

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 동이 발생하는 등 사회혼란이 지속되면서 ‘사회통합’이 정책의 중요 현안으로 대두

- 사회통합(social cohesion)은 사회적 결합(social integration), 사회적 용(social inclusion) 등과 유사한 의미로 사용
- 사회통합 “신뢰, 소속감, 참여도를 줄 수 있는 의지 범을 으로 하는 사회 구성원 간의 수적·수평적 교용과 관련된 현상”으로 정의 (Chan et al., 2006)
- 정책적 차원에서 사회통합의 개념 당시의 사회적 현안과 정책목표에 따라 다 정의되, “공동체에 대한 소속감, 사회적 배제 해소 용성, 그리고 정치·사회적 의사결정 및 행동에의 참여 증진”이 핵심적인 공통요소임

■ 영국 지역의 사회통합 수준을 진단하기 위해

지역사회통합지표(community cohesion indicator)를 개발하여 이를 정책과 계시키고 있음

- 지역사회통합을 “소속감, 다양성 인정, 균등한 기회, 정적인 관계”로 정의 (Commission on Community Cohesion, 2002)
- 지역사회통합 측정을 위해 5개 영역의 10개 지표로 구성된 지표체계를 구축 운영
- 지역사회통합지표는 지역사회통합계 및 기 지원을 위해 활용하는 한, 지역의 사회통합 수준과 역량을 진단·모니터링하는 기초자료로 활용

【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: 생성도 비율
CC09: 1이 구하지 한 인구 비율
CC10: 다양한 배경을 지닌 사람들과 일 생활에서 하는 비율

■ 최근 우리 라에서도 지역 내 갈등, 소 격차 및 계 에 대한 사회적 배제현이 증대하 서 사회통합에 대한 정책적 관심이 지고 있음

- 2000에는 대통령 속으로 사회통합위원회를 설 하여 다양한 정책적 대응방안 모색
- 최근 “지역사회 구성원 모두 더불어 잘사는 지역 만들기”가 중요한 정책목표로 부각되 서 지역의 사회통합 및 공동체 활성화를 위한 정책적 관심이 증대

2. 지역의 사회통합수준 측정과 정책적 활용방안

● 지역사회통합지표 개발모형

■ 지역사회통합의 정책현안 및 조 직 정의

- 지역적 차원에서 사회통합의 목표는 갈등·해체 등 지역 내 통합을 저해하는 요소를 최소화하고, 신뢰·참여·협력에 근거한 사회적 자 율 화하여 지역발전의 안정적 기반 을 조성하는 데 있
- 지역사회통합 “지역사회 구성원 모두의 복지증진 및 지역전체의 지속적인 발전을 진하기 위하여 지역 내 갈등과 격차를 최소화하는 한 , 구성원 간의 신뢰 협력을 기반으로 생관계를 대하는 지역사회 역량과 ”로 정의

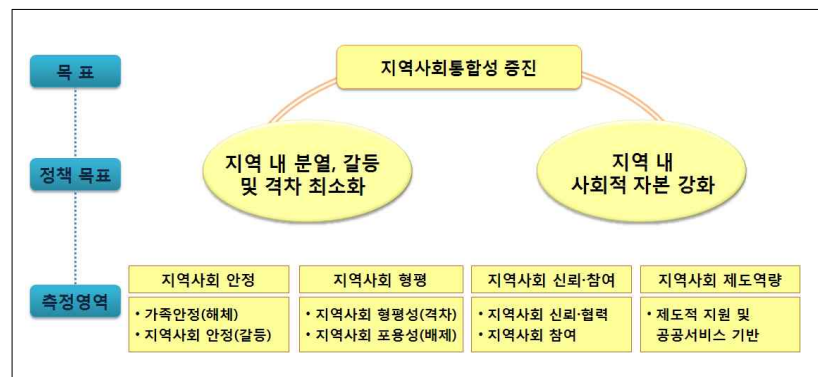
■ 지역사회통합지표 체계

의 구

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

영역으로는 ▲지역사회 안정영역 가족안정(해체), 지역사회 안정(갈등) , ▲지역사회 형평 영역 형평성(격차), 용성(배제) , ▲지역사회 신뢰·참여영역(신뢰, 협력, 참여), ▲지역 사회 제도역량영역(제도적 지원 및 공공서비 기반)이 있

[그림 1] 지역사회통합 지표개발 모형



● 지역사회통합지표의 선정

■ 지역사회통합지표의 개발 목적과 원

- 지역사회통합지표 개발의 목적 , 지역의 사회통합 수준을 진단하고, , 지역의 사회통합 진을 위한 정책역량과 제도 기반을 련하는 것임
- 지표개발의 기 원 : 대표성과 종합성, 배 성, 균형성과 지속성

■ 지역사회통합지표의 선정 차

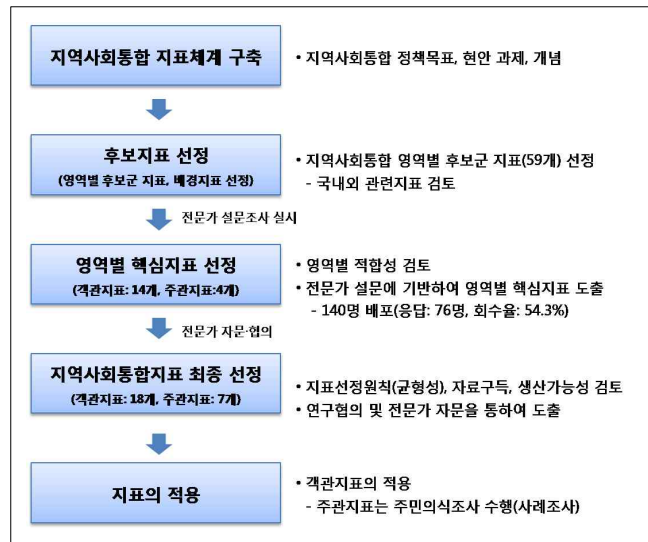
- 지역사회통합지표 체계 데이터 기반을 대로 4대 영역 로 지표 후 (5 개) 선정
- 지표 후 에 대해 전문가 설문조사를 거 영역 로 적합성이 핵심지표를 도
- 여기서 도 된 핵심지표에 대해 지표선정원 , 자료구 가 여부, 생산가 성을 감안하 여 최종적으로 25개의 핵심지표(객

[그림 2] 지역사회통합지표의 선정절차

- 관지표·주관지표를)를 선정
- 한, 지역사회통합 요인과 지역
- 성 분 을 위해 배경지표(context
- indicator)를 선정

■ 지역사회통합 측정지표의 선정

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



[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 모	• 지역격차/불균형 인지도
	지역사회 용(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	• 지역주 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 영역 지표를 결합하고 표준화하여 하 의 수 로 임
 - 단일의 종합지수 산 자료해 의 가 성과 정 적 감성 문제 등을 기
 - 지역단위 사회통합수준 진단, 정책수요 및 문제지역 발 , 지역 내 사회통합수준과 지역 성 간 관계 명 등의 정책적 활용을 위해 영역 지수의 산 이 용
- 지역사회통합지수의 산 방
 - , 지표 을 - core방 을 활용하여 표준화
 - , 영역 가중 부여를 위해 전문가조사를 실시한 결과 영역 대적 중요도에 의한 차이가 지 동일가중 를 부여
 - , 지표 - core의 평균을 내어 영역 지수를 산 하 으 , 영역 지표수 차 이를 해소하고자 영역 2 3개 지표만

■ 지역사회통합지수의 시범 생성:

도 16개 시· 사

- 도 내 16개 시· 을 대 으 로 지역사회통합지수를 시범적 으로 생성
- 지수의 산 을 위해 영역 지 표수 조정· : 지역사회 안정 (자살률, 독거노인비율, 고소 고발건수 등 3개 지표), 지역사회 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
안시	1 28	0 10	-1 81	0 32
공주시	0 04	0 15	0 16	0 57
시	-0 25	-0 02	0 42	-0 02
산시	0 82	0 85	-1 50	-0 50
서산시	-0 46	0 33	-0 4	-0 55
산시	-0 0	-0 06	1 40	1 06
계 시	0 8	-0 48	1 06	-0 30
산	0 28	-0 31	-0 52	1 27
기	0 30	0 23	-0 33	0 5
부여	0 10	-0 03	0 22	-0 08
서	-1 05	-0 14	0 72	0 05
청양	-1 45	-0 30	1 02	-1 34
성	-0 13	-0 47	-0 50	-0 16
예산	0 12	0 24	1 21	0 62
안	-0 4	-0 63	-0 16	-0 77
당진	0 54	0 56	-0 2	-1 11

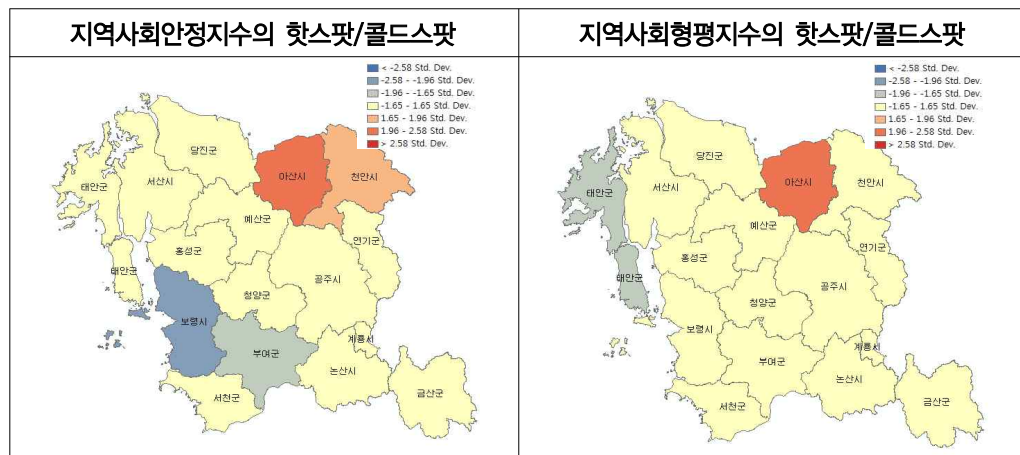
주: 부정적 지표는 수로 환하 으 , 지표 로 통계자료 기준 도가 이한 문제가 있어 일관된 자료구 이 최대한 가 한 200 을 기준으로 하여 지수를 산 하 (주관지표는 자료 구 곤 으로 미)

● 지역사회통합지수의 시범 적용결과

■ 지역사회통합지수의 지역 진단결과

- 지역사회 안정지수는 가족해체 지역갈등 수준을 측정하는 지표로 구성되 으 , 위지역 안시· 산시·계 시, 하위지역 청양 ·서 · 안 으로 측정 지표 중 지역 간 차가 자살률이 지수 산 에 영향을 끼
- 지역사회 형평지수는 지역 내 공공서비 에 대한 균등한 기회 , 격차 및 배제수준을 내는데 위지역 산시·서산시·당진 , 하위지역 안 · 성 임
- 지역사회 신뢰·참여지수는 위지역으로 산시·예산 ·계 시, 하위지역으로 안시· 산시·당진 이 하위지역 대체로 산업단지가 다수 지해있어 외지인의 지역 내 거주가 으 동성이 다는 데 공통점이 있
- 지역사회 제도역량지수의 위지역으로는 산 · 기 · 산시가, 하위지역에는 성 ·당진 · 안 으로

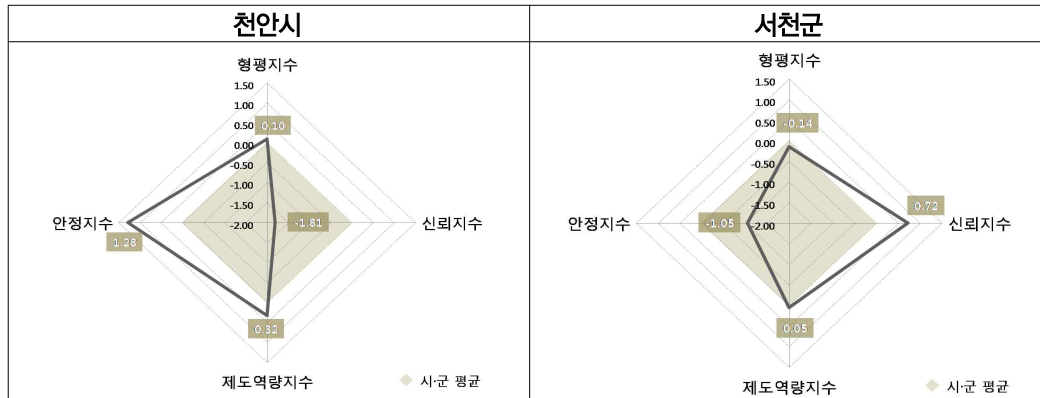
【그림 3】 지역사회통합 영역별 문제지역(Hot spot/Cold spot) 분석 예시



■ 지역단위 사회통합지수 진단과 정책적 대응

- 지역사회통합지수를 4개 영역 로 구분·산 하고 있으 , 영역 지수 이 고 고 는 지역을 지역사회통합 수준이 지역으로 수 있
- 예를 들어 안시· 산시는 지역사회 안정지수는 으 지역사회 신뢰·참여지수는 우 향후 지역사회 구성원의 참여 신뢰 제고를 위한 프로그램과 해당 시책의 발 에 적 적인 노력이 필요
- 반 , 청양 · 안 ·서 등 지역사회 안정지수는 으 지역사회 신뢰·참여지수가 가족해체 지역사회 갈등을 화시 수 있는 정책적 대응조 가 필요

[그림 4] 시·군의 지역사회통합 수준 영역별 진단 예시



주: 영 도전체 평균 지수 임

● 지역사회통합지수 활용의 정책적 유용성

- 지역사회통합지수의 개발목적 , 지역의 사회통합 수준과 진단, , 지역의 사회통합을 진하기 위한 제도역량 , , 지역사회통합 증진을 위한 정책발 및 추진을 위한 객관적 기초자료로 활용하는 데 있
- 지역사회통합지수는 , 광역적 차원의 지역사회통합에 대한 정책수요 관심지역(ot ot, Col ot)을 발 ·제안하는 데 용성이 고, 중 정부 지자체 차원에서 후 지역 및 균형발전시책 지원 과를 개선하는 데도 활용 가
 - 영국 지역사회통합지표(community integration indicator)를 지역사회통합계 (community integration framework) 및 지역사회통합기 (community integration function) 과 계·운영
- , 지역단위 로 사회통합 수준과 역량을 진단하고 모니터링 하는 데 기초자료로 활용 가
 - 로 분 기 등을 통해 시· 화를 주기적으로 하고 지원정책의 당성을 단하는 근거자료로 활용 가
 - 도의 경우, 도내 시· 간 격차해소를 위해 균형발전기 (회계)을 설 하여 후지역을 지원하고 있는데, 지수 모니터링을 통해 지역 이 가
- , 지역사회통합 수준을 측정하는 데 있어 주관지표 객관지표를 복합적으로 활용 으로 주관지표 지역 성 간의 관성 분 등 현 수요 대응형 정책발 이 가
 - 지역사회 소속감 등 주관지표 각종 객관지표를 계하여 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 자료구 및 생성이 중요
 - 지역 로 일관된 통계자료 가 안되 단 적·시계 비교가 곤
- 지역의 현안과제 주 요구를 반영한 향식 지표를 개발
 - 지역사회 화를 모니터링하는 정책기초자료로 활용하기 위해서는 지역현안 및 해결과 제를 반영한 지역사회통합지표의 개발이 필요
- 지역사회통합지표는 중 정부 및 광역, 기초지자체를 비 한 각 정부기관에서 조사된 자료 (주 조사, 통계자료)를 원활하 활용하도록 하는 협력적 통계활용체계 구 이 필요

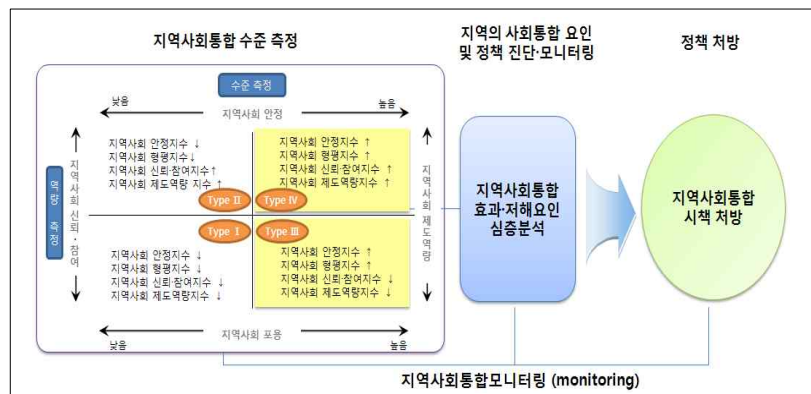
● 지역사회통합 측정을 위한 주관지표 항목 추가·조사

- 지역사회통합지표는 객관지표 만 니라 주관지표의 측정이 요구되 , 현재 통계청과 일부 광역지자체에서 실시하는 ‘사회조사’ ‘지역사회조사’에는 관련 지표항목이 미비
 - 일부 지자체에서 성 중인 사회지표체계에 지역사회통합 측정 관련 지표 항목을 추가

● 지역사회통합지수 적 용을 토대로 정책진 단 및 지역사회통합 시책 발굴·처방

- 지역의 사회통합 수준과 역량을 증진하도록 관련 시책의 지속적인 발 과 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)