제35권: 2006. 12. 28.

농촌사회의 양극화 실태와 정책과제

박대식 마상진

1. 양극화란 무엇인가? ····· 1
2. 양극화, 무엇이 문제인가? ····· 3
3. 농촌사회, 얼마나 어떻게 양극화되었는가? ····· 4
4. 농촌사회의 양극화 문제, 어떻게 접근할 것인가? ····· 11

한국농촌경제연구원

내용 문의: **박대식** 연구위원 02-3299-4345 pds8382@krei.re.kr
자료 문의: **이성규** (정보플라자) 02-3299-4213 sklee@krei.re.kr

- 『KREI 농정연구속보』는 정책 담당자, 농업인, 연구자 등 수요자에게 신속히 정보를 제공하기 위하여 연구 결과를 간결히 정리한 것입니다.
- 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

1. 양극화란 무엇인가?

양극화(bi-polarization)란 사회의 여러 측면에서 중간 부문이 해체되면서 양극단 부문이 확대되고 부문 간 이동이 단절되거나 부문 간 이동이 더 어려워지는 현상을 지칭한다. 즉, 양극화는 분포가 중간층에서 양극단으로 흩어지면서 집단화되고 집단 간의 이질성 및 집단 내의 동질성이 커지는 것을 의미한다(전병유 외 2006)<그림 1>.

양극화는 지니계수나 소득분배율 등과 같은 기존의 불평등 지표로는 제대로 설명될 수 없으며 새로운 지표와 분석을 필요로 하는 개념이다. 기존의 불평등 지표들은 전체 평균에 대한 각 계층 간의 차이만을 반영하며, 특정 계층의 해체나 밀집 정도는 설명하지 못한다. 따라서 **양극화가 곧 불평등의 심화를 의미하는 것은 아니다**. 양극화는 심화되었지만 불평등은 완화될 수 있으며, 역으로 양극화 현상은 완화되었지만 불평등은 심화될 수 있다.

소득 분배의 불평등과 양극화 현상을 그림으로 나타낸 것이 <그림 2>이다. 여기서 a, b, c, d의 네 가지 소득수준으로 이루어진 소득분포를 상정하고, a와 b 사이 그리고 c와 d 사이의 소득 재분배를 시행하여 그림에서 굵은 선으로 표시된 e와 f의 두 수준으로 이루어진 소득분포로 바뀌었다고 가정하자. 그림에서 보는 바와 같이 전반적인 소득 불평등은 줄어들었으나 소득 재분배 이전과 비교하여 소득 재분배 이후에는 소득분포가 더욱 집락화 되었으며, 중산층은 사라지는 양극화가 발생한다.

그림 1. 분포의 양극화 과정

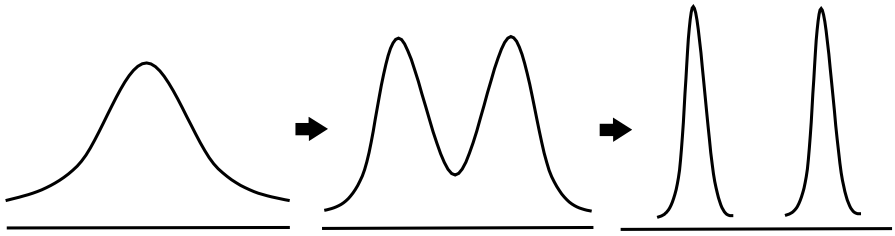
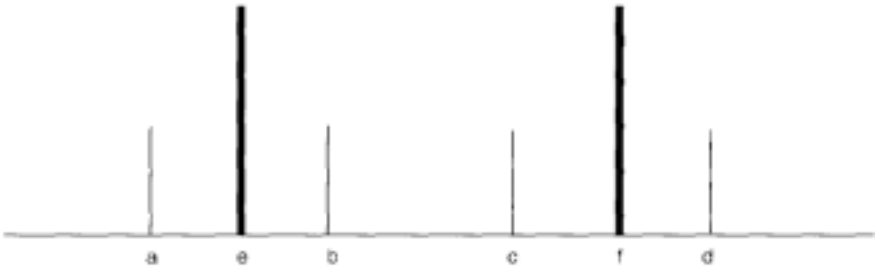
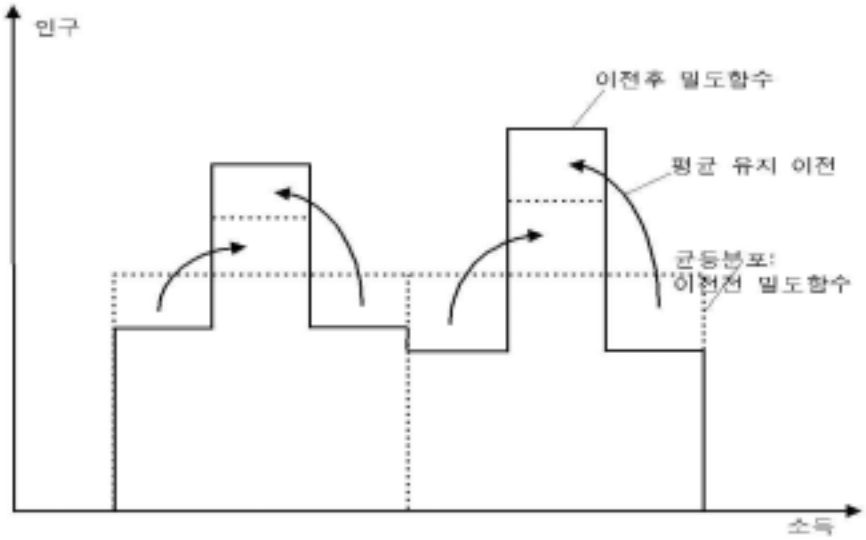


그림 2. **소득 불평등과 양극화의 예시***



* 가로축은 소득수준을, 세로축은 각 집단에 대한 상대도수를 나타냄.
자료: 신동균. 2006. “소득분포의 양극화: 개념과 실태.”『노동리뷰』16(1): 63-80.

그림 3. **소득 분배 불평등과 양극화**



자료: Wolfson, Michael C. 1997. “Divergent Inequalities: Theory and Empirical Results.” *Review of Income and Wealth* 43(4): 401-421.

쌍봉형 분포는 균등분포에서 출발해 평균을 일정하게 유지하면서 소득을 재분배함으로써 유도될 수 있지만, 균등분포보다 더 양극화된 분포이다 <그림 3>. 양극화는 시간에 따른 분포의 변화라는 동태적인 관점에서 파악되며, 상하 계층 간 격차 확대뿐만 아니라 중간층의 감소로 인한 양 집단의 비중과 각 집단의 밀집 정도가 증가하는 현상을 포함한다. 양극화의 정도는 두 집단 간 격차가 벌어질 때 높아지기도 하지만, 집단 간 격차가 변하지 않고 각 집단 내의 구성원들 사이의 격차가 줄어들 때도 높아진다.

2. 양극화, 무엇이 문제인가?

우리나라에서 양극화가 특히 문제가 되고 있는 것은 그 속도가 매우 빠르고, 선진국에서는 장기간 개별적으로 나타나는 양극화의 여러 측면이 압축적으로 동시에 나타나고 있다는 점이다. 1990년대 이후 산업 간 또는 계층 간 양극화가 지속되어 왔으나, 외환위기 후에는 더욱 심화·확대되고 있다. 그동안 정부는 성장과 분배의 선순환을 위해 복지재정 지출을 꾸준히 확대하여 왔으나, 양극화 현상을 완화·해소하기에는 크게 미흡한 수준이다.

양극화란 사회의 중간층이 해체되면서 양 극단 층이 확대되는 것이며, 이 과정에서 부문 간 이동이 단절되거나 더 어려워지면서, 사회갈등이 심화되고, 나아가 사회적 자본의 축적이 어려워지며, 내수가 침체되어 사회통합과 경제성장의 동력이 크게 흔들리게 된다. 즉, 국민적 갈등과 분열의 원인으로 작용하고 있는 **양극화 문제를 해결하지 못하면** 사회의 통합이 불가능하게 되고 **지속적인 경제성장에도 큰 걸림돌이 된다**.

따라서 **양극화의 완화·해소 문제는** 시급하게 해결해야 하는 국가적 과제로 대두되고 있다. 2005년부터 대통령 신년사나 국정연설 등을 통하여 양극화 문제가 공론화되었으며, 2006년도에는 국정의 중심 화두로 등장하였다. 정부의 양극화 완화 대책은 보건복지부, 교육인적자원부, 각종 대통령자문특별위원회, 경제·인문사회연구회 등에서 2006년도의 **핵심 정책 과제로 다루어지고 있다**.

양극화와 관련된 최근 논의들은 경제활동이나 소득 중심으로만 이루어지고 있어서 양극화 문제를 좀 더 다차원적으로 파악하지 못하고 있다. 더구나 양극화에 관한 선행 연구들은 전국 단위나 산업부문 또는 도농 간 비교 중심으로 이루어져서 농촌사회 내부의 양극화 실태는 제대로 파악되지 못했다. 농업·농촌의 양극화 관련 선행 연구들도 농가 중심으로 경제적 측면에서 양극화 문제를 다루었기 때문에, 양극화의 사회적 측면에 대해서는 체계적으로 연구되지 못했다.

KREI 농정연구센터

3. 농촌사회, 얼마나 어떻게 양극화되어 있는가?

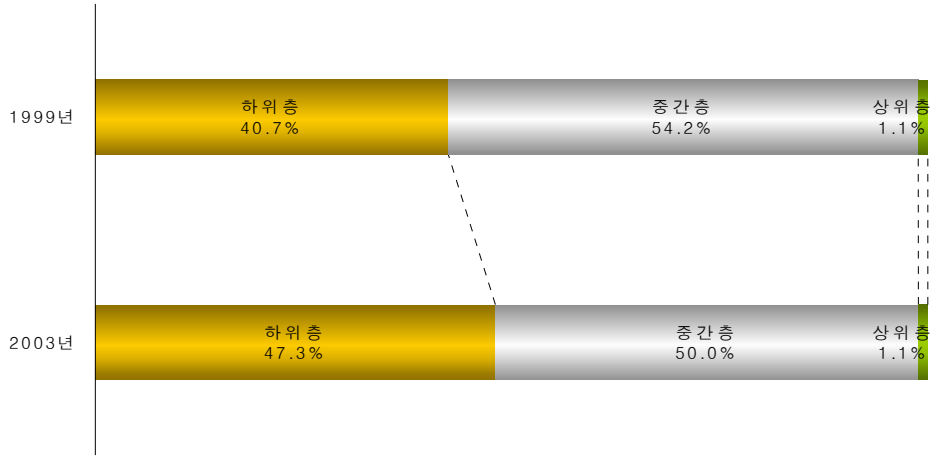
농촌사회의 양극화 실태는 통계청의 「사회통계조사」 및 「농가경제통계」의 최근 10년간의 자료에 대한 분석과 한국농촌경제연구원에서 농촌 주민 500명을 대상으로 실시한 면접 설문조사 결과 등을 통해서 파악하였다.*

* 표본대상은 전국 농촌(읍·면)지역의 20세 이상 성인이며, 조사는 2006년 9월 11일부터 9월 26일에 대인면접조사를 통해 이루어졌다.

전체적으로 양극화가 심화되고 있으나 부문별로는 다소 차이

「사회통계조사」의 계층의식과 계층이동 가능성에 대한 조사를 분석한 결과 농촌사회의 계층 양극화가 점차 심화되고 있는 것으로 나타났다. 자신이 속한 계층을 '중간층'이라고 응답한 비중은 1999년 54.2%에서 2003년 50.0%로 감소한 반면, '하위층'이라고 응답한 비중은 1999년 40.7%에서 2003년 47.3%로 증가하였다<그림 4>.

그림 4. **계층의식 변화, 1999-2003**



* 통계청. 1999-2003. 사회통계조사.

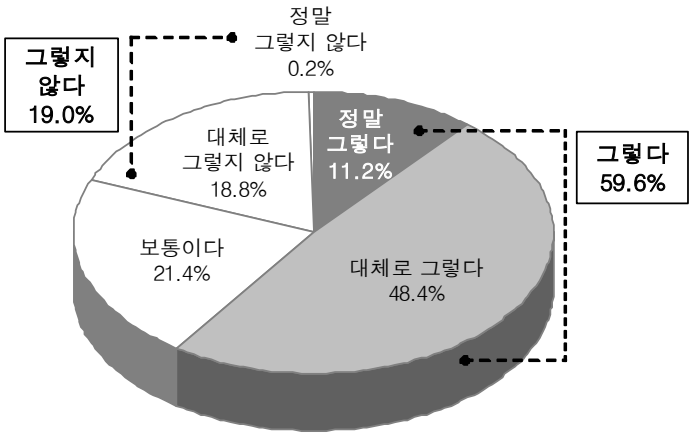
한편, 농촌 주민을 대상으로 농촌사회의 양극화 정도에 대한 인식을 설문조사한 결과, 전체 응답자의 59.6%가 '그렇다'고 응답하였고, '그렇지 않다'는 응답은 19.0%로 나타났다<그림 5>.

농촌사회는 대체로 양극화가 심화되고 있으나, 양극화 부문별로는 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉, 소득, 고용, 건강, 주거, 사회참여 부문의 양극화는 점차 심화되고 있으나, 교육부문의 양극화는 최근에 다소 완화되고 있는 것으로 나타났다.

기존 통계자료(소득만족도) 분석에서 농촌사회의 **소득 양극화**가 점차 심화되고 있으며, 설문조사에서도 전체 2/3에 해당하는 농촌 주민들이 소득 양극화가 되어 있다고 인식하고 있었다. 농촌 주민 간의 소득 양극화뿐만 아니라 농가 간의 소득 양극화도 점차 심화되는 것으로 나타났다.

고용부문 양극화와 관련하여 기존 통계자료(취업상태, 근무여건 만족도) 분석 결과, 농촌사회의 고용 양극화가 점차 심화되고 있고, 설문조사 결과 전체 2/3에 해당하는 농촌 주민들이 고용 양극화가 되어 있다고 인식하고 있었다. 근무여건 만족도 관련 조사통계를 분석한 결과, 중위집단의

그림 5. **농촌 주민의 농촌사회 양극화에 대한 인식**



비중은 감소하고, 에스테반 래이(ER) 양극화지수는 1998년 0.039에서 2002년 0.044로 증가하였다.[1]

교육부문 양극화와 관련하여 기존 통계자료(교육수준, 교육비, 평생학습 참여도) 분석 결과, 농촌사회의 교육 양극화는 1990년대 말까지 심화되었다가 2000년대 초반부터 다소 완화되고 있다. 그럼에도 불구하고 설문조사 결과 전체 절반 정도의 농촌 주민들이 교육 양극화가 존재한다고 인식하고 있었다.

건강부문 양극화와 관련하여 기존 통계자료(주관적 건강평가) 분석 결과, 농촌사회의 건강 수준 양극화가 점차 심화되고 있고, 설문조사에서도 거의 과반수에 해당하는 농촌 주민들이 건강 수준의 양극화가 존재한다고 인식하고 있었다.

주거부문 양극화와 관련하여 기존 통계자료(주택만족도, 거주지역 만족도) 분석 결과, 농촌사회의 주거 수준 양극화가 점차 심화되고 있고, 설문조사에서도 절반 이상의 농촌 주민들이 주거 수준의 양극화가 존재한다고 인식하고 있었다.

사회참여부문 양극화와 관련하여 기존 통계자료를 분석한 결과 종교, 사회단체, 자원봉사 등에 대한 참여는 점차 늘고 있지만, 민원서비스 이용은 점차 줄고 있고, 가정생활 만족도는 양극화가 점차 심화되고 있다. 한편 설문조사에서도 거의 절반에 해당하는 농촌 주민들이 사회 참여 수준의 양극화가 존재한다고 인식하고 있었다.

---

[1] 양극화를 지수화하는 방식으로 가장 대표적인 방식인 '에스트반과 래이(Esteban and Ray: ER)의 양극화 지수'는 특정 변인의 분포가 2개의 집단으로 대표될 수 있다고 가정할 때 어느 한 집단에 속해 있는 특정 개인이 다른 집단에 느끼는 반감의 정도는 동질성과 이질성의 곱으로 나타낼 수 있다는 개념에서 기반하고 있다. 지숫값이 0에 가까울수록 양극화 정도가 낮고, 1에 가까울수록 양극화 정도가 높은 것이다.

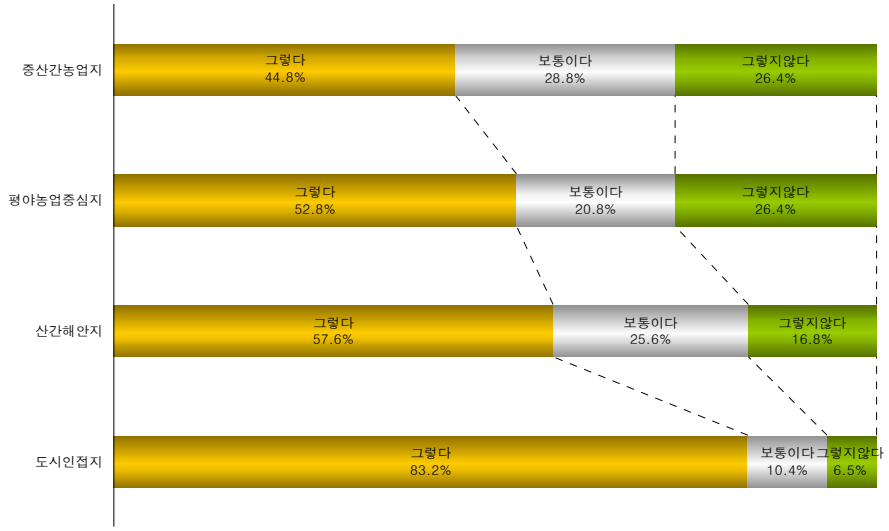
도시 인접 농촌지역의 양극화가 가장 심각

농촌지역은 인구, 지형, 산업입지, 어메니티 자원, 생활시설 등의 여건 이 매우 다양하다. 따라서 농촌지역을 인구 증가율, 노인인구 비율, 대도시와의 근접성 등을 감안하여 4개 권역으로 구분하여 양극화 정도를 비교 분석하였다.

- 관광부문이 성장하고 있는 **산간·해안지역**,
- 제조업을 중심으로 역동적으로 변화하고 있는 **도시 인접 지역**,
- 지역발전이 정체된 **중산간 농업지역**,
- **평야지대 농업 중심지역** 등

권역별로 농촌사회가 **양극화**되어 있다고 응답한 비율이 도시 인접 지역 83.2%, 산간·해안지역 57.6%, 평야 농업 중심지역 52.8%, 중·산간 농업지역 44.8%로 나타났다<그림 6>. 농촌지역 중에서도 도시 인접 지역의 경우 지역사회 구성원들의 이질성이 다른 권역에 비해서 더 높고, 도시로의 빈번한 왕래 등으로 인하여 양극화에 대한 인식 수준이 상대적으로 더 높은 것으로 생각된다.

그림 6. **권역별 농촌 주민의 농촌사회 양극화에 대한 인식**

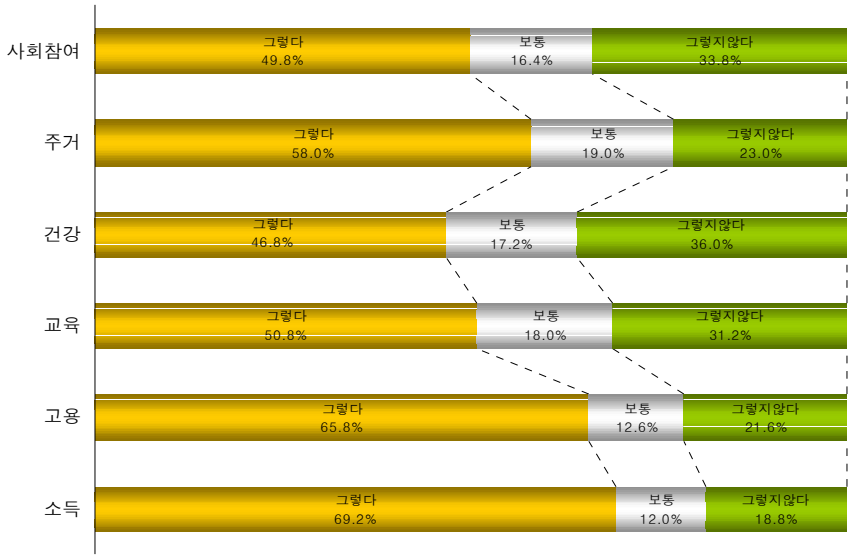


양극화는 경제·문화·공간·사회 등 다양한 관점에서 설명될 수 있다. 농촌사회 양극화를 사회적 배제(social exclusion)론에 근거하여 소득, 고용, 교육, 건강, 주거, 사회 참여 등으로 나누어 분석해 본 결과,* 6개 부문 중 **소득 양극화가 가장 심각하였다**.

* 사회적 배제론은 사회구조적으로 다양한 영역에서의 박탈과 결핍·불이익을 당해 사회·경제·정치 활동에 제대로 참여하지 못하여 인간으로서의 최소한의 기본권마저 침해당하는 하층 혹은 빈곤층이 주어진 계층구조 내에서 상향 이동할 수 있도록 다양한 사회경제정책을 마련하고자 하는 관점이다. 즉, 사회적 배제론에서는 빈곤의 원인을 빈곤계층 내부에서가 아니라 사회구조적 차원에서 찾음으로써 빈곤의 발생 및 해소에 대한 사회적 책임과 의무, 즉 공공정책적 개입의 필요성을 강조한다.

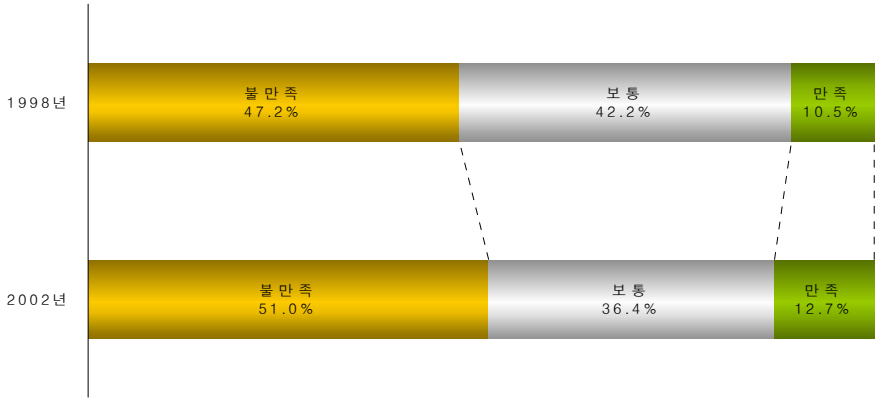
농촌 주민의 양극화에 대한 인식을 부문 간에 비교한 결과, 소득에 대하여 전체 응답자의 69.2%가 양극화되어 있다고 응답하였으며, 고용에 대하여는 65.8%가, 주거는 58.0%, 교육은 50.8%, 사회 참여는 49.8%, 건강은 46.8%가 양극화되어 있다고 응답하였다<그림 7>.

그림 7. **농촌 주민의 부문별 농촌사회 양극화에 대한 인식**



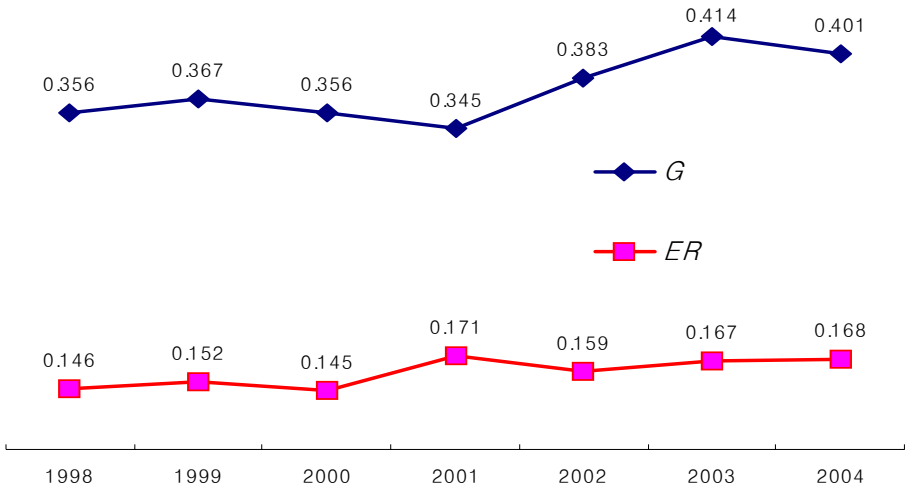
소득 양극화의 심화는 '사회통계조사' 결과를 통해서도 확인할 수 있다. 사회통계조사의 소득 만족도 조사에 의하면 농촌 주민의 소득에 대해 '불만족'이라는 응답비율은 1998년 47.2%에서 2002년 51.0%로 증가하였고, '보통'이라는 응답비율은 1998년 42.2%에서 2002년 36.4%로 감소하였고, '매우 만족'이라는 응답비율은 1998년 10.5%에서 2002년 12.7%로 증가하였다<그림 8>.

그림 8. **소득 만족도의 변화**



* 통계청. 1998-2002. 사회통계조사.

그림 9. **농가소득 불평등 및 양극화 지수 변화, 1998-2004**



* 농림부. 1998-2004. 농가경제조사.

또한 농가경제통계에서도 이를 간접적으로 확인할 수 있다. 농가경제통계 원자료를 분석한 결과, 지니계수는 1998년 0.356에서 2004년 0.401로 증가하여 농가소득 불평등이 심화되었고, 양극화지수(ER)는 1998년 0.146에서 2004년 0.167로 증가하여 소득 양극화 또한 심화되었다. 그런데 **2001년에는 소득 불평등도가 다소 낮아졌으나, 소득 양극화는 심화된 것으로 나타났다**<그림 9>.

양극화 부문 간 상호 관련성이 높아

농촌 주민들의 양극화의 부문별 인식 간에 상호 높은 관련성이 있는 것으로 나타났다. 농촌 주민을 대상으로 설문조사한 결과, 전반적인 양극화와 부문(소득, 고용, 교육, 건강, 주거, 사회참여)별 양극화 정도 인식에 대하여 상관분석을 해 본 결과, 피어슨(Pearson) 상관계수가 0.4 이상으로 나타나 비교적 높은 상관관계가 나타났다<표 1>. 이것은 **농촌사회의 양극화 문제를 접근함에 있어** 소득 뿐만 아니라 고용, 교육, 건강, 주거, 사회참여 등의 **다차원적 접근이 필요하다**는 점을 시사한다.

표 1. **양극화 부문 간의 상관계수**

	전반적인 양극화	소득	고용	교육	건강	주거	사회 참여
소득	0.426	1					
고용	0.410	0.376	1				
교육	0.448	0.381	0.452	1			
건강	0.471	0.267	0.367	0.453	1		
주거	0.489	0.296	0.375	0.375	0.426	1	
사회참여	0.489	0.338	0.320	0.338	0.369	0.343	1

* 모든 상관계수가 $p < 0.01$

4. 농촌사회의 양극화 문제, 어떻게 접근할 것인가?

우리나라의 양극화 관련 정책을 보면, 양극화 현상에 대한 대응 방향에 있어서 정책적 혼선이 많다. 특히 소득분배구조 악화에 대한 종합적 대응기반이 미흡하고, 경제·산업정책과 노동·복지정책간의 유기적 결합이 부족하며, 일자리 창출의 양적인 측면에 편향되어 질적인 측면이 소홀히 다루어지고 있다. 또한 사회보험 사각지대 해소 및 차상위 계층에 대한 대책이 부족하며, 더욱이 농업·농촌에 특화된 정책을 별로 찾을 수 없다.

우리나라 보다 양극화를 먼저 경험하고 있는 선진국에서는 농촌지역에 차별화된 제도를 운영하고, 사회보험과 공공부조를 유기적으로 연계하여 사회적 보호를 다층적으로 운영하고 있다. 그리고 복지 수급요건의 강화, 급여 수준의 삭감, 급여에 따른 의무이행의 부여 등의 방향으로 진행하고 있고, 공공부조 대상자에게 자활계획의 이행과 같은 의무를 부여하고 주기적으로 확인하고 있다. 또한 근로 능력이 있는 자와 근로 능력이 없는 자를 엄격하게 구별하여, 근로 능력이 있는 자의 경우에는 엄격한 '근로활동' 참여조건을 부과하여 자활을 통한 수급 탈피를 강조하는 적극적인 노동시장정책을 강조하고 있다.

우리나라 농촌사회의 양극화를 완화·해소하기 위해서는 다음과 같은 정책 과제를 해결하려고 노력해야 한다.

1 소득이나 고용과 같은 경제적 측면에서의 대책뿐만 아니라 교육, 건강, 주거, 사회 참여 등을 고려하는 다차원적인 접근이 필요하다. 그리고 양극화의 정도는 각 부문별로 다양한 형태로 나타나고 있기 때문에 공통적인 접근뿐만 아니라 부문별로 특화된 대책을 마련할 필요가 있다.

2 농촌의 권역을 고려하는 차별화된 정책을 개발할 필요가 있다. 농촌 주민을 대상으로한 면접 설문조사 결과에 따르면, 각 부문별 양극화에 대한 인식 정도는 '도시 인접 지역, '평야 농업 중심지역', '중산간 농업지역', '산간·해안지역'에 따라서 다른 것으로 나타났다. 특히, '도시 인접 지역'

은 양극화에 대한 인식 정도가 다른 권역보다 일관적으로 더 높은 것으로 나타났다. 그리고 양극화의 주된 원인 및 양극화 완화를 위한 정책에 대해서도 권역별로 상당한 의견 차이가 있음을 충분히 고려해야 한다.

3 사후 지원을 통한 양극화 완화뿐만 아니라 사전 예방적인 완화 노력도 중요하다. 문제 소지를 완화하기 위한 사전 예방적 노력이 사후 지원보다 효율적임을 명심해야 한다.

4 빈곤 취약 계층에 대한 사회안전망을 강화해야 한다. 국민기초생활보장제도에서 가구 유형별 특수욕구를 반영할 수 있게 해야 하며, 국민기초생활보장제도와 각종 부가급여와의 관계 설정 및 기능 분담 등을 통해 공공부조제도를 더욱 체계화하고 확충해 나갈 필요가 있다. 그리고 차상위계층의 자활기회 확대와 빈곤층의 기초 생활보장이 필요하다.

5 양극화 해소를 위한 중장기 경제사회정책 종합계획을 수립하여 실천해야 한다. 관련 정책 전반의 일관성과 내실을 기할 수 있는 종합적이고 체계적인 국가계획이 필요하며, 경제정책·노동정책·복지정책의 연계를 강화하고, 사회적 배제를 해소하도록 노력해야 한다.