統合的 農村開發 및 새마을運動의 戰略的 要因

王　　仁　　樘*

〈目　　次〉

I. 問題의 提起
II. 農村開發 및 聯關的 諸開發計劃
III. 統合的 農村開發의 基本的 槪念
IV. 統合的 農村開發의 選擇的인 戰略的 要因
V. 새마을運動의 再定義化—맺는 글

I. 問題의 提起

오늘날 「農業發展」(agricultural development)이라기 보다는 「農村開發」(rural development)이라는 用語가 學術的으로나 實用的으로 많이 使用되고 있으며, 또한 單純한 農村開發이라기 보다는 「統合的 農村開發」(integrated rural development)이라는 比較的 새로운 用語가 一般化되고 있는 느낌이 적지 아니하다. 그리하여 바야흐로 世界的인 政策的 關心을 받게끔 되어 있는 우리나라의 農村開發接近으로서의 「새마을運動」을 이와 같은 統合的 農村開發의 韓國的 現象形態라고 規定하고 있음을 본다.(1)

農村의 開發的 必要가 個別的인 國家政策的 水準에서, 그리고 國際聯合과 같은 國際的 水準에서 크게 知覺 認識되어 온 지는 어제 오늘의 일은 아니다. 이와 相應的으로, 아니 先行的으로 이 部門의 專門家들은 理論的이자 實踐的인 農村開發的 諸接近을 硏究 發表하여 오고 있는 것도 周知의 事實이다. 그러함에도 不拘하고 우리나라에서의 農村開發에 대한 認識은 支配的으로 經濟的 側面을 偏倚的으로 對象하고 있지 않은가 疑心이 날 處地인 것같다. 農村開發 또는 統合的 農村開發의 한 接近으로서의 매우 成功的인 새마을運動의 境遇를 보더라도 거의 매한가지로 非經濟的 또는 社會的 側面, 보다 더 適切하게 表現하면 行動科學的 側面의 重要度가 相對的으로 덜 받아 들여지고 있는 느낌이 적지않다. 뒤에서 吟味하겠지만 端的으로 말하여 農村開發 또는 統合的 農村開發은 이른바 「統一的 接近」(unified app-

* 本硏究所 硏究員, 서울大學校 農業經濟學科 敎授

(1) 大統領 經濟擔當特別補佐官인 朴振煥은 1979年 International Association of Agricultural Economists (IAAE)에서 發表한 論文 "The Work of Agricultural Economists at Community, Village and Local Governmental Levels : Accomplishments and Challenges"에서 이와 같이 明示的으로 定義하였는데 이와 같은 見解를 갖는 論者는 많음.

roach), 또는 「社會的 및 經濟的 接近」(socio-economic approach), 또는 「綜合學的 接近」(multi-disciplinary approach)에 依하여야 할 것이다.

統合的 農村開發에의 再吟味的 接近은 先行的으로 農村開發에의 豫備的 接近을 相當한 程度로 必要로 할 것이다. 그리하여 統合的 農村開發의 基本的 槪念과 戰略的 要因을 살핀 다음에 이의 하나의 現象形態인 새마을運動의 再定義化를 試圖하는 것은 크게 意義가 있을 것이다. 새마을運動을 하나의 統合的 農村開發接近으로 본다면 統一的 내지 綜合學的 接近에 依하여 科學的으로 그의 體系가 摸索 定立되어야 할 必要가 充分히 있을 것으로 본다.(2) 물론 이를 위한 本格的 試圖는 本稿의 制限된 目的과 範圍를 벗어나는 것이 될 것이라는 것은 常識的 理解事項이 되고도 남음이 있다 하겠다.(3)

II. 農村開發 및 聯關的 諸開發計劃

農業發展이나 農村開發, 또는 統合的 農村開發을 위한 接近(approaches)은 매우 多樣하다고 하겠다.(4) 왜 그런고하니 첫째로 文化變異(cultural variation)의 原理와 그리고 둘째로 文化變動(culture change)의 原理(5) 때문일 것인데, 特히 外部的 文化複合의 轉移와 受容에 聯關된 一般的 問題(6) 때문이라고 集約할 수가 있을 것이다. 農村開發의 類型을 (ㄱ) 開發對象, (ㄴ) 開發時期, 그리고 (ㄷ) 開發方法 따위로 分類하고 있음을 보는데 두말할 나위도 없이 開發對象에 依한 分類는 (ㄱ) 經濟開發과 (ㄴ) 社會開發 따위를 指摘하고 있으며,

---

(2) 이와 같은 「알아차린 必要」를 切實하게 知覺케 하는 例示的인 것으로서 다음을 參照할 것. (ㄱ) 『새마을運動』, 內務部(年次版) ; (ㄴ) 金宗鎬, 『새마을運動과 指導理念』, 새마을指導者硏修院 ; (ㄷ) 『새마을運動과 地域社會—韓中日심포지움』, 檀國大學校 새마을硏究所, 1979.

(3) 國際聯合 敎育文化科學委員會 (UNESCO) 韓國委員會가 지난 1973年에 開催한 「地域社會開發事業의 比較硏究를 위한 國際세미나」와 後續的인 1977年의 「地域社會開發 國際比較專門家會議」 따위는 새마을運動의 體系化를 위한 本格的 試圖의 드문 보기가 될 것임.

(4) 다음을 參照할 것 : 農業協同組合中央會 調査部, 『世界諸國의 農村開發』, (資料 1969-7輯), 1969; Asian Center for Development Administration (ACDA), *Approaches to Rural Development in Asia*, Volumes I, II, III. Presented at a Seminar on "Approaches to Rural Development in Asia," organized by the Asian Center for Development Administration, Kuala Lumpur, Malaysia, from 26 May to 3 June 1975; Raanan Weitz(ed.), *Rural Development in a Changing World*, The MIT Press, 1971; *Rural Development*, Sector Policy Paper, World Bank, February 1975; *Toward a Strategy for Agricultural Development*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, FFHC Basic Study No. 21, Rome, 1969.

(5) Douglas Ensminger and Irwin T. Sanders, "What Extension Is," in Edmund de S. Brunner, Irwin T. Sanders, and Douglas Ensminger (eds.), *Farmers of the World—Development of Agricultural Extension*, Columbia University Press, 1952, pp. 1-7(1).

(6) In Keun Wang, "Impeding Factors and Development Measures of the Agricultural Cooperatives in Selected Asian Countries," 『서울大學校 農學硏究』, 第2卷 第1號 (1977. 6), pp. 257-280(260).

開發方法의 境遇는 (ㄱ) 局地的 開發, (ㄴ) 多角的 開發, 그리고 (ㄷ) 綜合的 開發 따위로 範疇化하고 있음을 본다.[7]

農村開發의 原則 내지 原理는 보다 一般的 意味의 開發의 原則 내지 原理와 同一視될 수 있을 것인데, (ㄱ) 生存權의 原則, (ㄴ) 平等 내지 衡平의 原則, (ㄷ) 公益優先의 原則, 그리고 (ㄹ) 民主的 原則 等이 指摘되기도 한다.[8] 極히 單純化하여 볼 때에 農村의 經濟的 및 社會的 開發을 目標로 하는 바 農村開發은 그의 一般的인 目標와 基本的 原則 내지 原理에 照應하여 個別的인 各國의 個別的인 開發基準, 經濟發展段階, 社會發展段階, 方向, 規模, 速度 따위의 經濟的 與件과 政治的, 社會的, 文化的, 技術的, 敎育的인 諸條件 내지 側面을 勘案하여 開發推進方法을 伸縮性있게 달리 하게 마련이라는 것은 이미 常識化된 것이라 하겠다. 여기에서 開發方法의 다른 側面은 (ㄱ) 段階式 方法, (ㄴ) 重點的 方式, 그리고 (ㄷ) 混合的 方式(ㄱ+ㄴ)의 세가지로 分類하는 것을 可能케 한다고 볼 수가 있다.

暫定的으로 要約을 한다면, 農村開發은 最近에 이르러 經濟成長 (economic growth)과 人間開發(human development)의 一般理論을 追求하는 데 있어서 主要한 關心事中의 하나로 되어 있으며, 農村開發의 原理는 特히 開發途上國家의 開發過程(process of development)을 促進시킬 수 있는 戰略을 發展시키는 데 主眼을 照準하고 있다고 하겠다.[9] 이나야툴라 (Inayatullah)[10]에 依한 意義있는 農村開發의 定義는 「農村人이 그들의 環境을 統制하는 能力 내지 力量을 增大시키고 이와 같은 統制로부터 비롯되는 利得을 보다 廣範圍하게 分配하도록 하는 過程」이 된다. 그리고 그는 環境統制와 利得分配가 增大되는 指標로서는 (ㄱ) 農村生產性의 變化, (ㄴ) 雇傭相의 變化, (ㄷ) 所得分配相의 變化, (ㄹ) 權力構造의 變化, (ㅁ) 社會的 移動의 變化, 그리고 (ㅂ) 價値觀 및 態度의 變化 等을 例示하고 있다.

統合的 農村開發의 基本的 槪念을 把握하는 努力에 있어서 마땅히 豫備的으로 베풀어야만 하는 關心은 몇 가지의 類似的 내지 聯關的 槪念에 대한 簡明한 槪觀이 될 것이다. 첫째는 이른바 農業發展(agricultural development)이다. 單刀直入的으로 말하여 農村開發의 下位的 槪念이라고 하겠다.[11] 따라서 農業發展의 態樣과 戰略은 (ㄱ) 1人當 GDP의 成長,

(7) 農業協同組合中央會 調査部, 前揭書, pp. 15-19.
(8) 上揭書, pp. 20-21.
(9) Raanan Weitz, "Toward a New Approach: Introduction and Conclusions," in Raanan Weitz (ed.), *Rural Development in a Changing World*, The MIT Press, 1971, pp. 1-22(1).
(10) Inayatullah, "A Proposed Conceptual Framework for Study of Approaches to Rural Development in Asia," in *Approaches to Rural Development in Asia—The Comparative Perspective*, Volume I. Presented at a Seminar on "Approaches to Rural Development in Asia," organized by the Asian Center for Development Administration (ACDA), 26 May~3 June 1975, pp. 1-24(4-5).
(11) 王仁樺, 「農村開發과 輿論指導者」, 『農村經濟』, 第 2 輯 第 1 卷 (1979. 3), pp. 94-102(94).

(ㄴ) 技術的 制約要因, (ㄷ) 國際的 收支均衡, (ㄹ) 土地所有 및 所得分配, (ㅁ) 農業生産과 體制, 그리고 (ㅂ) 人口移動 따위에 依하여 評價되어야 한다고 記述되고 있음을 본다.[12] 다음으로 地域開發(regional development)을 보기로 하는데 高度成長에 따르는 過密의 弊害를 豫防하기 위하여 工業의 地域的 分散을 促進하고 後進地域의 産業構造를 改編하여 産業間 地域間의 所得均衡을 實現하는 것을 目的으로 삼고 있다.[13] 開發理念에 있어서 政策對象이 後進地域과 그의 住民, 모든 低所得的 農業地域과 그의 住民이라는 데 特徵이 있다 하겠다.[14]

(ㄱ) 農村指導事業 (agricultural extension service), (ㄴ) 農村地域社會開發事業(rural community development), 그리고 (ㄷ) 새마을運動을 農村開發槪念의 構成因子로 보고 있는 見解도 있는데[15] 다음으로 살필 것은 地域社會開發事業이 된다. 「地域社會開發社會學」(Sociology of Community Development) 이라고 하는 題下의 論述에서 印度의 할디푸르(R.N. Haldipur)[16]는 特殊個別的인 土着的인 色彩를 크게 풍기면서 「地域社會開發의 過程은 地域社會가 낮은 水準으로부터 높은 水準으로 前進的으로 移動함에 따라서 地域社會生活의 相異한 局面에 있어서의 諸變化와 社會體系의 自體確認과 繼續性을 維持하기 위하여 이들 諸變化를 統合하는 것을 內容으로 한다」고 定義하고는 主要한 對象局面을 (ㄱ) 村落社會構造, (ㄴ) 地域社會構造, 農村指導事業, 그리고 커뮤니케이션(communication), (ㄷ) 農村人의 參與와 意思決定, (ㄹ) 指導者的 能力과 그의 發展趨勢, (ㅁ) 制度的 또는 體制的 發展, (ㅂ) 企劃的 變動의 諸問題와 過程, 그리고 (ㅅ) 士氣, 動機誘發, 그리고 抱負水準의 提高 따위로 指摘하고 있다. 鄭址雄과 金智子[17]는 可用的 關聯文獻을 吟味 分析한 다음에 「地域社會開發이란 一定한 地域單位에서 政府나 다른 外部의 支援이 있던 없던 간에 그 地域住

(12) *Agricultural Development and Employment Performance and Planning: A Comparative Analysis*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1974, pp. 6-8.

(13) Wilbur R. Maki and Brian J.L. Berry, "Overview: Research Strategy for Regional Growth," in Iowa State University Center for Agricultural and Economic Development, *Research and Education for Regional and Area Development*, Iowa State University Press, 1966, pp. 1-12.

(14) 美國의 農村指導事業(Cooperative Extension Service)은 既往의 個人的 및 小集團的 接近과 더불어 近年에 이르러서는 보다 廣域的으로 地域開發的 프로그램을 發展시키고 있는 바 이와 같은 社會的 및 經濟的 開發範疇의 具體的 接近은 (ㄱ) 農村開發 (rural development), 그리고 (ㄴ) 農村地域開發(rural-area development)가 된다. H.C. Sanders(ed.), *The Cooperative Extension Service*, Prentice-Hall Inc., 1966, pp. 92-93.

(15) 崔俊浩·姜在太, 「農村開發의 槪念設定」, 『서울大學校 農學硏究』, 第2卷 第1號 (1977. 6), pp. 391-406.

(16) R.N. Haldipur, "Sociology of Community Development and Panchayati Raj (Part I)," in The Indian Council of Social Science Research, *A Survey of Research in Sociology and Social Anthropology—Volume II*, Popular Prakashan, Bombay, 1974, p. 34.

(17) 鄭址雄·金智子, 『地域社會開發—그 理論과 實際』, 培英社, 1973, p. 22.

民들의 共同的 및 協同的 努力에 의하여 그 地域社會의 人的, 物的 資源을 발굴, 파악, 개발하여 그 住民個人 또는 全體集團이 고르게 보다 높은 水準에서 幸福한 生活을 누리고 그 地域社會가 그들의 經濟的 社會的 文化的 活動의 共同體的 基本單位가 되도록 만드는 過程」이라고 定義하고 있다.[18]

다음으로 관계게 되는 聯關的 내지 類似的 槪念은 農村指導事業(agricultural extension service)이 된다. 흔히 農村指導事業은 農業生產增大를 위한 非正規的 敎育事業으로 理解하기가 쉬운 危險的 可能性이 없지 않으나 그것은 特定國家社會의 特定時點에 있어서의 農業(食糧)生產的 課題의 重點的 執行에서 오는 錯覺이다. 물론 歷史的으로 볼 때 農業生產課題가 始原的인 것이었으며 또한 中樞的인 것이었음을 否認하는 것은 아니다. 일찌기 金文憲과 王仁樾[19]은 可用的인 모든 文獻을 分析 吟味 整理하여 農村指導事業의 基本的 性格을 都合 다섯가지 範疇로 規定하였는데, (ㄱ) 實踐志向的인 非正規的 農村敎育事業, (ㄴ) 各級의 國家的, 公共的 및 民間的 機構의 協同的 事業, (ㄷ) 農村人의 自主的 意思決定을 前提로 한 技術革新事業, (ㄹ) 展示方法을 基軸으로 한 敎育的 變化促進事業, 그리고 (ㅁ) 農村人의 開發的 地位向上目的과 地域的 및 國家的 發展目的이 均衡的으로 調和된 技術的, 經濟的, 그리고 社會的 開發事業 따위이다.

우리나라 農村指導事業의 原初的 母體이자 世界的인 胚胎 發展의 고장으로서의 美國의 關聯 硏究報告書에 依하여 보다 直接的으로 農村指導事業의 機能 내지 敎育的 課題를 簡明히 훑어 보기로 한다. 1959年度에 刊行된 한 硏究報告書[20]는 農村指導事業의 機能 내지 課題를 都合 9個項目, 즉, (ㄱ) 能率的 農業生產, (ㄴ) 農產物의 市場流通, 分配, 그리고 利用 (ㄷ) 自然資源의 保存, 賢明한 使用, 그리고 開發, (ㄹ) 農場 및 家庭經營, (ㅁ) 家族生活, (ㅂ) 靑少年開發, (ㅅ) 指導者的 能力開發, (ㅇ) 地域社會改善과 資源開發, 그리고 (ㅈ) 公共的 問題課題 따위로 範疇化하고 있다. 1968年 刊行의 또 다른 하나의 硏究報告書[21]에서

---

(18) 美國의 農村指導事業의 傳統的인 한 課題領域이 바로 地域社會開發인데 近者에 이르러서 「地域社會資源開發」(Community Resource Development)이라고 부르고 있음을 본다. Herbert R. Albrecht, *et al.*, *A People and a Spirit*, A Report of the Joint USDA-NASULGC Study Committee on Cooperative Extension, Printing and Publications Service, Colorado State University, November 1968, pp. 54-55.

(19) 金文憲·王仁樾, 「農村指導事業의 基本的 性格과 選拔的인 發展的 課題」, 『서울大學校 農學硏究』, 第 3 卷 第 2 號 第 2 輯 (1978. 12), pp. 187-204.

(20) Bryant E. Kearl and O.B. Copeland (eds.), *A Guide to Extension Programs for the Future*, The Agricultural Extension Service, North Carolina State College, 1959.

(21) Herbert R. Albrecht, *et al.*, *A People and a Spirit*, A Report of the Joint URDA-NASULGC Study Committee on Cooperative Extension, Printing and Publications Service, Colorado State University, November 1968.

는 보다 廣域的인 範疇化를 피하여 (ㄱ) 農業 및 聯關産業, (ㄴ) 社會的 및 經濟的 開發, 그리고 (ㄷ) 生活의 質 따위를 農村指導事業의 課題로 總括하고 있음을 본다.[22]

마지막으로 簡明하게 살피는 바는, 統合的 農村開發의 聯關的 내지 類似的 槪念의 韓國的 現象形態의 發現으로서의 새마을運動이다. 이미 潛在的으로 含蓄한 바 있을 것이지만 「새마을運動=統合的 農村開發」로 認識하고 있는 境遇가 많다. 그러나 宋海均[23]은 새마을運動은 地域社會開發事業的인 것으로 勤勉, 自助, 그리고 協同의 새마을精神을 啓發 實踐化함으로써 國民, 그중에서도 特히 農村人의 社會的 開發과 經濟的 開發을 調和있게 이룩하려는 汎國家的인 開發運動이라고 定義하고 있다.[24] 다른 한편에 있어서 崔洋夫[25]는 새마을運動의 實體的 認識이 매우 模糊 困難하다고 結論지었으며 아울러 發表된 많은 새마을運動 硏究論文들이 皮相的인 觀察의 段階를 벗어나지 못하고 있어 社會科學的 硏究의 對象으로서의 새마을운동을 理論的 次元에서 폭넓고 깊이있게 다룬 論文들이 極히 制限되어 있다고 否定的으로 評價하고 있다.[26] 그의 硏究圖式的 範型에 依하면 새마을運動을 社會改革運動과 同一視하고 있는 印象이 짙다.

金大煥[27]은 他國의 近代化運動에서 찾아 볼 수 없는 새마을運動의 몇가지 基本的 特色을 (ㄱ) 새마을運動의 汎國家的 내지 全國規模的 展開, (ㄴ) 새마을運動의 不斷繼續性, (ㄷ) 새마을運動의 緻密한 企劃과 效率的 組織體下의 展開, (ㄹ) 새마을運動의 國民에 依한 展開, (ㅁ) 새마을運動의 能率的 近代化를 위한 目標課題, (ㅂ) 全體的 大衆運動으로서의 새마을運動, 그리고 (ㅅ) 새마을運動의 精神革命的 性格 따위의 일곱가지로 範疇化하고 있다. 그리하여 새마을運動의 終局的 目標는 福祉社會의 實現이라고 規定하고 이와 같은 福祉社會[28]

(22) 우리말로 된 農村指導事業에 關한 專門的 刊行物의 代表的인 것은 다음과 같은 두 가지가 될 것임 : (ㄱ) 朴泰植·趙民新·王仁樘 (著者代表), 『新制 農村指導論』, 鄕文社, 1978; (ㄴ) 『世界主要諸國農協의 指導敎育事業』, 調査資料 '78 第4輯, 農協中央會 調査部, 1978.

(23) 宋海均, 「새마을 敎育의 深化方案」, 『韓國農業敎育學會誌』, 第7卷 第1號(1975), pp. 1-17.

(24) 새마을運動을 地域社會開發事業的 接近으로 認識하려는 公共的 事例는 國際聯合敎育文化科學韓國委員會(UNESCO 韓國委員會)를 例示的으로 指摘할 수가 있을 것이다. 明示的으로 새마을運動의 理論體系化를 위한 두차례의 國際的 會議는 이미 본 바와 같이 (ㄱ)「地域社會開發事業의 比較硏究를 위한 國際세미나」(1973)와 (ㄴ)「地域社會開發國際專門家會議」(1977)라는 名稱을 지니고 있다.

(25) 崔洋夫, 「農村새마을運動硏究의 社會科學的 接近」, 『農村經濟』, 第1卷 第1號 (1978), pp. 28-34.

(26) 筆者도 다른 機會에 이와 類似한 指摘을 强調한 바 있다 : 王仁樘, 「새마을運動成功의 先行的 必要條件」, 『韓國農業敎育學會誌』, 第9卷 第1號 (1977. 12), pp. 44-48.

(27) Dae Hwan Kim, "The SAEMAUL Movement and Modernization," *Korea Observer*, Vol. IX No. 4 (Winter 1978), pp. 384-411.

(28) 福祉農村(welfare rural villages or communities)의 基本的 槪念에 關해서는 다음을 參照할 것: 鄭址雄外, 「福祉農村의 社會文化的 構成要因 硏究」, 『韓國農業敎育學會誌』, 第10卷 第1號 (1978. 12), pp. 1-10; 崔敬浩, 「福祉農村建設方向과 原理의 模型設定」, 『서울大學校 農學硏究』, 第3卷 第2號 第2輯(1978. 12), pp. 205-213.

의 實現에 依하여 平和가 成就된다고 내다 보았다.

III. 統合的 農村開發의 基本的 槪念

쿠넨(Kuhnen)[29]은 旣往에 있어서의 開發的 努力의 不滿足스러운 成果는 單刀直入的으로 말할 때에 基本的 接近에 그 問題點이 있다고 看破하고 있다. 다시 말하면 旣往의 基本的 開發接近은 先進開發諸國의 經驗에 立脚하여 導出한 經濟的 原理를 適用함으로써 開發을 促進시키려고 한 것이라고 볼 수가 있다. 따라서 開發途上諸國의 諸條件, 예컨대 (ㄱ) 人口增加率, (ㄴ) 內面的 커뮤니케이션의 發達程度, (ㄷ) 敎育水準, (ㄹ) 새 技術의 可用性, 그리고 (ㅁ) 國民의 價値觀體系 따위는 先進諸國의 境遇와 다르다는 것을 充分히 考慮에 넣지 아니한 셈이다. 그리하여 各種의 開發戰略의 再評價에 照應, 農村地域의 開發을 위하여 近年에 受容되기 시작한 接近이 다름아닌 統合的 農村開發(integrated rural development)이며, 이와 같은 統合的 農村開發의 槪念을 理解하기 위해서는 몇가지의 基本的 假定, 즉 (ㄱ) 農村開發은 總體的 社會經濟開發의 一部分이며, (ㄴ) 開發은 相互聯關的 社會變動의 一體系이며, (ㄷ) 農業은 開發過程에서 많은 機能을 지니고 있으며, 또한 (ㄹ) 農業發展은 農村開發의 一部分이라는 것 따위를 前提的으로 理解할 必要가 있다고 指摘하고 있다.

다시 나아가서 쿠넨은 統合的 農村開發의 內容 내지 實質에 關해서 都合 네가지에 걸쳐서 論하고 있다. 첫째는 統合的 農村開發의 構成要因인데 이른바 體系硏究方法을 適用함으로써 모든 經濟的, 社會的, 政治的, 그리고 技術的 要因의 相互依存的 關係를 考慮에 넣어야만 된다고 指摘하고 있다. 考慮되어야 할 內部的 및 外部的인 先行條件的 諸要因은 (ㄱ) 自然資源, (ㄴ) 人間資源, (ㄷ) 社會組織의 類型, (ㄹ) 經濟的 構造, (ㅁ) 農業 및 非農業部門의 技術, (ㅂ) 下部組織, (ㅅ) 行政的 體制와 住民的 組織, (ㅇ) 諸用役, 그리고 (ㅈ) 敎育과 訓練 따위가 된다. 둘째는 時間的 및 場所的 空間에 있어서의 分化가 되는데 開發的 障害는 그의 重要度에 따라서 範疇化되어야 하고 또한 除去 克服되어야 한다. 먼저 開發을 위한 最少限의 要請을 充足시키고 다음에 漸次的으로 開發的 活動을 擴大하여 나가야 한다. 그리고 最少限의 下部組織은 經濟的 過程上에 있어서의 能率的 分業을 위한 前提條件이 된다.

셋째는 統合的 農村開發을 위하여서는 地方的 내지 地域的 水準에 있어서의 開發的 企劃과 執行이 가장 重要하다는 것이 된다. 왜 그런고 하니, (ㄱ) 오직 地域的 水準에서만 操作的

(29) Frithjof Kuhnen, "The Concept of Integrated Rural Development," 『農業經濟硏究』, 第19輯 (1977. 11), pp. 137-146.

으로 實踐可能한 諸計劃을 樹立할 수가 있으며, (ㄴ) 技術的 및 行政的 能力이 認知되며, (ㄷ) 規模의 經濟와 相互聯關的 諸要因의 體系라는 要請을 充足시켜 주며, (ㄹ) 相異한 集團의 動員과 參與를 極大化시킬 수 있으며, (ㅁ) 生存農業과 近代的 農業을 非農業的 部門의 活動과 統合시키 주며, 또한 必要한 새로운 形態의 社會組織과 生産을 可能케 할 것이기 때문이다. 마지막 넷째는 地方分權化와 參與가 된다. 統合的 農村開發計劃의 成敗는 住民이 動機誘發되는 程度에 左右되며, 이는 또한 住民들의 利益과 알아차린 必要가 어느 程度 企劃과 意思決定의 過程에서 考慮되며 그들이 얼마만치 介入 參與하는가에 依하여 左右된다는 것이다.

國際聯合의 한 報告書[30]는 農村開發過程의 本質的 性狀과 農村地域에서 經濟的 및 社會的 進步를 促進시키는 問題의 廣範性 내지 크기로 말미암아 農村開發的 實踐行動은 數個分野에서 同時的으로 베풀지 않으면 안된다고 論破하고 있다. 다시 말하면, 農業, 敎育과 訓練, 保健과 營養, 地域社會開發 等은 排他的으로 그리고 孤立的으로 企劃 實踐되어서는 아니되며, 한 分野의 開發計劃이 다른 分野의 開發計劃에 대하여 지니는 바 含蓄을 마땅히 考慮에 넣어야만 한다. 그럼으로써 統合的 農村開發接近은 그의 基本的 目的으로서 農村地域에 있어서의 人間的 및 物質的 資源의 動員을 照準하고 있는 셈이다. 여기에서 (ㄱ) 關聯人口層의 積極的 參與, (ㄴ) 開發計劃의 技術的 및 經濟的 特性의 分析, (ㄷ) 人間資源의 開發 (ㄹ) 體制的 發展, 그리고 (ㅁ) 行政的 體系의 整備 따위가 相互調整的으로 그리고 統合的으로 베풀어지도록 꾀하여야 한다.

統合的 農村開發에 關한 限 파키스탄에 크나 큰 依支를 보이게 되는데[31] 既往의 農村開發的 努力은 (ㄱ)村落農工開發(Village Agricultural and Industrial Development), (ㄴ)基本民主主義(Basic Democracies)와 聯關된 프로그램인 農村事業計劃(Rural Works Program), 그리고 農業發展公社(Agricultural Development Corporation), 그리고 (ㄷ) 東파키스탄(現 방글라데시)의 코밀라實驗(Commilla experiment) 따위의 形態로 베풀어 졌었다. 그러나 成果는 滿足스럽지 않았는 바 그 主要한 原因은 (ㄱ) 官僚的 系列에 있어서의 不正確하고도 相互調整이 되지 않은 體制的 配置, (ㄴ) 國家發展的 政府機構와 農村開發的 政府機構의 相互的 및 內部的 理解와 調整의 缺如, (ㄷ) 單一目的的이며 遊離的인 開發計劃을 執行하려는 傾向, (ㄹ) 上部로부터 下達的으로 任命된 指導者와 이로 말미암은 貧困的

(30) *Integrated Approach to Rural Development in Africa*, Social Development Section of the Economic Commission for Africa, United Nations, 1971, pp. 41-42.

(31) *Report of the International Seminar on Integrated Rural Development*, November 3-10, 1973, organized jointly by Government of Pakistan, UNDP and FAO, pp. 1-2.

이자 奧地的인 者의 非參與, (ㅁ) 第一末端의 基盤的 農村指導者를 發展시키는 能力의 缺如, (ㅂ) 自助 및 獨立自行을 위한 方法과 節次의 不適切한 系統化, (ㅅ) 監督, 追隨的 措置, 그리고 評價의 缺如, 그리고 (ㅇ) 乘數效果를 거두는 데 있어서의 無能力과 이에 따른 莫大한 失費 따위로 集約的으로 指摘되고 있다.

以上과 같은 問題點은 파키스탄의 統合的 農村開發을 端初的으로 企劃하는 데 있어서 相當한 程度로 도움이 되었는 바 이의 主要한 것을 指摘한다면, (ㄱ) 相互調整과 體制發展에의 重點的 配慮, 다시 말하면, 中央政府單位와 道政府水準에 있어서의 모든 關係機構間의 全幅的 理解와 相互協助, (ㄴ) 地方的 水準을 特히 重點둔 바 모든 政府水準에 있어서의 全幅的으로 相互調整되고 企劃된 事業計劃의 發展, (ㄷ) 小作農, 小農, 無土地勞動者, 그리고 失業者를 特히 重點둔 바 農村人의 全幅的 參與, 그리고 有能한 地方指導者의 發展을 위한 集中的 努力, (ㄹ) 自助와 獨立自行의 獻身的 勸奬, 그리고 (ㅁ) 最少의 費用으로 多數人을 動員하기 위한 組織的 기틀의 마련, 즉 適切한 監督, 追隨的 措置, 硏究, 그리고 評價의 結合 따위가 된다.

파키스탄政府는 統合的 農村開發計劃(Integrated Rural Development Programme)을 1972年 7月에 創設 實施하였는데 普通 一般의 農村開發의 境遇와는 區別되는 바 새롭고도 革新的인 特色은 大體的으로 (ㄱ) 合併的인 開發計劃에 있어서 數個의 事業機能을 統合 結合시킨 것, (ㄴ) 確認的이고 管理하기 손쉬운 運營單位, 즉 한 生產地域에 있어서의 50~60個의 部落을 實證的으로 決定한 것, (ㄷ) 小規模 및 中規模의 農民에게 重點을 둔 것, (ㄹ) 健全한 物理的 組織과 體制的 下部組織의 必要性의 認定, 그리고 (ㅁ) 總體的 接近下에 社會的 協同組合體系를 通하여 農業의 集約化, 多角化, 그리고 商業化를 結合시키는 必要에 대한 重點的 認識 따위가 될 것이다. 그리하여 나젬(Naseem)[32]이 指摘한 바와 같이 統合的 農村開發計劃은 諸政府部處와 準自治的 諸組織의 活動을 調整하고 이들 諸資源을 統合的인 基礎 위에서 農業, 經濟, 그리고 農村의 開發을 위하여 共同的으로 하는 데 그 基本目的이 있다.

모서(Mosher)[33]는 現實的으로 認識되는 바 統合的인 農業發展 또는 農村開發諸計劃의 實地的 形態를 分類하고 있다. 첫째는 統合的 農業發展計劃이며, 둘째는 農業的 要因을 지닌 統合的 農村開發計劃이며, 마지막 셋째는 農業的 要因을 지니지 아니한 統合的 農村開

(32) Muhammed Naseem, *Integrated Rural Development*, Government of Punjab, 1974, pp. 1-9.
(33) A.T. Mosher, "Projects of Integrated Rural Development," *CERES* (Journal of the Food and Agriculture Organization, United Nations), Vol. 5 No. 4 (July-August 1972), pp. 33-37.

發計劃이 된다. 여기서 말하는 農業的 要因은 統合的 農業發展計劃의 實質인 이른바 「農村農業支持活動」(rural agri-support activities)으로서 (ㄱ) 農產物市場, (ㄴ) 農場投入物의 小賣販賣店, (ㄷ) 生產金融, (ㄹ) 農村指導事業, (ㅁ) 地域的 檢證試驗, 그리고 (ㅂ) 農場과 市場間의 道路 따위가 된다. 統合的 農村開發計劃의 實質인 非農業的 要因은 (ㄱ) 農村工業 (ㄴ) 農村公共就業事業, (ㄷ) 地域社會事業的 建設事業, (ㄹ) 娛樂 또는 文化的인 集團活動 (ㅁ) 農村指導生活改善事業, (ㅂ) 保健施設, 그리고 (ㅅ) 家族計劃事業 따위가 된다. 오늘날의 統合的 農村開發計劃은 支配的으로 위에서 본 바 모서의 第2形態의 것, 다시 말하면, 農業的 要因을 지닌 統合的 農村開發計劃이 될 것이다.(34)

IV. 統合的 農村開發의 選擇的인 戰略的 要因

統合的 農村開發을 위한 戰略的 要因은 많이 指摘될 수 있을 것이다. 그러나 萬若에 選擇的으로, 그리고 範疇的으로 이를 살핀다면 몇가지의 것으로 간추려질 수 있을 것이다. 첫째로 各級의 政府機構의 內部的 및 相互的인 理解와 調整이 體制的 또는 制度的으로 可能하게끔 되어야 한다. 새로운 體制發展도 必要한 境遇가 있을 것이다. 둘째로는, 開發企劃(development planning)에 있어서 單一目的的인 것을 可及的 止揚하고 數個의 計劃目的을 綜合내지 組合시킨 廣域志向的인 開發事業을 꾀하도록 하여야 할 것이다. 셋째로는 開發行動이 實地로 배풀어지는 政府體制的 下位組織의 整備强化가 要請될 것이다. 同時에 이와 같은 地方的 政府體制는 公共的 및 民間的인 聯關機構와의 水平的 協助와 調整이 垂直的인 것과 더불어 크게 必要할 것이다. 다음 넷째로는 特히 地方的 政府機構의 第1線的 公務員 또는 變化促進者(change agents)의 志向轉換的이자 技術的 裝備的인 再訓練의 必要이다. 다섯째는 自願的 내지 地方的인 民間指導者의 發掘 訓練 그리고 活用이 要請된다. 다음 여섯째는

(34) 追加的인 統合的 農村開發에 關한 參考文獻을 한두가지 더 指摘하면, Robert E. Asher, *et al.*, *Development of the Emerging Countries*, The Brookings Institution, 1962; *Report on the International Seminar on Integrated Rural Development*, Lahore, Pakistan, 3-10 November 1973, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1975; *Integrated Approach to Rural Development in Africa*, Social Welfare Services in Africa, No. 8, Social Development Section of the Economic Commission for Africa, United Nations, New York, 1971; *Agricultural Development and Employment Performance and Planning: A Comparative Analysis*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1974; *The Role of the Social Sciences in Rural Development*, Working Papers, The Rockefeller Foundation, 1976; David W. Norman, *Inter-Disciplinary Research on Rural Development*, Overseas Liaison Committee, American Council on Education, 1974; Norman Long, *An Introduction to the Sociology of Rural Development*, Boulder, West View Press, 1977.

開發地域居住民의 自發的인 參與와 이와 같은 參與의 非中絶的인 保持를 위한 配慮가 必要하다. 일곱째로는 變化促進者나 地方公務員에 대한 農村居住民의 있을 수 있는 지나친 依支性 내지 依他性을 警戒하고 自助와 獨立自行의 價値觀과 生活信條를 불어 넣어 주어야 할 것이다. 마지막 여덟째로는 監督追隨的 措置 그리고 評價에 關한 體制的 配置가 마련되어야 할 것이다. 물론 正規學校敎育 따위도 再吟味되어야 한다.

1. 組織間의 相互調整

組織間의 相互調整의 問題는 첫째로 中央單位 또는 水準의 關聯政府組織相互間의 調整과 有關的인 公共的 및 民間的 組織과의 相互協同的인 水平的 調整이 必要할 것이며, 둘째로는 中間的 水準(예컨데 道)에서, 그리고 셋째로는 地方的 水準(예컨대 郡 또는 面)에서 中央水準에서와 같은 水平的 調整이 要請될 것이다. 元來 組織間의 調整은 相互依存性으로 因한 必要에서 認識될 수 있을 것이다. 리트와크(Litwak)와 힐튼(Hylton)[35]은 組織間에 相互依存性이 없으면 調整의 必要가 없는 狀態가 생기며, 다른 한편에 있어서 組織間의 相互依存性이 매우 높으면 合併(merger)의 狀態가 생긴다고 論하고 調整無와 合併의 兩極間에 存在하는 相異한 相互依存狀態下에서는 (ㄱ) 相互依存關係에 있는 組織의 數, (ㄴ) 相互依存性에 關한 이들 組織의 認識度, 그리고 (ㄷ) 相互交互作用의 標準化程度의 세가지 變數에 依하여 組織間의 調整關係에 變異가 생긴다고 結論짓고 있다.

그러므로 中央水準의 政府部處 중의 하나 (現行的인 內務部이든 또는 農水産部이든 간에)가 主導的인 責務를 맡고 相互依存關係, 또는 有關的인 다른 部處의 協同的 調整을 追求하여야 할 것이다. 論者는 統合的 農村開發을 위한 새로운 部處 또는 格上된 上級的 組織을 創設하여야 한다고 主張한지 모르나 本質的으로 볼 때에 如前히 調整의 問題가 남게 되며 오히려 逆機能的인 事象이 크게 나타날 可能性도 없지 않다. 中央單位에서는 政策的 대두리의 調整이 主된 것이 될 것이다. 두말할 나위도 없이 다른 公共的 및 民間的인 有關的 組織과도 相互調整하여야 한다.

中央政府單位組織이 巨視的 企劃을 政策的으로 배운다면, 中間水準的 政府機構인 道는 이른바 中間的 企劃을 政策的으로 배울게 된다. 그러나 地方的 내지 地域的 水準에서 비로소 統合的 農村開發의 實地的 計劃이 具體的으로 樹立 執行된다. 假稱 「農村開發委員會」가 相互調整을 떠맡을 수가 있을 것인데 이를 위한 有用한 情報는 農村指導事業에 있어서의 「農村指導企劃諮問委員會」(Extension Program Planning Advisory Committee)에서 얻을 수

(35) Eugene Litwak and Lydia Hylton, "Inter-Organizational Analysis: A Hypothesis on Coordinating Agencies," *Administrative Science Quarterly*, March 1963, pp. 395-420.

있을 것이다.(36)

以上에서는 支配的으로 이른바 水平的 調整(horizontal coordination)을 含蓄한 셈인데 垂直的 調整(vertical coordination)도 重要한 것은 두말할 나위도 없다. 이와 같은 垂直的 調整은 뒤에서 살필 것인 地方分權化, 開發企劃, 地方居住民의 參與 등과 密接하게 聯關되어 있다. 여기서 가장 重要한 것은 雙方的 커뮤니케이션(two-way communication)이 이룩되도록 하는 것이 된다.

다른 條件이 同一하다고 할 때에 組織 내지 機構間의 效率的인 調整은 當事者의 指導者的 能力 또는 指導力(leadership)에 크게 左右된다고 볼 수가 있다. 民主型의 指導者的 能力이 要請되는데 여기에서 適切한 것은 하이만(Haiman)의 接近과 같은 (ㄱ) 人間關係의 指導者的 能力(leadership in interpersonal relations), (ㄴ) 科學的 方法의 指導者的 能力(leadership in scientific method), 그리고 (ㄷ) 協同的 思考의 指導者的 能力(leadership in cooperative thinking) 따위가 된 것이다.(37)

2. 地方分權化

오늘날 거의 모든 國家(特히 開發途上國家)는 中央集權的인 傾向을 크게 나타내고 있다. 물론 여기서는 中央計劃的(centrally-planned)인 社會主義的 내지 共產主義的인 國家는 두말할 나위도 없다. 中央集權化(centralization)는 一般的으로 말하여 (ㄱ) 政策一貫性, (ㄴ) 標準의 劃一性, 그리고 (ㄷ) 迅速性 따위를 가져오나 보다 效率的인 直接的 大衆參與와 地方的 내지 地域的 開發計劃의 樹立과 執行을 위해서는 意思決定 및 行政的 自治를 地方的 水準의 單位에서 實現시켜야만 할 것이다. 그러나 이 問題는 그리 簡單한 것이 아니며 매우 挑戰的이 아닐 수가 없다.

이른바 分權的 構造는 上官役割과 部下役割 또는 上級的 機關役割과 下級的 機關役割의 關係에 있어서 相對的으로 後者의 權力을 强化한 境遇인데 이른바 集權的 構造는 이의 反對的인 對槪念이다. 그리하여 分權化의 理論에는 흔히 두가지가 認識되는데 그 하나는 政治的 分權化가 된다. 즉 中央政府와 地方自治團體間의 政治權力의 配分에 關한 것이 된다. 다른 또 하나는 行政的 分權化로서 하나의 階序制度를 이루는 行政機關 또는 社會內部에서 上下級機關 또는 上下官間에 行政 또는 經營業務處理의 便宜를 위하여 權力을 配分하는 것을

(36) In Keun Wang and Jae Won Chung, "County Advisory Committees in Program Planning in the Cooperative Extension Service," 『서울大學校 農學硏究』, 第4卷 第1號.

(37) F.S. Haiman, *Group Leadership and Democratic Action*, Houghton Mifflin Co., 1951, pp. 111-117.

말한다.[38] 統合的 農村開發을 위해서는 特히 後者의 境遇가 相對的으로 보다 意味가 있을 것인데 이는 權限의 委任과 密接하게 聯關되어 있다고 보겠다. 開發計劃은 地方的 水準에서 樹立되어야 하며 또한 執行되기 때문에 可及的으로 地方分權化를 强化하는 것은 매우 바람직한 것이 된다.

3. 開發企劃

開發企劃(development planning)의 問題는 大體的으로 세가지 範疇가 될 것으로 여겨진다. 그 하나는 開發計劃의 樹立은 어느 水準(中央, 中間 그리고 地方)에서 執行되어야 하는가가 問題가 된다. 둘째는 누가 開發計劃을 樹立하느냐 하는 問題이다. 셋째는 어떠한 內容 내지 實體의 開發計劃이 되어야 하느냐 하는 問題이다.

開發計劃의 樹立은 各級的 水準, 즉 中央, 道, 그리고 郡(또는 邑, 面)에서 배풀어져야 할 것이다. 中央政府的 水準에서는 最上級的인 政策的 誘導指標 또는 指針이 決定될 것이고 道에서는 相當程度로 特化된 態樣의 開發計劃으로 中央政府的 指針을 變容 내지 適應化시켜야 할 것이다. 以上과 같은 總體的 性格의 開發計劃은 地方的 水準에서 操作的인 것으로 完成되어 執行케 된다. 여기서 크게 問題가 되는 것은 開發企劃이 下向的이어야 하느냐 아니면 上向的이 되어야 하느냐이다.[39] 위에서는 多分히 下向的인 企劃, 즉 中央政府的 水準——→中間政府的 水準——→ 地方的 水準을 想定한 셈인데 原理的으로는 물론 上向的인 接近으로서 地方的 水準——→中間政府的 水準——→中央政府的 水準이 될 것이다. 그러나 實際的으로는 以上과 같은 極端的인 두가지의 開發接近이 調和的으로 잘 均衡되는 것이 極히 바람직할 것이다. 그러나 여기서 다시 되살펴야 할 것은 諸開發計劃이 具體的으로 實現되는 水準은 中央도 中間도 아닌 地方 또는 地域이라는 事實이다.

다음은 統合的 農村開發의 企劃的 主體 또는 擔當者는 누가 되어야 하느냐 하는 問題가 提起된다. 中央水準의 擔當部署는 물론이고 中間水準의 道에도 專擔機構가 設定되어 있다. 그러나 이미 「組織間의 相互調整」에서 含蓄한 바 있지만 開發企劃은 有關的인 政府機構는 물론이고 다른 公共的 및 民間的 組織까지도 參與시키는 實務的 및 諮問的 機構가 重要할 것이다. 그리고 大學敎授에 依한 評價敎授團이 크게 도움이 될 수가 있을 것이다. 現行的인 評價敎授團의 構成은 社會科學的인 專功分野의 敎授를 强化시킬 必要가 있을 것이다. 地方的 水準에서도 매한가지로 專門大學이나 高校敎師로 構成되는 諮問團을 創設하는 것도 생

(38) 趙錫俊, 『組織論』, 法文社, 1977, p. 148.

(39) 下向的 또는 上向的인 開發企劃에 關한 論義는 大端히 많다. 그러나 다음은 우리나라에서 上向的 企劃에 關한 實證的 調査研究의 최초의 보기가 된다 : Vincent B.R. Brandt and Ji Woong Cheong, *Planning from the Bottom-Community-based Integrated Rural Development in South Korea*, International Council for Educational Development, 1979.

각해 볼 만할 것이다. 單刀直入的으로 말할 때 具體的인 開發計劃이 執行되는 것은 바로 地方的 水準에서이기 때문에 이른바 企劃的 또는 農村開發的 委員會는 매우 重要한 것이다. 이와 같은 企劃的 機構는 또한 開發企劃을 위한 基本的 調査活動도 배풀어야 할 것이다.

마지막으로 살피게 되는 것은 開發企劃의 實質 또는 具體가 된다. 統合的 農村開發의 計劃內容이 바로 潛在的인 企劃內容이 될 것이다. 보다 具體的으로 본다면(ㄱ) 經濟的인 것, (ㄴ) 社會的인 것, 그리고 (ㄷ) 技術學的인 것으로 範疇化할 수가 있다. 既往에는 經濟的 開發(economic development)과 社會的 開發(social development)을 分離的으로 對象하였는데 오늘날에는 統一的 開發企劃(unified development planning)으로 統合的 接近을 取하는 傾向이 짙다.[40] 그리하여 어느 論者는 社會經濟開發(socio-economic development)이라고도 부르고 있다. 그리하여 援用的으로 보다 具體的인 計劃內容을 未來志向的으로 살펴 본다면 (ㄱ) 能率的인 農業生産, (ㄴ) 農産物의 市場流通, 分配, 그리고 利用, (ㄷ) 自然資源의 保存, 賢明한 使用, 그리고 開發, (ㄹ) 農場 및 家庭經營, (ㅁ) 家族生活, (ㅂ) 青少年開發, (ㅅ) 指導者的 能力開發, (ㅇ) 地域社會改善과 資源開發, 그리고 (ㅈ) 公共問題 따위가 된다.[41] 다른 또 하나의 研究報告書는 (ㄱ) 農業 및 關關産業, (ㄴ) 社會的 및 經濟的 開發, 그리고 (ㄷ) 生活의 質 따위를 廣域的으로 範疇化하고 있음을 본다.[42]

4. 變化促進者의 修練的 裝備

一般的으로 말할 때 거의 모든 變化 또는 變動은 偶發的 現象이 아니라 變化促進者 (change agents)에 依한 計劃的 行動의 結果가 되는 것이 一般的이다. 이와 같은 變化促進者는 支配的으로 地方的 水準에서 活動한다. 原則的으로 말하여 開發對象者 또는 顧客(client)과 直接的으로 接觸하거나 顧客의 代表者格인 農村指導者와 接觸하는 바 變化促進者는 變化促進機構(change agency)가 期待 照準하는 方向으로 革新·意思決定[43]에 대하여 影響을 미치는

(40) *Premises and Implications of a Unified Approach to Development Analysis and Planning*, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, United Nations, 1976.

(41) Bryant E. Kearl and O.B. Copeland (eds.), *A Guide to Extension Programs for the Future*, The Agricultural Extension Service, North Carolina State College, 1959.

(42) Herbert R. Albrecht, *et al.*, *A People and a Spirit*, A Report of the Joint USDA-NASULGC Study Committee on Cooperative Extension, Printing and Publications Service,Colorado State University, 1968, pp. 44-72.

(43) 革新·意思決定過程 (innovation-decision process)은 個人이 어느 革新에 關한 最初의 知識으로부터 最終的으로 그의 受容 또는 排斥에 이르는 過程을 두고 말한다. 그리하여 革新·意思決定을 理念的으로 세가지 類型으로 나눌 수가 있는데 첫째는 任意的 革新·意思決定(optional innovation-decisions)이다. 즉 社會體系의 다른 構成員의 意思決定에 關係없이 個人이 내리는 革新에 關한 意思決定이다. 둘째는 社會體系의 個人들이 合意에 依하여 이룩하는 意思決定인 集團的 革新·意思決定(collective innovation-decisions)이고, 마지막 셋째는 어느 位階秩序上의 上級的 내지 權威的 地位에 있는 者에 依하여 個人에게 强要되는 意思決定인 權威的 革新·意思決定(authority innovation-decisions)이다.

專門職業者를 두고 말한다. 이와 같은 變化促進者는 두개 또는 그 以上의 社會體系의 사이에서 傳達媒介連結手(communication link)로서 機能한다. 單純化하여 본다면 變化促進機構와 顧客體系(client system)를 連結하는 役割을 떠맡고 있다. 그러나 變化促進者는 그의 顧客과 不一致를 볼 수 있으며 또한 變化促進機構內의 上級者와도 乖離를 볼 수가 있으므로 役割葛藤과 傳達媒介上의 難點을 가져오게 마련이다. 그리고 變化促進者의 基本的 役割은 (ㄱ) 變化的 必要의 發展, (ㄴ) 問題診斷, (ㄷ) 顧客의 變化意志創出, (ㄹ) 變化意志의 行動化, (ㅁ) 變化의 固定과 中絶防止, 그리고 (ㅂ) 終結的 相互關係의 樹立 따위가 될 것이다.[44]

變化促進者의 修練的 裝備를 위한 敎育과 訓練은 크게 두가지로 나눌 수가 있을 것인데 (ㄱ) 基礎訓練(pre-service training)과 (ㄴ) 補修訓練(in-service training)이 된다. 前者는 新規採用者에 대한 것이고 後者는 在職者가 一定期間 自己의 職務에 必要한 專門的 知識과 技術의 涵養을 目的으로 한 것이 된다. 統合的 農村開發을 위한 變化促進者는 基本的으로 말하여 顧客으로서의 農村人을 革新的으로, 그리고 持續的으로 變化시키는 것이 核心的인 役割이므로 이른바 行動科學的인 技術的 裝備를 갖추지 않으면 안된다. 社會學, 文化人類學, 그리고 社會心理學을 主된 內容으로 하는 行動科學的 修練과 더불어 農村的 變化促進者는 農業技術學的인 修練도 要請된다. 다시 나아가서 有關機關과의 垂直的 및 水平的 調整을 效率的으로 베풀기 위한 人間關係論的 修練과 技術도 等閑히 할 수 없다. 自然科學的 내지 生物科學的 硏究의 對象으로서의 自然現象과 相當程度로 區別되는 바 社會現象, 다시 말하면, 集團的인 人間의 相互作用的 現象은 相對的으로 보다 큰 困難性을 本質的으로 지니고 있다. 그러므로 變化促進者는 技術學的 裝備와 더불어 行動科學的 裝備를 크게 修練받아야 하는 것이다.[45]

5. 地方指導者의 活用

어느 個人이 다른 個人에게 對하여 그가 願하는 態樣과 方向으로 影響을 끼치는 公然的 能力과 潛在的 能力을 지니고 있다는 事實은 우리가 日常的으로 經驗 觀察하고 있는 事象이다. 이와 같은 指導力 또는 指導者的 能力(leadership)을 相面的 傳達媒介網(interpersonal communication network)을 通하여 非正規的 또는 半正規的으로 發揮하는 地方指導者 또는 地域指導者(local leaders)는 農村開發計劃을 肯定的으로 促進하거나 否定的으로 沮害하는

(44) Everett M. Rogers with F. Floyd Shoemaker, *Communication of Innovations—A Cross-Cultural Approach*, Free Press, 1971의 第7章에 變化促進者에 關한 問題가 總括되어 있다.

(45) 金文憲·王仁植의 前揭論文을 參照.

機能을 띠맡고 있다. 다시 말하면, 大部分의 企劃的 社會變動計劃(planned social change programs)의 成敗는 終局的으로는 地域社會水準에서의 이와 같은 地方指導者의 能力과 協力의 如何에 크게 左右된다고 볼 수가 있다.(46) 特히 우리나라의 農村과 같이 支配的으로 集居的인 社會的 및 物理的 構造와 相互作用을 지니고 있으며 아직도 大衆傳達媒介手段의 可用性이 先進國에 比하여 相對的으로 制約되어 있는 與件下에서는 이와 같은 地方指導者의 比重내지 重要性은 매우 클 것이다.

머튼(Robert Merton)(47)은 地方指導者 또는 輿論指導者에 (ㄱ) 專門的인 者(specialists)와 (ㄴ) 一般的인 者(generalists)가 있음을 最初로 示唆하였는데 그는 이와 같은 두개의 水準을 記述함에 있어서 「單形的」(monomorphic) 및 「多形的」(polymorphic)이라는 用語를 使用하였다. 「單形的」 指導者는 한가지의 領域 내지 分野에 關하여서만 指導力을 베푸는데 이에 反하여 「多形的」 指導者는 여러가지의 領域 내지 分野에 걸쳐서 指導力을 發揮한다. 西歐先進國에서는 指導者的 能力이 高度로 專門化되어 있고(48) 開發途上國, 예컨대 印度와 같은 國家에서의 實證的 硏究의 結果는 指導者的 能力이 支配的으로 多形的임을 보여주고 있다.(49) 우리나라의 境遇는 單形的 指導者的 能力과 多形的 指導者的 能力이 共存하고 있는 것으로 究明되고 있다.(50)

統合的 農村開發을 위한 地方指導者의 첫째 問題는 公然的인 指導者的 能力과 潛在性을 지닌 地域社會居住民을 發見 또는 發掘하는 課題가 된다. 물론 地方指導者로 機能하고자 하는 能動的인 意欲도 있어야 한다. 이와 같은 指導者的 能力의 計測 내지 決定의 方法에는 (ㄱ) 「쏘시오메트리」法(sociometric techniques), (ㄴ) 關鍵的 消息通評價法(key informants' ratings), 그리고 (ㄷ) 自己指名法(self-designating techniques)이 있는데(51) (ㄱ)이 자주 使用되고 있다.(52) 따라서 「쏘시오메트리」法을 使用하는 것이 意味있을 것이다.

(46) 이른바 輿論指導者(opinion leaders)도 地方指導者의 範疇 속에 들어간다. Everett M. Rogers and Van Es, *Opinion Leadership in Traditional and Modern Colombian Peasant Communities*, Department of Communication, College of Communication Arts, Michigan State University, 1964.

(47) Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Free Press, 1957, p. 415.

(48) Bryce Ryan and Neal C. Gross, "The Diffusion of Hybrid Seed Corn in Two Iowa Communities," *Rural Sociology*, 8(1943), 15-24; K. Katz and P.F. Lazarsfeld, *The Part Played by People in the Flow of Mass Communication*, Free Press, 1960.

(49) L.K. Sen, *Opinion Leadership in India: A Study of Interpersonal Communication in Eight Villages*, Hyderabad, National Institute of Community Development, 1969.

(50) 王仁檍, 「農村輿論指導者와 非指導者의 類似性과 異質性」, 『서울大學校 農學硏究』, 第3卷 第2號 第2輯, pp. 215-233.

(51) Everett M. Rogers and David G. Cartano, "Methods of Measuring Opinion Leadership," *Public Opinion Quarterly*, 26(1962), 435-441.

(52) 王仁檍의 前揭硏究論文에서도 指導者的 能力의 計測은 「쏘시오메트리」法에 依하고 있음을 본다.

두번째 課題는 地方指導者의 訓練이 된다. 訓練은 正規的 내지 一般的인 性格의 것과 特殊個別的인 것을 區別할 수가 있을 것이다. 後者는 特定의 地方指導者가 갖추지 못한 것을 補充的으로 發展시키는 것이다. 많은 境遇 農閑期를 利用하게 되는데 可用的인 여러가지 方法과 手段이 使用될 수 있을 것이다.(53) 다만 여기서 注目하여야 할 것은 技術學的인 것과 더불어 行動科學的인 것도 訓練內容이 되어야 한다는 것이다. 特히 集團行動學的 性格의 訓練이 바람직하다 하겠다.

셋째이자 마지막의 地域指導者를 위한 課題는 地方指導者의 士氣振作과 動機誘發的 配慮이다. 이를 위한 方法과 手段의 槪要는 (ㄱ) 年例的인 慰勞集會, (ㄴ) 賞牌와 表彰狀의 授與, (ㄷ) 職務奉仕狀의 授與, (ㄹ) 新聞, 라디오, 텔레비젼, 雜誌 等의 大衆傳達媒體에서의 指導者姓名의 發表, (ㅁ) 指導者聯合會의 會員證授與, (ㅂ) 先進地見學 또는 慰勞旅行, (ㅅ) 率直한 助言, 忠告의 要請, 그리고 (ㅇ)日常的인 感謝의 人事 따위가 될 것이다.(54)

6. 農村人의 大衆的 參與

統合的 農村開發의 諸計劃은 主體이자 顧客 내지 對象인 農村人의 參與가 없이는 企劃 執行될 수가 없다. 말하자면 大衆參與(popular participation)가 絶對的으로 要請되는 것이다. 一般的으로 볼 때에 大衆參與의 槪念은 潛在的으로 哲學, 諸般政策的 考慮, 諸事業計劃, 그리고 實際的 經驗 따위의 廣範한 領域을 包括하는 것이다. 世界的으로 有名한 原初的 參與研究者인 美國의 앤더슨(Anderson)은 「社會的 行事에의 參與는 成功的으로 運營되는 民主主義와 그의 機構의 礎石的 原理」라고 看破하고 있음을 본다.(55)

大衆參與의 用語는 開發 또는 發展의 分野에서 比較的으로 새로운 것이라고 볼 수가 있는데 各種의 國際聯合(United Nations)의 決議(56)를 檢討하여 볼 때에 開發에 있어서의 大衆參與를 보는 基本的 視角은 大體的으로 세가지가 된다고 할 수 있다. 즉 (ㄱ) 開發利得의 大衆的 配分, (ㄴ) 開發的 努力에 대한 大衆的 寄與, 그리고 (ㄷ) 開發에 있어서의 意思決

(53) 農村指導의 方法이 그대로 通用될 수가 있을 것인데 다음을 參照할 것. 朴泰植外, 『新制 農村指導論』, 鄕文社, 1978, pp. 198-234.

(54) H.C. Sanders (eds.), *The Cooperative Extension Service*, Prentice-Hall, 1960, pp. 327-328.

(55) W.A. Anderson, *Some Participation Principles: Their Relations to the Programs of Rural Agencies*, Cornell Extension Bulletin, 731 (September 1947).

(56) 예컨대 다음과 같은 國際聯合의 決議가 聯關的인 것이 될 것이다: The Declaration of Social Progress and Development (General Assembly Resolution(XXIV) of 11 December 1969); The International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade (General Assembly Resolution 2626 (XXV) of 24 October 1970; The Economic and Social Council Resolution 1746 (LIV) of 16 May 1973; Secretary-General's Report (E/CN. 5/476); Secretary-General's Report (E/CN. 5/477); The Economic and Social Council Resolution 1747 (LIV) of 16 May 1973.

定 따위가 된다. 結局 開發的 大衆參與는 大衆의 積極的이고도 意味있는 關聯 내지 介入을 實質로 하는 셈인데 이 境遇 두가지의 水準, 즉 (ㄱ) 社會的 目標의 決定과 이의 成就를 위한 資源配分을 內容으로 하는 意思決定過程(decision-making process)과 (ㄴ) 隨伴되는 諸事業計劃의 自發的 執行 내지 實踐의 面에서의 介入을 想定할 수가 있다.

다시 나아가서 몇가지의 聯關的 槪念을 簡單히 살핀다면 첫째는 大衆參與의 量的 次元(quantitative dimension)이 된다. 즉 意思決定過程에 介入하는 사람들의 相對的 數에 依하여 規定되는 것이다. 이의 對槪念은 大衆參與의 質的 次元(qualitative dimension)이 되는데 意思決定過程에의 積極的인 介入의 程度에 依하여 定義된다. 積極的 介入(active involvement)은 그의 目的과 內容이 分明히 住民自身들로부터 起源되며 또한 어떠한 壓力이나 操作의 結果로서가 아니라 自由作爲者(free agents)로서 行動하고 있다고 느낄 때 認識된다. 그러나 住民들이 그들을 위하여 내린 意思決定을 단지 承認하거나 또는 그들과 相互協議하지 아니하고 내린 意思決定을 機械的으로 實踐에 옮기는 境遇에는 이른바 被動的 介入(passive involvement)을 보게 된다. 直接的 參與(direct participation)는 社會的으로 意思決定을 내리는 權限을 委任받은 이들과 이들에 依하여 내려진 意思決定에 依하여 影響을 받게 되는 이들과의 사이의 物理的 相互作用을 內容으로 하는데 이의 對槪念은 間接的 參與(indirect participation)가 된다. 두가지의 兩極的인 境遇를 想定한다면, (ㄱ) 한 사람의 個人이 모든 意思決定을 내리는 때의 이른바 零的 大衆參與(zero popular participation)와 (ㄴ) 모든 사람이 모든 意思決定에 參與하는 이른바 總體的 大衆參與(total popular participation)를 認識할 수가 있다.[57]

大衆參與의 基本的 利得은 (ㄱ) 住民의 低抗을 排除하고, (ㄴ) 住民의 「에너지」가 開發的 用役을 위하여 動員되며 또한 (ㄷ) 課題計劃의 樹立과 實踐時의 社會的 및 文化的 要因으로 말미암은 潛在的 失敗를 極少化함에 있어서 보게 되는 바 能率에 대한 中期的 및 長期的 貢獻이 된다고 볼 수가 있다. 參與行動은 또한 敎育的 過程이므로 大衆參與는 보다 活動的이고 보다 反應的인 社會構成員을 創出함으로써 開發에 대한 이른바 心理的 또는 文化的 沮害要因을 克服케 한다. 다시 더 나아가 大衆參與의 增大는 開發에의 貢獻 내지 寄與에 있어서 그리고 開發利得의 分配에 있어서 보다 큰 公正性 내지 衡平을 可能케 한다고 볼 수가 있는 것이다.

---

(57) Rogers with Shoemaker의 이른바 "innovation-decisions"에서의 "authority decisions"는 "zero popular participation"과 그리고 "collective decisions"는 "total popular participation"과 直接的으로 聯關된다고 볼 수가 있다:Rogers with Shoemaker, *op. cit.*, pp. 268-271.

統合的 農村開發을 위한 大衆參與的 戰略은 몇가지가 指摘될 수가 있을 것인데 그 하나는 可及的으로 積極的이고 直接的이며, 또한 總體的인 大衆參與가 實現되도록 하여야 할 것이다. 물론 社會的 水準이 廣域化하면 相當程度로 間接的 參與가 不可避하게 될 것이다. 그러나 두말할 나위도 없이 地方的 水準(local level)에서 가장 많은 數의 사람이 가장 有意義的으로 參與하게 된다. 왜 그런고하니 (ㄱ) 面接的 커뮤니케이션의 可能性, (ㄴ) 人口의 相對的 等質性, 그리고 (ㄷ) 問題의 地域社會的 享有 따위 때문이다. 다음 둘로는 適切한 地方的 水準의 體制的 기틀(institutional arrangements)을 마련하고[58] 地方的 參與를 刺戟 動機誘發시키는 데 必要한 促進的 및 敎育的 技術을 創出 活用하여야 한다. 이 境遇 旣存하는 地方的인 自願的 組織을 考慮에 넣어야 할 것이다. 따라서 이른바 自願指導者(local voluntary leaders)에게 關心을 배풀어야 한다. 셋으로 指摘할 것은 地方的 水準의 開發的 機構는 諸般規制的 條件과 地域社會的 事業計劃案에 關한 情報를 供給하는 努力을 크게 베품으로써 參與意欲을 돋구어야 한다. 다음 넷으로는 參與를 위한 動機誘發的 方法面에서 即時的 또는 當場의 利得을 내세워 住民을 動員하는 수가 많은데 萬若에 이것이 곧 實現안될 때에는 心理的 脫期待 또는 失望을 結果하게 된다. 따라서 參與를 위한 現實的 誘引을 提示하여야 하는데 예컨대 (ㄱ) 中期的 내지 長期的 利得을 强調할 必要가 있으며, (ㄴ)利得과 出費 내지 負擔, 目標와 方法 따위에 關한 弘報的인 敎育的 計劃도 必要할 수 있을 것이며, (ㄷ) 社會的 責任觀念을 불어넣어야 할 것이다.

7. 公共問題的 成人敎育計劃

農業과 聯關的 產業에 關한 非正規的인 敎育的 指導事業은 統合的 農村開發을 위한 人的資源開發에 있어서 前提的인 必須的 要請이 된다. 이와 같은 要請은 「所與의 것」일 것이므로 여기서는 問題提起的으로 이른바 公共問題的 指導課題의 必要를 그의 基本的 意義를 훑어 봄으로써 强調하고자 한다.

어느 著名한 美國의 農業經濟學者인 同時에 農村指導學者는 農民敎育의 中核은 農民들로 하여금 思考할 줄 아는 能力을 啓發 發展시키는 데 있다고 看破한 바 있음이 떠 오른다. 밀리칸(Millikan)[59]은 開發途上國家에 있어 革新을 위한 敎育의 必要를 論하면서 特히 問題解

(58) 우리나라의 地方的 體制와 農村開發과의 相互關係는 일찌기 美國의 硏究陣이 究明한 바 있는데 詳細한 것은 다음을 參照할 것 : Ronald Aqua, *Local Institutions and Rural Development in South Korea*, Rural Development Committee, Center for International Studies, Cornell University, Ithaca, 1974.

(59) Max F. Millikan, *Education for Innovation*, CECA Reprint, The Council on Economic and Cultural Affairs, 1962.

決을 위한 敎育(education for problem-solving)의 重要性을 成人敎育과의 聯關에서 强調하고 있음을 본다. 크리스토퍼슨(Kristoffersen)[60]은 이른바 「人間資源開發」(human resource development)을 위한 敎育에 있어서 「個人이나 總體的인 社會에 대하여 影響 내지 衝擊을 加할 必要가 있는데, 이는 그들이 스스로에 대하여, 그들의 家族에 대하여, 그리고 國家全體에 대하여 責務를 有用하게 遂行하게끔 하는 態樣으로 배풀어져야 한다」고 指摘하였다. 다시 더 나아가 솔로몬(Solomon)[61]은 地域社會開發的 訓練과의 關聯에서 人間相互關係, 다시 말하면 社會的 實體에 關한 訓練의 必要가 必須的이라고 前提하고 (ㄱ) 무엇이 왜 生起하고 있는가를 理解하게끔 하기 위하여 可變的인 地域社會의 解剖的 構造와 過程, 그리고 (ㄴ) 效果的인 問題解決過程, 關聯된 社會組織과 社會的 諸過程, 그리고 可用的 資源에 關하여 알지 않으면 안된다고 主張하고 있음을 본다.

원래 農村指導事業(agricultural extension work)의 固有的 課題 내지 分野이나 아직 우리나라에서는 實施하고 있지 않는 이른바 「公共問題的 指導課題」(public affairs education program)는 統合的 農村開發을 위하여서는 물론이고, 轉換期의 農業, 農村人, 그리고 農村社會의 現時點에서 新規的으로 採用 實施하여야 할 것이다. 農業 및 聯關產業의 生產技術學的인 指導訓練도 當然히 重要하지만 意思決定 또는 問題解決的인 指導敎育도 보다 切實하게 오늘날 必要한 것이며, 이를 위해서는 政治的, 經濟的, 社會的, 그리고 文化的인 諸般關聯問題에 關한 情報를 相當程度로 지녀야 할 오늘날의 農村人이자 農村指導者인 것이다. 두말할 나위도 없이 可用的인 關係情報의 取得도 重要하지만 이를 보다 次元높게 處理하고 分析하는 能力과 技術도 갖추어야 하는 것이다.[62]

公共問題的 成人敎育計劃 또는 農村指導課題는 農村人으로 하여금 그들을 圍繞 規制하는 諸般公共的 내지 政策的 問題를 理解하게끔 도와주는 데 核心이 있다. 따라서 公共問題的 課題는 이를 다른 말로 表現하면 「市民的 敎育」(education for citizenship)이 된다. 보다 具體的으로 볼 때에 本課題는 다음과 같은 것을 目的으로 한다고 보겠다. 즉 (ㄱ) 公共問題에 대한 보다 積極的 關心의 振作, (ㄴ) 關聯政策과 基本原理에 관한 正確한 理解, (ㄷ) 證據 또는 客觀的 事實을 冷徹하게 分析 吟味하고 賢明한 意思決定에 論理的으로 到達할 수 있는

(60) Erwin Kristoffersen, "Education and Manpower Development—Their Priority in Social Development," *Education and Manpower Development in Asia*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1972, pp. 8-15.

(61) David Solomon, "An Approach to Training for Community Development," *Community Development* (Training Local Leaders, No. 3), 1959, pp. 25-33.

(62) Jean Piaget, John Dewey와 같은 敎育者의 著述에서 이와 같은 立場을 認知할 수가 있는데 實證的 指標는 Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*(The Free Press, 1958)에서 찾아 볼 수가 있다.

健全한 基礎의 培養, 그리고 (ㄷ) 公共問題의 解決을 위하여 效果的으로 參與하는 積極的 意欲의 鼓吹 따위가 될 것이다.[63] 두말할 나위도 없이 事實的 情報의 機械的인 提示는 不充分하다. 事實을 分析하는 데 있어서 聯關된 原理를 重要하게 여겨야 하며, 또한 可代替的 結論을 考察할 때에 事實과 輿論을 分析하는 方法을 示唆 提示하여야 하는 것이다. 現實的인 次元에서 公共問題的 課題가 마땅히 對象하여야 할 것은 (ㄱ) 問題狀況(problem situation)에 關한 諸事實, (ㄴ) 聯關되어 있는 바 社會的, 經濟的, 그리고 政治的 目標, (ㄷ) 可代替的인 政策的 選好, 그리고 (ㄹ) 課題實踐을 위한 方法 및 手段 따위가 될 것이다.

公共的 諸問題에 關한 賢明한 意思決定은 많은 分野로부터 事實과 「아이디어」를 必要로 한다. 政治學, 經濟學, 그리고 社會學은 흔히 農業政策的 問題와 相互聯關되어 있는데, 또한 土壤保存, 能率的인 作物 및 畜產生產, 市場流通原理, 其他에 關한 事實 또는 輿論과도 聯關되지 않으면 안된다. 이와 같은 公共問題的 課題를 實踐하는 데 있어서는 (ㄱ) 農家公開討論會(farm forum), (ㄴ) 短期講習會(short courses), (ㄷ) 一般集會(general meetings), 그리고 (ㄹ) 大衆傳達媒體(mass media) 따위가 方法 내지 手段으로서 利用되는 것이 一般的이다.

8. 地域的 基本調査와 評價活動

지나치게 單純化하는 느낌이 적지 않지만 統合的 農村開發의 實踐 내지 成果에 影響을 끼치고 規制하는 大體的인 變數範疇를 몇가지 指摘한다면, (ㄱ) 國家的 指導者,[64] (ㄴ) 變化促進者,[65] (ㄷ) 農業 및 聯關產業狀況, (ㄹ) 農村社會의 人的 및 物理的 環境, 그리고 (ㅁ) 農業 및 聯關產業의 經營者 내지 擔當者로서의 農村人 따위가 될 것이다. 위의 國家的 指導者的 變數에는 開發政策的 事項이 含蓄되어 있음은 두말할 나위도 없다. 따라서 地域的 基本調査는 以上의 다섯가지 全部에 걸치게 것이 되는 것이 基本的이라 하겠다. 물론 論者

(63) Bryant E. Kearl and O.B. Copeland (eds.), *A Guide to Extension Programs for the Future*, The Agricultural Extension Service, North Carolina State College, 1959, pp. 42-45.

(64) 여기서 말하는 「國家的 指導者」(national leadership 또는 leaders)는 國家的 水準에서 拘束的 意思決定을 내리는 사람들을 가리킨다. 이 集團의 構成은 國家에 따라서 다른 바, 한사람, 小集團, 또는 많은 수의 集團을 內容으로 할 수가 있다. 制限된 政府規制下의 市場經濟體制下에 있어서의 國家的 指導者는 高位의 政府官吏, 經濟業界指導者, 勞動指導者, 文化界指導者 등을 包含한다고 볼 수가 있다.

(65) 變化促進者(change agents)는 農村指導公務員이나 家族計劃要員 따위와 같이 變化促進機構(change agency)가 願하는 바 方向 내지 態樣으로 顧客(clientéle)을 變化시키도록 促進的 努力(promotional efforts)을 베푸는 專門職業者를 두고 말한다. 그러나 筆者는 우리나라의 特히 第1線的 機構 내지 體制인 地方公務員을 「行政的 變化促進者」라고 恣意的으로 새로운 用語를 만든 바 있다. 玉仁權, 「새마을運動成功의 先行的 必要條件」, 『韓國農業敎育學會誌』, 第10卷 第1號, pp. 44-48.

에 따라서 用語와 表現의 變異는 매우 클 것이다.(66) 基本調査(base-line study)는 開發計劃의 導入以前 時點의 地方的 狀況을 調査 把握하는 것이므로 農業技術革新論에서의 이른바 先行的 條件(antecedents)을 體系的으로 살피게 되는 셈이다. 이와 같은 基本調査의 結果는 科學的 書類整理的인 方法과 形態로 作成하여야만 되는데 이는 開發計劃의 端初的인 成案을 위할 뿐더러 追隨的인 發展的 開發計劃의 展開를 위한 評價的 資料 내지 根據가 되는 것이다.

評價(evaluation) 또는 評價研究(evaluative research)는 科學的 調査研究原理의 適用에 있어서의 相對的인 精密性 또는 硬直性의 程度에 따라서 여러가지 水準의 것으로 分類될 수가 있다. 定義的 槪念의 보기로서는 「事前에 樹立한 어느 目的을 達成하는 데 있어서의 價値 또는 成功의 程度를 決定하는 過程」이 되며,(67) 또한 「行政責任者가 그의 事業計劃 또는 프로그램의 效果를 記述하고 다시 나아가서 그의 目的을 보다 效果的으로 達成시키기 위한 必要한 段階的 調整을 베푸는 過程이 된다고 하겠다.(68) 이와 같은 評價研究의 有用性 내지 必要性을 몇가지 들어보면, (ㄱ) 目的이 제대로, 그리고 얼마나 效率的으로 達成되고 있는가를 確認하며, (ㄴ) 具體的인 成功과 失敗의 理由를 살피고, (ㄷ) 成功的인 開發計劃을 可能케 하는 原理를 찾아내며, (ㄹ) 보다 큰 效果를 거두기 위한 技術的 調整의 方向과 態樣을 摸索 決定하고, (ㅁ) 大體的인 事業展開的 技術의 相對的 成功要因에 關한 追加的 研究基準을 提示하며, 마지막으로 (ㅂ) 評價研究의 結果에 立脚하여 目的達成을 위하여 使用되는 手段을 再定義하는 것 따위가 될 것이다.

統合的 農村開發의 效率化에 貢獻하기 위하여서는 科學的 評價의 機能이 滿足스럽게 展開되어야 한다. 이를 위하여서는 最少限 몇가지의 要請이 充足되어야 할 것이다. 第1로 農村開發的인 變化促進機構의 管理層이 이와 같은 農村開發計劃評價研究의 必要와 重要性을 積極的으로 認識함으로써 「科學的으로 研究 改善하는 統合的 農村開發事業」의 風土를 制度的 또는 政策的으로 可能케 하여야 할 것이다. 第2로는 統合的 農村開發事業의 本格的인 評價研究를 擔當하는 中央 및 道單位의 專門擔當公務員의 技術的 내지 知的 裝備를 再整備, 革新的으로 强化하여야 한다. 評價研究的인 技術的 裝備의 實質을 例示的으로 들어 본다면,

(66) 地域的 基本調査에 關해서는 다음을 參照할 것 : 『部落基本調査のせり方—部落農業改良計劃樹立のために』, 改良普及員叢書, 教養篇 7, 農林省 振興局編集, 農業技術協會發行, 東京, 1959; Hsin-Pao Yang, *Fact-Finding with Rural People*, FAO Agricultural Development Paper No. 52, Food and Agricultural Organization of the United Nations, Rome, August 1955.

(67) Edward A. Suchman, *Evaluative Research—Principles, Practices & Social Action Programs*, Russell Sage Foundation, 1967, pp. 1-10.

(68) *Evaluation Research—Strategies and Methods*, American Institute for Research, 1970, p. 1.

(ㄱ) 統合的 農村開發의 基本原理와 實際에 關한 比較學的인 知識, (ㄴ) 農村社會學的 및 農村教育學的인 評價調査研究의 理論과 實際, 그리고 (ㄷ) 可能하다면 外國의 關聯研究文獻을 效率的으로 活用할 수 있는 能力 따위가 될 것이다. 마지막 第3으로 要請되는 科學的 評價研究를 위한 課題는 統合的 農村開發을 위한 變化促進體系의 主導的 發議에 依한 外部體系的인 專門家的 人的 資源, 예컨대 大學의 關聯教授들과의 密接한 協同的 提携를 産學協同體制下에서 그리고 評價教授體系下에서 最大限으로 具現시키는 것이 된다 하겠다. 이미 위에서 含蓄되어 있지만 評價研究는 自體的인 것과 더불어 外部的인 것도 必須的이 된다.[69]

9. 農業系學校教育의 革新

各級的 正規教育體系의 革新的 發展이 統合的 農村開發을 위하여 크게 要請된다. 첫째로 農業系高等學校나 專門大學을 區別지울 必要없이 한 묶음으로 다루어야 할 것인데 完結教育體로서 將來의 農業經營者 또는 農業後繼者로서의 學生教育을 目的으로 해야 하는 것이다. 農業專門大學은 教授要員의 革新없이 극히 悲觀的으로 觀測된다. 이를 發展的으로 是正할 展望도 極히 어둡다 하겠다. 이른바 營農後繼者의 確保를 主眼으로 한 完結的 教育 訓練을 위한 短期的 및 中長期的 要請은 多角的이며 多異的일 것임은 구태여 指摘할 必要가 없을 것이다. 極히 選拔的으로 革新을 위한 戰略的 要因을 範疇的으로 指摘한다면 大體的으로 다음과 같은 것이 될 것이다.

첫째로 農業, 農村人 그리고 農村社會의 一般的이기는 하나 體系的 내지 科學的으로 가다듬는 教育의 强化가 되어야 한다. 두말할 나위도 없이 未來指向的이며 또한 現實的인 轉換期的인 것을 中核으로 해야 한다.

둘째로는 「머리」를 쓰고 科學的으로 研究하며 百折不屈의 피눈물나는 努力으로 大成하고 있는 이른바 篤農家 또는 農企業家를 展示教習場으로 極大的으로 活用하여야 한다. 放學 동안의 現場實習도 생각할 수 있을 것이다.

셋째로는 外國의 農業, 農村人, 그리고 農村社會의 紹介的 및 分析的 教育의 展開이다. 예컨대 美國, 日本, 西獨, 덴마아크, 그리고 臺灣 따위에 관한 것이 바람직할 것이다. 물론 우리의 後發國家, 예컨대 泰國같은 것의 吟味도 比較學的인 面에서 教育的 意義가 없지 않을 것이다. 單純히 그림 속의 떡格인 것이 아니라 그들의 歷史的 發展 바로 그것의 分析 吟味인 것이며, 우리도 그렇게 될 수 있다는 自信感의 吹入인 것이다.

마지막 넷째로는 郡水準에서의 産學協同의 實을 걷게끔 加一層의 努力을 함으로써 經驗

(69) 評價에 關한 小册子이나 統合的 農村開發에 相對的으로 가장 聯關的인 것은 다음이 될 것임 : Samuel P. Hayes, Jr., *Evaluating Development Projects*, United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, Paris, 1959.

이 豊富한 農村指導公務員을 特히 活用하여야 될 것이다.

農業系學校敎育의 革新을 위한 다음의 要請은 正規的 大學(물론 大學院도 包含하여)에 關한 것이 되는 바 相對的으로 가장 큰 重要性을 附與하는 터이다. 첫째로 法定的인 適當責任敎授講義時間을 現行의 9~10時間에서 即刻的으로 6時間으로 줄이고 未久한 時日에 3時間으로 줄여야만 한다. 大學敎授의 特殊性이 이것을 要求한다고 할 것인데 餘裕的 時間은 (ㄱ) 講義의 絶對的 充實化, (ㄴ) 硏究, 그리고 (ㄷ) 著述에 바치게 될 것이다. 果敢하게 外國에서의 새로운 우리나라 젊은 博士들을 데려와서 敎授要員化하면 된다.

둘째로 農村振興廳과 같은 것을 中核으로 하는 것이 되지만 産學協同制에 依하여 相當數의 敎授와 硏究官들이 兼職하고 있는데 이것의 實效化가 必要하다. 예컨대 서울大學校 農科大學 敎授의 兼職的 勤務時間이 마땅히 大學의 法定責任時間에 反映되어야만 하는 것이다. 美國에서의 州立農科大學 敎授와 같이 50% 講義, 50% 農村指導 또는 農業試驗硏究 따위와 같이 되어야 한다는 것이다.

셋째는 서울大學校 全體에 關한 것이 되는 것이지만 特히 統合的 農村開發을 直接的으로 支援하는 中樞인 서울大 農大는 敎授의 大幅的 增員과 大學院生에 依한 助敎機能과 함께 ——敎授 1人當 最少限 1名式의 ——法定硏究機關을 여러가지 分科에 걸쳐 創設하여 本格的인 硏究에 依한 開發促進과 後發的 地方農大를 啓導하는 機能까지도 效果的으로 져야 한다. 漠然한 綜合的 性格의 休眠的인 것이 아니라 예컨대 農村開發의 社會科學的 側面, 獨自的 開拓을 하여오고 있는 畜産物飼料, 農産物收獲後의 農産物損失防止와 貯藏 等 農村振興廳이 미처 크게 손을 쓰고 있지 못한 例示的 分野에 關한 硏究所가 本格的으로 機能하여야 한다. 서울大 農大를 外面한 別途의 國家的 硏究所의 設立은 再檢討하여야 할 것이다 왜 大學의 優秀한 人的 資源을 遊休시킬 것인가?

넷째는 學生敎育의 革新이다. 高度로 選擇性을 發揮하여 統合農村開發의 中樞的 役軍을 養成하는 데 있어 革新的으로 改革하여야 한다. 이미 指摘한 바와 같은 다른 條件이 充足된다고 할 때에 적어도 서울大 農大만은 첫째로 學制를 고쳐서 延長하는 限이 있더라도 農業的 技術學的 訓練과 더불어 農業的 社會科學的 訓練도 徹底를 期하여야 하며, 둘째로 英語와 日本語 程度는 驅使할 수 있는 語學的 訓練과 이를 위한 象徵的인 것이 아닌 實質的인 大規模的 施設을 갖추어야 하는 것이다. 西獨의 西伯林自由大學의 한 敎育訓練機構가 이와 聯關하여 매우 부럽게 想起된다.

以上의 農業系正規大學(大學院을 包含하여)에 關한 戰略은 支配的으로 서울大學校 農科大學을 中心으로 배풀어졌는데 이는 우리나라 農村開發의 文字 그대로의 中樞이기 때문이

다. 그리고 制限되게 마련인 財政的 및 人的 資源의 選擇的이자 極大的 活用을 通한 劃期的인 統合的 農村開發을 期하는 同時에 後發的 農科大學에의 革新傳播 또는 波及을 期해야 하기 때문인 것이다. 따라서 世俗的이고 感傷的인 差別主義的 思考에서 오는 것과는 當然히 區別된다. 美國의 典型的 農科大學(州立)을 우리나라가 果然 몇 개나 가질 수 있는 力量이 있을 것인가? 우리는 直視하여야 할 것이다.

V. 새마을運動의 再定義化——맺는 글

學界, 그중에서도 서울大學校 敎授로서 말 많던 初創期의 새마을運動에 대하여 歷史的 肯定性을 最初로 附與하였던 것은 바로 筆者였었다.[70] 그것이 1972年末이었으므로 7年餘가 經過된 셈이다. 그러나 이미 앞에서 언뜻 살핀 바도 있지만 우리의 歷史的이며 世界의 注目을 받고 있는 劃期的 農村開發接近이건만 理論的 體系化는 아직 完成되어 있지 못할 뿐만 아니라 모든 것에 다 「새마을」의 形容詞를 부치고 있는 寒心스러운 昨今인 것을 否認하지 못할 것이다.[71] 「工場새마을」「都市새마을」도 있고 「새마음운동」도 있고 하여 새마을運動의 農村地域社會的 展開를 「農村새마을運動」이라고 通稱하고까지 있는 印象이다. 물론 어느 社會運動이나 主要社會體制의 存續的 發展을 위한 要請은 充分히 學術的으로 그리고 經驗的으로 實證되어 있는 바이지만[72] 大體的으로 (ㄱ) 體制의 置換, (ㄴ) 目標의 置換, (ㄷ) 手段의 置換, 그리고 (ㄹ) 「重要人的 構成」의 置換 따위가 되는데 흔히 人間이 死亡하듯이 早晩間 死滅現象을 보게 됨으로써 이른바 體制 또는 集團의 「生活循環」(life cycle)이라고 부르고 있음을 본다.[73] 따라서 昨今의 工場새마을運動이니 都市새마을運動이니 새마음運動

(70) 王仁權, 「새마을運動의 새 次元」, 『世代』, 1972年 12月號, pp. 135-143 (日本語抄譯版도 나갔음)

(71) 우리나라의 正統的인 얼마 안되는 少壯的 農村開發專門家일 것인 韓國農村經濟研究員의 首席研究員인 崔洋夫는 「…지금까지 농촌 새마을운동에 관한 많은 연구결과가 발표되었지만 필자의 견해로는 그중의 많은 논문들이 농촌 새마을운동에 대한 피상적인 관찰의 단계를 벗어나지 못하고 있어 농촌 새마을운동에 대한 이해를 넓히기 보다는 오히려 혼란을 야기시키는 경우가 있고, 더우기 사회과학적 연구의 대상으로서 농촌 새마을운동을 이론적 차원에서 폭넓고 깊이있게 다룬 논문들이 극히 제한되어 있지 않은가 생각된다…」고 관찰하고 있음을 본다. 최양부, 「농촌 새마을운동연구의 사회과학적 접근」, 『農村經濟』, 第 1 卷 第 1 號(1978), pp. 28-34(28). 그리고 初有의 새마을關係文獻目錄인 유네스코韓國委員會 새마을運動文獻目錄의 內容分析도 所載論文의 分類를 위하여 해볼 만할 것으로 여겨진다.

(72) 우리나라의 旣往에 있어서의 國民運動만 보더라도 比較的 最近의 「再建國民運動」에 이르기까지 많은 體制가 點滅하였는데 이 自體의 行動科學的 내지 社會學的 分析이 하나의 研究課題가 되겠다.

(73) 原則的으로 (a) stimulation period, (b) rise period, (c) carrying-on period, 그리고 (d)decline or demise period 따위가 이른바 利益集團의 生活循環의 實質이라고 主張되고 있음을 본다. A.F. Wilden, *Rural Community Development*, University of Wisconsin Press, 1965, pp. 30-31.

따위를 이와 같은 視角에서 볼 수도 있을 것인데 如何間 「새마을運動=統合的 農村開發」로 認識하는 데서 出發하는 것이 筆者의 確固不動한 立場이다.

새마을運動의 再定義化的인 試圖는 端的으로 말하여 앞에서 다룬 바 比較的 긴 論述, 그 중에서도 特히 「統合的 農村開發의 選擇的인 戰略的 要因」과 直結되는 바가 매우 크다. 그러나 이에 立脚한 바 새마을運動의 몇가지의 가장 重要한 戰略的 局面을 選擇的으로 再强調 吟味함으로써 새마을運動의 再定義化에 代身코자 하는 바이다.

1. 指導者的 能力 또는 指導力

大統領이 바로 提唱 首導하여 오고 있는 것이 새마을運動이다. 相對的으로 크게 革新的이며 發展志向的이자 强力無比한 行政權을 行使할 수 있는 位置에 있는 大統領의 權威 내지 權限(authority)은 이른바 막스·베버(Max Weber)의 (ㄱ) 카리스마적 권위(Charismatic authority)와 (ㄴ) 법적 권위(legal authority)를 兼備한 것 以上이 된다 할 것이다. 그러나 새마을運動의 發展은 單純한 行政官僚的 補佐官 以上의 專門職業的인 理論家的 專門家集團의 補佐를 크게 必要로 할 것이다. 이와 같은 大統領의 領導者的 指導力은 또한 새마을運動成功의 이른바 先行條件的 變數가 됨은 두말할 나위도 없다.

2. 企劃的 및 執行的 體制의 問題

現行的으로 內務部가 主管하는 것은 매우 妥當하다고 할 것이다. 그러나 專門職業的인 理論家的 專門家集團의 絶對的인 支援을 能動的으로 받아들이는 組織的 기틀을 마련하지 않으면 매우 悲觀的 事態가 豫見될 수가 있을 것이다. 밀어놓고 및 名의 官僚가 밀어 세우는 段階는 지나가고 있기 때문이다. 그리고 現行的인 것보다 더 社會科學的으로 强化된 農村振興廳에 거의 絶對的인 依支 내지 協同을 實際로 할 때가 到來된 것으로 본다. 單刀直入的으로 農產物生產의 境遇만 보더라도 (ㄱ) 누가(生產者), (ㄴ) 무엇을(生產物), (ㄷ) 얼마만큼(生產量), (ㄹ) 언제(生產時期), (ㅁ) 어디서(生產地), (ㅂ) 어떻게(生產技術), (ㅅ) 누구를 위하여(需要者), (ㅇ) 어떤 經路로(市場流通經路), (ㅈ) 얼마로(販賣價格) 出荷 또는 生產할 것인가의 質問에 答辯하는 것이 되어야 할 것이기 때문이다.[74]

3. 企劃 및 執行過程에의 參與

政治學者에 依한 開發理念의 選定, 社會學者에 依한 農村人의 組織動員, 그리고 經濟學者에 依한 開發企劃 및 評價 따위가 綜合的으로 企劃과 執行的 誘導指標를 國家的 水準에서 決定하는 데 貢獻하는 것이 一般的이라고 하겠다. 여기에서 特히 强調할 것은 社會學者,

(74) 황인근, 「농촌지도사업의 외연으로서의 새마을가꾸기의 성과와 전망——현지연구담시를 토대로」, 『연구와 지도』, 농촌진흥청, 1972 추계호, pp. 6-13.

그中에서도 農村社會學者를 中核으로 하는 바 非經濟學的인 農村行動科學者들의 大幅的인 參與와 이의 理論, 原理, 그리고 實際의 積極的이자 廣範圍한 援用 내지 適用이 發展的인 새마을運動을 위하여 絶對的으로 要請된다는 事實이다. 그러나 現實的인 것은 極히 遺憾스럽게도 너무나도 距離가 큰 事象이 展開되고 있다고 아니할 수가 없을 것이다. 企劃的 社會變動으로서의 새마을運動을 위하여서는 行動科學的 知識과 技術이 適用되어야 하는 것이다.

4. 事業評價의 基本的 接近

臺灣에 몇차례 갔을 때마다 國立臺灣大學校의 農村指導學科(農村社會學科)와 JCRR(Joint Commission on Rural Reconstruction), 즉 「農村復興委員會」의 農村指導開發擔當官들과 많이 어울린 바가 있는데 가장 印象的인 것 중의 하나는 後者가 前者에게 農村指導評價用役을 맡기는데 問題點 또는 失敗의 究明이 主眼이라고 說明하는 것이었다. 좀 잘 안된 것이 新聞에라도 나기만 하면 關聯機關은 온통 벌집쑤신 것같이 되고 모든 關聯刊行物에 「對外秘」 印이 찍히고 情報漏泄者의 責任追窮까지 있게 되는 것이 一般的인 우리의 많은 境遇와 劇的인 對照가 되는 것이 아닐 수 없다.

自體評價도 물론 必要하나 專門家集團에 依한 잦은 評價, 最少限 (ㄱ) 事業前評價, (ㄴ) 中間 또는 過程評價, 그리고 (ㄷ) 事業終了評價 따위가 必須的이다. 이미 評價에 대하여 살핀 바가 있으므로 되풀이하는 것을 避하여야 하거니와 요컨대 展示的인 것만 노리지 말것이고 問題點을 찾아냄으로써 效率的인 事業의 完成을 위한 改善的이며 技術的인 調整을 배풀어 나가도록 努力하여야만 할 것이다. 그리고 行政白書的인 記述的인 册子가 行政當局者에 依하여 年次的으로 刊行되어오고 있으나 不分明한 記述도 認知되는 수가 있다. 이와 같은 類의 새마을 册子도 必要하기는 하겠지만 本格的인 企劃的인 것, 그리고 評價的인 것이 絶對 必要하다고 하겠다.

5. 理論體系化의 完成을 위한 努力

近代的인 農村開發의 諸理論은 매우 豊富하게 可用的이다. 體系的으로 分析하고 이들을 止揚하는 바 새마을運動의 理論體系化가 매우 아쉽다. 새마을運動成功의 先行的 條件으로서 (ㄱ) 國家元帥의 强力한 發展主導的 指導力, (ㄴ) 社會的 安定과 能率을 위한 維新體制 그리고 (ㄷ) 效率的인 行政官僚의 組織 編制와 運營 動員 따위의[75] 必須的 變數가 이를 위하여 統合化될 수가 있을 것이다. 그뿐만 아니라 예컨대 (ㄱ) 外部經濟의 發展과 그의 衝擊, (ㄴ) 政府에 依한 廣範圍한 基礎物資의 提供, (ㄷ) 새마을指導者의 活動, (ㄹ) 所得增

(75) 脚註(26) 參照.

大事業의 展開, (ㅁ) 農村人의 受動的 및 積極的 參與, (ㅂ) 一般的인 높은 敎育程度, (ㅅ) 全國的 同時的 事業展開, 그리고 (ㅇ) 生産的 및 生活的인 物理的 基盤의 改修 및 修築 따위에서도 特殊化的인 變數가 選拔될 수가 있을 것이다.

그리고 무엇보다도 새마을運動의 理論體系化는 特히 開發途上國家와의 聯關에서의 國際的 比較에서 배풀어져야 한다. 왜 인도네시아의 수카르노大統領은 우리의 朴大統領과는 對照的으로 農村開發 또는 國家發展的 政策的 努力에서 完全히 失敗하였는가? 泰國의 國民性, 그중에서도 國敎的인 佛敎가 農村開發 國家發展에 끼치고 있는 否定的 影響은 무엇인가? 또한 필리핀의 7,000개가 넘는 居住島가 國家的 統合에 끼치는 否定的 要因은 어떠한가? 公用語를 네개나 쓰고 있는 印度의 커뮤니케이션面과 이의 甚大한 非能率에의 貢獻은 어떠한가? 泰國의 아침죽먹듯하던 軍事革命과 暴擧的이었던 學生勢力 그리고 그치없는 腐敗 따라서 安定的 基調를 잃은 社會는 어떠하였는가? 싱가포르의 規律잡힌 調和的이고도 計劃的인 社會는 發展을 거듭하고 있지 않은가? 우리의 發展的인 모든 것을 하나에서 열까지 모두 「直輸入」하고 있는 듯한 필리핀政府의 目的 또는 까닭은 무엇인가? 印度의 한 農村開發誌가 왜 우리라고 韓國의 새마을指導者硏修院 制度를 받아들이지 못하느냐고 부르짖었는가? 왜 筆者와 親交가 있던 泰國의 「엘리뜨」 中間管理層官吏가 韓國의 政治的 經濟的 制度를 받아들이는 것만이 자기네 나라가 사는 길이라고 외쳤었는가? 방콕所在의 各種의 國際聯合機構專門家들은 非農業部門은 論外로 하고 볼 때에 農業協同組合도 農村指導事業도 農村試驗硏究도 農村開發도 다 이 地域에서 韓國이 첫째라고 서슴지 않고 말하고 있었다. 물론 日本은 例外이고 政治的으로 埋沒된 臺灣[76]도 除外한 境遇이다.

요컨대 特히 開發途上國家와의 國際的 比較에서의 우리나라의 새마을運動의 理論體系化는 이른바 綜合學的 接近(multi-disciplinary approach)에 依하여야만 한다. (ㄱ) 政治學, (ㄴ) 社會學(農村社會學), (ㄷ) 社會心理學, (ㄹ) 文化人類學, (ㅁ) 커뮤니케이션理論(communication theory), (ㅂ) 行政學, (ㅅ) 歷史學, (ㅇ) 協同組合學, (ㅈ) 農村指導學, (ㅊ) 地域社會開發學, 그리고 (ㅋ) 開發經濟學 따위가 動員되어야 한다. 國內的으로 鄕約이 어떻다는 따위로 따지는 것도 必要할 것이나 보다 廣域志向的으로 그리고 現行的 世界的 水準의 諸事象에 集中的인 그리고 有用하고도 斬新한 關心을 배풀어야만 새마을運動의 理論體系化는 成功된 것이다. 外國人學者에게 새마을運動의 特定側面을 자기네 것과 比較 發表하게 하는 昨今의 國際的 會議의 接近도 相當한 程度 批判의 對象이 될 수가 있을 것이다. 그리고 實

(76) 國際聯合機構에서는 그 어떠한 形態와 目的에서이든 간에 臺灣과 交信하지 못하게 되어 있다. 中國(中共)이 代表하여 會員國으로 되어 있기 때문이다.

證的인 評價的 調査研究도 必須的인 資料源이 될 것이라는 것은 再言을 不要로 한다. 요컨대 農村開發社會學(Sociology of Rural Development)에 크게 關心을 두어야 한다.

6. 事業計劃의 樹立

長期的 새마을運動의 計劃樹立은 마치도 다른 諸部門의 境遇와 같이 베풀어져야 한다. 있을 수 있는 모든 可變的인 諸規制的 環境을 達成하고자 하는 目標와의 照準下에서 分析 投視하여야 한다. 長期的 計劃에 準하여 中期的인 計劃이 導出되며 中期的 計劃에 立脚하여 短期的 計劃이 세워져야 한다. 잘 몰라서 그런지는 몰라도 새마을運動을 위한 體系的인 企劃(planning)이 이루어지고 있다고 理解하고 있지 못한 個人的 處地이다. 물론 事業計劃樹立은 必須的이나 매우 挑戰的이 아닐 수 없다. 現行과 같은 行政官僚에 依한 企劃이 不可能한 것은 아닐지라도 科學的 내지 合理的이 될 수는 없을 것이다. 하기야 지붕을 간다든가 남장을 곧장 편다든가, 마을 進入路를 넓히거나 곧게 만드는 것, 또는 다리를 놓는다는 것과 같은 이른바 物理的 事業은 손쉬운 機械的 性格의 企劃으로서 非專門職業的인 官僚가 너끈히 다룰 수 있는 範疇의 것이다. 그러나 社會的인 것이며 經濟的인 것은 전혀 性格이 다른 것이라는 것을 에누리없이 直視 認識하여야 한다.[77] 非物理的인 것을 어떻게 非專門職業的인 一團의 行政官僚가 企劃할 수 있다는 것인가? 그렇다고 河川整理나 自然保護를 하거나 展示的 性格의(보다 正確하게는 「先進的」 또는 「先驅的」인 것일 것인) 聚落改善 따위만을 일고 나아가는 것이 새마을運動의 全部일 것인가? 近代的 企劃理論에 依하여 새마을運動의 企劃이 베풀어져야 하는 것이다. 이렇게 함으로써만 統合的 農村開發의 韓國的 現象形態인 새마을運動의 明示度가 뚜렷하게 浮刻되며 그의 實效를 거둘 수 있는 出發點이 構築될 수가 있을 것이다. 海外的 弘報刊行物도 살필 機會가 있었는데 極히 不滿足스러운 것을 發見한 바가 있었다.

(77) 脚註 (74) 參照.