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

1990 OECD .

.

, , ,

. 2009

.

, ,

.

:

.

,

, . 4 , 7

. ,

.

, ( )

.

.

.

.

, , -

.

제1장. 머리말

,

. 2009

.

, ,

.

“ ”

.

.

,

.

,

.

16 · .

,

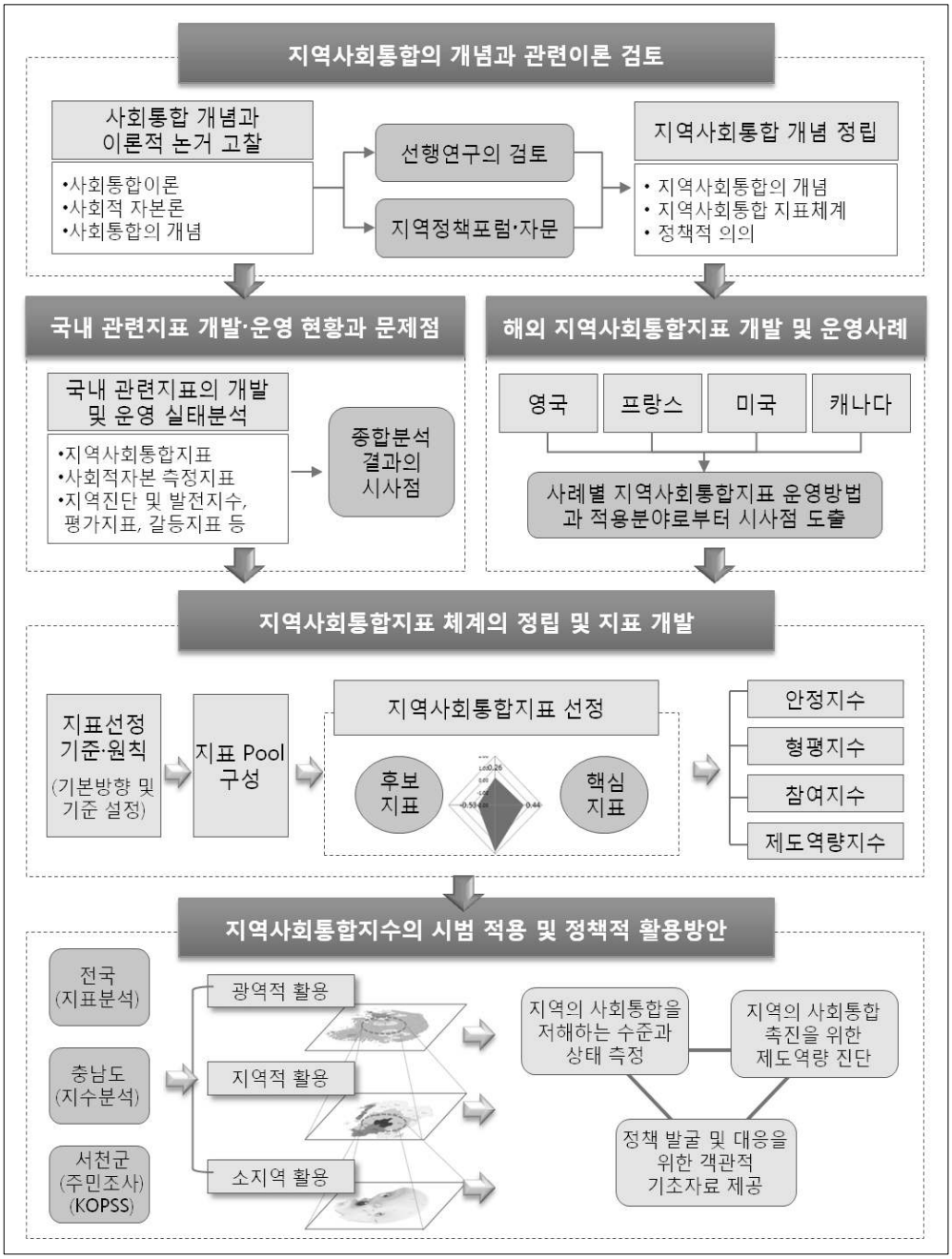
, ( )

, (GWR: Geographically Weighted Regression),

(KOPSS: KOrea Planning Support System)

, · .

그림 1 _ 연구수행체계와 방법



제2장. 사회통합 관련이론 동향과 선행연구 검토

1. 관련 이론의 검토와 개념 정립

1) 사회통합의 개념 정의

(social cohesion) (social integration),
(social inclusion) .
. (cohesion) “
” . (Chan
et al., 2006) , “ , ,
.
” . ,
. (Beauvais & Jenson, 2002)
.
,
, ,
(social capital) ,
. (Bernad,
2000) (quasi-concept)
(concept of convenience) .
,
.
“ ” “
” .
.

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

.

18 .

.

, .

,

.

(Jenson, 2006)

.

(social cohesion theories),

(classical liberalism), ,

(democratic theories) .

.

.

(Tocqueville) **(Putnam)**

.

. , **(social network)**

(social capital)

. , ,

.

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

. ,

“ **(good society)”**

,

. ,

,

. ( )

. .

. ,

. ,

.

GIS (GWR, KOPSS)

. ,

( )

. .

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

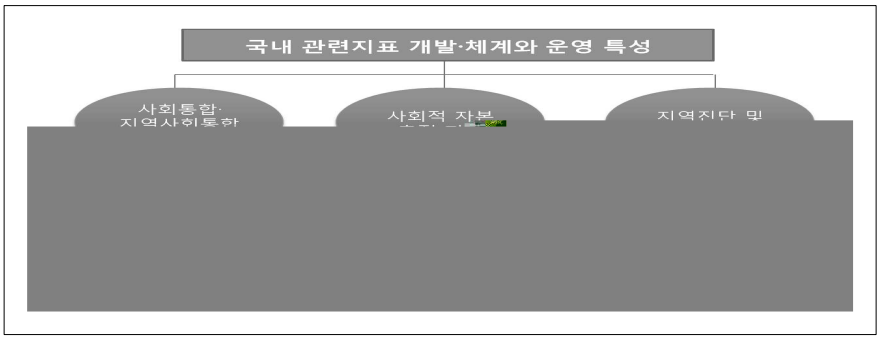
,

, .

, , ,

.

그림 2 _ 국내 관련지표 분석대상 및 내용



. ,

. ,

.

.

(working definitions)

.

, **( )-**

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© •

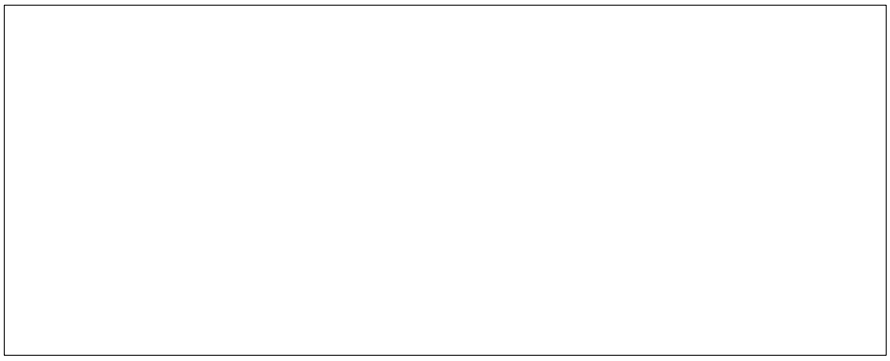
+ô4¡] +UA5<^@ ©"Ñ4i? •1é 0™ 6Ñ1y2 4i? Å&Å# -…@• 2ª1R ,Á3©2! (í@ @ 1!4i? +U"é2 f1Y = 2¾6î 6Ñ1y0y+Å Å&Å Á0] A 1R@ ‰ 210q • ¹@ (-+Æ ©+j2 ž - '1- = 3¥# © &¸ 2Å (í ù0y 7±2¹1í ù ‰ 210] 4i0– '1-0y+Å 2 $% 4j2º &Á0ª@ 0• A 1R@ = @ m © 21 • ‰ =¹ ' Á0q •

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



.

,

. **(local cohesion framework)**

(CCF: community cohesion fund)

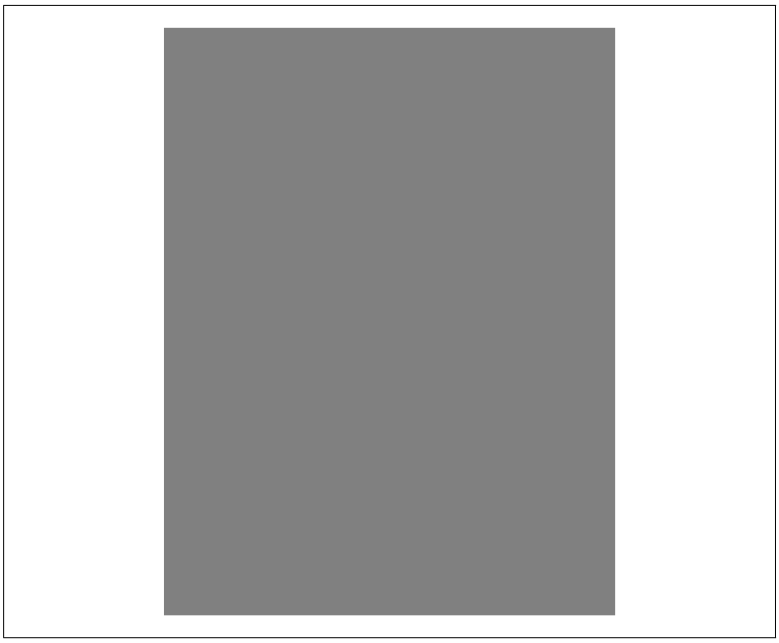
(mapping), ,

.

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(대구경북 연구원, 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



, , ,

. , (Commission

on Integration & Cohesion) 57 (recommendations)

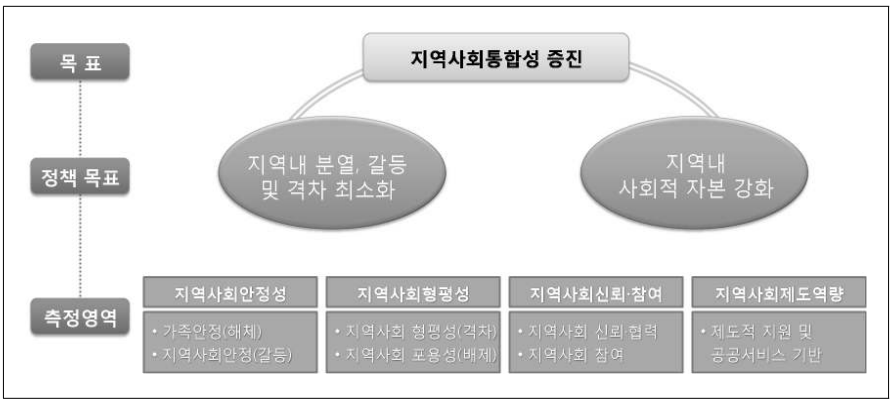
.

.

제4장. 지역사회통합지표 체계 구축 및 지수 산출

1. 지역사회통합지표 개발모형 정립

그림 5 _ 지역사회통합 개념의 조작적 정의



.

, .

2. 지역사회통합지표 체계 구축 및 지표 선정

1) 지역사회통합 체계의 구축

4

7 .

, , ,

. ,

( ) ( ) ,

. .

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

(59)

.

. , ,

25 .

(context indicators) .

그림 6 _ 지역사회통합지표의 선정절차

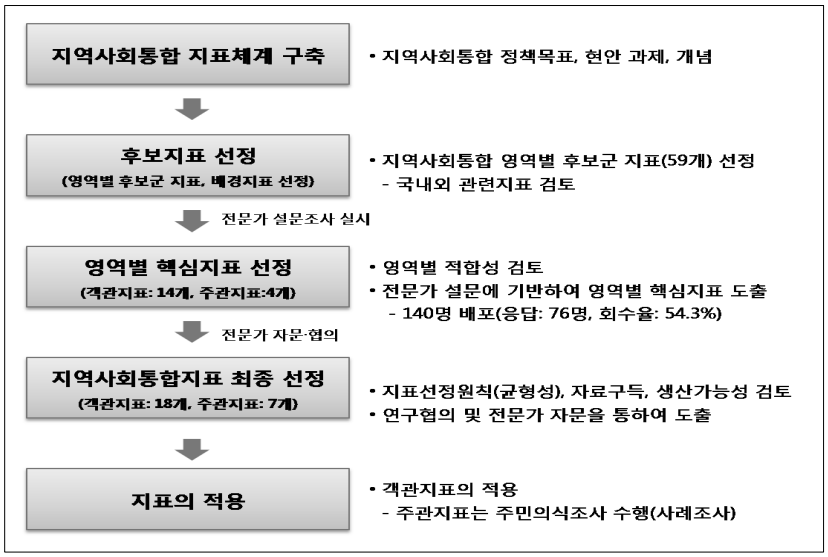


표 9_ 지역사회통합지표 선정(배경지표)

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

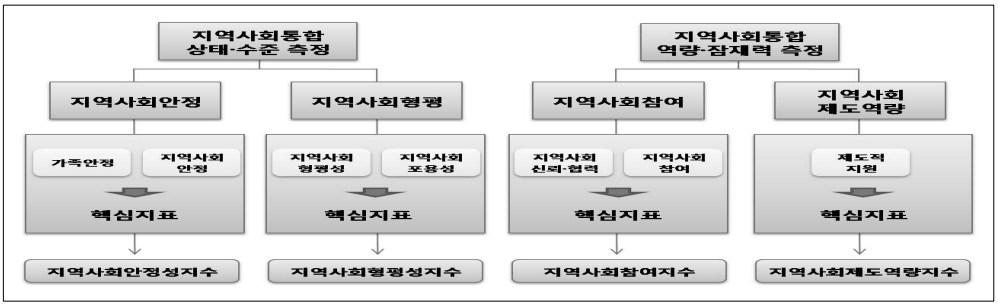
, ,

.

.

.

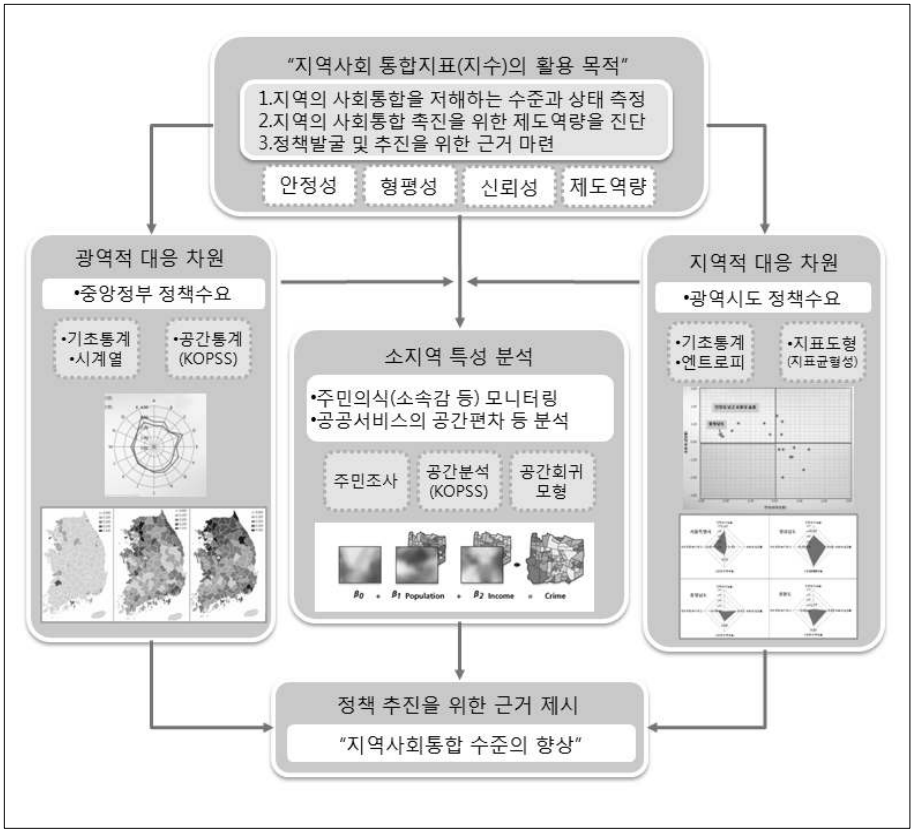
그림 7_ 지역사회통합지수 산출구조



제5장. 지역사회통합지수의 정책적 활용방안

1. 지역사회통합지수 활용의 기본방향

그림 8_지역사회통합지수의 정책적 활용방향



,

.

.

2. 지역사회통합지수의 정책적 활용 유형 및 시범 적용

. (hot spot) .

16 · .

. ,

.

.

,

. ,

.

1) 지역사회통합지수의 영역별, 지역별 진단 및 대응

4 (, , ,)

. 4

. A

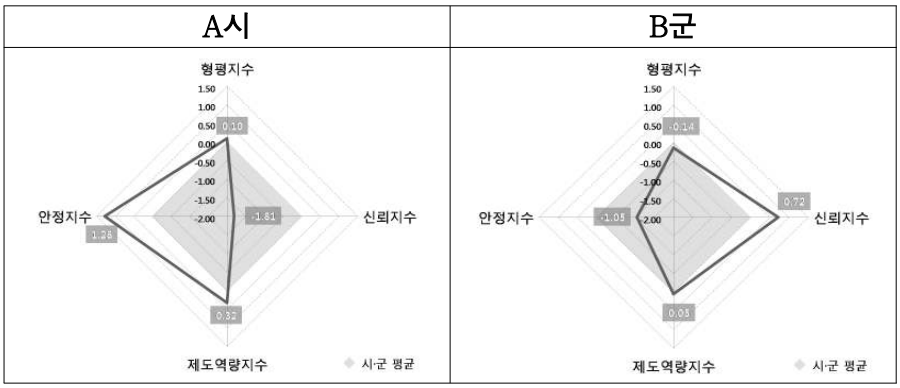
,

.

, B .

.

그림 9_시,군별 지역사회통합 영역별 진단 예시



:

2) 지역사회통합 차원의 광역적 정책수요와 핫스팟(문제지역) 탐색

. ,

.

( ) .

< _10> . .

(hot spot) ,

.

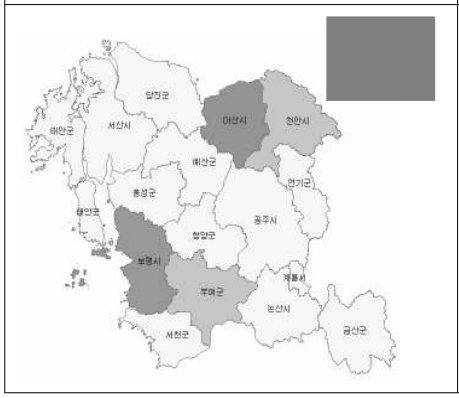
.

,

.

.

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

안정지수의 핫스팟/콜드스팟	형평지수의 핫스팟/콜드스팟
	

3) 지역내 사회통합 수준과 특성 연계분석

.

.

.

(survey) .

. **< _11>**

.

.

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)

(5),

, .

( )

.

그림 11_ 지역사회소속감 변화(5년 전과 현재 비교)

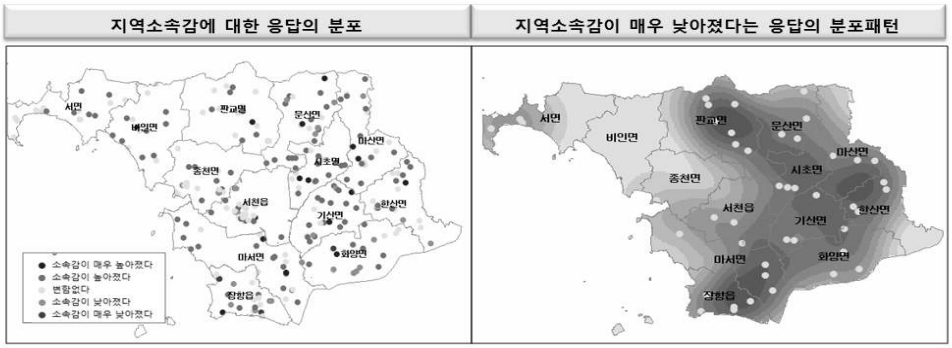


그림 12_ 지역사회소속감 변화(5년 전과 현재 비교)

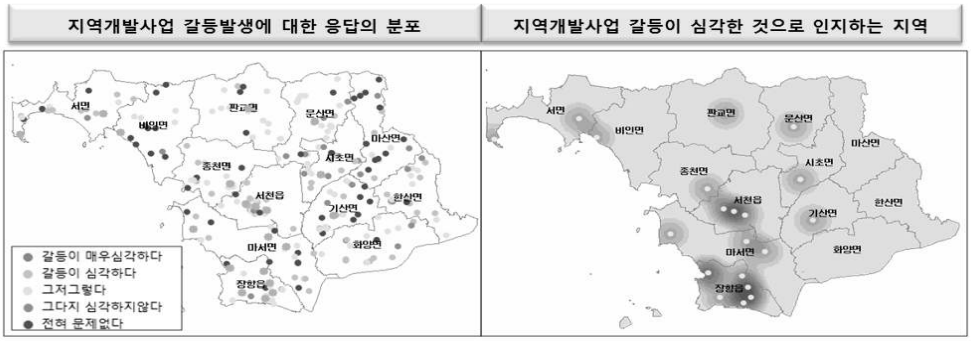
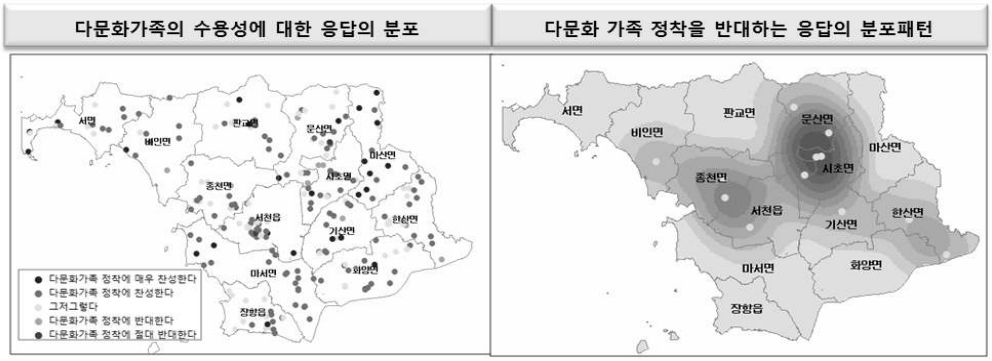


그림 13_ 다문화가족에 대한 수용성



.

.

.

.

(GWR: Geographically Weighted Regression)

. ,

( ), ( ),

( ) .

- 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)

(, ,)

( )

. KOPSS .

( )

,

.

,

.

4) 지역사회통합지수의 시범 적용결과 및 정책적 유용성

, ,

, ( )

.

, (hot spot, cold spot)

.

(community cohesion framework),

(community cohesion fund)

.

,

. .

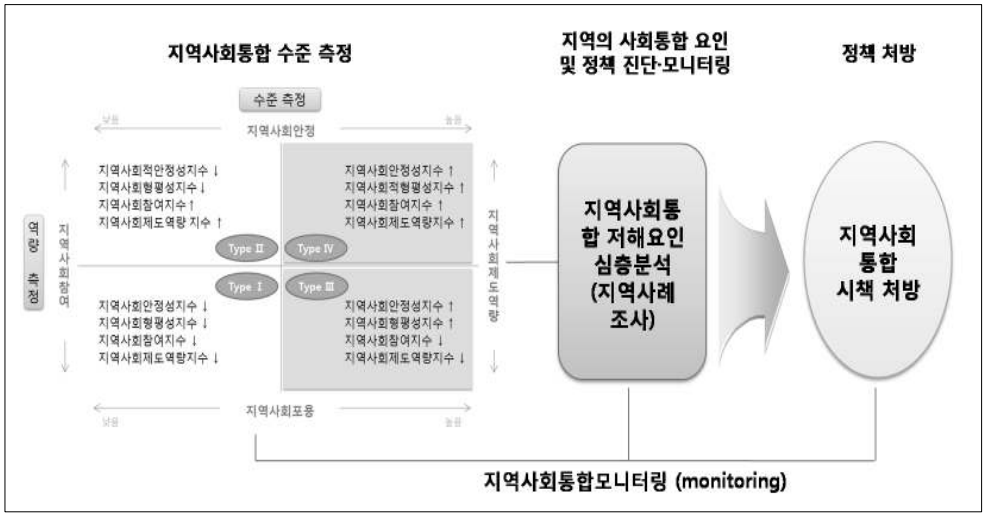
, .

. 2008

,

.

그림 14_ 지역사회통합지수의 정책연계 및 활용



, .

.

,

.

.

3. 지역사회통합지수의 정책적 유용성 제고를 위한 과제

,

. ,

, ,

. ,

.

.

.

. ,

( )

,

.