KRIHS POLICY BRIEF
국토정책 Brief
제 367 호 2012. 3. 12

지역사회통합지표의 개발과 정책적 활용

차미숙(국토연구원 연구위원) 외

■ 최근 "지역사회 구성원 모두 더불어 잘사는 지역 만들기"가 중요한 정책목표로 부각되고 있는 가운데, 지역의 사회통합 수준 및 역량을 객관적·종합적으로 진단할 수 있는 지표·지수 개발이 필요

■ 지역사회 통합정책의 현안 및 목표에 기초하여 4개 영역에 25개 지표(객관·주관지표)를 선정·제안

- 지역사회 안정영역(6개 지표): 이혼율, 자살률, 독거노인비율, 범죄율, 고소·고발건수, 지역개발분쟁(갈등) 인지수준
- 지역사회 형평영역(8개 지표): 빈곤율, 실업률, 최저주거기준 미달가구, 지역격차 및 불균형 인지수준, 외국인 거주비율, 사회적 기업수, 여성경제활동 비율, 다문화에 대한 수용도
- 지역사회 신뢰·참여영역(6개): 지역사회 협력활동, 이웃관계 만족도, 지방행정기관 만족도, 자원봉사 참여율, 투표율, 지역사회 소속감
- 지역사회 제도역량영역(5개): 1만 인당 사회복지시설수, 일반회계 중 복지예산 비중, 지역갈등조정제도 운영실적, 공공임대주택 재고율, 평생교육프로그램 지원실적

| 정 | 책 | 적 | 시 | 사 | 점 |

1 정부의 공식적인 통계자료 항목에 지역사회통합지표를 추가하여 지역의 사회통합 수준 및 역량을 지속적으로 모니터링하고 정책적으로 활용하도록 제안

– 통계청의 「사회조사」 및 광역지자체의 「지역사회조사」에 지역사회통합 수준을 측정하기 위한 지표 항목을 추가할 필요

2 물리적 사항 위주의 지역정책을 사회통합 지향적인 지역정책으로 전환하기 위해 지역사회통합지표 개발 및 제도적 활용을 제안

– 지역사회통합지수는 지역정책과 사회정책 간의 융합을 모색하는 객관적인 기반을 제공한다는 점에서 향후 지역정책 차원의 활용도가 클 것임

1. 사회통합 및 공동체 활성화에 대한 관심 증대

■ 1990년대 중반 이후 영국을 비롯한 OECD 국가들에서 인종·종교문제 등으로 도시 폭동이 발생하는 등 사회혼란이 커지면서 '사회통합'이 정책의 중요 현안으로 대두

- 사회통합(social cohesion)은 사회적 결합(social integration), 사회적 포용(social inclusion) 등과 유사한 의미로 사용
- 사회통합은 "신뢰, 소속감, 참여와 도움을 주려는 의지와 규범을 바탕으로 하는 사회 구성원 간의 수직적·수평적 교호작용과 관련된 현상"으로 정의됨(Chan et al., 2006)
- 정책적 차원에서 사회통합의 개념은 당시의 사회적 현안과 정책목표에 따라 다르게 정의되나, "공동체에 대한 귀속감, 사회적 배제 없는 포용성, 그리고 정치·사회적 의사결정 및 행동에의 참여 증진"이 핵심적인 공통요소임

■ 영국은 지역의 사회통합 수준을 진단하기 위해 지역사회통합지표(community cohesion indicators)를 개발하며 이를 정책과 연계시키고 있음

- 지역사회통합을 "소속감, 다양성 인정, 균등한 기회, 긍정적인 관계"로 정의(Guidance on Community Cohesion, 2002)
- 지역사회통합 측정을 위해 5개 영역의 10개 지표로 구성된 지표체계를 구축·운영

[표 1] 영국의 지역사회통합 측정지표

CC01: 해당지역이 다양한 배경을 지닌 사람들 모두 잘 지낼 수 있는 곳이라고 느끼는 응답자 비율
CC02: 영국/웨일즈/잉글랜드/카운티/지역/근린에 소속되어 있다고 느끼는 응답자 비율
CC03: 지역을 증진시키기 위한 핵심 우선순위
CC04: 지역에 자신의 결정이 영향력을 미친다고 생각하는 응답자 비율
CC05: 지역 내 인종 간 다름을 존중한다고 느끼는 응답자 비율
CC06: 10만 명당 인종 관련 범죄건수(당국에 기록된 건수)
CC07: 지역 내 박탈의 집중도(Local Concentration of Deprivation)
CC08: 학생 성취도 비율
CC09: 1년 이상 구직하지 못한 인구 비율
CC10: 다양한 배경을 지닌 사람들과 일상생활에서 함께하는 비율

- 지역사회통합지표는 지역사회통합계획 및 기금 지원을 위해 활용하는 한편, 지역의 사회통합 수준과 역량을 진단·모니터링하는 기초자료로 활용

■ 최근 우리나라에서도 지역 내 갈등, 소득격차 및 취약계층에 대한 사회적 배제현상이 증대하면서 사회통합에 대한 정책적 관심이 높아지고 있음

- 2009년에는 대통령 직속으로 사회통합위원회를 설치하여 다양한 정책적 대응방안 모색
- 최근 "지역사회 구성원 모두 더불어 잘사는 지역 만들기"가 중요한 정책목표로 부각되면서 지역의 사회통합 및 공동체 활성화를 위한 정책적 관심이 증대

2. 지역의 사회통합수준 측정과 정책적 활용방안

지역사회통합지표 개발모형

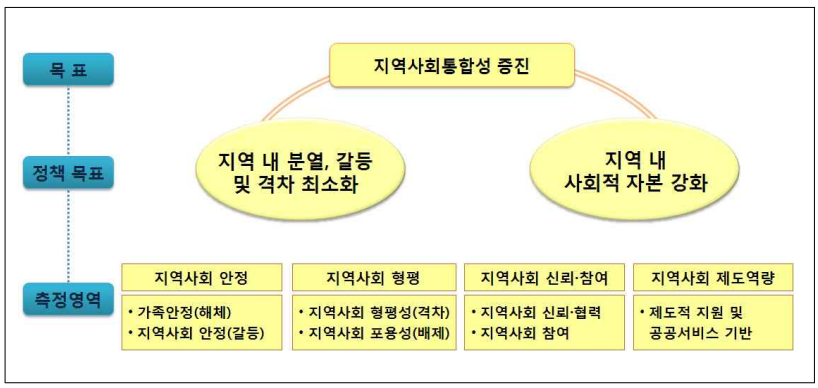
■ 지역사회통합의 정책현안 및 조작적 정의

- 지역적 차원에서 사회통합의 목표는 갈등·해체 등 지역 내 통합을 저해하는 요소를 최소화하고, 신뢰·참여·협력에 근거한 사회적 자본을 강화하여 지역발전의 안정적 기반을 조성하는 데 있음
- 지역사회통합은 "지역사회 구성원 모두의 복지증진 및 지역전체의 지속적인 발전을 촉진하기 위하여 지역 내 갈등과 격차를 최소화하는 한편, 구성원 간의 신뢰와 협력을 기반으로 상생관계를 확대하는 지역사회 역량과 상태"로 정의

■ 지역사회통합지표 체계의 구축

- 지역의 사회통합성 증진을 위해 2개의 정책목표하에 4개 영역, 7개 세부 측정영역 및 지표로 구성

[그림 1] 지역사회통합 지표개발 모형



- 4대 영역별 세부 측정영역으로는 ▲지역사회 안정영역[가족안정(해체), 지역사회 안정(갈등)], ▲지역사회 형평영역[형평성(격차), 포용성(배제)], ▲지역사회 신뢰·참여영역(신뢰, 협력, 참여), ▲지역사회 제도역량영역(제도적 지원 및 공공서비스기반)이 있음

지역사회통합지표의 선정

■ 지역사회통합지표의 개발 목적과 원칙

- 지역사회통합지표 개발의 목적은 첫째, 지역의 사회통합 수준을 진단하고, 둘째, 지역의 사회통합 촉진을 위한 정책역량과 제도 기반을 마련하는 것임
- 지표개발의 기본원칙: 대표성과 종합성, 배타성, 균형성과 지속성

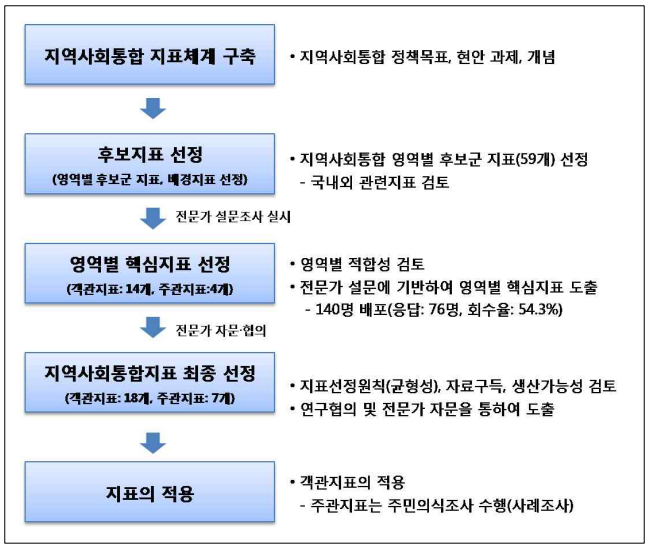
■ 지역사회통합지표의 선정절차

- 지역사회통합지표 체계와 데이터 기반을 토대로 4대 영역별로 지표 후보군(59개) 선정
- 지표 후보군에 대해 전문가 설문조사를 거쳐 영역별로 적합성이 높은 핵심지표를 도출
- 여기서 도출된 핵심지표에 대해 지표선정원칙, 자료구득 가능여부, 생산가능성을 감안하여 최종적으로 25개의 핵심지표(객관지표·주관지표를 포함)를 선정
- 또한, 지역사회통합 요인과 지역특성 분석을 위해 배경지표(context indicators)를 선정

■ 지역사회통합 측정지표의 선정

- 지역사회 안정영역(6개 지표)
- 지역사회 형평영역(8개 지표)
- 지역사회 신뢰·참여영역(6개 지표)
- 지역사회 제도역량영역(5개 지표)

［그림 2］지역사회통합지표의 선정절차



［표 2］지역사회통합지표의 선정

영역(지표수)	세부 영역	최종 지표	
		객관지표(18개)	주관지표(7개)
지역사회 안정 (6개)	가족안정(해체)	• 이혼율 • 자살률 • 독거노인 비율	–
	지역사회 안정(갈등)	• 범죄율 • 고소고발 건수	• 지역개발분쟁(갈등) 인지도
지역사회 형평 (8개)	지역사회 형평(격차)	• 빈곤율 • 실업률 • 최저주거기준 미달가구 규모	• 지역격차/불균형 인지도
	지역사회 포용(배제)	• 외국인거주 비율 • 사회적기업 수 • 여성경제활동 비율	• 다문화에 대한 수용도
지역사회 신뢰·참여 (6개)	지역사회 신뢰·협력	–	• 지역사회 협력활동 • 이웃관계 만족도 • 지방행정기관 만족도
	지역사회 참여	• 지역주민 자원봉사 참여율 • 투표율	• 지역사회 소속감
지역사회 제도역량 (5개)	제도적 지원	• 인구 1만 인당 사회복지시설 수 • 일반회계 중 복지예산 비중 • 지역갈등조정제도 운영실적 • 공공임대주택 재고율 • 평생교육프로그램 지원실적	

지역사회통합지수의 산출

- 지역사회통합지수는 영역별 지표를 결합하고 표준화하여 하나의 수치로 나타낸 값임
  - 단일의 종합지수 산출은 자료해석의 왜곡 가능성과 정치적 민감성 문제 등을 야기
  - 지역단위 사회통합수준 진단, 정책수요 및 문제지역 발굴, 지역 내 사회통합수준과 지역특성 간 관계 규명 등의 정책적 활용을 위해 영역별 지수의 산출이 유용

- 지역사회통합지수의 산출방법
  - 첫째, 지표값을 Z-score방법을 활용하여 표준화
  - 둘째, 영역별 가중치 부여를 위해 전문가조사를 실시한 결과 영역별 상대적 중요도에 유의한 차이가 나타나지 않아 동일가중치를 부여
  - 셋째, 지표별 Z-score의 평균을 내어 영역별 지수를 산출하였으며, 영역별 지표수 차이를 해소하고자 영역별 2~3개 지표만 포함

- 지역사회통합지수의 시범 생성: 충남도 16개 시·군 사례
  - 충남도 내 16개 시·군을 대상으로 지역사회통합지수를 시범적으로 생성
  - 지수의 산출을 위해 영역별 지표수 조정·포함: 지역사회 안정(자살률, 독거노인비율, 고소고발건수 등 3개 지표), 지역사회 형평(실업률, 최저주거기준 미달가구 비율, 외국인거주비율 등 3개 지표), 지역사회 신뢰·참여(투표율, 자원봉사자등록비율 등 2개 지표), 지역사회 제도역량(1만 인당 사회복지시설수, 일반회계 중 복지예산비중 등 2개 지표)

[표 3] 지역사회통합지수의 시범 생성: 충남도 내 16개 시·군(2009년 기준)

구분	지역사회 안정지수	지역사회 형평지수	지역사회 신뢰참여지수	지역사회 제도역량지수
천안시	1.28	0.10	-1.81	0.32
공주시	0.04	0.15	0.16	0.57
보령시	-0.25	-0.02	0.42	-0.02
아산시	0.82	0.85	-1.50	-0.50
서산시	-0.46	0.33	-0.49	-0.55
논산시	-0.09	-0.06	1.40	1.06
계룡시	0.89	-0.48	1.06	-0.30
금산군	0.28	-0.31	-0.52	1.27
연기군	0.30	0.23	-0.33	0.95
부여군	0.10	-0.03	0.22	-0.08
서천군	-1.05	-0.14	0.72	0.05
청양군	-1.45	-0.30	1.02	-1.34
홍성군	-0.13	-0.47	-0.50	-0.16
예산군	0.12	0.24	1.21	0.62
태안군	-0.94	-0.63	-0.16	-0.77
당진군	0.54	0.56	-0.92	-1.11

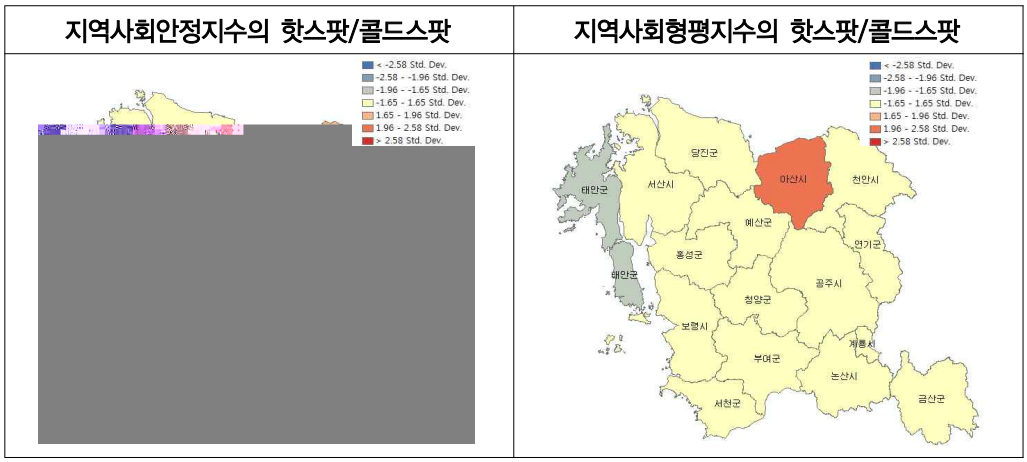
주: 부정적 지표는 음수로 치환하였으며, 지표별로 통계자료 기준연도가 상이한 문제가 있어 일관된 자료구득이 최대한 가능한 2009년을 기준으로 하여 지수를 산출하였음(주관지표는 자료구득 곤란으로 미포함)

지역사회통합지수의 시범 적용결과

■ 지역사회통합지수의 지역별 진단결과

- 지역사회 안정지수는 가족해체와 지역갈등 수준을 측정하는 지표로 구성되었으며, 상위지역은 천안시·아산시·계룡시, 하위지역은 청양군·서천군·태안군으로 나타남. 측정지표 중 지역 간 편차가 높은 자살률이 지수 산출에 크게 영향을 끼침
- 지역사회 형평지수는 지역 내 공공서비스에 대한 균등한 기회보장, 격차 및 배제수준을 나타내는데 상위지역은 아산시·서산시·당진군, 하위지역은 태안군·홍성군임
- 지역사회 신뢰·참여지수는 상위지역으로 논산시·예산군·계룡시, 하위지역으로 천안시·아산시·당진군이 나타남. 하위지역은 대체로 산업단지가 다수 입지해있어 외지인의 지역 내 거주가 많으며 유동성이 높다는 데 공통점이 있음
- 지역사회 제도역량지수의 상위지역으로는 금산군·연기군·논산시가, 하위지역에는 홍성군·당진군·태안군으로 나타남

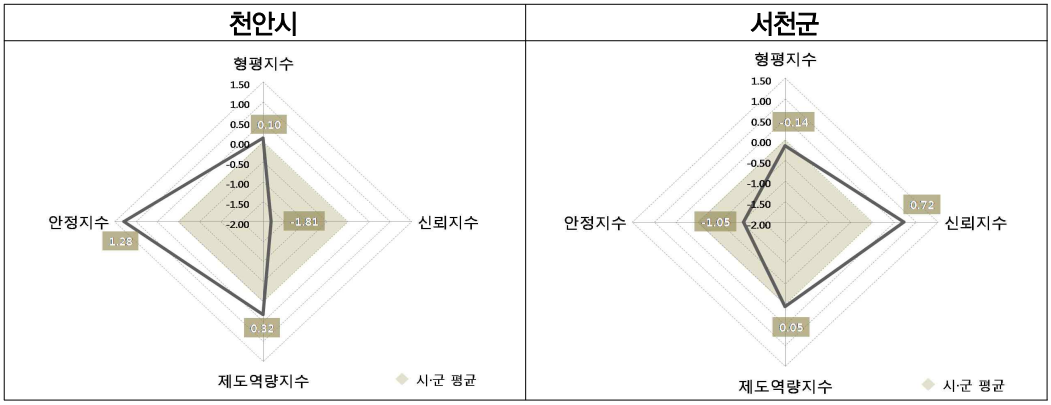
［그림 3］지역사회통합 영역별 문제지역(Hot spot/Cold spot) 분석 예시



■ 지역단위별 사회통합지수 진단과 정책적 대응

- 지역사회통합지수를 4개 영역별로 구분·산출하고 있으며, 영역별 지수값이 높고 고르게 나타나는 지역을 지역사회통합 수준이 높은 지역으로 볼 수 있음
- 예를 들어 천안시·아산시는 지역사회 안정지수는 높으나 지역사회 신뢰·참여지수는 매우 낮게 나타나 향후 지역사회 구성원의 참여와 신뢰 제고를 위한 프로그램과 해당 시책의 발굴에 적극적인 노력이 필요
- 반면, 청양군·태안군·서천군 등은 지역사회 안정지수는 낮으나 지역사회 신뢰·참여지수가 높게 나타나 가족해체나 지역사회 갈등을 완화시킬 수 있는 정책적 대응조치가 필요

[그림 4] 시·군의 지역사회통합 수준 영역별 진단 예시



주: 음영은 도전체 평균 지수값임

지역사회통합지수 활용의 정책적 유용성

- 지역사회통합지수의 개발목적은 첫째, 지역의 사회통합 수준과 상태 진단, 둘째, 지역의 사회통합을 촉진하기 위한 제도역량 파악, 셋째, 지역사회통합 증진을 위한 정책발굴 및 추진을 위한 객관적 기초자료로 활용하는 데 있음

- 지역사회통합지수는 첫째, 광역적 차원의 지역사회통합에 대한 정책수요와 관심지역(Hot spot, Cold spot)을 발굴·제안하는 데 유용성이 높고, 중앙정부나 지자체 차원에서 낙후지역 및 균형발전시책 지원효과를 개선하는 데도 활용 가능
  - 영국은 지역사회통합지표(community cohesion indicators)를 지역사회통합계획(community cohesion framework) 및 지역사회통합기금(community cohesion funds)과 연계·운영

- 둘째, 지역단위별로 사회통합 수준과 역량을 진단하고 모니터링 하는 데 기초자료로 활용 가능
  - 엔트로피 분석기법 등을 통해 시·군별 상태 변화를 주기적으로 파악하고 지원정책의 타당성을 판단하는 근거자료로 활용 가능
  - 충남도의 경우, 도내 시·군 간 격차해소를 위해 균형발전기금(회계)을 설치하여 낙후지역을 지원하고 있는데, 지수 모니터링을 통해 지역상태 파악이 가능

- 셋째, 지역사회통합 수준을 측정하는 데 있어 주관지표와 객관지표를 복합적으로 활용함으로써 주관지표와 지역특성 간의 상관성 분석 등 현장수요 대응형 정책발굴이 가능
  - 지역사회 소속감 등 주관지표와 각종 객관지표를 연계하여 지역 진단 및 정책대응 필요

3. 지역사회통합지수의 정책적 유용성 제고를 위한 개선과제

상향식(Bottom-up) 지표 개발 및 협력적 지역통계기반 구축

- 지역사회통합지표 측정을 위한 일관된 자료구득 및 생성이 중요
  - 지역별로 일관된 통계자료 확보가 안되면 횡단면적·시계열 비교가 곤란
- 지역의 현안과제와 주민요구를 반영한 상향식 지표를 개발
  - 지역사회 변화를 모니터링하는 정책기초자료로 활용하기 위해서는 지역현안 및 해결과제를 반영한 지역사회통합지표의 개발이 필요
- 지역사회통합지표는 중앙정부 및 광역, 기초지자체를 비롯한 각 정부기관에서 조사된 자료(주민조사, 통계자료)를 원활하게 활용하도록 하는 협력적 통계활용체계 구축이 필요

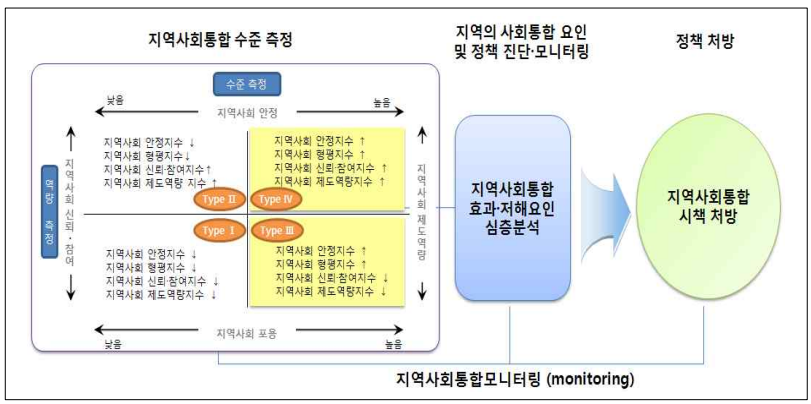
지역사회통합 측정을 위한 주관지표 항목 추가·조사

- 지역사회통합지표는 객관지표뿐만 아니라 주관지표의 측정이 요구되나, 현재 통계청과 일부 광역지자체에서 실시하는 '사회조사'나 '지역사회조사'에는 관련 지표항목이 미비
  - 일부 지자체에서 작성 중인 사회지표체계에 지역사회통합 측정 관련 지표 항목을 추가

지역사회통합지수 적용을 토대로 정책진단 및 지역사회통합 시책 발굴·처방

- 지역의 사회통합 수준과 역량을 증진하도록 관련 시책의 지속적인 발굴과 모니터링 추진

[그림 5] 지역사회통합지수의 정책 연계·활용



국토연구원 지역연구본부 차미숙 연구위원 (mscha@krihs.re.kr, 031-380-0190)
국토연구원 국토정보본부 임은선 연구위원 (esim@krihs.re.kr, 031-380-0413)
국토연구원 주택토지연구본부 김혜승 연구위원 (hsungkim@krihs.re.kr, 031-380-0313)
국토연구원 주택토지연구본부 윤윤정 연구원 (yjyun@krihs.re.kr, 031-380-0689)

발행처 국토연구원 발행인 박양호 주소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
전화 031-380-0114 팩스 031-380-0470 홈페이지 www.krihs.re.kr

수록된 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다. 지난호는 홈페이지에서 볼 수 있습니다.

국토연구원 KRIHS