

농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정과 계획효과의 영향구조 분석¹⁾

김태구 · 이성근*

한국농어촌공사 · *영남대학교 지역 및 복지행정학과

A Study on Affecting Factor-Construction of Collaborative Planning Process and Effect on Comprehensive Rural Village Development Project

Kim, Tae-Gu · Lee, Seong-Keun*

Korea Rural Community Corporation

*Dept. of Regional Development and Welfare Administration, Yeungnam Univ.

ABSTRACT : This study aims to analyze the affecting factors-construction of collaborative planning process and effect on Comprehensive Rural Village Development Project. To this end, targeting the 36 districts which were selected for 2004 Comprehensive Rural Village Development Project and completed their 2010 5-year projects, components of collaborative planning process and planning effect will be drawn and the affecting factors-construction of collaborative planning and effect on Comprehensive Rural Village Development Project will be analyzed below. According to the results of this study, the affecting factors of collaborative planning process of Comprehensive Rural Village Development Project on planning effect, The level of effect of individual component on endogenous variable appeared greatest mostly in the upper groups. In terms of the level of individual component effect, social learning process and interaction among participants affected greatest. The process of Comprehensive Rural Village Development Project is evaluated that it reflected collaborative planning theory of Healey enough. Therefore, in the course of Comprehensive Rural Village Development Project progress, collaborative planning model must pass social learning process and interaction among participants which are the most important components out of collaborative planning process as we saw in the upper groups. And in order to maximize the performance and results of Comprehensive Rural Village Development Project, the following sequential affecting factors model as Figure 7 must be suggested as optimal collaborative planning models of Comprehensive Rural Village Development Project. Based on the results of the study, the policy implication was drawn as follows. First, systematic supplementations in the form of a consultative body are required to perform Comprehensive Rural Village Development Project efficiently. Second, network needs to be built among different participants in Comprehensive Rural Village Development Project process. Third, systematic mechanism is required to improve social learning among different participants. Fourth, systematic rearrangement is required to guarantee the residents' realistic participation in the course of Comprehensive Rural Village Development Project process.

Key words : Comprehensive Rural Village Development Project, Collaborative Planning

1. 서 론

2000년대 이전까지 우리나라의 농촌지역개발사업은 도로, 상하수도 등 SOC 중심의 물리적 개발에 집중되었

고, 사업시행 방식이나 사업내용이 일률적으로 적용되었다. 그러나 2000년대 이후부터는 소프트웨어 측면에서의 개발, 즉 농외소득 향상방안, 주민참여에 의한 지역개발, 마을공동체 활성화, 마을과 상위 중심지와의 위계설정 등에 의한 마을의 향후 발전방향에 대한 중장기적 계획수립과 단계별 추진방안이 필요하게 되었다. 이러한 시대변화에 따라 농촌지역개발사업은 2000년대 들어서면서 전환기

Corresponding author : Lee, Seong-Keun

Tel : 053-810-2682

E-mail : skl2682@ynu.ac.kr

를 맞는다. 도시과밀화, 고령화에 따른 은퇴자의 증가로 도시민은 농촌지역을 여가, 휴양, 정주공간으로 새롭게 인식하기 시작하였으며, 국민소득 향상과 인식전환에 따른 라이프스타일 변화로 전원생활 및 농어촌 체험관광에 대한 수요가 증가하는 등 도시민의 농어촌과 도농교류에 대한 관심이 증가되었다. 이는 농촌마을종합개발사업 추진의 유리한 분위기를 형성하였다.

이에 따라 2004년부터 동일한 특성을 지닌 마을을 상호 연계하여 개발하는 소규모 권역²⁾단위 개발사업인 농촌마을종합개발사업이 추진되기 시작했다. 기존 농촌지역개발사업이 하향식 추진방식의 사업성과 달성위주의 부분 계획이었다면, 이 사업은 농촌지역의 활성화를 위하여 다원적인 기능을 확장하는 특성화 개발, 지역주민이 주도적으로 참여하는 상향식 개발, 중장기 계획에 따라 단계적으로 시행하는 종합적, 계획적 개발이라는 특성을 가진다. 한편으로는 농업 중심적 사고가 지배적인 가운데 농업과 농촌을 등식화시키던 사고방식에서 벗어나 농업과 농촌을 분리된 영역으로 다루는 논의들이 새롭게 등장하기 시작했다. 이는 농업과 농촌을 분리시켜 사고하는 차원을 넘어서 농촌사회와 공간이 부각되는 흐름이 형성되었음을 의미한다. 이에 따라 농촌공간이 농촌정책과 지역발전 전략의 중심으로 떠올랐다(이해진, 2009). 즉 지역사회와 지역주민이 주체가 되는 대안적 농촌지역개발인 아래로부터의 상향적, 내생적, 주민 참여적, 협력적 농촌지역개발이 본격화 되었다.

본 연구는 이와 같은 변화에 따라 다음의 필요성에서 출발한다. 첫째, 지금까지의 대부분 농촌지역개발사업은 중앙정부가 주도하는 사업추진으로 지역특성을 고려하고 농촌다움을 살리는 개발에는 소홀하였다. 그리고 사업추진이 중앙정부 주도의 하향식으로 추진되어 다양한 주체들이 사업과정에 참여하는 협력적 개발과정을 통한 지역주민의 자생력과 지역경쟁력을 강화하는데 미흡하였다. 둘째, 다양한 농촌지역개발사업이 시작되면서 사업추진에 참여하는 주체간의 거버넌스와 협력적인 사업추진의 중요성이 증대되었다. 이유는 과거와 달리 사업추진에 참여하는 주체들이 늘어났고, 참여주체들의 권리주장이 증폭되면서 상이한 이해관계를 가진 참여주체간의 의견 조율과 합의형성이 선행되지 않고는 성공적인 농촌지역개발사업이 불가능해졌다. 셋째, 농촌마을종합개발사업은 사업추진에 참여하는 다양한 주체들이 사업추진 과정에서 파트너십을 형성하여 추진하는 협력적인 계획으로 상향식 추진방식을 지향하고 있으나, 여전히 행정주도의 사업추진과 형식적인 추진협의체 운영, 가시적인 사업효과와 미흡으로 정체성에 대한 문제점에도 불구하고 이에 대한 논의들이 부족하였다.

이상의 필요성에 따라서, 본 연구의 목적은 농촌마을종합개발사업을 대상으로 협력적 계획과정이 계획효과에 미치는 영향구조를 분석하는 것이다. 이를 위해 2010년 농촌마을종합개발사업이 완료된 36개 권역을 대상으로 협력적 계획과정과 계획효과와의 구성요소를 도출하고 협력적 계획과정이 계획효과에 미치는 영향구조를 분석하고자 한다. 본 연구는 농촌지역개발사업에서 협력적 계획이론을 바탕으로 협력적 계획모형(안)을 제시한 연구로서 농촌지역개발사업에서 협력적 계획모형 적용을 위한 정책적 시사점을 도출하는데 의의가 있다.

II. 이론 및 선행연구 고찰

1. 협력적 농촌마을종합개발사업의 의의

협력적 계획이론은 크게 두 가지 이론에 바탕을 두고 있는데, 첫 번째는 하버마스의 의사소통적 행위이론이고 두 번째는 기든스의 구조화이론이다. 힐리의 협력적 계획이론은 사회구조의 지속성과 행위자의 능동적 역할에 주목한다는 점에서는 기든스의 이론을, 그리고 대화와 토론을 통한 의사소통적 합리성의 사회적 기능에 기대한다는 점에서는 하버마스의 이론을 배경으로 하고 있다. 또한 의사소통적 계획이론에 기초하여 능동적인 사회구성, 곧 인간의 창조과정으로서의 계획전략과 정책 및 실행개념을 제시하였다. 힐리는 의사소통적 계획이론의 연장선상에서 도시 및 지역의 변화를 사회적 관계에 초점을 맞추어 이해하는 제도론적 접근방법(Institutionalist Approach)을 전개하고, 계획의 의사결정체계 및 실행의 설계와 관련하여 이해관계자의 참여와 협력, 합의형성과 실천을 강조하는 의사소통적 접근방법(Communication Approach)을 발전시켰다. 그리고 힐리는 제도론적 접근방법과 의사소통적 계획이론을 종합하여 1997년 ‘Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies’라는 저서를 통해 협력적 계획이론을 주창하였다. 여기에서 협력적 계획은 정책형성을 위한 과학적 방법의 적용이나 실증주의에 입각한 분석적 행위가 아니고, 합의를 도출하기 위해 이해당사자들이 다면적으로 상호작용하는 의사소통적 행위를 핵심으로 하고 있다고 설명하고 있다(장옥연, 2005).

협력적 계획(Collaborative Planning)이란 합의를 구하는 테이블에 모든 이해관계자들이 대면하여 대화를 하는 형태를 취할 수 있다(Innes and Booher, 1999). 또한 서로 다른 목표와 역량을 가진 행위자들 전체복지에 상호 이익이 되는 공생적 행위로서, 협력적 계획은 갈등이 있거

나 전통적인 계획체제 내에서 해결할 수 없는 문제를 해결할 수 있는 방법론이 아니라 체제내의 행위자들 사이에 새로운 네트워크를 형성하고 이러한 행위자들의 정보공유를 증진시키기 위한 하나의 방법이라는 것이다. 협력적 계획은 정보화 사회에서 적응력 있고 창조적인 계획모형으로 발전해 왔다(Innes and Booher, 2000). 협력이란 전체 규모(Pie)를 키우는 것이고 보다 나은 대안을 창조해 내는 것이다. 협력은 호혜성(Reciprocity), 즉 이익과 자원이 서로 다른 행위자들과의 공동노력을 포함하기 때문에 이러한 잠재력을 갖게 되는 것이다(Innes and Booher, 1999). 협력적 계획의 특징은 기존의 전통적(합리적) 계획이 논리적 실증주의에 기초한 전문성과 정책결정자 간의 의사소통이 주가 되는 과학적, 기술적, 도구적 합리성을 표방하고 있었던 것에 비해, 협력적 계획은 참여자들 간의 새로운 네트워크를 형성하고 정보공유를 증진시키기 위한 방법이라는 것이다. 협력적 계획은 의사소통적 합리성(Communicative Rationality)에 뿌리를 두면서 대화를 통한 합의과정에 도달하는 과정을 근간으로 하고 있다. 그러므로 협력적 계획에서는 사회학습, 합의 도출, 참여자간의 네트워크가 중요한 방법이자 결과물이 된다(염일열, 2008).

협력적 농촌마을종합개발사업의 유사개념으로는 상향식 농촌마을종합개발사업과 내생적 농촌마을종합개발사업 그리고 주민참여형 농촌마을종합개발사업을 들 수 있다. 상향식 농촌마을종합개발사업은 종래의 중앙정부 중심의 전국적, 거시적 개발방식인 하향식 개발과는 달리 지역주민의 주체성과 농촌의 다양성을 높이려는 새로운 전략으로 지역적 여건변화에 대한 적응성을 높이면서 지역주민의 적극적인 참여를 유도한다(부만근, 2000). 그리고 기존의 성장 중심의 획일적, 중앙 집중적 개발이론에 대한 반전으로 그동안 개발과정에서 소외되어 왔던 농촌 지역 주민들이 스스로 사업계획을 발의하여 추진하는 농촌지역개발이라고 정의될 수 있다. 내생적 농촌마을종합개발사업은 농촌지역의 주민자조와 지역의 다양성에 근거하여 농촌지역개발을 추구하는 농촌지역화 운동(rural-localized movement)으로, 이는 농촌지역에서 행해지는 경제행위뿐 아니라 농촌사회의 복잡하고 다양한 상호관계와 상호기능을 중시하는 개발과정으로 농촌지역의 잠재력과 이를 지역발전에 활용하려는 지역차원의 농촌지역개발 방식이다. 따라서 농촌지역의 특성과 고유자원을 적극 활용하기 위하여 지역스스로 내부인력을 발굴·육성하고 지역차원의 자생력을 키워나가는 농촌지역개발이라고 정의할 수 있다. 또한, 주민참여형 농촌마을종합개발사업은 지방화 및 분권화 시대에 맞게 지역주민과 지자체가 스스로 지역발전 문제들을 고민하고 해결할 수

있는 역량을 배양하는 차원에서 추진되는 실천을 통한 자기학습형 농촌지역개발 방식이라고 정의할 수 있다(송미령 외, 2004). 그리고 지역주민이 주도적으로 개발과정에 참여하여 농촌지역을 다원적인 기능과 농촌다움을 갖춘 쾌적한 미래형 복합 생활공간으로 만들어가는 것이다. 협력적 농촌마을종합개발사업은 농촌지역의 다원적인 기능확충과 지역주민의 기본적인 삶의 질 향상을 위해 사업추진에 참여하는 다양한 주체들이 파트너십을 구축하고 수평적인 상호작용을 통해 사업성공을 달성해가는 농촌지역개발 과정이다. 그리고 협력적 농촌마을종합개발사업은 상향식 농촌지역개발, 내생적 농촌지역개발, 주민참여형 농촌지역개발을 포괄하는 개념으로 정의할 수 있다. 또한 농촌마을종합개발사업의 협력적 추진과정은 중앙정부 및 지방자치단체가 지원하고, 지역주민이 주도하는 상향식 방식으로, 사업추진에 참여하는 다양한 주체들이 상호작용과 사회학습을 통해 사회자본을 형성하고, 합의내용을 지속적으로 이행하는 과정으로 정의할 수 있다.

협력적 농촌마을종합개발사업의 주요 특징은 첫째, 다양한 참여주체간 상호작용의 과정이다. 사업추진에 참여하는 추진위원, 일반주민, 참여전문가, 시군공무원, 권역사무장, 기본계획자, 세부설계자 등의 다양한 참여주체들이 상호작용을 통해 사업성공을 이루어가는 과정이다. 둘째, 사업추진의 공간단위가 권역단위라는 점이다. 즉 사업추진 공간범위가 동일한 생활권, 영농권, 문화권 등으로 동질성을 가지며, 발전 잠재력이 있는 마을들을 상호 연계하여 추진하는 소규모 권역단위의 개발이다. 셋째, 사업추진 방식이 상향식 개발이다. 특히 지역주민과 지방자치단체가 사업대상지 선정단계부터 주도적으로 참여함으로써 과거의 형식적인 주민참여를 지양하는 협력적인 개발방식을 취하고 있다. 넷째, 자발적인 사회학습을 통한 내생적인 지역발전이다. 지역주민의 역량강화와 자발적인 상호학습을 통하여 지역특성에 맞는 개발방향을 설정하고 지역차원의 내생적인 지역발전을 유도하는 개발전략을 지향하고 있다. 다섯째, 주민참여형 계획적인 개발이다. 사업효과를 극대화하기 위해 사업시행 단계부터 주민참여를 제도적으로 보장하고 사업시행후 효율적인 유지관리를 위해 다양한 관리계획을 추진하고 있다. 여섯째, 지역개발 파트너십을 구축하는 협력적 계획과정이다. 지역주민을 중심으로 참여전문가, 시군공무원, 권역사무장 등이 네트워크를 구축하여 추진하는 협력적 계획과정으로 추진되고 있다. 일곱째, 협력적 계획효과가 선 순환되는 지속가능한 개발이다. 사업추진 과정에서 협력적 계획효과인 성과목표 달성뿐만 아니라 합의결과 의 이행과 지역사회 자본형성이 지속적으로 환류되는 지

속가능한 개발과정이다.

2. 협력적 계획의 구성요소

협력적 계획의 구성요소에 관한 연구로는 Innes and Booher(1999), 박희봉 외(2000), 서순탁(2002), 나태준(2004), 윤성호(2007), 이흥권(2009) 등이 있다. 그러나 이들 선행연구는 협력적 계획의 구성요소 전체를 다룬 것이 아니라 사례위주의 단편적인 구성요소만을 다루고 있는 한계가 있다. 따라서 협력적 계획의 구성요소는 협력적 계획과정과 계획효과로 재구성되어야 한다. Healey(1997)는 협력적 계획의 구성요소를 제도적 맥락, 의사소통 채널, 참여주체간 상호작용, 사회학습과정, 합의형성과정, 협력적 계획효과로 구분하여 제시하고 있다. 염일열(2008)은 협력적 계획과정의 구성요소를 제도적 맥락, 행위자 상호작용, 환경적 요인, 합의형성과정, 사회적 학습과정으로 구분하고 협력적 계획효과를 합의도출, 합의이행, 지역적 역량형성으로 제시하였다.

농촌마을종합개발사업의 추진과정은 예비계획단계, 계획수립단계, 사업시행단계, 운영관리단계 등에 이르는 일련의 과정이다. 이는 마을단위부터 시군, 광역지자체를 포함한 지역단위와 중앙부처인 농림축산식품부까지 다층구조를 형성하고 있다. 그리고 지역주민, 지자체, 한국농어촌공사, 컨설팅기관, 전문가 등의 다양한 참여주체들이 사업과정에서 네트워크를 구축하여 협력적인 계획과정을 거처도록 제도화되어 있다. 농촌마을종합개발사업의 협력적 추진과정은 추진위원회, 일반주민, 권역사무장, 참여전문가, 관련공무원 등 다양한 참여주체들이 상호작용과 사회학습과정을 통해 합의형성을 이루어가는 과정이다. 따라서 본 연구에서는 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정을 추진협의체, 의사소통채널, 참여주체간 상호작용, 사회학습과정, 합의형성과정으로 구분하고 협력적 계획효과를 지역사회 자본형성, 합의도출 및 합의이행으로 구분하여 제시하고자 한다.

먼저, 협력적 계획과정의 구성요소는 첫째, 농촌마을종합개발사업을 추진하기 위한 선행조건인 추진협의체는 권역 자체조직인 추진위원회와 시군 지원조직인 발전협의회로 구분되며, 사업시작 단계부터 운영관리까지 모든 과정에서 가동되는 필수적인 구성요소이다. 추진위원회는 권역내의 각 마을대표 5인 이상(마을이장, 청년회장, 부녀회장, 작목반장 등)을 선발하여 주민총회를 통해 구성되며, 주요 역할은 예비계획서를 작성하고 계획수립시 자원조사 및 사업발굴, 의견수렴, 사업조정 등에 참여하며, 사업추진 과정에서 주민들의 다양한 의견을 조정한다. 그리고 사업시행 이후에는 운영위원회로 재편되어

시설물의 운영관리를 담당하게 된다. 또한, 시장·군수는 주민대표, 시군공무원, 관련단체, 관련전문가로 구성된 발전협의회를 구성하여 지역주민이 작성하는 예비계획 수립을 지원하며, 사업추진 과정에서 발생하는 참여주체간의 갈등을 조정한다. 또한 계획수립 과정에서 지역자원과 지역여건을 고려한 마을발전 방향과 지역여건 변동으로 인한 사업내용의 변경사항을 자문하며, 준공된 시설물의 운영관리에 대한 문제점을 점검하고 유지관리 전반에 대한 자문역할을 한다.

둘째, 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획효과인 지역사회 자본형성, 합의도출 및 합의이행에 이르기까지의 협력적 계획과정을 지원할 수 있는 의사소통 채널의 존재와 적절한 운영은 협력적 계획효과에 밀접한 관계를 가진다. 의사소통 채널은 농촌마을종합개발사업 추진과정에서 의사소통의 여건형성과 의사소통에 참여한 구성원의 적절성, 공식적 의사소통과 조직운영 및 비공식적 의사소통과 조직운영 등으로 구분하여 볼 수 있다. 의사소통 채널은 사업시작 단계에서는 사업선정을 위한 추진위원회, 발전협의회 등 공식적인 의사소통 조직이 가동되고 사업선정 이후에는 기본계획수립을 지원하기 위한 주민협의, 주민제안, 현장답사 등 비공식적 의사소통 채널이 가동된다. 사업계획의 구체화 단계에서는 설명회, 공청회 등 공식적 의사소통 채널이 가동된다. 사업추진 과정에서는 계획된 사업내용의 실행을 위하여 추진위원회, 발전협의회 등 공식적인 의사소통 조직이 주로 가동되고 사업시행 이후에는 시설물 운영관리를 지원하기 위한 발전협의회, 추진위원회 등 공식적 의사소통 조직과 사업운영을 위한 청년회, 부녀회, 마을회 등 비공식적 의사소통 조직이 가동된다.

셋째, 농촌마을종합개발사업에서 참여주체간의 상호작용은 참여주체들이 사업추진 과정에서 의사소통 채널을 통하여 대화하고 교류하면서 사회학습과정과 합의형성과정을 거치면서 협력적 계획효과를 이루어가는 과정이라고 할 수 있다. 이러한 참여주체간 상호작용을 통하여 협력적 계획과정의 궁극적 목표인 지역사회 자본형성과 합의도출 및 합의이행의 성과물로 나타난다. 그리고 참여주체간 상호작용은 농촌마을종합개발사업 추진과정에서 참여주체간의 신뢰문화형성, 참여주체간의 공동체의식, 참여주체들의 갈등조정능력, 참여주체들의 대표성, 참여주체간의 의견수렴수준, 참여주체간의 합리적인 토론문화정착 등으로 구분할 수 있다. 참여주체간 상호작용은 농촌마을종합개발사업의 추진과정에서 다양한 참여주체간 지속적인 상호작용의 과정이다.

넷째, 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정은 다양한 참여주체간의 의사소통을 통한 상호이해와 합의형

성을 촉진하는 과정이다. 즉 사업추진에 참여하는 다양한 참여주체간 상호작용과 사회학습과정을 통해 지역역량을 형성해가는 것이다. 따라서 농촌마을종합개발사업의 사회학습과정은 협력적 계획효과인 지역사회 자본형성과 합의도출 및 합의이행을 이루어가는 과정자체이다. 그리고 사회학습과정은 사업추진 과정에서 참여주체들의 사업관련 정보접근의 용이, 참여주체간의 원활한 정보교류, 지역주민의 역량강화를 위한 학습활동수준, 외부의견에 대한 적극적인 수용태도, 참여주체간의 쌍방향적인 의사결정 구조 등으로 구분할 수 있다.

다섯째, 농촌마을종합개발사업에서 합의형성과정은 서로 다른 이해관계를 가진 다양한 참여주체들이 지속적인 토론과정을 통해 합의를 이루어가는 과정이다. 즉 전체의 이익과 마을의 이익, 전체의 이익과 개인의 이익 이상반되어 표출되고 있음에도 불구하고 실제 사업추진 과정에서 이를 효과적으로 조정하지 못하고 있어 사업추진의 장애요인이 되고 있다. 따라서 이런 문제를 해결하기 위한 도구로서 합의형성과정은 사실상 요구되고 있다. 합의형성과정은 사업추진 과정에서 사업내용에 대한 지역주민들의 합의수준, 지역주민에 대한 사업관련 정보공개 투명성, 참여주체와 지역주민의 충분한 협의기회, 지역주민의 의견불일치에 대한 처리수준, 참여주체와 지역주민의 의사소통수준, 지역주민들의 의견수용 적절성 등으로 구분할 수 있다. 그리고 합의형성과정은 사업추진 과정에서 합의도출 및 합의이행을 이루기 위한 방법론적 도구로서 작용하고 있다.

다음으로 협력적 계획효과의 구성요소는 첫째, 농촌마을종합개발사업에서 협력적 계획의 결과물중 하나라고 할 수 있는 지역사회 자본형성은 사업과정에 참여하는 다양한 주체들이 상호작용 과정에서 사회학습을 경험하고, 그 과정에서 지역사회에서 발생하는 여러 문제들을 해결할 수 있는 사회자본을 형성해가는 것이다. 이러한 지역사회 자본형성은 농촌마을종합개발사업 추진과정에서 참여주체들이 계획과정의 참여를 통해 지역사회에 대한 가치를 인식하고, 사업효과에 대해 긍정적으로 인식하며, 지역사회의 구성원으로 지역 내의 다양한 유대관계를 형성하는 과정으로 구분할 수 있다. 또한, 지역사회 자본형성은 협력적 계획과정을 통해 참여주체들 사이에 형성되고, 이는 합의도출 및 합의이행에 긍정적인 영향으로 작용하여 지속적으로 선 순환된다.

둘째, 농촌마을종합개발사업에서 협력적 계획이 진행되면서 상호이해, 유대강화와 같은 사회자본이 형성되고, 이는 합의도출 및 합의이행에 긍정적인 요인으로 작용하여 성공적인 사업추진을 가능하게 한다. 합의도출 및 합의이행은 협력적 계획효과의 결과물중 하나로서 사업추진

에 참여하는 주체들이 상호작용을 통해 이루어낸 합의내용과 그것의 성공적인 집행과정을 통한 성과달성은 협력적 계획의 가장 중요한 가시적인 성과라고 할 수 있다. 합의도출 및 합의이행은 농촌마을종합개발사업 추진과정에서 참여주체들이 사업내용에 대한 합의를 도출하고, 사업내용의 성공적인 집행과 합의도출한 성과목표의 달성과정으로 구분할 수 있다. 그리고 농촌마을종합개발사업에서 합의도출 및 합의이행은 성공적인 사업추진을 위하여 사업추진 과정에서 지역사회 자본형성과 함께 지속적으로 환류(feed-back)되는 순환구조를 형성하여 사업성과에 긍정적인 영향을 미친다.

3. 선행연구의 고찰

협력적 계획에 대한 선행연구로 김두환(2000), 이경환 외(2007), 홍성만(2004), 길종백(2004), 문채 외(2006), 염일열(2008), 이흥권(2009), 서순탁 외(2005) 등은 협력적 계획의 당위성과 원칙, 평가방법 등을 제안하고 있으나, 대부분이 사례를 통하여 협력적 계획과정을 분석함에 있어 정부와 주민간 또는 이해당사자간 갈등해결을 위한 도구로서 협력적 계획의 중요성과 유용성에 대한 논의들이 주를 이루어왔다. 그러나 실제 계획과정 속에서 이러한 계획원칙이 적용되었을 때 나타나는 효과와 한계를 분석한 연구는 거의 이루어지고 있지 않다.

그리고 농촌마을종합개발사업에 대한 선행연구로는 제도적 측면에서의 연구(윤원근, 2004), 내용적 측면에서의 연구(박한식, 2008; 김기수, 2009), 방법론적 측면에서의 연구(주대진 외, 2004; 이동근, 2005; 이한성, 2006; 김경량 외, 2006), 사업과정에서 나타나는 갈등에 관한 연구(조중현, 2008; 김용근 외, 2008) 등이 있다. 그러나 연구동향이 단일지구에 대한 사례분석 위주로 대부분의 연구가 사업시작 시점이거나, 사업추진 과정에서 연구되어 농촌마을종합개발사업의 추진과정과 사업성과에 대한 전반적인 경향을 파악하는데 다소 미흡하였다.

지금까지 협력적 계획에 대한 대부분의 선행연구들은 단일지구에 대한 사례분석을 통해 이해 당사자간의 갈등해결을 위한 도구로서 협력적 계획과정의 유용성에 대해 논의되어 일반화에 한계가 있었다. 또한 농촌마을종합개발사업의 선행연구들은 대부분이 사업추진 시작시점이거나 사업추진 과정에서 연구되어 사업추진과정과 사업성과에 대한 전반적인 경향을 파악하는데 다소 미흡하였다. 따라서 본 연구사례인 2010년 사업이 완료된 전국 36개 권역의 농촌마을종합개발사업은 시종점(始終點)을 같이하는 동일사업을 대상으로 사업추진에 참여하는 다양한 참여 주체들간의 영향구조를 실증 분석하였다는 점

에서 선행연구들과 차별성을 갖는다.

III. 연구모형 및 자료수집

1. 연구모형 및 분석변수

1) 연구모형의 설정

농촌마을종합개발사업은 지역주민이 작성한 제안서로 대상지역을 선정하고 기본계획, 세부설계, 사업시행, 사업평가의 사업추진 과정에서 전문가, 마을지도자, 공무원, 계획(설계)자, 권역사무장, 지역주민이 참여하여 사회

학습과 상호 토론과정을 통해 합의형성을 이루어가는 협력적 계획모형을 채택하고 있다. 따라서 본 연구는 2004년 3월 시범사업 대상지로 선정되어 2010년 6월까지 완료된 전국 36개 권역 농촌마을종합개발사업을 대상으로 일련의 사업추진 과정에서 다양한 참여주체들이 어떠한 형태로 상호작용을 이루어가고, 협력적 계획과정은 협력적 계획효과에 어떻게 영향을 미치고 있는지를 2010년 6월 농림축산식품부가 36개 준공권역을 대상으로 수행한 준공평가³⁾ 결과를 기준으로 상위, 중위, 하위의 3개 그룹⁴⁾으로 유형화하여 살펴보고자 한다. 그리고 본 연구의 목적달성을 위해서 다음과 같은 네 가지 가설을 설정하여 연구를 수행하고자 한다.

첫째, 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정의 구

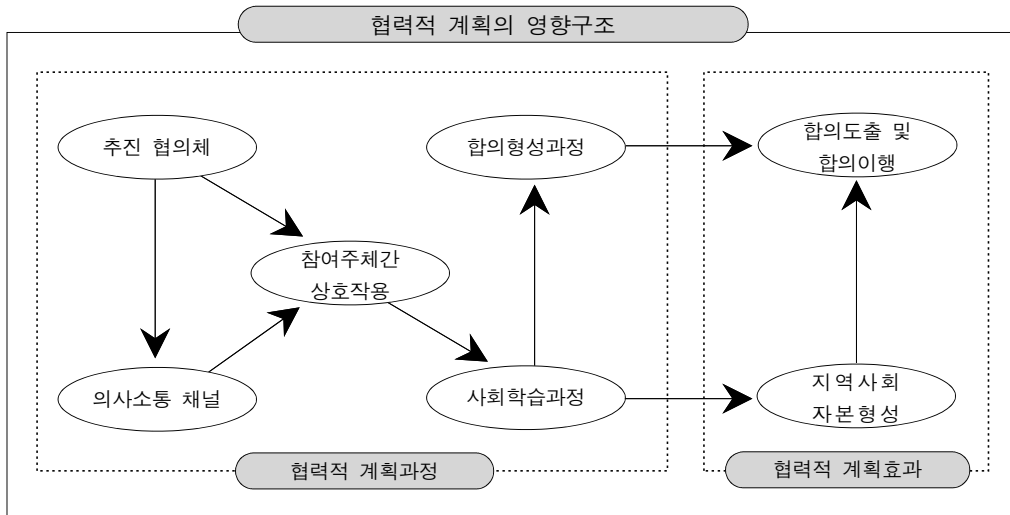


Figure 1. Research Model

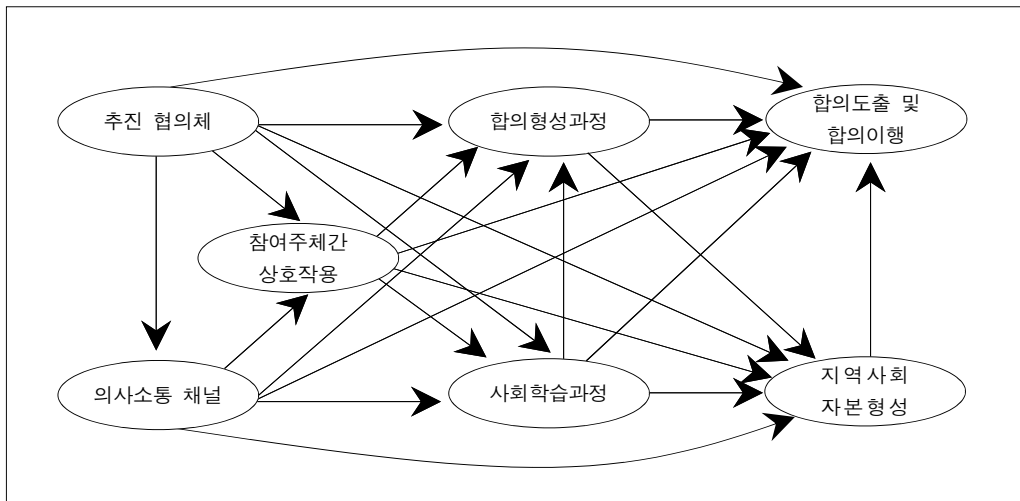


Figure 2. Proposal Model

성요소는 추진협의체, 의사소통채널, 참여주체간 상호작용, 사회학습과정, 합의형성과정의 구성요소로 구분되며, 협력적 계획효과의 구성요소는 지역사회 자본형성, 합의도출 및 합의이행으로 구성된다. 둘째, 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정의 구성요소는 직·간접적으로 협력적 계획효과에 유의미한 영향을 미칠 것이다. 그리고 협력적 계획과정의 구성요소는 협력적 계획효과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다. 셋째, 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정의 구성요소는 개별 구성요소간 직·간접적인 영향을 미칠 것이다. 그리고 협력적 계획과정의 구성요소와 협력적 계획효과의 영향관계는 준공평가 그룹별로 상이한 구조를 가질 것이다. 넷째, 협력적 계획의 영향구조에서 개별 구성요소가 내생변수인 협력적 계획효과에 미치는 영향정도는 상위그룹의 영향정도가 타 그룹에 비해 높은 영향력을 미칠 것이며, 상위그룹의 구조모형이 최적형태의 협력적 계획모형이 될 것이다.

이상에서 제시한 연구가설을 달성하기 위하여 본 연구에서는 Figure 1의 연구모형을 제시하고자 한다. Figure 1은 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정과 협력적 계획효과의 구성요소 간에 이루어지는 영향관계와 협력적 계획과정이 협력적 계획효과에 미치는 영향구조를 개념화한 것이다. 그러나 실제 협력적 계획의 영향구조의 분석단계에서는 Figure 1과 같이 적용되기 보다는 협력적 계획과정의 다섯 가지 구성요소가 협력적 계획효과에 직·간접적으로 영향을 미칠 뿐 아니라, 구성요소 간에도 직·간접적인 영향을 미칠 것이다. 따라서 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정과 계획효과의 영향구조 분석에서는 Figure 1의 연구모형을 전제로 하여, 모든 구성요소가 협력적 계획효과에 직·간접적으로 영향을 미치고, 아울러 구성요소 간에도 직·간접적인 영향을 미치는 Figure 2의 제안모형으로 가정하여 분석을 수행토록 한다. 제안모형에서 각 구성요소들은 협력적 계획과인 지역사회 자본형성과 합의도출 및 합의이행에 정(+)의 영향을 미치게 될 것이며, 각 구성요소들 간에도 정(+)의 영향을 미치게 될 것이다. 그리고 제안모형에서 제시된 영향구조는 실제 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획의 영향구조에 따라 준공평가 그룹별로 수정모형을 제시하게 될 것이다.

2) 분석변수의 선정

협력적 계획에 관한 선행연구에서 장옥연(2004)은 협력적 계획의 주요 구성요소를 제도적 맥락(세부요인을 계획수립 및 관리의 역사, 기존관계망의 형성과 성격, 계획 및 계획과정에 대한 인식, 사회적 인식기반으로 구분), 이해당사자 구성, 합의형성과정, 계획의 성과와 실

천(세부요인을 합의의 도출, 합의의 이행, 지역적 역량형성으로 구분), 협력적 계획과정 설계를 위한 요소(세부요인을 계획추진 기구의 구성, 이해당사자의 포괄성, 의사소통 채널의 형성과 운영, 의사소통의 합리성, 실행구조의 설계로 구분)로 구분하였다.

염일열(2008)의 연구에서 협력적 계획과정의 구성요소를 합의형성과정, 사회적 학습과정, 제도적 맥락, 행위자 상호작용, 환경적 요인으로 구분하고, 협력적 계획효과의 구성요소로 합의도출, 합의이행, 지역적 역량형성으로 구분하여 선정하였으며, 이흥권(2009)의 연구에서 협력적 계획의 구성요소를 제도적 맥락(세부요인을 기존의 계획수립 역사, 공식적·비공식적 제도, 제도적 맥락의 변화로 구분), 이해관계자 참여의 타당성, 상호작용의 장 창출, 사회적 학습, 갈등 양상의 변화로 구분하였다.

본 연구에서는 연구목적에 적합한 연구모형과 분석변수의 타당성을 높이기 위하여 2004년부터 농촌마을종합개발사업에 참여한 5인의 전문가³⁾에게 연구모형과 분석변수에 대하여 2010년 5월 25일부터 5월 28일까지 4일간 자문과정을 거쳤다. 따라서 본 연구에서는 협력적 계획과정의 구성요소를 추진협의체, 의사소통 채널, 참여주체간 상호작용, 사회학습과정, 합의형성과정의 5개 요인으로, 협력적 계획효과의 구성요소를 지역사회 자본형성, 합의도출 및 합의이행의 2개 요인으로 최종 선정하였다 (Table 1).

2. 자료수집 및 조사자료의 일반특성

1) 자료수집 및 분석방법

농촌마을종합개발사업에서 협력적 계획과정이 협력적 계획효과에 미치는 영향구조를 분석하기 위해 조사대상의 일반특성, 합의형성과정, 사회학습과정, 추진협의체, 참여주체간 상호작용, 의사소통채널, 합의도출 및 합의이행, 지역사회 자본형성 등을 주요 내용으로 본 연구의 대상인 2005년 시범 착수하여 2010년 사업이 완료된 전국 36개 권역의 주요 참여주체인 참여전문가, 추진위원, 일반주민, 마을사무장, 시군공무원 등을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 연구목적에 적합한 설문항목을 구성하고 설문문항에 대한 신뢰도를 높이기 위하여 2004년부터 2010년까지 농촌마을종합개발사업 예비타당성조사 및 기본계획수립에 참여한 한국농어촌공사 직원들을 대상으로 설문항목에 대한 자유토의를 실시하여 1차 수정과정을 거쳤으며, 수정된 설문항목으로 2006년 착수한 경상북도 봉화군 서벽권역을 대상으로 2010년 5월 28일부터 6월 2일까지 6일간 예비설문조사를 실시하여 설문

Table 1. Selecting of analysis variables

요인		측정 변수
협력적 계획과정	추진협의체	사업추진과 갈등조정을 위한 자체조직 유무
		사업추진과 갈등조정을 위한 지원조직 유무
	의사소통 채널	의사소통 여건형성 수준
		소통채널 참여자 구성의 적절성
		공식적인 의사소통 수준
		공식적인 의사소통 조직운영 수준
		비공식적 의사소통 수준
		비공식적 의사소통 조직운영 수준
	참여주체간 상호작용	참여주체간 신뢰 수준
		참여주체간 공동체의식
		참여주체간 갈등조정능력
		참여주체의 대표성
		참여주체간 의견수렴 수준
	사회학습과정	참여주체간 합리적 논의구조
		사업추진 관련정보의 접근수준
		사업추진 관련정보의 유통성
		지역주민의 역량강화를 위한 학습활동 수준
		지각(타인들에 대한 의견 수용)
	합의형성과정	참여주체간 의사결정 구조
		사업내용에 대한 합의수준
사업관련 정보의 공개수준		
참여주체와 지역주민의 협의 기회		
지역주민의 의견불일치에 대한 처리 수준		
참여주체와 지역주민의 의사소통 수준		
협력적 계획효과	지역사회 자본형성	지역주민의 의견수용 정도
		지역사회에 대한 가치인식 수준
		사업효과에 대한 인식수준
	합의도출 및 합의이행	지역내의 유대관계 강화 수준
		성공적인 합의도출의 여부
		사업내용 집행수준
		성과목표 달성수준

항목이 모호하거나 답하기 어려운 항목들에 대해 2차 수정과정을 거쳐 최종 설문을 확정하였다.

설문구성은 5단계 리커드 척도로 구성하였으며, 우편 조사와 이메일조사를 병행하여 2010년 6월 7일부터 6월 23일까지 17일간 각 권역별 15부를 배포하여 조사하였다. 참여 주체별로는 일반주민 3부, 추진위원 4부, 참여 전문가 1부, 기본계획자 1부, 세부설계자 2부, 공사감리자 1부, 마을사무장 1부, 시군공무원 2부로 구분하여 총 522부를 배포하여 461부를 회수하였다. 또한 회수된 설문지 중에서 부적합한 14부의 설문지를 제외한 최종적으로 유의미하다고 판단되는 447부를 대상으로 실제 설문 분석을 실시하였다. 그리고 표본추출은 사업추진에 참여 하였던 참여주체별로 추진위원과 일반주민의 경우 무작위 표본추출 방법인 층화표본추출방법을 이용하여 표본

추출하였고 참여전문가, 기본계획자, 세부설계자, 공사감리자, 마을사무장, 시군공무원은 전수조사를 실시하였다. 또한 설문지의 총 회수율은 85.6%로 나타났으며, 참여주체별 회수현황은 추진위원이 97.2%, 참여전문가 및 권역사무장이 44.4%, 시군공무원 76.4%, 일반주민이 103.7% 등으로 나타났다. 일반주민의 경우 기타로 표기된 8부의 설문지를 일반주민에 포함하여 분석하였다.

앞에서 제시한 협력적 계획의 영향구조에 관한 연구 모형을 2005년 시범 착수하여 2010년 사업이 완료된 전국 36개의 농촌마을종합개발사업을 대상으로 실증연구에 적용하기 위하여 다음과 같은 분석방법을 이용하고자 한다. 첫째, 조사자료의 일반적인 특성과 구성요소의 특성 분석을 위해 SAS 9.1을 활용하여 χ^2 -test와 분산분석(ANOVA)을 실시하였다. 둘째, 탐색적 요인분석을 통하

여 변수를 축소하고 설문문항이 일관성이 있는지에 대해서 확인하기 위해 AMOS 18.0을 이용하여 확인적 요인 분석을 실시하였다. 셋째, 준공평가 그룹별로 협력적 계획과정이 협력적 계획효과에 미치는 영향구조를 분석하기 위해서 구조방정식 모형(SEM: Structural Equation Model)을 구축하고 AMOS 18.0을 이용한 모델분석을 실시하였다.

2) 조사자료의 일반특성

조사된 자료의 그룹별 참여형태를 살펴보면, 추진위원(30.6%), 일반주민(25.2%), 세부설계자(11.6%), 시군공무원(10.9%) 순으로 나타났고, 중위그룹은 추진위원(32.5%), 일반주민(26.6%), 시군공무원(12.3%), 세부설계자(11.7%), 하위그룹은 추진위원(30.8%), 일반주민(23.3%), 시군공무원(13.7%), 세부설계자(13.0%) 등의 순으로 각 그룹별로 구성비율이 큰 차이를 나타내지 않는 것으로 나타났다($p>.05$). 따라서 각 그룹별 표본수가 유사함으로 통계분석을 수행함에 있어 집단 간의 차이를 보다 명확하게 할 수 있는 장점이 있다(Table 2).

농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정과 계획효과

의 구성요소별 특성분석에서 협력적 계획과정의 구성요소인 추진협의체($F=13.596, p=.000$), 의사소통 채널($F=14.276, p=.000$), 참여주체간 상호작용($F=19.447, p=.000$), 사회학습과정($F=13.633, p=.000$), 합의형성과정($F=11.973, p=.000$)과 협력적 계획효과의 구성요소인 지역사회 자본형성($F=12.912, p=.000$), 합의도출 및 합의이행($F=11.823, p=.000$) 모든 구성요소에서 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다. 먼저 협력적 계획과정의 구성요소에서는 합의형성과정, 의사소통채널, 사회학습과정은 높은 수준으로 평가되었다. 그룹별로는 상위그룹에서 아주 높은 수준을 보이고 있는 반면, 중위그룹과 하위그룹은 상대적으로 낮은 수준으로 평가되었다. 또한 추진협의체와 참여주체간 상호작용은 다른 구성요소에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 평가되었다. 다음으로 협력적 계획효과의 구성요소에서는 합의도출 및 합의이행과 지역사회 자본형성의 모든 구성요소에서 높은 수준으로 평가되었다. 그룹별로는 상위그룹에서 높은 수준을 보이고 있으나, 중위그룹과 하위그룹은 상대적으로 낮은 수준으로 평가되었다(Table 3).

Table 2. Participation type by groups

(단위 : 명, %)

구분	전체	상위그룹	중위그룹	하위그룹
일반주민	112(25.1)	37(25.2)	41(26.6)	34(23.3)
추진위원	140(31.3)	45(30.6)	50(32.5)	45(30.8)
전문가	16(3.6)	4(2.7)	6(3.9)	6(4.1)
기본계획자	28(6.2)	9(6.1)	10(6.5)	9(6.2)
세부설계자	54(12.1)	17(11.6)	18(11.7)	19(13.0)
공사감리자	26(5.8)	11(7.5)	6(3.9)	9(6.2)
권역사무장	16(3.6)	8(5.4)	4(2.6)	4(2.7)
시군공무원	55(12.3)	16(10.9)	19(12.3)	20(13.7)
전체	447(100.0)	147(100.0)	154(100.0)	146(100.0)

$\chi^2=6.976, df=16, prob=0.974$

Table 3. Collaborative planning process and component of the planning effect

구분	구성요소	전체	상위	중위	하위	F-값	prob
협력적 계획과정	추진협의체	3.73	4.02a	3.68b	3.50b	13.596	0.000
	의사소통채널	3.81	4.09a	3.77b	3.57c	14.276	0.000
	참여주체간 상호작용	3.67	3.94a	3.65b	3.42c	19.447	0.000
	사회학습과정	3.80	4.05a	3.71b	3.64b	13.633	0.000
	합의형성과정	3.95	4.19a	3.86b	3.79b	11.973	0.000
협력적 계획효과	지역사회 자본형성	3.78	4.03a	3.74b	3.57b	12.912	0.000
	합의도출 및 합의이행	3.80	4.06a	3.72b	3.62b	11.823	0.000

주) Duncan's multiple-range test에서 a : b : c 는 그룹간 차이가 있음을 나타냄.

IV. 분석결과 및 논의

1. 측정도구의 타당성

본 연구에서 사용된 설문문항의 타당성을 검증하고, 공통요인을 찾아내 변수로 활용하기 위해 요인분석을 실시하였다. 요인분석은 일련의 관측된 변수에 근거하여 직접 관측되지 않은 요인을 확인하기 위한 것으로 수많은 변수들을 적은 수의 몇 가지 요인으로 묶어줌으로써 그 내용을 단순화하는 것이 목적이다. 그러한 각 문항을 몇 가지 소수의 요인으로 묶어줌으로써 각 문항들이 동일한 개념을 측정하는지 곧 타당성이 있는지를 파악할 수 있다. 본 연구에서는 탐색적 요인분석과 확인적 요인분석을 모두 실시하였다.

우선 탐색적 요인분석을 사용하였다. 또한 분석방법으로는 요인추출법으로 주성분법(principal components)을 실시하였으며, 지정한 고유치 이상의 값을 갖는 요인만을 추출하였다. 요인회전과 관련하여 베리맥스(varimax) 회전을 실시하였다. 베리맥스는 요인을 단순화하기 위한 방법으로 일반적으로 널리 사용되는 방법이다. 각 변수의 요인간의 상관관계의 정도를 나타내는 요인적재량(factor loading)의 수용기준은 보통 ± 0.40 이상이면 유의하다고 보지만 보다 엄격한 기준은 ± 0.50 이상이다. 따라서 본 연구에서는 ± 0.50 이상을 기준으로 선택하였다. 각 요인이 전체 분산에 대해 설명할 수 있는 정도를 나타내주는 고유치(eigen value)는 1 이상을 기준으로 하였다. 곧 본 연구의 요인분석은 고유치 1 이상, 요인적재량 ± 0.50

이상을 기준으로 하여 직각회전방법 중 베리맥스 회전을 사용하여 도출하였다.

다음으로 확인적 요인분석을 사용하였다. 이는 개별 제안모형들의 잠재변수를 서로 공분산으로 연결시킨 것을 확인하기 위한 작업이다. 확인적 요인분석이 탐색적 요인분석과 다른 점은 외생잠재변수가 자신의 하위 관측 변수와는 상관을 가지지만 다른 외생잠재변수의 관측 변수와는 상관관계를 가지지 않는다는 차이점이 있다. 제안모형은 적합도 지수를 어느 정도 충족시켜야 하는데, 만약 적합도가 낮다면 제안모형을 수정하여야 한다. 그러기 위해서는 수정지수⁶⁾가 일반적으로 4.0 이상 또는 극히 보수적인 경우 10.0보다 큰 경우(김렬 외, 2008)에 해당 항목들을 연결함으로써 적합도를 향상시킬 수 있다. 그러나 항목들을 무조건 연결하면 안된다. 특히, 특정 항목을 다른 여러 항목들과 연결하도록 제시되는 경우 그 항목들을 모두 연결하는 대신 그 특정 항목을 제거할 수 있다.

1) 탐색적 요인분석

요인분석 결과 Table 4와 같이 총 7개의 요인으로 나타났다. 누적변량이 82.1%인 것으로 나타나 전체 설명력이 매우 높은 것으로 나타났다. 7개 요인에 대해 요인 1은 ‘의사소통채널’, 요인 2는 ‘합의형성과정’, 요인 3은 ‘참여주체간 상호작용’, 요인 4는 ‘합의도출 및 합의이행’, 요인 5는 ‘사회학습과정’, 요인 6은 ‘지역사회 자본형성’, 요인 7은 ‘추진협의체’로 요인명을 부여하였다 (Table 4).

Table 4. Factor analysis

요인	측정 변수	요인1	요인2	요인3	요인4	요인5	요인6	요인7
의사소통채널	소통채널 참여자 구성의 적절성	0.867	0.227	0.251	0.172	0.172	0.156	0.138
	의사소통 여건형성 수준	0.864	0.239	0.231	0.175	0.148	0.157	0.133
	비공식적 의사소통 수준	0.860	0.245	0.239	0.162	0.181	0.178	0.136
	비공식적 의사소통 조직운영 수준	0.843	0.261	0.208	0.168	0.179	0.154	0.120
	공식적인 의사소통 수준	0.830	0.231	0.279	0.209	0.193	0.180	0.145
	공식적인 의사소통 조직운영 수준	0.816	0.238	0.294	0.196	0.208	0.200	0.149
합의형성과정	사업관련 정보의 공개수준	0.219	0.784	0.165	0.169	0.172	0.099	0.091
	사업내용에 대한 합의수준	0.209	0.771	0.252	0.148	0.112	0.062	0.056
	참여주체와 지역주민의 협의기회	0.251	0.719	0.167	0.166	0.231	0.102	0.157
	지역주민의 의견불일치에 대한 처리수준	0.188	0.704	0.244	0.195	0.199	0.282	0.143
	지역주민의 의견수용 정도	0.293	0.663	0.240	0.209	0.193	0.224	0.193
참여주체와 지역주민의 의사소통 수준	0.280	0.615	0.298	0.245	0.266	0.208	0.116	

요인	측정 변수	요인1	요인2	요인3	요인4	요인5	요인6	요인7
참여주체간 상호작용	참여주체간 갈등조정능력	0.257	0.221	0.714	0.123	0.204	0.192	0.158
	참여주체간 공동체의식	0.290	0.206	0.686	0.204	0.203	0.175	0.179
	참여주체간 신뢰수준	0.213	0.308	0.672	0.198	0.221	0.164	0.166
	참여주체의 대표성	0.366	0.211	0.629	0.189	0.235	0.126	0.102
	참여주체간 합리적 논의구조	0.286	0.251	0.621	0.266	0.201	0.263	0.186
합의도출 및 합의이행	참여주체간 의견수렴 수준	0.359	0.326	0.603	0.210	0.109	0.189	0.108
	성공적인 합의도출의 여부	0.256	0.305	0.231	0.830	0.157	0.146	0.106
	사업내용 집행수준	0.264	0.271	0.243	0.828	0.159	0.145	0.125
사회학습과정	성과목표 달성수준	0.247	0.263	0.254	0.809	0.198	0.178	0.135
	참여주체간 의사결정 구조	0.310	0.299	0.260	0.160	0.743	0.171	0.138
	지각(타인들에 대한 의견 수용)	0.307	0.170	0.331	0.128	0.694	0.217	0.138
	사업추진 관련정보의 접근수준	0.189	0.497	0.151	0.185	0.613	0.133	0.084
	사업추진 관련정보의 유통성	0.193	0.504	0.187	0.250	0.552	0.114	0.141
지역사회 자본형성	지역주민의 역량강화를 위한 학습활동 수준	0.144	0.292	0.403	0.153	0.505	0.170	0.254
	지역사회에 대한 가치인식 수준	0.298	0.236	0.270	0.191	0.259	0.709	0.150
	사업효과에 대한 인식수준	0.316	0.254	0.302	0.179	0.226	0.694	0.176
추진협의체	지역내의 유대관계 강화수준	0.344	0.257	0.357	0.219	0.144	0.646	0.181
	사업추진과 갈등조정을 위한 자체조직 유무	0.230	0.178	0.236	0.138	0.130	0.122	0.835
	사업추진과 갈등조정을 위한 지원조직 유무	0.247	0.242	0.261	0.158	0.242	0.227	0.727
고유값(eigenvalue)		6.099	5.002	4.273	3.014	2.952	2.266	1.847
변량(%)		19.673	16.135	13.785	9.721	9.524	7.311	5.959
누적변량(%)		19.673	35.808	49.593	59.314	68.838	76.149	82.108

2) 확인적 요인분석

제안모형이 표본자료에 얼마나 잘 부합하고 있는지를 확인하기 위해, 제안모형의 적합도 지수를 확인하였다. 본 연구에서 선정한 적합도 지수는 X^2 (Chi-square), GFI(Goodness of Fit Index), RMR(Root Means Square Residual), RMSEA(Root Mean Square Error of Approximation), CFI(Comparative Fit Index), NFI(Normed Fit Index), PGFI(Parsimony Goodness-of Fit Index), PNFI(Parsimony Normed Fit Index)를 선정하였다.

이를 자세히 살펴보면, $X^2=1548.226(df=413, p=.000)$ 으로 모형이 부적합한 것으로 나타났다. 그러나 일반적으로 구조방정식 모형에서 X^2 는 표본크기가 200개 이

상 커지게 되면 설정된 모형이 주어진 자료를 점차 적합하지 않는 성향을 나타내게 된다. 때문에 대표본 자료에 의해 모형을 추정하는 X^2 검정은 자료를 설명하는 모형을 기각시킬 가능성이 있어 모형의 적합도를 평가하는데 문제가 있다(김렬 외, 2008). 따라서 X^2 외의 적합도 지수를 함께 살펴볼 필요가 있는데, RMR(.028), RMSEA(.079), CFI(.934), NFI(.912), PGFI(0.675), PNFI(0.810) 등으로 GFI(.811)를 제외하고 모든 적합도 지수가 수용수준을 지지 하는 것으로 나타났다. 따라서 이 연구에서 설정한 요인들은 매우 적절하다고 볼 수 있다 (Table 5).

Table 5. Results of the model-goodness of fit

부합지수		측정치	수용기준	수용수준
절대적합지수	X^2	1548.226(df=413, p=0.000)	P>0.05	기각
	GFI	0.811	0.9 이상	한계지지
	RMR	0.028	0.05 이하	지지
	RMSEA	0.079	0.08 이하	지지
충분적합지수	CFI	0.934	0.9 이상	지지
	NFI	0.912	0.9 이상	지지
간명적합지수	PGFI	0.675	0.6 이상	지지
	PNFI	0.810	0.6 이상	지지

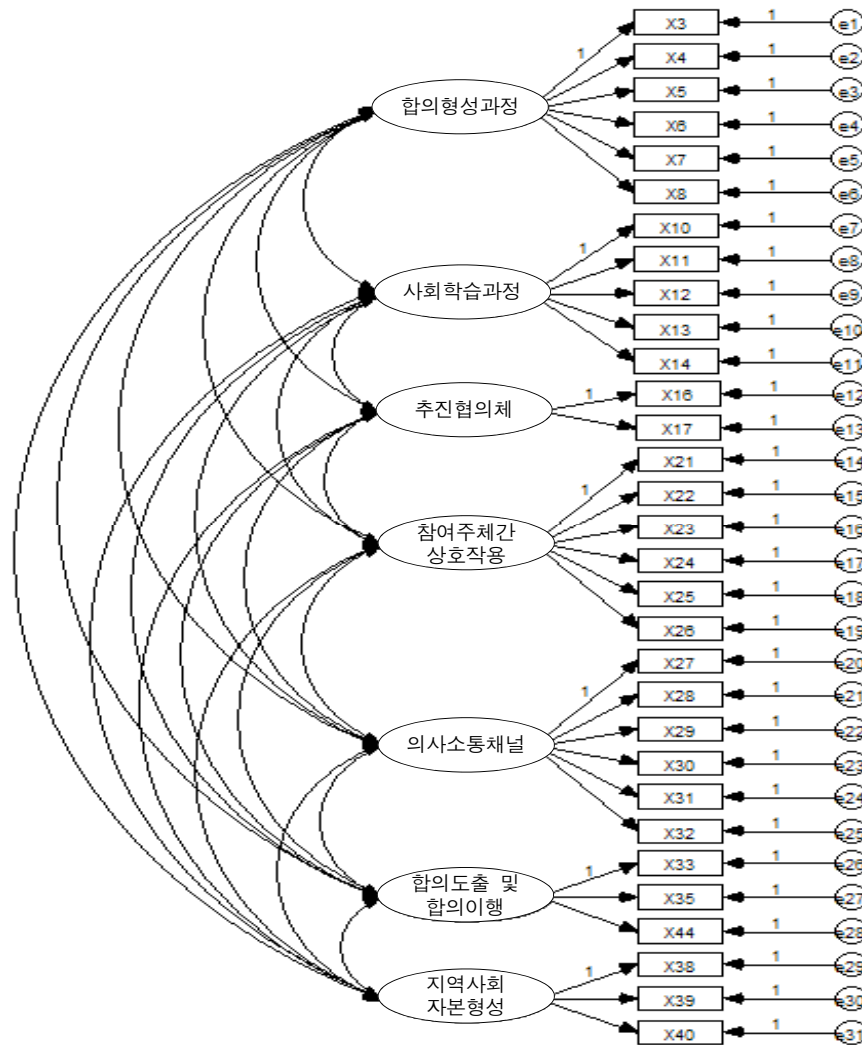


Figure 3. Proposed model for the confirmatory factor analysis

2. 실증분석

1) 제안모형의 분석

분석모형에서 제시한 제안모형을 기준으로 각 그룹별로 협력적 계획과정이 계획효과에 미치는 영향구조에 대해 구조방정식을 통하여 분석한 결과, 적합도 검증결과는 Table 6과 같다. 상위 및 중위그룹에서는 X^2 를 포함하여 GFI, RMSEA, NFI 등의 적합지수들이 부적합한 것으로 나타났으며, 하위그룹에서는 PNFI를 제외한 모든 지수들이 부적절한 것으로 나타났다. 따라서 모든 그룹에서 제안모형은 부적합한 모형으로 해석된다.

다음으로 연구의 제안모형에 따라 각 그룹별로 잠재변인 간의 경로계수와 각 잠재변인과 측정변인 간의 경로계수를 산출하고 유의도를 Table 7과 같이 검증하였다. 그 결과 상위그룹에서는 총 12개의 경로 중 추진협의체 → 합의형성과정, 의사소통 채널 → 사회학습과정, 의사소통 채널 → 지역사회 자본형성, 참여주체간 상호작용 → 합의형성과정의 경로가 유의하지 않은 것으로 나타났으며, 중위그룹에서는 추진협의체 → 합의형성과정, 의사소통 채널 → 사회학습과정이 하위그룹에서는 추진협의체 → 합의형성과정, 참여주체간 상호작용 → 합의형성과정의 경로가 유의하지 않은 것으로 나타났다. 따

라서 본 연구에서는 각 그룹별로 유의하지 않은 경로, 즉 상위그룹 4개 경로, 중위 및 하위그룹 2개 경로를 제거한 수정모형을 제시하고자 한다.

2) 수정모형의 분석

분석모형에서 제시한 제안모형과 구조모형의 경로상 유의하지 않은 경로를 제거한 수정모형의 적합도 지수를 비교함으로써, 최종 구조모형을 결정하기로 한다. 각 그

Table 6. Goodness of fit on proposed model by groups

부합지수		수용기준	상위그룹		중위그룹		하위그룹	
			측정치	수용수준	측정치	수용수준	측정치	수용수준
절대 적합지수	X^2	P>0.05	887.139 (df=422, p=0.000)	기각	885.639 (df=422, p=0.000)	기각	1140.204 (df=422, p=0.000)	기각
	GFI	0.9 이상	0.736	기각	0.723	기각	0.665	기각
	RMR	0.05 이하	0.035	지지	0.044	지지	0.058	기각
	RMSEA	0.08 이하	0.087	기각	0.085	기각	0.108	기각
충분 적합지수	CFI	0.9 이상	0.919	지지	0.915	지지	0.877	기각
	NFI	0.9 이상	0.857	기각	0.850	기각	0.819	기각
간명 적합지수	PGFI	0.6 이상	0.627	지지	0.615	지지	0.566	기각
	PNFI	0.6 이상	0.778	지지	0.771	지지	0.743	지지

Table 7. Path coefficient of the proposed model and significance verification by groups

구분	경로	비표준화 계수	표준오차	표준화 계수	CR	p
상위 그룹	추진협의체 → 합의 형성과정	0.078	0.061	0.126	1.284	0.199
	추진협의체 → 참여주체간 상호작용	0.439	0.070	0.509	6.282	0.000
	추진협의체 → 의사소통 채널	0.659	0.080	0.641	8.241	0.000
	의사소통 채널 → 사회 학습과정	0.089	0.066	0.112	1.345	0.179
	의사소통 채널 → 참여주체간 상호작용	0.375	0.062	0.447	6.046	0.000
	의사소통 채널 → 지역사회 자본형성	0.167	0.077	0.183	2.161	0.051
	참여주체간 상호작용 → 합의 형성과정	0.204	0.118	0.284	1.723	0.085
	참여주체간 상호작용 → 사회 학습과정	0.753	0.095	0.797	7.927	0.000
	사회 학습과정 → 합의 형성과정	0.383	0.107	0.505	3.577	0.000
	사회 학습과정 → 지역사회 자본형성	0.792	0.110	0.687	7.232	0.000
	합의 형성과정 → 합의도출 및 합의이행	0.812	0.138	0.581	5.866	0.000
	지역사회 자본형성 → 합의도출 및 합의이행	0.205	0.082	0.223	2.493	0.013
중위 그룹	추진협의체 → 합의 형성과정	0.052	0.070	0.062	0.742	0.458
	추진협의체 → 참여주체간 상호작용	0.302	0.077	0.34	3.903	0.000
	추진협의체 → 의사소통 채널	0.634	0.107	0.55	5.927	0.000
	의사소통 채널 → 사회 학습과정	0.106	0.098	0.112	1.083	0.279
	의사소통 채널 → 참여주체간 상호작용	0.442	0.062	0.573	7.115	0.000
	의사소통 채널 → 지역사회 자본형성	0.445	0.060	0.621	7.377	0.000
	참여주체간 상호작용 → 합의 형성과정	0.502	0.109	0.531	4.588	0.000
	참여주체간 상호작용 → 사회 학습과정	0.794	0.140	0.645	5.657	0.000

구분	경로	비표준화 계수	표준오차	표준화 계수	CR	p
	사회 학습과정 → 합의 형성과정	0.256	0.067	0.334	3.801	0.000
	사회 학습과정 → 지역사회 자본형성	0.195	0.059	0.259	3.325	0.001
	합의 형성과정 → 합의도출 및 합의이행	0.526	0.110	0.408	4.796	0.000
	지역사회 자본형성 → 합의도출 및 합의이행	0.533	0.112	0.406	4.738	0.000
하위 그룹	추진협의체 → 합의 형성과정	0.039	0.062	0.052	0.628	0.530
	추진협의체 → 참여주체간 상호작용	0.364	0.077	0.431	4.714	0.000
	추진협의체 → 의사소통 채널	0.529	0.084	0.556	6.296	0.000
	의사소통 채널 → 사회 학습과정	0.148	0.074	0.165	2.008	0.045
	의사소통 채널 → 참여주체간 상호작용	0.404	0.071	0.455	5.660	0.000
	의사소통 채널 → 지역사회 자본형성	0.195	0.070	0.221	2.782	0.005
	참여주체간 상호작용 → 합의 형성과정	0.137	0.118	0.154	1.159	0.246
	참여주체간 상호작용 → 사회 학습과정	0.711	0.097	0.704	7.329	0.000
	사회 학습과정 → 합의 형성과정	0.589	0.112	0.668	5.253	0.000
	사회 학습과정 → 지역사회 자본형성	0.634	0.089	0.646	7.155	0.000
	합의 형성과정 → 합의도출 및 합의이행	0.463	0.111	0.419	4.181	0.000
	지역사회 자본형성 → 합의도출 및 합의이행	0.280	0.097	0.282	2.883	0.004

그룹별로 구조모형의 적합도 지수 비교 결과, 대부분의 적합도 지수들이 제안모형보다 수정모형에서 향상된 것으로 나타났다. 특히, 상위 및 하위그룹에서 RMSEA 지수의 경우 제안모형에서는 수용기준인 0.08 이하를 충족시키지 못하였으나, 수정모형에서는 각각 0.076, 0.077로 나타나 수용기준을 충족시키는 것으로 나타났다. 또한, 하위그룹의 제안모형에서는 CFI 지수와 PGFI 지수의 경우 수용기준을 충족시키지 못하였으나, 수정모형에서는

각각 CFI(0.920), PGFI(0.611)으로 수용기준을 충족시키는 것으로 나타났다. 따라서 각 그룹별로 제안모형의 분석 결과에서 유의미하지 않은 경로를 삭제함으로써 재구성된 수정모형이 더 우수한 것으로 분석되었다(Table 8).

모형비교를 통해 각 그룹별로 최종적으로 결정된 수정모형의 잠재변인 간 경로계수와 잠재변인과 측정변인 간 경로계수, 유의도는 Table 9와 같으며, 최종 선택모형인 수정모형을 Figure 4~Figure 6과 같이 제시한다.

Table 8. Goodness of fit on modified model by groups

부합지수	수용기준	상위그룹		중위그룹		하위그룹		
		제안모형	수정모형	제안모형	수정모형	제안모형	수정모형	
절대 적합지수	X^2	887.139 (df=422, p=0.000)	783.745 (df=424, p=0.000)	885.639 (df=422, p=0.000)	806.258 (df=423, p=0.000)	1140.204 (df=422, p=0.000)	888.169 (df=422, p=0.000)	
	GFI	0.9 이상	0.736	0.764	0.723	0.747	0.665	0.718
	RMR	0.05 이하	0.035	0.037	0.044	0.046	0.058	0.062
	RMSEA	0.08 이하	0.087	0.076	0.085	0.077	0.108	0.087
충분 적합지수	CFI	0.9 이상	0.919	0.938	0.915	0.930	0.877	0.920
	NFI	0.9 이상	0.857	0.874	0.850	0.864	0.819	0.859
간명 적합지수	PGFI	0.6 이상	0.627	0.653	0.615	0.637	0.566	0.611
	PNFI	0.6 이상	0.778	0.797	0.771	0.786	0.743	0.780

Table 9. Path coefficient of the modified model and significance verification by groups

구분	경로	비표준화 계수	표준오차	표준화 계수	CR	p
상위 그룹	추진협의체 → 참여주체간 상호작용	0.446	0.068	0.517	6.574	0.000
	추진협의체 → 의사소통 채널	0.651	0.081	0.628	8.043	0.000
	의사소통 채널 → 참여주체간 상호작용	0.375	0.059	0.451	6.364	0.000
	참여주체간 상호작용 → 사회 학습과정	0.813	0.075	0.921	10.879	0.000
	사회 학습과정 → 합의 형성과정	0.724	0.078	0.889	9.223	0.000
	사회 학습과정 → 지역사회 자본형성	1.037	0.099	0.836	10.473	0.000
	합의 형성과정 → 합의도출 및 합의이행	0.813	0.147	0.580	5.513	0.000
	지역사회 자본형성 → 합의도출 및 합의이행	0.202	0.089	0.219	2.271	0.023
중위 그룹	추진협의체 → 참여주체간 상호작용	0.316	0.076	0.358	4.137	0.000
	추진협의체 → 의사소통 채널	0.618	0.107	0.538	5.799	0.000
	의사소통 채널 → 참여주체간 상호작용	0.430	0.061	0.561	7.089	0.000
	의사소통 채널 → 지역사회 자본형성	0.426	0.058	0.60	7.312	0.000
	참여주체간 상호작용 → 합의 형성과정	0.555	0.097	0.585	5.749	0.000
	참여주체간 상호작용 → 사회 학습과정	0.916	0.096	0.743	9.529	0.000
	사회 학습과정 → 합의 형성과정	0.246	0.069	0.320	3.569	0.000
	사회 학습과정 → 지역사회 자본형성	0.213	0.057	0.284	3.714	0.000
	합의 형성과정 → 합의도출 및 합의이행	0.531	0.109	0.413	4.854	0.000
	지역사회 자본형성 → 합의도출 및 합의이행	0.527	0.113	0.399	4.668	0.000
하위 그룹	추진협의체 → 참여주체간 상호작용	0.378	0.079	0.444	4.811	0.000
	추진협의체 → 의사소통 채널	0.534	0.085	0.553	6.264	0.000
	의사소통 채널 → 사회 학습과정	0.071	0.068	0.089	1.042	0.047
	의사소통 채널 → 참여주체간 상호작용	0.389	0.071	0.441	5.496	0.000
	의사소통 채널 → 지역사회 자본형성	0.243	0.066	0.280	3.701	0.000
	참여주체간 상호작용 → 사회 학습과정	0.674	0.096	0.741	7.013	0.000
	사회 학습과정 → 합의 형성과정	0.871	0.093	0.890	9.414	0.000
	사회 학습과정 → 지역사회 자본형성	0.647	0.097	0.599	6.665	0.000
	합의 형성과정 → 합의도출 및 합의이행	0.455	0.114	0.412	3.998	0.000
	지역사회 자본형성 → 합의도출 및 합의이행	0.288	0.101	0.288	2.854	0.004

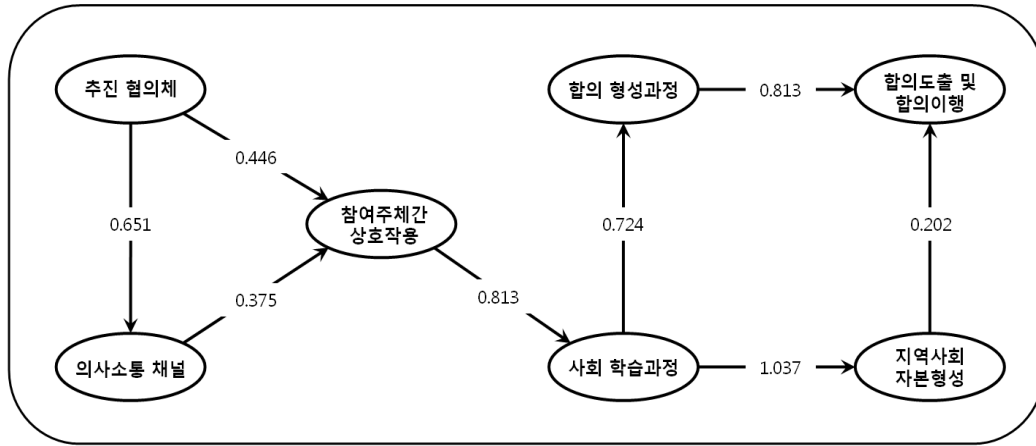


Figure 4. Selected model of the advanced group(modified model)

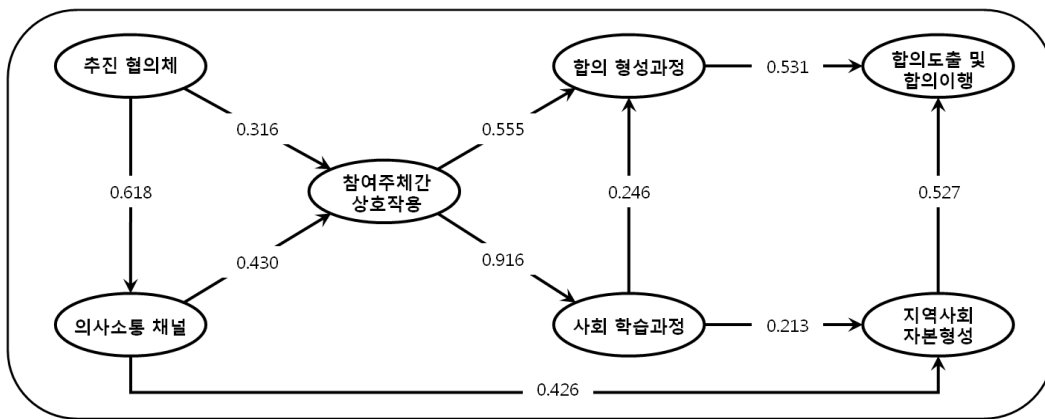


Figure 5. Selected model of the intermediate group(modified model)

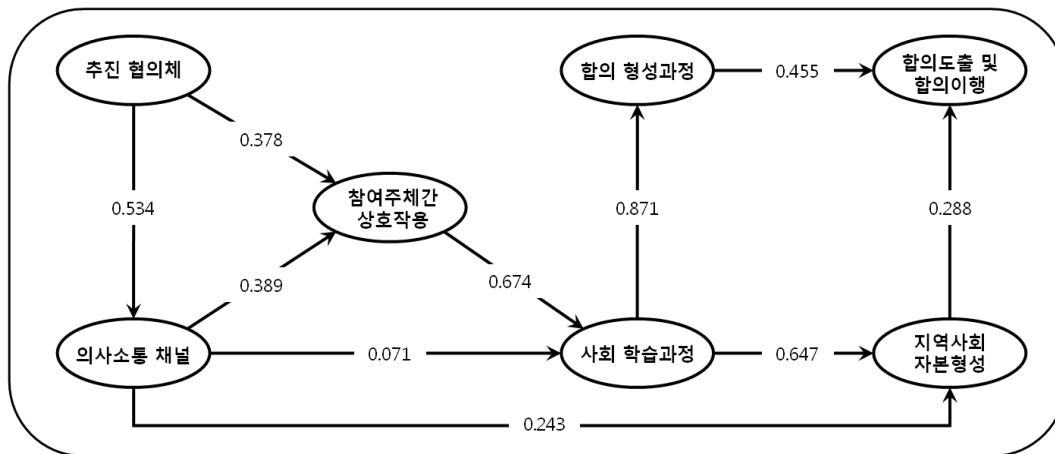


Figure 6. Selected model of the lower group(modified model)

다음으로, 협력적 계획과정이 협력적 계획효과에 미치는 영향구조를 각 그룹별로 분석한 결과, 상위그룹의 경우, 협력적 계획효과인 지역사회 자본형성에 미치는 영향력은 사회학습과정(.836)이 가장 크고, 의사소통 채널(.348)이 가장 작은 것으로 나타났으며, 합의도출 및 합의이행에 미치는 영향력은 사회학습과정(.699)이 가장 크고, 지역사회 자본형성(.219)이 가장 작은 것으로 나타났다. 중위그룹에서는 지역사회 자본형성에 미치는 영향력은 의사소통 채널(.719)이 가장 크고, 참여주체간 상호작용(.211)이 가장 작은 것으로 나타났으며, 합의도출 및 합의이행에 미치는 영향력은 의사소통 채널(.478)이 가장 크고, 사회 학습과정(.245)이 가장 작은 것으로 나타났다. 그리고 하위그룹에서는 지역사회 자본형성에 미치는 영향력은 사회학습과정(.599)이 가장 크고, 참여주체간 상호작용(.444)이 가장 작은 것으로 나타났다. 또한, 합의도출 및 합의이행에 미치는 영향력은 사회학습과정(.539)이 가장 크고, 지역사회 자본형성(.288)이 가장 작은 것으로 나타났다(Table 10).

3. 분석결과의 논의

본 연구의 목적은 농촌마을종합개발사업을 대상으로 협력적 계획과정이 계획효과에 미치는 영향구조를 분석하는 것이다. 이를 통해 농촌지역개발사업에서 협력적 계획모형 적용을 위한 정책적 시사점을 찾는 데 의의가 있다. 또한, 농촌마을종합개발사업 추진과정을 협력적 계획과정으로 보고 추진위원, 일반주민, 시군공무원, 권역 사무장, 참여전문가, 기본계획자, 세부설계자, 공사감리자

등의 다양한 주체들이 참여하여 사업추진 과정에서 나타나는 문제점을 해결하고 합의를 이루어가는 협력적 계획과정을 준공평가 그룹별로 분석하여 그 유용성에 대해 논의하고자 하였다. 이상과 같은 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정이 계획효과에 미치는 영향구조를 분석하기 위하여 연구모형에서 제시한 네 가지 가설에 대한 검증을 정리하면 다음과 같다.

첫째, ‘농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정의 구성요소는 추진협의체, 의사소통채널, 참여주체간 상호작용, 사회학습과정, 합의형성과정의 구성요소로 구분되며, 협력적 계획효과의 구성요소는 지역사회 자본형성, 합의도출 및 합의이행으로 구성 된다’는 가설이다. 이를 검증하기 위해 본 연구는 연구모형에서 선정한 31개 변수를 대상으로 탐색적 요인분석과 확인적 요인분석을 병행하였다. 요인분석 결과에서 협력적 계획과정의 구성요소에서 다섯 가지 요인과 협력적 계획효과의 구성요소에서 두 가지의 요인이 추출되었다. 또한 구성요소인 각 잠재변수와 하위 관측변수의 구성도 연구모형에서 설정한 세 부변수와 일치하는 것으로 나타났다.

둘째, ‘농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정의 구성요소는 직·간접적으로 협력적 계획효과에 유의미한 영향을 미칠 것이다. 그리고 협력적 계획과정의 구성요소는 협력적 계획효과에 정(+)의 영향을 미칠 것이다’라는 가설이다. 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획의 영향구조 분석결과, 협력적 계획과정의 구성요소는 직·간접적으로 협력적 계획효과에 유의미한 영향구조를 나타내고 있으며, 협력적 계획과정의 구성요소는 협력적 계획효과에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

Table 10. Impacts of the planning effect on cooperative planning process by groups

외생변수	내생변수	상위그룹			중위그룹			하위그룹		
		전체효과	직접효과	간접효과	전체효과	직접효과	간접효과	전체효과	직접효과	간접효과
추진협의체	지역사회 자본형성	0.616	0.000	0.616	0.462	0.000	0.462	0.489	0.000	0.489
의사소통 채널		0.348	0.000	0.348	0.719	0.600	0.118	0.529	0.280	0.249
참여주체간 상호작용		0.770	0.000	0.770	0.211	0.000	0.211	0.444	0.000	0.444
사회학습과정		0.836	0.836	0.000	0.284	0.284	0.000	0.599	0.599	0.000
추진협의체	합의도출 및 합의이행	0.515	0.000	0.515	0.409	0.000	0.409	0.345	0.000	0.345
의사소통 채널		0.290	0.000	0.290	0.478	0.000	0.478	0.304	0.000	0.304
참여주체간 상호작용		0.644	0.000	0.644	0.424	0.000	0.424	0.399	0.000	0.399
사회학습과정		0.699	0.000	0.699	0.245	0.000	0.245	0.539	0.000	0.539
합의형성과정		0.580	0.580	0.000	0.413	0.413	0.000	0.412	0.412	0.000
지역사회 자본형성		0.219	0.219	0.000	0.399	0.399	0.000	0.288	0.288	0.000

셋째, ‘농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정의 구성요소는 개별 구성요소간 직·간접적인 영향을 미칠 것이다. 그리고 협력적 계획과정의 구성요소와 협력적 계획효과의 영향관계는 준공평가 그룹별로 상이한 구조를 가질 것이다’라는 가설이다. 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획의 영향구조를 준공평가 그룹별로 분석한 결과, 협력적 계획과정의 구성요소는 개별 구성요소간 직·간접적으로 영향구조를 나타내고 있으며, 협력적 계획과정의 구성요소와 협력적 계획효과의 영향관계는 협력적 계획효과인 지역사회 자본형성에 영향을 미치는 주요 구성요소로 상위그룹의 경우는 사회학습과정과 참여주체간 상호작용, 중위그룹은 의사소통 채널과 추진협의체, 하위그룹은 사회학습과정과 의사소통 채널인 것으로 나타났다. 또한, 합의도출 및 합의이행에 영향을 미치는 주요 구성요소로 상위그룹은 사회학습과정, 참여주체간 상호작용, 중위그룹은 의사소통 채널, 참여주체간 상호작용, 하위그룹은 사회학습과정, 합의형성과정인 것으로 확인되었다.

넷째, ‘협력적 계획의 영향구조에서 개별 구성요소가 내생변수인 협력적 계획효과에 미치는 영향정도는 상위 그룹에서 영향정도가 타 그룹에 비해 높은 영향력을 미칠 것이며, 상위그룹의 구조모형이 최적형태의 협력적 계획모형이 될 것이다’라는 가설이다. 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획의 영향구조를 그룹별로 분석한 결과, 내생변수인 지역사회 자본형성과 합의도출 및 합의이행에 영향을 미치는 개별 구성요소의 영향정도가 상위 그룹에서 대부분의 영향력이 가장 높게 나타났으며, 개별 구성요소의 영향정도는 사회학습과정과 참여주체간 상호작용이 가장 큰 영향력을 미치고 있는 것으로 나타났다. 또한 협력적 계획의 영향구조 모형을 준공평가 그

룹별로 살펴보면, 상위그룹에서는 당초 제시된 연구모형과 같은 수정모형이 제시되었으나, 중위그룹과 하위그룹에서는 당초 연구모형에서 제시되지 않은 의사소통 채널 → 지역사회 자본형성, 참여주체간 상호작용 → 합의형성과정, 의사소통 채널 → 사회학습과정 등의 영향구조가 나타났다. 그리고 상위그룹과 같이, 참여주체간 상호작용 → 사회학습과정 → 합의형성과정의 순차적인 과정으로 이행되지 않은 중위그룹 및 하위그룹의 경우, 개별 구성요소가 내생변수에 미치는 영향정도가 상대적으로 반감되고 있는 것으로 나타났다.

V. 결 론

본 연구의 분석결과에 의하면, 농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정이 계획효과에 미치는 영향구조는 개별 구성요소가 내생변수에 미치는 영향정도가 상위그룹에서 대부분의 영향력이 가장 높게 나타났으며, 개별 구성요소의 영향정도는 사회학습과정과 참여주체간 상호작용이 가장 큰 영향력을 미치고 있는 바, 농촌마을종합개발사업의 추진과정은 힐리의 협력적 계획이론의 특성이 잘 반영된 것으로 평가된다. 따라서 향후, 농촌지역개발사업의 추진과정에서 협력적 계획모형은 상위그룹과 같이 협력적 계획과정의 구성요소 중 가장 중요한 참여주체간의 상호작용과 사회학습과정을 반드시 거쳐야 한다. 즉 추진협의체와 의사소통 채널은 참여주체간의 상호작용과 사회학습과정을 통하여 합의형성과정 → 합의도출 및 합의이행, 지역사회 자본형성 → 합의도출 및 합의이행으로 진행되어야 한다. 그리고 농촌지역개발사업의 사업 성과를 극대화하기 위해서는 다음의 Figure 7과 같은 순

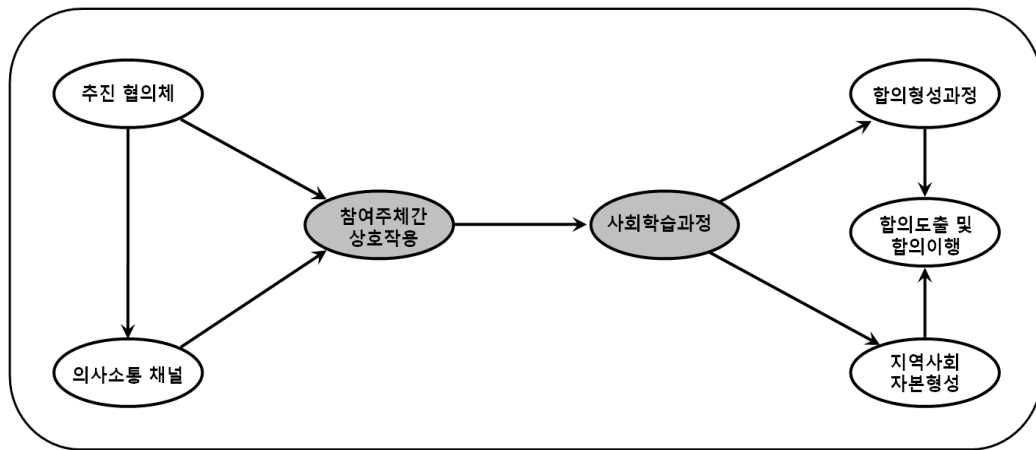


Figure 7. Optimal collaborative planning models of rural development project

차적인 영향구조 모형을 농촌지역개발사업 최적의 협력적 계획모형(안)으로 제안한다.

끝으로 본 연구결과를 바탕으로 몇 가지 정책적 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 농촌지역개발사업을 효율적으로 추진하기 위한 사업추진 협의체의 제도적인 보완이 필요하다. 최근 다양한 농촌지역개발사업이 시행되면서 사업추진 과정에서 사업추진 협의체의 중요성이 증대되고 있다. 그 이유는 과거와 달리 사업추진에 참여하는 주체들이 늘어났고, 참여주체간의 권리주장이 증폭되면서 서로 다른 이해관계를 가진 참여주체간의 의견조율이 선행되지 않고는 성공적인 농촌지역개발사업이 불가능해졌다. 따라서 효율적인 사업추진과 참여주체간의 의견조정을 위한 ‘추진위원회’ 및 ‘발전협의회’의 실질적인 가동을 위한 제도적인 보완이 필요하다.

둘째, 농촌지역개발사업의 추진과정에 참여하는 다양한 참여주체간의 상호작용을 활성화하기 위한 네트워크 구축이 필요하다. 사업추진 과정에서 지역주민, 참여전문가 등의 의견을 적극적으로 반영하도록 하고 있으나, 정부정책을 통해 정형화된 네트워크를 구성하는 것 자체는 정책성과나 사업성과를 제고하기 위한 충분조건이 될 수 없다. 따라서 농촌지역개발사업 현장에서 네트워크가 작동하는 맥락을 보다 세밀하게 살펴보고, 그것을 바탕으로 지역차원의 협력체계를 구축할 수 있도록 지원하는 중앙정부의 행정적, 재정적 배려가 필요하다.

셋째, 농촌지역개발사업의 추진과정에 참여하는 다양한 참여주체의 사회학습을 증진시키기 위한 제도적인 장치가 필요하다. 원활한 사업추진을 위해서는 지역주민 역량강화, 공무원 전문성 제고, 민간전문가 육성, 참여전문가 재교육 등의 기능수행과 기 시행 사업들과 시행 중인 사업, 향후 시행할 사업들의 관리기능을 통합하여 체계적으로 관리하기 위한 조직으로 한국농어촌공사에 설치되어 농림축산식품부의 정책지원을 담당하고 있는 지역개발지원단의 확대와 기능강화를 위한 가칭 ‘농어촌 지역개발 기술지원본부’의 설치를 제안한다.

넷째, 농촌지역개발사업의 추진과정에서 지역주민의 실질적인 참여를 보장하기 위한 제도적인 준비가 필요하다. 성공적인 사업추진을 위해서는 정부정책의 궁극적 수혜자인 지역주민의 실질적인 참여가 중요한 요소이나, 실제 사업추진 과정에서 주민참여는 형식적인 수준에 머물고 있는 실정이다. 이는 사업 추진과정에서 지역주민 간 갈등으로 진화되고 사업추진의 지속성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 바람직한 농촌지역개발 사업을 추진하기 위하여 지역주민의 실질적인 참여를 보장하기 위한 제도적인 지원이 필요하다.

- 주1) 본 논문은 주저자의 박사학위 논문(농촌마을종합개발사업의 협력적 계획과정과 계획효과의 영향구조 분석, 2010)을 요약하여 재구성한 것임.
- 주2) 권역이란 농촌마을종합개발사업의 사업단위로 대상지역이 동일한 생활권, 영농권, 수리권 등으로 같은 특성을 가지고 임야, 하천 등 자연지형과 철도, 고속도로 등 인위적인 시설들로 공간적으로 분리되지 않으며, 역사·문화적 특성이 같고 주민간 공동체 활동 등이 활발하게 이루어지고 있어 동질성과 유대감을 가지고 있는 지역을 말한다.
- 주3) 농림축산식품부가 관련전문가 및 한국농어촌공사와 공동으로 시행한 준공평가의 목적은 사업추진 성과평가와 시설물 등기 이전 및 유지관리 현황점검, 미완료된 사업들에 대한 조기완료를 독려하고 시설물의 유지관리 및 마을운영에 대한 바람직한 방향을 제시하는 것이다.
- 주4) 사업성도가 높은 상위그룹 12개 권역은 이천 부래미, 철원 자등, 화천 토고미, 청양 칠갑산, 홍성 문당, 고창 선동, 구례 방광, 함평 모평, 예천 회룡포, 영덕 도천, 합천 영전, 서귀포 감산대평권역이다. 중위그룹 12개 권역은 연천 초성, 인제 용대, 단양 한드미, 부여 반산, 김제 광활, 부안 우동, 장성 황룡, 장흥 수문, 문경 상내, 영양 원리, 영주 부석사, 하동 평사권역이다. 사업성도가 낮은 하위그룹 12개 권역은 안성 삼죽, 양평 연수, 홍천 사랑말, 음성 감곡, 공주 양화, 예산 둔리, 남원 혼불문학, 보성 오봉, 안동 안동댐, 사천 무고, 함양 이천, 창녕 구계권역이다.
- 주5) 충북발전연구원 원광희 박사, 충남발전연구원 이관률 박사, 한국농어촌공사 유상건 전문위원, 한국행정연구원 임동진 박사, 협성대학교 윤원근 교수이다.
- 주6) 수정지수(MI, modification indices)는 연구모형에서 적합도를 향상시킬 수 있는 가능성을 나타내는 지수이다. 즉 모형에 미지수 하나를 추가시킬 경우, 모형의 적합도가 최소한 얼마나 증가하는가를 나타내는 수치를 말한다.

Reference

1. 권원용, 서순탁 (역), 2004, 협력적 계획, 한울아카데미(Healey, P., 1997, Collaboration Planning: Shaping Places in Fragmented Societies, London: Macmillan).
2. 길종백, 2004, 지역복원사업에서 지방정부와 주민과의 협력을 통한 정책형성: 우림시장 활성화 사업의 전개과정을 중심으로, 한국행정연구 13(3).
3. 김렬, 성도경, 이환범, 이수창, 2008, 사회과학연구 및 논문작성을 위한 통계분석의 이해 및 활용, 도서출판 대명.
4. 나태준, 박재희, 2004, 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안, 한국행정연구원.
5. 부만근, 2000, 한국지방자치론, 제주대학교 출판부.
6. 윤원근, 2004, 농촌계획의 여건변화와 방향정립, 농어촌과 환경 14(1).
7. 홍성만, 2004, 협력적 로컬거버넌스의 대두: 대포천

- 수질개선을 둘러싼 정부-주민간 협력적 로컬거버넌스 분석, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
8. Cho, J. H. & Y. G. Kim., 2008, Grounded Theoric Interpretation of Residents' Conflict Occurred in Process of Promoting a Rural Community Development Project: Focused on the Case of the Agricultural Experience Villages, Journal of Korea Society of Rural Planning, v.10 n.4.
 9. Fischler, R., 2000, Communicative planning theory: A Foucauldian assessment, Journal of Planning Education and Reseach, Vol. 19.
 10. Forester, J., 1999, The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Process, Cambridge Mass: The MIT Press.
 11. Healey, P., 1997, Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies, London: Macmillan.
 12. Healey, P., 1998, The British planning system and managing the urban environment, Town Planning Review.
 13. Innes, J. E. & D. E. Booher, 1999, Planning Institutions in the Network Society Theory for Collaborative Planning, Working Paper 99-05, Berkeley, CA: Institute of Urban and Regional Development, University of California.
 14. Innes, J. E. & D. E. Booher, 2000, Public Participation in Planning: New Strategies for the 21st Century, Paper prepared for the annual conference of the Association of Collegiate School of Planning, November.
 15. Innes, J. E., 1996, Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal, Journal of the American Planning Association.
 16. Jang, O. Y., 2004, Historic Preservation Planning through Communication and Collaboration, The Ph. D. thesis at the University of Seoul.
 17. Ju, D. J. & J. M. Kim., 2004, Exploring Methodologies for Facilitating Residents' Participation at Comprehensive Rural Village Development Projects in Korea, Korea journal of Ag Extension, v.11 n.2.
 18. Kim, D. W., 2000, Application of A Collaborative Planning Model as A Social Learning Process: focusing of Consensus Conference, The M. A. thesis at the Seoul National University.
 19. Kim, G. S., 2009, A Study on the Architectural Planning Characteristics of the Rural Village Synthesis Development Project in Korea, Community development review No.71.
 20. Kim, K. R. & Y. S. Choi., S. K. Hong., 2006, Development of an interim evaluation system for integrated rural village cluster development project, Journal of Korea Society of Rural Planning, v.12 n.2.
 21. Kim, Y. G. & J. H. Cho., J. S. Shim., 2008, Perception of the Resident Conflict in Agricultural Joint Business Management, journal of the Korean Institute of Landscape Architecture, Article 36(3).
 22. Lee, D. K. et al., 2005, A Study on Assessment and Classification about Rural Landscape Resources: Centered on Comprehensive Development Project of Rural Village, Journal of Korea Society of Rural Planning, v.11 n.2
 23. Lee, H. J., 2009, Changes in Rural Policy Paradigm and Rural Development Project in Korea: A Study based on Integrated Rural Village Development Project, The Korean Rural Sociological Society v.19 n.1.
 24. Lee, H. K., 2009, A Case Study in the Redevelopment Conflict of the North Harbor, Busan Port, within a Collaborative Planning Perspective, The Ph. D. thesis at the University of Seoul.
 25. Lee, H. S., 2006, An Analysis on Priority Determining Criteria among Integrated Development Projects in Rural Villages Using AHP, Journal of Agricultural Management and Policy, v.33 n.1.
 26. Lee, K. H. & K. H. Ahn., 2007, A Study on Factors Influencing the Urban Planning Consensus Building Process: Focused on the Case of Si Hwa Sustainable Development Conference, Journal of The Urban Design Institute of Korea, v.8 n.27.
 27. Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, 2008, Comprehensive Rural Village Development Project Workshop Source Book.
 28. Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, Korea Rural Community Corporation(KRC), 2007, Comprehensive Rural Village Development Project Guide Book.
 29. Moon, C. & K. K. Kim., 2006, Developing A Collaborative Governance System: Focusing on the Relocation Project of Defense Security Command, Journal of Korea Planners Association, v.41 n.6.
 30. Park, H. B. & M. H. Kim., 2000, Social Capital and

- Governance Capacity in Local Community, Korean Public Administration Review, v.34 Issue.4.
31. Park, H. S. & G. S. Hwang., Y. T. Kim., 2008, Contents Analysis on the Rural Village Development Projects: With Focus on Project Regions during 2004-2007, Journal of Korea Society of Rural Planning, v.14 n.4.
32. Song, M. R. & J. I. Seong., 2004, Evaluation of Rural Village Development Programs and Suggestions for Participatory Village Development Model, Korea Rural Economic Institute.
33. Suh, S. T. & B. K. Min., 2005, A Study in Collaborative Governance for Regional Development, Journal of the Korean Regional Development Association, v.30 n.2.
34. Suh, S. T., 2002, The Role and Task of Urban Planning for Building Social Capital: Approaches and Policy Implications, The Korea Spatial Planning Review, v.33.
35. Yeom, I. Y., 2008, A study on Using the Collaborative Planning Process of the Sihwa-Lake Development Project, The Ph. D. thesis at the University of Seoul.

접 수 일: (2014년 5월 13일)

수 정 일: (1차: 2014년 5월 20일)

게재확정일: (2014년 5월 20일)

■ 3인 익명 심사필