

# 농촌마을 내 사회자본이 주민주도 문제해결에 미치는 영향 : 업무담당자들의 시각을 중심으로

김 정 태\*  
공주대학교

## Effects of Social Capital on the Problem-solving Ability of Rural Communities in the Context of Developers

Kim, Jung-Tae\*

Kongju National University, Yesan, Chungnam, Korea

### ABSTRACT

With a shift in the rural development process toward a bottom-up approach, the need to enhance the endogenous capacity of communities has become the core of rural development. In this regard, scholars have paid close attention to social capital to identify ways to facilitate endogenous rural development but focused mainly on relationships between social capital and local environment. That is, few studies have investigated the relationships between social capital and its various dimensions in the context of rural development initiatives.

This study examines the effects of social capital on the problem-solving ability of community residents' rural development initiatives and assesses the types of social capital associated with such initiatives to propose optimal path for improving this ability. To distinguish between major dimensions of social capital, a questionnaire was developed by considering various stages of the rural development process. The survey considered a sample of 59 employees from public rural development institutions.

According to the results, four paths were significant at the 5% level. Among these four paths, three set common goals. The effective channel was the path [common goals⇒network⇒cooperation⇒problem-solving ability]. The key factor in improving problem-solving skills, the endogenous ability of community residents to facilitate rural development initiatives. The results suggest that governments should strengthen education and training programs to help residents set their common goals.

**Key words:** social capital, community, rural development, problem-solving ability

## I. 서론

2000년대 들어 농촌지역개발사업이 상향식 체제로 변화되면서, 사회자본은 주민역량과 함께 농촌지역개발사업 성공의 영향요인으로 평가받고 있다. 주민역량이 농촌지역개발사업과 관련된 제반지식으로 사업추진과 관련한 주민스킬과 자신감 고취와 관련된다면, 사회자본은 사업추진 및 운영 과정에서 안으로는 주민 간 단결과 협력을 이끌고, 밖으로는 외부조직과의 협력적 네트워크 형성요인이 된다.

특히 농촌사회는 경제적 속성보다 사회자본과 관련된 생활로 구성되어 주민의 일상생활에서 사회자본이 크게 작용하고(Song & Seong 2005), 사회자본은 지역이 작을수록 지역문제 해결을 위한 핵심요인이라는 점에서(Steven & Melissa 2012), 마을을 기본단위로 하는 농촌지역개발사업과 관련한 제반문제 해결뿐 아니라 농촌사회의 내생적 발전을 위한 근간이다.

농촌지역개발사업에서 사회자본이 갖는 중요성을 인식한 학자들의 연구가 이어지고 있으나, 연구내용은 주로 사회자본 구성요인 중 리더십이 사업성과에 미치는 영향에 치중되어(Cho 2003; Park et al., 2007; Yoon & Park 2008; Yoon 2009; Kim & Ko 2008), 그 외 다른 사회자본 구성요인이 갖는 효과에 대한 논의가 부족하다. 무엇보다 사회자본 구성요인 간 관계규명 부족으로 농촌사회의 내생적 발전을 위한 사회자본 축적과 관련된 실천방안 정립에 제약이 있다.

농촌사회 권력구조가 이장 등 마을리더를 중심으로 작용하고, 주민은 이를 추종하는 입장으로 보면(Choi 1974), 사회자본 중 리더십을 중심으로 한 접근이 타당하나 일부지역이긴 하지만 농촌지역개발사업과 관련하여 마을리더들과 주민들 간 갈등 사례들이 발생되고(Yoo 2012.7.30), 도시에서 이주한 귀농인이 추진위원장을 맡는 등 사업 추진리더가 되는 사례가 많아지고 있다. 즉 전통적으로 인식되던 농촌사회의 마을리더와 주민 간의 관계는 변화되고 있다.

또한 Yoon & Park(2008)과 Kim & Ko(2008)는 사회자본의 영향관계에 대해 다른 결과를 제시하

는데, 농촌지역개발사업은 자신이 속한 마을의 이익을 우선하게 되는 기반조성단계와 사업성과가 곧 권역에 속한 모든 마을에 이익으로 돌아가 협력이 진행되는 운영단계로 구분되는 점을 고려하지 않고, 각기 다른 사업단계를 분석한 결과로 보인다. 따라서 농촌지역개발사업과 사회자본의 관련성 분석은 농촌지역개발사업이 추진되는 단계를 고려하고, 각 단계에서 사회자본의 작용이 분석되어야 하나 이를 고려한 경험적 연구는 찾아보기 어렵다.

뿐만 아니라 농촌지역개발사업은 현재 주민을 포함한 다양한 외부협력자들의 참여에 의한 거버넌스 형태로 추진되고 있으나, 주로 주민중심 시각에서 접근하여 협력관계에 있는 외부참여자의 관점은 간과되고 있다. 주민이 사업과 관련한 적극적인 요구자라면 외부협력자는 이를 규정과 절차에 따라 수용해야 할 대상자이다. 따라서 사업추진과 관련한 주민과 외부협력자에 대한 균형적인 시각을 갖기 위해서도 외부협력자의 시각을 살피는 일은 중요하다.

본 글은 위와 같은 배경에서 농촌지역개발사업에 한정하여 농촌사회에 내재된 사회자본이 사업추진 과정에 작용하는 효과를 참여에 따른 이익 등에서 비교적 자유로워 객관적 평가가 가능한 공조직 업무담당자 시각에서 분석해 보고자 한다. 세부 목적을 제시하면 농촌지역개발사업 추진단계별 주요기능을 고려한 측정문항을 설정하고, 각 단계별 선후관계에 있는 사회자본 간의 영향관계를 규명을 통해 농촌지역개발사업의 추진경험이 주민의 내생적 발전으로 연결되기 위한 최적 경로를 찾는 것이다.

## II. 선행연구 검토 및 측정문항 설정

### 1. 사회자본 선행연구 검토

사회자본은 집단과 조직 내에서 공유된 목적을 수행하게 하는 능력(Fukuyama 1995), 사회조직과 개인의 이익을 위한 협력과 조정을 가능하게 하는 사회적 신뢰로 정의된다(Putnam 1995). 즉 개인 혹은 조직의 문제해결에 긍정적 기능을 하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 사회자본은 지역사회 구성원 간 사회적 상호작용의 양과 질이 공공생활의 질에

구성적 작용을 한다는 관점을 바탕으로(Park & Kim 2000), 다양한 학문분야에서 논의가 진행 중에 있다. 지역개발분야에서도 사회자본에 대한 논의가 활발히 진행 중이나(So 2011), 주된 연구내용은 주어진 시점에 내재된 사회자본의 양과 질을 측정하고 주민 삶의 질 등과의 관계규명에 집중된다(Kim et al. 2009). 따라서 신뢰, 규범 등과 같은 사회자본 구성요인 간의 작용관계에 대한 논의가 부족하다.

논의의 시작은 사회자본 구성요인이 무엇인가가 선행되어야 하나 Putnam(1995)은 네트워크, 규범, 신뢰, Oorchot et al.(2006)은 네트워크, 신뢰, 시민정신, Molyneux(2002)은 시민성으로 보는 등 학자들마다 관점이 상이하다. 국내의 경우도 Hor · Nor(2012)는 신뢰, 규범, 관여, 리더십, So(2011)는 신뢰, 참여, 네트워크, Park & Kim(2000)은 신뢰, 규범, 의사소통채널로 보는 등 사회자본은 학자와 연구방법에 따라 인간관계, 공동체, 신뢰, 시민정신, 연대, 시민적 덕목, 호혜성, 규범, 지역사회, 절제, 합의, 네트워크, 사회참여 등 매우 다양하고 포괄적으로 설명된다(Chung 2012).

뿐만 아니라 Hor & Nor(2012)의 신뢰 측정문항들은 지역주민이 서로 갖는 믿음정도로 한정되는데, Jin(2011)은 지역사회 내 금융기관과 기업, 사회복지 시설 등에 대한 신뢰수준을 포함하여 동일한 사회자본 구성요인이라도 그 논의범위가 다르다. 또한 Hor & Nor(2012)가 신뢰 측정문항으로 본 지역주민의 자질을 So(2011)는 참여의 측정문항, Jin(2011)은 규범 측정문항으로 사용하는 등 같은 측정문항도 연구자에 따라 사회자본 구성요인 중 다른 범주에 속한다.

이 같은 이유는 공통된 사회자본 개념이 완전히 정립되지 않았기 때문이다(Koka & Prescott, 2002). 더구나 사회자본 자체가 다차원적인 요소이면서(Grootaert 1998), 배태된 환경에 따라 상호 다른 개념적 요소가 얽혀 있어 공통의 개념정립을 더욱 어렵게 한다(James 2000). 따라서 연구자들은 사회자본 측정문항을 이론적 논의를 토대로 선정하고 기존 범주를 사용하거나, 요인분석 등을 토대로 새로운 범주로 구분한다.

이론적 논의에 기초한 사회자본 구성요인 설정은 결과의 일반화와 다른 연구와의 비교는 용이하

나, 연구대상과 지역이 갖는 배태성 등의 반영은 제한적이다. 요인분석 등의 사용은 배태된 환경을 고려한 심층적 접근은 가능하나 분석과정에서 구성요인 설정이 자의적이다. 따라서 사회자본과 관련된 논거는 다양해 질 수 있지만 결론의 일반화는 신중한 고려가 필요하다. 무엇보다 두 가지 연구방법이 갖는 공통적 한계는 현 시점에서 주어진 사회자본 수준과 지역사회 상황과의 관계는 살필 수 있으나, 사회자본 구성요인 간 영향관계에 대한 논의가 부족하여 지역사회 발전을 위한 사회자본 증진 방법 도출 등의 실천방안 도출은 한계가 있다.

그런데 시민리더십, 참여, 자선과 봉사 등의 사회자본 요소가 공동의 목표를 증진시키는데 효과가 있고(Lim 2012), 시민교육은 시민참여를 촉진시켜 지역사회 문제해결에 영향을 주며, 사회자본을 지탱하는 가치, 태도, 신념을 양성할 뿐 아니라, 사회문제 해결을 위한 다른 집단과의 사회적 네트워크 형성에 영향을 주는 요인이라는 점(Hwang & Kwak 2012). 그리고 지역사회 리더십과 시민교육이 신뢰, 규범 등의 사회자본 형성에 영향을 주는 요인이며(Park & Kim 2000), 기관과 지역공동체에 대한 신뢰가 중앙 및 지방정부의 성과에 영향을 미친다는 점에서 보면(Yoo 2012), 사회자본 구성요인 간 인과관계는 설정될 수 있다. 이러한 인과관계에 주목하여 Park & Kim(2000)은 사회자본을 형성요인(시민교육, 지역사회 리더십), 사회자본(규범, 신뢰, 의사소통채널)으로 구분한다.

그런데 Jin(2011)은 Park & Kim(2000)이 설정한 2차 사회자본 구성요소인 시민교육, 지역사회 리더십을 신뢰 요소의 측정문항으로, Hwang & Kwak (2012)이 설정한 지역사회 문제해결 능력은 규범 측정의 하위문항으로 설정하고 있어 전술한 바와 같이 사회자본 구성요인의 범위와 관련한 문제를 안고 있는 것과 같이 보이나, 사회자본이 기능에 의해 정의될 수 있음을 제시하는 Coleman(1990)의 논의를 보면 측정항목 간의 인과관계는 사회자본을 구성하는 기능 간의 관계로 볼 수 있는데, Oh et al.(2006)은 사회자본이 조직성과를 발생시키는 과정을 기능을 중심으로 3단계로 구분하고 각 단계의 측정척도를 단계별 핵심기능을 고려하여 분석한다. 따라서 사회자본을 측정하는 하위항목이 갖는 기

능을 토대로 설정해 보면 사회자본 간 선후관계에 따른 작용관계를 설정할 수 있다.

## 2. 농촌지역개발사업 관련연구 검토

농촌지역개발사업에 영향을 주는 요인으로서 사회자본을 고찰한 국내연구는 주로 농촌사회학과 농촌관광 분야를 중심으로 접근된다. 농촌사회학 분야는 농촌사회의 사회자본 구성요인과 특질을 규명하는 이론적 탐색을 중심으로 논의되고(Ko 2009; Kim 2006; Park 2002), 농촌관광분야는 사업성과 등에 미치는 실증분석을 중심으로 리더십, 네트워크 등의 특정 사회자본 구성요소가 사업성공에 미치는 영향을 중심으로 접근된다(Yoon & Park, 2008; Yoon, 2009; Kim & Ko, 2008; Park et al., 2007; Cho 2003).

그런데 농촌지역개발사업과 사회자본 구성요인 간 작용관계를 살펴보면 Yoon & Park(2008)은 네트워크 혹은 협력영역에서 적극적인 참여자일수록 사업성공에 긍정적 기여를 하고 있다고 보는 데 반해, Kim & Ko(2008)는 농촌관광사업 추진이 오히려 주민규범 형성의 갈등원인으로 본다.

각 연구가 초점을 맞춘 사업단계를 보면 Kim & Ko(2008)는 기반조성단계, Yoon & Park(2008)은 기반조성이 완료된 사업운영 과정이다. 기반조성단계는 사업내용, 시설입지 등의 계획이 수립되는 과정으로 권역에 속한 마을 간 사업운영에 대한 주도권 등의 갈등이 표출되는 과정인데, 호혜성에 기초하여 자신이 소속된 마을의 이익을 우선하고, 마을 이익에 반하는 개인의사를 제기하지 못하게 하는 작용관계의 결과일 수 있다(Choi et al. 2006).

즉 Kim & Ko(2008)의 결과는 사업추진과정에서 마을 간 주도권과 관련한 갈등으로 볼 수 있으며, Yoon & Park(2008)의 주장은 마을 간 합의가 이루어진 상태로 사업성공이 곧 권역에 속한 마을 모두의 이익으로 돌아오는 상황에 대한 논의로 볼 수 있다. 즉 두 연구의 상반된 결과는 사업단계를 고려하지 못한 결과일 수 있다. 따라서 농촌지역개발사업과 사회자본의 작용관계는 사업추진단계에 따라

다를 수 있어, 사회자본의 작용관계 분석은 추진단계에 따른 구분과 접근이 필요하다.

## 3. 농촌지역개발사업 추진단계별 측정항목 설정

농촌지역개발사업과 관련된 사회자본의 선후관계를 설정하는 것은 사회자본 속성이 다층적이며, 복합적인 요소로 구성되어 쉽지 않다. 따라서 농촌지역개발사업과 관련된 사회자본 요소의 선후관계 규명을 위해서는 명확한 기준과 이에 따른 사회자본 측정항목 설정이 필요하다. 본 글에서는 사회자본이 기능에 의해 정의될 수 있음을 제시한 Coleman(1990)의 관점에 따라 농촌개발사업이 추진되는 단계를 기준으로 단계별 핵심기능이 반영된 설문문항을 설정한다.

또한 Coleman(1990)은 사회자본의 기능을 ‘두 가지 이상의 특징들이 결합된 또 다른 독립체’로 보고 있어 핵심기능을 두 가지 이상의 측정문항으로 설정하기보다 기능에 충실한 단일문항으로 접근한다. 물론 두 가지 이상의 측정문항을 이용하여 문항들의 평균치나 공유치를 분석에 사용할 수 있으나, 각 설문문항에서 손실된 정보들이 결합되어 또 다른 독립체로서 기능을 설정하는데 주요한 영향을 주고 있을 가능성이 있어 핵심기능에 대한 측정이 불완전 할 수 있기 때문이다. 본 연구가 설정한 농촌지역개발사업 추진단계와 주요기능은 Fig. 1과 같이 농립수산식품부의 일반농산어촌개발사업<sup>1)</sup>을 따른다.

### 1) 사업시행 준비단계

사업시행 준비는 포괄보조계획 수립에서 시작된다. 포괄보조계획은 5년 마다 지자체별로 수립되는데, 지자체에 마을계획을 제출한 지역이 대상이다. 따라서 마을주민은 사업추진에 대한 주민의지와 마을계획서를 작성할 수 있을 만큼의 기초역량이 확보되어야 한다. 이 단계에서 정부는 마을리더를 중심으로 한 교육을 통해 사업내용, 추진방법 등을 제공하고, 마을리더는 이를 주민과 공유하며, 주민

1) 농촌지역개발사업은 포괄보조사업 중 기초생활권 종합개발사업에 속하는 사업으로 전국 163개 기초생활권을 도시활력증진지역, 성장촉진지역, 일반농산어촌지역, 특수상황지역 4개로 구분하고 국토부, 농식품부, 행안부 3개 부처에서 담당하는데 대다수 농촌지역에 속하는 117개 기초생활권은 농식품부가 주관·시행한다(MAFRA 2013).

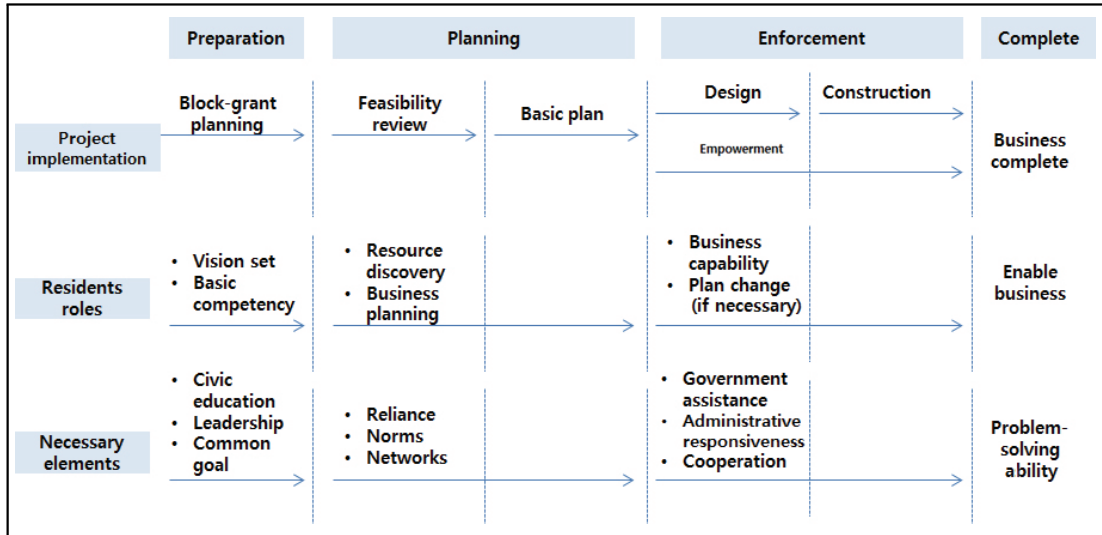


Fig. 1. A common rural development project implementation system (MAFRA, 2013)

은 사업추진을 위한 마을의 공유된 목표를 설정하고 계획을 수립한다.

(1) 지역사회 리더십

지역사회 리더십은 지역사회에 비전 제공과 지역사회 목표와 전략을 형성하며, 다양한 이해당사자를 조정하고, 공유된 목표를 추구하기 위한 지역사회의 노력을 조율하는 역할을 담당한다(Park & Kim 2000: 180). 정부는 마을리더들을 통해 사업과 관련한 일반정보가 주민에게 전달되고, 사업초기 주민참여와 계획수립을 이끌 리더 육성을 목표로 2012년에만 1,697명의 마을리더에 대한 교육을 시행하였다(MAFRA 2013). 따라서 이 단계에서 마을리더는 사업에 대한 기본역량을 갖추고 주민참여를 독려할 지역리더로 볼 수 있다. 이를 토대로 본 연구에서는 ‘지역사회 리더십’을 “지역에 농촌지역 개발사업과 관련된 역량을 갖춘 리더는 많은가?(Park & Kim 2000; Lee 2002; Kim 2003; Hor & Nor 2012)”로 설정한다.

(2) 주민교육

주민교육은 개인이 지역의 일원으로 생활하는데 필요한 가치와 규범을 획득하게 하고, 지역사회에 정체성을 제공하는 것으로(Park & Kim 2000:

180), 사업참여와 관련한 주민태도와 가치관 형성에 영향을 준다. 정부는 주민참여와 마을 계획수립을 위한 기초역량을 주민에게 제공하고자 현장중심 교육을 강화하고 있으며, 현장교육 횟수는 사업지구 선정의 평가점수에 반영된다(Kim 2013). 중앙정부는 활성화지원센터를 중심으로 현장포럼운영, 지자체는 자체 교육프로그램을 제공하고 있다. 따라서 농촌지역개발사업과 관련하여 정부 등이 제공하는 다양한 교육프로그램이 지역사회 내에 있는가로 볼 수 있어 주민교육은 “지역사회가 제공하는 지역개발 관련 현장교육프로그램은 다양한가?(Park & Kim 2000; Lee 2002; Kim 2003; Lim & So 2005)”로 본다.

(3) 공동목표

공동목표는 지역사회가 추구해야 할 방향성과 가치이며 내생적 발전을 위해 주민 스스로의 참여와 노력을 발생시키는 원천이다. 준비단계에서 리더와 주민을 대상으로 하는 역량강화교육을 통해 얻고자 하는 근원적 목적이다. 이를 통해 주민은 스스로 지역의 공유된 비전과 목표를 설정하고 농촌지역개발사업의 필요성을 인식하고, 자발적 참여동기를 형성한다. 이를 기초로 주민은 농촌지역개발 사업추진 의지를 담아 마을계획을 수립한다. 따

라서 본 연구에서는 “농촌지역개발 사업과 관련하여 주민 스스로가 설정한 공동의 목표가 있는가?(Park & Kim 2000; Lee 2002; Kim 2003)”로 설정한다.

## 2) 계획단계

계획단계는 사업추진방향을 설정하는 기본계획 수립을 중심으로 공유된 지역의 미래상 달성을 위한 실천수단 마련과정으로 주민 간 다양한 견해와 갈등이 표출된다. 이 단계에서는 공유된 목표에 기초한 세부목표 간 위계와 실천수단에 대한 주민합의가 이루어진다(Kim 2013). 사업이 주민 모두에게 고른 혜택을 줄 것이라는 믿음을 바탕으로 다양한 주민의견 수렴 및 세부계획 수립과 사업역량 습득을 위한 역량강화 교육 등에 주민의 자발적 참여가 필요한 단계이다.

### (1) 신뢰

신뢰는 집합적 행위와 생산적 협력을 위해 사회적 관계를 평화롭고 안정된 상태로 유지하는 것으로(Luhmann 1988), 다른 사람을 돕기 위한 자세 등과 관련된 행위자의 신념(Fukuyama 1995), 타인에 대한 축약된 관심이다(Hardin 1998). 따라서 농촌지역개발사업과 관련하여 보면 공유된 마을목표를 위해 서로가 희생하고 공동의 이익증진을 위해 노력할 것이라는 믿음이다. 따라서 본 연구에서 신뢰는 “농촌개발사업 추진과 관련하여 주민은 참여하는 이웃들을 신뢰 하는가?(Park & Kim 2000; Lee 2002; Kim 2003; Jin 2011; So 2011; Hor & Nor 2012)”로 본다.

### (2) 네트워크

사회자본 중 네트워크는 의미가 있는 정보, 자원의 흐름을 설명한다(Murdoch, 2000). 따라서 기본계획 등이 수립되는 과정 중에 다양한 주민의견이 수집되고 반영되어 충실하게 반영되는 정도로서 합리적인 계획수립에 작용하는 요소이다. 이러한 점을 고려하여 네트워크는 “농촌지역개발을 추진하는 과정에서 주민의 의견은 공정하게 수집되고 반영되는가?(Park & Kim 2000; Lee 2002)”로 설정한다.

### (3) 규범

농촌사회에서 농작업과 같은 공동작업은 각 구성원이 독자적으로 활동할 때 보다 더 큰 이익을 얻을 수 있다는 확신이 있을 때 이루어지며, 참여에 따른 규칙과 규범 등의 제제를 받아들인다(Ptetty 2003). 즉 주민의 자발적인 참여는 농촌지역개발사업 참여가 자신에게 이익이 될 것이라는 확신의 표현이다. 따라서 규범은 “주민이 농촌지역개발사업에 자발적으로 참여하는가?(Park & Kim 2000; Lee 2002; Kim 2003; Hor & Nor 2012)”로 본다.

## 3) 사업시행 단계

사업시행 단계는 해당마을의 기본계획이 완료되고 사업추진을 위한 기반이 조성되는 과정이다. 기반조성은 통상 4-5년의 시간이 소요되는데, 주민은 변화된 환경 등을 고려하여 계획된 사업내용 등의 변경을 요구할 수 있다. 계획수립단계에서는 주민이 스스로 사업내용과 추진방법 등의 사항을 주체적으로 변경하고 확정할 수 있으나, 사업시행단계에서 사업내용 변경은 주민합의에 기초한 주민대표, 외부전문가 등이 참여하는 사군 「농어업농어촌 및 식품산업 정책심의회」 심의를 거쳐야 한다. 뿐만 아니라 총 사업비 기준으로 20% 미만은 시·군 자체, 20~50%미만은 시·도, 50% 이상은 농식품부와 협의과정을 통해 변경이 가능하다(MAFRA 2013). 따라서 이 단계에서는 지자체 및 정부와의 협조가 중요하다.

### (1) 정부조력

행정조직은 행정서비스의 독점적 공급 주체로 불균형적 힘의 우월적 지위에 있다(Park 2011). 특히 농촌개발사업 시행자는 자치단체장으로 계획변경을 책임진다. 따라서 주민요구사항에 적극적인 경청의 자세와 협력하려는 지자체의 태도가 중요하다. 또한 주민요구사항과 관련한 시행지침 및 법률 등의 정보를 충분히 전달하여 주민 스스로 자신들의 요구를 정교화 할 수 있는 지원이 필요하다. 즉 농촌지역개발사업에서 지자체는 마을리더와 주민들에게 현안문제와 관련한 정보와 지식을 전달하고 협력하는 조력자의 역할이다. 이를 감안하여 본 글은 “농촌지역개발사업 현안문제 해결을 위해

자치단체는 지역리더들과 협력하는가?(Park & Kim 2000; Lee 2002; Kim 2003; Jin 2011)” 로 본다.

(2) 행정 대응성

행정대응성은 행정조직이 변화를 바라는 주민요구에 신속히 따르는 것을 의미하고, 주민요구와 행정조직의 반응 간 일치성 정도를 의미한다(Yoon 2001). 농촌지역개발사업에서 행정대응성은 주민요구사항 등이 행정적으로 반영되는 정도로 볼 수 있다. 따라서 행정대응성은 “자치단체는 농촌지역개발사업과 관련된 주민 요구사항에 적극적으로 대응하는가?(Park & Kim 2000; Lee 2002; Kim 2003)” 로 설정한다.

(3) 주민협력

주민협력은 사업추진과정의 자발적 참여를 가져오며, 사업수행 과정에서 얻는 주민만족에 영향을 미치는 요인이다(Park et al. 2012). 농촌지역개발사업과 관련한 주민협력은 중심시설설치, 소득사업 내용 및 장소선정 등의 문제와 관련하여 주민개인의 이익을 조정하는 과정이라는 점에서 지역사회에 형성된 협력하는 자세가 중요하다. 따라서 주민협력은 “농촌지역개발사업 추진과정의 문제해결을 위해 주민은 상호 협력하는가?(Park & Kim 2000; Lee 2002; Kim 2003; Hor & Nor 2012)”로 설정한다.

4) 사업성과

상향식 농촌지역개발사업은 내생적 발전을 위한 주민주도의 문제해결을 지향하는 과정이다. 이를 통해 주민은 내생적 발전을 위한 주민주도 문제해결능력을 학습하고 체득한다. 즉 농촌지역개발사업은 내생적 농촌지역 발전을 지향하는 학습과정이다. 따라서 농촌지역개발사업을 통해 주민은 지역사회 스스로 당면한 문제를 해결하는 능력수준이 사업성과가 되는 것이 타당하다. 이상을 토대로 “주민주도 문제해결은 주민은 농촌지역개발사업과 관련하여 지역 내 갈등이나 문제 해결능력이 있는가?(Park & Kim 2000; Lee 2002; Kim 2003; Jin 2011)”로 본다.

Ⅲ. 연구방법 및 분석결과

1. 조사대상 및 방법

농촌지역개발사업 참여자는 주민을 중심으로 지자체, 공조직, 컨설팅회사, 전문가 등 다양하다. 이 중 공조직 업무담당자는 각 주체들을 참여시키고 의견을 조율하는 업무를 담당하며 각 참여자들과 접점에 있다. 다른 참여자들과 달리 사업에 대한 이익에서 벗어나 사업 진행과정에서 작용하는 주민의 사회자본 관계를 객관적인 입장에서 바라볼 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 본 글에서는 공조직 업무담당자를 대상으로 조사하였다. 현재 전국에 걸쳐 농식품부 주관의 농촌지역개발사업 업무담당자는 292명이다. 이들은 농촌지역개발과 관련한 전문교육과정을 1회 이상 이수하고 1년에 1회 이상의 관련교육을 받고 사업현장에서 근무하고 있어, 사업추진 단계별 주민의 사회자본 작용관계에 대한 평가에 적합하다.

조사는 인터넷기반 설문조사방식을 이용하여 2012년 3월22일- 4월2일, 12일에 걸쳐 조사하였다. 수집된 자료는 총 61부이나 자료선별 과정을 거쳐 최종분석은 59부를 사용하였다. 분석 자료는 총 표본의 약 21%이다. 설문문항 측정은 리커트 5점 척도를 이용하였다. 분석방법은 Fig. 1의 농촌지역개발사업 추진단계에 따라 선행단계에서 작용하는 사회자본은 독립변수, 후행단계에서 작용하는 사회자본은 종속변수로 보고 SPSS 20.0을 이용한 중회귀분석 회귀계수를 이용하여 경로효과를 분석하였다.

2. 조사도구의 신뢰도 및 연구모형

설정된 조사도구가 농촌지역개발과 관련한 사회자본 개념으로 구성되어 있는가는 Chronbach's  $\alpha$  값을 이용하여 내적일관성을 분석하였다. 분석결과 Chronbach's  $\alpha$  값은 0.935로 나타나 사회자본과 관련된 단일개념으로 구성되어 있음을 확인하였다.

Table 1. Items for social apital

Step	Variables	Contents	Chronbach's $\alpha$
Preparation stage	Civic education	Diversity of community education programs	0.928
	Community leadership	Leaders' numbers in community	0.926
	Common goal	Common goals of the community the future	0.925
Planning stage	Norms	The extent to which local residents actively engage in volunteer activities	0.929
	Reliance	The level of confidence in neighboring communities	0.923
	Networks	Approximately unbiased reflects of opinions	0.924
Execution stage	Government assistance	The level of cooperation between community leaders and local governments	0.927
	Administrative responsiveness	Response levels for municipal residents in comments	0.932
	Cooperation	The level of mutual cooperation for addressing conflicts in communities	0.922
Result	Pproblem - solving ability	The level of local residents' conflict or problem-solving skills	0.929

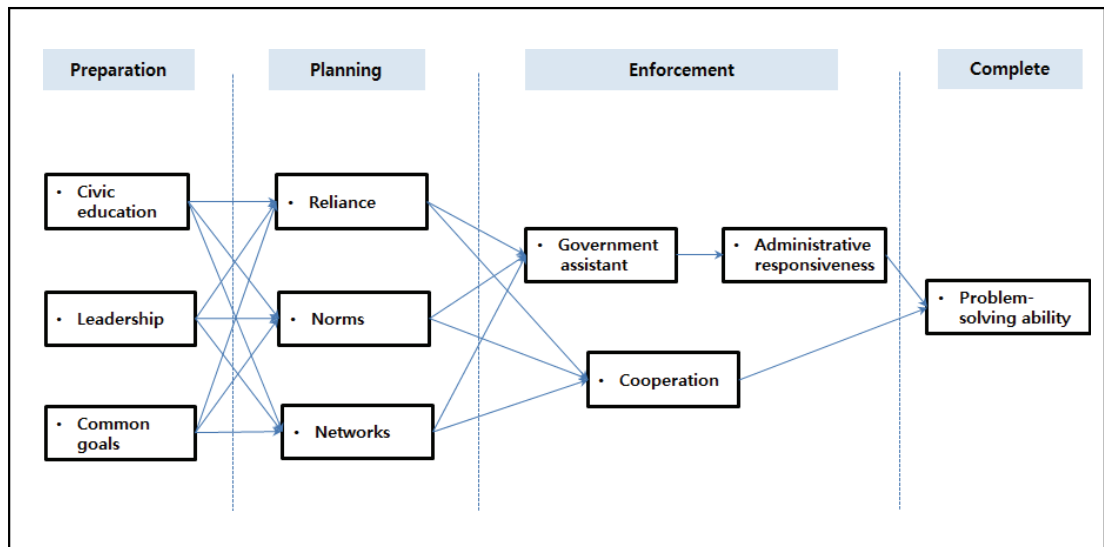


Fig. 2. Research model



연구모형은 Fig. 1에서 제시한 농촌지역개발사업 추진단계별 주요기능 관계를 고려하여 Fig. 2와 같이 설정하였다. 본 연구의 목적은 농촌지역개발사업의 추진과정에서 작용하는 사회자본 간 관계를 살펴는데 있다. 따라서 연구모형은 농촌지역개발사업 추진단계별 도출된 사회자본 요소가 다음단계의 사회자본 요소에 미치는 관계를 중심으로 설정하였다.

### 3. 분석결과

#### 1) 설문응답자 개인적 배경

설문응답자는 남성이 98.3%인데, 조사된 공조직이 담당하는 농촌지역개발사업 내용이 계획수립, 설계, 공사감독 등 토목중심의 현장업무 특성이 반영된 결과이다. 현 근무지는 도시 49.2%, 농촌 50.8%이나, 도시지역 근무자도 시·군 현장업무에 참여하며, 농촌현장 근무경력이 20년 이상 20.7%, 10년 이상 20년 이내가 29.3%로 농촌지역개발사업 추진과 관련한 주민의 가치관과 태도 등에 대한 이해가 높은 집단이다.

#### 2) 사회자본 수준 및 단계별 영향관계

공조직 업무담당자들의 추진단계별 사회자본 수준평가는 준비단계 수준이 계획단계보다 전반적으로 높다. 포괄보조계획에 반영된 지역은 주민이 마을계획을 수립하고 포괄보조 계획에 반영된 곳으로 사업추진과 관련된 주민사전역량이 기본적으로 갖추어진 마을이기 때문에 준비단계 수준을 높게 평가한 결과이다. 실행단계는 정부조력과 주민협력 수준은 비교적 높으나 주민요구 사항이 행정부분

에 반영되는 정도인 정부대응성과 주민주도 문제해결능력은 낮게 평가하고 있다. 즉 지자체가 마을 주민에게 정보를 전달하고 협의하는 수준은 비교적 높으나 주민의견이 반영되는 정도와 내생적 발전역량 수준인 주민주도 문제해결 능력은 낮은 수준으로 보고 있다.

Table 4는 농촌지역개발사업 추진단계에 따라 작용하는 사회자본 간 선후관계를 분석한 결과이다. 모든 회귀식은 유의수준 1% 수준에서 의미가 있다. 설명력이 가장 높은 관계는 신뢰, 규범, 네트워크와 주민협력과의 관계로 총 분산의 65.9%를 설명하고, 가장 낮은 관계는 정부대응성과 주민협력이 주민주도 문제해결 능력에 미치는 관계로 설명력은 36.8% 수준이다.

즉 주민이 서로 신뢰하고 자발적으로 참여하며, 사업과 관련한 공정한 의사반영 정도는 주민협력을 가져오는데 비교적 큰 설명력을 갖는 반면, 마을주민이 지자체 등과 협력하여 주민 스스로 지역 문제를 해결하는 과정은 주민협력과 지자체의 대응정도 보다 그 외의 요인이 더 크게 작용한다. 이러한 결과는 주민이 규정된 방법 외에 문제해결을 위해 다른 방법을 이용하고 있음을 암시하는 결과일 수 있다.

회귀계수를 이용한 사회자본 구성요인 간 관계를 보면 시민교육은 신뢰에 부정(-)영향을 주고 있으나, 유의수준 5% 수준에서 통계적인 의미는 없었다. 그 외 다른 영향관계는 모두 정적(+)-관계를 보인다. 준비단계인 시민교육, 지역사회 리더십, 공유된 목표가 계획수립단계인 규범, 신뢰, 네트워크에 미치는 관계를 보면, 규범은 지역사회 리더십 ( $\beta=0.320, p=0.010$ ), 공유된 목표( $\beta=0.392, p=0.001$ )

Table 2. Descriptive statistics for respondents

Gender		Ages			Current workplace		Field experience				
Male	Female	30s	40s	50s	City	Rural	Less than 5 years	5-10 years	10-15 years	15-20 years	More than 20 years
58	1	12	30	17	29	30	15	14	2	15	12
98.3%	1.7%	20.3%	50.8%	28.8%	49.2%	50.8%	25.9%	24.1%	3.4%	25.9%	20.7%
59 (100%)		59 (100%)			59 (100%)		58 (100%)				

One individual provided no response to field experience.

**Table 3.** Assesment of social capital

Step	Variables	Level
Preparation stage	Civic education	3.61
	Community leadership	3.74
	Common goals	3.69
Planning stage	Norms	3.76
	Reliance	3.37
	Networks	3.35
Execution stage	Government assistance	3.76
	Administrative responsiveness	3.10
	Cooperation	3.45
Result	Problem - solving ability	3.10

**Table 4.** Regression analysis results

Dependent variable	Independent variables	Adjusted R	S.E	F	Sig.	$\beta$	t	p
Norms	Civic education	0.584	0.609	28.189	0.000	0.183	1.618	0.111
	Community leadership					0.320	2.670	0.010 *
	Common goals					0.392	3.381	0.001 **
Reliance	Civic Education	0.570	0.549	26.645	0.000	-0.075	-0.648	0.519
	Community leadership					0.226	1.856	0.069
	Common goal					0.652	5.536	0.000 **
Networks	Civic education	0.481	0.637	18.954	0.000	0.276	2.181	0.033 *
	Community leadership					0.075	0.563	0.576
	Common goals					0.458	3.538	0.001 **
Government assistance	Norms	0.413	0.657	14.623	0.000	0.152	0.889	0.378
	Reliance					-0.015	-0.096	0.924
	Networks					0.565	4.162	0.000 **
Cooperation	Norms	0.659	0.546	38.285	0.000	0.100	0.767	0.446
	Reliance					0.316	2.737	0.008 **
	Networks					0.523	5.087	0.000 **
Administrative responsiveness	Government assistance	0.508	0.655	60.852	0.000	0.719	7.801	0.000 **
Problem - solving ability	Administrative responsiveness	0.368	0.869	17.893	0.000	0.278	2.267	0.027 *
	Cooperation					0.432	3.522	0.001 **

\*: p<0.05, \*\*: p<0.01.

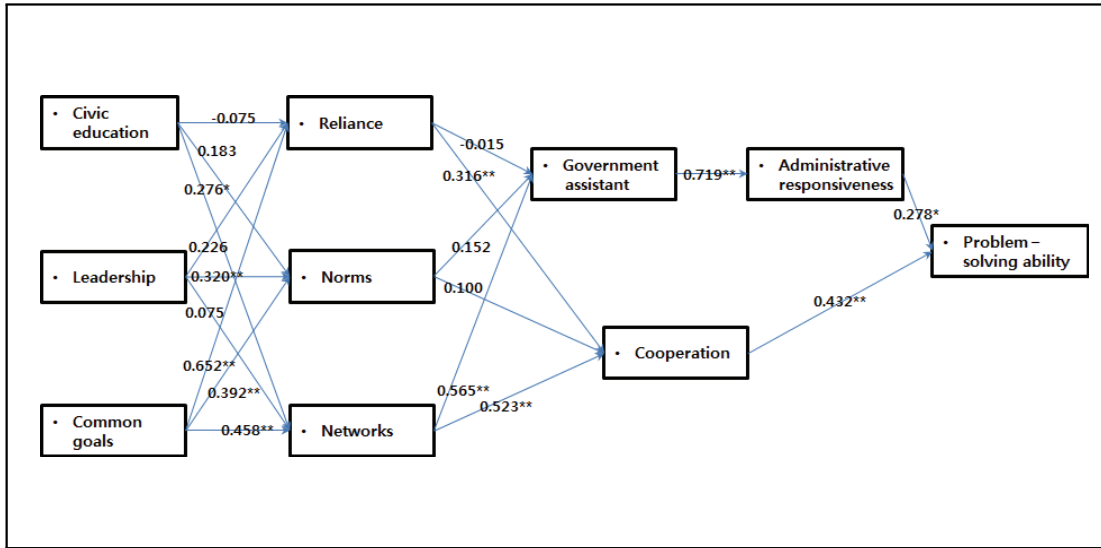


Fig. 3. Path between social capital and problem-solving ability

가 영향을 주고, 신뢰는 공유된 목표( $\beta=0.652$ ,  $p=0.000$ ), 네트워크는 시민교육( $\beta=0.276$ ,  $p=0.033$ )이다. 특이점은 공유된 목표만이 유의수준 5% 수준 내에서 규범, 신뢰, 네트워크 모두에 영향을 주고 있는 것으로 평가하고 있다. 이를 통해 볼 때 마을주민의 공유된 목표가 농촌지역개발사업 추진을 위한 주민의 자발적 참여, 서로 간의 믿음정도, 공정한 의견수렴 등에 중요한 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다.

분석된 회귀계수( $\beta$  값)를 연구모형에 제시한 결과는 Fig. 3이다. 유의수준 5% 내에서 통계적인 의미를 갖는 경로는 총 4개이다. 그런데 농촌지역개발사업에서 지역사회리더십이 중요한 역할을 수행하고 있다는 기존의 연구와는 달리 업무담당자들은 지역사회 리더십은 주민의 참여를 이끄는 요인이나 주민문제 해결능력에 주는 효과는 없는 것으로 본다. 즉 리더십에 의한 주민참여가 정부조력과 주민 간 협력을 가져오는 것은 아니라고 업무담당자들은 평가하는데, 주민참여가 자발적 참여가 아닌 마을리더와의 관계를 고려한 ‘동원’의 성격을 갖게 될 때, 주민 간 협력을 이끌어 내는 데 한계가 있음을 보이는 것이다.

주민참여를 가져오는데 가장 큰 효과를 보이는 것은 공유된 목표( $\beta=0.652$ ,  $p=0.000$ )로 업무담당자

의 시각에서 보면 주민의 자발적인 참여를 위해서는 리더에 대한 교육보다 주민이 공유된 목표를 형성할 수 있는 현장교육 등이 강조되어야 함을 의미한다.

Table 5는 유의수준 5% 수준에서 의미가 있는 경로를 제시한 것이다. 가장 큰 경로계수를 갖는 경로는 ④[공유된 목표]  $\Rightarrow$  [네트워크]  $\Rightarrow$  [주민협력]  $\Rightarrow$  [주민 문제해결능력]이다. 주민주도 문제해결능력의 제고를 위해서는 주민의 공유된 목표 설정이 가장 큰 효과를 보인다. 특이점은 정부조력을 거치는 ①번 ③번 경로보다 주민협력을 통하는 ②번, ④번 경로가 갖는 효과가 주민주도 문제해결능력에 미치는 영향이 더 큰 것으로 분석되었다. 즉 농촌지역개발사업을 위한 주민협력이 내생적 발전을 위한 경험 등의 교육적 기회로 활용되고 있음을 확인할 수 있다.

이를 통해 볼 때 농촌지역개발사업과 관련된 주민문제 해결능력을 향상시키기 위한 방법은 해당 권역에서 주민이 스스로 공유된 목표를 설정하고 공유하게 하는 것이 가장 중요하며, 정부 등의 외부조력보다 주민 스스로 협력을 통한 문제해결 능력수준을 향상시키기 위한 노력이 중요하다.

Table 5. Path effect between social capital and problem-solving ability

Path	Effects
① [Civic education]⇒[Networks]⇒[Government assistance]⇒ [Administrative responsiveness]⇒[Problem - solving ability]	0.031
② [Common goals]⇒[Reliances]⇒[Cooperation]⇒[Problem - solving ability]	0.089
③ [Common goals]⇒[Networks]⇒[Government assistance]⇒ [Administrative responsiveness]⇒[Problem - solving ability]	0.051
④ [Common goals]⇒[Networks]⇒[Cooperation]⇒[Problem - solving ability]	0.103

#### IV. 요약 및 결론

사회자본은 농촌지역개발사업의 성공뿐 아니라 농촌사회의 내생적 발전을 위한 기제로 평가받고 있다. 사회자본이 농촌의 내생적 발전을 위한 역할에 주목한 다수의 연구가 진행되었으나, 리더십과 같은 단일요인을 중심으로 접근되고 있으며, 농촌사회 발전을 위한 사회자본 구성요인들의 작용에 대한 경험적 연구가 부족하여 농촌지역개발사업의 경험이 내생적 발전으로 연결되는 실천적 방안정립에 어려움을 주고 있다. 뿐만 아니라 관련연구는 주로 주민을 대상으로 삼고 있는데, 현재 농촌지역개발사업이 주민을 포함한 공조직, 전문가, 컨설팅업체 등 다양한 외부인이 참여하는 거버넌스 형태로 추진되고 있다. 참여자의 역할에서 주민이 적극적인 요구자라면 외부참여인은 요구에 대한 수용자로서 외부참여자의 시각을 살피는 것은 상호협력을 위한 균형적 시각을 갖추기 위해 필요하다.

또한 농촌지역개발사업은 기반조성단계와 운영단계로 구분해 볼 수 있는데, 선행연구에서는 이러한 요소를 고려하지 않고 사회자본의 작용을 제시한다. 그러나 농촌사회의 일상생활에 사회자본 요소가 크게 작용함을 고려하면, 동일한 사회자본 요소라도 주민의사 결정에 다르게 작용할 수 있다. 본 글은 이러한 점을 고려하여 주민과 외부협력자와의 접점에 있으며, 사업에 따른 직접적 이해관계에서 벗어나 있어 객관적인 평가가 가능할 것으로 판단되는 공조직 업무담당자 시각에서 사업추진단계별 기능을 고려하고 접근하였다.

분석결과 유의수준 5% 수준에서 주민 문제해결 능력에 영향을 주는 경로는 4가지로 나타났는데,

[공유된 목표] ⇒ [네트워크] ⇒ [주민협력] ⇒ [주민 문제해결능력]으로 연결되는 경로효과(0.103)가 가장 효과적이며, 사업준비단계 요인 중 주민교육은 1개, 공유된 목표는 3개 경로의 시작점이었다. 사업준비단계 요인인 리더십을 출발점으로 하는 경로는 찾을 수 없었다. 이상의 결과는 농촌지역개발사업 추진과정에서 마을리더의 역할을 강조하는 분위기와 달리 마을리더는 주민참여에 영향을 미치는 요소로 한정되며 정부협력, 주민협력을 이끌어 주민문제 해결능력에 미치지 않는 것으로 나타났다. 사업단계를 고려하면 리더십은 자발적인 주민참여를 이끄는 요인이거나, 진정한 자발이 아닌 리더와의 관계를 고려한 ‘동원’적 성격의 강요된 자발일 수 있음을 암시하는 것일 수 있다.

즉 농촌지역개발사업을 추진하는데 가장 중요한 요인은 마을주민이 공유하고 있는 목표가 가장 중요한 것으로 분석되었고, 정부조력을 거치는 경로 효과는 각 0.031, 0.051인데, 주민협력을 통하는 경로 효과는 각 0.089, 0.103으로 주민의 문제해결능력 향상을 위해서는 주민협력이 중요함을 보였다.

이러한 결과는 농촌지역개발사업 업무담당자의 시각에서 본 것이나, 농촌사회가 노령화되는 현실을 고려해 볼 때 농촌사회의 내생적 발전을 위한 주민의 자발적 참여를 보다 더 원활히 하고, 주민 스스로의 문제해결 능력향상을 위해서는 주민이 공유된 목표를 형성할 수 있도록 지원하는 것이 가장 중요한 요인임을 보인다. 따라서 농촌지역개발사업 추진과정에 마을리더의 역할을 강조하기보다 주민이 스스로 현실을 자각하고 개선을 위한 목표의 형성과 공유를 위한 지원이 더욱 필요할 것이다.

이를 토대로 볼 때 농촌지역개발사업 추진경험이 내생적 발전을 위한 주민주도의 문제해결능력으로 이어지기 위해서는 주민에게 공유된 목표를 형성할 수 있는 계기마련이 가장 중요하며, 현재 농어촌주민을 위해 중앙정부, 지자체 등에서 다양하게 접근되고 있는 각종 주민역량 프로그램은 참여의 강조, 계획수립 기법의 전수 등의 교육내용에서 벗어나 주민이 현실을 자각하고, 공유된 비전과 목표 등을 형성하는데 도움을 줄 수 있도록 하는 교육내용의 개선과 강화가 필요할 것이다.

## References

- Cho RH(2003) The effects of social capital of green tourism project areas on community people's participation in the project in rural Korea. MS thesis, Seoul National University
- Choi JS(1974), A study of the power structure in rural communities. *The Study of Asian* (51), 165-194.
- Choi JY, Hwangbo MH, Cheong BE(2006) Generalized or too generalized reciprocity, *Korean J Sociology* 40(4), 48-97
- Chung SD(2012) Experience and meaning of social capital of Korean middle class elderly men and women. *J Welfare Aged* 57, 221-250
- Coleman J(1990) *Foundations of social theory*. Cambridge, MA : Harvard University Press
- Fukuyama F(1995) *Trust : The social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press
- Grootaert C(1998) *Social capital the missing link?* Washington DC: World Bank, Social Development
- Hwang SY, Kwak HY(2012) The role of social studies in process of forming trust a social capital. *J Secondary Education* 60(4), 1255-1274
- Hor SR, Nor KH(2012) A study on the relationship between community social capital, festival partnership and festival governance. *J Tourism Management* 16(1), 197-221
- James EH(2000) Race-related differences and support : Underlying effects of human and social capital. *Organization Sci* 11(5), 493-508
- Jin GH(2011) A study on social capital in Jeju. *Study Jeju* 35, 67-117
- Kim HK, Ko ST(2008) Development of social capital in rural tourism : Perspectives of community of community leaders. *J Tour Leisure Recreation* 20(2), 29-49
- Kim KH(2006) The theoretical building for social capital research on rural village. *J Rural Sociology* 16(2), 7-12
- Kim TJ, Choi SD, Jang KY, Lee KH(2009) The study of social capital in Korea, Korean. Education Development Institute
- Kim JS(2009) A case study on the capacity building process in rural development project in Korea. *J Korean Regional Develop Assoc* 21(3), 103-122
- Kim JT(2013) The determinants of business on the private consulting firms of rural development. *J Korean Rural Planning* 19(1), 221-231
- Kim JY(2003) Social capital and community governance capacity: Focused on Incheon metropolitan city. *Professor Public* 2(1), 145-165
- Ko DW(2009) A model of sustainable rural tourism development for building social capital. *J Tourism Sci* 75, 411-431
- Koka BR, Prescott JE(2002) Strategic alliances as social capital : A multidimensional view. *Strategic Management Journal* 23, 795-816
- Lee YH(2002) Research for local identity Incheon citizens. *Incheon Research Institute* 1, 187-203.
- Lim KS(2012) The reinterpretation of Saemaul Undong through social capital and community governance, *The Korean Local Administration Review*, 26(3) : 27-58
- Lim KS, So JK(2005) Community poverty reduction and social capital, *The J Korean regional development association* 17(1), 35-52
- MAFRA(2013) *Agriculture, forestry and fisheries project implementation guidelines*, Sejong : MAFRA
- Molyneux M(2002) Gender and the silences of social capital: Lessons from Latin America. *Develop Change* 33, 167-188
- Murdoch J(2000) Network : A New paradigm for rural development?, *Journal of Rural Studies* 20(3), 273-287.
- Oorschot WV, Art W, Gelissen J(2006) Social capital in Europe : Measurement and social and regional distribution of a multifaceted phenomenon. *Acta Sociologica* 49(2), 149-167
- Oh H, Labianca G, Chung MH(2006) A multi level Model of Group Social Capital. *The Academy of Management Review* 31(3), 569-582
- Park CM(2011) The Effect of Transformational Leadership and Perceived Organizational Support on Organizational Citizenship Behavior : Focused on Public Employees in Kyungnam Province. *The Korean J Local Government Studies* 15(2), 187-210
- Park DB(2002) Civil society, social capital, and green tourism as a community development project in the rural South Korea. *J Community Develop* 27(1), 151-196
- Park DB, Yoon YS, Lee MS(2007) A multinomial logistic regression model on residents' social capital in rural tourism village in Korea. *J Tourism Leisure Res* 19(4), 27-46

- Park EB, Kim SR, Yoon JS(2012) A study on the residents' participation and satisfaction for the rural development under the projects block grants system: Focusing on the rural development in Buyeo. Korean Assoc Agricultural Extension 19(2), 436-464
- Park HB, Kim MH(2000) Social capital and governance capacity in local community. Korean Public Administration Rev 34(4), 175-196
- Pretty J(2003) Social capital and the collective management of resources. Science 302, 1912-1914
- Putnam RD(1995) Bowling alone : America's declining social capital. J Democracy 6(1), 65-78
- So JK(2011) A study on social capital in the community of Vietnam. J Korean Regional Develop Assoc 23(2), 71-94
- Song MR, Seong JI(2005) An analysis of relationship between the successes and failures of rural village development programs and residents' participation. J Korean Regional Develop Assoc 17(4), 293-320
- Steven D, Melissa D(2012) Spatial heterogeneity, social capital, and rural larceny and burglary. Rural Soc 77(2), 225-253
- Yoo SH(2012.7.25.) Kwangseokkwonyep rural development project. Sisachungcheong.
- Yoon JM(2001) Citizen Participation and Administrative Responsiveness : Focused on the Responses of Urban Government to Citizen Participation using Internet. The Korean Association for Local Government Studies 13(2), 143-163.
- Yoon YS(2009) A study on tourism development attitudes and supports based on social capital in agricultural tourism area. J Rural Tourism Assoc 16(3), 41-61
- Yoon YS, Park DB(2008) An analysis of residents' social capital affecting perceived tourism development impact in rural tourism village. J Tourism Sci 32(2), 193-211