

韓國農村社會變動과 行政體制에 관한 分析的 研究

安 海 均
(副 教 授)

目 次

- I. 序 論
- 1. 研究目的
- 2. 研究範圍·方法
- II. 農村社會發展의 行政的 側面
- III. 農村社會變動의 主要變數와 段階
- 1. 農村村社會變動 誘導의 主要變數
- 2. 變動의 段階
- IV. 農村社會發展과 行政體制의 變動
- 1. 地方行政體制
- 2. 農村指導體制
- 3. 農業協同組合體制
- V. 結 論

I. 序 論

1. 研究目的

1960 年代 韓國은 經濟開發 第一次 및 第二次 五個年計劃의 成功의^인 遂行으로 年平均 約 8.6%의 高度成長을 持續하였고, 工業開展基盤의 造成, 社會間接資本의 擴充 및 國際收支의 改善등 自立經濟體制確立에 注力하므로서 後進國의 隊列을 벗어나게 되었다.

1972 年度부터 始作되는 第三次 經濟開發五個年計劃을 통하여 中進國中 先頭隊列로 飛躍發展하려고 하는 現時點에서의 가장 重要한 課題中의 하나는 지난 60年代의 他部門에 比하여 相對的으로 發展이 더디었고 또 均衡的인 產業發展을 위하여 가장 취약한 部門으로 나타난 農業部門의 發展을 어떻게 促進시킬 것인가 하는 것이다.⁽¹⁾

(1) ① 經濟開發 第三次 5個年計劃과 食糧增產에 關해서는 W.R. Gasser and etal., Planning Korea's Agricultural Development, Ministry of Agriculture Seoul 1970을 參照.

② 농어민소득증대와 농촌의 근대화의 기반조성에 關해서는 “농업동향에 關한 연차보고서” 1970 年도, 農林부, 1970 참조.

農村發展을 통하여 地域的 隔差를 解消하고 나아가서는 積極的으로 農村社會를 發展의 土台로 轉換시키지 않고서는 國家社會의 持續的 成長發展은 期待하기 어려울 것이다.

이에 本論文은 〈첫째〉 農村社會變動發展에 관한 몇가지 假說을 檢證하고 〈둘째〉 行政的側面에 시의 變動發展을 誘導하고 對應하기 위한 行政體制의 구조와 기능의 變革과 沮害要因 등을 分析抽出하면서 對應力向上을 위한 改善方向을 模索해보자는데 研究의 目的이 있다.

2. 研究範圍 및 方法

1) 研究範圍

研究對象範圍는 農村地域社會의 變動과 이들 農村地域社會發展에 直接關聯을 갖고 있는 郡以下의 行政體制, 農村指導體制 및 農業協同體制 등의 指導 및 支援體制에 限定하였다.

2) 研究方法

本研究는 이미 1965 年度에 筆者가 調查研究한 바 있는 2 個의 農村地域社會(京畿道廣州郡)가 5 個年이 지난 1970 年度에 어떻게 變化되었으며 이러한 變動을 誘導한 主變數의 發見과 이러한 變動과 行政體制의 關係를 究明하자는焦點을 두었으므로 〈첫째〉 地域社會의 變動은 選定된 2 個地域(部落)의 外形的인 狀況 및 指標의 變動을 객관적인 觀察方法과 計數分析을 통하여 記述하고 設門을 통하여 變化의 程度를 抽出하고, 〈둘째〉 行政體制는 關係機關의 구조와 기능에 관한 內規, 業務實績의 分析評價 및 面接을 통하여 얻은 資料로서 나타나지 않는 部門을 補充하였다.

따라서 時系列的인 比較分析, 觀察, 設問調查, 書類分析, 面接等의 調查方法을 擇하였다.

II. 農村社會發展의 行政的 側面

하나의 農村地域社會가 變化하기 始作하였다면 이는 이미 發展이 始動되었다고 볼 수 있다.⁽²⁾ 따라서 行政的側面에서 볼 때 主要關心은 最初의 變動을 誘發하는 變數는 무엇이냐 하는 것과 어떻게 하면 이러한 變動에 對應하여 持續的인 發展을 갖어오느냐 하는 것이다.⁽³⁾ 行政은 政策을 통하여 이러한 變動에 對應하며⁽⁴⁾ 따라서 각 變動의 段階에 따른 適切한 政策的 對應이 없이는 持續的 成長發展은 期待하기 어려울 것이다. 하나의 社會가 變動이 誘發되어 持續的인 發展을 하기 위해서는 크게 두가지 要因이 充足되어야 한다.

하나는 地域社會體制內의 內生的인 要因이고 다른 하나는 外生的인 要因이다. 行政은 政

(2) Deutsch는 變動의 단계를 Stage of Significance 와 Criticality로 구분하고 있다. K. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development" in D. Apter and H. Ekstein eds., Comparative Politics, Free Press, 1963.

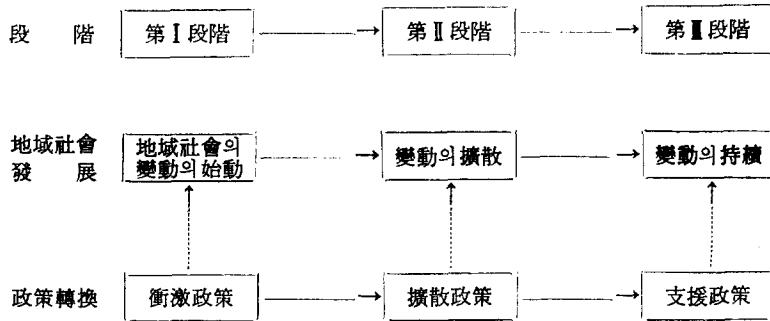
(3) ①Daniel Lerner, (eds.) *The Passing of Traditional Society*, Free Press of Glencoe, 1958. p. 401 ②Joseph Lapalombara, *Bureaucracy and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1963. p. 104

(4) 李漢彬, 社會變動과 行政, 서울, 博英社, 1968. p. 15.

策을通 하여 이러한 内生的發展要因을 育成・成長시키고, 또한 變動의段階에 따라 適切한 支援政策의 轉換이 이루어져야 한다.

이것을 圖式化하면 <圖表 1>과 같다.

<圖表 1> 地域社會發展과 行政의 政策轉換過程



<圖表 1>에서 보는 바와같이 靜態的인 社會에 變動을 誘發하기 위해서는 그 社會에 變動을 始動할 수 있는 가장 重要한 變數를 選定하여 衡激을 加하는 政策이 試圖되어야 한다.

그리하여 일단 變動이 誘發되면 이것을 據點으로하여 이러한 變動을 全體地域社會에 擴散시킴으로서 그 變動의 幅을 擴大하고 그 깊이를 더욱 深化시키는 政策의 努力가 뒤떨어야한다.

地域社會의 諸部門에 變動이 擴大되면 이러한 變動의 持續을 위하여 積極的인 支援政策이 뒤떨으지 않으면 안된다. 行政의 對應ability의 向上이란 바로 각 變動의 段階에 따른 適切한 政策의 遂行과 段階變化에 따른 效果的인 政策轉換을 意味한다고 볼 수 있다.

III. 農村社會變動의 主要變數와 段階

1. 農村社會・變動誘導의 主要變數

1) 先調查에 의해 發見된 變數

1960年代를 前後해서 農業을 위주로 하여 自給自足 狀態下에 이른바 傳統的 地域社會體制라는 與件을 脫皮하지 못하고 있었으나 第1次 經濟開發 5個年 計劃의 추진과 더불어 1965年度에는 郡內의 農村가운데서 社會發展度에 현저한 差異를 가져온 農村部落 1個와 여전히 變動이전 狀態에 놓여있던 部落 1個, 그리고 그 中間狀態로 變動發展한 部落 1個를 標本으로 抽出하여 變動發展의 諸變數發見을 위한 現地住民面接, 事例分析, 調查表配布 및 指導機關員의 面接, 調查表配布, 政策資料分析 등을 통해 얻은 諸變數 가운데서 析出된 主要變數는

<첫 째> 地理的 條件

<둘 째> 經濟的 自然條件

<세 째> 部落의 Leader 와 그 賽質

〈네 채〉 部落의 共同基金

〈다섯째〉 行政的 指導機關의 作用

등이었다. ⁽⁵⁾

여기서 地理的, 經濟的條件을 同一하다고 前提 또는 假定한다면 Leadership, 共同基金, 行政體制의 支援이 第 1 次的인 指導的變數로서 社會發展의 原因的作用을 하였다 고 判斷된다. 部落民 多數가 선출하거나 支持하는 Leadership 은 大性과 小性間의 人和와 共同關心의 開發과 協同體制의 確立 그리고 面所, 農村指導所, 農協 및 其他 組織과의 意思傳達의 媒體役劃로서 나타나고⁽⁶⁾ 部落共同基金의 確保는 部落의 自助事業의 契機를 마련하고 部落民의 欲求開發과 協同體制를 이룩하는데 있어 誘引作用과 指導機關에 대한 自助事業을 要請하는 部落民의 意欲과 協同의 表示와 支援의 誘引的作用으로 나타났다. 그외에 行政的指導體系는 部落民의 欲求開發, 價值觀의 變化, 環境改善 및 所得增大에 필요한 技術, 知識의 普及의에 資金支援 등의 役割을 담당하고 나가서는 農村社會變化의 方向을 提示하고 誘導하는 機能도 수 행하는 것으로 나타났다. 이들 3大變數가 相互聯關係에 作用이 圓滑할 경우 그 地域社會는 餘他의 그려하지 못한 地域社會보다 變動의 속도와 發展이 빠른 것으로 評價되었다.

3大發展 變數가운데서 더욱 必須不可缺少한 것을 指摘한다면 이는 Leadership 과 行政體制의 對應力과 誘導力이다. Leadership 은 部落民에 의해서 自由롭게 선출된 人物이어야 그 機能을 充分히 發揮할 수 있었다. 本調查에서 나타난 것을 보면 Leader의 資格要件으로서 年令, 學識, 財產보다는 그 사람의 對人關係에 있어서의 德望과 誠實勤勉 및 部落을 위한 热意가 더 높히 評價되고 있었다. 行政施策은 部落의 Leader를 通過시만이 上意下達과 下意上達을 원활하게 하고 있다.⁽⁷⁾

2) 發展變數의 檢證

1965 年度의 變數發見과 農村地域社會發展을 위한 政策的 課題導出을 위한 調查對象 3個部落 가운데 가장 落後되었던 廣州郡退村面無愁里는 「八堂隊」工事의 進展에 따라서 湖水에 浸沒됨으로 部落의 解體 移動狀態에 놓여 있어서 1970 年度 本調查에서는 草月面의 新垈里

(5) 變數에 關한 事例 研究와 調查表의 分析評價의 結果는 安海均, 「地域社會開發」, 地方行政, 韓國行政問題研究所, 1965. pp. 855-883 參照

(6) 上揭書, pp. 858-869 參照, 部落의 Leadership에서 金永謨教授는 「同族部落이라 하더라도 오늘 날 農村의 部落指導者는 별씨 家族主義의 血緣意識에서 많이 벼서나고 있는 것 같다. ……一般的으로 생각되어 온 氏族과 리이더쉽간의 相關關係는 오늘날에는 큰意味가 없음을 알 수 있다」라고 指摘하고 있다. 金永謨, 農村地域社會組織論, 民潮社, 서울, 1967. pp. 110-111.

(7) Katz and Lazarsfeld의 Theory of two step flow of Communication에서 제시된 假說은 本調查에서 그妥當性이 충분히 發見되었다. 部落의 Leader는 公式 및 自生的集團의 Leadership役을 擋하고 있었다.

E. Katz and P. Lazarsfeld, Personal Influence: The part played by people in the flow of Mass Communications, III; The Free press, 1955 pp. 34-37.

(發展度 A 級)와 實村面의 晚仙里(B 級)만을 調查對象 地域으로 擇하였다.⁽⁸⁾

가. 新垈里 : 1957 年에 部落民會議에 따라서 선출된 里長을 中心으로 個人所有의 「水力방아」를 共同購入하기로 決議하고 里長의 交渉에 의해 面所를 거쳐 農協에서 20,000 원을 融資받아 運營하기 시작한 것이 계기가 되어 搞精手數料로 部落債務를 상환하고 그후부터 基金 積立을 하기 시작하면서 部落會議가 원활이 운영되며 不和와 反目이 없어지고 民主的인 自治를 통해 部落의 變動과 發展은 生動하기 시작하였다.

部落의 共同基本은 증식되어 이를 活用하여 1965 年度까지는 다음과 같은 共同事業과 共益事業을 이룩했다. i) 運搬費, 林野稅, 農藥代, 共同우물, 家屋稅, 赤十字會費 등의 支出을 위시하여 ii) 購販場建立 (部落積立金 10,000 원 融資 30,000 원 官의 補助金 35,000 원) 및 運營에 充當 iii) 500m 의 提防工事 (部落民의 努力提供과 官에서 500 萬원 支援), 發動機 精工場建立 (部落開發契 120,000 원, 自體負擔金 280,000 원, 部落積立金 45,000 원 및 農協용자金 50,000 원) iv) 小規模水力發展所建設 (120,000 원 가운데 指導機關의 支援 75,000 원) v) 里事務所 (30坪一郡의 無利子融資 100,000 원, 農協용자 50,000 원) 을 建立하고 本事務內에 裁縫室, 馬을文庫, 理髮所를 附設하였다.

1970 年度에는 1965 年度까지의 諸事業을 계속 進行시키면서 堤防 1 個所 農水用暗渠 8 個와 「스레트」지붕개량 70% 및 新垈里 앞 河川에 길이 70m 의 콩크리트橋樑을 勞力과 資材의 自體負擔과 官의 세멘트 支援을 얻어 着工하여 1971 年 여름까지 完成할 段階에 놓여 있다. 그리고 70 年 현재 共同基金 40 萬원을 積立해 놓고 있다.

나. 晚仙里 : 1962 年度에 廣州李氏인 李寬熙氏가 里長으로 住民會議에서 選出된 이래 星州李氏系와 廣州李氏系의 2 個의 搞精工場을 둘러싸고 不和를 계속하던 것을 住民과 合議를 거쳐 廣州李氏系의 工場 하나만 가지고 充分하다고 決議하여 이를 部落民이 共同買入하여 사용하기로 하였다.

이를 계기로 晚仙里에서는 1965 年度 현재 住民이 團合하여 自助, 自治, 協同活動을 전개하여 다음과 같은 發展的事業을 이룩하고 있었다.

i) 部落搞精工場 (部落民의 白米 74 叱로 買收하고 積立金으로 石油原動機를 重油原動機로 대置하고 農協에서 30,000 원을 용자받아 重油代로 하는 한便 1963 年度에 秋穀搞手數料로서 建物買收金 75,000 원을 清算하고 그후 1964 年度에는 部落民이 投資한 白米 74 叱를 利子까지 加算하여 返濟하고 農協融資金 30,000 원도 상환하였다.)

(8) 新垈里는 京畿道廣州郡草月面所에서 4km 北東쪽에 位置한 典型的인 農村인데 經濟적으로는 1965年當時 中農層이 過半을 차지한 73戶의 部落으로서 社會의으로 金海金氏가 22戶 義城金氏가 21戶, 그외 30戶가 雜姓을 가지고 있어서 氏族間에 不和와反目이 심하였다. 晚仙里는 實村面所在地에서 8km 北쪽에 位置한 農村部落으로서 總家口 70戶 가운데 廣州李氏와 星州李氏가 大姓이고 이들間의 不和와 反目은 오래동안 계속되어 왔었다.

ii) 農協倉庫建立(政府糧穀과 肥料と肥料를 위해 面所在地까지 8km 를 部落民이 운래 하는不便을 없애기 위해서 里長이 農村指導所支所에 請託하여 60,000 원을 無利子로 融資받고 農協郡組合에서 自立里洞組合結成을 條件으로 150,000 원을 贷자받았다. 殘餘 100,000 원은 組合員 - 8 個 隣近部落民 - 510 名이 1 人當 200 원씩 기출하여 建設工事が 完成되었다.)

iii) 面洞事務所(住民의 自助協同과 共同基金으로 建立하였다.)

1970 年度까지는 搗精工場位置變更과 葛布工場建立, 河川提防工事, 지붕改良事業計劃등을 세워 추진中에 있었다. 1970 年度 現在 지붕改良은 10% 정도 進展되었고 葛布工場은 원래個人事業으로 시작하였으나 中斷되고 河川提防工事도 계속 추진中에 있었다.

여기서 特記할 點은 部落의 自助發展의 始源의 役割을 했던 部落搗精工場이 1966 年度에 火災로 燒失되었다는 點과 地下水開發의 하나로서 部落底의 河床에서 部落水田으로 연결되는 集水暗渠를 大規模로 完成하여 全天候農事が 可能하게 되었다는 點이다. 새로운 搗精工場建設은 이 部落의 또하나의 共同課題가 되었다. 自體基金 800,000 원과 部落民의 勞力提供 그리고 農村指導所에서 無利子로 120,000 원, 農協融資 50,000 원으로 再建하였는데 앞으로의 課題는 指導所의 贷자資金 중 殘金 80,000 원을 상환하는 것이다. 自體基金 800,000 원을 위해 工場의 搗精手數料와 戶當 或 1 叉을 3 個年間 積立하여 充當하기로 하였다.

本部落의 發展事業을 推進하는 데 있어서 里長 李寬熙氏와 里의 前農協組合長 李敦洙氏(45 歲)의 指導的 役割과 對指導機關活動이 커음을 再言할 必要도 없다.⁽⁹⁾

本里의 경우 搗精工場의 燒失 事件만 아니었드라면 電化事業이 71 年度에는 結實을 물 수 있을 豫定이었다. 新堡里의 경우에도 그러하였지마는 晚仙里의 發展變數로서 70 年度의 경우에도 前記한 3 大 變數가 가장 중요한 作用을 하였다는 點을 再確認할 수 있었다.

2. 變動의 段階

앞에서는 發展變數와 變數의 檢證을 1965, 및 1970 年度를 中心으로 分析檢討하였다. 이제 本項에서는 統計的 指標를 通하여 또 調查를 通하여 나타난 農村社會의 環境的 變動과 마을 住民들의 行態變化를 分析해보고자 한다.

1) 統計的指標를 通해서 본 變動

發展度의 比較分析을 위해서 i) 人口 ii) 生產性 iii) 매스메디아 iv) 教育程度의 指標(Index)를 選定하여 統計分析을 통해 다음과 같은 結果를 導出하였다.⁽¹⁰⁾

① 人口變動 : 2 個地城에서 總數가 5 年前에 比해서 減少되는 共通的인 現象을 보여 주고

(9) 晚仙里의 農協組合은 65 年度에 인근 9 個里가 合併되어 結成되어 있었으나 510 名의 組合員이 1 人當 出資金 2,000 원을 支出하지 않아서 自體基金 不足으로 인해 里組合은 폐지되고 組合長은 分所長으로서의 職責을 맡고 있으며 分所長 밑에 幹事 1 名을 두고 주로 肥料保管料, 糧穀保管料 農資金貸付 알선 및 還收業務 등을 수행하고 있다.

(10) 資料는 2 個面所 所管資料와 安海均, 前揭書, 1965에 收錄된 資料에 의거 分析하였다.

있는 反面 家戶數는 反對로 증가되는 傾向을 보여주고 있어 人口 減少傾向에는 社會變動, 產業化, 都市化過程에서 연유되는 여러가지 원인이 있겠으나 家戶數증가 현상은 農村의 所得증대와 生活의 向上이 그 原因이 아닌가 생각된다. 이러한 點은 生產性의 向上이 이를 뒤바침해준다고 생각된다. (表-1 參照)

〈表-1〉 人 口 變 動

年 度		總數	男	女	家戶數
新 垈 里	1960	479	242	237	77
	1965	516	270	246	75
	1970	477	254	227	84
晚 仙 里	1960	490	242	248	89
	1965	511	263	248	85
	1970	475	233	242	92

② 生產性의 變動：畠作面積은 2個部落의 경우 共通的으로 증가현상을 보여주며 收穫糧量도相當한 증가 현상을 보여주고 있다. 그러나 田作의 경우는 耕地面積이一般的으로 減少하는 현상을 보여주고 있는 反面 面積의 減少率에 比해 收穫高는相當히 높은 傾向을 보여주고 있다. 이러한 현상은 晚仙里의 경우보다도 新垈里의 경우 더욱 높은 傾向을 보여주고 있는데 이는 傳統적인 田作物栽培에서 特殊農作物의栽培로 전환하는데서 연유하는 所得증대 현상이라고 생각된다. (表-2 參照)

〈表-2〉 生 產 性

新 垈 里

晚 仙 里

	年 度	面 積	收 穫 量		年 度	面 積	收 穫 量
畠 作	1960	236反	53,136 kg	畠 作	1960	317反	82,027 kg
	1965	236	53,568		1965	339	79,900
	1970	282	85,446		1970	362	110,048
田 作	1960	423	35,536 kg	田 作	1960	576	82,027 kg
	1965	431	36,378		1965	586	142,110
	1970	294	353,050		1970	362	110,048

③ 매스·미디어 利用：매스·미디아의 普及과 그것이 農民에게 미치는 諸影響에 關해서는 새삼 說明할 必要是 없다. 다만 매스·미디아는 所得增加와 比例하는 동시에 미디아는 農民에게 教育, 政治, 社會, 經濟 및 行政에 關한 情報전달 이외에 農業技術, 經營에 關한 啓蒙活動을 한다는 點에 큰 意義가 있고 이들의 欲求 變化와 生活改善을 위한 價值觀의 變革에도 큰 作用을 한다는 點은 社會變動과 發展을 위해서 實로 중차대하다. ⁽¹¹⁾

(11) D. Lerner는 Mass Media 利用度를 社會變動의 5個의 Index의 하나에 포함시키고 있고 이를

매스미디어 變動을 놓고 볼 때 1965 年代보다 1970 年代에 이르러 激烈한 普及傾向을 나타내고 있다.

新垈里의 경우 總家口數 84에 라디오가 73 台 日刊新聞 10 部가 보급되어 있고 晚仙里의 경우 總家口數 92에 대해 라디오 58 台 日刊新聞 27 部라는 높은 普及현상을 보여 주고 있다. 年次的으로 이러한 普及현상은 數年內에 모든 農家가 라디오와 新聞을 구독하게 되지 않을까 생각된다. (表-3 參照)

이는 〈表-4〉에서 보는 바와 같이 1965 年度에 比해서 1971 年度에는 라디오와 新聞의 消息源으로서의 機能이 擴大되었고 특히 라디오의 機能이 크게 擴大되고 있다는 데서도 뒷받침 된다. (12)

〈表-3〉 매스 미디어

	年 度	라 디 오	영 프	日 刊 新 聞	家 戶 數
新 垈 里	1960	12臺		1部	77
	1965	30	—	4	75
	1970	73		10	84
晚 仙 里	1960	未詳		—	89
	1965	—	—	—	85
	1970	58		27	92

〈表-4〉 主 消 息 源 ()내는 %

	1 9 6 5 년		1 9 7 1 년	
	新 垈 里	晚 仙 里	新 垈 里	晚 仙 里
1) 라디오	19(76.0)	14(51.9)	24(92.3)	19(73.1)
2) 신문	5(20.0)	3(11.1)	2(7.7)	4(15.4)
3) 친한 사람의 말	—	3(11.1)	—	2(7.7)
4) 기타	1(4.0)	7(25.9)	—	1(3.8)
計	25(100.0)	27(100.0)	26(100.0)	26(100.0)

④ 教育水準：本調査에 있어서 教育人口의 증가 가운데서 中高 및 大學 進學者の 增減傾向이 農村의 發展과 關聯된다고 볼 때 新垈里의 경우는 中高卒業生이 증가하고 있으나 晚仙里의 경우는 減少傾向을 보이고 있다는 點에 問題點이 있다. 晚仙里에는 市場이 定期的으로 서고 非農家人口가 部落中心에 약간 있어 人口移動現象이 흔히 일어나고 있다는 事實을 現

에게 새로운 經驗과 生活感情을 移入傳達한다는 點을 특히 強調한다. D. Lerner, The Passing of Traditional Society, Glencoe, Ill. 1958. 와 D. Lerner, "Toward Communication Theory" in L.W Pye ed., Communication and Political Development, Princeton: N.J. 1966.

(12) Communication의 構造의 變動과 發展에 關해서는 S.N. Eisenstadt, Modernization: Protest and Change, Prentic-Hall, N.J. 1966. pp. 136~137.에서 독특한 理論을 전개하고 있다.

地調查 결과 發見하였다.⁽¹³⁾ 따라서 人口移動이 比較的 많은 晚仙里의 統計보다는 그렇지 않은 新垈里의 統計가 主題와 關聯해서 볼때 意義 있는 것이 아닐까 생각된다. 즉 農家所得의 증대는 中高等教育人力의 증가와 比例한다고 評價된다. (表-5 參照)

〈表-5〉 教 育 水 準

단위: 名

	年 度	한 글	國 卒	中 卒	高 卒	大 學 卒	文 盲
新 垈 里	1960	134	250	22	18	11	—
	1965	134	284	27	22	0	—
	1970	21	61	50	32	7	—
晚 仙 里	1960	87	138	25	7	2	192
	1965	143	185	25	11	8	173
	1970	120	170	14	7	2	162

2) 變動에 대한 認知와 行態變化

앞에서 2個部落의 發展을 變動指標中心으로 分析하여 보았다. 發展에는 이미 指摘한 바와 같이 量的인 變動 뿐만 아니라 質的인 變動이 수반된다고 볼때 本研究에서는 質的인 變動을 地域社會發展에 관한 部落住民들의 意識 즉 行態變化로서 規定하여 1965年度와 1970年度間に 어떤 變化를 가져왔는가를 調查表分析 結果에 따라서 검토하려고 한다.⁽¹⁴⁾

① 生活向上에 關한 이들 意見의 大部分은 「向上되었다」고 생각하고 있는데 1965年度의 경우보다도 向上되었다는 傾向이 1970年度에는 더욱 뚜렷하여졌다. (表 6)

〈表-6〉 生活形便의 過去와 比較

	1965년		1971년	
	新 垈 里	晚 仙 里	新 垈 里	晚 仙 里
1) 나아졌다	19(76.0)	23(85.1)	20(76.9)	22(84.6)
2) 마찬가지다	1(4.0)	1(3.7)	6(23.1)	4(15.4)
3) 더나빠졌다	3(12.0)	3(11.2)	—	—
4) 모른다	2(8.0)	—	—	—
計	25(100.0)	27(100.0)	26(100.0)	26(100.0)

()내는 %

이들은 生活向上의 原因을 1965年度에는 住民과 指導機關의 合力으로 보는 傾向이 높았는데 1970年度의 경우에는 住民各者의 努力이 더크고 다음 住民과 指導機關의 合力으로 보는 傾向을 보여주어 自助自主的인 態度의 向上과 1965年까지의 官의 指導 및 支援作用이 큰 成果를 가져왔다고 評價된다. (表-7)

(13) 晚仙里에는 雜貨商 6個 藥房 1個 保健所 國民學校 教會가 각 하나씩 있다.

(14) 本調查對象과 項目은 1965年度에 筆者가 實시한 것과同一한 것을 1970年度에 사용하였다.

〈表-7〉 生活의 向上된 原因

()내는 %

	1965년		1971년	
	新垈里	晚仙里	新垈里	晚仙里
1) 住民各者の努力	7(28.0)	4(14.8)	15(57.7)	13(50.0)
2) 住民과指導機關의合力	18(72.0)	21(77.8)	10(38.4)	12(46.1)
3) 잘 모르겠다	—	2(7.4)	1(3.9)	1(3.9)
計	25(100.0)	27(100.0)	26(100.0)	26(100.0)

(2) 部落民들의 自治會議에의 參席傾向을 보면 主로 參席하는 部落民의 數는 前보다 약간 감소되어 兩部落의 경우 50%만이 热誠會員이 되어 있고 參席度가 良好한 部落民의 數는 1965 年度보다 증가되어 있으나 이는 協同體制 운영에 큰 문제가 되지 않는 數字라고 본다. 결국 65~70% 内外의 住民이 部落發展을 위해 參席하고 있고 無關心 또는 추종層은 10~20% 内外라고 判斷된다. (表-8)

〈表-8〉 部落發展을 위한 모임에의 參席

()내는 %

	1965년		1971년	
	新垈里	晚仙里	新垈里	晚仙里
1) 주로 참석한다	22(88.0)	23(85.2)	13(50.0)	13(50.0)
2) 참석 잘안한다	1(4.0)	1(3.7)	3(11.6)	5(19.2)
3) 참석하는데도 있고 안하는 때도 있다	2(8.0)	3(11.1)	10(38.4)	8(30.8)
計	25(100.0)	27(100.0)	26(100.0)	26(100.0)

그러나 이들의 協同行爲에 關해서 다시 살펴보면 部落發展을 위한 住民協同에 대해서 1965 年度보다는 1970 年度에는一般的으로 協同이 잘 되는 것으로 나타나 會議參席傾向의 評價를 밀받침 하여주고 있다. 잘 안된다는 意見이 1965 年度에는相當한 比率을 차지하고 있었으나 1970 年度에는 減少傾向을 보여주고 있다.

前과 같다라는 意見이 1970 年度에는 상당히 높은 比率을 보여주고 있으나 이는 잘 되고 있다는 뜻으로 評價된다. (表-9)

〈表 9〉 部落의 發展과 生活向上을 위한 住民의 協同

()내는 %

	1965년		1971년	
	新垈里	晚仙里	新垈里	晚仙里
1) 前보다 잘된다	14(56.0)	12(44.5)	10(38.4)	12(46.1)
2) 前보다 잘 안된다	11(44.0)	9(33.3)	4(15.5)	4(15.5)
3) 前과 같다	—	6(22.2)	12(46.1)	10(38.4)
計	25(100.0)	27(100.0)	26(100.0)	26(100.0)

또한 住民들의 共通한 特殊利益을 규합하고 自助事業을 決議하거나 集團要求를 指導機關에 投入하는 한편 指導機關의 施策을 浸透擴散하는 里洞開發委員會의 기능에 대한 認知度를 分析하면 1965 年度보다는 認知度가 輒선 上昇하고 있음이 判明된다. 本設問에서 잘 안다와 「조금 안다」에 應答한 사람들은 「안다」라는 集團으로 뮤어서 「모른다」라는 集團과 對照시켜 볼 수 있지 않을까 한다.

閉鎖的인 地緣共同體인 部落에 있어서 里洞開發委員會라는 公式的인 명칭과 운명체제보다는 이른바 「마을의 모임」體로서 認識하고 있는 층이 많아서 相對的으로 落後된 晚仙里의 경우 「모른다」라는 答이 比較的 많이 나오지 않았나 생각된다.

〈表 10〉 里洞開發委員會에 대한 認識度

	1965년		1971년	
	新 垦 里	晚 仙 里	新 垦 里	晚 仙 里
1) 内容을 잘 안다.	18(72.0)	13(48.1)	15(57.7)	10(38.4)
2) 조금 안다	5(20.0)	5(18.5)	9(34.6)	8(30.8)
3) 모른다.	2(8.0)	9(33.4)	2(7.7)	8(30.8)
計	25(100.0)	27(100.0)	26(100.0)	26(100.0)

指導行政體制에 대한 農民들의 評價를 알아보면 共通的으로 面事務所의 役割을 과거보다 높이 評價하고 다음이 農村指導所의 順位로 나타났다. 反面 農協의 役割에 대한 評價가 共通的으로 減少된 것은 1965 年度에는 里洞單位組合이 있어 이에 대한 農協의 支援이 있었으나 1970 年度에는 農協體制의 改編에 따라서 面이 單位가 되어 自立度가 있는 面組合을 重點支援하게 되었다. 따라서 調查對象이 된 두 個部落의 面에는 自立度가 不足하여 面單位組合이 不在하고 相互金融業務와 購販業務가 不可能하게 되었는데 그 原因이 있지 않을까한다. 또한 面所에 대한 評價가 높은 것은 面所가 里開發委員會의 決議事項을 上部 또는 餘他指導機關에 中介하는 役割이 크다는 點에 그 原因이 있다고 생각된다. (表-11)

〈表-11〉 部落民의 生活向上을 위해서 제일 열심히 일하는 機關

	1965년		1971년	
	新 垦 里	晚 仙 里	新 垦 里	晚 仙 里
1) 面事務所	17(68.0)	6(22.2)	18(69.3)	13(50.0)
2) 農 協	4(16.00)	9(33.4)	1(3.8)	1(3.9)
3) 農村指導所	3(12.00)	8(29.6)	5(19.2)	9(34.6)
4) 其他機關	1(4.00)	4(14.8)	2(7.7)	3(11.5)
計	25(100.0)	27(100.0)	26(100.0)	26(100.0)

이상의 分析을 통해서 나타난 結果를 〈圖表 1〉에서 提示한 農村 地域社會 發展段階에 비추어 볼 때 1960 年代 後半期를 通하여 農村社會가 變動의 擴散段階에서 漸次로 變動의 持續

化段階로 轉換되고 있음을 看取할 수 있다. 이제 다음에는 이러한 農村社會의 變換에 對應하는 關聯行政體制의 變化를 分析考察해보자 한다.

IV. 農村社會發展과 行政體制의 變動

農村社會開發을 發展目標로 誘導하며 그 過程에서 地域社會自體內에서 投入되는 諸要求에 對應할 뿐만 아니라 이들의 發展事業을 心理, 物資, 技術面에서 支援하는 行政體系는 農村地域社會自體內의 發展을 위하여 끊임없는 相互作用을 持續할 뿐만 아니라 行政指導體系自體의 構造와 機能이 變動에 適切히 對應하기 위해서 變革되어 왔음이 發見되었다.

우선 行政體系는 綜合開發計劃의 作成과 執行機關인 郡廳, 面所, 里洞開發委員會 系統과 計劃達成과 所得增大를 위한 農業技術 支援을 담당하는 農村指導所, 支所系統 그리고 農業經營과 金融支援을 위한 農業協同組合·支所·里洞組合으로 구성되는 農協系統으로 크게 區分된다. ⁽¹⁵⁾

1) 地方行政體制

農村社會의 發展을 위한 一線行政體制는 우선 郡廳, 面所, 그리고 里洞開發委員會로서 구성된다.

地域開發과 關聯된 업무담당 機構를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 郡廳

郡廳의 경우 1965 年度에는 公報室, 建設課, 產業課가 地域發展을 위한 主된 機構로 되어 있었으나 그후 5 年이 지난 1970 年度에는 機構가 대폭 개편되어 產業課가 폐지되고 殖產課와 農林課가 設置되었고⁽¹⁶⁾ 公報室은 文化·公報室로 改稱되어 그 담당기능이 대폭 증대되었다. 機能別로 보면 다음과 같다.

(i) 文化公報室은 1965 年度의 分掌事務 이외에 文化·藝術 및 觀光에 關한 事務가 증가되어 1970 年 현재는 다음과 같은 일을 담당하고 있다. ⁽¹⁷⁾

〈ㄱ〉 公報計劃의 수립

〈ㄴ〉 廣論 및 情報수집

〈ㄷ〉 言論公報資料의 수집 및 편찬

〈ㄹ〉 郡政 계통·선전

(15) 法律體制面에서 보면 1965年度에는 地方行政의 系統的 組織은 綜合開發系統으로 되어 있었다. 安海均, 「地域社會開發」, 地方行政, 韓國行政問題研究所, 서울, 1965. 11. p. 889. 참조. 側面的 支援計劃系統으로서 畜協 등의 分析은 本研究에서는 除外하였다.

(16) 광주군 자치법규집, pp. 13~16. 機構改編은 廣州郡職制에 關한 規則 第79號 1969. 5. 5에 의해서 이루어졌다.

(17) 1969. 5. 5. 광주군 규칙 제 79호와 현지 面接 조사에 의함.

- 〈口〉 宣傳計劃 및 施行.
- 〈日〉 有線放送 및 앰부管理
- 〈入〉 公演場 및 公演者監督
- 〈o〉 觀光開發과 資源調查
- 〈x〉 文化財의 保護管理
- 〈え〉 出版·鄉校·寺刹
- 〈ㅋ〉 公報媒體의 普及育成 活用
- 〈立て〉 社會團體登錄
- 〈는〉 對外行事

여기서 1965 年度의 경우와 比하여 볼 때 所管業務量은 約 2倍가량 증가되고 있으나 農村地域住民의 郡行政에 대한 住民意見의 科學的調查評價와 이에 따른 郡行政施策의 效率의 인 對應과 說明傳達을 통한 住民의 友好的反應形成活動은 相對的으로 減少化되는 傾向을 보여주고 있었다. ⁽¹⁸⁾

ii) 建設課의 機構와 機能은 1965 年度에 比해서 별로 큰 變動은 없다. 建設課의 業務를 보면 다음과 같다. ⁽¹⁹⁾ 地域社會의 國土 및 自然資源의 利用開發과 河川의 維持管理는 管理係, 土木工事의 測量, 設計施工 및 監督은 土木係, 道路교량維持 및 管理는 道路係, 農業用水開發 및 耕地整理는 農地開發係에서 各己 擔當하고 있어서 建設課는 地域社會開發에 直接的으로 作用하는 가장 중요한 機能을 담당하고 있다.

本課가 1965—1970 間에 地域發展을 위한 施行事業을 보면 〈첫째〉 道路擴張 및 新設 26個所로서 총 2,950m 를 위해 國費 2,350 餘萬원 道費 238 萬원 郡費 970 萬원 住民自體負擔 74 餘萬원을 〈둘째〉 橋樑架設 81 個所(1,060m)에 國費 6,915 萬餘원 道費 213 萬餘원 郡費 704 萬원 自體負擔 85 萬원 〈셋째〉 治水事業 65 個所(32,590m)에 國費 1,900 餘萬원 道費 567 萬원 郡費 約 2,200 萬원 〈넷째〉 下水道 10 個所(1,845m)에 道費 約 930 萬원 郡費 932 餘萬원이 投入되었는데 이 4 個의 開發事業 가운데서 治水事業의 경우만이 上部指示가 20% 自體計劃이 80%이고 그외 3 個事業은 100% 自體事業이었다는 點과 道路擴張 및 新設과 橋樑架設事業의 경우 住民의 自體負擔이 그 1 部를 차지하고 있다는 點에 主題와 關聯시켜 볼 때 큰 意義가 있다. 이미 지적한 事業이외에 建設課에서 1965~70 年度 사이에 施行한 地域社會 開發事業 가운데서 특히 지적할 수 있는 것은 農業用水開發事業이었다. 그 내용을 보면

(18) 이와같은 傾向은 公報室의 人力不足과 그들의 資質 및 豫算不足이 큰 원인을 이루고 있다. 현 재 人力은 地方行政事務官 1名 地方主事補 1名 地方行政書記 1名 외에 임시직 3名으로서 총 6名이 文化 公報業務을 담당하고 있다. 1970年度의 公報室의 主題와 關聯된 業績 가운데 크게 지적할 수 있는 것은 郡公報誌를 每月 2,000部 印刷 普及시켰다는 點과 2回에 걸쳐 925名의 公報活動要員教育을 실시하였다는 點이다.

(19) 1959. 5. 5. 制定 광주군 규칙 제80호 참조 및 現地調查.

⑦ 논관정(68個所) ⑧ 팔관정(28個) ⑨ 접수암기(22個) ⑩ 지역개발(10個) ⑪ 보사업(5個) ⑫ 타설관정(15個) 등인데 ① ② ③ ④ 은 上部 指示에 따른 것이라고 그 외의 것은 郡自體事業이라는 點과 주민과 中央政府 및 地方行政機關이 그 費用을 共同負擔하였다는 黎에 큰 意義를 發見할 수 있다. ⁽²⁰⁾

iii) 殖產課

地域社會開發을 위해서 殖產課는 商工業, 糧政, 畜政, 蠶業 등의 業務를 所管한다. ⁽²¹⁾ 그 所管業務를 機構別로 보면 商工係는 商業, 工業, 鑛業, 中小企業 등을 育成指導하고 糧政係는 糧穀 需給調節, 烘精工場管理 및 節糧農家對策, 畜政係는 家畜改良增產, 家畜防疫 및 衛生, 蠶業係는 桑田造成, 管理指導 및 蠶絹增產 業務등을 담당하고 있다.

1965 年度의 경우에는 產業課가 있어서 農業에 關한 綜合計劃과 調整, 食糧, 需給 第 2·3 次 產業, 光熱部門의 業務를 擔當하고 있었으며 특히 地域開發과 直接關聯을 맺고 있었던 機構는 產業課內의 農事係로서 農事技術指導 및 獎勵業務와 肥料需給計劃을 擔當하고 있었다. ⁽²²⁾

그러나 1969 年度 이후 產業課가 폐지되고 殖產課로 改編됨에 따라서 農事技術指導와 肥料需給業務는 郡行政의 所管業務에서는 除外되었고 殖產課로 改編됨에 따라서 郡行政은 農業技術面보다도 電化事業, 家內工業, 畜產, 蠶業 등의 育成center으로 農村社會發展을 위해서 그 機能方向을 바꾸었다는 黎에 큰 意義를 發見할 수 있다.

1970 年度의 殖產課를 통한 施策 가운데 特記할만한 것을 지적하면 다음과 같다.

〈첫째〉 農村電化事業…10個農村地域社會에 대한 電化事業을 完成하였는데, 876 個戶數가 이 惠澤을 입게 되었다. 總工事費 28,104,972 원 가운데서 韓電負擔額 5,493,088원 政府融資 2,805,686 원 住民自體負擔額 19,806,198 원이 投入되어 住民負擔額이 總投資額의 2/3 를 넘고 있다.

〈둘째〉 家內工業센터 技能養成을 위해 120 名을 대상으로 354,600 원이 所要되었고

〈셋째〉 韓牛事業(특45호 幹線道路邊韓牛團地事業)…本事業에는 韓牛 100 頭 畜舍 5 個 싸 이로 5 個를 위해 總 8,673,000 원이 소요되었는데 農協融資(8,601,700 원)가 대부분이고 殘餘는 道費(16,500 원) 郡費(16,500 원) 住民負擔(38,500 원)으로 되어 있다.

〈넷째〉 蠶業…桑苗 180,000 주, 蠶絹生產 59,387kg 를 生產하여 總收益 27,837,000 원을 올렸고 이를 위해 總計 10,882,291 원 이 所要되고 國費 4,300,840 원, 郡費 2,008,797 원 住民負擔 4,572,654 원 등이 調達되었다.

殖產課가 中心이 되어 추진되어 온 農村社會의 開發相을 評價하여 볼 때 電化事業은 住民

(20) 6個事業 가운데 ①의 경우에는 國費 ②의 경우에는 道費와 郡費가 그리고 ③의 경우에는 道費가 投入되지 않았다. 現地實態調查 및 郡廳所管資料 참조.

(21) 1969.5.5. 제정, 광주군 규칙 제80호 참조.

(22) 安海均, 前揭書, pp.891~892 참조.

◦ 推進委員會을 組織하고 國費融資를 行政機關을 통해 要請하고 韓電에 協助를 依賴하여 上向式電化事業을 추진하였다는데 地域社會發展을 위해 큰 意義가 發見된다. 그러나 韓牛事業의 計劃추진은 全的으로 下向式方法이 있고 蠶業增產事業도 全的으로 下向式이었다는 點에 앞으로의 行政機能과 地域社會發展過程에 있어 하나의 政策的인 課題가 아직도 놓여 있다고 생각된다.

iv) 農林課

郡廳에는 이미 지적한 3 課 이외에 農村發展을 위한 機構로서 農林課가 있다. 農林課는 「農林行政의 綜合計劃樹立 및 食糧增產計劃의 推進」등을 위시한 15 個의 業務를 擔當한다.⁽²³⁾

이상의 業務를 담당하기 위하여 農林課에는 農政係, 農事係, 林政係와 山林係를 둔다고 規定⁽²⁴⁾하고 있으나 1970 年 현재 農事係와 特作係 및 山林係만을 設置하고 있다. 農林課가 農村發展을 위해서 擔當하고 있는 職務를 보면 農事係는 米穀, 農政, 其他 農機具, 特作係는 田作物增產業務, 山林係는 造林, 山林保護砂防管理등의 諸業務 수행을 위해서 農村指導所, 農協, 山林組合, 土地改良組合, 農產物檢查所 등과 協助關係를 채결하고 있다.

1970 年度의 活動業績을 보면 (ㄱ) 米穀增產에 필요한 農藥, 動力耕運機, 動力殺菌器 구입을 위해 總 41,258,000 원을 調查投入하였다. 그 內譯을 보면 住民自體負擔이 2,487,920 원이고 殘餘는 國費, 道費, 郡費에서 無償으로 支給되었고, 自體負擔金은 年賦償還條件으로 支給되었다. (ㄴ) 비닐하우스 推進事業에 있어 總 5,605坪에 郡費가 5,605,000 원 融資支出되었다. (ㄷ) 造林事業을 위해서 794.60ha에 15,231,498 원을 投資하는데 그 內譯은 國費 3,881,122 원 道費 190,450 원, 郡費 323,967 원 自費 10,835,959 원으로 되어있다. 이와같은 農林課의 諸支援計劃作成을 보면 住民의 意思가 上向된 것은 없고 郡이 2% 中央 및 道의 計劃下達이 98%로 되어 있어 農林課의 경우는 住民의 自意에 의한 計劃추진보다도 下向의이라는 點에 關心을 가지게 된다. 이결과 米穀增產計劃, 麥類增產計劃등은 住民들이 高等野采栽培에 關心이 크고 下向的計劃에는 非協調的임으로 計劃수행에 많은 問題點이 内包되고 있다.

(2) 面事務所

面事務所는 主題와 關聯시켜 볼 때 地域社會와 郡廳間의 住民意思의 上向過程과 上部地方行政機關의 施策下向過程의 中間의 媒介連結業務를 擔當하고 있다고 볼 수 있다.⁽²⁵⁾ 地域社會開發業務와 直接的인 關聯이 되고 있는 것은 總務係의 里洞監督業務와 公務業務 등을 들 수 있고 產業係는 農事의 研究試驗 및 知識과 技術教導普及, 蠶業, 食糧, 農地改良, 山林,

(23) 1969.5.5. 制定 廣州郡 規則, 第79號.

(24) 廣州郡 職制 1969.5.5. 制定, 規則 第80號

(25) 安海均, 前揭書, p.893.

商業, 鎳工業, 光熱 등 地域社會發展과 產業에 關聯된 事務 그리고 建設係의 道路, 교량, 河川水質保存, 都市計劃, 重機, 國土 및 自然資源의 保存·利用등을 들 수 있고 1965 年度와 比較하여 볼 때 戶籍係는 戶兵係로 改編되었을 뿐 機構上 큰 變動은 없다.⁽²⁶⁾

1965 年度와 比較하여 볼 때 面行政에 있어서 農村社會變動을 위하여 施策上 크게 變化를 가져온 것이 있다며는 農村住民을 啓導하고 意識構造의 變化를 가져오기 위한 公報 및 啓蒙活動이라고 볼 수 있다.

面所를 通해서 配付되는 情報媒體로서 「月刊 우리들」(한국 경경연구소)을 1969 年부터 里洞에 5 部 1970 年부터 「月刊 새나라」(公報部) 3 部 1967 年부터 「月刊 郡公報誌」(郡廳) 15~20 部 1969 年부터 「月刊 희망의 등불」2 部 1966 年부터 「月刊 京畿」1 部 1970 年부터 「月刊 경기공론」1 部 쇠등 총 6 종의 신문과 雜誌를 지적할 수 있는데 이는 里洞의 班長을 中心으로 輪讀시키고 있다.

아직도 面行政體制와 機能上 問題點으로 지적되는 것은 產業係의 所管業務인 農事의 研究試驗 및 技術指導가 農村指導所 所管業務로 移管되지 않고 形式上의 管掌業務로 되어 있다는 點이다. 특히 1965 年度와 比較하여 볼 때 地域社會住民의 利益投入 上向過程에 있어 面所의 關係官이 媒體役割을相當히 發揮하고 있을 뿐만 아니라 餘他의 指導體系 例를 들면 農協과 里洞民의 意思疏通에도相當한 영향을 미치게 되었다는 點은 特記할만한 것이라고 생각된다.

(3) 里洞開發委員會

地方行政體制의 末端 組織으로서 面所 밑에 里洞開發委員會가 設置되어 있다.⁽²⁷⁾

1965 頃에 落後된 農漁村地域社會開發을 強力히 추진하기 위하여 地方行政系統에서 수립했던 이른바 綜合開發計劃의 추진과 當時 里洞에서 自然發生的으로 形成되어 왔던 20餘個의 多元的 自生組織을 機能別로 整理 統合하여 地方行政組織의 末端에 吸收하여 一元화한 것이 바로 里洞開發委員會다.

1970 年 現在까지 里洞開發委員會는 그 構造面에 있어서 큰 變動은 없다. 里洞開發委員會는 合議部와 執行部로 構成되고 있어서 行政的으로는 里長의 指導力を 強化하고⁽²⁸⁾ 地域社會住民이 그들의 特殊利益을 위하여 意見을 규합하여 地方行政機關을 경유 中央政府에까지 要求를 投入하는 上向基盤組織으로서 機能하고 商工, 農林, 建設, 保健, 系統斗 內務部, 道廳, 郡廳 系統을 통하여 施行되는 事業計劃의 渗透 및 效率化를 위한 機能도 담당하는 農村地域

(26) 面職制規則, 1967.2.25 改正, 광주군 규칙 제62호, 자치법규집, 광주군, p.27 참조.

(27) 自治法規集, 廣州郡, 1969, p.663. 里開發委員會規則.

(28) 里長에 대한 報酬는 1968年度에는 月手當으로서 800원 69~70年度에는 2,000원 71年度에는 5,000원을 支給하고 그외에 戶當一年에 田穀 1斗 略穀 1斗式 募穀하여 追加로 支給하고 있으며, 班長에게는 年間 郡費에서 1,000원이 支給되고 있다.

社會發展의 基盤組織이 라는데 큰 意義가 있다.⁽²⁹⁾

態度調查를 통해서 볼때 里長이 地域社會發展을 위해 諸指導的行政體係에 作用하는 活動은 1965 年度에 比해 자못 活潑함을 發見할 수 있었다.

2) 農村指導所體制

地方行政系統組織을 통하여 下向되거나 住民自體가 決議한 農事 및 地域社會開發을 위한 諸事業計劃의 달성을 위해 필요한 技術的인 指導를 教育的인 方法을 통하여 시행하고 있는 體制이다.

具體的으로 指導所系統은 「農村의 振興開發을 위하여 啓蒙指導・技術의 普及 및 이에 수반되는 指導者의 養成訓練을 함으로서 農民의 福祉增進을 目的」으로 하는 것을 그 本質的인 機能으로 規定하고 있다.⁽³⁰⁾

1965 年度의 경우 指導所의 體制는 所長밑에 技術係, 指導係, 地域係가 있고 指導所의 下部組織으로서 3 個面에 1 個支所를 두고 各支所는 管內의 里開發委員會의 增產部와 婦女部에 속해 있는 生活改善 農事改良部, 4H 部, 地域社會開發契 등을 通過해서 支援活動을 하고 있다.

1970 年에 이르러 農村社會의 變動과 地方行政系統體制의 部分的改革에 따라서 指導所體制에도 變革이 따랐다. 우선 1965 年度에 所長밑에 있었던 위의 3 個係中 指導係만이 存置되고 作物係(1968 年度) 地域開發係 主產地係, 등으로 改編되어 1971 年 現在 4 個係로 擴大되었다.⁽³¹⁾

이외에 3 個面에 支所 1 個였던 것을 2~3 個面에 支所 1 個로 擴大 設置하였다.

廣州郡內 13 個面에 5 個支所가 있는데 技術指導를 4~5 名이 담당하여 指導所에서 示達되는 週間指導計劃表의 指示事項에 의해서 部落指導를 하고 있다. 機動力으로서 1個支所에 自轉車 1臺가 있었는데 1970 年 현재 指導員用으로 오토바이(Auto-cycle) 1臺式 配當되어 있다.

(29) 里洞開發委員會는 里長이 委員長이 되고 執行部는 鄉保部, 增產部, 婦女部로 構成되어 있고 各部에는 擔當委員이 選出되어 各己自己業務를 수행하고 있다.

(30) ①農村振興法 第1條, 擔當業務關係에 關한 本法은 1962年 法律 第1039號로서 公布되었다가 1966 年에 法律 第1859號로 改正 公布되었다. 한편 指導所系統에 關한 諸事項은

i) 農村關係法令集, 農村振興廳, 1969.

ii) 農村指導人力 管理指針, 農村振興廳, 1970.

iii) 一線 農村指導活動指針, 農村振興廳, 1969.

을 參考, ②農村教導事業에 關해서는 蔡丙錫 “韓國農村教導事業에 關한 研究(博士學位 論文) 1969 參照.

(31) 指導係는 建設事業을 위시하여 技術指導公報, 農民의 教育訓練 業務를, 作物係는 農作 田作의 植物 環境 改善業務, 主產地係는 粿業, 畜產, 經濟作物과 作物栽培에 따르는 農業經營指導業務를, 地域開發係는 地域社會開發農工(농업用 기계), 生活改善, 青少年指導(4H) 業務 등을 담당하고 있다. 一線 農村指導活動指針, 農林部訓令, 第194號, 1968, 7, 3, 改正 參照.

1965年頃에 示範農村建設을 통한 展示 亂波及效果를 期하고 7個年 開發計劃에 따라서 全國 里洞을 對象으로 擴大하려 하였으나 1970年에 바대한 所要豫算關係로 地域社會開發事業은 全的으로 自體事業 위주의 政策으로 轉換되었다.

指導所 活動은 1965—1970間에相當한 成果를 얻었디. 특히 4H俱樂部는 그 代表의 例이고 農業經營指導面에 있어서 農業經營診斷表를 配布하고 營農方法을合理化시켜相當한 成果를 얻어 農村社會發展에 큰 波及效果를 남기고 있다.

1965~70 사이의 5個年間 指導所가 固有의 自體事業 이외에 地域社會開發을 위한 各種 支援事業도 실시하였는데 그 主要내용을 보면 自助事業, 助成事業, 副業團地助成事業 등으로 大分되는데 所要資金의 내용을 보면 支援, 副業團地는 主로 國庫補助에 의존하고 있으며 自助事業은 道費(50%) 郡費(50%)에 의존하고 助成事業은 住民의 融資金(償還條件)으로 이루어졌다.⁽³²⁾

注目할만한 現象은 1968年度까지는 支援額과 自體負擔額이 각각 20~80萬臺였는데 1969~70年度 사이에는 100~230萬臺로 증가 投入되었다는 點이다.⁽³³⁾

農村社會開發을 위해서 指導 및 系統體制는 農民의 自助·自主 및 發展意識의 向上과 技術指導 및 開發事業의 支援등을 통해서 發展效果를 增加시키는데 그 影響度가 至大하였음을 發見할 수 있다.

3) 農業協同組合系統

前述한 바 主題와 關聯된 主要指導의 行政體系로서 地方行政, 農村指導所系統 이외에 農協體制를 指摘할 수 있다. 農協은 그 設立目的이 「自主的協同組合을 통하여 農業生產力의 增進과 農民의 社會經濟的地位向上을 도모함으로서 國民經濟의 均衡있는 發展」에 두고 있다.⁽³⁴⁾

農村社會發展과 關聯된 農協의 體制와 機能도 1965~70年 사이에 郡組合의 下位體制에 있어서 여러가지 變革이 있었음을 發見할 수 있다. 1965年度의 體制를 보면 다음과 같다.⁽³⁵⁾ 郡組合 밑에 里洞組合이 設置되어 있는데 郡組合은 指導事業, 信用事業, 購買事業, 販賣事業 등을 管掌하고 이中 指導事業部門에 있어서 里洞組合을 대상으로 組合經營指導 및 組合員의 農業經營指導를 실시하는 機能을 담당하고 있었다.

(32) 五個年間에 各種事業件數는 總 21件에 3,156,000원이 支援되었는데 自體負擔額은 支援額보다 많은 5,361,000원이 投入되었다는 點에 큰 意義가 있다고 보겠다.

(33) 71年度 廣州郡 農村指導所의 豫算內譯을 보면 一般管理費 849,000원 市郡費指導事業費는 4,405,500원으로 되어 있다. 그외에 國費 1,089,000 道費 702,500가 支援될 豫定인데 이들 合計는 7,046,000원이 된다. 指導所所管資料 參照.

(34) ①1961. 7. 29. 制定된 農業協同組合法 참조. ②農協中央會, 韓國農政 20年史 pp. 390~427. ③ 農協中央會, 韓國農業의 諸問題 1969.

(35) 安海均, “地域社會開發,” 地方行政 一附屬資料—韓國行政問題研究所, 1965, pp. 556~557.

組合經營指導의 内容을 보면

〈첫째〉 里洞組合理化를 위해서 i) 營農計劃을 基礎로한 事業計劃의 樹立方法 ii) 事務管理確立方法 iii) 事業執行方法, 信用事業, 利用加工事業, 購買事業, 販賣事業

〈둘째〉 生產과 生活에 關한 技術導入의 施設 등이 主業務이고 組合員의 農業經營指導의 内容을 보면 i) 借入金의 使用方法指導 ii) 農業資材의 使用法指導 iii) 販賣農產物의 生產과 有利한 販賣方法 iv) 營農과 生活에 必要한 技術의 導入과 實踐 등이 主된 業務로 되어 있다. 運營面에 있어서 1970年度까지 變革된 事項을 지적하면 다음과 같다.

i) 1965年 이후 1個面 1人의 開拓要員을 配置하였던 制度를 1969年度부터 폐지하였다.

ii) 1965年度에는 里洞組合을 그 組織과 運營面을 中心으로 自立, 專擔, 非專擔組合 등 3個로 區分하여 指導하던 것은 일부는 存置하고 일부는 廢止하여 1970年度에 自立能力을 評價하고 自立度가 있는 組合을 重點的으로 指導하여 그 波及效果를 期하기 위해 里洞組合을 面單位로 併合하여 그중 가장 우수한 組合을 選定하여 이른바 「重點支援組合」制度를 確立하였다. 面單位重點支援組合은 組合員 1,000名을 基準으로하여 數個의 里洞組合을 吸收統合하고 肥料販賣業務, 共濟事業, 農業資金取扱業務를 郡과 農協에서 移管받았고 그외에 自體事業을 위한 相互金融購販業務도 委任받아 農家所得增大幅度을 期하고 있다.⁽³⁶⁾

地域社會發展과 直接關聯된 業務로는 資金의 融資와 物資의 需給인데 資金의 需給에 있어서 農協은 郡廳의 殖產課의 計劃樹立 및 需給要請과 聯關되어 있고 食糧增產 指導活動에 있어서 農協은 資金 및 資材供給, 農村指導所는 技術支援, 郡廳은 計劃作成을 담당한다는 協約에 의거하고 있다.

1970年度 현재 農民啓蒙을 위해서 「週刊 農협신문」을 里洞에 2部를 「月刊 새농민」을 農家 10戶當 1卷식 配付하고 있다. 農協은 1965年度와 比較하여 볼때 農村發展을 위해 1970年度에 着手한 「重點支援組合」制度의 確立과 그 波及效果는 앞으로 그 成果여부가 크게 주목된다.⁽³⁷⁾

V. 結論

本研究를 通해서 發見된 事實을 集約的으로 指摘한다면 1960年代 前半期는 傳統的의 農村

(36) 廣州郡의 경우 過去 65年度의 小規模의 31個 里洞組合은 70年度에 13個面 가운데서 10個面 單位 大規模組合으로 統合 또는 廢止되고 이 10個 大規模組合가운데서 70年度에는 3個의 重點支援組合으로 選定되어 그 波及效果를 期하고 있다.

(37) 重點支援組合의 運營上 特記할 것은 i) 施設의 50%는 中央會에서 支援하고 殘餘 50%는 組合員 自體負擔이다. ii) 人件費를 포함한 經費는 自體事業에서 調達하고 iii) 經營指導는 中央과 郡組合에서 담당하고 있다는 點 등이다. 이외에 重點支援組合의 購買事業은 i) 流通過程에서의 中間商人의 暴利를 排除하고 生產業體와 農民을 直接 連結시켜줌으로서 農家支出費를 減少시킬 수 있으며 ii) 肥料販賣를 自由化함으로서 郡의 計劃과 農協의 需給間에서 派生하기 쉬운 여러가지 矛盾을 除去할 수 있는 利點이 있다. 다만 肥料種類別販賣比率만은 土壤의 酸化를 防止하기 위해서 統制를 가하고 있다.

社會가 變動의 衝激을 받았고 中半期 以後에는 初半期의 變動을 製機로하여 활동할만한 發展을 갖어 왔다는 點⁽³⁸⁾과 이와같은 變動과 發展을 위해서 行政體制는 60 年代 前半期의 變動을 갖어오기 위한 政策의 試行錯誤 및 变성을 通하여 그 體制의 構造와 機能을大幅變革시키고 中半期 以後의 農村社會 發展을 誘導하기 위한 諸 事業計劃과 그 支援 活動을 通해서 그 成果를 效果的으로 거두었다는 點이다. 60 年代 後半期에 있어서 農村社會發展은 中央, 道, 郡등의 政府系統의 一方的인 下向的 計劃만이 執行이 아니라 住民들의 物·心兩面의 投入과 그들의 計劃이 政府機關에 計劃 및 支援과 兩合하여 進行되고 있다는 點은 特記할만한 現象이라고 評價된다.

그러나 보다더 效率的인 農村社會 發展을 위해서 本研究를 通하여 發見된 事實은 行政的體制와 計劃樹立面에 있어서 아직도 상당한 問題點을 內包하고 있다는 點을 指摘할 수 있다. 本研究에 結論을 體系的으로 要約한다면 다음과 같다.

첫째 變動誘導의 主要變數는 「리더쉽」, 計劃遂行을 뒷받침 하기 위한 共同基金 및 行政的指導機關의 作用 등이며

둘째 變動의 段階로서는 變動擴散의 段階에서 漸次로 變動의 持續化 段階로 轉換되고 있다. 이와같이 急變하는 農村社會變化에 對應하기 위해서 그동안 關係行政體制의 對應體制로의 轉換이 繼續이 루어져 왔으나 아직도 다음과 같이 여러가지 問題點이 內包되어 있다.

① 農村地域社會 住民들의 意思反映을 위한 體制의 缺如： 農村地域住民들은 이제 단순한 계몽의 대상이 아니라 그들의 利益增進을 위하여 積極活動할 수 있는 對象으로서의 認識轉換이 이루어져야 한다.

農村地域社會變動과 그들의 行態變化에서 나타난 바와 같이 韓國의 農村社會는 이미 傳統社會에서 이른바 過渡社會로 轉換되었으며 그들의 地域社會와 自身들이 發展을 위해서 主體的能力을 發揮할 態勢가 어느정도 갖추어져 있는 것이다. 따라서 農村行政體制는 農村地域住民들의 欲求投入體制에 보다더 效果的으로 對應될 수 있는 體制의 再整備가 要望된다.

② 地域特性에 맞는 發展計劃의 缺如： 各地域의 特性을 考慮하여 그 特性에 相應하는 發展計劃이 樹立되어야 함에도 불구하고 中央과 道에서 下達되는 劃一的인 生產目標가 策定되므로서 地域社會發展을 阻害하고 있으므로 地域住民의 欲求와 特殊性에 適合한 發展計劃의 樹立이 必要하다.⁽³⁹⁾

③ 意思疏通機能의 미비： 모든 政策目標가 上位政策機關에서 劃一的으로 決定되므로서 住民들의 意思는 충분히 反映되고 있지 못할뿐만 아니라 郡單位의 意思決定權은 極히 制限되

(38) 1960年代의 農業發展에 關해서는 “農林水產施策의 方向”, 農林部 1971. pp. 1~8.

(39) ① 地域別 事業計劃에 關해서는, 農漁民所得增大支援協議會篇, 農漁民所得增大特別事業要覽, 1968. pp. 103~212.

② 農林부, 農業動向에 관한 연차보고서, 1970. pp. 134~148.

이 있는바(本調查對象地의 경우 農業生產計劃作成에의 決定權은 2%에 불과함) 이러한 下向式 指示의 方法은 住民의 協助行動을 減少시키고 所得增大的 特殊方法을 最大한으로 反映시킬 機會를 박탈하는 結果를 招來하여 地域社會發展을 沮害한다고 볼 수 있다.

④ 專門的 指導要員의 缺與：面單位의 行政體制에는 無經驗의 新規職員으로 充員되는 事例가 허다할뿐 아니라 農業發展에 따라 一般指導에서 專門指導로 體制가 轉換되어야 함에도 불구하고 農村指導所에는 有經驗의 指導職公務員의 離職率이 增加되므로서 地域의 特性에 맞는 生產의 特殊化가 어렵게 되고 있다.

또한 이러한 專門職要員의 不足은 農業生產支援을 위한 各種裝備의 管理를 어렵게 하는 結果를 招來하므로서 生產 및 技術普及을 지연되게 한다. 따라서 專門要員의 大幅의인 確保가 必要하다.

⑤ 資金支援의 不足： 農村地域社會發展을 위해서는 充分한 資金의 支援이 先行되어야 함에도 불구하고 指導機關의 豊算不足, 生產支援을 위한 融資不足이 심하고 특히 農協이 自立度中心으로 選定한 小數의 面單位組合에만 集中支援함으로서 大多數의 地域은 그 對象에서 除外되어 餘他地域社會가 더 發展하여 自立할 수 있는 機會 不在를 초래할 가능성이 크다.

⑥ 長期的 支援政策의 缺與： 政策當局에서 策定한 生產計劃의 長期의인 遂行을 위해서는 長期의인 支援政策과 이를 뒷 받침할 제반시책이 積極的인 쪽에 必要한데 그 支援이 短期間에 그치므로서 生產活動의 意慾을 低下시키고 있다.

예컨대 畜產, 畜業등의 일시적 장려와 계속支援의 缺如로 여기에 투자한 地域住民들의 不信을 招來하여 繼續的인 生產意欲提高에 차질을 초래하고 있다.

以上 本調查研究를 통하여 나타난 地域社會發展을 促進시키지 못하고 있는 重要한 行政的側面의 問題點을 要約했거나와 이의 改善을 위해서는 農村地域社會發展을 위한 重點 政策方向이 이제는 變動의 擴散政策에서 變動의 持續을 위한 積極的인 支援政策으로 轉換되어야 한다는 點이다.

따라서 以上에서 提示한 問題點의 改善을 中心으로 한 積極的인 支援政策의 效果의in遂行이 1970年代의 農村近代化를 크게 促進시킬 수 있을 것으로 期待된다.

參 考 文 獻

- K. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development," Comparative Politics, H. Eckstein and D. Apter (eds.), Free Press of Glencoe, 1963.
- Daniel Lerner, (eds.), The Passing of Traditional Society, New York; Free Press of Glencoe, Inc., 1958.

- Joseph Lapalombara, *Bureaucracy and Political Development*, Princeton: Princeton Univ. Press, 1963.
- S.N. Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change*, Prentice-Hall, N.J., 1966.
- Daniel Lerner, "Toward Communication Theory" in L.W. Pye, ed., *Communication and Political Development*, Princeton, N.J. 1966.
- W.R. Gasser, (et al.), *Planning Korea's Agricultural Development*. Ministry of Agriculture. Seoul, 1970.
- 安海均, “地域社會開發” 地方行政, 韓國行政問題研究所, 서울, 1965.
- 農業協同組合中央會, 韓國農政二十年史, 서울, 1965.
- 農林部, 農林水產施策의 方向, 서울, 1971.
- 農漁民 所得增大支援協議會, 農漁民所得增大特別事業要覽, 서울, 1968.
- 廣州郡, 自治法規, 1969.
- 指導事業現況, 廣州郡 農村指導所
- 郡廳現況, 廣州郡 1071.
- 蔡寬植, 韓國農業政策의 基本課題, 農林部, 1970.
- 黃斗英, “韓國農村指導者에 대한 比較研究,” 行政論叢, 第7卷 1號, 1969.
- 農協中央會, 韓國農業의 諸問題, 1969.
- 蔡丙錫, 韓國農村教導事業에 關한 研究(博士學位 論文) 1969.
- 金泳謨, 農村地域社會組織論, 民潮社, 서울, 1967.
- 農林部, 農業 동향에 關한 연차보고서, 農林部, 1970.
- 李漢彬, 社會變動과 行政, 博英社, 서울, 1968.