

지역사회 단위 사회통합지표의 의의와 적용

- 사회통합은 사회발전을 위한 토대로서 최근 연구의 초점이 되고 있음에도 불구하고 지역사회 단위의 사회통합에 대한 논의는 상대적으로 부진함

- 지역사회는 사회정책의 단위로 중요한 의미를 지니므로 지역사회의 사회통합에 대한 지표개발과 모니터링은 중요한 과제임

- 시론으로 지역사회 단위 사회통합지표를 개발하고 우리나라 광역지방자치단체 단위로 측정을 시도하였음

1. 지역사회 단위 사회통합의 의미

- 경제성장과 소득빈곤을 넘어서서 한 사회의 실태를 가늠하는 대안적 논의들 중 하나로 사회통합에 대한 논의가 활발하게 진행되어 왔음
- 우리나라는 압축적인 경제성장과정을 거치면서 사회통합이 핵심적 과제로 등장. 2011년 한국보건사회연구원의 조사결과에 따르면 우리나라 국민의 70%이상이 계층갈등과 노사갈등이 심각하다고 인식
- 이러한 상황에서 국가 수준의 사회통합에 대한 국내 연구도 진전을 보였음. 반면 지역사회 단위의 사회통합에 대한 연구나 논의는 상대적으로 일천한 수준

□ 지역사회통합의 의의

- 지역사회의 통합과 발전은 국가의 통합과 발전을 위하여 전제되어야 하는 조건 중 하나
- 지역사회는 생활환경으로 주민의 삶의 질과 행복의 근간이 됨
- 또한 지역사회는 사회정책의 중요한 단위로 개인 단위보다 낙인 등 부작용을 최소화 할 수 있음

□ 지역사회에 대한 개념적 논의

- 복지 분야에서 지역사회(community)는 물리적 공간과 심리, 정서적 소속감을 동시에 포괄하는 개념으로 사용됨
 - 지역 발전이나 계획 분야에서는 지역이란 일반적으로 국가의 하위 공간단위를 의미
 - 사회통합을 주제로 할 경우 지역사회는 물리적 공간 개념에 더하여 정서적이고 심리적인 내용을 포괄하는 것이 적절
 - 지역사회의 영역 설정에서 가장 이상적인 것은 자연적·물리적 경계와 사회적·문화적 경계가 일치하는 경우임. 하지만 이런 사례는 매우 희귀하고 결국 분석 목적과 의도에 따라 적절하게 지역사회를 조작적으로 정의하는 작업이 필요

- 행정구역에 기초한 지역사회는 사회정책을 염두에 두는 경우 이점을 가짐
 - 행정구역은 지역사회의 정책 개선을 위한 단위가기 때문이며, 또한 필요한 각종 자료들도 이러한 행정구역을 단위로 집계가 용이하기 때문임
 - 본 자료에서는 광역자치단체 수준으로 분석을 시도. 분석 단위로 광역자치단체를 선택한 가장 주요한 이유는 필요한 자료들의 공개가 광역단위로 한정되는 경향 때문임

□ 사회통합에 대한 개념적 접근

- 사회통합은 다의적 개념임
 - 대표적으로 Bernard와 Chan은 모두 “사회통합이란 다양한 삶의 모습과 사회적 관계로 구성되는 다차원적 개념이며 따라서 단순히 하나의 지표로 측정될 수 없다”고 언급하기도 함
 - 사회통합에 대한 정의가 매우 다양하거나 다면적인 이유는 일면, 사회통합의 문제가 각 사회마다 다르게 정의되기 때문임
 - 결과적으로 사회통합은 조작적 수준의 정의가 가장 중요
 - 사회통합은 “사회구성원 전체의 복지증진 및 사회의 지속적인 발전을 촉진하기 위하여 사회구성원 간 갈등과 대립을 최소화하고, 동등한 기회를 보장하며 신뢰와 협력을 기반으로 미래지향적인 참여를 확대하는 사회적 역량과 그 결과 상태”로 정의할 수 있음

□ 지역사회통합의 개념 정의

- 선행연구와 기존의 정책적 노력 등을 고려할 때 지역사회 단위 사회통합에 대한 정의에서는 아래와 같은 요소들이 포함됨
 - 동등한 기회를 보장할 수 있도록 노력하는 과정
 - 공공서비스에 대한 균등한 접근 및 삶에 영향을 줄 의사결정과정에 참여를 허용하는 정책과 제도
 - 사회 구성원이 공동체에 소속감을 가지고 공동비전을 공유하며, 다양한 배경의 구성원이 동등한 기회를 누리도록 하고, 긍정적인 관계를 발전시켜 나가도록 하는 것

2. 지역사회 단위 사회통합 지표의 구성

□ 지표구성의 방향

- 지역사회에서 지향하는 방향을 암묵적으로 제시, 긍정적인 내용을 우선으로 함
 - 불가피한 경우, 부정적 의미의 지표도 선택하지만 해당 수준을 완화하는 것이 정책의 목표로 설정될 수 있는 것임
- 지역사회 단위의 지표는 국가단위 지표와 일부 차별화가 필요
 - 다른 지역의 상황으로부터 영향을 받을 수 있는 지표들, 지역의 자체적인 노력으로 완화 내지 해결이 어려운 지표들은 선정에서 배제하는 것이 적절

- 가능한 수준에서 인구 및 면적 등 지역의 기본적인 조건 및 환경이 반영 가능하여야 함
 - 특정 지표의 값이 다른 지표와 상관관계가 높아 유사 평가가 반복적으로 적용되는 것을 방지할 수 있어야 함

□ 지표구성의 원리

- 사회통합은 결과이자 조건
 - 사회통합지표는 어떠한 현상 혹은 상태뿐만 아니라, 이를 해결할 수 있는 정책적 노력을 동시에 포괄할 필요
 - 시계열적으로 보면 “현상-정책적 노력-결과(현상)”이 순환적인 것이기 때문에 이중 하나의 측면만 살펴보다도 결국 다른 측면까지 이미 담고 있다고도 할 수 있음
- 사회통합은 주관적인 성격과 객관적인 성격을 동시에 내포
 - 최근에는 사회통합에서 객관적인 사실이나 조건보다도 주관적인 판단이나 인식이 더 많은 의미를 가지는 것으로 강조됨
 - 사회성원들의 인식이 반드시 객관적 조건에 의하여서만 영향을 받는 것은 아니기 때문에 객관적 조건지표와 주관적 지표가 함께 고려되는 지표군의 선정이 필요
- 지표는 단순하게 구성되어야 함
 - 지표들은 비교적 간단한 수치들로 사회와 지역사회를 진단하는데 사용됨
- 지표의 구조 중 대분류 내의 소분류나 소분류 내의 개별 지표는 각기 해당 지표군을 대표하지만 다른 지표나 지표군에 의하여 쉽게 대체할 수 없는 특징을 지니는 것을 선정

□ 지표의 구성과정과 개요

- 지역단위 사회통합에 대한 정의와 조작적 정의를 기반으로, 그리고 선행 연구를 참고하여 지표 가안을 마련하고 전문가들의 의견을 반영하여 사회통합지표의 최종 구성이 이루어졌음
- 지역단위 사회통합지표는 크게 안정성, 형평성, 지속가능성, 주관적 통합인 응집성으로 구성
 - 안정성, 형평성, 지속가능성은 주로 객관적 조건에 해당. 반면 응집성은 주민의 주관적 인식으로 표현되는 사회통합으로 결과에 해당
 - 안정성, 형평성, 응집성이 현재의 상황을 초점으로 한다면 지속가능성은 미래를 사회통합지표에 담는 영역
 - 기존 연구에서는 미래에 대한 고려가 충분하지 못하였지만 최근 이 부분의 중요성이 부각되는 경향이 있어 이를 강조, 보완

□ 지표의 내용

- 안정성은 기본적인 삶의 환경과 안전을 보장하는가를 측정하는 지표
 - 안전은 물리적 환경을 중심으로 범죄율, 자연재해수준, 재정자립도로 구성
 - 건강은 건강의 배경인 대기오염도, 결과인 주관적 건강상태로 구성

- 형평성은 경제사회적 기회, 기초서비스 접근에서의 형평성을 측정
 - 교육분야 기초서비스 접근성은 고등학교 기준, 국어과목 기초학업성취비율(기초학력 미달비율)을 활용. 문·이과의 영향을 최소화하고 가능한 결과적 학업성취도를 선택
- 지속가능성은 지역사회의 지속적 발전의 기반과 이를 끌어갈 주민의 참여정도를 의미
 - 발전기반은 1인당 GRDP성장률, 노령화지수, 폐기물재활용비율로 구성. GRDP는 성장률을 활용하여 미래의 가능성을 대변하도록 선택
 - 참여는 지방선거투표율과 자원봉사참여율로 구성
- 응집성은 주민이 인식하는 사회적 통합의 수준으로 결과적 의미의 사회통합을 대변
 - 지역사회 소속감, 이웃에 대한 신뢰, 그리고 거주 지역에 대한 만족도를 포괄
 - 응집성이라는 지표의 생산을 위하여 활용할만한 적절한 지역단위 자료가 부재. 따라서 제시한 분석결과는 가능한 수준에서 실험적인 지표로 예시한 것

〈표 1〉 지역단위 사회통합지표의 구성

| 대분류 | 정의 | 소분류 | 지표 |
|--------|-------------------------------------|-----------|--|
| 안정성 | 기본적인 삶의 환경과 안전 수준 | 안전 | 십만명당범죄발생건수(-) 자연재해피해액 (-) 재정자립도 |
| | | 건강 | 대기오염도 (PM10:미세먼지배출량)(-) 주관적 건강상태 |
| 형평성 | 경제적 기회, 기초서비스 등을 중심으로 한 형평성 | 경제 사회적 기회 | 고용률 빈곤율(-) 지방자치단체 5급이상 여성관리직공무원 비율 |
| | | 필수서비스접근성 | 천명당 의사수 주거비과부담가구비율(-) 학업성취도 |
| 지속 가능성 | 지속적 발전의 객관적 기반과 이를 이끌어 갈 주민의 참여 | 발전 기반 | 1인당 GRDP성장률 노령화지수(-) 폐기물재활용비율 |
| | | 참여 | 지방선거투표율 자원봉사참여율 |
| 응집성 | 주민이 인식하는 사회적 통합의 수준으로 결과적인 의미로 사회통합 | 소속감/신뢰 | 지역사회소속감 이웃에 대한 신뢰 |
| | | 만족감 | 거주지역 만족도 |

※ (-)표시의 지표는 해당 지표의 감소를 지향하는 것을 전제로 한 지표. 즉 해당 지표의 값이 줄어들수록 사회통합이 높아짐을 의미
출처 : 이현주 외, 2011: 95

3. 지역사회 사회통합의 실태

- 지역사회(광역자치단체) 사회통합의 수준을 지표별로 간략하게 정리, 제시하면 아래와 같음

□ 안정성

- 안전(1): 십만명당 범죄발생건수
 - 2005년 현재 인구 십만명당 범죄발생 건수가 가장 높은 지역은 제주도로 십만명당 4,465건 발생. 2순위는 광주(4,434건), 3순위는 전남(4,071건). 범죄발생 건수가 가장 낮은 지역은 부산으로서 3,015건이 발생
- 안전(2): 자연재해피해액
 - 자연재해 피해액이 큰 지역을 보면 2005년 기준 전북이 5,066억, 전남이 약 2,500억으로 나타났고 경북이 821억, 경남이 2773억원임. 가장 낮은 지역은 대구로 628만원, 대전이 약 4천만원으로 집계됨
 - 부산, 광주, 울산은 제외하고는 대도시 지역 외 지방이 자연재해피해액이 큼
- 안전(3): 재정자립도
 - 전국적으로 대도시지역보다 도지역의 재정자립도가 낮음
 - 2005년 현재 재정자립도가 가장 높은 지역은 서울로, 95.0%. 2순위는 대구(72.6%). 재정자립도가 가장 낮은 지역은 전남으로 11.9%에 불과
- 건강(1): 대기오염도(PM10:미세먼지배출량)
 - 2005년 현재 대기오염도가 가장 높은 지역은 울산으로 미세먼지 배출량이 9,916톤이며 2순위는 경기(8,945톤), 3순위는 경북(5,737톤)이 차지. 미세먼지 배출량이 가장 낮은 지역은 제주로서 456톤에 불과
- 건강(2): 주관적 건강상태
 - 2005년 현재 주관적 건강상태가 가장 좋은 것으로 나타난 지역은 인천(0.58). 2순위는 경기(0.52), 3순위는 울산(0.47)이 차지. 경북지역은 0.13으로 가장 낮은 것으로 나타남

□ 형평성

- 경제사회적 기회(1): 고용률
 - 2005년 현재 고용률이 가장 높은 지역은 제주도로 68.3%, 2순위는 경북(63.7%), 3순위는 전남(63.6%)이 차지. 2005년 현재 고용률이 가장 낮은 지역은 부산으로 55.7%
- 경제사회적 기회(2): 빈곤율
 - 2005년 현재 빈곤율이 가장 높은 지역은 충남으로 28.9%. 2순위는 경북(27.3%), 3순위는 강원(27.1%). 빈곤율이 가장 낮은 지역은 울산으로 8.1%
- 경제사회적 기회(3): 지방자치단체의 5급 이상 여성관리직공무원 비율
 - 2005년 현재 여성관리직 비율이 가장 높은 지역은 서울로 12.1%, 2순위는 대구(7.3%), 3순위는 인천(6.9%)이 차지. 가장 낮은 지역은 충남으로 2.5%

- 필수서비스 접근성(1): 천명당 의사수
 - 2005년 현재 인구 천명당 의사수가 가장 많은 지역은 서울로 2.05명. 2순위는 광주(1.81명), 3순위는 대전(1.76명). 가장 낮은 지역은 경북(0.93명)에 불과
- 필수서비스 접근성(2): 주거비 과부담 가구 비율
 - 2005년 현재 주거비 과부담 가구 비율이 가장 높은 지역은 강원도로 42.9%. 2순위는 서울(36.3%), 3순위는 대구(32.5%). 주거비 과부담 가구 비율이 가장 낮은 지역은 전북으로 8.5%
- 필수서비스 접근성(3): 학업성취도
 - 2008년 국어과의 기초미달 비율이 낮은 지역은 전라북도와 강원도로, 각각 2.2%. 다음 부산이 2.3%, 제주와 광주가 2.5%
 - 2008년 현재 학업성취도가 가장 떨어지는 지역은 경남(7.6%)과 경기(7.4%), 서울(7.3%), 충남(6.2%) 순

□ 지속가능성

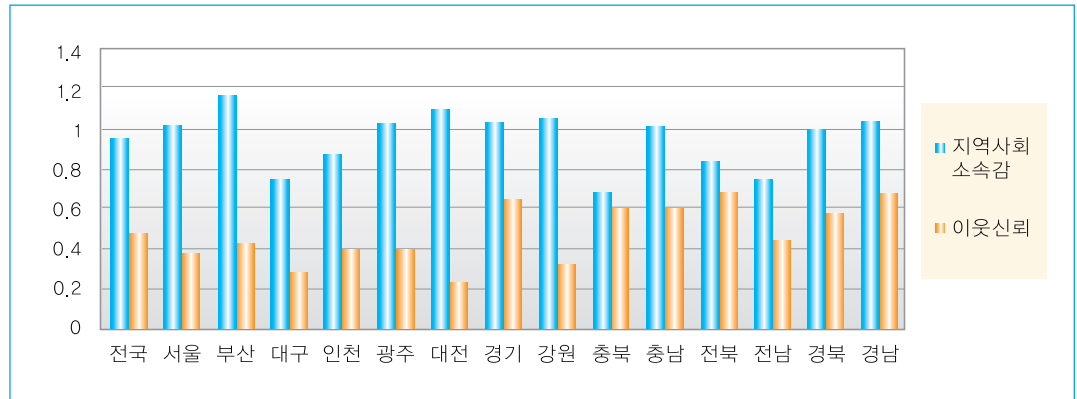
- 발전기반(1): 1인당 GRDP 성장률
 - 2004년 대비 2005년 성장률이 가장 높은 지역은 충남으로 9.35%. 2순위는 전남(8.01%), 3순위는 광주(7.64%). 성장률이 가장 낮은 지역은 충북(0.09%)
- 발전기반(2): 노령화지수
 - 노령화지수란 유소년 인구(0세~14세)에 대한 고령인구(65세이상)의 비율로 2005년 현재 인구 노령화지수가 가장 높은 지역은 전남으로 87.1%. 2순위는 경북(76.6%), 3순위는 충남(72.1%). 가장 낮은 지역은 울산으로서 24.5%
- 발전기반(3): 폐기물재활용 비율
 - 2005년 현재 재활용 비율이 가장 높은 지역은 경북으로 88.5%. 2순위는 강원도(76.4%), 3순위는 전북(75.8%)이 차지. 가장 낮은 지역은 울산으로서 35.5%
- 참여(1): 지방선거투표율
 - 2006년 현재 지방선거 투표율이 가장 높은 지역은 제주도로 67.2%. 2순위는 전남(64.3%), 3순위는 경북(61.5%). 투표율이 가장 낮은 지역은 인천으로 44.3%
- 참여(2): 자원봉사참여율
 - 2006년 현재 자원봉사 참여율이 가장 높은 지역은 제주로 21.3%. 2순위는 충남(18.3%), 3순위는 전남(17.9%)이 차지. 자원봉사 참여율이 가장 낮은 지역은 부산과 인천으로 각각 11.8%

□ 응집성

- 소속감/신뢰(1): 소속감
 - 울산과 제주를 제외한 조사지역 중 지역사회소속감이 가장 높은 지역은 부산으로 1.17점. 가장 낮은 지역은 충북으로 0.69점
- 소속감/신뢰(2): 이웃에 대한 신뢰
 - 전국의 이웃에 대한 신뢰는 0.48점. 울산과 제주를 제외한 조사 지역 중 이웃에 대한 신뢰가 가장 높은 지역은 전북과 경남으로, 0.69점. 가장 낮은 지역은 대전으로 0.23점

[그림 1] 지역사회 소속감, 이웃에 대한 신뢰

(단위:점)



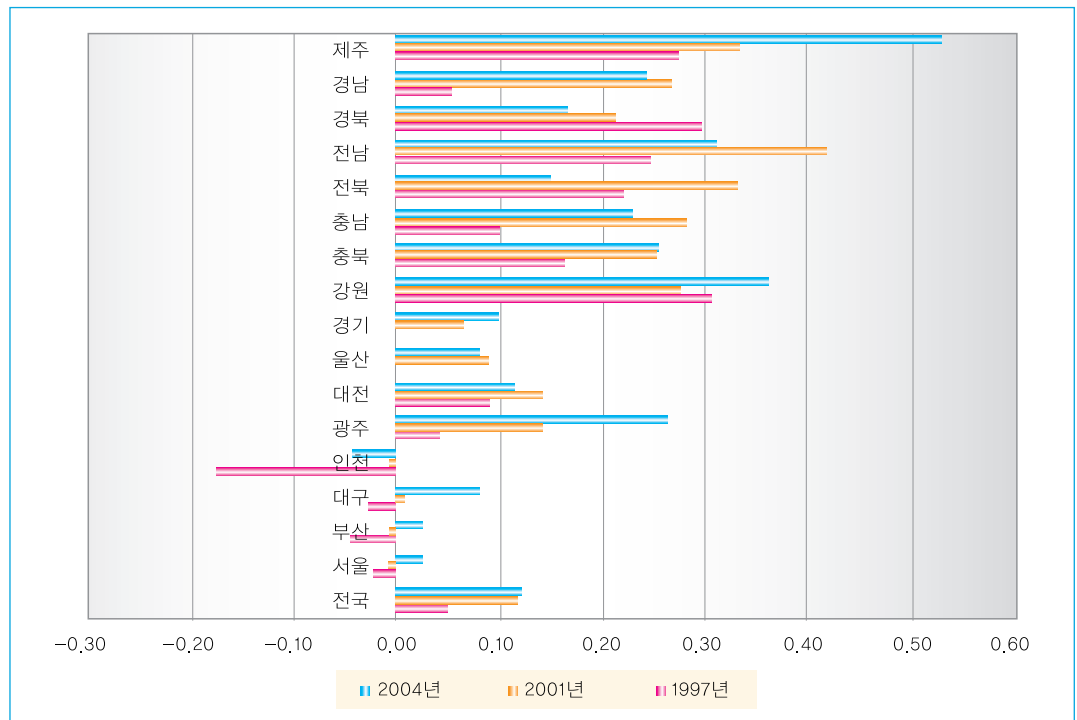
주 1) 지역사회 소속감: 매우 동의하지 않는다 (-2) 동의하지 않는다(-1) 동의한다(1) 매우 동의한다(2)로 재산정 후 평균값
 이웃에 대한신뢰: 전혀 신뢰하지 않는다(-2) 별로 신뢰하지 않는다(-1) 다소 신뢰한다 (1) 전적으로 신뢰한다(2)로 재산정 후 평균값

자료: World Value Survey, 2005

출처: 이현주 외, 2011: 146

[그림 2] 거주지역 만족도

(단위:점)



주: 매우 불만(-2) 약간 불만(-1) 보통 (0) 약간 만족(1) 매우 만족(2)로 재산정 후 평균값

자료: 통계청

출처: 이현주 외, 2011: 147

○ 만족감: 거주지역 만족도

- 통계청의 거주지역 만족도 조사에 따르면 2004년 현재 거주지역 만족도가 가장 높은 지역은 제주(0.53점)
- 강원(0.36점)과 전남(0.31점)이 그 뒤를 이었으며, 거주지역 만족도가 가장 낮은 지역은 인천으로 -0.04점

□ 지역사회 단위 사회통합지표 분석결과의 종합

- 지역사회 별 각 지표의 수준을 개괄하면 광역자치단체 별 강점과 약점이 다르며, 결과적으로 지역사회단위로 자체적인 평가와 개별화된 정책 기획이 필요함을 시사
- 한편 기존의 선입관과 상이한 결과들도 적지 않음. 예를 들어 서울은 사교육 여건이 좋은 지역이지만 학업성취도는 낮은 지역에 속함
- 도시지역은 소속감과 이웃 신뢰의 차이가 크다는 점도 인상적. 도시는 개인적인 지역에 대한 소속감은 가져도 이웃에 대한 신뢰를 기초로 한 것은 아니라는 점을 시사
- 재정자립도, 의사 수 등 생활 여건은 좋아도 도시 지역의 결과적 통합, 주관적 만족도는 낮은 것도 주목할 결과

4. 지역사회 사회통합 지표의 활용을 위한 제안

- 지역사회의 사회통합지표를 정기적 생산, 모니터링 하되, 중앙정부는 핵심 지표를 제시, 지표생산을 지원하며
- 지방정부는 지역의 상황을 반영하는 추가적 지표를 개발, 전국 표준의 핵심지표와 함께 생산하여 지역단위 정책 개발에 활용할 수 있음
- 지역사회의 사회통합의 증진을 위해서는 지역단위로 활용 가능한 자료의 생산이 필수적이며 주관적 지표를 위한 조사는 시급
 - 우리나라의 정치와 행정(governance)을 고려한다면 향후 시·군·구 단위를 우선 고려할 필요

본 원고는 국토연구원이 주관하고 한국보건사회연구원이 협동연구기관으로 참여한 '사회통합을 위한 지역적 대응과제; 지역사회통합지수 개발 및 활용방안(경제·인문사회연구회 협동연구총서 11-07-02)'의 일부 내용을 재구성한 것임을 밝힙니다.

이 현 주(기초보장연구실 연구위원)

문의(02-380-8200)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp