

국토정책 *Brief*

제 367 호 2012. 3. 12

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 지역사회조사에 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

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

【 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 차이를 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

2. 지역의 사회통합수준 측정과 정책적 활용방안

● 지역사회통합지표 개발모형

지역사회통합의 정책현안 및 조작적 정의

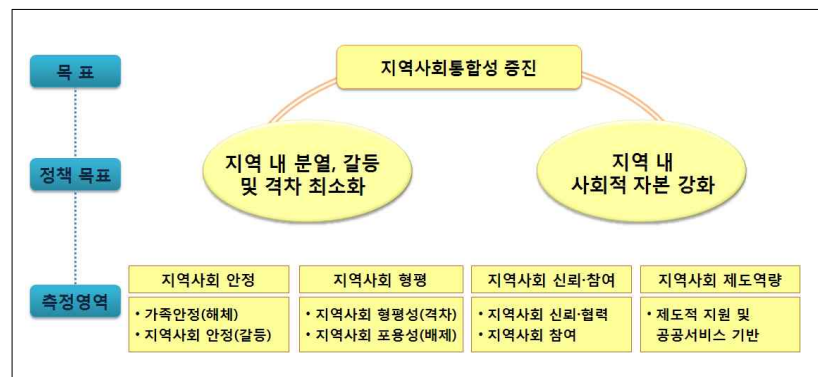
지역적 차원에서 사회통합의 목표는 갈등 해체 등 지역 내 통합을 저해하는 요소를 최소화하고, 신뢰 참여 협력에 근거한 사회적 자본을 강화하여 지역발전의 안정적 기반을 조성하는 데 있음

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 체계
의 구축

지역의 사회통합성
증진을 위해 2개의
정책목표하에 4개
영역, 7개 세부 측정
영역 및 지표로 구성
4대 영역별 세부 측정

〔그림 1〕 지역사회통합 지표개발 모형



영역으로는 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 감안하
여 최종적으로 25개의 핵심지표(객

관지표 주관지표를 포함)를 선정
또한, 지역사회통합 요인과 지역특
성 분석을 위해 배경지표(context
indicators)를 선정

지역사회통합 측정지표의 선정

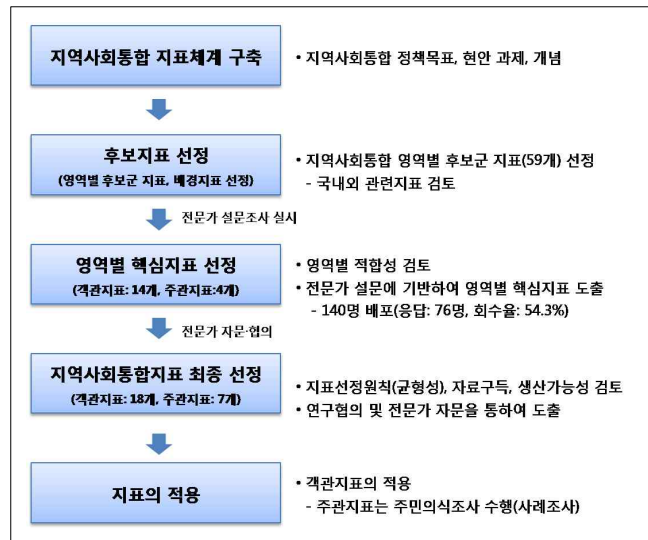
지역사회 안정영역(6개 지표)

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 지역
특성 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 차
이를 해소하고자 영역별 2~3개 지표만 포함

지역사회통합지수의 시범 생성: 충
남도 16개 시 군 사례

충남도 내 16개 시 군을 대상으
로 지역사회통합지수를 시범적
으로 생성

지수의 산출을 위해 영역별 지
표수 조정 포함: 지역사회 안정
(자살률, 독거노인비율, 고소
고발건수 등 3개 지표), 지역사
회 형평(실업률, 최저주거기준
미달가구 비율, 외국인거주비
율 등 3개 지표), 지역사회 신
뢰 참여(투표율, 자원봉사자등
록비율 등 2개 지표), 지역사회
제도역량(1만 인당 사회복지시
설수, 일반회계 중 복지예산비
중 등 2개 지표)

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

구분	지역사회 안정지수	지역사회 형평지수	지역사회 신뢰 참여지수	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 기준
연도가 상이한 문제가 있어 일관된 자료구득이 최대한 가능한
2009년을 기준으로 하여 지수를 산출하였음(주관지표는 자료
구득 곤란으로 미포함)

● 지역사회통합지수의 시범 적용결과

지역사회통합지수의 지역별 진단결과

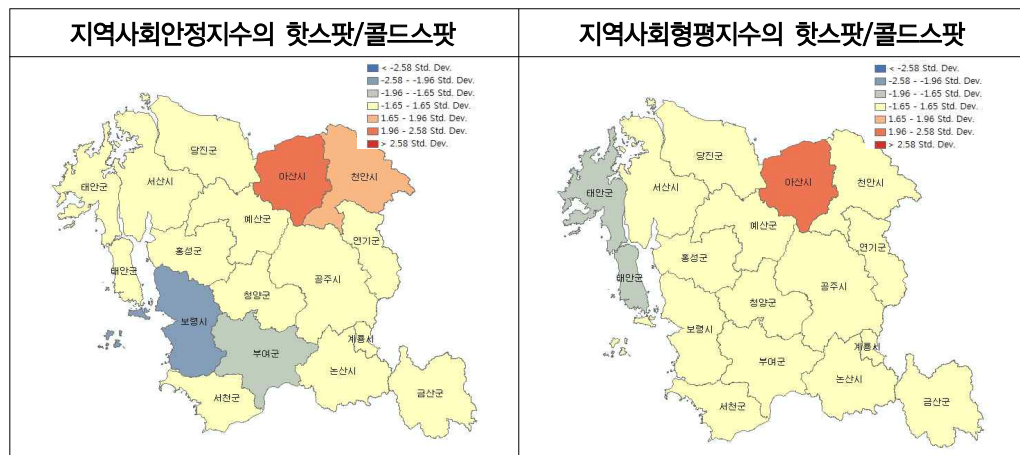
지역사회 안정지수는 가족해체와 지역갈등 수준을 측정하는 지표로 구성되었으며, 상위지역은 천안시 아산시 계룡시, 하위지역은 청양군 서천군 태안군으로 나타남. 측정 지표 중 지역 간 편차가 높은 자살률이 지수 산출에 크게 영향을 끼침

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



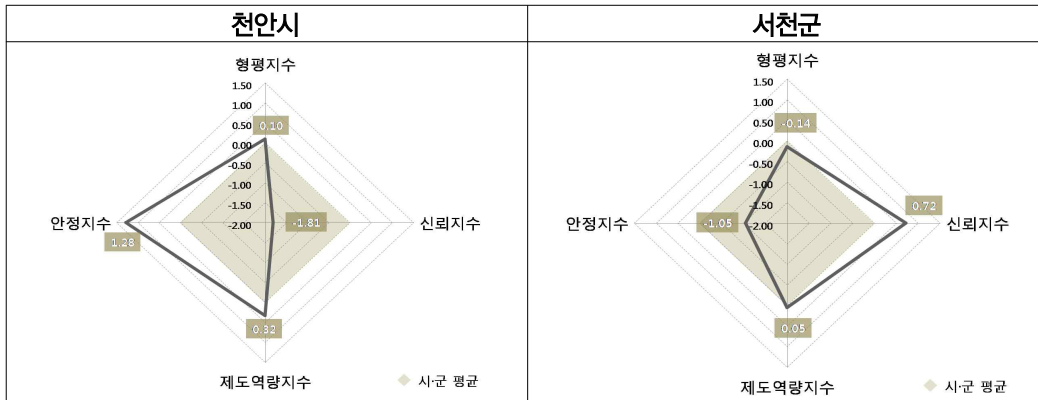
지역단위별 사회통합지수 진단과 정책적 대응

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 도전제 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 낙후 지역 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

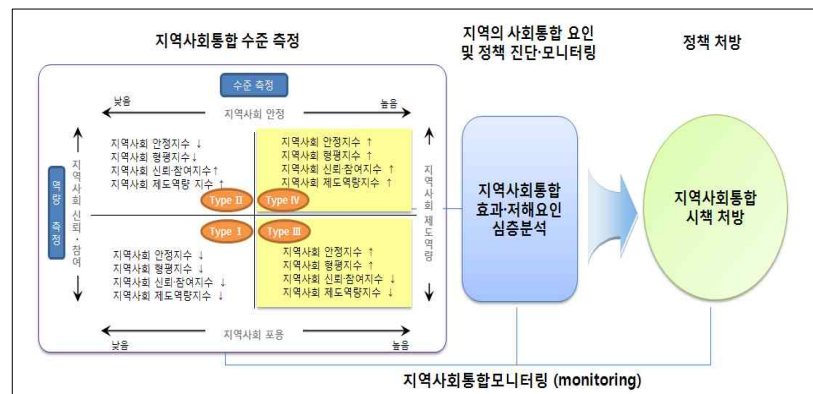
지역사회통합지표는 객관지표뿐만 아니라 주관지표의 측정이 요구되나, 현재 통계청과 일부 광역지자체에서 실시하는 ‘사회조사’나 ‘지역사회조사’에는 관련 지표항목이 미비

일부 지자체에서 작성 중인 사회지표체계에 지역사회통합 측정 관련 지표 항목을 추가

● 지역사회통합지수 적용을 토대로 정책진단 및 지역사회통합시책 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)