

# 농촌지역개발사업 성과측정을 위한 사회적 자본의 평가지표화 가능성

황영섭\* · 조동범\*\*

\*한국농어촌공사 수산해양처 · \*\*전남대학교 조경학과

## I. 연구배경과 목적

경제성장에도 불구하고 점차 심화되는 사회·경제적 양극화에 대응하기 위한 관점으로 '사회적 자본'에 대한 논의가 활발하다. 사회적 자본은 정치적 안정과 경제적 발전, 공동체성 형성을 위한 집단적 자산(Putnam, 1993)으로 간주되며, 지역사회에서는 사회안전망을 구축하며, 계층완화 효과를 나타낸다(백명자, 2006)는 점에서 그 형성은 지속가능한 사회의 척도로 여겨진다. 그러나 농촌지역의 사회적 자본에 대한 논의는 농촌사회의 여건상 아직 활발하지 못하며, 특히 농촌 공동체의 기초가 되는 마을 단위를 대상으로 한 연구는 부족한 실정이다.

한편, 정주환경개선, 소득증대, 공동체 강화 등을 목표로 시행되는 농촌지역개발사업은 종합적인 정책사업이면서도 그 평가는 소득증대 여부, 정주여건, 예산집행 등 주로 물적, 정량적 지표를 중심으로 단편적으로 이루어지고 있어, 농촌사회의 변화에 얼마나 기여하고 있는지에 대한 평가방법으로서는 미흡한 실정이다. 특히, 사회적 자본은 비가시적이지만 지속가능한 사회의 유지에 중요한 역할을 수행하며, 농촌지역개발사업의 목표달성에 필수 요소임에도 불구하고 간과된다는 점에서 평가지표로서 활용이 시급하다고 할 수 있다. 이에 본 연구는 농촌지역개발사업과 대상 농촌마을의 사회적 자본형성과의 상관관계를 밝히는 것에 기본적 목표를 두고, 그 기초적 내용으로 농촌지역개발사업의 성과측정을 위한 사회적 자본의 활용 및 지표화 가능성에 대해 살펴보고자 하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 사회적 자본 관점에서의 농촌과 도시사회 비교

우리나라 농촌은 마을이라는 일정한 지리적 공간 속에서 동일한 수계를 근거로 답작을 위한 수원 관리와 협업의 필요성에 의해 생성되었다. 이는 경제적 공동생산 활동이 자립적으로 존재하는 영역이자 사회·문화적 공동 조직이 존재하는 영역으로 연대 의식이 높고, 집단 간의 협동적 관계가 원만하게 유지되어 왔음을 의미한다. 도시와 비교하여 농촌의 사회적 특성을 전통

적·보수적 성향, 외지인에 대한 배타적 성향, 사고와 행동에 있어서의 감정적·비합리적 성향, 도시에 대한 열등감과 직업에 대한 불만, 외부지원에 대한 의존적 성향으로 구분됨(조중현, 2007)을 전제로 할 때, 농촌사회는 공동사회(Gemeinschaft), 도시사회는 이익사회(Gesellschaft)<sup>1)</sup>로 구분되기도 한다(이재열, 2006). 이러한 특징을 바탕으로 한다면 농촌사회의 사회적 자본은 전통적으로 물려받은 선천적 유형이라면 도시사회의 사회적 자본은 외부로부터 유입되었거나 필요에 의해 새롭게 형성된 유동적 유형이라 할 수 있다.

### 2. 농촌문제 해결수단으로서 농촌지역개발사업의 의의와 한계

지난 40여 년간 압축적인 근대화 과정에서 농촌인구가 대거 도시로 이동함에 따라 전통적으로 유지되어왔던 농촌사회조직이 와해되고 공동체 규범이 약화되었다. 이와 동시에 산업화, 도시화의 충격에 따른 소득 감소<sup>2)</sup>, 정주여건 낙후, 고령화 등 다양한 사회문제로 인해 농촌 주민의 삶의 질이 저하되면서 지역사회 속에서 축적되어온 사회적 자본은 전반적으로 유실되었다.

이러한 문제의 보완을 위해 2000년대부터 도입된 주민참여형 지역개발사업은 경제적, 사회적, 문화적, 환경적 이슈와 자원들을 동시에 수용하는 포괄적 측면과, 지역주민들로부터의 상향식(bottom-up) 접근에 의해 지역의 문제를 스스로 해결하는 내생적 발전을 지향한다는 점에서 기존의 농촌정책과 차별성을 가진다. 이런 특성으로 인해 주민참여형 농촌지역개발사업은 과거에 비해 진일보한 정책으로 많은 성과를 거두었으나, 한편으로는 농촌지역에 많은 예산을 투입하고도 인구 감소와 고령화, 일자리 부족 등 근본적인 문제들은 여전하다는 우려가 남아있다.

### 3. 사회적 자본의 측정방법 및 구성요소

사회적 자본은 관계 혹은 활동의 관점에서 접근되어야 하므로 정량화가 어려워 주로 정성적 지표로 측정되며, 정량적 지표는 보완적으로 사용된다(윤두섭 외, 2007). 사회적 자본은 특정한 측정단위에 의해 대표될 수 없는 복잡한 개념으로 해당 사회의 문화적 맥락에서 이해되어야 하지만, 다양한 요소를 전부

반영하는 것이 어렵기 때문에 기존 연구에서는 공통적으로 신뢰(trust), 참여(participation), 네트워크(network), 규범(norms) 등을 주요 측정 구조로 제시하고 있다.

사회적 자본 측정을 위한 지표는 대부분 전국 또는 지자체 단위의 사회적 자본 수준 측정을 위해 개발된 것으로 특정 사업과 사회적 자본과의 관계 검증에 위한 지표가 일부 있으나(최동욱, 2011; 박수진 외, 2015; 노병찬 외, 2016), 주로 도시지역의 마을 만들기와 관련된 것으로 농촌사회에 적용 가능한 지표개발은 부족하다.

### III. 농촌지역개발사업의 성과측정에 있어 사회적 자본의 결합

#### 1. 농촌지역개발사업의 평가항목의 구조화

농촌지역개발사업은 기초생활환경정비, 소득기반확충, 경관 개선, 역량강화사업 등 종합사업이지만, 그 성과에 대한 측정은 주로 소득증대, 인구증가, 예산집행 등 정량적 지표에 집중되어 있으며, 정성적 지표도 회의·교육 횟수, 만족도 조사, 전문가 평가 등으로 이루어져 있어 사회적 자본으로 보기에는 한계가 있다. 현행 농촌지역개발사업의 평가구조는 그림 1과 같이 나타낼 수 있는데, 주요 평가항목은 사업비 투입 대비 실적, 결과, 파급효과 등이 혼용되고 있다. 방문객 수, 소득, 주민참여, 사업추진체계 등 분야별 실적을 정량적으로 측정하고, 이 결과 형성되는 정주민족도, 운영관리능력을 정성적으로 측정하고 있어서 사업의 최종목적인 마을의 지속가능성은 인구, 가구증가 정도로 평가하고 있다. 이는 비용 효율면에 치중된 평가로 중앙부처의 대국민 홍보 및 사업예산 확보를 위한 성과 발굴 필요성이 반영된 것으로 볼 수 있으며, 장기적으로는 오히려 사업성과를 왜곡시키는 결과가 초래될 우려도 있다.

본 연구에서는 이러한 점에 주목하여 기존 평가지표를 사회

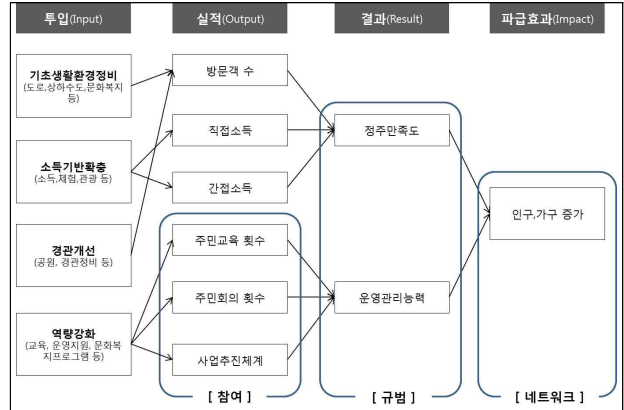


그림 1. 현행의 농촌지역개발사업 평가지표 구조화

적 자본의 관점에 대입하여, 실적지표는 참여, 결과지표는 규범, 파급효과는 네트워크로 구분하고, 사회적 자본 형성과정으로 분석하고자 하였다.

#### 2. 사회적 자본을 결합한 농촌지역개발사업 평가지표 재설정

농촌지역의 사회적 자본 또한 개념적으로는 도시지역과 통일성이 필요하지만, 지역사회 규모나 특성에 따라서 사회적 자본 측정 요소는 달라질 수 있다. 본 연구에서는 마을과 같이 소규모의 지역사회와 그 속에 중첩적으로 조직된 사회집단, 특히 사업 관련 집단의 사회적 자본 측정에 중점을 두기 위해 지역의 기초적인 상호작용을 바탕으로 사회적 자본을 개념화하고, 주요 카테고리를 매개로 측정가능 항목을 분류하고자 한다.

농촌사회의 지속가능성을 확보하기 위해서는 구성원 간 신뢰를 제고하고, 지역사회 목표를 공동으로 인식하는 주민참여를 늘려야 한다. 또한 이웃과 지역사회를 유지하기 위해 구성원 간 네트워크를 구축하고, 지역의 자원을 동원하며, 안전망을 확보하기 위해서는 제도 및 규범을 만들고 지켜야 한다. 이러한 원

표 1. 사회적 자본 측정을 위한 연구와 지표

| 연구자           | 구성요소                               | 지표수 | 대상범위       | 측정대상                          |
|---------------|------------------------------------|-----|------------|-------------------------------|
| 소진광(2004)     | 신뢰, 참여, 연계망, 제도 및 규범, 이타주의         | 20개 | -          | -                             |
| KREI(2006)    | 사회적 교환과 보상, 협동, 경쟁, 갈등 해소          | 17개 | 마을(지역사회)   | 정책사업 도입마을(10개) 및 인근 일반마을(10개) |
| 한국교육개발원(2008) | 사회참여 및 시민의식, 신뢰 및 관용성, 네트워크 및 파트너십 | 48개 | 전국         | 초등학교 학부모                      |
| 최동욱(2011)     | 신뢰, 규범, 네트워크                       | 23개 | 지자체(서울특별시) | 경관협정시범사업 참여 주민                |
| 원동재 외(2013)   | 신뢰, 참여, 네트워크                       | 36개 | 지자체(횡성군)   | 9개 읍면 거주자                     |
| 최예나 외(2015)   | 신뢰, 참여, 호혜성, 공동체의식                 | 9개  | 전라북도       | 표본가구                          |
| 박수진 외(2015)   | 참여, 네트워크                           | 13개 | 지자체(광주광역시) | 내집앞마을가꾸기 사업 참여 주민             |
| 노병찬 외(2016)   | 네트워크, 규범, 신뢰, 호혜성                  | 16개 | 지자체(대전광역시) | 좋은마을만들기 사업 참여 주민              |
| 장손득(2017)     | 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조             | 27개 | 지자체(해운대구)  | 표본학교 학부모                      |
| 유미현(2017)     | 신뢰, 네트워크, 규범, 참여                   | 21개 | 지자체(광주광역시) | 사회적 경제 조직                     |

칙에 의해 작성된 농촌지역개발사업에 적용 가능한 사회적 자본을 4개의 매개변수 신뢰, 참여, 네트워크, 규범으로 나눈 후 사업 추진과정에서 발생하는 직접적 성과 위주의 내용들을 변수 항목에 연결시켜 표 2와 같이 설정하였다.

농촌지역개발사업은 사업대상과 내용에 따라 그 유형이 매우 다양하며<sup>3)</sup>, 유형 내에서 참여주체, 사업내용, 수혜범위, 정책목표 등의 차이가 있다. 본 연구에서는 다른 사업에 비해 주민참여와 상호작용이 활발하게 이루어지는 창조적 마을만들기 사업을 대상으로 사회적 자본의 활용 가능성을 살펴보고자하므로 사업유형에 따라 일부 평가지표는 일반화가 어려울 수도 있다. 예를 들면, 농촌중심지 활성화사업은 읍면 소재지 공공서비스 확충 및

전달체계 개선이 목적으로 주민의 역할이 제한적이며, 방문객, 소득 관련지표는 불필요하다. 사업유형, 평가목표에 따라 평가지표의 선별적 사용과 탄력적인 가중치 적용의 검토가 필요할 것으로 보인다.

#### IV. 결론 및 시사점

농촌지역개발사업을 통해 형성된 제도, 공유가치, 공동체, 친목 네트워크, 지원조직 등의 형태로 배양된 사회적 자본이 다음 세대로 적절하게 전달되는 것은 매우 중요하다. EU에서는 이미 지역개발사업에서의 사회적 자본 효과에 대해 중요하게 인식

표 2. 농촌지역개발사업으로부터 측정가능한 항목을 사회적 자본에 결합한 지표

| 구분     | 매개변수    | 하위변수                          | 측정지표   | 측정항목   |   |
|--------|---------|-------------------------------|--|--|---|
| 직접적 성과 | 참여      | 실적                            | · 주민교육<br>· 주민회의<br>· 사업추진체계                           | · 주민회의 개최실적, 참여비율<br>· 추진위원회, 마을개발협의회 개최실적<br>· 운영관리계획, 법인 수익금 활용계획 수립 여부  |   |
|        | 규범      | 결과                            | · 정주민족도<br>· 운영관리능력                                    | · 지역의 정주여건에 대한 만족도<br>· 사업관련조직, 시설물 등 지속가능성  |   |
|        | 네트워크    | 파급효과                          | · 인구 증가<br>· 가구 증가                                     | · (전입인구 - 전출인구)/마을인구수<br>· (전입가구 - 전출가구)/마을가구수   |   |
|        | 기타      | 소득                            | · 외부 방문객<br>· 직접소득<br>· 간접소득                           | · 연간 외부 방문객 수<br>· 사업관련 법인의 연간 매출액<br>· 체험, 관광, 농산물판매 등의 연간 매출액  |   |
| 사회적자본  | 신뢰      | 사적신뢰                          | · 이웃 간 신뢰도   | · 나는 이웃 주민에 대해 신뢰한다.   |   |
|        |         | 공적신뢰                          | · 마을대표 신뢰도<br>· 마을 내 단체 신뢰도<br>· 지역사회 신뢰도<br>· 지자체 신뢰도 | · 나는 우리 마을대표에 대해 신뢰한다.<br>· 나는 노인회, 청년회, 부녀회 등 마을단체에 대해 신뢰한다.<br>· 나는 내가 살고 있는 마을에 대해 신뢰한다.<br>· 나는 우리 지자체에 대해 신뢰한다. |   |
|        |         |                               | · 사업 주민조직 신뢰도<br>· 지자체 사업 신뢰도<br>· 정책사업 신뢰도            | · 나는 추진위원회, 소득사업법인 등 사업운영조직에 대해 신뢰한다.<br>· 나는 우리 지자체가 사업을 추진하는 것에 대해 신뢰한다.<br>· 나는 우리 마을에서 추진 중인 농촌지역개발사업에 대해 신뢰한다.  |   |
|        | 참여      | 사회참여                          | · 직업모임 참여 정도<br>· 동호회모임 참여 정도<br>· 투표 참여 정도            | · 나는 작목반, 직업관계자 모임에 참여한다.<br>· 나는 문화, 레저 등 동호회 활동에 참여한다.<br>· 나는 대통령, 국회의원 선거 등 투표에 참여한다.                            |   |
|        |         |                               | 사업참여   | · 주민회의 참여<br>· 사업단체 참여<br>· 공동활동 참여<br>· 경관개선 참여   | · 나는 사업관련 주민회의에 참여한다.<br>· 나는 추진위원회, 소득사업법인 등 사업관련 단체에 참여한다.<br>· 나는 체험활동 등 공동활동에 참여한다.<br>· 나는 꽃심기, 청소하기 등 공동경관개선에 참여한다. |
|        |         |                               |  | · 기초질서 준수<br>· 마을규범 준수<br>· 사업합의 준수  | · 나는 법과 질서를 잘 준수한다.<br>· 나는 동네이웃과 합의된 내용에 대해 잘 준수한다.<br>· 나는 추진위원회에서 결정된 내용에 대해 잘 준수한다.                                   |
|        |         | 연대감                           | · 마을에 대한 자부심<br>· 마을거주 욕구<br>· 지역(시군)에 대한 자부심          | · 나는 우리 마을 주민으로서 자부심을 느낀다.<br>· 나는 우리 마을에 지속적으로 거주하고 싶다.<br>· 나는 우리 지자체 주민으로서 자부심을 느낀다.                              |   |
|        |         |                               | 네트워크   | 지역사회 네트워크  | · 이웃과의 교류 정도<br>· 새로운 이웃과의 교류 정도<br>· 친목모임 교류 정도  |
|        | 공적 네트워크 | · 주민대표와의 유대관계<br>· 지자체와의 유대관계 |  |  | · 나는 이장, 추진위원장 등 주민대표와 자주 교류한다.<br>· 나는 지방의원, 공무원 등과 자주 교류한다.   |

하고 있으며, 1990년대에 도입되어 현재까지 시행 중인 LEADER 프로그램의 본질도 일자리 창출, 소득의 증대와 같은 단기적, 가시적 효과의 추구에 있는 것이 아니라, 농촌경제의 다양성 증진과 장기적인 지역의 사회적 자본과 능력배양에 두고 있다(농정연구센터, 2002).

공동체 복원을 통해 농촌사회를 유지하고, 자생적인 지역발전을 촉진하기 위해서는 주민의 자치역량을 키우고, 조직화를 통해 사회집단이 효율적으로 운영되는 사회적 자본을 형성, 축적할 수 있어야 한다는 문제인식 하에 본 연구는 농촌지역에서의 사회적 자본의 의의와 농촌지역개발사업 성과평가를 위한 활용가능성에 대해 기초적인 접근을 시도하였다. 농촌지역개발사업이 전국적으로 추진되는 정책사업이라는 점을 감안하여 향후 다양한 사업지역을 대상으로 실증적 연구가 필요하다. 이를 통해 농촌지역개발사업 평가방식과 사업체계 전반에 대한 재고를 위한 자료 확보가 가능할 것으로 기대된다.

---

주 1. 독일의 사회학자 토ennis(Toennis)는 사회조직을 구성원 간의 결합유형(본질 의지에 의한 결합인가, 선택적 의지에 따른 결합인가)에 따라 공동사회(Gemeinschaft)와 이익사회(Gesellschaft)로 구분하였다.

주 2. 2016년 기준 평균 농가소득은 3,720만 원으로 도시근로자 가구의 63.5% 수준에 머물렀다.  
 주 3. 2018년 기준 농림축산식품부 일반농산어촌개발사업의 경우, 총 15종의 사업유형으로 구분된다.

## 참고문헌

1. 노병관, 주덕(2016) 주민주도형 마을 만들기 참여 만족도에 따른 사회적 자본 차이 분석. 지방정부연구 20(1): 241-259.
2. 박수진, 나주몽(2015) 마을만들기 사업이 사회적 자본 형성에 미치는 영향에 관한 연구. 도시행정학보 28(4): 31-51.
3. 백명자(2006) 사회적 자본의 영향요인 분석. 대전대학교 대학원 박사학위논문.
4. 윤두섭, 오승은(2007) 사회적 자본이 지방정부 외부역량에 미치는 영향. 행정논총 45(1): 165-192.
5. 이재열(2006) 지역사회 공동체와 사회적 자본. 한국사회학회 심포지움 논문집: 23-49.
6. 조중현(2007) 마을 공동사업 추진과정에서 표출된 주민 간 갈등의 근거 이론적 해석. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
7. 최동욱(2011) 경관협정으로 함양된 사회적 자본 연구. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
8. 농정연구센터(2002) 상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구. 농정연구센터.
9. Putnam, R. D.(1993) The prosperous community: Social capital and public life. The American Prospect 13(Spring) 4(13): 35-42.