

韓國地域社會의 政治的 分析

—禮山郡에 있어서의 Pilot-study—

姜秉根

—目次—

- 一. 序論
- 二. 地域社會 權力構造의 基本的 特徵
- 三. 地域社會의 自助事業
 - (A) 財源으로 限定된 地方 自治團體의 事業
 - (B) 自助事業의 內容과 運營方式
- 四. 地域의 事業과 指導勢力
 - (A) 行政機關의 地域事業과 民衆統制

- (B) 地域社會의 自助事業과 指導層의 役割
- (C) 地方指導勢力의 特徵
- 五. 地域社會와 政治
 - (A) 政治가 地域社會에 미치는 影響
 - (B) 地域社會와 選舉
- 六. 結語

一. 序論

우리나라에서는 지금까지 地域社會에 關한 政治的 考察이 별로 없었다. 美國에서는 Floyd Hunter 教授가 Regional City 의 權力構造를 研究, 發表한 이후로(1) 政治學, 社會學分野의 수 많은 學者들이 이 課題의 研究에 從事하고 있는 것이다.

생각컨대, 우리나라에서 地域社會 特히 基礎的 地域社會에 關하여 政治的 角度에서 觀察해 본다는 것은 자못 큰 意義를 지니는 것이라 하겠다. 地域社會의 振興이 이루되지 않고서 우리 社會의 經濟的 發展은 期約될 수 없을 것이며, 地域社會의 發展을 위해서는 地方指導勢力의 確立이 要請될 것임은 明若觀火한 事實이다. 또한 우리 社會에 있어서 政治的 安定의 圖謀는 當面한 至上 課題인 것이며 그러기 위해서는 역시 基礎的 地域社會에 있어서의 安定勢力의 形成에 優先的으로 注力해야 할 것이다.

그렇다면 우리는 地域社會의 政治生活을 熟知해야 할 것이며 그런 연후에 그것을 誠實하게 教導해 나가야 할 것으로 믿는다. 뿐만 아니라 民主主義의 發展은 地方自治의 育成을 그前提條件으로 한다는 嚴然한 事實과 地方自治 및 地方行政은 地方指導勢力과의 緊密한 紐帶乃至는 그들의 積極的 協助없이 그 能率의 運營이 保障될 수 없다는 點에 想到할 때 地域社

(1) Floyd Hunter, Community Power Structure, (Chapel Hill, 1953) pp. 1-7

會에 대한 政治的 側面에서의 考察은 暫時도 지체하거나 소홀히 할 수 없는 重大한 課題라 하겠다.

地域社會란 여러가지 뜻을 지니고 있어서 學者들간에 見解의 一致를 보지 못하고 있는 實情이지만 Scott Greer가 指摘한 바와 같이 大體로 두가지 要素를 갖추어야 될 것으로 생각된다. 즉 그 첫째는 한 社會團體의 構成員들이 같은 價值觀念을 갖는 同時に 日常生活을 通해서 그 集團의 一員으로 認識한다는 것이요, 둘째는 어느 程度 地域的으로 限定되어 있으며 社會生活을 영위해 나가는 過程에서 個人과 集團과의 相互依存이 要請되는 것이라 하겠다.(2)

이렇게 볼 때 農村社會나 地方都邑은 典型的인 地域社會일 것이요, 近代化된 都市도 어느 點에서는 地域社會의 範疇에 屬하는 것이다. 그러므로 우리나라에 있어서의 地域社會에 대한 研究는 農村社會로부터 出發되어야 할 것임은 再言을 要치 않는다.

이와같은 觀點에서 筆者は 本研究課題를 위해서 먼저 三個의 農村部落을 選定하였고 一個의 地方都邑을 擇하여 各己 그 特徵을 把握해 보는 同時に 兩者的 比較考察을 試圖하였다. 물론 우리의 實態研究는 이 分野의 研究가 殆無할 뿐 아니라 充分한豫備知識을 갖지 못하여 어디까지나 後日의 本格的인 研究를 위한 하나의 pilot-study로서 計劃하고 또한 實施한 것이다.

本調查에서 우리는 다음의 몇가지 點을 重點的으로 探究해 보려고 힘쳤다. (1) 農村社會와 地方都邑의 權力構造에 있어서 그 基本的 特徵은 무엇인가? (2) 地域社會에서 自發的으로 運營하는 振興事業에는 어떤 것이 있으며 그것이 如何한 方式으로 다루어 지고 있는가? (3) 이러한 自助事業을 成功的으로 推進함에 있어서 地方指導勢力의 役割은 어떠한가? (4) 어떤 사람들이 地方指導者로 認定받고 있으며 그들의 社會的 背景은 어떠한가? (5) 地域社會에 있어서의 政治狀況은 어떠하며 특히 政治가 그 協同的 生活에 미치는 影響은 어떠한가? 등이었다.

그리고 本調査를 實施함에 있어서 먼저 農村地域社會로부터 出發하였고 그곳에서 募集한 資料와 知識을 밑바침으로 하여 都邑의 調査로 들어갔다. 三個의 農村部落은豫備調查의 結果에 依據하여 그 立地的 條件과 經濟的構造, 또는 自治生活의 活潑의 程度가 어느 點相異하리라고 느껴지는 바에 따라서 擇하였고, 單片的으로 나마 그것을 比較해 보려는 것이었다. 그리고 都邑도 地域的 特異性을 考慮하여 같은 郡에 屬해 있는 邑을 選定하였다. 또한 地域社會에 대한 廣範한 知識보다는 깊은 洞察을 主目的으로 했던 關係로 open-ended question(自由問答型質問)으로 質疑하였고 一般住民과 有志의 見解를 別途로 調査해 보았다.

특히 本調査는 地域社會의 指導勢力を 主眼點으로 삼고 實施하였던 고로 地域社會에 있어

(2) Roland Young, ed. Approaches To The Study of Politics, (Northwestern University Press, 1958) pp. 335—36

研究論文

서의 權力이나 影響力의 源源을 찾아 보는것 다시 말하면 누가 地域振興事業이나 協同的生活에 있어서 가장 影響力이 큰가(즉 influence structure)에 대한 問題와 그들의 社會的 背景, 地域社會에 대한 關心度, 慮度등을 調查하는 信憑性있고 安當性 있는 方法을 찾는데 窮心한 것은 當然한 일이다. 短的으로 말해서 一般的으로 쓰이는 Sociometric method를 多少 修正해서 適用했다고 하겠는데⁽³⁾ 뒤에 詳論하기로 한다.

調査地域은 忠南 禮山郡으로, 農村社會에 대한 研究調査次選定 곳은 吾可面의 驛塔里와 插橋面의 二里, 沐里等 三個 里였다. 그리고 地方都邑으로서는 禮山邑을 擇하였다.

驛塔里는 地域이 넓은 關係로 自然村落을 基礎로 하여 二個 區로 나누어져 있는데 우리가 調査한 곳은 第一區이다. 禮山邑에서 約 3km 떨어진 곳에 位置하고 있으며 面事務所 所在地이 므로 邑의 衛星部落이라고 말해도 過言이 아니다. 總家口數는 120戶이며 그중에 非農家가 32戶 있다. 이곳의 生活水準과 教育水準은 比較的 높은 편이며 벼슬아치에 붙어 살던 사람들의 後孫들이라 오늘날에도 官職에 대한 關心이 크다고들 한다. 二里는 插橋面事務所 所在地에서 約 6km 떨어진 部落이며 家口數 184戶 중에서 非農家(품팔이)가 20戶나 되는 比較的 經濟水準이 낮은 農村이다. 保健施設도 별로 없고 國民學校는 3km 밖에 있는 雁峯里에 있다. 沐里는 面所在地에서 7km 나 떨어진 외진 部落이다. 總家口數 180戶 중에는 非農이 30家口나 있지만 肥沃한 土地와 茂盛한 山林을 所有한 가장 富裕한 村落이라 하겠다. 여러해 전부터 이 部落의 自助事業과 協同精神은 郡에서도 認定하고 있는 정도이며 再建青年會 郡支部에서 模範部落으로 指定한 바 있다.

禮山邑은 長項線沿邊에 자리잡고 있는 都邑이며 肥沃한 地質을 자랑하는 禮唐平野의 關門인 同時에 農產物의 集產地이다. 郡廳, 稅務署를 비롯하여 10餘種의 行政官廳이 所在하고 있으며 初等, 中等學校의 數도 여덟을 헤아린다. 行政區劃을 보면 禮山里가 中心이 되어 13個里로 나누어 지며 總家口數 5180戶에 人口는 三萬二千餘가 된다. 邑內里라고 불리우는 核心地域인 禮山里의 家口數는 2,044戶이며 約 萬三千名의 住民이 살고 있다. 禮山邑은 地域도 넓고 人口도 많으나 實質上 地域社會를 이루고 있는 것은 禮山里에다가 舟橋里와 香村里의 一部地域을 합친 地域으로 三千餘 家口에 人口는 都合 近 二萬이 된다. 따라서 禮山邑 總人口와 家口의 約 六割을 占하고 있는 이른바 舊邑인 것이다.⁽⁴⁾ 우리의 地方都邑에 대한 研究가 이러한 中心地帶인 舊邑에 限定된 것은 두말할 나위도 없다.

二. 地域社會 權力構造의 基本的 特徵

우리나라 地域社會의 權力構造를 論하기에 앞서 韓國社會 權力構造의 一般的 特色을 찾아

(3) Roland Young, op. cit., pp. 371—72

(4) 禮山邑刊, 1963年度 邑勢一覽, 1963

불必要가 있을 것이다. 周知하는 바와 같이 우리 社會의 權力構造는 歷史的으로 두가지 點에서 特徵의이라고 말할 수 있으니, 權力源泉의 未分化와 權力分立 以前의 中央集權制가 바로 그것이다. 絶對主義 統治體制下의 李朝身分社會는 말할 것도 없거니와, 20世紀에 들어오면서 日帝에 依하여 導入된 地方自治制度도 權力源泉의 分化나 地方分權制를 實踐에 옮긴것이 아니었다. 그것은 原來가 「프로이센」의 官僚主義的 自治制度에 源源하는 것아어서 統治體制를 確立하고 政治權力의 安定을 圖謀하며 階梯的 組織을 土臺로 하여 中央의 意思를 地方에 强要하는 上部統制를 強化함에 그 主目的이 있었던 것이다. 그러므로 이와 같은 制度上의 近代化나 形式上의 分權은 實質의 意義를 갖지 못하였다. 各 階層의 行政責任者는 官選이었고 議會는 官選地方官의 詮問에 應하는 程度에 不過하였다. 게다가 日帝의 植民地統治라는 政治的 與件도 加味되었으므로 統治權力의 一元化, 集中化는 그 樣相을 달리할 餘地가 없었던 것이다. 政府樹立後에도 制度的으로 日政末葉의 그것과 크게 달라진 것이 없고 憲法에 規定된 地方自治의 基本理念도 政治權力의 橫暴와 濫用으로 오늘날 까지 그 實質의 俱顯을 보지 못하였다.

農村經濟生活은 李朝時代로 부터 疲弊되었고 痴疾化된 貧困에서 脫皮할 길을 아직까지 찾지 못했다. 地方都邑에 있어서 教育施設의 擴充과 消費生活面에서의 近代化는 是認하겠으나 企業의 育成이 없고, 近代產業化는 大都市의 獨占物이 되다싶이 하여 地方都邑과는 因緣을 멀리한 채로 있다. 地方社會에 있어서의 自立的 財源이란 殆無하여 地域社會의 發展을 위한 事業은 그 活路를 開拓하지 못하고 있는 實情이다. 多少나마 地域의 事業이 營爲되고 있는 경우에는 그것이 主로 國庫補助에 依存하고 있어서 事業計劃과 運營過程에 中央의 意思가支配的으로 作用하게 되는 것이다.

그러므로 우리나라에서는 權力의 集中화와 單極的 統合化 때문에 地域社會에서 權力이나 影響力의 源泉을 찾아보기란 힘든 것이라고 말하지 않을 수 없다. 分明히 基礎的 地域 社會의 權力構造는 靜態의이며 매우 單調롭다. 우리나라의 地域社會에 關한 限 權力構造(power structure)라고 말하느니 보다는 차라리 劍勢構造(Influence structure) 또는 劍勢形態라고 말하는 것이 오히려 適切하지 않을까 하고 느껴지기도 한다.(5)

다음은 公式的 指導勢力과 非公式的 指導勢力의 問題이다. 이 問題에 있어서 農村社會와 地方都邑 사이에는 多少의 差異가 있는것 같다. 農村社會에 있어서는 公式的 指導者인 里長은 非公式的 指導者인 이른바 有志들과 鄉里委員會, 大同會를 媒介로 하여 淳然一體가 되어 部落生活의 發展을 위해 指導的 役割을 맡고 있는 것이다. 물론 兩者사이에 全히 거리가 없는 것은 아니며 公式的 指導者는 主로 末端行政責任者로서 多少間의 權限을 背景으로 하고

(5) Robert Bierstedt, "An Analysis of Social Power," American Sociological Review, 15 (December 1950), pp. 730—38

研究論文

있는데 反하여 非公式的 指導者는 部落民들의 總意를 代辦하는 社會的 役割을 맡고 있는 것이다. 鄉里委員會의 機能遂行에 있어서도 後者は 議決機能을, 前者は 議決事項의 忠實한 執行을 責任지고 있어 그 役割은 어느 程度 다르다고 할 것이다. 그러나 이러한 社會的 役割의 差異에도 不拘하고 公式的 指導體制와 非公式的 指導體制가 統合되는 것은 里行政의 內容과 部落의 自助事業의 運營方式에도 달려 있다고 보겠지만 또 한편으로는 里長도 部落의 有志로 認定되고 있다는 事實과 有志는 必要에 따라서 隨時로 里長에게 助言하며 그의 協議對象者가 된다는 事實에 基因하는 것이라고 하겠다.

그러나 地方都邑의 경우는 다소 狀況이 다르다. 小都市에 있어서는 흔히 公式的 指導勢力과 非公式的 指導勢力이 分立되어 있고 때로는 서로 反目, 對立의 樣態를 露呈하기도 한다. 相互間에 協同的 紐帶가 없을 뿐더러 不信하는 態度들이다. 邑長이나 各種 公共團體의 長들(흔히 機關長이라 함)은 上部의 뜻을 받드는데 忠誠을 다 하며 주로 자기들끼리의 橫的 連結만을 소중히 여긴다. 이에 反하여 邑의 指導層 人士들은 集團的으로는 權力의 位置에 있는 사람들과 外面하고 對立的 意識을 가지고 있으며 다만 個別的으로 事業이나 親分에 따라 그들과 接近할 뿐이다. 禮山邑에서는 邑內 公共團體의 長과 有志들과의 橫的 紐帶를 牢固히 하고 相互間의 親睦을 圖謀할 目的으로 한때 金烏同志會라는 親睦團體를 만들어서 定期的으로 會同한 일이 있었으나 別로 成果가 없었다고 하여 유야 무야 하다가 5·16 革命後에는 機關長會議로 代替되고 말었다는 것이다. 그러나 兩指導勢力間의 統合의 程度는 邑自治制의 實施與否에 따라 相異할 것은 물론 公式的 指導者들의 personality에 따라서도 달라질 수 있는 것이다.

셋째로 地域社會 指導勢力의 團合 내지는 分裂에 대한 問題이다. 于先 農村社會는 地域이 狹少하고 產業이 未發達하여 比較的 同質的인 社會集團이기 때문에 指導勢力이 團合의이며 影響力의 源泉이 明確하다고 하겠다.(6) 이에 比하여 地方都邑의 指導勢力은 다소 分裂의이며 政治的 指導者와 機關長과 實業人們 사이에는 葛藤이 潛在해 있다고 볼 수 있다. 다시 말하면 地方都邑은 大都市에 있어서와 같이 크게 分散的이거나 分裂的이라고 보기는 어렵지만 中央과 直結되는 政黨組織을 背景으로 하는 政治指導者와 地方의 行政實務責任者로서 當該地域에서 現實的인 實權者로 君臨하는 所謂 機關長의 集團, 經濟的 實力を 責任으로 活躍하는 企業主들, 그리고 其他의 一般有志層은 相互 對立의이라는 것이다.(7) 이와 같은 事實은 그들에게 當該地域의 有志를 主觀的으로 指摘시켜 보면 確然히 나타난다.

우리가 調査한 地域에서 본다면 政治的 指導勢力과 經濟的 指導勢力의 相互 不信이 가장

(6) Morris Janowitz, Community Power Systems, (The Free Press, 1961) p. 140
Roland Young, op. cit., p. 381

(7) Morris Janowitz, op. cit., p. 141

주쳤하였고, 官界의 指導者인 機關長을 自己地域의 指導者로 받아 드리지 않으려는 것이 鄉民들의 一般的의 態度였다. 그리고 醫師, 教育者 등을 포함한 一般有志層은 比較的 中立의이며 온건한 見解와 態度를 갖고 있는 것으로 보인다.

政治的 指導者들은 當該 地域社會에 대한 廣範한 識見과 自己들의 눈부신 活動性을 自負하고 있으며 諸般 行政責任者들은 具體的이고 實權을 所重히 여기는 傾向이 있고 經濟人們은 經濟的 뒷바침이 없는 者들이 무엇으로 地域事業의 推進에 이바지 할 수 있느냐고 反問하는 態度다. 또한 一般指導層은 集團的 派閥意識은 별로 없고, 政治人們의 過多한 政治性과 政治的 排他性을 나무라며 經濟人们的 官權에의 아부와 一般的의 無識을 탓하거나 와 機關長들의 獨善的인 態度와 地方實情에 대한 無關心을 애석하게 여긴다.

三. 地域社會의 自助事業

(A) 財源으로 限定된 地方自治團體의 事業

우리나라의 地方自治團體는 革命治下에서 郡自治制가 實施되었고 地方稅制가 改革된 후로 財政狀態는 많이 好轉되었으나 아직도 몇몇 市를 除外하고는 一般的으로 自主財源이 不足하다. 그래서 地域的 振興事業이나 其他의 投資的 事業 또는 社會福祉事業을 위해서는 國庫에 依存치 않을 수 없는 實情이다.(8) 그러므로 이러한 事業은 小規模的으로 實施되어 지극히 限定된 範圍內에서 營爲되고 있다.

1963年度의 忠南에 대한 郡特別會計上의 國庫補助의 內譯을 볼 것 같으면 住宅建設資金, 消防共同施設, 標準洞里造成基金, 貸與糧穀管理, 上水道事業, 畜牛貸付등의 六種의 事業에 局限되고 있다. 뿐만 아니라 그 補助額이 이와같은 諸事業을 迫力있게 推進시키기에는 너무나 僅少하다.(9) 調查地域인 禮山郡의 경우, 1963年度 一般會計上의 歲出豫算을 살펴 보면 投資費와 社會福祉費가 總歲出額의 51%를 占하기는 하나 金額으로는 二千三百餘萬원에 不過한 것이다.(10) 그러므로 郡을 單位로 하여 몇가지 建設事業에 投入된다고 하면 大部分의 郡內 餘他地域은 별로 官廳으로 부터 惠澤을 입지 못한다고 하겠다. (表1 참조)

우리는 調查地域에서 住民들에게 地方官廳이 地域開發이나 住民들의 社會福祉를 위하여 하는 事業을 列舉해 보라고 했다. 그들은 도무지 생각나지 않는다고 무척 괴로운 表情을 짓는다. 追窮해서 무르면 겨우 드는 것이 農村에 있어서의 產業道路를 위한 補助나 糧穀貸與程度가 고작이며, 邑에서는 清掃作業, 道路工事, 橋梁架設 내지는 修理등을 든다. (表2 참조) 그들에게는 地方官廳이란 常例의인 事務(routine) 즉 課徵稅事務, 戶籍事務, 選舉事務, 公報活動등에만 從事하는 것으로 밖에 認識되어 있지 않을 뿐더러 住民들의 文化的 經濟的生活

(8) 姜秉根, “地方財政을 通해 본 韓國의 地方自治” 行政論叢 創刊號 pp. 238—39

(9) 內務部刊, 1963年度 地方自治團體 豫算概要, pp. 182—83

(10) 上揭書, p. 241

研究論文

의 向上이나 地域의 振興을 돋기 위해서 存立하는 것이라고는 별로 생각지 않는 상 싶었다.
따라서 별다른 期待도 갖고 있지 않다고 느껴졌다.

[表 1] 1963年度 禮山郡 歲入・歲出 豫算表

(單位 千원)

| 歲 入 | | | | 歲 出 | | | |
|-------|--------|------|--------|------|-------|--------|-------|
| 年度別 | 1963 | | 1962 | 年度別 | 1963 | | 1962 |
| 科目別 | 豫算額 | 比 率 | 豫算額 | 比 率 | 款 別 | 豫算額 | 比 率 |
| 地方稅收入 | 27,850 | 60% | 23,008 | 70% | 一般行政費 | 18,998 | 41% |
| 稅外收入 | 5,516 | 12% | 4,279 | 16% | 投資費 | 17,707 | 39.8% |
| 地方交付稅 | 4,255 | 9% | 2,312 | 6.9% | 社會福祉費 | 5,466 | 11.2% |
| 補助金 | 8,679 | 19% | 2,989 | 7.1% | 轉出用諸費 | 4,129 | 8% |
| 計 | 46,300 | 100% | 32,588 | 100% | 計 | 46,300 | 100% |

*地方自治團體 豫算概要, 1963, p. 241

[表 2] 地方行政機關의 對地域社會 事業

(調査地域: 禮山郡)

| 區域別 事業內容 | 面 | | 邑 | | 綜合比率 | |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 |
| 별로없다 | 33.3% | 29.4% | 14.3% | 8.3% | 25.0% | 20.7% |
| 관례적인일뿐이다 | 19.4% | 29.4% | 23.2% | 16.6% | 20.9% | 24.1% |
| 구호사업 | 12.5% | 11.8% | 16.1% | 8.3% | 14.6% | 10.4% |
| 도로(또는 산업도로)및 상하수도 | 11.1% | — | 26.8% | 58.4% | 17.9% | 24.2% |
| 보건위생 | — | 11.8% | 14.3% | 8.4% | 6.2% | 10.4% |
| 농사지도 | 13.9% | 11.8% | 3.5% | — | 9.3% | 6.8% |
| 기타 | 2.8% | 5.8% | — | — | 1.5% | 3.4% |
| 모르겠다 | 7.0% | — | 1.8% | — | 4.6% | — |
| 總 計 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

(B) 自助事業의 内容과 그 運營方式

韓國社會가 傳統的으로 中央集權의 官人支配下에 놓여 있었고 絶對的인 支配服從의 人間關係下에 있었다는 것을 우리는 否定할 수 없다. 이러한 社會에서 民主的인 制度가 生成할 수 없었고 地方自治에 대한 觀念이 形成될 수 없었던 것은 至極히 當然한 일이라 하겠다.

그러나 共同體的 協業을 必然的으로 要請하는 水田農耕을 營爲해 왔던 農村社會에서는 일찍부터 自然發生的인 村落을 中心으로 共同事業을 自發的으로 推進해 온 것이 事實이다. 물론 이것을 現代的인 意味에서의 「部落民自治」로 規定하기는 어렵다고 하겠으나 이미 李朝中葉에 鄉里·鄉村의 自治規約인 鄉約이 制度上으로 마련되었던 것이며, 그 傳統은 直接 間接으로 現今까지 繼承되어 村落에서는 그 部落의 共同事業을 部落會의 議決을 거쳐 自治的

으로 運營하고 있는 것이다. 그리고 李朝時代로 부터 내려 오는 村落의 이른바 「契」는 共濟組合의 구실을 맡고 있으며 農村社會의 協同을 組合 中心的인 方向으로 끌어 가고 있다.

물론 村落의 自助事業活動과 協同生活이 어느 部落에서나 한결 같은 것은 아니며 部落마다 各己 그 樣態가 다름은 두말 할 나위도 없다. 우리가 調査한 三個村落에서도 이러한 事實이 實證되고 있으니 禮山邑과 마주 接해 있는 吾可面의 面事務所 所在地인 驛塔里에서는 예전부터 내려오는 婚喪契, 回甲契등이 있는 외에는 部落民들이 共同으로 推進하는 自助事業이란 별로 없는 형편이다.

이곳은 李朝時代에 地方交通의 連結地인 역말(驛村)이었던 바 官吏들의 발(足)이 되는 말(馬)을 管理하는 雜姓반이의 村落이어서 그 住民들은 官吏에게 隨從하고 驛田을 耕作하는 것으로 生活해 왔었다. 그러기 때문에 그들은 協同的으로 自助事業을 模索할 必要를 크게 느끼지 못했던 것 같다. 뿐만 아니라, 現在는 非農家가 全體家口數의 27%를 찾이하고 있거나와 禮山一端山間 빼스가 時間마다 部落의 中心部를 지나고 있어서 그들은 生活에 필요한 것을 가까이 있는 邑內에서 힘 안드리고 求할 수 있다. 이와같은 立地的, 社會的 條件으로 말미암아 驛塔里에서의 自助事業이란 들만한 것이 별로 없다.

이와 反對로 邑과의 遠距離는 밀할 것도 없고 面事務所 所在地와 插橋驛으로 부터 큰 河川을 사이에 두고 5km나 떨어져 있으며 韓山 李氏를 비롯한 三個 姓氏가 集團的으로居住하는 二里; 그리고 二里와는 평평침한 산등성이를 隔하고 있으며 申平 李氏, 延安 金氏, 교동 印氏가 群居하는 沐里에서는 部落民들이 協同해서 일해 온 자취가 엿보인다.

例컨대 沐里의 住民들이 部落基金을 모아 購販場과 精米所를 經營했었던 事實을 들 수 있다. 이러한 것은 行政機關에서 奬勵하는 協同組合事業과 表面上의 差異가 있는 것이 아니며 또한 그에 刺戟되었던 것임도 否定할 수 없겠으나 이 部落에서 成長한 三十代 以上的 사람들이 異口同聲으로 말하드시, 數十年을 通해서 길러진 部落民들의 協同精神과 愛鄉心에서 그 출기를 찾아 볼 수 있는 것이다.

類似한 立地條件下에 있는 二里에서도 發見되는 酒幕이 이 部落에는 없다는 것이 이곳의 特色이다. 이 部落에서는 예전부터 青年들이 自發的으로 部落의 紀綱을 바로 잡아온 傳統이 있다고 한다. 특히 三十餘年前부터는 「沐里青年團」이라는 團體를 組織하여 自律的으로 酒(酒)과 賭博을 禁制해 왔다. 그러기 때문에 어느 누구도 敢히 酒幕을 차릴 수 없었으려니와 설혹 차려 놓는다 치드라도 營業이 되지 않아 곧 廢業할 수 밖에 없었다는 것이다. 이 「沐里青年團」은 孝子 孝女를 表彰하는 등 善行을 奬勵하는 한편 좀도둑같은 것은 官의 힘을 빌리지 않고 處罰하여 自治와 團結의 氣風을 불러 이르렀다고 한다. 그러나 解放後 社會의 風潮가 漸次로 바껴짐에 따라 「私刑」이 法에 抵觸되고 官에서 問題되었기 때문에 機能을 제대로 發揮할 수 없게되어 결국 6·7年前에 解體의 運命을 맞게 되었던 것이다.

「沐里青年團」의 機能이 弱化되면서 自警團의 形態로 이룩 되었던 이 部落의 協同의 方向

研究論文

은 組合中心의 것으로 轉換하게 되었으니, 이것이 바로 購販場과 精米所事業이었다. 1955年에 正式으로 發足하게 된 沐里의 實行協同組合은 部落民들의 傳統的인 協同精神과 團結心에 基盤을 둔 自發的인 自助事業이었다는데 意義가 있다. 그리고 部落의 全體世帶主가 構成員이 되는 同時에 그 基金은 部落自體의 共同財產으로 運營되었다는데 特徵이 있는 것이다.

허나 여기에서 看過할 수 없는 것은 初期에 大端히 成功的으로 運營되던 이 事業이 後日에 많은 赤字를 낸 나머지 1961年에 購販場 建物과 精米所를 賣却處分할 수 밖에 없었다는 事實이다. 沐里의 協同精神이 하루에 이루어 진 것이 아니기 때문에 組合中心의 協同事業도 큰 難關 없이 自發的으로 着手될 수 있었다. 그러나 住民들의 지나친 自信과 現實을 妄却한 理想은 失敗의 쓰라린 結果를 自招하고 만 것이다. 初期의 成功은 周圍의 關心을 集中시켰으니 이것은 그들을 内容보다는 形式에 치우치게 했으며, 官에 대한 依存心을 길러 주었다. 그리고 自助事業이라고 해서 管理責任者를 無報酬로 從事시켰던 바 歲月이 흐르고 情熱이 식어짐에 따라 管理자 疎忽해 졌으며, 또한 企業精神의 缺乏으로 결국 缺損을 免치 못하게 되었던 것이다.

그러나 비록 沐里의 實行協同組合을 通한 部落事業이 失敗로 끝났고 現在는 政府의 指示에 따라 肥料配給과 營農資金配定의 所任을 擔當하는 官制의 協同組合이 그에 代置되어 있지만, 이 部落에 在內하는 傳統속에는 變化하는 世代에 自發的으로 適應하는 底力이 隱晦히 흐르고 있다. 이 部落에는 驛塔里나 二里에서 흔히 볼 수 있는 在來의in 契以外에 지붕契 혹은 住宅改良契라는 것이 있다. 生活改善을 強力히 推進하는 이른바 再建國民運動의 住宅改良事業을 沐里의 位民들은 그들의 能力에 맞도록 農村에 固有한 契의 形式으로 相扶相助하여 實踐하고 있는 것이다. 10人이 一組가 되는 이 契는 5年을 期限으로 一年에 초가집 들을 기와 지붕으로 바꾸어 놓는다.

沐里住民들은 徐徐히 生活改善에 손을 대고 있다. 그것이 비록 韓國農村의 一般的인 樣態를 크게 脫皮할 程度는 못되드라도 이미 우물과 변소개량이 完成段階에 있고 婦女會를 中心으로 부엌개량이 試圖되고 있음은 注目할 만한 일이다. “그게 나라에서 시키니까 하는 게 아니라 다 우리네들 소견에도 좋겠거니 하는 짐작이 서니까 한다”는 것은 어느 農夫의 말이다. 農村의 生活改善에는 外部의 刺戟과 方向提示가 絶對 必要한 것이겠지만 이에 先行되어야 할 것은 스스로의 것으로 받아 드리고 實踐할 수 있는 精神的, 物質的인 基盤이라 하겠다.

이 部落에서는 再建青年會를 中心으로 하는 山林保護活動도 자못 活潑하다. 마을 한 가운데 자리 잡은 울창한 造林地帶는 山林契의 자랑거리거니와 部落青年들은 五名씩 監視員을 짜 가지고 順番制로 이 部落의 西北部를 둘러싸고 있는 龍峯山의 盜伐防止에 努力하고 있다.

時代的으로 그 以上 存續할 수 없었기 때문에 自然 消滅하고 말었던 「沐里青年團」의 傳統的 인 自律精神은 再建青年會의 새로운 活動으로 形態를 바꾸어 繼承되고 있는 것이다.

지금도 沐里的 住民들은 部落共同財產에 대한 꿈을 버리지 않고 있다. 實行協同組合을 整理하고 남은 基金과 部落住民들이 砂防工事에서 共同으로 勞動을 提供하여 벌어드린 労賃으로 마련한 쌀 20 가마의 部落財產을 年 五割利子로 불리고 있다. 그러나 青年들이 지금까지 힘써 지켜온 山地가 個人에게 捕下되 버렸고 山林을 買入할 만한 部落財產이 마련되어 있지 못하므로 沐里青年들이 盜伐防止에 바친 努力은 보람없이 되었고 앞으로 活氣를 잃게 될 것이 틀림 없다.

그러면 二里의 自助事業으로는 어떠한 것이 있는가? 二里의 自助活動은 沐里의 경우만큼 活氣를 띠지 못하고 있으나 現在 部落財產으로 運營하는 암프放送施設을 들 수 있다. 여기서 암프放送施設을 管理하는 二里의 代議機關인 이른바 運營委員會의 創設 經緯를 簡單히 더듬어 본다.

運營委員會의 產姿役을 맡았던 李哲수氏가 除隊하고 歸鄉한 것은 1955年 봄이었다.當時 이 部落은 土地改革의 뒷일을 맡았던 里長의 不正事實이 들어나 民心이 흩어져 있었고 里長職은 空席中이었다. 이때 住民들은 生活이 比較的 富裕한 李氏라면 不正을 피하지 않으리라는 期待下에 25 歲의 青年인 李氏에게 里長職을 막기게 되었다. 里長이 된 李氏는 部落民들의 團結과 協同을 通해서 住民들의 生活條件을 改善해 보려는 意圖에서 運營委員會라는 것을 組織하고 部落基金 募集에着手하였다.

同年 가을 里長을 비롯하여 生活에 餘裕있는 몇 사람으로부터 벼 한섬씩과 그밖의 住民들로 부터 戶別稅 等級에 따라 募穀한 것으로 14 萬匁의 部落財產을 마련하였다. 이 基金을 처음에는 月一割로 後에는 月八分로 住民들에게 貸與하여 金融을 圓滑히 하였다. 그리고 利子로 收入된 運營資金으로 秋穀賣上賞과 堆肥增產賞을 實施하였고 部落住民들에게 賦課되는一切의 雜稅를 이것으로 充當해 왔던 것이다.

그러나 5·16 革命以後 高利債整理로 말미암아 그 以上 部落財產을 運營할 수 없게 되었다. 그래서 一旦 整理하고 남은 萬六千원을 基本金으로 하여 암프放送施設을 運營하기로 決定한 것이다. 二里는 안따닥미, 바깥다락미, 외뜸말 등 三個의 自然部落으로 되어 있는데 처음에는 안따닥미의 反對로 바깥다락미가 主動이 되어 이 일을 始作했다고 한다. 現在 自己部落에 암프施設을 갖고 있지 않는 沐里의 住民들도 二里의 암프放送施設을 利用하고 있는데 二里에 138臺, 沐里에 67臺, 都合 205臺가 된다. 그리고 架設料로 2百원, 聽取料로 每月 15원(機械維持費)과 夏穀 半斗, 秋穀 半斗를 받고 있으며 이것으로 技術者 二名의 報酬와 機械設備를 위해 질어진 負債을 갚는데 充當할 것이라고 한다.

以上에서 沐里와 二里의 自發的인 部落事業의 內容을 檢討해 보았거니와 이제 그 運營方

研究論文

式에 關하여 簡單히 考察해 보기로 한다. 이미 앞에서 言及한 바와 같이 二里에는 運營委員會라는 部落의 代議機關이 있으며 이것과 같은 性質의 것으로서 沐里에는 1958年에 里長의 不正을 防止하기 위하여 發足하게 된 鄉里委員會라는 것이다.

우리가 調査한 三個村落에는 部落內의 世帶主 全體로서 構成되는 大同會가 一年에 한번 혹은 두번 모이는 것이 常例이며 이곳에서 部落全般에 걸친 自治 및 行政에 關한 問題가 論議된다. 그런데 驛塔里의 경우는 大同會가 部落民의 定期的인 親睦會로서의 目的을 多分히 內包하고 있는데 비해 二里나 沐里의 경우에는 이러한 目的以外에도 部落會의 性格이 濃厚하다. 물론 部落問題의 具體的인 内容은 前記한 委員會에 委任되는 것이 보통이고 이 자리에서는 大體的인 自治 및 行政事務에 關한 報告가 있는 程度이다. 그러나 二里의 運營委員이나 沐里의 鄉里委員이 바로 大同會의 定期總會에서 選出되며 同時에 大同會의 定期總會는 곧 運營委員會나 鄉里委員會의 定期總會가 된다는 데 重大한 意義가 있는 것이다.

二里는 現在 5個坊으로 되어 있지만 從來에는 8個班이 있었기 때문에 1個班에서 2名씩 選出된 16名의 代表가 運營委員이 되며 沐里에서는 4個의 自然部落에서 각己 2名씩 選出된 8名의 代表가 鄉里委員이 된다. 그리고 委員長은 같은 總會에서 新任委員들의 互選으로 選出되며 委員의 任期는 1年이지만 몇번이라도 重任할 수 있다. 이와 같은 두 部落의 委員會는 必要에 따라 召集되나 二里에서는 每月 陰歷 보름날 저녁을 利用해서 月例會를 갖는 것이 特色이다.

一般的으로 이와 같은 委員會는 部落의 自助事業 特히 部落財產의 運營方針을 主로 討議, 檢討, 議決하지만 自己部落에 賦課된 雜賦金의 公正配分問題도 重要한 議決事項이 되며 그밖에 里行政의 諮問機關으로서의 役割도 擔當하게 된다. 特히나 沐里에서는 1年에 세번씩 반드시 里事務를 監查하게 되어 있다.

이처럼 이 두 部落의 委員會는 自己部落의 모든 自治的인 事業을 運營하는 主動體가 되며 住民의 生活과 直接 關連되어 있는 모든 里行政이 部落의 指導層으로 構成되는 그 委員會의 協力없이는 제대로 成果를 얻을 수 없게 되는 것이다. 뿐만 아니라 里長이나 里書記는 그 會議에 參席하여 意見을 말 할 수는 있지만 表決權을 갖지 못한다는 點에서 두 部落의 委員會는 自己部落의 代議機能을 遂行하는 機關으로 規定할 수 있는 것이다.

그러면 部落과 部落사이의 協助로 이루어지는 部落相互間의 共同事業으로는 어떠한 것이 있는가?

過去부터 現在에 이르기 까지 二里, 沐里, 水村里의 3個村落을 單位로 하는 地域社會에 있어서 하나의 宿題가 되어 온 것은 國民學校의 分校設置問題이다. 이 地域에는 國民學校가 없기 때무에 5百餘名의 兒童들은 北쪽을 가로 막고 있는 河川을 건너서 雁峙國民學校에 다녀야 하거나 南쪽으로 洪城郡과의 境界를 따라 흐르고 있는 河川을 건너서 洪北國民學校

에 다니지 않으면 안된다.

이러한 不便을 打開하기 위하여, 兒童이 3百名 以上만 되면 分校를 設置할 수 있다는 原則을 쫓아 3個里의 有志들과 住民들은 雁峯國民學校分校 設置運動을 共同으로 展開해 왔다. 1959年부터는 3個里의 指導層으로 「情友會」가 組織되어 이 일을 當局과 交涉하는 團體로서의 役割을 스스로 맡아 왔다. 그러나 政治的 變動으로 이들의 計劃은 挫折되었으며 郡自治制下에 있는 現在도 郡의 豐算不足으로 말미암아 住民들 스스로가 學校의 基地를 마련치 않으면 안될 實情에 놓여 있다.

그리기 때문에 이 地域의 3個里는 現在 指導層이 中心이 되어 共同으로 分校基地의 마련을 위해 苦心하고 있다. 그러나 이와 같은 地域社會의 課題는 그 住民들에게만 막혀져야 할 것이라기 보다 오히려 地方 自治團體가 마땅히 解決해 주어야 할 일임에도 不拘하고 아직도 展望은 막연하기만 하다.

우리가 觀察한 바로는 村落의 自助事業은 그 住民들 共同의 利益追求인 것으로서 成果가 어떻든 協同과 團合을 通하여 자못 自治的으로 推進되고 있다. 그러나 이러한 村落社會와는 달리 都市化의 過程을 앞서서 밟고 있는 地方都邑에서 볼 수 있는 自助事業이란 村落社會의 그것과 性格이 別異하다.

于先 住民들의 利害問題라든가 어떤 事業에 對한 必要性의 程度가 相異할 뿐 아니라 경우에 따라서는 利害가 서로相反될 수도 있기 때문에 住民全體의 共同의 利益追求가 容易하지 않다. 今年에 있었던 禮山邑 道路工事が 邑住民들에게 알려지지 않은 체 秘密裡에着手되었던 것은 그 一例가 될 수 있다. 이것은 郡行政權의 肥大化에 따르기 쉬운 行政의 獨善化 現象으로 說明할 수도 있지만 그 工事로 因해서 直接被害를 받게 될 사람들의 頑強한 反對에 부딪칠 것을 慮慮한데서 나온 것이라고 말할 수도 있는 것이다.

禮山邑에서 發見되는 業體別 團體만 하더라도 果樹組合, 園藝組合, 馬車組合, 旅館組合, 理容組合, 養業組合, 市場組合, 釀造組合, 養鷄組合, 煙草生產組合, 醫師會, 教育會 등으로 상당히 分化되어 있는 형편이다. 이러한 團體들은 各己 業體別로 親睦을 圖謀하려는 데 그 目的이 있는 것이 事實이다. 그러나 아직까지는 몇몇 例를 除外하고는 별 뚜렷한 움직임이 있어온 것은 아니지만 職種別 交涉團體로서의 機能을 發揮하게 될 可能성이 짙다.

물론 住民들이 職種別로 組織되는 團體를 通해서 모든 利益을追求할 수 있는 것은 아니지만 이러한 利益團體의 職種別 分化現象은 住民全體가 協同의으로 自助事業을 推進해야 할必要性을 低下시키게 되는 것이다.

지금까지의 自助事業의 例를 살펴 보면 過去에 指導層이 邑議會에 建議하여 國庫의 八割補助로써 2億圓相當의 上水道工事を 完成한 일이 있다. 그리고 他地方으로의 移轉이 確定되었던 稅務署를 그대로 있게 한 것이라든가 郵遞局을 來往에 便한 場所로 옮기게 한 것은 部

研究論文

分의인 일이긴 하지만 住民들의 意思가 크게 反映된 實例이다. 또한 市場의 位置를 둘러싸고 地域的으로 主張이 對立되다가 결국 邑全體의 公益을 위하는 方向으로 落着된 일도 있다. 그런데 이러한 일들은 大概가 이 地方의 指導層이나 혹은 利害가 結付된 人們들이 中心이 되어 提起되었던 것이 보통이다. 그러나 過去에 邑內의 各種機關長들과 指導勢力으로써 組織되었던 金烏同志會에서 邑全般에 걸친 問題를 論議해 보려는 움직임이 없었던 것은 아니다. 뿐만 아니라 現在에도 活動性이 強한 人士들과 財源을 밀바침 할 수 있는 人士로써 이 地域社會의 自助事業을 推進하기 위한 「繁榮會」를 組織해 보려는 氣味가 指導勢力間에 짙어지고 있음을 注目할 만한 일이다.

四. 地域的 事業과 指導勢力

(A) 行政機關의 地域事業과 民衆統制

郡自治制가 實施되면서 邑·面이 郡守의 單純한 補助機關이 된 것은 周知의 事實이다. 그러나 邑·面이 아무리 郡守의 補助機關이라고는 하지만 郡守의 命만을 받들고 住民들의 意思나 慾求를 전혀 無視하고 行政을 할 수는 없는 일이다. 더우기 邑·面의 對 地域社會 事業이란 住民들 特히나 地方有志들의 協調를 떠나서 能率의으로 推進되기란 期待하기 어렵다.

이와 같은 理由로 内務部는 지난 三月에 指示를 내려 各 邑面은 行政諮詢委員會를 두어 地方行政을 民主的으로 遂行할 것을 다짐하기에 이르렀다. 그리하여 四月以後 地方에서 德望이 두터우며 識見이 높고 地方實情에 밝은 사람들 十名 以內로 諮問委員會가 構成되어 있다. 그리고 諮問事項은 상당히 廣範한 것이어서 ① 政府의 施策實施에 있어서 地方住民의 意見을 들어야 할 事項 ② 住民의 利害가 相衝하여 仲裁가 要求되는 事項 ③ 地域社會의 自助事業 등이 그 重要한 內容이다.(11)

그리면 이곳에 提起되는 問題는 이와 같은 諮問委員會가 中心이 되어 地方行政이나 對 地域社會 事業에 果然 地方住民들의 意見이 充分히 反映되었는가 하는 것이다. 우리가 調査한 바로는 諮問委員會의 人的 構成은 大體로 無難하였다고 하겠다. 하지만 그들이 邑·面行政의 刷新에 별로 貢獻한 바가 없다는 것이다. 이것은 主로 다음의 몇 가지 事實로 說明될 것이다. 첫째로는 官吏와 住民들의 態度의 問題인 것이다. 官吏들은 上部의 指示에 唯唯順從함을 當然之事로 알고 있는 것이며, 地方의 實情을 參酌할 려고는 하나 그것을 積極的인 態度로 上部에 建議할 意慾은 또한 없는 것이다. 韓國의 官吏들은 自古로 積極的인 上申이나 建議보다 無事主義를 擇하는 傳統을 가지고 있다고 하겠다. 한편 住民들도 官에 追從하

(11) 東亞日報, 1963年 3月 23日字

는 習性에 젖어 있으며 또한 官이 百姓들의 意思를 尊重하지 않는다는 不信的 離度를 갖고 있는 것이다. 둘째로는 末端官廳에 대한 重壓的 統制에 基因한다고 보겠다. 中央에서 階梯的 組織을 따라서 下部構造에 加해지는 統制作用은 官吏들을 萎縮시키는 것이며,(12) 설혹 施策에 대한 改善方案을 上部에 建議해도 그것이 到底히 郡·道를 거쳐 權力의 源泉이며 모든 命令指示의 出發點인 中央에 上昇의으로 傳達되지 않는다는 것이다. 셋째로 諮問委員들을 無報酬이며 委員會는 月一回 程度 召集된다. 그러므로 報酬를 받고 誠實하게 일 할뿐 더러 隨時로 邑·面事務所에 出入하는 洞·里長에 接近하게 되고 그들을 通해서 實情을 알게 되므로써 그것으로 足하다고 생각하는 듯 하다.

實例를 들어 보면 禮山邑에서는 經費만 나고 成果는 없다고 하여 諮問委員會는 單只 一回만 召集되고 有名無實하게 되었다고 邑長은 말한다. 그 後로는 特定한 行政이나 事業에 關하여 專門的 知識이나 卓越한 識見을 갖춘 地方有志들과 個別의으로 接觸하고 協議하므로써 보다 큰 實績을 올리고 있다고 한다. 面의 경우를 보면 月에 一回씩 꾸준히 召集되고 있기는 하나 諮問이라기 보다는 親睦의 目的이 한결 더 큰 比重을 차지하고 있는 상 싫다.

面行政은 邑行政과 性質上 差異가 있는 것이며 部落指導者들의 理解와 더불어 協調가 切實히 要請되는 것이다. 農村社會振興事業은 部落有志의 率先垂範的 指導의 役割을 제쳐놓고 그 成果를 期待하기는 어렵다. 이러한 理由로 面長과 地方有志들과의 關係는 多分히 有機的인 것이라고 볼 수 있다. 물론 이곳에서 指摘할 것은 그들간의 紐帶라고 하는 것은 慣例的인 行政을 위해서라기 보다는 農業生產을 增進시키기 위한 協調라고 보는 것이 온당할 것이다. 따라서 表3, 表4에서 보는 바와 같이 邑行政 보다는 面行政上에 地方有志들의 影力은 더 크게 作用한다고 본다.

過去 農村社會에 있어서 李朝時代까지는 官權과 結託한 地方土豪들이 權勢를 부렸고 日政 時에는 地主들이 支配的 位置에서 農民들을 괴롭혔으며 農地改革이 있은 後로는 地主가 没落하므로써 오늘날의 農村社會는 그 指導勢力에 關한 限 空白狀態라고 해도 크게誇張된 것은 아닐 것이다. 따라서 農村社會의 建設을 위해서는 農業增產에 으뜸가는 篤農家나 地域開發에 남다른 關心과 誠意가 있는 사람들을 行政官廳에서 尊重하고 그들의 意慾을 북돋아 주어 그들이 指導的 地位에 놓이게끔 힘써야 할 것임은 再言을 要하지 않는다.

地方有志와 行政機關의 長과의 接觸의 程度에 關해서 住民들에게 물어 보았다. 역시 邑에 있어서 보다는 面에 있어서 接觸의 度는 크다고 하는 것이다. 이곳에서 興味있는 現象은 有志들 보다는 一般住民들이 그들 사이의 接觸이 찾은 것으로 보는 傾向이 있다는 것이다. 地方의 有志와 地方行政機關의 長과의 親密의 程度는 大體로 接觸度와 併行하는 것으로, 다만

(12) 姜秉根, “韓國에 있어서의 中央統制의 最近動向,” 東方學志 第六輯, (延世大學校 東方學研究所) pp. 282—86

研究論文

[表 3] 行政一般에 關한 行政責任者の 事前議論與否
(應答者は 地方有志에게 局限)

| 内 譯 | 區域別 | | 面 | 邑 | 合計 |
|----------------|-----|-----|-----|---|----|
| | 面 | 邑 | | | |
| 사전의논하는 일 별로 없다 | 2명 | 6명 | 8명 | | |
| 지방유지와 상의하는 정도 | 5 | 1 | 6 | | |
| 이례적인 일만 유지와 상의 | 4 | 1 | 5 | | |
| 동·이장과 상의 | 4 | — | 4 | | |
| 각 기관장과 상의 | 1 | 2 | 3 | | |
| 자문위원회를 통해서 | 1 | 2 | 3 | | |
| 總 計 | 17명 | 12명 | 29명 | | |

[表 4] 地方行政에 대 한 地方有志의 影響力
(應答者は 地方有志에게 局限)

| 程 度 | 區域別 | | 面 | 邑 | 合 計 |
|---------|-----|-----|-----|----|-----|
| | 面 | 邑 | | | |
| 매 우 크 다 | — | 1명 | 1명 | 1명 | 1명 |
| 큰 편 이 다 | 7 | 1 | 8 | | |
| 보 통 이 다 | 8 | 3 | 11 | | |
| 별로 없 다 | 2 | 6 | 8 | | |
| 전 혀 없 다 | — | 1 | 1 | | |
| 總 計 | 17명 | 12명 | 29명 | | |

比率上에 있어서多少 낮을 뿐이다. (表5, 表6 참조).

이곳에서 留意할 것은 아래의 表5, 表6에서 地方有志들이 行政責任者와 接觸이 있고 親分을 갖는다는 것은 公的立場을 떠나서 私的用務로 갖는 接觸과 個人的인 親分까지를 包含한다는 것이다. 特히 邑民들 중에는 邑의 有志들이 자기 고장일을 위해서가 아니라 私的用件으로, 地方指導者의 一員으로서가 아니라 平素의 個人的 議面으로 해서 相互間의 來往이 있다고 하는 意見이 많았다.

[表 5] 地方有志와 行政機關長과의 接觸度

| 接觸度 | 面 | | 邑 | | 綜合比率 | |
|---------|------|------|------|------|------|------|
| | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 |
| 빈 번 하 다 | 55.6 | 47.1 | 42.9 | 8.3 | 50.0 | 31.0 |
| 보 통 이 다 | 27.8 | 52.9 | 19.6 | 50.0 | 24.2 | 51.7 |
| 드 물 다 | 11.1 | — | 19.6 | 41.7 | 14.8 | 17.3 |
| 모 르 겠 다 | 5.5 | — | 17.9 | — | 11.0 | — |
| 總 計 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

[表 6] 地方有志와 行政機關長과의 親密度

| 親密度 | 面 | | 邑 | | 綜合比率 | |
|------------|------|------|------|------|------|------|
| | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 |
| 친 밀 하 다 | 41.7 | 29.4 | 28.6 | 16.7 | 35.9 | 24.1 |
| 보 통 이 다 | 27.8 | 70.6 | 26.8 | 58.3 | 27.3 | 65.5 |
| 별로 친밀하지 않다 | 20.8 | — | 14.3 | 16.7 | 18.0 | 6.9 |
| 모 르 겠 다 | 9.7 | — | 30.3 | 8.3 | 18.8 | 3.5 |
| 總 計 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

(B) 地域社會의 自助事業과 指導層의 役割

우리나라 農村社會가 오랜 歲月에 걸친 疲弊相에서 벗어나 힘찬 生活을 開拓해 나아가고 地方都邑이 實質的인 近代社會化에로의 拍車를 加할려고 한다면 무엇보다도 먼저 要請되는 것은 地方에 있어서의 名目과 實質이 合致된 指導勢力의 確立일 것이다. 더욱이나 農村社會는 祖上傳來의 地方愛着精神과 自然部落을 基礎單位로 하는 協同的 生活樣式를 바탕으로 해서 村落自治의 精神이 培養되어 있고 農村經濟生活의 向上과 繁榮에 대한 意慾에 벅차 있다.

그러나 오늘의 地域社會의 現實은 遺憾스럽게도 大體로 非協同的이며 團合이 안되어 있다고 보겠다. 그리고 農村社會는 地方都邑에 比해서 多少나마 團合的이며 協同的이라고 본다. 이와 같은 現象은 우리가 지난 여름에 全國的으로 實施한 輿論調查에 의해서도 實證되고 있다. 즉 面에 있어서는 應答者中 52%가 自己 고장에서 住民들이 잘 團合되어 일한다고 보고 있는데 邑에서는 43%, 市에서는 겨우 31%만이 이와 같은 見解를 披瀝하고 있다. (表7 참조)

〔表7〕 地域社會에 있어서의 住民團合에 대한意見

| 이 고장(市, 邑, 面)에서는 주민들이 잘 단합해서 지방적인 일을 해 나간다고 생각하십니까? | 面 | | 邑 | | 市 | | 合 計 | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 人員數 | 比 率 |
| 그렇다. | 205 | 51.9 | 48 | 42.8 | 86 | 31.3 | 339 | 43.3 |
| 그렇지 못하다. | 189 | 47.8 | 62 | 55.4 | 172 | 62.5 | 423 | 54.1 |
| 모르겠다. | 1 | 0.3 | 2 | 1.8 | 17 | 6.2 | 20 | 2.6 |
| 總 計 | 395명 | 100% | 112명 | 100% | 275명 | 100% | 782명 | 100% |

* 이 資料는 1963年 8月에 延世大學校 政法大學 學生 20名의 協調를 얻어 全國的으로 實施한 輿論調查의 結果에 依하여 作成된 것이다. 本調查를 위해서 9個面, 3個邑, 6個市에서 世帶主 782名을 標本으로 無作爲抽出하였다.

또한 團合되어 協同的으로 일한다고 하는 경우, 그 原因을 追窮해 볼 것 같으면, 가장 important한 것은 相互 緊密하게 關聯된 세가지 應答이다. 즉 ① 住民이 積極 協力 한다. ② 行政責任者와 地方有志들이 서로 協調한다. ③ 地方有志들이 잘 團合한다. 이 應答의 比率을 行政區域別로 合計하면 面이 71%, 邑이 71%, 市가 82%이다. 다음에 잘 團合하지 못한다고 하는 경우에 그 理由를 追求한즉 大體로 같은 要因으로 說明된다. 다시 말하면 ① 住民이 잘 協調하지 않는다. ② 地方有志들이 大體로 無關心하다. ③ 行政責任者와 地方有志가 서로 團合하지 못한다. ④ 地方有志들이 分裂되어 있다. 이 應答의 比率을 區域別로 合計하여 보면 面이 81%, 邑이 84% 그리고 市가 67%이다. (表8, 表9 참조)

研究論文

[表 8]

| (잘 단합하는 경우) 그 이유는? | 面 | | 邑 | | 市 | | 合計 | |
|---------------------------------|------|--------|------|--------|-----|-------|------|--------|
| | 人員數 | 比率 | 人員數 | 比率 | 人員數 | 比率 | 人員數 | 比率 |
| 행정책임자(市長, 邑長, 面長, 里長 등)가 유능하니까. | 名 45 | % 22.0 | 名 10 | % 20.8 | 名 7 | % 8.1 | 名 62 | % 18.3 |
| 지방유지들이 잘 합심하니까. | 14 | 6.8 | 6 | 12.5 | 13 | 15.2 | 33 | 9.7 |
| 행정책임자와 지방유지들이 서로 단합하니까. | 60 | 29.3 | 8 | 16.7 | 19 | 22.1 | 87 | 25.7 |
| 주민들이 적극 협력하니까. | 71 | 34.6 | 20 | 41.7 | 38 | 44.2 | 129 | 38.0 |
| 지방청년들이 일을 잘하니까. | 14 | 6.8 | 1 | 2.0 | 7 | 8.1 | 22 | 6.5 |
| 기타 | 1 | 0.5 | 3 | 6.3 | 2 | 2.3 | 6 | 1.8 |
| 總 計 | 205名 | 100% | 48名 | 100% | 86名 | 100% | 339名 | 100% |

[表 9]

| (잘 단합이 안 되는 경우) 그 이유는? | 面 | | 邑 | | 市 | | 合計 | |
|-------------------------------|------|--------|-----|-------|------|--------|------|--------|
| | 人員數 | 比率 | 人員數 | 比率 | 人員數 | 比率 | 人員數 | 比率 |
| 행정책임자가 이 지방의 실정에 어두우니까. | 名 23 | % 12.2 | 名 6 | % 9.7 | 名 32 | % 18.6 | 名 61 | % 14.4 |
| 지방유지들이 분열되어 있으니까. | 23 | 12.2 | 7 | 11.3 | 9 | 5.2 | 39 | 9.2 |
| 지방유지들이 대체로 무관심하니까. | 40 | 21.1 | 13 | 21.0 | 38 | 22.1 | 91 | 21.5 |
| 주민들이 잘 협조하지 않으니까. | 60 | 31.7 | 21 | 33.9 | 49 | 28.5 | 130 | 30.7 |
| 행정책임자와 지방유지가 서로 단합되어 있지 않으니까. | 30 | 15.9 | 11 | 17.7 | 20 | 11.6 | 61 | 14.4 |
| 기타 | 13 | 6.9 | 4 | 6.4 | 24 | 13.0 | 41 | 9.8 |
| 總 計 | 189名 | 100% | 62名 | 100% | 172名 | 100% | 423名 | 100% |

地方住民들이 잘團合한다던가 또는 行政責任者와 地方有志들과의 協調의 問題도 모두 地方指導勢力의 役割이라고 볼 때 그들이 어깨에 짊어진 짐은 매우 무거운 것이며, 그들이 如斯한 重責과 社會的 使命을 自覺하고 指導力を 効率的으로 發揮해 나갈때 韓國 地域社會의 앞날에 曙光이 비칠것만은 確實하다.

다음은 고장일에 대한 地方有志들의 關心度와 影響力의 問題이다. 첫째로 地方有志들이 地域社會의 發展과 繁榮을 피하기 위해서 推進하는 諸事業에 대한 關心의 程度이다. 調査期間中 뚜렷이 우리가 느낀것은 農村社會에 있어서 예나 지금이나 고장일에 대한 有志들의 關心은 크며 純粹하다는 것이다. 農村指導者들의 營農의 多角化와 農業增產을 위한 意慾은嘉賞할 만 하다. 革命政府가 이와 같은 貴한 意慾을 한층 더 북돋아 준것도 事實인상 싶

韓國地域社會의 政治的 分析

다. 그리고 이 政府의 努力과 住民들의 意志가 昨年의 凶作으로 實績을 보지 못한 것 만은 참으로 애석한 일이라 하겠다. 建設의 希望을 가슴에 안고 꾸준히 精進하는 農村社會에 比하면 地方都邑은 相對的으로 沈滯의이며 有志들의 關心도 大端한 것은 뜻된다고 본다. 그리고 그들의 關心은 多少나마 政治性을 띠지 않았나 하는 印象을 받는다.

우리의 調査資料에 依한다고 하더라도 面의 有志들이 邑의 有志들 보다도 고장일에 대한 關心이 크다는 것을 알기는 어렵지 않다. 즉 面의 一般住民들이 본 有志들의 關心度는 63% 인데 比하여 邑의 경우는 55%이다. 特히나 面·邑 有志들이 본 有志들의 關心度에는相當히 큰 差異가 있다. 面의 有志들이 본 有志들의 關心度가 71%인데 對하여 邑의 경우는 겨우 42% 밖에 되지 않는다.(表 10 참조)

〔表 10〕 고장일에 대한 地方有志의 關心度

| 關心度 | 面 | | 邑 | | 綜合比率 | |
|------|------|------|------|------|------|------|
| | 一般 | 有志 | 一般 | 有志 | 一般 | 有志 |
| | % | % | % | % | % | % |
| 매우크다 | 11.1 | 23.5 | 17.9 | 16.7 | 13.3 | 20.7 |
| 큰편이다 | 55.6 | 47.1 | 37.5 | 25.0 | 47.7 | 37.9 |
| 보통이다 | 22.2 | 17.6 | 21.4 | 50.0 | 21.9 | 31.0 |
| 별로없다 | 11.1 | 5.9 | 17.9 | 8.3 | 14.6 | 6.9 |
| 전혀없다 | — | 5.9 | 5.4 | — | 2.5 | 3.5 |
| 總計 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

고장 일에 대한 有志들의 影響力 역시 邑에 있어서 보다는 面에서 더 큰 것이다. 이것은 農村에서 自助事業이 比較的 活潑하며 그것을 위한 有志들의 initiative와 leadership이 크기 때문인 것이다. 指導者들이 보는 自己들의 影響力은 一般住民들이 認定하는 것 보다는 큰 것 같다. 有志들의 影響力を 認定하는 應答의 比率은 面에 있어서 一般住民의 81%에 對해서 有志는 94%이고, 邑에 있어서는 一般住民의 63%에 對해서 有志는 73%이다.(表 11 참조)

〔表 11〕 自己 고장에 대한 地方有志의 影響力

| 影響力의程度 | 面 | | 邑 | | 綜合比率 | |
|--------|------|------|------|------|------|------|
| | 一般 | 有志 | 一般 | 有志 | 一般 | 有志 |
| | % | % | % | % | % | % |
| 매우크다 | 12.5 | 23.5 | 3.6 | 8.3 | 8.6 | 17.2 |
| 큰편이다 | 33.3 | 29.4 | 26.8 | 8.3 | 30.5 | 20.7 |
| 다소있다 | 34.7 | 41.2 | 33.9 | 58.4 | 34.4 | 48.3 |
| 별로없다 | 18.1 | 5.9 | 26.8 | 25.0 | 21.9 | 13.8 |
| 전혀없다 | 1.4 | — | 8.9 | — | 4.6 | — |
| 總計 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

그러면 地方 有志들이 地域社會에 있어서 도움을 주고 있는 일에는 어떠한 것이 있을까?

研 究 論 文

무엇 보다도 우리들의 注目을 끄는 것은 有志들이 一般住民들이 생각하는 것 보다도 많은奉仕를 하고 있는 것으로 自負하는 態度이다. 그리고 面民들은 一般住民이나 有志를 가릴 것 없이 邑民들 보다 有志들이 奉仕의이라고 認識하고 있다는 事實이다.

有志들이 앞장서는 일의 具體的인 內容을 把握하기 위해서 重要한 順序로 둘씩 만 들게 하였다. 그 順位에 比重(weight)을 주어 score 하였고 이 score를 다시 項目別로 比較할 目的으로 比率로 고쳐 보았다. 面에 있어서는 一般住民의 경우, 住民들을 教導하는 것과 고장의 振興을 위해서 힘쓴다는 것이 으뜸이며 다음이 部落 일을 위해서 官廳에 建議, 交渉한다는 것이다. 그리고 有志의 경우, 振興事業에 獻身한다는 것과 窮地에 빠진 어려운 사람들을 救濟하는 데 힘쓴다고 하는 것이 으뜸가는 일이며 一般住民들을 生活面에서 指導해 나간다는 것이 그 다음으로 꼽힌다.

邑의 경우에 있어서는 事情이 다소 다르다. 一般邑民들은 有志들이 하는 일로 두드러지게 나타나는 것은 없다고 보는 것 같고, 굳이 듣다면 地域의 振興事業과 貧民救濟事業을 위시하여 文化·育英事業에 比較的 끌고루 힘쓰고 있다고 느끼는 상 같다. 그 反面에 邑의 有志들 중에 적지 않은 사람들은 고장 일을 위해서 官廳에 忠實히 建議하고 交渉한다고 自負하는 것이며 다음으로는 多少나마 어려운 處地에 있는 사람들의 救濟에 率先해서 나선다고 보는 것이다.(表 12 참조)

〔表 12〕 有志들이 고장에 도움주는 일

| 内 謂 | 區 域 別 | | 面 | | 邑 | | 綜合比率 | |
|-------------------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 一般 | 有志 | 一般 | 有志 | 一般 | 有志 | 一般 | 有志 |
| 고장의 진흥을 위해 힘쓴다 | 16.7 | 23.5 | 12.5 | 8.3 | 14.9 | 17.2 | | |
| 고장 일을 위해 관청에 전의 교섭한다 | 8.3 | 5.9 | 7.1 | 33.4 | 7.8 | 17.2 | | |
| 고장 일을 의논하고 결정한다 | 4.2 | 5.9 | 1.8 | 8.3 | 3.1 | 6.9 | | |
| 어려운 처지에 있는 사람을 솔선해서 도운다 | 5.6 | 23.5 | 10.7 | 16.7 | 7.8 | 20.7 | | |
| 육영·문화 사업을 위해서 힘쓴다 | 6.9 | — | 12.5 | 8.3 | 9.4 | 3.4 | | |
| 주민들을 지도한다 | 16.7 | 17.7 | 3.6 | — | 10.9 | 10.4 | | |
| 小 計 | 58.4 | 76.5 | 48.2 | 75.0 | 53.9 | 75.8 | | |
| 겉으로 나타나는 일은 별로 없다 | 19.4 | 11.8 | 10.7 | 8.3 | 15.6 | 10.4 | | |
| 별로 도움 주는 일이 없다 | 19.4 | 11.7 | 28.6 | 16.7 | 23.4 | 13.8 | | |
| 모르겠다 | 2.8 | — | 12.5 | — | 7.1 | — | | |
| 總 計 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

(C) 地方指導勢力의 特徵

도대체 어떤 사람들이 오늘날 地域社會에서 有志 또는 指導者로 認定받는 것일까. 日政 때만 해도 農村이나 都邑에는 大地主가 도사리고 있었고 그들은 同時에 相對的으로 높은 身

分階級에 屬하였다. 그 뿐만도 아니고 그들은 大部分의 경우에 官權과도 野合하였다. 그리하여 그들의 權勢는 당당하였고 絶對的인 有力者로 零細 農民이나 地方民들 위에 君臨하였다.

解放後 農地改革을 契機로 하여 事情은 急變하였다. 社會身分制는 政治的 民主理念에 違背되었으며 社會近代化와 相剋하여 漸次의 으로 衰退하여 갔으며 大地主는 没落하게 되었다. 이와 反對로 小作民은 自作을 하게 되었고 小農은 中農이 되어 農村經濟構造는 一變하기에 이르렀다. 이렇게 되어 종래의 農村社會의 權力構造는 餘地없이 崩壞되고 地方의 指導勢力에 關한 限 完全한 真空狀態였다고 해도 過言은 아닐 것이다. 그러나 이곳에서 看過해서는 안될 것은 종전의 地主가 没落했다고 해서 小農이 된 것은 아니요 개중에는 아직 것 적잖은 財產을 所有하고 있기도 한 것이며 또한 零細農民이 모두 中農이 된 것도 아니라는 것이다. 그런즉 오늘날에도 農村社會에는 嚴然한 經濟的 階層이 있다. 뿐만 아니라 過去의 地主나 그 子孫들은 大體로 財產의 惠澤을 입어 남다른 教育을 받을 수 있었고 경우에 따라서는 財產과 學識을 발판으로 하여 社會에 進出해서 經歷을 쌓기도 한 것이다. 그러므로 그들은 오늘날 農村社會에서 識見 있는 사람으로 認定 받고 있는 경우가 非一非再하다.

이와 反面에 農地改革後 小作하던 땅을 自作하게 된 農民들 중에도 勤勉하고 誠實한 사람들은 꾸준히 經濟的으로 上昇하여 지금은 당당한 中農이 되었으며 解放後 上昇一路의 教育熱과 教育의 普及으로 그들 중에는 남과 比肩하여 遜色없는 學識을 갖게 된 사람들도 적지 않다. 그들의 經濟的 社會의 位置가 꾸준히 上昇하고 部落民에 依해서 그것이 認定되는 사람들은 大概 마을 일에 關心이 크고 热誠도 있는 것이다. 이와 같은 態度는 過去의 地主들이 아직 것 部落民들을 어느 點 낮혀 보며 部落의 協同生活에 無關心하거나 無誠意한 것과는 매우 對照的이다.

都邑에 있어서의 實情은 또한 農村社會와多少 다른 바가 있는 것 같다. 農地改革의 餘波는 地方都邑에도 미쳐서 大地主로서 經濟界를 주름잡던 사람들은 그 經濟的 基盤을 要失하면서 社會的 支配力이 漸次 衰退한 것도 事實이 아니와 곧 이어서 6·26 事變이 있자 既存의 社會構造와 더불어 權力構造에는 一大變革이 생긴 것은 너무나 當然한 일이었다. 傳統的 社會秩序가 자취를 감추고 無秩序와 混亂이 持續되는 가운데 새로운 社會風習은 侵透하기 시작했고 生活面의 近代化가 박차를 가하였다. 또한 6·25 事變을 契機로 以北 사람들을 包含한 他地方 사람들이 流入, 定着하게 되었다.

한편 解放後 民主主義의 制度화와 더불어 많은 公職이 생기고 혹은 任命制로 혹은 選舉制로써 充員되었다. 이리하여 社會的 經歷을 가지고 「태류」하는 中堅人物이 社會에 輩出되었고 傳統的으로 벼슬을 崇尚하는 都邑의 住民들에게 尊待받았다. 政黨政治가 活潑히 展開되면서 所謂職業的 政治人도 出現하여 그들의 政治的 官祿과 活動力を 誇示하기 시작하였다.

研究論文

事變後의 經濟的 再建의 틈바구니 속에서 赤手空拳으로 定着하여 着實히 經濟的 領域에서 基盤을 닦아온 他地方 出身들도 생겼고 그들은 教育施設·文化施設 등을 위한 寄附行爲를 通해서 地域社會에서 認定받게 되었다. 그들의 經濟的 實力으로 그들은 地域社會의 諸般事業이나 活動에서 제쳐 놓을 수 없는 藥房甘草格이 되어 斷然코 地方有志로 평히지 않을 수 없게 되었다.

上述한바 諸般 與件과 事情의 變動으로 地方都邑의 權力構造는 漸次 變貌를 보게 되었으며 指導勢力도 樣相을 달리하게 되었다.

그렇다면 地方有志 또는 指導者의 具體的인 具備要件은 果然 무엇일까? 地域社會에서 어떤 사람들이 有志로 認定 받는가? 農村社會와 地方都邑에 있어서 指導者 또는 有力者의 具備要件은 相異한 것일까? 이와 같은 諸 設問에 關한 適切한 解答을 얻기 위해서 우리가 무척 翳心했던 것은 숨길 수 없는 事實이다.

(一) 첫째로 有志의 具備要件을 찾아 보기 위해서 우리는 被調查者 들에게 平素에 생각하는 바 必要不可缺한 두가지 要件만을 指摘하도록 했다. 그리고 指摘하는 重要度의 順位로 比重을 주었고 이것을 다시 比較할 目的으로 比率計算을 하였다. 또한 이 設問에 對한 見解는 一般住民과 有志間에 있어서多少한 差異가 있으리라는 假定下에 別途로 取扱해 보았다.

調查資料의 結果分析에 依할것 같으면 우선 面, 邑을 莫論하고 一般住民들은 무엇보다도 學識·識見이 卓越한 사람이 有志로 崇尚되며 財產은 오직 그 다음가는 要件이라고 보는데 反하여 有志들은 財產 또는 經濟的 基盤을 斷然코 으뜸가는 要件으로 보는 것이다. 特히나 邑의 有志들은 學識·識見을 大端한 것으로 認定하려 하지 않는 것 같다. 그 다음으로 過去에 官職에 있었던 사람들이 農村社會에서는 一般住民과 有志의 雙方에 依해서 有志로 認定 받는데 反해서 地方都邑에서는 農村에서와 같이 크게 認定받지 못한다는 것이다. 뒷째로 우리의 注目을 끄는 것은 自己 고장일에 热誠의이며 獻身의인 사람이라야 有志로 推戴되는데 遜色이 없을 것이라는 見解이며 特別히 都邑에서는 이 點을 거리낌 없이 強調하는 것이다.

農村과 都邑, 그리고 一般住民과 有志級 人士들 간에는 地方指導者の 具備要件을 둘러싸고 若干의 見解上의 程度의 差가 있으나 綜合의으로 보았을 때에 財產과 學識·識見 그리고 고장일에 대한 热誠등을 三大要件이라고 말해서 大過는 없을 것이다. 또 한가지 特記할 것은 一般住民들이 財產보다 學識·識見을 높이 評價하려는 態度는 그들이 經濟人를 특히 農村社會에 있어서의 舊地主들의一般的인 利己的 態度를 탓하며 領導의인 人物을 渴求하는 것을 뜻하는 同時에 經濟的 威力이나 壓力에 은근히 心理的으로 反激하는 것을 表示하는 것이라고 해서 無妨할 것이다.(表 13 참조)

〔表 13〕 地方有志의 具備要件

| 区域別 内 読 | 面 | | 邑 | | 綜合比率 | |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 |
| 재 산이 많은 사람 | 25.9% | 31.4% | 19.0% | 25.0% | 22.9% | 28.7 |
| 학식·식견이 높은 사람 | 31.0 | 21.6 | 35.1 | 5.5 | 32.8 | 14.9 |
| 관직에 있었던 사람 | 10.2 | 13.7 | 7.7 | 11.1 | 9.2 | 12.6 |
| 교장(부탁)일에 열성적인 사람 | 10.2 | 11.8 | 14.9 | 22.2 | 12.2 | 16.1 |
| 덕망이 높은 사람 | 6.2 | 11.8 | 13.1 | 16.7 | 9.5 | 13.8 |
| 통솔력이 있는 사람 | 6.5 | 3.9 | 3.6 | 2.8 | 5.2 | 3.5 |
| 기 타 | 10.2 | 5.8 | 6.6 | 16.7 | 8.2 | 10.4 |
| 總 計 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

(二) 우리는 地方指導勢力에 대한 보다 具體的인 知識을 얻기 위해서 sociometric method를 適用하여 有志를 數名씩 指摘시켰다. 그리고 指摘되는 度數(frequency)가 큰 사람을 適當한 線에서 끊어 有志로 取扱한 것이다. 그리고 나서 晉한 有志들의 年齡, 學歷, 經歷, 生活程度등을 調査해 보았다.

于先 3個의 村落을 比較考察해 보기로 하자. 3個部落 有志들의 平均年齡은 約 44 歲이며, 面事務所 所在地이며 禮山邑에 隣接한 驛塔里가 53.5 歲로 第一 높고 青年들의 活動이 가장 活潑히 展開되어 온 沐里가 39 歲로 第一 낮으며 二里가 40 歲이다. 有志들의 學歷를 볼 것 같으면 驛塔里와 沐里가 比等한데 中學校 卒業과 國民學校 卒業이 大體로 半半 程度이고 가장 生活水準이 낮은 二里가 殆半이 國民學校 卒業으로 第一 낮다.

다음에 農村有志들의 經歷을 볼 것 같으면 우리가豫想한 바와 같이 驛塔里의 有志들이一般 農村에서는 期待하기 어려운 가장 華麗한 經歷을 갖고 있으며 二里의 경우에 第一 보잘것이 없다. 좀더 具體的으로 말한다면 驛塔里에서 으뜸가는 指導者로 認定받는 사람들은 지난날에 警察署長, 郡의 内務課長, 郡教育委員, 郡守 등의相當한 職位를 가졌던 분들이다. 그런가 하면 二里의 경우에는 2名의 面職員을 歷任한 사람들을 除外하고 보면 部落에서 里長을 지낸 程度의 經歷밖에는 갖지 못했다. 二里에 比해 沐里의 경우도 크게 다를 것은 없으나 한두가지 뚜렷한 特徵은 有志들의 經歷이 多樣的이라는 것과 都邑에서의 生活經驗을 가졌다라는 點이다. 前에 面議員, 里長職을 歷任했는가 하면 都邑에서 司法代書, 會社員으로 있기도 하였고 國民學校 教師로 勤務한 바 있는 사람들이다.

有志들의 生活程度를 알기 위해서는 客觀的 基準에 依한 評價와 調査員들의 主觀的 評價의 結果를 折衷하였다. 그것은 個別的으로는 充分한 正確性을 保障하기 어려우나 相互 補充

의이라고 생각 되었기 때문에 比較的 無難한 折衷方式을 取하였다. 驛塔里의 경우에 有志들의 平均的 生活水準은 「上下」인데 比하여 二里와 沐里는 다 같이 「中上」이다. 그러나 좀 더 嚴密히 檢討해 보면 貧村이라 全般的으로 生活程度가 낮은 二里에 있어서는 有志들의 生活程度가 「中上」이라고는 하지만 住民들 중에서는 比較的 잘 먹고 잘 입는 사람들이다. 그리고 沐里의 경우는 部落이 相對적으로 富裕한 지라 「中上」이 實上 中流의 生活水準을 뜻하는 것이다. 그렇게 보면 自治活動이 예전부터 活氣를 띠었고 젊은 青年層이 主導的 役割을 맡아 해 온 沐里에 있어서는 財產에 크게 拘碍됨이 없이 着實하게 指導勢力이 形成되어 왔다는 것을 알 수 있다.

農村의 指導勢力에 關聯하여 빼 놓을 수 없는 것은 既成 指導勢力에 곤욕지게 挑戰하고 있는 新進 指導勢力의 問題이다.

農村社會 치고는 드물게 靜態의이며 保守的 色彩가 짙은 驛塔里에 있어서 高齡者와 過去의 高位職 官吏들로 形成된 指導體制에 대하여 再建青年會의 幹部들을 核心으로 한 젊은 世代는 매우 反撥의이었으며 舊世代의 農村振興에 대한 热意와 力量에 대해서 크게 懷疑의이었다. 물론 이 젊은이들이 年條와 官祿에 依해서 抑壓되고 있으니 만큼 그 反撥도 比例해서 크리라는 것은 理解하기 어렵지 않다. 反面에 既成 指導勢力은 젊은 青年層의 指導力量을 不信하는 것은 말할 것도 없고 그들의 表面上의 热誠도 貴히 評價하지 않으려는 態度를 보인다. 이리하여 舊指導勢力과 新指導勢力 間에는 多少나마 潛在의인 葛藤이 있는 것이 엿보이며 相互 反目的인 것도 느낄 수 있었다. 이곳 調查地域에서 우리가 痛感한 것은 革命治下에서 젊은 青年層을 主動으로 하여 推進되었던 再建青年運動이 좀 더 두드러진 實績을 올리고 成果를 얻기 위해서는 地域의in 與件의 差異는 있겠으나 既成 指導勢力과 對立의인 立場에서가 아니라 相扶相助하는 橫의in 緊密한 紐帶와 連結을 갖고 地域開發事業에 從事했어야 하지 않았나 하는 것이다.

農地改革後 極少數의 大地主가 没落하면서 許多한 中農家가 생긴, 다시 말해서 經濟的 階層이 稀薄하여지고 既存 指導體制가 갑작스럽게 崩壞되면서 指導勢力에 關한限 真空狀態를 이루었던 二里와 沐里의 事情은 驛塔里의 경우와는 判異하다. 沐里에서는 徐徐히 젊은 青年들이 團合해서 協同精神을 發揮해 왔고 漸次的으로 部落의 hegemony를 掌握하기에 이르렀다. 그러기 때문에 오늘날 新·舊勢力의 對立의 그림자나 葛藤의 발자취를 별반 찾아 볼 수 없다. 二里에 있어서는 위에 말한 指導勢力의 空白期間이相當히 오랫동안 持續되었던 것 같다. 그러면 가운데 軍에서 除隊한 青年들이나 地方 都邑에서 社會經歷을 쌓는 가운데 團體生活을 했고 近代的 社會敎育을 받았으며 識見을 갖게 된 젊은이들이 比較的 낮은 그들의 經濟的 背景이나 宗家의 뒷 어른들의 後援을 얻어 部落의 啓蒙과 發展을 위해 率先해서 나섰던 것이다. 그러한 가운데 그들의 热誠은 높이 評價되어 왔고 그들의 指導者的 地盤은 確

韓國地域社會의 政治的 分析

固不動한 것으로 느껴졌다. 그러므로 二里에서는 青年層과 肅年層이 無難하게 融和되어 있고 協調하고 있는 상 싫다.

(三) 邑內 有志들의 平均的 年齡, 學歷, 그리고 生活程度는 農村의 경우와 比較해서 어찌할가? 이에 대한 解答을 求하고자 우리는 邑民들에 依해서 有志로 指摘되는 度數가 가장 큰 10名을 邑의 指導者로 看做하고 위의 各 事項을 調査해 보았다.

邑 有志들의 平均 年齡은 51 歲로서 三個 村落을 通해 본 農村指導者들의 平均年齡 44 歲보다 7 歲나 높다. 또한 그들의 學歷은 10名中 大學卒業 4名, 中卒 2名, 國民校卒 3名, 漢修 1名으로 三個村落에 있어서 보다 平均學歷이 높음은 물론 그중 第一 學歷이 높은 驛塔里보다 높은 것은 결코 놀라운 일이 아니다. 特히나 邑의 有志들 중에서도 有志로 指摘되는 度數가 가장 큰 3名은 모두가 專門學校 以上의 好은 學閱을 갖고 있다.

邑 有志들의 經歷乃至는 現職業도 農村의 경우와는 判異한 것이다. 10名中 實業家 4名, 醫師 2名, 政治人 2名, 그리고 其他(前教育監, 新聞社支局長)가 2名이다. 이들의 生活程度는 殆半이 上流에 屬한다고 하겠고 그중 낮은 것은 政黨의 郡黨部委員長을 歷任했던 政治人們이다.

이곳에서 우리의 關心을 모으는 한 가지 事實은 위에서 言及한 으뜸가는 有志로 지목되는 3名은 偶然한 일인지는 알 수 없으나 地方都邑에서 指導者로 추대되고 尊敬받을 만한 資格要件을 모두 갖춘 사람들이라는 것이다. 세 사람이 全部 高等教育을 받았고 經濟的 基盤은 確固하며 經歷이나 現職도 都邑에서 첫째로 꼽히는 醫師거나 過去의 教育監으로 堂堂하거나 와 地域社會에 대한貢獻도 大端하다. 教育事業에 多年間 獻身하였거나 醫師로서 貧民들의 無料診察을 일삼았거나 文化院長으로 民眾들의 文化生活의 向上에 이바지 하는 사람들로서 그 热誠은 널리 認定되고 있는 것이다.

五. 地域社會와 政治

(A) 政治가 地域社會에 미치는 影響

요즈음 地方을 다녀 본 사람이면 너 나 할 것 없이 地方民들이 政治에 無關心하다는 것을 느끼게 마련이다. 어느 點에서는 政治에 對한 嫌怨이라고 할 수 있겠다. 政治의 無關心이 요즈음의 새로운 問題가 아니라고 한다면 政治에 對한 憎惡心이라고 함이 좋을 상 싫다. 農民들이나 邑民들에게 政治이야기는 無用의 것이며 百害無益한 것인 同時에 政治를 危險한 것이라고 까지 느껴지는 것 같다.

그렇다면 이와같은 政治의 無關心과 政治에 對한 憎惡感은 어떻게造成되었는지 究明해 볼 問題일 것이다. 무엇보다도 政權과 政治指導者들에 對한 不信的 態度가 우리들 눈에 크게 띠었다. 過去 十餘年동안의 政治過程에서 몇번이고 政權은 交替되고 指導者는 바껴졌으나,

研究論文

그들의 經濟生活에는 恵澤을 주지 못하고 그들을 貧困에서 救出하지 못하였다는 것이다. (13) 또한 오늘날까지 無秩序하고 無軌道한 地方에서의 政治生活은 固有의 協同的이며 平和스러웠던 農村社會와 地方都邑에 政治的 派閥을 造成하였고 宗家 部落間의 對立과 反目을 惹起시켰으며 심지어는 最近에 볼 수 있는 現象으로서 舊世代와 鎮은 世代間의 葛藤을 불러 이르렀다는 것이다. 뿐만 아니라 過去의 政治活動 特히나 選舉運動은 國會議員選舉이건 地方議員選舉이건 간에 金力과 權力의 競爭이었고 많은 不合理한 要因들이 選舉過程에 作用하였기 때문에 政治人們을 自己들의 代辯者로 받아드리지 않으려고 하며 별로 期待도 갖지 않는 蔑視的인 態度도 엿보이는 것이다.

이 調查地域에서 우리는 政治活動으로 因해서 部落과 部落이 感情的으로 對立하게 되고 隣接한 部落의 有志들간에 反目이 생기게 되는 하나의 좋은 事例를 찾아 볼 수 있었다. 二里와 沐里와 水村은 隣接하고 있는 三個村落인데 1959年에 이르러 部落 有志들간의 親睦파團合의 圖謀와 地域發展의 促進을 主目的으로 各 部落의 指導者들로서 「情友會」라고 불리우는 團體를 創設했던 것이다. 이 親睦團體의 構成을 볼 것 같으면 前에 面議員이었고 產委役을 맡은 李某氏가 會長이 되고 各 部落에서 一名씩 推薦하여 副會長 3名을 두었으며 그 밖에 各 部落에서 나온 有志 10名 內外가 會員이 되므로써 都合 36名으로 組織되었었다. 그들은 이 團體의 出發時부터 이것이 決코 政治性을 띠지 않는 「非政治的인」 團體라는데 特別한 強調를 두었다고 한다.

오래 전 부터의 宿願이었으며 三個部落의 共通的인 關心事였던 國民學校의 分校設置問題를 이 情友會가 協議하기 시작했고 萬事는 成功的으로 進涉되어 갔다는 것이다. 이 分校設置問題가 當初에는相當히 엉키어 있었다 한다. 즉 3個部落은 原來가 雁峙國民學校의 學區였는데 이 國民學校는 設置된지 얼마 안되어 傳統이 없는데다가 學校施設 擴充으로 學父兄들의 負擔이 커다 한다. 그래서 沐里와 水村의 有志들은 教育區에 陳情하여 자리가 잡힌 洪北國民學校로 學區를 옮기게 되었다는 것이다. 그렇지만 「雁峙」나 「洪北」兩校는 다같이 兒童들에게 無理한 距離에 있기 때문에 이번에는 情友會가 中心이 되어 세 部落의 有志들이 다시금 意見을 모으고 步調를 마추어 雁峙國民學校의 分校設置 問題를 積極 推進하기로 하였고, 基地를 사고 募金하는 具體的인 方案까지 세워 前途에는 曙光이 비쳤다고 한다.

그러던 차에 1960年의 地方選舉가 臨迫하였다. 面議員選舉를 둘러싸고 各 部落에서는 自己部落에서 面議員을 꼭 내야 한다고들 떠들썩 하였다. 마침내는 情友會가 中心舞臺가 되어 部落間의 政治的 紛爭이 시작되었던 것이다. 이때 마침 水村에서는 立候補할 사람이 없어서 紛爭은 自然히 二里와 沐里間을 오락 가락 했다. 地方選舉의 投票는 4名까지의 連記名制라

(13) Seymour M. Lipset & Others, "The Psychology of Voting: 'An Analysis of Political Behavior,'" Handbook of Social Psychology, (Addison-Wesley, 1954) p. 1127

韓國地域社會의 政治的 分析

比較的當選의 確率이 적은 沐里側의 提議로 兩部落의 立候補者 2名 앞으로만 投票하여 兩者 의 當選率을 높이기로 情友會의 會員인 두 部落 有志들간에 合意를 보았다는 이야기다. 그런데 친만 뜻밖에도 開票參觀時에 發見된 事實인즉 沐里側에서는 有權者들이 約定한 대로 두名 앞으로 投票했는데 二里側에서는 自己部落의 立候補者 앞으로만 投票했다는 것이다.

이로 因해서 情友會가 會員들의 分裂로 解散된 것은 말할 것도 없고, 順調롭게 推進되어 왔고 事業의 成就가 目前에 보이던 分校設置運動도 部落民들의 失望속에 挫折되고 말았으며 두 部落의 感情的 對立은 惡化一路를 밟게 되었다는 이야기의 줄거리이다. 革命治下의 政治的 冷却期가 도움을 주어 最近에 다시 理性으로 돌아가 情友會의 復活과 더불어 教育施設을 위한 部落間의 連合運動이 再起할 氣味가 보이는 것은 千萬多幸한 일이라고 생각되며 그 結實있기를 바라는 마음 懇切하다.

앞에 든 事例는 特有(particular)한 것이 아니냐는 見解도 있을 수 있는 것이나 적어도 우리는 이 具體的인 實例를 通해서 農村社會에 있어서의 政治의 過剩은 決코 利롭지 못하다고 하는 點에 있어서는 意見을 같이 할 것이다. 이밖에도 面議員選舉를 둘러싸고 氏族間에 反目이 생기고, 심지어는 里長選出로 因해서 한 里內의 몇개의 自然部落이 對立하게 되어 모름지기 和睦해야 할 農村의 雾靄氣가 흐려진 實例가 許多한 것이다.

韓國의 現實은 社會的 安定을 要請하고 있으며 安定된 指導勢力의 形成을 외치고 있다. 現實의 世界에 飛躍은 없다. 그렇다면 社會的 安定은 地域社會로 부터 段階的으로 이루어져야 할 것이고 民族的 指導勢力의 形成은 基礎地域社會로 부터 社會指導者가 着實하게 育成되고 輩出되지 않고는 不可能하리라는 것은 至當한 理致이다. 農村地域社會에서 政治는 모름지기 排除되어야 하겠고 政治的 副作用을 除去해야 할 것이다. 生業과 政治는 徹底히 分離되어야 하겠고 農村指導者는 어디까지나 純粹한 生業의 指導者로 만들어야 한다. 農村이 過去와 같이 政治의 祭物이 되어서는 안되며 政商輩들로 因해서 弊毒을 입을 수는 없다. 이미 農村社會 住民들도 이러한 事實을 切感하고 있으니 政治性을 띤 사람이 部落의 自治活動에서 指導的인 役割을 하는것을 拒否하고 있다. 政黨에 關係하는 사람이 二里와 沐里에서 運營委員 혹은 鄉里委員이 될 수 없게 된 것이 그 한 實例이다.

(B) 地域社會와 選舉

政治에 參與할 機會를 전혀 갖지 못했던 우리 國民이 民主政府의樹立과 더불어 參政權을行使하게 된 것도 어언 15年이 된다. 大統領選舉, 國會議員選舉, 地方選舉 등을 치르는 가운데 數次에 걸쳐 選舉過程에 直接的으로 參與하게 되었고 많은 政治的 體驗을 쌓아 왔다. 그 중에서 地域社會의 政治生活을 파헤쳐 보려는 우리에게 있어서는 大統領選舉나 國會議員選舉 보다는 地域社會와 直接的인 關聯을 갖는 地方選舉, 바꾸어 말하면 地方議員選舉나 地方自治團體의 長의 選舉가 보다 큰 關心之事이며 研究의 課題일 것만은 두말할 나위도 없다.

研究論文

생각컨대 地方選舉는 여러가지 點에서 大統領選舉나 國會議員選舉와 그 樣相을 달리 할 것 같다. 우선 選舉區의 地域的 크기의 差가 있겠으며 地方選舉는 地緣과 血緣으로 굳게 뭉친 좁은 地域社會를 흔히 地域的 單位로 하고 있다. 地方選舉에는 過去의 選舉史에서 許多하게 露呈되었던 公職者의 過剩忠誠이나 官權의 介入이 別로 없다. 地方選舉에 出馬하는 사람들은 서울에 자리잡고 간후 歸鄉하는 國會議員 立候補者들과는 달라서, 地方의 土着人이며 有權者들이 그의 사람됨을 日常生活을 通해서 잘 아는 것이다. 地方選舉에는 「라듸오」, 新聞 등의 「매스·미디어」가 別般 動員되지 않으며, 따라서 選舉運動方式도 다른 것이다. 그렇다면 地方選舉의 樣相이 具體的으로 어떻게 다른 것인가? 大統領選舉나 國會議員選舉에 比해서 어떠한 特異性을 갖고 있을 것인가.

이 問題에 대한 우리의 調査는 한마디로 말해서 苦戰이었다. 왜냐하면 우리가 地方選舉에 局限해서 물었거니와 地方民들은 應答하는 가운데 大統領·國會議員選舉와 混沌했기 때문이다. 國民들이 平素에 地方選舉 보다는 總選舉에 훨씬 더 큰 關心을 갖고 있기 때문에(14) 無意識中에 이와 같은 混沌을 하는 것이라 생각된다. 또 하나의 理由는 우리의 現地調查가 지난 여름에 實施된 것인데 地方民들이 滿三年前에 있었던 地方選舉를 回顧하면서 應答하였기 때문에 그 内容이 正確치 않았다는 點이다. 原來 輿論調查의 하나의 큰 缺點은 바로 이와 같이 被調查者가 記憶에 依存하고 應答한다는 데 있는 것이다.(15) 그러나 이상과 같은 不利한 與件下에서 調査를 實施했음에도 不拘하고 地方選舉에 關한 몇 가지 特徵만은 찾아볼 수 있었다.

첫째로 地方選舉에 對한 關心度가 낮다는 것이다. 地方民들은 大體로 地方選舉 보다는 全國的인 選舉에 더 많은 關心을 갖는다고 한다. 우리는 그 理由에 대해서 追窮해 본 결과 大略 다음의 세 가지 理由가 가장 重要한 것으로 認定되었다. 우선 國會議員選舉나 大統領選舉에서는 地方選舉를 通해서 住民들이 選出하는 邑·面長이나 邑·面議員들과는 달리 國家, 民族을 위해서 國事를 다루는 重責을 맡는 人物을 뽑기 때문이라는 것이다. 다음으로는 地方選舉에 立候補하는 사람들이란 大體로 人品이 보잘 것 없는 사람들이며 公職에 대한 野心

(14) 지난 여름 全國的으로 實施했던 우리의 輿論調查의 結果에 依하면 國會議員選舉와 地方議員選舉에 對한 國民들의 關心度의 差는 다음과 같다.

| | 面 | 邑 | | 市 | | |
|--------------------------|-----|-------|----|-------|-----|-------|
| | 人員 | 比率 | 人員 | 比率 | 人員 | 比率 |
| (가) 國會議員의 選舉에 關心이 더 커다. | 202 | 52.9% | 79 | 73.8% | 167 | 62.3% |
| (나) 地方議員의 選舉에 關心이 더 커다. | 71 | 18.6 | 6 | 5.6 | 25 | 9.3 |
| (다) 比等했다. | 69 | 18.1 | 13 | 12.2 | 46 | 17.2 |
| (라) 도대체 選舉에는 별로 關心이 없었다. | 34 | 8.9 | 8 | 7.5 | 29 | 10.8 |
| (마) 모르겠다. | 6 | 1.5 | 1 | 0.9 | 1 | 0.4 |

(15) Jahoda, Deutsch & Cook, Research Methods in Social Relations, Part I, (The Dryden Press, New York, 1955) p. 131

韓國地域社會의 政治的 分析

이나 名譽에 대한 慾望이 크고 錢財이나 多少 있으면 立候補하기 때문이라는 것이다.(16)

끝으로 地方自治團體의 財源이 不足하고 上部의 統制가 甚하여 當選되어도 그들이 實權을 갖는 者가 되는 것도 아니요, 地域社會를 위해서 寄與하는 바도 別로 없기 때문이라는 것이다.

둘째로 選舉運動方式의 問題이다. 地方選舉의 運動方式은 國會議員選舉의 경우를 본 받는 傾向이 뛰렸하다. 그렇다고 選舉運動方式이 同一한 것은 물론 아니며 다음 몇 가지 點에서 特異하다 하겠다. ① 地方選舉에 있어서는 한 部落, 한 洞里가 集團的으로 特定한 立候補者를 物色하고 後援하는 것이며 이와 같은 集團的活動을 위해서는 部落・洞里의 有志들이 잘 團合해서 表面에 나선다고 한다. ② 選舉運動을 背後에서 操縱하는 巨大한 政治團體나 또는 官이 隱性的으로 選舉運動을 하는 경우란 별반 없다. 道議員은例外로 하고 大部分의 地方選舉의 立候補者は 無所屬이 었다.(17) ③ 有志級 人士들이 選舉運動을 하니 그들이 國會議員選舉의 경우와 같이 權力이나 金力으로 因해서 他律的으로 運動하는 것이 아니라 個人的인 情誼・親分이나 部落・洞里의 面目을 세우기 위해서 혹은 單純한 對立意識에서 나선다고 한다. ④ 金力의 作用을 否認할 수 없는 것이며 面에서 보다는 邑에서 보다 많은 돈이 뿐이며 買票力도 크다는 것이다. 實上 農村에서야 뿐만 아니라 都市에서도 고무신과 수전 등 금력으로 選舉運動을 본받아 출마하는 경우가 많다. 農村에서는 「막걸리」가 고작이며 邑에서는 세법 國會議員立候補者들의 選舉運動을 본받아 출마하는 경우에도 「고무신」「수전」 등의 物品 提供이 夜陰을 타서 行해진다고 한다.(表 14 참조)

[表 14] 地方選舉 運動方法

| 區域別 内 譯 | 面 | | 邑 | | 綜合比率 | |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|
| | 一般 | 有志 | 一般 | 有志 | 一般 | 有志 |
| 술, 고무신, 수전 등 금력으로 | % | % | % | % | % | % |
| 씨족관계를 통해서 | 18.0 | 5.9 | 28.5 | 33.4 | 22.7 | 17.2 |
| 선거운동원의 선전 | 5.6 | 17.6 | 3.6 | 8.3 | 4.7 | 13.8 |
| 부탁 단위로 후보자 추천 | 25.0 | 17.6 | 39.3 | — | 31.2 | 10.4 |
| 유지를 포섭해서 부탁으로 침투 | 9.7 | 23.6 | 1.8 | 8.3 | 6.2 | 17.2 |
| 친지 혹은 개인관계로 | 26.4 | 29.4 | 7.1 | 41.7 | 18.0 | 34.5 |
| 기타 | 12.5 | 5.9 | 12.5 | 8.3 | 12.5 | 6.9 |
| 모르겠다 | 2.8 | — | 3.6 | — | 3.2 | — |
| 總 計 | — | — | 3.6 | — | 1.5 | — |
| | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

(16) 우리의 調査地域인 禮山邑와 吾可面, 插橋面의 第二代 邑・面議員의 學歷을 보면 禮山邑의 경우, 邑議員 13名中 「中卒」이 3名, 「小卒」이 9名, 「漢學」 1名이다. 面議員의 경우, 吾可面은 12名 全員이 「小卒」이고 插橋面은 12名中 1名만이 「中卒」이고 나머지 11名은 「小卒」이다.

第三代 邑・面議員의 學歷 및 全國의 平均學歷도 「위의 것과 大同小異하다. (內務部 地方局編, 1961年度 地方行政概要 p. 150 참조.)

(17) 内務部 地方局編, 1961年度 地方行政概要 p. 150 참조.

研究論文

셋째로 地方選舉와 投票基準 또는 投票動機要因의 問題이다. 바꾸어 말하면 地方議員과 自治團體의 長의 選舉時에 있어서 地方民들이 왜 特定한 立候者에게 投票하느냐의 問題이며, 또한 地方選舉에 있어서의 投票基準이 國會議員選舉의 경우와 어떻게 다를 것인가 하는 것이다. 當該 投票基準의 調査에 있어서 우리는 自由問答質問型(open-ended question)을 使用하였고, 또한 直接的인 質問(direct question)을 避하고 應答者들에게 「그들이 보는 有權者들一般의 投票基準」을 물어 보았다.

地方選舉의 投票行爲에 있어서는 國會議員選舉에서와 같이 「政黨을 보고」 投票하였다던가 「強權에 依해서」 投票했다는 應答이 거의 없다는 점이 우선 뚜렷한 兩者間의 相異點이라 할 것이다. 또한 部落이나 洞里의 支配的 意見에 따른다는 應答이 많은데 이와같은 것은 國會議員選舉나 大統領選舉에서는 別般 期待할 수 없는 投票의 動機要因일 것으로 짐작된다.(18)

一般的으로 地方選舉에서의 重要한 投票基準은 農村, 都邑을 莫論하고 첫째로 立候補者の 人物과 人格이요 둘째로는 金力이라고 한다. 좀더 細密히 分析해 보면 農村社會에서는 一般住民과 有志들의 傾向은 大同小異한 것으로 그들의 三大基準은 그 重要한 順位로 보면 ① 立候補者の 人物·人格(一般 43.1%, 有志 52.9%) ② 金力(一般 22.2%, 有志 23.5%) ③ 部落의 支配的 意見(一般 18.0%, 有志 11.8%) 등이다. 이에 비하면 都邑의 경우는 判異하다. 一般邑民들은 立候補의 人物·人格이 거의 絶對的인 基準(76.7%)이라고 보는가 하면, 邑의 指導層 人士들은 金力이 크게 買票할 수 있다고 보는 것이다.(58.4%) 그렇다고 立候補者の 人物·人格을 投票動機要因으로 認定치 않으려는 것은 아닌상 싶다. 25.0%로서 金力 다음으로 重要한 要因으로 보고 있는 것이다.(表 15 참조)

〔表 15〕 地方選舉의 投票基準

| 投票基準 | 面 | | 邑 | | 綜合比率 | |
|-----------|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 |
| 金 力 | 22.2% | 23.5% | 8.9% | 58.4% | 16.4% | 38.0% |
| 權 力 | 4.2 | 5.9 | 3.6 | 8.3 | 3.9 | 6.9 |
| 人 物 · 人 格 | 43.1 | 52.9 | 76.7 | 25.0 | 57.8 | 41.4 |
| 고장일에 대한열성 | 4.2 | — | 3.6 | — | 3.9 | — |
| 부락의 지배적의사 | 18.0 | 11.8 | 3.6 | — | 11.7 | 6.9 |
| 씨 족 | 8.3 | 5.9 | 1.8 | — | 5.5 | 3.4 |
| 기 타 | — | — | 1.8 | 8.3 | 0.8 | 3.4 |
| | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

넷째로 國會議員選舉와는 별로 因緣이 없는 氏族關係가 地方選舉에서는 作用한다는 것

(18) 尹天柱, “邑民의 投票行態,” 亞細亞研究, 第4卷 第1號, p. 43

韓國地域社會의 政治的 分析

이다. 우리나라 農村은 어느 程度 氏族的 閉鎖社會라 할 수 있을 것이고, 地方都邑도 아직 것 제대로近代化되지 못하여 邑民들의 氏族觀念과 閉鎖的 意識을 자극하고 利用하여, 選舉를 앞두고는 의례히 宗中會, 門中會 등을 政治的으로 惡用하는 弊習이 殘存하고 있다. 여기에 우리나라의 大家族制와 아울러 家父長的 家族制度가 考慮될 때 狹少한 地域과 特히나 血緣을 重大한 要因으로 하여 이룩되어온 基礎的 地域社會에서의 地方選舉過程에 氏族關係가 影響을 주리라는 것은 理解하기 어렵지 않다 表 16에서 보는 바와 같이 農村과 都邑에서 다 같이 壓倒的으로 氏族關係가 選舉에 미치는 影響을 認定하고 있으며 一般住民들 보다는 有志들이 더욱 氏族關係에 銳敏한 것 같다. 즉 農村에 있어서는 一般住民의 77.8%에 비해서 有志가 100%이고, 邑에 있어서는 一般住民이 75%인데 비해서 有志가 91.7%이다. 이와 같이 一般住民은 姉捨하고라도 地方指導者들이 投票行態에 있어서의 氏族關係의 作用을 全幅的으로 是認한다는 事實은 적어도 우리나라의 地方選舉가 前近代性을 脫皮하지 못했다는 것을 實證하는 것으로 느껴진다.

氏族關係에 비하면 立候補者的 身分關係는 전연 投票의 한 動機要因으로서 認定되고 있지 않다. 家族制度와 깊이 連結되어 있는 通婚에 있어서는 身分關係를 매우 所重이 여긴다고 하는 것이 地方民들의 絶對的인 見解인데 比하면 그래도 選舉制度를 새로운 思考方式으로理解하는一面이 엿보인다고 하겠다.(表 17 참조)

[表 16] 氏族關係가 選舉에 미치는 影響力

| 區域別 影響力의 程度 | 面 | | 邑 | | 綜合比率 | |
|----------------|------|------|------|------|------|------|
| | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 |
| 크 다 | 32.0 | 23.5 | 48.2 | 41.7 | 39.1 | 31.0 |
| 다 소 있 다 | 45.8 | 76.5 | 26.8 | 50.0 | 37.5 | 65.5 |
| 별로 없 다 | 22.2 | — | 25.0 | 8.3 | 23.4 | 3.5 |
| 總 計 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

[表 17] 身分關係가 選舉에 미치는 影響

| 區域別 影響力의 程度 | 面 | | 邑 | | 綜合比率 | |
|----------------|------|------|------|------|------|------|
| | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 | 一 般 | 有 志 |
| 크 다 | 1.4 | — | 7.1 | — | 3.9 | — |
| 다 소 있 다 | 19.4 | 23.5 | 39.3 | 16.6 | 28.1 | 20.7 |
| 별로 없 다 | 79.2 | 76.5 | 53.6 | 83.3 | 68.0 | 79.3 |
| 總 計 | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

六. 結 言

우리나라 地域社會를 政治局 「앵글」에서 體系있게 分析해본다고 하는 것은 쉬운 일이 아닙니다. 이 領域에 있어서의 研究가 아직 것 別로 없는 가운데 素材가 殆無하고, 調査地域에서 蒐集한 資料는 허구 많은 制約으로 因해서 알찬 것이 못되었다. 本研究는 當初부터 pilot-study로서 오직 地域社會에 關한 基礎的 知識을 얻기 爲함이었다.

우리나라 地域社會의 權力構造나 指導勢力, 그리고 그 政治的 位置는 歷史上 時期의으로 많은 變貌가 있었고 아직도 어느 程度 流動的이라 하겠다. 그렇다고 固有한 特徵을 갖고 있지 않은 것은 아니다. 地域社會의 政治的 性格과 內容은 地方自治의 制度와 運營에 直結되어 있고 地方社會의 產業化 近代化過程과 繁密한 關聯을 갖고 있는 것이다. 따라서 如斯한 諸與件의 變化에 隨伴하여 地域社會의 政治的 樣相이 앞으로 變化할 것만은 分明하다.

지금까지의 우리나라 權力構造는 權力源泉의 非分化로 말미암아 中央肥大的이며 單極統合體의 樣態를 지닌채 地方의 下部構造에로의 權力의 分散은 至極히 적다. 따라서 地域社會의 權力構造란 매우 單調로우며, 國家統治機關의 地域出張所格인 地方官署를 그 核心으로 하고 形成되어 있다. 그러나 農村社會는 建設의 意慾으로 부풀어 있고 歷史의 背景을 지닌 自助事業이 끈적지게 推進되어 왔다. 如斯한 地域의 自助事業은 地方指導者들이 主導的 役割을 맡는 가운데 展開되고 있으며 그들의 影響力은 자못 큰 것이다. 그 热誠과 力量 역시 過少評價할 수는 없다. 이러한 觀點에서 볼 때 우리나라 地域社會 特히나 農村社會의 權力構造는 어느 面에서는 二元的이며 分立의이라 하겠다. 이 二元性이야 말로 民主社會의 礎石인 鄉土小社會의 發展을 阻害하고 있는 重大한 要因이 아닐까 싶다.

現代民主社會에 있어서의 基礎地域社會의 機能은 重且大한 것이다. 무엇보다도 地域社會는 大衆社會의 安定性을 保障해주는 것이다. 그것은, 大衆社會란 小地域社會가 橫으로 縱으로 連結되어 하나의 階層的 構造를 갖춘것이기 때문에, 下層의 構造를 이루는 小社會의 安定성이 上層의 構造의 安定性을 바랄 수 없기 때문이다. 또한 地域社會는 構成員들의 鄉土愛와 親近感, 그리고 心理的 物理的 유대를 밀바침으로 하여 自治的으로 地域事業을 營爲할 수 있다. 따라서 國民들의 民主的 力量을 培養하고 蓄積하는 구실을 한다. 그것만도 아니다. 地域社會의 典型的 指導者는 權力이 아니라 說得力, 排他性이 아니라 包容性에, 그리고 權謀術數가 아니라 热誠에 依存하며 그것에 依해서 認定받는 것이다. 그런 故로 地域社會는 民主的 指導者の 養成의 터전인 同時に 社會 民主化의 根源인 것이다.

오늘날 우리나라가 社會의 安定을 渴求하고 있으며, 民族的 指導勢力의 形成을 외치고 있으며, 종래의 權威主義의이며 前近代의 社會構造나 權力構造를 早速히 脫皮하고 民主的 社會를 建設하기에 큰 關心을 모으고 있을 진댄, 무엇보다도 地域社會에 對한 올바른 認識과 特히나 그 指導勢力を 아끼고 育成하는데 倍前의 誠意와 努力이 있어야 할 것으로 믿는다. 地域社會의 健實한 育成과 繁榮을 爲한 諸 方案의 摸索이야말로 우리 社會나 民族이 當面한 重大한 課題中의 하나일 것만은 아무도 否定할 수 없으리라.