



# 제1장

## 사회지표 개편 기초연구 I

### - 사회통합(social cohesion)을 중심으로 -

이희길·신지성

## 제1절 서론

### 1. 연구배경 및 목적

각국 통계청의 중요한 역할 가운데 하나는 국민들의 삶의 질과 사회발전을 측정하여 그 결과를 제시하는 것이다. 현재 국민들의 삶의 질이 어떤 상황에 있으며, 그 동향은 어떠한가를 체계적으로 측정, 그 결과를 제시하는 것은 민주주의 국가의 중요한 인프라로서 기능한다. 즉, 우리의 삶의 질과 사회발전 수준에 대한 통계자료를 제공함으로써, 삶의 조건과 사회 구조적 실태에 대한 정보를 제시한다. 이를 통해 사회적 목표의 달성 정도를 진단하고, 보다 나은 삶의 조건을 창출하기 위해 내리는 의사결정을 지원한다.

이러한 삶의 질과 사회발전에 대한 측정은 ‘사회지표(social indicator)’를 통해 이루어진다. 사회지표는 해당 국가의 국민들의 삶의 조건과 사회발전상을 측정하는 시대의 거울과 같은 기능을 한다. 사회지표가 이와 같은 기능을 정상적으로 수행하기 위해서는 시대별로 해당 국가나 사회의 새로운 사회문제나 쟁점에 대해 정보를 제공할 수 있어야 한다. 이러한 사회변화를 반영하기 위해, 1978년에 사회지표 체계를 구축한 이래로 3차례에 걸쳐 사회지표를 개편하여 왔다.

우리청의 사회지표 체계를 보면 삶의 질 차원의 개인주의적 접근(individual approach)에 중점을 두고 있어, 1990년 이후부터 최근에 활발히 논의되고 있는 사회전체 차원의 질에 대한 논의를 반영하지 못하고 있다는 문제점이 지적되었다(이희길, 심수진, 2009). 특히 1995년 2차 개편 시 신설된 관심 해당 영역인 ‘정부와 사회참여’의 지표수가 적고 전체적으로 사회의 질을 포착하기에는 한계가 있다. 사회지표 통계의 결과물을 활용한 서술형 사회 보고서(social report)에서는 사회지표에는 없으나 별도의 관심영역으로 ‘사

회통합(social cohesion)' 부문을 두고 있다. 사회지표의 관심영역의 설정이 당면한 우리의 사회문제나 사회현상을 반영해야 한다는 관점에서 보면, 최근 우리사회의 중요한 쟁점인 '사회통합'을 체계적으로 다루는 지표개발이 필요한 실정이다.

특히 최근 우리 사회는 산업화와 민주화의 성취 이후에도 심각한 갈등으로 인해 많은 사회적 비용을 치루고 있다. 우리 사회의 계층갈등, 이념갈등, 지역갈등, 세대갈등 등은 이미 심각한 수준이다. 그리고 우리 사회는 취약한 사회통합으로 인해 높은 거래비용을 유발하여 경제의 고비용 구조화를 초래하며, 다양한 갈등으로 인해 각종 사회문제가 확대된다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다(이동원, 2009). 이외에도 OECD의 사회통합의 대표적인 지표인 자살률에서 세계적으로 높은 수준과 낮은 사회적 신뢰수준을 보여줘 우리사회의 낮은 사회통합 수준을 잘 보여주고 있다. 이러한 사회적 긴장을 분열과 해체를 가져오는 파괴적인 갈등으로 치닫게 하는 대신 생산적인 갈등으로 관리해 나가야 할 것이다(임희섭, 2007). 우리 사회의 이러한 현실적 상황을 반영하듯 2009년에 처음으로 사회통합위원회가 발족되어 활동하고 있다. 즉, 우리사회에서 사회통합 측정의 중요성이 점차 증가하고 있는 것이다. 따라서, 본 연구에서는 현실적 당면과제인 사회통합을 측정하기 위한 방안을 검토해 보고자 한다.

## 2. 연구내용 및 방법

기존 '삶의 질(quality of life)' 개념에 기반한 사회지표 운동에 대해서 개인주의적 접근을 취한다는 비판이 있어왔다. 소득/소비, 건강, 주거, 문화/여가, 교육 등 개인의 삶이 이루어지는 직접적인 관심영역을 중심으로 지표가 구성되었다는 것이다. 삶의 질 접근은 사회적 관계나 구조를 불변의 것으로 전제한 후에 그 위에서 개인들에게 미치는 객관적인 효과나 주관적으로 느끼는 만족도를 측정한다는 점에서, 개인을 수동적인 존재로 가정하는 경향이 강하다는 비판을 받아왔다(Walker & Meason, 2004; 이재열, 2009). 사회는 개인들의 관계로 구성된다. 따라서, 개인의 삶의 질은 개인들이 존재하는 사회적 맥락을 제공하는 집단의 특성을 떼어서 생각할 수 없다.

1990년대에 들면서 개인의 삶이 이루어지는 사회적 맥락이나 사회적 환경이 개인의 삶의 질에 미치는 영향에 주목하는 일련의 중요한 연구가 제시되었다(Noll, 2004; ABS, 2001). 이들 연구는 '사회의 질(quality of society)' 혹은 '사회통합(social cohesion)', '사회자본(social capital)' 등의 개념을 두고 논의가 진행되었다. 이러한 연구성과를 우리의 지표체계에 반영하는 방안을 검토하기 위해, 본 연구에서는 우선 사회통합 개념을 통해 관심영역을 설정하여 접근해 보고자 한다. 이를 위해, 먼저 사회통합의 개념적 정의와 관련된 기존의 연구를 검토하게 될 것이다. 그리고, 사회통합의 차원구성 및 구체적인 지



표를 제시하게 될 것이다. 마지막으로, 새로이 제시되는 사회통합 신규지표의 생산 및 활용 방안을 제시하게 될 것이다.

일반적으로 그러하듯, 이와 같은 연구는 기존의 해당 개념에 대한 이론적 논의, 기존 지표체계 검토, 지표체계 선정 등의 절차를 거치게 된다. 이 과정에서 주된 연구방법은 기존 문헌연구를 중심으로 진행된다. 일련의 연구과정에서, 연구결과에 대한 연구자의 자의성을 배제하고 결과의 객관성 확보 차원에서 관련 전문가의 자문도 동시에 진행하였다. 문헌연구 과정에서 사회통합위원회의 용역사업을 진행 중인 한국보건사회연구원과의 4차례에 걸친 자문회의가 진행되었다.

본 연구는 우리의 사회지표 체계개편에 그 결과를 반영하는 것이 일차적 목적이다. 사회지표 체계는 사회의 반성적 성찰을 위한 도구로써, 해당 사회의 구성원의 삶의 질과 사회발전을 측정하기 위해 활용된다. 사회지표와 관련된 최근의 국제적 논의를 반영함으로써, 사회통합 영역에 대한 추가적인 지표개발 작업이 우리 사회지표 체계의 적합성(relevance)과 짜임새를 높이는데 도움이 될 것이다. 그리고, 사회통합위원회의 발족에서 보듯이, 우리 사회의 사회통합은 중요한 사회적 쟁점의 하나로 부각되었다. 이 개념의 포괄적인 특성상 이 문제를 집중적으로 다루는 소관 부처가 명확하지 않다. 필요에 따라서는 새로운 ‘사회통합 실태조사’와 같은 신규 통계 작성 가능성도 별도로 검토하게 될 것이다.

## 제2절 사회통합에 대한 개념적 논의

### 1. 사회통합 개념의 등장배경

약 30년 동안 전체 사회의 핵심 목표로서 ‘삶의 질’ 개념은 국가 정책을 이끌어 왔다. 매우 포괄적이고 다차원적인 삶의 질 개념은 경제적 측면뿐만 아니라 사회적, 생태학적 관심으로 그 영역을 확대함으로써, 전체 사회의 발전 전망으로 그 영역을 확대하고 있다. 오늘날, 삶의 질 개념은 한 사회 안에서 생활 조건을 평가하는 이론적 분석틀로서 가장 지배적이고 광범위하게 활용되고 있다. 삶의 질 개념을 조작화하려는 노력들의 가장 공통된 특징은 개인에 초점을 맞춘다는 것이다. 즉, 최근까지 삶의 질 연구에서 가장 공통된 특징은 개인의 특성과 생활환경 측면에서 삶의 질을 개념화하는 것이다. 개인의 복지환경에 직간접적으로 영향을 미치는 형평성, 자유, 유대(solidarity)와 같은 사회전체적 특성이나 질(quality)이 무시되어 왔다.

그러나, 이러한 연구관심은 1980년대 후반에서 1990년대에 세계적으로 확산되었다.

개인의 특성이나 환경뿐만 아니라 전체 사회의 건강상태가 개인들의 웰빙이나 삶의 질에 중요한 영향을 미친다는 인식이 확산되었기 때문이다. 즉, 개인과 사회의 상호작용이나 사회자본과 같은 사회적 요인이 개인의 삶에 질에 중요한 영향을 미친다는 것이다. 예를 들면, 공동체가 긍정적으로 기능하기 위해서는 의무나 타인과의 호혜적 관계, 자신과 같은 가치들에 대해 구성원이 가지고 있는 신념에 의존한다는 것이다. 또한 타인과 공동체에 대한 신뢰가 구성원에게 형성되어 있고, 개인이나 집단이 공동체 활동에 얼마나 참여하는가에 따라 공동체의 긍정적 기능이 달려 있다는 것이다(ABS, 2001).

이와 같은 새로운 연구관심으로 인해 최근에 와서야 삶의 질이나 복지(welfare) 개념은 명시적으로 사회의 질(quality of society), 복지의 분배 및 한 사회 내의 사회적 관계에 초점을 맞추고 있다. 개인과 대비해서 관계적 측면이나 사회전체적 측면을 강조하는 좋은 사회(good society) 개념의 대표적인 예는 사회통합과 지속가능성 개념을 들 수 있다<sup>1)</sup>. 사회통합 개념은 학계뿐만 아니라 단위 국가나 국제적인 차원의 정책결정과정에서도 많은 주목을 받고 있다. 이 개념이 지속적인 관심을 받게 된 배경에는 세계화, 사회적 불평등, 빈곤, 실업률, 범죄와 같은 사회통합을 위협하는 경제사회적 변화가 있었기 때문이다(Noll, 2000). 즉, 1980년대에서 1990년대에 일어난 국제적인 경제에서의 경쟁과 재구조화(restructuring)로 인한 사회경제적 배경이 자리 잡고 있다. 신자유주의로 향하는 경제 및 사회정책 패러다임의 이동으로 사회적인 것과 경제 영역 간의 심각한 구조적 긴장을 초래하는 것이 확인되었기 때문에, 이에 대한 전략적 반응으로 사회통합이 부각되었다. 소득불평등, 부랑인, 길거리 범죄와 무법 상태의 증가, 그리고 높은 청년 실업률, 세대를 넘어 이어지는 사회부조에 대한 의존, 아동빈곤의 증가, 기초적인 공공보건의 약화 등 모든 나라가 그러한 것은 아니지만, 이와 같은 현상으로 인해 실질적인 사회통합의 필요성이 증가했기 때문이다(Jenson, 1998). 따라서, 어떻게 경제발전을 해야 하고, 경제적 성공을 구성하는 것이 무엇인가를 근본적 시각에서 재평가하게 되었다. 이런 과정에서 지금에 와서야 경제발전의 의제에 사회정책 쟁점을 포괄하게 된 것이다. 또한 정치적 영역에서 정치와 정치인에 대한 각성이 자리 잡고 있다. 경제적 재구조화가 부정적인 사회적 영향을 미침에 따라, 비난을 받는 정치인이 증가하였다. 전체적으로 보면, 신자유주의에 대한 수정 방안으로 정치와 사회과학자 공동체에서 사회통합에 대한 논의가 등장한 것이다. 이는 사회통합을 무시한 결과로 나타난 높은 정치적, 경제적, 사회적 비용에 대해 위협을 느꼈기 때문이다(Jenson, 1998).

사회통합 개념은 1990년대 등장하여, 여러 국가나 국제적 수준에서 중심적 정책 목표가 되었다. 사회통합 쟁점이 정책관계자의 많은 관심을 받게 된 것은 여러 가지 이유

1) 전체 사회의 질이나 웰빙에 대한 논의는 주로 사회통합 분야와 지속가능성 개념을 들 수 있다(Noll, 2004). 지속가능성 개념에 대한 연구 자체가 방대하므로, 여기서는 사회통합 분야를 중점적으로 검토하고자 한다.



가 있다. 첫째, 한 사회통합이 그 사회의 정치적 안정의 중요한 조건으로 보였기 때문이다. 한 사회 내에서 불평등과 격차(disparities)로 인해 정치체제 붕괴의 위험이 증가하였다. 둘째, 푸트남(Putnam)이나 리젠(Ritzen) 등의 여러 경험적 연구에서 나타나듯이 사회통합은 부(wealth)와 높은 경제성장의 자원(resources)으로 간주되었기 때문이다. 그리고, 보건, 교육, 주관적 웰빙과 같은 다른 복지 측면에서도 사회통합은 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 약한 사회적 연계(ties)나 낮은 수준의 사회유대와 같은 사회통합의 약화는 공적 지출의 증가에 영향을 미치기 때문이다. 예를 들어, 사적인 네트워크에 의해 도움을 받거나 자원봉사에 의해 제공될 수 있는 것을 사회서비스에 의해 제공해야 하기 때문이다(Berger-Schmit, 2002).

## 2. 해외의 사회통합 정책 동향

사회통합은 학계에서보다는 정책 영역에서 오히려 더 많은 관심을 받고 있다. 주로 영국, 프랑스와 같은 유럽국가들과 비유럽 국가 중 캐나다, 호주, 중남미 국가에서 사회통합 정책에 관심을 가지고 대응하고 있다(노대명 외, 2009b)<sup>2)</sup>. 유럽의 사회통합 정책을 보면 1997년 유럽이사회(European Council)에서 유럽연합의 경제통합과정에서 예상되는 문제를 해결하기 위해 사회통합을 중요한 정책과제로 제시하고, 유럽사회통합위원회(European Committee for Social Cohesion)를 설치하고 2000년에 ‘사회통합전략(Stratgy for Social Cohesion)’을 채택하고, 2004년에 두 개의 유럽(Two-Speed Europe) 문제에 초점을 맞춘 ‘신 사회통합 전략’을 발표하였다. 여기서는 서비스를 공급하는 공공기관과 시민사회단체의 역할을 강조하며 경제정책과 사회정책의 선순환 관계를 설정하였다. 또한 사회구성원의 사회적 책임 공유를 강조하고, 가족연대(family solidarity)와 다양한 시민사회 조직에 참여함으로 사회적 네트워크를 강화하는 것이 사회통합을 제고하는데 중요하다고 입장을 표명하였다. 핵심적 정책내용은 사회보장제도의 적용대상 확대, 위험 노출 집단에 맞는 보호체계 구축, 취업기회 제고 및 주거보장이다.

유럽의 단일시장 형성이 야기할 사회경제적 충격을 최소화하기 위한 사회정책이 필요했던 프랑스는, 1998년에 ‘반소외법’을 개정하였고, 2004년에는 사회통합 실천계획을 발표, 다음 해에 독립된 법률로 개정하였다. 여기서 근로빈곤층의 취업지원 정책을 개편하고, 청년층을 중심으로 한 기회균등을 위한 정책을 강화하였다. 정책의 관리를 위해, 개별부처의 정책수단을 넘어 종합적인 대책이 필요하다는 점에서 개별부처를 넘어선 정책의 조정 및 교차(cross-cutting)를 핵심원칙으로 제시하였다. 특히, 1998년 사회통합 독립법률을 제정한 이후 사회통합 실태를 지속적으로 모니터링하는 기관을 설치, 운영하

2) 해외의 사회통합 정책에 대한 부분은 노대명 외(2009b, pp.37-67)를 주로 참고하여 정리하였다.

고 있다.

한편, 영국의 사회통합 정책은 1997년 토니 블레어 정부가 집권하면서 출발하였다. 영국정부는 고용과 소득, 그리고 이민문제 등으로 사회적 응집력이 약화되는 문제에 대처할 필요가 있었고, 이를 위해 사회통합 정책을 관리할 수 있는 민관의 다양한 조직을 설치, 운영하고 있다. 1997년 내각조직으로 ‘사회적포용위원회’를 설치하고, ‘사회적 포용을 위한 국가실천계획(National Action Plan for Social Inclusion)’을 본격화하였다. 이후 2007년에 설립된 사회통합센터(The Center for Social Cohesion)는 인권과 관용, 인종 및 종교 간의 통합성 제고를 목적으로 운영하고 있다.

비유럽 국가 중 대표적으로 사회통합 정책을 추진 중인 국가로는 캐나다를 들 수 있다. 캐나다 사회통합 정책은 2001년 법무부가 발표한 ‘모두를 위한 통합 : 캐나다 사회통합 로드맵’(Inclusion for All: A Canadian Road Map to Social Cohesion)이 중요한데, 이 보고서는 캐나다 정책연구를 담당하는 정책연구위원회의 사회통합네트워크(Social Cohesion Network)를 통해 약 130명에 달하는 관계 전문가의 의견을 수렴한 결과물이다. 이 보고서는 세계화라는 급변하는 조건으로 인한 경제사회적 위험이 누적되고 있다는 문제의식에 기반하였다. 이동성과 다양성이 확대됨에 따라 박탈과 격차의 문제를 해소하기 위한 필요성이 증가하여, ‘공정하고 민주적인 통합적 사회’ 개념에 근거한 사회통합 정책을 제시하고 있다. 경제사회적 형평성, 평화, 안전, 통합과 접근성 강화를 제안하고, 구체적인 정책으로는 지역공동체와 시민사회에 대한 참여 촉진, 지역사회 참여를 토대로 한 사회적 결속 강화, 교육 및 문화정책을 통한 다양성과 통합성 강화, 사회보장정책을 통한 통합성 강화를 제시하였다.

UN의 보고서에 의하면 중남미의 경우 라틴아메리카 국가경제위원회(ECLAC)를 통해 해당 지역의 경제정책과 사회통합 정책을 권고하고 있다. UN이 권고하고 있는 정책은 유럽연합의 사회적 포용지표(indicators for social inclusion)를 근간으로 하고 있다. 다만 두 가지 측면에서 보완이 이루어졌는데, 하나는 국민들의 주관적인 사회통합 의식을 파악하고 그것에 영향을 미치는 요인을 연계하려는 시도를 한다는 점이고, 다른 하나는 통합전략의 중심축을 기회균등(equal opportunity), 역량구축(capability building), 그리고 보장성 강화(protection)에 두고 있다는 점이다. 이를 위한 정책과제로 노동을 통한 생산적 참여 기회 확대, 역량강화와 교육기회 확대, 사회보장정책 강화, 공공재정정책의 개편을 제시하고 있다.

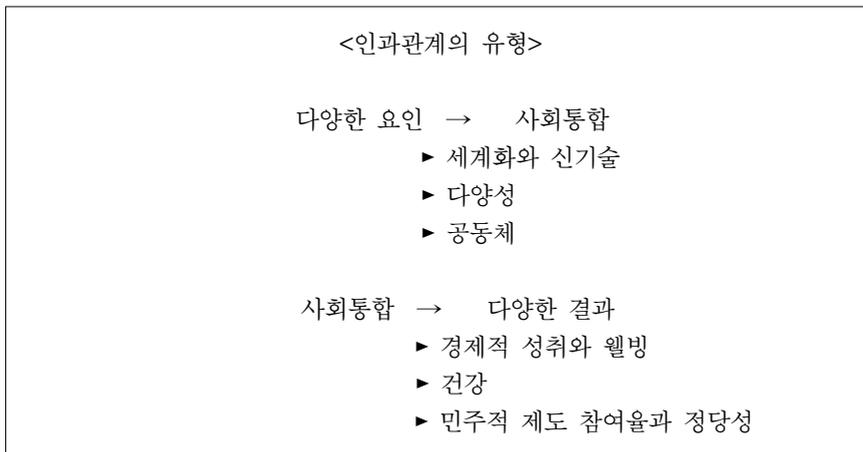
1990년대 후반에 진행된 외국의 사회통합 정책의 발전과정을 보면, 지배적 가치에 대한 강제적 통합(social integration)에서 사회적 배제계층에 대한 포용(inclusion)으로 나아가고, 그것의 한계를 보완하는 사회통합(social cohesion) 개념으로 발전하였다. 이는 정치적 접근에서 출발하여, 복지적 접근을 넘어서 종합 혹은 교차접근이 이루어지고 있음



을 알 수 있다. 사회통합 개념은 기존의 유사개념과 차이를 보이는데, 사회적 통합(social integration)은 개별적 이해집단과 가치집단이 공화주의에 기초한 보편적 이익과 가치를 수용하게 하는 정치적 의미가 강한 개념이다. 이 개념은 해당사회의 지배적 가치를 강제하는 측면이 있다는 면에서 그 한계를 지닌다. 1990년대 후반 유럽연합이 제시한 사회적 포용 개념은 사회적 배제(social exclusion)의 반대 개념으로, 복지정책 차원에서 사회적으로 배제된 외부인에 대해 그들의 생활환경의 문제를 주로 다룬다. 이와 관련해서 주목할 필요가 있는 사실은 최근에는 이 영역의 주요 개념이 사회통합(social cohesion)으로 수렴되고 있다는 사실이다(노대명 외, 2009b).

### 3. 사회통합 : 원인 혹은 결과

사회통합에 대한 개념 정의 문제를 다루기 전에 사회통합에 대한 논의가 현실세계에서 우리의 삶에 어떤 관련성을 지니고 있는지 살펴보고자 한다. 사회통합에 대한 논의의 진전에도 불구하고, 사회통합이 다른 사회적, 경제적, 그리고 정치적 생활의 환경의 원인인지 혹은 그 결과인지에 대한 합의가 존재하지 않고 있다. 여기서는 따라서, 사회통합이 종속변수인 경우와 독립변수인 경우를 나누어 검토해 보고자 한다<sup>3)</sup>.



출처 : Beauvais, C. and Jenson, J.(2002), Social Cohesion : Updating the State of the Research, CPRN Discussion Paper No. F 22.

3) 이 부문은 사회통합에 대한 기존 연구에 대해 가장 체계적인 문헌검토를 수행한 켄선(Jenson, 1998)과 보베와 켄선(Beauvais & Jenson, 2002)을 정리한 것이다.

## 가. 종속변수로의 사회통합

먼저, 사회통합을 위협하는 요인, 즉 경제 재구조화, 다양성, 공동체 특성과 사회통합이 어떻게 다루어지고 있는가를 기존문헌을 통해 살펴보고자 한다. 사회통합을 다루는 초기 방법은, 세계화나 사회질서 분절과 같은 외부 경제적 요인에 의해 사회통합이 위협 받는다고 보는 것이다. 이런 시각으로 경제적 위협과 그것을 보호하는 기제에 대한 연구가 진행되었다. 이런 사고방식은 오랜 동안 지속되어 왔으나 최근에 분석에 중요한 변화가 발생하였다. 과거에는 두려움에 주목했으나, 최근에는 사회통합을 저해하는 요인을 방지하거나 혹은 재구조화할 수 있는 개입방법에 초점을 두고 있다.

첫째, 신기술과 세계화된 시장이라는 두 요인의 변화와 그것이 사회적 관계에 미치는 효과를 주로 검토하였다. 신기술과 관련, ICT(Information and Communication Technology)가 시민들의 사회적, 문화적 접점(interface), 사회제도, 사회의 지식 자원의 구축과 향상에 미치는 잠재력과 한계에 관심을 가졌다. 다른 연구자는 신기술이 사회통합의 구성요소인 사회 관계망에 미치는 효과에 관심을 가졌다. 온라인 공동체가 근대적 실존을 소외시키는 힘을 극복할 수 있는 의미 있는 사회적 접촉(contacts)의 발전 기반을 제공할 수 있다고 보기도 하였으나, 정치적 그리고 사회적 자본의 영향에 대해서 온라인 의사소통과 같은 그런 접촉이 개인 간 가교나 대면적 상호작용을 촉진하지 않는 것으로 나타나기도 하였다(Harwood & Lay, 2001).

한편, 세계화에 주목하는 사람은 주로 사회적 연대(solidarity)를 사회통합의 구성요소로 보는 사람들이다. 세계경제 편입에 따른 비용과 편익의 불균등 분포가 명료해짐에 따라, 세계화는 사회통합에 피해를 가져오는 것으로 나타났다. 예를 들어, 캐나다에서 사회통합의 약화를 초래하는 경제적 주변화(marginalization), 양극화, 취약성(vulnerability)의 증가는 그 대부분이 세계화 때문이다(Burke & Shields, 1999). 세계화의 흐름, 급속한 기술변화, 급진적으로 변화된 공공정책 환경으로 고용패턴이 급속히 재구조화되었다. 향상되는 생활수준과 기대로 특징되는 경제에서 정년보장 완전고용에서 벗어나, 고용수준의 상황의존성, 경제적 양극화 그리고 사회적 배제 증가로 특징되는 적시(just-in-time) 경제의 유연한 고용형태로 재구조화되었다.

둘째, 중요한 연구집단은 잠재적으로 사회통합을 저해하는 것으로 사회전체적 다양성을 살펴보는 사람들이다. 이들은 공동의 가치(common values)와 함께 사회적 연대(solidarity)로 사회통합을 정의한다. 이와 같이 다양성에 초점을 맞추고 종속변수로 사회통합을 다루는 기구는 UNESCO, 유럽평의회, 캐나다와 호주 정부가 있다. 세계화는 세계 공통의 문화인 공유된 생각을 넓히는 동시에, 다양성에도 기여한다. 특히 인구는 사회통합을 과제로 부각시킨다. 하지만, 위협을 다루는 방식에 있어서 이들과 세계화에 따른 경제 재구조화 견해와는 차이가 존재한다. 다양성을 다루는 문헌은 긍정적, 부정적



잠재력을 동시에 보고 있고, 제도나 정책과 함께 가치의 역할을 강조한다. 유럽회의(2000)는 문화적 다양성이 사회통합과 연대 촉진에 기여하고 또한 인종주의, 외국인공포증, 정치, 문화 및 종교적 비관용과 소수에 대한 차별과의 싸움에도 기여하는 것으로 강조한다. 동시에 이는 다양성에 의해 풍부해지고, 정체성을 확신하며 세계에 대해 열린 문화공동체를 구축하려는 의지를 표현하는 것이다. 다양성을 강조하는 사람들은, 부정적 효과에 대처하고 긍정적 효과를 성취하기 위해 문화정책을 가용한 핵심 도구로 간주한다. 즉, 세계화가 다양성을 양산하면, 문화와 같은 공공 정책은 부정적 결과를 완화하고 긍정적 결과를 촉진할 수 있다고 보고 있다.

셋째, 사회통합에서 공동체 유대(ties)의 중요성은 사회통합을 사회 관계망과 사회자본으로 구성된다고 보거나 혹은 사회연대로 보는 사람들도 이에 초점을 맞춘다는 점에서 확인할 수 있다. 관계망과 사회자본으로 사회통합이 구성된다는 사람들은 실제로 이웃관계의 수준을 주목한다. Putnam(1993)은 「Bowling Alone」에서 1960대 중반 이후 미국에서 사회자본의 급격한 감소 사실을 지적하였다. 시민조직의 공식적 회원수 및 참여, 신뢰수준, 자선기부가 급속히 감소한 것이다. 그 원인으로 TV, 시간 압력, 과로, 여성의 노동참여, 거주이동, 교외화와 무질서한 확장, 가족구조 변화 및 복지정부의 성장 등을 지적하였다.

경제적 재구조화, 다양성, 공동체의 특성과 관련, 사회, 경제 및 문화적 요인과 사회통합의 조건의 관계에 대한 세 가지 방식을 검토하였다. 최근에는 사회통합을 이끄는 잘 계획된 전략적 행위의 능력에 주목하는 경향이 증가하였다. 어떤 연구자는 노동자와 사용자, 가족, 시민에 주목하기도 하지만, 대부분은 정부와 지배형태에 주목하고 있다. 정부의 관점에서 사회통합을 제고하기 위해, 문화정책과 교육을 주요 요소로 보는 경우와 경제 및 사회 정책, 특히 이동, 양질의 일자리, 이웃관계 및 지역 동반자의식 등을 강조하는 경우가 있다.

## 나. 독립변수로의 사회통합

여기서는 “사회통합이 어떤 작용을 하는가?”에 초점을 맞추며, 그 긍정적 결과를 강조하는 문헌을 검토한다. 사회통합의 취약성보다는 성장, 웰빙 및 참여에의 기여에 초점을 맞춘다. 리첸(Ritzen, 2000)은 세계경제에서 예측불허의 변화에 대한 정책 효과성의 관리에 결정적으로 중요한 것은 그 사회의 사회통합이라고 주장한다. 이런 연구에서 사회통합은 사회자본과 관계망을 구성요소로 파악한다.

사회통합이 경제적 성취와 웰빙의 개선에 미치는 영향은 Putnam(1993)의 “근대 이태리에서 시민적 전통(Civic Traditions in Modern Italy)” 이래 활성화되었다. 여기서 사회자본은 협력과 상호 이익을 촉진하는 관계망, 규범, 사회적 신뢰를 말한다. Putnam에 따르

면, 북이태리의 강한 수평적 유대는 효율적인 지방정부와 높은 수준의 1인당 GDP와 관계된다. 또한 「Bowling Alone」에서 미국의 모든 주에서 사회자본과 교육성취, 건강수준, 조세 회피율, 자기보고, 웰빙 간에는 강한 관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이러한 상관관계의 패턴은 사회자본에 주목할 필요가 있음을 보여주는 것이다. MaCracken(1999)도 사회통합과 거시경제 성취 간에는 강한 인과 관계가 존재하는 것을 보여주는 증거가 많다고 주장하고, World Bank도 이러한 가정에 기초한다. 국가 간 비교 연구에도 사회자본은 측정가능한 경제적 성취에 중요하다는 증거를 제시하였다(Knack & Keefer, 1997). Stanley & Smeltzer(1999)는 재정 건전성 측면에서 사회통합을 감소시키는 경향이 있는 경제정책은 실제로는 생산성을 저해할 수 있다고 주장한다. 이는 사회통합이 매력적인 투자 분위기를 형성하기 때문이다. 경제적 거래에서 사회통합이 유익한 가치를 증진시키는 반면 방어적 필요성이나 위험을 감소시키고, 또한 정치 및 노사 안정으로 인해 거래비용을 감소시킨다. 또한 개인의 사회적 역기능 발생을 감소시키고, 고용만족도 증대, 신규 아이디어의 촉진을 통해 생산성을 향상시킨다는 것이다.

또한, 사회자본의 웰빙과의 상관관계에 주목하는 연구가 등장하였다. Osberg & Sharpe(2000)는 사회자본이 웰빙의 제고에서 중요한 역할을 한다고 가정한다. 사회자본이 설사 1인당 GDP에 전혀 영향이 없더라도, 대신에 경제적 불평등, 빈곤 및 불안전 완화의 기능을 하여 경제적 웰빙에 기여한다는 것이다. 즉, 사회자본은 보다 완전한 경제적 웰빙의 측도에 핵심적이라고 주장한다. Helliwell(2001)도 사회자본과 웰빙을 연결시켜 보고 있다. 이외에도 사회자본은 빈곤과 결혼상태가 아동 웰빙에 미치는 부정적 효과를 감소시킬 수 있다고 지적한다. 빈곤과 가족구조는 아동 웰빙의 유일한 결정요인이 아니며, 가족 내외의 사회자본과 이웃관계 특성에 중요한 역할을 한다는 것이다(Upperman & Gauthier, 1998). 흥미로운 것은 웰빙의 일부분인 분배가 사회자본을 제고한다는 주장도 있으나, 반대로 사회자본으로 정의되는 사회통합이 웰빙을 제고하는 것으로 주장되기도 한다. 이러한 두 가지 주장은 다분히 이론적인 것이고, 경험적 분석에 따르면 단지 공변이만 존재하는 것으로 나타난다.

한편 분배와 참여로 정의되는 사회통합과 건강과의 관계를 보여주는 분석의 전통도 존재한다. 사회통합이 건강에 미치는 효과에 대해서는 많은 연구자들은 사회자본, 경제발전, 공공정책 및 건강과의 관계에 대해 지나치게 단순한 해석을 반대하며 경고하고 있다(OECD, 2001). 소득불평등이 사회통합의 약화를 가져오고 또한 사회자본에 대한 투자를 약화시켜, 사망력을 증가시킨다고 보고 있다. 보건체계는 이러한 효과를 제한 혹은 증가시킬 수 있다는 것이다(Kawachi & Colleagues, 1997).

OECD(2001)의 최근 논의에서, 경제적 불평등은 사회자본 불평등의 원인이자 결과가 될 수 있다. Putnam의 「Bowling alone」에 따르면 사회자본의 쇠퇴는 소득과 부의 불평



들의 증가를 가져오기도 하지만, 그 인과관계의 방향은 양방향 모두 작용할 수 있다. 불평등과 낮은 시민 참여가 서로를 강화하는 증거도 제시한다. 그리고, 사회통합과 정부 수행은 서로 간에 영향을 주고받을 수 있다(Lavis & Stoddart, 1999). 정부 수행은 사회통합과 건강에 의해 영향을 받기 때문에 사회통합과 건강은 인과적인 관계가 아닌 상관관계라는 것이다. 요약하면, 사회통합과 관련된 변수의 관계는 이론적으로 인과관계를 설정하고 있으나, 지금까지 진행된 경험적 연구결과는 서로 영향을 주고 받는 상관관계로 밝혀지고 있다.

## 4. 개념적 논의

본 사회통합의 연구에서 가장 핵심적 내용을 구성하나, 아직은 합의된 의견이 존재하지 않는 영역은 개념정의와 그 조작화에 대한 것이다. 그 개념적 인기에도 불구하고, 사회통합 개념은 여전히 정의가 필요한 개념이다. 즉, 여러 시각과 관점에서 다양한 사회통합에 대한 정의가 제시되고 있으나 아직은 명확하게 합의된 개념이 아니다(Jenson, 1998; Vergolini, 2007; Chan et al., 2006). 특히 이러한 개념정의에서 혼란은 이후 조작화나 사회통합을 달성하기 위한 정책적 수단에도 동시에 영향을 미치기 때문에 가장 핵심적인 해결과제이다. 여기서는 사회통합 개념정의와 관련해서, 학술영역과 정책영역 논의를 구분하여 살펴본다

### 가. 학술적 정의

어원적 기원을 보면, 사회통합은 해당 집단의 부분들이 밀접하게 통일된 집단적 특성으로 정의된다. 마치 생물학에서 모든 살아있는 유기체의 통합이 기초 단위들 간의 연계에서 비롯되는 것처럼, 사회통합은 개인과 전체 간의 연계에서 나온다. 따라서, 통합의 반대는 해체(disintegration)나 분열(division)이다. 사회통합의 학문적 기원은 뒤르켐(Durkheim)으로 소급되는데, 뒤르켐은 사회통합의 주요 요인을 공유된 충성심과 유대(shared loyalties and solidarity)에서 찾고, 전근대적인 기계적 연대(mechanical solidarity)와 근대적인 유기적 연대(organic solidarity)를 구분하였다. 집합적 가치와 믿음의 통일성에 기초한 전통적인 기계적 연대와, 과거에 비해 개인의 자율성과 비판적 인성은 발전하였으나 개인들 간의 함께 일할 수 있는 근대적 관계는 유기적 연대로 구분하였다. 이러한 뒤르켐의 논의에서도 사회통합 개념의 부분적인 요소를 확인할 수 있는데, 그것은 공동체 유대(community bonds), 가치의 공유, 소속감, 함께 일할 능력이 그것이다(Council of Europe, 2005).

이후 사회학자들에 의해 진행된 사회통합에 대한 논의는 사회통합에 대한 정의에 두

러한 시사점을 제공하지 못하고 있다. 예외적으로 록우드(Lockwood, 1999)는 사회통합에 대한 명시적 정의를 제공하고 있다. 그는 사회통합을 “공동체의 수준에서 친족이나 지역의 자발적 조직과 같은 강한 일차적 네트워크의 상태를 지칭하는 것”으로 정의한다. 사회통합은 거시적인 사회전체적 수준에서 제도적 질서인 시민통합(civic integration)과 함께, 즉 사회 내 행위자들 간의 질서정연하거나 혹은 갈등적인 관계와 관련된 두 가지 수준의 사회적 통합(social integration)을 가르킨다. 그에 따르면, 사회통합의 반대는 사회해체(social dissolution)이고, 시민통합의 반대는 시민 부패(civic corruption)이다. 그가 제시한 몇가지 사회통합 지표는 매우 시사적인데, 일차적 관계망을 넘어선 일반적 신뢰, 일반인과의 협력의지와 같은 일반적 이타주의는 중요하고 또한 유의미하다. 하지만 그의 초점이 사회병리에 있어, 사회통합/해체의 측정을 범죄, 도시 폭동, 가족해체의 존재 여부에 두었다. 결국, 그의 접근은 잠재적인 사회적 무질서에 대한 ‘조기경보 체계’에 유용한 것이었다(Lockwood, 1999).

사회학자뿐 아니라 사회심리학자에 의한 작업도 살펴볼 가치가 있다. 그들의 주요 기여는 ‘통합(cohesion)’ 그 자체의 개념을 연구하는 것이었다. 볼렌과 홀리(Bollen & Hoyle, 2001)는 통합에 대한 두 가지 시각, 즉 객관적인 것과 인지된 것이 있다고 주장한다. 객관적인 것은 집단 전체의 객관적인 속성을 가르키는데, 이는 집단 내에서 개별 구성원의 다른 구성원들에 대한 자기보고식 친밀감의 종합 측정(composite measures)를 포함한다. 반면에 인지된 통합은 집단에서 구성원들이 인지한 자기자신의 위치에 대한 것이다. 이것에는 집단에 대한 개인의 소속감, 집단에서 구성원 의식과 관계된 사기(morale)에 의존한다. 소속감이 집단 존재 이유의 근본이라면, 사기는 구성원들의 동기화에 직접적 의미를 갖는다. 하지만, 이들의 작업은 사회 전체적 통합의 수준으로까지 나아가지는 않는다.

전체적으로 보면, 학술적 문헌들은 사회통합의 개념화에 통찰력은 제공하지만, 만족할 만한 정의는 제시하지 못하고 있는 형편이다. 대부분의 사회학자들이 사회통합(social integration)이나 안정성과 같은 체계적인 질문에 관심을 집중하고, 사회통합에는 별다른 관심을 기울이지 않았기 때문이다. 또한 사회심리학자들도 집단의 통합에 필요한 분석틀에 관심을 두고 있으나, 사회 전체 수준에서 통합의 분석에는 한계를 가지고 있다.

## 나. 정책적 정의

사회통합에 대한 논의는 학술적 차원보다는 오히려 정책결정자나 정책분석가에 의해 더 많은 관심 속에 이루어졌다. 그들은 주어진 문제를 해결해야 하는 현실적 압력으로 보다 직접적으로 측정의 문제를 다루어야 했기 때문이다. 따라서, 최근의 사회통합에 대한 정의나 조작화의 노력은 정책결정자나 정책분석가에 의해 이루어졌는데, 그 중에 주



로 캐나다와 유럽(Europe)의 작업이 가장 주목할 만하다. 캐나다 정부는 1996년에 사회통합 네트워크를 설립하였고, 이는 세계에서 가장 적극적인 사회통합 연구 집단의 하나가 되었다. 유럽의회(Council of Europe)와 EU는 공공정책 설립에서 사회통합 쟁점에 대한 더 많은 관심을 촉구해왔고, EU의 사회통합 예산은 매년 예산에서 가장 중요한 항목의 하나이다.

캐나다 연방정부는 1990년대에 사회통합을 공식적인 의제로 채택했는데, 다문화주의(multiculturalism)를 촉진하기 위해 이를 장기적 정책으로 채택하였기 때문이다. 시간이 경과함에 따라, 인종적, 지역적 쟁점을 넘어 본질적으로 사회적이고 경제적인 다른 상이한 정책 영역을 포괄하는 개념으로 사회통합이 점차 자리 잡게 되었다. 사회통합은 소득 분포, 고용, 주거, 건강 돌봄과 교육 체계에 대한 보편적 접근에서부터 정치 및 시민 참여에 걸쳐 광범위한 영역을 포괄해야만 했다.

어떤 측면에서는 독특한 측면을 지니고 있는 각 사례에서 사회통합이 정책적 의제로 등장하게 된 배경이 있다는 것을 알 수 있다. 이런 일련의 구조적 변화는 통상 세계화(globalization)로 명명되는데, 이런 변화가 산업화된 많은 선진국에서 전통적인 복지모델에 심각한 도전을 제시했기 때문이다. 예를 들면, 민주정치에 대한 공중의 각성(disenchantment), 경제 재구조화의 결과로서 지속적인 실업, 인구이동과 다양성의 증가, 정보기술 네트워크 시대에 새로운 형태의 배제와 같은 도전 과제가 그것이다. 세계적으로 정치인과 정책결정자들은 이러한 새로운 형태의 사회적 단절(cleavages)로 인해 새로운 행태의 거버넌스가 필요하다는 것을 점차 인식하게 되었다. 이 거버넌스는 통상 세 가지 요소를 수반하는데, 첫째 다른 전통적인 복지 및 경제 정책과 함께 신뢰나 유대를 촉진해야 한다. 둘째 결과물 못지않게 참여 과정의 중요성에 대한 인정, 셋째 공공 정책의 설계와 조정보다 집합주의적 접근이 필요하다는 것이다. 이 새로운 거버넌스에 가장 적합한 개념이 ‘사회통합’이라는 것이다. 이로 인해 캐나다, EU와 유럽은 지난 10~20년 동안 사회통합의 개념을 발전시켜 왔다. 학술적 접근과는 달리, 정책적 논의는 많은 사회적 단절에 대한 대응으로 다분히 문제를 해결하기 위한 것이었다. 이러한 이유로, 정책적 논의는 사회통합의 구성요소와 그 원인이나 효과를 혼합하는 결과를 가져오는 하나의 원인이 되었다.

### 1) 국제기구의 정의 : EU 및 유럽이사회, 스티글리츠위원회

EU 국가의 목표는 세 가지로 삶의 질 개선, 사회통합, 지속가능성이다. 유럽 정책목표에 제시된 사회통합의 구체적인 내용을 보면, 지역 및 사회집단 간의 경제와 사회적 격차 감소, 사람과 지역 간에 연계와 관계의 강화를 제시하고 있다. 격차감소는 낙후 지역의 퇴보 감소와 조화, 남녀 간의 동일기회 제공, 장애인에 대한 동일기회 제공, 사회적

배제 퇴치를 들고 있다. 연계강화에서는 주변 지역에 대한 교통 연계 강화, 실업자와 경제활동인구, 남녀 간, 세대 간, 부유한 지역과 가난한 지역 간의 유대 강화, 노동자 참여 강화 등을 제시하고 있다(Berger-Schmitt & Noll, 2000).

EU의 사회통합 측정에 대한 제안에서 Berger-Schmitt(2000)는 기존의 다양한 접근을 검토한 후에 사회통합 개념은 분석적으로 구분되는 2가지 사회 전체 차원의 목표를 포함하고 있다고 지적한다. 하나는 격차, 불평등, 사회적 배제의 감소이고, 다른 하나는 사회적 관계, 상호작용 및 연계(ties)의 강화이다. 두 번째 차원은 한 사회의 사회자본(social capital)으로 여겨지는 모든 측면을 포괄한다. EU에서는 명시적으로 사회통합의 정의를 제시하지는 않지만, 사회통합 개념은 두 개의 전체사회적 목표를 조합한 것으로 잠정적으로 정의하고 있다.

〈표 1-1〉 EU의 사회목표로서의 사회통합과 측정내용

목표	측정 내용
1. 격차 및 사회적 배제 축소	지역적 격차, 동일기회 및 불평등(성, 세대, 사회계층, 장애, 시민집단), 사회적 배제
2. 사회자본 강화	사회적 관계의 이용가능성, 사회 및 정치 활동 및 개입, 사회 관계의 질, 전체 사회 제도의 질 등

출처: Berger-Schmitt, 2000, Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Society : Concept and Measurement, EuReporting Working Paper No. 14, ZUMA.

물론 이들 두 차원은 상호 독립적인 것이다. 하지만, 원칙적으로 하나의 공동체 내에서 강한 연대는 그 공동체에 소속되지 않은 다른 사람들에 대한 격차와 배제를 수반하기 마련이다. 즉, 사회통합이 사회통합을 위협할 수 있는 것이다. 이런 문제로 인해, 한 사회의 전체적인 사회통합에 대한 포괄적인 그림을 제시하기 위해 두 차원을 동시에 강조하고 있다(Berger-Schmitt, 2000. 4).

격차 축소는 교통, 여가 및 문화시설, 교육과 건강관리 제도, 고용기회와 환경상태에 대한 접근의 시각에서 고려한 것이다. 동일기회는 다양한 영역과 인구집단에 관계되는데, 예를 들면 가사와 아동양육에서 성 불평등, 정치 참여 및 고용기회, 사회적 관계에서 세대 간 불평등, 계층 간 불평등 등을 들 수 있다. 사회적 배제는 기존의 빈곤(poverty)에서 발전된 개념으로 빈곤이 개인이나 가구의 특성이라면, 사회적 배제는 사회적 특성으로 개인의 사회와의 관계에 초점을 맞춘다. 사회전체적 특성으로 사회적 배제는 사회통합에 손상을 입히는데, 이는 시민권 차원에서 일반적으로 관계되어 있는 상품, 서비스, 활동 및 자원에 대한 접근을 규제하고 통제하는 제도의 방법에 의해 야기되는 것이다(Berger-Schmitt, 2000). 여기서는 사회적 배제는 과정이 아닌 결과로서, 개인이 경제적,



사회적 혹은 정치적 상황에서 결핍된 상태를 가르킨다. 따라서, 사회적 배제는 홈리스, 사회적 고립, 장기 실업, 빈곤, 심각한 건강 손상, 사회보장의 부족으로 측정된다. 두 번째 목표인 사회자본의 강화는 사회 및 정치 참여와 통합(integration)과 관계된다. 이 영역은 사회적 관계와 가구 밖의 공동체에의 참여(engagement)를 포함하는데, 예를 들면 친척과 친구의 이용가능성, 개인적 네트워크 내에서 접촉빈도와 지원, 조직의 참여, 자원 봉사나 정치활동과 같은 공적 영역에의 개입 등을 들 수 있다(Berger-Schmitt & Noll, 2000)(<부록 1> : EU 사회자본 강화 관련 지표 참조).

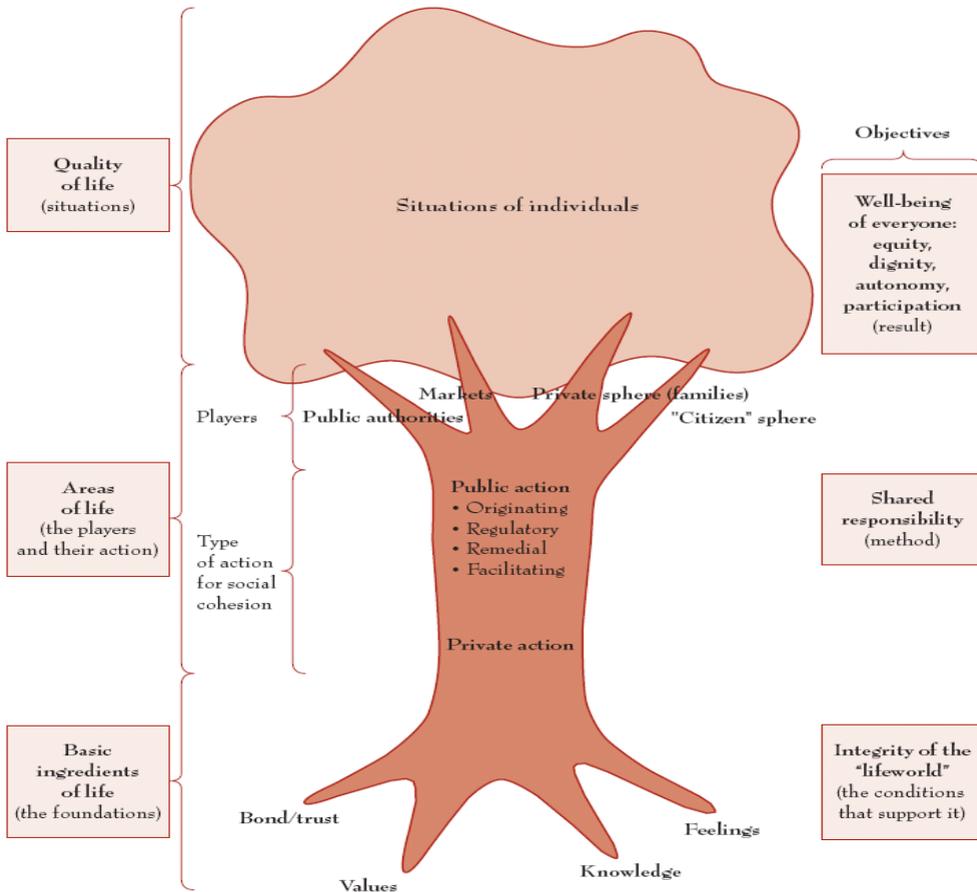
한편, 유럽평의회(Council of Europe, 2005)는 원칙을 기초로 표준정의(benchmark definition)를 제안하였다. 현대사회에서 사회통합(social cohesion)은 “장기적인 측면에서 사회 모든 구성원들의 웰빙을 보장할 수 있는 사회의 역량”을 의미한다. 여기서 사회통합의 근간이 되는 웰빙은 다음의 4가지 차원으로 구성되는데, 즉 이용가능한 자원에 대한 공평한 접근성, 다양성을 고려한 인간 존엄성 존중, 개인 및 집단의 자율성, 책임감 있는 지역사회 참여 등이 그것이다. 이러한 원칙들은 인권과 민주주의가 사회적 토대가 되도록 사회가 기능하는데 있어 필수적이며, 개인 간 그리고 개인과 그들이 속한 지역사회 간 연대의 질(quality)을 결정한다.

이러한 맥락에서 사회통합은 “잃어버린 사회조화(lost social harmony)”를 동경하는 “향수에 젖은(nostalgic)” 개념이 아니라, 현대사회가 권리의 인정(recognition of rights)을 근간으로 할 수 있기 위한 정치적 전략의 핵심 측면들을 포괄하는 개념이다. 유럽평의회는 이러한 사회통합을 달성하기 위한 전략으로 모든 주체의 공동책임을 전제로 하는 상호적 접근방식을 강조한다. 이와 같은 유럽평의회는 다른 사회통합의 정의와 차별성을 갖는다. 먼저, 사회통합을 구성원의 웰빙을 보장하는 사회의 역량으로 보고 있다는 점이다. 이러한 권리에 대한 접근성의 관점(access to rights approach)을 토대로 한다는 점에서 기존의 다른 정의와도 구분된다. 이 관점은 모든 사람들의 권리를 보장할 수 있는 능력에 초점을 두며, 이에 대한 책임을 공적인 영역에 확실히 두고 있다. 그리고, 이를 달성하기 위한 전략으로 사회의 모든 이해당사자들이 웰빙의 실현에 책임이 있음을 강조한다. 즉, 모든 사회주체의 공동 책임(shared responsibility) 개념을 토대로 하고 있다.

<표 1-2> 유럽평의회 사회통합에 대한 정의

	정 의
유럽위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 격차를 최소화하고 양극화를 예방함으로써 모든 사회 구성원의 웰빙을 보장할 수 있는 사회적 역량을 의미</li> <li>- 웰빙은 자원에 대한 공정 접근, 인간 존엄성, 개인 및 집단의 자율성, 책임감 있는 지역사회를 의미</li> </ul>

유럽회의에서 사용하는 사회통합 용어는 하나의 개념이라기보다는 사회갈등을 예방하기 위한 정치적 목표를 공유하고, 사회전체의 민주주의적 안정성을 확보하기 위해 그 사회가 선택하는 준거틀(reference framework)로 보는 것이 타당하다. 이러한 사회통합을 달성하는데 중요한 역할을 하는 요인들을 제시한 분석틀([그림 1-1] 참조)을 보면, 최종적인 목표는 삶의 질, 즉 모든 사람의 웰빙을 구현하는 것인데, 이는 결과로서 형평성, 존엄성, 자율성, 사회참여의 실현을 목적으로 한다. 삶의 영역과 관련해서 이해당사자(공적인 당국, 시장, 사적 영역, 시민 영역)와 일반의 이익을 위한 공식적 조치(발생, 규



출처 : Council of Europe(2005), Concerted development of social cohesion indicators : Methodological guide, p.43.

[그림 1-1] 유럽평의회 사회통합의 핵심차원



제, 치료, 촉진)와 특정 목적을 가진 사적 조치가 있다. 행위자들이 모든 사람의 복지 구현을 위해 각 영역 간 책임공유를 목표로 한다. 그리고, 생활세계(lifeworld)는 눈에 보이지 않는 요소로 유대/신뢰, 가치, 지식, 감정 등으로 구성된다. 생활세계의 통합(integrity)을 보장하는 것이 목표이다. 모든 사람의 복지 구현이라는 목적에 대해 비폭력 합의를 이뤄내는 능력이 핵심이다(Council of Europe, 2005).

〈표 1-3〉 유럽평의회 사회통합의 핵심 구성인자에 대한 요약

사회통합의 구성요소(목표)		핵심 구성인자
삶의 질 (모든 사람의 웰빙)	공동체에서	갈등에 대한 비폭력적 해결, 평화
	개인적, 개인 간 수준에서	시민의 웰빙 - 권리 행상의 평등/차별 부재 - 존엄/인정 - 자율성/개인의 발전 - 참여/시민적 헌신
삶의 영역 (이해당사자의 책임 공유)	모두의 웰빙을 위한 책임 공유의 일반적 조건	· 웰빙이라는 목표의 공유 : 인권과 지속가능한 발전의 보편성과 불가분성 · 책임 공유의 방법: 시민권, 협력적 접근과 민주적 기술 · 개인과 공동체의 웰빙을 증진시키는 경제(경제의 목표와 제약은 시민의 웰빙과 사회통합이 공존할 수 있다는 인식)
삶의 기본요소 (통합성)	유대(Bonds)	전통적 유대 또는 경제적, 제도적 체제를 교차하는 연대
	신뢰(Confidence)	신뢰의 세 가지 차원 - 스스로에 대한, 인간 관계에 대한 신뢰 - 제도, NGO, 기업에 대한 신뢰 - 미래에 대한 신뢰
	집합적 지식과 소속감 (Collective knowledge and sense of belonging)	공유된 지식과 집합적 인식. 특히 권리에 기초한 다층적 소속감
	가치(Values)	시민적 가치 - 정의감과 공공성에 대한 인식 - 연대감, 사회적 책임감 - 관용/타인에 대한 관심, 손 내밀기
	감정(Feelings)	자발적이고 존엄한 삶을 영위하는 데 따른, 공공생활에 적극적으로 관여하는 데 따른 개인적 만족감

출처 : Council of Europe(2005), Concerted development of social cohesion indicators : Methodological guide, p.57.

마지막으로, 최근 프랑스의 사르코지 대통령이 출발시킨 스티글리츠위원회에서도 삶의 질 측정과 관련해서 하위 영역으로 제시하고 있는, 사회적 연계(social connectedness) 측정 방안을 제시하고 있어 참고로 살펴보고자 한다. 여기서 사회적 연계는 사회통합보다는 사회자본 개념의 일부로 거의 유사하게 사용된다. 사회자본 개념 정의는 “사회적 관계망과 호혜성과 신뢰성의 결합된 규범”으로 수렴되고 있다. 대규모의 지리적 수준에서 사회적 관계망을 측정하는 것이 불가능하기 때문에, 친구의 수, 정치 참여, 결사체 참여 등의 대리 지표를 통해 측정된다. 사회자본의 개념의 핵심은 도구(물리적 자본)이나 훈련(인적 자본)과 마찬가지로 사회적 연계가 삶의 질에 있어서 중요하다는 것이다. 사회적 연계는 첫째로, 내부적으로 네트워크에 포함된 사람에게 중요하게 평가된다. 예를 들면, 사람들은 자신들이 아는 사람을 통해 직업을 구할 가능성이 높고, 사회적 연계는 건강에도 도움이 된다. 또한 사회적 연계는 주관적 웰빙에 강력한 예측 요인이다. 둘째로, 외적으로도 긍정적 효과를 가진다. 이웃관계는 범죄를 예방하고, 경제적 성취나 민주 정부의 성취에도 영향을 미치고, 마지막으로 아동의 복지와 학업수행에도 영향을 미친다(Stiglitz et al., 2009: 182-183).

사회연계에 대한 연구는 비교적 새로운 영역으로, 아직은 국가 통계가 제대로 발달하지 못해 대부분은 비공식(unofficial) 자료에 의존하고 있는 실정이다. 이마저도 아직은 사회적 연계는 불충분한 대리지표에 의존하고 있는 형편이다. 신뢰할 만한 지표는 조사자료(survey data)를 통해 구축될 수 있는 것이다. 최근에 영국, 호주, 캐나다, 아일랜드, 네덜란드, 미국의 국가 통계청에서 다양한 형태의 사회적 연계 형태에 대한 조사기반 자료를 조사하고 보고서를 작성하기 시작하였다. 예를 들면, 미국은 2008년 이후 CPS(Current Population Survey)에서 조사를 시작하였다. 사회적 연계에 대한 측정은 특정 영역을 벗어난 것으로, 다양한 영역에서 사람들의 경험을 측정해야 하는 것이다. 스티글리츠위원회에서 제시하고 있는 사회적 연계의 6개 하위영역을 보면 사회적 신뢰(social trust), 사회적 고립(social isolation), 비공식 지원(informal support), 직장참여(workplace engagement), 종교참여(religious engagement), 사회자본 연계(bridging social capital)를 포함하고 있다.



〈표 1-4〉 사회적 연계 측정 지표

	측정 지표
사회적 신뢰	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반인 신뢰(일반적으로 말해 대부분의 사람들은 신뢰할 수 있다. 아니면 조심해야 한다고 생각하는지?)</li> <li>· 특정 상황에서 신뢰(200\$가 든 지갑분실 시, 이웃이 발견하면 돈이 든 채로 지갑이 돌아올 것이라고 믿는지?)</li> </ul>
사회적 고립	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다른 사람과의 접촉빈도 : 가족, 친구, 직장동료, 스포츠 클럽, 종교 및 문화 단체 등</li> <li>· 사교에 보내는 시간 : 가족, 친구, 직장동료, 스포츠 클럽, 종교 및 문화 단체 등</li> </ul>
비공식 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 필요할 때(외로울 때, 급한 돈이 필요할 때, 가사일에 도움이 필요할 때), 사회적 지원의 활용가능성(구체적 상황별로 가능여부, 몇 명)</li> </ul>
직장 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직장동료와의 신뢰</li> </ul>
종교 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 종교 참여</li> </ul>
사회자본 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (인종, 종교, 계급 등을 넘어선) 친구관계</li> <li>- 가까운 친구 중에 이런 친구가 몇 명이나 있는지?</li> </ul>

출처 : Stiglitz et al., 2009, Measurement of Economic Performance and Social Progress.

## 2) 개별 국가 차원의 정의

캐나다의 경우 사회통합정책연구 분과위원회(Policy Research Sub Committee on Social Cohesion)에서 제시한 개념을 보면, “사회통합은, 모든 캐나다인 안에서 신뢰감, 희망과 호혜성에 기반하여, 캐나다 내에서 공유된 가치, 공유된 도전과제(challenges)와 동일한 기회의 공동체를 발전시키는 일련의 과정”으로 정의된다. 여기서, 사회통합은 사람들이 자발적 동반자관계에 협력, 참여하려는 의사가 핵심이다. 공식 및 비공식 사회관계망에의 참여, 집단활동 및 결사체, 시민생활에의 참여와 같은 사회통합적인 활동을 통해 사회통합은 직접적으로 나타난다. 사회에 대한 적극적인 참여가 그 핵심이다. 하지만, 여기서 CCSD(The Canadian Council on Social Development)에 제시된 지표체계(<표 1-5> 참조)를 보면, 사회통합의 조건과 통합적 활동 요소를 구분하여 제시하고 있다(CCSD, 2000). 조건 지표에는 경제적 조건, 생활기회, 삶의 질을 하위 영역으로 포함하고 있다. 사회통합 구성 요소에는 협력 의지와 참여를 포함하고 있다. 물론 사회통합에 대한 개념적 정의에서는 협력 의지와 참여를 강조하고 있지만(<부록 2>), 이와 같은 지표체계에서 사회통합에 유리한 조건을 조성해 사회통합이라는 정책적 목표를 달성하겠다는 의지를 엿볼 수 있다.

이와 유사한 개념정의는 정부가 채택하는 공식적인 정의에서 쉽게 찾을 수 있다. 예컨대, 프랑스의 경우 사회통합을 “개인에게 동일한 지역사회에 속해있다는 소속감과 해

당 사회의 구성원으로서 인정받고 있다는 인식을 불어넣는 일련의 사회적 과정”으로 정의하고 있다(French Government's National Planning Commission, 1997).

〈표 1-5〉 캐나다의 사회통합 지표

사회통합의 조건 (conditions favorable for inclusive social cohesion)	사회통합의 구성요소 (Elements of socially cohesive activity)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>경제적 조건</b> : 소득분포, 소득양극화, 빈곤, 고용, 이동</li> <li>· <b>생활기회</b> : 건강 관리(care), 교육, 주거</li> <li>· <b>삶의 질</b> : 보건, 개인과 가족의 안전, 경제적 안전, 가족상태, 생활시간, 환경, 자연환경, 의사소통 관계망</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>협력 의지</b> : 일반인 신뢰, 제도 신뢰, 다양성 존중, 소속감, 호혜성의 이해</li> <li>· <b>참여</b> : 자원봉사, 집단활동, 사회적 지원 관계망, 정치 참여</li> </ul>

출처: CCSD, 2000, Social cohesion in Canada: possible indicators highlights.

각 국가별로 자신들의 전통, 역사, 문화와 제도를 반영하여, 국가에 따라 서로 상이한 사회통합에 대한 정의를 활용하고 있다(〈표 1-6〉 참조). 하지만 사회통합은 함께 어느

〈표 1-6〉 각국의 사회통합에 대한 정의

	정 의
캐나다	· 사회통합은 캐나다 국민들 간에 신뢰, 바램 및 호혜성에 기초해서, 캐나다 내에서 공유된 가치, 도전 및 동일 기회의 공동체를 개발하는 지속적인 과정
프랑스	· 사회통합은 개인들에게 동일 공동체에 대한 소속감과 해당 공동체의 구성원으로서 인정을 제공하는 일련의 사회적 과정
호주	· 사회통합은, 물질적 수단과 공유된 집단 믿음, 관습 및 기대를 통해, 상호 간 공존, 상호작용 및 지지하는 사람들 공동체 간의 유대
뉴질랜드	· 사회통합은 이질성에도 불구하고 상이한 집단과 제도가 효과적으로 결합하고 있는가를 기술함. 다양한 욕구와 우선순위를 고려하여, 어느 정도 협력할 의사가 있는가를 나타냄. - 사회통합은 네가지 조건에 기초함 : 개인적 기회(교육, 직업, 건강), 가족 웰빙(부모의 책임감), 강한 공동체(안전하고 신뢰할 만한 공동체), 국가 정체적(역사, 유산, 문화 및 권리/시민권 부여)
덴마크	· 사회통합은 사회 내에서 모든 사람들이 기본적인 사회관계를 형성할 수 있는 상황을 가르킴. 사회관계는 시민사회에서 일자리 참여, 가족생활, 정치 참여와 활동 등임

출처 : Canadian Government, 1999, Final report On Social Cohesion.



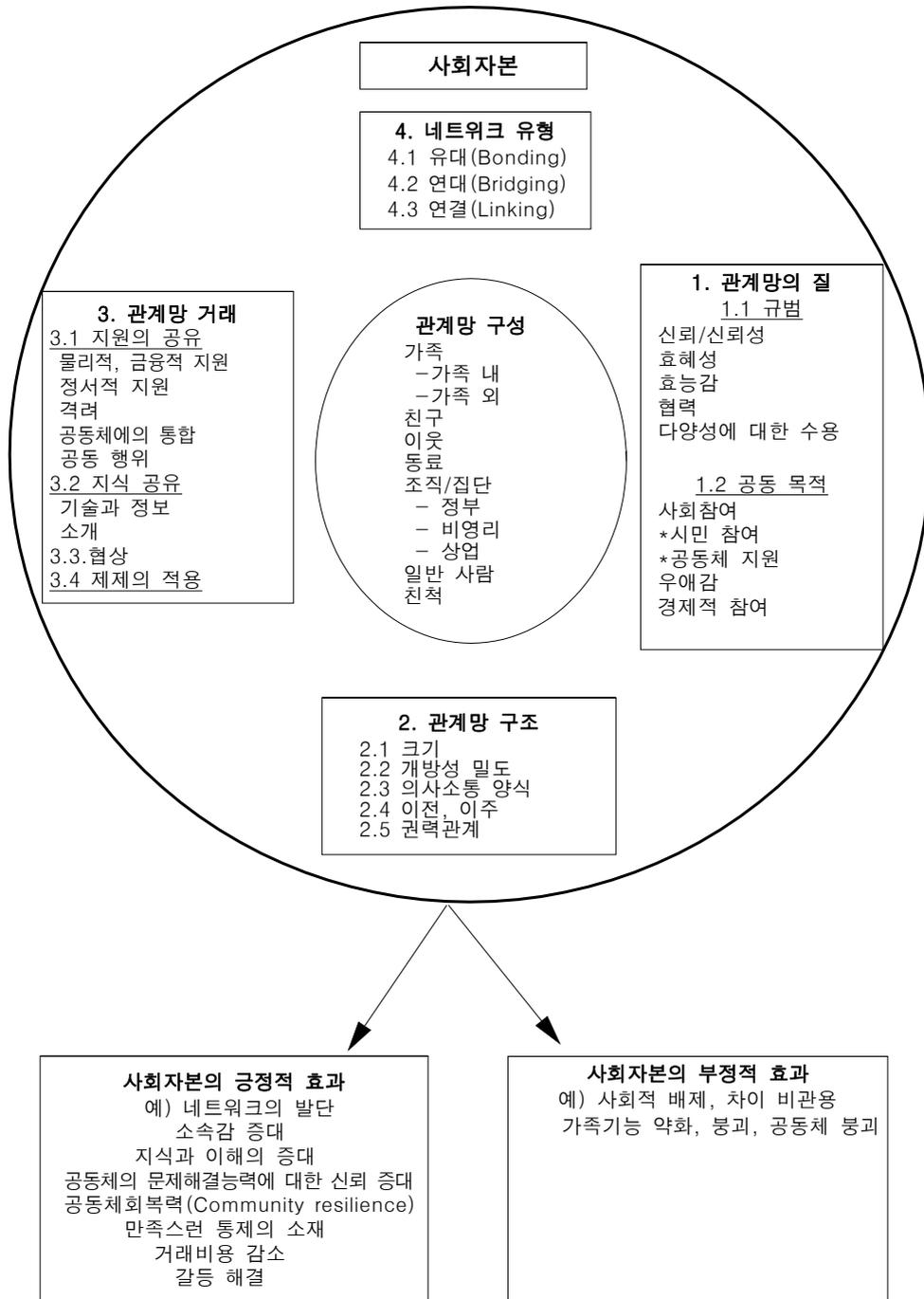
정도 조화롭게 어울려 살아갈 수 있는 역량(capacity)과 서로 상이한 사회경제적 환경을 가진 시민들의 상호 간 헌신(a sense of mutual commitment)을 의미한다(Canadian Government, 1999). EU 사회통합 지표나 유럽평의회와 마찬가지로, 각국의 사회통합 개념은 다분히 사회통합을 정책적 목표로 상정하고, 이를 달성하기 위한 수단이나 조건을 동시에 고려하여 정의를 내리는 경향을 공통적으로 발견할 수 있다.

영국이나 호주의 경우 ‘사회통합’보다는 ‘사회자본’을 측정하고 있는데, 영국 정부는 유리한 위치에 있는 사람과 불리한 위치에 있는 사람 간의 차이를 줄일 수 있는 방안을 찾고 배제된 사람들의 욕구에 부응하기 위해, 사회적 불평등과 사회적 배제 문제를 다루었다. 이 작업의 핵심은 이웃관계를 복원하고 통합적인 공동체를 촉진하기 위한 공동체 정책을 개발하는 것이었다. 공동체 정책의 핵심 원리는 모든 인종과 배경을 가진 사람들이 가치 있게 여겨지고, 동일한 조건으로 참여하는 강하고 활기찬 공동체를 개발하는 것이었다. 여기서 중심적 관심을 받은 개념 중 하나가 사회자본이었고, 여러 정부부처에서 지대한 관심을 가지고 있었다. 교육, 건강, 범죄와 시민권뿐만 아니라 정책적 전략에서도 관심을 보이고 있었다. 여전히 불명료한 개념이지만, OECD의 “집단 내 혹은 집단 간 협력을 촉진하는 공유된 규범, 가치 및 이해를 함께하는 관계망”이라는 사회자본의 정의를 수용하였다. 여기서 사회자본의 핵심적 내용을 관계망(networks)과 규범(norms)으로 보고, 이를 측정하기 위해 5개 핵심 영역을 선정하였다(<표 1-7> 참조). 이러한 분석들에 기초한 질문을 구성하여 2004~2005년의 일반가구조사(General Household Survey)에서 조사하였다. 특히, 영국은 젊은 사람들의 사회자본 특성을 연구하고 있다. 어른들에게 사용되는 동일한 지표를 젊은 층에 적용하면 매우 낮은 수준으로 나타나, 이것이 실제 낮은 것인지 혹은 실제 활동을 포착하지 못한 것에서 기인한 것인지에 대해 관심을 가지고 있다.

<표 1-7> 영국의 사회자본 영역 구성

	측정 지표
시민 참여	· 투표 성향 · 지역 혹은 국가적 이슈에 대한 행동을 취하는 성향
사회적 관계망과 지원	· 친구나 친척과의 접촉
사회 참여	· 집단이나 자발적 활동에 참여
호혜성과 신뢰	· 호의(favour)의 주고받음 · 타인에 대한 신뢰와 제도(정부, 정치 등)에 대한 신뢰
지역에 대한 견해	· 살고 있는 지역에 대한 만족도 · 지역 문제에 대한 견해

출처 : Babb, P., 2005, Measurement of Social Capital in the UK. Office for National Statistics,



[그림 1-2] 사회자본의 구성과 효과



호주의 경우, 영국과 비슷한 시기인 2004년에 사회자본 분석틀을 별도로 개발하였다. 호주는 사회자본을 자연자본, 생산 및 금융자본, 인적자본과 함께 공동체 자원(community resources)의 하나로 보고, 사회자본을 개인의 삶의 질과 사회의 질에 영향을 주고받는 관계로 설정하고 있다. 사회자본이 좋은 균형 상태를 유지하면 사회가 통합된 상태를 보여주는 것이고, 반대로 그들 간의 균형에 문제가 발생하면 사회적 배제, 갈등이나 부패를 통해 사회통합에 부정적 영향을 미친다. 사회자본에서 균형상태에 문제가 발생하여, 그 부정적 효과로 사회적 배제가 발생할 수 있는 것이다. 즉, 사회자본은 그 효과가 반드시 긍정적으로 발생하는 것이 아니며, 긍정적 효과와 부정적 효과를 동시에 지닐 수 있는 가능성을 가지고 있다. 긍정적 효과로는 네트워크가 효과적으로 작용하여 소속감 제공, 거래비용 감소, 공동체의 목표달성 능력 제고 등이 있고, 반대로 부정적 효과로는 규범이 공동체를 지나치게 옥죄어 동조하지 않는 사람을 학대, 주변화시키기도 하고(예, 동성애자), 부패가 발생하기도 한다([그림 1-2] 참조).

호주는 사회자본과 관계망(network)을 동일하게 간주하는데, 사회자본 분석틀에서는 관계망의 기능(functioning)의 상이한 차원을 관계망의 질, 상호작용, 관계망 유형으로 조직화하고 있다. 관계망의 유형으로는 첫째, 유대(bonding)로 본인과 유사한 사람들과 가지는 관계를 가르키며, 이는 강력한 내집단 충성심을 유발한다. 가족이나 친구를 포함하여 유사한 배경과 관심을 가진 사람들 간에 발달된 강력한 관계(ties)로 물질적, 정서적 지원을 제공한다. 둘째, 연대(bridging)로 상이한 배경을 지닌 친구, 동료 관계를 지칭하는 독신자 모임, 소규모 집단 등을 가르킨다. 그리고 연계(linking)는 권력, 사회적 지위, 부 등 사회층위에서 상이한 위계에서의 관계를 지칭하며, 이들과의 관계는 자원 축적에 유용하며, 정부와 공동체와의 관계를 포함한다.

### 3) 복수주의 정의

정책적 정의에서는 사회통합 개념의 이론적 혼란으로 인해, 엄격하고 단일한 정의를 포기하고 복수주의적 정의를 채택하는 경우도 흔히 볼 수 있다. 학술영역의 연구와 여러 국가나 국제기구의 논의를 검토한 다음, 사회통합의 정의의 다양한 가능성을 열어두는 것이다. 현실적으로 사회통합에 대한 단일한 정의가 존재하기 어렵다 보고, 대신에 정책 분석의 필요에 대응하여 적절한 협정으로 사회통합을 바라본다. 이러한 복수주의적 접근법은 사회통합 용어의 내용을 형성하는 것은 그 시대의 사회적 쟁점이라고 가정한다(Chan et al., 2006). 이러한 복수주의 접근의 사례로 캐나다, 프랑스, OECD, 로마클럽의 논의를 검토한 젠슨(Jenson, 1998)과 이후 추가적인 논의를 검토한 문헌연구 결과를 제시한 보베와 젠슨(Beauvais & Jenson, 2002)의 사례를 들 수 있다.

먼저 젠슨의 연구(Jenson, 1998)를 보면, 4가지 기존 사례를 검토하여 이들 문헌에서

제시된 개념화에서 공통적으로 활용하고 있는 5가지 차원을 추출하였다. 첫째, 소속감(belonging)과 고립(isolation)으로 공유 가치와 정체감의 존재 여부를 가르킨다. 둘째, 포용(inclusion)과 배제(exclusion)로 시민들의 경제영역, 즉 시장의 참여 기회에 공정성을 가르킨다. 셋째, 참여(participation)와 불참(non-involvement)으로, 이는 중앙 및 지방 정부 수준에서 사람들의 정치적 참여에 초점을 맞춘다. 넷째, 인정(recognition)과 거부(rejection)로 복합 사회에서 차이에 대한 존중과 관용을 다룬다. 마지막으로 정당성(legitimacy)과 비정당성(illegitimacy)으로, 복합 사회에서 갈등의 중재자로서 작용하는 정치 및 사회 제도의 정당성을 가르킨다(Jenson, 1998: 15-17). 이와 같은 쟁선의 시도는 제시된 다섯 가지 차원에 대한 이론적 정당화를 제공하지 않는다는 면에서, 사회통합 개념에 대한 정의나 분석틀이라기보다 문헌 이해를 위한 분석틀로 보는 것이 적합하다.

이러한 복수주의적 접근은 최근에 보베와 쟈선(Beauvais & Jenson, 2002)에 의해서도 시도되었다. 이들은 사회통합의 다섯 가지 상이하지만 가능한 개념을 제시하고 있다. 공공의 가치와 시민 문화로서 사회통합, 사회질서와 사회통제로서의 사회통합, 사회적 유대와 부의 격차 감소로서의 사회통합, 사회적 관계망과 사회자본으로서의 사회통합, 장소에 대한 애착과 정체성으로서의 사회통합이 그것이다. 여기서는 쟈선(1997)의 논의에서 사회질서와 사회통제를 추가하였다. 이들도 개념정의의 선택이 측정의 문제나 정책 결정에 중요한 영향을 미치기 때문에, 매우 중요하다는 것을 인정한다. 하지만, 사회통합의 정의는 상당 정도 정책결정자들이 초점을 맞추는 실질적인 문제에 의해 정의되어야 한다고 보고 있다. 따라서, 사회통합의 정의는 해당 사회의 맥락에 의존하기 때문에, 국가마다 다양한 정의가 존재할 수밖에 없는 것이다. 대표적인 복합주의적 접근을 취하는 보베와 쟈선(Beauvais & Jenson, 2002)의 논의를 보다 자세히 살펴보자.

첫째, 공공의 가치와 시민 문화(common values and civic culture)로서 사회통합의 정의를 선택하면, “통합된 사회는 그 구성원에게 공동의 목적과 목표를 제공하는 공동의 가치를 공유하고, 공동의 도덕적 원리와 행동 규칙을 공유하는 사회”이다. 이러한 정의는 통합 결핍의 원인을 가치의 분절화와 약화에서 찾게 하고, 또한 개입 전략은 공동의 가치를 촉진하는 요인에 초점을 맞추게 된다. 그 요인은 가치나 혹은 공동의 가치를 촉진하는 경제사회적 조건이 될 것이다. 둘째, 사회질서와 사회통제(social order and social control)로서 사회통합을 정의하면, 분석가들은 “사회 내에 일반적 갈등이 없고, 기존 질서와 체계에 대한 도전이 없는 상태”를 추구한다. 이러한 정의는 사회적 배제를 사회질서에 대한 위협으로 간주하고, 사회적 배제는 사회통합을 저해하고, 또한 체계의 정당성을 인정하지 않는 사회집단을 낳게 된다고 본다. 사회적 배제에 관심을 두는 사람들은 다른 정의를 선호한다. 이러한 정의는 보수주의 정치에 이르게 된다는 강력한 비판을 받고 있다. 자유주의 정치, 가치갈등과 기존질서의 정당성에 대한 도전을 정상적 정치생활



의 영역으로 보면 수용하기 어려운 정의이다. 셋째, 사회적 유대와 부의 격차 감소(social solidarity and reduction in wealth disparities)로 사회통합을 정의하면, “사회 내에서 사회통합은 경제적, 사회적, 그리고 환경적 표준에 대해 사회와 그 구성 집단의 조화로운 개발을 가리킨다. 집단 및 지역 간 재정과 기회는 유대를 유지할 수 있는 재분배를 통해 달성된다”. 사회통합에 대한 국제기구인 OECD, 유럽평의회, EU 사회통합위원회의 입장을 보면 실업, 빈곤, 소득불평등, 사회적 배제, 정보사회에서의 배제를 사회통합의 위협으로 보며, 일반적으로 경제 및 사회적 위협이 정치 및 문화적 위협보다 강하다고 본다. 사회집단과 지리적 공간에 걸쳐 적절한 재분배를 통해 위협이 관리될 때 사회통합이 존재하게 되며, 정책 관심은 포용 강화, 질적인 것에 대한 투자와 기회접근 보장에 초점을 둔다. 넷째, 사회적 관계망과 사회자본(social networks and social capital)으로서의 사회통합 정의를 채택하면, “통합된 사회는 공동체와 가족 안에서 높은 사회적 상호작용을 포함하는 사회라는 오래된 신념을 수용한다”. 세계은행(World Bank)은 사회자본과 사회통합을 유사하게 사용하는데, “사회자본은 한 사회의 사회적 상호작용의 양과 질을 형성하는 제도, 관계 및 규범을 지칭한다. 많은 증거들은 사회통합이 사회의 경제적 변명과 발전의 지속가능성에 결정적임을 보여준다. 사회자본은 사회를 지탱하는 제도의 단순한 합이 아니라 그들을 함께 묶는 접착제(glue)이다”. 강한 관계망은 행위자를 시민사회에 참여하게 하고 정치적 접근을 가능하게 하기 때문에, 경제 및 사회적 발전을 가져온다. 사회통합은 관계망이 준비되어야 존재하고, 여기서 정책적 관심은 관계망, 공동체 연계(ties), 제도의 구축에 두어진다. 마지막으로 장소에 대한 애착과 정체성(territorial belonging and identity)으로서의 사회통합은 소속감, 장소애착(place attachment), 공간 이동 개념 논의에 초점을 맞춘다. 장소애착과 함께 그것이 사람의 정체성과의 뒤얽힘이 사회통합에 기여한다. 유럽평의회에 따르면, 사회통합은 가족, 사회집단, 이웃관계, 일터, 국가 등에 대한 소속감으로 구성된다. 이 소속감은 배타적이지 않아야 하며, 여러 장소에 대한 복합 정체성과 소속감이 권고되어야 한다.

결론적으로, 정의의 선택은 무엇이 분석되어야 하고, 무엇을 측정하고, 어떤 정책이 권고되는가 하는 이후의 중요한 과정과 연결되어 있다. 따라서, 모든 분석 지점에서 이루어지는 정의 선택의 결과를 잘 의식해야 한다고 보고 있다. 하지만, 이런 복합주의적 정의는 기존 문헌에 대한 공통적 요소를 색출한 것으로 각 개념 선택의 논리적 근거를 제시하지 않는다는 문제점이 있고, 또한 여기서도 사회통합의 조건과 그 요인을 구분하지 않고 있어 순환론의 문제를 여전히 안고 있다.

#### 다. 기존 정의와 관련된 쟁점

최근 학계와 정책관계자의 집중된 논의를 거치면서 일정한 개념적 논의에서 수렴이

일어나고 있다. 하지만 지금까지 살펴본 바와 같이, 사회통합 개념은 아직도 확립된 정의가 부재한 상태로 여전히 정의가 필요한 개념이다. 사회통합을 어떻게 정의하는가에 따라 측정 및 정책이 달라지기 때문에 이는 매우 중요한 문제이다. 사회통합의 정의를 엄격하고 명확하게 하는 것이 사회통합 연구나 정책의 발전에 중요한 과제이다. 따라서, 여기서는 지금까지의 논의를 기반으로 사회통합 개념을 둘러싼 문제점을 논의하기 위해 관련된 세 가지 쟁점에 대해 검토해 보고자 한다.

첫째, 사회통합을 일련의 과정(process)으로 볼 것인지 혹은 상태(a state of affair)로 볼 것인지에 대한 것이다. 이 쟁점은 사회통합 정의를 둘러싼 여러 문제와 관련되는데, 정의의 범위(scope)와 관련되고 또한 논리적 문제도 제기되기 때문이다. 먼저 과정으로서 사회통합 개념을 정의하는, 동태적 정의는 사회통합을 특정 목표 성취를 향해 나아가는 과정으로 본다. 캐나다의 경우, 사회통합을 동일 공동체에 대한 공통된 소속감의 구축을 도와주는 과정으로 정의하고 있고, EU의 경우도 사회통합을 불평등 감소, 보다 일반적으로 사회적 배제에 대한 보호를 향해 나아가는 과정으로 정의하고 있다. 이외에도 동태적 정의는 프랑스나 영국 정부, EU 사회지표의 버거슈미트(Berger-Schmitt, 2000) 등에 의해 채택되고 있다(Vergolini, 2007). 이러한 동태적 정의는 사회분열의 문제를 해결하고 정책적 목표로서 사회통합을 추구하는 정책영역에서 특히 선호되는 개념이다. 사회통합을 과정으로 보는 동태적 정의의 첫째 문제는 정치적 아젠다가 무엇인가에 따라 통합 목표가 달라진다는 것이다. 인종적 분리가 문제면 사회통합의 정의는 공통된 소속감이 중심이 되고, 경제적 문제로 파편화되면 격차 감소의 관점에서 정의될 것이기 때문이다. 이로 인해, 국가별로 지역별로 상이한 사회통합 문제에 따라 상이한 정의가 제시되는 것이다. 결과적으로, 공통된 정의의 부재로 인해, 국제 간 비교가 어렵게 된다. 또한 시대의 변화나 해당 국가에 따라 정책적 과제가 달라지고 이는 사회통합의 개념적 혼란을 야기하는 주된 원인의 하나이다.

이러한 과정으로서의 사회통합 정의의 보다 핵심적인 문제는 사회통합의 구성요소와 그것에 영향을 미치는 요인이나 그 효과를 혼합하는 것이다. 사회통합의 개념 정의를 그것의 구축을 촉진할 것으로 여겨지는 조건의 관점에서 정의함으로 문제가 발생한다(Chan et al., 2006; Vergolini, 2007). 버거슈미트의 예들 들면, EU의 사회통합은 불평등과 사회적 배제의 축소와 사회자본의 증진을 통해 달성가능하다고 보고 있다. 그러나, 이러한 수단-목표 방식의 정의는 경험적으로 검증되어야 할 문제다. 실제로 기존 연구에서도 사회통합을 원인으로 다루는 문헌과 사회통합을 결과로 다루는 문헌이 구분되며, 최근에는 그 관계를 양자적 관계로 보는 경향이 강하다. 예를 들면, 사회통합과 건강과의 관계를 보면 사회통합과 정부의 수행이 서로 영향을 주고 받고, 정부 수행은 사회통합과 건강에 동시에 영향을 미치는 것으로 나타났다(Beauvais & Jenson, 2002). 설사 불평등과



사회통합의 관계가 경험적으로 검증된다 하더라도, 사회통합의 구성요소와 그 조건은 개념적으로 분리되어야 한다. 예를 들어, 재분배가 항상 평등을 가져온다 하더라도 재분배는 평등을 이루기 위한 단지 수단에 지나지 않는다. 재분배가 평등 그 자체는 될 수 없고, 각각은 다른 실체(entity)인 것이다. 이 문제는 복수주의적 접근을 따르는 개념정의에서도 예외가 아니다. 따라서, 사회통합의 조건과 그 구성요소는 분리해서 정의되어야 할 것이다. 사회통합 개념이 그 자신만의 명확한 분석적 내용만을 포함하지 않으면, 그것에 대한 정책적 논의는 본질적으로 동의반복(redundant)의 문제를 피할 수 없다. 결국 이 문제를 해결하기 위해서는 사회통합 개념의 범위는 이 개념만의 독특한 내용으로 한정하여 협의적으로 정의되어야 한다. 즉, 사회통합의 내용과 그 원인이나 효과를 엄격히 구분해야만 이 개념의 정책적 및 분석적 가치가 살아날 것이다. 이러한 시각에서 보면 사회통합을 과정으로 보는 것이 아니라 하나의 상태(a state of affairs)로 보는 것이다. 일반적으로 상태로 보는 정태적 정의에서는 인간의 집단적 삶의 다양한 영역에서 일어나는 사회구성원들 간의 상호작용의 상태로 사회통합을 정의한다. 정태적인 사회통합을 취하는 경우에도 이 개념의 다차원적(multidimensional) 속성에 대해서는 견해의 일치가 존재한다<sup>4)</sup>.

둘째, 사회통합과 특정 가치지향과의 관련성이다. 많은 분석가들이나 정책가들은 사회통합을 다양성에 대한 존중이나 관용, 시민권과 같은 특정 가치에 의해 정의하는 경향이 있다. 예를 들면, 유럽평의회는 경우 모든 사람들의 권리를 보장할 수 있는 능력의 관점에서, 그리고 권리에 대한 접근의 관점에서 사회통합을 바라본다. 이러한 가치지향을 포함한 정의는 특정한 문화의 가치를 배제하기 어렵고, 따라서 문화 간 비교도 어렵게 한다. 사회통합을 정의함에 있어서 특정 가치를 가정할 필요가 없고, 또한 이념적으로 중립적으로 접근해야 할 것이다. 물론 사회통합이 특정 경제사회적 및 문화적 환경에서 관련성을 갖는다는 것은 부인하기 어렵다. 특히 근대 자본주의 사회에서 자유주의적 가치들은 사회통합을 유도하기에 유리한 측면이 있다. 하지만, 관용과 다원주의에 대한 존중과 같은 가치를 가정하지 않아도 사회통합은 촉진될 수 있기 때문이다. 예컨대, 단일한 종교에 의해 고도로 동질적인 사회, 즉 비관용과 반대자에 대한 추방을 뜻하는 동질화에 의해 통합이 이루어질 수 있기 때문이다. 즉, 사회통합은 관용이나 또는 특정 가치를 필요로 하지도 않고 요구하지도 않는다. 따라서, 사회통합은 자유주의나 보수주의 혹은 어떤 특정 이념과 논리적 연관을 가지지 않는다(Chan et al., 2006). 사회통합은 많은 사회적 가치들 중의 하나일 뿐이고, 다양성, 다원주의 그리고 창의성과 같은 가치와 갈등관계일 수도 있다. 문화나 혹은 사회경제적 요인에 따라, 각각의 사회는 어느 정도

4) 하지만, 불평등과 관련해서는 의견불일치가 존재한다. 불평등을 사회통합의 한 영역으로 보는 시각이 있고, 다른 학자는 사회통합에 영향을 미치는 요인으로 보기 때문이다.

의 사회통합을 유지하는 것이 바람직한가에 대해 다른 견해를 가질 수 있다. 이러한 입장을 인정해야만, 사회통합과 다른 가치나 선(goods)과의 어떤 상쇄(trade off) 관계가 바람직한가를 분석할 수 있을 것이다. 이념적으로 중립적인 사회통합(non-ideological social cohesion)의 정의는 서로 맞물린 관계망, 높은 수준의 신뢰, 다른 사람을 고려하는 행동, 그리고 사회구조에 배태된 시민 제도를 포함한다(Phillips, 2008). 이념지향적인 정의에는 중립적인 정의 외에도 기회불평등의 완화, 동일 기회제공, 소득과 부의 차별 감소 등이 추가된다. 이념적으로 중립적인 사회통합의 정의를 수용하고자 한다.

셋째, 사회자본과 사회통합 개념과의 관계에 대한 것이다. 위에서 논의한 대로 사회통합을 과정이 아닌 상태로 보고 또한 이념적으로 중립적인 접근을 취할 경우, 사회통합은 사회자본과의 구분이 모호해진다. 물론, 경우에 따라 상태로서의 사회통합을 사회자본과 동일하게 취급하는 버거슈미트(Berger-Schmitt, 2000)의 경우도 있으나, 사회통합(social cohesion)은 사회자본과 함께 사회통합(social integration)까지를 포괄하는 개념이다. 즉, 사회통합(social cohesion)은 사회적 관계망을 창출하고 유지하는 인프라와 공동체 구성원 간의 유대를 포괄하는 개념이다(Phillips, 2008). 따라서, 사회자본과 사회통합에 동시에 포함되는 신뢰외에도 공동체 구성원으로서의 정체성, 소속감과 협력의지를 포함한다. 따라서, 객관적 수준과 주관적 수준에 대한 구분도 필요하다. 객관적 수준은 개인의 행위를 주로 가리키고, 주관적 수준은 상이한 삶의 영역에 대한 다양한 태도를 가리킨다. 그러나, 앞서 논의한대로 이념적으로 중립적인 입장을 취하기 때문에 공유된 가치, 관용과 같은 가치는 포함되지 않는다. 왜냐하면, 이런 가치를 포함할 경우, 사회통합 개념은 사회적 배제나 사회적 포용과 구별되기 어렵기 때문이다.

## 라. 사회통합에 대한 정의

지금까지의 논의를 바탕으로 주어진 현실에서 적합한 방안을 제시할 필요는 있다. 여기서, 첸 등(Chan et al., 2006)이 제시한 사회통합의 정의와 관련해서 세가지 원칙에 따라 제시하고자 한다.

첫째, 사회통합은 과정이 아니라 상태를 가리키는 정태적 개념으로 보아야 한다는 것이다. 사회통합이 그 조건이나 효과를 포함한 경우, 매우 광의적으로 정의되고 순환론의 문제를 벗어나기 어렵기 때문이다. 따라서, 상태로서 매우 협의적으로 사회통합을 정의함으로써 기존 정의의 문제점을 피하고자 한다. 사회통합의 조건이나 효과에 해당될 수 있는 요소는 가능한 제외함으로써, 상태로서의 사회통합 정의에 반드시 포함되어야 하는 요소만 최소한으로 포함될 것이다. 따라서, 광의적 개념이 아닌 협의적 개념으로 접근할 것이다. 그리고 현실적으로 사회적 목표로서 사회통합을 달성하기 위해 어떤 정책적 노력을 경주해야 하는가에 대해 많은 정책적 관심이 있는 것은 사실이나, 이는 사회



통합과 그 조건에 대한 기존의 경험적 연구나 후속 연구결과를 활용해야 할 것이다. 이 질문은 본 연구의 범위를 벗어난 것이다.

둘째, 사회통합은 개인주의적 개념이 아니라 사회전체적인(holistic) 수준의 개념이라는 것이다. 이는 특정 공동체 내에서 살아가는 개인들이 어떤 관계를 가지고 있는가 하는 사회의 일반적 조건에 관심을 기울이는 개념이다. 정태적 개념으로 접근할 경우, 사회통합과 사회자본 간의 구분이 모호해지는 문제가 발생할 수 있다. 실제로 호주나 영국의 경우 사회자본(social capital) 개념으로 사회통합을 다루고 있기도 하다. 하지만, 사회자본 개념은 개인이나 혹은 집단 수준에 초점을 맞추어, 사회자본의 총합이 많은 것이 반드시 사회통합을 의미하지는 않는다. 예컨대, 인종으로 인해 고도로 분리된 사회에서 개인들은 동일 인종집단 내에서 많은 사회자본을 축적하고 있으나, 전체로서는 사회통합이 잘 이루어지지 않는 사회를 생각할 수 있다. 상이한 집단 간의 포용적인 사회적 연대(bridging) 없이 배제적인 사회적 유대(bonding)만 강한 사회가 있을 수 있다(Putnam, 2000)<sup>5)</sup>.

셋째, 사회통합은 여러 사회적 가치의 하나로 보아야 한다. 공유된 가치, 관용이나 다양성에 대한 존중, 사회적 배제, 사회적 인정과 같은 가치는 사회통합 정의에 포함될 필요가 없다. 중립적인 정의에 이런 가치 개념을 포함하게 되면, 사회통합은 사회적 배제 등과 구별하기 어려운 모호한 개념이 될 것이기 때문이다.

이 세 가지 원칙에 기반하여, 상태로서의 사회통합에 대한 잠정적인 정의를 도출하고자 한다. 정확하게 정의하기 어렵지만, 다만 “우리를 하나로 묶는 무엇인가(something that glues us together)”에 의해 인간의 집단적 삶의 다양한 영역에서 일어나는 사회구성원들 간의 상호작용의 상태를 지칭한다는 것은 알 수 있다. 즉, 사회통합은 한 사회 내에서 사람들이 서로 간에 얼마나 잘 결속(stick/cohere)되어 있는가 하는 상태를 나타내는 개념이다. 지금까지 논의에 비추어 볼 때, 여기에 반드시 포함되어야 할 것은 최소한 두 가지 요소가 있다. 하나는 신뢰, 협력의사, 소속감과 심리학적 태도에 대한 것이고, 다른 하나는 주관적인 느낌이 객관적으로 발현된 구성원들 간의 관계와 같은 행위적 측면이다(Bollen & Hoyle, 2001; Moody & White, 2003; Chan et al., 2006). 즉, 다음 세 가지 조건을 동시에 충족시켜야 사회통합이 이루어졌다고 볼 수 있다. 첫째, 사회구성원들 간에 서로 신뢰하고, 협력할 의지가 있고, 둘째, 해당 사회에 대해 공동의 정체성 혹은 소속감을 공유하고, 셋째, 이러한 주관적인 느낌이 객관적인 행동을 통해 발현되어야만 통합된 사회인 것이다.

5) 정태적 정의로서의 사회통합과 사회자본의 관계를 명확히 설정하는 것은 어려운 문제로 여겨진다. 호주의 경우 동태적인 사회통합의 경우 사회자본을 포함한다고 보고 있으나(ABS, 2004), 이런 정태적 정의에서는 그 차이점을 명확히 하기 어렵다. 다만, 여기서는 사회자본 개념에 전체 사회 차원에서의 사회유대를 포함하는 사회통합 개념으로 접근하고자 한다.

좀 더 구체적으로 보면, 여기서 언급한 ‘사회구성원’은 사회를 구성하는 개인뿐만 아니라 다양한 집단, 조직, 제도를 모두 포함한다. 이들 간의 관계는 개인을 중심으로 개인과 개인, 그리고 개인과 집단 간의 수평적 관계와 개인과 정부와 같은 수직적 관계도 포함된다<sup>6)</sup>. 관계의 내용에서 보면 신뢰, 협력 의지뿐 아니라 소속감과 같은 주관적 요소도 포함된다. 단지 신뢰하고 협력할 의지가 있는 것만으로 통합을 보기 어렵고, 이에서 더 나아가 소속감이나 공통의 정체성을 가져야만 통합상태로 볼 수 있기 때문이다. 주관적 요소로 다른 정의에 자주 포함되는 포용, 동일 기회, 관용, 공유된 가치체계는 최소 원칙에 따라 제외해도 개념구성에 문제가 없어 포함되지 않는다. 그리고 실제 협력, 참여와 같은 객관적 행동도 포함되어야 한다. 만약에 서로 신뢰하고 협력할 의지는 충분하지만, 실질적인 사회참여나 정치참여가 목격되지 않는다면 주관적 통합만으로 아무런 의미가 없기 때문이다. 따라서, 주관적 요소와 객관적 요소가 동시에 충족되어야만 사회통합이 이루어진 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 요건을 충족시키고 있는 찬 등(Chan et al., 2006)의 정의는 “사회통합은 사회구성원들 간의 수평적, 수직적 상호작용의 상태로 본다. 이러한 상호작용은 행동적 표현과 함께 신뢰, 소속감, 참여하고 돕고자하는 의지를 포함하는 태도와 규범 체계에 의해 특징지어진다”고 보고 있다.

이런 정의를 수용하면, 통합이 이루어지지 않은 사회는 사회구성원들 간에 서로 신뢰하지 않게 되고 협력이 어렵게 되어 사회적 무질서와 갈등이 나타나기 쉽고, 자신이 소속된 사회에 대한 정체성이나 애착도 없게 될 것이다. 또한 사회구성원들 간의 상호작용이 감소하여 반대의 경우 예상할 수 있는 사회안전의 증진이나 교육적 효과, 심리적 웰빙 향상의 가능성도 축소될 것이다.

6) 호주의 사회자본 분석틀에서는 관계망의 유형을 일차집단적 성격의 유대(bonding), 이질적인 집단 간 연대(bridging), 수직적인 연계(linking)로 구분하고 있다(ABS, 2004). 한편, 유럽평의회(2005)에서는 사적 영역, 시장, 시민사회, 공적 영역으로 구분한다.



## 제3절 사회통합 측정방법

### 1. 영역구성

사회통합을 측정하기 위해서는 정의의 선택이 가장 중요하다. 측정은 결국 정의에 의존하기 때문이다. 사회연대와 분배 패턴으로 정의하면 소득분배, 빈곤, 불평등의 범위와 같은 개인적 척도와 함께 포용과 배제를 측정하게 된다. 반면에, 사회 유대와 자본으로 정의하면 관계망의 형태를 특징짓고 동시에 참여율, 멤버십, 신뢰를 측정하게 된다. 앞서 제시한 잠정적 정의를 가지고, 이를 어떻게 측정할 것인가에 대해 제시하고자 한다. 이 정의에서 사회통합은 주관 및 객관이라는 두 개의 요소와 수평적 통합과 수직적 통합 두 차원으로 구성된다. 먼저, 객관적 요소는 사람들의 실제적인 참여와 협력적 행동만을 포함하고, 주관적 요소는 신뢰, 소속감(a sense of belonging), 협력의지(willingness to help)만 포함된다. 다른 한편, 수평적 통합은 시민사회 내에서 상이한 개인과 집단 간의 관계에 초점을 맞추고, 수직적 통합은 정부와 시민 혹은 시민사회의 관계에 주목한다.

신뢰는 한 집단을 효율적으로 움직이게 하는 윤활유와 같은 것(Fukuyama, 1995)으로, 일반화된 신뢰와 특정화된 신뢰로 구분할 수 있다. 일반화된 신뢰(generalised trust)는 일반적인 도덕 자원과 유사한 것이고, 특정화된 신뢰(specific trust)는 제도에 대한 신뢰와 인적 신뢰로 나눌 수 있다. 제도 신뢰는 시민적 및 전체사회적 제도에 대한 신뢰와 관계되고, 인적 신뢰는 중요한 타인에 대한 개인의 신뢰와 관계된다.

〈표 1-8〉 사회통합의 영역구성

	주관적 요소 (사람의 마음 상태)	객관적 요소 (행동적 표출)
시민사회 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시민에 대한 일반 신뢰</li> <li>· 다른 사회집단의 사람을 포함한, 동료시민과 협력 및 도움에 대한 의지</li> <li>· 소속감 혹은 정체성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회참여와 시민사회의 활력</li> <li>· 자원봉사 및 기부</li> <li>· 주요 집단간 연합 및 괴리의 여부</li> </ul>
시민사회- 정부 통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공적 인물에 대한 신뢰</li> <li>· 정치 및 사회 제도에 대한 신뢰</li> <li>· 소속감 혹은 정체성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정치참여(투표, 정당 등)</li> </ul>

## 2. 영역별 지표구성안

### 가. 시민사회 내 주관적 통합

신뢰, 협력의지와 소속감은 주관적 사회통합의 핵심적 내용을 구성한다. 시민에 대한 신뢰는 세계가치관조사(World Value Survey)에 포함된 일반인 신뢰와 이웃, 직장인, 다른 출신 지역, 다른 종교, 정치적 견해가 다른 사람, 세대가 다른 사람, 경제적 지위/학력이 낮거나 높은 사람과 같은 특정인 신뢰로 나누어 볼 수 있다. 그리고 시민사회 내에서 집단에 대한 신뢰는 종교집단, 시민단체, 금융기관 등 다양한 집단에 대한 신뢰가 측정되어야 한다. 협력의지는 다양한 사회적 분절 혹은 협력 상태를 측정하기 위한 것으로, 자원봉사의 의사 및 복지를 위한 추가세금 부담의사, 그리고 사회의 다양한 층에 있는 사람, 즉 장애인, 계층이 낮은 사람, 정치적 견해가 다른 사람 등과의 협력의사를 통해 측정하고자 한다. 마지막으로, 소속감 혹은 정체성 측정 항목으로, 소속 지역과 국가에 대한 소속감을 파악하고자 한다.

〈표 1-9〉 시민사회에 대한 주관적 통합 지표항목

영역	항목	척도
일반인 신뢰	우리나라에서는 사람들을 쉽게 신뢰하기 어렵다.	동의정도
	사람들은 항상 당신을 이용하려고 한다.	동의정도
	만약 20만 원이 든 지갑을 분실하여 이웃이 주었다면, 돈이 있는 상태로 되돌아 올 것이라고 얼마나 기대하십니까?	동의정도
	다음과 같은 사람에 대한 신뢰 정도 - 가족, 이웃, 아는 사람, 처음 만난 사람, 타종교인 등	
집단에 대한 신뢰	다음과 같은 단체나 조직에 대한 신뢰 - 종교, 신문, TV, 노동조합, 시민단체, 대기업, 과학자, 대학, 인권/자선단체, 금융기관	
	나는 여가시간의 일부를 다른 사람을 돕는 자원봉사에 활용할 의사가 있다.	동의정도
협력의지	사회복지가 향상된다면, 더 많은 세금을 낼 의사가 있다.	동의정도
	다음과 같은 사람과 협력/도움을 줄 의사 - 본인보다 사회계층이 낮은 사람/높은 사람, 동성애자, 정치적 견해가 매우 다른 사람, 이민 온 외국인, 정부의 사회복지 수급자, 출신지역이 다른 사람, 세대가 다른 사람	
	전체적으로, 당신은 한국에 대한 얼마나 강한 소속감을 느끼십니까?	1-10
소속감	대한민국 국민이라는 것을 자랑스럽게 생각하십니까?	동의정도
	대한민국의 많은 단점에도 불구하고 여전히 우리의 고국이라고 생각하십니까?	동의정도
	지금 살고 계신 (광역시/도)에 얼마나 강한 소속감을 느끼십니까?	동의정도
	(광역시/도) 시(도)민이라는 것을 자랑스럽게 생각하십니까?	동의정도



## 나. 시민사회 내 객관적 통합

시민사회에 대한 객관적 통합 차원은 세 가지 하위 영역으로 구성된다. 첫째, 시민사회의 활력과 관련된 것으로, 사람들의 사회참여 정도를 측정한다. 참가의 범위와 빈도뿐 아니라 참가의 깊이 정도도 파악해야 한다. 동시에 한국사회의 특성과 사회자본 측정 항목인 가족, 친구, 동료, 이웃과의 접촉빈도도 파악할 필요가 있다. 둘째, 자원봉사와 관련해서 친구 및 이웃에 대한 지원, 자원봉사에 대한 기관 및 시간, 실제로 자원봉사와 기부금액도 파악해야 할 것이다. 셋째, 사회통합의 집합주의적 특성을 고려하여, 집단 간 연합 혹은 단절의 정도를 파악하고자 한다. 현실적으로 집단 간 관계의 파악이 어렵기 때문에, 간접적으로 협력의사와 갈등 정도에 대한 평가 항목을 고려하였다.

〈표 1-10〉 시민사회에 대한 객관적 통합 지표항목

영역	항목	척도
사회참여와 시민사회 활력	아래와 같은 집단에 참여하고 있습니까? - 종교단체, 스포츠/레크레이션, 예술/음악/문화 활동, 노동단체, 정당, 직능단체, 시민단체, 동창회 등	예-아니오
	위의 참여하고 있는 조직이나 단체에 얼마나 자주 참여하십니까?	동의정도
	어떤 자격으로 참여(단순회원, 협력자, 핵심관계자)	
	함께 살지 않는 다음과 같은 사람들과 직, 간접적인 접촉(대면, 전화, 우편, 전자우편 등) 빈도 : 가족, 친구, 동료, 이웃	
자원봉사와 기부	당신은 이웃, 친구가 가사일, 금전문제, 감정문제로 어려움을 겪을 때 얼마나 도움을 주셨습니까?	동의정도
	지난해에 몇 시간을 자원봉사 하셨습니까? : 시간 및 자원봉사 기관	
	지난해에 얼마나 많은 기부를 했는지?(금액)	동의정도
집단 간 연합과 단절 정도	어떤 조직의 핵심 관계자라면 아래의 조직과 얼마나 협력하거나 도울 의사가 있으십니까? - 정당, 종교집단, 교육기관, 언론, 정부기관, 시민단체, 기업체 등	
	제시된 집단들 간의 긴장과 갈등이 얼마나 심하다고 생각하는지? - 부자와 가난한 사람, 경영자와 근로자, 여성과 남성, 구세대와 신세대, 인종이 다른 집단, 종교가 다른 집단, 정치적 견해가 다른 집단	동의정도

### 다. 정부에 대한 주관적 통합

정부에 대한 시민사회의 주관적 통합은 핵심은 신뢰와 소속감이다. 소속감은 중앙정부뿐만 아니라 지방정부에 대한 소속감도 포함되어야 할 것이다. 다음으로, 신뢰에 있어서는 주요 공공 인물이나 정치 및 사회적 제도에 대한 신뢰가 동시에 포함되어야 할 것이다. 공적 인물과 관련해서는 정치인에서부터 일반공무원까지 포함되어야 한다. 제도와 관련해서는 사법부, 행정부, 정치제도, 대중매체 등 다양한 정책, 사회 제도도 포함되어야 할 것이다.

<표 1-11> 정부에 대한 주관적 통합 지표항목

영역	항목	척도
정부기관에 대한 신뢰	다음과 같은 단체나 조직에 대한 신뢰 - 군대, 사법부, 행정부, 정당, 국회, 민원 제도 등	동의정도
공직자에 대한 신뢰	다음과 같은 인물에 대한 신뢰 - 정치인, 행정부 장관, 국회의원, 판사/검사, 공무원, 경찰, 교사, 군인 등	동의정도
공동체 소속감	시민사회에 대한 소속감과 같이 질문(<표 1-9> 참조)	

### 라. 정부에 대한 객관적 통합

여기서는 간단히 말해 사람들의 정치참여를 측정한다. 정치참여와 관련해서 일반적으로 활용되는 정치참여 질문은 선거 투표율, 정치적 행동 참여 등이다. 탄원서 및 진정서 서명, 시위, 파업 등 다양한 정치참여가 매우 중요한 항목이다. 언론활동은 적극적 참여의 한 방편으로 파악이 필요하다.

<표 1-12> 정부에 대한 객관적 통합 지표항목

영역	항목	척도
정치참여	다음과 같은 정치적 행동에 참여한 경험 - 탄원서/진정서 서명, 보이콧, 시위, 파업	유무
언론활동	언론매체를 통해 현안과 관련된 의견개진 참여 온라인에서 정치의사 표현 경험	
선거	대통령, 국회의원, 자치단체장 선거 참여	여부



### 3. 국내의 사회통합 측정 현황

앞서 제시된 사회통합 지표통계를 생산하는 방안을 검토하기 위해, 현재 국내에서 이와 관련된 통계가 생산되고 있는 실태를 검토할 필요가 있다. 만약 신뢰할 만한 기존 통계자료가 존재한다면 신규 통계생산보다는 기존자료를 활용하는 것이 더 바람직하기 때문이다. 따라서, 기존 생산 현황은 생산기관, 주기, 내용, 표본수 등의 측면을 중심으로 살펴보고자 한다(<표 1-13> 참조).

먼저, 통계청의 사회조사를 보면 전국단위의 가장 대규모 조사로 승인통계라는 장점은 지니고 있지만, 조사내용이 매우 제한적이고 사회참여 중심으로 문항이 설계되어 있다. 시민참여나 신뢰, 소속감과 같은 가장 기본적인 사회통합 측정항목이 포함되어 있지 않은 한계를 지니고 있다.

국내에서 생산되고 있는 다른 사회통합 관련 조사로는 세계가치관조사(world value survey)를 먼저 들 수 있다. 이 조사에 포함된 일반인 신뢰, 사회 및 시민사회 참여, 단체 신뢰 등의 항목은 KGSS나 사회의 질 조사에서도 많이 차용되고 있고, 국제적 비교항목도 많이 포함되고 있는 조사이기 때문이다. 하지만, 이 조사의 명성에 비해 표본수가 12,000명 정도로 적고 현장조사의 질에 대해서도 의구심이 제기되고 있는 형편이다. 그리고 성균관대에서 진행하고 있는 KGSS는 비교적 한정된 항목만을 조사하고 있는 한계를 보이고 있다. 현실적으로 서울대 사회발전연구소에서 올해 처음 진행한 ‘사회적 질 조사’는 다양한 사회통합 문항을 가장 포괄적으로 조사하고 있으나, 이들 세 기관 모두 통계청 승인기관이 아니라는 점과 사회통합을 위한 조사가 아닌 다른 고유 목적의 한 영역으로 사회통합 조사를 일부 수행한다는 한계를 지니고 있다. 따라서, 기존에 생산되는 통계자료를 활용해서 지표통계로 활용하기에는 분명한 한계가 있다.

이외에도 사회적 신뢰나 사회자본에 대한 일회적 조사가 실시된 바는 있으나, 승인된 통계생산 기관에서 사회통합이나 사회자본 측정을 일차적 목적으로 한 본격적인 조사는 없는 것으로 판단된다. 다른 국가 통계청에서 1990년대 사회자본이나 사회통합 측정을 시도한 나라들에 비해 우리는 연구기관을 중심으로 진행되었으나, 아직은 승인통계로 자리잡지는 못하고 있는 형편이다.

<표 1-13> 국내의 사회통합 측정

		통계생산 및 조사내용
사회조사	통계생산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기 관 : 통계청</li> <li>· 주 기 : 2~3년</li> <li>· 표본수 : 약 20,000가구 내 만 15세 이상 가구원</li> </ul>
	조사내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회적 관계망 : 도움을 받을 수 있는 사람 수(집안일, 돈, 외로울 때)</li> <li>· 기부 : 1년 동안 후원 여부, 후원단체, 후원 횟수</li> <li>· 자원봉사 : 1년간 참여 경험, 참여횟수 및 평균 활동 시간, 향후 의사</li> <li>· 단체 참여 : 1년간 활동한 가입단체</li> <li>· 계층이동 : 계층이동 가능성, 다음 세대의 계층이동 가능성</li> </ul>
사회의 질 조사	통계생산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기 관 : 서울대 사회발전연구소</li> <li>· 주 기 : 2009년 최초 조사</li> <li>· 표본수 : 약 1,000명</li> </ul>
	조사내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회통합 : 일반인 신뢰, 집단 및 조직 신뢰, 관용성, 시민 참여, 공동체 거리감, 소속감 등</li> <li>· 사회적 포용 : 선거참여, 지지정당, 차별 경험, 외국인 수용, 여성대표 수용성 등</li> <li>· 사회적 역능성 : 사회이동 평가, 표현의 자유 등</li> </ul>
세계가치관 조사(WVS)	통계생산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기 관 : 동아일보 부설 화정평화재단</li> <li>· 주 기 : 약 5년 주기</li> <li>· 표본수 : 전국 1,200명</li> </ul>
	조사내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반인 신뢰</li> <li>· 사회참여 : 가족, 친지, 친구, 직장동료, 종교, 체육 등</li> <li>· 정치적 관심 : 토론여부</li> <li>· 시민 참여 : 단체 및 조직 회원 가입, 자원봉사활동</li> <li>· 관용 : 이웃으로의 수용여부, 외국인 노동자 수용</li> <li>· 신뢰 : 조직 및 단체에 대한 신뢰</li> <li>· 북한에 대한 태도, 남북관계 장애요인</li> </ul>
KGSS (Korean General Social Survey)	통계생산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기 관 : 성균관대 서베이리서치센터</li> <li>· 주 기 : 매년</li> <li>· 표본수 : 1,600가구(가구당 1명)</li> </ul>
	조사내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반인 신뢰</li> <li>· 사회기관 및 단체 신뢰</li> <li>· 소속감</li> <li>· 가족, 친척, 이웃, 친지와와의 관계 : 접촉빈도 및 방법</li> <li>· 직장동료와의 관계</li> <li>· 가깝게 지내는 사람의 수</li> <li>· 지원을 받을 수 있는 사람수(집안일, 돈, 이야기 상대)</li> </ul>



## 제4절 결론 : 연구결과 활용방안

### 1. 자료수집 방안

사회통합은 그 내용의 질적 특성상, 객관적 지표항목도 필요하지만, 설문조사를 통해 자료를 수집하는 것이 불가피하다. 투표율, 사회기부금 등의 객관적 자료는 기존에 생산된 자료를 활용할 수 있다. 필요하면 객관적 지표도 추가로 가공하여 생산하면 된다. 하지만, 신뢰나 소속감, 사회참여 등은 개인에 대한 질문이 불가피하다. 이러한 자료를 어떻게 수집할 것인가?

해외의 경우를 보면 우리와 크게 상황이 다르지 않아 이 분야통계가 제대로 발달되지 못한 형편으로 비공식통계에 의존하다가, 최근에 영국, 호주, 캐나다, 아일랜드, 네덜란드 등에서 국가통계청에서 설문조사를 활용하여 자료를 구축하고 보고서를 작성하기 시작하였다(Stiglitz et al., 2009). 캐나다의 경우 이미 구축한 사회통합 지표체계에 따라 지표보고서가 발간되고 있고, 프랑스의 경우 사회통합 실태를 모니터링하는 작업을 지속적으로 진행하고 있다. 호주의 경우 사회자본 분석틀에 기초하여, 주로 일반사회조사(GSS), 생활시간 조사, 자원봉사 조사와 같은 기존의 생산된 통계자료를 활용하여 호주의 사회자본 보고서를 발간하였다(ABS, 2006). 영국의 경우도 일반사회조사에 포함하여 조사하고 있는 형편이다. 즉, 외국의 경우 사회통합을 별도 조사하는 것보다는 기존의 일반사회조사(GSS)에 한 영역으로 포함시켜 조사하고 있는 실정이다. 따라서, 우리 통계청에서도 ‘사회조사’에 포함하여 조사하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

<표 1-13>에 제시된 바와 같이 사회조사에 포함된 항목은 ‘사회참여’라는 사회통합의 하위차원만을 측정하고 있다. ‘사회참여’ 부문의 설문문항은 사회통합의 측정이 목적이 아니기 때문에 항목이 매우 제한적이다. 예를 들면 가족, 친구, 친인척 등의 1차 집단에 사회적 관계망을 파악하지 못하고 있고, 또한 사회통합의 핵심적 영역인 대인 신뢰 및 기관신뢰, 소속감이 포함되지 않는 한계를 보인다. 따라서 사회조사의 이 영역의 명칭을 ‘사회통합’으로 변경하여, 기존 조사항목에 없는 추가 지표 항목을 포함하여 조사해야 할 것이다. 그러나, 이 방안은 지표 조사로서 사회조사의 성격으로 볼 때 적합한 방안이나, 정책적 자료 제공에는 한계가 있을 것이다.

사회통합의 사회적 조건과 상태를 동시에 고려할 경우, ‘사회통합 실태조사’를 별도로 실시하는 방안에 대한 것이다. 우리 사회의 경우 세계적으로 유래가 드물게 산업화와 민주화의 동시 성취에도 불구하고, 이후 다양한 사회통합 문제가 발생하고 있다는 현실적 상황을 고려할 필요가 있다. 사회 전반에서 목격되는 신뢰상실, 경제적 불평등의 심화, 다양한 이해관계와 이념적 다양성에 따른 첨예한 갈등 양상 등 사회통합이 중요한

도전과제로 부각되고 있기 때문이다. 하지만, 통계청 사회조사의 사회참여 부문을 제외하면 사회통합에 대한 공식적인 통계(official statistic)가 존재하지 않은 우리의 현실을 비추어 보면, 보다 적극적으로 ‘사회통합에 대한 실태조사’를 별도의 독립조사로 실시하는 방안도 검토할 필요가 있다. 사회통합 개념의 특성상 단일 소관 부처의 업무범위를 벗어나 있는 통합부처적 업무성격을 지니고 있어, 국가중앙통계기관인 통계청에서 이에 대한 통계자료를 적극적으로 생산할 필요가 있기 때문이다. 특히 2009년 설립된 사회통합 위원회의 활동을 체계적으로 지원하는 데도 이러한 방안이 효율적일 것이다. 상대적으로 사회통합 지표와 달리, 사회통합 정책의 차원에서 보면 사회통합의 조건과 사회통합의 구성요소를 동시에 파악해야 하는 방대한 자료가 요청된다. 따라서, 이 경우에 대응하기 위해서는 별도의 독립조사를 통한 자료수집이 바람직할 것이다.

종합적으로 보면, 사회통합에 대한 자료수집은 객관적 지표의 경우 기존자료를 활용하고, 필요하면 추가적으로 가공하여 생산하는 방안이 바람직하다. 주관적 지표는 가능하면 사회조사의 ‘사회참여’ 부문을 ‘사회통합’으로 확대하여, 기존에 생산되지 않는 지표통계를 생산하는 것으로 해결될 수 있을 것이다. 하지만, 이러한 사회통합 상태 지표 통계만으로 정책적 자료 제공에는 한계가 있으므로, 별도 조사방안도 고려해 볼 필요가 있다. 결국, 이 문제에 대한 판단은 자료제공 요청의 성격을 고려해서 판단해야 할 것이다.

## 2. 지표체계 반영방안

우리의 경우를 보면 1995년 진행된 제2차 사회지표 개편에서 가족, 정보와 통신, 정부와 사회참여 영역을 추가로 선정하여 9개에서 13개로 관심부문을 확대 개편하여 지금의 체계를 유지하고 있다. 특히, 사회참여(social participation) 부문은 기존 지표체계에서는 사회 부문의 하위영역으로 조사하였다. 이런 기존체계의 협소함으로 인해, 2차 개편 당시의 경제발전예 따른 사회적 변화, 즉 교육수준의 향상, 민주화, 다원성에 대한 개방적인 태도, 그리고 지방화에 따른 지역사회 현황과 문제에 대한 관심 증대 등을 반영하기 위해서 사회참여를 별도의 부문으로 설정하였다. 기존체계의 관심영역에서 사회참여를 정치와 사회로 구분하고, 행정·재정영역을 신설하여 ‘정부’로 칭하고, 정치참여, 사회참여, 정부 세 개의 관심영역으로 세분화하였다(한국보건사회연구원, 1995). 하지만, 이와 같은 영역 및 세부 관심영역 설정은 최근의 국제적 논의와 변화추세를 충분히 반영하지 못하고 있다. 따라서, 지금까지 살펴본 최근 사회통합에 대한 논의에 기반하여 우리의 지표체계에 반영하는 방안을 제시해 보고자 한다.

우선, 기존 우리 지표체계는 ‘국민 삶의 질’에 대한 측정을 목적으로 추진되고 있다.



사회통합을 그 하위영역으로 설정하는 것에 대한 개념적 포괄의 문제가 없는지 살펴볼 필요가 있다. 여기서 사회통합은 정태적이고 중립적인 개념으로 보고 있으며, 사회자본을 포괄하는 개념이다. 사회통합은 앞서 살펴 본대로 개인의 삶의 질에 직접적 영향을 미치기도 하고, 개인이 살아가는 사회적 생활환경의 일부분을 구성하기도 한다. 삶의 질 개념의 포괄적 특성을 고려하면, 삶의 질을 개인의 생활환경의 특성뿐만 아니라 사회적 특성도 포괄하는 것으로 보면, 사회통합을 삶의 질의 하위 영역으로 포함되는 것으로 볼 수 있다(Berger-Schmitt, 2000). 따라서, 사회통합을 삶의 질 조사의 하위영역으로 포함하여 지표체계를 구축하는 것은 별다른 문제가 없을 것이다.

다음으로 고려할 사항은 ‘사회통합’을 별도의 영역으로 설정할 것인지 아니면 기존의 ‘정부와 사회참여’ 부문에 반영할 것인지에 대한 것이다. ‘정부와 사회참여’ 명칭은 다른 나라의 경우, ‘사회참여’가 일반적이고 ‘공동체’, ‘사회연계’ 등의 영역명칭을 적용하고 있다(이희길·심수진, 2009). 이 문제는 단지 명칭변경의 문제만이 아니고, 다른 영역과의 관계도 고려해서 검토할 필요가 있다. 최근 사회자본이나 사회통합의 개념에 해당되는 지표들이 지표체계에 진입하고 있는 것은 사실이나, 이를 독립된 영역으로 설정하는 것이 바람직하지 아니면 호주와 같이 ‘공동체 자원’ 차원에서 편입하는 것이 바람직한지는 전체 지표체계 변경도 고려해야 할 것이다. 따라서, 현재 상황에서는 즉각적인 지표체계 반영보다는 ‘사회조사’에서 사회통합 지표 조사를 실시하고, 이를 향후 지표체계 변경 시 종합적으로 고려하는 것이 더 바람직해 보인다. 앞서 제시한 사회통합에 대한 지표항목을 중심으로 지표작업을 진행해야 할 것이다.

끝으로, 지표체계 반영 외에 사회통합 자료의 활용과 관련해서 언급할 사항이 있다. 캐나다나 호주의 경우 사회통합이나 사회지표 분석틀 혹은 지표체계에 기초해서 자료를 수집하여 관련 보고서를 작성하고 있다. 이를 위해 일반사회조사, 생활시간조사 등의 자료를 활용하여 필요한 자료를 수집하여 각국의 사회통합 실태가 어떠한가에 대한 상세한 자료를 제공하고 있다. 따라서, 우리도 사회통합에 대한 보고서를 작성하는 방안도 고려해야 한다. 이러한 사회통합 보고서는 새로 신설된 ‘사회통합위원회’에서 작성하는 것이 바람직할 것이다. 그 이유는 ‘사회통합’ 개념이 일정한 정치적 견해를 포함할 가능성이 있어, 중립성을 유지해야 할 중앙 통계기관에서 생산하는 것보다는 사회통합위원회 고유사업으로 추진하는 것이 바람직하기 때문이다.

## 참고문헌

- 노대명 외(2009a), 「사회통합을 위한 과제 및 추진전략」, 한국보건사회연구원.
- 노대명·이태진·원일(2009b), 「사회통합정책의 효율적 추진체계 구축 및 운영방안에 대한 연구」, 대통령실·한국보건사회연구원.
- 사회통합위원회(2010), 사회통합위원회 월례 회의 자료(2.23).
- 이동원(2009), 사회적 자본 확충을 위한 정책과제, 삼성경제연구소 CEO Information(제722호).
- 이재열(2009), “사회의 질과 삶의 질”, 「한국의 사회동향과 삶의 질」, 한국사회학회·통계개발원, 한국사회학회 특별 심포지움.
- 이희길·심수진(2009), 「삶의 질과 사회지표 체계 연구」(통계개발원 2009년 상반기 연구보고서 III), 통계개발원.
- 임희섭(2007), “세계화 시대의 사회통합”, 『한국사회의 새로운 갈등과 사회통합』(한국정치학회, 한국사회학회 공편), pp.15-34.
- 통계청(2008), 「한국의 사회지표 2007」.
- 통계청(2009), 「OECD 세계포럼의 이해 - 제2권 제3차 OECD 세계포럼 프로그램」, pp. 50.
- 통계청·한국보건사회연구원(2004), 「한국의 사회지표 체계개편 연구」, 통계청.
- ABS(Australian Bureau of Statistics)(2001), *Measuring Wellbeing*, Trewin, D.
- ABS(Australian Bureau of Statistics)(2004), *Measuring Social Capital : An Australian Framework and Indicators*.
- ABS(Australian Bureau of Statistics)(2006), *Aspects of Social Capital Australia 2006*.
- Babb, P(2005), *Measurement of Social Capital in the UK*. Office for National Statistics.
- Bauer, Raymond A. Ed.(1966), *Social Indicators*, Cambridge, Mass./London: The M.I.T. Press.
- Berger-Schmitt, Regina(2000), "Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies : Concept and Measurement", EuReporting Working Paper No. 14. Centre of Survey Research and Methodology(ZUMA).
- Berger-Schmitt, Regina & Noll, H, H.(2000), "Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators", EuReporting Working Paper No. 9. Centre of Survey Research and Methodology(ZUMA).
- Beauvais, C. and Jenson, J.(2002), *Social Cohesion : Updating the State of the Research*, CPRN Discussion Paper No. F 22.
- Canadian Government(1999), *Final Report on Social Cohesion*.
- Chan, J., To, H. and Chan, E(2006), "Reconsidering Social Cohesion: Development a Definition and Analytical Framework for Empirical Research", *Social Indicators Research*, 75, pp.273-302.
- Chann, J. and Chan, E.(2006), "Charting the State of Social Cohesion in Hong Kong", *The China Quarterly*, pp.623-658.



- Council of Europe(2005), Concerted development of social cohesion indicators : Methodological guide.
- Esping-Anderson(2000), "Social Indicator and Welfare Mointoring : Social Policy and Development Programme", United Nations Research Institute Development.
- Freedkin, N. E(2004), "Social Cohesion", Annual Review of Sociology, 30, 409-425.
- Forrest, R. and Kearns, A(2001), "Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood", Urban Studies, 38(12), pp.2125-2143.
- Jenson, J.(1998), "Mapping Social Cohesion", CPRN No. F 03.
- Noll, Heinz-Hervert(2004), "Social Indicators and Quality of Life Research: Background, Achievements and Current Trends", Genov, Nicolai Ed. *Advances in Sociological Knowledge Over Half a Century*. Wiesbaden: VS Verlag fur Sozialwissenschaften.
- OECD(2001), The Well-being : The Role of Human and Social Capital.
- OECD(2005), *Society at a Glance - OECD SOCIAL INDICATORS 2005 Edition*, OECD, Paris.
- Phillips, D.(2008), "Social Inclusion, Social Exclusion and Social Cohesion : Tension in a Post-Industrial World, The Hong Kong Journal of Social Work, 42(1/2), pp.2-31.
- Ritzen, J.(2001), "Social Cohesion, Public Policy, and Eocnomic Growth: Implications for OECD Countries",
- Statistics Canada, *Canadian Social Trends*, Statistics Canada.
- Stiglitz, Joseph E., Amartya Sen & Jean-Paul Fitoussi(2009), "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and social Progress".
- UNDP(2006), Human Development Report 2006: Human Development Indicators, UNDP.
- United Nations(1994), *Information on Social Development Publications and Indicators in the United Nations System*, Working Paper No. 7, New york: United Nations Publications
- Veenhoven, R(1998), "Quality-of-life and happiness: Not quite the same", in G. DeGirolamo, et al. (eds.), *Health and Quality-of-Life*, (Il Pensierro Scientifico, Rome).
- Veenhoven, R.(2002), "Why Social Policy Needs Subjective Indicators", *Social Indicators Research*, 58, pp.33-45.
- Vergolini, L.(2007), "Social Cohesion in Europe : How the Different Dimension of Inequality Affect Social Cohesion?", Paper prepared for the meeting of the ISA Research Committee 29 on Social Mobility and Stratification.
- Walker, Alan & Laurent van der Measen(2004), "Challengers for Quality of Life in the Contemporary World : Advances in quality of life studies, theory and research", *Social quality and Quality of Life*, KLUWER ACADEMIC PUBLISHERS.
- Webster, Andrew, Garth Bode & Horst Posselt(2008), "Measuring wellbeing - the Australian Bureau of Statistics' framework for social statistics", United Nations Expert Group Meeting on The Scope and Content of Social Statistics(2008. 9. 9-12), ABS.

## 〈부 록〉

〈부록 1-1〉 : EU 사회지본 강화 관련 목표차원

차원 생활 영역	사회적 관계의 이용가능성	사회, 정치적 활동과 참여	사회적 관계의 질	사회제도의 질
가구와 가족	-가구 내에서의 사회적 관계	-나이는 가족 구성원 보살핌	-가구구성원 사이에	
여가, 미디어 및 문화	-여가조직의 구성원	-여가조직에서 활동		
사회적, 정치적 참여와 통합	-개인적 관계의 존재 -정치적, 사회적 조직의 구성원	-개인적 접촉의 빈도 -비공식 관계에서의 지원 -공식영역에서의 시민참여	-가구 밖에서	-정치적 제도 -교회/종교적 제도 -사회 제도
교육과 직업 훈련				-교육 제도
노동 시장과 근무 여건		-직장생활의 영역 안에서의 참여	-직장에서	-노동조합 -노동 관청 -노동법원
건강				-건강관리 체계
사회보장				-사회보장기관
치안과 범죄				-법률체계

출처 : Centre for survey Research and Methodology (ZUMA), 2000, Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement

〈부록 1-2〉 : EU 사회지표 강화 관련 차원 및 지표

목표차원	구분	측정 차원	하위 영역	지표(예시)	
사회적 관계의 이용가능성	개인적 관계의 존재여부	친척 관계		가까운 친척의 존재여부	
		친구 및 이웃 관계		적어도 가까운 친구 1명의 존재여부	
	조직의 구성원	정치조직의 구성원	정당의 구성원	정당의 구성원 여부	자선조직의 구성원 여부
			사회조직의 구성원	종교조직의 구성원 여부	종교조직의 구성원 여부
		개인적 접촉 빈도	친척과의 접촉	가까운 친척과의 주간 접촉 횟수	절친한 친구와의 주간 접촉 횟수
		비공식 관계망의 지원	친구/이웃 접촉	가사일에 대한 유용한 지원	우울할 때 유용한 지원
사회적 관계의 질	공적 영역에서 시민 참여	활동 지원	개인문제 지원	금전적 문제에 대한 유용한 지원	
		물질적 필요 지원	정치 참여	정치 관심	
		정치 참여	사회조직 참여	자선영역에 대한 자원봉사	
	인지된 정치제도의 질	사회조직 참여	종교 활동	교회에 대한 정기적 출석	이웃과의 좋은 관계
		개인적 관계의 질	개인적 관계의 질	다른 사람에 대한 일반 신뢰	인지된 세대간 갈등
		다른 사람들과의 사회적 관계에 대한 인지된 질적 수준	다른 사람들과의 사회적 관계에 대한 인지된 질적 수준	정당에 대한 신뢰	자선조직에 대한 신뢰

출처 : Centre for survey Research and Methodology (ZUMA), 2000, Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement

〈부록 2〉 : 캐나다 사회통합 활동의 구성 요소

사회통합 활동의 요소		지 표	비고
사람에 대한 신뢰	사람에 대한 신뢰	(일반인 신뢰)선생님께서 “대부분의 사람은 믿을 수 있다는 주장과 다른 사람과의 관계에서 조심해야 한다 주장” 중에 어느 주장에 더 동의하십니까?	믿을 수 있다 조심해야 한다
	제도에 대한 신뢰	(제도 신뢰)선생님께서는 다음과 같은 제도에 대해 얼마나 신뢰하십니까? (의료 체계, 공교육, 사법부, 국회)- 거버넌스 과정에 대한 공유된 유능감(sense of ownership) (정치적 효율성) -선생님께서는 연방정부에게 주어진 요구들에 대해 그들이 일을 잘 처리하고 있다고 생각하십니까? -선생님께서는 연방정부에게 옳다고 생각하는 것을 하고 있다고 생각하십니까?	4점 척도 (매우~전혀)  5점 척도 (매우-전혀)
협력 의지 (Willingness to Cooperate)	다양성에 대한 존중	(이민자 수의 적정성)선생님께서 보실 때, 캐나다로 이민 오는 사람들이 수에 대해 어떻게 생각하십니까? (문화적 다양성 수용)다양한 문화로부터 이민자 수용이 우리 문화를 강하게 한다고 생각하십니까? 아니면 약하게 한다고 생각하십니까?	매우 많다 매우 적다 정확하다 6점 척도 (매우약함-매우강함)
	호혜성에 대한 이해	(호혜성의 장벽)요즘 내 일이 바빠서 나는 다른 사람의 요구에 신경 쓸 겨를이 없다. (정부에 대한 만족도)정부가 일을 하는 방법에 대해 얼마나 만족하십니까? (시민의 의무)선생님께서 볼 때, 사람들이 투표하는 것이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	3점 척도 (동의-동의안함) 5점 척도 (매우-전혀) 5점 척도 (벨수적-전혀)
소속감	소속감	(공동체 애착)선생님은 캐나다인이라는 것에 대해 얼마나 자부심을 느끼십니까? (공동체 소속감)다음 중 어느 집단에 대해 가장 강한 소속감을 느끼십니까? - 전체로서의 세계, 대륙, 국가, 지역, 마을	3점 척도 (매우-전혀)

<부록 2> : 캐나다 사회통합 활동의 구성 요소(계속)

사회통합 활동의 요소	지 표	비고
참여 (Participation)		(사회적 지원 지표)선생님께서는 신뢰하는 사람, 어려울 때 의지할 수 있는 사람, 중요한 결정을 해야 할 때 조언을 구할 수 있는 사람, 사랑과 보살핌을 받고 있는 사람은 얼마나 있습니까?
	사회적 지원 관계망	(종교 참여) 지난 1년간 종교 모임에 얼마나 자주 참여하십니까?
		(사회적 관여 지표)지난해 협의체(associations)나 자원 조직에 대한 참여빈도, 종교 단체에 대한 참여 빈도
		(가족과 친구와의 접촉 빈도) 조부모, 친척, 형제, 이웃, 양부모, 양형제, 아들, 딸, 가까운 친구
		(가족과 친구에 대한 직접 지원 활동) 개인에 대한 보살핌, 방문, 정보기 지원, 뺑뺑기, 약 구입과 같은 비용 없는 지원에 보낸 시간
관계망과 집단에 대한 참여		
	(자원봉사) 연간 평균 시간, 시민 및 자원 활동 참여 (집단활동) 자원 조직의 회원여부, 조직 참여 빈도, 정치조직 회원여부 (밖에 활동) 자선활동 참여율, 평균 기부 금액	
정치 참여		

출처 : Canadian Council on Social Development, 2000, Social cohesion in Canada: Possible Indicators

〈부록 3〉 : 「한국의 사회지표」의 정부와 사회참여 부문 지표

관심영역	세부관심영역	개 별 지 표	통계표
정치참여	정치참여	투표율	13 - 1
	여성의 정치참여	국회의원 중 여성의원의 비율	13 - 2
		지방의회의원 중 여성의원의 비율	13 - 2
사회참여	국내참여	사회단체 참여율	13 - 3
		자원봉사활동 참여율	13 - 4
		종교인구 분포	13 - 5
		후원(기부) 인구	13 - 6
		후원방법별 후원횟수	13 - 7
	국외참여	해외봉사활동 참가자수	13 - 8
		재외동포 교육기관 및 단체조직 현황	13 - 9
	사회적이동	사회적 이동가능성에 대한 태도	13 - 10
		주관적 사회계층의식	13 - 11
	사회문제에 대한 태도	사회적관계망	13 - 12
정 부	행 정	총공무원 수(정원)	13 - 13
		민원서비스에 대한 만족도	13 - 14
		민원서비스에 대한 불만 이유	13 - 15
	재 정	GDP대비 기능별 세출	13 - 16
		국민 1인당 기능별 세출	13 - 16
		정부세출의 기능별 구성	13 - 17
		지방재정자립도	13 - 18

출처 : 2009 한국의 사회지표, 통계청