지역사회의 질 수준과 격차

Exploring Regional Disparities: the Social Quality Approach

구 혜 란 (서울대학교 사회발전연구소 선임연구원 - 주저자)
정 민 수 (동덕여자대학교 보건관리학과 조교수 - 교신저자)

Abstract

Hea-Ran Koo/Min-Soo Jung

Social quality (SQ) describes how favorable the socio-environmental components are that impact the possibility of an individual's life. Despite the close relationship between social empowerment and SQ, the components and regional disparities of SQ have not yet been examined. This study investigated regional disparities of SQ among 230 local governments in South Korea. Using the standardized methods of SQ, we examined the interrelationships among institutional capacity, citizen capacity, and their associations with population-based health indicators. Under the principles of conceptual suitability, clarity, reliability, consistency, changeability, and comparability, we collected a total of 81 SQ indicators and selected 19 indicators out of them. They were transformed by the imputation of missing values, ESS standardization, and GIS transformation. As a result of analysis, the SQ indicator of each community varied by the degree of institutional capacity and citizen capacity and community size. We also found that the disparities of the SQ indicators was associated with financial independence such as the per capita residence tax or estimated expenditure of each community. Large SQ indicator gaps between local governments have become a challenge for each country to promote fairness among regions. To meet such a challenge, each local government needs to establish a reference and manage the SQ indicators.

주제어: 사회의 질, 지역사회, 격차, 대한민국

Keywords: scial quality, community, disparity, South Korea

* 이 연구는 서울대학교 사회발전연구소가 한국연구재단(NRF-2010-413-B00031)과 SBS의 지원을 받아 수행한 집단 연구를 통해 발전된 것으로 연구에 함께 참여한 연구진들과의 공동작업의 결과물이다. 연구의 기본틀을 구성하고 지표선정에 유용한 의견을 주신 연구진들과 기초 자료수집과 분석에 도움을 준 사회발전연구소 조교들에게 고마움을 전한다.

I. 서 론

전환기의 시대로 불리는 오늘날 지구상에는 다양한 정치, 경제, 사회 변동의 현상들이 나타나고 있다. 중심부와 주변부 사이의 포섭과 배제나 권력 체계 간의 갈등 속에서 다양한 긴장은 사회체계에 대한 새로운 인식과 이해를 필요로 하고 있다. 특히 한국의 경우 지난 50년 동안 경제발전과 계급구조의 변화, 정치적 민주화의 과정을 겪으면서 밖으로는 세계화에 조응하고 안으로는 다양한 사회적 욕구를 수렴해야 하는 이중적 상황에 놓여 있다. 이러한 양상 속에서 우리 사회가 '성장 사회'에서 '성숙 사회'로 나아가야 한다는 성찰은 양적 성장을 넘어서는 새로운 발전모델에 대한 모색을 요구하고 있다.

이러한 움직임의 연장선 선에서 사회의 질 연구는 복합적이고 상호의존적으로 변화하고 있는 사회 체계의 제도와 생활세계의 면면을 이해하고 이들 간의 역동적 균형과 선순환 관계를 이룰 수 있는 새로운 사회발전모델을 제시하고자 하고 있다. 이를 위해 사회발전 수준을 경험적으로 비교할 수 있는 지표를 개발하고 이를 이용하여 국가 수준에서의 비교연구들을 수행하고 있다. 이 과정에서 한국이 다른 선진국과 비교하여 체계와 생활세계의 질이 낮으며, 특히 체계 면에서는 사회안전망과 복지체계 영역이, 생활세계 면에서는 정치참여 역량이 다른 국가들보다 현저하게 낮다는 것을 밝혀낸 바 있다(Yee and Chang, 2009).

이러한 국가 수준에서의 비교는 거시적인 면에서 국가 발전의 현 수준을 파악하고 정책의 큰 방향성을 제시하는데 꼭 필요한 작업이기는 하지만, 다른 한편으로는 국가 내의 집단 간, 지역 간 편차를 충분히 반영하지 못한다는 단점이 있을 뿐만 아니라 국가 내에서의 보다 실질적인 발전 단위, 이를테면 지역사회 수준의 발전에 실천적인 함의를 주지 못한다는 지적을 받아왔다. 특히 한국과 같이 수도권으로 사회경제적 자원이 과다하게 집중되어 있고 지역사회 간에 질적인 불균형과 격차 문제가 국가적 아젠다가 될 만큼 지역사회와 국가 수준의 사회의 질 간의 간극이 심하게 나타나는 경우에는 더욱 그러하다. 따라서 사회의 질 분석틀을 지역사회 수준에 맞게 확장하여 적용하고 이를 통해 정책적인 함의를 이끌어내는 작업은 지역사회뿐 아니라 국가 수준에서의 발전 정도를 이해하는데 매우 의미 있는 작업이라고 할 수 있다.

지역사회는 공통의 물리적 공간을 공유하는 유사한 사회경제적 배경의 이웃들이 실질적으로 사회적 상호작용의 기회를 갖는 생활공동체이다(Walter, 2005; Rubin and Rubin, 2008). 지역사회는 오랜 세월 동안 사람들의 관계 속에서 만들어진 사회적 속성과 독특한 관념, 생활방식을 공유한다. 이것은 하나의 주거지가 거주 활동을 통해 사회조직적인 기능을 갖춰 나가면서 집합적 실체로 재구성된 결과이다. 따라서 지역사회는 단순히 개인의 집합체가 아니라 주민이 여러 가지 유형의 결사 조직을 통해 구성과 재구성을

반복하는 사회적 관계의 집합체이다(Minkler et al., 2008). 그들은 재화와 서비스를 전달하기 위한 기능적 단위이며 종종 집합 행동을 통해 정치적 단위로 변환되기도 한다. 지역사회는 또한 공통의 열망과 관심사를 공유하는 사람들을 사회적으로 연결시킴으로써 고유한 지역 정체성과 소속감을 주는 단위가 된다(Chaskin et al., 2001). 이러한 정체성은 지역사회에 특별한 의미를 부여하며 구성원들이 지역사회에 참여하고 헌신하도록 하는 추동력을 만든다. 그래서 지역사회는 구성원들이 그들의 가능성과 역량을 증진하고 실현하는 '공간'이자 '기회'로서 자리매김하게 된다(Walter, 2005).

지역사회가 갖는 이러한 기능과 의미는 지역사회를 단순히 정책의 대상으로 객체화해서는 파악할 수 없으며 발전의 추동력을 지닌 지역사회 내 행위자의 주체적인 참여와 행위를 통해서 보다 잘 파악할 수가 있다. 이런 면에서 체계와 생활세계, 제도와 공동체를 결합한 발전모델로서 사회의 질 분석틀은 지역사회 발전을 행위자 중심으로 이해하는데 유용한 틀을 제공한다. 이 연구는 사회적 질을 구성하는 구성요소들을 중심으로 지역사회, 보다 구체적으로는 지방자치단체의 질적 수준을 비교해보고 이를 지역의 경제적, 재정적 여건과 연관하여 분석함으로써 지역발전 방안에 대한 정책적인 함의를 도출하고자 한다.

Ⅱ. 지역사회 발전과 사회의 질

한국에서 지방자치제도가 도입되기 이전의 지역사회 발전에 대한 접근은 사실상 국가 전체의 경제성장을 효율적으로 달성할 수 있도록 하는 선택과 집중의 논리에 기초하고 있었다. 이는 성장의 총량을 늘리기 위한 자원의 불균등한 분배를 전제함으로써 지역을 중심으로 하는 자율적이고 독자적인 발전 정책을 상대적으로 등한시 하게 만들었으며, 결과적으로는 지역 간의 심각한 불균형을 초래하였다(홍준형, 2001). 이후 지방자치제도의 도입과 함께 지방분권화가 본격화되면서 지역 간 불균형 해소를 위해 지역의 자립적인 성장을 지원하고 지역사회의 삶의 조건들을 개선할 수 있는 방안을 모색할 정책적 필요성이 대두되었다. 지역 주민들의 삶을 구성하는 다양한 요소들에 대한 관심은 지역발전을 경제적 풍요로만 인식하여 지역의 경제적 기반 확충과 생산 및 소득 수준 향상에 정책적 초점을 맞추어 오던 것에서부터 지역 주민들의 삶의 질적인 측면들을 지역발전의 요소로 포괄하고자 하는 인식의 전환을 반영하는 것이었다.

이러한 정책의 방향과 인식의 전환은 삶의 질 개념을 반영한 지역사회 연구들이 본격화되는 계기가 되었다. 일례로 박상우와 권혁진(1997)의 연구는 지역사회의 사회통합 수준과 삶의 질을 종합적으로 평가할 수 있는 지역사회통합지수 개발의 필요성을 지적하고

소득 격차와 함께 사회, 환경, 교육, 의료, 문화 등 삶의 질의 격차들을 지역발전의 중요한 부분으로 고려하였다. 지방분권화 수준과 지역격차 간의 상관관계를 분석하고 있는 홍준현(2001)의 연구도 지역격차 지표를 산출함에 있어서 삶의 질의 개념을 부분적으로 도입하고 의사수나 사회복지시설수 등 지역사회의 생활환경 수준을 지수에 포함시키고 있다.

2000년 이후 국토의 균형발전은 정부의 국가적 핵심과제로 자리잡음에 따라 이를 효과적으로 달성할 수 있는 정책을 마련하기 위하여 현재 지역발전의 상태를 종합적으로 평가할 수 있는 지표개발이 보다 활발하게 이루어졌다. 이원섭과 박양호(2002)는 지역의 현 발전 정도에 따라 지역을 유형화하여 차등적으로 지원할 수 있는 방안을 모색하기 위하여 인적자원, 재정기반, 보건 및 복지, 그리고 사회 인프라의 측면에서 15개의 지표를 선정하고 이를 바탕으로 종합지수를 산출한 바 있다. 이들은 230개 지자체를 대상으로 개별 지표에서의 순위를 종합점수화하는 방법으로 지수값을 구하고 이를 이용하여 자율성장지역, 성장관리지역, 성장유도지역, 개발촉진지역으로 지역을 분류하였다.

김영수와 변창욱(2006)도 지역 발전 정도를 종합적으로 측정할 수 있는 표준화된 지표체계를 개발하였다. 이들이 제시하고 있는 지역발전지수는 지역경제력지수와 주민활력지수의 합으로 구성된다. 지역경제력지수는 소득수준, 혁신역량, 인력기반, 산업발전정도, SOC와 재정력 등 지역의 경제력을 반영하는 요소들로 측정하고, 주민활력지수는 주거생활, 교육여건, 근로여건, 의료 및 복지, 문화와 환경여건 등 주로 주민들의 생활 여건들을 조성하는 시설과 제도적 조건들을 반영하는 요소들로 구성하였다. 이들은 또한 지역발전지수의 시계열적 변화과정을 살펴보고 2002년 이후 지역 간 격차가 줄어들고 있는 모습이 보이며, 지역경제력지수 간의 격차가 주민활력지수 격차보다 크게 나타난다는 면에서 지역발전에 있어서 지역경제력지수의 영향력이 상대적으로 크다는 것을 보여주었다.

이러한 시도들은 경제력 중심의 측정모델에 삶의 질의 다양한 부문들의 상태를 측정할 수 있는 지표들을 추가하여 종합적으로 파악할 수 있는 모델을 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 삶의 질의 상태를 평가함에 있어서 시설과 제도적 기반에만 초점을 맞추고 있다는 점에서 한계가 있다. 김영수와 변창욱(2006)의 연구에서 지역발전지수의 한 축을 이루고 있는 주민활력지수는 시설과 제도적 기반을 지역의 '활력', 또는 역량과 동일시함으로써 상대적으로 지역주민의 행위와 역량을 통한 발전가능성을 배제하였다. 이는 이들 연구가 지역 간 균형발전을 위한 중앙정부의 효율적인 정책을 수립하는데 필요한 지표들을 생산하는 것을 목표로 하고 있다는 점과 무관하지 않다. 다시 말해서 지역중심의 발전모델이라기 보다는 중앙정부 차원에서의 자원 분배의 형평성을 확보하는 것에 보다 중점을 두다 보니 지역이 가지고 있는 자립적인 발전 가능성과 발전의 주체로서의 주민들의 활동역량을 충분히 고려하지 못하고 있는 것이다.

김태환 등(2003)의 연구는 그런 점에서 좀 더 지역이 가지고 있는 자립적인 발전 역량에 초점을 맞추고 있다. 이들은 자립적 지역발전을 "지역의 내부적 동력에 의해 발생하고 장기적으로 지속가능한 경제적, 문화적, 환경적 측면의 구조적이고 질적인 진보'로 정의하고 그 구성요소로 지역이 가지고 있는 경제적, 사회문화적, 생활환경적 잠재력을 드러낼 수 있는 31개의 지표들을 선정하여 종합잠재력 지수를 구성하였다. 특히 정보통신기술 활용 정도나 여성의 사회참여 등과 같은 지역기반의 자원들을 활용할 수 있는 주민들의 역량을 측정하는 지표들을 포함시킴으로써 지역 발전에 있어서 주민들의 능동적인 역할을 지역사회 잠재력의 한 부분으로 간주하였다.

송미령 등(2011)의 연구는 지역발전 정책의 목표를 '모든 주민들이 안정된 일자리와 소득을 창출하며, 일상생활에 필요한 수요를 기본적으로 충족함으로써 지속 가능한 지역사회를 만들어 가는 것' 으로 보고 이러한 정책의 대상 공간으로 삶터, 일터, 쉼터, 공동체의 터로서 기능하는 '기초생활권'을 중심으로 지역발전지수를 구성하였다. 이들은 개별 대상 공간의 특징에 대응하는 생활서비스지수, 지역경제력지수, 삶의 여유공간지수, 주민활력지수 등 4개의 영역별 지수를 산출하여 각 영역의 발전 정도를 평가하고 이들의 합으로써 지역발전지수를 산출하여 그 지역이 얼마나 살기 좋은가를 보여주는 지표로 활용하였다. 그러나 이 연구 역시 대부분의 지표가 시설의 양을 측정하는 것으로 이루어져 있으며 공동체의 유대와 참여기회를 나타내는 주민활력지수를 인구증가율, 고령화율, 출생률 등 인구변화와 구조로 측정하고 있어 본래 지표구성의 개념적 틀과의 괴리가 크다는 점에서 한계가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지방자치시대의 개막이래 국내에서는 지역발전에 대한 인식의 전환과 함께 이를 반영하는 다원적이고 종합적인 지표개발이 활발하게 이루어졌다. 이러한 시도들은 지역발전의 복합성을 드러내는데 기여한 바 크지만 몇 가지 한계를 갖고 있다. 우선은 지역발전의 핵심을 단순히 주민의 욕구와 필요를 만족시킬 수 있는 주거, 의료, 교육, 문화, 복지 등에 대한 제도적인 기반을 마련하는 것에 중점을 두고 있다는 점이다. 이는 부분적으로는 지표로 활용할 수 있는 자료의 가용성 때문이기도 하다. 국내에서 지역공동체의 미시적인 상호작용을 파악할 수 있는 비교가능한 자료는 거의 없다. 대부분의 지표가 객관적인 지표들로 구성되어 있는 이유도 그 때문이라고 해도 과언이 아니다. 그렇다고 하더라도 지역발전을 보는 개념틀에서 충분히 생활세계, 또는 공동체성의 다양한 특성들을 잡아낼 수 있는 지표들을 적극적으로 포함시키고 있지 않다는 점에서 여전히 문제가 있다. 아무리 이러한 조건이 잘 마련되어 있다고 하더라고 실제로 주민들이 이를 욕구충족에 충분히 활용할 수 없다면 지역사회의 삶의 질을 증진시키는데 큰 의미를 주지 못할 것이다. 따라서 지역발전 잠재력을 평가할 때 시민역량의 부분을 적극적으로 이해하고 반영할 수 있는 틀이 필요하다. 특히 지역사회의 공동체성과 개혁의지 및 적극

적으로 삶을 개선하고자 하는 의지와 행위가 평가지표에 반영되어야 할 것이다.

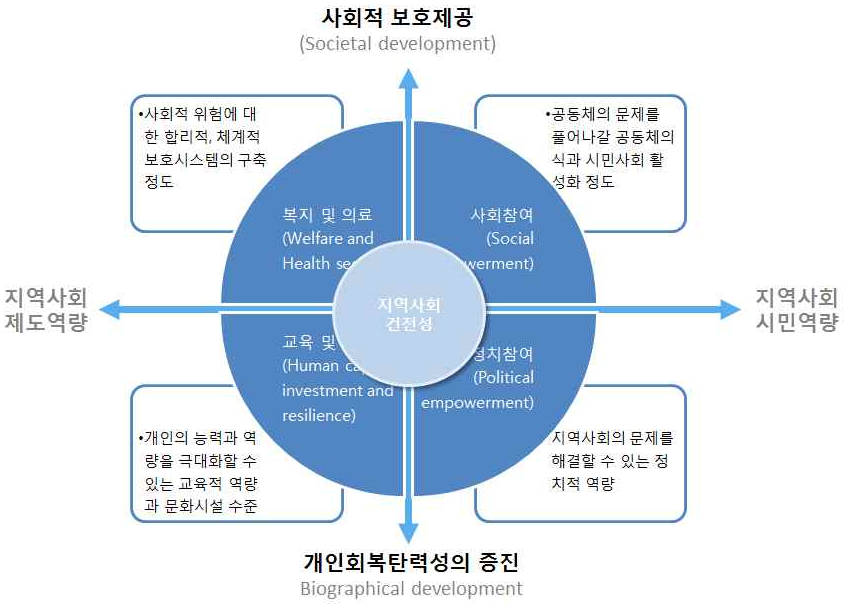
또 다른 문제는 기존의 연구들은 주로 지표들을 지속적으로 확대하고 추가하여 합산하는 방식으로 지역발전 수준을 평가해왔다는 점이다. 이러한 방식은 각 부문 간의 격차가 심할 경우 각각의 영역들의 평균으로 인해 그 차이가 상쇄되는 효과를 가지고 오기 때문에 지역발전의 면면을 그대로 잡아내지 못한다. 때문에 지수의 하위영역들 간의 관계와 편차들을 살펴 볼 필요가 있으며 이를 기반으로 하위 영역들이 지역사회 발전과 갖는 이론적, 논리적 토대가 분명해질 필요가 있다. 김태환 등의 연구가 각 부문 간의 관계의 균형성을 찾아보고 있지만 각 부문 간의 관계에 대한 논리적, 개념적 근거가 미약할 뿐만 아니라 분석 단위가 16개 광역시도 단위에서 이루어졌다는 점에서 아쉬움이 있다. 사회의 질 분석틀은 이러한 기존 연구들의 문제점을 보완하는 대안적인 분석틀을 제공할 수 있다.

유럽의 사회의 질 논의를 이끌었던 Beck 등(2001)은 삶의 복리를 증진하고 개별 주체의 잠재성을 극대화할 수 있는 사회적 조건을 거시-미시(또는 사회적 발전-개인사적 발전), 제도-공동체의 두 축을 중심으로 하여 네 개의 영역으로 구분하고 이들 간의 균형적인 발전을 통해 사회의 질의 수준이 향상될 수 있다고 제안하였다. 그들은 이 네 개의 영역을 각각 안전성(security), 응집성(cohesion), 포용성(inclusion), 그리고 역능성(empowerment)으로 개념화하였다. 그런데 유럽의 사회의 질 분석틀은 그 출발점이 개념과 이론에 근거했기 때문에 이를 경험적인 연구에 그대로 적용하기에는 적합하지 않은 측면들이 있다. 즉 개념들 간의 구분이 명확하지 않고 각 개념들을 경험적으로 측정할 수 있도록 조작화 하는데 있어서도 상당한 어려움이 있을 뿐 아니라 측정자료의 가용성 면에서도 분석틀을 그대로 적용하는 것이 용이하지 않다. 뿐만 아니라, 한국의 사회체계에서 유럽의 분석틀이 잘 맞지 않는다는 맥락 타당성의 문제도 제기되었다(정진성 등, 2010).

이런 측면들을 고려하여 국내에서는 유럽의 틀을 한국적 상황에 맞게, 또한 경험연구가 용이하도록 수정・보완하는 연구들이 수행되었다. Yee & Chang(2009)은 유럽의 분석틀을 토대로 가용한 지표들을 최대한 수집한 후, 요인분석을 통해 이들 간의 내적 일관성을 최대화 할 수 있는 요인들을 추출하였다. 그 결과 거시-미시, 제도-공동체를 두 축으로 하는 기존의 분석틀에 대응하는 4개의 요인들을 추출할 수 있었다. 이들은 각각의 요인들을 인적 자본 투자와 회복성, 복지와 안전망, 사회적 역능성, 정치적 역능성으로 개념화함으로써 사회의 질 분석틀의 경험적 검증가능성을 높이는데 기여하였다.

이 연구는 이러한 수정된 분석틀을 기본으로 하여 지역사회의 질을 경험적으로 측정할 수 있는 분석틀을 〈그림 1〉과 같이 구성하였다. 우선 체계와 생활세계의 축은 지역사회의 제도역량과 시민역량을 나타내는 것으로 개념화하였다. 지역사회 시민역량은 지역사회, 또는 공동체의 문제를 풀어나갈 수 있는 사회적, 정치적 참여와 역량은 의미하며, 시민사

회 제도역량은 시민들의 욕구와 자아가 실현될 수 있도록 제도적인 수준에서 갖추어진 사회적 보호와 개인의 회복탄력성의 조건들을 의미한다. 다음 거시-미시축은 사회적 위험에 대처하기 위하여 제공되는 사회 수준의 보호 정도와 개인 수준에서 위험에 대한 회복탄력성의 증진시키는 과정을 의미한다.



〈그림 1〉 연구의 분석틀

사회의 질 분석틀과 같이 이 두 개의 축을 교차하면 4개의 영역을 구분할 수 있다. 먼저 사회와 제도 수준에서의 보호와 안전망으로 복지 및 의료제도가 체계적으로 구축되어 있는 정도와 개인 수준에서 개인의 능력과 역량을 극대화할 수 있는 교육과 문화시설 수준이 지역사회의 제도역량을 드러낼 수 있는 두 개의 영역으로 개념화 될 수 있다. 지역사회 시민역량은 생활세계에서 타인과의 상호작용과 사회적 관계에의 참여를 통해 제도적인 체계의 영역을 변화시키는 과정으로 이해할 수 있으며, 사회 수준에서 공동체 의식과 시민사회의 활성화 정도를 드러내는 사회 참여 수준과 개인 수준에서 적극적으로 지역사회 문제를 해결할 수 있는 정치 참여 수준으로 구분할 수 있다.

그런데 이러한 네 차원은 지역사회가 가지고 있는 사회인구학적 특성, 또 다른 한편으로 지역사회의 지속가능성을 드러낼 수 있는 요소들과 밀접히 연관되어 있다. 즉 지역사회의 지속성은 정신적, 신체적 위험을 적게 받으면서 자녀들을 낳아 오래도록 행복하게 살아가는 것을 통해서 확보될 수 있는 것으로 보았다. 우리는 이를 지역사회 건전성으로 개념화 하고 지역사회의 질을 구성하는 한 요소로 포함시켰다.

결과적으로 지역사회의 질은 복지, 의료, 교육, 문화 영역으로 구성되는 제도역량과 사회참여와 정치참여로 구성되는 시민역량, 그리고 지역사회 건전성 등 3개 부문 7개 영역의 발전 정도를 의미하며, 이들 간의 수준과 격차, 그리고 균형적인 관계를 통해 파악할 수 있는 것으로 보았다.

Ⅲ. 연구방법

1. 지표선정과 자료 출처

이 연구는 위 분석틀을 기초로 하여 230개 지방자치단체 단위에서 활용 가능한 지표들을 체계적으로 수집하였다. 지표 수집의 기준은 230개 지자체 단위에서 지속적으로 생성・관리되고 있으며 그 주체가 국가나 공공기관인 경우로 한정하였다. 그리고 2010년을 기준으로 최대 5년 이내에 발표된 자료에 한하였다. 지표 수집은 1차적으로 지자체 사회지표에 대한 통계 포털과 개별 정부 및 공공기관의 공개 자표들을 활용하고, 필요한 경우 국가 정보공개시스템(https://www.open.go.kr)을 활용하였다[1].

수집된 지표들 중 분석에 포함할 지표는 개념적 적합성, 명확성, 신뢰성 및 일관성, 변화가능성, 비교가능성이라는 기준을 충족시킬 수 있는 것을 선정하고자 하였으며 내부 연구진 과 정책전문가들의 수차례 검토과정을 거쳐 확정되었다.

위와 같은 지표 수집 및 선정 과정을 통해 최종 도출된 사회의 질 지표는 지역사회 제도역량 부문에서 인구 천명당 기초생활수급자수, 최저주거기준 미달가구비율, 1인당 사회복지예산액(이상 복지영역 지표), 고등교육 이수율, 고등학교 학업중단율(이상 교육영역 지표), 인구 십만명당 영화관수, 십만명당 문화시설수, 문화예술부문 예산비중(이상 문화영역 지표), 인구 천명당 의사수, 종합병원수(이상 의료영역 지표)였고, 지역사회 시민역량 부문에서는 지역기반 비영리민간단체수, 자원봉사자 등록률(이상 사회참여 영역 지표), 2010년 지방선거 자치단체장 투표율, 지방의회 입후보자 중 여성비율, 만명당 정보공개청구건수(이상 정치참여 영역 지표)였다. 지역사회 건전성을 보여줄 수 있는 지표로는 십만명당 연령표준화사망률, 합계출산율, 천명당 5대 범죄(살인, 강도, 강간, 절도, 폭력) 발생건수, 십만명당 자살률을 포함시켰다. 지표에 대한 자세한 설명은 〈부록 1〉에

---

1) 지표 수집에 활용된 포털은 국가통계포털(http://kosis.kr), 지방행정종합정보시스템(http://www.laiis.go.kr), 국토해양부 국토지리정보원(http://nationalatlas.ngii.go.kr) 세 곳이 주축이었다. 개별적으로 접촉한 정부 및 공공기관은 행정안전부, 보건복지부, 문화체육관광부, 경찰청, 중앙선거관리위원회, 건강보험심사평가원, 교육개발원, 영화진흥위원회, 재정고(http://lofin.mopas.go.kr) 등이었다. 이들 기관을 통하여 수집된 전체 사회의 질 지표는 81개였다.

정리하였으며 개별 지표들의 기술통계치는 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 지표별 기술통계

구분	영역	지표명	평균	표준편차	최소값	최대값
제도 역량	복지	천명당 기초생활수급자수	39.4	19.27	6.3	103.5
		최저주거기준 미달가구비율	19.5	12.09	4.5	65.7
		1인당 복지예산액(단위: 천원)	573.2	269.24	147.7	1800.7
	교육	고등교육 이수율	32.8	12.65	10.0	73.0
		고등학교 학업중단율	2.0	0.98	0.2	6.8
	문화	십만명당 영화관의수	0.5	1.00	0.0	8.1
		십만명당 공공문화시설수	5.4	5.51	0.0	42.1
		문화예술부문 예산비중	1.6	1.29	0.0	8.1
	의료	천명당 의사수	1.5	1.68	0.4	16.9
		십만명당 종합병원수	0.5	0.63	0.0	3.0
		근접성이 반영된 종합병원수	2.9	1.79	0.0	8.8
시민 역량	사회 참여	지역기반 비영리민간단체수	36.3	41.74	0.0	369.0
		자원봉사자 등록률	13.1	4.64	0.7	39.4
	정치 참여	지방선거 투표율	60.1	9.61	43.2	81.6
		지방의회입후보자중 여성비율	8.4	7.02	0.0	35.7
		만명당 정보공개청구건수	68.2	51.27	6.0	297.8
건전성		인구십만명당 연령표준화사망률	450.3	54.21	280.4	559.4
		합계출산율	1.3	0.25	0.7	2.1
		천명당 5대 범죄 발생건수	10.7	5.22	0.3	42.3
		인구십만명당 자살율	32.2	9.10	0.0	75.8
소득수준 및 재정 상황		1인당 주민세	144.5	289.49	22.8	3759.1
		재정자립도	28.2	16.58	8.6	82.9
		1인당 세출예산액(단위: 천원)	2986.8	2304.18	507.0	11868.0

2. 지수구성 방법

선정된 지표는 결측치 대체, GIS(geographic information system)을 이용한 계산, 그리고 표준화 과정을 거쳐 지수화되었다. 기준 연도인 2010년에 230개 지자체의 자료가 모두 가용한 경우는 드물었기 때문에 항목 결측에 대한 대체 작업은 필수적이다. 아울러, 각각의 지표는 측정 단위와 분포가 다르기 때문에 평균과 표준편차를 표준화하고 지표 간에 비교가 가능하도록 변환하는 작업이 수행되었다.

우선 결측치는 세 가지 기준을 통해 대체 작업이 수행되었다. 1) 기준 연도의 자료가 없을 경우 전년도 자료로 대체, 2) 전년도 자료가 없을 경우 전전년도 자료로 대체, 3) 해당 지역의 값이 대상 기간 동안에 일체 없다면 그 지역이 속한 시도의 평균값으로 대체하였다. 세 번째 기준의 경우 평균값이 합계치일 경우 그 시도의 1/n로, 비율이라면 평균

값 그대로 대체하였다. 창원시는 2010년 6월 통합되었으므로 마산과 진해에 대한 구분된 값이 없을 경우에는 일괄적으로 창원시의 값에 준하여 대체하였다. 경찰청 자료인 5대 범죄 발생건수의 경우에는 경찰서의 관할이 행정안전부의 지자체 단위와 일부 달랐기 때문에 불일치가 있는 지자체의 경우 경찰서별 5대 범죄 발생건수를 해당 지역의 주민등록상 거주 인구에 비례하여 할당하였다.

공간적 접근이 필요한 종합병원수 지표에 대해서는 GIS를 활용한 지수를 산출하였다.[2] 건강보험심사평가원에서 제공하는 지자체별 종합병원수는 해당 종합병원의 소재지에 기반하여 파악된 것으로 인접한 지역의 의료접근성은 고려되지 않은 절대값이다. 따라서 본 연구는 GIS 분석 프로그램을 활용하여 인접성을 고려한 230개 지자체의 종합병원수를 다시 계산하여 사용하였다. 방식은 다음과 같다.

$$GIS\text{기반종합병원수} = \text{해당지자체소재종합병원수} + \frac{\text{인접지자체소재종합병원수의합}}{\text{인접지자체수}} + \frac{\text{2차인접지자체소재종합병원수의합}}{\text{2차인접지자체수}}$$

예를 들면, 부산광역시 동구의 경우 해당 지자체 소재 종합병원 수는 3개이며, 인접 지자체 소재 종합병원 수(6)에 인접 지자체 수(4)를 나누면 1.5개가 되고, 2차 인접 지자체 소재 종합병원 수(11)에 2차 인접 지자체 수(7)를 나누면 1.57개가 된다. 따라서 세 가지 값을 더하면 6.07개가 부산 동구의 종합병원 수이다. 이러한 과정은 행정구역 단위의 절대 수치가 아닌 근접성의 맥락에서 지표값을 산출했기 때문에 해석 상의 타당성을 좀 더 높일 수 있다.

이상의 과정을 통해 산출된 개별 지표들은 다음과 같은 표준화 과정을 거쳐 지수화 되었다. 우선 개별 지표값을 z-값으로 표준화한 다음, 영역별로 하위지표들의 z-값의 산술평균을 구하였다. 마지막으로 비교와 해석 상의 편의를 위하여 영역별·부문별로 지수값이 0~10의 값을 갖도록 변환하였다. 지수의 변환 방식은 ESS(European Social Survey)가 권장하고 있는 변환 공식[3]을 적용하였다. ESS는 대부분의 지표가 정규분포를 갖지 않기 때문에 표준화된 z-값만으로는 지표 간 크기를 일관성 있게 비교하기 어렵다는 점을 지적하고 이를 보정할 수 있는 표준화 방식을 제안한 바 있다. 이 공식은 각 지표 내의 최대값과 최소값을 활용하여 이들 값이 각각 0과 10이 되고 평균값은 5가 되도록 표준화하는 공식으로 지표 간에 상호 크기를 비교를 할 수 있게 할 뿐만 아니라 지표에서 극단치가 갖는 영향도 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 본 연구에서는 자료의 왜곡을 최소화하기 위하여 각 지수를 산출할 때 최종 단계에서만 이를 적용하였다. 사용한 표준화 공식은 다음과 같다.

---

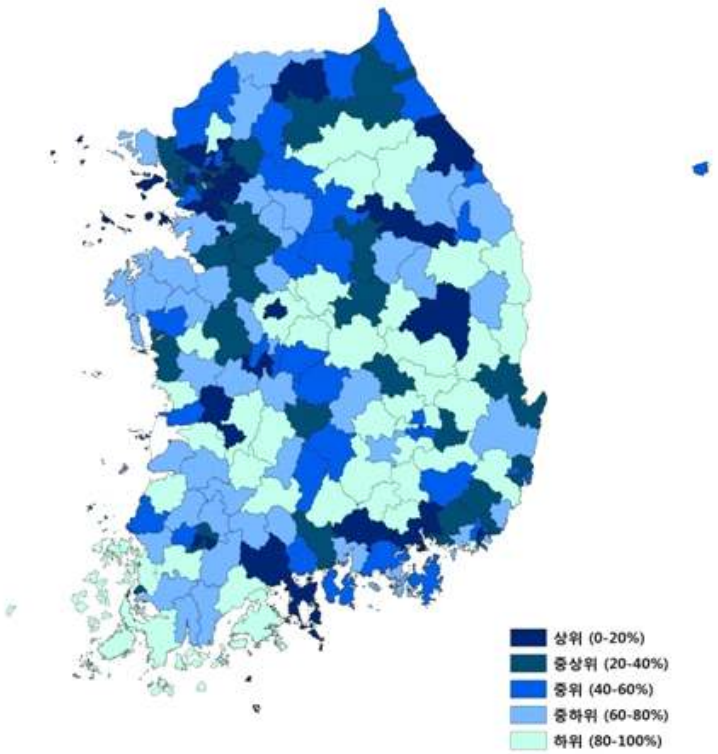
2) 이 과정에는 서울대학교 사회발전연구소 김대욱, 박기웅 조교의 도움이 있었다.
3) 자세한 설명은 ESS 교육용 웹사이트(http:..essedunet.nsd.uib.no)를 참조할 것.

$$t = \frac{5z(\max - \min)}{z(\min + \max) - 2\min * \max} + 5$$

Ⅳ. 분석결과

1. 지역사회의 질 지수의 지리적 분포

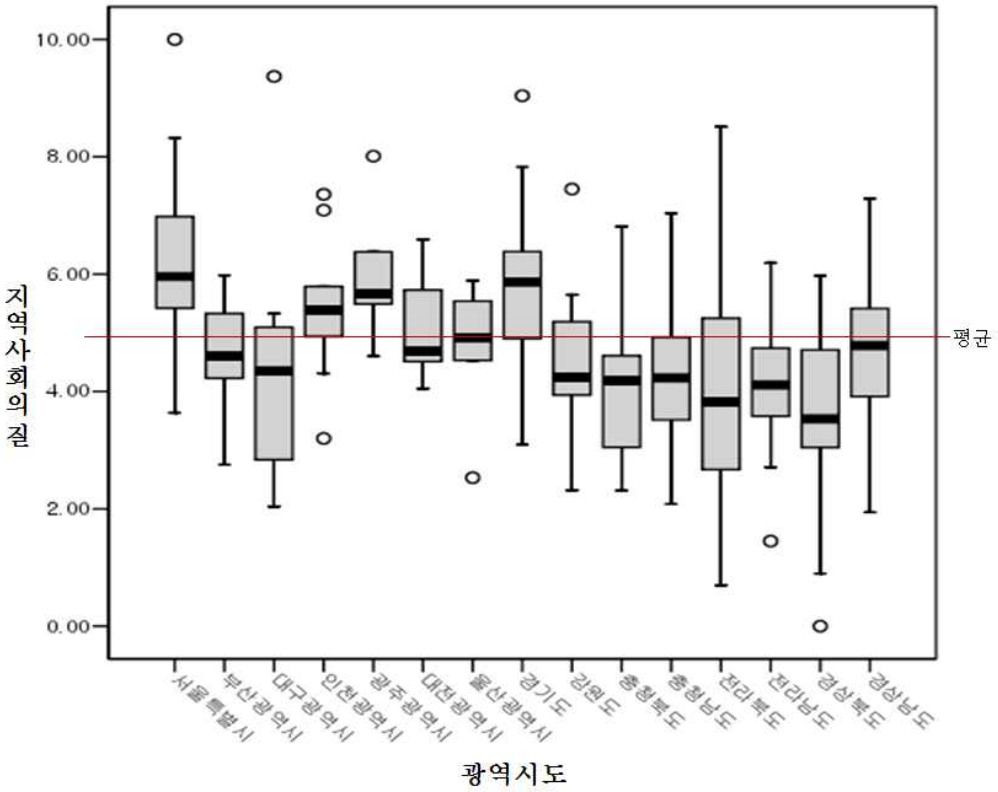
전국 230개 지자체의 제도역량, 시민역량, 지역사회 건전성을 종합하여 산출한 지역사회의 질 지수를 상위(0-20%), 중상위(20-40%), 중위(40-60%), 중하위(60-80%), 하위(80-100%)등 5개 범주로 구분한 뒤 전국적 분포를 살펴보면 〈그림 2〉와 같다.



〈그림 2〉 전국 230개 지자체 사회의 질 지수 분포

〈그림 2〉를 보면 광역시나 인구 50만 이상의 대도시들이 위치한 곳이 전반적으로 사회의 질 지수가 높음을 알 수 있다. 반면, 자치군은 상대적으로 사회의 질 수준이 낮았다. 이는 도시화가 다양한 삶의 기회를 준 것으로 풀이된다.

지리적으로 보면 수도권의 사회의 질이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 서울은 전반적으로 사회의 질 수준이 중상 이상인 경우가 대부분이고 서울지역에서 최하위권이라고 하더라도 전국적으로는 중위권 정도에 해당하였다. 이는 인천이나 대전, 광주 등에서도 유사하게 나타난다. 반면 부산과 대구 지역의 지자체들의 사회의 질 수준은 중위권, 또는 중하위권에 속해 있는 것으로 나타난다. 〈그림 2〉를 보면 사회의 질이 낮은 지역이 강원도 산간지역과 경상도와 충청도 내륙지역에 몰려 있음을 확인할 수 있다. 그러나 사회의 질 지수는 도농 간의 차이, 또는 수도권과 비수도권 간의 차이, 그리고 환경적 요인에 따른 차이로만 환원되는 것은 아니었다. 예외적인 경우도 많았는데, 강원도 화천, 인제, 전북 무주, 경남 남해, 함양 등은 다른 지역에 비하여 사회의 질이 우수하였다.



〈그림 3〉 15개 광역시도별 지역사회의 질 수준과 편차

지역사회의 질을 제주도를 제외한 15개 광역시도별로 살펴보면 서울특별시가 사회의

질 수준이 가장 높았으며 경상북도가 가장 낮은 것으로 나타났다(〈그림 3〉와 〈표 2〉 참조). 전체 평균보다 높은 수준의 사회의 질을 갖고 있는 지역으로는 서울특별시를 포함하여 광주광역시, 경기도, 인천광역시, 대전광역시 등이었다. 그러나 광역시도 내의 편차를 보면 서울특별시와 경기도, 대구광역시, 전라북도, 경상북도 등의 편차가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 특히 대구광역시와 전라북도의 경우에는 매우 높은 수준의 사회의 질을 가진 지자체와 다른 지자체들 간의 격차가 매우 크게 벌어져 있음을 알 수 있다.

지역사회의 질을 구성하는 지역사회 제도역량, 시민역량, 건전성 등의 하위 부문들 간의 상호관계를 비교해 보면 어느 부문에서 취약점이 있는지를 확인할 수 있다. 〈표 2〉를 보면, 제도역량의 경우 서울특별시와 모든 광역시가 평균보다 높은 반면 경기도를 제외한 모든 도는 평균보다 낮은 제도역량을 보였다. 시민역량은 오히려 반대로 인천광역시를 제외한 모든 광역시와 특별시에서 낮게 나타나 제도역량과 시민역량 간의 불균형이 존재하고 있음을 알 수 있다. 건전성은 전라남도가 가장 높았으며 서울특별시, 경기도, 인천광역시 등 수도권이 높고 대구, 광주, 부산광역시 등이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 2〉 광역시도별 부문별 지역사회의 질: 평균

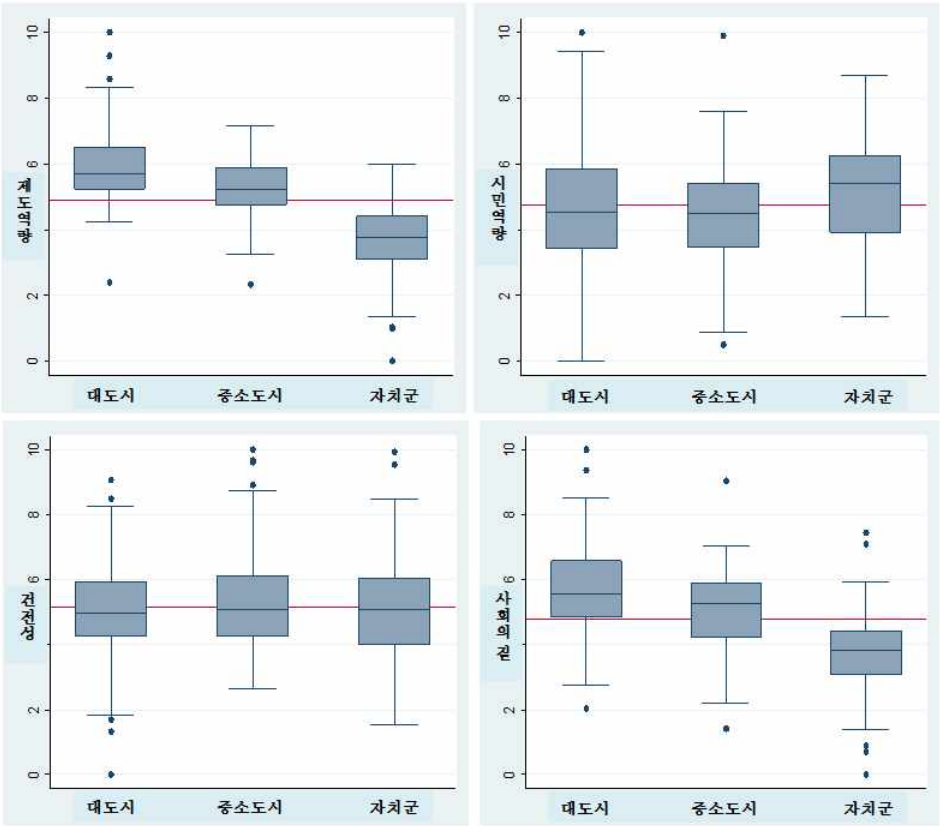
시군구	사회의질	체계	생활세계	건전성
서울특별시	**6.30**	**6.41**	4.35	**5.73**
부산광역시	4.66	**5.21**	4.35	3.66
대구광역시	4.50	**5.34**	3.53	4.00
인천광역시	**5.44**	**5.35**	**5.05**	**5.57**
광주광역시	**6.03**	**6.50**	4.33	3.99
대전광역시	**5.11**	**5.33**	4.20	5.12
울산광역시	4.68	**4.94**	4.07	**5.36**
경기도	**5.78**	**5.67**	**4.91**	**5.92**
강원도	4.45	4.75	**5.01**	4.12
충청북도	4.03	4.13	**5.09**	4.43
충청남도	4.25	4.61	4.03	5.11
전라북도	4.03	3.56	**5.89**	**5.57**
전라남도	4.14	4.01	4.59	**6.03**
경상북도	3.59	3.77	4.40	**5.30**
경상남도	4.76	4.44	**5.82**	4.95
전체	4.79	4.88	4.73	5.16

* 진한 글씨는 지자체 전체 평균보다 높음을 의미함.

지역사회의 질 지수값의 평균을 중심으로 230개 지자체의 질적 수준을 상, 중, 하로 나

눈 후 지자체 유형별로 지역사회의 질 수준을 확인해보면[4], 사회의 질이 '상'인 지자체는 모두 12개로 그 수가 적었으며, '하'에 속하는 지자체가 127개로 전체 지자체의 절반을 넘었다(55%). 사회의 질 수준이 높은 지역에는 대도시에 해당하는 지자체가 대부분 이었으며(12지역 중 10개 지역이 대도시에 해당하였다), 자치군의 경우에는 전체 자치군의 88%(86개 지역 중 76개 지역)가 낮은 수준의 사회의 질을 갖고 있는 것으로 나타났다.

2. 지자체 유형별 특징



〈그림 4〉 지자체 유형별 부문별 지역사회의 질 격차

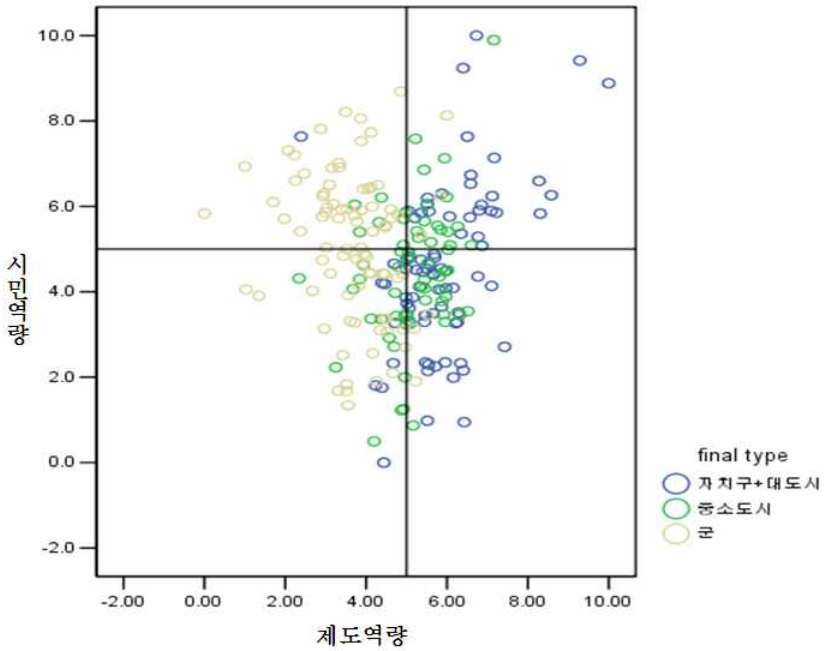
앞에서 살펴본 바와 같이 지역사회의 질은 지자체가 대도시, 중소도시, 자치군인가에 따라 상당한 차이가 존재한다. 그렇다면 어느 영역에서 이러한 차이가 두드러지게 나타나는지를 살펴볼 필요가 있다. 다음은 지자체 유형별로 지역사회의 질을 3개 하위부문별, 6개 영역별로 자세히 살펴봄으로써 어느 영역에서의 차이가 두드러지게 나타나는지를 확

4) 사회의 질 수준 구분은 z점수로 환산한 값을 이용하였음. 상: 0.5≦z; 중: 0≦z〈0.5; 하: 0〉z.

인해 보도록 한다. 아래 〈그림 4〉는 시·군·구 유형별로 제도역량, 시민역량, 건전성 수준과 편차를 알아보기 위한 상자수염 도표이다.

〈그림 4〉를 보면 제도역량에 있어서 자치군은 대도시와 비교하여 낮은 반면 시민역량은 오히려 자치군이 다소 높은 것으로 나타난다. 이는 공동체성과 참여의식 면에서 자치군이 대도시보다 역량이 높다는 것을 의미한다. 주목할 것은 시민역량의 경우 대도시 내의 편차가 매우 크다는 점이다. 대도시는 가장 낮은 수준의 시민역량을 가진 지역에서부터 가장 높은 수준의 시민역량을 가진 지역까지가 포함되어 있으며 가장 낮은 수준의 역량을 가진 지자체는 자치군 중 시민역량이 가장 낮은 지자체와 비교해도 낮게 나타난다. 건전성 부문에 있어서는 3개의 유형별로 큰 차이를 보이지는 않으나 중소도시가 건전성이 상대적으로 높고 그 편차도 적음을 알 수 있다.

한편 제도역량과 시민역량의 균형관계를 살펴보면(〈그림 5〉 참조), 제도역량과 시민역량이 모두 평균 이상인 지역은 주로 대도시라는 것을 알 수 있다. 반면 두 역량이 모두 낮은 쪽에는 자치군이 몰려 있다. 앞에서 이미 확인한 바와 같이 제도역량이 높으나 시민역량은 상대적으로 낮은 지자체에는 대도시 지자체가, 반대로 제도역량은 낮으나 시민역량은 높은 영역에는 자치군이 많이 분포해 있음을 알 수 있다.

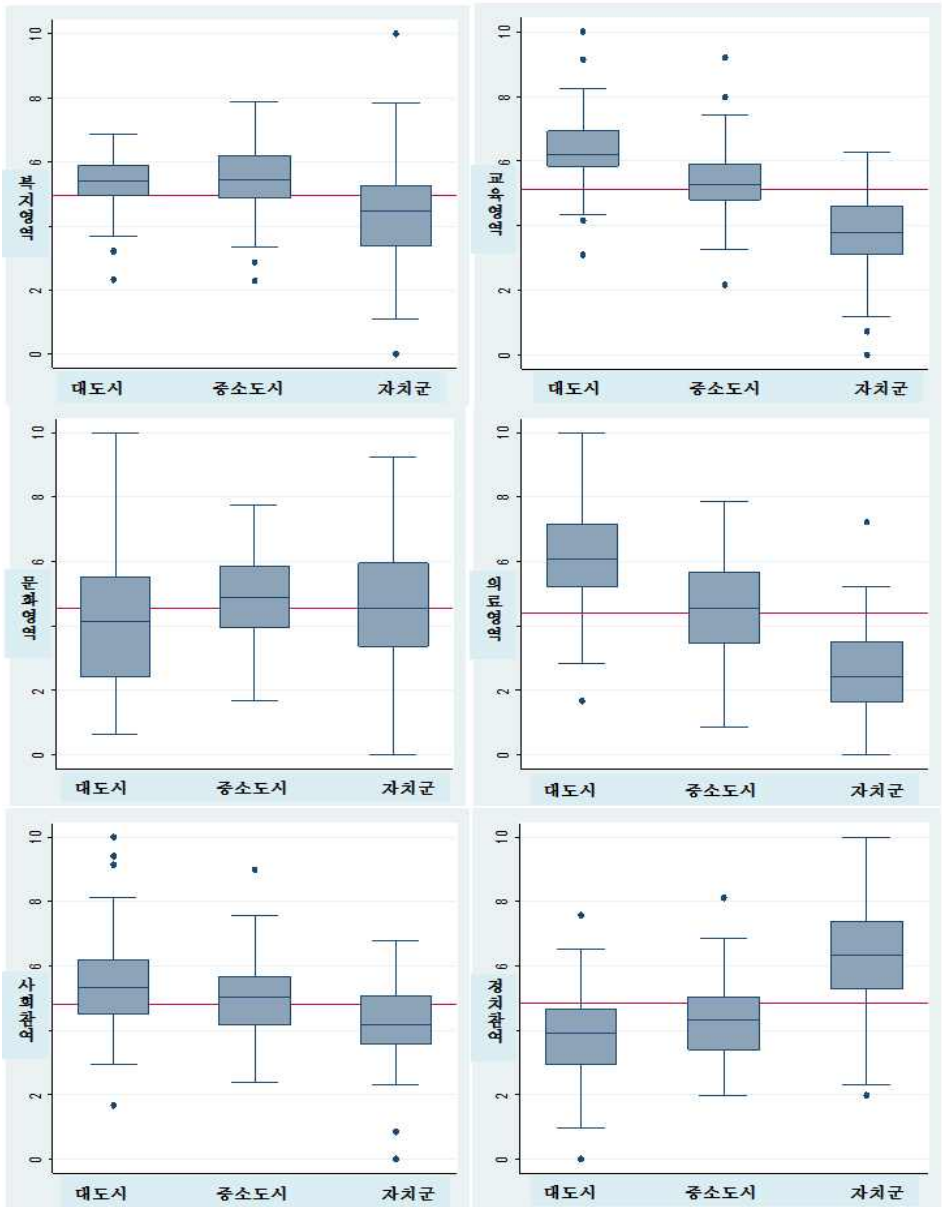


〈그림 5〉 지자체 유형별 제도역량과 시민역량 수준 분포

다음은 조금 더 자세히 들어가서 제도역량과 시민역량의 6개 하위 영역에서 대도시와

자치군의 차이가 어느 정도 나타나는지를 살펴보자.

〈그림 6〉를 보면 유형 간 격차가 가장 심하게 나타나는 영역은 제도역량의 경우 교육과 의료영역이었다. 특히 의료영역의 경우 지리적 접근성을 고려한 지표값임에도 불구하고 그 격차가 심하게 나타났다는 점에서 시급한 정책적 지원이 필요하다 할 수 있다. 문화나 복지 영역은 그 차이가 크지는 않았지만 문화영역의 경우 대도시 지자체 유형 내의 편차가 컸다.



〈그림 6〉 제도역량과 시민역량의 6개 하위 영역에서 대도시와 자치군의 격차

시민역량의 경우에는 사회참여는 대도시〉중소도시〉자치군의 순으로 높았으나, 정치참여 역량은 반대로 자치군〉중소도시〉대도시 순으로 높았다. 지자체 유형 내 편차를 보면 정치참여 역량의 편차가 사회참여 역량의 편차보다 크게 나타났다. 전반적으로 보면 대도시와 군은 6개 지표 간에 분산이 컸으나 중소도시는 상대적으로 지표 간에 분포의 정도가 균일하였다.

3. 소득수준 및 지역의 재정 여건과 지역사회의 질과의 관계

기존 삶의 질 연구들에서는 삶의 질이 개인 수준의 경제력과 복지를 제공할 수 있는 지방정부의 재정능력과 밀접히 연관되어 있다는 것을 보여준다. 소득수준이 높다는 것은 주어진 재화와 서비스에의 접근성을 높이며 개인의 욕구 충족을 위해 그러한 자원을 이용할 수 있는 역량을 증가시킴으로써 삶의 질을 향상시킬 수 있다는 것을 의미한다. 지방정부의 재정능력은 제반 복지서비스를 제공하는데 필요한 자원을 충분히 동원함으로써 지역사회 질을 증진시키는데 기여한다. 사회의 질은 이러한 요인들과 어떤 관계를 갖을 것인가? 다음은 개인의 삶의 질이 아닌 사회의 질에 대해 이러한 요소들이 어느 정도의 영향력을 갖는지, 어떤 요소들이 더 중요한 영향을 끼치는지를 살펴보기로 한다. 이를 위하여 사회의 질 지수와 각 부문별 점수를 종속변수로 하고 주민세, 재정자립도, 세출예산액을 설명변수로 하여 회귀분석을 실시하였다. 그런데 앞의 결과들에서 보듯이 사회의 질 수준은 지자체 유형과 상당부분 교차되어 나타난다. 또한 지자체의 재정능력은 복지서비스를 필요로 하는 인구, 특히 고령인구의 비율과 밀접한 상관관계가 있다. 때문에 지역사회의 질을 설명할 수 있는 요인들은 확인하기 위해서는 이러한 변수들을 통제할 필요가 있다. 〈표 4〉는 이러한 모델에 기초하여 수행한 회귀분석결과를 정리한 것이다. 비교수치는 변수들 간 영향력의 상대적 크기를 비교할 수 있도록 표준화 계수를 제시하였다. 분석은 표본이 아닌 모집단에 대한 것이므로 유의도 검증은 의미가 없으며 수치와 부호 그대로가 모집단을 설명한다고 할 수 있다.

〈표 3〉을 보면 사회의 질 지수에 대한 소득수준의 영향력은 크지 않은 반면 재정자립도와 재정규모는 모두 중요한 설명요인인 것으로 나타난다. 사회의 질 하위 3개 부문과 이들 변수들과의 관계를 각각 살펴보면 소득수준이 높으면 전반적인 사회의 질이 높지만 그 관계는 그리 크지 않음을 알 수 있다. 또한 제도역량과는 어느 정도 크기의 정적인 관계가 있지만 시민역량과는 그 관계가 미미하다. 주목할만한 것은 소득수준이 건전성 측면에서는 부적 관계를 갖는다는 것이다. 이는 개인의 소득수준이 높은 지자체의 건전성인 상대적으로 낮다는 것은 말한다. 다시 말해서 소득수준이 지역의 지속가능성 면에서 긍정적인 효과를 갖지 않는다는 것을 보여준다.

다음으로 재정자립도와 세출액은 사회의 질과 정적인 관계를 갖으며 그 상대적 크기가 거의 유사하다. 그러나 사회의 질의 하위 부문으로 나누어 분석한 결과를 보면 재정자립도는 제도역량을 강화하는데 보다 긍정적인 영향을 주는 반면, 시민역량을 강화하는 데는 1인당 세출액, 즉 지자체의 재정규모가 재정자립도보다 상대적으로 더 큰 긍정적인 영향을 주는 것으로 보인다.

전체 모형에서 모든 설명변수를 포함한 모형 2의 설명력은 47%였으며, 이 중 소득수준, 재정규모, 재정자립도 변수만의 설명력은 약 13%이다. 제도역량의 경우에는 지자체유형과 고령인구비율의 설명력이 전체 61% 중 54%를 차지하였으며 소득 및 재정관련 변수의 설명력은 높지 않았다. 시민역량의 경우에는 전체 변수가 약 17%를 설명하고 있는데 이 중 소득 및 재정 변수의 설명력은 9% 정도였다. 이는 부분적으로는 시민역량을 측정한 변수가 실질적인 사회참여와 정치참여 인식과 행위 등을 반영하지 못하고 있는데 기인한 것으로 풀이된다. 지역사회 건전성의 경우에는 전체 설명력이 23%이고 이 중 17%가 소득 및 재정 변수의 설명력으로 나타났으며 지자체유형과 고령인구비율의 설명력은 상대적으로 적음을 알 수 있다.

〈표 3〉 회귀분석 결과: 표준화계수

종속변수		사회의 질	제도역량	시민역량	건전성
대도시		0.218	0.163	0.209	-0.011
군		-0.278	-0.225	-0.199	-0.016
고령인구비율		-0.237	-0.306	0.317	-0.315
소득수준(1인당 주민세)		0.047	0.118	0.069	-0.270
재정규모(1인당 세출예산액)		0.336	0.037	0.453	0.589
재정자립도		0.390	0.222	0.238	0.476
R^2 변화량	모형 1	0.346	0.544	0.076	0.062
	모형 2	0.125	0.061	0.094	0.171

* 모형1은 대도시, 군, 고령인구비율 등 통제변수만 투입한 결과임; 모형2는 모든 변수를 투입한 결과임.

V. 논의 및 결론

이 연구는 국가 간 비교의 측면에서 주로 진행되어온 사회의 질 연구를 국가 내 지역 간 비교로 한 단계 더 구체화하기 위하여 수행되었다. 사회의 질 수준을 평가하기 위해서는 국가 수준의 평균치뿐 아니라, 이 수치를 구성하는 개별 요소들의 격차 정도인 분산도 중요하기 때문이다.

지금까지의 결과를 요약하면, 지역사회의 질은 대도시, 중소도시, 자치군 등 지자체 유형별로, 그리고 광역시도별로 상당한 격차가 있을 뿐만 아니라 동일한 지자체 유형이나 광역시도 내에서의 격차도 상당히 큰 것으로 나타났다. 격차는 제도역량 부문이 시민역량 부문보다 컸으며, 제도역량 부문 중에서도 교육과 의료영역에서의 지역 간 격차가 두드러졌다.

대도시, 중소도시, 자치군은 사회의 질 하위 부문에서 서로 다른 패턴을 보였는데, 대도시는 제도역량 부문에서 우수하였고 자치군은 시민역량 부문, 특히 정치참여 영역에서 상대적인 우위를 보였다. 지역사회 건전성은 상대적으로 유형 간에 큰 차이가 발견되지는 않았지만 중소도시가 다른 지자체에 비해 다소 높은 것으로 나타났다. 지자체 유형과 복지서비스 수요에 영향을 주는 인구구조를 통제한 상태에서 사회의 질 부문들에 대한 주민의 소득수준과 지자체 재정수준의 효과를 보면, 제도역량 및 시민역량은 소득수준과 재정 여건과 정적인 관계가 있었다. 즉 소득수준과 재정 여건이 좋은 지자체에서 제도역량과 시민역량이 높게 나타났다. 그러나 소득수준의 영향은 재정 여건에 비해 상대적으로 크지 않았다.

이러한 결과는 지역사회의 질을 높이고 지역 간 사회의 질 지수의 격차를 좁히기 위한 몇 가지 정책 제언을 가능하게 한다. 우선 사회의 질 지수는 제도나 시설들의 총합이 그 지역의 사회발전 수준을 의미하는 것은 아니라는 인식을 기본으로 하여 설계되었기 때문에 이를 전제로 해서 보면, 대도시 지자체에서 사회의 질을 향상시키기 위해서는 제도적인 기반의 확충보다는 시민역량 증진을, 반대로 자치군은 제도적인 기반을 강화하는 방향으로의 차별적인 정책적 접근을 할 필요가 있다. 둘째, 대도시 시민역량을 강화하는데 있어서는 그 지역 주민들의 정치적 역량을 끌어올릴 수 있는 방안들이 효과적일 수 있다. 예를 들면 지역문제들을 해결하는 정책과정에 주민들이 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하고 이들의 요구에 민감하게 반응함으로써 주민들의 정치적 효능감을 높일 수 있을 것이다. 셋째, 자치군의 경우에는 제도역량 강화를 위한 지원을 확대할 필요가 있다. 특히 교육과 문화영역의 제도적 기반을 확충하고 이를 통해 개인의 회복탄력성을 높일 수 있는 대책을 마련하는 것이 시급한 것으로 보인다. 마지막으로 제도역량과 시민역량이 모두 낮게 나타나는 지자체에 대해서 보다 집중적으로 지원함을 통해서 지자체 간의 격차를 줄여나가는 것이 필요하다.

지역사회의 질의 지자체 간 격차는 국가적인 수준에서 사회의 질의 지역 간 형평성을 어느 수준까지 도모할 것인가에 대한 기준설정의 문제를 제기한다. 기준은 다양한 준거점에 따라 상이하게 설정될 수 있다. 예를 들어, “최고보다 더 높이(Better than the Best)”는 현 상태에서 사회의 질이 가장 좋은 지역보다 더 나은 수준을 목표로 정하는 것이다. 반면에 “또래 지역과 비슷하게(Peer communities)”는 이웃 지역의 수준으로 목표

를 정하는 것으로, 경상남도 00군의 시민역량이 4.5점이라면 경상도의 평균 수준을 목표로 하는 것이다. "여타 정책과의 일관성(Consistent with another program)"은 다른 프로그램과 일관성 있게 목표를 정하는 것으로, 각 지표별로 국가 수준에서 정한 목표에 준하여 해당 지자체의 목표로 잡는 것이다(McKenzie et al., 2009). 어느 기준이 되었든 기준을 정하는 과정에 주민들이 참여할 수 있는 절차와 방식을 통해 결정되는 것이 중요할 것이다.

이 연구는 사회의 질 분석틀을 이용하여 지역사회의 질을 측정할 수 있는 지표를 개발하고 이를 통해 230개 지자체의 사회의 질 수준을 경험적으로 파악하고자 하였다. 특히 사회의 질 연구가 갖는 행위자 중심의 이론틀을 적용함으로써 실질적인 변화와 발전의 주체로서 지역공동체의 잠재력을 평가하였다. 그러나 230개 지자체를 비교하는데 있어서 자료의 가용성으로 인해 실제 행위자의 태도와 행위 측면은 충분히 반영하지 못했다는 점에서 부족함이 있다. 예를 들면, 시민역량을 측정하는데 있어서 비영리기관단체수보다는 실제 조직 및 집단에 참여하는 정도가, 자원봉사자등록률보다는 실제 자원봉사 횟수 등이 보다 더 적합한 지표가 될 수 있다. 또한 정치참여 면에서 시위, 집회, 정치적 의견제시 등 다양한 방법으로 참여하는 정도가 함께 고려되어야 하며, 사회적 수준에서 지역의 공동체성과 가치합의 정도를 파악할 수 있는 지표들이 함께 고려되어야만이 보다 실질적인 역량의 부분들을 측정할 수 있을 것이다. 앞으로 이와 관련된 신뢰할만한 지표들이 산출되면 보완이 필요한 부분이다.

다른 한편으로 지역사회의 질적 수준을 높이는 것이 미시적인 수준에서의 개인의 삶의 질, 또는 주관적 만족도나 행복감 등과 어떠한 상호연관성이 있는지가 규명되어야 할 것이다. 아울러 지역사회의 질은 제도와 시민역량과의 역동적인 균형관계를 유지하면서 변화해나가는 만큼 주기적인 지표 분석을 통해 변화의 양상과 장기적인 추이를 파악하는 것도 필요한 과제이다. 이를 토대로 지역사회 발전에 대한 전망과 정책개입 및 시민참여를 위한 전략모색, 그리고 그 성과들을 평가하여 다시 지역발전을 위한 대안을 모색하는 선순환적 지역사회 발전을 꾀할 때이다.

<참고문헌>

김영수・변창욱. (2006). 『지역발전지수의 개발과 지역간 발전격차 분석』. 산업연구원.

김태환・김광익・류승한・변필성・활승미. (2004). 『자립적 지역발전을 위한 잠재력 분석 연구(I)』. 국토연구원.

송미령・김광선・권인혜・윤병석. (2010). 『지역경쟁력 강화를 위한 기초생활 종합진단지표 개발과 활용』. 한국농촌경제연구원.

이원섭・박양호. (2002).『지방육성을 위한 국가지원의 차등화 방안』. 국토연구원.

정진성・박경숙・이재열・장덕진・장상철・고형면・장진호 등. (2010).『사회의 질 동향 2009』. 서울대학교 출판부.

홍준현. (2001). 지방분권화와 지역격차의 상관관계.『한국지방자치학회보』, 13(1): 161-178.

Beck, W. Van der Maesen, L., and Thomese F.W. (2001). *Social quality: A vision for Europe, The Hague*, Kluwer Law International.

Chaskin, R.J., Brown, P., Venkatesh, S., and Vidal, A. (2001). *Building Community Capacity*. New York: Aldine Transaction.

McKenzie, J.F., Neiger, B.L., and Thackeray, R. (2009). *Planning, Implementing, & Evaluation Health Promotion Programs: A Primer*. 5th Ed. Pearson Benjamin Cummings.

Minkler, M., Wallerstein, N., and Wilson, N. (2008). "Improving health through community organization and community building." In Glanz, K., Rimer, B.K., and Viswanath, K. (eds.) *Health Behavior and Health Education* (4th ed.), CA: Jossey-Bass, pp. 287-312.

Rubin, H.J., and Rubin, I.S. (2008). *Community Organizing and Development*. MA: Pearson Education (4th ed.).

Walter, C. (2005). "Community building practice." In Minkler, M. (eds.) *Community Organizing and Community Building for Health*. Rutgers University Press (2nd ed.), pp. 66-78.

Yee, J.Y. and Chang, D.J. (2009). *Social quality as a measure for social progress*. Presented at the 3rd OECD World Forum on "Statistics, Knowledge and Policy" Charting Progress, Building Visions, Improving Life. Busan, Korea, Oct 27-30.

접수일(2013년 10월 16일)
수정일자(2013년 11월 07일)
게재확정일(2013년 11월 15일)

〈부록 1〉 SQ 지표의 산식과 출처

SQ 지 표 명	산식	연도	출처
천명당 기초생활수급자수	(기초생활수급자수/주민등록인구수)*1,000	2010	보건복지부
최저주거기준 미달가구비율	시설, 침실, 면적기준 미달 가구수/일반가구수*100	2005	국토연구원
1인당 사회복지예산액	2010년 사회복지예산/2009년말 지역인구수	2010	재정고
고등교육 이수율	(대학 이상 학력을 가진 자/15세 이상 인구)*100	2010	통계청
고등학교 학업중단율	(고등학교 학업중단자수/학생수)*100	2009	교육개발원
십만명당 영화관수	영화관의 개수	2008	영화진흥위원회
십만명당 문화시설수	{(공공도서관수+등록박물관수+등록미술관수)/인구수}*100,000	2010	문화체육관광부
문화예술부문 예산비중	(문화예술부문예산액/2010년 일반회계 세출예산총액)*100	2010	재정고
천명당 의사수	(지역별 등록의사 수/주민등록인구수)*1,000	2010	심사평가원
종합병원수	지역별 신고된 종합병원의 수	2010	심사평가원
지역기반 비영리민간단체수	지방자치단체에 등록된 비영리 민간단체의 지역별 개수	2011	행정안전부
자원봉사자 등록률	(지자체 자원봉사센터에 자원봉사자로 등록된 수/인구수)*100	2010	지방행정시스템
지방선거 투표율	2010년 5회 지방자치단체장선거 지방선거 투표율	2010	선관위
지방의회입후보자 중 여성비율	(기초의회입후보자 중 여성/전체입후보자)*100	2010	선관위
만명당 정보공개청구건수	(만명당 정보공개청구건수/주민등록상 인구수)*10,000	2010	행정안전부
십만명당 연령표준화사망률	〔당해 총 사망자 수/당해 연앙인구*100,000〕를 연령표준화	2009	통계청
합계출산율	여자 1명이 가임기간(15~49세)동안 낳는 평균 출생아수	2009	통계청
천명당 5대 범죄 발생건수	(5대 범죄 발생 건수(살인,강도,강간,절도,폭력)/인구수)*1,000	2010	경찰청
십만명당 자살률	고의적 자해로 인한 사망 건수/당해 연앙인구*100,000	2009	통계청
지방자치단체 경제 및 재정 현황			
1인당 주민세	(소득할+균등할 주민세)/주민등록인구수	2010	재정고
재정자립도	〔(지방세+세외수입)/지방자치단체 예산규모〕*100	2010	행정안전부
1인당 세출예산액	2010년 일반회계총계예산액/2009년말 주민등록인구수	2010	재정고

〈부록 2〉 변수 간 상관관계

	대도시	군	사회의 질	제도 역량	시민 역량	건전성	1인당 주민세	재정 자립도
군	-0.570							
사회의 질	0.430	-0.484						
제도역량	0.542	-0.653	0.861					
시민역량	-0.058	0.151	0.448	0.033				
건전성	-0.104	0.014	0.238	-0.036	0.085			
1인당주민세	0.280	-0.311	0.403	0.429	0.015	0.034		
재정자립도	0.361	-0.572	0.579	0.645	-0.082	0.197	0.643	
세출예산액	-0.800	0.799	-0.456	-0.665	0.246	0.036	-0.323	-0.606

〈부록 3〉 지자체 유형별 사회의 질 평균과 표준편차

유형		복지 부문	문화 부문	교육 부문	의료 부문	사회 참여	정치 참여	사회 의질	체계	생활 세계	건전성
대도시	평균	5.30	4.12	6.35	6.13	5.34	3.82	5.72	5.93	4.59	4.93
	표준편차	0.84	2.15	1.10	1.56	1.44	1.38	1.46	1.14	1.92	1.65
중소도시	평균	5.35	4.95	5.32	4.61	4.97	4.27	5.05	5.18	4.44	5.41
	표준편차	1.06	1.26	1.12	1.50	1.14	1.20	1.22	0.87	1.60	1.60
자치군	평균	4.39	4.63	3.76	2.63	4.20	6.25	3.74	3.67	5.08	5.19
	표준편차	1.47	1.75	1.17	1.27	1.28	1.62	1.24	1.07	1.73	1.62
합계	평균	4.98	4.54	5.10	4.40	4.81	4.85	4.79	4.88	4.73	5.16
	표준편차	1.25	1.81	1.59	2.07	1.39	1.80	1.57	1.43	1.78	1.63