Infant mortality in a nationwide birth cohort in Korea, 1995-2009". *Journal of Korean medical science*. 32(9), 1401-1414.
- Spicker, P. 2014. *Social Policy: Theory and Practice*. Bristol: Policy Press.
- Stuckler, David, Aaron, Reeves, Rachel, Loopstra, Marina, Karanikolos, and Martin, McKee. 2017. "Austerity and health: the impact in the UK and Europe". *The European Journal of Public Health*. 27(4), 18-21. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckx167>.
- Tooze, Adam. 2022. "Welcome to the World of Polycrisis" *Financial Times*(10/29).
- Van Olmen, Josefien et al. 2012. "The health system dynamics framework: the introduction of an analytical model for health system analysis and its application to two case-studies". *Health, Culture and Society*. 2(1), 1-21. <https://doi.org/10.5195/hcs.2012.71>.
- VicHealth. 2008. *People, Places, Processes Reducing health inequalities through balanced health promotion approaches*. Carlton: Victorian Health Promotion Foundation.
- Walker, Jo, Matthew Martin, Emma Seery, Nabil Addo, Anthony Kamande, Max Lawson.

2022. *The Commitment to Reducing Inequality Index 2022*. Oxfarm·DFI.
- Watkins, K. 2014. "Leaving no one behind: an agenda for equity". *The Lancet*. 384(9961). 2248-2255.
- WEF. 2023. *The Global Risks Report 2023: Insight Report*(18th ed.)
- Wellbeing Economy Alliance. 2021. "Happy Planet Index: Methodology Paper"(October).  
www.happyplanetindex.org.
- WHO. 1986. "Ottawa Charter For Health Promotion". World Health Organization.
- WHO. 2007. *Everybody's business: Strengthening health systems to improve health outcome*. World Health Organization.
- WHO. 2008. *Closing the gap in a generation: Health equity through action on the social determinants of health*. World Health Organization.
- WHO. 2010. *A conceptual framework for action on the social determinants of health: debates, policy and practice*. World Health Organization.
- WHO. 2013. *Universal health coverage* (No. EM/RC60/R. 2). World Health Organization.
- Williams, Gemma. A., Jacob, Gabrielle., Rakovac, Ivo., Scotter, Cris., and Wismar, Matthias. 2020. "Health professional mobility in the WHO European Region and the WHO Global Code of Practice: data from the joint OECD/EUROSTAT/WHO-Europe questionnaire". *European journal of public health*. 30(4), iv5-iv11.  
<https://doi.org/10.1093/eurpub/ckaa124>.
- Woo, H. and Kim, J. S. 2023. "Regional Disparities in the Infant Mortality Rate in Korea Between 2001 and 2021". *Journal of Korean Medical Science*. 38(44).
- World Bank. 2023. "2023 in Nine Charts: A Growing Inequality"(12/18). 2023 in Nine Charts: A Growing Inequality (worldbank.org)
- World Bank. 2023. *State and Trends of Carbon Pricing 2023*.
- Zheng, H., Long, Y., Wood, R. et al. 2022. Ageing society in developed countries challenges carbon mitigation. *Nat. Clim. Chang*. 12, 241-248. <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01302-y>.



2024  
민주연구원  
불평등 보고서



## 부 록

## I-1. 평균소득 : 229개 기초자치단체

## (1) 근로소득

광역	기초 자치단체	평균근로소득(만원)							전국순위(위)						
		'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
서울 25 개	강남구	6,318	7,029	6,964	7,120	7,469	8,105	8,420	2	1	1	1	1	1	1
	강동구	3,469	3,632	3,807	4,051	4,160	4,419	4,606	43	42	39	32	29	27	28
	강북구	2,590	2,707	2,818	2,928	2,953	3,104	3,304	216	217	215	214	216	217	195
	강서구	3,302	3,482	3,632	3,739	3,747	3,948	4,234	62	58	59	56	62	57	47
	관악구	2,858	2,970	3,076	3,157	3,207	3,365	3,585	145	149	153	148	155	142	125
	광진구	3,377	3,548	3,681	3,773	3,848	4,077	4,334	56	51	51	52	49	46	43
	구로구	3,092	3,250	3,366	3,476	3,541	3,738	3,967	93	91	93	87	86	78	66
	금천구	2,644	2,774	2,907	3,006	3,082	3,251	3,457	211	208	203	195	193	175	149
	노원구	3,426	3,556	3,669	3,768	3,842	4,007	4,183	49	48	54	53	51	49	52
	도봉구	2,927	3,030	3,114	3,197	3,242	3,394	3,552	124	131	137	138	142	136	131
	동대문구	3,039	3,213	3,367	3,482	3,570	3,788	4,034	102	96	92	83	82	71	62
	동작구	3,679	3,833	3,974	4,080	4,179	4,419	4,668	30	31	30	30	27	28	25
	마포구	4,075	4,275	4,479	4,673	4,801	5,125	5,411	16	16	14	8	9	9	9
	서대문구	3,602	3,751	3,947	4,114	4,217	4,465	4,702	35	36	32	26	26	26	24
	서초구	6,320	6,856	6,901	7,118	7,441	8,051	8,401	1	2	2	2	2	2	2
	성동구	3,976	4,241	4,449	4,616	4,817	5,250	5,493	20	17	16	13	8	7	8
	성북구	3,569	3,751	3,846	3,935	4,051	4,220	4,425	36	35	37	37	36	37	36
	송파구	4,485	4,676	4,893	5,059	5,209	5,570	5,828	5	5	5	5	5	5	5
	양천구	4,095	4,280	4,440	4,577	4,683	4,939	5,187	15	15	17	15	13	12	12
	영등포구	3,814	3,996	4,164	4,328	4,447	4,745	5,049	26	24	23	22	22	19	14
	용산구	5,352	5,726	5,885	6,270	6,492	6,980	7,640	3	3	3	3	3	3	3
	은평구	3,015	3,153	3,308	3,449	3,507	3,692	3,898	107	105	100	93	91	82	77
	종로구	4,457	4,659	4,763	4,870	4,905	5,223	5,523	7	6	6	6	7	8	7
	중구	4,108	4,324	4,489	4,620	4,732	4,950	5,351	14	14	13	11	10	11	10
	종량구	2,651	2,782	2,902	3,032	3,120	3,282	3,471	209	205	205	188	179	164	144

광역	기초 자치단체	평균근로소득(만원)							전국순위(위)						
		'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
인천 10 개	강화군	2,799	2,957	3,053	3,144	3,252	3,397	3,503	165	152	158	156	137	135	142
	계양구	2,685	2,791	2,911	2,986	3,031	3,159	3,329	198	201	199	200	208	207	185
	미추홀구	2,933	3,059	3,178	3,260	3,318	3,448	3,602	121	127	120	124	126	124	122
	남동구	2,698	2,792	2,919	2,993	3,034	3,178	3,324	192	200	197	199	207	201	188
	동구	2,589	2,706	2,815	2,898	2,939	3,078	3,249	217	218	216	218	219	220	213
	부평구	2,880	2,982	3,089	3,174	3,223	3,354	3,538	135	143	148	144	150	145	136
	서구	3,032	3,185	3,328	3,425	3,498	3,687	3,903	103	101	97	97	93	84	76
	연수구	3,952	4,166	4,330	4,442	4,543	4,753	4,980	21	19	19	18	17	18	18
	옹진군	3,408	3,588	3,712	3,775	3,813	3,951	4,082	51	45	46	50	54	56	58
	중구	3,089	3,192	3,340	3,446	3,430	3,605	3,803	94	99	96	94	104	96	88
경기 도 31 개	가평군	2,898	2,970	3,086	3,157	3,210	3,285	3,465	133	150	149	147	154	162	146
	고양시	3,559	3,697	3,810	3,888	3,954	4,127	4,338	38	38	38	39	40	42	42
	과천시	5,124	5,354	5,515	5,764	6,131	6,494	6,742	4	4	4	4	4	4	4
	광명시	3,283	3,445	3,601	3,774	3,923	4,144	4,398	64	63	61	51	41	40	39
	광주시	2,750	2,920	3,053	3,155	3,256	3,448	3,640	181	168	159	150	135	125	114
	구리시	3,108	3,271	3,384	3,501	3,601	3,788	3,985	90	88	90	80	77	72	65
	군포시	3,460	3,587	3,671	3,727	3,799	3,974	4,185	45	46	52	59	57	53	51
	김포시	3,158	3,333	3,461	3,590	3,654	3,847	4,015	80	78	75	72	70	64	64
	남양주시	2,927	3,090	3,227	3,328	3,438	3,592	3,762	125	113	115	109	103	99	93
	동두천시	2,437	2,562	2,680	2,785	2,813	2,916	3,028	226	226	226	225	227	227	227
	부천시	2,908	3,049	3,170	3,272	3,338	3,490	3,677	131	129	124	120	120	115	105
	성남시	4,247	4,502	4,659	4,795	5,019	5,427	5,670	10	9	7	7	6	6	6
	수원시	3,742	3,927	4,097	4,153	4,314	4,589	4,752	29	26	25	24	23	22	22
	시흥시	2,757	2,965	3,080	3,211	3,277	3,446	3,634	178	151	151	132	132	127	115
	안산시	2,831	2,980	3,092	3,202	3,258	3,383	3,569	158	145	146	133	134	141	130
	안성시	2,847	2,990	3,118	3,201	3,278	3,421	3,572	154	139	135	135	131	130	129
	안양	3,562	3,716	3,868	3,977	4,094	4,307	4,527	37	37	36	36	32	33	35
	양주시	2,550	2,683	2,809	2,929	3,018	3,158	3,319	220	220	218	213	210	209	189
	양평군	3,237	3,392	3,504	3,587	3,651	3,811	3,939	73	68	71	73	71	67	70
	여주시	2,750	2,870	3,006	3,116	3,230	3,355	3,515	180	181	173	163	149	144	140
연천군	2,834	2,985	3,096	3,103	3,149	3,340	3,401	157	142	144	167	171	147	161	
오산시	3,119	3,300	3,407	3,464	3,547	3,714	3,912	88	82	82	88	85	80	75	
용인시	4,155	4,351	4,475	4,556	4,698	5,049	5,242	13	13	15	16	12	10	11	

광역	기초 자치단체	평균근로소득(만원)							전국순위(위)						
		'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
	의왕시	3,618	3,776	3,939	4,086	4,168	4,381	4,606	33	33	33	29	28	29	29
	의정부시	2,676	2,806	2,925	3,027	3,095	3,205	3,366	203	195	196	190	190	194	174
	이천시	3,510	3,543	3,906	4,092	3,911	4,239	4,591	40	52	34	28	43	36	31
	파주시	3,165	3,301	3,444	3,445	3,476	3,663	3,930	79	80	78	95	96	87	71
	평택시	3,248	3,414	3,544	3,617	3,640	3,848	4,097	71	65	64	67	72	63	56
	포천시	2,368	2,516	2,650	2,775	2,843	2,975	3,080	227	227	227	227	226	226	226
	하남시	3,454	3,650	3,772	3,856	4,086	4,377	4,640	47	39	41	40	33	30	27
	화성시	3,926	4,188	4,346	4,317	4,538	4,902	5,080	22	18	18	23	19	13	13
강원도 18개	강릉시	2,976	3,104	3,209	3,303	3,397	3,492	3,615	112	112	117	114	108	114	120
	고성군	2,685	2,875	2,964	3,119	3,171	3,229	3,371	197	180	185	161	166	187	171
	동해시	3,266	3,396	3,521	3,625	3,681	3,740	3,877	67	67	70	66	67	76	81
	삼척시	3,188	3,300	3,405	3,527	3,611	3,656	3,799	75	81	83	78	75	88	89
	속초시	2,805	2,943	3,050	3,158	3,205	3,280	3,414	164	160	160	146	156	167	156
	양구군	3,172	3,340	3,431	3,565	3,526	3,591	3,761	77	75	80	75	89	101	94
	양양군	2,807	2,879	3,061	3,179	3,171	3,312	3,442	163	178	156	141	167	153	152
	영월군	3,086	3,223	3,324	3,480	3,525	3,533	3,645	96	94	99	84	90	109	112
	원주시	3,094	3,247	3,356	3,453	3,507	3,618	3,744	92	92	94	91	92	94	96
	인제군	3,244	3,339	3,473	3,526	3,576	3,689	3,854	72	77	72	79	80	83	83
	정선군	2,934	3,081	3,131	3,309	3,302	3,418	3,579	120	116	132	112	128	132	128
	철원군	2,986	3,152	3,269	3,389	3,468	3,563	3,654	110	106	105	101	98	103	109
	춘천시	3,128	3,271	3,397	3,494	3,557	3,622	3,737	86	89	84	82	84	92	98
	태백시	3,395	3,434	3,541	3,634	3,614	3,680	3,886	52	64	66	64	74	86	78
	평창군	2,762	2,865	2,933	3,016	3,138	3,257	3,363	175	183	194	193	175	172	175
	홍천군	2,850	2,976	3,107	3,157	3,195	3,229	3,398	153	148	139	149	160	186	162
	화천군	3,128	3,273	3,415	3,416	3,486	3,598	3,702	87	86	81	99	95	97	103
	횡성군	2,660	2,796	2,900	2,998	3,070	3,162	3,317	208	199	206	198	198	206	191
대전 5개	대덕구	2,828	2,944	3,024	3,132	3,183	3,306	3,447	159	159	168	160	163	155	151
	동구	2,634	2,754	2,860	2,960	3,046	3,148	3,256	212	211	211	205	205	211	211
	서구	3,323	3,448	3,543	3,616	3,673	3,782	3,929	59	62	65	68	68	73	72
	유성구	4,377	4,511	4,580	4,594	4,653	4,789	4,932	8	8	9	14	14	15	19
	중구	2,942	3,063	3,167	3,263	3,319	3,447	3,611	116	123	125	122	125	126	121

광역	기초 자치단체	평균근로소득(만원)							전국순위(위)						
		'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
충청북도 11개	괴산군	2,721	2,842	2,976	2,982	3,051	3,282	3,366	187	186	182	202	204	165	173
	단양군	2,869	2,986	3,047	3,111	3,163	3,284	3,421	139	141	161	166	169	163	155
	보은군	2,676	2,908	2,909	2,922	3,177	3,246	3,329	202	170	201	215	165	178	186
	영동군	2,776	2,879	2,991	3,099	3,157	3,245	3,370	173	177	177	170	170	179	172
	옥천군	2,650	2,784	2,938	3,022	3,093	3,217	3,334	210	204	192	191	191	191	183
	음성군	2,672	2,819	2,959	3,074	3,197	3,353	3,457	205	191	187	180	159	146	150
	제천시	2,918	3,085	3,175	3,307	3,355	3,460	3,550	127	114	121	113	116	120	132
	증평군	2,940	3,076	3,238	3,282	3,342	3,469	3,629	117	119	111	117	118	119	116
	진천군	2,789	2,981	3,164	3,275	3,380	3,557	3,715	167	144	127	118	111	104	100
	청주	3,383	3,512	3,683	3,813	3,825	3,998	4,226	55	56	50	42	52	50	48
	충주시	2,932	3,080	3,212	3,323	3,377	3,542	3,703	122	117	116	110	112	106	102
충청남도 15개	계룡시	4,199	4,381	4,523	4,527	4,504	4,581	4,555	11	11	11	17	20	23	33
	공주시	2,887	3,064	3,116	3,196	3,204	3,329	3,408	134	122	136	139	157	150	158
	금산군	2,747	2,840	2,929	3,028	3,116	3,197	3,285	182	187	195	189	181	197	201
	논산시	2,700	2,818	2,968	3,041	3,113	3,230	3,304	191	192	184	186	182	185	196
	당진시	3,498	3,535	3,792	3,764	3,788	4,063	4,341	41	53	40	54	58	47	41
	보령시	2,982	3,078	3,237	3,257	3,339	3,458	3,580	111	118	112	126	119	121	127
	부여군	2,667	2,773	2,824	2,935	2,985	3,188	3,232	206	210	214	211	215	198	215
	서산시	3,839	3,964	4,092	4,102	4,112	4,376	4,592	25	25	26	27	30	31	30
	서천군	2,916	3,025	3,196	3,248	3,231	3,290	3,381	128	132	118	128	148	158	167
	아산시	3,607	3,845	3,889	3,894	4,024	4,350	4,588	34	30	35	38	38	32	32
	예산군	2,696	2,809	2,961	3,041	3,075	3,279	3,463	194	194	186	185	197	168	147
	천안시	3,392	3,639	3,708	3,777	3,884	4,116	4,314	53	41	47	49	45	44	44
	청양군	2,818	2,887	2,938	3,090	3,144	3,253	3,326	160	173	191	173	174	174	187
	태안군	2,939	3,134	3,232	3,284	3,368	3,535	3,648	118	110	113	116	115	108	111
홍성군	2,987	3,116	3,254	3,354	3,465	3,592	3,707	109	111	107	103	99	98	101	
세종	3,924	4,143	4,292	4,422	4,550	4,754	4,921	23	21	20	19	16	17	20	
광주 5개	광산구	3,187	3,291	3,388	3,479	3,583	3,738	3,847	76	83	89	86	79	77	86
	남구	3,320	3,474	3,616	3,710	3,803	3,955	4,130	61	59	60	61	56	55	55
	동구	3,096	3,344	3,531	3,637	3,718	3,935	4,061	91	74	67	63	63	58	61
	북구	3,019	3,145	3,239	3,332	3,414	3,524	3,662	105	108	110	108	106	110	108
	서구	3,390	3,529	3,635	3,730	3,770	3,923	4,073	54	55	57	58	59	59	60

광역	기초 자치단체	평균근로소득(만원)							전국순위(위)						
		'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
전라북도 14개	고창군	2,787	2,918	3,039	3,149	3,233	3,273	3,387	168	169	165	154	146	170	165
	군산시	3,217	3,351	3,395	3,427	3,464	3,611	3,767	74	72	86	96	100	95	92
	김제시	2,503	2,650	2,790	2,844	2,918	3,048	3,179	224	221	221	222	222	222	221
	남원시	2,690	2,797	2,911	2,981	3,055	3,176	3,263	196	198	198	203	202	204	209
	무주군	2,631	2,811	2,878	2,977	3,102	3,182	3,304	213	193	210	204	186	200	197
	부안군	2,604	2,726	2,808	2,911	2,871	3,015	3,153	215	215	219	216	224	223	223
	순창군	2,715	2,869	3,007	3,136	3,282	3,323	3,405	188	182	172	159	130	151	159
	완주군	3,075	3,186	3,272	3,343	3,351	3,510	3,675	97	100	104	106	117	113	107
	익산시	2,863	2,993	3,108	3,198	3,247	3,389	3,522	142	136	138	137	140	137	138
	임실군	2,870	3,001	3,106	3,101	3,192	3,289	3,297	138	135	140	168	161	161	198
	장수군	2,768	2,954	3,040	3,002	3,103	3,168	3,250	174	154	164	196	184	205	212
	전주시	3,249	3,392	3,524	3,610	3,664	3,789	3,922	70	69	69	71	69	70	73
	정읍시	2,673	2,806	2,939	3,057	3,066	3,178	3,272	204	196	190	183	199	202	205
	진안군	2,786	2,941	3,036	3,083	3,090	3,260	3,304	169	161	166	176	192	171	194
전라남도 22개	강진군	2,852	2,976	3,064	3,140	3,183	3,330	3,374	150	147	154	158	164	149	169
	고흥군	2,697	2,779	2,897	2,947	3,053	3,132	3,171	193	207	208	208	203	214	222
	곡성군	3,046	3,216	3,288	3,286	3,370	3,440	3,539	101	95	102	115	113	128	135
	광양시	3,753	3,869	4,102	4,151	4,254	4,487	4,648	28	29	24	25	25	24	26
	구례군	2,759	2,787	2,943	2,983	3,055	3,289	3,405	176	203	189	201	201	160	160
	나주시	3,061	3,135	3,246	3,352	3,471	3,636	3,789	100	109	108	104	97	89	91
	담양군	2,910	3,043	3,170	3,162	3,338	3,518	3,580	130	130	123	145	121	112	126
	목포시	2,870	2,903	3,023	3,146	3,170	3,253	3,375	137	171	169	155	168	173	168
	무안군	3,288	3,340	3,459	3,610	3,751	3,904	4,022	63	76	76	70	61	60	63
	보성군	2,737	2,882	2,996	3,017	3,061	3,215	3,318	184	175	176	192	200	193	190
	순천시	3,416	3,552	3,715	3,802	3,876	4,039	4,217	50	50	45	47	47	48	50
	신안군	2,957	3,064	3,149	3,263	3,380	3,420	3,626	114	121	128	121	110	131	117
	여수시	3,757	3,895	4,047	4,038	4,098	4,243	4,549	27	27	27	33	31	35	34
	영광군	3,170	3,310	3,439	3,451	3,563	3,706	3,823	78	79	79	92	83	81	87
	영암군	2,798	2,733	2,825	2,937	3,022	3,141	3,203	166	213	213	210	209	213	220
	완도군	2,752	2,880	2,990	3,115	3,123	3,202	3,279	179	176	178	164	177	196	203
	장성군	2,923	3,071	3,193	3,275	3,370	3,478	3,549	126	120	119	119	114	117	133
	장흥군	2,853	2,921	3,079	3,199	3,242	3,312	3,397	148	167	152	136	141	154	163
진도군	2,880	2,989	3,080	3,117	3,221	3,293	3,396	136	140	150	162	151	157	164	

광역	기초 자치단체	평균근로소득(만원)							전국순위(위)						
		'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
	함평군	2,853	2,937	3,063	3,099	3,129	3,204	3,305	149	162	155	171	176	195	192
	해남군	2,662	2,749	2,907	2,947	2,999	3,154	3,267	207	212	202	207	213	210	208
	화순군	2,710	2,832	2,949	2,999	3,103	3,230	3,372	190	188	188	197	185	184	170
대구 8 개	남구	2,500	2,620	2,740	2,823	2,878	3,007	3,147	225	223	224	223	223	224	224
	달서구	3,129	3,258	3,379	3,461	3,489	3,624	3,760	85	90	91	89	94	91	95
	달성군	2,944	3,083	3,232	3,322	3,329	3,484	3,641	115	115	114	111	122	116	113
	동구	2,856	2,993	3,128	3,235	3,274	3,401	3,544	147	137	133	130	133	134	134
	북구	2,860	2,978	3,102	3,201	3,236	3,340	3,466	143	146	142	134	144	148	145
	서구	2,271	2,381	2,510	2,598	2,611	2,740	2,898	229	229	228	228	228	228	228
	수성구	4,157	4,355	4,519	4,632	4,722	4,882	5,008	12	12	12	10	11	14	16
	중구	3,017	3,202	3,396	3,480	3,607	3,796	3,955	106	98	85	85	76	69	68
경상 북 도 23 개	경산시	2,778	2,888	2,997	3,100	3,119	3,227	3,331	172	172	175	169	180	188	184
	경주시	3,258	3,372	3,471	3,555	3,595	3,729	3,848	68	70	74	76	78	79	84
	고령군	2,571	2,730	2,813	2,932	3,015	3,102	3,211	218	214	217	212	211	218	219
	구미시	3,462	3,619	3,765	3,804	3,907	4,130	4,308	44	43	42	45	44	41	45
	군위군	2,859	3,007	3,128	3,176	3,241	3,387	3,424	144	134	134	142	143	138	154
	김천시	3,252	3,354	3,471	3,529	3,575	3,686	3,847	69	71	73	77	81	85	85
	문경시	2,899	2,937	3,035	3,045	3,102	3,246	3,336	132	163	167	184	187	176	182
	봉화군	2,809	2,946	3,053	3,152	3,183	3,282	3,411	162	156	157	152	162	166	157
	상주시	2,863	2,924	3,043	3,098	3,148	3,246	3,350	141	166	162	172	172	177	179
	성주군	2,536	2,588	2,718	2,784	2,943	3,234	3,276	221	225	225	226	218	182	204
	안동시	3,116	3,211	3,327	3,377	3,454	3,544	3,618	89	97	98	102	102	105	119
	영덕군	2,569	2,697	2,799	2,886	2,923	3,158	3,271	219	219	220	219	220	208	207
	영양군	2,963	3,054	3,140	3,175	3,232	3,404	3,497	113	128	131	143	147	133	143
	영주시	3,074	3,174	3,306	3,409	3,424	3,564	3,652	98	102	101	100	105	102	110
	영천시	2,729	2,857	2,974	3,088	3,145	3,234	3,352	186	184	183	174	173	183	176
	예천군	3,136	3,347	3,559	3,570	3,682	3,799	3,875	84	73	63	74	66	68	82
	울릉군	3,498	3,603	3,741	3,803	3,880	3,872	4,091	42	44	44	46	46	61	57
	울진군	3,431	3,567	3,701	3,794	3,959	4,118	4,219	48	47	48	48	39	43	49
	의성군	2,508	2,615	2,759	2,805	2,843	3,100	3,238	223	224	223	224	225	219	214
	청도군	2,696	2,799	3,000	3,060	3,104	3,300	3,351	195	197	174	182	183	156	178
청송군	2,678	2,782	2,899	2,879	2,996	3,130	3,227	199	206	207	220	214	215	217	
칠곡군	3,071	3,150	3,243	3,252	3,253	3,451	3,602	99	107	109	127	136	122	123	

광역	기초 자치단체	평균근로소득(만원)							전국순위(위)						
		'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
부산 16 개	포항	3,661	3,774	3,951	4,004	4,051	4,258	4,401	32	34	31	34	35	34	38
	강서구	3,459	3,554	3,697	3,805	3,912	4,116	4,271	46	49	49	44	42	45	46
	금정구	3,323	3,463	3,571	3,640	3,691	3,777	3,882	60	61	62	62	65	74	80
	기장군	3,153	3,281	3,389	3,460	3,537	3,629	3,743	82	84	88	90	87	90	97
	남구	3,270	3,534	3,661	3,759	3,819	3,965	4,078	66	54	55	55	53	54	59
	동구	2,520	2,627	2,766	2,864	2,950	3,067	3,229	222	222	222	221	217	221	216
	동래구	3,338	3,492	3,633	3,739	3,810	3,976	4,142	58	57	58	57	55	52	53
	부산진구	2,931	3,062	3,172	3,231	3,292	3,385	3,535	123	124	122	131	129	140	137
	북구	3,031	3,162	3,274	3,333	3,386	3,476	3,618	104	103	103	107	109	118	118
	사상구	2,618	2,717	2,833	2,902	2,918	2,991	3,133	214	216	212	217	221	225	225
	사하구	2,852	2,944	3,008	3,074	3,123	3,239	3,385	151	158	171	179	178	181	166
	서구	2,856	3,015	3,145	3,242	3,323	3,522	3,675	146	133	129	129	124	111	106
	수영구	3,147	3,272	3,393	3,497	3,534	3,621	3,794	83	87	87	81	88	93	90
	연제구	3,277	3,404	3,531	3,632	3,703	3,820	3,941	65	66	68	65	64	66	69
	영도구	2,678	2,789	2,892	2,949	3,008	3,109	3,272	201	202	209	206	212	216	206
	중구	2,296	2,399	2,479	2,540	2,581	2,642	2,764	228	228	229	229	229	229	229
해운대구	3,923	4,099	4,230	4,345	4,449	4,617	4,813	24	22	22	20	21	21	21	
울산 5 개	남구	4,299	4,470	4,582	4,617	4,608	4,761	5,035	9	10	8	12	15	16	15
	동구	4,022	4,032	4,030	4,069	4,082	4,151	4,415	18	23	28	31	34	39	37
	북구	4,476	4,517	4,571	4,649	4,540	4,717	4,999	6	7	10	9	18	20	17
	울주군	3,677	3,874	3,978	3,986	4,029	4,169	4,366	31	28	29	35	37	38	40
	중구	4,043	4,161	4,255	4,331	4,314	4,483	4,718	17	20	21	21	24	25	23
경상남 도 18 개	거제시	4,020	3,807	3,670	3,805	3,844	3,832	3,918	19	32	53	43	50	65	74
	거창군	2,934	3,060	3,143	3,261	3,324	3,361	3,462	119	125	130	123	123	143	148
	고성군	2,678	2,774	2,902	2,942	3,037	3,221	3,351	200	209	204	209	206	190	177
	김해시	3,087	3,228	3,352	3,422	3,462	3,592	3,728	95	93	95	98	101	100	99
	남해군	2,758	2,875	2,988	3,033	3,076	3,141	3,214	177	179	179	187	196	212	218
	밀양시	2,711	2,829	2,984	3,081	3,101	3,242	3,345	189	189	180	177	188	180	181
	사천시	3,154	3,274	3,454	3,615	3,633	3,748	3,886	81	85	77	69	73	75	79
	산청군	2,866	2,937	3,015	3,076	3,078	3,182	3,290	140	164	170	178	194	199	200
	양산시	3,006	3,155	3,259	3,348	3,403	3,540	3,683	108	104	106	105	107	107	104
	의령군	2,851	2,949	3,093	3,114	3,250	3,318	3,437	152	155	145	165	138	152	153
진주시	3,351	3,466	3,642	3,711	3,752	3,855	3,967	57	60	56	60	60	62	67	

광역	기초 자치단체	평균근로소득(만원)							전국순위(위)						
		'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
	창녕군	2,730	2,882	2,933	3,071	3,077	3,217	3,284	185	174	193	181	195	192	202
	창원시	3,515	3,646	3,746	3,825	3,860	3,987	4,141	39	40	43	41	48	51	54
	통영시	2,783	2,820	2,910	3,015	3,095	3,177	3,262	170	190	200	194	189	203	210
	하동군	2,835	2,955	3,106	3,150	3,212	3,290	3,347	156	153	141	153	153	159	180
	함안군	2,838	2,992	3,099	3,185	3,234	3,423	3,512	155	138	143	140	145	129	141
	함양군	2,743	2,854	2,980	3,088	3,202	3,279	3,305	183	185	181	175	158	169	193
	합천군	2,818	2,946	3,090	3,152	3,248	3,226	3,296	161	157	147	151	139	189	199
제주	제주시	2,914	3,060	3,167	3,257	3,310	3,449	3,599	129	126	126	125	127	123	124
	서귀포시	2,779	2,927	3,042	3,140	3,215	3,385	3,521	171	165	163	157	152	139	139
	기타	1,379	1,551	1,551	1,271	1,722	1,520	1,253		제			외		

주: 226개 기초자치단체에 특별자치시와 특별자치도에 소속된 세종시, 제주시, 서귀포시 추가.  
 자료: 국세청 연도별 국세통계연보 자료(4-2-15)를 이용하여 저자 작성.



## (2) 종합소득 및 양도소득

광역	기초 자치단체	평균종합소득(만원)						평균양도소득(만원)					
		'18	'19	'20	'21	'22	순위	'18	'19	'20	'21	'22	순위
서울 25개	강남구	10,788	11,224	11,286	11,769	11,789	2	45,090	40,249	43,007	49,218	63,458	2
	강동구	2,722	2,853	2,998	3,092	3,105	39	21,333	15,199	15,098	16,805	17,466	37
	강북구	1,825	1,849	1,795	1,863	1,970	226	10,653	9,241	11,673	11,475	11,187	100
	강서구	2,595	2,608	2,626	2,685	2,741	75	13,134	12,259	12,063	12,287	13,088	74
	관악구	2,026	2,089	2,041	2,092	2,180	199	13,915	12,224	12,663	12,770	12,864	77
	광진구	3,091	3,136	3,118	3,136	3,323	32	27,162	25,179	20,880	21,823	26,548	11
	구로구	2,386	2,389	2,402	2,495	2,575	108	11,074	14,234	12,638	11,484	15,581	60
	금천구	1,930	1,932	1,947	2,039	2,103	210	11,362	10,668	10,743	9,824	11,888	89
	노원구	2,386	2,442	2,443	2,550	2,630	91	10,000	9,891	10,825	10,667	12,628	79
	도봉구	2,073	2,112	2,140	2,167	2,255	179	9,673	10,251	11,671	12,792	15,113	63
	동대문구	2,388	2,432	2,381	2,454	2,594	102	14,650	14,203	14,155	17,096	15,660	59
	동작구	3,042	2,999	3,057	3,130	3,277	33	20,553	18,460	16,184	18,358	19,411	21
	마포구	3,600	3,744	3,744	3,860	4,007	16	20,523	18,242	18,350	18,613	25,282	12
	서대문구	2,898	3,078	3,032	3,106	3,161	37	16,324	19,920	14,620	14,488	18,608	27
	서초구	9,709	9,917	10,617	10,356	10,582	3	39,340	37,165	34,398	40,529	49,363	3
	성동구	3,965	4,154	4,556	4,834	4,827	10	28,213	24,122	23,174	24,334	30,328	6
	성북구	3,625	3,561	3,632	3,436	3,689	19	40,716	22,158	24,195	19,618	28,850	9
	송파구	4,701	4,815	5,012	4,985	5,218	8	65,607	25,082	21,918	28,105	28,980	8
	양천구	4,240	4,253	4,374	4,316	4,430	13	19,832	14,841	14,377	15,737	19,219	22
	영등포구	3,603	3,681	3,693	3,684	3,893	17	22,506	25,680	17,639	16,517	19,882	19
	용산구	10,838	11,965	12,561	14,753	13,181	1	50,023	76,641	47,608	44,250	72,825	1
	은평구	2,239	2,268	2,286	2,409	2,528	120	15,455	12,843	12,382	13,209	16,793	44
	종로구	6,725	6,646	6,052	6,371	6,278	5	30,843	35,180	25,391	31,442	36,385	4
	중구	4,427	4,664	4,751	4,569	4,700	11	28,566	12,210	18,698	20,138	18,214	30
	중랑구	1,914	1,873	1,906	2,006	2,121	207	11,979	11,368	12,091	12,551	13,736	71
인천 10개	강화군	2,407	2,410	2,388	2,456	2,575	107	11,178	10,137	10,796	11,575	11,556	97
	계양구	1,985	1,983	1,958	2,030	2,069	218	8,133	9,118	9,096	12,239	10,837	105
	미추홀구	2,434	2,398	2,377	2,426	2,457	137	7,968	9,089	7,761	9,291	12,982	76
	남동구	1,820	1,759	1,738	1,951	2,034	220	7,762	7,857	5,380	7,231	10,072	119
	동구	1,903	1,878	1,869	1,910	1,999	223	7,293	7,837	7,653	7,960	9,996	121
	부평구	2,158	2,113	2,082	2,198	2,240	181	7,398	7,474	7,114	9,036	11,057	103
	서구	2,531	2,462	2,545	2,678	2,655	84	8,597	9,111	8,500	9,728	16,510	48

광역	기초 자치단체	평균종합소득(만원)						평균양도소득(만원)					
		'18	'19	'20	'21	'22	순위	'18	'19	'20	'21	'22	순위
	연수구	4,324	4,293	4,316	4,336	4,454	12	11,736	11,329	9,588	12,614	16,344	53
	웅진군	2,187	2,346	2,328	2,379	2,479	133	12,978	8,808	9,604	10,892	9,984	124
	중구	2,328	2,336	2,271	2,348	2,490	130	11,903	9,921	8,792	11,225	15,501	62
경 기 도  31 개	가평군	2,492	2,515	2,470	2,571	2,714	80	12,817	14,929	15,274	13,662	18,343	28
	고양시	2,874	2,841	2,849	2,897	2,985	51	14,887	15,696	13,844	15,652	23,826	14
	과천시	5,520	5,472	6,621	6,262	6,461	4	26,294	23,138	30,566	34,811	29,746	7
	광명시	2,598	2,648	2,805	2,910	3,038	45	13,211	10,389	12,758	15,480	17,243	41
	광주시	2,557	2,503	2,545	2,551	2,600	99	16,323	15,561	17,233	16,406	19,196	23
	구리시	2,385	2,380	2,398	2,534	2,623	93	12,008	13,539	17,836	19,548	21,457	16
	군포시	2,754	2,674	2,713	2,752	2,807	65	10,264	10,113	11,493	12,097	16,495	49
	김포시	2,708	2,700	2,690	2,787	2,855	61	13,767	15,104	12,928	17,147	17,904	33
	남양주시	2,466	2,489	2,495	2,569	2,643	87	14,304	18,178	16,444	22,787	28,056	10
	동두천시	1,855	1,874	1,846	1,882	1,949	228	7,553	7,833	11,495	10,290	12,993	75
	부천시	2,507	2,456	2,468	2,556	2,580	106	9,654	8,662	9,493	12,212	15,902	57
	성남시	4,658	4,747	4,904	5,068	5,020	9	23,706	21,110	20,659	26,928	32,117	5
	수원시	2,803	2,813	2,861	2,939	3,035	46	11,701	13,808	10,207	12,675	17,396	40
	시흥시	2,363	2,305	2,322	2,388	2,474	136	7,764	6,918	9,509	12,893	11,956	86
	안산시	2,322	2,264	2,273	2,283	2,353	163	9,033	6,662	7,776	9,748	12,310	83
	안성시	2,346	2,455	2,449	2,341	2,404	147	13,049	12,039	13,820	15,725	17,966	32
	안양	2,821	2,920	2,901	2,976	3,075	42	11,508	9,693	11,270	11,113	15,807	58
	양주시	2,127	2,154	2,143	2,253	2,296	175	14,424	15,065	12,503	15,062	19,042	25
	양평군	3,250	3,274	3,150	3,271	3,398	25	15,866	17,159	15,334	16,955	16,704	45
	여주시	2,188	2,227	2,282	2,472	2,539	119	14,279	11,891	11,641	12,874	18,699	26
	연천군	1,938	2,026	1,949	2,135	2,103	211	9,856	10,401	9,382	9,869	10,465	111
	오산시	2,268	2,239	2,185	2,294	2,342	167	11,273	11,096	11,728	17,135	17,691	34
	용인시	3,432	3,470	3,520	3,642	3,745	18	19,132	16,894	15,365	18,282	23,563	15
	의왕시	3,028	3,146	3,229	3,263	3,329	31	14,854	15,834	13,258	14,297	16,117	55
	의정부시	1,988	1,978	1,977	2,081	2,132	206	8,840	10,227	10,343	12,274	14,037	68
	이천시	2,544	2,529	2,442	2,529	2,695	82	14,080	13,288	13,512	14,954	16,577	47
	파주시	2,383	2,352	2,322	2,396	2,490	131	11,827	12,482	12,592	13,942	17,062	42
	평택시	2,374	2,345	2,349	2,352	2,511	124	19,343	19,800	10,809	13,411	16,385	52
	포천시	2,384	2,415	2,439	2,624	2,556	115	11,684	13,832	15,177	17,779	20,200	17
	하남시	2,901	2,809	2,882	3,077	3,231	35	19,850	16,319	31,455	25,562	19,923	18
	화성시	3,101	3,064	3,178	3,238	3,342	29	11,754	11,926	10,386	13,253	15,556	61

광역	기초 자치단체	평균종합소득(만원)						평균양도소득(만원)					
		'18	'19	'20	'21	'22	순위	'18	'19	'20	'21	'22	순위
강원도 18개	강릉시	2,463	2,514	2,656	2,614	2,745	73	59,771	7,145	8,908	11,605	11,721	93
	고성군	2,236	2,350	2,621	2,388	2,563	113	45,480	7,284	7,865	10,219	14,410	66
	동해시	2,332	2,342	2,365	2,397	2,561	114	5,890	6,081	5,951	5,263	7,448	172
	삼척시	2,224	2,341	2,299	2,311	2,607	97	7,398	7,751	5,919	7,589	5,855	210
	속초시	2,652	2,678	2,783	2,722	2,934	55	3,234	8,966	8,335	10,972	16,985	43
	양구군	1,891	2,022	2,097	1,855	1,998	224	37,185	6,478	7,833	7,243	5,465	217
	양양군	2,135	2,364	2,190	2,384	2,551	116	2,686	7,615	9,431	13,804	19,458	20
	영월군	2,247	2,280	2,500	2,431	2,510	125	8,146	10,160	5,968	6,270	8,875	142
	원주시	2,408	2,497	2,457	2,533	2,628	92	1,163	9,144	7,564	8,238	10,846	104
	인제군	2,065	2,169	2,125	2,247	2,389	150	74,025	7,873	7,607	7,795	8,093	156
	정선군	1,992	1,951	1,889	2,034	2,216	188	8,556	5,776	6,613	7,148	6,391	199
	철원군	1,881	1,919	1,910	2,014	2,206	191	4,522	8,863	9,692	9,115	10,290	114
	춘천시	2,471	2,573	2,528	2,560	2,671	83	1,560	7,603	7,440	8,997	12,081	84
	태백시	2,394	2,473	2,672	2,352	2,924	56	126,104	4,237	4,205	5,249	7,077	180
	평창군	2,282	2,277	2,581	2,456	2,508	126	1,823	11,414	9,471	9,434	10,829	106
	홍천군	2,074	2,152	2,143	2,221	2,313	172	6,384	6,863	7,474	9,657	8,410	148
	화천군	1,849	1,947	1,924	2,097	2,069	217	25,772	6,169	6,368	5,520	6,910	185
	횡성군	2,031	2,121	2,156	2,364	2,364	159	2,389	6,730	7,529	8,024	9,988	123
대전 5개	대덕구	2,063	2,048	2,068	2,124	2,260	177	7,106	6,954	7,913	8,226	9,641	127
	동구	1,942	1,995	2,035	2,089	2,204	192	6,060	6,694	6,963	7,921	10,025	120
	서구	2,711	2,794	2,845	2,849	2,912	58	7,178	8,567	7,594	9,252	11,822	91
	유성구	3,756	3,850	3,966	3,947	4,038	14	11,077	10,546	12,400	12,845	16,451	50
	중구	2,378	2,471	2,493	2,526	2,594	101	7,836	8,287	8,523	11,719	16,615	46
충청북도 11개	괴산군	2,011	1,977	2,022	2,127	2,201	195	6,196	6,123	7,046	7,342	6,233	204
	단양군	1,868	2,000	1,884	2,027	2,231	184	6,755	6,534	4,869	7,263	8,229	152
	보은군	2,029	2,091	2,096	2,054	2,098	212	5,056	8,362	5,278	6,203	6,347	202
	영동군	1,935	1,993	2,152	2,330	2,226	186	5,232	5,285	5,207	5,553	8,261	151
	옥천군	2,078	2,200	2,180	2,299	2,432	143	5,752	6,279	6,146	6,398	7,725	163
	음성군	2,358	2,386	2,453	2,517	2,603	98	9,280	8,222	7,946	10,741	10,173	118
	제천시	2,347	2,320	2,307	2,433	2,574	109	6,147	5,919	6,289	7,161	7,523	168
	증평군	2,064	2,094	2,058	2,176	2,362	161	6,672	7,879	6,385	5,912	7,138	179
	진천군	2,437	2,371	2,411	2,493	2,634	89	7,999	7,043	8,527	9,237	9,614	128
	청주	2,742	2,819	2,808	2,821	2,923	57	9,091	9,247	9,058	10,207	10,346	113
	충주시	2,316	2,389	2,436	2,478	2,778	70	7,027	8,267	7,275	8,131	8,078	158

광역	기초 자치단체	평균중합소득(만원)						평균양도소득(만원)					
		'18	'19	'20	'21	'22	순위	'18	'19	'20	'21	'22	순위
충청남도 15개	계룡시	2,467	2,595	2,855	2,693	2,717	79	6,272	7,548	6,297	6,544	7,430	173
	공주시	2,292	2,249	2,316	2,328	2,392	148	17,381	7,493	8,788	13,324	11,762	92
	금산군	1,939	2,086	2,110	2,094	2,202	193	5,863	5,854	6,342	6,930	6,954	182
	논산시	1,980	2,042	2,083	2,130	2,233	183	5,369	5,820	5,626	6,810	6,947	184
	당진시	2,272	2,341	2,287	2,756	2,572	110	10,632	9,077	8,305	7,897	10,257	115
	보령시	2,224	2,268	2,299	2,370	2,513	123	7,351	6,242	6,875	6,987	7,932	161
	부여군	2,013	1,977	2,030	2,066	2,201	194	5,371	5,714	6,230	6,777	9,578	131
	서산시	2,556	2,624	2,522	2,631	2,808	64	7,860	7,447	7,586	7,586	7,234	177
	서천군	2,369	2,392	2,402	2,312	2,371	157	4,997	4,813	5,705	6,376	5,961	209
	아산시	2,337	2,355	2,408	2,494	2,609	95	10,924	10,423	8,767	10,422	11,896	88
	예산군	2,079	2,129	2,165	2,245	2,321	170	6,849	9,805	7,551	8,349	8,194	154
	천안시	2,804	2,729	2,731	2,775	2,888	59	10,068	10,235	9,199	12,440	14,567	64
	청양군	1,973	1,934	2,001	2,000	2,134	205	5,752	5,113	6,615	8,176	6,345	203
	태안군	2,098	2,120	2,155	2,396	2,444	140	6,375	7,305	10,149	7,749	8,461	147
	홍성군	2,261	2,328	2,363	2,439	2,493	129	6,760	6,393	6,173	7,553	9,723	126
세종	2,843	2,953	3,140	3,293	3,483	23	9,816	9,923	10,076	12,950	13,472	72	
광주 5개	광산구	2,432	2,507	2,608	2,667	2,733	78	5,668	7,764	7,596	9,209	10,248	116
	남구	3,613	3,793	3,792	3,808	4,029	15	7,917	14,643	7,825	8,851	11,219	99
	동구	3,031	3,185	3,108	3,200	3,369	26	8,447	9,527	8,551	11,195	17,434	38
	북구	2,524	2,577	2,577	2,531	2,654	85	6,014	7,139	7,444	9,212	11,118	101
	서구	3,232	3,380	3,487	3,391	3,477	24	8,326	10,074	9,256	10,394	17,503	36
전라북도 14개	고창군	2,113	2,050	2,101	2,199	2,324	169	5,949	7,111	6,421	6,743	6,375	200
	군산시	2,269	2,294	2,295	2,401	2,591	103	6,211	6,606	6,028	8,210	10,738	107
	김제시	2,004	2,069	2,085	2,120	2,257	178	5,708	5,974	6,481	7,790	9,149	140
	남원시	1,957	2,076	2,090	2,105	2,247	180	6,030	5,237	4,657	7,170	5,631	215
	무주군	1,740	1,837	1,870	1,981	2,207	190	4,817	4,690	6,018	6,671	5,057	225
	부안군	1,844	1,904	1,974	2,034	2,076	214	7,134	6,561	7,450	7,060	8,739	143
	순창군	1,711	1,852	1,862	2,041	2,073	215	4,561	4,859	5,641	5,772	5,459	218
	완주군	1,911	1,969	2,005	2,133	2,230	185	6,870	6,497	6,549	7,765	7,393	174
	익산시	2,294	2,338	2,355	2,425	2,589	104	6,096	6,419	7,102	7,040	7,663	164
	임실군	1,807	1,814	1,962	2,054	2,191	197	5,049	4,874	5,271	5,325	5,375	220
	장수군	1,942	1,862	1,820	1,896	1,959	227	5,120	5,150	5,352	4,986	5,443	219
	전주시	2,754	2,834	2,883	2,894	3,024	47	8,472	6,305	6,042	7,664	7,653	166
정읍시	1,981	2,097	2,151	2,203	2,304	174	5,585	5,211	5,625	5,948	6,830	189	

광역	기초 자치단체	평균종합소득(만원)						평균양도소득(만원)					
		'18	'19	'20	'21	'22	순위	'18	'19	'20	'21	'22	순위
전라남도 22개	진안군	1,780	1,862	1,940	1,956	2,070	216	3,794	5,010	4,339	4,947	4,938	228
	강진군	2,009	2,141	2,048	2,095	2,222	187	4,221	5,804	6,015	6,138	5,187	223
	고흥군	1,940	1,891	2,014	1,911	2,020	221	4,240	4,035	4,595	4,628	4,212	229
	곡성군	1,778	1,938	1,995	2,109	2,167	200	4,604	4,117	5,346	5,901	6,025	207
	광양시	2,351	2,505	2,543	2,626	2,792	66	5,806	6,179	6,057	7,063	8,198	153
	구례군	1,859	1,883	1,882	1,966	2,150	204	4,745	4,973	6,387	6,633	5,042	226
	나주시	2,023	2,119	2,155	2,377	2,477	134	7,045	6,193	8,033	6,898	6,634	194
	담양군	2,239	2,282	2,327	2,434	2,570	111	7,293	8,964	9,141	11,365	9,500	132
	목포시	2,196	2,418	2,296	2,296	2,437	142	5,609	5,571	5,270	5,445	5,501	216
	무안군	2,343	2,384	2,491	2,642	2,786	69	5,318	5,592	5,370	6,169	7,195	178
	보성군	1,860	1,877	1,942	2,017	2,157	202	4,562	5,015	4,878	6,981	6,357	201
	순천시	2,698	2,767	2,838	2,888	3,023	48	5,418	6,286	6,395	9,000	9,881	125
	신안군	1,720	1,864	1,906	2,028	2,119	208	5,799	8,417	11,053	6,688	7,461	171
	여수시	2,895	3,008	3,049	3,045	3,250	34	5,441	6,758	7,929	8,751	10,552	110
	영광군	2,011	2,014	2,277	2,237	2,382	154	5,254	5,753	5,333	6,147	6,948	183
	영암군	1,704	1,776	1,944	1,989	2,002	222	5,311	5,066	5,178	5,098	6,015	208
	완도군	1,787	1,902	1,921	2,059	2,208	189	4,368	5,076	6,002	6,042	5,348	221
	장성군	2,019	2,127	2,187	2,282	2,383	153	6,740	8,108	9,224	10,141	11,094	102
	장흥군	1,939	2,031	2,005	2,085	2,152	203	5,967	5,496	6,033	6,599	5,710	213
	진도군	1,824	1,862	1,863	1,976	2,036	219	4,755	4,691	4,858	6,139	5,771	211
	함평군	1,956	2,025	2,096	2,263	2,317	171	5,373	5,614	4,817	7,846	6,572	195
	해남군	2,050	2,207	2,271	2,323	2,407	145	6,787	5,705	6,282	5,876	6,716	191
화순군	2,001	2,100	2,235	2,223	2,361	162	6,131	5,420	6,510	7,824	7,507	170	
대구 8개	남구	2,248	2,260	2,285	2,394	2,484	132	14,207	11,203	11,193	15,603	12,728	78
	달서구	3,109	3,088	3,171	3,087	3,155	38	11,679	9,847	10,980	11,801	12,336	82
	달성군	2,496	2,532	2,571	2,633	2,648	86	9,501	9,469	8,683	8,869	10,199	117
	동구	2,419	2,433	2,483	2,520	2,633	90	8,952	9,151	8,946	10,448	10,720	108
	북구	2,648	2,606	2,655	2,645	2,743	74	9,172	9,562	8,619	10,072	8,630	145
	서구	1,953	1,917	2,026	1,980	2,084	213	8,761	9,503	8,564	9,069	10,351	112
	수성구	5,878	5,907	6,081	6,057	6,179	6	16,343	17,214	14,321	18,753	16,445	51
	중구	3,023	3,194	3,146	3,206	3,366	27	11,704	14,652	15,496	20,689	12,053	85
경상	경산시	2,231	2,197	2,242	2,333	2,372	156	7,871	10,873	12,683	9,265	9,316	135
	경주시	2,500	2,502	2,468	2,591	2,787	68	8,246	7,593	7,590	7,730	8,612	146
	고령군	2,612	2,555	2,651	2,818	2,849	62	8,048	7,159	7,615	8,088	11,701	95

광역	기초 자치단체	평균종합소득(만원)						평균양도소득(만원)						
		'18	'19	'20	'21	'22	순위	'18	'19	'20	'21	'22	순위	
경상 북도 23 개	구미시	2,724	2,767	2,704	2,652	2,740	76	6,821	8,089	5,447	6,769	6,870	186	
	군위군	2,239	2,303	2,436	2,670	2,526	121	7,630	5,970	7,266	8,293	7,653	165	
	김천시	2,080	2,209	2,263	2,350	2,608	96	6,125	6,381	6,029	7,243	6,852	187	
	문경시	2,229	2,338	2,322	2,323	2,447	139	7,117	8,130	7,823	8,057	9,234	137	
	봉화군	2,067	2,144	2,087	2,136	2,161	201	7,045	6,650	6,765	6,267	7,567	167	
	상주시	2,191	2,263	2,256	2,357	2,425	144	5,797	7,180	6,055	6,575	6,689	193	
	성주군	2,570	2,550	2,732	2,791	2,943	54	7,084	7,478	7,831	9,198	9,993	122	
	안동시	2,423	2,452	2,518	2,507	2,586	105	5,587	6,204	6,290	5,776	7,330	176	
	영덕군	1,887	1,972	1,948	2,038	2,112	209	5,585	6,365	7,397	6,702	6,809	190	
	영양군	1,830	1,919	2,146	2,312	2,306	173	5,199	4,878	4,377	4,819	5,089	224	
	영주시	2,388	2,432	2,457	2,563	2,622	94	6,803	7,110	7,029	8,747	6,839	188	
	영천시	2,168	2,162	2,301	2,309	2,385	152	7,063	6,497	8,508	7,320	8,357	149	
	예천군	2,157	2,157	2,277	2,328	2,439	141	5,964	7,334	6,976	5,992	6,561	196	
	울릉군	1,966	2,039	2,132	2,237	2,389	149	8,834	18,593	11,007	19,030	19,084	24	
	울진군	2,353	2,374	2,418	2,457	2,549	117	5,062	3,707	5,107	5,135	5,243	222	
	의성군	1,987	2,023	2,088	2,260	2,351	164	5,453	5,038	6,067	6,223	5,686	214	
	청도군	2,410	2,483	2,565	2,762	2,773	71	7,205	8,253	9,309	8,533	7,947	160	
	청송군	1,610	1,768	1,758	1,920	1,979	225	5,670	5,259	5,727	6,161	6,168	205	
	칠곡군	2,271	2,283	2,260	2,355	2,452	138	9,063	8,215	8,186	9,320	8,636	144	
	포항	2,493	2,582	2,560	2,727	2,848	63	7,917	6,322	6,133	7,420	8,354	150	
	부산 16 개	강서구	3,444	3,400	3,550	3,410	3,659	21	10,112	14,686	10,544	11,231	11,824	90
		금정구	3,339	3,364	3,377	3,466	3,332	30	11,856	10,486	9,933	11,395	16,248	54
		기장군	2,393	2,308	2,395	2,522	2,641	88	10,253	8,553	8,417	12,587	11,719	94
남구		3,428	3,411	3,577	3,438	3,578	22	14,883	9,701	10,863	10,880	17,570	35	
동구		2,050	2,178	2,227	2,229	2,374	155	8,204	7,972	8,314	8,974	11,637	96	
동래구		3,129	3,190	3,344	3,226	3,344	28	11,120	8,864	9,494	11,671	12,560	80	
부산진구		2,625	2,635	2,611	2,491	2,734	77	9,051	9,288	9,469	9,920	11,266	98	
북구		2,787	2,697	2,704	2,714	2,881	60	7,422	8,759	11,834	9,195	9,599	129	
사상구		2,306	2,282	2,222	2,262	2,387	151	6,737	6,949	7,144	7,866	9,264	136	
사하구		2,363	2,316	2,322	2,306	2,407	146	6,467	8,063	8,148	7,229	9,581	130	
서구		2,809	2,832	2,836	2,763	2,970	53	8,614	13,553	16,965	12,569	12,398	81	
수영구		2,980	3,028	2,993	2,910	3,076	41	12,948	13,724	11,373	13,043	14,446	65	
연제구		2,936	2,999	3,007	2,909	3,015	50	8,770	8,530	9,398	10,775	14,063	67	
영도구	2,131	2,134	2,191	2,201	2,342	166	6,046	6,682	7,528	9,266	8,088	157		

광역	기초 자치단체	평균종합소득(만원)						평균양도소득(만원)					
		'18	'19	'20	'21	'22	순위	'18	'19	'20	'21	'22	순위
	중구	2,039	2,080	1,885	1,822	1,944	229	13,529	8,816	22,801	10,516	16,024	56
	해운대구	5,319	5,369	5,482	5,167	5,489	7	13,690	14,741	12,642	16,977	23,977	13
울산 5개	남구	3,408	3,416	3,370	3,390	3,683	20	10,081	8,543	8,317	25,396	18,044	31
	동구	2,136	2,253	2,299	2,233	2,507	127	6,312	6,156	5,311	7,151	11,912	87
	북구	2,617	2,739	2,697	2,748	3,050	43	7,122	6,863	6,991	9,044	10,677	109
	울주군	2,577	2,588	2,627	2,640	2,705	81	24,520	9,280	9,561	12,110	14,014	69
	중구	2,778	2,856	2,810	2,803	3,045	44	8,375	9,598	9,410	11,777	13,899	70
	경상남도 18개	거제시	2,255	2,794	2,275	2,329	2,187	198	7,341	7,328	6,627	6,223	9,157
	거창군	2,301	2,385	2,440	2,473	2,539	118	6,152	5,005	7,536	7,347	6,420	198
	고성군	1,839	1,919	1,952	2,158	2,240	182	5,569	5,433	5,570	6,121	7,836	162
	김해시	2,697	2,640	2,638	2,679	2,791	67	11,968	12,460	8,110	8,200	9,484	133
	남해군	1,972	2,230	2,344	2,124	2,333	168	6,377	6,391	7,669	6,967	7,508	169
	밀양시	2,140	2,225	2,219	2,374	2,475	135	9,157	10,474	7,688	8,206	7,377	175
	사천시	2,366	2,471	2,509	2,544	2,565	112	10,375	9,070	7,550	9,020	9,153	139
	산청군	2,196	2,030	2,056	2,155	2,367	158	6,127	8,229	5,547	6,185	6,087	206
	양산시	2,261	2,375	2,290	2,388	2,523	122	7,830	8,424	7,048	6,888	9,112	141
	의령군	2,108	2,013	2,002	2,159	2,362	160	4,902	5,910	5,101	5,575	5,718	212
	진주시	3,104	3,048	3,015	3,088	3,223	36	7,424	8,306	6,688	7,471	8,130	155
	창녕군	2,151	2,163	2,159	2,331	2,345	165	5,997	6,136	6,023	6,608	6,711	192
	창원시	2,977	2,901	2,929	2,930	3,018	49	11,386	8,297	7,605	7,011	7,967	159
	통영시	2,199	2,178	2,179	2,173	2,272	176	7,000	7,346	8,072	6,863	13,422	73
	하동군	1,900	2,039	1,971	2,034	2,198	196	6,394	6,155	6,257	6,429	9,364	134
	함안군	2,472	2,422	2,485	2,667	2,765	72	6,433	6,244	6,526	7,163	7,030	181
	함양군	2,058	2,190	2,261	2,437	2,498	128	6,423	5,674	6,175	7,290	6,441	197
	합천군	2,274	2,312	2,478	2,496	2,594	100	4,588	5,373	4,868	6,312	5,011	227
제주	제주시	3,026	3,013	2,840	2,863	2,980	52	14,884	15,597	14,915	14,410	17,414	39
	서귀포시	3,108	2,902	3,028	2,997	3,097	40	18,014	16,493	18,254	19,615	18,229	29

주: 1. 226개 기초자치단체에 특별자치시와 특별자치도에 소속된 세종시, 제주시, 서귀포시 추가.

2. 평균양도소득은 예정신고와 확정신고를 합하여 건당 양도소득을 계산.

자료: 국세청 연도별 국세통계연보 자료(3-2-1-2, 5-1-2-2, 5-2-4-2-)를 이용하여 저자 작성.

(3) 주요 업종

광역	기초 자치단체	1위 업태			2위 업태		
		'17	'19	'22	'17	'19	'22
서울 25개	강남구	서비스업	서비스업	서비스업	음식·숙박	음식·숙박	음식·숙박
	강동구	도매업	도매업	소매업	소매업	건설업	도매업
	강북구	기타업종	기타업종	기타업종	소매업	소매업	소매업
	강서구	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신	소매업	소매업	소매업
	관악구	서비스업	서비스업	기타업종	기타업종	기타업종	서비스업
	광진구	음식·숙박	소매업	음식·숙박	소매업	음식·숙박	소매업
	구로구	서비스업	서비스업	서비스업	도매업	도매업	도매업
	금천구	서비스업	서비스업	서비스업	도매업	도매업	도매업
	노원구	보건업	음식·숙박	보건업	음식·숙박	기타업종	기타업종
	도봉구	기타업종	기타업종	보건업	소매업	소매업	음식·숙박
	동대문구	도매업	도매업	도매업	소매업	소매업	소매업
	동작구	기타업종	기타업종	기타업종	서비스업	서비스업	서비스업
	마포구	서비스업	서비스업	서비스업	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신
	서대문구	기타업종	기타업종	기타업종	음식·숙박	음식·숙박	보건업
	서초구	서비스업	서비스업	서비스업	기타업종	기타업종	기타업종
	성동구	소매업	소매업	서비스업	도매업	서비스업	소매업
	성북구	기타업종	기타업종	기타업종	음식·숙박	음식·숙박	보건업
	송파구	도매업	도매업	도매업	서비스업	서비스업	서비스업
	양천구	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신	소매업	소매업	소매업
	영등포구	금융·보험	금융·보험	금융·보험	서비스업	서비스업	서비스업
	용산구	음식·숙박	음식·숙박	음식·숙박	도매업	도매업	도매업
	은평구	보건업	보건업	기타업종	소매업	소매업	보건업
	종로구	기타업종	금융·보험	기타업종	운수·창고·통신	기타업종	금융·보험
	중구	금융·보험	금융·보험	금융·보험	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신
	중랑구	소매업	소매업	보건업	보건업	보건업	기타업종
인천 10개	강화군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	건설업	광업
	계양구	보건업	도매업	보건업	소매업	소매업	도매업
	미추홀구	제조업	운수·창고·통신	운수·창고·통신	건설업	보건업	기타업종
	남동구	운수·창고·통신	제조업	제조업	도매업	건설업	건설업
	동구	보건업	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신	도매업	도매업
	부평구	보건업	보건업	보건업	제조업	제조업	제조업
서구	제조업	제조업	제조업	도매업	도매업	도매업	



광역	기초 자치단체	1위 업태			2위 업태		
		'17	'19	'22	'17	'19	'22
	연수구	음식·숙박	부동산업	부동산업	도매업	음식·숙박	도매업
	웅진군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	건설업	건설업
	중구	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신	광업	광업	광업
경기 31개	가평군	광업	광업	음식·숙박	음식·숙박	농업·임·어업	농업·임·어업
	고양시	소매업	소매업	소매업	도매업	도매업	도매업
	과천시	기타업종	기타업종	음식·숙박	음식·숙박	음식·숙박	기타업종
	광명시	보건업	소매업	도매업	소매업	도매업	소매업
	광주시	제조업	제조업	제조업	도매업	도매업	도매업
	구리시	도매업	도매업	도매업	소매업	소매업	소매업
	군포시	제조업	제조업	제조업	도매업	도매업	운수·창고·통신
	김포시	제조업	제조업	제조업	부동산업	부동산업	부동산업
	남양주시	도매업	도매업	소매업	소매업	소매업	도매업
	동두천시	보건업	보건업	보건업	건설업	부동산업	부동산업
	부천시	제조업	제조업	제조업	보건업	소매업	소매업
	성남시	서비스업	서비스업	서비스업	도매업	도매업	도매업
	수원시	음식·숙박	음식·숙박	음식·숙박	서비스업	서비스업	서비스업
	시흥시	제조업	제조업	제조업	도매업	도매업	도매업
	안산시	제조업	제조업	제조업	보건업	보건업	부동산업
	안성시	제조업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	제조업	제조업
	안양	도매업	도매업	도매업	서비스업	서비스업	서비스업
	양주시	제조업	제조업	제조업	보건업	광업	부동산업
	양평군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	보건업	기타업종	부동산업
	여주시	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	광업	광업
	연천군	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업	광업	광업
	오산시	부동산업	부동산업	부동산업	제조업	서비스업	제조업
	용인시	부동산업	부동산업	부동산업	도매업	소매업	소매업
	의왕시	제조업	제조업	제조업	도매업	도매업	도매업
	의정부시	보건업	소매업	보건업	소매업	보건업	소매업
	이천시	농업·임·어업	농업·임·어업	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신	농업·임·어업
	파주시	제조업	제조업	부동산업	보건업	부동산업	제조업
	평택시	제조업	제조업	부동산업	운수·창고·통신	부동산업	제조업
	포천시	제조업	제조업	제조업	광업	농업·임·어업	광업
	하남시	도매업	도매업	도매업	소매업	소매업	소매업
	화성시	제조업	제조업	제조업	부동산업	부동산업	부동산업

광역	기초 자치단체	1위 업태			2위 업태		
		'17	'19	'22	'17	'19	'22
강원도 18개	강릉시	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	고성군	광업	광업	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	동해시	광업	광업	광업	건설업	건설업	운수·창고·통신
	삼척시	광업	광업	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	속초시	음식·숙박	보건업	보건업	보건업	음식·숙박	음식·숙박
	양구군	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	양양군	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	영월군	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	원주시	광업	광업	광업	보건업	보건업	보건업
	인제군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	전기·가스·수도	건설업
	정선군	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	철원군	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	광업	광업
	춘천시	광업	광업	기타업종	기타업종	기타업종	보건업
	태백시	광업	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	광업
	평창군	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업
	홍천군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	광업	광업
	화천군	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	건설업	농업·임·어업	농업·임·어업
	횡성군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	광업	보건업
대전 5개	대덕구	운수·창고·통신	전기·가스·수도	제조업	제조업	운수·창고·통신	운수·창고·통신
	동구	보건업	보건업	보건업	소매업	건설업	건설업
	서구	부동산업	부동산업	부동산업	보건업	보건업	전기·가스·수도
	유성구	소매업	음식·숙박	서비스업	서비스업	소매업	소매업
	중구	보건업	보건업	보건업	기타업종	건설업	부동산업
충청북도 11개	괴산군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	광업	전기·가스·수도
	단양군	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도
	보은군	농업·임·어업	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업
	영동군	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업
	옥천군	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	음성군	제조업	제조업	제조업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	제천시	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	증평군	보건업	보건업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	보건업
	진천군	제조업	제조업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	제조업
	청주	건설업	건설업	건설업	부동산업	부동산업	부동산업
	충주시	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업

광역	기초 자치단체	1위 업태			2위 업태		
		'17	'19	'22	'17	'19	'22
충 청 남 도  15 개	계룡시	보건업	보건업	보건업	건설업	건설업	건설업
	공주시	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업
	금산군	전기·가스·수도	광업	광업	광업	전기·가스·수도	농업·임·어업
	논산시	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	보건업	보건업	보건업
	당진시	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	광업	광업
	보령시	농업·임·어업	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업
	부여군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	광업	광업
	서산시	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	서천군	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	아산시	제조업	제조업	제조업	보건업	농업·임·어업	농업·임·어업
	예산군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	보건업	기타업종	건설업
	천안시	제조업	제조업	제조업	부동산업	부동산업	부동산업
	청양군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	보건업	건설업
	태안군	전기·가스·수도	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	홍성군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	광업	광업
세종	부동산업	부동산업	부동산업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	
광 주  5 개	광산구	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	부동산업	부동산업	운수·창고·통신
	남구	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	부동산업	부동산업	부동산업
	동구	기타업종	기타업종	기타업종	보건업	부동산업	부동산업
	북구	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	부동산업	부동산업	부동산업
	서구	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	부동산업	부동산업	광업
전 라 북 도  14 개	고창군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	광업	광업
	군산시	농업·임·어업	보건업	전기·가스·수도	보건업	운수·창고·통신	농업·임·어업
	김제시	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	남원시	광업	광업	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	무주군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	광업	광업
	부안군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	광업
	순창군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	보건업	보건업	보건업
	완주군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	보건업	보건업	보건업
	익산시	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	광업	전기·가스·수도
	임실군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	장수군	전기·가스·수도	농업·임·어업	광업	광업	전기·가스·수도	농업·임·어업
전주시	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	부동산업	부동산업	부동산업	
정읍시	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	

광역	기초 자치단체	1위 업태			2위 업태		
		'17	'19	'22	'17	'19	'22
전라남도 22개	진안군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	보건업	보건업
	강진군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	고흥군	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업
	곡성군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	광업
	광양시	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	구례군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	나주시	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업
	담양군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	건설업
	목포시	보건업	전기·가스·수도	보건업	운수·창고·통신	보건업	전기·가스·수도
	무안군	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	보성군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	순천시	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	보건업	보건업	광업
	신안군	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	광업	광업	광업
	여수시	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신	건설업	건설업	건설업
	영광군	광업	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	광업
	영암군	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업
	완도군	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도
	장성군	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	장흥군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	진도군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	함평군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	광업	광업
	해남군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
화순군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	광업	
대구 8개	남구	기타업종	보건업	보건업	부동산업	부동산업	부동산업
	달서구	부동산업	부동산업	제조업	제조업	제조업	부동산업
	달성군	제조업	제조업	제조업	건설업	기타업종	건설업
	동구	부동산업	부동산업	부동산업	음식·숙박	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	북구	도매업	도매업	도매업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	보건업
	서구	제조업	보건업	제조업	보건업	제조업	보건업
	수성구	전기·가스·수도	전기·가스·수도	부동산업	부동산업	부동산업	전기·가스·수도
	중구	운수·창고·통신	부동산업	부동산업	기타업종	운수·창고·통신	보건업
경상	경산시	보건업	보건업	보건업	광업	광업	광업
	경주시	광업	광업	광업	제조업	제조업	농업·임·어업
	고령군	광업	광업	광업	제조업	제조업	제조업

광역	기초 자치단체	1위 업태			2위 업태		
		'17	'19	'22	'17	'19	'22
경상 북도 23 개	구미시	제조업	제조업	광업	건설업	건설업	제조업
	군위군	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	김천시	광업	광업	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	문경시	전기·가스·수도	광업	광업	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	봉화군	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	광업	광업	광업
	상주시	농업·임·어업	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업
	성주군	광업	광업	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업
	안동시	광업	광업	광업	보건업	보건업	보건업
	영덕군	광업	광업	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	영양군	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	영주시	전기·가스·수도	광업	광업	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	영천시	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	광업	농업·임·어업	농업·임·어업
	예천군	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업
	울릉군	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신	음식·숙박	음식·숙박	음식·숙박
	울진군	광업	광업	광업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	의성군	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	보건업	보건업	보건업
	청도군	농업·임·어업	농업·임·어업	보건업	보건업	보건업	농업·임·어업
	청송군	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	칠곡군	광업	광업	광업	제조업	제조업	제조업
	포항	보건업	보건업	보건업	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신
부 산 16 개	강서구	제조업	제조업	제조업	도매업	도매업	도매업
	금정구	보건업	보건업	보건업	건설업	부동산업	부동산업
	기장군	전기·가스·수도	건설업	음식·숙박	건설업	부동산업	부동산업
	남구	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신	부동산업	기타업종	부동산업
	동구	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신	보건업	보건업	보건업
	동래구	보건업	보건업	보건업	건설업	건설업	부동산업
	부산진구	부동산업	보건업	보건업	보건업	부동산업	부동산업
	북구	보건업	보건업	보건업	부동산업	부동산업	부동산업
	사상구	도매업	도매업	보건업	제조업	제조업	도매업
	사하구	보건업	보건업	보건업	제조업	제조업	기타업종
	서구	도매업	보건업	보건업	보건업	도매업	도매업
	수영구	보건업	보건업	부동산업	기타업종	부동산업	보건업
	연제구	부동산업	보건업	보건업	보건업	부동산업	부동산업
	영도구	운수·창고·통신	보건업	보건업	보건업	운수·창고·통신	운수·창고·통신

광역	기초 자치단체	1위 업태			2위 업태		
		'17	'19	'22	'17	'19	'22
	중구	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신	도매업	음식·숙박	도매업
	해운대구	음식·숙박	부동산업	부동산업	부동산업	음식·숙박	음식·숙박
울산 5개	남구	부동산업	부동산업	운수·창고·통신	운수·창고·통신	운수·창고·통신	부동산업
	동구	음식·숙박	기타업종	제조업	서비스업	서비스업	음식·숙박
	북구	제조업	제조업	제조업	광업	운수·창고·통신	운수·창고·통신
	울주군	제조업	광업	광업	광업	제조업	제조업
	중구	보건업	보건업	보건업	부동산업	부동산업	부동산업
경상남도 18개	거제시	건설업	건설업	광업	부동산업	기타업종	음식·숙박
	거창군	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	전기·가스·수도	광업	농업·임·어업
	고성군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	기타업종	광업	광업
	김해시	제조업	제조업	보건업	보건업	보건업	제조업
	남해군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도
	밀양시	농업·임·어업	광업	농업·임·어업	광업	농업·임·어업	광업
	사천시	전기·가스·수도	전기·가스·수도	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	산청군	광업	광업	광업	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	양산시	보건업	운수·창고·통신	운수·창고·통신	제조업	보건업	보건업
	의령군	광업	광업	광업	전기·가스·수도	농업·임·어업	농업·임·어업
	진주시	전기·가스·수도	농업·임·어업	농업·임·어업	건설업	전기·가스·수도	건설업
	창녕군	광업	광업	광업	전기·가스·수도	보건업	농업·임·어업
	창원시	보건업	보건업	보건업	부동산업	부동산업	기타업종
	통영시	건설업	운수·창고·통신	광업	운수·창고·통신	건설업	건설업
	하동군	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
	함안군	제조업	제조업	제조업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업
	함양군	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	광업	광업	광업
	합천군	전기·가스·수도	전기·가스·수도	전기·가스·수도	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업
제주	제주시	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	음식·숙박	음식·숙박	운수·창고·통신
	서귀포시	농업·임·어업	농업·임·어업	농업·임·어업	음식·숙박	음식·숙박	음식·숙박

주: 1. 226개 기초자치단체에 특별자치시와 특별자치도에 소속된 세종시, 제주시, 서귀포시 추가.

2. 주요 업종이란, 전국 평균 업종별 비중(법인수 기준)을 계산한 후, 지역별 업종별 비중(법인수 기준)이 전국 평균 업종별 비중 대비 배수를 계산하여 높은 경우를 의미. 예를 들면, 2021년 서비스업은 전국에서 22.6%를 차지하는데, 강남구의 서비스업 비중은 49.3%로 전국 서비스업 평균 대비 2.2배.

자료: 국세청 연도별 국세통계연보 자료(8-6-5-2)를 이용하여 저자 작성.

## I-2. 백분위 평균소득 : 전국

## (1) 근로소득 : 2012~2021년

항목	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
전체인원(만명)	1,577	1,636	1,669	1,733	1,774	1,801	1,858	1,917	1,950	1,996
인원증가율	-	3.8%	2.0%	3.9%	2.3%	1.5%	3.2%	3.2%	1.7%	2.4%
평균급여(만원)	2,960	3,044	3,168	3,245	3,360	3,519	3,647	3,744	3,828	4,024
소득증가율	-	2.9%	4.1%	2.4%	3.5%	4.7%	3.6%	2.7%	2.3%	5.1%
상위 1%(소계)	21,600	22,268	22,959	23,512	24,379	26,417	26,658	27,044	28,560	31,730
상위 0.1%	61,938	63,733	65,636	65,501	68,452	80,871	76,494	76,763	83,339	95,615
상위 0.2%	26,939	27,841	28,964	29,992	30,943	32,176	33,365	34,285	35,994	39,479
상위 0.3%	21,405	22,115	22,857	23,644	24,478	25,359	26,340	27,147	28,438	31,047
상위 0.4%	18,506	19,084	19,681	20,363	21,087	22,015	22,822	23,442	24,526	26,809
상위 0.5%	16,722	17,279	17,781	18,373	19,006	19,913	20,621	21,082	22,022	24,138
상위 0.6%	15,488	15,984	16,458	17,039	17,625	18,487	19,151	19,468	20,282	22,263
상위 0.7%	14,622	15,062	15,490	16,043	16,592	17,455	18,074	18,270	19,016	20,869
상위 0.8%	13,959	14,375	14,774	15,284	15,797	16,604	17,236	17,358	18,051	19,827
상위 0.9%	13,423	13,828	14,206	14,684	15,163	15,925	16,540	16,616	17,290	18,979
상위 0.10%	12,997	13,378	13,738	14,191	14,652	15,367	15,945	16,015	16,639	18,270
상위 2%	11,625	11,944	12,235	12,593	12,929	13,487	13,940	14,033	14,483	15,832
상위 3%	10,162	10,432	10,699	10,981	11,206	11,556	11,867	11,974	12,244	13,225
상위 4%	9,229	9,458	9,703	9,959	10,169	10,437	10,703	10,808	11,010	11,794
상위 5%	8,494	8,702	8,930	9,186	9,381	9,638	9,872	9,970	10,153	10,828
상위 6%	7,925	8,128	8,326	8,571	8,756	9,024	9,242	9,349	9,520	10,090
상위 7%	7,486	7,679	7,854	8,097	8,293	8,558	8,771	8,876	9,046	9,524
상위 8%	7,132	7,313	7,479	7,724	7,932	8,190	8,391	8,490	8,645	9,071
상위 9%	6,829	7,007	7,168	7,412	7,614	7,863	8,048	8,148	8,293	8,677
상위 10%	6,563	6,735	6,895	7,130	7,319	7,557	7,731	7,830	7,968	8,328
상위 11%	6,322	6,484	6,642	6,866	7,048	7,277	7,441	7,536	7,669	8,008
상위 12%	6,095	6,248	6,402	6,616	6,794	7,020	7,177	7,268	7,393	7,713
상위 13%	5,886	6,030	6,177	6,382	6,552	6,778	6,932	7,021	7,139	7,442
상위 14%	5,684	5,829	5,971	6,158	6,324	6,546	6,698	6,784	6,898	7,188
상위 15%	5,493	5,635	5,780	5,958	6,111	6,326	6,473	6,556	6,669	6,950
상위 16%	5,311	5,452	5,599	5,769	5,920	6,117	6,259	6,340	6,452	6,721
상위 17%	5,138	5,280	5,427	5,586	5,730	5,927	6,056	6,134	6,244	6,505

항목	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
상위 18%	4,977	5,115	5,262	5,408	5,546	5,738	5,871	5,948	6,050	6,298
상위 19%	4,826	4,958	5,101	5,235	5,368	5,557	5,687	5,769	5,876	6,102
상위 20%	4,683	4,809	4,948	5,071	5,199	5,384	5,514	5,597	5,703	5,932
상위 21%	4,544	4,665	4,804	4,917	5,041	5,222	5,352	5,436	5,541	5,762
상위 22%	4,411	4,526	4,667	4,774	4,893	5,068	5,198	5,285	5,388	5,601
상위 23%	4,282	4,395	4,534	4,639	4,756	4,923	5,052	5,142	5,241	5,448
상위 24%	4,162	4,269	4,408	4,507	4,624	4,789	4,915	5,006	5,101	5,304
상위 25%	4,045	4,152	4,287	4,381	4,496	4,660	4,786	4,876	4,968	5,164
상위 26%	3,932	4,038	4,173	4,259	4,375	4,534	4,663	4,756	4,842	5,030
상위 27%	3,823	3,927	4,061	4,146	4,255	4,415	4,541	4,638	4,727	4,903
상위 28%	3,717	3,821	3,953	4,033	4,145	4,299	4,426	4,523	4,611	4,785
상위 29%	3,617	3,718	3,850	3,925	4,037	4,190	4,313	4,414	4,499	4,671
상위 30%	3,524	3,620	3,749	3,821	3,932	4,085	4,206	4,306	4,392	4,559
상위 31%	3,432	3,529	3,652	3,720	3,832	3,983	4,104	4,205	4,288	4,451
상위 32%	3,342	3,439	3,566	3,624	3,734	3,884	4,005	4,109	4,191	4,348
상위 33%	3,256	3,349	3,477	3,537	3,639	3,791	3,910	4,015	4,097	4,248
상위 34%	3,173	3,263	3,390	3,450	3,559	3,699	3,819	3,924	4,005	4,158
상위 35%	3,089	3,181	3,305	3,363	3,473	3,614	3,730	3,836	3,918	4,066
상위 36%	3,010	3,097	3,224	3,277	3,388	3,536	3,643	3,752	3,833	3,978
상위 37%	2,934	3,016	3,144	3,198	3,304	3,455	3,572	3,669	3,750	3,892
상위 38%	2,858	2,942	3,064	3,115	3,225	3,373	3,492	3,597	3,669	3,811
상위 39%	2,782	2,866	2,990	3,034	3,146	3,294	3,415	3,523	3,598	3,729
상위 40%	2,708	2,790	2,916	2,966	3,069	3,221	3,339	3,452	3,527	3,650
상위 41%	2,639	2,718	2,845	2,891	2,999	3,146	3,265	3,378	3,458	3,585
상위 42%	2,571	2,648	2,773	2,820	2,930	3,073	3,197	3,308	3,385	3,513
상위 43%	2,503	2,580	2,703	2,750	2,863	3,006	3,127	3,242	3,317	3,446
상위 44%	2,437	2,512	2,637	2,682	2,794	2,943	3,059	3,177	3,251	3,376
상위 45%	2,383	2,446	2,571	2,619	2,729	2,878	2,999	3,113	3,189	3,310
상위 46%	2,321	2,391	2,508	2,554	2,663	2,813	2,939	3,049	3,125	3,246
상위 47%	2,264	2,331	2,445	2,493	2,604	2,750	2,878	2,995	3,063	3,184
상위 48%	2,204	2,273	2,394	2,430	2,541	2,688	2,818	2,938	3,006	3,121
상위 49%	2,148	2,215	2,338	2,384	2,483	2,630	2,759	2,881	2,954	3,060
상위 50%	2,091	2,159	2,282	2,326	2,424	2,572	2,702	2,824	2,895	3,004
상위 51%	2,038	2,103	2,228	2,272	2,382	2,515	2,647	2,767	2,841	2,951



항목	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
상위 52%	1,987	2,050	2,174	2,218	2,325	2,460	2,594	2,712	2,784	2,893
상위 53%	1,935	2,001	2,123	2,164	2,274	2,409	2,538	2,657	2,731	2,840
상위 54%	1,885	1,948	2,072	2,113	2,222	2,368	2,486	2,607	2,677	2,783
상위 55%	1,833	1,900	2,027	2,061	2,171	2,314	2,431	2,554	2,627	2,730
상위 56%	1,794	1,850	1,980	2,018	2,123	2,267	2,391	2,507	2,577	2,676
상위 57%	1,748	1,806	1,932	1,969	2,074	2,217	2,342	2,461	2,530	2,627
상위 58%	1,699	1,768	1,888	1,922	2,030	2,169	2,291	2,414	2,487	2,578
상위 59%	1,661	1,719	1,841	1,876	1,984	2,123	2,250	2,386	2,441	2,530
상위 60%	1,613	1,676	1,802	1,829	1,936	2,075	2,205	2,341	2,403	2,487
상위 61%	1,569	1,633	1,767	1,794	1,891	2,031	2,163	2,296	2,375	2,440
상위 62%	1,529	1,586	1,721	1,750	1,843	1,984	2,122	2,263	2,331	2,403
상위 63%	1,485	1,547	1,680	1,701	1,802	1,936	2,079	2,222	2,289	2,376
상위 64%	1,445	1,504	1,639	1,662	1,764	1,891	2,040	2,181	2,254	2,328
상위 65%	1,415	1,459	1,594	1,615	1,714	1,842	2,001	2,153	2,212	2,286
상위 66%	1,372	1,431	1,555	1,570	1,673	1,802	1,959	2,114	2,170	2,250
상위 67%	1,331	1,388	1,514	1,533	1,631	1,765	1,922	2,097	2,159	2,212
상위 68%	1,299	1,342	1,471	1,488	1,587	1,715	1,901	2,076	2,140	2,189
상위 69%	1,257	1,311	1,439	1,446	1,556	1,676	1,880	2,023	2,086	2,157
상위 70%	1,216	1,270	1,405	1,424	1,521	1,640	1,830	1,964	2,025	2,098
상위 71%	1,198	1,231	1,360	1,388	1,486	1,613	1,785	1,910	1,961	2,031
상위 72%	1,170	1,203	1,322	1,339	1,444	1,569	1,727	1,848	1,897	1,962
상위 73%	1,134	1,182	1,296	1,305	1,409	1,530	1,670	1,790	1,826	1,892
상위 74%	1,093	1,136	1,248	1,254	1,356	1,477	1,613	1,730	1,771	1,821
상위 75%	1,066	1,092	1,204	1,207	1,311	1,434	1,560	1,664	1,694	1,760
상위 76%	1,024	1,060	1,178	1,180	1,262	1,382	1,502	1,597	1,623	1,683
상위 77%	983	1,016	1,124	1,129	1,211	1,329	1,443	1,536	1,552	1,612
상위 78%	950	974	1,081	1,083	1,178	1,275	1,388	1,464	1,475	1,536
상위 79%	907	936	1,034	1,037	1,122	1,215	1,321	1,405	1,411	1,462
상위 80%	863	891	980	985	1,072	1,176	1,258	1,333	1,336	1,395
상위 81%	819	843	932	941	1,019	1,110	1,200	1,264	1,262	1,319
상위 82%	769	794	876	890	965	1,055	1,141	1,202	1,198	1,243
상위 83%	719	741	822	841	914	990	1,076	1,140	1,129	1,185
상위 84%	670	692	767	795	859	931	1,007	1,069	1,059	1,112
상위 85%	619	638	711	746	806	865	945	998	983	1,041

항목	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
상위 86%	574	590	655	703	754	804	876	926	910	965
상위 87%	525	540	602	655	702	739	809	854	837	891
상위 88%	479	491	548	600	640	676	741	781	765	817
상위 89%	432	443	494	544	583	612	673	711	695	745
상위 90%	388	397	441	487	522	552	607	638	622	676
상위 91%	345	353	391	431	464	490	539	572	559	602
상위 92%	303	311	343	377	407	428	477	506	494	538
상위 93%	266	272	297	325	354	372	412	436	427	467
상위 94%	228	233	252	275	300	315	350	372	370	399
상위 95%	194	199	213	228	251	264	296	314	313	339
상위 96%	161	173	181	187	202	213	236	249	250	271
상위 97%	135	140	147	148	155	163	180	190	193	208
상위 98%	105	106	109	106	111	117	130	134	138	154
상위 99%	63	61	63	58	60	62	70	71	74	88
상위 100%	14	11	12	10	11	10	12	10	12	22

**소득분배지표**

5분위 배율	19.4	19.4	18.0	17.6	16.7	16.3	15.2	14.6	15.1	15.1
상위 20%	7,573	7,775	7,978	8,211	8,429	8,770	8,967	9,074	9,301	9,898
하위 20%	390	401	443	467	504	538	589	622	614	654
소득 비중										
Top 10%	32.8	32.7	32.3	32.4	32.1	32.0	31.6	31.1	31.3	32.1
Middle 40%	50.2	50.2	49.9	49.8	49.6	49.2	48.9	48.7	48.6	48.0
Bottom 50%	17.0	17.1	17.8	17.8	18.3	18.7	19.5	20.2	20.1	19.9
지니계수	0.478	0.477	0.468	0.469	0.463	0.458	0.448	0.440	0.442	0.447
표준편차	3,040	3,123	3,191	3,279	3,364	3,540	3,584	3,610	3,750	4,086

## (2) 종합소득 : 2012~2021년

항목	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
전체인원(만명)	435	456	505	548	587	639	691	747	785	934
인원증가율	-	4.9%	10.7%	8.5%	7.1%	8.8%	8.1%	8.1%	5.1%	19.0%
평균소득(만원)	2,895	2,944	2,866	2,955	3,000	3,129	3,092	3,132	3,169	3,207
소득증가율	-	1.7%	-2.7%	3.1%	1.5%	4.3%	-1.2%	1.3%	1.2%	1.2%
상위 1%(소계)	66,289	66,547	65,405	68,017	67,707	73,931	72,489	73,370	77,471	77,176
상위 0.1%	265,245	260,500	251,906	268,575	258,602	303,186	294,645	299,450	324,661	333,317
상위 0.2%	86,159	86,497	85,533	87,667	88,679	93,319	91,105	92,234	97,893	94,432
상위 0.3%	61,895	62,346	61,449	63,142	64,197	66,960	65,992	67,103	70,022	68,104
상위 0.4%	49,864	50,519	50,182	51,405	52,358	54,618	54,034	54,499	56,495	55,050
상위 0.5%	42,488	43,382	43,169	44,235	45,047	47,000	46,497	46,778	48,368	47,143
상위 0.6%	37,432	38,436	38,286	39,165	39,976	41,575	41,078	41,391	42,509	41,561
상위 0.7%	33,717	34,752	34,665	35,410	36,086	37,396	37,080	37,304	38,161	37,339
상위 0.8%	30,878	31,851	31,827	32,453	33,040	34,206	33,911	34,092	34,738	34,058
상위 0.9%	28,564	29,547	29,513	30,058	30,570	31,612	31,340	31,502	32,066	31,444
상위 0.10%	26,636	27,662	27,536	28,077	28,538	29,467	29,213	29,364	29,827	29,328
상위 2%	20,410	21,276	21,208	21,511	21,728	22,516	22,360	22,454	22,731	22,366
상위 3%	14,591	15,291	15,177	15,422	15,498	16,100	15,973	15,979	16,120	15,914
상위 4%	11,750	12,361	12,199	12,441	12,476	12,965	12,819	12,829	12,961	12,766
상위 5%	10,071	10,572	10,376	10,607	10,621	11,030	10,873	10,908	11,018	10,850
상위 6%	8,932	9,361	9,138	9,359	9,362	9,711	9,549	9,593	9,680	9,547
상위 7%	8,065	8,436	8,190	8,405	8,401	8,707	8,549	8,594	8,667	8,541
상위 8%	7,355	7,682	7,413	7,624	7,618	7,899	7,749	7,798	7,855	7,743
상위 9%	6,773	7,044	6,759	6,964	6,968	7,228	7,086	7,136	7,178	7,079
상위 10%	6,283	6,505	6,209	6,413	6,417	6,658	6,518	6,573	6,601	6,516
상위 11%	5,869	6,043	5,735	5,937	5,940	6,159	6,027	6,085	6,098	6,039
상위 12%	5,503	5,634	5,320	5,522	5,524	5,729	5,602	5,664	5,667	5,628
상위 13%	5,175	5,271	4,957	5,144	5,156	5,349	5,227	5,291	5,288	5,265
상위 14%	4,882	4,949	4,632	4,807	4,830	5,010	4,897	4,961	4,953	4,946
상위 15%	4,610	4,655	4,338	4,503	4,537	4,708	4,602	4,665	4,655	4,662
상위 16%	4,360	4,384	4,072	4,227	4,271	4,432	4,333	4,397	4,385	4,405
상위 17%	4,128	4,136	3,834	3,975	4,027	4,179	4,089	4,153	4,140	4,172
상위 18%	3,912	3,912	3,616	3,750	3,811	3,954	3,876	3,938	3,925	3,965
상위 19%	3,708	3,702	3,419	3,545	3,615	3,751	3,680	3,743	3,729	3,776

항목	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
상위 20%	3,522	3,498	3,241	3,361	3,436	3,567	3,503	3,564	3,550	3,602
상위 21%	3,349	3,311	3,078	3,192	3,273	3,397	3,340	3,401	3,386	3,445
상위 22%	3,188	3,141	2,932	3,039	3,123	3,241	3,191	3,250	3,238	3,298
상위 23%	3,041	2,989	2,801	2,902	2,986	3,098	3,056	3,113	3,102	3,166
상위 24%	2,904	2,848	2,677	2,775	2,862	2,970	2,934	2,989	2,981	3,045
상위 25%	2,772	2,716	2,561	2,656	2,746	2,850	2,818	2,874	2,867	2,936
상위 26%	2,642	2,595	2,455	2,545	2,637	2,737	2,709	2,765	2,758	2,831
상위 27%	2,521	2,485	2,357	2,443	2,535	2,630	2,607	2,662	2,656	2,731
상위 28%	2,410	2,381	2,265	2,349	2,440	2,532	2,513	2,567	2,560	2,637
상위 29%	2,306	2,284	2,178	2,259	2,352	2,440	2,424	2,477	2,470	2,549
상위 30%	2,208	2,193	2,098	2,174	2,268	2,352	2,339	2,391	2,385	2,466
상위 31%	2,117	2,108	2,022	2,095	2,187	2,269	2,258	2,309	2,304	2,387
상위 32%	2,033	2,030	1,952	2,021	2,112	2,191	2,182	2,231	2,226	2,310
상위 33%	1,956	1,955	1,886	1,952	2,040	2,116	2,110	2,157	2,152	2,238
상위 34%	1,881	1,881	1,820	1,886	1,972	2,045	2,041	2,087	2,081	2,168
상위 35%	1,810	1,811	1,757	1,821	1,910	1,979	1,975	2,021	2,016	2,101
상위 36%	1,743	1,745	1,698	1,760	1,848	1,913	1,911	1,958	1,953	2,038
상위 37%	1,680	1,683	1,641	1,701	1,788	1,850	1,850	1,895	1,890	1,980
상위 38%	1,619	1,624	1,586	1,645	1,731	1,790	1,792	1,835	1,830	1,921
상위 39%	1,563	1,568	1,535	1,591	1,677	1,733	1,735	1,778	1,772	1,864
상위 40%	1,510	1,516	1,485	1,539	1,624	1,677	1,681	1,722	1,717	1,810
상위 41%	1,459	1,465	1,439	1,490	1,573	1,623	1,629	1,669	1,663	1,758
상위 42%	1,412	1,417	1,394	1,444	1,524	1,572	1,579	1,618	1,612	1,708
상위 43%	1,366	1,372	1,351	1,399	1,477	1,523	1,530	1,568	1,562	1,660
상위 44%	1,323	1,328	1,310	1,356	1,433	1,476	1,485	1,521	1,515	1,613
상위 45%	1,281	1,286	1,269	1,314	1,390	1,430	1,440	1,476	1,469	1,567
상위 46%	1,240	1,246	1,231	1,274	1,348	1,386	1,397	1,431	1,424	1,524
상위 47%	1,201	1,207	1,193	1,235	1,308	1,344	1,355	1,389	1,380	1,483
상위 48%	1,164	1,170	1,156	1,198	1,269	1,303	1,314	1,348	1,337	1,441
상위 49%	1,129	1,134	1,121	1,161	1,231	1,264	1,275	1,307	1,298	1,401
상위 50%	1,094	1,099	1,088	1,126	1,194	1,225	1,237	1,269	1,257	1,361
상위 51%	1,062	1,066	1,055	1,092	1,159	1,188	1,200	1,231	1,216	1,324
상위 52%	1,030	1,035	1,023	1,059	1,123	1,150	1,163	1,193	1,176	1,285
상위 53%	1,000	1,004	993	1,027	1,089	1,114	1,127	1,155	1,137	1,246

항목	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
상위 54%	970	975	963	996	1,056	1,081	1,093	1,118	1,100	1,207
상위 55%	941	946	935	966	1,026	1,048	1,062	1,083	1,065	1,169
상위 56%	913	917	906	937	994	1,015	1,028	1,050	1,030	1,132
상위 57%	887	890	879	908	964	984	996	1,016	996	1,095
상위 58%	861	864	853	880	935	952	964	984	962	1,062
상위 59%	836	839	827	854	906	921	932	952	929	1,027
상위 60%	811	814	802	827	878	892	902	920	898	994
상위 61%	788	790	778	802	850	863	873	890	867	961
상위 62%	765	767	754	778	825	837	846	861	839	928
상위 63%	742	745	731	754	799	809	818	834	811	897
상위 64%	720	722	709	730	774	782	791	806	783	867
상위 65%	698	701	688	708	750	754	765	779	756	838
상위 66%	677	680	667	686	725	729	739	753	729	810
상위 67%	656	658	646	664	702	706	715	728	707	782
상위 68%	636	638	625	642	681	681	692	705	682	755
상위 69%	616	618	605	621	658	656	667	681	657	728
상위 70%	597	598	585	600	635	632	643	657	633	705
상위 71%	577	579	566	580	614	608	620	634	609	680
상위 72%	558	560	546	559	592	584	596	609	585	654
상위 73%	539	541	527	539	570	562	573	586	563	629
상위 74%	521	522	509	519	550	539	551	564	540	604
상위 75%	503	505	490	500	529	516	529	541	518	579
상위 76%	487	489	474	483	509	497	507	519	498	555
상위 77%	470	472	458	467	489	479	489	499	480	531
상위 78%	454	456	442	450	474	460	470	482	461	507
상위 79%	437	439	426	434	457	441	451	463	441	488
상위 80%	421	422	410	417	440	423	432	444	424	467
상위 81%	404	406	395	401	422	405	414	426	405	446
상위 82%	389	390	380	385	406	387	396	407	387	426
상위 83%	373	374	365	370	389	369	378	389	368	405
상위 84%	357	358	350	355	373	353	360	371	352	385
상위 85%	341	342	336	340	356	335	344	355	334	365
상위 86%	325	326	321	325	342	318	326	337	316	346
상위 87%	309	309	307	310	326	302	309	320	299	327

항목	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
상위 88%	292	293	293	297	311	287	293	302	282	307
상위 89%	274	275	280	283	296	271	276	286	265	289
상위 90%	256	257	266	269	282	256	260	268	249	269
상위 91%	237	239	253	256	268	240	243	252	231	251
상위 92%	217	218	242	245	254	223	225	234	213	231
상위 93%	196	199	228	231	241	205	207	216	194	211
상위 94%	155	161	213	217	226	187	185	195	174	190
상위 95%	93	101	199	202	210	169	162	173	149	169
상위 96%	14	21	184	188	194	142	104	139	64	129
상위 97%	0	0	169	172	178	48	9	37	0	19
상위 98%	0	0	153	157	162	0	0	0	0	0
상위 99%	0	0	122	131	139	0	0	0	0	0
상위 100%	0	0	49	53	58	0	0	0	0	0

**소득분배지표**

5분위 배율	48.7	49.5	40.2	40.8	39.0	49.7	49.0	47.1	53.0	47.2
상위 20%	10,309	10,563	10,262	10,577	10,597	11,179	10,990	11,085	11,334	11,248
하위 20%	212	213	255	259	272	225	224	235	214	238
소득 비중										
Top 10%	55.4	56.1	56.6	56.4	55.6	56.5	56.3	55.9	56.9	55.7
Middle 40%	35.8	35.3	34.4	34.6	35.0	34.8	34.8	35.0	34.5	34.9
Bottom 50%	8.8	8.7	9.1	9.0	9.4	8.8	9.0	9.1	8.6	9.4
지니계수	0.670	0.674	0.669	0.670	0.661	0.673	0.670	0.667	0.676	0.662
표준편차	7,117	7,199	7,074	7,329	7,302	7,911	7,764	7,845	8,231	8,173

주: 소득상위 97~100%(소득하위 1~4%)의 경우, 2014~2016년 해당 인원의 소득이 발생한 것으로 집계되어 소득불평등도가 크게 개선되는 것으로 나타났으나, 통계에 대한 검토가 필요한 것으로 보임(상세내용은 본문 38쪽 참조).

## (3) 통합소득 : 2012~2021년

항목	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
전체인원(만명)	1,894	1,967	2,038	2,103	2,176	2,248	2,325	2,415	2,458	2,536
인원증가율	-	3.9%	3.6%	3.2%	3.5%	3.3%	3.4%	3.9%	1.8%	3.2%
평균소득(만원)	2,971	3,063	3,105	3,223	3,314	3,438	3,545	3,617	3,697	3,877
소득증가율	-	3.1%	1.4%	3.8%	2.8%	3.7%	3.1%	2.0%	2.2%	4.9%
상위 1%(소계)	32,179	32,729	33,599	35,348	36,197	39,051	39,609	40,587	43,099	47,003
상위 0.1%	118,499	117,756	120,040	128,208	129,119	147,402	147,132	151,658	166,204	184,970
상위 0.2%	40,030	41,027	42,652	44,509	46,199	48,796	49,664	50,714	53,589	57,326
상위 0.3%	29,918	30,806	32,071	33,510	34,750	36,213	37,043	37,914	39,619	42,613
상위 0.4%	25,010	25,788	26,750	27,934	28,870	29,949	30,681	31,466	32,678	35,177
상위 0.5%	21,931	22,642	23,412	24,391	25,190	26,130	26,819	27,468	28,503	30,672
상위 0.6%	19,803	20,434	21,007	21,902	22,600	23,499	24,122	24,678	25,574	27,578
상위 0.7%	18,245	18,834	19,257	20,076	20,706	21,570	22,141	22,601	23,419	25,249
상위 0.8%	17,031	17,601	17,929	18,673	19,254	20,080	20,615	20,983	21,727	23,482
상위 0.9%	16,059	16,609	16,872	17,587	18,098	18,912	19,420	19,716	20,380	22,056
상위 0.10%	15,271	15,794	16,006	16,689	17,187	17,958	18,456	18,677	19,298	20,906
상위 2%	12,888	13,325	13,441	13,967	14,354	14,966	15,404	15,497	15,974	17,318
상위 3%	10,796	11,137	11,222	11,594	11,823	12,214	12,521	12,607	12,921	13,905
상위 4%	9,651	9,941	10,010	10,332	10,524	10,791	11,033	11,121	11,341	12,103
상위 5%	8,807	9,063	9,114	9,423	9,597	9,830	10,042	10,116	10,306	10,951
상위 6%	8,146	8,382	8,418	8,713	8,877	9,114	9,308	9,391	9,562	10,101
상위 7%	7,642	7,864	7,881	8,165	8,338	8,574	8,764	8,847	9,013	9,463
상위 8%	7,250	7,454	7,459	7,740	7,926	8,153	8,331	8,409	8,559	8,953
상위 9%	6,917	7,110	7,113	7,390	7,568	7,781	7,944	8,020	8,160	8,517
상위 10%	6,619	6,804	6,810	7,076	7,241	7,440	7,592	7,666	7,798	8,130
상위 11%	6,345	6,519	6,529	6,784	6,942	7,133	7,275	7,344	7,469	7,778
상위 12%	6,089	6,254	6,266	6,512	6,662	6,849	6,986	7,053	7,168	7,459
상위 13%	5,853	6,011	6,025	6,256	6,401	6,581	6,715	6,778	6,889	7,165
상위 14%	5,629	5,785	5,804	6,020	6,157	6,329	6,459	6,518	6,626	6,890
상위 15%	5,420	5,574	5,597	5,806	5,936	6,093	6,215	6,273	6,380	6,629
상위 16%	5,224	5,377	5,404	5,600	5,723	5,876	5,990	6,044	6,146	6,385
상위 17%	5,041	5,190	5,218	5,403	5,518	5,662	5,778	5,835	5,936	6,156
상위 18%	4,868	5,012	5,041	5,213	5,323	5,462	5,576	5,634	5,735	5,950
상위 19%	4,707	4,842	4,873	5,034	5,140	5,274	5,388	5,449	5,548	5,754

항목	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
상위 20%	4,551	4,681	4,716	4,867	4,970	5,098	5,213	5,277	5,372	5,569
상위 21%	4,402	4,526	4,564	4,714	4,812	4,934	5,048	5,114	5,207	5,397
상위 22%	4,260	4,380	4,422	4,565	4,663	4,781	4,893	4,962	5,049	5,234
상위 23%	4,128	4,242	4,286	4,425	4,520	4,636	4,748	4,817	4,901	5,078
상위 24%	4,000	4,114	4,158	4,289	4,384	4,495	4,609	4,681	4,764	4,931
상위 25%	3,877	3,990	4,034	4,162	4,253	4,363	4,475	4,550	4,631	4,794
상위 26%	3,758	3,871	3,915	4,039	4,130	4,236	4,348	4,424	4,504	4,663
상위 27%	3,643	3,756	3,801	3,921	4,012	4,116	4,225	4,303	4,382	4,536
상위 28%	3,538	3,644	3,691	3,808	3,898	4,001	4,110	4,188	4,265	4,416
상위 29%	3,435	3,543	3,590	3,698	3,789	3,890	3,998	4,079	4,156	4,300
상위 30%	3,334	3,442	3,491	3,597	3,683	3,785	3,892	3,975	4,050	4,192
상위 31%	3,240	3,343	3,394	3,500	3,587	3,683	3,791	3,874	3,950	4,088
상위 32%	3,147	3,250	3,300	3,405	3,494	3,591	3,693	3,778	3,853	3,987
상위 33%	3,057	3,160	3,210	3,312	3,401	3,499	3,602	3,684	3,759	3,891
상위 34%	2,973	3,071	3,122	3,223	3,310	3,409	3,515	3,599	3,668	3,798
상위 35%	2,889	2,989	3,035	3,135	3,223	3,320	3,429	3,515	3,586	3,706
상위 36%	2,807	2,907	2,956	3,049	3,138	3,236	3,344	3,434	3,504	3,621
상위 37%	2,728	2,829	2,875	2,972	3,055	3,153	3,262	3,352	3,424	3,543
상위 38%	2,652	2,751	2,796	2,893	2,981	3,073	3,184	3,274	3,345	3,464
상위 39%	2,580	2,676	2,721	2,817	2,905	2,999	3,108	3,202	3,270	3,385
상위 40%	2,508	2,607	2,647	2,743	2,832	2,928	3,033	3,129	3,199	3,310
상위 41%	2,438	2,535	2,576	2,670	2,760	2,857	2,970	3,058	3,127	3,238
상위 42%	2,378	2,466	2,507	2,604	2,690	2,786	2,900	2,994	3,057	3,167
상위 43%	2,312	2,403	2,440	2,536	2,624	2,718	2,835	2,930	2,994	3,097
상위 44%	2,252	2,342	2,384	2,471	2,558	2,651	2,769	2,867	2,931	3,028
상위 45%	2,188	2,279	2,321	2,410	2,495	2,588	2,706	2,803	2,868	2,970
상위 46%	2,130	2,219	2,263	2,355	2,432	2,525	2,644	2,741	2,805	2,904
상위 47%	2,070	2,160	2,203	2,295	2,381	2,465	2,585	2,679	2,744	2,843
상위 48%	2,017	2,101	2,147	2,239	2,322	2,409	2,525	2,621	2,683	2,780
상위 49%	1,961	2,045	2,092	2,181	2,267	2,359	2,466	2,563	2,626	2,720
상위 50%	1,907	1,991	2,041	2,128	2,211	2,301	2,411	2,508	2,570	2,660
상위 51%	1,852	1,936	1,991	2,073	2,158	2,250	2,362	2,456	2,518	2,605
상위 52%	1,804	1,883	1,940	2,025	2,105	2,195	2,304	2,407	2,467	2,549
상위 53%	1,759	1,830	1,892	1,975	2,054	2,144	2,257	2,365	2,416	2,499



항목	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
상위 54%	1,708	1,789	1,842	1,925	2,007	2,092	2,207	2,314	2,381	2,445
상위 55%	1,665	1,739	1,800	1,877	1,957	2,042	2,160	2,270	2,330	2,401
상위 56%	1,616	1,690	1,757	1,827	1,908	1,993	2,113	2,225	2,283	2,359
상위 57%	1,569	1,645	1,708	1,789	1,858	1,941	2,065	2,179	2,238	2,305
상위 58%	1,526	1,597	1,667	1,740	1,810	1,892	2,024	2,143	2,189	2,261
상위 59%	1,481	1,553	1,620	1,691	1,770	1,840	1,977	2,103	2,159	2,214
상위 60%	1,442	1,509	1,574	1,647	1,718	1,797	1,931	2,081	2,132	2,181
상위 61%	1,406	1,462	1,533	1,598	1,673	1,751	1,902	2,026	2,070	2,131
상위 62%	1,363	1,430	1,488	1,555	1,627	1,699	1,873	1,963	2,005	2,061
상위 63%	1,323	1,385	1,446	1,510	1,580	1,661	1,817	1,904	1,937	1,991
상위 64%	1,286	1,339	1,413	1,463	1,546	1,623	1,765	1,838	1,869	1,919
상위 65%	1,245	1,304	1,367	1,432	1,508	1,580	1,703	1,779	1,801	1,847
상위 66%	1,207	1,261	1,325	1,394	1,461	1,538	1,646	1,714	1,733	1,782
상위 67%	1,187	1,221	1,295	1,347	1,425	1,485	1,587	1,649	1,662	1,709
상위 68%	1,150	1,196	1,247	1,306	1,373	1,436	1,535	1,584	1,593	1,640
상위 69%	1,110	1,157	1,205	1,255	1,323	1,386	1,473	1,523	1,525	1,569
상위 70%	1,076	1,113	1,170	1,207	1,275	1,334	1,422	1,457	1,456	1,500
상위 71%	1,038	1,075	1,120	1,171	1,222	1,283	1,361	1,398	1,393	1,435
상위 72%	998	1,034	1,078	1,120	1,184	1,226	1,303	1,335	1,328	1,370
상위 73%	962	994	1,032	1,073	1,131	1,184	1,245	1,274	1,263	1,304
상위 74%	924	955	984	1,024	1,081	1,128	1,192	1,215	1,204	1,240
상위 75%	886	913	940	974	1,031	1,076	1,137	1,162	1,145	1,185
상위 76%	845	872	892	927	979	1,023	1,081	1,101	1,084	1,123
상위 77%	805	830	846	878	930	970	1,025	1,046	1,026	1,066
상위 78%	764	788	801	831	880	919	970	988	968	1,005
상위 79%	723	745	756	785	831	866	918	932	911	947
상위 80%	684	705	712	739	784	818	864	877	857	892
상위 81%	644	663	669	696	737	769	814	825	806	838
상위 82%	606	622	627	651	692	720	764	774	754	786
상위 83%	570	586	587	608	646	674	715	725	706	736
상위 84%	532	546	546	567	602	627	667	679	658	690
상위 85%	496	508	506	526	559	583	620	630	610	639
상위 86%	464	475	470	487	517	539	575	585	566	593
상위 87%	430	440	434	451	480	497	529	540	524	549

항목	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
상위 88%	397	406	399	414	441	458	488	499	484	504
상위 89%	366	374	366	379	404	420	450	459	444	464
상위 90%	335	343	334	347	370	384	410	419	406	423
상위 91%	304	311	303	313	336	348	372	382	370	385
상위 92%	275	281	272	282	302	313	336	348	337	350
상위 93%	244	249	244	252	270	281	304	313	300	311
상위 94%	214	218	215	224	241	251	268	277	265	274
상위 95%	184	190	188	193	208	217	234	241	230	237
상위 96%	150	163	164	167	175	184	197	203	194	201
상위 97%	122	125	127	130	139	148	159	166	155	164
상위 98%	83	85	81	81	87	93	101	106	90	101
상위 99%	33	34	23	24	26	27	31	30	17	24
상위 100%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

**소득분배지표**

5분위 배율	25.5	25.5	26.0	26.1	25.1	25.0	23.9	23.7	25.3	25.7
상위 20%	8,231	8,453	8,527	8,862	9,061	9,414	9,607	9,723	10,000	10,609
하위 20%	323	331	328	340	362	377	402	410	396	413
소득 비중										
Top 10%	37.3	37.2	37.1	37.1	36.9	37.2	36.8	36.6	37.0	37.8
Middle 40%	47.9	48.0	47.8	47.7	47.5	47.2	47.0	47.0	46.8	46.3
Bottom 50%	14.8	14.9	15.1	15.2	15.5	15.6	16.1	16.5	16.2	15.9
지니계수	0.523	0.521	0.518	0.519	0.514	0.515	0.508	0.504	0.509	0.515
표준편차	3,870	3,953	4,022	4,206	4,298	4,561	4,630	4,711	4,948	5,359

주: 통합소득은 근로소득과 종합소득의 합산 금액을 말하며, 양 소득을 모두 신고한 인원을 1명 처리.

### I-3. 임금노동자의 거주지 × 직장지 분포 : 시도(17× 17)

(1) 표본인원 분포 : 2021년 (예시 : 서울, 부산, 1,546명) 서울시민 300,198명 중 1,546명은 직장이 부산에 있음

(단위: 명)		직장지																	
		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전체
거 주 지	서울	233,561	1,546	894	4,974	603	2,081	607	1,058	43,749	1,610	1,860	2,174	839	1,372	1,307	1,202	761	300,198
	부산	11,493	70,763	530	383	96	845	1,681	259	2,768	153	243	309	136	445	862	7,949	196	99,111
	대구	6,659	532	47,794	206	69	617	232	246	2,192	141	249	286	105	233	9,069	979	66	69,675
	인천	22,369	347	166	53,314	167	387	140	246	15,292	305	524	912	224	354	474	305	157	95,683
	광주	4,220	204	68	222	29,403	614	89	204	1,643	76	113	237	619	6,095	147	166	47	44,167
	대전	6,389	157	137	197	101	29,974	96	1,233	1,862	123	1,375	2,882	325	285	275	226	53	45,690
	울산	3,633	1,182	230	177	26	145	27,187	82	1,104	48	90	239	55	147	1,538	758	30	36,671
	세종	1,833	68	42	94	43	2,266	29	6,003	835	33	815	1,057	114	133	83	77	17	13,542
	경기	134,433	1,553	1,077	10,328	840	2,721	795	1,300	276,324	2,198	3,457	5,838	1,137	1,731	2,120	1,893	854	448,599
	강원	7,909	155	99	409	48	436	102	213	2,911	30,849	368	266	96	259	314	142	36	44,612
	충북	6,796	150	109	285	69	1,439	104	741	4,245	443	36,117	921	167	187	293	170	48	52,284
	충남	7,175	238	175	1,128	153	1,862	201	858	7,443	154	752	43,648	502	350	403	337	45	65,424
	전북	4,522	133	70	379	644	658	87	258	1,981	85	272	998	37,740	616	154	236	51	48,884
	전남	4,967	356	54	447	3,339	393	153	262	1,471	84	128	309	411	34,771	404	414	85	48,048
	경북	7,726	763	4,925	505	83	684	853	292	3,239	232	501	406	121	351	50,861	675	71	72,288
	경남	9,533	8,039	774	561	102	484	1,265	314	2,446	160	225	401	199	549	807	73,400	111	99,370
	제주	2,375	236	65	240	119	133	25	96	558	71	82	81	54	132	78	103	14,507	18,955
전체	475,593	86,422	57,209	73,849	35,905	45,739	33,646	13,665	370,063	36,765	47,171	60,964	42,844	48,010	69,189	89,032	17,135	1,603,201	

## (2) 거주지기준 직장지 분포비율 : 2021년 (예시 : 서울, 부산, 0.5%) 서울시민 중 0.5%는 직장이 부산에 있음

(단위: %)		직장지																	
		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전체
거주지	서울	77.8	0.5	0.3	1.7	0.2	0.7	0.2	0.4	14.6	0.5	0.6	0.7	0.3	0.5	0.4	0.4	0.3	100
	부산	11.6	71.4	0.5	0.4	0.1	0.9	1.7	0.3	2.8	0.2	0.2	0.3	0.1	0.4	0.9	8.0	0.2	100
	대구	9.6	0.8	68.6	0.3	0.1	0.9	0.3	0.4	3.1	0.2	0.4	0.4	0.2	0.3	13.0	1.4	0.1	100
	인천	23.4	0.4	0.2	55.7	0.2	0.4	0.1	0.3	16.0	0.3	0.5	1.0	0.2	0.4	0.5	0.3	0.2	100
	광주	9.6	0.5	0.2	0.5	66.6	1.4	0.2	0.5	3.7	0.2	0.3	0.5	1.4	13.8	0.3	0.4	0.1	100
	대전	14.0	0.3	0.3	0.4	0.2	65.6	0.2	2.7	4.1	0.3	3.0	6.3	0.7	0.6	0.6	0.5	0.1	100
	울산	9.9	3.2	0.6	0.5	0.1	0.4	74.1	0.2	3.0	0.1	0.2	0.7	0.1	0.4	4.2	2.1	0.1	100
	세종	13.5	0.5	0.3	0.7	0.3	16.7	0.2	44.3	6.2	0.2	6.0	7.8	0.8	1.0	0.6	0.6	0.1	100
	경기	30.0	0.3	0.2	2.3	0.2	0.6	0.2	0.3	61.6	0.5	0.8	1.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.2	100
	강원	17.7	0.3	0.2	0.9	0.1	1.0	0.2	0.5	6.5	69.1	0.8	0.6	0.2	0.6	0.7	0.3	0.1	100
	충북	13.0	0.3	0.2	0.5	0.1	2.8	0.2	1.4	8.1	0.8	69.1	1.8	0.3	0.4	0.6	0.3	0.1	100
	충남	11.0	0.4	0.3	1.7	0.2	2.8	0.3	1.3	11.4	0.2	1.1	66.7	0.8	0.5	0.6	0.5	0.1	100
	전북	9.3	0.3	0.1	0.8	1.3	1.3	0.2	0.5	4.1	0.2	0.6	2.0	77.2	1.3	0.3	0.5	0.1	100
	전남	10.3	0.7	0.1	0.9	6.9	0.8	0.3	0.5	3.1	0.2	0.3	0.6	0.9	72.4	0.8	0.9	0.2	100
	경북	10.7	1.1	6.8	0.7	0.1	0.9	1.2	0.4	4.5	0.3	0.7	0.6	0.2	0.5	70.4	0.9	0.1	100
	경남	9.6	8.1	0.8	0.6	0.1	0.5	1.3	0.3	2.5	0.2	0.2	0.4	0.2	0.6	0.8	73.9	0.1	100
	제주	12.5	1.2	0.3	1.3	0.6	0.7	0.1	0.5	2.9	0.4	0.4	0.4	0.3	0.7	0.4	0.5	76.5	100
	전체	29.7	5.4	3.6	4.6	2.2	2.9	2.1	0.9	23.1	2.3	2.9	3.8	2.7	3.0	4.3	5.6	1.1	100

(3) 직장지기준 주거지 분포비율 : 2021년 (예시 : 서울, 부산, 1.8%) 부산의 일자리 중 1.8%는 서울에서 거주하는 사람이 종사

(단위: %)		직장지																	
		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전체
거주지	서울	49.1	1.8	1.6	6.7	1.7	4.5	1.8	7.7	11.8	4.4	3.9	3.6	2.0	2.9	1.9	1.4	4.4	18.7
	부산	2.4	81.9	0.9	0.5	0.3	1.8	5.0	1.9	0.7	0.4	0.5	0.5	0.3	0.9	1.2	8.9	1.1	6.2
	대구	1.4	0.6	83.5	0.3	0.2	1.3	0.7	1.8	0.6	0.4	0.5	0.5	0.2	0.5	13.1	1.1	0.4	4.3
	인천	4.7	0.4	0.3	72.2	0.5	0.8	0.4	1.8	4.1	0.8	1.1	1.5	0.5	0.7	0.7	0.3	0.9	6.0
	광주	0.9	0.2	0.1	0.3	81.9	1.3	0.3	1.5	0.4	0.2	0.2	0.4	1.4	12.7	0.2	0.2	0.3	2.8
	대전	1.3	0.2	0.2	0.3	0.3	65.5	0.3	9.0	0.5	0.3	2.9	4.7	0.8	0.6	0.4	0.3	0.3	2.8
	울산	0.8	1.4	0.4	0.2	0.1	0.3	80.8	0.6	0.3	0.1	0.2	0.4	0.1	0.3	2.2	0.9	0.2	2.3
	세종	0.4	0.1	0.1	0.1	0.1	5.0	0.1	43.9	0.2	0.1	1.7	1.7	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.8
	경기	28.3	1.8	1.9	14.0	2.3	5.9	2.4	9.5	74.7	6.0	7.3	9.6	2.7	3.6	3.1	2.1	5.0	28.0
	강원	1.7	0.2	0.2	0.6	0.1	1.0	0.3	1.6	0.8	83.9	0.8	0.4	0.2	0.5	0.5	0.2	0.2	2.8
	충북	1.4	0.2	0.2	0.4	0.2	3.1	0.3	5.4	1.1	1.2	76.6	1.5	0.4	0.4	0.4	0.2	0.3	3.3
	충남	1.5	0.3	0.3	1.5	0.4	4.1	0.6	6.3	2.0	0.4	1.6	71.6	1.2	0.7	0.6	0.4	0.3	4.1
	전북	1.0	0.2	0.1	0.5	1.8	1.4	0.3	1.9	0.5	0.2	0.6	1.6	88.1	1.3	0.2	0.3	0.3	3.0
	전남	1.0	0.4	0.1	0.6	9.3	0.9	0.5	1.9	0.4	0.2	0.3	0.5	1.0	72.4	0.6	0.5	0.5	3.0
	경북	1.6	0.9	8.6	0.7	0.2	1.5	2.5	2.1	0.9	0.6	1.1	0.7	0.3	0.7	73.5	0.8	0.4	4.5
	경남	2.0	9.3	1.4	0.8	0.3	1.1	3.8	2.3	0.7	0.4	0.5	0.7	0.5	1.1	1.2	82.4	0.6	6.2
	제주	0.5	0.3	0.1	0.3	0.3	0.3	0.1	0.7	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	84.7	1.2
	전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(4) 평균급여 : 2021년 (예시 : 서울, 부산, 5,949만 원) 서울시민이 부산 일자리에 종사하는 사람의 평균급여는 5,949만 원임

(단위: 만원)		직장지																	
		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	전체
거주지	서울	4,448	5,949	4,765	4,905	4,596	5,132	6,712	5,637	4,883	4,465	4,882	4,797	4,584	5,766	5,962	6,118	4,476	4,566
	부산	4,075	3,372	4,084	4,362	2,920	4,305	4,840	5,055	4,943	3,973	4,102	4,000	3,421	5,335	4,555	3,961	2,967	3,612
	대구	4,143	3,433	3,373	3,227	2,818	4,311	4,331	5,056	5,127	3,441	3,935	3,546	3,903	5,521	3,984	4,284	2,722	3,621
	인천	3,908	3,877	4,737	3,423	3,350	3,928	4,413	4,833	3,767	3,270	4,324	4,061	3,999	4,973	6,560	4,443	3,195	3,638
	광주	4,423	3,397	4,373	4,154	3,483	4,408	4,403	5,175	5,536	3,527	4,015	3,674	4,125	3,984	4,541	4,969	2,884	3,765
	대전	4,349	4,123	4,011	3,761	3,252	3,653	4,657	4,043	4,363	4,008	3,941	4,229	4,073	5,359	4,804	4,445	2,814	3,863
	울산	5,745	3,402	3,188	4,095	2,498	4,414	4,513	4,615	4,720	3,145	4,028	4,907	3,664	5,310	4,357	3,765	1,781	4,571
	세종	5,374	4,984	5,001	5,385	4,569	5,511	5,336	4,153	5,815	4,287	5,053	4,815	4,973	6,104	5,820	4,816	3,277	4,812
	경기	4,616	4,385	4,671	4,127	4,101	5,183	5,024	5,159	3,960	3,737	4,337	4,509	3,967	5,070	5,121	5,326	5,109	4,203
	강원	4,085	3,614	3,464	3,919	3,166	5,124	5,456	5,421	3,713	3,366	3,476	3,253	3,659	5,264	3,734	3,485	1,784	3,568
	충북	4,694	3,365	3,598	3,688	2,607	4,021	3,727	4,225	5,161	3,691	3,510	3,620	3,899	5,318	3,116	3,839	1,755	3,831
	충남	4,168	3,767	4,296	6,045	3,907	3,582	4,142	3,987	6,102	3,007	3,462	3,683	3,364	4,422	4,107	4,256	2,195	4,059
	전북	4,215	3,916	3,377	4,262	3,758	4,274	4,669	4,888	4,029	3,579	3,290	3,668	3,427	4,112	4,419	4,145	2,744	3,576
	전남	5,541	3,727	3,559	5,191	3,310	4,287	3,976	5,200	3,398	3,020	3,169	3,366	2,995	3,567	5,453	3,703	2,347	3,787
	경북	4,912	2,859	3,230	5,643	3,028	4,745	4,026	4,996	5,419	3,123	4,000	3,461	3,510	5,340	3,544	3,290	2,348	3,789
	경남	4,486	3,394	3,617	5,483	2,859	4,816	3,755	5,180	4,261	3,448	3,822	3,609	3,765	4,762	3,377	3,649	2,884	3,748
	제주	3,575	3,642	2,411	4,602	4,410	3,672	5,264	4,916	3,977	3,412	3,056	2,852	3,631	4,432	3,028	3,265	3,320	3,413
	전체	4,475	3,444	3,426	3,726	3,501	4,005	4,536	4,512	4,159	3,443	3,683	3,851	3,487	3,854	3,770	3,763	3,423	4,044

## I-4. 순수임금노동자의 평균소득 : 250개(비자치구 포함)

(1) 순수임금노동자 : 2021년, 거주지 기준

광역	기초 자치단체	전체	성별			연령별					
			남자	여자	임금격차	20대	30대	40대	50대	60대	70대
	전국	4,044	4,911	2,974	-39.5%	2,405	4,238	5,145	4,986	2,678	1,839
서울 25 개	종로구	4,822	5,762	3,838	-33.4%	2,564	4,965	6,573	6,588	3,382	2,815
	중구	4,591	5,477	3,662	-33.1%	2,766	5,458	6,584	4,746	3,198	2,024
	용산구	5,984	7,639	4,182	-45.3%	2,781	5,880	8,028	9,063	4,878	2,291
	성동구	5,115	6,284	3,893	-38.0%	2,541	5,744	6,699	6,304	3,809	2,047
	광진구	4,111	5,001	3,225	-35.5%	2,314	4,481	5,952	5,055	2,842	2,037
	동대문구	3,905	4,611	3,173	-31.2%	2,349	4,505	5,312	4,623	2,592	1,604
	중랑구	3,354	3,925	2,768	-29.5%	2,315	3,804	4,387	3,921	2,175	1,654
	성북구	4,228	5,180	3,240	-37.4%	2,240	4,428	5,758	5,379	2,610	1,892
	강북구	3,191	3,807	2,569	-32.5%	2,090	3,609	4,329	3,786	2,125	1,657
	도봉구	3,503	4,153	2,816	-32.2%	2,134	3,902	4,534	4,535	2,299	1,298
	노원구	4,099	5,070	3,070	-39.4%	2,194	4,112	5,299	5,405	2,470	1,718
	은평구	3,843	4,705	2,971	-36.9%	2,220	4,217	5,187	4,661	2,490	1,709
	서대문구	4,528	5,498	3,548	-35.5%	2,424	5,086	6,199	5,536	2,806	1,923
	마포구	5,227	6,504	4,029	-38.0%	2,574	5,683	7,152	6,949	2,924	2,031
	양천구	4,884	6,142	3,518	-42.7%	2,345	4,683	6,678	6,236	2,951	2,128
	강서구	4,063	4,980	3,127	-37.2%	2,509	4,466	5,447	5,042	2,436	1,883
	구로구	3,798	4,574	2,966	-35.1%	2,368	4,309	4,898	4,550	2,541	1,792
	금천구	3,314	3,892	2,703	-30.5%	2,407	3,946	4,360	3,684	2,271	1,545
	영등포구	4,732	5,707	3,698	-35.2%	2,854	5,273	6,532	5,567	2,839	2,089
	동작구	4,494	5,475	3,455	-36.9%	2,445	4,842	6,208	6,077	2,886	1,797
	관악구	3,471	4,013	2,919	-27.3%	2,443	3,986	4,905	4,322	2,301	1,635
	서초구	7,453	9,592	5,108	-46.8%	2,819	6,474	10,012	10,462	6,096	4,034
	강남구	7,263	9,529	4,868	-48.9%	2,922	6,034	9,644	10,930	5,502	3,433
	송파구	5,442	6,748	4,053	-39.9%	2,727	5,438	7,348	7,104	3,624	2,764
	강동구	4,470	5,475	3,395	-38.0%	2,582	4,631	5,978	5,590	2,768	1,848
	중구	2,623	2,918	2,272	-22.1%	2,298	3,130	3,013	3,424	1,892	1,051
	서구	3,356	3,921	2,763	-29.5%	2,402	3,738	4,166	4,009	2,496	1,616
	동구	3,127	3,732	2,426	-35.0%	2,263	3,678	4,016	3,914	2,151	1,264
	영도구	2,992	3,531	2,316	-34.4%	2,019	3,263	3,821	3,581	2,458	1,600

광역	기초 자치단체	전체	성별			연령별					
			남자	여자	임금격차	20대	30대	40대	50대	60대	70대
부산 16 개	부산진구	3,374	4,088	2,647	-35.2%	2,196	3,641	4,350	4,335	2,401	1,733
	동래구	3,980	4,839	3,031	-37.4%	2,080	4,016	5,163	4,929	2,671	2,254
	남구	3,859	4,692	2,924	-37.7%	1,911	4,059	4,941	5,100	2,708	1,940
	북구	3,474	4,221	2,579	-38.9%	2,075	3,716	4,440	4,176	2,498	1,769
	해운대구	4,352	5,460	3,094	-43.3%	2,118	4,263	5,528	5,516	3,389	2,789
	사하구	3,243	3,834	2,498	-34.9%	2,131	3,497	4,026	3,913	2,462	1,493
	금정구	3,663	4,355	2,866	-34.2%	1,945	3,634	4,819	4,717	2,822	2,056
	강서구	4,122	4,832	2,903	-39.9%	2,732	4,199	4,988	4,889	2,681	1,966
	연제구	3,835	4,711	2,912	-38.2%	2,148	3,851	4,944	4,872	2,517	2,339
	수영구	3,560	4,372	2,699	-38.3%	2,085	3,703	4,738	4,792	2,652	1,886
	사상구	2,953	3,524	2,280	-35.3%	2,056	3,289	3,692	3,455	2,436	1,170
	기장군	3,639	4,552	2,388	-47.5%	2,214	3,719	4,350	4,699	2,308	1,668
대구 8 개	중구	3,866	4,597	3,096	-32.6%	2,363	4,455	4,659	5,170	2,358	2,092
	동구	3,406	4,133	2,594	-37.2%	2,237	3,801	4,247	4,061	2,209	1,664
	서구	2,774	3,237	2,245	-30.7%	2,113	3,149	3,370	3,141	2,190	1,472
	남구	2,955	3,478	2,447	-29.6%	2,148	3,333	3,754	3,426	2,212	1,778
	북구	3,349	4,030	2,576	-36.1%	2,036	3,646	4,190	3,883	2,388	1,901
	수성구	4,693	5,866	3,435	-41.4%	2,089	4,403	5,987	5,963	3,331	2,157
	달서구	3,618	4,331	2,804	-35.3%	2,210	3,734	4,513	4,409	2,560	1,774
	달성군	3,568	4,328	2,494	-42.4%	2,285	3,738	4,189	4,137	2,475	1,772
인천 10 개	중구	3,755	4,395	2,820	-35.8%	2,518	3,779	4,651	4,668	2,601	2,246
	동구	3,201	3,850	2,367	-38.5%	2,177	3,489	4,010	3,761	2,143	1,573
	남구	3,127	3,702	2,442	-34.0%	2,128	3,375	3,955	3,744	2,212	1,499
	연수구	4,675	5,735	3,364	-41.3%	2,563	4,696	5,939	5,796	3,320	1,099
	미추홀구	3,500	4,203	2,635	-37.3%	2,313	3,684	4,370	4,157	2,485	1,570
	부평구	3,433	4,101	2,672	-34.8%	2,263	3,582	4,423	4,089	2,478	1,754
	계양구	3,199	3,865	2,436	-37.0%	2,168	3,520	3,928	3,703	2,489	1,583
	서구	3,788	4,605	2,718	-41.0%	2,287	3,849	4,771	4,500	2,718	1,744
	강화군	3,372	3,925	2,716	-30.8%	2,079	3,062	4,383	4,071	2,502	2,801
	옹진군	3,932	4,507	2,641	-41.4%	2,926	4,270	5,047	4,932	2,605	2,071
광주 5 개	동구	3,810	4,377	3,184	-27.3%	2,265	4,170	4,850	4,775	2,923	1,570
	서구	3,918	4,832	2,916	-39.7%	2,191	3,897	4,856	5,302	2,609	1,754
	남구	3,860	4,603	3,108	-32.5%	2,131	3,984	4,961	4,885	2,494	1,924



광역	기초 자치단체	전체	성별			연령별					
			남자	여자	임금격차	20대	30대	40대	50대	60대	70대
	북구	3,586	4,303	2,748	-36.1%	2,226	3,673	4,382	4,515	2,582	1,598
	광산구	3,781	4,691	2,619	-44.2%	2,207	3,766	4,539	4,833	2,560	1,795
대전 5개	동구	3,217	3,896	2,431	-37.6%	2,051	3,584	3,957	3,990	2,319	1,343
	중구	3,482	4,144	2,804	-32.3%	2,218	3,625	4,451	4,450	2,236	1,384
	서구	3,854	4,753	2,866	-39.7%	2,147	3,808	4,969	5,097	2,571	1,675
	유성구	4,681	5,796	3,299	-43.1%	2,264	4,523	5,840	6,356	3,905	1,808
	대덕구	3,325	4,106	2,399	-41.6%	2,245	3,626	4,093	4,054	2,282	1,558
울산 5개	중구	4,494	5,633	2,785	-50.6%	2,379	4,235	5,308	6,197	2,755	1,903
	남구	4,898	6,081	2,978	-51.0%	2,642	4,371	5,751	7,056	3,111	2,674
	동구	4,207	5,014	2,616	-47.8%	2,667	3,965	4,787	5,535	2,995	1,647
	북구	4,770	5,938	2,667	-55.1%	2,621	4,315	5,301	6,630	2,791	2,272
	울주군	4,216	5,211	2,648	-49.2%	2,392	4,106	4,739	5,571	2,770	1,812
	세종시	4,814	5,887	3,412	-42.0%	2,483	4,493	5,875	6,318	3,103	1,907
경기 41개	수원 장안구	4,133	5,156	2,915	-43.5%	2,379	4,134	5,177	5,388	2,721	1,757
	수원 권선구	3,896	4,780	2,812	-41.2%	2,548	4,269	4,853	4,578	2,532	1,700
	수원 팔달구	3,973	4,806	3,050	-36.5%	2,834	4,440	4,874	4,862	2,476	1,804
	수원 영통구	6,149	7,713	4,105	-46.8%	3,290	6,208	8,158	7,590	3,244	2,367
	성남 수정구	3,839	4,667	2,899	-37.9%	2,342	4,404	5,111	4,434	2,441	1,989
	성남 중원구	3,426	4,006	2,774	-30.8%	2,347	4,009	4,431	3,770	2,334	1,773
	성남 분당구	6,812	8,623	4,626	-46.4%	2,925	6,087	9,251	9,153	4,689	3,571
	의정부시	3,304	3,987	2,561	-35.8%	2,113	3,576	4,237	3,913	2,315	1,654
	안양 만안구	3,759	4,569	2,805	-38.6%	2,292	4,101	4,831	4,619	2,543	1,643
	안양 동안구	4,904	6,043	3,469	-42.6%	2,547	4,911	6,222	6,320	3,051	2,085
	부천시	3,539	4,241	2,761	-34.9%	2,250	3,774	4,563	4,135	2,565	1,701
	광명시	4,179	5,171	3,039	-41.2%	2,251	4,390	5,427	5,066	2,699	1,886
	평택시	3,965	4,719	2,779	-41.1%	2,766	4,139	4,778	4,735	2,652	2,099
	동두천시	2,980	3,461	2,328	-32.7%	2,075	3,371	3,789	3,421	2,129	1,339
	안산 상록구	3,371	4,033	2,524	-37.4%	2,165	3,530	4,200	4,002	2,715	2,041
	안산 단원구	3,523	4,123	2,656	-35.6%	2,412	3,661	4,237	4,036	2,957	2,129
	고양 덕양구	3,985	4,897	2,932	-40.1%	2,292	4,201	5,135	4,899	2,476	1,826
	고양일산동구	4,400	5,412	3,232	-40.3%	2,227	4,168	5,633	5,853	3,148	2,058
	고양일산서구	4,453	5,625	3,086	-45.1%	2,209	4,287	5,780	5,658	2,907	1,685
	과천시	6,363	8,007	4,399	-45.1%	2,604	5,910	8,695	8,195	4,085	1,704

광역	기초 자치단체	전체	성별			연령별					
			남자	여자	임금격차	20대	30대	40대	50대	60대	70대
광역	구리시	3,895	4,834	2,862	-40.8%	2,186	4,123	5,005	4,741	2,410	2,036
	남양주시	3,651	4,447	2,715	-38.9%	2,119	3,705	4,658	4,331	2,501	1,910
	오산시	3,833	4,689	2,617	-44.2%	2,429	3,913	4,869	4,362	2,495	1,797
	시흥시	3,516	4,173	2,520	-39.6%	2,315	3,701	4,200	4,070	2,564	1,776
	군포시	4,094	4,961	3,001	-39.5%	2,433	4,202	5,061	5,180	2,895	1,802
	의왕시	4,462	5,505	3,127	-43.2%	2,468	4,559	5,741	5,705	2,865	1,869
	하남시	4,521	5,545	3,252	-41.4%	2,517	4,390	5,852	5,817	2,903	1,751
	용인 처인구	3,500	4,204	2,570	-38.9%	2,334	3,800	4,409	3,966	2,605	1,854
	용인 기흥구	5,114	6,487	3,324	-48.8%	2,714	5,059	6,520	6,458	3,386	2,156
	용인 수지구	6,337	8,090	3,947	-51.2%	2,595	6,241	8,027	7,986	4,337	2,292
	파주시	3,840	4,651	2,675	-42.5%	2,467	4,185	4,735	4,471	2,537	1,832
	이천시	4,353	4,990	3,495	-30.0%	3,437	4,845	5,601	4,585	2,622	1,985
	안성시	3,464	3,970	2,709	-31.8%	2,301	3,606	4,237	4,162	2,472	2,040
	김포시	3,945	4,719	2,828	-40.1%	2,355	3,944	5,030	4,605	2,711	1,928
	화성시	5,064	6,061	3,431	-43.4%	3,310	5,302	6,440	5,637	2,829	1,848
	광주시	3,504	4,158	2,657	-36.1%	2,250	3,763	4,367	3,974	2,518	1,909
	양주시	3,232	3,854	2,399	-37.7%	2,211	3,551	4,049	3,494	2,333	1,613
	포천시	2,926	3,302	2,314	-29.9%	2,318	3,242	3,594	3,237	2,275	1,525
	여주시	3,373	3,992	2,613	-34.6%	2,230	3,590	4,194	4,059	2,453	1,774
	연천군	3,428	4,058	2,400	-40.9%	2,720	3,970	4,545	3,970	2,074	1,549
가평군	3,334	4,178	2,420	-42.1%	2,221	3,512	4,300	3,999	2,902	1,104	
양평군	3,925	4,876	2,856	-41.4%	2,180	3,924	4,916	5,321	2,548	1,874	
강원 18 개	춘천시	3,687	4,350	2,930	-32.6%	2,167	3,742	4,486	4,862	2,487	1,780
	원주시	3,616	4,325	2,827	-34.6%	2,306	3,743	4,456	4,453	2,316	1,724
	강릉시	3,527	4,165	2,820	-32.3%	2,121	3,562	4,345	4,438	2,396	1,580
	동해시	3,795	4,713	2,512	-46.7%	2,388	3,732	4,564	4,915	2,467	1,343
	태백시	3,651	4,297	2,778	-35.3%	2,019	3,581	4,672	4,528	2,229	1,838
	속초시	3,255	3,795	2,648	-30.2%	2,242	3,631	3,939	3,775	2,114	1,601
	삼척시	3,611	4,415	2,432	-44.9%	1,922	3,919	4,258	4,701	2,461	1,059
	홍천군	3,248	3,895	2,394	-38.5%	2,498	3,545	4,268	3,913	2,056	1,228
	횡성군	3,199	3,743	2,528	-32.5%	2,170	3,181	4,111	4,090	2,285	1,728
	영월군	3,524	4,161	2,541	-38.9%	2,029	3,585	4,642	4,395	1,932	1,752
평창군	3,213	3,759	2,519	-33.0%	2,099	3,111	3,937	3,956	2,233	1,762	

광역	기초 자치단체	전체	성별			연령별					
			남자	여자	임금격차	20대	30대	40대	50대	60대	70대
	정선군	3,385	3,749	2,832	-24.5%	2,124	3,797	4,055	4,025	2,229	1,741
	철원군	3,677	4,366	2,481	-43.2%	2,746	4,045	4,482	4,134	2,462	4,378
	화천군	3,671	4,286	2,501	-41.6%	2,970	4,190	5,053	4,170	1,834	750
	양구군	3,655	4,052	2,795	-31.0%	2,807	4,098	5,132	3,842	1,991	1,232
	인제군	3,749	4,305	2,642	-38.6%	2,967	4,251	4,844	3,789	2,378	1,793
	고성군	3,440	3,969	2,568	-35.3%	2,341	3,489	4,429	4,599	2,610	1,486
	양양군	3,273	3,702	2,724	-26.4%	1,996	3,455	4,360	4,056	2,220	1,188
충 북 14 개	청주 상당구	3,917	4,710	2,950	-37.4%	2,430	4,098	4,851	4,750	2,603	1,967
	청주 서원구	3,871	4,683	2,917	-37.7%	2,426	3,911	4,816	5,090	2,548	1,565
	청주 흥덕구	4,411	5,319	3,271	-38.5%	3,018	4,877	5,422	5,146	2,674	2,015
	청주 청원구	4,060	4,845	2,919	-39.8%	2,774	4,485	4,969	4,646	2,426	1,645
	충주시	3,634	4,338	2,654	-38.8%	2,573	3,881	4,526	4,098	2,510	1,266
	제천시	3,488	4,236	2,547	-39.9%	2,267	3,644	4,056	4,326	2,563	1,919
	보은군	3,317	3,999	2,418	-39.5%	1,956	3,625	4,062	4,063	2,201	1,752
	옥천군	3,211	3,842	2,450	-36.2%	2,150	3,075	3,670	4,114	2,360	1,596
	영동군	3,312	4,015	2,445	-39.1%	2,185	3,395	3,976	4,213	2,135	1,363
	증평군	3,557	4,206	2,577	-38.7%	2,604	3,860	4,396	4,121	2,296	1,215
	진천군	3,575	4,076	2,731	-33.0%	2,706	3,651	4,189	4,042	2,866	1,993
	괴산군	3,145	3,647	2,483	-31.9%	2,028	3,245	3,967	3,790	2,301	1,859
	음성군	3,329	3,778	2,577	-31.8%	2,593	3,473	3,895	3,693	2,591	2,059
	단양군	3,332	3,778	2,729	-27.8%	2,043	3,709	4,338	3,761	2,289	2,005
충 남 16 개	천안 동남구	3,769	4,489	2,785	-38.0%	2,411	3,958	4,739	4,467	2,711	1,705
	천안 서북구	4,485	5,384	3,196	-40.6%	2,771	5,000	5,548	5,176	2,920	1,836
	공주시	3,395	4,035	2,690	-33.3%	2,177	3,602	4,075	4,331	2,504	1,292
	보령시	3,457	4,168	2,530	-39.3%	2,344	3,681	4,192	4,346	2,137	1,440
	아산시	4,518	5,398	3,082	-42.9%	2,866	4,775	5,691	5,063	2,514	1,744
	서산시	4,557	5,519	2,856	-48.3%	3,032	4,667	5,345	5,815	2,905	1,416
	논산시	3,261	3,825	2,538	-33.6%	2,182	3,523	3,955	4,002	2,405	1,714
	계룡시	4,546	5,629	2,949	-47.6%	2,292	4,479	5,511	5,829	2,432	1,578
	당진시	4,074	4,959	2,529	-49.0%	2,605	4,319	4,922	4,922	2,667	1,637
	금산군	3,224	3,855	2,402	-37.7%	2,146	3,078	4,208	4,036	2,072	1,278
	부여군	3,121	3,497	2,688	-23.1%	1,905	2,970	3,954	4,081	2,151	1,148
	서천군	3,312	4,078	2,503	-38.6%	2,009	3,094	4,181	4,407	2,367	1,083

광역	기초 자치단체	전체	성별			연령별					
			남자	여자	임금격차	20대	30대	40대	50대	60대	70대
	청양군	3,198	3,824	2,458	-35.7%	2,085	3,442	3,708	4,338	1,988	1,388
	홍성군	3,585	4,143	2,884	-30.4%	2,204	3,838	4,361	4,540	2,210	1,424
	예산군	3,403	3,935	2,709	-31.2%	2,356	3,566	4,095	4,225	2,449	1,641
	태안군	3,570	4,408	2,511	-43.0%	2,520	3,658	4,278	4,641	2,182	2,333
전북 15개	전주 완산구	3,687	4,409	2,933	-33.5%	2,153	3,755	4,526	4,787	2,593	1,580
	전주 덕진구	3,952	4,769	2,987	-37.4%	2,324	4,043	4,760	4,987	2,587	2,123
	군산시	3,680	4,467	2,609	-41.6%	2,241	3,873	4,340	4,581	2,505	1,881
	익산시	3,388	4,044	2,628	-35.0%	2,180	3,611	4,135	4,167	2,369	1,360
	정읍시	3,244	3,867	2,536	-34.4%	2,030	3,428	3,856	4,043	2,169	1,420
	남원시	3,271	3,764	2,767	-26.5%	2,149	3,156	3,748	4,120	2,335	1,822
	김제시	3,011	3,431	2,497	-27.2%	2,114	3,217	3,670	3,676	2,073	1,164
	완주군	3,615	4,277	2,578	-39.7%	2,258	3,391	4,426	4,630	2,476	1,908
	진안군	3,180	3,662	2,573	-29.7%	1,699	3,161	3,963	4,124	1,998	1,054
	무주군	3,096	3,788	2,213	-41.6%	2,416	3,173	3,775	3,928	1,830	800
	장수군	3,407	4,006	2,655	-33.7%	2,482	2,926	4,044	4,348	2,328	553
	임실군	3,319	4,026	2,442	-39.3%	1,989	3,121	3,950	4,374	2,524	1,477
	순창군	3,397	3,914	2,844	-27.3%	2,308	3,530	3,952	3,926	2,492	1,943
	고창군	3,130	3,630	2,562	-29.4%	1,939	3,248	3,697	4,058	2,222	1,434
	부안군	3,202	3,698	2,637	-28.7%	1,958	3,039	4,200	3,979	2,218	1,150
전남 22개	목포시	3,275	3,890	2,537	-34.8%	2,049	3,301	3,927	4,078	2,342	1,585
	여수시	4,190	5,254	2,574	-51.0%	2,728	4,263	4,836	5,859	2,548	1,766
	순천시	4,120	5,114	2,834	-44.6%	2,425	4,147	4,801	5,239	2,854	2,030
	나주시	3,664	4,333	2,865	-33.9%	2,460	3,778	4,389	4,672	2,510	1,458
	광양시	4,518	5,670	2,519	-55.6%	2,696	4,212	4,852	6,587	3,042	1,658
	담양군	3,543	4,139	2,713	-34.5%	2,401	3,582	4,139	4,667	2,380	1,839
	곡성군	3,345	3,965	2,657	-33.0%	2,090	2,931	4,399	4,188	2,433	1,333
	구례군	3,380	3,839	2,838	-26.1%	2,038	3,056	4,087	4,313	2,088	1,334
	고흥군	3,120	3,681	2,486	-32.5%	2,209	3,109	3,816	3,824	2,319	1,536
	보성군	3,177	3,458	2,825	-18.3%	2,256	2,958	3,898	4,091	2,062	1,423
	화순군	3,430	4,044	2,668	-34.0%	2,015	3,453	4,084	4,388	2,634	1,766
	장흥군	3,256	3,826	2,664	-30.4%	2,198	3,157	3,530	4,385	2,092	1,522
강진군	3,501	4,072	2,836	-30.4%	2,238	3,333	4,408	4,246	2,666	2,136	
해남군	3,113	3,662	2,435	-33.5%	2,046	2,982	3,775	4,064	2,112	1,011	

광역	기초 자치단체	전체	성별			연령별					
			남자	여자	임금격차	20대	30대	40대	50대	60대	70대
	영암군	3,233	3,659	2,408	-34.2%	2,219	2,988	3,796	4,188	2,315	1,047
	무안군	4,002	4,711	3,090	-34.4%	2,406	3,895	4,734	5,200	2,578	1,467
	함평군	3,093	3,383	2,726	-19.4%	2,010	2,971	4,048	4,008	2,025	1,298
	영광군	3,787	4,566	2,823	-38.2%	2,526	3,852	4,173	5,014	2,460	2,010
	장성군	3,624	4,166	2,901	-30.4%	2,097	3,512	4,345	4,779	2,707	1,879
	완도군	3,190	3,726	2,532	-32.0%	2,096	3,199	4,041	3,976	2,396	1,386
	진도군	3,250	3,851	2,483	-35.5%	2,191	3,180	4,032	4,299	2,108	601
	신안군	3,390	3,828	2,683	-29.9%	2,040	3,190	4,112	4,222	2,381	1,717
경북 24 개	포항 남구	4,364	5,512	2,457	-55.4%	2,690	4,212	4,884	6,268	2,812	1,888
	포항 북구	4,174	5,240	2,613	-50.1%	2,561	4,277	4,669	5,424	2,827	1,806
	경주시	3,803	4,595	2,651	-42.3%	2,295	3,840	4,489	4,804	2,599	1,849
	김천시	3,780	4,564	2,768	-39.4%	2,475	3,825	4,400	4,755	2,388	1,337
	안동시	3,565	4,200	2,830	-32.6%	2,356	3,396	4,282	4,543	2,420	1,585
	구미시	4,224	5,117	2,893	-43.5%	2,672	4,640	5,037	4,866	2,589	1,540
	영주시	3,662	4,567	2,629	-42.4%	2,144	3,592	4,270	4,957	2,316	1,737
	영천시	3,255	3,926	2,347	-40.2%	2,258	3,372	3,890	3,849	2,612	1,335
	상주시	3,355	4,001	2,627	-34.3%	2,078	3,386	4,156	4,162	2,332	1,079
	문경시	3,338	4,014	2,628	-34.5%	2,293	3,303	3,843	4,260	2,407	1,192
	경산시	3,210	3,878	2,347	-39.5%	2,081	3,417	3,860	3,842	2,417	1,680
	군위군	3,296	3,879	2,438	-37.1%	2,315	3,055	3,879	4,114	2,377	970
	의성군	3,165	3,758	2,435	-35.2%	2,188	2,817	3,693	4,206	2,418	1,072
	청송군	3,195	3,775	2,334	-38.2%	2,400	3,253	3,873	4,300	1,929	926
	영양군	3,588	4,362	2,808	-35.6%	2,517	3,282	4,700	3,852	2,327	582
	영덕군	3,182	3,862	2,421	-37.3%	2,027	3,141	3,754	4,090	2,155	1,289
	청도군	3,208	3,939	2,391	-39.3%	1,915	2,933	4,004	3,930	2,624	1,723
	고령군	3,085	3,514	2,366	-32.7%	2,275	3,048	3,520	3,636	2,510	1,535
	성주군	3,185	3,477	2,756	-20.7%	2,220	3,183	3,832	4,217	2,358	1,799
	칠곡군	3,439	4,072	2,496	-38.7%	2,319	3,742	4,033	3,770	2,492	1,765
	예천군	3,789	4,539	2,896	-36.2%	2,585	3,635	4,417	4,761	2,584	1,620
	봉화군	3,329	4,010	2,165	-46.0%	1,639	3,014	4,259	4,181	2,336	1,558
	울진군	4,286	5,263	2,885	-45.2%	2,507	4,851	4,868	5,482	2,505	2,942
	울릉군	3,749	4,150	2,876	-30.7%	2,787	3,881	4,623	4,338	2,523	1,666
창원 의창구	3,848	4,627	2,782	-39.9%	2,271	3,861	4,531	4,851	2,990	2,372	

광역	기초 자치단체	전체	성별			연령별					
			남자	여자	임금격차	20대	30대	40대	50대	60대	70대
경 남 22 개	창원 성산구	4,685	5,707	3,150	-44.8%	2,578	4,458	5,516	6,081	3,691	1,869
	창원마산합포구	3,554	4,192	2,719	-35.1%	2,108	3,760	4,238	4,300	2,659	1,861
	창원마산회원구	3,651	4,357	2,776	-36.3%	2,366	3,824	4,254	4,454	2,462	2,555
	창원 진해구	3,929	4,745	2,561	-46.0%	2,434	3,979	4,803	4,718	2,501	2,006
	진주시	3,844	4,549	3,013	-33.8%	2,315	3,755	4,732	4,897	2,634	1,722
	통영시	3,258	3,796	2,557	-32.6%	2,021	3,196	3,713	3,989	2,553	1,766
	사천시	3,751	4,508	2,595	-42.4%	2,652	3,850	4,429	4,689	2,358	1,452
	김해시	3,613	4,359	2,568	-41.1%	2,106	3,677	4,276	4,355	2,659	1,955
	밀양시	3,289	3,774	2,683	-28.9%	2,055	3,246	4,006	4,253	2,474	1,348
	거제시	3,947	4,747	2,499	-47.4%	2,188	3,860	4,300	4,876	2,856	1,781
	양산시	3,578	4,362	2,529	-42.0%	2,190	3,698	4,333	4,280	2,378	1,612
	의령군	3,471	4,115	2,596	-36.9%	2,175	3,789	4,252	4,304	2,108	1,496
	함안군	3,429	4,041	2,515	-37.8%	2,417	3,278	4,142	4,116	2,615	1,332
	창녕군	3,107	3,644	2,405	-34.0%	2,357	3,168	3,677	3,947	2,197	1,457
	고성군	3,151	3,723	2,467	-33.7%	2,170	2,914	3,547	4,220	2,106	1,747
	남해군	3,170	3,542	2,695	-23.9%	2,251	3,032	3,556	3,953	2,235	1,809
	하동군	3,417	4,108	2,568	-37.5%	2,193	3,278	4,168	4,232	2,265	1,497
	산청군	3,147	3,788	2,349	-38.0%	1,762	2,908	3,971	4,058	2,337	846
	함양군	3,151	3,592	2,655	-26.1%	2,243	3,138	3,781	4,027	2,001	1,231
	거창군	3,504	4,007	2,961	-26.1%	2,221	3,388	4,315	4,178	2,528	2,034
	합천군	3,275	3,856	2,439	-36.7%	2,052	3,481	3,906	3,993	2,337	1,780
	제 주	제주시	3,456	4,018	2,830	-29.6%	2,131	3,388	4,145	4,381	2,575
서귀포시		3,275	3,775	2,706	-28.3%	2,057	3,273	3,891	4,206	2,575	1,562

주: 1. 비자치구를 포함한 250개 기준.

2. 임금격차는 남성임금 대비 남녀 간 임금격차 비율.

자료: 국세청 국세미시자료(표본부 1,603,201명)를 이용하여 민주연구원 작성.

## (2) 순수임금노동자의 거주지별 직장지역 분포 : 2021년

광역시	기초 자치단체	직장지 비율(%)			상위 3개 직장지역과 비율(%)					
		직주근접	근거리	원거리	1위	비율	2위	비율	3위	비율
서울 25 개	종로구	25.8	54.6	19.6	종로구	25.8	중구	11.7	강남구	7.9
	중구	27.4	54.5	18.1	중구	27.4	강남구	11.2	종로구	8.0
	용산구	19.9	60.0	20.1	용산구	19.9	강남구	10.7	중구	10.3
	성동구	18.6	62.7	18.6	성동구	18.6	강남구	14.3	중구	9.3
	광진구	14.3	65.0	20.7	강남구	16.4	광진구	14.3	성동구	8.1
	동대문구	17.5	62.8	19.7	동대문구	17.5	강남구	10.0	중구	8.0
	종량구	15.3	63.6	21.1	종량구	15.3	강남구	12.6	성동구	5.9
	성북구	14.6	66.9	18.6	성북구	14.6	종로구	9.5	중구	9.3
	강북구	15.3	67.3	17.4	강북구	15.3	중구	8.2	종로구	7.6
	도봉구	16.6	62.5	21.0	도봉구	16.6	강남구	7.4	중구	7.4
	노원구	17.1	61.2	21.7	노원구	17.1	강남구	8.9	중구	6.6
	은평구	16.4	61.9	21.7	은평구	16.4	종로구	8.0	중구	7.4
	서대문구	15.0	65.5	19.6	서대문구	15.0	중구	9.5	종로구	8.9
	마포구	19.2	61.1	19.7	마포구	19.2	영등포구	9.5	중구	8.8
	양천구	14.2	61.7	24.1	양천구	14.2	영등포구	11.5	강서구	9.0
	강서구	24.1	54.0	21.9	강서구	24.1	영등포구	11.1	강남구	7.2
	구로구	17.6	55.3	27.1	구로구	17.6	영등포구	9.4	강남구	7.8
	금천구	25.5	47.8	26.8	금천구	25.5	강남구	7.4	구로구	6.6
	영등포구	25.6	53.4	21.1	영등포구	25.6	강남구	8.5	중구	6.9
	동작구	11.2	66.7	22.1	강남구	12.5	동작구	11.2	서초구	9.6
	관악구	12.7	66.0	21.2	강남구	16.4	관악구	12.7	서초구	10.2
	서초구	20.4	53.9	25.7	서초구	20.4	강남구	17.0	영등포구	6.1
	강남구	31.3	42.7	26.0	강남구	31.3	서초구	8.3	중구	5.5
	송파구	23.5	51.5	25.0	송파구	23.5	강남구	16.0	서초구	5.7
	강동구	18.8	55.7	25.5	강동구	18.8	송파구	12.1	강남구	11.6
부산 16 개	중구	29.2	47.8	23.0	중구	29.2	서구	8.2	영도구	5.7
	서구	23.8	54.7	21.5	서구	23.8	사하구	11.0	중구	8.6
	동구	22.2	52.2	25.6	동구	22.2	부산진구	8.6	중구	6.6
	영도구	34.5	43.7	21.9	영도구	34.5	중구	6.9	사하구	6.2
	부산진구	23.0	48.5	28.4	부산진구	23.0	사상구	8.3	연제구	6.3
	동래구	16.8	53.6	29.5	동래구	16.8	연제구	8.9	금정구	7.1
	남구	25.0	48.6	26.4	남구	25.0	부산진구	7.0	해운대구	6.2

광역	기초 자치단체	직장지 비율(%)			상위 3개 직장지역과 비율(%)					
		직주근접	근거리	원거리	1위	비율	2위	비율	3위	비율
	북구	17.4	48.0	34.6	북구	17.4	사상구	11.5	강서구	9.5
	해운대구	26.6	42.5	31.0	해운대구	26.6	기장군	6.6	연제구	4.7
	사하구	35.6	41.8	22.6	사하구	35.6	강서구	13.0	서구	4.7
	금정구	25.6	42.2	32.2	금정구	25.6	양산시	7.3	동래구	7.1
	강서구	40.3	27.7	32.0	강서구	40.3	사하구	8.0	사상구	4.3
	연제구	18.6	53.3	28.1	연제구	18.6	부산진구	9.1	동래구	7.3
	수영구	17.1	56.0	26.9	수영구	17.1	해운대구	12.7	남구	8.2
	사상구	32.4	41.0	26.6	사상구	32.4	강서구	10.1	부산진구	6.4
	기장군	38.3	26.8	34.9	기장군	38.3	해운대구	7.0	울주군	4.6
대구 8 개	중구	22.0	47.8	30.2	중구	22.0	달서구	11.3	수성구	10.9
	동구	26.8	35.9	37.4	동구	26.8	수성구	9.4	북구	8.8
	서구	22.3	53.7	24.0	서구	22.3	달서구	16.7	북구	12.8
	남구	19.0	53.0	27.9	남구	19.0	달서구	15.1	수성구	10.0
	북구	29.9	36.7	33.4	북구	29.9	달서구	7.7	서구	6.6
	수성구	25.2	38.4	36.4	수성구	25.2	경산시	8.0	달서구	7.7
	달서구	35.5	37.5	27.0	달서구	35.5	달성군	10.3	수성구	6.0
	달성군	35.4	35.6	29.0	달성군	35.4	달서구	19.6	수성구	4.0
인천 10 개	중구	37.5	20.6	41.9	중구	37.5	강서구	6.1	서구	4.9
	동구	16.0	51.9	32.2	동구	16.0	서구	12.9	중구	11.2
	남구	19.2	43.2	37.6	남구	19.2	남동구	14.6	서구	7.6
	연수구	25.3	36.7	38.0	연수구	25.3	남동구	19.3	남구	4.7
	미추홀구	34.7	25.3	40.0	남동구	34.7	연수구	6.1	남구	5.4
	부평구	19.8	26.9	53.3	부평구	19.8	남동구	7.9	서구	7.2
	계양구	19.2	29.0	51.8	계양구	19.2	서구	9.6	부평구	8.5
	서구	31.3	21.4	47.4	서구	31.3	김포시	7.0	남동구	4.9
	강화군	48.3	14.2	37.5	강화군	48.3	김포시	11.5	남동구	4.0
옹진군	18.7	25.6	55.7	옹진군	18.7	옹진군	18.7	남구	9.8	
광주 5 개	동구	24.3	43.6	32.2	동구	24.3	북구	14.7	서구	12.4
	서구	31.7	34.0	34.3	서구	31.7	광산구	12.8	북구	9.9
	남구	19.9	45.8	34.3	남구	19.9	서구	16.2	광산구	10.0
	북구	32.6	34.0	33.4	북구	32.6	광산구	13.5	서구	11.7
	광산구	40.0	27.2	32.8	광산구	40.0	서구	11.8	북구	11.4



광역	기초 자치단체	직장지 비율(%)			상위 3개 직장지역과 비율(%)					
		직주근접	근거리	원거리	1위	비율	2위	비율	3위	비율
대전 5개	동구	21.5	42.1	36.3	동구	21.5	서구	11.7	대덕구	11.6
	중구	26.6	41.5	31.9	중구	26.6	서구	17.0	유성구	9.2
	서구	32.9	32.8	34.3	서구	32.9	유성구	14.9	중구	8.4
	유성구	35.8	28.0	36.2	유성구	35.8	서구	14.8	대덕구	7.0
	대덕구	32.8	35.6	31.5	대덕구	32.8	유성구	12.9	서구	9.8
울산 5개	중구	19.5	56.4	24.1	북구	21.1	남구	21.1	중구	19.5
	남구	37.1	35.4	27.5	남구	37.1	울주군	12.4	북구	11.0
	동구	54.4	25.9	19.7	동구	54.4	북구	11.1	남구	8.9
	북구	43.1	30.3	26.6	북구	43.1	남구	11.3	경주시	8.1
	울주군	42.4	29.0	28.6	울주군	42.4	남구	17.1	북구	5.1
	세종시	44.3	0.0	55.7	세종시	44.3	유성구	7.2	서구	4.1
경기 41개	수원 장안구	15.1	52.6	32.3	수원 장안구	15.1	화성시	10.0	수원 권선구	6.5
	수원 권선구	16.3	56.0	27.7	수원 권선구	16.3	화성시	15.3	수원 영통구	8.7
	수원 팔달구	13.0	56.8	30.2	수원 팔달구	13.0	수원 영통구	11.7	화성시	10.8
	수원 영통구	28.4	42.3	29.3	수원 영통구	28.4	화성시	8.6	용인 기흥구	6.0
	성남 수정구	11.2	39.1	49.7	성남 분당구	12.5	강남구	11.9	성남 수정구	11.2
	성남 중원구	23.6	37.7	38.7	성남 중원구	23.6	성남 분당구	13.8	강남구	7.4
	성남 분당구	24.4	27.5	48.1	성남 분당구	24.4	강남구	11.1	서초구	5.0
	의정부시	27.7	26.1	46.2	의정부시	27.7	양주시	7.1	포천시	5.3
	안양 만안구	15.5	41.6	42.9	안양 만안구	15.5	안양 동안구	12.8	강남구	4.9
	안양 동안구	20.2	35.3	44.5	안양 동안구	20.2	강남구	6.4	안양 만안구	4.9
	부천시	31.3	15.5	53.2	부천시	31.3	강남구	4.9	영등포구	4.7
	광명시	20.2	20.5	59.3	광명시	20.2	금천구	9.5	영등포구	6.3
	평택시	44.9	25.8	29.4	평택시	44.9	화성시	7.7	안성시	4.6
	동두천시	33.5	40.0	26.5	동두천시	33.5	양주시	18.5	용산구	6.5
	안산 상록구	17.6	56.2	26.2	안산 단원구	24.0	안산 상록구	17.6	화성시	9.8
	안산 단원구	45.3	32.9	21.7	안산 단원구	45.3	시흥시	9.8	화성시	5.8
	고양 덕양구	17.4	24.5	58.0	고양덕양구	17.4	고양일산동구	7.4	중구	5.7
	고양일산동구	24.5	28.0	47.5	고양일산동구	24.5	파주시	6.1	고양덕양구	6.0
	고양일산서구	15.7	37.2	47.1	고양일산서구	15.7	고양일산동구	12.7	파주시	9.6
	과천시	11.4	28.0	60.6	과천시	11.4	강남구	9.0	서초구	8.4
구리시	20.2	25.9	53.9	구리시	20.2	남양주시	11.1	강남구	8.3	
남양주시	33.4	20.1	46.5	남양주시	33.4	강남구	7.0	송파구	4.3	

광역	기초 자치단체	직장지 비율(%)			상위 3개 직장지역과 비율(%)					
		직주근접	근거리	원거리	1위	비율	2위	비율	3위	비율
광역	오산시	23.1	52.1	24.8	오산시	23.1	화성시	22.0	평택시	9.4
	시흥시	37.1	32.9	30.1	시흥시	37.1	안산 단원구	13.9	화성시	3.5
	군포시	21.1	40.5	38.4	군포시	21.1	안양 동안구	8.2	강남구	5.4
	의왕시	13.4	47.5	39.1	의왕시	13.4	안양 동안구	11.0	군포시	6.2
	하남시	22.4	19.3	58.4	하남시	22.4	강남구	9.6	송파구	8.7
	용인 처인구	41.4	32.5	26.1	용인 처인구	41.4	용인시 기흥구	5.9	강남구	3.8
	용인 기흥구	19.2	44.2	36.6	용인 기흥구	19.2	성남 분당구	8.3	수원 영통구	7.5
	용인 수지구	11.4	41.6	47.0	성남 분당구	13.2	용인 수지구	11.4	강남구	11.1
	파주시	39.8	20.6	39.6	파주시	39.8	영등포구	10.3	고양일산동구	5.8
	이천시	50.9	18.6	30.5	이천시	50.9	용산구	4.2	중구	4.2
	안성시	53.3	20.9	25.8	안성시	53.3	평택시	7.6	화성시	2.8
	김포시	39.9	12.3	47.8	김포시	39.9	강서구	6.6	영등포구	5.0
	화성시	42.5	35.6	22.0	화성시	42.5	수원 영통구	10.7	강남구	2.7
	광주시	36.5	32.4	31.1	광주시	36.5	성남 분당구	8.7	성남 중원구	5.8
	양주시	39.3	27.2	33.4	양주시	39.3	용산구	7.9	의정부시	7.6
	포천시	64.3	13.0	22.7	포천시	64.3	용산구	8.6	의정부시	3.0
	여주시	48.4	23.8	27.8	여주시	48.4	이천시	7.9	강남구	3.7
	연천군	40.5	21.0	38.5	연천군	40.5	용산구	24.3	동두천시	3.4
	가평군	48.7	17.0	34.4	가평군	48.7	용산구	8.0	남양주시	4.2
	양평군	43.1	20.1	36.7	양평군	43.1	용산구	5.7	강남구	4.9
강원 18 개	춘천시	65.3	8.5	26.2	춘천시	65.3	용산구	5.7	홍천군	2.4
	원주시	57.8	10.7	31.6	원주시	57.8	용산구	3.8	춘천시	3.5
	강릉시	61.8	12.5	25.7	강릉시	61.8	춘천시	4.4	용산구	3.6
	동해시	50.7	18.0	31.3	동해시	50.7	용산구	9.1	삼척시	7.1
	태백시	54.0	25.8	20.3	태백시	54.0	정선군	16.9	춘천시	3.4
	속초시	48.2	19.5	32.3	속초시	48.2	용산구	8.4	강원 고성군	7.2
	삼척시	59.6	15.7	24.7	삼척시	59.6	동해시	6.6	용산구	3.4
	홍천군	51.5	10.0	38.5	홍천군	51.5	용산구	16.1	춘천시	5.1
	횡성군	55.8	15.5	28.7	횡성군	55.8	원주시	10.0	용산구	3.3
	영월군	54.5	14.5	30.9	영월군	54.5	정선군	5.9	춘천시	3.3
	평창군	59.0	11.7	29.3	평창군	59.0	원주시	2.7	춘천시	2.6
	정선군	69.4	11.4	19.1	정선군	69.4	춘천시	2.8	원주시	2.0
	철원군	40.7	5.2	54.2	철원군	40.7	용산구	32.0	포천시	5.3

광역	기초 자치단체	직장지 비율(%)			상위 3개 직장지역과 비율(%)					
		직주근접	근거리	원거리	1위	비율	2위	비율	3위	비율
	화천군	30.4	8.6	60.9	용산구	46.4	화천군	30.4	춘천시	6.4
	양구군	43.0	9.4	47.6	양구군	43.0	용산구	35.2	춘천시	4.8
	인제군	40.2	6.7	53.1	인제군	40.2	용산구	40.2	춘천시	2.8
	고성군	44.7	20.2	35.1	강원 고성군	44.7	용산구	17.4	속초시	13.3
	양양군	42.8	25.1	32.1	양양군	42.8	속초시	11.2	용산구	6.4
충북 14 개	청주 상당구	20.4	51.0	28.7	청주 상당구	20.4	청주 서원구	15.0	청주 흥덕구	14.2
	청주 서원구	25.1	43.5	31.4	청주 서원구	25.1	청주 흥덕구	18.7	청주 청원구	9.5
	청주 흥덕구	32.1	29.8	38.0	청주 흥덕구	32.1	청주 청원구	9.7	청주 서원구	9.5
	청주 청원구	30.1	38.1	31.8	청주 청원구	30.1	청주 흥덕구	14.3	청주 서원구	6.8
	충주시	62.5	10.3	27.3	충주시	62.5	음성군	4.0	용산구	2.9
	제천시	58.7	11.4	29.8	제천시	58.7	단양군	5.0	영월군	3.1
	보은군	58.5	15.3	26.2	보은군	58.5	청주 청원구	3.5	청주 흥덕구	3.3
	옥천군	57.1	8.9	34.0	옥천군	57.1	대덕구	3.7	유성구	3.0
	영동군	59.5	8.7	31.8	영동군	59.5	용산구	3.9	옥천군	2.6
	증평군	27.4	39.3	33.3	증평군	27.4	괴산군	11.3	용산구	9.7
	진천군	49.7	25.7	24.6	진천군	49.7	음성군	19.0	청주 청원구	2.3
	괴산군	48.6	21.4	30.0	괴산군	48.6	청주 청원구	5.0	용산구	3.7
	음성군	60.9	12.9	26.2	음성군	60.9	진천군	5.8	충주시	2.4
	단양군	63.9	11.5	24.6	단양군	63.9	제천시	6.5	청주 청원구	2.4
충남 16 개	천안 동남구	32.7	34.3	33.0	천안 동남구	32.7	천안 서북구	22.8	아산시	8.0
	천안 서북구	38.6	24.4	37.0	천안 서북구	38.6	천안 동남구	10.9	아산시	10.5
	공주시	52.9	11.7	35.4	공주시	52.9	세종시	7.9	서구	2.2
	보령시	64.7	10.5	24.8	보령시	64.7	홍성군	3.5	안산 단원구	1.5
	아산시	46.9	18.0	35.1	아산시	46.9	천안 서북구	8.5	용인 기흥구	5.9
	서산시	59.0	10.2	30.9	서산시	59.0	용산구	3.5	중구	3.1
	논산시	56.7	9.9	33.4	논산시	56.7	용산구	6.7	부여군	2.8
	계룡시	15.5	18.8	65.8	용산구	32.4	계룡시	15.5	논산시	12.8
	당진시	58.1	9.2	32.7	당진시	58.1	동구	6.7	서산시	2.1
	금산군	62.4	5.2	32.4	금산군	62.4	서구	4.2	중구	3.5
	부여군	55.1	15.7	29.2	부여군	55.1	대덕구	4.7	논산시	4.2
	서천군	67.1	6.7	26.2	서천군	67.1	군산시	4.7	용산구	1.9
청양군	55.6	18.8	25.6	청양군	55.6	홍성군	3.0	예산군	2.7	
홍성군	59.6	19.1	21.3	홍성군	59.6	예산군	9.9	화성시	1.6	

광역	기초 자치단체	직장지 비율(%)			상위 3개 직장지역과 비율(%)					
		직주근접	근거리	원거리	1위	비율	2위	비율	3위	비율
	예산군	57.4	22.9	19.7	예산군	57.4	홍성군	9.0	아산시	3.9
	태안군	58.2	13.0	28.9	태안군	58.2	서산시	6.8	강남구	2.2
전 북  15 개	전주 완산구	37.9	42.1	20.0	전주 완산구	37.9	전주 덕진구	19.8	완주군	6.9
	전주 덕진구	34.0	44.2	21.8	전주 덕진구	34.0	전주 완산구	17.0	완주군	13.0
	군산시	60.7	9.7	29.6	군산시	60.7	서천군	3.7	익산시	2.7
	익산시	59.8	17.7	22.5	익산시	59.8	군산시	4.0	완주군	3.4
	정읍시	63.0	15.2	21.7	정읍시	63.0	전주 완산구	4.1	익산시	2.5
	남원시	67.3	10.9	21.8	남원시	67.3	전주 완산구	3.7	전주 덕진구	1.7
	김제시	57.8	22.9	19.3	김제시	57.8	전주 완산구	5.4	익산시	5.2
	완주군	40.8	39.6	19.6	완주군	40.8	전주 덕진구	15.3	전주 완산구	10.8
	진안군	54.5	22.5	22.9	진안군	54.5	전주 덕진구	7.4	전주 완산구	5.9
	무주군	61.2	11.0	27.8	무주군	61.2	전주 완산구	4.5	강남구	2.8
	장수군	62.9	15.9	21.2	장수군	62.9	전주 덕진구	4.1	전주 완산구	2.6
	임실군	52.5	25.6	21.8	임실군	52.5	전주 완산구	7.5	전주 덕진구	6.6
	순창군	53.5	13.7	32.8	순창군	53.5	전주 완산구	4.1	영등포구	2.5
	고창군	63.5	10.7	25.8	고창군	63.5	전주 완산구	3.8	정읍시	2.5
	부안군	62.2	17.2	20.7	부안군	62.2	전주 완산구	5.5	전주 덕진구	2.2
전 남  22 개	목포시	47.8	31.4	20.7	목포시	47.8	영암군	13.6	무안군	9.5
	여수시	66.2	7.3	26.5	여수시	66.2	영등포구	3.4	중구	2.2
	순천시	46.1	28.0	25.9	순천시	46.1	광양시	11.7	여수시	6.5
	나주시	53.6	11.2	35.2	나주시	53.6	광산구	6.2	서구	4.8
	광양시	52.9	14.9	32.2	광양시	52.9	강남구	11.4	순천시	7.8
	담양군	42.9	9.8	47.3	담양군	42.9	북구	11.1	광산구	7.0
	곡성군	55.5	11.7	32.8	곡성군	55.5	광산구	8.5	북구	4.7
	구례군	61.0	13.5	25.5	구례군	61.0	순천시	5.1	서구	3.1
	고흥군	66.4	12.4	21.1	고흥군	66.4	순천시	3.1	무안군	2.1
	보성군	56.1	17.5	26.4	보성군	56.1	순천시	6.3	서구	2.5
	화순군	44.9	13.6	41.5	화순군	44.9	서구	7.8	동구	6.1
	장흥군	60.7	13.2	26.1	장흥군	60.7	북구	4.5	서귀포시	0.0
	강진군	57.8	18.7	23.5	강진군	57.8	무안군	4.2	장흥군	3.8
	해남군	64.2	15.4	20.3	해남군	64.2	무안군	3.6	목포시	3.0
영암군	64.3	14.3	21.4	영암군	64.3	목포시	5.0	용산구	2.8	
무안군	37.8	40.6	21.6	무안군	37.8	목포시	19.7	영암군	11.1	

광역	기초 자치단체	직장지 비율(%)			상위 3개 직장지역과 비율(%)					
		직주근접	근거리	원거리	1위	비율	2위	비율	3위	비율
	함평군	51.8	14.1	34.1	함평군	51.8	광산군	7.8	무안군	4.1
	영광군	62.1	8.6	29.3	영광군	62.1	북구	2.4	서귀포시	0.2
	장성군	42.5	10.7	46.8	장성군	42.5	용산군	10.6	광산군	9.2
	완도군	67.3	10.7	22.0	완도군	67.3	무안군	3.5	나주시	1.8
	진도군	59.3	13.9	26.8	진도군	59.3	목포시	3.3	무안군	2.7
	신안군	43.2	33.5	23.3	신안군	43.2	목포시	19.9	무안군	5.5
경북 24 개	포항 남구	45.7	21.1	33.2	포항 남구	45.7	포항 북구	13.2	강남구	9.1
	포항 북구	35.0	38.6	26.3	포항 북구	35.0	포항 남구	30.1	강남구	5.2
	경주시	65.2	8.1	26.7	경주시	65.2	북구	2.8	포항 남구	2.5
	김천시	62.0	14.4	23.6	김천시	62.0	구미시	6.9	안동시	2.2
	안동시	64.7	11.8	23.5	안동시	64.7	예천군	2.7	달서구	2.1
	구미시	56.8	10.7	32.6	구미시	56.8	칠곡군	4.4	수원 영통구	4.4
	영주시	63.9	13.6	22.5	영주시	63.9	안동시	5.1	봉화군	4.0
	영천시	61.5	14.2	24.4	영천시	61.5	경산시	6.2	용산군	3.3
	상주시	61.2	15.1	23.6	상주시	61.2	문경시	3.8	구미시	3.0
	문경시	62.3	15.0	22.7	문경시	62.3	상주시	5.8	안동시	3.4
	경산시	48.2	11.7	40.1	경산시	48.2	수성구	7.5	영천시	5.5
	군위군	51.4	16.1	32.5	군위군	51.4	달서구	4.5	북구	4.1
	의성군	59.0	15.7	25.4	의성군	59.0	안동시	3.8	구미시	2.7
	청송군	57.4	13.4	29.1	청송군	57.4	달서구	8.3	안동시	4.8
	영양군	65.4	13.3	21.4	영양군	65.4	안동시	6.1	청송군	2.9
	영덕군	60.8	13.5	25.7	영덕군	60.8	포항 북구	3.6	포항 남구	2.6
	청도군	53.6	9.8	36.6	청도군	53.6	상주시	0.0	달서구	2.9
	고령군	54.9	8.8	36.4	고령군	54.9	달서구	8.1	달성군	7.9
	성주군	54.7	13.1	32.2	성주군	54.7	달서구	5.5	칠곡군	4.4
	칠곡군	38.5	29.6	31.9	칠곡군	38.5	구미시	21.7	영등포구	4.4
	예천군	39.5	37.5	23.0	예천군	39.5	안동시	25.7	용산군	4.6
	봉화군	55.5	16.9	27.6	봉화군	55.5	영주시	10.5	세종시	2.9
	울진군	62.0	10.0	28.1	울진군	62.0	경주시	4.0	안동시	1.9
	울릉군	51.1	15.4	33.6	울릉군	51.1	용산군	5.7	안동시	5.0
	창원 의창구	27.8	50.8	21.5	창원 의창구	27.8	창원 성산구	26.4	김해시	6.2
	창원 성산구	47.0	30.0	23.0	창원 성산구	47.0	창원 의창구	13.5	영등포구	4.8
	창원마산합포구	28.8	52.4	18.8	창원마산합포구	28.8	창원 성산구	17.5	창원마산회원구	13.2

광역	기초 자치단체	직장지 비율(%)			상위 3개 직장지역과 비율(%)						
		직주근접	근거리	원거리	1위	비율	2위	비율	3위	비율	
경남 22 개	창원마산회원구	25.5	56.2	18.3	창원마산회원구	25.5	창원 성산구	16.7	창원 의창구	11.4	
	창원 진해구	24.7	29.2	46.1	창원 진해구	24.7	용산구	15.2	창원 성산구	14.9	
	진주시	58.0	24.7	17.2	진주시	58.1	사천시	8.1	창원 의창구	2.9	
	통영시	55.3	24.5	20.2	통영시	55.3	거제시	11.3	경남 고성군	4.1	
	사천시	59.5	22.8	17.7	사천시	59.5	진주시	7.7	용산구	3.7	
	김해시	53.8	15.8	30.4	김해시	53.8	창원 성산구	6.1	강서구	5.3	
	밀양시	63.9	13.1	23.0	밀양시	63.9	김해시	3.6	창원 의창구	3.4	
	거제시	77.4	6.5	16.1	거제시	77.4	통영시	1.5	강남구	1.2	
	양산시	49.6	6.1	44.3	양산시	49.6	울주군	4.7	금정구	2.9	
	의령군	52.5	28.9	18.6	의령군	52.5	함안군	7.2	창원 성산구	5.4	
	함안군	54.8	27.8	17.4	함안군	54.8	창원 마산회원구	6.6	창원 의창구	5.5	
	창녕군	57.1	19.5	23.5	창녕군	57.1	함안군	4.6	달성군	3.0	
	고성군	54.0	27.4	18.6	경남 고성군	54.0	통영시	5.2	사천시	4.7	
	남해군	66.1	13.8	20.1	남해군	66.1	사천시	3.1	진주시	2.8	
	하동군	57.2	19.3	23.6	하동군	57.2	진주시	6.3	광양시	3.4	
	산청군	51.7	27.4	20.9	산청군	51.7	진주시	10.4	사천시	3.9	
	함양군	66.8	13.2	20.0	함양군	66.8	거창군	3.0	창원 의창구	2.9	
	거창군	65.3	10.8	23.8	거창군	65.3	창원 의창구	2.3	영등포구	2.0	
	합천군	60.2	11.8	28.0	합천군	60.2	창원 의창구	2.2	달서구	1.7	
	제주	제주시	72.1	5.1	22.8	제주시	72.1	서귀포시	5.1	강남구	2.3
		서귀포시	54.8	19.6	25.6	서귀포시	54.8	제주시	19.6	강남구	2.1

주: 1. 비자치구를 포함한 250개 기준.

2. 직장지 분류는 (1) 직주근접 : 거주지와 직장지 시군구가 동일 (2) 근거리 : 직장지의 시군구는 다르나 같은 시도 지역인 경우 (3) 원거리 : 직장지의 시도가 다른 경우 등 3가지로 분류.

자료: 국세청 국세미시자료를 이용하여 민주연구원 작성.

## II. 자산불평등(2022)

광역	기초 자치단체	토지소유 세대비율	주택소유 세대비율	외지인토 지비율	관외토지 소유비율	1인당 토지가액 (억원)	토지가액 (조원)	다주택 가구비율	3주택 이상 가구비율	5주택 이상 가구비율
서울 25 개	종로구	55.2%	48.8%	53.7%	49.8%	2.31	32.7	14.6%	4.8%	1.31%
	중구	47.9%	42.0%	70.4%	47.8%	2.49	30.0	11.6%	3.6%	0.96%
	용산구	52.6%	45.0%	46.7%	50.8%	2.50	54.8	13.0%	4.0%	0.93%
	성동구	53.5%	48.3%	45.8%	49.7%	1.37	38.6	12.7%	3.5%	0.88%
	광진구	47.5%	42.0%	34.7%	42.8%	1.13	38.0	10.5%	3.3%	1.22%
	동대문구	50.3%	44.7%	40.3%	39.0%	0.96	32.3	10.9%	2.9%	0.67%
	종랑구	49.7%	46.9%	32.3%	33.3%	0.69	26.6	9.8%	2.5%	0.61%
	성북구	55.1%	51.9%	34.5%	43.4%	0.86	37.0	12.8%	3.5%	0.82%
	강북구	51.4%	49.3%	37.7%	34.5%	0.72	21.1	10.2%	2.5%	0.50%
	도봉구	64.5%	61.1%	33.2%	41.8%	0.65	20.3	13.7%	3.3%	0.63%
	노원구	61.1%	56.7%	44.5%	38.8%	0.86	43.2	13.7%	3.6%	0.73%
	은평구	56.7%	53.4%	31.0%	36.6%	0.80	37.2	12.3%	3.2%	0.74%
	서대문구	55.2%	49.4%	38.1%	42.7%	1.02	31.4	12.6%	3.5%	0.86%
	마포구	50.9%	45.1%	44.6%	37.3%	1.67	60.8	12.0%	3.5%	0.95%
	양천구	63.0%	58.2%	31.0%	44.4%	1.10	48.4	14.9%	4.1%	0.95%
	강서구	48.7%	45.1%	39.7%	38.7%	0.85	48.2	10.5%	2.8%	0.71%
	구로구	55.4%	52.7%	42.5%	40.6%	0.80	31.5	12.2%	3.0%	0.63%
	금천구	47.1%	43.0%	47.8%	35.6%	0.81	18.7	9.3%	2.3%	0.49%
	영등포구	49.7%	45.1%	44.9%	44.0%	1.35	50.8	11.2%	3.0%	0.68%
	동작구	51.7%	47.1%	35.8%	45.2%	1.04	39.6	11.9%	3.3%	0.89%
	관악구	38.4%	34.3%	35.4%	34.1%	0.84	40.8	7.9%	2.3%	0.73%
	서초구	64.1%	54.5%	40.3%	43.1%	3.80	153.4	16.5%	5.6%	1.73%
	강남구	59.3%	50.9%	43.6%	36.2%	5.09	269.3	15.7%	5.3%	1.72%
	송파구	57.2%	50.7%	35.4%	37.3%	2.19	144.3	14.0%	4.8%	2.02%
	강동구	53.8%	48.4%	34.9%	33.0%	1.30	59.9	11.5%	3.3%	1.10%
부산 16 개	중구	50.1%	44.9%	68.7%	36.4%	0.99	3.9	12.3%	3.4%	0.75%
	서구	59.6%	51.0%	36.3%	53.7%	0.37	3.9	14.4%	4.2%	1.04%
	동구	56.8%	49.0%	49.2%	46.3%	0.42	3.6	12.5%	3.4%	0.73%
	영도구	61.1%	57.3%	34.1%	36.6%	0.35	3.8	13.1%	3.3%	0.69%
	부산진구	58.0%	53.9%	45.0%	43.9%	0.52	18.5	13.3%	3.5%	0.75%
동래구	67.3%	62.8%	34.4%	49.7%	0.51	13.8	16.5%	4.3%	0.86%	

광역	기초 자치단체	토지소유 세대비율	주택소유 세대비율	외지인토 지비율	관외토지 소유비율	1인당 토지가액 (억원)	토지가액 (조원)	다주택 가구비율	3주택 이상 가구비율	5주택 이상 가구비율
	남구	66.3%	60.1%	34.8%	50.1%	0.50	12.8	16.2%	4.5%	1.04%
	북구	67.7%	64.3%	30.0%	53.8%	0.32	9.0	15.6%	3.7%	0.64%
	해운대구	68.3%	62.8%	32.6%	52.9%	0.66	25.6	18.4%	5.2%	1.08%
	사하구	64.1%	60.7%	37.5%	39.2%	0.38	11.6	14.6%	3.5%	0.63%
	금정구	63.8%	56.0%	34.6%	46.7%	0.60	13.3	15.1%	4.1%	0.90%
	강서구	60.1%	54.0%	56.0%	30.4%	1.34	19.3	14.7%	3.8%	0.68%
	연제구	64.7%	60.6%	40.4%	48.4%	0.53	10.9	15.7%	4.1%	0.85%
	수영구	59.3%	54.5%	39.6%	48.3%	0.64	11.3	14.8%	4.2%	0.96%
	사상구	60.1%	57.1%	56.5%	39.3%	0.62	12.6	13.0%	3.1%	0.54%
	기장군	60.2%	41.7%	47.3%	29.0%	0.84	15.0	12.0%	3.3%	0.55%
대구 8 개	중구	56.0%	49.6%	63.3%	51.7%	0.95	7.6	12.9%	3.0%	0.49%
	동구	62.1%	56.2%	39.7%	37.5%	0.56	19.1	13.4%	3.1%	0.43%
	서구	57.8%	53.2%	51.5%	40.1%	0.52	8.3	10.3%	2.3%	0.33%
	남구	50.8%	45.1%	38.6%	46.0%	0.50	7.1	9.9%	2.3%	0.38%
	북구	63.1%	58.7%	36.4%	38.5%	0.48	20.9	13.3%	2.9%	0.34%
	수성구	69.8%	62.6%	25.5%	47.5%	0.82	33.8	18.7%	5.1%	0.82%
	달서구	62.6%	59.9%	30.6%	42.6%	0.52	27.7	14.3%	3.1%	0.40%
	달성군	68.4%	62.9%	45.6%	31.8%	0.74	19.5	14.9%	3.3%	0.41%
인천 10 개	중구	49.4%	46.1%	56.7%	45.5%	0.80	12.2	12.2%	3.3%	0.60%
	동구	67.7%	67.8%	50.7%	48.9%	0.41	2.4	14.2%	3.0%	0.53%
	미추홀구	54.3%	57.7%	42.0%	42.6%	0.39	15.7	10.5%	2.4%	0.48%
	연수구	63.4%	63.5%	32.3%	52.7%	0.61	23.4	16.4%	4.1%	0.78%
	남동구	57.4%	55.1%	42.9%	33.9%	0.65	32.9	12.4%	2.9%	0.49%
	부평구	60.8%	55.8%	38.7%	41.6%	0.45	22.0	12.6%	3.0%	0.52%
	계양구	64.3%	63.1%	44.2%	42.0%	0.44	12.7	13.8%	3.3%	0.53%
	서구	52.1%	57.3%	42.9%	40.9%	0.55	32.5	13.7%	3.2%	0.54%
	강화군	80.6%	50.7%	43.4%	29.7%	1.69	11.8	23.5%	6.2%	0.88%
	옹진군	63.8%	71.8%	60.7%	41.2%	1.42	2.9	22.8%	7.0%	1.12%
광주 5 개	동구	62.2%	52.2%	43.1%	48.8%	0.51	5.4	13.4%	3.5%	0.61%
	서구	63.8%	58.2%	35.4%	49.6%	0.39	11.2	14.8%	3.7%	0.58%
	남구	66.1%	61.1%	34.9%	45.9%	0.42	8.9	15.1%	3.8%	0.61%
	북구	64.1%	57.6%	33.7%	45.2%	0.30	12.9	12.8%	2.9%	0.43%
	광산구	63.5%	57.9%	38.5%	32.8%	0.43	17.1	13.1%	3.2%	0.48%



광역	기초 자치단체	토지소유 세대비율	주택소유 세대비율	외지인토 지비율	관외토지 소유비율	1인당 토지가액 (억원)	토지가액 (조원)	다주택 가구비율	3주택 이상 가구비율	5주택 이상 가구비율
대전 5 개	동구	55.5%	50.3%	39.9%	37.9%	0.39	8.6	11.3%	2.6%	0.38%
	중구	61.2%	56.3%	36.3%	47.3%	0.39	8.8	13.7%	3.5%	0.55%
	서구	55.3%	52.3%	37.3%	48.4%	0.39	18.1	13.4%	3.5%	0.58%
	유성구	55.4%	51.2%	37.9%	49.7%	0.57	20.2	14.5%	4.0%	0.69%
	대덕구	60.2%	58.1%	44.9%	43.7%	0.38	6.6	13.4%	3.1%	0.46%
울산 5 개	중구	67.4%	62.3%	28.5%	44.0%	0.52	10.7	14.7%	3.2%	0.40%
	남구	64.9%	61.6%	27.2%	40.5%	0.62	19.1	16.4%	3.9%	0.63%
	동구	66.8%	64.2%	24.4%	41.5%	0.31	4.7	17.0%	3.9%	0.52%
	북구	68.5%	69.4%	39.3%	36.1%	0.49	10.7	16.4%	3.3%	0.35%
	울주군	68.6%	65.2%	43.6%	27.5%	0.98	21.6	18.6%	4.7%	0.54%
	세종시	51.8%	57.0%	42.9%	42.6%	0.62	23.9	15.8%	4.2%	0.69%
경기 41 개	수원시 장안구	61.0%	54.9%	30.4%	50.5%	0.43	11.6	13.4%	3.3%	0.68%
	수원시 권선구	57.1%	51.8%	40.5%	42.1%	0.58	21.4	11.9%	2.8%	0.52%
	수원시 팔달구	48.4%	46.0%	49.3%	52.7%	0.58	11.2	10.4%	2.7%	0.56%
	수원시 영통구	57.4%	56.8%	37.7%	51.9%	0.69	24.7	14.2%	3.6%	0.67%
	성남시 수정구	47.4%	39.5%	43.3%	45.3%	0.93	21.5	9.1%	2.3%	0.47%
	성남시 중원구	50.3%	46.0%	41.8%	36.6%	0.64	13.4	9.7%	2.2%	0.39%
	성남시 분당구	66.5%	58.9%	36.4%	48.4%	1.60	77.1	16.0%	4.5%	1.04%
	의정부시	56.5%	55.1%	34.4%	43.3%	0.40	18.5	12.0%	2.9%	0.51%
	안양시 만안구	63.5%	58.0%	38.4%	43.9%	0.57	13.5	13.6%	3.4%	0.69%
	안양시 동안구	71.9%	62.7%	41.7%	44.0%	0.89	27.8	16.0%	4.2%	0.87%
	부천시	62.1%	59.4%	34.3%	34.4%	0.63	50.1	13.3%	3.3%	0.58%
	광명시	66.5%	59.8%	40.0%	34.2%	0.97	28.0	14.7%	3.7%	0.67%
	평택시	53.9%	51.7%	39.5%	26.8%	0.86	49.7	13.5%	3.5%	0.65%
	동두천시	58.5%	56.2%	43.7%	37.7%	0.45	4.1	12.4%	3.0%	0.46%
	안산시 상록구	50.7%	51.7%	37.9%	45.5%	0.46	15.7	11.6%	3.1%	1.03%
	안산시 단원구	53.4%	55.0%	46.8%	39.9%	0.61	18.1	13.2%	3.4%	0.81%
	고양시 덕양구	55.8%	53.8%	38.9%	41.9%	0.67	32.9	11.8%	2.9%	0.54%
	고양시 일산동구	59.5%	49.4%	41.6%	52.8%	0.85	25.1	13.1%	3.4%	0.63%
	고양시 일산서구	68.6%	65.7%	43.4%	50.3%	0.75	21.7	16.2%	3.9%	0.67%
	과천시	66.5%	58.8%	36.0%	46.7%	1.72	13.4	16.4%	4.8%	1.32%
구리시	60.5%	57.4%	41.9%	42.7%	0.77	14.5	12.9%	3.1%	0.55%	
남양주시	60.6%	57.1%	33.0%	39.7%	0.66	48.9	14.1%	3.6%	0.63%	

광역	기초 자치단체	토지소유 세대비율	주택소유 세대비율	외지인토 지비율	관외토지 소유비율	1인당 토지가액 (억원)	토지가액 (조원)	다주택 가구비율	3주택 이상 가구비율	5주택 이상 가구비율
광역	오산시	54.2%	50.9%	41.2%	42.6%	0.50	11.5	11.0%	2.5%	0.44%
	시흥시	52.6%	53.0%	47.2%	34.8%	0.63	32.3	12.0%	2.8%	0.48%
	군포시	62.0%	60.0%	37.3%	42.9%	0.64	17.0	14.2%	3.5%	0.64%
	의왕시	64.2%	60.0%	37.4%	47.8%	0.80	12.8	15.8%	4.1%	0.87%
	하남시	54.2%	48.5%	37.1%	39.6%	1.05	34.2	9.5%	2.3%	0.51%
	용인시 처인구	63.7%	57.9%	49.8%	32.4%	1.10	28.5	14.0%	3.4%	0.66%
	용인시 기흥구	65.1%	61.9%	35.6%	52.2%	0.78	34.0	15.6%	4.0%	0.80%
	용인시 수지구	67.2%	70.4%	35.1%	59.4%	0.80	30.4	19.6%	5.4%	1.13%
	파주시	54.4%	48.5%	42.4%	32.6%	0.72	35.5	12.2%	3.0%	0.54%
	이천시	62.8%	59.7%	42.8%	28.8%	0.89	19.8	16.0%	4.3%	0.73%
	안성시	65.0%	57.1%	42.3%	29.7%	0.95	18.0	15.4%	4.2%	0.77%
	김포시	58.8%	59.3%	35.8%	33.3%	0.84	40.9	14.5%	3.2%	0.51%
	화성시	55.4%	53.6%	40.7%	31.6%	0.87	78.9	13.3%	3.2%	0.54%
	광주시	67.3%	65.6%	38.6%	44.6%	0.60	23.5	14.4%	3.3%	0.58%
	양주시	58.6%	55.6%	44.2%	30.6%	0.78	19.0	12.7%	3.0%	0.48%
	포천시	59.7%	51.5%	46.9%	37.5%	1.15	16.9	13.4%	3.5%	0.58%
	여주시	68.8%	61.7%	48.7%	30.9%	1.21	13.6	18.6%	5.4%	1.01%
	연천군	63.8%	55.5%	54.7%	30.3%	1.28	5.4	15.6%	4.1%	0.49%
가평군	65.7%	59.8%	51.1%	41.8%	1.31	8.2	18.8%	6.0%	1.25%	
양평군	74.5%	65.9%	43.4%	45.6%	1.52	18.6	21.3%	5.9%	1.16%	
강원 18개	춘천시	61.0%	56.5%	26.0%	26.3%	0.55	15.6	14.3%	3.5%	0.49%
	원주시	60.9%	55.3%	27.8%	26.8%	0.54	19.4	13.9%	3.4%	0.57%
	강릉시	63.6%	57.0%	25.2%	26.4%	0.49	10.4	14.9%	4.0%	0.74%
	동해시	62.8%	59.3%	32.5%	37.6%	0.24	2.2	15.0%	3.9%	0.69%
	태백시	64.6%	62.4%	30.0%	42.1%	0.22	0.9	17.4%	4.7%	1.27%
	속초시	62.5%	59.7%	35.2%	41.3%	0.43	3.6	16.5%	4.8%	1.06%
	삼척시	66.4%	59.4%	36.2%	32.2%	0.34	2.1	17.7%	5.1%	0.98%
	홍천군	73.1%	64.5%	43.6%	32.5%	1.04	7.1	21.4%	5.9%	0.83%
	횡성군	76.7%	66.4%	46.7%	35.7%	1.06	4.9	23.6%	6.8%	0.99%
	영월군	71.1%	64.8%	42.2%	42.2%	0.59	2.2	20.7%	6.0%	0.98%
	평창군	73.9%	64.6%	50.0%	36.4%	1.43	5.9	20.1%	5.5%	1.11%
	정선군	67.0%	59.8%	42.6%	31.0%	0.57	2.0	18.3%	5.7%	1.23%
철원군	65.8%	59.0%	37.4%	21.0%	0.91	3.9	15.5%	3.9%	0.58%	

광역	기초 자치단체	토지소유 세대비율	주택소유 세대비율	외지인토 지비율	관외토지 소유비율	1인당 토지가액 (억원)	토지가액 (조원)	다주택 가구비율	3주택 이상 가구비율	5주택 이상 가구비율
	화천군	60.4%	53.1%	44.2%	49.2%	0.46	1.1	17.2%	4.9%	0.55%
	양구군	63.5%	57.1%	35.1%	34.9%	0.48	1.0	16.7%	4.5%	0.54%
	인제군	61.1%	57.7%	38.0%	42.5%	0.54	1.7	18.3%	5.1%	0.76%
	고성군	68.7%	64.0%	53.2%	36.0%	0.83	2.3	20.9%	6.5%	1.20%
	양양군	73.2%	65.6%	47.0%	37.3%	0.95	2.6	22.1%	6.7%	1.06%
충 북 14 개	청주시 상당구	63.6%	62.8%	39.8%	47.2%	0.38	7.4	14.3%	3.4%	0.54%
	청주시 서원구	59.3%	55.5%	43.8%	46.7%	0.45	8.6	13.1%	3.2%	0.49%
	청주시 흥덕구	58.5%	55.1%	38.2%	42.2%	0.49	13.2	13.4%	3.3%	0.51%
	청주시 청원구	58.5%	54.7%	43.3%	40.2%	0.45	8.8	13.2%	3.2%	0.48%
	충주시	68.7%	60.6%	31.2%	26.0%	0.53	11.1	15.7%	4.0%	0.61%
	제천시	67.0%	61.2%	31.2%	30.9%	0.44	5.8	14.9%	3.6%	0.58%
	보은군	86.5%	64.8%	42.9%	33.8%	0.71	2.2	24.1%	7.6%	1.09%
	옥천군	83.6%	69.7%	42.9%	35.9%	0.59	2.9	21.3%	5.7%	0.63%
	영동군	84.1%	66.1%	38.8%	37.4%	0.48	2.1	20.2%	5.3%	0.64%
	증평군	56.2%	52.3%	45.6%	41.6%	0.44	1.6	13.5%	3.3%	0.60%
	진천군	59.7%	52.4%	44.9%	35.4%	0.64	5.6	15.4%	4.3%	0.77%
	괴산군	79.2%	62.9%	49.7%	38.8%	0.96	3.6	21.4%	6.0%	0.86%
	음성군	63.5%	54.5%	46.9%	32.4%	0.86	7.9	16.3%	4.6%	0.75%
	단양군	79.6%	67.4%	46.0%	38.7%	0.60	1.7	21.3%	6.3%	1.54%
충 남 16 개	천안시 동남구	62.9%	55.7%	43.4%	38.8%	0.62	15.8	14.3%	3.6%	0.61%
	천안시 서북구	56.8%	52.5%	39.3%	42.5%	0.52	21.0	13.6%	3.5%	0.64%
	공주시	71.7%	58.6%	44.0%	28.8%	0.89	9.1	18.5%	5.4%	0.83%
	보령시	71.6%	59.8%	36.4%	25.2%	0.66	6.4	17.5%	5.2%	0.87%
	아산시	59.9%	55.4%	42.7%	32.4%	0.65	21.8	14.9%	4.0%	0.68%
	서산시	70.8%	61.3%	38.1%	25.6%	0.77	13.6	16.9%	4.3%	0.60%
	논산시	70.7%	56.3%	39.7%	27.7%	0.61	6.9	16.7%	5.0%	0.85%
	계룡시	66.2%	58.9%	46.7%	63.0%	0.28	1.2	17.1%	4.8%	0.92%
	당진시	67.5%	57.7%	45.2%	21.4%	1.10	18.5	18.2%	4.8%	0.59%
	금산군	85.0%	64.3%	43.7%	25.4%	0.82	4.1	19.9%	5.3%	0.56%
	부여군	83.2%	64.2%	35.1%	25.9%	0.71	4.4	22.1%	6.7%	0.89%
	서천군	84.1%	59.5%	39.0%	27.5%	0.71	3.5	23.4%	8.6%	1.21%
	청양군	80.0%	65.3%	45.5%	32.8%	0.74	2.3	22.8%	6.3%	0.84%
홍성군	70.9%	59.0%	36.9%	32.9%	0.68	6.7	17.7%	4.8%	0.57%	

광역	기초 자치단체	토지소유 세대비율	주택소유 세대비율	외지인토 지비율	관외토지 소유비율	1인당 토지가액 (억원)	토지가액 (조원)	다주택 가구비율	3주택 이상 가구비율	5주택 이상 가구비율
	예산군	78.2%	64.0%	40.5%	26.5%	0.93	7.2	22.7%	6.7%	0.91%
	태안군	75.5%	62.2%	46.5%	28.4%	1.15	7.0	21.0%	6.0%	0.90%
전 북  15 개	전주시 완산구	62.8%	55.7%	29.9%	44.6%	0.35	11.6	13.5%	3.4%	0.52%
	전주시 덕진구	66.2%	59.4%	35.4%	41.2%	0.36	11.4	14.2%	3.4%	0.55%
	군산시	65.5%	58.0%	30.2%	23.7%	0.41	10.8	15.4%	4.0%	0.62%
	익산시	67.9%	57.5%	25.6%	29.5%	0.38	10.5	15.7%	4.1%	0.63%
	정읍시	81.8%	59.5%	34.0%	27.4%	0.47	5.0	16.3%	4.1%	0.51%
	남원시	82.5%	63.0%	30.7%	26.2%	0.48	3.7	17.4%	4.2%	0.41%
	김제시	82.0%	59.4%	39.1%	23.8%	0.74	6.0	16.8%	4.2%	0.48%
	완주군	73.9%	58.6%	50.6%	36.0%	0.67	6.2	17.2%	4.3%	0.57%
	진안군	93.6%	68.8%	46.9%	52.9%	0.57	1.4	23.1%	5.8%	0.52%
	무주군	87.0%	64.5%	43.4%	31.6%	0.65	1.5	19.9%	5.2%	0.63%
	장수군	93.6%	66.2%	40.5%	35.6%	0.52	1.1	20.2%	5.0%	0.53%
	임실군	87.6%	56.8%	50.2%	40.8%	0.55	1.5	19.7%	5.9%	0.66%
	순창군	100.0%	67.3%	39.2%	36.1%	0.53	1.4	22.8%	6.0%	0.54%
	고창군	95.5%	55.5%	35.2%	35.0%	0.61	3.2	21.1%	8.0%	1.08%
	부안군	84.3%	64.9%	41.1%	20.6%	0.96	4.8	20.1%	5.5%	0.67%
전 남  22 개	목포시	62.5%	57.3%	32.1%	41.5%	0.22	4.7	12.8%	2.9%	0.35%
	여수시	67.8%	61.7%	21.2%	20.9%	0.40	11.0	16.7%	4.1%	0.56%
	순천시	72.8%	63.3%	22.4%	27.6%	0.37	10.4	16.3%	4.1%	0.51%
	나주시	75.1%	57.5%	42.8%	29.6%	0.70	8.2	17.5%	4.5%	0.50%
	광양시	69.0%	61.8%	32.3%	32.3%	0.40	6.1	17.2%	4.4%	0.62%
	담양군	83.8%	67.9%	44.9%	28.2%	1.02	4.7	21.6%	5.6%	0.57%
	곡성군	94.9%	66.7%	41.5%	35.7%	0.54	1.5	21.2%	5.6%	0.64%
	구례군	91.0%	70.0%	37.8%	35.1%	0.64	1.6	21.0%	5.1%	0.54%
	고흥군	95.0%	58.3%	39.2%	30.3%	0.42	2.6	19.7%	6.2%	0.70%
	보성군	94.6%	64.3%	40.4%	31.1%	0.55	2.1	22.2%	6.3%	0.66%
	화순군	81.6%	60.7%	41.7%	32.2%	0.56	3.5	17.8%	4.7%	0.51%
	장흥군	93.6%	64.4%	34.6%	29.1%	0.49	1.8	22.2%	6.6%	0.70%
	강진군	96.0%	70.4%	32.6%	31.7%	0.54	1.8	24.1%	6.7%	0.72%
	해남군	92.7%	62.9%	38.4%	21.9%	0.64	4.2	20.6%	5.6%	0.51%
영암군	82.6%	59.3%	43.1%	26.8%	0.70	3.7	18.6%	4.9%	0.51%	
무안군	74.9%	59.1%	47.4%	31.7%	0.57	5.2	17.2%	4.6%	0.62%	

광역	기초 자치단체	토지소유 세대비율	주택소유 세대비율	외지인토 지비율	관외토지 소유비율	1인당 토지가액 (억원)	토지가액 (조원)	다주택 가구비율	3주택 이상 가구비율	5주택 이상 가구비율
	함평군	89.4%	58.4%	43.4%	37.4%	0.58	1.8	22.0%	7.0%	0.76%
	영광군	83.4%	56.4%	34.0%	35.2%	0.42	2.2	21.4%	7.7%	1.17%
	장성군	80.4%	63.7%	47.9%	34.9%	0.90	3.9	19.5%	4.9%	0.53%
	완도군	86.1%	59.5%	33.7%	39.7%	0.26	1.3	19.8%	5.7%	0.51%
	진도군	92.4%	62.9%	34.1%	33.4%	0.35	1.0	21.6%	6.2%	0.52%
	신안군	92.8%	64.8%	47.7%	33.5%	0.60	2.3	23.7%	6.8%	0.81%
경북 24 개	포항시 남구	64.1%	61.2%	37.0%	39.8%	0.44	9.9	16.6%	4.0%	0.43%
	포항시 북구	67.2%	61.0%	34.6%	31.1%	0.50	13.6	17.7%	4.6%	0.55%
	경주시	72.3%	61.1%	33.0%	21.9%	0.76	19.0	17.5%	4.3%	0.50%
	김천시	77.3%	60.0%	30.7%	24.8%	0.59	8.2	17.3%	4.2%	0.44%
	안동시	72.7%	60.0%	32.6%	24.3%	0.56	8.6	16.3%	3.7%	0.44%
	구미시	61.0%	58.1%	29.5%	28.2%	0.41	16.7	14.9%	3.5%	0.51%
	영주시	74.6%	63.6%	26.4%	25.6%	0.54	5.5	16.4%	3.9%	0.56%
	영천시	75.2%	62.7%	40.8%	22.4%	0.96	9.7	18.9%	4.8%	0.49%
	상주시	83.7%	66.2%	34.7%	25.8%	0.68	6.5	19.9%	4.9%	0.54%
	문경시	76.3%	65.0%	33.2%	35.2%	0.61	4.3	18.4%	4.7%	0.55%
	경산시	63.6%	56.5%	40.8%	28.5%	0.65	17.4	14.0%	3.3%	0.43%
	군위군	89.8%	66.1%	45.9%	31.1%	1.26	2.9	22.8%	6.2%	0.53%
	의성군	93.6%	67.8%	39.7%	29.8%	0.76	3.8	22.2%	5.5%	0.52%
	청송군	85.4%	63.2%	39.4%	31.8%	0.62	1.5	19.7%	5.2%	0.53%
	영양군	86.2%	66.3%	43.3%	32.9%	0.54	0.9	21.2%	5.0%	0.39%
	영덕군	82.1%	62.6%	43.0%	25.7%	0.72	2.5	18.8%	4.8%	0.44%
	청도군	85.1%	70.8%	44.5%	32.1%	1.10	4.6	24.8%	6.6%	0.68%
	고령군	79.6%	60.9%	50.3%	26.5%	1.31	4.0	20.1%	5.5%	0.69%
	성주군	82.3%	65.3%	44.5%	30.5%	1.14	4.9	23.0%	6.2%	0.56%
	칠곡군	63.8%	59.7%	52.2%	29.4%	0.80	9.0	15.2%	3.6%	0.42%
	예천군	85.6%	66.2%	45.7%	32.3%	0.79	4.4	20.4%	5.6%	0.81%
	봉화군	79.7%	66.3%	43.0%	35.7%	0.59	1.8	20.7%	5.4%	0.59%
	울진군	74.2%	58.4%	38.3%	39.6%	0.40	1.9	18.1%	4.9%	0.70%
	울릉군	56.0%	52.6%	34.5%	31.8%	0.82	0.7	21.0%	7.4%	1.08%
	창원시 의창구	61.4%	56.7%	37.4%	33.4%	0.67	14.5	15.6%	3.6%	0.38%
	창원시 성산구	64.5%	62.5%	30.2%	50.5%	0.39	9.8	17.7%	4.2%	0.56%
	창원시 마산합포구	67.5%	61.7%	34.8%	35.8%	0.46	8.3	16.7%	4.0%	0.46%

광역	기초 자치단체	토지소유 세대비율	주택소유 세대비율	외지인토 지비율	관외토지 소유비율	1인당 토지가액 (억원)	토지가액 (조원)	다주택 가구비율	3주택 이상 가구비율	5주택 이상 가구비율
경 남  22 개	창원시 마산회원구	68.5%	64.9%	35.1%	45.9%	0.35	6.4	16.1%	3.5%	0.37%
	창원시 진해구	60.1%	57.4%	34.5%	34.1%	0.36	7.0	14.1%	3.0%	0.32%
	진주시	68.1%	60.0%	20.6%	22.9%	0.54	18.6	15.7%	3.6%	0.45%
	통영시	71.9%	64.6%	26.0%	25.9%	0.42	5.1	16.4%	3.6%	0.41%
	사천시	72.5%	64.0%	38.7%	23.8%	0.69	7.5	16.9%	3.8%	0.39%
	김해시	66.9%	63.2%	34.3%	25.0%	0.64	34.1	16.2%	3.6%	0.43%
	밀양시	79.2%	64.6%	38.0%	19.2%	1.17	12.0	19.5%	5.2%	0.67%
	거제시	70.9%	66.5%	26.9%	19.6%	0.59	14.0	19.0%	4.6%	0.58%
	양산시	64.1%	63.2%	39.1%	33.0%	0.49	17.2	15.6%	3.7%	0.49%
	의령군	90.9%	63.3%	46.3%	35.4%	0.72	1.9	20.9%	5.4%	0.48%
	함안군	79.1%	65.6%	50.3%	21.9%	1.07	6.5	18.9%	4.6%	0.48%
	창녕군	81.6%	64.1%	44.0%	27.5%	0.94	5.5	21.7%	6.5%	0.69%
	고성군	85.5%	67.7%	42.1%	23.6%	0.86	4.4	20.2%	5.0%	0.41%
	남해군	92.2%	70.0%	42.4%	23.1%	0.80	3.3	20.6%	5.0%	0.43%
	하동군	89.4%	66.5%	40.6%	28.9%	0.81	3.4	20.6%	5.3%	0.51%
	산청군	87.9%	66.8%	44.7%	38.2%	0.89	3.0	23.1%	6.5%	0.72%
	함양군	87.2%	66.9%	37.8%	28.5%	0.67	2.5	22.3%	6.8%	0.77%
	거창군	86.8%	66.1%	28.8%	27.4%	0.52	3.1	21.8%	6.1%	0.62%
합천군	94.2%	65.5%	41.9%	31.8%	0.71	3.0	23.9%	7.1%	0.68%	
제 주	제주시	63.1%	55.1%	21.8%	22.8%	0.94	46.2	17.9%	5.5%	1.11%
	서귀포시	65.5%	56.7%	37.6%	27.1%	1.59	29.5	18.9%	5.8%	1.05%

## 색 인

### (ㄱ)

가계부채 .....	9, 10, 87, 91, 95
건강의 사회적 결정요인 .....	7, 199, 200, 203, 206, 208, 222, 262, 263, 265
건물에너지 .....	299
공공보건의료기금 .....	175-177, 179, 187, 192, 193, 194
괜찮은 일자리 .....	265
교차성 .....	12, 273, 274, 351
국세미시자료 .....	21, 23, 39-42, 44, 45, 47, 55, 56, 58, 60-63, 412, 420
근로소득 .....	8, 22-26, 28, 29, 31, 32, 36, 37, 39, 51, 53, 69, 367, 389
기후기금 .....	284
기후변화 .....	12, 163, 277, 281, 282, 284, 288, 289, 299, 309, 310, 314, 318, 325-327, 342, 344
기후위기 .....	3-5, 8, 12, 13, 161, 195, 277, 280, 282, 284, 287-292, 309, 310, 314, 318, 324, 326, 328, 329, 341, 343, 344, 351

### (ㄷ)

다부문협력 .....	265
다주택 .....	9, 84, 85, 94

### (ㄴ)

백분위자료 .....	38
보편적 사회보호 .....	262-264
복합위기 .....	3-5, 7, 277
부정의 .....	104
불평등 지도 .....	77
불평등해소실천지표 .....	5

### (ㄷ)

상병수당 .....	178, 179, 268, 270-272, 351
생물다양성 .....	13, 283, 318, 320, 322-324
생태적 지속가능성 .....	7, 195
세대 간 자산격차 .....	87
소득격차 .....	8, 22, 24, 25, 29, 344
순수임금노동 .....	39, 55, 58, 60, 405, 413
순수종합소득자 .....	39

## (ㅇ)

양도소득	32-34, 375
에너지바우처	324-328, 343, 344
에너지복지법	13, 329, 341, 344, 351
5분위배율	36, 51
온실가스	12, 277-280, 283, 284, 286, 288-297, 307, 309, 316, 330, 332, 335, 344
온열질환자	13, 310, 312
원리금상환	91
유급병가	178, 179, 271, 272, 351
의료사고 국가책임제	191
의료지역책임제	184, 195
인구집단 건강체계	12, 199, 208-210, 261
인력 부족	106, 111, 113, 119, 124, 128, 174, 177, 178

## (ㅅ)

자산 지니계수	72
자산불평등	69, 74, 87, 92, 94, 421
재정분권	185-187, 350
적색목록지수	320
종합소득	8, 22, 23, 28, 29, 31, 32, 36-38, 46, 47, 51, 375, 393
주치의제도	179
중위수	48
지니계수	6, 19, 20, 22, 36, 41, 43, 51, 72
지역 건강정책 평가	12, 261, 273

## (ㅇ)

책임의료기관	110, 134, 135, 139, 190
청년기후연금	13, 344, 345, 351
체계 접근	11, 169, 261
최저임금	5, 6, 9, 36, 41, 46-48, 51, 53, 54, 268, 271
침수피해	13, 314

## (ㅋ)

코끼리 곡선	19
--------	----

## (ㄷ)

탄소불평등	288
탄소세(탄소배당)	327, 329, 330-332, 334, 335, 345, 351
탄소예산	286, 289, 335
토지	32, 77, 78, 80-82



제22대 국회 정책방향 수립을 위한 민주연구원 국가전략과제

## 2024 민주연구원 불평등 보고서

연구진 : 강병익·채은동·이진수·김진환·문다슬·권승문

발행인 : 이한주(민주연구원장)

발행처 : (재)민주연구원

주소 : 서울시 영등포구 국회대로 68길 7  
(더불어민주당사 10층)

전화 : 02) 2630-0131

팩스 : 02) 2630-0141

홈페이지 : <https://idp.theminjoo.kr>

편집·디자인·인쇄 : 경성문화사 02) 786-2999

발행일 : 2024년 6월 13일

ISBN 979-11-5698-424-5(93330)

이 보고서의 내용은 연구진의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

# 2024 민주연구원 불평등 보고서

“... 현실의 불평등 논의는 한 발자국도 나아가지 못하고 있습니다. 남녀 간 임금격차는 여전히 OECD에서 가장 높고, 정부의 세금 및 소득이전을 통한 불평등 개선효과는 OECD에서 가장 낮았습니다. 게다가 지난해 세수결손으로 인해 저소득층을 위한 재정지원은 부족한데, 윤석열정부는 부자들을 위한 감세정책에 열을 올리고 있습니다. 여야 모두 불평등을 정책 최우선으로 삼으면서도, 그 해법에 대한 의견은 첨예하게 다릅니다. 왜냐하면 문제에 대한 진단이 다르기 때문입니다.”

- 이한주 민주연구원장, 발간사 중에서

“이 보고서에서 다루고 있는 경제적 불평등, 건강불평등, 기후불평등은 현재 우리의 삶을 규정하는 복합 위기의 원인이자 결과인 주요한 세가지 축이라고 할 수 있다.”

- 서론: 복합위기 시대의 불평등 중에서

“소득불평등은 서울을 중심으로 점점 심각해지고 고착화되고 있다. 고소득 일자리가 서울의 강남구·용산구·중구·종로구 등 중심업무지구에서 만들어 지면서, 서울시민 중 고소득자의 소득은 빠르게 증가하고 이외 비서울 지역 거주인원은 소득이 정체되고 있다.”

- 제1장 소득불평등 현황과 분석 중에서

“자산 불평등의 문제는 기회의 평등차원에서도 중요한 의미를 갖는다. 자산 불평등이 심해질수록 기회는 불평등해지게 된다.”

- 제2장 자산불평등 현황과 분석 중에서

“누구의 관점에서, 어떻게 불평등한가? 숫자로 나타나는 고통을 넘어 지역에서 살아가는 국민들의 삶에서 출발하여 지역 간 의료불평등 문제를 다시 보아야 한다.”

- 제3장 지역의료체계 관점에서 본 지역 간 의료불평등 중에서

“건강을 사회적 것으로 이해할 때, 건강불평등을 해결하기 위한 개입 지점은 더욱 넓어지고, 그만큼 기회는 더욱 많아진다.”

- 제4장 형평한 인구집단 건강체계 관점에서 본 지역 간 건강불평등 중에서

“기후불평등에 대한 우선적인 대응과 반응은 기후변화의 피해계층과 에너지빈곤층에 대한 적극적인 지원을 제도화하고, 그 제도화의 구성은 지원체계와 이를 뒷받침하는 재원을 마련하는 것이라고 할 수 있다.”

- 제5장 기후불평등 중에서