

# 農村地域社會開發과 農協의 役割

— 새마을運動과 관련하여 —

韓 瀨 鮮

(14回 卒業)

目 次	
第 1 章 序 論	第 4 章 새마을運動의 加速化와 農協의 構造的 變革
第 2 章 農村地域社會開發과 推進原理	第 5 章 結 論
第 3 章 農村地域社會開發과 指導體系의 構造的 分析	

## 第 1 章 序 論

### 第 1 節 研究目的

社會의 發展이란 人間의 經濟的 厚生增大와 合理的인 社會生活을 수반하는 것이어야 한다.<sup>(1)</sup> 開發이란 人間의 物質的 欲望 뿐만 아니라 人間의 其他 各層은 欲求와 人間生活의 社會的 條件을 改善하는 데 있는 것으로, 經濟的 成長에 社會的 發展을 加味한 것을 意味한다. 經濟的 成長面에서 한국은 第1, 2차 경제개발 5개년계획을 통해 年平均 8.6%의 유례없는 高度成長을 이룩함으로써 餘他 開發途上國들에게는 成功的인 경제발전의 山 標本이 되고 있다.

그러나 지난날의 經濟發展은 주로 都市와 非農業部門을 中心으로 이루어져 農業部門과 非農業部門間에 심한 開發隔差를 惹起하여, 이의 克服한

해소없이 國家經濟의 持續的 成長이 어더울 程度로 主要한 政策課題로 등장하였다.

여기서 농촌과 농업부문의 相對的 集中開發이란 眞實성을 안은 始作된 第3次 經濟開發은 그 후 進과정에서 「새마을運動」이라는 特種한 農村地域社會開發運動이 實施되었다는 點을 注目하지 할 수 없다.

왜냐하면, 이 運動은 지금까지 展開되어 來는 韓國의 各種 地域社會開發運動의 전개과정과는 달리 政府의 最高指導者의 강력한 開發意志로 始作되었다는 點이다. 當代의 碩學 Galbraith도 後進國인 近代工業國家로 탈바꿈하려면 무엇보다도 本根的인 經濟구조, 全體的인 생활풍습 그리고 否定的인 思考方式부터 改革하지 않고는 안 되며, 이러한 改革은 그 나라 政治指導者의 탁월한 領導力에 의지 할 고는 不可能하다고 論及한 바 있다.<sup>(2)</sup> 이는 바로 農業 또는 農村社會開發政策이 經濟的 原則에 尤

(1) 文炳鍊譯 (U.N. 경제사회이사회편), 지역사회개발의 理論과 實際, 서울, 中央大學校 출판국, 1968. 5.4

(2) John L. Galbraith, *Resources for the Future, Perspectives on Conservation; Essays on America's Natural Resources*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1958. pp.16~19.

선해서 政策的 背景을 갖게 됨을 意味하는데, 왜냐하면 私經濟的인 利益의 總和가 國家全體의 利益의 總和와 반드시 일치하는 것은 아니며, 農村開發이란 그 社會의 經濟的 社會的인 諸複合的 要因에 의해 결정되지 않으면 안되기 때문이다.<sup>(3)</sup>

따라서 本論文은 最高 實權엘리트의 近代化를 위한 運動哲學으로 展開되기 시작한 「새마을運動」을 韓國의인 地域社會開發運動으로 土着化시키고 永續시키기 위한 合理的인 推進體制와 그 戰略을 提示코자

첫째, 農村地域社會開發을 위한 現 指導體系別 構造의 機能을 相互 比較하고

둘째, 특히 農業協同組合의 農村開發을 위한 役割期待과 그의 實際機能을 증점 분석하여

셋째, 「새마을運動」을 農村地域社會開發運動으로 성공시키는 가장 중요한 指導體系로서의 機能發揮을 위한 農協 內部組織의 構造變化와 그 戰略을 抽出하는 데 目的이 있다.

## 第 1 節 研究對象, 範圍 및 方法

本 研究은 그 目的이 農村開發指導體系로서의 韓國農協의 合理的 構造變化를 유도함에 있다. 따라서 農村指導體系別 機能上의 特質과 問題點을 比較 檢討해 보기 위해 現 韓國農村指導體系의 三大支流로 할 수 있는 行政系統, 農村振興廳系統을 農協과 동시에 分析의 對象으로 하였다.

여기서 農協이 農村地域社會開發의 中樞的 指導體系로서 機能을 할 수 있는나는 點은 문제가 되지 않는 바 아니나, 本稿가 論議코자 하는 「새마을運動」을 農村을 舞臺로 한 地域社會開發運動으로 이해하리, 이 운동의 主體인 農漁民들의 自助的 協同運動으로 發展하여 所得增大와 結付될 때 所期の 成果를 達成할 수 있을 것이므로, 農민의 「自主的 協同組織體」인 農協의 位置와 이에 對한 農民의 役割期待는 증대할 수 있다고 본다.

그러므로 論者는 農村開發指導體系로서의 現 農協의 成長背景을 概觀하고, 그 分析對象은 單位農協과 그들의 聯合組織인 郡農協 및 이를 會員으

로 한 農業協同組合中央會의 三段階組織을 총괄하되, 農民을 組合員으로 하고 組織의 自主的 性格이 보다 높은 單位組合을 重點的으로 검토하고자 한다.

또한 農村開發指導客體에 對한 分析은 1972~1973년간에 水原에 있는 새마을 指導者研修院에서 教育을 받은 새마을 指導者 2,415名(男子 1,288名, 女子 1,207名)을 對象으로 農村地域社會開發運動으로서의 새마을運動의 評價와 向後發展을爲한 主要 懸案問題를 分析하였다.

研究方法은 農村指導體系에 對해 이미 연구된 各種 文獻과 資料를 一次的으로 活用하고, 그 다음에는 前記한 2,415名의 새마을 指導者를 中心으로 그들의 教育期間中의 分任討議結果를 利用하여 ① 새마을運動에 對한 農民의 意見, 評價와 農村開發의 具體的 欲求 ② 새마을運動 推進上의 問題點과 ③ 이러한 問題點의 改善에 있어서 農協의 役割期待 및 ④ 農協의 改善方向을 모색코자 하였다.

以上の 分析에서 나타난 農村指導體系 現況과 그 問題點을 基礎로 하여 地域社會開發運動으로서의 새마을運動의 效率의 推進을 위한 農協 內部構造의 變化戰略을 導出코자 하였다.

## 第 2 章 農村地域社會開發과 推進原理

### 第 1 節 地域社會開發의 意義

地域社會開發이란 用語가 처음으로 用진 것은 1948년 「英聯邦 植民地 行政會議」에서 비롯되었는데, 地域社會開發은 「모든 形態의 改善事業을 包含」하고 「地域內에서 이루어지는 全 開發活動의 領域에 미치는 것」으로서, 「그 일이 政府나 民間에 의하여 추진되든」 또는 「農事로부터 保健, 教育에 이르는 事業이든간에 모두 포함된다」고 했다. 그러면서 이런 事業은 「住民의 協同的인 運動으로 展開되어야 하며, 반드시 밀접히 협조되어야 한다」고 指摘하였다.<sup>(4)</sup>

또한 U.N.이나 美國의 國際協助處가 내린 地域社會開發의 定義나 R.W. Poston, L. Nelson, C.E.

(3) Rainer, Schickel, *The Problem of Policy Making in Free Society Agricultural Policy*, Lincoln Neb., Nebraska Univ. Press, 1964, pp. 1~5.

(4) R.W. Poston, *Democracy is You*, New York, Harper & Brothers, 1953, pp. 1~8.

Ramsey, C.O. Verner 등 諸學者들의 見解를 종합하여 그 基底에 흐르는 共通的인 基本概念을 定立하면

첫째, 自生的인 外部의 자극에 의하여 유발되었든간에 地域住民의 自助的인 努力과 創意를 主軸으로 하여 住民의 共通欲求를 해결해야 하며

둘째, 地域住民의 協同과 參與를 통해 地域內的 모든 人的 物質的 資源을 최대한 活用함으로써 住民의 共通欲求를 해결해 가야 할 것이며,

셋째, 地域住民의 自助的인 努力만으로써 해결이 不可能한 事業에 한하여 外部로부터의 最小限의 지원이 바람직하며, 原則的으로 地域社會의 社會經濟的 發展은 自助的으로 도모해야 한다.

## 第 2 節 農村地域社會開發의 展開過程과 推進原理

하나의 農村地域社會가 변화하기 始作하였다면 이미 발전이 始動되었다고 볼 수 있다.<sup>(5)</sup>

그러나 計劃된 變動이라는 데우리를 벗어나지 못하는 開發途上國의 地域社會開發은 開發의 變動要因 내지 原動力이 대개는 內部 아닌 外部로부터 導入된다.<sup>(6)</sup>

外部로부터 導入되는 이 刺戟的인 原動力은 農村社會의 既存 價値觀을 修正하든가 아니면 전혀 새로운 가치관을 창조하게 한다. 이때 域內에 새로운 아이디어에 대한 必要 내지 欲求를 가졌던 者가 있으면 이 外部의 자극은 同 社會體系內에 쉽게 도입되어 開發의 原動力으로 發展하는 것이다.

安海均 教授는 行政體制面에서 地域社會發展은 ①變動의 始動, ②變動의 擴散, ③變動의 持續 等 三段階로 나누고 變動의 단계에 따라 적절한 支援政策이 이루어져야 한다고 강조하고 있다.<sup>(7)</sup>

이런 變動의 主要契機가 되는 것은 地域社會 共通欲求라고 생각된다. 이 欲求를 더욱 강렬하게 만들기 위해 外部의 자극이 더욱 必要한 경우가

많은데 이의 導入經路는 先進地 見學을 비롯하여 여러 가지가 있을 수 있다.

이와 같이 外部刺戟에 의해 共通欲求가 加熱化되던 곧 行動으로 옮겨져야 하나, 이에 앞서 實踐 可能的인 구체적 해결방안의 제안이 뒤따라야 한다.

이 提案者로는 존경받는 域內人物이 바람직하며 外部의 提案者는 住民들의 認定을 받는 외에 상당한 公的 權威를 갖고 있어야 한다.

이러한 提案이 行動으로 옮겨지기 위해서는 배개변수로서 動機가 附與되어야 하며, 이 動機란 行動의 직접적 原因이 되는 것이다.

地域社會開發事業은 政府가 參與할 領域이 큰 것만은 事實이지만 그렇다고 지역사회의 經濟的, 社會的, 文化的인 諸般 問題點을 直接 行政的으로 해결하기에는 財力과 人力面에서 한계가 있다.

따라서 정부는 가장 기본적인 규모가 큰 사업만을 선택하여 지원하고, 나머지는 域內住民들의 自助的인 努力으로 해결하도록 誘導하지 않으면 안된다.

많은 나라들의 實踐的인 證驗을 통하여 얻어진 開發原則은 정리해 보면

첫째, 모든 사업은 地域住民의 共通欲求에 기초를 두어야 한다.

둘째, 모든 사업은 地域住民의 自助的인 努力과 적극적인 참여를 主軸으로 推進되어야 한다.

셋째, 地域住民의 開發意欲 鼓吹와 動機誘發이 先行되어야 한다.

넷째, 指導者의 發掘과 育成이 수반되어야 한다.

다섯째, 持續的이며 多目的的인 所得增大事業을 主軸으로 하여 推進되어야 한다.

여섯째, 지역사회조직이 民主的으로 同化되어야 하며 개편이 수반되어야 한다.

일곱째, 一貫된 政策의 樹立과 指導委員의 教育 訓練, 地域資源의 動員 및 事業의 研究評價를 위한 政府의 機能이 強化되어야 한다.

(5) Karl Deutch는 變動의 段階를 Stage of Significance 와 Criticality로 區分함. K. Deutch, "Social Mobilization and Political Development," D. Apter and H. Ekstein eds., *Comparative Politics*, Free Press, 1963. 安海均, 「韓國農村社會變動과 行政體制에 關한 分析的 研究」, 行政論叢, 第九卷 第二號, 서울大學校 行政大學院 1971, p. 125 에서 再引用.

(6) R. Lippitt, J. Watson, B. Westley, *The Dynamics of Planned Change*, New York, Harcourt, 1958, p. 30.

(7) 安海均, 前揭論文, p. 125.

## 第2章 農村地域社會開發과 指導體系의 構造의 分析

### 第1節 地域社會開發을 위한 政府의 役割

行政國家化<sup>(8)</sup>하기 以前의 行政은 秩序維持, 統制 等의 安定維持者의 機能만 擔當했다고 볼 수 있으나 國家의 開發과 經濟成長을 그 어느 때보다 政府가 主導 助長하는 現代의 行政國家는 政策決定 機能까지 擔當하게 되면서 安定維持者로서의 機能만이 아니라 變化를 스스로 領導하는 變化擔當者로서의 機能까지 맡게 되었다.<sup>(9)</sup>

특히 低所得水準下의 封建性이나 新文化의 汲及한 受容에 따른 重疊性에 壓倒되고 있는 後進國의 경우 더욱 그러하다.

그러므로 政府는 단순한 規制나 秩序維持者로부터 國民의 教育者, 國民生活의 組織者로서의 任務를 수행하지 않을 수 없게 된다.

따라서 農村地域社會開發을 위해서도 政府는 生産基盤의 擴充, 生産과 所得의 增大 그리고 流通構造의 改善은 물론 나아가서 試驗 研究 指導事業을 수행하는 것 외에 直接的인 財政支援과 投資도 하게 되는 것이다.

### 第2節 農村開發指導體系의 構造와 機能

農村指導는 增産, 開發로 通稱되는 農村近代化를 效果적으로 達成하기 위한 對農民 行政支援機能으로서 地域住民에 對한 教育이며 農村地域社會開發을 위한 綜合的 社會教育事業이다.

이런 개념의 農村指導는 機能이 다양하게 分化된 近代國家에서는 部處別 機能에 따라 專門化되고 있는 것이 보편적이라 하겠다.

따라서 法 制度上으로는 農村地域社會開發을 위한 指導體系는 政府機能의 수행을 담당하는 行政機

關系統과 農民의 自助的 結合體로서 利益集團인 農業協同組合系統으로 大別되었다고 볼 수 있으며, 기능면에서는 一般行政機關系統, 農村振興廳系統 그리고 農業協同組合系統 등으로 사실상 多元化되어 있다고 보겠다.<sup>(10)</sup>

#### 第1項 農村振興廳系統

1947년 美軍政에 의하여 農業部 傘下에 農事改良院이 創設되어 試驗局과 教導局 및 水原農大의 三機關을 두었다가 1949년 試驗機構와 指導機構만을 農業技術院으로 개편하고, 다시 1955년에 農村指導事業은 一般行政機構로 管轄되었다가 1957년에는 農事院으로 개편되고, 1962년에는 革命政府가 制定한 農村振興法에 의하여 農村振興廳이 設立되었다.

農村振興廳은 우리 나라 最高農業政策樹立과 執行機關인 農水産部의 外廳으로서 農村開發의 先導的 役割을 擔當하도록 되어 있으며, 農村振興廳의 農村指導는 行政客認에 指示하고 監督, 確認하는 一般行政으로부터 分離하는 廢鎖的 機能을 갖고 있다.

#### 第2項 一般行政系統(道·郡)

地方自治法上 地方自治團體(道, 郡)의 機能은 「地方의 公共事務와 法令에 依하여 그 團體에 소속된 事務를 處理한다」(地方自治法 第3條 第2項)고 規定하였으므로 道, 郡에 農村指導業務機能이 부여되어 있는가는 明確하지 않다.

그러나 「公共事務」의 範圍가 어떤 種類의 事務까지 포함하느냐에 따라 地方自治團體의 모든 「事務」가 해석되겠는데, 農村振興法 第6條 第1項의 排除規定<sup>(11)</sup>에 따르면 道, 郡에는 農村指導機能이 없다고 보는 것이 타당하겠다.

그러나 社會間接資本의 施設 등 地域社會開發을 위한 包括機能은 地方自治團體의 固有機能中에 包

(8) 朴東緒 教授는 “行政國家란 主權分立을 前提로 하고, 이중 行政이 제일 優位에 있음을 意味하며, 따라서 機能의 큰 擴大, 質의 變化, 權力의 強化를 意味한다”고 規定함. 朴東緒, 韓國行政論, 서울, 法文社, 1972, p. 28

(9) ①李漢彬 教授는 行政機能을 變動과 發展이라는 觀點에서 說明하고 있다. 李漢彬, 社會變動과 行政, 서울, 博英社, 1968, p. 17

②安海均, 姜信擇, 行政學入門, 서울大出版部, 1972, p. 6 參照.

③ 朴東緒, 上揭書, pp. 28~29.

(10) 行政改革調查委員會, 農村指導體系의 改善을 위한 調查報告書, 서울, 1965, pp. 22~28

(11) 農村振興法 第6條 第1項

「政府 또는 地方自治團體는 本法에 依하지 아니하고는 指導事業을 實施할 수 없다.」

습된다는 觀點에서 農村地域社會開發을 위한 各種 指示命令을 하고 있으며, 農村振興廳系統의 農村 指導機能까지도 地方自治團體機能의 一部로 看做 하여 行政力이 수반되는 모든 事業을 直接 展開하고 있다. 뿐만 아니라 內務部는 1960년대 後半부터 各 市道를 單位로 하는 區域의 開發事業들을 綜合하는 統一的 地方發展計劃을 樹立하고 直接 推進하고 있으며,<sup>(12)</sup> 새마을運動도 主導하고 있다.

### 第3項 農業協同組合系統

農協은 「農業生産力의 增進과 農民의 經濟的, 社會的 地位向上을 도모」(農協法 第1條)하기 위한 農민의 自助團體로서 單位組合, 郡組合, 中央會의 三段階組織을 갖는다. 農協運動의 目的은 構成員인 農民組合員의 營農活動을 效果의 支援助하여 所得増大를 期하고 協同團結을 通한 權益擁護 및 構成員의 福利增進을 通한 地域社會開發로 國家發展에 이바지하여 있다.

그러나 農協의 農村指導機能은 自助的인 協同活動으로서 政府의 指導內容을 最大限 受容하여 具體化함으로써 農民의 農業生産力增進과 經濟的, 社會的 地位向上을 도모하려는 自助活動이지 政府 또는 地方自治團體와 같은 行政機關의 指導機能과 效立하는 農村指導機關은 아니라는 것이다.<sup>(13)</sup>

### 第3節 農村開發指導體系 機能上的 問題點

農村振興廳의 所管事項으로 되어 있는 農村振興 事業은 農村地域 住民들의 農業과 生活改善을 위하여 組織을 하고, 事業을 하기 위하여 直接 技術, 財政을 投入하며, 地域住民의 自助的인 示範農村建設을 支援하는 것을 內容으로 하는데, 이는 모두가 地域社會開發 事業概念의 범주에 속하고, 또한 그 內容도 될 수 있다는 點에서 現行法上 이러한 事業은 일단 農村振興廳系統에서도 擔當해야 할 일이라고 볼 수 있겠다.

그러나 落後된 農村地域의 生活改善이나 所得増大를 위한 社會接資本의 확충 등 國家開發計劃과 관련된 事業은 政府의 莫重한 支援과 綜合的인 計劃下에서 다루어 지야 할 것이라는 點에서 農村指

導라는 限定的이며 消極的인 概念만으로서는 堪當 할 수 없다고 하겠으며, 이러한 點에서 地域社會開發은 一般行政機關인 內務部系統機關이 綜合的으로 다루어야 한다는 것이 合理化된다.

그러나 開發途上國家에서 진실히 요청되는 것은 農村地域住民을 一層 廣範圍한 生産消費 및 金融市場에 연결시킬 수 있는 강력한 경제조직으로 組織化하는 일이므로, 政府는 이러한 目標達成을 위하여 健全한 協同組合을 育成하여 地域社會開發에 참여시키고 있다. 地域社會開發事業은 그 범위가 지역사업 전반에 걸친 것이므로 協同組合運動과는 區別되지만 兩者가 教育的 接近方法, 地域指導者의 訓練과 教育 等의 方法으로 經濟發展에 寄與하려는 데 目標을 두고 있다는 點은 共通된다.<sup>(14)</sup> 우리 國家의 農協은 農民이라는 制限된 會員으로 구성되어 있으므로 地域社會住民의 一部만 包容하고 있고, 그 性格이 비록 多目的的 綜合機能을 갖고 있다 하더라도 亦是 地域社會開發事業에 比하면 그 事業의 內容과 범위는 制限된다.

## 第4章 새마을運動의 加速化和 農協의 構造的 變革

### 第1節 새마을運動의 加速化

#### 第1項 새마을運動의 意義

1960년까지만 해도 1人當 國民所得이 94弗에 不 過하던 社會 經濟的 악순환은 第1,2次 經濟開發 5 年計劃을 通한 高度成長으로 目標年度인 1971에 는 253弗로 急増하였으나 經濟 社會的 側面에서 農業과 工業間의, 農村과 都市間의 過度한 所得隔差와 無分別한 消費性向 및 흔미한 價値觀 등은 계속적 高度成長에 隘路要因으로 등장하였다.

이런 狀況 속에서 政府는 1972년부터 始作된 第3次經濟開發計劃을 工業主導에 의한 成長과 開發로 초래된 不均衡을 是正하기 위하여 重化學工業의 育成, 輸出의 調期的 增大 그리고, 落後된 농어촌의 革新의 開發에 目標을 두고, 이른바 「새마을運動」을 「汎國民的인 社會運動」으로 전개하게 되었다.

(12) 吳錫泓, 「發展計劃機構小考」, 行政論叢, 第十一卷 第一號, 서울大學校 行政大學院, 1973, p. 91.

(13) 農業協同組合法 第58條 1項 「生産 및 生活指導事業(農業에 關한 技術과 經營의 向上을 위한 教育 또는 農村生活改善과 文化向上에 關한 施設)」

(14) 文炳謙語, 前掲書 p. 22.

새마을運動은 祖國의 近代化와 國土의 平和의 統一을 目標로 한 國力培養運動인 同時에 發展하는 産業社會에 부응할 수 있는 새 價値觀을 심어주려는 精神을 發運動이며, 한편으로는 限定된 資源과 技術을 開發하여 經濟發展과 社會의 再編成을 이룩하려는 農村中心의 地域社會開發運動이기도 하다.

## 第2項 새마을運動의 展開過程

1970년 4월 22일 全國地方長官會議時 朴大統領의 諭示로 胎動된 새마을運動은 1次實驗事業으로 全國의 行政里洞에 一律의으로 시멘트 335袋씩을 지원하고 住民들의 宿願事業을 自助的 努力으로 解決하도록 하는 새마을 가꾸기 事業을 전개하였고, 本格的인 展開로 1972년에는 1971년의 새마을 가꾸기가 단속·비파악의 環境改善에 집중한 것을 環境改善→精神啓發→生産所得增大에로의 誘導라는 오늘의 새마을運動으로 方向을 바꾸고, 이 운동의 本格的인 展開과 全國의인 擴大를 試圖하였다.

1972년도의 새마을運動은

첫째, 부락단위 새마을運動의 점진적 발전을 기하되, 먼저 生活環境의 改革을 통해 주민의 精神啓發을 誘導하고, 이를 바탕으로 所得增大을 실현한다는 단기적 구현원칙을 수립하였다

둘째, 새마을運動은 단순한 환경 가꾸기 사업이 아니라 주민에 對한 教育訓練이란 點을 段階過程으로 指導하였으며

셋째, 새마을 事業을 推進함에 있어 各 部處의 散發的인 지원을 피하고, 새마을運動 中央協議會를 중심으로 各種 推進體系를 一元化함으로써 中央 단위로부터 部落에 이르기까지 體系의으로 調整 指導하기 合作하였다.

1973년의 새마을運動은 1972년의 새마을事業에 참여한 22,708個部落을 包含한 全國의 34,665個部落을 모두 參與시켜 汎國民的 參與體制를 구축하였고, 部落들을 發展水準別로 階層化하여 基礎마을, 自給마을, 自立마을로 區分 指導 支援하고 優秀部落 優先支援 原則을 確立하여 自立意欲을 더욱 고취시켰다.

또한 새마을 指導者의 精銳化를 爲해 새마을 指導者研習院을 設立하여 새마을 指導者의 訓練을 強化하였다.

政府은 1970年代를 “새마을 年代”로 設定하고

一次의으로 1971~1973년에 亶한 3個年間の 새마을의 基盤造成 期間中 얻은 成果를 발판으로 1981年度를 目標年度로 하는 長期發展方向을 樹立하여 生産基盤, 所得增大, 治山綠化, 福祉環境造成 등을 重點事業으로 定하고, 部落을 發展水準別로 區分하여 段階別 類型別로 育成해 가면서, 各種事業을 圈域別로 해 가는 長期擴大計劃도 樹立하였다.

또한 새마을의 長期發展計劃指標을 作成하여 앞으로의 새마을 事業이 部落單位에서 마을間的 協同事業으로, 그리고 邑面單位 地域共同事業으로 그 규모와 영역을 확충하여, 政府施策과 行政支援의 綜合體系化 그리고 各種事業이 聯關系列化되어 事業效果를 높여가도록 했으며, 이러한 目標의 성취를 爲하여 地方行政施策을 部落中心體制로 轉換시키고, 특히 一線 邑面行政의 體質을 改善하고 指導力을 強化해 가기로 했다.

## 第2節 새마을運動의 評價와 問題點

### 第1項 새마을運動의 評價

새마을運動에 對하여는 보는 측면에 따라 다양하여 「展示效果事業의 過多」, 「住民負擔의 過重」, 「下向式 推進」등 一部의 否定的인 見解도 없지 않으나 보다 支配的인 경향은 肯定的 建設的인 方向으로 評價되고 있다.

즉, 새마을運動은

첫째, 農民들의 自助 協同意識 啓發로 總和體制를 구축하고

둘째, 生活環境의 整備를 통해 농촌사회 生態的 變化를 가져왔으며

셋째, 營農의 協同化, 科學化로 農家所得增大에 크게 寄與했다는 새 가지 次元으로 要約할 수 있었다.

1. 自助 協同意識의 함양과 總和體制的 구축

새마을運動을 통한 농촌사회 變動은 一次의으로 농민들의 의식구조 변화에서 찾을 수 있다.

1971년 후 3개년간 새마을運動의 추진은 亞細亞의 小農社會 內部에 변화와 충격요인으로 作用하였다. 즉, 參與마을當 10萬원 안팎의 協同事業을 年平均 21件씩 推進하여, 총 1億名 以上, 年平均 36百萬名이 이에 參與하였으며, 투자총액은 1,400餘 億원에 달했다. 事業에 대한 정부지원은 248億원

인 데 반해 이를 통한 농민들의 誘發投資는 1,151 億원으로써 自己負擔率은 83%에 達했다.

이런 事實은 落後된 傳統社會인 우리 농촌이 새 마을運動을 通해 自助와 協同의 새로운 生活秩序를 形成하게 되었음을 반영하는 것으로서, 「우리도 하던 된다」는 意志와 信念을 體得케 되었음을 시사한다고 본다.

2. 生活環境의 改善과 農村社會의 生態的 變化  
지난 3年間 추진해 온 새마을運動에 의하여 가장 두드러지게 변모된 것은 농촌의 생활환경 분야라고 할 수 있다.

簡易上水道와 위생우물을 포함한 농촌급수시설이 45千餘個所에 설치되었으며, 875千棟의 초가지붕이 改良되고, 1,085km의 小河川이 정비되었다.

이런 환경개선이 傳來의 농촌 모습을 生態的으로 변모시켰다는 點에 대해서는 거의 異論이 없다.

이는 하나의 行業遂行에 全面戰略을 導入하려던 關聯環境要因이 有利한 경우에는 可能하나 受容條件이 不利하거나 推進體의 指導力이 不充足한 경우에는 興件의 始末을 기다리며 漸進的 戰略을 단계적으로 써야 한다는 一種의 開發戰略이 搞中한 事實이라고 볼 수 있겠다.<sup>(15)</sup>

### 3. 生産·所得 基盤造成

精神啓發과 農村環境의 生態的 改善은 所得增大를 위한 前提的 措置로 理解함이 適當할 것 같다.

環境改善 中心의 各種 實驗事業의 成功經驗을 통해 所得增大에 대한 住民들의 自信과 意欲을 불어넣은 것은 本格的인 所得增大을 위한 基盤造成에 상당한 寄與를 했다고 본다.

環境改善의 一環으로 추진된 마을 안길 整備와 農路의 擴張은 바로 農業增產의 基盤으로 보아야 할 것이며, 水利安全畝率을 82%로 끌어올린 農業

用水의 積極的 開發과 189千ha의 農耕地整理는 바로 戰略이라고 할 수 있겠다.

또한 部落의 宿願事業을 勞賃事業으로 유도하고 1972년부터 着手된 農村의 170個 새마을 工場建立은 主要 農外所得源으로 登場하게 되었다.

## 第2項 새마을運動의 當面課題

### 1. 問題點

위에서 살펴본 새마을運動 成果를 推進當事者인 農民 내지 새마을 指導者는 어떻게 생각하고 있으며, 사업의 成功을 위한 主要問題點은 무엇인가?

水原의 새마을 指導者研修院에서 教育을 받은 2,415名의 새마을 指導者들은 그들의 研修期間中 155回의 分任討議에서 「住民의 參與不足」, 「事業內容의 不合理」, 「指導者의 資質不足」, 「政府支援의 不合理」등을 主要問題點으로 指摘하고 있다.

그러나 위와 같은 문제점들은 너무나도 現象論的이고 責任回避的인 문제의식에서 의하여 노출된 平面的인 문제에 不過하며, 보다 근본적인 문제는 本質的이고 立體的인 차원에서 파악되어야 할 것으로 본다.

그런 측면에서의 문제점으로는

첫째, 地域單位의 自體 長短期實踐計劃이 缺如되어 있다는 것이다.

즉, 새마을 事業의 重點目標과 이의 達成을 위한 표준사업 및 추진계획을 主內容으로 한 새마을 運動의 長期發展方向은 이미 設定되어 있으나 이런 長期發展方向이 실질적인 行動計劃으로 具體化되기 爲한 地域單位(부락, 面, 面 및 市·郡單位)의 自體計劃이 完備하게 樹立되지 않았다는 것이다.<sup>(16)</sup>

둘째, 農業所得의 限界性인데, 농촌이 발전할수

(15) 李漢彬 教授는 戰略을 改革의 操作的 變數로 보고, 이 戰略을 轉換은 變動役軍(리더십), 또 한편에서는 環境(時間性)에 의해 制約된다고 前提한 뒤, 이 두 制約要因을 中心으로 하나의 行列式을 圖示함으로써 最適戰略變數를 導出시키고 있다. 李漢彬, 國家發展의 理論과 戰略, 서울, 博英社, 1969, pp. 69-86 參照

(16) 1971년에 問題點으로 提起되지 않았던 住民의 意欲低下가 1972년에 住民의 參與低下要因의 하나로 指摘되었으므로, 住民의 參與增大方案으로 마을 單位 長短期事業計劃의 樹立이 強調되고 있다.

목 農業所得의 比重은 漸減하고 그 대신 農外所得의 比重이 높아져가는 것은 日本의 例에서도 알 수 있다 (17)

그러므로 農業所得을 올리기 爲한 賦存資源中心의 具體的 開發計劃이 樹立되어 있지 못한 것이 또한 問題點이라 하겠다.

세째, 組織基盤의 취약인데, 하나의 事業을 效果의으로 推進하기 위하여서는 制度化된 組織이 前提되어야 하므로 生産基盤造成, 所得增大, 복지 환경조성 등을 主內容으로 한 새마을運動도 合理的인 計劃의 樹立과 資源의 效率的인 動員 配分 및 住民의 說得과 參與誘導 등 多樣한 機能의 持續的인 發揮을 꾀하여야는 機能의 制度化가 眞實히 要望되는데 이러한 制度的 裝置가 看過되고 있다는 點이다.

네째, 自體資金 造成資源의 不足이다.

1972년에는 自體資金 不足이 새마을 事業의 主要 問題로 提起되었으나 1973년에는 이것이 自體資金 造成不遂 問題로 變質되었는데, 이러한 事實은 共同 基金造成을 위한 資源이 不足하다는 것을 의미한다고 보겠다.

다섯째, 指導者에 對한 教育訓練의 不足 등이 問題로 擧하고 있다.

새마을 指導者에 對한 問題意識은 1972年度の 「指導者」 不在 또는 資質不足에서 1973년에는 「指導者」에 對한 不信, 「指導者間의 不和」, 「指導者의 士氣低落」 등으로 變質되고 있다는 點이다.

여섯째, 開發行政機能의 未備과 國家開發計劃과의 連繫上 缺如되어 있다는 點이다.

組織基盤이 脆弱하고 指導者의 資質과 住民의 參與意識이 不足한 現實的 狀況속에서 새마을運動의 持續化와 效率化가 保障되기 위해서는 強制 보다는 誘導가 必要하며, 이는 또 高度化된 開發行

政의 機能과 手段을 必要로 하게 된다. 그러나 現在 새마을運動의 指導와 支援을 全擔하고 있는 一線 行政機關은 이와 같은 開發行政機能과 手段을 具備하지 못한 關係로 下向式 推進, 過重한 督勵, 干涉, 支援의 不合理性, 住民의 不信增大 등 새마을運動의 여러 가지 副作用을 惹起하게 된 것으로 볼 수 있다. 또한 새마을運動의 長期發展指標로서 699千원에 達하는 農外所得의 增大를 계획하고 있음에도 不拘하고 具體的인 農外所得增大方案이 缺如되고 있는데, 이러한 事實은 곧 새마을 事業이 國家 長期發展計劃과 連繫되지 못하고 있음을 反映하는 것이라고 볼 수 있겠다.

## 2. 當面課題

새마을運動이 持續化되고 效率化되기 爲해서는 앞에서 언급한 諸問題들의 해결이 前提되어야 하며, 이를 위해서는 問題點들의 派生要因들을 除去하고 推進方法上的 制度的 機能的인 補完이 必要하다. 그러나 補完對策은 單純한 推進主體의 補強이나 開發行政機能의 強化만으로서는 不充分하다.

그 理由는 첫째, 새마을運動의 推進主體인 里洞 開發委員會의 規模가 零細하고 人的 資源이 不足하므로 資源의 動員 管理 配分에 必要한 高度의 制度化된 機能을 發揮하기가 거의 不可能하다는 것이며,

둘째로는, 開發行政機能의 未備로 새마을運動의 推進主體에 缺如된 諸般機能을 補完支援하는데 必要로 하는 諸機能을 補強하는데 있어도 人的 物的 資源面에서의 一定한 限界가 存在하기 때문이다.

따라서 農業 및 農村開發을 推進하는 데 있어서 農民의 自助, 協同的인 經濟團體로서 制度化된 多樣한 機能과 役割을 수행하고 있는 農協, 특히 單位農協의 活用方案을 모색하는 것이 바람직하다고

(17) 日本農業所得의 構造變遷 (單位: 千円)

	1960		1965		1970		1971		1972	
農家所得	409.5	100%	760.8	100%	1,406.5	100%	1,152.6	100%	2,117.0	100%
農業所得	225.2	55	365.2	48	508.0	36	465.7	31	581.0	27
農外所得	184.3	45	395.6	52	898.5	64	1,046.9	69	1,536.1	73

資料: 日本經濟新聞 1973.11.8



아니할 수 없다

그 이유는 單位農協이 새마을運動의 當面課題를 解決하는 데 必經로 하는 다음과 같은 役割을 할 수 있기 때문이다.

#### 가. 共同基金 造成支援

單位組合은 制度化된 組合金融의 機能을 갖추고 있으므로 새마을運動의 推進에 必要로 하는 共同基金을 造成 管理하는 데 있어 효율적인 功헌을 할 수 있다. 이를 뒷받침하는 좋은 例는 새마을 指導者들의 分任討議 過程에서 住民들의 不信을 除去하기 위한 共同基金의 合理的인 造成 管理方案의 하나로 單位組合의 契金積立口座를 통한 共同基金의 積立을 提案하고 있다는 事實을 들 수 있다. 이러한 方法의 基金造成은 住民들의 不信除去와 새마을 指導者들의 信望增進에 커다란 寄與을 할 수 있을 뿐만 아니라 農漁村貯蓄 1兆인 達成이라는 一石二鳥의 效身도 얻을 수 있다.

또한 單位組合은 利用高配當을 自然部落單位로 實施함으로써 村落共同基金의 造成을 直接 支援할 수도 있다.

#### 나. 農外所得源의 擴大支援

單位組合은 利用加工事業의 擴充을 통한 農產加工施設의 大型化 새마을 工場의 設置, 運營 등을 통해 住民들의 農外就業機會를 擴大함으로써 農外所得의 增進에 直接 寄與할 수 있다. 그 좋은 例로서는 年間 100名 以上の 組合員에게 農外就業機會를 주고 있는 橫城邑 單位組合의 갈포버지 工場, 玉山 單位農協의 다무지 工場 등을 들 수 있으며, 앞으로 새마을運動이 農家의 所得增大와 直結되고 持續化되기 위해서는 이와 같은 類型의 利用加工事業이 大幅的으로 開發 擴充 大型化되어야 할 것이다.

#### 다. 邑面單位의 廣域 새마을 事業 展開

國家資源의 浪費를 防止함과 아울러 새마을運動의 持續化를 위해서는 所得增大事業이 經濟性에 立脚하여 適正規模로 推進되어야 하며, 이는 必然的으로 새마을 事業의 廣域化를 必要로 하게 된다. 그러나 새마을 指導者들의 分任討議過程에서 나타난 바와 같이 部族, 氏族間의 利害對立으로 말미암아 邑面單位의 새마을 事業推進은 어려운 實情이다.

그러나 이러한 廣域 새마을 事業은 單位組合이

組合員間의 派閥과 利害調整에 나서거나 直接的인 投資를 통해 해결할 수 있다. 그 例의 하나로 連鎖店의 分所設置 運營, 共同利用施設의 自然部落間 配分設置 등을 들 수 있다.

#### 라. 農產資源의 開發擴大와 地域農業開發

農產資源의 開發擴大나 地域農業의 開發은 마을 單位의 事業으로서는 그 實現이 不可能하다. 마을 單位의 事業主體로서는 生産資金 및 資材의 適期 調達과 販路開拓 및 大量生産體制의 確立이 어렵기 때문이다. 地域農業開發은 地域條件에 適合한 作目を 中心으로 主產國地化를 必要로 하며, 主產國地化는 大規模의 加工 貯藏 또는 輸送手段과 아울러 大量消費地의 開發을 可能케 하기 때문이다. 뿐만 아니라 最高水準의 技術平準化, 共同作業, 共同利用, 共同購販 등 營農의 協同化 科學化도 必要하게 된다. 이러한 營農의 協同化 科學化는 單位組合의 利用加工事業과 購販事業을 통해 보다 效果의 誘導될 수 있다.

#### 마. 住民의 自助, 協同體制 確立

邑面單位 廣域 새마을 事業의 推進은 邑面民의 超自然部落의인 自助, 協同體制의 構築을 必要로 하던 이런 自助, 協同의 體制는 單位組合의 事業活動을 통하여 構築될 수 있다. 왜냐하면, 組合事業의 成敗는 邑域內住民의 共同關心事인 同時에 共同의 利害問題에 屬하기 때문이다.

### 第 3 節 農協의 構造的 變革

새마을運動 推進上 이더 惹起되었거나 혹은 豫見할 수 있는 以上の 문제점들에 적절히 對處하고 試行錯誤를 最小限으로 줄이기 위해서는 農村開發 指導體系로서의 農協도 開發機能의 效率의 發揮을 위한 一大 構造的 變革을 試圖하지 않을 수 없을 것이다.

農協은 構成員인 農民의 社會 經濟的 欲望을 充足시키기 위한 自律的인 協同組織體로서, 組織 基盤을 農村에 두고 있다는 點에서 농촌개발을 위한 종합적 기능을 담당해야 한다는 當爲性을 찾을 수 있으나 現代行政國家의 增大하는 地域社會開發 任務와 農協의 性格 및 人的 物的 資源의 限界性 때문에 開發事業의 性格과 規模에 따라 政府와 開發機能을 分擔해야 한다는 論據를 찾을 수

이다.

그러나 農協의 密着下에 上向體制의 事業基盤을 早速히 갖추어야 하는 單位組合이 合併後 時日이 日淺으로 지금까지 期待할 만한 機能을 發揮하지 못 할 뿐만 아니라 當初의 下向式 組織과 事業體系를 바탕으로 하는 政策事業 中心의 經營형태를 크게 벗어나지 못한 오늘의 惰性的 體質 때문에 幅넓게 地域社會開發에 參與하기에는 先決的으로 해결해야 할 많은 문제점을 안고 있다. 물론, 綜合農協으로 發足한 以後 內在한 문제들을 부분적으로 해결하여 組合員農民과 農村地域 社會의 期許에 副應코자 努力해 온 것은 事實이나 源泉의 下向式 組織과 人的 構成의 靜態性 등으로 농촌발전의 위한 意圖의 變化를 과감히 導入하지 못하였으므로, 開發機能의 未及과 事業의 불만족한 成長을 組合員農民들의 自立 自助 協同하는 精神의 缺如와 參與意識不足으로 돌리는 傾向마저 없지 않았다

따라서 農協이 새마을運動에 參與하여 이를 支援하며, 農村開發을 담당하기 위해서는 아래와 같은 政策의 強力한 先行이 이루어져야 할 것이라 믿는다.

### 第 11項 組織基盤의 再整備

經濟圈 中心 面單位의 合併으로서 이룩한 單位組合經營規模의 확대는 資本의 增大와 적정한 자체 사업의 개발 및 有能한 經營者의 확보 등 經濟團體로서의 目的을 갖추어 生産流通 全般에 걸친 봉사자로서의 機能發揮을 可能케 하였다.

그러나 組合規模가 大型化하고 組合事業의 內容이 流通事業 中心으로 바뀌어감에 따라 主導的 參與階層은 生産物의 商品化 比率이 높은 上農階層으로 편중되는 데다 事業性格이 서어비스 部門事業으로 外延化함으로써 오히려 非組合員 住民의 利用率을 提昇시켰는데, 이런 傾向은 組合과 많은 構成員間에 空間的 時間的 距離感을 증대시켰으며, 結果的으로 生産組織體로서의 기능은 더욱 微弱해졌다고 보겠다.

그러므로 住民의 意思와 欲求를 上向式으로 組織化하고 部落의 自體開發計劃을 效率的으로 추진하기 위하여 새마을運動의 母體인 部落·里洞開發委員會를 農協의 中間階梯化하고 새마을 指導者

로 하여금 單協의 總代와 任員으로 參與토록 해서 새마을運動과 農協事業을 表裏의 관계로서 相互作用을 하도록 誘導해야 할 것이다.

### 第 2項 自己資金의 造成과 所得增大

새마을運動의 推進過程에서 겪는 自己資金의 不足과 造成資源의 缺乏狀態는 里洞을 單位로 展開하였던 草創期 農協事業의 쓰라린 경험을 다시 反復케 하는 것 같다.

政府는 部落共同基金을 造成하기 爲한 福祉財政의 投入으로 많은 共同事業을 展開함으로써 住民의 農外所得增大와 共同基金造成이라는 二重目的을 同時에 노리고 있으나, 政府에 의한 開發資金의 調達은 根源的으로 한계가 있으므로 部落住民의 日常生活 및 營農과 관련되는 所得增大事業을 農協이 主導토록 하고 組合員이 이에 적극 參與하도록 하여 自律的으로 部落開發에 所要되는 資金을 確保할 수 있도록 해야 할 것이다.

政府는 工業化의 範圍를 農村地域에 擴大하여 農外所得을 올리기 위한 就業機會 造成策으로 새마을 工場 建立을 推進하고 있지만, 實際 效果面에서 工場을 中心으로 한 몇 個 部落에는 雇傭面에서 實利가 있을지라도 聯關投資 및 社會間接資本 投資面에서 볼 때 直接的으로 農村住民에게 주는 效果는 期待한 만큼 크지 못하다.

現實的으로 地域住民들이 販路, 資金, 技術, 經營能力面에서 새마을 工場을 主導하라는 것은 期待不可能하다고 보겠으나 高度의 技術과 資本 및 原資材를 農村地域 外로부터 流入이 不可避하고 또한 勞動 集約的인 業種(例: 衣類, 縫製, 玩具等)은 大規模 企業과의 共同出資 乃至 系列化시킴으로써 主體的으로 地域住民의 參與를 誘導해야 할 것이며, 原資材를 農村地域에서 쉽게 求할 수 있는 家內手工業型的 業種(例: 葛布壁紙, 나전 칠기, 竹細工藝, 木工藝等)이나 根源的으로 農業 生産과 農村生活에 直結되는 2,3次 産業部門의 事業(例: 搗精工場, 政府米 加工工場, 倉庫, 生活必需品 代理店, 낙시터等)은 農村住民들이 直接 經營할 수 있도록 政府 또는 地方自治團體가 支援 育成한다면 多數의 住民은 勞賃所得 以外에 利潤分配에도 參與할 수 있다는 點에서 바람직한 일이라 하겠다.

그러므로 農協은 農業과 이에 關聯되는 流通機能 以外에 이러한 企業(工場) 經營者로 變質되어 가야 할 것이며, 그렇게 할 수 있는 制度的 裝置가 政府에 依하여 劃期的으로 이루어질 수만 있다면 農村地域開發에 所要되는 財源調達의 規模와 幅은 더욱 擴大될 수 있어 農村住民의 所得增大는 加速化시킬 수 있을 것이다.

그러나 이렇게 多樣한 事業들을 能率的으로 經營할 수 있으려면 우선 法的인 뒷받침이 先決要件으로 대두하며, 農協은 農協대로 門戶開放과 出資金에 對한 적절한 措置等 受任與件을 造成할 必要가 있다고 본다.

즉, 農協이 農村地域開發에 이바지하는 地域單位의 綜合的 經濟組織이 되기 위해서는 構成員을 農業專業者로 限制하지 말고 地域住民이던 누구나 加入할 수 있도록 開放하는 동시에 出資金의 限度도 그 上限線을 突破할 필요가 있다. 뿐만 아니라 資本利子의 制限도 풀고 配當은 經營收支如何에 따라 조정하여 최소한 法定金利水準을 保障할 수 있도록 해야 할 것이며, 利用高에 따른 配當도 組合員과 準組合員間에 差異를 두지 말고 公平히 함으로써 農協이 그 地域單位의 中心事業場으로서 役割을 할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

이와 같이 農村地域發展의 性格變化와 農協構造의 變革을 試圖하는 論據는 農村地域社會開發에 所要되는 資金調達의 極大化뿐만 아니라 앞으로 期待되는 農業構造의 變化와 이에 따른 就業構造의 變化에 能動的으로 對處할 수 있도록 農協組織 自體에 構造的 伸縮性을 부여하려는 데 있다.

이러한 制度的 措置는 農民의 農外所得增大에도 크게 寄與할 수 있을 뿐만 아니라 이러한 事業을 通하여 얻어지는 收益中 一部를 部落單位로 配當하여 福祉와 厚生을 위한 開發資源으로 活用케 함으로써 兩得의 效果를 얻을 수 있을 것이다.

또한 지금까지 形式的이며, 象徴的인 범위에 불과하던 利用高; 配當과 이로 인한 참여의식의 부족 등 農協發展의 固疾的인 問題들을 自然스럽게 해결할 수 있을 것이며, 全住民의 資本參與와 事業의 全利用으로 農業生産에만 依存하는 소극적인 所得增大로부터 農家所得增大를 위한 開拓部門인 農外所得도 極大化하는 契機를 마련해 줄 뿐만 아니라

部落 農協의 自己資金造成을 極大化해 감으로써 새 마을運動의 上向의 加速化를 이룰 수도 있을 것이다.

### 第3項 農協系統組織의 構造的 整備

새마을運動을 主管하고 있는 政府와 地方自治團體는 이 運動을 效率的으로 추진할 수 있는 體制로 機構를 調整하고, 地域別, 圈域別 綜合開發計劃을 體系化해 가고 있으며, 農協도 系統別로 새마을 專擔部署를 新設하여 政府에서 추진하는 새마을 事業의 效果的 受容과 農協의 特權한 새마을 事業을 展開해 나가고 있다.

그러나 農協이 廣域單位 새마을運動 推進支援 體로서의 開發機能을 확보하려면 生態論的 組織改編으로는 未洽하며 人間要因 中心의 動態的 大變革이 이루어져야 하며, 事業의 推進方向도 종래의 傳統的인 「金融機關의 性向」으로부터 「開發指向的인 性向」으로 系統組織의 內部構造를 變革시켜야 할 것이며, 事業內容도 西歐의 協同組合原則에 스스로 束縛된 從來의 「制約的(Restrictive)」인 姿勢로부터 事業의 幅과 範圍를 果敢히 開拓해 나가는 「擴張的(Expansionary)」인 姿勢로 變革을 거하여야 할 것이다.

특히 部落單位의 새마을運動이 住民의 自助的인 協同運動으로 發展되고, 上向的인 體系를 構築하여 地方水準(Local Level)의 綜合開發事業으로 展開되어 감에 따라 많은 分野에서 새마을運動은 農協運動과 相互補充關係를 必然的으로 維持할 可能性이 크다.

따라서 單位組合은 部落 내지 地域單位에 散在한 住民의 欲求를 共通欲求로 集結하는 民主的인 意思反映은 물론, 上向的 事業體制의 確立이라는 側面에서 本質的인 構造變革을 試圖하여 系統農協 職員들의 業務姿勢가 「利子를 받아들이는 銀行員」으로부터 「未來指向的인 開發役軍」으로 탈바꿈해야 하며, 系統組織의 事業開發도 「手數料 依存事業」中心에서 「自體開發事業」中心으로 轉換해야 한다.

그러므로 農協組織體系도 「形式的 多段階 系統組織」으로부터 意思의 傳達과 事業의 執行이 機動性있게 이루어질 수 있는 「能率的 少段階 系統組織」으로 바뀌어져야 할 것이다.

1. 單位組合이 里洞開發委員會를 下部組織化하고, 開發機能을 發揮케 하기 위해서는 部落單位開

發計劃에 相關할 수 없음을 물론, 이에 對應하는 組織으로서 機構을 擴張하고 分野別 專門要員(professional)을 확보해야 할 것이다. 따라서 「有能한 經營者의 確保」라는 從來의 經營戰略은 이제부터 「開發計劃要員과 各種 技術指導要員 및 優秀한 經營要員確保」라는 方向으로 擴大되어 單位組合의 構造와 機能이 最小限 오늘의 郡組合 水準에 相當하도록 育成되어야 한다는 것이다.

이러한 單位組合 中心의 體質變化는 結局 郡組合의 存在價値를 크게 低落시키게 될 것이며, (18) 따라서 道支店도 中央會와 郡組合間에 位置한 中繼所의 位置로 大圈域 地域開發 및 農協事業의 中樞의 役割을 行者인 同時에 小圈域 農協事業의 役割調整者로 그 機能을 擴大하여 單位組合과 直結된 地域聯合組織으로 構造의 變化를 이룩해야 한다.

2. 生産의 協業化와 農業構造의 改善을 促進하는 政府의 積極的인 投資는 合理的인 流通機能의 確立과 아울러 技術指導機能의 合併을 所望스럽게 한다.

作目別 生産圈域을 바탕으로 縱橫으로 育成해 가야 하는 作目班이나 主産團地事業 등은 一貫性있는 技術指導와 住民의 體系的인 受容을 더욱 促求한다. 따라서, 現在 農村振興廳이 가지고 있는 農村指導機能은 發展의 으로 農協指導機能과 併合되어야 할 것이며, 그렇게 함으로써 事實上 多元化되어 있는 指導體系를 效率의 으로 一元化할 수 있을 것이며, 生活向上과 所得增大를 위한 政府의 各種 支援은 더욱 效率化될 수 있을 것이므로 長期的인 眼目で 能動的인 指導體系 一元化 問題를 檢討해야 할 것이다.

3. 새마을運動의 展開는 地方自治行政의 強化를 必然的으로 誘導할 것이며, 中央單位的 綜合開發計劃과 相應한 地方單位的 自體 地域開發計劃을 꾸준히 發展시켜 나가게 될 것이다.

廣範圍의 地域社會開發 領域中에서 比較的 優位性이 認定되는 農協의 開發事業도 分明히 上記한

政府의 開發計劃들과 重復없이 連繫되고 差錯없이 相互補完的인 關係에서 發展되어 나가야 한다는 것은 期待할수록 強調되는 일이라 하겠다.

여기서 특히 單位組合은 部落中心의 長短期開發計劃을 農協發展計劃 속에 受容시켜 推進하되 部落마다의 特性을 充分히 勘案하여 上向的인 方向으로 計劃을 誘導하고, 事業을 推進해 나갈 수 있을 때 住民의 所得增大에 寄與하는 農協이 될 수 있을 것이다.

## 第 5 章 結 論

以上에서 論者は 새마을運動을 農村地域社會開發事業으로 理解하고, 農村地域社會開發體制로서의 一般行政系統, 農村振興廳系統 및 農協의 구조와 기능을 分析하고 추진체제와 方法上 問題點을 提起한 뒤 農協이 單位組合을 中心으로 役割이 期待되는 限定된 開發領域을 效率的으로 수행하기 위한 구조적 變化戰略을 導出코자 努力하였다.

要約컨대, 現在의 새마을運動은 무엇보다도 地域單位 長短期計劃의 결어로 住民의 參與意識低下, 自己資金造成的 未洽外에 指導者의 方向感覺喪失과 士氣低下 등을 惹起시키고 있다.

또한 效率的인 資源管理과 住民參與의 說得을 擔當할 制度化된 基盤이 취약한 데다 이를 위한 指導者의 資質도 문제시되고 있다. 뿐만 아니라 農業所得의 限界性과 自體資金 造成資源의 不足 및 開發行政機能의 未備가 강조되고 있다.

以上の 諸問題를 원활히 解決함으로써 農村地域社會開發運動은 成功할 수 있을 것이며, 地域住民의 自助의 努力으로 새마을 事業을 이룩해 갈 때 새마을運動은 그 目的을 達成할 수 있을 것이다.

따라서 農協, 특히 單位組合은 오늘의 機關의 性格에서 脫皮하여 企業化하고 農村住民의 利益集團으로 發展될 때 政府의 最高權力者의 強力한 開發意志와 執念으로 創導된 새마을運動의 中核적 목표인 農民의 所得增大에 寄與할 수 있을 것이다.

(18) 郡組合의 現 政策金庫機能은 中央會金庫의 支店格으로 存續하고, 單位組合이 相互金融을 中心으로 마을金庫의 聯合金庫 役割을 擔當함으로써 農村開發金融機能을 遂行케 하는 것이 바람직하다.