국토연구원
KRIHS

ISSUE PAPER 2011-10

■발행처: 국토연구원 ■발행인: 박양호 ■주소: 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
■전화: 031_380_0114 ■팩스: 031_380_0470
※ 국토연구원 홈페이지(www.krihs.re.kr)를 통해서도 볼 수 있습니다.

사회통합을 위한 지역적 대응과제 : 지역사회통합지수 개발 및 활용방안

Strategies to Enhance Social Cohesion for Regional Development

차미숙 · 임은선 · 김혜승 · 윤윤정

▮ 목차 ▮

제1장. 머리말

제2장. 사회통합 관련이론 동향과 선행연구 검토
1. 관련이론 검토와 개념의 정립
2. 선행연구 동향과 본 연구의 차별성

제3장. 국내외 관련지표 개발·운영 현황과 시사점
1. 국내 관련지표 개발 · 운영 실태와 문제점
2. 해외 지역사회통합지표 개발·운영 사례와 시사점

제4장. 지역사회통합지표 체계 구축 및 지수 산출
1. 지역사회통합지표 개발모형 정립
2. 지역사회통합지표 체계 구축 및 지표 선정
3. 지역사회통합지수의 산출 구조와 방법

제5장. 지역사회통합지수의 정책적 활용방안
1. 지역사회통합지수 활용의 기본방향
2. 지역사회통합지수의 정책적 활용 유형 및 시범 적용
3. 지역사회통합지수의 정책적 유용성 제고를 위한 과제

요약

1990년대 중반이후 영국을 비롯한 OECD 국가들에서 인종·종교문제 등으로 인한 도시폭동으로 사회적 혼란이 커지면서 사회통합이 정책현안으로 대두되었다. 우리나라도 계층간, 세대간, 집단간, 지역간 대립과 격차가 커지고 취약계층에 대한 사회적 배제문제가 현안과제로 대두됨에 따라 안정적이고 지속적인 국가발전을 위하여 사회통합 중요성에 대한 인식이 증대하고 있다. 이에 우리나라는 2009년 대통령 직속으로 사회통합위원회를 설치하여 정책적 대응방안을 모색하고 있다. 지방자치단체 차원에서도 지역내 분열, 갈등과 소득격차, 취약계층에 대한 사회적 배제현상이 증대하면서 지역사회통합과 지역공동체 활성화 차원에서 대응하는 노력을 보이고 있다.

『사회통합을 위한 지역적 대응과제: 지역사회통합지수 개발 및 활용방안』 연구는 지역단위 사회통합을 제고하기 위해 지역의 사회통합 수준을 진단하고 측정할 수 있는 지표체계를 개발하고 지수화를 통한 정책적 활용방안을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해 첫째, 지역사회통합 수준 진단 및 측정을 위한 지표체계 구축 및 지표를 선정하고, 이를 지수화하였다. 지역사회통합의 개념 및 정책 목표 하에 4개 영역, 7개 세부영역에 개별 지표를 선정하였다. 둘째, 지역사회통합지수의 적용을 통해 사회통합지향적인 지역정책 실행의 기반 및 정책적 유용성을 탐색하였다. 여기서는 영역별로 지수를 산출하였으며, 이들 지수의 시범 적용 및 사례지역(충남도 및 서천군) 조사 분석을 통해 지수의 적용방법 및 정책적 활용도를 높이고자 하였다.

이 연구는 그동안 개별적으로 검토되어 왔던 지역정책과 사회정책 간의 융합을 모색하는 기초적인 기반을 제공하였다는데 의의가 크다. 그리고 물리적 환경 및 낙후도 개선에 치중해왔던 기존 지역정책에 사회통합적 관점을 접목시켜 지역에 기반을 둔 사회통합정책의 유용성을 제고시키는 계기로 활용할 수 있다. 이밖에 주관적 지표에 대한 지속적인 조사를 통해 상향식 정책자료 수집·활용이 가능하도록 관련 설문항목 추가 제안, 지역사회 현황 및 변화 모니터링, 그리고 사회조사 수행시 중앙-지방간의 협력적 역할분담과 지역통계기반의 구축을 제안하였다.

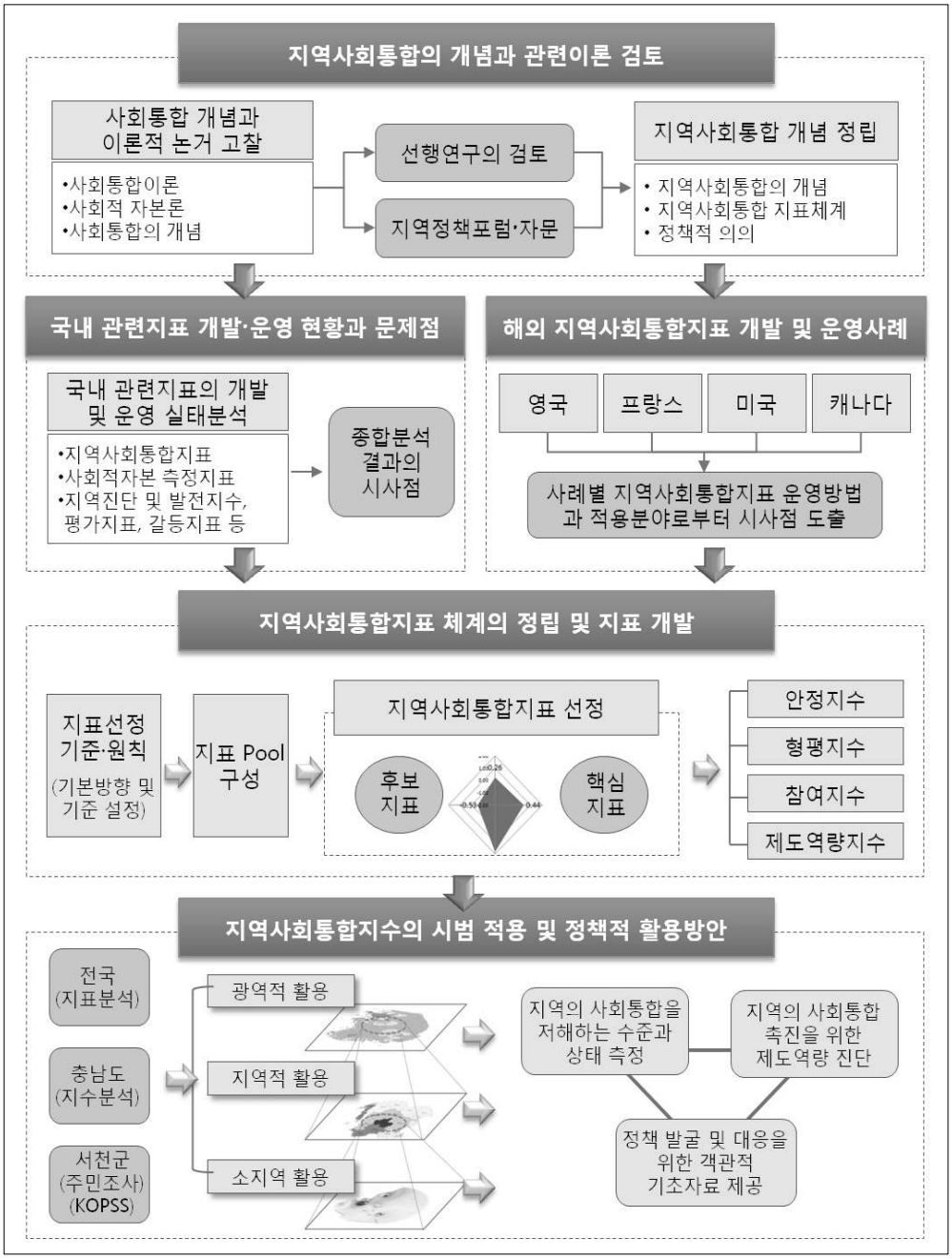
제1장. 머리말

지역내 갈등, 소득격차 및 취약계층에 대한 사회적 배제현상이 증대하면서 사회통합 및 공동체 형성에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다. 이에 우리나라는 2009년 대통령 직속으로 사회통합위원회를 설치하여 정책적 대응방안을 모색하고 있다. 지방자치단체 차원에서도 지역내 분열, 갈등과 소득격차, 취약계층에 대한 사회적 배제현상이 증대하면서 지역사회통합과 지역공동체 활성화 차원에서 대응하는 노력을 보이고 있다. 즉 지역정책 차원에서도 "지역사회 구성원 모두 더불어 잘사는 지역만들기"가 중요한 정책목표로 부각되고 있다.

이에 지역단위 사회통합을 효율적으로 달성하기 위해서는 지역사회통합 수준과 역량을 진단할 수 있는 지표의 개발과 이의 활용방안 모색이 필요하다. 그러나 기존의 국가단위에서 활용되는 사회통합지표로는 지역적 차원의 사회통합 현상을 진단하고 규명하는데 한계가 있으므로, 지역단위 사회통합의 개념을 정립하고 이에 맞는 측정지표의 개발이 요구된다.

이 연구는 지역 차원에서 의미있는 사회통합 실태와 추이를 파악할 수 있는 지표체계를 구축하고 지수 개발을 통해 지역사회통합 수준과 역량을 진단하고, 사회통합 증진을 위한 정책적 활용방안을 모색하는데 목적이 있다. 분석의 공간범위는 통계자료 구득 및 정책적 활용을 고려하여 광역 및 기초지자체로 설정하고, 지수의 정책적 활용가능성 모색을 위해 충남도내 16개 시·군 및 서천군을 대상으로 시범 분석하였다. 주요 연구방법으로는 지역사회통합 지표체계의 구축을 위해 국내 관련지표의 내용분석, 핵심지표 발굴을 위한 전문가 설문조사, 주관적 자료의 수집을 위한 지역주민(서천군) 의식조사, 그리고 공간가중회귀분석(GWR: Geographically Weighted Regression), 국토공간계획지원체계(KOPSS: KOrea Planning Support System)를 활용한 공간통계분석, 지역정책포럼 개최 등 정성적·정량적인 방법과 현장조사를 병행하였다.

그림 1 _ 연구수행체계와 방법



제2장. 사회통합 관련이론 동향과 선행연구 검토

1. 관련 이론의 검토와 개념 정립

1) 사회통합의 개념 정의

사회통합(social cohesion)은 사회적 동화 혹은 사회적 결합(social integration), 사회적 포용(social inclusion) 등과 유사한 의미로 사용되고 있다. 용어가 다양한 만큼 사회통합의 의미는 매우 다의적으로 이해되어 왔다. 통합(cohesion)의 사전적 정의는 "구성요소가 효과적이고 의미 있는 전체를 구성할 수 있도록 함께 붙어있는 상태"이다. 찬 외(Chan et al., 2006)는 다양한 개념 정의 검토를 토대로, 사회통합을 "신뢰, 소속감, 참여와 도움을 주려는 의지와 규범으로 특성지워지는 사회구성원 상호간 수직적·수평적 교호작용과 관련된 현상"으로 정의하였다. 반면, 많은 학자들은 사회통합을 하나의 개념으로 정의하는 것이 바람직하지 않다고 생각하고 있다. 뷰바이스와 젠슨(Beauvais & Jenson, 2002)은 다원적인 사회통합 개념으로 다섯 가지를 제시하며 개념의 선택 가능성을 제안하였다. 첫째는 공동의 가치와 시민문화로서 사회통합, 둘째는 사회적 질서와 사회적 통제로서의 사회통합, 셋째는 사회적 유대와 부의 격차 축소로서 사회통합, 넷째는 사회적 네트워크와 사회적 자본(social capital)으로서 사회통합, 다섯째는 장소적 애착과 정체성으로서 사회통합이 그것이다. 이와 같이 사회통합은 개념적 다의성으로 인해 버나드(Bernad, 2000)는 사회통합을 유사개념(quasi-concept) 또는 필요에 의해 유연하게 바뀔 수 있는 편의상 개념(concept of convenience)에 불과하다고 비판하기도 하였다.

한편, 정책적 차원의 사회통합 개념은 문제해결 지향적인 성격을 그 당시의 사회적 현안과 정책목표를 설정하는 국가 등 주체에 따라 다르게 정의된다. 이와같이 정책적 차원에서 합의된 정의가 없음에 불구하고 공통적으로 "공동체에 대한 귀속감" "사회적 배제없는 포용성" 그리고 정치·사회적 의사결정 및 행동에의 참여 증진은 사회통합의 핵심적인 구성요소로 받아들여지고 있다.

표 1 _ 사회통합의 국가별 개념 정의

구분	사회통합의 정의
캐나다	- 캐나다 국민들간에 신뢰, 희망, 호혜성을 바탕으로 캐나다내에서 공유된 가치와 공동의 과제 및 균등기회를 지닌 공동체를 개발하는 지속적인 과정
프랑스	- 개인들에게 동일 공동체에 대한 소속감과 해당 공동체의 구성원으로서 인정을 제공하는 일련의 사회적 과정
호 주	- 물질적 수단과 공유된 집단적 신뢰, 관습 및 기대를 통해 상호간 공존, 상호작용 및 지지하는 사람들 및 공동체간의 유대
뉴질랜드	- 상이한 집단과 제도가 효과적으로 결합하고 있는가를 기술함. 다양한 욕구와 우선순위를 고려하여 어느 정도 협력할 의사가 있는가를 나타냄 - 사회통합의 조건: 개인적 기회(교육, 직업, 건강), 가족웰빙(부모의 책임감), 강한 공동체(안전하고 신뢰할만한 공동체), 국가 정체성(역사, 유산, 문화 및 권리, 시민권 부여)
덴마크	- 사회내에서 모든 사람들이 기본적인 사회관계를 형성할 수 있는 상황 의미 - 사회관계는 시민사회에서 일자리 참여, 가족생활, 정치참여와 활동 등임

2) 사회통합의 이론적 배경과 동향

사회통합은 주로 사회학과 사회심리학과 같은 학문적 차원에서 관심있게 다루어졌다. 18세기말 이후 자유방임사상이 지배적인 정치·경제적 상황에서 도시화와 산업화 진전에 따라 전통적인 공동체 붕괴가 가시화되면서 사회통합이 학문적 관심사로 대두되기 시작하였다. 개인간 무한경쟁을 당연시하는 사회분위기가 형성되면서 노동 및 빈곤계층의 비참한 생활이 사회문제로 등장하게 되었고, 산업화·도시화로 인해 농촌인구가 도시로 이동함에 따라 농촌에서 영위되었던 전통적인 생활양식과 가족, 이웃간 유대관계가 붕괴되면서 사회해체현상이 나타나기 시작하였다.

젠슨(Jenson, 2006)은 다양한 이론적 배경과 전통을 지닌 사회통합 관련이론을 세가지로 구분하였다. 첫째는 뒤르껭과 파슨스의 사회이론에 기반을 둔 사회통합이론(social cohesion theories), 두 번째는 자유시장주의자 중심의 고전적 자유주의 이론(classical liberalism), 세 번째는 사회민주주의, 기독교 민주주의로 대표되는 민주주의 이론(democratic theories)이 그것이다.

사회통합이론에서 사회통합은 충성심과 유대감을 지닌 사회구성원간 상호 의존성의 결과로 나타나는 사회질서와 같은 것으로 보았다. 그러나 자유방임론에 입각한 고전적 자유주의자들은 사회질서를 시장과 같은 민간제도 속에서 이루어지는 사적 행위에 의하여 이루어진다고 보았다. 이는 고전적 자유주의 전통을 발전시킨 토크빌(Tocqueville)의 사회정치이론과 푸트남(Putnam)의 사회적 자본론에 바탕을 둔 토크빌 류의 자유주의라 할 수 있다. 이는 고전적 자유주의와 달리 시장뿐만 아니라 가족과 사회네트워크와 같은 민간부문 속의 개인적 행위의 결과로 나타난 것으로 보았다. 푸트남은 사회구성원 신뢰, 협력과 상생 등 사회적 네트워크(social network)를 사회통합과 발전을 가져오는 사회적 자본(social capital)으로 그 중요성을 강조하고 있다. 한편 민주주의적 이론 전통은 사회질서나 변화는 빈부격차, 빈곤과 소외, 사회적 배제를 최소화하는 기초적인 경제적 형평성을 보장하기 위한 적극적인 민주정부에 의해 보장되는 것으로 보았다.

표 2 _ 사회통합의 세가지 이론적 전통

이론적 전통	사회통합/ 사회질서 촉진요소	이론적 근거 (사례)
사회통합 이론 (social cohesion theories)	- 국가 등 공동체에 대한 충성심과 연대(단결)에 기초를 둔 상호의존성 (interdependence)	• Durkheim 및 Parsons의 사회이론(social theories)
고전적 자유주의 (Classical liberalism) - 토크빌류의 자유주의 (Tocquevillian liberalism)	- 시장과 같은 민간제도 속의 사적 행동(private behaviour) • 시장, 가족, 사회네트워크 같은 민간제도 속의 사적 행동	• 토크빌류 사회정치이론 (Tocquevillian social and political theory) • 푸트남의 사회적 자본론 (social capital)
민주주의 이론 (Democratic theories)	- 경제적 형평성의 기초수단을 보장하려는 적극적인 민주정부	

2. 선행연구 동향과 본 연구의 차별성

이 연구는 기존 국내 선행연구와 다음과 같은 차별성을 지닌다. 첫째, 선행연구에서는 사회통합의 의미를 “좋은 사회(good society)” 구현과 같이 추상적이고 포괄적인 개념에 기초하여 지표를 발굴하고 이를 제시한 반면, 이 연구는 중앙정부 및 지자체 사회통합

증진정책의 구체적 실현이라는 차원에서 사회통합의 개념을 제시하고 이에 맞는 지표를 개발하여 제시하였다. 둘째, 선행연구들은 국제 및 국가단위 비교를 위해 부문별 지표 개발에 치중한 반면, 이 연구는 지역단위 사회통합수준을 파악하는 지표를 개발하고자 하였다. 아울러 이 연구에서는 지역사회통합지표를 상태지표와 조건지표(배경지표)로 구분·제시함으로써 지표 활용의 명료성을 높이고자 하였다. 배경지표는 지역특성과 주관지표를 연계하여 지역을 심층적으로 분석하는 경우에 활용할 수 있다. 셋째, 이 연구는 단순히 지표의 개발에만 그치지 않고 지표의 정책적 활용방안을 시범적으로 분석하고 정책적 의미를 제시하고 있다는 점에서 선행연구와는 차별화된다. 마지막으로, 선행연구들은 주로 문헌조사 및 전문가 설문조사방법을 활용하였다. 또한 지표의 적용 및 정책적 활용방안 검토를 위해 GIS에 기반을 둔 분석기법(GWR, KOPSS)을 다양하게 활용하고 있다. 지표의 정책적 활용에 있어서 주관지표와 객관지표, 배경지표의 복합적인 적용을 통한 지역분석을 위해 사례지역(충청남도)을 선정하여 심층 분석하였다. 이를 통해 지역사회통합지표의 정책적 활용가능성을 높이고자 하였다.

표 3 _ 국내 선행연구와 본 연구의 차별성 요약

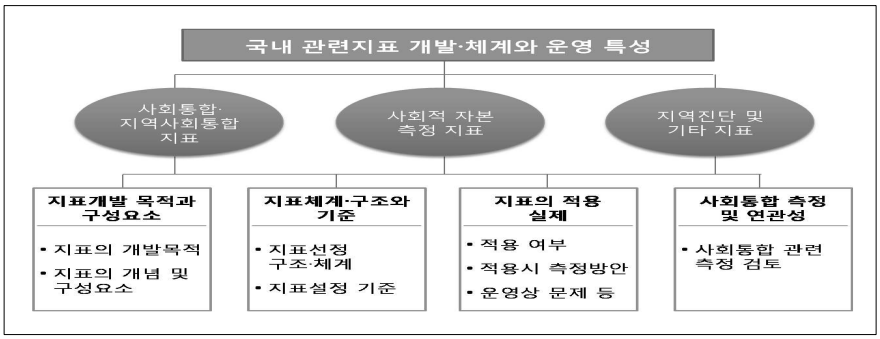
구분	국내 선행연구	본 연구
연구 목적	좋은 사회(사회의 질) 측정을 위한 포괄적인 개념정의 및 지표 발굴 제안 - 사회경제적 안정성, 사회적 포용성, 사회적 응집성, 사회적 역능성	· 우리나라의 현재 지역단위 사회통합과 사회적 자본 역량 수준 파악을 토대로 지역 진단과 정책처방 도모 - 지역내 갈등.격차 최소화와 사회적 자본 강화
연구 범위 및 내용	부문별 측정지표 개발 및 지수 적용 - 사회통합지표, 사회적 배제계층별 부문지표, 갈등지표, 사회자본지표 등	· 지역사회통합 수준과 역량 진단을 위한 객관적·주관적 지표 개발 및 정책 연계 - 지역사회통합 정책목표 및 현안 문제점을 토대로 실용 지표의 개발
	국가적, 거시적 차원의 지표 개발 및 정책 지원에 활용	· 국가단위와 광역, 기초 등 지역단위 사회통합 현안과 정책목표의 차별화 · 광역 및 기초 단위의 사회통합 수준 측정을 위한 지표개발 및 지수화로 지역 진단과 정책처방에 활용
연구 방법	자료조사(지표체계 구축), 전문가 설문조사(지표 선정) 활용	· 자료조사, 전문가 설문조사: 지표체계 구축 및 핵심지표 선정 · GIS기반 공간분석기법 활용: 공간분석기법(KOPSS), 공간계량분석(공간가중회귀분석(GWR), 통계자료분석(Z-score) 등 · 지역사례조사(심층분석): 주민대상 설문조사(주관지표와 배경지표 간 상관성 및 요인 규명)

제3장. 국내외 관련지표 개발·운영 현황과 시사점

1. 국내 관련지표의 개발·운영실태와 문제점

지역사회통합지표 체계를 구축하기 위하여 국내 관련지표를 대상으로 지표개발 목적, 지표체계 구성 및 지표 선정절차, 지표의 실제 적용여부 및 문제점을 파악하였다. 이 연구에서는 사회통합지표, 지역사회통합지표, 사회적 자본지표, 지역진단 및 지역발전지표 등을 분석대상에 포함하였다.

그림 2 _ 국내 관련지표 분석대상 및 내용



국내 사회통합 관련지표의 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 대부분의 사회통합 관련지표는 구체적으로 사회통합의 어떤 특성을 측정하기 위한 것인지가 분명하지 않다. 즉 선행 연구들은 주로 지역 차원의 본질적인 사회통합 현안과 정책목적 보다는, 학문적 차원의 사회통합 개념에 치중하여 관념적이고 추상적인 지표 개발에 머물러 있었다. 기존 지표개발 연구의 한계와 문제점을 극복하기 위해서는 지역사회통합을 통하여 추구하는 정책목표와 현안에 대한 이해와 공감대 형성이 선행되어야 한다. 특히 사회통합 개념은 시대적 상황에 따라 변하는 개념(working definitions)이기 때문에 지역 차원의 사회통합 현안과 목적을 기초로 재정립할 필요가 있다.

둘째, 국내 사회통합 관련지표 체계는 대부분 영역(목표)-개별지표의 구조를 지니고

표 4 _ 국내 관련지표의 분석결과 요약

구분		지표명(연구자)	목적 및 활용	지표 체계 및 개발·적용 지표수
사회통합 관련지표	사회통합	사회통합지표 (사회통합위, 2009-2011)	사회통합과 관련한 객관적 논거와 자료 제공	-상태지표(노대명 2009) -조건지표
		사회통합지표 (노대명외, 2009)	사회통합 영향요인 분석모형개발 및 모니터링	2계층(총괄지수, 핵심지수 구분) :영역(7개)-지표(21개)
		'사회의 질 접근' 사회통합지표(이태진외, 2008)	'사회의 질' 접근에 의한 사회통합지표 개발	영역(4개)-관심영역(18개)-사회현황지표(59개)-사회정책지표(37개)
		사회적 배제지표 (강신욱외, 2005)	우리 사회의 사회적 배제 측정지표체계 모색	2계층 :영역(8개)-지표(52개)
		•대상별 사회통합 측정: 이민자 사회통합지표(2008), 장애인 사회통합지수(1999), 지역사회 빈곤과 배제(2009), 외래인에 대한 사회적 배제지표(2010), 소수자의 사회적 배제:북한이주민(2006) 등		
	지역사회통합지수	지역사회통합지수 개발 및 적용(박은희, 2009)	지역단위 사회통합수준 측정	3계층 :영역(4)), 세부영역(8개), 개별지표
		사회갈등지수 (박준, 2009)	우리나라의 갈등수준 측정 및 국제비교	회귀분석 활용
사회적 자본 측정지표		사회자본 측정지표 (정기환외, 2004)	농촌지역의 사회자본 측정	3계층 :영역(4개)-지표(16개)-구성요소(56개)
		•사회적 자본 측정: 소진광(2003), 소진광외(2006), 최영출(2004), 박희봉.이희창(2005), 김선희외(2008)		
지역진단 관련지표		지방대도시 경쟁력지표 (김원배외, 1997)	지방대도시의 발전상태 측정을 통해 경쟁력분석	2계층 :범주(4개)-지표(46개)
		지역경제격차 분석지표 (홍준현, 2001)	지역경제격차 측정	2계층 :영역(5개)-지표(24개) *영영(지역경제, 지방재정, 사회간접자본, 인적자본, 생활환경)
		지역균형발전지표 (신완철외, 2001)	지역균형발전 지원정책 방향도출을 위해 지표 설정	2계층 :영역(8개)-지표(41개)
		지역발전수준 평가지표 (이원섭외, 2002)	국가균형발전을 위한 국가지원차등화 자료 제공	2계층 :분야(5개)-지표(15개)
		지역낙후도 지수 (김재형, 2003)	예비타당성 조사시, 상대적 낙후지역에 대한 정책적 고려	2계층 :부문(6개)-지표(8개)
		지역경쟁력 지수 (김태환외, 2004)	지역발전 잠재력 평가지표(경제, 혁신기반, 사회문화, 생활환경)	2계층 :구성요소(4개)-지표(16개)-세부측정지표(31개)
		농촌지역 진단지표 (김창현외, 2004)	농촌지역 유형별 정책대응과제 도출	3계층 :분야(4개)-항목(15개)-지표(38개)
		지역발전지수 (김영수외, 2006)	지역발전정도(경제적, 생활여건)를 종합평가	2계층 :부문(10개)-지표(29개)
		국토관리 지속가능성지표 (이용우, 2007)	국토관리의 지속가능성을 모니터링하는 기준	4계층 :분야(3개)-목표(7개)-과제(23개)-지표(48개)
		지역진단 지표 (김홍배외, 2008)	지역을 진단하여 지역별 발전전략 제시	3계층 :분야(5개)-항목(18개)-지표(32개)
		국토지표 (국토해양부, 2009)	지역간 비교, 모니터링을 통해 국토정책 지원(지역DB 구축)	3계층 :분야(4개)-지수(20개)-지표(64개)
		갈등지표 (박형서외, 2007)	갈등유발 영향과 지표간 상관관계 분석을 통해 갈등정도를 예측	4계층 :원인(5개)-요소(12개)-인자(41개)-지표(144개)

4i? ,Á © $w/í -•2Å 2ª1R2 0]"Í1Y% 4i? - 3º'ž+Ú2 &Å+†@ 0•4i © 21 • 2 "•@ %á2Å2¹1í ¢'ž@ Ù 1-@ @ 1! +UA5<^@ ©"Ñ4i? •1é -•2Å 2ª1R2 © N@ m# 4i? +Ú1í ',Å@ý@ 0© ‰ A 1R%R2ª0y Ù"% +É;†2 © N@ m# 3 4i? +j;…4i? ()2¾4i? ¶2¾4i? š1í 2Å/ñ@ 0© •

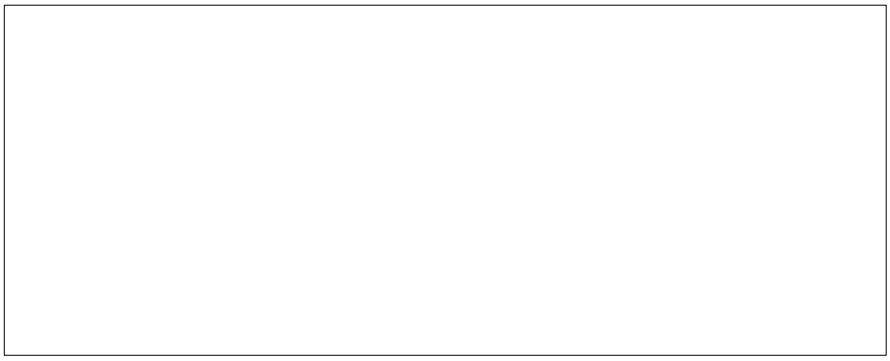
+ô4¡] +UA5<^@ ©"Ñ4i? •1é 0™ 6Ñ1y2 4i? Å&Å# -…@• 2ª1R ,Á3©2! (í@ @ 1!4i? +U"é2 f1Y = 2¾6î 6Ñ1y0y+Å Å&Å Á0] A 1R@ ‰ 210q • ¹@ (-+Æ ©+j2 ž - '1- = 3¥# © &¸ 2Å (í ù0y 7±2¹1í ù ‰ 210] 4i0– '1-0y+Å 2 $% 4j2º &Á0ª@ 0• A 1R@ = @ m © 21 • ‰ =¹ ' Á0q •

à4¡] +UA5<^@ 4i? = +UA52¾6î 6Ñ1y0y 4i0–4m '4i? = %å$U2ª ,Á3©1í 8Ê2¾@ = 7±2¹1í ù ‰ 211å% 4i0–4m '4i? 3º 2%()$u +UA5<^@ ,Á3©1í 8Ê2¾@ Ù0y © N@ 4i? © >•@ Á0] 21 = 2¾ m • 4i0–+UA5<^@ ,Á3© &¸ 0–"r1í 4m '@ ‰ 2ª2±@ 2¾6î7A&Ò2 © N@ Ù 1-@ +Å = 4i,62ª1å# 2 ;Ù © 8> Á0] 2 2 8Ê2¾2 2 #'0]2á0% @ ,2 •

çû ÑÉŽ%>äÑ´ PÊ ßÔ Žùì &Ž|

4i0–+UA5<^@ 4i? 2 2¾6î2ª A 1R&Ò/ñ ¥ 1É1R+Ú 2Å ‰$% 1-@ 0ª ?-":-M 99 A • &¡ š +É4m 2 +UA5<^@ 2¾6î@-/ñ &¸ ,@N1í)<I@ ‰ +UA5<^@ ,Á3© 4m '1í 1-@

Ò ? @çûŽùD ³c



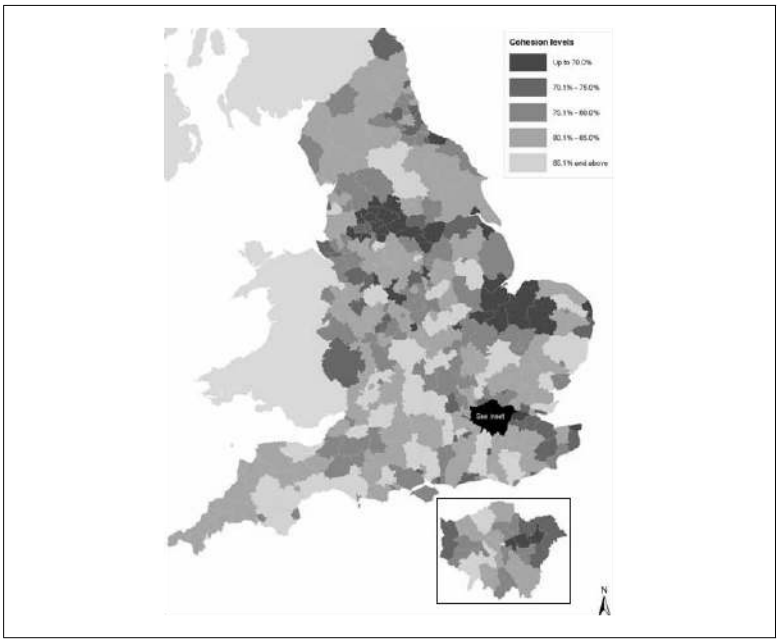
지역사회통합지표를 구성하고 있다.

셋째, 지역사회통합지표 개발목적이 지표의 개발과 이의 정책적 활용을 염두에 두어 실용적이라 할 수 있다. 영국은 지역사회통합계획(local cohesion framework)과 지역사회통합기금(CCF: community cohesion fund) 운용을 위하여 관련 지표를 이용하거나 지도화(mapping), 모니터링과 연계하고 있으며, 미국은 지역사회 상태를 주기적으로 모니터링 하여 전략계획 수립과 효과 분석에 활용하고 있다.

표 7 _ 지역사회통합 관련지표의 국내외 비교 종합

구 분	국내 관련지표	해외 관련지표
지표개발 목적 (개념명료성)	- 우리 사회의 본질적인 정책현안 및 목적보다는, 학문적 차원에서 일반적인 개념화 시도 및 지표 발굴 →현 사회의 사회통합 현안과 정책 목적을 명료화하여 개념정의 필요	- 국가별 사회통합 현안과 정책목적에 기초하여 개념 변화 및 지표개발
지표체계와 구조	- 영역(부문)-지표의 2~3계층 구조 : 지표수가 많아 지표간 다중공선성 문제 소지	- 영역(부문)-지표의 2~3계층 구조 : 조건지표, 상태지표, 잠재역량 측정 지표 등 구분하여 선별적으로 적용
지표의 적용 및 방법, 주체 등	- 연구차원의 지표개발이 대부분으로 시험적 적용이 대부분 - 객관적 통계자료와 설문조사(주로 사회적 자본)를 활용	- 정책 차원의 관심에 의해 지표개발 및 측정이 추진 - 객관적 통계자료와 주관적 설문조사(의식조사)의 포괄적 활용
	- 전국 및 중앙정부 차원에서 접근 :전국 및 중앙정부 차원의 지표를 지역단위에 적용(자료구득성 고려)	- 중앙정부와 지자체 차원의 차별적으로 접근 : 국가별, 지자체 차원의 정책 현안을 토대로 지표 선정·추가
정책적 활용	- 지역진단지표는 지역경쟁력과 지속가능성 확보가 주요 목표로 설정 - 지역진단지표내 사회통합수준 측정과 관련한 지표가 일부 포함 - 사회통합을 지역현안으로 하여 지표를 개발한 사례는 최근 연구(대구경북연구원, 2009)에서만 제기 : 지역 현안에 근거하지 않은 채 지표만 적용	- 영국, 캐나다 등은 중앙부처 차원에서 지역단위 사회통합수준을 측정하는 지표 개발 및 측정 - 영국 지역발전기구(RDA)의 목표 중 하나가 사회적 경제 및 배제집단 최소화에 두는 등 지역정책 차원에서 사회통합 중시
	- 중앙정부 및 지자체 사회통합 및 지역정책에 연계인식 미흡	- 중앙정부 및 지자체간 정책적 차별화와 연대 가능토록 지표 개발 및 정책연계 활용 (예: 영국 local cohesion framework, community cohesion fund)

그림 4 _ 지역사회통합지수의 지도화(단일지수) 예시
: Cohesion Levels



넷째, 지역사회통합지표의 개발 및 측정, 정책적 활용에 있어서 중앙정부와 지방정부, 민간부문 간 협력을 강조하고 있다. 영국의 경우, 중앙정부내 통합위원회(Commission on Integration & Cohesion)는 57개의 정책제안(recommendations)을 통해 모니터링 및 정책리뷰의 근거로 활용토록 하였다. 특히 이 정책제안에서는 사회통합성 증진을 위해 중앙정부와 지방정부의 역할분담 및 구체적인 실행방안에 대해 명시하고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

제4장. 지역사회통합지표 체계 구축 및 지수 산출

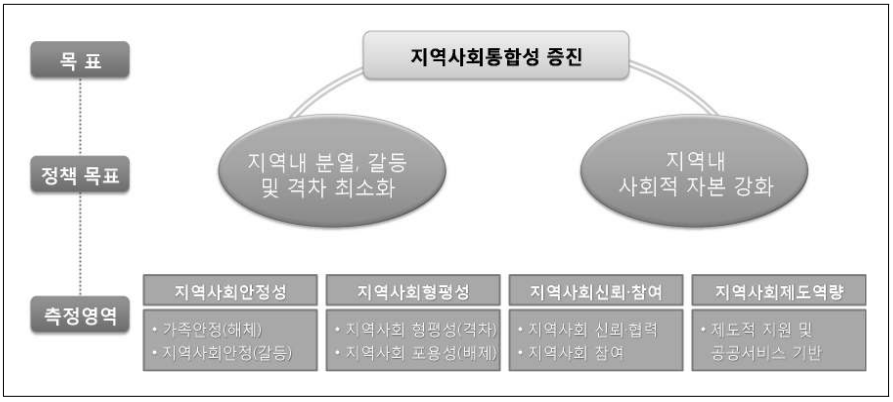
1. 지역사회통합지표 개발모형 정립

지역사회통합 지표의 개발이 견고한 논리적 틀 속에서 실효성있는 정책목표 달성에 기여하기 위해서는 지표 개발의 개념적 틀을 정립하는 것이 선행되어야 한다. 지역사회통합 지표개발 모형 정립에서는 지역사회통합의 실천적 개념과 지표 개발의 접근방식을 구체화하였다. 지표체계를 구축하는 과정에서 개별지표 선정의 이론적·정책적 구성요소를 체계화하였다. 아울러 지역단위에서 해결하고자 하는 현안과제와 정책목표는 물론, 이의 실현을 위한 전략을 제시하는데 치중하였다.

현재 우리 지역사회가 안고 있는 사회통합의 현안과제는 무엇인가? 지역적 차원에서 사회통합의 우선적 과제는 지역내 갈등·해체 등 통합을 저해하는 요소를 최소화하고, 신뢰·참여·협력에 근거한 사회적 자본을 강화하여 지역발전의 안정적 기반을 조성하는 것이라 할 수 있다. 또한 지역사회통합지표 개발목적은 첫째, 지역 사회통합 수준을 진단하고, 둘째, 지역의 사회통합 촉진을 위한 정책역량과 제도 기반을 마련하는 것이다.

이 연구에서는 지역사회통합의 실천적 개념을 토대로 하여 지표체계를 구축하였다. 지표체계 구축을 위한 기본 원칙으로 첫째는 대표성과 종합성, 배타성 원칙이다. 이는

그림 5 _ 지역사회통합 개념의 조작적 정의



지역의 사회통합 수준을 객관적이고 효과적으로 측정하기 위함이다. 둘째는 균형성과 지속성 원칙으로, 지표에 대한 지속적인 모니터링과 지역정책에 활용하기 위함이다.

2. 지역사회통합지표 체계 구축 및 지표 선정

1) 지역사회통합 체계의 구축

지역사회통합의 개념 및 지표체계 구축원칙에 따라 지역사회통합 지표체계를 4개 영역에 7개의 세부 측정영역으로 나누고 각 영역별로 개별 지표를 제안하였다. 지역사회통합지표 영역은 지역사회안정, 지역사회 형평, 지역사회 참여, 지역사회 제도역량이다. 지역사회안정 영역은 가족안정과 지역사회안정으로 세분하고, 지역사회형평 영역은 형평성(격차)과 포용성(배제)으로 세분하고, 지역사회참여 영역은 신뢰·협력과 참여로 세분하였다.

표 8 _ 지역사회통합지표 체계의 구축 및 정의

목표	영역	세부 영역	정의 및 지표 예시
지역사회 갈등, 분열 및 격차 최소화	지역사회 안정	가족 안정 (해체)	가족안정 및 분열, 사회적 해체현상 의미 · 이혼율, 편부모가족비율, 자살률 등
		지역사회 안정 (갈등)	사회질서 준수 및 갈등, 분쟁발생 현상 · 범죄율, 분쟁발생건수, 고소고발건수 등
	지역사회 형평	형평성 (격차)	공공서비스, 기회에 대한 형평성(균등한 접근) 확보 · 빈곤율, 지역간 격차수준 등
		포용성 (배제)	사회적 배제집단 및 배제현상을 의미 · 실업율, 고용율, 외국인(다문화)비율, 비정규직비율 · 다문화가족에 대한 수용여부(주관적 지표)
지역사회 신뢰, 참여 및 협력기반 강화	지역사회 참여	신뢰·협력	개인, 사회 및 제도(공공부문 등) 신뢰 수준과 협력적 활동 여부 · 어음부도율, 지방세 체납율, 신용불량자비율 · 연계·협력사업 추진, 지역협의체수 · 주민 및 제도에 대한 신뢰도, 이웃관계만족도 · 이웃간, 지역내 협력수준 인지(주관적 지표)
		참여	지역사회 활동 및 정치참여와 네트워크(교류) 정도 · 투표율, 자원봉사활동 참여율 · 소속감, 공동체의식, 연대감, 접촉빈도(주관적 지표)
	지역사회 제도역량	제도적 지원 및 공공서비스기반	지역사회통합 증진을 위한 제도적 지원과 공공서비스기반 확보 여부 · 인구1만인당 사회복지시설수, 공공임대주택 재고율, 한부모가족지원예산 등

2) 지역사회통합지표 선정절차와 지표 선정

지역사회통합지표 체계와 데이터 기반을 토대로 하여 영역별로 지표 후보군(59개)을 선정하였다. 지표 후보군에 대해 전문가 설문조사를 실시하여 영역별로 적합성이 높은 지표를 도출하였다. 이렇게 도출된 핵심지표들은 다시 지표선정원칙, 자료구득 여부, 생산가능성을 감안하여 전문가와 연구진 협의를 거쳐 일부 지표의 추가 및 수정을 통해 최종적으로 25개를 핵심지표로 선정하였다. 아울러 지역사회통합 요인과 지역특성 분석을 위해 배경지표(context indicators)를 함께 제시하였다.

그림 6 _ 지역사회통합지표의 선정절차

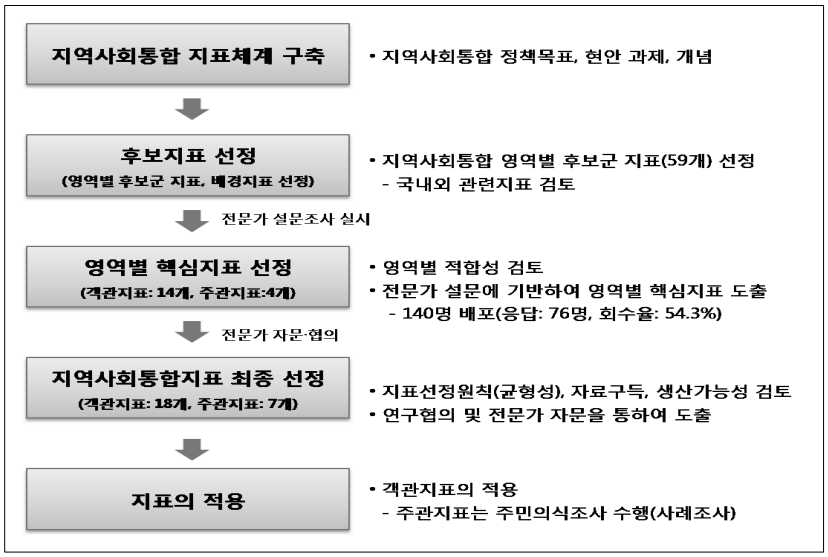


표 9_ 지역사회통합지표 선정(배경지표)

구 분	가능 지표
인구 속성	•노령화지수, 조출생률, 인구증가율, 인구이동, 1인가구 비율, 순이동률
주거-건강속성	•주택전세가격지수, 노후주택비율, 거주기간, 사망인구, 주거지역 분포
인프라-환경속성	•문화기반시설수, 문화입지계수, 1인당 공원면적, 지역간 접근성, 1인당 도로면적
지역경제-재정속성	•1인당 GRDP, 재정자립도, 1인당 지방재정규모, 제조업사업체비율, 제조업종사자비율, 총소비자물가지수

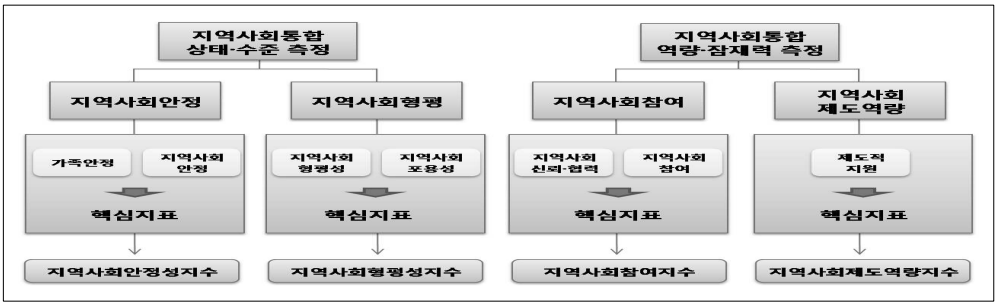
표 10 _ 지역사회통합지표의 선정(최종 지표)

영역 (지표수)	세부 영역	최종 지표	
		객관지표(18개)	주관지표(7개)
지역사회안정 (6개)	가족안정(해체)	•이혼율 •자살율 •독거노인비율	-
	지역사회안정(갈등)	•범죄율 •고소고발건수	•지역개발분쟁(갈등) 인지도
지역사회형평 (8개)	지역사회 형평(격차)	•빈곤율 •실업율 •최저주거기준미달가구규모	•지역격차/불균형 인지도
	지역사회 포용(배제)	•외국인거주비율 •사회적기업수 •여성경제활동비율	•다문화에 대한 수용도
지역사회참여 (6개)	지역사회 신뢰·협력	-	•지역사회 협력활동 •이웃관계 만족도 •지방행정기관 만족도
	지역사회 참여	•지역주민 자원봉사 참여율 •투표율	•지역사회 소속감
지역사회 제도역량 (5개)	제도적 지원	•인구1만인당 사회복지시설수 •일반회계중 복지예산 비중 •지역갈등조정제도 운영실적 •공공임대주택 재고율 •평생교육프로그램 지원실적	

3. 지역사회통합지수의 산출 구조와 방법

지역단위 사회통합수준 진단, 정책수요 및 문제지역 발굴, 지역내 사회통합수준과 지역특성간 관계 규명 등의 정책목적에는 영역별 지수 산출이 유용하다. 그러나 영역별 지수를 합산한 단일의 종합지수는 자료해석의 왜곡가능성과 정치적 민감성 문제가 야기될 수 있어 산정하지 않았다. 영역별 가중치는 전문가 조사결과에 의해 동일가중치를 부여하였다.

그림 7_ 지역사회통합지수 산출구조

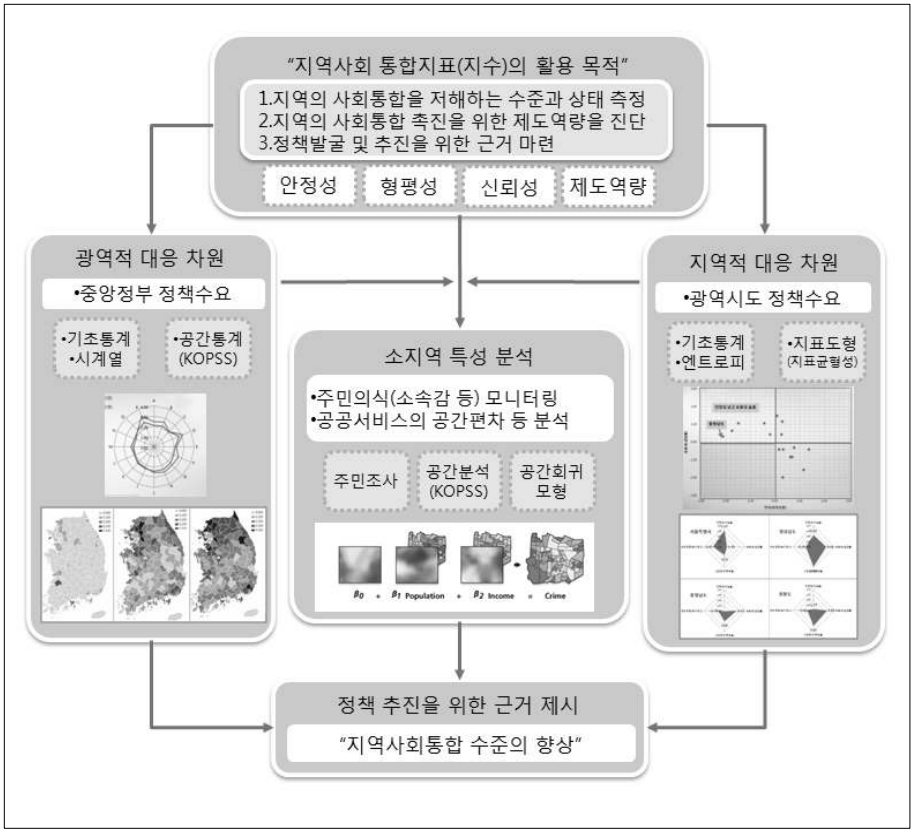


제5장. 지역사회통합지수의 정책적 활용방안

1. 지역사회통합지수 활용의 기본방향

이 연구는 지역사회통합 지표체계를 구성함과 동시에, 이를 지수화하여 지역정책과 연계·활용하는 방안을 탐색·제안하였다. 지역사회통합지수의 정책적 활용목적은 첫째, 지역의 사회통합 수준과 상태를 진단하는 것이다. 둘째, 지역의 사회통합을 촉진하기 위한 제도역량을 파악하는 것이다. 셋째, 지역사회통합 증진을 위한 정책 발굴 및 추진을 위한 객관적인 기초자료로서 활용하는 것이다.

그림 8_지역사회통합지수의 정책적 활용방향



중앙정부나 광역지자체 차원에서 지역의 사회통합수준을 측정하여 정책적 관심과 지원이 필요한 지역을 발굴하고, 이에 대응하기 위한 기초자료로써 활용할 수 있을 것이다. 그리고 지역 단위에서 지역사회통합 수준과 역량을 주기적으로 파악하고 변화를 모니터링하도록 제안함으로써 지역사회통합지표의 개발과 운용 기반을 마련하고자 한다.

2. 지역사회통합지수의 정책적 활용 유형 및 시범 적용

이 연구에서는 지역사회통합지수의 시범적 적용을 통해 정책적 활용가능성을 탐색하였다. 우선 지역사회통합지수의 영역별 진단 및 문제지역(hot spot)의 발굴이다. 충남도내 16개 시·군을 대상으로 개별 지표의 횡단면 및 시계열 비교를 하였다. 또한 영역별 지수를 토대로 지자체의 사회통합 수준을 진단하여 문제영역을 진단함으로써 영역별 정책 대응이나 처방책 마련이 가능하도록 하였다. 예를 들어, 지역사회안정지수가 낮은 지역에 대해서는 안정성을 높일 수 있는 시책을 추가하거나 강화하도록 하는 객관적인 근거로서 활용할 수 있다.

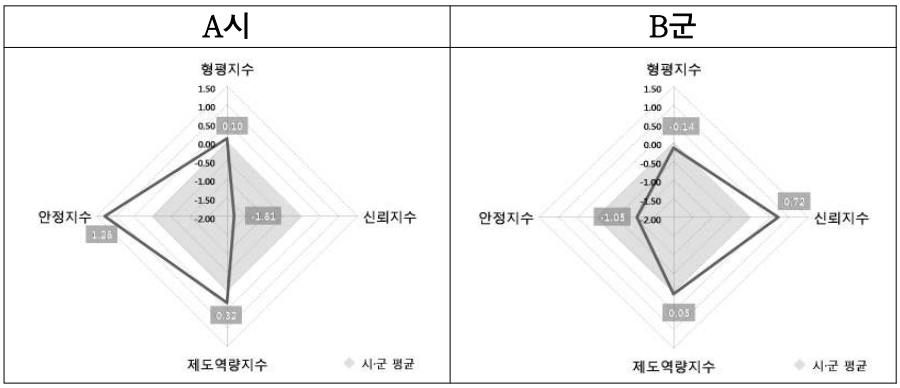
지역사회통합 수준을 종합적으로 파악하는데 있어 객관적 지표와 주관적 지표를 함께 활용해야 한다. 이 연구에서는 사회통합지표 중에서 주관적 지표 자료를 구득하기 위해 서천군을 사례지역으로 하여 주민의식조사를 실시했으며, 여기에서 도출된 주관적 지표 자료와 지역특성 지표들을 연계한 공간분석을 통해 지역정책에의 활용가능성을 살펴보았다. 지역사회소속감, 다문화에 대한 수용성 등 주관적 지표와 지역특성간 상관분석을 통하여 지역 여건에 따라 적절한 정책 처방을 제안할 수 있음을 보여주었다.

1) 지역사회통합지수의 영역별, 지역별 진단 및 대응

지역사회통합지수를 4개 영역별(안정지수, 형평지수, 참여지수, 제도역량지수)로 산출하고 있으므로 지역 단위의 사회통합수준을 진단하고 정책처방을 마련하기 위한

기초자료로서 활용이 가능하다. 이를테면 4개 영역이 고른 상태를 나타내는 지역이 바람직한 상태라 할 수 있다. 예시적으로 A시의 경우 안정지수는 높으나 참여지수는 낮은 것으로 나타나, 향후 지역사회통합 증진을 위해 지역사회 구성원의 참여와 신뢰 제고를 위한 프로그램 및 시책 발굴과 운영에 중점을 둘 필요성이 높게 나타났다. 반면, B군의 경우는 안정지수는 낮으나 참여지수가 높은 것으로 나타났다. 이 지역에서는 지역사회통합 증진을 위해 가족해체나 지역사회 갈등을 완화시킬 수 있는 정책대응이 강구될 필요성이 높다.

그림 9_시,군별 지역사회통합 영역별 진단 예시



주: 음영은 도 전체 평균 지수값임

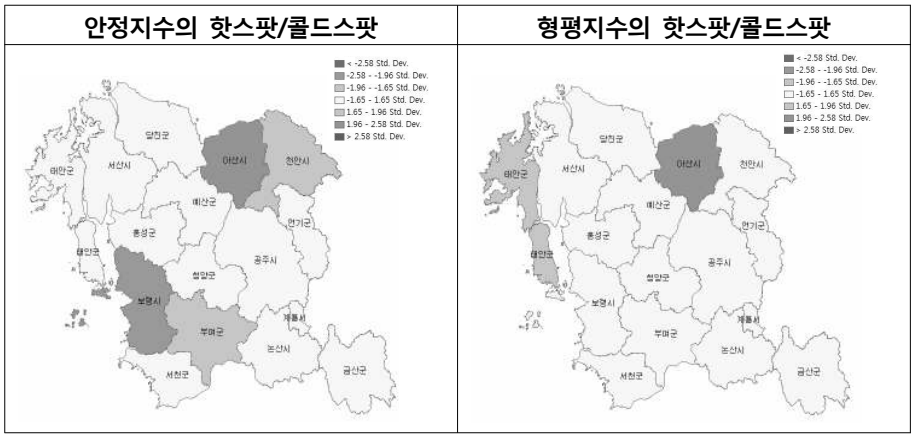
2) 지역사회통합 차원의 광역적 정책수요와 핫스팟(문제지역) 탐색

지역사회통합 수준은 두 가지 차원에서 분석할 수 있다. 첫째, 동일년도에 지역적 차이와 지역 패턴을 분석하는 것이다. 광역적 차원에서 지역 패턴을 분석하는 것으로 인접한 지역의 수준(상태)을 감안하여 광역적인 유사성 또는 차이점을 분석하는 것이다. 〈그림_10〉은 충남도내 시군을 사례로 안정지수와 형평지수의 패턴을 분석한 결과이다. 지역간 비교를 토대로 영역별로 문제지역(hot spot) 발굴이 가능하며, 이를 토대로 정책대응 및 처방책 마련이 요구된다.

둘째는 각 지역의 사회통합 수준을 시계열적으로 파악하는 것이다. 지역별로

지역사회통합지수의 변화가 긍정적으로 개선되고 있는지, 부정적으로 악화되고 있는지 분석하여 지역정책에 대한 방향성을 확인하고 시사점을 도출하는데 활용할 수 있다. 여기서는 엔트로피 계수가 활용 가능하다.

그림 10_ 지역사회통합 영역별 문제지역(Hot spot/Cold spot) 분석(충남 예시)



3) 지역내 사회통합 수준과 특성 연계분석

① 지역사회통합 주관지표의 진단 및 측정 활용

지역사회통합 수준을 명확히 파악하기 위해서는 객관적 지표와 주관적 지표가 함께 활용되어야 한다. 현재 전국 및 지자체 차원에서 시행되는 사회조사와 지역사회지표조사로는 지역사회통합 수준을 진단하는데 제약이 크다. 조사항목이나 시기의 일치 문제와 함께 일부 지자체 차원에서 사회조사를 수행하는데 그치고 있기 때문이다. 이 연구에서는 지역사회통합지수를 구성하는 주관지표를 확보하기 위해 사례지역을 선정하여 주민의식조사(survey)를 실시하였다. 서천군 지역주민을 대상으로 조사한 자료를 공간자료로 변환하여 소지역 차원에서의 지역사회통합 수준을 분석하였다. 〈표_11〉은 서천군 주민을 대상으로 설문한 응답 자료 중 지역사회통합수준을 진단할 수 있는 문항이다. 지역주민 응답자들의 주소지 정보를 활용하여 지역사회통합 수준의 공간적 패턴을 구체적으로 살펴볼 수 있었다.

표 11_ 설문응답 자료 중 분석에 적용한 문항

문항	질문내용 및 답변항목(5점 척도)
지역소속감변화 (18_2번)	과거(약5년 전)에 비해 귀하의 지역소속감(공동체 의식)은 변화하였나요?(매우 높아졌다~매우 낮아졌다)
개발사업갈등 (19_2번)	귀하가 거주하는 지역에서는 소득격차나 개발사업 추진에 따른 갈등이 심각하다고 생각하십니까? (매우 심각하다~전혀 문제없다)
다문화가족 수용성 (20_2번)	귀하가 거주하는 지역내로 외지인이나 다문화가족 등이 이주·정착하는데 대한 의견은? (매우 찬성한다~절대 반대한다)

서천군 주민의식조사에서 지역사회소속감의 변화(5년 전과 현재 비교), 개발사업의 갈등인지도, 다문화가족에 대한 수용성에 대한 응답자 분포 패턴을 분석하였다. 세 가지 주관지표(조사항목)를 토대로 문제지역을 탐색하여 지역사회통합 수준을 저감하는 요인이 무엇인지 진단하는데 활용하였다.

그림 11_ 지역사회소속감 변화(5년 전과 현재 비교)

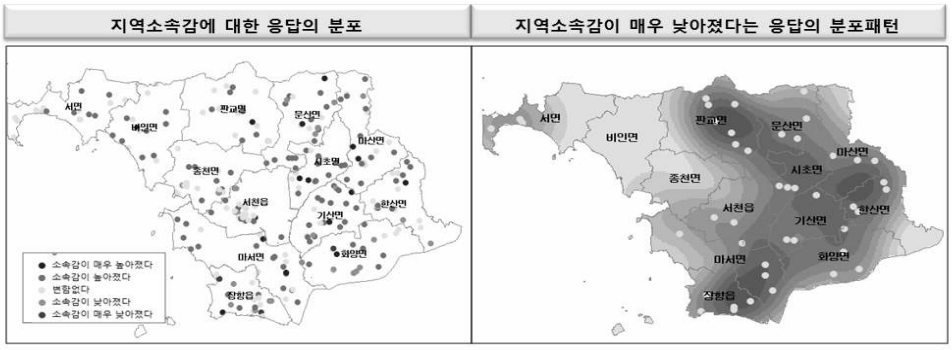
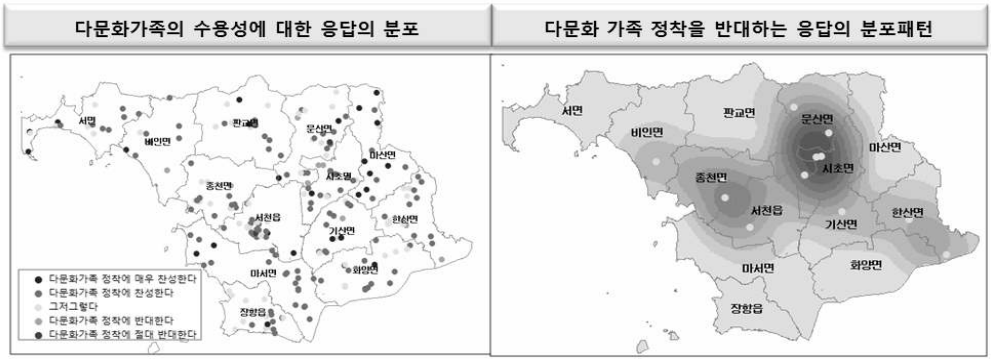


그림 12_ 지역사회소속감 변화(5년 전과 현재 비교)

그림 13_ 다문화가족에 대한 수용성



② 지역사회통합 저해요인 규명 및 지역특성 상관성 분석

지역내 자살률 증가와 같이 지역사회 현안이 되는 문제를 진단·처방하기 위해서 지역사회통합지수를 측정하여 이를 분석할 수 있다. 예를 들어 자살률 증가는 최근 국내 사회적 이슈로 대두되고 있다. 이와 관련하여 주민의식 조사자료와 공간자료를 분석하여 소지역 단위에서의 사회통합 저해요인을 규명하고 처방책을 제안하는데 활용할 수 있다.

여기서는 공간가중회귀모형(GWR: Geographically Weighted Regression)을 이용하여 지역특성의 상관성을 분석하였다. 종속변수로 자살자수를 설정하고, 설명변수로는 노인인구밀도(객관지표), 지역소속감 변화정도(주관지표), 다문화가족에 대한 수용성 정도(주관지표)를 포함하였다.

- 종속변수 : 자살자수
- 설명변수 : 노인인구밀도, 소속감 변화도, 외국인수용성
- 설명력(R^2) : 80.6%

$$y_i = \beta_0(u_i, v_i) + \sum_{k=1}^{m} \beta_k(u_i, v_i) x_{ik} + \epsilon_i$$

y_i: 자살률, $\beta_k(u_i, v_i) x_{ik}$: 읍면별(노인인구밀도, 소속감 변화도, 외국인 수용성)

③ 지역사회통합 수준과 공공서비스 접근성 분석

지역사회통합에 영향을 주는 공공시설(노인복지관, 노인요양시설, 장애인시설 등)의 공간적 분포와 주민들의 이용성(접근성)을 분석하여 공공시설이 추가적으로 필요한 지역을 찾아볼 수 있다. 이를 위해 KOPSS의 기반시설계획지원모형을 활용하였다. 이 모형은 공공시설의 이용자(주민)분포와 시설의 서비스 공급권역을 비교하여 공공서비스 접근이 어려운 지역이 어디인지 찾아보고, 공공시설 취약지역을 사전에 탐지하는 기능을 제공한다. 이러한 분석결과는 공공서비스의 분포 수준을 미시적이고 구체적으로 분석 가능케하며, 지역사회통합을 위한 복지시설 지원이나 사업의 입지를 검토하는 과정에서 유용하게 활용할 수 있다.

4) 지역사회통합지수의 시범 적용결과 및 정책적 유용성

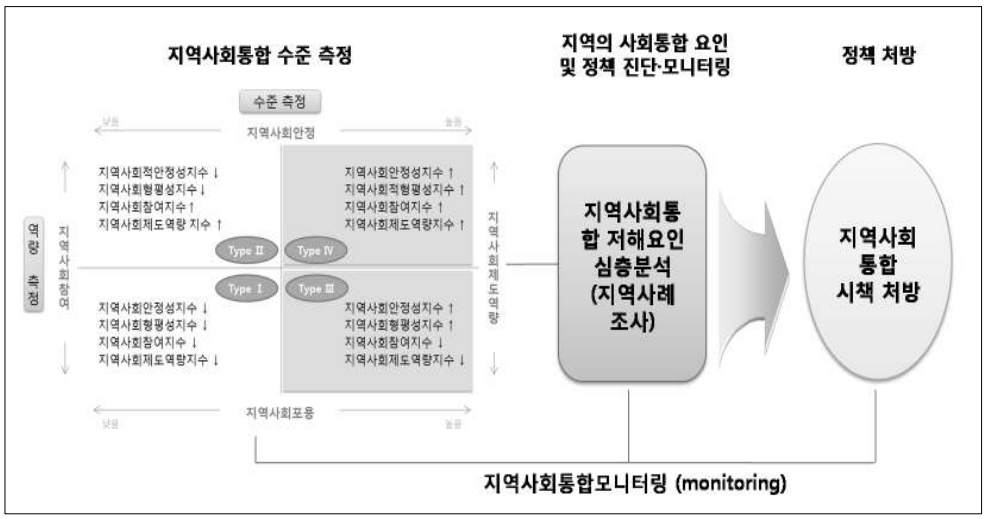
지역사회통합지표 및 지수의 정책적 활용가능성을 탐색하기 위해 시범적으로 적용한 결과, 광역적 차원의 정책수요 및 문제지역 발굴, 지역내 사회통합수준 진단 및 모니터링을 토대로 적절한 정책처방 제안, 주관지표(주민의식조사)를 활용한 지역내 사회통합 저해요인 규명 및 공공서비스 시설간 분포분석 등이 가능할 것으로 예상된다.

첫째, 광역적 차원의 지역사회통합 정책수요 및 정책관심지역(hot spot, cold spot) 발굴에 있어 현행 중앙정부나 지자체 차원에서 낙후지역 및 균형발전효과 분석을 토대로 하는 지원시책의 개선이라는 점에서 정책적 유용성이 높다. 영국의 지역사회통합지수와 지역사회통합계획(community cohesion framework), 지역사회통합기금(community cohesion fund)의 연계 운영사례는 정책적 활용가능성을 시사하는 바가 크다.

둘째, 지역단위 사회통합 수준과 역량을 진단하고 모니터링 하는 기초 자료로 활용하는 방안이다. 엔트로피 분석기법 등을 통해 지역내 시·군의 균등한 상태 변화를 주기적으로 파악하고, 지원정책의 타당성을 판단하는 근거 자료로 활용할 수 있다. 예를 들면 충청남도에서 시·군간 격차해소 및 균형발전을 목적으로 2008년부터 지원하고 있는 균형발전기금 지원지역과 여타 지역과의 격차 수준 변화를 모니터링

함으로써 이의 지원성과를 측정하고, 차후의 균형발전정책 개선 및 지원대상을 선정하는 데 활용 가능하다.

그림 14_ 지역사회통합지수의 정책연계 및 활용



셋째, 지역사회통합 수준을 측정하는데 있어서는 객관지표 만으로는 한계가 있다. 이는 사회통합의 개념 자체가 매우 다의적이고 주관적인 가치가 내포되어 있기 때문이다. 따라서 주관지표와 객관지표의 복합적인 활용, 주관지표와 지역적 특성간 상관성을 분석하여 현장밀착형 정책 발굴 및 실행이 가능해진다. 여기서는 서천군을 사례로 자살자 수 등 개인정보를 활용하여 시범 분석을 통해 연구결과의 정책적 유용성을 높이고자 하였다.

3. 지역사회통합지수의 정책적 유용성 제고를 위한 과제

이 연구의 목적은 지역사회통합 수준을 객관적으로 측정할 수 있는 지표체계 구축과 지수 산출을 통해 지역의 사회통합 수준을 진단하는 한편, 이를 토대로 지역의 사회통합성 증진을 위한 정책적 활용방안을 제안하는데 있다. 이를 위해 첫째,

지역사회통합 수준 진단 및 측정을 위한 지표체계를 구축하고, 적합한 지표를 선정하여, 이를 지수화하였다. 둘째, 지역사회통합지수의 적용을 통해 사회통합지향적인 지역정책 실행기반 및 정책적 유용성을 탐색하였다. 지역사회통합지수의 시범적용 및 사례지역 조사를 통해 지수의 적용방법과 정책적 활용도를 높이고자 하였다.

이 연구는 지역정책과 사회정책간의 융합을 모색하는 객관적인 기반을 제공하였다는 점에서 유용성이 높다. 단순히 물리적 환경 개선에 치중한 기존 낙후지역 지원정책에 지역사회 구성원의 삶의 질 제고와 지속가능한 지역발전이 가능하도록 사회통합 지향적인 정책으로 전환하는데 논리적 근거로서 활용 가능하다. 아울러, 향후 정책실무에서 지역사회통합지표의 활용도를 높이고자 사회조사 및 지역사회지표 조사 항목에 이 연구에서 도출한 지역사회통합지표(특히 주관적 지표)를 추가하여 지속적으로 측정할 것을 제안하는 한편, 지역기반의 통계자료 구축 및 조사 과정에서 중앙정부와 지자체의 협력적인 역할분담의 필요성을 제안하였다.