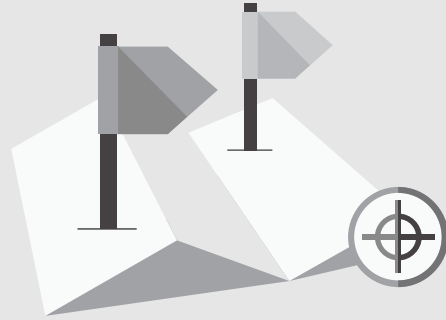


이달의 초점

한국사회 양극화 진단과 대응 모색



다차원 측면에서 바라본 양극화 진단과 사회정책적 함의
김태완·최준영

노동 양극화 현황과 과제: 임금근로자의 종사상 지위와 고용형태를 중심으로
임완섭

소득과 자산의 양극화 및 격차 실태와 정책적 함의
이주미

정치·사회 참여의 양극화 실태
김기태



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

정치·사회 참여의 양극화 실태

The Polarization of Political and Social a Participation in Korea

김기태 | 한국보건사회연구원 연구위원

이 글에서는 한국의 정치·사회 참여의 양극화 실태를 살펴보았다. 과거 관련 연구가 정치적 좌우의 양극화에 초점을 둔 반면 사회경제적 지위에 따른 정치·사회 참여 수준의 차이에 대해서는 주의를 기울이지 않은 점을 염두에 두었다. 한국보건사회연구원의 「사회 참여, 자본, 인식 조사」 자료를 활용해서 ① 사회경제적 지위에 따른 직능·지역·시민 단체 및 정당 참여, ② 투표 참여, ③ '본인 및 가족의 이익이나 권리가 침해됐을 때' 다양한 방식의 공개적 의견표현 의사 여부, ④ 정치적 효능감 등을 살펴보았다. 분석 결과 고학력, 고소득층에서의 정치·사회 참여 의사 비율 및 빈도가 상대적으로 높았고, 지역·성별에 따른 참여 수준은 일관적이지 않았다. 이와 같은 분석에 근거에 정치·사회 양극화 문제에 대한 추가 연구의 필요성을 제시하고, 풀뿌리 민주주의의 강화 및 선거제도 개혁의 필요성을 강조했다.

1. 들어가며¹⁾

정치·사회 참여에서도 사회경제적인 배경에 따른 양극화 양상이 나타날까. 이러한 질문은 정치학, 사회학, 행정학 혹은 사회복지학 분야에서 제기될 수 있지만, 한국에서의 관련 연구는 흔하지

않다(권혁용, 한서빈, 2018). 정치학 분야에서 양극화는 흔히 정치 이념 혹은 당파적 양극화로 쓰인다(장승진, 장한일, 2020). 즉, 계층에 따라 참여 수준의 차이가 아닌 정치적 이념 성향에 따라 극좌와 극우로 양분되는 현상을 주로 가리킨다. 이는 1990년대 이후 한국뿐 아니라 전 세계적으로

1) 이 글은 한국보건사회연구원 기본연구로 수행된 김태완, 이주미, 김기태, 임완섭, 송치호, 김명중, 김영미. (2022). 한국사회 양극화 진단과 사회정책 대응의 일부(4장 3절)를 재정리한 것이다.

로 정치 엘리트들 사이에서 나타난 좌우의 이념적 대립 및 갈등이 심화했기 때문이다(이내영, 2011).

정치·사회 참여의 양극화라는 맥락에서 학계의 또 다른 관심사는 계층별 투표 성향이다. 이른바 ‘계급 투표’²⁾는 정치학의 전통적인 관심사였다. 여기에서도 계층별 참여의 정도보다는 정치적 성향 차이를 가리키는 경우가 흔하다. 즉, 빈곤층은 분배에 더 적극적인 좌파를 지지할 것이라는 가설을 검증하는 것이 주된 관심사였다.

이 글에서는 한국 사회의 양극화를 완화하기 위한 주요한 개입 지점으로 참여의 문제에 주목한다. 지금까지 관련 연구가 저소득층의 선거 참여를 위주로 다소 협소하게 이뤄졌고, 계층별 정치 효능감 및 사회 참여에 관한 연구는 희소했다는 측면도 고려했다. 이 글에서는 사회경제적 배경에 따라 정치·사회 참여 수준이 다르게 나타나는 양상을 ‘정치·사회 참여의 양극화’라고 보고, 관련 통계 분석을 통해 한국에서 관찰되는 양극화의 악순환을 끊기 위한 실마리를 찾고자 한다.

이 글에서는 지난 2021년 한국보건사회연구원이 실시한 「사회 참여, 자본, 인식 조사」 자료를 보사연의 보건복지통계포털에서 2022년 8월 추출해서 활용했다. 이 조사가 전국 단위의 대규모 조사이며, 조사 대상의 소득 수준과 사회 참여의 내용을 충실히 담고 있다는 점을 고려했다. 한

가지 주의할 점은 있다. 해당 조사가 코로나19 확산기인 2021년 8~10월에 실시되면서 19~59세 연령대는 웹 조사를, 60세 이상 집단에 대해서는 대면조사를 수행했다는 것이다. 분석 과정에서는 60세 이상 집단에 대한 설문 결과를 자료에서 제외했다. 조사업체와 전문가 자문 결과, 조사 방법의 차이로 인한 모드 효과 발생의 가능성 등을 고려했다(정세정 외, 2021; p. 29). 다만 이 과정에서 소득 분위는 60대를 포함해서 나눴다는 점도 확인해 둔다. 처음 조사를 설계했을 때 계획했던 1만 명의 표본은 60세 이상을 제외한 8,174명으로 줄었다. 이 부분은 이번 분석의 한계로 남긴다. 다만, 한국의 정치·사회 참여 경향에는 고령층이 저소득층의 상당수를 차지하면서 발생하는 세대 효과 및 연령효과가 있다는 점을 고려할 필요도 있다(전병유, 신진욱, 2014). 이번 분석은 그러한 효과를 일부 소거한 측면도 있다.

2. 정치·사회 참여 양극화에 관한 선행연구

다양한 사회 참여의 방식 가운데 하나인 투표의 계층별 참여 수준에 관한 연구는 있다. Wolfinger & Rosenstone(1980)은 미국인의 투표 참여에 관한 고전적인 연구에서 소득이 투표 참여에 미칠 수 있는 이유를 다섯 가지로 풀어서 설명했다

2) 정치학계에서 ‘계급 투표’는 소득 수준에 따라 정치적 성향이 달라지는 경향을 가리킨다(이지은, 강원택, 2020). 소득 수준이 높은 유권자일수록 자신의 경제적 이득을 지키기 위해 우파 정당을 지지하고, 소득이 낮은 유권자는 재분배를 지지하면서 좌파 정당을 지지할 것이라는 예상이다. 그러나 한국은 저소득층이 보수 정당을 지지하는 이른바 ‘계급 배반 투표’의 양상이 관찰된다(한귀영, 2012; 전병유, 신진욱, 2014). 한국의 이런 경향은 저소득층의 상당수를 차지하는 고령층이 보수 정당을 지지하기 때문에 계급 배반보다 세대 효과 때문이라는 분석이 있다(전병유, 신진욱, 2014). 이 글은 소득 분위 등에 따른 정치적 선호가 아니라 정치·사회적 참여 수준을 확인한다는 점에서 기존 정치학계의 ‘계급 투표’ 연구와도 초점이 다르다는 점을 확인해 둔다.

(권혁용, 한서빈, 2018 재인용. p. 65). 첫째, 저소득층은 세계 문제 때문에 정치에 참여할 틈이 없다. 둘째, 고소득층은 정치적 참여와 관심이 높은 직업을 가질 수 있다. 셋째, 고소득층은 시민적 참여를 강조하는 네트워크에 속할 가능성이 높다. 넷째, 고소득층은 정치·사회적 사안에 대해서 표현하고 개입할 가능성이 높다. 다섯째, 고소득층은 저소득층에 비해 현재 시스템에 더 많은 이해관계를 가지고 있다.

1996년 당시 미국 정치학회장인 Arend Lijphart (1997)도 미국정치학회에 행한 ‘불공평한 참여: 민주주의가 해결하지 못한 딜레마’라는 연설에서 사회경제적 지위에 따른 정치 참여의 불평등 문제를 제기했다. 그는 정치적인 자원이 사회계층에 고루 배분되는 것이 아니라, 특권을 가진 계층 즉 고소득, 고자산, 고학력의 시민들에게 구조적으로 집중되면서 정치가 취약계층에게는 적대적으로 작동하게 된다고 설명했다. Lijphart(1997)는 취약계층의 투표 참여가 상대적으로 낮은 결과, 저소득층의 이해가 정치권에 반영될 가능성도 떨어지게 된다고 경고했다. 1인 1표의 정치평등주의에 입각한 민주주의에서 이와 같은 양극화 문제는 민주주의의 근본을 위협하는 요소가 된다. 이는 선거 과정에서의 계층별 양극화 문제를 넘어서, 정치 과정의 결과로 나타나는 정책에도 영향을 미치게 된다. 이와 같은 정책은 사회적 주류의 이해에 부합할 가능성이 높으며, 이는 다시 사회적 불평등을 강화하게 된다.

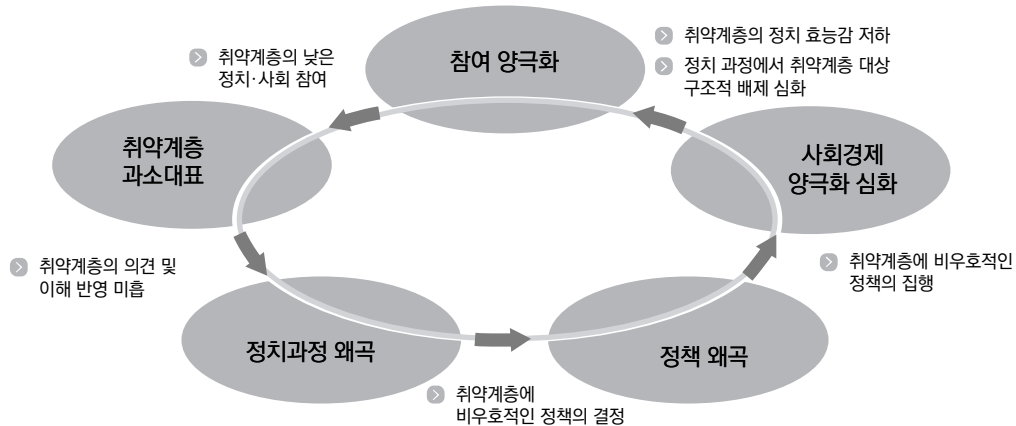
경제적 양극화와 참여의 양극화가 조응하는 관계에 대한 실증 분석도 있다. Lancee & Van

de Werfhorst(2012)는 유럽연합 24개 국가의 소득 불평등 수준과 사회적 참여 수준을 분석한 결과, 소득 불평등이 심한 국가일수록 사회적 참여 수준이 낮다고 분석했다. 이들은 두 가지 이유를 제시했다. 첫째, 사회적 지위의 격차가 클 때 사람들은 공통의 목표를 가질 가능성이 낮다. 둘째, 자원이 더 많을 때 사람들의 참여 빈도도 높아진다. Galbraith & Hale(2008)은 1969~2004년 미국 대통령 선거에서 주 단위의 소득 불평등 수준과 투표율 및 투표 경향을 고정효과 분석 및 다층분석을 통해서 살펴봤다. 그 결과, 소득 불평등이 심화할수록 투표율이 감소하는 경향이 있음을 밝혔다. Solt(2010) 역시 미국 주 단위의 선거 참여 결과를 분석한 결과, 소득 불평등이 심한 주일수록 투표율이 낮게 나온다고 분석했다.

한국에서의 계층에 따른 사회 참여에 대한 연구는 매우 드물다. 이를테면 사회 참여의 한 형태인 투표 참여에 대해 권혁용, 한서빈(2018)은 “투표 참여에서 소득 격차에 관한 연구는… 거의 전무하다”(p. 63)고 설명했다. 이들은 2003~2014년 한국종합사회조사로 소득 격차에 따른 투표 참여 경향을 분석했다. 이들은 저소득층에서 고소득층으로 갈수록 투표할 확률이 높아진다고 분석했다. 소득 수준에 따른 투표 참여 결과를 일부 제시한 국내 논문에서도 이와 같은 경향은 유사하게 나타난다(서복경, 2010; 서현진, 2009). 이와 같은 분석 결과들은 유럽과 미국에서 수행된 연구 결과들과 일맥상통하다.

이와 같은 분석 결과들을 종합하면, 사회경제적 양극화가 참여의 양극화로, 이는 다시 사회경

그림 1. 사회참여 양극화에 따른 악순환 구조



자료: 필자 작성.

제적 양극화의 심화로 나타나는 악순환으로 이어질 수 있음을 시사한다. 즉, 취약계층의 낮은 정치·사회 참여는 정치 영역에서 취약계층 과소대표의 문제로 이어지고, 이는 정치적 결정 과정에서 취약계층의 의견과 이해가 불충분하게 반영되는 결과로 연결된다. 취약계층 과소대표 문제는 이들에게 비우호적인 정책의 결정 및 집행의 결과로 나타난다. 정책은 고소득층과 기득권층의 이해에 더욱 복무하게 된다. 그 결과 소득 양극화는 더욱 심화하고, 취약계층의 정치에 대한 효능감이 떨어진다. 정치 및 정책 결정 과정에서 취약계층 배제도 심화한다. 그 결과 이들의 정치·사회 참여 수준은 다시 떨어질 수 있다. 이를 도식화하면 [그림 1]과 같다. 물론 여기에서 논의하는 ‘취약계층’은 법적으로나 학술적으로 정립된 개념은 아니다. 윤석진(2011)은 취약계층을 경제적·사회적 기준에 따라 제시되는 복합적인 개

념이라고 설명한다(p. 41). 이 글에서는 소득, 교육, 지역, 성별 기준에 따라 상대적으로 열악한 위치에 처한 집단을 취약계층으로 간주하고 분석의 대상으로 삼았다. 이와 같은 양극화의 악순환 가능성을 염두에 두고 한국의 참여 양극화 현황을 분석했다.

3. 집단별 정치·사회 참여의 양극화 분석

가. 직능·지역·시민 단체, 정당 및 투표 참여

정치·사회 참여 수준을 성별, 지역, 학력, 소득 분위 등에 따라서 확인해 보았다. 필요에 따라 연령대별 차이도 확인했다. 「사회 참여, 자본, 인식 조사」에서는 일곱 가지 종류(종교, 직능, 연고, 취향, 시민단체, 정당, 지역 커뮤니티)의 공동체 소속 여부 및 참여 정도를 ① 소속된 적 없다, ② 과

거에 소속된 적이 있으나 현재는 아니다, ③ 소속되어 있지만 활동은 안 한다, ④ 소속되어 가끔 활동한다, ⑤ 소속되어 적극적으로 활동한다고 나누어서 응답하도록 했다. 여기서 공동체는 오프라인과 온라인 공동체를 모두 포함했다. 일곱 개 단체 가운데 직역과 지역, 시민단체, 정당에 참여해서 가끔 혹은 적극적으로 활동하는(④ 혹은 ⑤) 비율을 살펴보았다. 종교, 연고, 취향 공동체에 대한 분석 내용은 지면의 제약을 고려해서 제외했다.

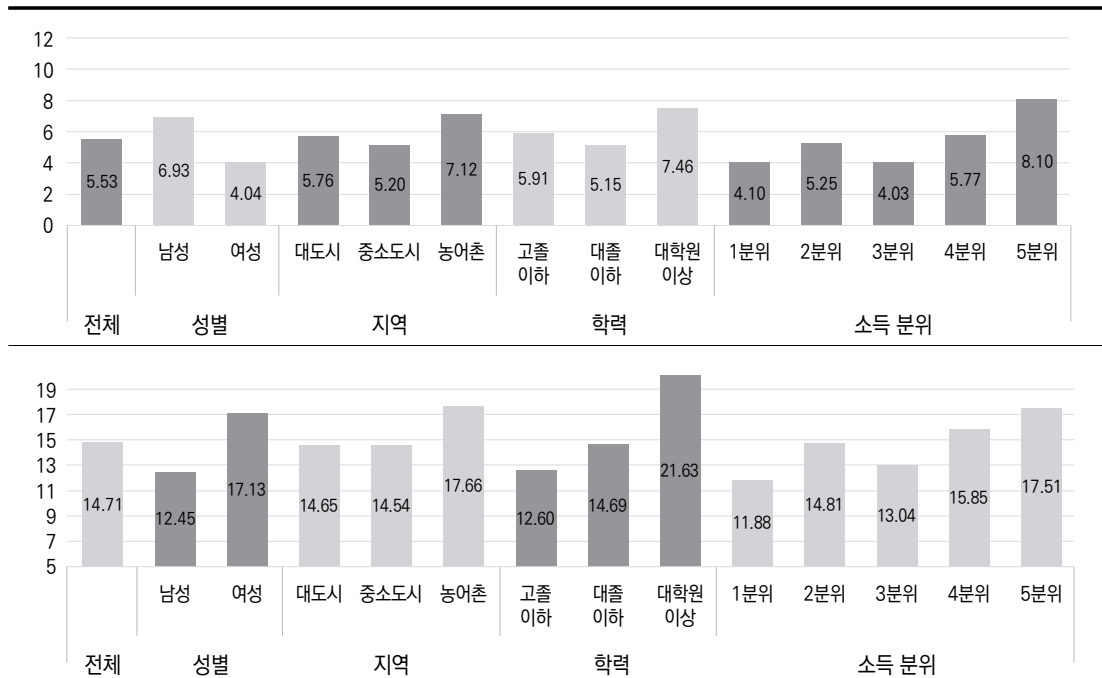
먼저, 직능단체에 소속되어 가끔(④) 혹은 적극적으로(⑤) 활동한다고 답한 비율은 남성(6.93%)

이 여성(4.04%)보다 높았고, 농어촌(7.12%)이 다른 지역보다 높았다. 대학원 입학 이상의 학력 집단(7.46%)도 다른 집단에 비해 높았다. 참고로 그림에서 ‘대졸 이하’라고 표기한 집단은 고졸 학력을 초과하고 대졸 이하인 학력을 가진 집단이다. 가장 두드러진 차이점은 소득 분위에서 나타났다. 소득 5분위에서 직능단체에 참여하는 비율은 8.10%로, 1분위(4.10%)나 3분위(4.03%)의 두 배 수준이었다(그림 2) 참조.

다음으로 지역 단위 공동체에 참여하는 비율을 물었을 때, 남성(12.45%)보다 여성(17.13%)의 참여 비율이 높은 점이 눈에 띈다. 이른바 지

그림 2. 성별, 지역, 학력, 소득분위별 직능단체(위) 및 지역단체(아래) 참여 비율

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원 (2021) 사회 참여, 자본, 인식 조사 자료 분석해 필자가 작성.

역 단위에서 자주 활성화한 ‘맘카페’ 같은 여성 중심 온라인 공동체가 주된 요인일 것으로 추정된다. 농어촌(17.66%)에서 다른 지역보다 참여 비율이 높았다. 대학원 이상의 학력을 가진 집단의 참여 비율이 21.63%로 고졸 이하(12.60%)의 두 배에 육박했다. 역시 가장 부유한 5분위(17.51%)의 참여 비율이 소득 수준이 가장 낮은 1분위(11.88%)보다 높았다.

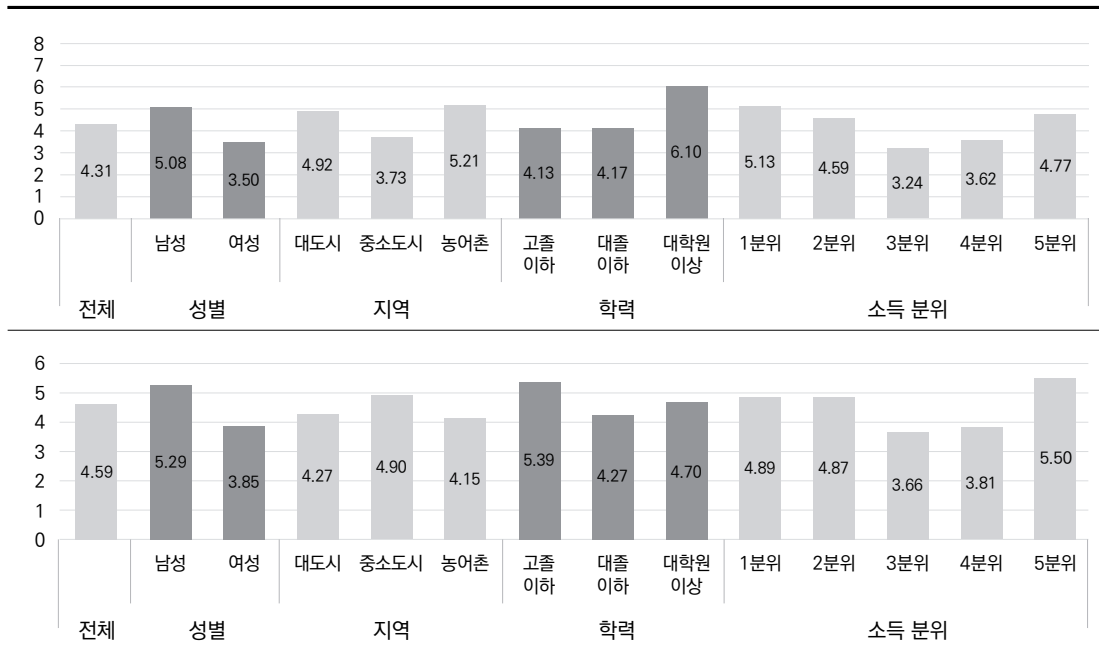
집단별 시민단체 및 정당의 참여 비율은 지역단체 참여 비율보다 낮고, 집단별 차이도 다소 극적으로 나타났다(그림 3 참조). 시민단체의 경우 성별 기준으로는 남성(5.08%), 지역 기준으로는 농어촌(5.21%)이, 학력 기준으로는 대학원 이

상(6.10%)에서 높게 나타났다. 이는 직능 단체 참여 내용과 흡사했다. 다만, 소득 분위에 따른 시민단체 참여 비율은 1분위가 5.13%로 가장 높았고 다음이 5분위(4.77%)였다. 3분위의 시민단체 참여 비율이 3.24%로 가장 낮아서, 전형적인 ‘U’자 형태를 나타냈다.

이와 같은 경향은 정당 참여 비율에서도 유사하게 나타난다. 지난 1년 동안 정당에 소속돼서 가끔 혹은 적극적으로 활동했다고 답변 비율은 5분위가 5.50%로 가장 높았지만, 1분위도 4.89%로 두 번째로 높았다. 정당 참여와 시민단체 참여의 차이점을 비교해 보았다. 정당 참여에서는 고졸 이하 집단(5.39%)이 대학원 이상(4.70%) 집단보

그림 3. 성별, 지역, 학력, 소득 분위별 시민단체(위) 및 정당(아래) 참여 비율

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원 (2021) 사회 참여, 자본, 인식 조사 자료를 분석해 필자가 작성.

다 참여 비율이 더 높다는 점이 도드라졌다.

정당 참여에만 한정할 경우 저소득 및 저학력 집단의 정당 참여가 다른 집단에 견줘 낮다고 볼 수 없다. 오히려 고소득 및 고학력 집단에과 견줘 볼 때 높거나 비등하다. 이는 다소 뜻밖의 결과다. 한 가지 염두에 둘 점은 한국에서의 투표 성향은 세대 효과의 영향이 크다는 점이다(전병유, 신진욱, 2014). 이번 분석에서는 연령대가 올라 갈수록 정당 참여 비율도 커진다. 50대가 5.33%로 40대(4.75%), 30대(4.06%), 20대(4.05%)보다 높다. 60대 이상은 이번 분석에서 제외됐다는 점도 염두에 둘 필요가 있다. 선거 기간 동안 저소득층이 다수 선거 운동원으로 고용돼 활동할 가능성도 있다. 그러나 이번 자료에서는 정당 참여의 내용, 정당 활동의 자발적 참여 여부 등을 확인하기는 어렵다. 이 부분은 추가 연구가 필요한 대목이다. 종합하면, 직역 및 지역단체 참여에서는 저소득, 저학력 집단에서 참여가 낮았지만, 정당과 시민단체 참여에서는 'U'자형 참여 형태

가 관찰됐다.

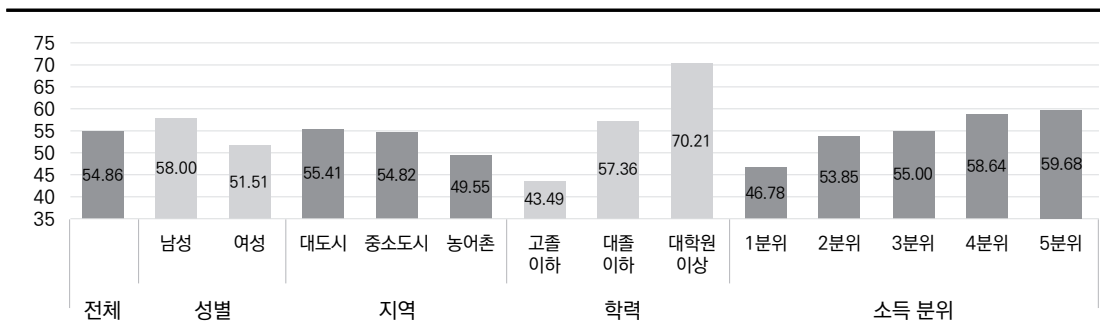
민주주의 사회에서 투표는 대표적인 정치 참여의 형태다. 선거 참여의 실태를 성별, 지역, 학력, 소득 분위에 따라서 살펴보았다. 「사회 참여, 자본, 인식 조사」에서는 투표 참여에 대해 ① 참여한 적 없음, ② 한두 번 정도 참여, ③ 대부분 참여, ④ 빠짐없이 참여, ⑤ 투표권 가진 이후 선거 없었음 등으로 나누어서 설문했다. 분석에서는 ⑤번으로 응답한 대상자는 제외했다.

‘투표에 빠짐없이 참여한 비율’(④)은 정당 참여 비율과 다른 양상을 나타냈다. 소득이나 학력이 높을수록 투표 참여 비율이 높았다. 대학원 이상 학력 소유자(70.21%)는 고졸 이하 학력 소유자(43.49%)보다 비율이 높았다. 소득 분위별로 보면 2~5분위의 비율은 50%를 넘지만, 1분위는 46.78%로 다른 분위와의 차이가 상대적으로 도드라졌다. 여성과 농어촌의 비율도 비교 집단에 비해 낮은 점이 눈에 띄었다.

투표율에서 나타나는 이와 같은 격차의 원인

그림 4. 성별, 지역, 학력, 소득분위별 투표 참여 비율

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원 (2021) 사회 참여, 자본, 인식 조사 자료를 분석해 필자가 작성.

은 다양할 것이다. 이를테면 집단별 정치효능감, 정치 정보와 자원의 불균등, 개인들의 경제적 여건 및 노동 환경 등이 영향을 미칠 것이다(이관 후, 2022. 10. 16.). 이를테면 야간노동에 종사하거나 영세 자영업체를 운영하는 경우, 투표일 낮에 투표에 참여할 시간을 확보하기는 어려울 것이다. 이에 대한 후속 연구도 필요하다.

나. 어려움에 처했을 때 공개적 의견 표현 여부

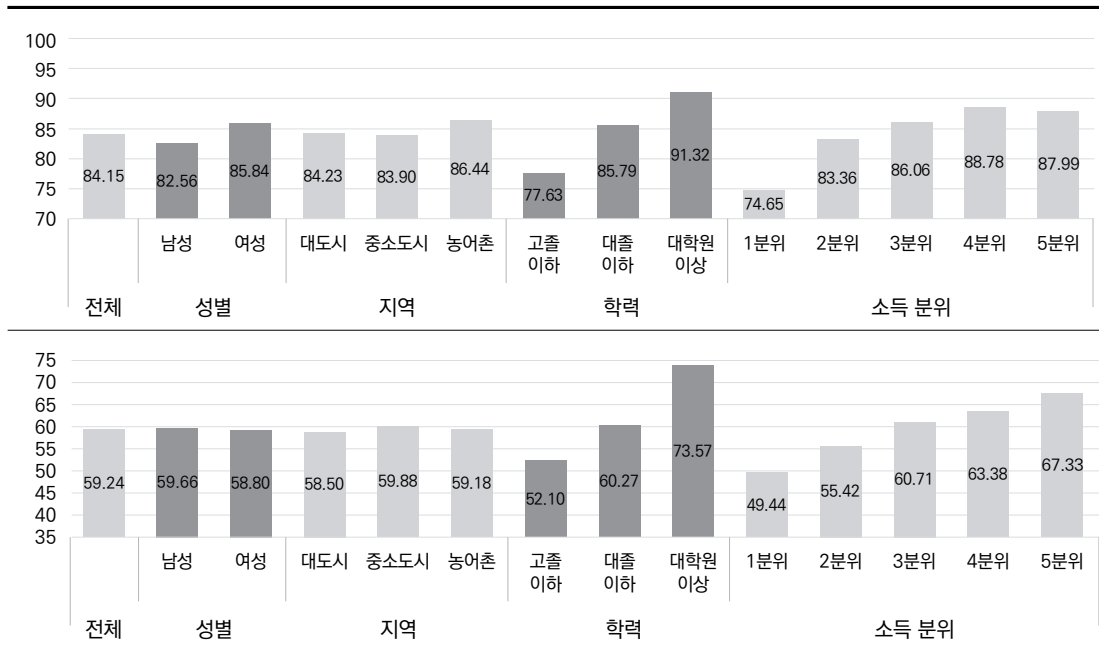
민주사회에서 참여의 방식이 투표에 한정된 것은 아니다. 앞서 살펴본 바와 같이 여러 단체를 통한 참여 방식도 있지만, 시민들은 다양한 경로를 통해서도 본인의 의사를 표현한다.

「사회 참여, 자본, 인식 조사」에서는 ‘본인 및 가족의 이익이나 권리가 침해됐을 때’ 아래 다섯 가지 경로를 통한 표현의 의사를 물었다. 경로는 ① 주변 사람과 이야기하기, ② 소셜네트워크서비스(SNS) 등에 의견 올리기, ③ 공무원, 정치인에게 의견 전달하기, ④ 서명운동 참여하기, ⑤ 시위, 집회 등에 참여하기 등이다. 이 글에서는 지면의 한계를 고려해 ①, ③, ⑤에 한정해서 분석 내용을 소개한다.

이 가운데 ① ‘주변 사람과 이야기하기’는 가장 평이한 경로다. 여성(85.84%), 농어촌(86.44%), 대학원 이상(91.32%), 4분위(88.78%)의 비율이 가장 높았다. 고졸 이하(77.63%), 1분위(74.65%)

그림 5. 성별, 지역, 학력, 소득 분위별 이야기하기(위) 혹은 민원 전달(아래) 비율

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원 (2021) 사회 참여, 자본, 인식 조사 자료를 분석해 필자가 작성.

가 이익이 침해됐을 때도 이야기를 하는 비율이 상대적으로 낮았다. 이들 집단 가운데 약 4분의 1은 억울하거나 난처한 상황에 처해도 침묵을 선택한다는 의미다.

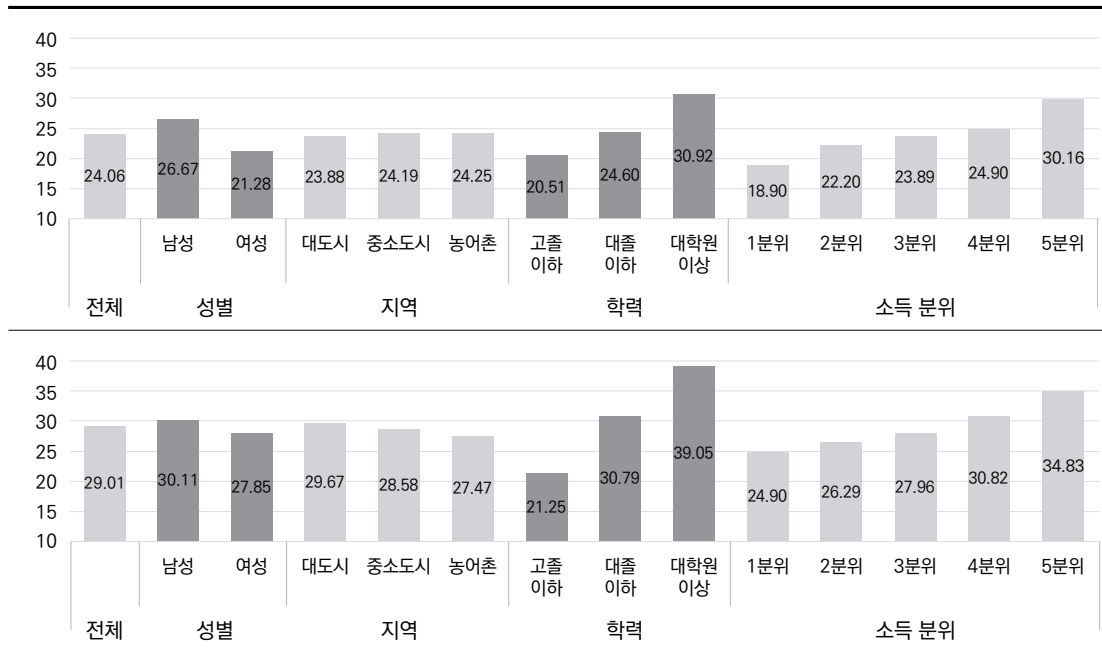
정치인이나 공무원에게 의견을 전달하는 경우, 성별 및 지역 차이는 크지 않았다. 학력 및 소득에 따른 참여 수준은 계단식으로 배열됐다. 대학원 이상 학력자는 73.57%가 참여하겠다고 답변 반면 고졸 이하 집단은 52.10%가 참여 의사를 밝혔다. 소득에 따른 차이도 5분위(67.33%)와 1분위(49.44%)가 17% 포인트 이상 차이가 났다.

가장 적극적인 사회 참여 방식 가운데 하나는 집회와 시위의 참여다. 이는 헌법 21조에 보장된

권리다. 광장에 모인 시민들은 한국 민주주의가 좌초할 위기에 처할 때마다 새로운 동력을 불어넣었다. 1960년 4월(4·19혁명), 1980년 5월(5·18 광주민주화운동), 1987년 6월(노동자대투쟁 및 민주항쟁), 2016년 12월(촛불시위)이 그랬다. 참여의 마지막 유형으로 집회 및 시위 참여 의사를 물었을 때, 응답자의 24.06%가 참여 의사를 밝혔다(그림 6 참조). 세 가지 유형의 참여 형식 가운데 가장 낮은 수준이었다. 시위가 가장 적극적인 의사 표현 방식이라는 점에서 예상된 결과였다. 남성의 참여 의사가 26.67%로 여성보다 높았고, 지역별 차이는 크지 않았다. 학력별로는 10% 포인트 이상 차이가 났고, 5분위와 1분위의 차이

그림 6. 본인 이익 침해(위) 혹은 부정·비리 발견 (아래) 경우 시위 참여 의사 비율

(단위: %)



자료: 한국보건사회연구원 (2021) 사회 참여, 자본, 인식 조사 자료를 분석해 필자가 작성.

도 유사하게 나타났다.

「사회 참여, 자본, 인식 조사」는 앞선 세 가지 유형의 참여 의사를 물을 때, 참여의 동기를 두 가지로 나누어서 물었다. 첫째는 앞서 살펴본 ‘본인이나 가족이 불이익을 당했을 때’였고, 그 내용은 지금까지 살펴보았다. 둘째 동기는 ‘부정이나 비리를 발견했을 때’였다. 전자가 본인의 사익에 대한 정치적인 민감도라면, 후자는 공익에 대한 개인들의 민감성을 묻는 문항에 가까울 것이다. 여기에서는 지면의 제약을 고려해 ‘부정이나 비리를 발견했을 때’ 집회나 시위에 참여할 의사가 있는 비율만 집단별로 나누어서 살펴보겠다. 흥미롭게도 모든 집단에서 사익이 침해됐을 때(24.06%) 보다 공익이 침해됐을 때(29.01%) 집회나 시위에 참여하겠다고 밝힌 비율이 더 높게 나타났다. 공익 침해의 경우에 한정해서 보면 남성(30.11%), 대도시(29.67%), 대학원 이상(39.05%), 5분위(34.83%)의 참여 의사가 높았다.

지금까지 실제 참여 및 참여 의사에 한정해서 보면, 성별과 지역은 상대적으로 비일관적인 태도가 나타났지만, 학력과 소득에 따라서는 취약 계층의 참여 수준이 낮게 나타났다. 특히, 본인의

이득이 침해됐을 때, 1분위 집단의 경우 약 25%가 주위 사람들에게 알리는 것도 삼가거나 주저하는 것으로 보였고, 80% 이상이 집회나 시위에 참여하는 적극적인 행동으로 나아가지 않는 것으로 나타났다. 시민단체 혹은 정당 활동과 같은 일부 경우를 제외하고는 소득 및 학력 기준으로 취약 집단의 사회 참여 빈도 및 의사는 비교적 일관되게 낮게 나타났다.

다. 정치적 효능감

위와 같은 참여의 양극화가 집단별 정치 효능감과 연관됐는지를 살펴보도록 하겠다. 한국행정연구원(2022)은 정치 효능감을 외적 효능감과 내적 효능감으로 나누어서 설명했다. 외적 효능감은 “정부가 얼마나 시민들의 요구를 수용할 가능성과 능력이 있는가에 대한 믿음, 즉 유의미한 참여의 보상에 대한 믿음” (p. 13)으로, 내적 효능감은 “자신들이 얼마나 정치적 ‘자원’(혹은 지식)을 가지고 있는가에 대한 믿음(p. 13)”으로 정의된다. 이 개념에 따르면 정치 효능감이 높은 집단은 정치 참여 여지도 높을 가능성이 크다. 「사회 참여, 자본, 인식 조사」에서는 행정연구원의 사

표 1. 귀하의 정치에 대한 인식 정도는 어떻습니까? 항목별로 동의 정도를 응답해 주십시오.

	전혀 동의안함	별로 동의안함	동의도 반대도 하지 않음	약간 동의	매우 동의
1) 나와 같은 사람들은 정부가 하는 일에 어떠한 영향도 미칠 수 없다	①	②	③	④	⑤
2) 나는 우리나라가 직면하고 있는 중요한 정치 현안에 대해서 잘 알고 있다	①	②	③	④	⑤

자료: 정세정 외 (2021) p. 205. '사회 참여, 자본, 인식 조사' 조사표.

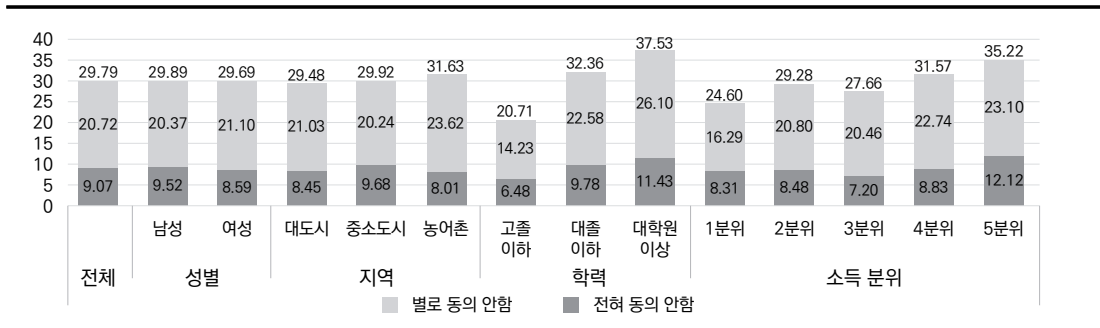
회통합실태조사에서 제시된 아래 문항을 그대로 활용했다. 지면의 한계를 고려해 내·외적 효능감을 묻는 문항을 하나씩만 소개한다.

먼저, 첫 번째 문항 ‘나 같은 사람은 정부가 하는 일에 영향을 미칠 수 없다’(외적 효능감)에 대한 응답 내용을 보았다(그림 7 참조). 여기에서 ‘전혀 혹은 별로 동의하지 않는다’는 전체 비율은 29.79%로 나타난다. 이 명제에 대한 부정이 강

할수록 본인의 정치 효능감이 강하다는 것을 의미한다. 그 비율의 성별 및 지역별 차이는 도드라지지 않지만, 학력과 소득에 따른 차이는 나타난다. 대학원 입학 이상의 학력 집단에서는 ‘전혀 혹은 별로 동의하지 않는다’ 비율이 37.53%로 가장 높았다. 고졸 이하 학력에서는 비율이 20.71%로 절반 가까이 떨어졌다. 소득 분위별로도 차이가 컸다.

그림 7. ‘나 같은 사람은 정부가 하는 일에 영향을 미칠 수 없다’에 대한 부정 비율

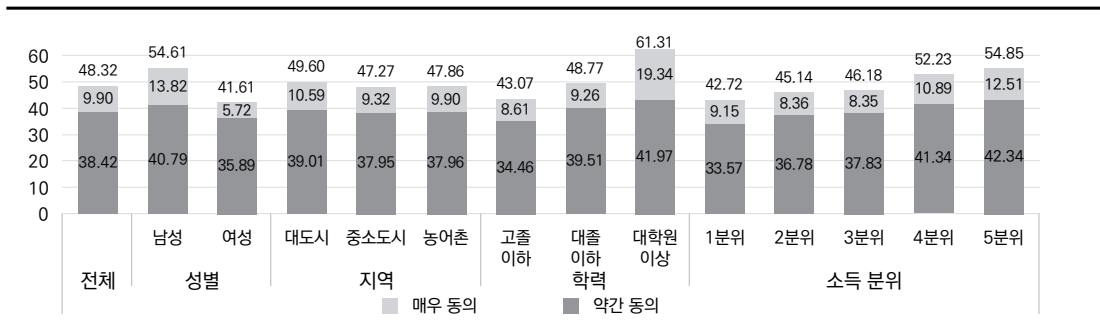
(단위: %)



주: ‘나는 영향을 미칠 수 없다’에 대한 부정이 강할수록 정치 효능감이 높다고 해석함.
 자료: 한국보건사회연구원 (2021) 사회 참여, 자본, 인식 조사 자료를 분석해 필자가 작성.

그림 8. ‘나는 정치 현안을 잘 알고 있다’에 대한 동의 비율

(단위: %)



주: ‘나는 잘 알고 있다’에 대한 긍정이 강할수록 정치 효능감이 높다고 해석함.
 자료: 한국보건사회연구원 (2021) 사회 참여, 자본, 인식 조사 자료를 분석해 필자가 작성.

두 번째 문항은 내적 정치 효능감에 관한 문항이다 ([그림 8] 참조). '나는 정치 현안을 잘 알고 있다'에 대해서 남성은 여성보다 13% 포인트 더 많은 54.61%가 긍정적으로 답을 했다. 지역별 차이는 도드라지지 않았다. 대학원 이상 학력 집단이 60% 이상 긍정적인 답변을 해 높은 내적 정치 효능감을 보였다. 소득 분위에 따른 차이도 계단식으로 드러났다. 5분위(54.85%)의 긍정 비율이 가장 높았다.

정치 효능감을 나누어 보면, 외적 효능감에서 성별 차이는 드러나지 않지만 지역별 차이가 있었다. 내적 효능감은 반대로 성별 차이가 드러나고, 지역별 차이는 드러나지 않았다. 학력별, 소득 분위별 차이는 꾸준히 드러났다.

4. 나가며

지금까지 정치·사회 참여의 양극화 상황을 파악하기 위해 과거 연구를 살펴보고 「사회 참여, 자본, 인식 조사」 자료를 분석했다. 지금까지의 분석 결과를 종합하면, 한국 사회에서 성별, 소득, 교육 수준에 따른 정치·사회 참여의 양극화 양상을 일정 부분 확인할 수 있었다. 물론 이 절의 분석에서 나타난 집단별 차이는 재고의 여지를 남긴다. 이를테면 가장 대표적인 정치 참여 지표인 투표의 경우 5분위의 투표율이 59.68%였고 1분위는 46.78%였다. 두 집단의 차이는 12.90% 포인트였다. 이 수치를 단순화하면 5분위는 대략 10명 가운데 6명이, 1분위는 10명 가운데 5명이

투표를 적극적으로 한 셈이다. 이와 같은 소득 수준에 따른 참여의 차이가 나타내는 문제의 심도를 파악하는 데는 이르지 못했다. 또한 이를 '양극화'라는 말로 표현할 수 있을지도 논의의 여지를 남긴다. 이 글에서는 사회 성원의 사회경제적 지위에 따른 참여 수준의 차이를 확인했고, 그와 같은 차이가 사회경제적 양극화를 심화할 가능성을 검토했다는 데 의의를 두고자 한다.

이와 같은 분석 결과를 염두에 두고 아래 몇 가지의 정책 제언을 하고자 한다. 첫째, 취약계층의 정치·사회 참여에 대한 보다 심도 깊은 분석이 필요할 것이다. 이번 분석에서 취약계층의 정당 참여도나 농어촌에서 정치·사회 참여 및 정치 효능감이 높게 나타난 것은 다소 뜻밖의 양상이었다. 이에 대한 추가적인 분석이 요구된다. 또한 소득, 교육 수준에 따라 나타나는 정치·사회 참여의 동적인 양상에 대한 종단적인 연구도 필요할 것이다. 이에 관한 국제비교 연구도 필요하다.

둘째, 풀뿌리 민주주의를 활성화하기 위한 노력이 요구된다. 이번 분석에서 확인한 대로, 경제 사회적 취약계층에서 정치적 효능감 및 정치·사회적 참여 수준이 낮았다. 이들이 지역 및 생활 단위에서 자신들의 의사 및 이해관계를 표현할 수 있는 다양한 계기가 마련될 필요가 있다. 그 토양은 풀뿌리 민주주의를 통해서 비옥해질 수 있다. 물론 이를 위한 토대를 만드는 일은 지난한 일이다. 시민의 참여를 활성화하기 위한 사회문화적인 토대를 한순간에 만들 수도 없다. 시민사회를 활성화하기 위한 정부의 노력은 오히려 국

가의 개입을 확대하고, 참여의 생태계를 교란하는 결과로 이어질 수도 있다. 그러나 “엘리트 주도의 대의제 민주주의에 실망하는 시민들의 비관습적인 참여를 제도 내적으로 포섭할 수 있는 정치적 대안”(송경재, 2013, p. 239)을 모색하는 노력은 경주될 필요가 있다. 이를테면 지난 정부에서는 20대 국정전략의 하나로 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’을 제시하고, 네 가지의 세부 국정과제를 제시했다. 새로운 정부의 국정과제에서는 이에 관한 내용이 누락됐다. 이에 대한 방향 전환이 필요하다.

셋째, 선거제도의 개혁이다. 선거제도 개혁의 방향과 내용까지 논하는 것은 이 글의 범위를 넘어선다. 그러나 한국의 정당 구조는 다양한 사회집단, 특히 여성과 저소득층 및 저학력층을 대변하지 못하고 있다(이관후, 2019). 정책의 선순환을 통해서 정치 효능감을 높이는 데도 한계를 노출하고 있다. 특히 취약계층에서 나타나는 낮은 정치 효능감은 이번 분석에서 일정하게 확인했다. 이와 같은 한계를 넘어서기 위한 하나의 시도는 2019년 국회에서 합의된 연동형 비례대표제로 평가할 수 있다. 그러나 이와 같은 시도는 주요 정당들이 이른바 ‘위성정당’을 창당하면서 취지가 무색해졌다. 선거제도의 개혁은 정치적 대표성의 근거를 어디에 둘 것인가라는 매우 근본적인 문제다(이관후, 2019). 정치·사회 참여가 현재의 양극화를 완화하는 중요한 매개고리라는 점을 고려하면 이에 대한 적극적인 접근이 필요하다. 현재 대통령실과 국회에서 논의되는 선거제

도 개편안은 미래 한국의 참여 문화의 성숙화 및 다당제 안착에 기여하는 방식으로 정책화할 필요가 있다(이재훈, 조운영, 오연서, 2022. 12. 26.).

미국의 사회학자 로버트 퍼트넘은 미국 사회가 최악의 불평등과 양극화 시기이던 19세기 말의 도금시대(Gilded age)에서 1960~1970년 복지국가의 황금기로 이행하는 과정을 분석했다. 그가 과거로 거슬러 올라간 이유는 21세기 초반 전 세계적으로 목도되는 양극화를 해결하기 위한 실마리를 찾기 위해서였다. 그가 찾은 해결의 실마리 가운데 하나는 개인들의 참여였다. 미국 사회가 19세기 말의 혼란상을 극복하고 복지공동체를 구성할 수 있었던 배경에는 자유로운 개인들이 “공동주택, 이웃, 구 그리고 노동조합에서 변화를 실험하고, 혁신하고, 조직”(Putnam & Garrett, 2022, p. 501)하는 데 있었다고 설명한다.

한국 사회에서 소득·노동·교육의 양극화에 대한 논의는 과거에도 일부 제기됐다(강신욱 외, 2006; 장지연, 신동균, 2010). 반면 참여 영역에서의 양극화 현실 진단 및 분석은 상대적으로 소홀했다. 참여의 양극화는 사회경제적인 양극화의 원인이면서 동시에 결과다. 그러한 측면에서 시민의 참여는 심화하는 양극화의 고리에 개입하고 이를 완화할 수 있는 매개가 된다는 점([그림 1] 참조)을 고려할 필요가 있다. 이에 대한 지속적인 정치적, 정책적 노력이 필요하다. ■

참고문헌

- 강신욱, 신영석, 이태진, 강은정, 김태완, 최현수, 임완섭. (2006). **사회양극화의 실태와 정책과제**. 서울: 한국보건사회연구원.
- 권혁용, 한서빈. (2018). **소득과 투표참여의 불평등: 한국 사례 연구 2003-2014**. 정부학연구, 24(2), 61-84.
- 김태완, 이주미, 김기태, 임완섭, 송치호, 김명중, 김영미. (발간 예정) **한국 사회 양극화 진단과 사회정책 대응**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 서복경. (2010). 투표 불참 유권자집단과 한국 정당체계. **현대정치연구**, 3(1): 109-129.
- 서현진. (2009). **투표 참여와 학력 수준**. 김민전·이내영 공편, **변화하는 한국유권자 3**, 131-158, 서울: 동아시아연구원.
- 송경재. (2013). 사회적 자본과 한국의 시민참여: 관습적·비관습적 참여와 사회적 자본. **한국정당학회보**, 12(2), 221-244.
- 윤석진. (2011). 서민취약계층복지 관련 법제의 발전방향. **법제연구**, 41: 171-200.
- 이관후. (2019). 연동형비례대표제와 주권의 재구성: 한국 선거제도 변화에 대한 정치철학적 고찰. **현대정치연구**, 12(1), 145-175.
- 이관후. (2022.10.16.). 4장 3절 정치·사회 참여 양극화 내용에 대한 이메일 자문.
- 이내영. (2011). 한국사회 이념갈등의 원인: 국민들의 양극화인가, 정치엘리트들의 양극화인가?. **한국정당학회보**, 10(2), 251-287.
- 이재훈, 조운영, 오연서 (2022. 12. 26.). 43%가 '사표'... "소선거구제는 썩은 그릇에 국물 조금 붓는 것", **한겨레**. https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1073121.html에서 2023. 1. 17. 인출.
- 이지은, 강원택. (2020). 계급 투표의 재구성: 자산과 소득의 연계를 중심으로. **한국정치연구**, 29(3).
- 장승진, 장한일. (2020). 당파적 양극화의 비정치적 효과. **한국정치학회보**, 54(5), 153-175.
- 장지연, 신동균. (2010). 소득 양극화와 자살. **사회보장연구**, 26(2), 1-21.
- 전병유·신진욱. (2014). 저소득층일수록 보수정당을 지지하는가? 한국에서 계층별 정당 지지와 정책 태도, 2003~2012. **동향과 전망 91호**, 9-41.
- 정세정, 김기태, 류진아, 김태완, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). **사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 한국행정연구원. (2022). **2021년 사회통합실태 조사**. 서울: 한국행정연구원.
- 한귀영. (2012). 2012년 총선은 왜 중대 선거가 되지 못했나. **시민과세계**, (21), 139-155.
- Galbraith, J. K., & Hale, J. T. (2008). State income inequality and presidential election turnout and outcomes. *Social Science Quarterly*, 89(4), 887-901.
- Lancee, B., & Van de Werfhorst, H. G. (2012). Income inequality and participation: A comparison of 24 European countries. *Social science research*, 41(5), 1166-1178.
- Lijphart, A. (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, 91(1), 1-14.

Putnam, R.D. & Garrett, S.R. (2022) 업스윙:
나 홀로 사회인가, 우리 함께 사회인가.
(이종인 옮김). 페이퍼로드(원서 2020년
출판).

Solt, F. (2010). Does economic inequality
depress electoral participation?
Testing the Schattschneider
hypothesis. *Political behavior*, 32(2),
285-301.

Wolfinger, R., & Rosenstone, S.. (1980).
Who Votes? *New Haven*: Yale
University Press.

The Polarization of Political and Social Participation in Korea

Kim, Ki-tae

(Korea Institute of Health and Social Affairs)

In this article, we look at the polarization of political and social participation in Korea. Previous related studies have addressed the polarization of the political left and right without taking into account the differences in political and social participation in relation to socioeconomic status. Using the Korea Institute for Health and Social Affairs' "Social Participation, Capital, and Awareness Survey" data, we analyze the following dimensions of participation in relation to socioeconomic status: 1) participation in professional, regional, or civic groups and political parties; 2) voting; 3) willingness to express publicly in various ways "when the interests or rights of the individual or family are violated"; and 4) political efficacy. The analysis revealed that the willingness and frequency of political and social participation were relatively high in the highly educated and high-income groups, and the level of participation varied by area and between men and women. This analysis points to the need for additional research on political and social polarization. The necessity of strengthening grassroots democracy and reforming the electoral system is also emphasized.