

정치·사회 참여에서 배제된 사람들은 누구이며, 그들은 어떻게 대응하는가¹⁾

Who are Socio-politically Excluded? And How Do They React?

이관후 | 전 경남연구원 연구위원

이 글에서는 얼마나 많은 사람들이 정치·사회 참여에서 상대적으로 배제되어 있고, 배제의 요인은 무엇이며, 이 구조가 악순환될 가능성은 어느 정도인지, 그리고 그 해결책은 어떤 방향에서 찾아야 할 것인지에 대해 살펴보았다.

조사 결과에 따르면, 우리 사회 구성원 약 3명 중 1명은 평균적인 집단에 비해 상대적으로 배제되어 있다고 볼 수 있다. 구체적으로 남성보다 여성이, 학력이 낮을수록, 가구 구성원 3인 이하의 소가족일수록 배제 정도가 높았다. 또한 경제적 불평등이 정치·사회 참여 배제에 반영되고 있음이 확인되었다.

정치·사회 참여에서의 배제는 개인적·사회적 문제가 발생할 때의 대응 역량과 방식에도 유의미한 영향을 미쳤다. 특히 참여 배제는 일상에서 당한 부당한 일을 바로잡기 위해 동원할 수 있는 개인의 사회자본과도 밀접한 상관관계가 있었다. 일상에서 문제가 발생했을 때 공공기관 및 민간기관으로부터 도움을 받을 수 있다는 인식이나 기대에서도 큰 차이를 보였다. 특히 '도움 받기를 희망하는 사람·기관이 없다'는 응답에서도 차이가 나타나, 미래에 악순환이 반복될 가능성이 높았다. 이러한 경향은 공적인 비리나 부정 문제를 해결하려는 상황에서도 유사하게 나타났다.

참여 배제 문제를 해결하기 위한 가장 근본적인 대안은 배제 집단의 정치적 대표성 확대, 곧 대표성에서의 다양성 확보라고 할 수 있다. 이를 위해서는 정당 체제, 선거제도의 변화가 필요하지만 그 전에 왜 이러한 변화가 필요한지, 어떤 대표성을 정치·사회적으로 강화해야 하는지에 대한 사회적 합의가 선행되어야 한다.

1) 이 글은 정세정, 김기태, 김태완, 류진아, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). 『사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발』의 4장 일부를 수정한 것이다.

1. 들어가며

그동안 특정한 개인과 집단이 정치·사회 참여에서 배제되는 문제는 한국 사회에서 제대로 주목받지 못한 주제였다. 이 글에서는 정치·사회 참여 배제가 지금 한국에서 어떤 양상을 보이고 있고, 그 심각성은 어느 정도이며, 문제의 해결책은 어떤 방향에서 찾아야 할 것인지에 대해 살펴보고자 한다.

먼저, 한국 정치·사회 참여 배제의 기원과 배경은 그 주체와 내용에 따라 민주화 이후 주체적 측면에서 ‘노동의 배제’, 가치적 측면에서 ‘평등의 배제’로 보는 관점(최장집, 2010; 김윤철, 2020), 보다 구체적으로 이중적 노동시장 구조에서 중산층 및 대기업 노동자와 대비해 비정규 노동자와 취약계층의 상대적 배제 문제(장혜현, 2010)를 다룬 연구, 여성의 정치적 대표성 문제(백미연, 2015; 이진옥, 2019; 이정진, 2020)나, 선거제도에서 정당 득표의 의석수 간 불비례성이 초래하는 대표성 문제(김형철, 2017), 경제적 불평등이 초래하는 정치 효능감의 차이(강우진, 2012)에 초점을 맞춘 연구 등 다양하게 나누어 볼 수 있다. 그러나 이러한 연구들은 다양한 특정 집단 배제와 그 요인에 주목하였을 뿐, 정치·사회 참여의 전반적 차원에서 배제를 연구한 사례는 찾아보기 어렵다. 이 글의 목적은 이러한 전제 위에서 정치·사회 참여 배제의 정도와 경향을 확인하는 것이다. 이를 위해 측정·분석하려는 정치·사회 참여 배제의 유형을 세 부문으로 설정하

였다.

먼저, 대의민주주의를 채택하고 있는 우리 정치 제도를 감안할 때, 각 개인이나 집단이 정치적 기구와 절차 등을 통해 ‘적절히 대표(representation)되고 있는가’의 문제가 ‘배제’ 여부와 정도에서 매우 중요한 기준이 된다. 정치적 대표성에서 각 개인과 집단의 현시성(visibility)은 정책의 수립과 집행의 측면에 모두 영향을 미치기 때문이다. 이와 더불어 다양한 정치적 절차와 사회적 분야에서 각 개인과 집단의 참여 수준을 확인하는 것 역시 중요한 지표다. 다양한 사회적 주체들의 참여의 수준을 결정하는 것은 정치 효능감 등 심리적 요인과 관련이 있으며, 이를 인구사회학적 특성과 비교하면 유용한 결과를 얻으리라고 가정했다.

이상의 고려에 따라 이 글에서는 정치·사회 참여 배제의 개념을 크게 ‘대표성’ 수준(정치적 대표), 정치 참여 정도(선거 참여, 정치 참여), 참여의 동기를 좌우하는 심리적 차원(정치적 효능감)으로 구분하여 조사·분석하였다.

우선, 정치적 대표성과 관련해서는 자신의 이익과 의견이 ‘정당’과 ‘이익단체’ 등을 통해 얼마나 대변되고 있다고 보는지에 대한 응답(0~4점)을 구하고, 평균값(2.38) 이상에 해당하는 응답자를 비배제(1)로, 평균값 미만에 해당하는 응답자를 배제(0)로 분류하였다.

정치 참여 수준은 투표 참여와 함께 온라인과 오프라인 공간에서 자신의 정치적 의사를 표현하고 이에 정부와 정치제도가 반응하도록 압박하는 비(非)선거 시기의 일상적 정치 참여 차원으로 세

분화하였다. 선거 참여는 ‘최근 열린 전국 선거에서의 투표 참여 여부’에 대한 질문(0~3점)에서 평균(2.39) 이상인 “한 번도 빠짐 없이 투표했다”는 응답자를 비배제(1), 불참 사례가 있는 응답자를 배제(0)로 분류했다. 비선거 시기의 일상적 정치 참여로는 온라인·오프라인 공간에서 자신의 의사나 요구를 관철하기 위한 여섯 가지 참여 형태(일상적 대인 정치 커뮤니케이션, SNS에서의 정치적 발언, 집회 및 시위 참여, 서명운동, 민원과 접촉, 불매운동)에 대한 응답 합산 점수(0~18점)를 기준으로 비배제와 배제를 구분하였다. 역시 여섯 개 질문에 대한 응답 합산 점수가 평균값(5.27) 이상이면 비배제, 평균값 미만이면 배제로 구분했다.²⁾

마지막으로, 심리적 차원의 정치배제는 정치 참여의 동기를 좌우하는 ‘정치 효능감(political efficacy)’ 4개 지표의 응답 합산 값(0~16점) 중 평균(7.39) 이상이면 비배제, 평균 미만이면 배제로 분류하였다.

최종적으로 정치적 대표(0, 1), 선거 참여(0, 1), 정치 참여(0, 1), 정치적 효능감(0, 1)의 분류값을 합산(0~4점)한 뒤 두 가지 이하 범주에서 모두 배제되지 않은 집단(2~4점)을 비배제로, 세 차원

에서 배제되면(1점) ‘정치·사회 참여 배제 1’ 집단(이하, 배제 집단 1)로, 네 차원 모두에서 배제(0점)로 분류되면 ‘정치·사회 참여 배제 2’ 집단(이하, 배제 집단 2)로 나누어 분석하였다.³⁾

이러한 배제 기준을 통해 우리 사회에서 정치·사회 참여 배제 집단이 어떤 인구사회학적 특성을 갖고 있는지를 살펴보았다. 추가로, 정치·사회 참여 배제 집단이 다양한 정치·사회적 문제를 마주했을 때 어떠한 대응 행동을 보일 것인지를 확인함으로써 배제의 구체적인 발현 양상과 앞으로의 변화 가능성도 확인해 보았다.

2. 정치·사회 참여 배제 집단은 누구인가

정치·사회 참여 비배제 집단과 배제 집단을 분류한 결과를 살펴보면, ‘비배제’ 집단은 전체(유효 표본 8,086명)의 68.25%이며, 상대적으로 배제 정도가 약한 ‘배제 집단 1’이 21.88%, 배제의 강도가 강한 ‘배제 집단 2’가 9.87%로 나타났다. 즉, 우리 사회 구성원 약 3명 중 1명은 평균적인 집단에 비해 상대적으로 정치·사회 참여에서 배제되어 있다고 볼 수 있다.

2) 사회 구성원 대부분이 내면화된 시민 의무로 생각하고 있어 높은 실행 동기를 갖추고 있으며, 정부 역시 투표 참여를 촉진하기 위한 환경을 제공하고, 다른 행위자들과의 협력 없이 개인적인 판단에 따라 참여하기 때문에 다른 정치 참여 형태에 비해 비용이 적고 손쉬운 참여 형태로 분류된다(Dalton, 2008; Verba, Scholzman, & Brady, 1995). 따라서 투표 참여만을 기준으로 정치배제를 판단하면 자칫 배제 대상을 과소 평가할 수 있다. 반면, 비선거 시기의 정치 참여는 참여자의 입장에서 상당한 자원(시간, 비용, 기술, 다른 사람들과의 협력)의 투입을 필요로 하므로 상대적으로 참여 수준은 투표 참여에 비해 크게 떨어지는 경향을 보인다. 이를 기준으로 보면 자발적 불참자들이 정치적 배제로 과대 대표될 수 있다. 따라서 이 글에서는 양 차원을 각각 배제를 측정하는 독립적인 차원으로 구성하였다.

3) 전체 응답자는 8,185명이나 선거 참여 응답자 중 “투표권을 가진 이후 선거가 없었다”고 답한 99명을 분석에서 제외하여 이후 정치·사회 참여 배제 지수의 전체 응답자 수는 8,086명이다.

표 1. 정치·사회 참여 배제 집단의 분포

(단위: %)

비배제	정치·사회 참여 배제 1	정치·사회 참여 배제 2	계
68.25	21.88	9.87	100

자료: 정세정, 김기태, 류진아, 김태완, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발. 한국보건사회연구원. p. 142. <표 4-4-3>.

이러한 배제 집단 구분은 평균값을 기준으로 우리가 주목해야 할 부분은 배제된 집단이 어떤 특성을 갖고 있는가 하는 것이다. 따라서 인구사에 대한 절대적인 평가를 하기는 어렵다. 다만, 회적 특성을 통해 현재 누가 정치·사회 참여 영

표 2. 정치·사회 참여 배제 집단의 주요 인구사회학적 특성

(단위: %)

구분	비배제	정치·사회 참여 배제 1	정치·사회 참여 배제 2	
성별	남성	54.60	46.99	41.08
	여성	45.40	53.01	58.92
	계	100	100	100
연령	19~29세	23.40	22.91	21.47
	30~39세	21.28	26.38	22.39
	40~49세	25.61	26.62	30.52
	50~59세	29.71	24.10	25.62
	계	100	100	100
학력	초졸 이하	0.28	0.43	0.22
	중졸	1.13	2.32	1.52
	고졸	33.14	41.40	49.25
	대졸 이상	65.46	55.85	49.02
	계	100	100	100
지역	대도시	43.29	45.03	46.39
	중소도시	52.63	51.36	48.58
	농어촌	4.08	3.61	5.03
	계	100	100	100
가구 구성	1인	11.16	12.91	13.84
	2인	13.71	15.56	20.21
	3인	26.93	29.90	29.61
	4인	36.33	32.43	26.70
	5인 이상	11.86	9.20	9.63
	계	100	100	100
소득분위	1분위	17.35	22.25	29.81
	2분위	21.03	23.80	25.11
	3분위	17.10	16.72	15.56
	4분위	21.23	19.12	14.67
	5분위	23.30	18.11	14.86
	계	100	100	100

주: 각 유효 표본 수 8,086명.

자료: 정세정, 김기태, 류진아, 김태완, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발. 한국보건사회연구원. pp. 145-146. <표 4-4-4>.

역에서 주변화되고 배제되고 있는지 살펴볼 필요가 있다. <표 2>는 한국 사회에서 사회경제적 약자 및 취약계층으로 분류되는 집단들이 정치·사회 참여 영역에서도 배제되는 집단임을 확인시켜 준다.

성별로 보면 남성보다 여성이 상대적으로 더 정치·사회적으로 배제되는 경향을 보여 준다. 여성 중 정치·사회적 내부자로 볼 수 있는 비배제 집단에 포함된 비율은 45.40%에 그치지만, 상대적으로 주변화된 배제 집단 1의 여성 비율은 53.01%, 정치·사회적 배제의 정도가 강한 배제 집단 2의 여성 비율은 58.92%로, 남성에 비해 일관된 격차 증가를 보인다.

학력 요인도 정치·사회적 배제 여부에 강하게 영향을 미치는 요인으로 나타난다. 대졸 이상 고학력층일수록 비배제 집단에 속하는 비율이 65.46%로 높고, 반대로 배제 집단에 속하는 비율은 낮아진다. 다만, 이 가운데 배제 집단 1과 배제 집단 2로 분류된 비율도 각각 55.85%, 49.02%로 나타나 대졸 이상 학력층 내부에서도 상당한 분화가 일어났음을 시사한다.

가구 구성원 수를 기준으로 보면 3인 이하 소가족일수록 배제의 정도가 높았다. 배제 집단 1과 배제 집단 2에 속하는 응답자는 4인 가구에 못 미치는 소가족 가정에 속하는 비율이 과반을 넘는다. 반면 비배제 집단은 4인 가구 이상에 속하는 비율이 절반에 달하는 것으로 나타났다. 전체적으로 보면, 1인 가구와 2인 가구에서는 ‘비배제-배제 1-배제 2’ 순으로 일관되게 비율이 증

가하며, 3인 가구에서는 배제 집단 간 큰 차이가 없다가, 4인 이상 가구에서는 비배제에 비해 배제 비율이 더 낮아지는 경향을 보인다. 한국 사회에서는 가정이 경제생활의 기본 단위이자 정치·사회적 사회화의 기본 단위라는 점에서 가구 규모가 정치배제에도 상당한 영향을 미치는 것으로 보인다. 가구원 수에 따른 선거 참여율, 정치 참여 등에 대한 기존 연구를 찾아보기 어려운 상황에서 소가족 가정 구성원의 정치·사회배제에 대한 고민도 필요한 시점이다.

또한 경제적 불평등이 정치·사회적 배제에 그대로 반영되고 있음이 확인되었다. 소득분위를 기준으로 비배제 집단은 44%가량이 소득분위 상위 40%에 위치하지만, 배제 집단 1에서는 37% 수준으로 낮아지고, 배제 집단 2에서는 29% 수준으로 낮아진다.

반면, 상대적으로 연령과 지역은 정치·사회 참여 배제와의 상관관계가 다른 요인에 비해 뚜렷하지는 않았다. 다만, 이 글에서는 60대 이상을 분석에서 제외했으나 최근 노인빈곤층의 급증과 노인 1~2인 가구의 증가를 감안할 때, 노인층을 포함하면 연령 요인도 정치·사회적 배제에 영향을 미칠 가능성이 있다.

3. 정치·사회 참여 배제 집단은 개인적·사회적 문제에 어떻게 대처하는가

정치·사회 참여에서의 배제는 개인적·사회적 문제가 발생할 때의 대응 역량과 방식에도 유의

미한 영향을 미쳤다. 여기서는 이를 정치배제 정도에 따라 정치·사회적 문제 해결 방식의 차이를 살펴보는 것으로 검증했다. 우선, 정치·사회 참여의 동기가 될 만한 대표적인 두 가지 사례를 질문으로 구성했다. ① 일상에서 부당한 일을 당했을 때 ② 부정과 비리가 발생했을 때이다.

전자는 개인적 차원에서 참여 동기를 유발하는 경우이고, 후자는 공적 차원에서 참여 동기를 유발하는 사례이다. 이에 대한 응답에 따라 배제 집단과 비배제 집단을 사회적 자원을 중심으로 비교하였다. 또한 배제 집단 간의 차이를 체계적으로 비교하기 위해 문제 해결을 위해 ① 도움을 받을 수 있는 가족 및 지인의 규모 ② 실제로 도움을 받을 수 있는 집단 ③ 도움을 받고 싶은 집단으로 구분하여 살펴보았다.

1) 일상에서 부당한 일을 당했을 때

이 질문에 대한 답을 통해 드러난 점은 정치·사회 참여 배제가 일상에서 부당한 일을 바로잡기 위해 동원할 수 있는 개인의 사회자본과도 밀접한 상관관계가 있다는 것이다. <표 3>을 보면

응답자가 일상에서 부당한 일을 당했을 때 도움을 받을 수 있는 사회적 네트워크(가족 및 지인 규모)의 규모가 배제 수준과 밀접한 관련이 있음이 확인된다.

응답자가 정치·사회 참여에서 배제될수록 개인적 차원에서 문제가 발생했을 때 동원할 수 있는 네트워크의 크기는 줄어든다. 특히 '도움받을 수 있는 가족, 지인 등이 없다'고 답한 사회적 고립층의 비율은 정치적 배제 수준과 일관되게 나타난다. 비배제층에서는 31.01%만 없다고 답한 반면, 배제 집단 1에서는 43.27%, 배제의 수준이 강한 배제 집단 2에서는 그 비율이 47.69%로 크게 높아진다. 그나마 도움을 받을 수 있는 네트워크가 있다는 응답도 대부분 1명, 2~3명에 집중되어 일상 문제에 개인이 동원할 수 있는 사적 네트워크가 대단히 취약한 상태라고 할 수 있다.

반대로 배제 정도가 낮을수록 동원할 수 있는 네트워크의 힘이 배제 집단에 비해 강하다는 것 역시 쉽게 확인된다. 흥미로운 점은 비배제 집단이 상대적으로 나은 수준이기는 하지만, 도움을 받을 수 있는 규모로 4~5명 이상을 꼽은 응답은 13% 정도에 불과하다는 것이다.

표 3. 일상에서 부당한 일을 당했을 때 도움을 받을 수 있는 가족 및 지인의 규모

(단위: %)

구분	없음	1명	2~3명	4~5명	6~9명	10명 이상	계
전체	35.34	16.48	37.42	7.43	1.40	1.93	100
비배제	31.01	15.92	40.33	8.52	1.72	2.50	100
정치·사회 참여 배제 1	43.27	17.55	31.78	5.92	0.92	0.57	100
정치·사회 참여 배제 2	47.69	17.96	29.86	3.21	0.25	1.03	100

자료: 정세정, 김기태, 류진아, 김태완, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발. 한국보건사회연구원. p. 151. <표 4-4-7>.

표 4. 일상에서 부당한 일을 당했을 때 실제로 도움을 받을 수 있는 집단(복수 응답)

(단위: %)

구분	가족(친척)	지인 (친구, 이웃, 직장 동료 등)	공공기관 (주민센터, 정부 등)	민간기관 (종교, 사회복지단체)	어떤 사람·기관도 없음
전체	49.68	38.74	23.87	8.23	24.51
비배제	52.84	43.04	26.44	9.40	20.55
정치·사회 참여 배제 1	44.78	30.69	18.73	5.96	32.00
정치·사회 참여 배제 2	38.75	26.88	17.51	5.24	35.31

자료: 정세정, 김기태, 류진아, 김태완, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발. 한국보건사회연구원. p. 152. <표 4-4-8>.

다음으로, 정치·사회 참여 배제 집단 구성원이 그들의 취약한 사회적 네트워크 외에 도움을 받을 수 있는 공공·민간기관에 대한 접근성을 살펴 보았다. 그 결과인 <표 4>를 보면, 일상에서 문제가 발생했을 때 도움을 줄 수 있는 공공기관, 민간기관의 기능이 매우 취약한 것으로 나타났다. 비단 배제 집단뿐 아니라 비배제 집단까지 일관되게 ‘도움을 받을 수 있는 집단’을 선택한 순서는 ‘가족 > 지인 > 공공기관 > 민간기관’ 순이었다.

조사 결과에서 나타난 특징은 사적 네트워크가 취약한 배제 집단일수록 사회적 기관의 도움이 더 많이 필요하다는 점이다. 비배제 집단은 일상에서 발생한 문제에 대해 도움을 받을 수 있는 사람으로 가족을 꼽은 응답이 52.84%, 지인을 꼽은 응답이 43.04%였다. 반면, 배제 집단 1은 도움을 받을 수 있는 가족이 있다고 답한 응답이 44.78%에 그쳤고, 배제 집단 2는 38.75%까지 감소한다. 가족 이외에 친구, 이웃, 직장동료 등 지인으로부터 도움을 받을 수 있다는 응답도 ‘비배제(43.04%)-배제 1(30.69%)-배제 2(26.88%)’ 순으로 낮아서, 배제 정도가 높을수록 사적 네트

워크가 취약하다는 점이 확인되었다.

그런데 좀 더 사정이 나은 비배제 집단에서도 공공기관의 도움을 받을 수 있는 응답자는 26.44%, 민간기관의 도움을 받을 수 있는 응답자는 9.40%에 그쳤다. 따라서 모든 집단에서 일관되게 사회적 기관, 그중에서도 ‘공공기관’의 도움을 받을 수 있다는 기대가 매우 낮다는 것이 확인되었다.

반대로 ‘일상에서 부당한 일을 당했을 때 도움을 받고 싶은 집단’을 꼽으라는 질문에 비배제 집단은 42.29%, 배제 집단 1은 39.58%, 배제 집단 2는 38.89%가 공공기관을 꼽았는데, 공공기관이 모든 응답에서 고르게 1위를 차지했다. 현재 도움을 받을 수 있다고 생각하는 집단으로는 가족과 지인이 1, 2위이지만, 앞으로 도움을 받고 싶은 집단에서는 ‘공공기관’이 압도적이었다.

이러한 조사 결과는 우리 사회에서 개인이 대체로 어려움을 해결하는 방식과 실제로 기대하는 도움의 방식이 다르다는 것을 말한다. 가족과 친척, 친구, 이웃, 직장 동료 등과 같은 사적인 네트워크를 통해 개인의 문제를 해결하고 있지만, 그

표 5. 일상에서 부당한 일을 당했을 때 도움을 받고 싶은 집단

(단위: %)

구분	가족(친척)	지인 (친구, 이웃, 직장 동료 등)	공공기관 (주민센터, 정부 등)	민간기관 (종교, 사회복지단체)	어떤 사람·기관도 없음	계
전체	17.64	16.36	41.37	5.71	18.92	100
비배제	17.90	16.96	42.29	6.06	16.79	100
정치·사회 참여 배제 1	17.36	15.38	39.58	5.55	22.14	100
정치·사회 참여 배제 2	16.52	14.42	38.89	3.64	26.52	100

자료: 정세정, 김기태, 류진아, 김태완, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발. 한국보건사회연구원. p. 154. <표 4-4-9>.

것이 상당한 부담이 되거나 실제로 효과적이지 않을 가능성이 높은 것이다. 또한 공공기관의 문제 해결에 대한 상당한 요구가 있음에도 아직 이러한 공공재가 충분히 제공되지 못하고 있다는 점도 시사한다.

주목할 것은 도움을 받을 가족이나 지인이 없이 사회적 관계가 단절된 응답자들이 배제 집단에 집중되어 있는데, 이들 중 상당수는 앞으로 어디에서든 그런 도움을 받지 못할 것이라고 생각한다는 점이다. ‘도움받기를 희망하는 사람·기관이 없다’는 응답은 배제 수준이 강한 배제 집단 2에서 26.52%, 배제 집단 1에서 22.14%인 데 반해, 비배제 집단에서는 16.79%에 불과하다. 정치·사회적으로 배제된 집단에서 문제 해결에 도움을 주길 바라는 사람이나 기관을 아예 기대하지 않는다는 것은 매우 심각한 문제다. 이것은 배제의 반복적 경험이나 심리적 타격으로 인해 사실상 자포자기의 상태라는 것을 의미하며, 정치와 사회에 대한 불신과 냉소가 내면화된 것으로 볼 여지도 있다.

2) 부정이나 비리를 바로잡고 싶을 때

일상의 문제가 아닌 사회적 문제를 해결하는 과정에서는 어떻게? 조사 결과, 사회적 차원에서 부정이나 비리가 발생해 이를 바로잡으려는 공적 참여 동기가 생겼을 때 동원할 수 있는 자원은 전반적으로 일상 문제 해결 상황보다 더 취약한 것으로 나타났다.

앞서 <표 3>의 사적인 문제에서 “도움을 받을 수 있는 가족이나 지인이 없다”는 응답은 비배제 31.01%, 배제 집단 1 43.27%, 배제 집단 2 47.69%였다. 그런데 <표 6>에서 보듯이 공적인 문제 영역에서는 동원할 수 있는 사적 네트워크의 제약이 더 두드러지게 나타난다. “도움받을 기관이 없다”는 응답은 상대적으로 사정이 나은 비배제 집단에서도 43.90%로 높은 비율을 기록했고, 배제 집단 1에서는 57.11%, 배제 집단 2에서는 64.07%까지 올라간다.

비리·부정과 같은 심각한 공적 영역의 문제를 가족이나 지인과 같은 사적 네트워크로 해결하려는 시도는 본질적으로 상당한 한계가 있을 가능

표 6. 부정이나 비리를 바로잡고 싶을 때 도움을 받을 수 있는 가족 및 지인의 규모

(단위: %)

구분	없음	1명	2~3명	4~5명	6~9명	10명 이상	계
전체	48.78	13.09	29.86	5.86	0.94	1.47	100
비배제	43.90	13.24	33.02	6.90	1.05	1.90	100
정치·사회 참여 배제 1	57.11	11.92	25.56	3.98	0.99	0.46	100
정치·사회 참여 배제 2	64.07	14.68	17.50	2.85	0.15	0.76	100

자료: 정세정, 김기태, 류진아, 김태완, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발. 한국보건사회연구원. p. 155. <표 4-4-10>.

성이 높다. 이러한 상황은 비배제층에서도 크게 다르지 않다. 공적 사안에서 “공공기관의 도움을 받을 수 있다”는 응답은 배제 집단 2가 20.63%, 배제 집단 1이 21.65%로 비슷했고, 비배제층에 서조차 29.75%에 불과한 수준이다. 가족이나 지

인 같은 사적 네트워크를 활용하기가 더 어려워진 상황이라면 공공 혹은 민간기관의 역할이 훨씬 더 커져야 하는데, 실제로 사람들은 그다지 큰 기대를 하지 않는 것이다.

표 7. 부정이나 비리를 바로잡고 싶을 때 도움을 받을 수 있는 집단(복수 응답)

(단위: %)

구분	가족(친척)	지인 (친구, 이웃, 직장 동료 등)	공공기관 (주민센터, 정부 등)	민간기관 (종교, 사회복지단체)	어떤 사람·기관도 없음
전체	38.45	30.13	27.08	9.67	33.80
비배제	41.45	34.51	29.75	10.99	28.85
정치·사회 참여 배제 1	33.65	22.44	21.65	7.39	42.71
정치·사회 참여 배제 2	28.30	16.85	20.63	5.59	48.27

자료: 정세정, 김기태, 류진아, 김태완, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발. 한국보건사회연구원. p. 156. <표 4-4-11>.

표 8. 부정이나 비리를 바로잡고 싶을 때 도움을 받고 싶은 집단

(단위: %)

구분	가족(친척)	지인 (친구, 이웃, 직장 동료 등)	공공기관 (주민센터, 정부 등)	민간기관 (종교, 사회복지단체)	어떤 사람·기관도 없음	계
전체	13.31	11.52	45.21	7.26	22.72	100
비배제	13.59	12.30	46.70	7.37	20.05	100
정치·사회 참여 배제 1	13.13	10.45	41.80	7.70	26.92	100
정치·사회 참여 배제 2	11.73	8.47	42.46	5.49	31.85	100

자료: 정세정, 김기태, 류진아, 김태완, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발. 한국보건사회연구원. p. 156. <표 4-4-12>.

이러한 상황에서 공적 문제 해결을 위해 공공 기관의 역할을 확대하기를 바라는 요구가 높아지는 것은 자연스러워 보인다. 실제로 <표 8>을 보면 앞으로 도움받기를 원하는 기관·사람으로 공공기관을 꼽은 응답 비율이 가장 높다.

4. 정치·사회 참여 배제와 불평등의 악순환

정치·사회 참여 배제의 문제는 경제적 불평등, 사회적 고립·배제의 문제와 강한 상관관계를 보인다. 핵심적인 문제는 정치·사회 참여에서의 배제와 불평등이 단순히 사회경제적 배제와 불평등 문제를 반영하는 것에 그치지 않고 악순환의 고리를 형성한다는 것이다. 즉, 정치·사회 참여 배제는 그 자체로 하나의 배제일 뿐 아니라 그 배제의 구조를 변화시키거나 재생산하는 요인이 된다. 이는 점에서 (악)순환의 고리로 작동한다. 그 경향성을 자세히 확인하기 위해 마지막으로 정치·사회 참여 배제 수준이 향후 정치 참여 의향과 연결되는 부분을 설명하고자 한다.

먼저, 향후 개인적 수준, 사회적 차원에서의

정치배제 수준을 기능해 보기 위해 개인적 수준, 사회적 차원의 문제 해결을 위한 정치·사회 참여 의향에서 나타나는 격차에 주목할 필요가 있다.

(1) 개인적 수준에서의 참여 동기는 ‘자신의 이익 및 권리 침해 시’, (2) 사회적 수준에서의 참여 동기는 앞서서와 마찬가지로 ‘부정 및 비리 척결’을 제시하고 다섯 가지 정치·사회 참여 방법별로 참여 의향을 물어보았다. 각각의 동기를 실현하기 위해 ① 주변 사람과 대화 ② SNS에 의견 올리기 ③ 집회, 시위 참여 ④ 서명운동 참여 ⑤ 공무원, 정치인 접촉 및 민원에 참여할 의향이 있는지 여부(1. 있다, 0. 없다)에 대한 응답을 합산하여 향후 정치·사회 참여 의향 지수를 만들었다(각각 0~5점).⁴⁾

<표 9>는 나의 이익과 권리가 침해되는 개인적 차원에서 다섯 가지 참여 방식에 대한 참여 의향을 합산한 결과이다. 앞서서 구한 현시점의 정치·사회배제 집단별로 향후 참여 의향을 살펴보면, 비배제 집단에서는 향후 정치·사회 참여 의향에서 3개 이상의 긍정적인 답변을 한 비율이 60%(3~5개 선택)를 넘어선 반면, 배제 집단 1은

표 9. 이익 및 권리 침해 시 정치·사회 참여 의향(5개 지표 참여 의향 개수)

(단위: %)

구분	없다	1개	2개	3개	4개	5개	계
전체	10.01	15.15	15.95	18.56	21.33	19.00	100
비배제	7.78	12.30	14.85	19.14	23.71	22.22	100
정치·사회 참여 배제 1	14.03	20.43	18.12	17.52	16.81	13.08	100
정치·사회 참여 배제 2	16.50	23.12	18.73	16.91	14.91	9.83	100

자료: 정세정, 김기태, 류진아, 김태완, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발. 한국보건사회연구원. p. 158. <표 4-4-13>.

4) 0점은 5개 모두에 참여할 의향이 없다고 답한 경우이며, 5점은 5개 참여 방법 모두에 참여할 의향이 있다고 밝힌 경우다.

표 10. 부정이나 비리를 척결하기 위한 정치 참여 의향(5개 지표 참여 의향 개수)

(단위: %)

구분	없다	1개	2개	3개	4개	5개	계
전체	9.54	14.41	19.68	20.36	20.46	15.56	100
비배제	6.63	10.93	17.34	21.02	24.27	19.81	100
정치·사회 참여 배제 1	14.08	20.26	24.51	20.13	13.87	7.15	100
정치·사회 참여 배제 2	19.53	25.49	25.12	16.36	8.71	4.78	100

자료: 정세정, 김기태, 류진아, 김태완, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발. 한국보건사회연구원. p. 159. <표 4-4-14>.

약 47.4%, 배제 집단 2는 41.7%에 그친다. 이는 현재의 정치·사회배제 수준이 높을수록 정치·사회적 참여에 대한 기대 및 효능감이 낮아, 이것이 다시 미래의 정치·사회배제로 연결될 가능성이 있음을 보여 준다.

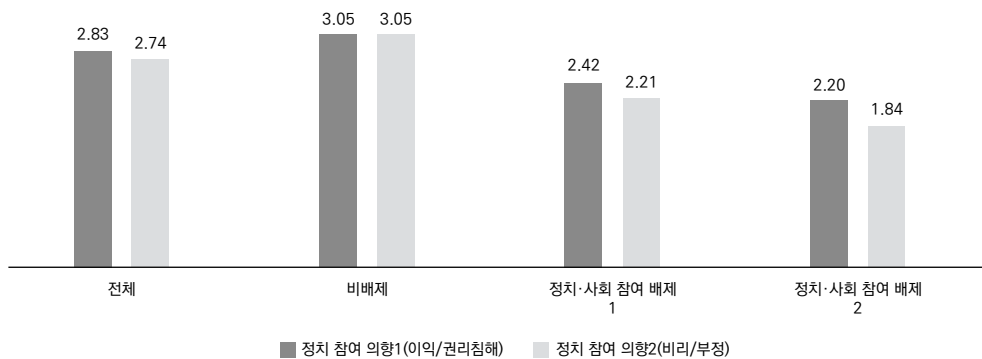
<표 10>에서 부정·비리 척결이라는 공적 목표를 위한 정치 참여 의향을 살펴보아도, 전체적으로 개인의 이익, 권리 침해 시 정치 참여 의향과

동일한 패턴이 발견된다. 비배제 집단일수록 참여 의향이 높고 배제 강도가 강한 집단일수록 참여 의향이 낮게 나타난다.

여기서 또 하나 확인되는 것은 비배제 집단과 배제 집단 간에 참여에 대한 미래의 의지에서 상당한 차이를 보인다는 것이다. [그림 1]에서 각각의 목적별로 다섯 가지 정치·사회 참여 방식에 대해 참여 의향을 밝힌 개수의 평균을 구해 보면

그림 1. 정치·사회 참여 배제 집단별 향후 5개 정치 참여 방법에 대한 참여 의향

(단위: %)



주: *** p < 0.001 수준에서 유의함. 유효 표본 수 8,086명.

자료: 정세정, 김기태, 류진아, 김태완, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발. 한국보건사회연구원. p. 160. [그림 4-4-4].

‘이익과 권리 침해’ 시 5개 참여 행동에 대해 평균 2.83개, ‘부정·비리 척결’을 위한 정치·사회 참여 의향은 평균 2.74개 수준이다.

이를 정치·사회 참여 배제 집단별로 비교해 보면, ‘이익과 권리 침해’ 해결을 위한 참여 행동의 항목 개수가 비배제 집단에서 3.05개인데, 배제 집단 1은 2.42개, 배제 집단 2는 2.20개로 급격히 감소한다. ‘부정·비리 척결’을 위한 참여 행동의 항목 개수도 비배제층에서 3.05개, 배제 집단 1에서 2.21개, 배제 집단 2에서 1.84개로 큰 차이로 줄어든다. 현재 정치·사회 참여에서의 배제 격차가 향후 정치적 참여 영역에서 더욱 큰 차이로 나타나, 양극화가 더욱 심각해지고 공고해질 수 있음을 보여 준다.

5. 참여 배제를 어떻게 개선할 것인가

참여 배제는 정치·경제·사회적으로 그 원인과 양상이 매우 다양하며, 지역·연령·세대·성별·학력·사회자본 등의 차이에 따라 주체별로도 상태와 대응 방식에서 큰 차이를 보인다. 그 상태 역시 정태적이지 않으며, 악순환이 가속화될 가능성도 높다. 참여 배제는 단순히 물리적 삶의 조건과 개선의 가능성뿐 아니라 한 인간의 정신적·심리적 상태, 정체성, 자존감, 가치관에 심대한 영향을 미친다.

또한 참여 배제는 정책의 수혜자 집단에서도 나타나며, 동시의 정책의 공급자로서 구성원들의 차등적 참여와 권리의 행사에서도 나타난다. 이

것은 곧, 민주주의와 인권의 보장을 지향하는 한 사회에서 정치·사회 참여 배제 문제가 가진 중요성을 말해 준다.

배제의 문제는 이처럼 광범위한 영향력과 중요성이 있음에도 그동안 우리 사회에서 이에 대한 연구와 정책 수립이 크게 주목받지 못한 측면이 있다. 그 결과는 오늘날 우리가 보듯이 정치·사회적 불평등과 양극화의 심화다. 참여 배제는 다른 분야의 배제를 악화시키는 경향이 있기 때문에 이를 해결하기 위해서는 정책적 측면, 정치적 측면, 사회적 측면, 윤리적 측면 등 다양한 분야에서 총체적인 접근이 요구된다. 당장 정책적 측면에서만 보아도 복지, 의료, 사회보장, 고용, 차별 금지, 소득보장, 주거 안정, 교육 격차 해소 등 복합적인 정책들이 체계적으로 추진될 때 개선의 가능성을 기대할 수 있을 것이다.

그렇다면 이러한 정책적 변화는 어떻게 가능할까? 우선, 대안적 정책들이 현실화되기 위해서는 배제 문제 해결에 대한 사회적 합의는 물론, 입법을 포함해 국회와 정부의 적극적인 제도 개선 노력과 예산 변화 등이 필요하다. 무엇보다 정책의 수립과 집행에서 특정한 사회적 집단이 배제되지 않도록 정치 효능감 증대, 참여 확대, 배제 개선이라는 선순환 구조를 만들어야 한다. 특히 입법, 제도 개선 등의 과제에서는 국회와 정치에서 사회배제 문제가 이슈화되도록 하는 것이 중요하다.

현재처럼 정치·사회 참여 배제 문제가 이슈화되지 않은 상황이라면, 외부적 자원도 적극적으로

로 활용해야 한다. 직접적으로는 배제와 같은 ‘은폐된 이슈’를 정치화하기 위한 다양한 사회적 참여 행위도 일어나겠지만, 절차적으로는 ‘국민 발안’ 제도 등을 신설하는 것도 검토할 수 있다. 이익단체, 시민단체의 문제 제기는 언제나 효과적인 수단이 된다. 일상 정치의 수준에서는 개별 이슈를 매개로 ‘주민투표’, ‘주민소환’ 등을 통해 정치·사회배제를 약화시키는 정책 결정에 대해 징벌적 제재를 활용할 수 있다. 요약하자면, 중앙정치와 시민사회의 활동을 통해 입법과 제도화, 정책화를, 지역정치를 통해 개발 정책에 대한 추동을 다양한 방식으로 이끌어 내야 하는 것이다.

가장 근본적인 변화는 배제 집단의 ‘정치적 대표성 강화’를 통해 가능하다. 이는 대표성 측면에서 볼 때 다양성의 확보라고 말할 수 있다. 특히 입법 및 정책의 실효성, 지속성을 감안할 때 정당 정치를 통한 접근은 항상적으로 필요하다. 우리가 살펴본 배제 집단은 소득, 노동, 건강, 정치·사회 참여 영역에서 취약한 개인들이다. 이들 배제 집단의 공통점은 비단 연구에서 규정한 정치·사회 참여 영역의 배제 집단이 아니라 하더라도 자신의 몫을 주장하기 어려운, 정치적으로 대표되기 어려운 이들이다. 이들은 사회자본 수준이 취약하기 때문에 정치적·사회적으로 참여의 기회가 적을 수밖에 없다. 정치적 참여의 불평등은 주변화된 배제 집단의 정치적 목소리보다는 적극적으로 목소리를 내는 중산층 이상의 상층 집단의 이익과 정책적 선호가 과잉 대표되는 현상을 고착화 혹은 심화시킨다. 그 결과, 정치적 대표성

은 점점 더 약화될 가능성이 높다. 즉, 배제가 악순환되는 메커니즘이 발생하게 될 가능성이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 가장 효과적인 방식은 배제 집단의 정치적 대표성을 강화하는 것이다.

그동안 한국 정치에서는 유권자 권리의 평등성을 지역적 선거구(regional constituency)에서는 어느 정도 보장하려고 노력했지만, 사회적 영역의 선거구(social constituency), 곧 계급, 계층, 성별 등이 조장하는 대표성의 평등에 대해서는 상대적으로 무관심했다고 평가할 수 있다. 또한 선거제도와 의석 배분의 규칙에서는 소수파가 어느 정도의 정치적 대표성을 가질 수 있게 할 것인가에 대해 큰 관심을 갖지 않았다. 이것은 단지 정당 비례성의 문제를 넘어서서 ‘거대한 소수’의 문제를 어떻게 할 것인가 하는 문제를 그동안의 정치 개혁이 이슈화하지 않았다는 것을 의미한다(이관후 2019).

이 문제를 해결하지 않고서는 참여 배제의 악순환 고리를 끊어내기 어렵다. 가장 현실적인 대안은 다양한 사회적 주체들이 정치적으로 대표될 수 있는 정당 체제의 변화, 선거제도의 개혁, 의석 배분 규칙의 변화다. 무엇보다 양당제하에서는 중간 계급 이하의 집단이 할 수 있는 정치적 선택이 매우 제한되어 있고, 복지국가로의 지속적인 정책 집행이 사실상 불가능하다는 것이 경험적 연구의 결과다. 또한 비례대표제 강화를 통한 다당제로의 전환은 재분배를 선호하는 집단의 대표가 정치와 정부에 참여할 수 있도록 하는 중

요한 조건이 된다(강명세, 2013, 2014).

이러한 측면에서의 정치적 제도 변화는 한국이 지속적인 재분배정책, 복지정책을 통해 경제적 불평등과 사회배제, 정치배제 문제를 해결할 수 있을지를 결정짓는 핵심 기제다. 다만, 2020년 연동형 비례대표제 개혁이 매우 낮은 수준의 개혁에 그치고, 그나마 위성정당들의 난립으로 형해화 된 상황을 반성적으로 성찰한다면, 정치 개혁의 접근 방법은 이전과 달라져야 할 것이다. 정치적 대표성의 변화는 곧 주권의 재구성을 의미한다. 단순히 특정 정당의 비례성을 높여야 한다는 차원이 아니라, 주권의 행사에서 배제되는 국민의 수를 줄여야 한다는 원칙에 대한 합의에서 출발할 필요가 있는 것이다.

현재의 선거제도가 사회적 갈등이나 배제의 문제를 은폐한다는 데 대한 광범위한 합의를 먼저 이루고, 그다음에 이를 해결하기 위한 제도 개선을 해 나가는 것이 지난 위성정당 파동을 넘어 설 수 있는 현실적인 대안이다. 즉, 앞으로의 정치 개혁에서는 정치적 대표의 원리를 어떻게 세울 것인가에 대한 논리를 먼저 구성하고, 그에 따라 선거제도와 권력 구조, 정당의 공천제도 등을 설계해야 한다.

이 과정에서 우리가 해야 할 질문들은 대한민국이라는 국가의 이익이 누구에 의해 어떠한 방식으로 대표되어야 하는지, 입법자들이 주되게 대표해야 하는 것이 국가 전체의 이익인지 아니면 각 지역이나 집단의 이익인지, 그리하여 국회의원들의 정치적 대표성의 주된 근거를 지역에

둘 것인지, 아니면 서로 다른 계층·성별·연령·직업에 둘 것인지, 그리고 거기에 둔다면 각각의 중요성을 어느 정도로 배분할 것인지를 문제다(이관후, 2019). 이러한 문제들을 해결하는 과정에서 배제라는 과제도 해결의 실마리를 찾아갈 수 있을 것이다. ■

참고문헌

- 강명세. (2013). 재분배의 정치경제: 권력자원 대 정치제도. 한국정치학회보, 47(5), 71-94.
- 강명세. (2014). 민주주의와 복지국가: 정부형태, 정당정치, 그리고 노동시장제도. 국가전략, 20(1), 95-127.
- 강우진. (2012). 한국 민주주의에서 경제적 불평등에 대한 인식의 정치적 효과: 민주주의의 효능성에 대한 효과를 중심으로. 한국과 국제정치, 28(2), 145-175.
- 김윤철. (2020). 한국 '불평등 민주주의'의 정치사적 기원: 1991년 5월 투쟁 이후 노동-평등의 배제 과정을 중심으로. 비교민주주의연구, 16(2), 133-160.
- 김형철. (2017). 국민주권 시대를 위한 국회의원 선거제도의 개혁방안과 쟁점. 민주주의와 인권, 17(4), 69-102.
- 백미연. (2015). 젠더정의 논쟁: 자율성 vs 참여의 평등. 21세기정치학회보, 25(2), 27-50.
- 이관후. (2019). 연동형비례대표제와 주권의 재구성: 한국 선거제도 변화에 대한 정치철학적 고찰. 현대정치연구, 12(1),

- 145-175.
- 이정진. (2020). 여성대표성 확대를 위한 할당제의 의미와 한계: 지역구선거를 중심으로. 선거연구, 1(12), 5-27.
- 이진욱. (2019). 연동형 비례대표제와 여성대표성: 선거제도 개혁의 젠더 동학을 중심으로. 이화젠더법학, 11(3), 141-177.
- 장혜현. (2010). 한국에서의 국가-자본의 노동 유연화 전략과 그 결과: 노동시장과 조직화의 분절 및 비정규 노동 문제와의 함의. 한국정치학회보, 44(3), 203-231.
- 정세정, 김기태, 류진아, 김태완, 강예은, 이영수, 이관후. (2021). 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발. 세종: 한국보건사회연구원.
- 최장집. (2010). 민주화 이후의 민주주의. 서울: 후마니타스.
- Dalton, R. J. (2008). Citizen politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies. 5th ed. CA: CQ Press.
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). Voice and equality: Civic voluntarism in American politics. Massachusetts: Harvard University Press.

Who are Socio-politically Excluded? And How Do They React?

Lee, Kwanhu

(Former Research Fellow at Gyeongnam Institute)

In this article, we have looked into the political and social exclusion in Korean society; how serious it is, and in what direction to find a solution to the problem.

Looking at the results of classifying the excluded and non-excluded groups from political and social participation, one in three members of our society is politically and socially excluded compared to the average group. Women are relatively more socio-politically excluded than men. Educational background also appears to be a factor that strongly influences socio-political exclusion. In terms of the number of household members, the degree of exclusion was higher in small families with three or less members. It was also confirmed that economic inequality is reflected in socio-political exclusion.

Exclusion from socio-political participation had a significant impact on the ability and method to respond to personal and social problems. Socio-political exclusion is found to have a close correlation with the individual's social capital that can be mobilized to correct injustice in daily life. In addition, the functions of public and private institutions that can help when problems occur in daily life are more vulnerable to exclusion groups. There was also a difference in the responses to 'there is no person or organization to seek help,' and a vicious cycle is highly likely to appear in the future. This was similar to the case of correcting public injustice.

Ways to solve this problem of exclusion from participation include expanding the political representation of the excluded groups, that is, securing diversity in representation. To this end, changes in the party system and the electoral system are necessary. However, before that, social consensus on why these changes are necessary and what kind of representation should be strengthened politically and socially must be preceded.