2020.12.31.

국회미래연구원 I 연구보고서 I 20-35호

경제적 불평등의 정치적 결과 : 정치참여를 중심으로

국회미래연구원

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구보고서 20-35

경제적 불평등의 정치적 결과 : 정치참여를 중심으로

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연 구 진

내부 연구진

조인영 부연구위원 (연구책임자)

외부 연구진

박선경 인천대학교 정치외교학과

- 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

전 세계적으로 경제적 불평등의 심화가 보고되고 있습니다. 한국도 예외는 아닙니다. 한국은 낮은 불평등 수준을 유지하면서도 높은 경제성장을 달성한 예외적인 사례였으나, 최근의 변화는 더 이상 이러한 수식어를 유지하기 어려워 보입니다. 지표에 따라 해석의 차이는 존재하지만, 학자들은 대체로 1990년대 하반기부터 한국의 소득 불평등 수준이 증가하고 있다고 보고하고 있습니다.

세계 각국에서는 경제적 불평등의 심화에 따른 불만의 증가가 시위를 비롯한 여러 항의 행동과 같은 다양한 형태의 정치참여로 이어진다는 연구들이 발표되고 있습니다. 경제적 불평등의 심화는 시민들의 상대적 박탈감과 연결되어 기존 정치체제에 대한 불만으로 이어집니다. 또한 소득계층의 양극단, 즉, 부유한 계층 또는 이민자나 사회적 약자에 대한 혐오로 이어지기도 한다는 점에서 불평등은 사회의 갈등과 긴장을 높이는 주요 원인으로 지적되기도 합니다.

이러한 맥락에서 본 보고서는 경제적 불평등이 초래하는 정치적 결과에 주목하였습니다. 한국의 사례를 중심으로, 이 연구는 경제적 불평등의 결과로서 나타날 수 있는 정치적 결과에 주목하고, 이를 정치참여의 양상과 변화를 중심으로 확인합니다. 즉, 경제적 불평등이 정치참여에 미치는 영향력이 어떠한지를 데이터 분석을 중심으로 확인하였고, 경제적 불평등의 변화가 어떠한 종류의 정치참여를 증가 또는 감소시켰는지를 분석하였습니다.

만약 한국에서도 경제적 불평등이 유권자의 조직화와 정치적 동원에 영향을 미치는 주요한 원인이라면, 이는 궁극적으로 불평등의 증가가 미래의 정치적 갈등으로 이어질 가능성을 증폭시킬 것입니다. 즉, 우리가 우려하는 것은 한국 사회에서 경제적 불평등이 폭력적이거나 포퓰리즘적인 정치적 동원으로 이어질 가능성, 즉 경제적 불평등이 낳을 수 있는 부정적인 정치적 결과입니다. 연구 결과는 경제적 불평등이 민주적 대표성 약화의 문제에 어느 정도 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 지적하고 있으며, 이에 이의 정책적 해소 방안에 대한 해법을 모색하였습니다.

국회미래연구원은 장기적 시계로 국가의 미래를 고찰하고 우리가 반드시 대응해야 하는 다양한 문제들을 해결하기 위한 정책과제를 모색하는 연구기관입니다. 경제적 불평등의 심화에 대한 우려가 존재하는 요즘, 경제적 불평등의 결과로서 소득계층에 따른 정치참여의 불평등이 발생하는 것을 방지하고, 건강한 대의민주제를 유지하기 위한 노력을 촉구한다는 측면에서 본 보고서의 가치를 찾을 수 있을 것입니다.

본 보고서를 위해 여러 내외부 연구진들이 수고해주셨습니다. 내부에서는 조인영 부연구위원이 연구책임을 맡아 연구를 총괄하였습니다. 외부에서는 인천대학교 박선경 교수가 집필을 위해 수고해주셨습니다. 특히 박선경 교수는 연구 전체의 핵심이 되는 세부적 이론적 메커니즘 분석을 위한 가설의 수립을 위해 애써주셨습니다. 기존 연구에서 한 단계 더 나아간 분석과 이론적, 경험적 공헌을 통해 새로운 시각을 바탕으로 본 보고서에 기여해주신 학계의 전문 연구진들께 진심으로 감사의 말씀을 전합니다.

국회미래연구원은 앞으로도 장기전략과제 중 하나인 불평등 관련 연구를 지속해서 수행해나감으로써, 경제적, 정치적 불평등의 원인과 결과에 대한 연구에 기여할 뿐만 아니라, 국민 전체의 삶의 핵심적 문제 중 하나인 소득분배의 문제를 개선하는 데 이바지하고자 합니다. 이를 통해, 국민의 삶의 개선에 국회미래연구원이 기여할 수 있기를 바랍니다.

2020년 12월

국회미래연구원장 **김 현 곤**

목 차

제1장 서론 ····· 1

제1절 연구목적 및 의의 ····· 3

제2장 한국의 경제적 불평등과 정치참여 변화 추이 ····· 9

제1절 경제적 불평등의 추이 ····· 11

1. 소득 불평등이 악화하기 시작한 시점은 언제인가? ····· 12
2. 최근의 소득 불평등의 악화 혹은 완화? ····· 14
3. 경제적 불평등의 내용적 악화? ····· 18
4. 자산 불평등 ····· 23

제2절 정치참여의 변화 추이 ····· 28

1. 투표 참여 ····· 28
2. 비선거적 참여 ····· 30

제3장 이론적 논의 ····· 33

제1절 갈등이론 ····· 35

제2절 자원이론 ····· 40

제3절 비선거적 정치참여 ····· 44

목 차

제4장 불평등에 대한 인식과 정치참여 간 미시분석 ····· 47

제1절 자료와 측정 ····· 49

제2절 통계분석결과: 시기별 추세 변화 ····· 54

제3절 통계분석결과: 다중회귀분석 ····· 60

제5장 결론 및 정책적 함의 ····· 73

제1절 연구 결과 ····· 75

제2절 정책적 함의 ····· 79

참고문헌 ····· 83

1. 문헌자료 ····· 85

Abstract ····· 91

[표 2-1] 연도별 집회 및 시위 건수, 참가자수와 경찰 수 ····· 31

[표 3-1] 갈등이론과 자원이론에 따른 기존 연구 정리 ····· 40

[표 4-1] 설문조사연도별 선거 ····· 50
[표 4-2] 기술통계 ····· 53
[표 4-3] 경제적 불평등과 정치참여 간 기본모델 ····· 60
[표 4-4] 가설 검증: 다중회귀분석 ····· 61
[표 4-5] 가설 검증 - 수정 모델 ····· 65
[표 4-6] 소득계층별 정치참여 확률 차이 분석 ····· 69
[표 4-7] 가설 검증 결과 정리 ····· 71

그림목차

[그림 2-1] 소득 불평등 변화 추이 ····· 13
[그림 2-2] 2008년 이후 소득 불평등 변화 ····· 15
[그림 2-3] 소득 불평등의 장기적 추이 ····· 17
[그림 2-4] 최상위 소득 비중 ····· 19
[그림 2-5] P90/P50, P50/P10 소득 경계 비율의 변화 ····· 20
[그림 2-6] 소득 불평등의 원천별 상대적 기여도 ····· 23
[그림 2-7] 자산 불평등의 변화 ····· 25
[그림 2-8] 자산 불평등의 원천별 상대적 기여도 ····· 26
[그림 2-9] 1990년 이후 투표율과 지니계수 ····· 29
[그림 2-10] 1998년 이후 집회시위 횟수와 참가자수 ····· 32

[그림 4-1] 사회복지서비스 확대 의견 ····· 55
[그림 4-2] 가난한 사람들을 위한 복지확대 위한 세금 부담 의향 ····· 56
[그림 4-3] 우리 사회 갈등의 대표적 원인은 빈부격차 ····· 57
[그림 4-4] 빈곤층과 중·상층 간 갈등의 정도 ····· 58
[그림 4-5] 갈등 해소를 위한 국회와 정부의 노력 평가 ····· 59
[그림 4-6] 불평등의 증가에 따른 소득계층별 복지정책 선호 차이 ····· 68

요 약

❑ 본 보고서는 한국의 경제적 불평등이 시민들의 정치참여에 미친 영향을 분석

- 불평등과 정치참여에 관한 고전적인 연구들은 경제적 불평등의 악화가 다양한 형태의 정치참여를 촉진한다고 보았음. 그러나 최근 전 세계적인 불평등의 악화와 그에 따른 정치적 참여에 관한 연구 결과를 보면, 불평등이 반드시 유권자들의 정치참여를 증가시킨다고 보기 어려움. 소득 불평등이 높았을 때 저소득층의 정치참여 비용이 상대적으로 증가하기 때문에 결과적으로 투표율이 떨어진다는 일련의 연구 결과가 존재함.

- **이러한 이론적 논쟁을 반영하여, 본 보고서는 한국에서 경제적 불평등이 정치참여에 어떤 영향을 미쳤는지를 확인함.**
  - 우선 경제적 불평등의 정도와 정치참여율을 보여주는 여러 집합자료를 활용하여 최근 한국의 소득 불평등과 자산 불평등의 추이 및 투표율과 집회시위 현황을 확인. 이러한 집합자료를 통해서 경제적 불평등과 정치참여 간의 거시적 흐름을 파악하고 이를 통한 잠정적 가설을 도출.
  - 다음으로 기존 연구에 대한 검토를 바탕으로 연구가설을 도출함. 경제적 불평등과 정치참여에 관한 연구들은 크게 갈등이론(conflict theory)과 자원이론(resource theory)으로 나뉨.
  - 즉, 갈등이론에 따라 경제적 불평등의 악화가 정치참여를 증가시킨다는 가설과 자원이론에 따라 경제적 불평등의 악화가 정치참여를 감소시킨다는 가설 중, 데이터 분석 결과 무엇이 더 타당한지를 일차적으로 확인함.

- **추가로 본 보고서는 갈등이론의 논리를 세분화한 가설인 정책선호격차 가설, 갈등해소 가설, 책임비난 가설을 제시함.**
  - 갈등이론의 논리를 세분화한 첫 번째 가설은 정책선호격차 가설로서, 경제적 불평등의 악화가 소득 계층별로 재분배정책의 선호 차이를 이전보다 더 크게 만들고, 증가한 선호 차이로 인해 모든 계층이 투표나 비선거적 정치활동에 참여할 확률이 증가할 것이라고 주장.
  - 두 번째 가설은 갈등해소 가설로서, 경제적 불평등을 사회적 갈등 요인으로 인식하는 사람일수록 이 문제를 해결해야 한다고 생각할 경향이 높고, 이로 인해 정치활동에 참여할 확률이 증가한다고 봄.
  - 세 번째 가설은 책임비난 가설로, 사회 갈등을 일으키는 경제적 불평등 문제를 해결하지 않는 현직자에게 책임을 묻고 처벌하기 위해 정치에 참여할 확률이 높다고 주장함.

- **자원이론의 논리를 세분화한 가설은 투표비용 가설, 정치불신 가설 그리고 정치불신과 내적효능감 상호작용 가설.**
  - 첫 번째 가설은 투표비용 가설로서, 경제적 불평등의 악화가 소득 계층별 투표 비용을 상이하게 증가시키며, 이로 인해 저소득층의 참여확률이 더욱 크게 하락함을 주장.
  - 정치불신 가설은 경제적 불평등 악화가 이러한 결과를 만들어낸 정치권에 대한 신뢰 하락으로 이어져서 정치적 참여가 낮아질 것이라고 주장.
  - 정치불신과 내적효능감 상호작용가설은 경제적 불평등으로 인해 정치 신뢰가 하락한 집단이 내적 효능감이 높을 때를 가정하여, 신뢰가 하락했지만 내적 효능감이 높은 사람들은 투표에 참여할 확률은 낮아지되 비제도적 정치활동에 참여할 확률은 높을 것이라고 주장.

- **위 가설을 경험적으로 분석하기 위해 설문조사를 사용한 미시분석을 시행함. 한국행정연구원의「사회통합실태조사」를 분석하여 경제적 불평등의 정도와 시민들의 정치참여 간 관계가 어떠한지 분석하였음.**
  - 다양한 통계 분석 결과, 경제적 불평등이 악화될 때 투표나 비선거적 정치

활동 모두에 참여할 확률이 높아지는 것으로 나타나 갈등이론을 지지하는 증거가 조금 더 많음을 확인함.

- **본 보고서의 결과는 불평등의 결과로서 저소득층의 정치적 대표성 문제가 더 심화할 수 있다는 우려를 제기함. 이에 관련한 정책제언으로는 1) 저소득층 투표 비용 완화, 2) 정치에 대한 관심 유도, 3) 비례대표제 개선을 제안함. 특히 현행 제도하에서 저소득층의 대표성 문제를 완화할 수 있는 현실적 방안의 하나로 국회의원의 비례대표 선발 기준 중 하나로 소득계층을 고려할 것을 제안함. 즉, 저소득층 출신 혹은 저소득층의 문제를 대표할 수 있는 전문성 있는 비례대표 의원의 비율을 높이는 것이 필요.**

제1장

서론

제1절 연구목적 및 의의

제1절 연구목적 및 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 보고서는 한국의 경제적 불평등이 시민들의 정치참여에 어떤 영향을 미쳤는지 분석하는 것을 목표로 한다. 경제적 불평등의 악화는 한국만이 아니라 전 세계적으로 학계는 물론이고 언론과 대중의 관심이 집중되고 있는 문제이다. 무엇이 최근의 경제적 불평등을 초래하였는지에 대한 경제학적 논의부터, 민주주의 정치레짐이 이런 불평등을 해소할 수 있는지에 대한 정치학적 논의, 그리고 어떤 정책으로 불평등을 완화할 수 있는지에 대한 정책학적 논의까지, 불평등을 둘러싼 다양한 연구들이 발표되고 있다.

이러한 논의 속에서 본 보고서가 집중적으로 분석하고자 하는 주제는 경제적 불평등의 정치적 결과로서 시민들의 정치적 참여이다. 특히 경제적 불평등이 악화될 때, 시민들은 과연 이를 시정하기 위해서 정치적 행동을 할 것인가? 만약 그렇다면 어떤 종류의 정치적 행동을 취할 것인가?

불평등과 정치참여에 대한 고전적인 연구들은 경제적 불평등의 악화가 다양한 형태의 정치참여를 촉진한다고 보았다. 고대 정치철학자인 아리스토텔레스의 경우, 지나친 경제적 불평등은 빈곤층의 반란을 불러일으킬 수 있고 이는 정치체제의 불안정성을 초래하므로 경제적 불평등을 줄여야 한다고 주장했다. 혁명과 시위에 대한 연구도 경제적 불평등이나 이로 인한 상대적 박탈감을 혁명과 반란의 중요한 심리적, 경제적 동기로 보았다(Gurr 1970; Muller and Seligson 1987). 무엇보다 현대 대의민주주의의 작동원리는 시민이라면 누구나 본인의 정치적, 정책적 선호를 실현하기 위해 정치과정에 참여할 것을 전제하고 있다. 불평등이라는 경제적 이슈가 심각해지고 있으며 그 결과 박탈감을 느끼는 시민들은 이를 알리고 민주적 정치과정을 통해서 이 문제를 해결하기를 원할 것이다. 이럴 때 시민들이 선택할 수 있는 수단은 두 종류로, 선거에서의 투표 참여와 같은 공식적 참여 혹은, 청원, 집회나 시위 참여 등과 같은 비선거적 정치참여이다. 소득 불평등과 재분배에 관한 고전적 연구인 멜쩌와 리처드(Meltzer and Richard 1981) 역시 소득 불평등이 심각해졌을 때 유권자들이 자신의 소득위치에 따라서 투표함을 주장하는데, 이

또한 불평등을 개선시키기 위해 모든 유권자들이 투표에 참여한다는 점을 전제하고 있다.

그러나 최근 전 세계적인 불평등의 악화와 그에 따른 정치적 참여의 변동에 대한 연구 결과를 보면, 불평등이 반드시 유권자들의 정치참여를 증가시킨다고 보기는 어렵다. 소득 불평등이 높을 때 저소득층의 정치참여 비용이 상대적으로 증가하기 때문에 결과적으로 투표율이 떨어진다는 일련의 연구 결과가 존재하며(Anderson and Beramendi 2008; Galbraith and Hale 2008; Lister 2007; Solt 2008; 권혁용·한서빈 2018; 허석재 2015), 반면 소득 불평등과 정치참여 간에는 유의미한 관계가 없다는 주장(Stockmer and Scruggs 2012)도 있다. 물론 전통적인 연구들이 주장했던 것처럼 소득 불평등의 증가가 정치참여의 확대를 이끈다는 경험적 근거를 보충하는 연구(Brady 2004; Mahler 2008; Mahler et al 2014)도 여전히 존재한다.

이러한 이론적 논쟁을 반영하여, 본 보고서는 한국에서 경제적 불평등이 정치참여에 어떤 영향을 미치는지를 확인할 것이다. 2장에서는 일차적으로 경제적 불평등과 정치참여를 보여주는 여러 가지 집합자료를 활용하여 최근 한국의 소득 불평등과 자산 불평등의 추이 및 투표율과 집회 시위 현황을 확인한다. 이러한 집합자료를 통해서 경제적 불평등과 정치참여 간의 거시적 흐름을 파악하고 이를 통한 잠정적 가설을 도출할 것이다.

3장에서는 기존 연구에 대한 검토를 바탕으로 연구가설을 도출한다. 경제적 불평등과 정치참여에 대한 연구는 크게 갈등이론(conflict theory)과 자원이론(resource theory)에 기반한 연구로 나뉜다. 갈등이론(conflict theory)에 따르면, 불평등이 악화한 상황에 불만을 품게 된 유권자들은 정치에 더 많이 참여한다고 본다. 심화된 경제적 불평등에 의해 손해와 위협에 처하게 된 저소득층은 불평등을 해소하기 위해 다양한 정치적 의사표현 수단을 취하게 되고, 이에 투표는 물론이고, 집회나 시위 등 비선거적 방식에도 적극적으로 참여할 것이다. 이러한 저소득층의 정치적 활동이 재분배정책의 확대와 세금 증가로 이어지고 이것이 본인들에게 부정적인 영향을 미칠 것을 예상한 고소득층 역시 불평등의 증가에 대응하기 위해 적극적으로 정치에 참여할 것이다. 결국, 모든 소득집단에서 정치참여가 증가할 것이므로 경제적 불평등은 정치참여와 양의 상관관계가 있을 것이라고 본다.

그러나 반대로 자원이론(resource theory)을 주장하는 학자들은 정치참여가 가진 비용의 측면에 집중한다. 정치참여는 필연적으로 비용을 수반하는데, 저소득층의 경우 이

러한 참여의 비용에 더 민감하다. 경제적 불평등이 증가한 상황에서는 저소득층의 참여의 비용이 상대적으로 더 커지게 되므로 저소득층의 정치참여가 위축될 것으로 본다. 자원이론의 또 다른 연구들은 경제적 불평등 증가에 따른 정치적 불신의 증가가 가져올 부정적 측면 때문에 정치참여가 낮아질 수 있다는 논리를 주장하기도 한다.

위와 같은 큰 두 가지 이론틀에 따라, 한국에서도 경제적 불평등이 정치참여에 어떤 영향을 미칠지 가설화한다. 즉, 갈등이론에 따라 경제적 불평등의 악화가 정치참여를 증가시킨다는 가설과 자원이론에 따라 경제적 불평등의 악화가 정치참여를 감소시킨다는 가설을 일차적으로 확인한다.

그러나 본 보고서가 보다 더 중점을 두는 부분은 갈등이론과 자원이론의 논리적 인과관계를 세분화하는 작업이다. 갈등이론과 자원이론이 공통으로 전제하고 있는 가정은, 경제적 불평등이라는 객관적 경제상황의 변화를 모든 시민들이 정확하게 이해하고 있으며, 이에 반응하여 정치적 참여의 정도를 결정한다는 것이다. 그러나 후술하겠지만 이러한 전제는 지나치게 강한 전제이며, 이미 많은 연구들이 이러한 전제의 타당성에 대해 의문을 표하고 있다. 즉, 경제적 불평등이라는 객관적 경제 상황의 변화가 모든 시민들에게 동일하게 중요한 문제라고 인식되지 않을 가능성이 있으며, 개인의 다양한 정치적 선호나 정책 태도에 따라 불평등에 대한 대응 역시 다르게 생각할 가능성이 있다. 이럴 때, 시민들의 어떠한 정치적 선호나 정책 태도가 불평등에 따른 정치참여를 결정할 요인이 될 것인가?

이에 본 보고서는 추가적으로 갈등이론의 논리를 세분화한 세 가지 가설과 자원이론의 논리를 세분화한 세 가지 가설을 제시한다. 갈등이론의 논리를 세분화한 첫 번째 가설은 정책선호격차가설로서, 경제적 불평등의 악화가 소득 계층별로 재분배정책의 선호 차이를 이전보다 더 크게 만들고, 증가한 선호 차이로 인해 모든 계층이 투표나 비선거적 정치활동에 참여할 확률이 증가할 것이라고 주장한다. 두 번째 가설은 갈등해소가설로서, 경제적 불평등을 사회 갈등 요인으로 인식하는 사람일수록 이 문제를 해결해야 한다고 생각할 확률이 높고, 이로 인해 정치활동에 참여할 확률 역시 증가한다고 보는 가설이다. 세 번째 가설은 책임비난가설로, 사회 갈등을 일으키는 경제적 불평등 문제를 해결하지 않는 현직자에게 책임을 묻고 처벌(punish)하기 위해서 정치에 참여할 확률이 높다고 주장하는 가설이다. 경제적 불평등에 따른 정치참여의 정도를 결정하는 데 영향을 미칠 주

요 변수라고 주장한다.

자원이론의 논리를 세분화한 가설은 투표비용가설, 정치불신가설 그리고 정치불신과 내적효능감 상호작용 가설이다. 투표비용가설은 자원이론을 주장한 많은 연구들이 주장한 것처럼, 경제적 불평등의 악화가 소득 계층별 투표비용을 상이한 정도로 증가시키고 이로 인해 저소득층의 참여확률이 하락한다고 주장한다. 정치불신가설은 경제적 불평등 악화가 이러한 결과를 만들어낸 정치권에 대한 신뢰 하락으로 이어져서 정치적 참여가 낮아질 것이라고 주장한다. 마지막으로 정치불신과 내적효능감 상호작용가설은 경제적 불평등으로 인해 정치 신뢰가 하락한 집단의 내적 효능감이 높을 때를 가정하여, 신뢰가 하락했지만 내적 효능감이 높은 사람들의 투표 참여확률은 낮아지되 이들이 비제도적 정치활동에 참여할 확률은 높아질 것이라고 주장한다.

위와 같은 가설을 경험적으로 분석하기 위해 4장에서는 설문조사를 사용한 미시분석을 시행하였다. 한국행정연구원의 「사회통합실태조사」를 활용하였으며, 2013년부터 2019년까지 총 7년간의 자료를 사용하여 경제적 불평등의 정도와 시민들의 정치참여 간 관계가 어떠한지를 분석하였다.

구체적으로 정책선호격차 가설을 검증하기 위해서는, 공정한 사회를 만들기 위해 사회복지서비스를 확대해야 한다는 의견 및 가난한 사람들의 복지를 위해 세금을 더 낼 의향이 있다는 의견에 대한 문항을 독립변수로 사용할 것이다. 둘째, 갈등해소가설을 검증하기 위해서, 빈부격차가 우리 사회의 갈등 원인이라는 의견과 빈곤층과 중상층 간 갈등 정도에 대한 의견을 독립변수로 사용한다. 그리고 책임비난가설을 검증하기 위해서 갈등해소를 위해 국회나 정부가 어느 정도 노력하는지에 대한 평가 의견을 독립변수로 사용할 것이다.

다양한 통계적 분석 결과, 경제적 불평등이 악화할 때 투표나 비선거적 정치활동 모두에 참여할 확률이 높아지는 것으로 나타나 갈등이론을 지지하는 증거를 확인할 수 있었다. 또한 갈등이론을 세분화한 가설에 대한 경험적 근거 역시 찾을 수 있었다. 자원가설을 세분화한 가설에 대한 결과는 투표와 비선거적 정치참여에 대한 효과가 서로 상이하게 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 종장에서는 연구의 결론 및 정책과제를 제시하며 마무리한다.

본 보고서의 의의는 다음과 같다. 최근 한국에서는 정치참여의 형태가 더욱 다양해지

고 정치적 동원의 유형 역시 다각화되고 있다. 이러한 맥락에서 이 연구는 불평등이 한국 정치에 있어 유권자의 조직화와 정치적 동원을 유발하거나 혹은 축소시킨 주요한 원인인지를 확인하고자 하며, 궁극적으로 경제적 불평등이 미래의 정치적 갈등으로 이어질 가능성에 대해 논의하고자 한다. 전 세계적으로 불평등의 증가가 민주적이고 성숙한 형태의 정치참여보다는 폭력적이고 반체제적인 반응을 불러일으킬 수 있다는 우려가 존재하는 상황에서, 경제적 불평등의 정치적 결과에 대해 숙고하는 것은 우리가 직면한 시급한 미래 과제 중 하나일 것이다. 즉, 한국의 정치 현실에서 불평등이 정치적 동원과 배제의 메커니즘으로서 얼마나 의제화되었는지를 확인하고, 나아가 미래에 불평등이 민주주의의 대표성 문제를 악화시키는 주요 기재로 작동할 것인지 확인하여, 한국의 정치 제도적 맥락에서 이의 해결책을 논의하는 것을 목표로 한다.

제2장

한국의 경제적 불평등과 정치참여 변화 추이

제1절 경제적 불평등의 추이

제2절 정치참여의 변화 추이

제1절 경제적 불평등의 추이

현재 한국 사회의 경제적 불평등은 어떤 수준이며 시기에 따라 어떻게 변동하고 있는가? 경제적 불평등이 개인의 정치참여에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 미시적 분석에 앞서, 일차적으로 한국의 경제적 불평등의 추이와 형태에 대한 사실관계 확인이 필요하다.

경제적 불평등에 대한 다수의 연구들은 한국의 경제적 불평등이 심각하다고 주장한다. 그러나 불평등의 정도나 단기적 추이 및 불평등의 내용에 대해서는 상당한 이견이 있다. 사실관계에 대한 이견이 생긴 이유는 일차적으로는 경제적 불평등을 측정하는 자료와 지표의 문제 때문이다. 소득 불평등의 경우, 순소득이나 총소득 중 어떤 종류의 소득으로 측정하는지, 분석단위는 개인인지 가구인지 등 측정방식에 따라 수치가 달라질 수밖에 없으므로, 장기적인 추이 비교를 위해서는 측정방식을 동일시한 비교가 필수적이다. 그런데 한국의 소득 불평등을 단일한 기준으로 오랜 기간 측정해온 자료는 부재하며, 「가계동향조사」의 경우 1990년 이후 조사가 되었지만, 초기에는 도시 2인 가구 이상으로 한정되었다가 나중에 농가 가구와 통합되었기 때문에 동일한 지표로 장기간의 시계열 비교가 힘들다는 단점이 있다. 또한, 자산 불평등을 비교할만한 장기적인 자료가 없는 것도 큰 문제이다.

2011년 이후에는 이러한 자료의 한계를 극복하고 경제적 불평등의 다양한 측면을 확인하기 위해서 「가계금융복지조사」가 실시되고 있다. 「가계금융복지조사」는 소득 불평등 뿐만 아니라 자산 불평등도 다루고 있고, 또한 소득 불평등과 자산 불평등의 세부 구성항목별 불평등 기여도 등을 분석할 수 있게끔 설계되어 있기에 보다 다양한 분석이 가능하다는 장점이 있다.

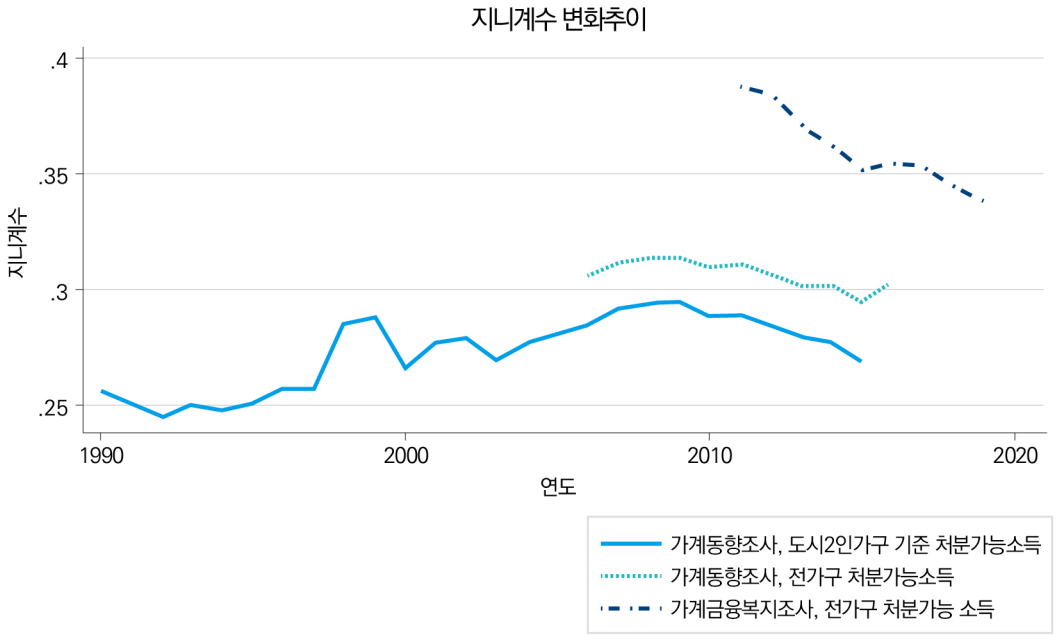
불평등의 장기적인 추이를 확인할 수 있는 자료가 부족하다는 한계 때문에 경제적 불평등 연구에서는 몇 가지 논쟁이 발생했는데, 이성균 외(2020)의 연구는 이를 논쟁이 아니라, 자료의 미비나 분석의 미비에 따른 '오해'라고 표현하였다. 즉, 현재 조사된 자료를 통해서 알 수 있는 사실관계는 명확한데, 이전의 연구들이 오해했거나 잘못 알고 있었다는 것이다.

이성균 외(2020)의 정리에 따르면, 소득 불평등 관련 연구들이 가지고 있는 중요한 오해들은 크게 세 가지로, 첫째, 1990년 이후 소득 불평등의 증가 시점, 둘째, 1980년대 후반의 소득 불평등의 감소의 원인, 그리고 셋째, 2010년대 이후 최근의 소득 불평등 악화 여부라고 한다. 현재 소득 불평등과 관련된 부분에서 이론적으로나 정책적으로 중요한 부분은 첫 번째와 세 번째 논쟁점이므로 본 보고서는 이 두 가지에 초점을 맞추었다.

1 소득 불평등이 악화하기 시작한 시점은 언제인가?

첫째, 소득 불평등이 증가하기 시작한 시작점은 언제인가? 일부 연구들은 소득 불평등의 증가 시점을 1997년 IMF 경제위기 직후로 보기도 한다. 실제 대량실업과 해고 및 노동유연성 조치에 따른 고용불안정성의 증가는 소득 불평등의 악화를 초래했을 것이라고 짐작되기도 한다. 그러나 최근의 다수 연구의 해석에 따르면 소득 불평등이 악화되기 시작한 시점은 1998년보다 앞선 1990년대 초로 보는 것이 타당하다. 이를 확인하기 위해 1990년 이후 소득 불평등 추이를 확인해보자.

[그림 2-1]은 정부의 공식 불평등 지표인 「가계동향조사」와「가계금융복지조사」자료의 지니계수를 통해 본 소득 불평등 변화 추이이다. 도시 2인 가구 기준 처분가능소득으로 계산한 지니계수를 보면, 소득 불평등이 증가하기 시작한 것은 1992년부터이다. 1998년과 1999년은 소득 불평등이 가장 악화된 시기로, 이는 IMF 경제위기를 겪으면서 각종 대량실업, 정리해고, 도산 등의 위기로 인한 결과로 볼 수 있다. 1990년대 초반 어떠한 경제적 변화가 발생했고, 이로 인해 소득 불평등 수준이 조금씩 나빠지기 시작했으며, 그 결과가 1997년 경제위기와 함께 한꺼번에 폭발적으로 가시화된 것이지, 소득 불평등의 원인을 전적으로 1997년 IMF 경제위기 때문이라고만 볼 수는 없다. 즉, 1998년과 1999년의 최악의 소득 불평등은 1997년 외환위기로 인한 일시적인 결과라고 보아야 할 것이다.



출처: 통계청 가계동향조사, 가계금융복지조사

[그림 2-1] 소득 불평등 변화 추이

1990년대 초반부터 소득 불평등이 증가하고 있었다는 사실은 도시 2인 가구 소득만을 기준으로 한 「가계동향조사」의 자료가 아니라, 다른 자료와 연구를 통해서도 뒷받침되고 있다. 예를 들어 한종석 외(2015)의 연구는「임금구조기본통계조사」와 「고용형태별근로실태조사」를 사용하여 5인 이상 사업장에 고용된 개인의 소득을 기준으로 소 득 불평등을 비교했는데, 역시 1990년대 초반부터 노동자들의 소득 불평등이 증가했다고 보고한다. 홍민기(2015a; 2015b)는 「국세통계연보」의 세금자료를 이용하여 개인 단위 임금과 소득의 장기추세를 비교 분석했는데, 앞선 연구들과 유사하게 1994년 이후로 임금소득자의 불평등 정도가 증가하기 시작함을 보여준다.

이러한 연구들을 수용하여 소득 불평등의 시작점을 1990년대 초반으로 봤을 때, 중요하게 다루어져야 할 정치경제학적 질문은 1990년대 초반 과연 어떠한 경제적 변화가 발생했는지이다. 그리고 그 경제적 변화가 1997년 경제위기만을 만든 것인지, 혹은 그것과 별개의 어떤 방식으로 소득 불평등을 조금씩 악화하게 만들었는지이다. 만약 1997년 IMF 경제위기의 부수적인 결과로 소득 불평등이 시작된 것이라면, 현재 한국 사회의 소

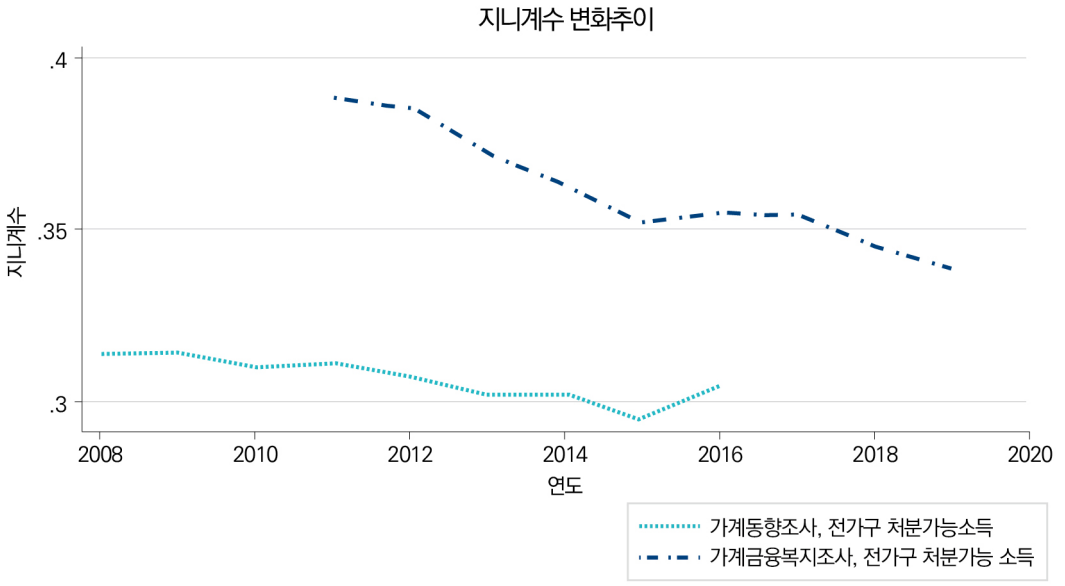
득 불평등의 원인은 경제위기로 인한 고용불안정성과 노동유연화로 인한 비정규직의 급증 등으로 한정될 것이며, 비단 소득 불평등만의 문제가 아닌, 현재 한국 경제의 여러 가지 문제점들에 대한 정책적 해결책을 찾는 것에 주목하는 것으로 충분하다. 즉, 정책적 측면으로 봤을 때, 소득 불평등을 해소하기 위한 별도의 정책이나 조치가 필요한 것이 아니라, 일자리 확대, 고용안정성 증대, 실업자나 해고자를 위한 사회적 안전망 확충 등 노동문제에 대한 해결책을 통해 자연스럽게 소득 불평등 문제가 해결될 것이라고 기대할 수 있을 것이다.

2 최근의 소득 불평등의 악화 혹은 완화?

소득 불평등의 추이에 대한 또 다른 중요한 논쟁점은 2010년 이후 최근 경제적 불평등의 양상이다. 2010년 이후 소득 불평등의 추이에 대해, 다수의 연구는 2009년 글로벌 금융위기 시점에서 소득 불평등이 최악의 수준이었고, 이후 지속적으로 개선되고 있는 것으로 해석한다. 그런데 이성균 외(2020)의 연구도 지적하듯이 언론보도들은 최근으로 올수록 불평등이 더욱 커지고 있다거나, 현재의 소득 불평등이 가장 심각한 상태라고 주장하고 있다.

이러한 주장에 대한 정확한 사실관계 확인을 위해 [그림 2-2]를 확인한다. [그림 2-2]는 2008년 이후「가계동향조사」와 「가계금융복지조사」자료에서 전체 가구를 대상으로 한 지니계수 추이이다. 소득 불평등은 「가계동향조사」의 전체가구 처분가능소득 기준으로 2008년 이후 지속적으로 줄어들고 있으며, 최근 통계청의 기준자료가 된 「가계금융복지조사」의 기준으로 봐도, 소득 불평등은 2011년인 자료 조사 시점 이래로 쭉 개선되고 있다.

객관적인 지표가 분명한 개선추세를 보여주고 있음에도 불구하고 다수의 언론보도 및 여론은 소득 불평등이 점점 나빠지고 있다고 보거나, 현재의 소득 불평등이 유사 이래 최악이라는 등의 평가를 하는 이유는 무엇일까? 경제 현실과 그 현실에 대한 인식 간의 괴리는 중요한 연구주제이며 이에 대한 기존 연구들을 다음 장에서 별도로 검토해 볼 것이다. 또한, 연구가설을 정확히 분석하기 위해서는 언론의 담론분석이나 시민 개인의 인식에 대한 미시적 분석이 필요하지만, 이러한 미시분석에 앞서 집합자료들을 통해서 몇 가지 사실관계를 먼저 확인할 필요가 있다.



출처: 통계청 가계동향조사, 가계금융복지조사

[그림 2-2] 2008년 이후 소득 불평등 변화

시민들과 언론은 왜 경제적 불평등의 개선추세에도 불구하고 불평등이 계속 나빠지고 있다고 생각할까? 이에 대한 몇 가지 잠정적인 가설을 제시한 후, 가설의 타당성을 검증하기 위해 필요한 집합자료를 우선 확인해보자.

시민들이 경제적 불평등이 계속 나빠지고 있다고 생각하는 이유에 대한 첫 번째 잠정적 가설은 비교 시점과 관련된 가설이다. 만약 유권자들이 단기적인 변화를 잘 이해하고 민감하게 반응한다면 2008년 이후 지속적인 소득 불평등의 감소를 인지하며, 이를 긍정적으로 평가할 것이다. 그러나 유권자들이 소득 불평등의 연도별 변화를 매년 정확히 체감하고 안다고 주장하는 것은 다소 강한 전제이다. 매년 변하는 소득 불평등 지수를 유권자들이 정확히 알고 있다는 것은 유권자들이 경제에 대한 관심이 많고 매년 변화하는 경제 상황에 대한 지식을 정확하게 업데이트한다는 것을 전제하는데, 많은 연구들이 지적하듯이 유권자들의 경제 상황에 대한 지식은 정확하지 않을 수 있다(Althaus 1998; Bartels 2008; Chetty and Saez 2013; Claassen and Highton 2009; Duflo and Saez 2003; Gilens 2001).

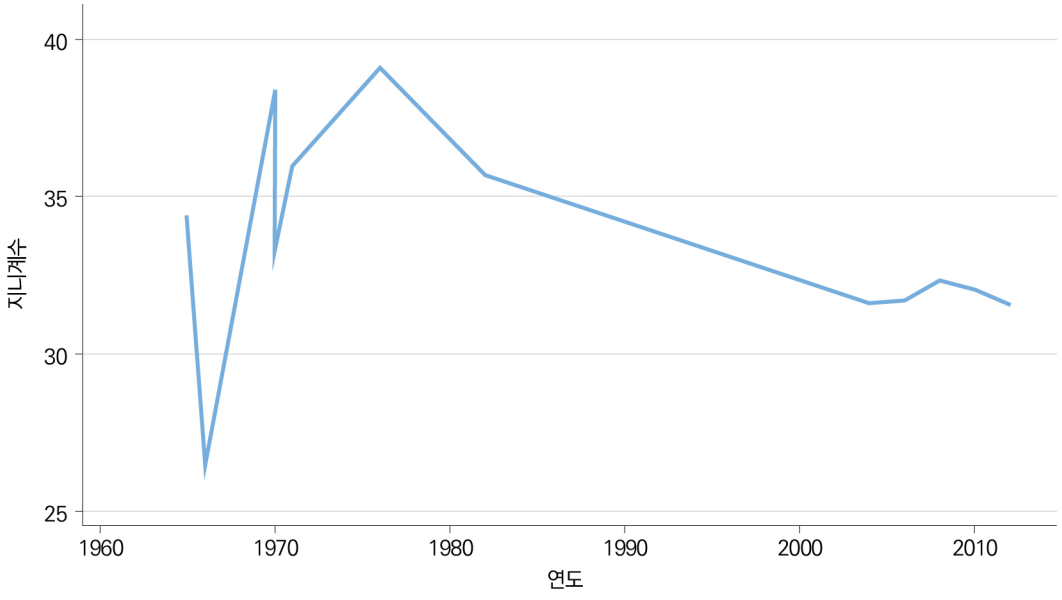
또한, 소득 불평등의 개선이나 악화에 대해서 시민들이 긍정적인 혹은 부정적인 평가를 한다는 것은 경제투표에서 말하는 가계부 기반 경제투표(pocketbook economic voting)와 같은 논리가 작용한다는 의미이다. 그런데, 자신의 경제 상황에 바탕을 둔 평가를 하기 위해서는 유권자들이 소득 불평등 변화에 따라 자신의 소득 상황이 어떻게 영향받는지도 알고 있다는 것을 전제로 한다. 즉, 이는 소득 불평등의 개선이나 악화에 따라 국민 전체의 소득분포 중 본인의 상대적인 소득 위치가 어떻게 변화했는지를 알고 있다는 점을 전제한다는 뜻이다. 그러나 박선경(2017a)의 연구에서 알 수 있듯이, 모든 시민들은 자신의 상대적 소득 위치를 정확하게 알고 있지 않다. 한국종합사회조사 누적자료를 통해 본 한국인들의 상대적 소득 위치에 대한 인식의 정확도를 보면, 설문응답자 중에서 자신의 소득 위치를 정확히 알고 있는 사람의 비중은 56%뿐이었으며, 13%의 응답자들은 자신의 소득 위치를 실제 소득보다 낮다고 인식하였고, 31%의 응답자들은 실제 소득보다 자신의 소득이 높다고 주관적으로 인식하고 있었다.

이런 점들을 고려한다면, 유권자들은 소득 불평등에 대한 정확한 연도별, 단기적 변화보다는 다소 장기적인 변화나 약간 부정확한(naive) 인식을 기준으로 평가한다고 볼 수 있으며, 이럴 경우, 최근의 시기보다 더 먼 이전 시기와의 비교를 통해 현재의 소득 불평등을 평가할 가능성이 있다. 이런 경우 현재의 불평등한 정도와 비교되는, 과거의 어떤 평등했던 시점이 만약 2010년대나 2000년대 보다 더 이전의 시점이라면 어떨까?

만약 시민들의 준거점이 매우 장기적인 시계를 바탕으로 형성된다면, 2008년 이후의 소득 불평등 개선 정도에 만족하지 못하는 여론이 생길 수 있다. 특히 1980년대의 경제호황기 때의 소득 불평등 정도가 그 준거점이라면, 현재 어느 정도 개선된 상황마저도 여전히 불평등하다고 느낄 수 있다. 특히, 권위주의 시기 경제발전에 대한 향수와 연결되어 경제호황기에 비해 민주화 이후 경제상황이 더 나쁘다고 인식하는 유권자들일수록 최근의 소득 불평등에 대한 약간의 개선에도 불구하고 이에 만족하지 못할 것이다.

그렇다면 보다 장기적인 흐름으로 비교한다면, 2000년대 이후 소득 불평등은 약간의 등락이 있을 뿐, 꾸준히 악화되고 있는 것일까? 1990년대 이전 한국은 평등한 사회였고 정말 2000년대 이후 불평등이 악화되고 있는 것일까? 이러한 주장의 타당성을 확인하기 위해 우선 거시지표를 확인해보자.

[그림 2-3]은 전세계국가들의 소득 불평등에 대한 자료를 수집한 UN대학교 세계개발경제연구원(United Nations University World Institute for Development Economics Research, 이하 UNU-WIDER)의 세계소득 불평등자료(World Income Inequality Database)에 따른 한국의 지니계수 변화추이이다. 세계소득 불평등자료의 경우, 소득 불평등의 계산방식, 단위, 지역 범주 등 다양한 기준에 따른 상이한 지니계수를 수집했기 때문에, 다른 자료와 비교 가능하게 구성할 수 있는 장점이 있다. [그림 2-3]은 한국의 가구 단위 가처분 소득을 전국 단위로 측정한 소득자료를 사용한 지니계수를 표시한 그림이다.



출처: UNU-WIDER World Income Inequality Database

[그림 2-3] 소득 불평등의 장기적 추이

1960년대 자료의 경우, 자료의 정확성에 대한 불확실성이 있기 때문에 해석에 유의할 필요가 있다. 이런 점을 감안했을 때, [그림 2-3]을 통해 알 수 있는 확실한 경향성은 소득 불평등문제가 1970년대에 가장 심각했으며 이후 쭉 개선되어 오고 있다는 점이다. 2000년대 중반 잠시 나빠졌지만, 그 정도가 1970년대 가장 심각했던 소득 불평등의 수준만큼은 아니다. 앞서 언급했던 세간의 인식처럼 2000년대 이전 한국은 상대적으로 평

등한 사회였고, 2000년대 이후 소득 불평등이 악화되고 있다는 주장은 사실과는 상당히 거리가 멀다.

1970년대의 한국경제구조를 감안하면, 이 당시의 소득 불평등은 중화학공업 중심 발전이 가져온 도시지역 내 일부 계층만의 소득상승과 다른 지역의 저개발로 인한 간극 때문에 발생한 것으로 생각된다. 실제 당시 도시와 농촌 간 불균등한 발전에 대한 연구들을 보면, 이 당시 도시 중심의 개발에 대한 농촌 지역의 불만이 있었고 새마을운동은 이런 농촌의 저개발에 대한 일종의 보상적 조치였다고 해석된다(Lee 2011). 도시 내에서도 노동자들의 열악한 임금수준과 노동환경에 따른 소득 불평등에 대한 비판여론이 강했던 것으로 보고되고 있다(구해근 2002).

[그림 2-3]을 통해 우리는 1960년대부터의 장기적인 소득 불평등 추이를 비교했을 때도 2000년대 이후 소득 불평등이 가장 나쁘다거나 꾸준히 악화되고 있다는 객관적 근거를 찾기 어려움을 알 수 있다.

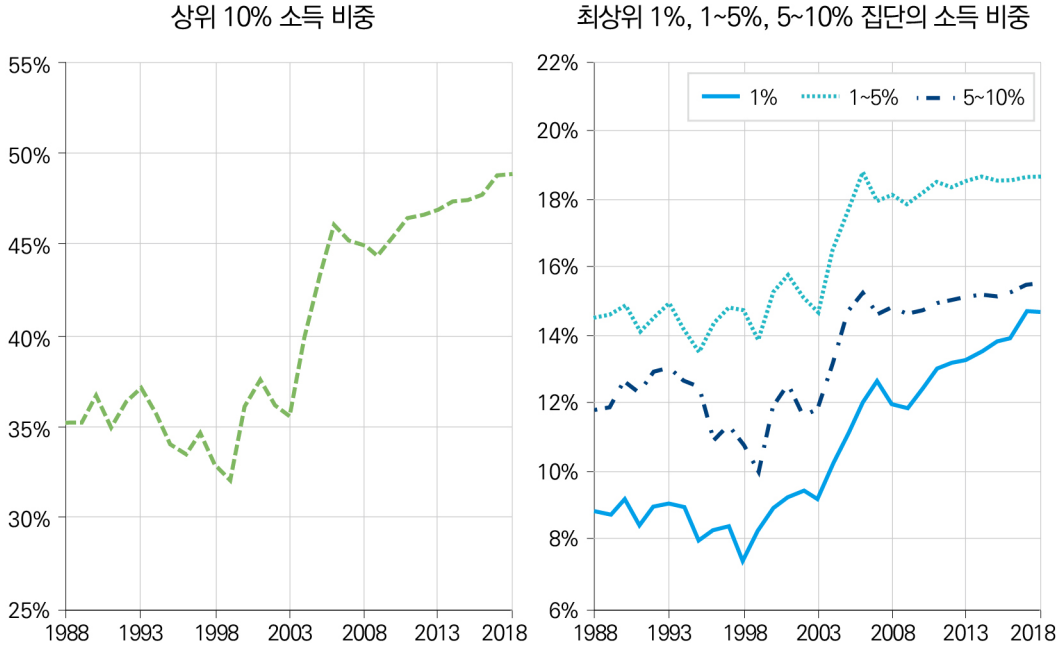
3 경제적 불평등의 내용적 악화?

[그림 2]와 [그림 3]을 통해 확인한 사실관계에도 불구하고, 왜 언론이나 여론은 현재의 불평등이 가장 심각하다고 생각할까? 이를 설명할만한 또 다른 잠정적 가설은 불평등의 내용이다. 불평등 수치의 등락 자체가 중요한 것이 아니라, 불평등이 심화하고 있는 그 구체적인 내용에서 유권자들이 이를 심각하게 받아 들일만 한 요소가 있을 수 있다. 누구의 소득이 하락 혹은 상승해서 소득의 간극이 벌어지고 있는지, 여러 가지 소득원천 중 소득 불평등의 악화를 주도하는 소득원천이 무엇인지 등을 확인해보면 이러한 잠정적 가설의 타당성을 확인해볼 수 있을 것이다.

첫 번째로 확인할 점은 누구의 소득변화가 불평등을 추동하는가이다. 소득 불평등개념의 정의 자체가 시민들을 소득 간극으로 구분한 뒤 각 집단별 소득규모의 상대적 차이를 측정한 것으로 정의되기 때문에, 소득 불평등의 심화는 고소득자의 소득이 증가하는 방식으로 만들어질 수도 있고, 저소득자의 소득이 감소하는 방식으로 만들어질 수도 있다. 혹은 고소득자와 저소득자의 소득은 동일함에도 중위소득자의 소득이 하락하여 소득 불평등이 증가할 수도 있다. 물론 이런 현상들이 동시에 발생하기도 할 것이다.

경제적 불평등의 심화 문제는 한국만의 현상은 아니며 미국과 유럽의 주요 선진국에서도 이미 많이 다뤄지는 문제인데, 소득 불평등을 추동한 주체 측면에 관한 문헌들을 보면 한국의 소득 불평등의 내용적 악화에 적용할만한 부분이 있다. 피케티(Piketty and Saez 2003; Piketty 2014) 등의 연구에 따르면 미국이나 유럽국가들의 소득 불평등 악화는 최상위 고소득층의 소득점유율이 높아져서 추동된 흐름이다. 특히 피케티 연구의 중요한 발견 중 하나는 소득 상위 1%~ 집단이나 5~10% 집단의 소득점유율보다는 상위 1% 혹은 상위 0.1% 집단의 소득점유율이 더 높다는 점이다.

한국도 이러한 미국이나 유럽의 흐름과 동일한 경향을 보일까? [그림 2-4]는 「국세통계연보」의 20세 이상 인구의 시장소득을 사용하여 최상위 소득 비중을 계산한 홍민기(2020)의 분석에서 가져온 그림이다. 상위 10%의 소득 비중은 2003년 이후 증가하고 있는데, 2007년 이후 그 증가세가 완만한 추세이다. 즉, 한국의 소득 불평등 악화가 소득 상위 10%대 집단의 소득집중에 의한 것이라고 보기는 어렵다.

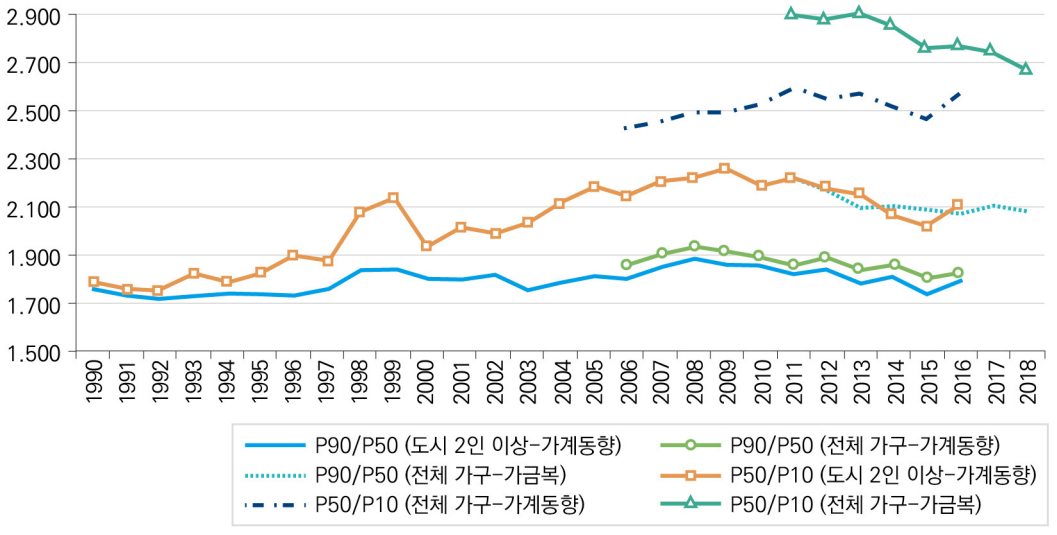


출처: 홍민기(2020:88)

[그림 2-4] 최상위 소득 비중

그러나, 우려스러운 부분은 소득 상위 1% 집단의 비중 증가이다. 소득 상위 1% 집단의 소득 비중은 다른 집단에 비해서 그 비중이 제일 낮으며 이런 상대 순위가 시간에 따라 역전되지는 않는다. 그렇지만, 2010년 이후 소득 상위 1% 집단의 소득 비중이 다른 집단의 소득 비중에 비해 더 급격히 증가하고 있다. 가장 최근 시점인 2018년 기준으로 보면, 소득 상위 1% 집단의 소득 비중이 상위 5~10%와 유사한 정도인 15% 비율까지로 근접해 있다. 앞서 언급한 대로 미국이나 유럽의 소득 1% 집단의 소득점유율이 5~10% 집단보다 더 높다는 것과 비교해보면, 한국의 최상위층 소득점유율 상승이 아직 그렇게 심각한 문제는 아직 아니라고 할 수 있지만, 소득 1% 집단의 소득점유율이 증가하는 것은 우려할만한 부분이며, 앞으로 그 추세를 유심히 지켜봐야 할 부분이다.

반대로, 소득 하위계층의 변화는 어떤지 확인해보자. 소득 상위 10%와 하위 10%의 변화를 분석한 여러 연구들에 따르면, 2000년대 중반 소득 불평등이 심했던 시점에서의 주요 특징 중 하나는 소득 상층과 중간층의 격차보다는 소득 중간층과 하층의 격차가 컸다는 점이다(이성균 외 2020; 이철희 2008; 전병유 2013). 이를 정확히 확인하기 위해 소득 상위 10%와 중위소득 및 하위 10%의 소득 변화를 확인한 이성균 외(2020)의 분석에서 가져온 [그림 2-5]를 확인해보자.



출처: 이성균 외(2020:67). 통계청 「가계동향조사」와 「가계금융복지조사」각 연도.

[그림 2-5] P90/P50, P50/P10 소득 경계 비율의 변화

우선, 가계동향조사자료 기준으로 도시 2인 이상 가구의 소득 90퍼센타일 분위의 경계값과 50퍼센타일 분위 경계값의 비(P90/P50)의 추이를 보면, 이 비율은 1992년 1.723에서 2008년 1.889로 증가한다. 그런데 동일한 기간 동안 소득 50퍼센타일 분위 경계값과 10퍼센타일 분위의 경계값 비(P50/P10)는 1992년에 1.757에서 2008년 2.224로 0.467포인트 상승했다. 즉, 중위소득 대비 소득 상위 10%인 상층의 소득 증가율에 비해, 소득 하위 10% 대비 중간소득의 소득 증가율이 더 컸다. 이는 소득 하층 집단의 소득이 중위소득자에 비해 상대적으로 더 소득이 적어졌다는 뜻이다.

그러나 소득 불평등의 최고점에서부터 점점 개선되기 시작한 시점인 2010년대 중후반을 보면, 긍정적인 변화가 나타난다. 「가계금융복지조사」자료 기준으로 전체 가구 소득 50퍼센타일 분위 경계값과 10퍼센타일 분위의 경계값 비(P50/P10)를 보면, 조사가 시작된 시점인 2012년에 비해 최근으로 올수록 그 비율이 떨어지고 있어서 하위소득 집단의 상대소득이 상승하고 있다. 「가계금융복지조사」자료 기준으로 전체 가구 소득 50퍼센타일 분위 경계값과 10퍼센타일 분위의 경계값 비(P50/P10) 역시 조사 시작 시점인 2011년 이후 하락하고 있어서 상위 10% 소득집단 대비 중위 소득자의 불평등 상황도 가장 최악이었던 2008년에 비하면 어느 정도 개선되고 있는 것으로 보인다.

소득 불평등의 내용적 측면에서 누구의 상대적 소득 하락이 문제가 되는지는 매우 중요한 문제이다. 상위 소득집단 대비 중위수 소득의 격차가 클 경우, 민주주의 정치체제에서 가장 중요한 중위수 유권자는 이 문제를 심각하게 받아들일 수밖에 없다. 그러나 위의 자료에서 알 수 있듯이 중위수 소득자의 상대 소득 하락이 크게 우려되는 상황은 아니라는 점에서, 앞서 언급한 잠정적 가설은 역시 기각된다.

그러나 소득 하위 집단의 상대 소득 하락은 우려할 만한 부분으로, 가장 최악이었던 2008년 상황에 비하면 최근 들어 개선되고 있지만, 소득 중간층과 하위층의 격차는 여전히 심각한 문제이다. 빈곤층의 소득 악화 문제는 근본적으로는 민주주의의 정당성 위기를 불러올 수 있다는 면에서 중요하다. 빈곤층 소득의 상대적 하락은 반드시 해결해야 할 중요한 사회경제적 문제이지만 빈곤층은 숫자나 정치적 영향력의 측면에서 소수자일 수밖에 없고, 선거를 통한 책임성과 문책성의 원리가 작동하는 현대 대의 민주주의에서 수적으로나 정치적 영향력에서 소수자들의 정책 이슈는 중위수 유권자나 고소득층의 선호 혹은 정책 이슈에 비해 우선순위에서 뒤로 밀릴 확률이 높다. 빈곤층의 소득 악화문제를

민주주의 정치가 해결하지 못할 때, 이는 빈곤층의 제도에 대한 회의나 정치 불신으로 이어질 것이고 이는 결국 민주주의의 정당성을 위협하는 기반이 될 것이다.

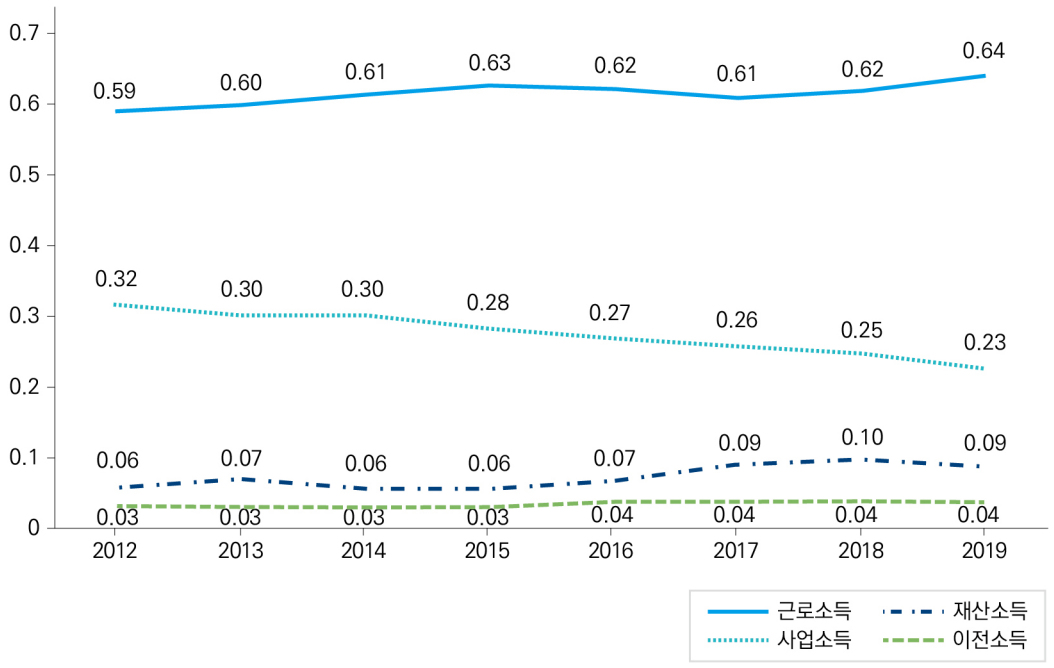
소득 불평등의 내용적 악화 차원에서 확인해볼 두 번째 부분은 소득원천에 따른 불평등 악화이다. 「가계금융복지조사」의 원자료는 소득의 원천을 근로소득, 사업소득, 재산소득과 이전 소득으로 구분하여 제공하기 때문에 소득원천별 불평등 기여도를 확인할 수 있다. [그림 2-6]은 소득원천별로 소득 불평등의 상대적 기여도를 확인한 이성균 외(2020)의 연구에서 가져온 그림이다. 그림의 y축에 표기된 소득원천별 불평등 기여도 수치는 해당연도의 지니계수를 1로 본 상태에서의 각 항목별 상대적 기여도이다.

[그림 2-6]에서 보듯이 소득 불평등에서 근로소득이 차지하는 상대적 기여도가 가장 높은데, 이는 근로소득자의 수가 가장 많기에 당연한 결과일 것이다. 그리고 2012년부터 2019년 현재까지의 흐름에서 근로소득의 상대적 기여도는 크게 악화되거나 개선되는 것 없이 유사한 편이다.

2012년 이후 최근으로 올수록 눈에 띄는 변화는 사업소득의 상대적 기여도가 떨어지고 재산소득의 상대적 기여도가 올라가고 있다는 점이다. 사업소득 기여도가 떨어지는 것은 전체 인구 중 자영업자의 비중이 줄어들고 있기 때문일 것이다. 1997년 경제 위기 직후 자영업자들의 비중이 꾸준히 늘어났지만, 영세자영업자들의 도산 등 위기가 커지면서 최근 들어 자영업자의 비중이 다소 줄어드는 추세이다.

또 다른 주목할 점은 재산소득의 비중이다. 재산소득의 비중은 전체 소득원천 중에서 가장 낮지만, 2012년에 비해 2019년 재산소득의 비중이 상대적으로 높아졌다. 이러한 추세는 최근 들어 한국의 경제적 불평등에 대한 연구들이 많이 주목하고 있는 자산 불평등의 정도를 보여주는 근거가 된다. 자산 불평등 문제는 이후 보다 자세히 분석할 필요가 있다.

정리하자면, 소득 불평등의 내용적 측면에서 우려할 만한 부분들이 일부 존재하며, 유권자들이 단순히 소득 불평등의 수치적 등락뿐 아니라 내용적 측면의 문제점과 위기를 인식하고 있는 것이라면, 최근 소득 불평등 문제에 대한 비관적 여론에는 타당성이 있다고 볼 수 있다. 내용적 측면에서 특히 중위수 유권자 대비 저소득층의 소득 하락은 경제적으로나 민주주의 정당성 측면에서나 중요한 사회문제가 될 것이며 정책적으로 보다 적극적인 조치가 필요한 부분이다.



출처: 이성균 외(2020:69). 통계청 「가계금융복지조사」각 연도.

[그림 2-6] 소득 불평등의 원천별 상대적 기여도

4 자산 불평등

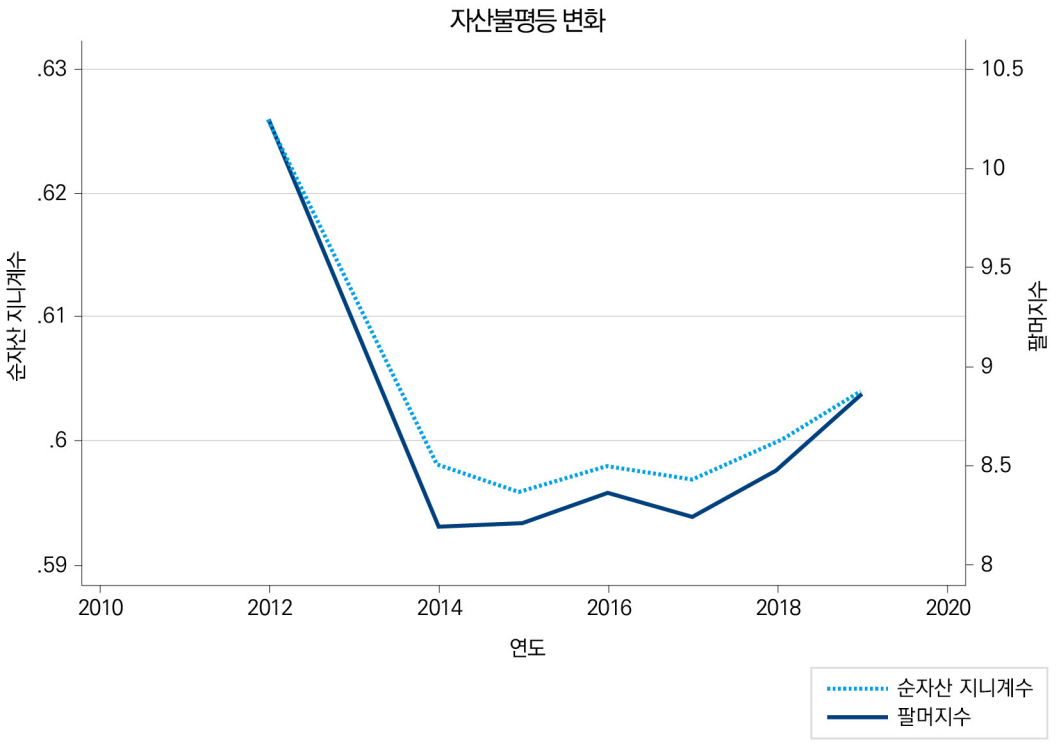
언론이나 여론에서 경제적 불평등 문제가 현재 최악의 상황이라고 인식할만한 또 다른 근거는 [그림 2-6]을 통해서도 일부 확인할 수 있었던 자산 불평등 문제에 있다. 소득 불평등보다 주택 소유 등 부동산에 기반한 자산 불평등이 유권자들에게 더 가시적이고 심각한 문제로 다가올 수 있다. 이는 정부의 부동산 정책 실패와도 연결되기 때문에 유권자들이 비판적으로 인식할만한 불평등의 주요 내용이 될 수 있다. 이러한 설명의 타당성을 파악해보기 위해 집합자료를 통한 자산 불평등의 정도와 추세를 먼저 확인해보자.

자산 불평등에 관한 자료는 상대적으로 비교적 최근에 생성되었기 때문에 2000년대 이전 추이와의 비교가 어렵다는 점은 큰 한계이다. 그러나 2012년 이후 조사된 「가계금융복지조사」를 통해서 2012년부터 현재까지의 자산 불평등의 추이는 체계적으로 비교 가능하다.

[그림 2-7]은 「가계금융복지조사」의 자료를 활용하여 순자산 지니계수와 팔머지수를 2012년 이후부터 2019년까지 나타낸 그림이다. 팔머지수는 자산 규모 기준 상위 10%의 자산점유율과 하위 40%의 자산점유율 간 비율을 계산한 지수이다. 두 지수 모두 시간에 따른 변화 흐름은 동일한데, 조사가 시작된 2012년에 자산 불평등의 정도가 가장 심각했고 2014년도에 자산 불평등의 정도가 개선된 이후 2017년까지 유사하다가 2018년부터 다시 조금씩 자산 불평등이 나빠지고 있다.

시기에 따른 종합적인 추세보다 더 중요한 부분은 집단별 자산 불평등의 변동 폭이다. 2017년 대비 2019년 자산 불평등을 비교한 이성균 외(2020: 74-75)의 설명에 따르면, 2017년 대비 2019년의 순자산 증가율은 자산 3~8분위에서는 5%이고 9분위에서는 9.2%이지만, 자산 상위 10분위에서는 12%이다. 자산 규모의 상위 1% 집단으로 비교를 한정할 경우, 자산 상위 1% 집단의 순자산 점유율은 2019년에 12.5%이다. 즉, 자산 규모에서 상위를 차지하는 집단들의 자산이 다른 집단과 비교했을 때 최근 들어 가장 많이 증가했다고 해석할 수 있다. 다시 말해 2017년 이후 증가하고 있는 자산 불평등을 추동했던 것은 소득 하위계층이나 중산층의 자산 하락이 아니라, 소득 상위층의 자산 증가였던 셈이다.

물론 대부분 나라에서 자산 불평등의 정도가 소득 불평등보다 더 크며, 최상위권 집단의 순자산 점유율이 큰 것은 흔한 일이다. 소득의 경우 개인의 생애주기에 따른 변동이 생기기 때문에 단기간에 악화되거나 개선되는 경우도 많지만, 자산은 자산형성의 구조상 자주 변경되거나 쉽게 역전되기 힘들기 때문에 자산 불평등이 소득 불평등보다 더 심각한 것은 당연한 것으로 받아들여지기도 한다(Davies and Shorrocks 2000). 그러나 앞서 언급한 피케티(Piketty 2013)의 연구가 발견한 것처럼, 미국이나 유럽의 불평등은 최상위층의 소득과 자산의 급격한 상대적 증가에 의한 것이었는데, 이는 계층 간 격차를 강화한다는 점에서 나쁜 징후이다.



출처: 통계청 가계금융복지조사

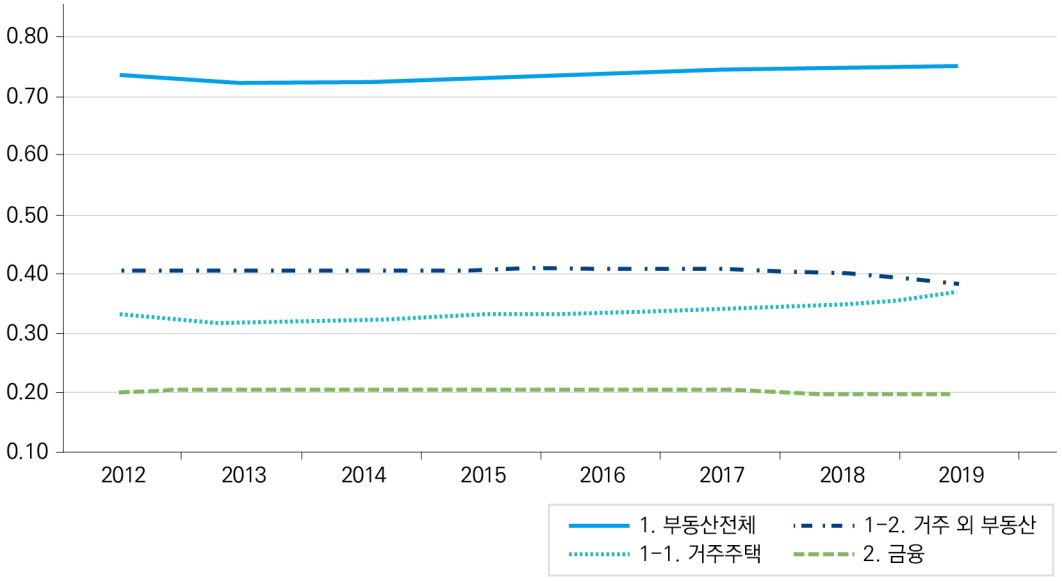
[그림 2-7] 자산 불평등의 변화

자산 불평등을 자산의 원천별로 분석했을 때, 한국의 경우 가장 많이 관심을 가지는 부분은 부동산 자산이라 할 수 있다. 다수의 학자들이 한국의 자산 불평등의 중요한 원천이 부동산 자산 불평등이며, 금융자산이나 실물자산 기여도보다 부동산 자산의기여도가 높다고 분석한다(이성재·이우진 2016; 장영은 외 2017). 이성균 외(2020)의 연구는「가계금융복지조사」를 이용하여 이전 연구들에 비해 보다 긴 시간 동안의 자산 불평등의 원천별 기여도를 분석했는데, 그 결과 앞선 연구들과 비슷한 특징을 재확인했다. 이를 구체적으로 이해하기 위해서 이성균 외(2020)의 연구에서 가져온 [그림 2-8]를 보자.

2012년부터 2018년까지 전 기간 동안 부동산 자산의 상대적 기여도가 가장 크다는 점을 알 수 있다. 2013년 무렵 부동산 자산의 상대적 기여도가 다소 하락하긴 하지만, 이는 미미한 하락일 뿐 부동산 자산의 기여도는 가장 높은 수준으로 유지되고 있다. 부동산 자산의 종류를 거주 주택과 거주 외 부동산으로 나눠봤을 때, 거주 외 부동산의 상대적

기여도가 거주 주택의 상대적 기여도보다 크다는 점도 특징적이다. 거주 외 부동산은 말 그대로 소유자가 거주하고 있는 주택이 아닌 아파트, 상가, 오피스텔, 토지 등의 부동산 자산을 뜻하는데, 이런 거주 외 부동산의 상대적 기여도가 크다는 점을 통해서 1주택 이상의 부동산을 소유하고 있는 자산가들에 의해 자산 불평등이 상당부분 결정됨을 알 수 있다.

한국의 자산 불평등의 원천이 부동산 자산이라는 것은 여러 가지로 중요한 의미가 있다. 우선, 부동산 가격이 인상되면 부동산의 가격변동만으로도 실제 구매나 거래와 무관하게 자산 격차가 생기기 때문에 사회적 정의 입장에서 문제가 된다(Jorda et al 2017). 또한, 대부분의 부동산이 대출을 통해 구매된다는 점에서 가계지출의 상당부분이 부동산 대출로 소비된다는 점 역시 국가 전체의 경기에는 도움이 되지 못한다. 미국이나 영국에서 주택구매용 담보대출 제도가 확대되면서 대출을 받은 집단과 그렇지 않은 집단 간의 자산격차가 증가했다는 연구나, 대출을 갚지 못한 집단들이 빈곤층으로 전락하게 되는 주거빈곤층 문제 등에 대한 연구들을 보면, 부동산 자산에 의한 자산 불평등은 소득은 있지만 부동산 대출로 인해 빈곤해지는 주거빈곤층을 양산한다는 점에서 위험하다(Desmond 2015; Dwyer 2009; Piketty 2014).



출처: 이성균 외(2020:77). 통계청 「가계금융복지조사」각 연도.

[그림 2-8] 자산 불평등의 원천별 상대적 기여도

지금까지 경제적 불평등을 파악할 수 있는 다양한 지표들을 사용하여 소득 불평등과 자산 불평등의 변화 추이를 살펴보았고, 경제적 불평등에 대한 몇 가지 논란 혹은 오해를 해소할 수 있는 사실관계를 확인해보았다. 우선, 소득 불평등이 증가한 시점은 1997년 외환위기 때보다 앞선 1990년대 초반부터이며, 최근의 소득 불평등의 경우, 2008년에 가장 나빠진 이래 조금씩 개선되고 있다. 현재의 소득 불평등이 역대 가장 심각한 상태라거나 계속 나빠지고 있다는 일부 인식은 거시지표를 통해서 확인했을 때 근거가 취약한 인식이다. 그러나 소득 불평등의 주요 원인이 저소득층의 소득 하락이라는 점과 부동산 자산으로 인한 자산 불평등이 크다는 점은 매우 우려할만한 점으로, 소득 불평등에 대한 여론의 비관적인 인식은 이 두 가지 점에 근거할 가능성이 있다.

다음 절에서는 본 보고서의 종속변수에 해당하는 경제적 불평등 악화에 따른 정치참여에 어떤 변화가 생기는지를 확인하기 위해 정치참여의 대표적인 유형인 투표참여와 비선거적 참여들의 양상을 집합자료를 통해 확인한다.

제2절 정치참여의 변화 추이

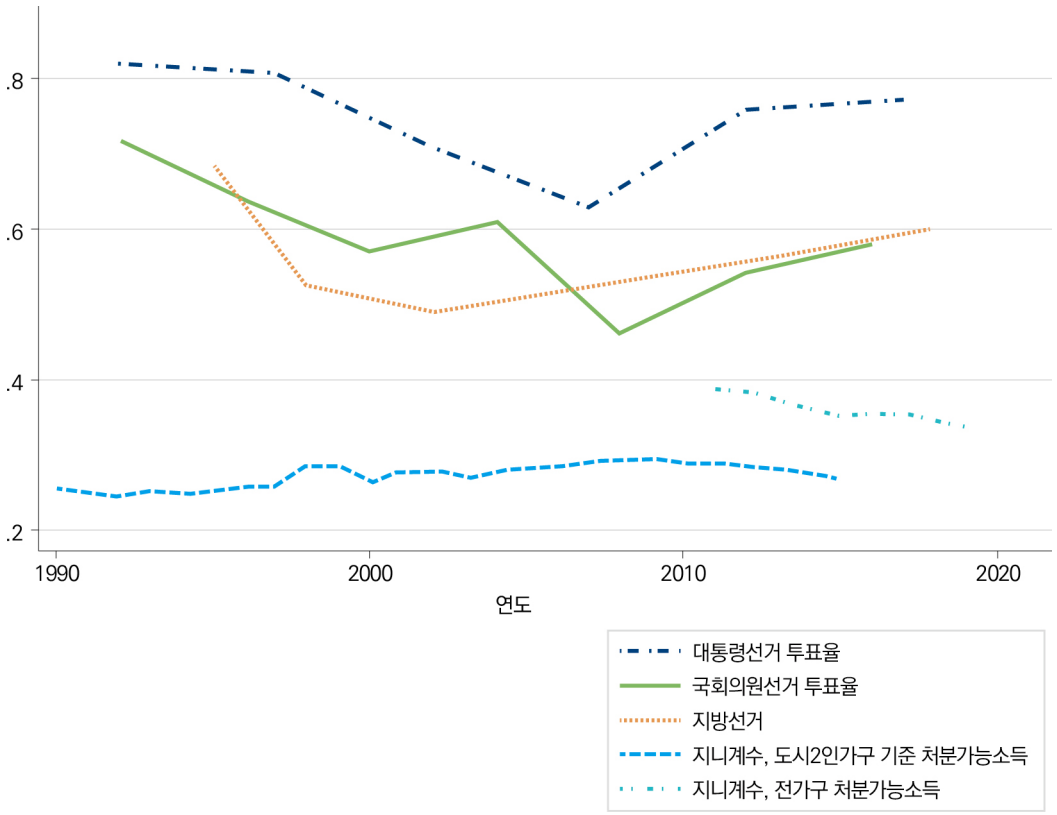
1 투표 참여

경제적 불평등이 심각해지면 유권자들은 이를 해소하기 위해서 정부의 정책변화를 촉구하는 정치적 행동을 할 것인가? 만약 그렇다면 어떤 행동을 할 것인가? 현대 대의 민주주의 체제하에서 유권자들이 선택할 수 있는 가장 쉽고 본질적인 정치참여 행위는 투표이다. 그렇다면, 경제적 불평등의 심화는 유권자들의 투표율을 증가시킬 것인가? 3장의 기존 연구 검토 및 연구가설 도출 부분에서 다시 구체적으로 설명하겠지만, 경제적 불평등의 심화는 투표율을 상승시킬 수도 있지만 반드시 그렇지 않을 수도 있다. 그러므로 이론적 논의를 시작하기에 앞서 우선 최근 선거의 투표율을 통해 경험적인 근거를 확보할 필요성이 있다.

[그림 2-9]는 1992년 이후 한국의 대통령선거, 국회의원 총선거, 그리고 전국동시지방선거의 투표율과 두 개의 지니계수를 각각 나타낸 그림이다. 대통령선거의 투표율은 다른 종류의 선거들에 비해 가장 높고, 국회의원 총선거나 지방선거는 경우에 따라 상이하다. 각 선거별 투표율에는 차이가 있지만, 뚜렷한 추이는 민주화 직후인 1992년에 비해 투표율이 쭉 하락하여 2000년대 후반에 가장 낮았고, 이후 선거에서는 투표율이 다시 상승하고 있다는 점이다.

이러한 흐름을 경제적 불평등의 흐름과 함께 비교해본다면 어떨까? [그림 2-9]의 지니계수 중 노랑 점선 즉, 1990년부터 2015년까지 그려진 수치는 통계청 가계동향조사의 도시 2인 이상 가구 처분가능소득(세후)으로 계산한 지니계수이며, 녹색 즉, 2011년부터 최근까지 그려진 점선은 가계금융복지조사의 전 가구 균등화 처분가능소득 기준 지니계수를 나타낸다. 우선 도시 2인 가구 기준 가처분소득으로 계산한 지니계수가 악화했던 1990년대 후반의 경우, 대통령선거나 국회의원선거와 지방선거 모두에서 투표율이 하락하였다. 이를 보면 경제적 불평등의 악화는 투표 참여를 저해한다고 볼 수 있으며, 이는

곧 자원가설을 지지하는 결과일 수 있다. 또한 1990년대 후반부터 2008년까지 소득 불평등이 지속적으로 증가하고 있었던 시기에 대통령 선거 투표율이 감소한 점 역시 자원가설을 지지하는 결과로 볼 수 있다. 반면 국회의원선거 투표율은 2000년 중반까지는 증가하였다는 점에서 부분적으로는 갈등가설을 지지하는 것으로 보이기도 한다. 그러나 2008년 이후의 지니계수는 완만하게 감소하고 있고, 이 기간 대통령 선거 및 국회의원 선거 투표율은 다시 증가하고 있기 때문에 이 역시 자원가설을 지지하는 결과로 볼 수 있으므로 해석상의 주의가 필요하다.



출처: 통계청 가계동향조사, 가계금융복지조사, 중앙선거관리위원회 선거통계시스템

[그림 2-9] 1990년 이후 투표율과 지니계수

2 비선거적 참여

그렇다면 투표 외 비선거적 형태의 정치참여는 경제적 불평등의 변화에 따라 증가했을까, 혹은 감소했을까? 투표율과 달리 시위나 집회, 불매운동, 정부나 정치인과의 접촉 등 비선거적 형태의 정치참여는 집합적 통계를 수집하거나 찾기가 매우 어렵거나 불가능한 경우가 많다. 로비스트의 활동이 합법화되어 있고 입법 활동에 영향을 미치는 다양한 시민단체의 행위나 기부금 등을 기록하는 다른 나라와 달리 우리는 선거를 제외한 다양한 형태의 정치인과의 접촉이나 정책 제안을 거의 기록하지 않고 있다.

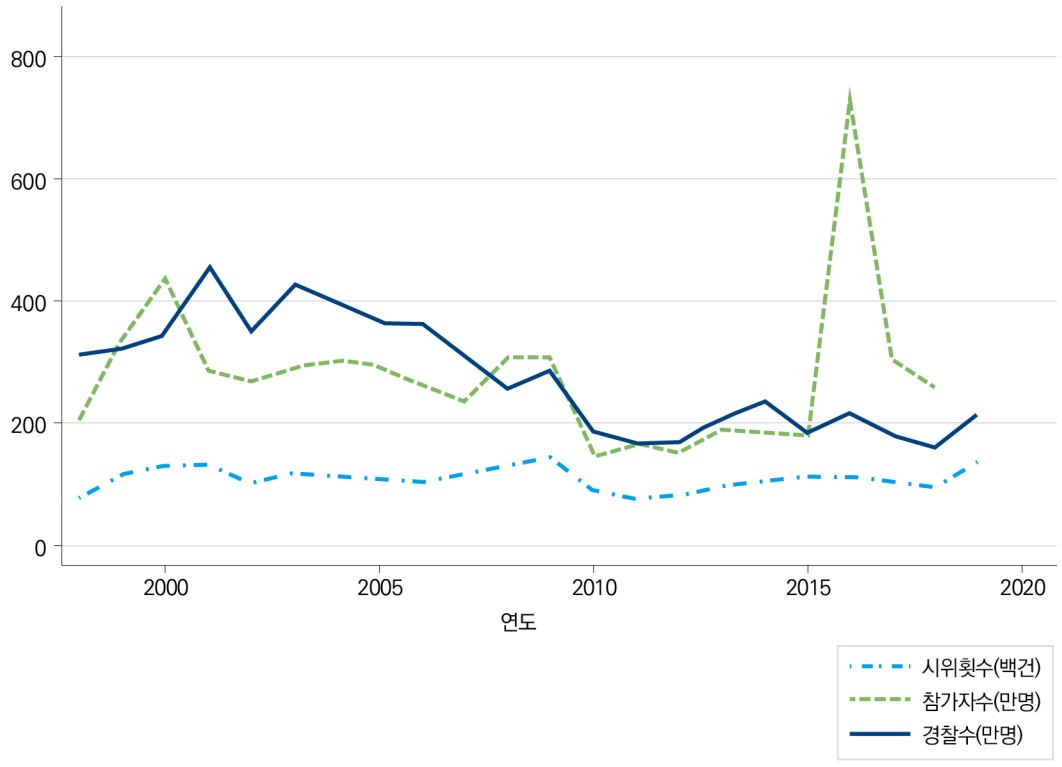
그러나 집회나 시위의 경우, 대중적으로 쉽게 관찰되는 행위이며 시민의 질서와 안전에 관련된 문제이기 때문에 사전신고 및 허가로 운영되고 있어서 국가 통계를 통해 어느 정도 파악 가능하다. 아래 [그림 2-10]과 [표 2-1]은 경찰통계연보에 있는 연도별 집회나 시위의 건수, 참가자 수, 그리고 해당 집회나 시위에 투입된 경찰 숫자를 기록한 것이다.

현재 경찰청에서 공개하고 있는 경찰통계연보는 1998년 이후만 기록하고 있으므로 그 이전의 기록은 확인할 수 없지만, 1998년 이후 집회와 시위의 횟수나 규모는 단선적인 방향으로 움직인다기보다는 시기에 따른 변화폭이 있다. 국정농단과 박근혜 전 대통령 탄핵 추진 촛불집회가 있었던 2016년과 2017년을 제외하면, 집회와 시위가 가장 많이 발생했던 시기는 2000년대 초반으로 이라크전 파병 반대 촛불집회 등 범국민적 사회적 이슈가 등장하면서 오랜 기간 지속된 측면이 있다. 따라서 이러한 굵직한 이슈는 집회나 시위 발생의 주요 원인인 것으로 보인다.

2000년대 초반 이후 집회 및 시위는 감소 추세를 보이다 2008년 들어 다시 증가한다. 특히 2008년은 경제적 불평등이 가장 악화되었던 시기 중 하나이기 때문에 둘 사이의 상관관계를 추론할 수도 있겠지만, 실제 2008년 당시의 빈번했던 집회와 시위는 주로 광우병 소고기 수입 반대 촛불집회와 관련되어 있기 때문에 이를 불평등 이슈를 반영한 결과라고만 해석하는 것은 어렵다. 반면 2008년 이후부터는 지표상 소득 불평등이 조금씩 줄어들었고, 이때의 집회나 시위는 특별히 더 증가하는 추세가 없었기에 불평등 이슈가 대규모의 집회나 시위를 추동했다고 보기는 힘든 결과로 보인다.

[표 2-1] 연도별 집회 및 시위 건수, 참가자수와 경찰 수

연도	건수	참가자수	경찰수
1,998	7,684	2,039,300	3,133,560
1,999	11,750	3,387,700	3,241,800
2,000	13,012	4,423,000	3,481,551
2,001	13,083	2,879,840	4,592,060
2,002	10,165	2,682,857	3,550,800
2,003	11,837	2,912,260	4,279,920
2,004	11,338	3,034,660	3,965,760
2,005	11,036	2,928,483	3,642,975
2,006	10,368	2,617,893	3,652,740
2,007	11,904	2,327,608	3,114,720
2,008	13,406	3,082,069	2,562,390
2,009	14,384	3,092,648	2,849,040
2,010	8,811	1,462,894	1,874,610
2,011	7,762	1,659,571	1,677,920
2,012	8,328	1,514,163	1,677,680
2,013	9,738	1,909,034	2,077,680
2,014	10,504	1,855,225	2,347,440
2,015	11,311	1,803,191	1,815,610
2,016	11,061	7,419,020	2,194,320
2,017	10,438	3,030,438	1,803,198
2,018	9,627	2,568,574	1,622,160
2,019	13,864		2,134,960



출처: 경찰통계연보

[그림 2-10] 1998년 이후 집회시위 횟수와 참가자수

투표율과 집회·시위 규모 및 참여자 숫자를 통해 해석한 결과, 집합자료의 수준에서 경제적 불평등의 악화가 반드시 투표율을 상승시킨다거나 비선거적 정치참여를 증가시키는 경향성은 확인하기 힘들었다. 그러나 반대로 자원가설이 주장하듯이 경제적 불평등이 증가한다고 해서 오히려 저소득층을 중심으로 한 정치참여가 줄어들었다고 볼만한 근거 역시 없다.

이는 경제적 불평등과 시민들의 정치참여 간 관계에 대한 연구가 집합자료에만 의존한 거시분석으로는 명확한 한계가 있음을 보여주는 결과이기도 하다. 보다 미시적인 자료를 사용하여 개인 단위 수준의 연구를 통해 경제적 불평등의 악화와 정치참여 간 관계를 면밀하게 분석할 필요가 있다.

제3장

이론적 논의

제1절 갈등이론

제2절 자원이론

제3절 비선거적 정치참여

제1절 갈등이론

경제적 불평등의 악화는 시민들의 더 많은 정치참여를 이끌어내는가, 혹은 반대로 정치참여를 억제시키는가? 경제적 불평등과 정치참여에 대한 기존 연구들은 크게 갈등이론(conflict theory)과 자원이론(resource theory)으로 나뉜다. 갈등이론은 심화된 경제적 불평등이 사회 내 계층 간 혹은 계급 간 갈등을 일으키는 중요한 요인이 된다고 주장하는 관점이다.

갈등이론적 접근은 정치학의 고전적인 연구들에서도 많이 찾아볼 수 있다. 예를 들어 고대 정치철학자인 아리스토텔레스도 경제적 불평등에 대해서 언급하면서, 경제적 불평등의 악화로 인해 경제적 어려움을 겪게 되거나 절대빈곤에 놓이게 된 사람들은, 혹은 실제로는 그렇지 않더라도 불평등에 의해 어려움에 처했다고 주관적으로 인식하는 사람들은 최후의 수단으로 물리적 폭력을 수반한 반란을 불사할 것이라고 보았다. 아리스토텔레스의 표현을 빌리면, "평등하지 않은 사람 간에 합당한 불평등이 존재하면 실제로는 불평등이라 말할 수 없음에도, 반란교사가 일어나는 배경에는 언제나 불평등이 놓여있기"(Aristotle 1948, Bk. 5, Ch. 1 & 11, 허석재(2015: 45)에서 재인용) 때문에 경제적 불평등은 체제의 불안정성과 폭력을 낳는 주된 원인이라 볼 수 있다.

마찬가지로 혁명에 대한 고전적인 연구들도 경제적 불평등이나 이로 인한 상대적 박탈감을 혁명과 반란의 중요한 심리적, 경제적 동기로 보았다(Gurr 1970; Muller and Seligson 1987). 미국 민주주의를 묘사한 토크빌도 미국의 사유재산이 공평하게 분배되었기 때문에 프랑스와 달리 혁명이 일어나지 않았다고 보았다(de Tocqueville 1945).

정치참여의 양식에 있어서 당대의 방식과 현대의 방식 간 변화가 있을 뿐 이러한 고전적인 관점들은 현대 대의 민주주의 시기를 해석함에 있어서도 이론적으로 유효하다. 현대 대의 민주주의가 가진 가장 큰 전제는 모든 시민이 본인의 정치적, 정책적 선호를 실현하기 위해 1인 1표의 원칙에 따라 평등하고 차별 없이 정치과정에 참여하는 것이다. 이러한 대의 민주주의의 원리가 작동한다면, 사회경제적 문제가 발생했을 때 시민들은

이를 해결하기 위해 정책 결정 과정에 참여하고 이런 민주적 과정을 통해 표출된 선호는 정책에 반영된다. 그러므로 민주주의 사회에서 경제적 불평등이 심각해졌다면, 이를 통해 경제적 손해를 입은 시민들이 민주적 정치과정을 통해서 이 문제를 해결하기를 원할 것이다. 즉, 민주주의 모델이 잘 작동하는 한, 이론적으로 경제적 불평등 문제는 이에 대해 불만족한 시민들의 보다 많은, 적극적인 참여를 통해 해결될 것이라고 예상된다.

경제적 불평등과 정부 정책에 대한 멜쩌와 리처드(Meltzer and Richard 1981)의 고전적인 연구는 바로 이러한 생각을 이론적으로 잘 정리한 저작이다. 이들의 모델에 따르면, 소득 불평등이 심각해졌을 때 시민들이 자신의 소득 위치에 따라서 재분배를 위한 세금정책에 대한 선호를 형성하게 되는데, 불평등의 악화로 인해 중위수 유권자의 평균 소득이 하락하게 되므로 이들은 높은 세금을 통한 재분배정책을 지지할 것이고 이러한 정책을 통해 불평등은 완화될 것이다.

멜쩌-리처드 모델의 이론적 타당성과 논리적 간결성에도 불구하고, 이를 뒷받침하는 경험적 근거가 부족하다는 점은 여러 기존 문헌을 통해 지적된 바 있다. 실제 소득 불평등이 높아질 때 재분배정책이 확대되었다는 연구 결과보다는 소득 불평등이 낮은 나라에서 더 큰 재분배정책이 실행되고 소득 불평등이 높은 나라에서 복지정책의 규모가 작은 것이 통상적인 현실이기 때문이다(Iversen and Soskice 2009). 로빈후드의 역설(Robinhood Paradox)라고 불리는 이러한 현상을 설명하고자 시도한 많은 연구이 있지만, 본 논문의 논점에서 유의미한 연구는 말러(Mahler 2008; Mahler et al 2014)의 연구이다. 말러는 멜쩌-리처드 모델을 크게 변형하거나 다른 이론을 활용하지 않고, 멜쩌-리처드 모델의 논리적 구조 안에서 로빈후드의 역설을 설명하고자 했다. 말러는 멜쩌-리처드 모델이 모든 시민들의 투표를 전제하지만, 실제 투표율은 나라마다 상이하며 통상적으로 저소득층의 투표율이 낮다는 점을 지적한다. 즉, 그는 멜쩌-리처드 모델의 이론적 예측이 현실과 다른 이유를 투표율 때문이라고 보았고, 실제 투표율이 높은 나라에서는 멜쩌-리처드 모델이 예측하는 것과 같은 상관관계가 나타남을 보였다.

그런데 위에서 정리한 갈등이론의 이론적 예측이 타당한 것이라면, 이론의 경험적 근거로서 필요한 것은 경제적 불평등의 악화와 참여의 증가 간 양의 상관관계뿐만이 아니다. 이러한 양의 상관관계를 만드는 이론적 연결고리 또한 보다 세분화하여 논증할 필요가 있으며 이에 대한 경험적인 분석 역시 필요하다. 그런데 기존 연구들은 경제적 불평등

과 참여 간 관계만을 경험적으로 분석하고 증명할 뿐, 갈등이론의 중요한 이론적 전개 과정에 대한 경험적 분석은 시행하지 않고 있다는 공통적인 한계가 있다.

이러한 한계를 극복하기 위해서 본 보고서는 첫 번째 가설인 갈등이론을 경제적 불평등과 참여 증가 간의 상관관계로만 단순화하지 않고, 경제적 불평등의 악화로부터 정치적 참여 증가로 이어지는 논리적 전개 과정을 세분화한다. 본 보고서의 첫 번째 가설은 갈등이론에 기초하여, 경제적 불평등의 악화가 소득집단 간 재분배정책에 대한 선호 차이를 증가시키고, 이러한 정책선호 차이의 증가가 참여의 증가로 이어지는 논리적 연결고리를 주장한다.

경제적 불평등의 악화가 정치참여를 이끄는 유인은 소득 계층별로 상이한 집단들의 불평등으로 인한 선호 차이이다. 경제적 불평등이 심각해질 때, 그로 인해 손해를 보거나 경제적 안정성에 위협을 받는 대상은 대부분 저소득층이다. 이들은 본인의 경제적 위기를 초래한 불평등을 해소하기 위해 다양한 정치적 의사 표현 수단을 사용할 수 있다. 투표는 물론이고, 집회나 시위 등 비선거적 방식에도 적극적으로 참여할 것이라고 예상함직하다.

이러한 행동은 Cho(2019: 162)의 설명처럼 고소득층의 선호에도 영향을 미친다. 저소득층의 정치적 활동이 재분배정책의 확대와 세금 증가로 이어진다면, 고소득층은 이것이 본인들에게 부정적인 영향을 미칠 것을 예상할 것이다. 재분배가 확대되어 본인들이 부담할 세금이 늘어나는 것을 사전에 막기 위해서 고소득층 역시 적극적으로 참여하여 정책변화에 대응하려고 할 것이다. 결국, 모든 소득집단에서 정치참여가 증가할 것이므로 경제적 불평등은 정치참여와 양의 상관관계가 있을 것이라고 본다. 이러한 이론적 예측은 일부 경험적인 연구들에 의해 뒷받침된다(Brady 2004; Mahler 2008; Mahler et al 2014).

이러한 기존 연구들을 종합하면 경제적 불평등 악화와 정치참여 간의 첫 번째 가설이 도출된다. 갈등이론에 따라 경제적 불평등이 증가하면 정치참여가 증가할 것이라는 가설이다. 경제적 불평등이 악화하면, 불평등을 완화하기 위한 재분배정책에 의해서 얻게 될 이익과 손해의 크기는 저소득층과 고소득층에게서 각각 서로 상이한 방향으로 증가한다. 이처럼 정책선호의 격차가 커지게 되면, 저소득층과 고소득층은 각자가 선호하는 정책을 위해 더 많이 투표에 참여하게 될 것이라고 예상할 수 있다.

가설 1 정책 선호 격차 가설

경제적 불평등이 악화한다면, 저소득층과 고소득층 간의 재분배 정책에 대한 선호 차이는 더 커질 것이며, 각자 선호하는 정책을 실현하기 위해 정치에 더 많이 참여할 것이다.

본 보고서의 두 번째 가설은 경제적 불평등으로 인해 만들어지는 시민들의 정치심리적 요인과 관련되어 있다. 여러 가지 요인 중에서 두 번째 가설은 사회 갈등에 대한 대중적 인식에 초점을 맞춘다.

경제적 불평등의 증가는 어떠한 방식으로든 사회적 갈등을 만들어 낼 것이다. 사회적 갈등을 방치하거나 악화시키는 것을 선호할 사람은 아무도 없을 것이다. 이러한 전제 속에서 경제적 불평등으로 인해 사회적 갈등이 심각하게 증가할 것으로 생각하는 사람이라면, 개인의 소득 위치와는 무관하게 이 문제를 중요하게 해결해야 하는 정치적 과제라고 생각할 것이다. 그리고 경제적 불평등 해소를 위해서 투표뿐만 아니라 여러 유형의 비제도적 참여 등 다양한 방식의 정치활동에 더 적극적으로 참여할 확률이 높아질 것이다.

이러한 가설은 기존의 갈등이론의 논리에서 언급된 적이 없는 새로운 논리이다. 그러나, 큰 틀에서 보면 베너부와 티롤(Benabou and Tirole 2006)의 연구와 맥이 닿아있다. 베너부와 티롤의 연구는 사람들이 가지고 있는 정의로운 세상에 대한 믿음(belief in a just world)이 재분배 정책에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고 있으며, 경제적 불평등의 악화는 사람들이 가지고 있는 기본적인 도덕률에 해당하는 정의로운 세상에 대한 생각과 괴리가 있으며 이러한 괴리를 해결하기 위해 재분배정책을 지지하는 사람들이 있음을 수리적 모델을 통해 이론적으로 논증했다. 베너부와 티롤의 연구와 유사하게 두 번째 가설은 시민들이 경제적 불평등을 사회적 갈등을 일으키는 "나쁜 것", "정의롭지 못한 것"으로 인식할 것이라고 본다. 경제적 불평등이 파생시킬 사회적 갈등과 이로 인한 비용을 고려한다면, 소득과 무관하게 모든 시민들은 더 큰 사회적 비용이 발생하는 것을 피하고자 재분배정책 확대를 통해 경제적 불평등을 빠르게 해소하길 원할 것이다. 그리고 이를 위해서 다양한 형태의 정치 활동에 적극적으로 참여하여 경제적 불평등 해소를 위한 정치적 압력을 행사할 확률이 높다고 본다.

가설 2 갈등 해소 가설

경제적 불평등의 악화를 사회적 갈등을 만드는 요인으로 인식하는 사람일수록 이 문제를 해결하기 위해서 정치에 참여할 확률이 높을 것이다.

갈등이론을 지지하는 세 번째 가설은 두 번째 가설을 바탕으로 하여 전개된다. 경제적 불평등의 악화가 사회적 갈등을 유발한다고 생각할 때, 시민들은 현 정권 혹은 정치권 전체가 이를 해결하기를 기대할 것이다. 그러나 만약 정치권이 경제적 불평등 문제를 해결하기 위해 충분히 노력하고 있지 않다고 생각한다면 이러한 정책적, 정치적 무능을 징벌하기 위해 투표는 물론 다양한 형태의 비제도적 정치활동에도 적극적으로 참여할 것이다.

이는 기본적으로 경제투표의 논리와 유사한데, 즉, 이러한 정책적 실패를 제대로 책임지고 해결하지 않는 세력에 대해 비난(blame)과 처벌(punishment)의 기제가 작동할 것이라고 보는 것이다.

가설 3 책임비난 가설

경제적 불평등의 문제를 정치권이 제대로 해결하고 있지 않다고 생각하는 사람일수록, 이를 문책하고 비난하기 위해서 정치에 참여할 확률이 높을 것이다.

제2절 자원이론

갈등이론을 지지하는 논리적 근거가 존재하고 이를 경험적으로 뒷받침하는 연구들도 상당수 있지만, 경제적 불평등과 정치참여에 대한 최근 연구들을 분석하면 [표 3-1]에서도 파악할 수 있듯이 갈등이론에 부합하는 경험적인 근거보다는 갈등이론과 반대되는 근거들이 더 많이 존재한다는 점을 파악할 수 있다. 갈등이론에 반대하는 연구들은 보통 자원이론(resource theory)이라고 분류되는데, 정치적 참여에 필요한 자원이 개별 집단별로 상이하다는 점을 강조한다는 점에서 자원이론으로 불린다.

[표 3-1] 갈등이론과 자원이론에 따른 기존 연구 정리

	정치참여의 종류	
	투표	비선거적 참여
갈등이론	Brady 2004 Mahler 2008 Mahler et al 2014 Meltzer and Richard 1981	Brady 2004
자원이론	Anderson and Beramendi 2008 Lister 2007 Galbraith and Hale 2008 Solt 2008 권혁용·한서빈 2018 허석재 2015	Solt 2008 허석재 2015

왜 갈등이론의 이론적 선명성에도 불구하고 갈등이론과 정반대의 경험적 결과들이 나타나는지, 또한 자원이론은 어떤 이론적 논리에 기반하고 있는지 논증하기 위해서 다시 대의 민주주의의 전제부터 생각해보자. 현대 대의 민주주의는 모든 시민이 1인 1표의 원칙에 따라 평등하고 차별 없이 정치과정에 참여하는 것이다. 그러나 정치참여의 권한과 기회가 주어졌다고 해서 실질적으로 모든 시민이 동등하게 참여하는 것은 아니다. 나라

마다 혹은 시기별로 투표율은 상이하며, 통상적으로 많은 나라에서 저소득층의 투표율이 낮다. 이는 경제적 불평등 해소 문제에서 매우 중요한 현상적 전제이다. 경제적 불평등에 의해 더 많은 손해를 받는 집단이 저소득층인데 이들의 정치참여가 낮다면 이들 집단의 선호가 덜 반영될 것이기 때문이다. 실제 소득 불평등과 투표율에 대한 많은 연구들이 소득 불평등이 증가할 때 투표율이 떨어지는 현상을 설명하면서 저소득층의 불참을 주된 이유로 보고 있다(Anderson and Beramendi 2008; Galbraith and Hale 2008; Lister 2007; Solt 2008; 권혁용·한서빈 2018; 허석재 2015).

그렇다면, 저소득층은 왜 경제적 불평등이 증가했을 때 투표에 더 참여하지 않게 되는가? 자원이론(resource theory)을 주장하는 학자들은 이 질문에 답하기 위해 정치참여의 비용을 주요 설명변수로 사용한다. 정치적 참여에는 다양한 종류의 비용이 수반되는데, 일반적으로 저소득층의 투표에 지불하는 비용이 고소득층이 지불하는 비용보다 더 높다고 여겨진다. 이런 비대칭적 상태 하에서 경제적 불평등이 증가한다면, 저소득층은 실업이나 고용불안정, 가계소득 하락 등의 경제적 곤궁을 겪게 되는데, 이럴 때 저소득층의 정치참여 비용은 이전보다 상대적으로 더 커지게 될 것이다. 반대로 고소득층의 입장에서, 경제적 불평등의 악화는 이들의 소득에 직접적 타격을 주지 않거나 혹은 미미한 변화만을 주게 될 것이므로 고소득층의 참여의 비용은 더 커지지 않을 것이다.

오히려 반대로 고소득층의 경우, 불평등이 증가했을 때 정치에 참여하는 것이 결과적으로 이들의 상대 소득을 높이거나 혹은 최소한 하락하는 것을 막는 길일 수도 있다. 우선, 갈등이론에서 주장하는 것처럼 경제적 불평등의 심화로 저소득층이 높은 세금과 확대된 재분배정책을 요구할 것이라고 고소득층이 예상하리라 전제해보자. 저소득층의 정치적 요구를 예상한 고소득층은 저소득층의 요구대로 정책이 형성되는 것을 막기 위해 정치에 참여하려고 할 것이고, 이때 고소득층이 참여하여 발생할 비용과 정치에 참여하지 않아서 세금 인상을 막지 못했을 때 지불해야 할 비용의 크기를 비교할 것이다. 대개의 경우, 전자가 후자보다 더 적을 것이므로 고소득층은 적은 정도의 참여의 비용을 지불하는 대신, 미래에 발생할 큰 정도의 세금 인상 비용을 막으려 할 것이다.

즉, 경제적 불평등의 악화는 저소득층에게는 참여의 상대적 비용을 증가시키는 반면, 고소득층은 참여의 비용이 동일하거나 혹은 참여함으로써 오히려 이득을 얻을 가능성이 존재한다. 이러한 양방향의 계층적 차이가 결합했을 때, 경제적 불평등이 참여의 불평등

을 낳는 악순환의 구조가 만들어지게 된다.

정리하면, 본 보고서의 네 번째 가설은 자원이론에 따라 경제적 불평등이 증가하면 정치참여가 감소할 것이라는 가설이다. 그리고 이러한 자원이론의 세부적인 논리는 저소득층의 참여 비용 증가이다. 경제적 불평등이 악화할 때, 저소득층의 참여 비용은 이전보다 상대적으로 더 커지게 되므로 이로 인해 정치에 참여할 확률이 낮아질 것이다.

가설 4 비용 가설

> *경제적 불평등이 악화한다면, 저소득층이 정치에 참여하는 상대적인 비용이 증가하게 되므로 정치에 참여할 확률은 하락할 것이다. 반면, 고소득층의 경우, 경제적 불평등의 악화가 본인들의 참여 비용을 증가시키지 않기 때문에 불평등이 악화한다고 해서 정치에 참여할 확률이 낮아지지는 않을 것이다.*

다섯 번째로 경제적 불평등과 참여에 대한 또 다른 연구들은 경제적 불평등 증가가 정치 신뢰를 낮추기 때문에 시민들이 투표에 참여할 확률이 낮아질 수 있다고도 분석한다. 정치참여와 민주주의 원리에 대한 고전적 연구들은 저소득층이 정치에 대한 불만이 커질 때, 이들은 정치에 무관심하거나 냉소적이 될 확률이 높고 이렇게 형성된 정치적 무관심은 정치참여를 저해하는 심리적 요인이 될 것이라고 주장해왔다(Dahl 2006; Goodin and Dryzek 1980; Schattschneider 1960). 이런 고전적 연구들의 공통적 주장처럼 경제적 불평등도 저소득층의 정치에 대한 불신과 불만을 형성할 강력한 요인이 되므로 Cho(2019)의 주장처럼 경제적 불평등이 저소득층의 정치불신과 정치에 대한 낮은 관심을 형성하고, 이로 인해 정치적 참여 역시 낮아지는 현상이 발생할 것이다.

일부 연구들은 경제적 불평등의 증가로 인한 정치 신뢰나 정치관심의 하락은 저소득층에서 발생한다고 주장하면서 이러한 논리를 자원이론의 일부분으로 보기도 하지만, Cho(2019)의 지적처럼 경제적 불평등으로 인한 발생할 정치심리학적 요인의 변화가 고소득층에게 작동하지 않을 만한 논리적 이유는 없다. 특히 경제적 불평등의 증가 자체를 사회적 정의에 반하는 결과나 정책적 실패라고 본다면, 고소득층이 재분배확대정책에 반대하는 것과 별개로 경제적 불평등의 증가라는 정책적 실패로 인해 정치에 대한 불신이 생길 가능성도 있을 것이다.

정리하면, 다섯 번째 가설은 정치심리적 요인에 의한 가설로써, 정치불신을 경제적 불평등의 악화와 정치참여 하락 간 관계를 설명하는 변수로 보는 가설이다. 경제적 불평등의 악화는 정책실패이며, 이러한 결과는 유권자들에게 부정적으로 인식되고 정치 신뢰를 낮춰 정치참여를 하락시킬 수 있다.

그런데 이러한 정치심리학적 요인이 모든 소득집단에 동등하게 작동할지는 이론적인 논쟁점이다. 자원이론의 논리에 따르면 경제적 불평등 악화로 인한 정치신뢰 하락은 저소득층에게서 강하게 나타날 것이다. 하지만 고소득층도 사회적 갈등을 유발하는 경제적 불평등 악화를 긍정적으로 볼 이유가 없다고 생각한다면, 고소득층 역시 경제적 불평등 악화로 인해 정치에 대한 불만과 불신 등이 생길 것이라고도 볼 수 있다. 이에 다섯 번째 가설은 경제적 불평등의 악화가 모든 시민들의 정치 신뢰를 떨어뜨려 정치참여를 저해하게 되는 가능성과 저소득층에게만 이런 논리가 적용될 가능성을 둘 다 열어두고 경험적 분석을 통해 두 가설의 타당성을 확인할 것이다.

가설 5 정치불신 가설

가설 5-1 보편적 정치 불신 효과

경제적 불평등이 악화되면 이러한 정책적 결과에 실망한 시민들의 정치 신뢰가 낮아지고 이로 인해 정치에 참여할 확률이 낮아질 것이다.

가설 5-2 한정적 정치 불신 효과

경제적 불평등이 악화되면 이러한 정책적 결과에 실망하고 손해를 입은 저소득층의 정치 신뢰가 떨어지고 이로 인해 저소득층이 정치에 참여할 확률이 낮아질 것이다. 반면, 고소득층에게서는 동일한 효과가 나타나지 않을 것이다.

제3절 비선거적 정치참여

현대 대의민주주의는 투표를 가장 중요한 집합적 의사결정 방식으로 삼고 있지만, 민주주의에서 투표만이 시민들의 유일한 정책결정 과정 내의 참여 방식인 것은 아니다. 투표는 모든 시민에게 동등한 기회가 보장된다는 특징이 있지만, 비밀로 행해지는 일회적인 참여인 반면, 캠페인, 집회나 시위 참여, 정치인과의 접촉과 로비 등 다른 모든 종류의 정치참여는 시민들이 동료 시민들과 함께 집합적 행동을 통해서 결과를 이끌어내는 방식이다. 그러므로 빈도의 측면에서 투표와 비선거적 정치참여를 비교해보면 투표는 주기적인 형태의 참여이므로 중요한 참여 수단이지만, 행위의 강도나 영향력 측면에서 비교해보면, 비선거적 정치참여도 투표 못지않은 중요한 참여 수단일 수 있다.

그렇다면 비선거적 정치참여의 경우에도 앞서 제시한 다섯 가지 가설이 동일하게 적용될까? 마지막 다섯 번째 정치불신 가설을 제외한 네 가지 가설들은 비선거적 정치참여의 경우에도 투표와 동일한 논리를 적용할 수 있다.

첫 번째 정책 선호격차 가설의 경우, 투표 참여와 마찬가지로 정책 선호의 격차가 벌어진 두 소득집단이 다양한 방식의 정치 형태에 적극적으로 참여하여 자신들의 선호 정책을 실현하려 할 것이다. 그러므로 갈등가설은 비선거적 정치참여에서도 동일하게 작동한다고 볼 수 있다.

두 번째 가설인 갈등해소가설이나 세 번째 가설인 책임비난 가설도 불평등을 해결해야 한다고 생각하는 시민들의 선택이기 때문에 투표나 비선거적 정치참여에서나 논리적 차이가 없이 동일하게 적용 가능하다고 볼 수 있다.

네 번째 가설인 투표비용가설 역시 동일한 논리가 적용된다. 비용문제에 있어 투표는 참여의 비용이 상대적으로 가장 낮은 참여의 종류이지만, 집회나 시위 등 시민들의 집합행동은 지불해야 할 비용이 높은 참여이다. 그러므로 네 번째 가설의 효과는 비선거적 정치참여에서 더 강하게 드러날 것이라고 예상할 수 있다.

그런데 마지막 정치불신 가설의 경우, 투표에서의 효과와 비선거적 정치참여에서의 효과가 상이할 가능성이 있다. 정치 불신이 증가했을 때, 일반적으로 시민들은 정치에 대한 관심이 낮아져서 어떤 방식이든 정치에 참여할 확률이 낮아진다고 볼 수 있다.

그런데 만약 경제적 불평등의 악화로 정치에 대한 신뢰를 잃은 저소득층 중에서, 내적 정치효능감이 높은 시민들은 과연 어떤 선택을 할까? 이들은 본인이 정치에 참여할 수 있다는 권리의식과 관심이 높은 사람들이지만, 제도권 정치가 자신들의 이해관계와 선호를 제대로 반영하지 않고 있다고 생각한다. 그러므로 투표와 같은 제도 내 참여는 무의미하다 생각할 수 있고, 대신 집회나 시위 등과 같은 비제도적 정치참여에 더욱 적극적으로 참여할 가능성이 있다.

그러므로 본 보고서의 마지막 가설은 다섯 번째 가설인 정치불신 가설을 수정한 것으로, 비선거적 정치참여의 경우, 정치적 신뢰의 하락이 정치참여를 높일 가능성을 제시한다. 경제적 불평등의 악화로 저소득층의 정치에 대한 신뢰가 하락하지만, 내적 효능감이 높은 사람들의 경우, 투표가 아닌 비선거적 정치활동에 참여할 확률이 높다.

가설 6 정치불신과 내적 효능감 상호작용가설

경제적 불평등의 악화로 정치에 대한 신뢰가 하락한 저소득층 중에서 내적 효능감이 높은 사람들의 경우, 투표가 아닌 비선거적 정치활동에 참여할 확률이 높다.

제4장

불평등에 대한 인식과 정치참여 간 미시분석

제1절 자료와 측정

제2절 통계분석결과: 시기별 추세 변화

제3절 통계분석결과: 다중회귀분석

제1절 자료와 측정

앞서 정리했던 여섯 가지 가설을 경험적으로 검증하기 위해서 본 보고서는 한국행정연구원의 「사회통합실태조사」를 사용할 것이다. 한국행정연구원의 「사회통합실태조사」는 다양한 사회경제적 정치적 이슈에 대한 태도를 묻고 있으며 무엇보다도 2013년 이후부터 현재까지 매년 동일한 문항을 반복적으로 묻고 있으므로 경제적 상황의 변화에 따른 여론의 흐름을 통시적으로 파악할 수 있다는 점에서 본 보고서에서 사용하기 가장 적절한 설문자료이다. 아래 분석은 2013년부터 2019년까지 총 7년 치의 설문조사자료를 하나로 합친(pooled) 자료를 사용한 결과이고, 7년 치의 조사에 응답한 총 응답자의 수는 52,200명이다. 연도별 응답자 수는 [표 4-1]에서 확인할 수 있다.

연구의 종속변수는 투표 및 비선거적 정치참여 여부이다. 「사회통합실태조사」는 조사시점을 기준으로 가장 가까운 시기에 있었던 대통령 선거나, 국회의원총선거 및 지방선거에서의 투표 여부를 질의한다. 경우에 따라 한 번의 설문에 여러 개의 선거에서의 투표 여부를 묻기도 한다. 설문조사 연도별로 투표 참여를 물은 선거의 회차와 정보는 [표 4-1]과 같다. [표 4-1]에서 보다시피, 한 번의 설문조사에서 최소한 두 번의 선거 혹은 세 번의 선거에서의 투표 선택을 물었다. 두 번 혹은 세 번의 투표 참여의 강도를 반영하기 위해서 표준화된 연속형 변수를 만들었다.[1] 해당 설문연도에서 물어본 두 번 혹은 세 번의 선거에 대해서 전혀 투표하지 않으면 0, 복수의 선거 중 한 번이라도 투표했으며 1, 두 번 했으면 2, 세 번 다 했으면 3으로 코딩하였다. 그런데 [표 3]에서 알 수 있듯이 세 번의 선거에서 투표 여부를 물어본 연도는 2016년, 2018년과 2019년 뿐이어서 이 변수를 그대로 사용하면, 두 번의 선거만 물어본 설문조사연도에서 모두 투표한 사람(2로 코딩)이 세 번의 선거를 물은 설문조사연도에서 모두 투표한 사람(3으로 코딩)보다 투표 참여를

1) 연속형 변수가 아니라 더미변수로도 측정할 수 있는데, 예를 들어 여러 선거 중 한 번이라도 투표를 한 사람을 1로 하고, 모든 선거에서 전혀 참여하지 않은 사람을 0으로 한 더미변수)를 만들 수 있다. 그런데 이렇게 코딩했을 때, 전체 응답자 52,200명 중에서 투표에 참여하지 않았다는 숫자는 5,140명으로 9.85%밖에 되지 않는다. 일반적으로 설문조사에서 투표했다는 응답자의 비율이 실제 투표율보다 항상 높게 조사되는 과장응답(over-reporting)은 흔히 있는 현상이지만 이는 지나치게 현실과는 다른 수치이므로 이런 방식의 코딩은 적절하지 않다고 보아 더미변수로는 사용하지 않았다.

덜 한 것으로 코딩된다는 문제가 발생한다. 이를 해결하기 위해 설문조사연도별로 투표참여횟수를 z값으로 표준화하였다.

[표 4-1] 설문조사연도별 선거

설문연도	응답자	해당 선거		
2013	5,000	2012년 18대 대통령 선거	2012년 19대 국회의원 선거	
2014	7,500	2012년 18대 대통령 선거		2014년 6회 지방선거
2015	7,700	2012년 18대 대통령 선거		2014년 6회 지방선거
2016	8,000	2012년 18대 대통령 선거	2016년 20대 국회의원 선거	2014년 6회 지방선거
2017	8,000	2017년 19대 대통령 선거	2016년 20대 국회의원 선거	
2018	8,000	2017년 19대 대통령 선거	2016년 20대 국회의원 선거	2018년 7회 지방선거
2019	8,000	2017년 19대 대통령 선거	2016년 20대 국회의원 선거	2018년 7회 지방선거

두 번째 종속변수는 비선거적 정치참여이다. 「사회통합실태조사」는 다음과 같은 총 여덟 가지 종류의 정치참여활동 여부에 관해 묻고 있는데, 활동한 적이 전혀 없으며 향후에도 할 의향이 없다고 응답한 사람을 1로, 활동한 적은 전혀 없지만 향후 해볼 의향이 있다고 응답한 사람을 2로, 지난 1년은 아니지만, 그보다 오래전에 참여한 적이 있다고 응답한 사람을 3으로, 그리고 지난 1년 동안 참여한 적이 있다고 응답한 사람을 4로 코딩하였다. 정치활동은 (1) 정치사회 문제에 대해 주변 사람과 이야기 하기, (2) 블로그/트위터/페이스북/온라인 게시판 등에 의견 올리기, (3) 정부나 언론에 의견 제시하기, (4) 서명운동 참여하기(온라인 서명 포함), (5) 탄원서/진정서/청원서 직접 제출하기, (6) 시위, 집회 등에 참여하기, (7) 공무원, 정치인에게 민원이나 의견을 전달하기, 그리고 (8) 불매운동 참여하기이다. 이 여덟 가지 활동에 대한 응답을 더한 변수를 생성하여 두 번째 독립변수(“비선거적 정치참여”)로 사용하였다.

독립변수로 경제적 불평등은 앞서 거시분석에서 사용했던 「가계금융복지조사」의 소득 불평등 지니계수와 자산 불평등 지니계수를 둘 다 사용하였다. 불평등지수들은 매년 조사되는 지표이므로 설문조사의 해당연도의 전년도 지니계수를 독립변수로 활용하였다. 여기서 주의해야 할 점은 각 연도별 지니계수는 모든 사람의 관찰값에서 동일하다는 점이다. 즉, 각 연도별로 동일한 값을 갖는 집합변수이다.

앞서 언급한 여섯 가지의 가설들은 경제적 불평등의 악화로 인해 생기는 여론의 인식 변화를 주장한다. 이를 검증하기 위해서 재분배정책의 선호(가설 1), 불평등으로 인한 사회갈등 정도 인식(가설 2), 불평등 문제를 해결하지 않는 정치에 대한 불만족 정도(가설 3), 투표 비용(가설 4), 정치 신뢰(가설 5)와 정치효능감(가설 6)을 측정할 변수들이 필요하다. 첫째, 가설 1을 검증하고 재분배정책의 선호를 측정하기 위해, '공정한 사회를 만들기 위해서 사회복지서비스를 확대해야 하는지'("사회복지 서비스 확대")와 '귀하가 내는 세금이 가난한 사람들의 복지를 위해 쓰인다면, 이를 위해 세금을 더 낼 의향이 어느 정도 있는지'("복지확대 위한 세금부담")를 묻는 문항을 사용하였다. 전자는 '전혀 그렇지 않다'(1점)는 부정적 응답에서부터 '매우 그렇다'(5점)는 긍정적 응답까지 있는 5점 척도이며, 후자는 '세금 더 낼 의향이 전혀 없다'(0점)에서부터 '매우 많다'(10점)까지 총 11점 척도로 구성된 변수이다.

가설 2를 검증하기 위해서 다음의 두 가지 문항을 사용하였다. 우선, '우리 사회의 갈등을 일으키는 대표적인 원인이 무엇인지' 물은 문항에서 빈부격차를 1순위로 응답한 사람을 1로, 나머지를 언급한 사람을 0으로 한 더미 변수("갈등원인은 빈부격차")를 생성하였다. 또한, '현재 우리 사회에서 빈곤층과 중상층 간의 갈등 정도가 어느 정도 심하다고 생각하는지' 묻는 문항을 사용해서, 전혀 심하지 않다(1점)는 응답부터 매우 심하다(4점)는 응답까지의 4점 척도로 된 변수를 만들었다("빈곤층과 중상층 갈등정도").

가설 3을 위해서 '현재 우리 사회의 갈등 해소를 위해서 다음 집단들이 어느 정도 노력하고 있다고 생각하는지' 묻는 문항을 사용하였고, 보기에 나열된 집단 중, 국회와 정부에 대한 평가를 합쳐서 매우 노력한다(1점)는 응답에서부터 전혀 노력하지 않는다(5점)까지 부정적인 평가가 높은 점수가 되도록 5점 척도로 코딩하였다("갈등해소 위한 정치권 노력"). 이 문항이 정확히 경제적 불평등 해소를 위한 정치권의 노력만을 한정해서 물어보는 것은 아니므로 측정오류(measurement error)가 있음을 감안하여 해석에 주의를 요한다.

가설 4는 정치참여의 비용에 대한 가설인데, 투표나 다른 정치참여의 비용을 묻는 문항이 없어서 직접적인 가설 검증은 불가능하다. 그래서 소득집단별 정치참여의 정도를 비교해서 간접적으로 확인할 예정이며, 추가적으로 시민적 의무에 대한 변수를 사용하여 간접적으로 근거를 찾기도 하였다. 시민적 의무는 다양하게 나뉘지만 본 보고서는 수동적인 시민적 의무 부분에 집중하여, '선거 시 반드시 투표에 참여한다,''세금을 정직하게 납부한다'. '법과 규칙을 준수한다' 그리고 '국가 위기 시 기꺼이 군 복무한다'라는 네 가지 문항이 얼마나 중요한지 묻는 질문에 대한 응답으로 시민적 의무를 측정했다. 이는 전혀 중요하지 않다(1점)는 응답부터 매우 중요하다(7점)의 7점 척도로 측정되었다.

가설 5와 가설 6을 검증하기 위해서는 정치 신뢰와 내적 효능감 변수가 필요하다. 정치신뢰는 중앙정부 부처, 국회, 법원, 검찰, 경찰, 지방자치단체, 공기업과 군대에 대해 이 기관들이 맡은 일을 얼마나 잘 수행하고 있다고 믿는지 묻는 문항을 사용했다. 전혀 믿지 않는다부터 매우 믿는다까지의 4점 척도이다.

내적 효능감은 '나와 같은 사람들은 정부가 하는 일에 어떠한 영향을 미칠 수 없다'는 의견, '나는 우리나라가 직면하고 있는 중요한 정치현안에 대해서 잘 알고 있다'는 의견, 그리고 '대부분의 사람들이 정치 현안과 정부가 하는 일에 대해서 나보다 더 잘 알고 있다'는 세 가지 의견에 대한 동의 여부로 측정했다. 전혀 동의하지 않는다는 부정의견부터 매우 동의한다는 긍정의견까지, 숫자가 높을수록 효능감이 높은 것으로 코딩하여 5점 척도를 만들었다.

통제변수로는 가구 소득, 성별, 연령, 학력의 인구 경제학적 변수와 정치이념을 사용했다. 정치이념은 자기평가이념과 정책 태도로 각각 측정했다. 자기평가이념은 매우 보수, 다소 보수, 중도, 다소 진보, 그리고 매우 진보까지를 각 1점에서부터 5점까지로 측정된 5점 척도이다. 자기평가방식의 이념 측정이 가진 주관성이나 비일관성 문제를 보충하기 위해 정책 태도로도 이념을 측정하여, 자기평가이념 대신 사용하기도 했다. 북한이 우리의 적인지 혹은 친구인지에 대한 의견, 성장과 분배 중 무엇이 더 중요한지에 대한 의견, 공동체의 이익과 개인의 이익 중 무엇이 더 중요한지에 대한 의견을 이념을 측정할 대리지표 문항으로 썼고, 수치가 높을수록 진보적인 의미하는 3점 척도로 측정했다. 가구소득은 소득없음부터 총 1,000만원 이상까지 100만원 단위의 보기가 있는 12점 척도의 변수이고, 연령은 20대부터 60대 이상까지 세대별로 구분된 5점 척도이다. 학력은 초졸이

하, 중졸, 고졸, 그리고 대졸 이상으로 구분된 4점 척도이다. 분석에 사용된 변수들의 기술통계는 [표 4-2]에서 확인할 수 있다.

[표 4-2] 기술통계

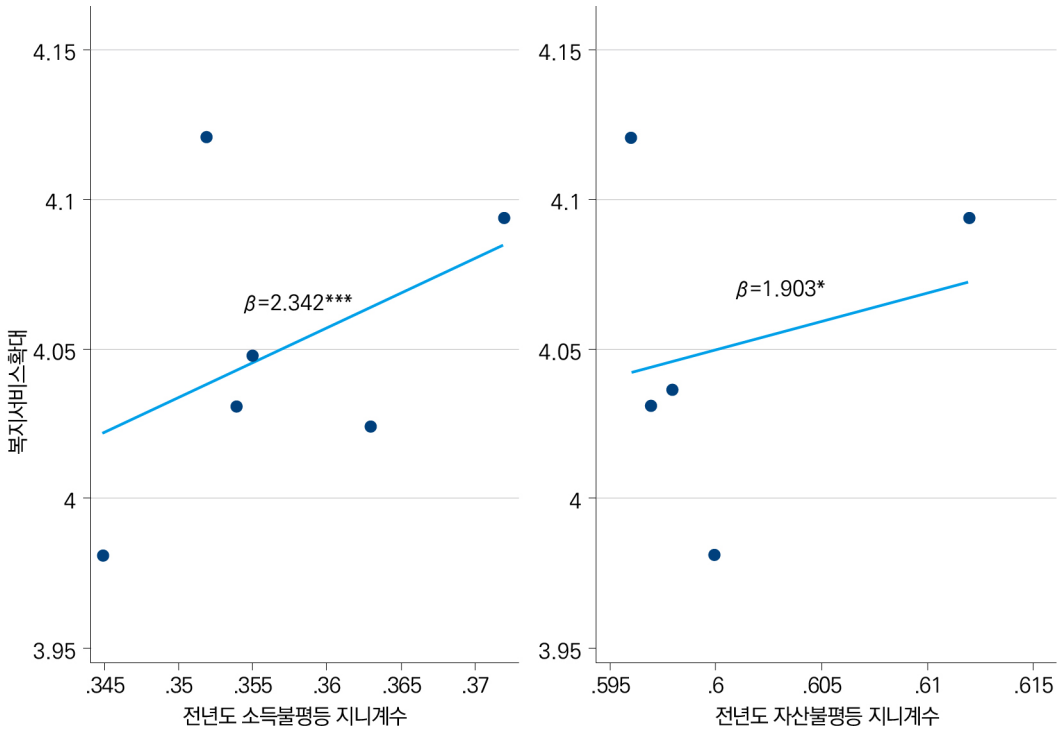
	관찰개수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
투표	52,200	0.000	1.000	-2.852	0.638
비선거적 정치참여	52,200	1.872	0.723	1	4
소득 불평등 지니계수	52,200	0.359	0.012	0.345	0.385
자산 불평등 지니계수	52,200	0.603	0.009	0.596	0.626
사회복지서비스 확대	47,200	4.049	0.886	1	5
복지 확대 위한 세금부담	52,200	5.377	2.073	0	10
갈등원인은 빈부격차	52,198	0.234	0.423	0	1
빈곤층과 중상층 갈등정도	52,199	3.101	0.660	1	4
갈등 해소 위한 정치권 노력	47,200	3.407	0.876	1	5
시민적 의무	52,200	5.864	0.917	1	7
정치신뢰	52,200	2.214	0.553	1	4
내적 효능감	52,200	2.882	0.519	1	5
자기평가이념	52,200	2.989	0.842	1	5
정책태도	52,200	2.028	0.429	1	3
가구소득	51,691	4.321	2.205	0	11
여성	52,200	0.501	0.500	0	1
연령	52,200	2.989	1.341	1	5
학력	52,200	3.223	0.817	1	4

제2절 통계분석결과: 시기별 추세 변화

어떠한 정치적 태도나 선호가 경제적 불평등과 정치참여 간 관계에 영향을 미치는 제3의 요인이 될 것인가? 앞서 언급한 여섯 가지 가설을 검증할 경험적 분석을 시행하기 이전에 우선 연도별 불평등의 변화에 따른 여론의 태도 변화를 연도별 응답 평균으로 확인해보았다.

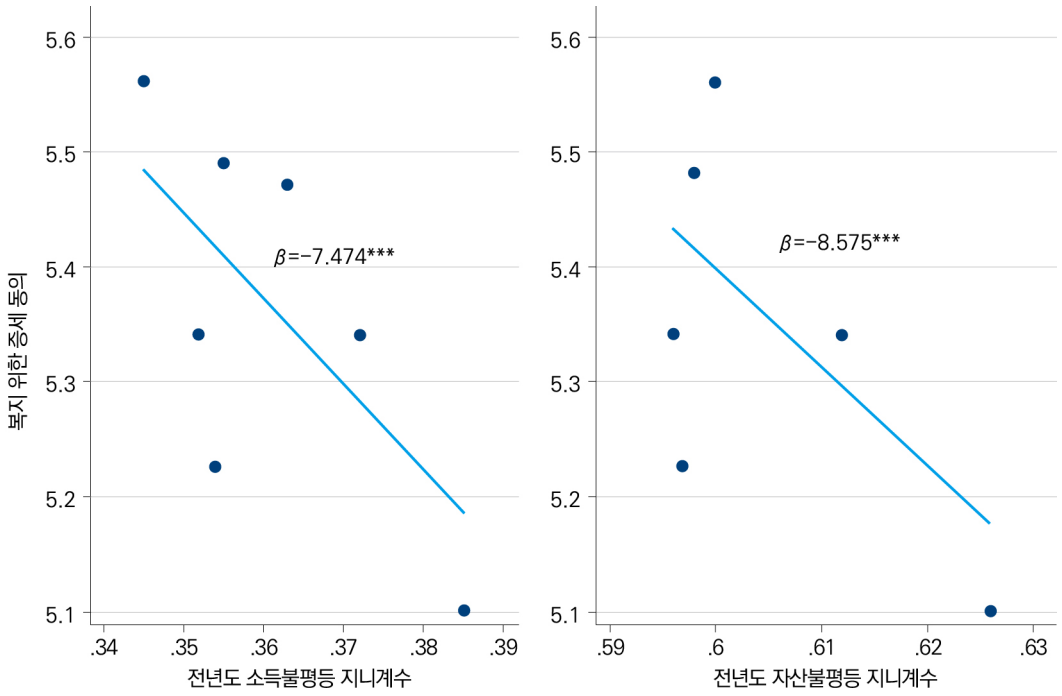
[그림 4-1]부터 [그림 4-5]는 여섯 가지 가설들을 검증하기 위해 사용한 독립변수 중에서 갈등가설을 지지하는 다섯 가지 변수들에 대한 응답자의 연도별 평균값을 경제적 불평등 지표와 비교한 산점도(binscatter)이다. 즉, 공정한 사회를 만들기 위해 사회복지서비스를 확대해야 한다는 의견, 가난한 사람들의 복지를 위해서 세금을 더 낼 의향이 있다는 의견, 빈부격차가 우리 사회의 갈등원인이라는 의견, 빈곤층과 중상층 간 갈등 정도에 대한 의견, 그리고 갈등 해소를 위해 국회나 정부가 어느 정도 노력하는지에 대한 평가라는 총 다섯 가지 질문의 응답 평균값이 연도별 불평등의 정도에 따라 어떻게 변하는지 알 수 있다. 모든 그림에서 공통적으로 왼쪽은 소득 불평등 지니계수를 사용하여, 오른쪽은 자산 불평등 지니계수를 사용하여 경제적 불평등을 측정하였다. 산점도 안의 실선은 소득 불평등 지표와 위 여덟 가지 문항의 연도별 평균값 간의 회귀선이다.

[그림 4-1]은 공정한 사회를 만들기 위해서 사회복지서비스를 확대해야 하는가에 대한 의견의 연도별 설문응답의 평균값을 y축으로 한 산점도(binscatter)이다. 전년도의 소득 불평등과 자산 불평등이 나빠짐에 따라 불평등을 해소하기 위해서 복지정책을 확대하는 의견에 대한 응답자들의 평균적 동의 의견이 증가하고 있다. 그리고 이러한 둘 간의 양의 상관관계가 통계적으로도 유의미하다.



출처: 한국행정연구원의 사회통합실태조사, 통계청의 가계금융복자조사

[그림 4-1] 사회복지서비스 확대 의견



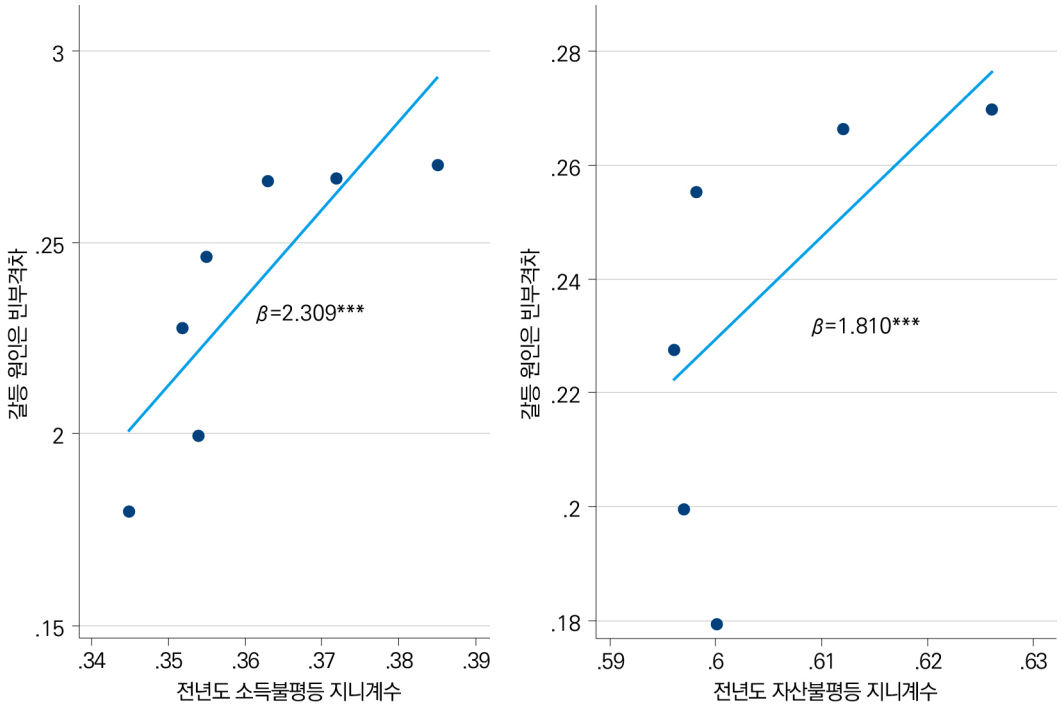
출처: 한국행정연구원의 사회통합실태조사, 통계청의 가계금융복자조사

[그림 4-2] 가난한 사람들을 위한 복지확대 위한 세금 부담 의향

문제는 이런 재분배 지향적인 의견이 증세에 대한 부담까지 연결되지는 않는다는데 있다. [그림 4-2]의 y축은 세금이 가난한 사람들의 복지를 위해 쓰인다면, 이를 위해 세금을 더 낼 의향이 있는지를 물어본 질문에 대한 연도별 평균 응답이다. 전년도의 소득 불평등과 자산 불평등이 악화할수록 복지확대를 위한 세금부담 의향은 오히려 큰 폭으로 감소하고 있어서, 불평등의 악화가 복지확대를 지향하면서도 이를 위한 부담에는 매우 소극적인 태도를 만드는 것을 알 수 있다. 이러한 면은 한국인의 복지선호에 대한 여러 연구들이 언급했던 비용 회피적 선호와도 일맥상통한다(김사현 2015; 김영순·여유진 2011; 박선경 2017b).

그렇다면 혹시 한국인들은 경제적 불평등 문제를 심각한 사회문제로 인식하고 있지 않은 걸까? [그림 4-3]을 보면 그렇지 않음을 알 수 있다. [그림 4-3]은 우리 사회의 갈등을 일으키는 대표적인 원인으로 빈부격차를 제 1순위로 꼽은 비율의 연도별 평균값을 y축으

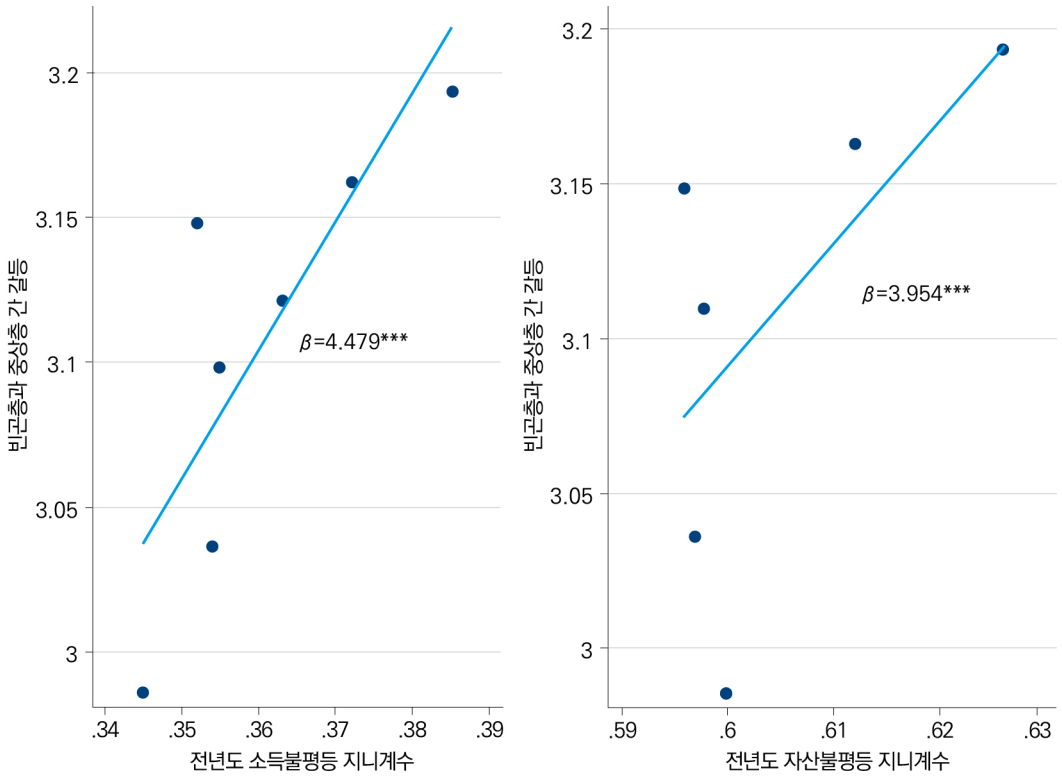
로 하고 경제불평등을 x축으로 하여, 두 변수 간 상관관계를 확인한 산점도(binscatter)이다. 전년도의 소득 불평등과 자산 불평등이 증가할수록 빈부격차가 우리 사회의 갈등 원인이라고 생각할 확률이 증가하고 이러한 상관관계는 통계적으로도 유의미하다.



출처: 한국행정연구원의 사회통합실태조사, 통계청의 가계금융복자조사

[그림 4-3] 우리 사회 갈등의 대표적 원인은 빈부격차

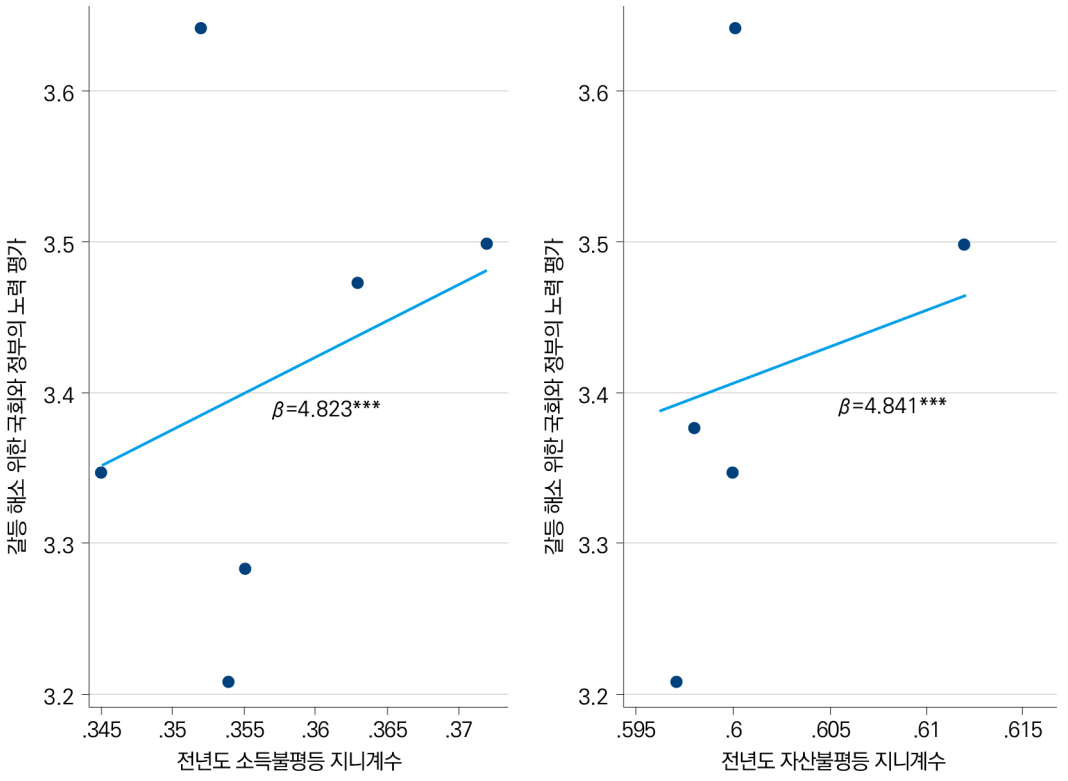
유사하게 [그림 4-4]는 우리 사회의 빈곤층과 중·상층 간의 갈등이 어느 정도 심하냐고 물은 문항에 대한 연도별 평균값을 y축으로 한 그림인데, 숫자가 클수록 심각하다고 응답한 것으로 코딩되어 있다. 전년도의 경제적 불평등이 악화할수록 빈곤층과 중·상층 간의 갈등이 심각하다고 생각하는 응답이 늘고 있고 모두 통계적으로 유의미하다. 즉, [그림 4-4]의 결과도 [그림 4-3]과 마찬가지로 불평등이 증가할 때 시민들은 이것을 매우 중요한 사회갈등요인이라고 인식하고 있음을 보여준다.



출처: 한국행정연구원의 사회통합실태조사, 통계청의 가계금융복자조사

[그림 4-4] 빈곤층과 중·상층 간 갈등의 정도

경제적 불평등 악화가 사회 갈등의 큰 원인이라고 생각하고 사회복지서비스를 확대해야 한다고 원론적으로는 생각하면서도 세금부담에 유보적이라면, 과연 불평등 해소를 위한 해결책은 어디서 나올 것인가? [그림 4-5]는 우리 사회의 갈등 해소를 위해서 국회와 정부가 어느 정도 노력하고 있는지 평가한 문항에 대한 평균값이다. 수치가 높을수록 이들의 노력을 부정적으로 평가하는 것으로 코딩되어 있다. 경제적 불평등이 악화할수록 정치권이 이 문제를 해소하는데 충분한 노력을 하고 있지 못하다고 부정적으로 평가할 확률이 높음을 알 수 있다.



출처: 한국행정연구원의 사회통합실태조사, 통계청의 가계금융복지조사

[그림 4-5] 갈등 해소를 위한 국회와 정부의 노력 평가

경제적 불평등의 변화 흐름에 따른 위와 같은 시민들의 정치적 입장이나 정책 선호는 앞선 가설에 대한 잠정적 추론을 가능하게 한다. 경제적 불평등이 악화할 때, 시민들은 경제적 불평등 악화가 사회 갈등의 큰 원인이며 사회복지서비스를 확대해야 한다고 생각하면서 정치권이 이 문제를 제대로 해소하고 있지 못하다고 비판적으로 생각한다. 그러나 복지확대를 위한 본인의 세금부담 증가는 반대하므로 증세가 아닌 다른 방식으로의 정치적 해결을 원한다고 볼 수 있고, 이러한 의사를 표현하기 위해 다양한 방식으로 정치참여를 할 것이라고 예상해볼 수 있다.

제3절 통계분석결과: 다중회귀분석

앞서 언급된 여섯 가지의 가설을 본격적으로 분석하기 전에 한국을 사례로 했을 때 갈등이론과 자원이론 중 어떤 이론이 더 적합한지 확인하기 위해서 연도별 경제적 불평등 정도와 정치참여 간 상관관계를 다중회귀분석을 통해 우선 확인해보았다.

[표 4-3]는 여섯 가지 가설에서 언급된 변수들은 제외하고 경제적 불평등을 나타낼 지표들과 통제변수들만을 사용한 기본모델(baseline model)이다. [표 4-3]의 모델 1과 2는 표준화한 투표 참여 연속변수를 종속변수로 한 회귀분석 결과이고, 모델 3과 4는 비선거적 정치참여를 종속변수로 사용한 회귀분석 결과이다.

[표 4-3] 경제적 불평등과 정치참여 간 기본모델

	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
	투표		비선거적 정치참여	
소득 불평등 지니계수	2.178***		0.408	
	(0.374)		(0.291)	
자산 불평등 지니계수		2.233***		3.026***
		(0.473)		(0.368)
자기평가이념	0.005	0.004	0.071***	0.072***
	(0.005)	(0.005)	(0.004)	(0.004)
가구소득	0.017***	0.016***	0.014***	0.017***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
여성	0.002	0.002	-0.043***	-0.044***
	(0.008)	(0.008)	(0.006)	(0.006)
연령	0.295***	0.295***	-0.034***	-0.033***
	(0.004)	(0.004)	(0.003)	(0.003)
학력	0.164***	0.163***	0.064***	0.064***
	(0.006)	(0.006)	(0.005)	(0.005)
상수	-2.282***	-2.835***	1.370***	-0.323
	(0.143)	(0.290)	(0.110)	(0.226)
관찰갯수	51,691	51,691	51,691	51,691
R squared	0.126	0.126	0.032	0.033

Robust standard errors in parentheses. *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

[표 4-3]의 모델 3을 제외한 모든 모델에서 불평등과 정치참여 간의 관계는 유의미한 양의 상관관계를 보이고 있다. 소득 불평등이나 자산 불평등 중 어느 지표로 측정해도 동일하게 경제적 불평등이 악화될수록 시민들이 투표할 확률이 증가하고, 비선거적 정치에 참여할 확률 역시 증가한다. 즉, 다른 독립변수들이 고려되지 않는 기본모델의 경우 갈등이론이 경험적 타당성을 확보하고 있음을 알 수 있다.

그러나 앞서 이론 부분에서 논증했듯이 경제적 불평등과 정치참여 간 관계는 단선적이지 않다. 객관적 경제지표인 경제적 불평등의 증가는 유권자들의 정치적 입장이나 태도에 따라 각기 다른 방식으로 이해될 것이고, 역시 각기 다른 방식으로 선호나 태도의 변화를 만들어낼 것이기 때문이다. 즉, 갈등이론이나 자원이론이 작동하는 구체적인 방식을 알기 위해서 경제적 불평등에 따른 시민들의 선호 혹은 태도 변화를 확인할 필요가 있다.

[표 4-4]은 이런 이론적 이유를 확인하기 위해서 앞서 논증되었던 여섯 가지 가설들을 검증한 결과이다. 개별 가설에서 논증된 변수들을 별도로 확인한 결과도 있으나 분량상의 이유로 본문에 표기하지는 않았다. 여섯 가지 가설들의 이론적 타당성을 비교하기 위해서는 모든 변수를 한꺼번에 포함한 다중회귀분석모델이 필요하므로 [표 4-4]은 여섯 가지 가설에서 사용된 사회복지서비스 확대에 대한 의견, 복지확대를 위한 세금 부담 정도 의견, 빈곤층과 중상층 간 갈등 정도에 대한 의견, 갈등 해소를 위한 정치권의 노력에 대한 의견, 시민적 의무, 정치신뢰와 내적 효능감 변수를 모두 포함한 모델이다.

모델 1과 모델 2는 투표참여를 종속변수로 하였고 모델 3과 모델 4는 비선거적 정치참여를 종속변수로 한 모델이다. 모델 1과 모델 3의 경우 연도별 경제적 불평등 상황을 통제하기 위해서 소득 불평등 지니계수를 모델에 포함했고, 모델 2과 모델 4는 자산 불평등 지니계수를 포함했다.

[표 4-4] 가설 검증: 다중회귀분석

	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
	투표		비선거적 정치참여	
소득 불평등 지니계수	2.313***		-0.400	
	(0.505)		(0.414)	
자산 불평등 지니계수		2.899***		6.556***
		(0.801)		(0.674)

	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4
	투표		비선거적 정치참여	
사회복지서비스 확대	-0.018***	-0.018***	0.006	0.006
	(0.005)	(0.005)	(0.004)	(0.004)
복지 확대 위한 세금부담	0.015***	0.015***	0.033***	0.033***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
빈곤층과 중상층 갈등정도	-0.004	-0.003	-0.032***	-0.034***
	(0.007)	(0.007)	(0.005)	(0.005)
갈등 해소 위한 정치권 노력	0.012*	0.013*	0.023***	0.022***
	(0.005)	(0.005)	(0.004)	(0.004)
시민적 의무	0.260***	0.260***	0.020***	0.021***
	(0.006)	(0.006)	(0.004)	(0.004)
정치신뢰	0.011	0.012	-0.020**	-0.020**
	(0.009)	(0.009)	(0.007)	(0.007)
내적효능감	0.103***	0.103***	0.214***	0.212***
	(0.008)	(0.008)	(0.006)	(0.006)
자기평가이념	-0.012*	-0.013**	0.058***	0.060***
	(0.005)	(0.005)	(0.004)	(0.004)
가구소득	0.014***	0.014***	0.010***	0.011***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
여성	0.027**	0.027**	-0.010	-0.009
	(0.009)	(0.009)	(0.007)	(0.007)
연령	0.265***	0.264***	-0.037***	-0.036***
	(0.004)	(0.004)	(0.003)	(0.003)
학력	0.153***	0.152***	0.041***	0.042***
	(0.006)	(0.006)	(0.005)	(0.005)
상수	-4.027***	-4.942***	0.910***	-3.176***
	(0.191)	(0.485)	(0.154)	(0.407)
관찰갯수	46,696	46,696	46,696	46,696
R squared	0.189	0.189	0.068	0.070

Robust standard errors in parentheses. *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

[표 4-4]의 분석 결과를 보면, 소득 불평등이나 자산 불평등 중 어떤 것을 활용하는 가와 무관하게 경제적 불평등이 높아질수록 투표와 비정치적 정치활동에 참여할 확률이 높아서 [표 4-3]에서 확인했던 기본모델이 다양한 독립변수를 포함한 이후에도 여전히 유효함을 알 수 있다.

중요한 부분은 여섯 가지 가설을 확인할 개별 독립변수들의 효과이다. 사회복지서비스 확대에 대한 의견이나 복지확대를 위한 세금부담 정도에 대한 의견은 경제적 불평등에 따른 재분배 선호의 변화를 확인시켜준다. 모델 1과 모델2에서 알 수 있듯이 사회복지서비스를 확대해야 한다고 생각할수록 투표에 참여할 확률은 낮아지고, 비선거적 정치에 참여할 확률은 유의미하지 않다. 그러나 복지확대를 위해서 세금을 부담할 의향이 있다고 응답한 사람일수록 모든 정치활동에 참여할 확률이 높았다. 앞서 두 변수 간 효과를 보았던 [그림 4-1]과 [그림 4-2]의 경향성을 함께 고려해서 해석해본다면, 경제적 불평등의 악화에도 불구하고 복지확대를 위해 세금 부담을 할 의향이 있다고 응답한 적극적인 재분배 지지층들은 투표는 물론 비선거적 정치에도 적극적으로 참여함을 알 수 있다.

사회 갈등 중 빈곤층과 중상층 간 갈등 정도가 심각하다고 생각할수록 비선거적 정치참여에는 참여할 확률이 낮았지만, 투표에는 유의미한 영향을 미치지 못했다. 이 역시 앞선 [그림 4-4]의 추세를 감안하여 해석해보면 경제적 불평등이 증가할 때 사람들이 빈곤층과 중상층 간 갈등이 심각하다고 생각할 확률이 증가했고 이 심각성을 느낄수록 비선거적 참여에는 소극적으로 임함을 알 수 있다.

갈등 해소를 위해서 정치권이 노력하고 있지 않다고 비판적으로 생각하는 사람일수록 투표는 물론 비선거적 정치활동에도 참여할 확률이 높아서 사회적 문제를 제대로 해소하지 못하고 있는 정치권에 대한 책임을 묻는 민주적 문책성의 원리가 작동됨을 알 수 있다.

시민적 의무변수는 엄밀하게 따지면 투표 비용을 측정하는 변수는 아니므로 이 결과를 바탕으로 시민들의 투표 비용의 증감을 논하기는 무리가 있다. 그러나 간접적으로 시민적 의무를 중요하게 생각하는 사람일수록 투표에 참여할 확률이 높음을 알 수 있다.

정치 신뢰는 비선거적 정치참여에 영향을 미쳤는데, 정치에 대한 신뢰가 낮아질수록 비선거적 정치활동에 참여할 확률이 높았다. 집회나 시위 참여 같은 비선거적 정치참여의 경우 대의민주주의의 최소한의 원리가 작동되고 있지 않다고 생각할 때 증가할 확률이 높으므로, 정치적 불신이 민주주의 작동에 대한 불신으로 이어져서 비선거적 정치참

여가 증가함을 짐작할 수 있다.

마지막으로 내적 효능감이 높은 사람들일수록 투표와 비선거적 정치활동 모두에 참여할 확률이 높음을 알 수 있다.

아래 [표 4-5]은 위의 [표 4-4]에서 제기될 수 있는 통계적 문제점을 고려하여 추가로 분석한 모델이다.

모델 1과 2는 지니계수를 빼고 연도 더미를 넣은 모델이다. 분석 결과는 연구의 주요 가설들을 측정한 변수들(사회복지서비스 확대, 복지 확대 위한 세금 부담, 빈곤층과 중산층 갈등 정도, 갈등 해소 위한 정치권 노력, 시민적 의무, 정치 신뢰, 내적 효능감)의 효과가 [표 4-4]과 통계적 유의미성이나 상관관계의 부호에서 차이가 없는 것으로 나타났다. 즉, 연도별 더미를 포함해도 분석 결과의 타당성이 우려될 부분은 확인되지 않았다.

모델 3부터 모델 6은 [표 4-4]에서 사용한 당해 연도 지니계수 대신 전년도 대비 당해 연도 지니계수의 변화율을 독립변수로 사용한 모델이다. 즉, 불평등의 변화율을 확인할 수 있는 변수이다. 지니계수의 전년도 변화율은 당해 연도 지니계수에서 전년도 지니계수를 뺀 값으로 측정하였다. 즉, 변화율 수치가 클수록 전년도 대비 지니계수가 오른 것이며 이는 경제적 불평등이 더 악화된 것으로 해석할 수 있다.

모델 3과 모델 4의 분석 결과, 소득 불평등과 자산 불평등 지니계수 모두 공통적으로 전년도 대비 당해 연도 지니계수가 상승할수록 유권자들이 투표에 참여할 확률은 높아진다. 이는 [표 4-4]과 동일한 결과이다. 그런데 반대로, 모델 5와 6의 분석 결과, 경제적 불평등이 심각해질수록 유권자들이 비선거적 정치활동에 참여할 확률이 낮아지고 있다. 그러나 중요한 점은 지니계수의 효과 자체보다 주요가설을 확인하는 변수들(사회복지서비스 확대, 복지 확대 위한 세금 부담, 빈곤층과 중산층 갈등 정도, 갈등해소 위한 정치권 노력, 시민적 의무, 정치 신뢰, 내적효능감)의 효과이며, 이 변수들의 효과는 [표 4-4]과 다르지 않은 것으로 보인다.

[표 4-5] 가설 검증 - 수정 모델

	(year dummy 포함 모델)		(지니계수 변화율)			
VARIABLES	모델1 투표	모델2 비선거적 정치참여	모델3	모델4 투표	모델5	모델6 비선거적 정치참여
소득 불평등변화율			1.642*		-2.159***	
			(0.825)		(0.647)	
자산 불평등변화율				2.871***		-6.134***
				(0.644)		(0.482)
사회복지서비스 확대	-0.019***	0.007	-0.018***	-0.018***	0.006	0.007
	(0.005)	(0.004)	(0.005)	(0.005)	(0.004)	(0.004)
복지확대위한 세금부담	0.015***	0.031***	0.015***	0.015***	0.033***	0.033***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
빈곤층과중상층 갈등정도	-0.006	-0.030***	-0.002	-0.004	-0.032***	-0.028***
	(0.007)	(0.005)	(0.007)	(0.007)	(0.005)	(0.005)
갈등해소위한 정치권 노력	0.009	0.022***	0.013*	0.012*	0.023***	0.026***
	(0.005)	(0.004)	(0.005)	(0.005)	(0.004)	(0.004)
시민적의무	0.261***	0.022***	0.260***	0.260***	0.020***	0.020***
	(0.006)	(0.004)	(0.006)	(0.006)	(0.004)	(0.004)
정치신뢰	0.012	-0.017*	0.013	0.012	-0.021**	-0.019**
	(0.009)	(0.007)	(0.009)	(0.009)	(0.007)	(0.007)
내적효능감	0.102***	0.211***	0.103***	0.103***	0.214***	0.214***
	(0.008)	(0.006)	(0.008)	(0.008)	(0.006)	(0.006)
자기평가이념	-0.011*	0.060***	-0.014**	-0.013**	0.058***	0.057***
	(0.005)	(0.004)	(0.005)	(0.005)	(0.004)	(0.004)
가구소득	0.015***	0.010***	0.013***	0.014***	0.010***	0.009***
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)

VARIABLES	모델1 투표	모델2 비선거적 정치참여	모델3 투표	모델4	모델5 비선거적	모델6 정치참여
여성	0.028**	-0.010	0.027**	0.027**	-0.010	-0.011
	(0.009)	(0.007)	(0.009)	(0.009)	(0.007)	(0.007)
연령	0.266***	-0.036***	0.264***	0.265***	-0.037***	-0.038***
	(0.004)	(0.003)	(0.004)	(0.004)	(0.003)	(0.003)
학력	0.154***	0.040***	0.151***	0.152***	0.041***	0.038***
	(0.006)	(0.005)	(0.006)	(0.006)	(0.005)	(0.005)
o.year_1	-	-				
year_2	0.095***	0.132***				
	(0.015)	(0.012)				
year_3	0.063***	0.065***				
	(0.015)	(0.011)				
year_4	0.081***	0.033**				
	(0.014)	(0.010)				
year_5	0.051***	0.068***				
	(0.015)	(0.010)				
o.year_6	-	-				
year_7	0.024	0.185***				
	(0.014)	(0.010)				
year_6						
Constant	-3.255***	0.673***	-3.189***	-2.483***	0.753***	-0.763***
	(0.061)	(0.047)	(0.060)	(0.170)	(0.047)	(0.129)
Observations	46,696	46,696	46,696	46,696	46,696	46,696
R-squared	0.190	0.075	0.189	0.189	0.068	0.071

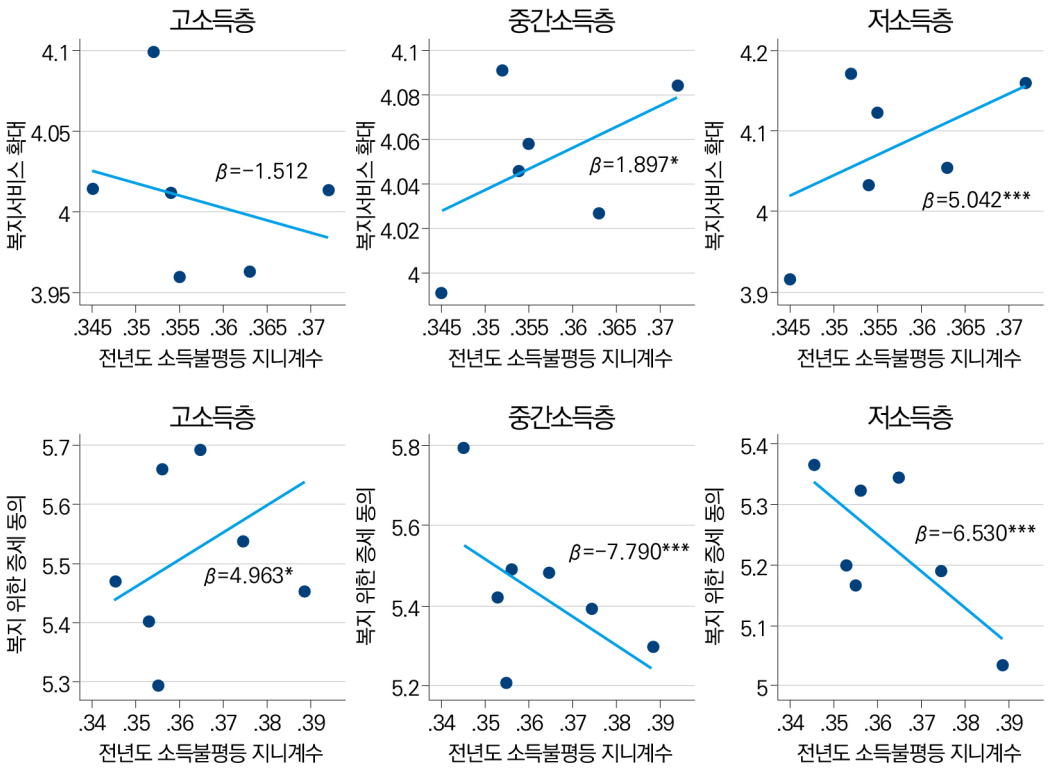
Robust standard errors in parentheses

*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

[표 4-4]와 [표 4-5]는 앞서 언급한 여섯 가지 가설들이 검증하는 변수들이 어떤 효과가 있을지 분석한 결과이지만, 일부 가설의 경우는 가설의 이론적 논증이 위의 다중회귀분석만으로 정확히 검증되지 않기 때문에 추가적인 분석이 필요하다.

가령 예를 들어, 가설 1인 정책 선호격차 가설의 경우, 경제적 불평등의 악화로 인해 소득집단별로 재분배정책의 선호 차이가 벌어지기 때문에 정치참여가 증가할 것이라고 주장했기 때문에, 소득집단별 정책 선호 차이를 경험적으로 검증해야 한다. 즉, 경제적 불평등이 증가했을 때 저소득층은 재분배정책 확대를 더 원해야 하며, 고소득층은 재분배정책 확대를 반대해야 할 것이다.

[그림 4-6]은 소득 불평등의 변화에 따라 소득 계층별로 재분배정책에 대한 선호가 변하는지 확인한 그림이다. 소득계층은 저소득층, 중간소득층, 고소득층의 세 집단으로 구분했는데, 저소득층은 월평균 가구 소득이 300만원 미만이라고 응답한 사람들로 전체 설문 응답자 중 37.28%를 차지한다. 중간소득층은 월평균 가구 소득이 300만 원 이상 500만 원 미만이라고 응답한 사람들로 전체 설문 응답자 중 36.43%이다. 고소득층은 월평균 가구 소득이 500만 원 이상이라고 응답한 사람들로 전체 설문 응답자 중 26.29%를 차지한다. 재분배정책에 대한 선호는 사회복지서비스 확대에 대한 의견과 복지를 위한 세금 인상에 대한 찬성 의견으로 확인했다.



출처: 한국행정연구원의 사회통합실태조사, 통계청의 가계금융복지조사

[그림 4-6] 불평등의 증가에 따른 소득계층별 복지정책 선호 차이

[그림 4-6]에서 알 수 있듯이 소득 불평등이 악화할수록 저소득층이 사회복지서비스 확대를 가장 많이 찬성하고 있으며 중간소득층 역시 복지서비스 확대를 찬성하고 있다. 고소득층의 경우, 복지서비스 확대에 반대하는 듯 보이지만, 이런 음의 상관관계는 통계적으로 유의미하지 않다. 즉, 불평등의 증가는 고소득층의 재분배정책 선호에는 크게 영향을 미치지 않지만, 중간소득과 저소득층의 선호는 변화시킴을 알 수 있다. 그런데 복지를 위한 세금 확대에 대한 동의 의견은 위와 차이가 있는데, 고소득층의 경우 증세에 동의할 확률이 높아지고 있고 중간소득층과 저소득층은 오히려 복지 확대 위한 세금 인상에 반대할 확률이 높다. 이를 종합하면, 불평등이 악화되었을 때 사회복지정책을 확대할 것을 요구하는 것은 중하층 소득집단이지만 세금 지출의 의향은 오히려 고소득층에게서 더 높았고, 이는 경제적 불평등이라고 하는 사회적 갈등 문제를 해결해야 한다는 친복지적 선호가 고소득층에게도 존재함을 짐작 가능케 하는 부분이다.

아래 [표 4-6]은 가설 1인 정책선호 격차 가설의 이론을 정확히 검증하기 위해서 [그림 4-6]과 같이 세 가지 소득집단별로 투표와 비선거적 정치참여의 확률이 재분배 선호에 따라 어떻게 달라지는지 확인한 결과이다. 공간상의 제약으로 인해 경제적 불평등은 소득 불평등 지니계수로 측정한 결과만 표시했는데 자산 불평등 지니계수를 사용했을 때도 결과는 동일하였음을 밝힌다. 모델 1, 2, 3은 투표를 종속변수로 한 모델이고 모델 4, 5, 6은 비선거적 정치참여를 종속변수로 한 모델이다. 모델 1과 4는 저소득층만을 분석대상으로 한 모델이고, 모델 2와 5는 중간소득층을, 그리고 모델 3과 6은 고소득층만을 분석대상으로 한 모델이다.

[표 4-6] 소득계층별 정치참여 확률 차이 분석

	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4	모델 5	모델 6
	투표			비선거적 정치참여		
	저소득층	중간소득층	고소득층	저소득층	중간소득층	고소득층
소득 불평등 지니계수	1.830*	2.860***	2.632**	0.604	0.762	-3.688***
	(0.844)	(0.829)	(0.972)	(0.704)	(0.680)	(0.777)
복지 확대 위한 세금부담	0.012***	0.024***	0.006	0.028***	0.038***	0.034***
	(0.004)	(0.004)	(0.004)	(0.003)	(0.003)	(0.003)
빈곤층과 중상층 갈등정도	-0.003	-0.012	-0.003	-0.025**	-0.025**	-0.047***
	(0.012)	(0.011)	(0.012)	(0.009)	(0.008)	(0.009)
갈등 해소 위한 정치권 노력	0.020*	0.001	0.021*	0.034***	0.026***	0.007
	(0.010)	(0.009)	(0.010)	(0.008)	(0.007)	(0.008)
시민적 의무	0.266***	0.253***	0.249***	0.026***	0.017**	0.022**
	(0.010)	(0.009)	(0.010)	(0.007)	(0.007)	(0.008)
정치신뢰	0.031*	-0.019	0.026	-0.017	-0.013	-0.034**
	(0.015)	(0.014)	(0.016)	(0.012)	(0.011)	(0.013)

	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4	모델 5	모델 6
		투표			비선거적 정치참여	
	저소득층	중간소득층	고소득층	저소득층	중간소득층	고소득층
내적효능감	0.119***	0.098***	0.105***	0.208***	0.211***	0.227***
	(0.014)	(0.014)	(0.015)	(0.011)	(0.011)	(0.012)
자기평가이념	-0.014	-0.011	-0.018*	0.057***	0.055***	0.062***
	(0.009)	(0.008)	(0.009)	(0.007)	(0.007)	(0.008)
여성	0.010	0.039**	0.027	-0.007	-0.011	-0.008
	(0.015)	(0.014)	(0.015)	(0.012)	(0.011)	(0.012)
연령	0.273***	0.265***	0.247***	-0.047***	-0.034***	-0.029***
	(0.007)	(0.007)	(0.007)	(0.005)	(0.005)	(0.005)
학력	0.098***	0.209***	0.219***	0.034***	0.046***	0.067***
	(0.009)	(0.011)	(0.014)	(0.008)	(0.009)	(0.011)
상수	-3.900***	-4.277***	-4.246***	0.616*	0.471	2.132***
	(0.322)	(0.315)	(0.362)	(0.264)	(0.253)	(0.286)
관찰갯수	15,394	17,953	13,349	15,394	17,953	13,349
R squared	0.215	0.173	0.186	0.069	0.056	0.070

Robust standard errors in parentheses. *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

[표 4-6]의 결과는 앞선 [표 4-4]의 결과와 비교할 때 몇 가지 차이를 보인다. 우선, 소득 불평등이 악화하였을 때 모든 소득집단의 투표 참여확률은 증가하는 것으로 나타나, 여전히 갈등이론의 이론적 메커니즘이 실제로도 더 유효함을 알 수 있다. 그러나 비선거적 정치참여의 경우, 소득 불평등의 악화가 고소득층의 참여확률을 줄이고 있어서 고소득층의 비선거적 참여를 설명하는 데는 갈등이론보다 자원이론이 더 타당함을 알 수 있다.

복지 확대를 위한 세금 부담 의향 변수의 효과를 보면, 모델 3을 제외하면 동일한 패턴을 확인할 수 있다. 다시 말해 모든 소득계층에서, 복지 확대를 위한 세금 부담에 찬성하는 친복지적 성향을 가진 경우, 투표는 물론 비선거적 활동에도 참여할 확률이 더 높았다. 저소득층이나 중간소득층의 경우, 다양한 정치적 참여를 통해서 자신들의 정책 선호를 표출하려는 것임을 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 고소득층 중에서도 친복지적 성향이 강한 사람들은 자신들의 계층이익과 반대되는 선호를 보이고 있으며, 참여 비용이 높은

비선거적 정치참여 활동을 통해서도 불평등 해소를 위한 재분배 지지 선호를 강하게 표출하고 있음을 짐작할 수 있다. 이는 고소득층 중에서도 복지정책 확대를 지지하는 사람들의 정책 선호가 계급이익과 다른 방식으로 작동할 수 있음을 보여주는 의미있는 결과이다.

참고로 재분배정책에 대한 선호를 사회복지서비스 확대에 대한 의견으로 측정해서 분석한 결과, 분량상의 이유로 본문에 표기하지는 않았지만, 고소득층 중에서도 재분배정책에 대한 지지가 높은 사람이라면 적극적으로 정치에 참여할 확률이 높다는 결과는 [표 4-5]와 동일하였다.

위의 결과를 정리하여 가설의 설명력 여부를 대략적으로 정리하면 아래와 같다.

[표 4-7] 가설 검증 결과 정리

		통계적 유의미성/방향성	
		투표참여	비선거적 참여
갈등이론	가설 1. 정책 선호 격차 가설		
	Q. 사회복지서비스 확대	-	x
	Q. 복지확대 위한 세 부담	+	+
	가설 2. 갈등 해소 가설		
	Q. 빈곤층과 중상층 갈등 정도	x	-
	가설 3. 책임비난 가설		
	Q. 갈등해소 위한 정치권 노력	+	+
자원이론 (및 정치심리이론)	가설 4. 비용 가설		
	Q. 소득집단별 정치참여	+	+
	Q. 시민적 의무	+	+
	가설 5. 정치 불신 가설		
	Q. 정치불신	x	-
	가설 6. 정치효능감 가설		
	Q. 내적효능감	+	+
	Q. 자기평가이념	-	+

(x는 통계적으로 유의미하지 않음)

제5장

결론 및 정책적 함의

제1절 연구 결과

제2절 정책적 함의

제1절 연구 결과

본 보고서는 경제적 불평등의 증가가 시민들의 정치참여에 어떤 영향을 미치는지를 집합자료와 설문조사 자료를 사용하여 분석한 연구이다. 첫 번째로, 경제적 불평등과 정치참여에 대한 다양한 집합자료를 사용하여 거시적 측면에서의 관계를 확인하였다. 구체적으로 2장의 1절에서는 경제적 불평등을 알 수 있는 다양한 지표들을 사용하여 소득 불평등과 자산 불평등의 변화 추이를 보았고, 경제적 불평등에 대한 몇 가지 논란 혹은 오해를 해소할 수 있는 사실관계를 확인해보았다. 우선, 소득 불평등이 증가한 시점은 1997년 외환위기 때보다 앞선 1990년대 초반부터였으며, 최근의 소득 불평등의 경우, 2008년에 가장 나빠진 이래로 조금씩 개선되고 있다. 현재의 소득 불평등이 역대 가장 심각한 상태라거나 계속 나빠지고 있다는 일부 인식은 거시지표를 통해서 확인했을 때 근거가 취약한 인식이다. 그러나 소득 불평등 심화의 요인이 저소득층의 소득 하락이라는 점과 부동산 자산가치 변동으로 인한 자산 불평등의 상승은 매우 우려할만한 점으로, 소득 불평등에 대한 여론의 비관적인 인식이 이 두 가지 점에 근거할 가능성이 있다.

2장의 2절에서는 본 보고서의 종속변수에 해당하는 경제적 불평등의 변동에 따라 정치참여에 어떤 변화가 생기는지를 확인하기 위해 정치참여의 대표적인 유형인 투표 참여와 비선거적 참여의 양상을 집합자료를 통해 확인하였다. 투표율의 경우 소득 불평등이 가장 악화했던 시점인 2008년 전후 시기에 대통령선거, 국회의원총선거는 물론 지방선거까지 가장 낮은 투표율을 보인다. 그러나 단순히 소득 불평등의 악화 시점과 투표율이 낮은 시점이 일치한다고 해서 불평등의 악화가 정치참여를 저해하는 것에는 무리가 있다. 2008년 전후 시점의 경우, 여론이나 언론에서 불평등문제에 대한 인식이 강한 시점이 아니었기 때문이다. 오히려 2010년대 이후 언론보도나 여론의 인식 측면에서 불평등이 더 중요한 사회적 문제로 많이 대두하였으며 그 이후 선거에서 불평등 해소가 중요한 이슈와 공약으로 나타났다. 즉, 경제 상황에 대한 유권자의 인식에 시차(lag)가 존재함을 감안한다면, 2012년 이후 증가한 투표율은 소득 불평등 이슈에 반응한 적극적 정치참여

를 보여주는 증거라고 해석될 수 있다.

비선거적 정치참여 중 가장 비용이 큰 유형의 참여인 집회 및 시위 참석의 경우, 2000년대 초반 이후 조금씩 시위 개최 수 및 참가자 수가 조금씩 하락하는 추세였는데, 2008년과 2009년에 잠시 증가 추세를 보인 이후 다시 줄어들었다. 2008년에 집회 시위의 횟수나 참가자가 많았던 주요 이유는 2008년 미국산 쇠고기 수입 반대 집회 때문이다. 그 이후 시위의 횟수와 참가자 규모는 다시 감소하였다가 2016년과 2017년에 엄청난 규모로 집회의 횟수와 참가자 수가 급증하였다. 이는 「경찰통계연보」자료가 공개된 1998년 이후의 기록 중 가장 큰 규모인데, 그 이유는 2016년과 2017년에 거친 국정농단 사태와 박근혜 전 대통령 탄핵 촉구를 위한 촛불집회 때문이었다. 이러한 집합 자료의 경향을 통해서 추론할 수 있는 점은 비선거적 정치참여의 추이가 경제적 불평등의 증감에 따라 반응한다기 보다는 정치적으로 중요하게 이슈화 된 사안에 의해 변동하며 또 결정된다고 보아야 한다는 점이다.

두 가지 집합자료를 통해 추론할 수 있는 경제적 불평등과 정치참여 간 관계는 단선적이지 않다. 즉, 불평등이 증가한다고 해서 즉각적으로 투표나 비선거적 정치참여가 증가하는 것도 아니고 감소하는 것도 아니다. 그러나 경제적 불평등 문제가 중요한 사회적 문제로 대두되었던 2010년대 이후 투표율이 증가하고 있고, 또한 집회나 시위 역시 조금씩 증가했던 추세를 감안하면, 경제적 불평등 문제가 무조건적으로 시민들의 정치참여를 이끄는 것이 아니라 어떠한 사회경제적 조건이나 시민들의 미시적 특징이 발현되는 조건하에서 정치참여로 이어지는 것일 수 있다는 가능성을 보여준다.

본 보고서는 이러한 가능성에 대해 보다 엄밀한 연구가설을 도출하기 위해서 갈등이론과 자원이론의 접근을 검토하였고, 두 이론이 놓치고 있는 인과관계의 논리구조를 세분화하여 어떤 조건들이 불평등과 정치참여 간 관계를 설명할 수 있는지를 총 여섯 가지의 가설을 통해 이론적으로 정리하였다.

이 가설들에 대한 경험적 근거를 확보하기 위해 본 보고서는 한국행정연구원의 「사회통합실태조사」를 활용한 미시분석을 시행하였다. 경험적 분석 결과, 경제적 불평등과 정치참여 간 관계는 일차적으로 갈등이론을 지지하는 결과를 보였다. 갈등이론이 작동하는 세부적인 논리를 분석한 결과, 첫째, 복지 확대를 위한 세금 부담 의향을 가진 사람일수록 투표와 비선거적 정치활동에 참여할 확률이 높아서 정책 선호 격차 가설의 경험적 근

거를 확인할 수 있었다. 또한, 갈등 해소를 위해 정치권이 노력하고 있지 않다고 비판적으로 생각하는 사람일수록 투표와 비선거적 정치활동에 참여할 확률이 높아서 책임비난 가설의 경험적 근거 역시 확인할 수 있었다. 다만, 학력이 높거나 소득이 높을수록 모든 종류의 정치참여에서 활발해지는 결과가 나오기 때문에 부분적으로는 자원이론도 지지하는 것으로 해석할 수 있다.

투표 비용 가설은 측정의 한계로 정확한 분석은 힘들었지만, 투표의 시민적 의무를 중요하게 생각하는 사람일수록 정치에 참여할 확률이 높았다. 정치 불신은 참여에 방해가 되는 요소였으나 내적 효능감이 높은 사람일수록 투표와 비선거적 정치활동에 참여할 확률이 높아서 효능감 가설의 경험적 근거 역시 확인할 수 있었다.

추가적 분석에서는 가설 1에 집중하여, 경제적 불평등에 따라 소득 계층별로 재분배정책에 대한 선호가 달라지는 부분을 확인했다. 소득집단을 세 집단으로 구분하여 분석한 결과, 저소득층이나 중간소득층은 물론이고 고소득층 중에서도 복지 확대를 위한 세금 부담 의향이 있는 친복지적 선호를 가진 사람들이 정치에 적극적으로 참여함을 알 수 있었다. 이러한 결과는 고소득층 중 친복지적 성향의 사람들은 계층이익과 반하더라도 사회적 갈등 해소를 위해 정치에 참여하여 경제적 불평등을 해결할 의향이 있다는 것으로 해석할만한 결과이다.

본 보고서와 분석 결과는 향후 연구에 다음과 같은 점에서 기여한다. 첫째, 이 보고서는 경제적 불평등과 정치참여에 대한 이론이 가진 중요한 한계점을 극복한 연구이다. 경제적 불평등과 정치참여에 대한 기존 연구들은 불평등의 증가가 모든 시민에게 동등한 영향을 미칠 것이라는 가정하에 저소득층과 고소득층이라는 이분법으로 구분된 소득집단에 따라 이들의 정치참여의 정도를 분석했었다. 그러나 경제적 불평등 이슈는 유권자들의 소득계층에 의해서만 변이가 생기는 것이 아니라, 시민들의 정치 이념이나 다른 이슈에 따라서도 서로 다른 효과를 발휘할 가능성이 있다. 특히 기존 연구들은 경제적 불평등과 정치참여로 이어지는 메커니즘, 즉 다양한 논리적 연결고리를 세분화하지 않고 있는데, 본 보고서는 이러한 한계를 극복하기 위한 주요한 시도 중 하나이다.

둘째, 집합자료를 통한 분석을 통해 현재 한국의 경제적 불평등의 다양한 양상을 확인하였다. 기존 연구들이 분석 자료나 분석 시점 간 차이로 인해 상이한 결론을 내리는 데 반해, 본 보고서는 다양한 자료와 시점을 활용하였고 무엇보다 불평등을 결정짓는 소득

원천에 따른 불평등의 내용까지 분석하였다. 이를 통해 불평등을 해소하기 위해서 집중해야 할 주체와 소득원천별 내용이 무엇인지 구분할 수 있었고 이를 바탕으로 한 정책적 제언을 시도하였다.

마지막으로 본 보고서는 한국의 정치참여 연구 전반에 기여한다. 김기동 외 (2019) 저자들이 지적하듯이 한국의 정치참여에 대한 연구는 투표 참여에만 지나치게 집중된 편이고, 비선거적 정치참여 혹은 비관습적 정치참여에 대한 연구는 크게 부족하다. 일부 존재하는 연구들도 특정한 연도 혹은 특정한 집회나 시위에 국한된 분석이어서 무엇이 비선거적 정치참여를 이끄는지에 대한 분석은 많지 않다. 특히, 한국의 정치 문화는 적극적으로 정치과정에 본인의 의사를 표현하려는 적극적인 참여형 문화임에도 불구하고 무엇이 이런 비선거적 참여를 이끄는지에 관한 연구가 부족한 것은 다소 의아한 일이다. 본 보고서는 이러한 기존 연구들의 간격을 메울 수 있는 의미있는 시도 중 하나가 될 것이다.

제2절 정책적 함의

사회 전체적으로 점차 경제적 불평등문제의 이슈화, 의제화에 대한 증거가 늘어나고 있다. 2010년대 이후 언론보도나 여론을 통해 불평등문제가 중요한 사회적 문제로 더 많이 등장하고 있으며, 선거에서도 불평등문제 및 이의 해소와 관련한 공약이 증가하고 있다. 경제 상황에 대한 유권자의 인식에 시차가 존재함을 감안한다면, 2012년 이후 증가한 투표율은 소득 불평등 이슈에 반응한 적극적 정치참여를 보여주는 증거라고 해석될 여지가 있다.

한국 사회는 여타 국가들, 특히 유럽 국가와 비교해볼 때 고소득층과 저소득층의 생활 속 접점이 높으며, 따라서 더욱 상대적 박탈감을 느끼기 쉬운 구조이다. 현재까지는 주거지에 따른 계층 구획이 아주 크지 않으며 시민들은 삶에 있어 평등의 중요성에 상당한 무게를 두고 있다. 가령 생활 속에서 정규직과 비정규직이 동일 직무로 엮여있고, 서비스업의 저소득층 비율이 높기에 고소득자에 대한 상대적 격차를 비교적 자주 체감할 수 있으며, 고등학교, 대학교에서 출신 소득계층이 뒤섞이는 등 사회적 계층구조가 덜 분화된 편이다. 이는, 경제적 불평등문제가 다른 국가보다 가시적으로 더욱 쉽게 관찰 가능하다는 점에서 앞으로도 불평등 인식의 문제와 연결될 가능성이 있다. 또한, 한국에서는 소득 불평등보다는 자산 불평등에 더욱 반응하는 경향이 높다는 주목할만한 연구 결과가 다수 존재한다. 노동 소득은 개개인의 노력의 결과라는 인식이 있어 상대적으로 반감이 덜하나, 자산 불평등은 일종의 불로소득으로 부모의 부를 노력 없이 대물림받은 결과로 해석하는 경향이 높으며, 따라서 불공정하다는 인식이 높다는 것이다. 다만 아직 소득 불평등에 대한 인식과 자산 불평등에 대한 인식의 차이에 기초를 두어 이에 대한 유권자들의 정치적 반응성에 주목한 연구는 드물며, 이는 미래의 중요한 연구 주제가 될 것이다.

이러한 상황에서, 경제적 불평등은 저소득층의 정치참여 의지에 영향을 주는 주요한 변수가 될 수 있다. 저소득층은 불평등에 대한 정책의제와 대안을 내놓는 정당과 정부에 지지의 의사를 밝힐 수 있으며, 만약 기존 정치권이 불평등 이슈에 대해 충분한 반응성을

보이지 않는다면 이론적으로는 대안 정당을 구성하거나 혹은 비선거적 정치참여를 통해 저소득층의 의사를 표출하려 노력할 수 있다. 다만 기존 연구 결과는 저소득층이 충분히 정치적으로 조직화되지 않은 경우, 기존 정치권의 불평등에 대한 반응성은 그리 높지 않을 수 있다는 우려를 나타낸 바 있다(Pontusson and Rueda 2010, Anderson and Beramendi 2012). 즉, 저소득층의 정치적 힘이 선거라는 공식적 정치과정에서 충분히 드러나지 않는다면, 기존 정치권 역시 이들의 요구에 반응할 인센티브는 낮다는 것이다.

이 보고서는 특히 한국에서 소득 불평등 증가가 저소득층의 소득 하락으로 인해 심화되었다는 점을 보여준 바 있다. 불평등의 증가에 따라 투표가 특히 저소득층에게 비용이 많이 드는 참여가 된다면(가령, 투표일에 출근해야 하는 비정규직, 일용직 종사자가 많고, 이들의 투표 참여에 따른 노동 소득 상실의 부담이 높다면) 이는 저소득층 정치참여의 어려움으로 이어질 것이고, 무엇보다 이들의 정치적 의사가 제대로 반영되기 어려울 것이다. 대안적으로 저소득층은 비선거적 정치참여를 통해 이들의 의사를 보다 직접적으로 보여줄 수 있는 다소 비용이 저렴한 참여를 선택할 수도 있으나(청원, 민원, 정치적 댓글 참여 등), 어떤 종류의 비선거적 정치참여는 투표보다도 더 높은 비용이 들 수 있다는 점에서(시위 등의 적극적 항의행동) 우선적으로 투표를 통한 공식적 정치참여를 통해 저소득층의 선호를 보이고 대표성을 높이는 전략은 무엇보다 중요하다. 저소득층이 비정규직 노조 활동 등을 통한 정치 행동을 추구할 수도 있겠으나, 이는 노동시장과 관련된 활동으로 직접적인 정치활동과는 다소 거리가 있으며, 때로는 정치참여보다 더 많은 비용이 드는 활동이며 생계로 인해 참여 의사를 밝히기 매우 어려울 수 있다는 점에서 일반적인 저소득층의 정치적 대표성 확대 및 유지를 위해서는 보다 적극적인 전략이 필요할 것이다.

우선, 투표 비용을 줄이는 방법에 대해 고찰할 필요가 있다. 대통령 선거일, 국회의원 선거일, 지방 선거일은 법정 공휴일이지만 비정규직 일용직 노동자들의 경우 일을 쉴 수 없어 출근해야 하는 경우가 많다. 투표일 출근을 시행하는 고용주의 경우 적어도 노동자의 투표 시간을 보장해야 하며, 이를 이행하지 않을 경우 벌금을 부과하는 등 강제 수단을 고안할 필요가 있다. 전 국민 강제투표를 도입하고 있는 호주식의 제도 도입은 당장 어렵다 해도, 적어도 저소득층이 적극적으로 투표할 인센티브를 설계하는 것은 매우 중요한 과제 중 하나이다.

또한, 저소득층의 경우 당면한 경제적 문제에 대한 압박으로 정치에 대한 관심과 이해도가 중산층, 고소득층에 비해 낮은 경향이 있다. 이들의 정치참여를 보조하기 위해서는 보다 손쉽게 접근할 수 있는 매체 및 이벤트 등을 활용하여 정치에 대한 관심을 불러일으킬 필요가 있다. 최근 SNS와 동영상 플랫폼 등을 활용한 여러 자율적인 정치적 의사 표현 활동들이 증가하고 있지만 여가시간의 비중이 낮은 저소득층의 경우 이러한 매체 접근성 역시 낮으며, 정치에 관심 갖기 어려운 여러 현실적 어려움이 있다. 이러한 근본적인 제약에 대한 고민과 접근성 향상을 위한 방안 역시 필요하다. 저소득층의 정치, 정당 활동이나 정당 구성에 대한 약간의 경제적 보조나 유인 정책의 설계 역시 고려함직하다.

사실 투표 비용 이전의 보다 근본적인 문제는, 저소득층을 대변할 수 있으며 분배와 불평등문제를 진지하게 다루는 정당이 존재하느냐의 이슈와 깊이 관련되어 있다. 한국의 양당제적 구도는 정당의 이념적 지형을 보다 중위투표자 모형에 가까운 경쟁 형태에 가깝게 하였으며, 이는 다시 말해 정당 간의 이념적 거리가 그리 크지 않다는 점을 시사한다. 실제 대통령선거에서도 정책을 통해 본 각 정당의 이념적 거리는 그리 멀지 않으며, 특히 복지 이슈에 관련해서는 현재의 양당의 정책적 차이는 그리 멀지 않은 것으로 보고되고 있다. 또한 복지 문제가 각종 선거에서의 핵심 쟁점이기 때문에, 각 당의 정책은 주로 복지 수혜의 범위 확장과 연관되어 있다. 이는 다시 말해 기존 정당이든 혹은 군소 정당이든 적어도 복지 공급의 측면에 있어서는 표면적으로나마 유사성을 가지고 있으며, 적어도 복지 이슈에 있어서는 정당 간 차이가 명확하지 않다는 것이다. 즉, 이는 어쩌면 저소득층을 대변하는 대안 정당이 출현한다고 하더라도, 기존 정당과의 차별성이 표면화되기 어렵다는 의미이기도 하다.

이런 상황에서, 저소득층의 정치적 대표성 확보를 위한 가장 현실적인 쟁점은 과연 기존 정당의 국회의원들이 소득 기준으로 적절한 비례성을 가지고 있는지, 저소득층의 이해와 입장, 어려움을 대변할 수 있는 경험이 있는지 여부일 것이다. 즉, 실질적으로 국회의원 중 어느 정도의 비율은 저소득층을 대표할 수 있어야 하며, 실제 저소득층의 삶의 어려움과 고통에 대한 실질적 대표성을 지녀야 할 것이다. 하지만 현재 공직자의 재산 공개 등을 통해 파악한 국회의원의 소득 자료를 확인해보면, 국회의원들은 거의 대부분 고소득층이며, 저소득층에 해당하는 소득 대표성을 가진 의원의 수는 거의 찾아보기 어렵다는 점을 알 수 있다. 이 경우도 실질 생활 수준이 낮은 경우보다는 부채비율이 높은 경

우가 많다. 비례대표 구성에 있어 성별과 연령을 고려하여 인구 대표성을 반영하는 것처럼, 소득수준을 주요 고려 기준으로 활용하고 불평등 문제나 저소득층 관련 활동의 전문성에 따라 일정 비율을 배정하는 방식도 고려할 필요가 있다. 특히 양당제의 전통이 강한 한국에서는, 대안 정당으로서 저소득층을 대표하는 본격적인 정당의 출현이 어렵고, 이 정당이 원내에 진입할 가능성이 높지 않은 만큼, 기존 정당내에서 제도적으로 선제적으로 이를 반영하는 방안, 즉, 비례대표의 비율을 일정 부분 소득 비율을 반영해 구성할 필요성에 대해 진지하게 고려할 필요가 있다.

또한 본 보고서의 연구 결과는 불평등이 특히 고소득층의 정치참여 의지에도 영향을 주는 주요 요인이라고 결론 내리고 있다. 특히 어느 정도의 세금 부담을 감수하더라도 복지를 확대하고 나아가 불평등문제를 교정하고자 하는 고소득층이 존재한다는 점에서 불평등 개선 문제에 대한 국민적 공감대를 형성할 가능성이 있다.

즉, 본 과제의 연구 결과를 바탕으로 제안하고자 하는 주요 정책과제는 1) 저소득층의 투표 비용을 줄이기 위한 유인책 설계 2) 저소득층의 정치에 대한 관심을 높이고 정치, 정당활동을 독려하기 위한 지원 제도 설계 3) 현행 비례대표제 내에서 저소득층의 정치적 대표성을 실질적으로 향상하기 위해 소득수준을 주요 요건 중 하나로 고려할 것-이다. 사전투표 제도의 실시 이후 투표일 및 시간과 관련된 제약이 상당히 줄어들었으나, 그럼에도 실질적으로 투표하러 가기 어려운 사람들이 여전히 존재한다. 생계의 어려움으로 인해 정치에 대한 관심을 유지하기 어렵다는 점도 저소득층의 정치참여를 낮추는 주요 요인 중 하나이다. 실질적으로 지방의회, 국회의원, 대통령 선거를 통해 저소득층이 대표성을 확보하기 어렵다는 점을 고려하면, 현 제도 하에서는 비례대표제를 통해 저소득층의 대표성을 확보하는 방안이 가장 현실적일 것이다. 실질적인 소외계층의 정치적 대표성 향상을 통해 대의민주제의 의의를 살리며 질적 개선을 꾀할 수 있는 보다 적극적인 방안에 대해 보다 깊은 향후 논의를 기대한다.

참고문헌

1. 문헌자료

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

김사현. 2015. “한국인의 복지태도 불일치에 대한 탐색적 연구: 복지지출과 증세에 대한 태도불일치를 중심으로.” 『사회과학연구』 41(1): 26-57.

김영순·여유진. 2011. “한국인의 복지태도:비계급성과 비일관성 문제를 중심으로.” 『경제와 사회』 91: 211-240.

권혁용·한서빈. 2018. “소득과 투표참여의 불평등:한국 사례 연구, 2003-2014” 『정부학연구』 24(2): 61-84.

구해근. 2002. 『한국노동계급의 형성』서울:창작과비평사.

김기동·이재묵·이지영. 2019. “비관습적 정치참여는 투표참여를 대체하는가, 보완하는가?” 『한국정당학회보』 18(1): 29-64.

박선경. 2017a. “자신의 상대적 소득수준에 대한 오인과 재분배 선호” 『한국정당학회보』 16(1): 71-100.

박선경. 2017b. “한국인의 복지비용선호의 양가성: 2013년 한국복지패널조사에서 드러난 상충된 답변에 대한 분석.” 『현대정치연구』 10(1):5-29.

이성균·신희주·김창환. 2020. “한국 사회 가구 소득과 자산의 불평등: 연구성과와 과제” 『경제와 사회』 9:60-94.

이성재·이우진. 2016. “샤플리값을 이용한 소득과 자산 불평등의 기여도 분석”. 『한국재정학회 2016년도 경제학 공동학술대회 자료집』 1-29.

이철희. 2008. “1996~ 2000 년 한국의 가구소득 불평등 확대-임금, 노동공급, 가구구조 변화의 영향. ” 『노동경제논집』 31(2), 1-34.

전병유. 2013. “한국 사회에서의 소득 불평등 심화와 동인에 관한 연구.” 『민주사회와 정책연구』 (23), 15-40.

장영은·이강용·정준호. 2017. “거주주택자산이 자산 불평등에 미치는 영향”. 『주거환경』 15(3): 19~33.

최제민·김성현·박상연. 2019. “글로벌 금융위기 이후 한국의 소득 불평등 변화에 관한 연구” 『경제학연구』 66(1):115-142.

한종석·최승문·윤성주. 2015. “근로소득 불평등 변화에 대한 실증분석과 정책적 함의.” 『한국조세재정연구원 기본과제 최종보고서』 한국조세재정연구원.

허석재. 2015. “소득 불평등과 정치참여의 양식”『한국정당학회보』14(3):41-67.

홍민기. 2015a. “최상위 임금 비중의 장기 추세(1958~2013)” 『산업노동연구』 21(1): 191-220.

_____. 2015b. “최상위 소득 비중의 장기 추세(1958~2013)”『경제발전연구』21(4):1-34.

_____. 2020. “최상위 소득 비중(~2018년)”『노동리뷰』87-89.

Anderson, Christopher J., and Pablo Beramendi. (2012). “Left parties, poor voters, and electoral participation in advanced industrial societies.” Comparative Political Studies, 45(6), 714-746.

Althaus, Scott L. 1998. “Information Effects in Collective Preferences.” American Political Science Review 92(3): 545-558.

Bartels, Larry. 2008. Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age. New York: Russell Sage Foundation.

Anderson, Christopher and Pable Beramendi. 2008 “Income, Inequality, and Electoral Participation.” eds. Pable Beramendi and Christopher Anderson. Democracy, Inequality and Representation in Comparative Perspective. New York: Rusell Sage Foundation.

Brady, Henry E. 2004. “An Analytical Perspective on Participatory Inequality and Income Inequality.” In Social Inequality. Kathryn M. Neckerman, ed. New York: Russell Sage Foundation.

Benabou, Roland and Jean Tirole. 2006. "Belief in a Just World and Redistributive Politics."The Quarterly Journal of Economics 121(2):699-746.

Chetty, Raj and Emmanuel Saez. 2013. "Teaching the Tax Code: Earning Responses to an Experiment with EITC Recipients."American Economic Journal: Applied Economics 5(1):1-31.

Cho, Inyoung. 2019. "Economic Inequality and Political Participation" Inequality and Democratic Politics in East Asia eds Chong-Min Park and Eric Uslaner. New York, NY: Routledge.

Claassen, Ryan L., and Benjamin Highton. 2009. "Policy Polarization among Party Elites and the Significance of Political Awareness in the Mass Public." Political Research Quarterly 62(3): 538-51.

Dahl, Robert. 2006. On Political Equality. New Haven, CT: Yale University Press.

Davies, James and Anthony F. Shorrocks. 2000. "The distribution of wealth." in Handbook of Income Distribution, vol. 1. Elsevier.

de Tocqueville, Alexis. 1945 [1840]. Democracy in America. Henry Reeve (trans.). New York: Vintage Books. 임효선·박지동 역(1997). 도서출판 한길사.

Desmond, Matthew. 2015. "Unaffordable America: Poverty, housing and eviction." Institute for Research on Poverty, Fast Focus. 22:1~6.

Duflo, Esther and Emmanuel Saez 2003. "The Role of Information and Social Interactions in Retirement Plan Decisions: Evidence from a Randomized Experiment."Quarterly Journal of Economics. 118(3):815-842.

Dwyer, Rachel E. 2009. "The McMansionization of America? Income Stratification and the standard of living in house, 1960~2000." Research in Social Stratification and Mobility. 27:285~300.

Galbraith, James and Travis Hale. 2008. "State Income Inequality and Presidential Election Turnout and Outcomes."Social Science Quarterly 89(4):

Gilens, Martin. 2001. "Political Ignorance and Collective Policy Preferences." American Political Science Review 95(2):379-396.

Goodin, Robert and John Dryzek. 1980. "Rational Participation: The Politics of Relative Power." British Journal of Political Science 10(3):273-292.

Gurr, Ted. 1970. Why Men Rebel Princeton: Princeton University Press.

Iversen, Torben and David Soskice. 2009. "Distribution and Redistribution: The Shadow of the Nineteenth Century" World Politics 61(3):438-486.

Jordà, Oscar, Katharina Knoll, Dmitry Kuvshinov, Moritz Schularick, and Alan M. Taylor. 2017. The Rate of Return on Everything, 1870~2015. Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper Series 2017-25.

Lee, Young Jo. 2011. The Countryside. In The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea, ed. Byung-Kook Kim and Ezra Vogel. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Lister, Michael. 2007. "Institutions, Inequality, and Social Norms: Explaining Variations in Participation." British Journal of Politics and International Relations 9-1:20-35.

Mahler, Vincent A. 2008. "Electoral Turnout and Income Redistribution by the State: A Cross-National Analysis of the Developed Democracies." European Journal of Political Research 47(1): 117-142.

Mahler, Vincent, David Jesuit and Piotr Paradowski. 2014. "Electoral Turnout and State Redistribution: A Cross-National Study of Fourteen Developed Democracies. Political Research Quarterly. 67(2):361-373.

Meltzer, Allan H., and Scott F. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government." Journal of Political Economy 89(5): 914-927.

Muller, Edward N., and Mitchell A. Seligson. 1987. "Inequality and Insurgency." American Political Science Review 81(2): 425-451.

Piketty, Thomas. 2014. Capital in the Twenty-First Century. Belknap Press.

Piketty, Thomas, and Emmanuel Saez. 2003. "Income Inequality in the United States, 1913~1998." Quarterly Journal of Economics, 118(1), pp. 1~41.

Pontusson, Jonas., and Rueda, David. 2010. "The politics of inequality: Voter mobilization and left parties in advanced industrial states." Comparative Political Studies, 43(6), 675-705.

Schattschneider, Elmer. 1960. The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America. New York: Holt, Reinhart and Winston.

Solt, Frederick. 2008. "Economic Inequality and Democratic Political Engagement." American Journal of Political Science. 52-1: 48-60.

Verba, Sidney, and Norman H. Nie. 1972. Participation in America: Political Democracy and Social Equality. Chicago: The University of Chicago Press.

Abstract

The Political Consequences of economic inequality: focusing on political participation.

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This research analyzes the impact of economic inequality on citizens' political participation in Korea. Considering the findings of previous research and theoretical arguments, we identify the manner in which economic inequality has affected political participation in Korea. First of all, we examine recent research trends in the areas of income inequality, asset inequality, voter turnout, and protests by utilizing various collective data illustrating the degree of economic inequality and political participation. Through this, we identify the macro trends between economic inequality and political participation, and derive several tentative hypotheses. Statistical analyses show that when economic inequality worsens, chances of participating in both voting and non-electoral political activities increase. This confirms that there is a little more evidence to support conflict theory. The findings of our research raise concerns that the issue of political representation of the poor is becoming increasingly serious, and that this could worsen in the future. In conclusion, this research suggests some ways to prevent the lack of political representation of the poor.

경제적 불평등의 정치적 결과 : 정치참여를 중심으로

인 쇄	2020년 12월 27일
발 행	2020년 12월 31일
발 행 인	김 현 곤
발 행 처	국회미래연구원
주 소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
전 화	02)786-2190
팩 스	02)786-3977
홈페이지	www.nafi.re.kr
인 쇄 처	명문인쇄공사 02)2079-9200

ⓒ2020 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-48-9 (93300)

내일을 여는 국민의 국회

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE