

農村地域社會開發에 있어서 새마을工場の 役割

魚 允 培*

- I. 概 觀
- II. 國家發展에 관한 理論과 地域社會開發
- III. 農村地域社會開發과 中小企業
- IV. 結 論

I. 概 觀

本 研究는 農村地域社會에서 새마을 運動으로 말미암아 일어나고 있는 地域社會開發의 動態的過程에서 새마을工場(中小企業)의 顯在的, 潛在的 役割을 究明하고 體系化 하는데 있다.

本 研究에 있어서 農村地域社會開發의 理論이나 실제 해결해야 할 문제를 國家發展政策 또는 近代化政策의 테두리 속에서 파악하였고, 前者를 後者の 프로그램을 推進하는 單位로 設定하였다. 事實 大部分의 社會變動에 관한 研究는, Etzioni 教授가 指摘하였듯,¹⁾ 어떤 單位(unit)의 存在를 前提로 하고, 그것이 어떻게, 왜, 그리고 어떤 方向으로 變動하는가를 다루고 있다.

Systems Approach 의 立場에서 보면 地域社會(community)는, 전체사회를 구성하고 있는 하나의 單位(또는 下位體系: subsystem)임에 틀림 없다. 따라서 地域社會는 國家발전정책의 목표 달성에 필요한 行動의 基本的單位(a basic unit of action)로 설정할 수 있다.

이런 立場에서 볼 때, 地域社會開發(community development)은, 그 地域社會內에서 國家發展政策의 目標를 自體의 組織化된 努力과 外部의 行政的, 財政的, 技術的支援으로 達成하고자 하는 발전전략이라고 할 수 있다.

이러한 발전전략의 道具(instrument)로서, 本 研究는 中小企業, 특히 새마을工場을 선정하였고, 새마을工場이 地域社會開發에 있어서 遂行하는 役割을 究明하기 爲하여 특히 Talcott Parsons 教授에 依하여 定立된 社會體系(social system)의 機能의 接近方法을 援用하였다. Parsons 教授에 依하면, 모든 社會體系, 또는 모든 行動體系는 네 개의 機能的인 問題에 봉착

* 文理科大學(서울) 社會事業學科 副教授

1) Amitai Etzioni, *Studies in Social Change*(New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc, 1966), p. 2

한다고 보고 있다.²⁾ 即 潜在的인 패턴維持 및 緊張處理機能(latent pattern maintenance and tension management), 目標達成의 機能(goal attainment), 適應의 機能(adaptation), 그리고 統合의 機能(integration)인데, 어떤 行動體系(system of action)나 그 過程은 이 네 개의 基本的, 必須不可缺한 機能의 側面에서 分析되어질 수 있다고 보고 있다.

地域社會를 國家發展政策의 action system으로 볼 때, 地域社會가 遂行해야만 하는 上記와 같은 機能속에서 새마을工場이 담당하는 役割은 무엇이며, 그 役割構造(role structure)는 어떻게 分化(differentiation)되어가는가를 本 研究에서 찾아 보고자 하였다. 顯在的인 役割은, 특히 雇傭과 所得增大의 側面에서 調査를 하였고, 潜在的인 役割은 발전론에 관한 多樣한 學說이나 概念에서 類推하여 整理하였다.

本 研究를 着手하게 된 動機는, 1974年以來 本校와 美國 Atlanta市에 있는 조지아工科大學(The Georgia Institute of Technology)와 共同으로 AID 本部의 財政支援下에 서울과 大田地域에서 實施해 오고 있는 中小企業에 對한 技術 및 經營指導를 提供함으로써, 雇傭機會의 增大에 기여하고 있는 產學協同프로젝트에 참여하면서 얻을 수 있었던 經驗과 비전 때문이라고 하겠다. 특히 京畿道 龍仁郡 龍仁面에 있는 새마을 공장에 기술지도를 하면서, 農村地域社會開發에 새마을工場이 기여하고 있는 點을 관찰할 수 있어서 本題를 擇하게 되었다. 자료수집, 현지방문 등, 現場調査를 本校 社會事業學科 學生들이 수고해 주었음을 附記해 둔다.

本 研究는 어디까지나 地域社會開發에 있어서 새마을工場의 役割을 體系化하고자 하는 試圖이기 때문에, 確定的인 結論의 導出에 그 目的이 있지 않으며 또한, 새마을工場 그 自體에 관련된 問題에는 關여하지 않고 있음을 미리 밝혀 두는 바이다.

Ⅱ. 國家發展에 關한 理論과 地域社會 開發

國家發展(national development) 또는 近代化(modernization)의 必要要件이나, 隨伴條件, 過程, 結果 및 影響 등을 說明해 줄 수 있는 概念的기틀(conceptual framework)의 構築을 爲하여 과거 20餘年 동안 다양한 概念과 學說이 社會科學諸分野에서 提示되었다.⁴⁾ 그리고 이러한 學

2) 원래 이 생각은 1953년 Talcott Parsons의 아래 論文에서 처음 形成되었다. "A Revised Analytical Approach to the Theory of Social Stratification," in R.Bendix and S.M. Lipset(eds.), *Class, Status and Power*(New York: The Free Press, 1953), pp.92-128 그리고 Talcott Parsons, Robert F. Bales, and Edward A. Shils 共著, *Working Papers in the Theory of Action*(New York: The Free Press, 1953). 以後, 그의 理論과 접근 方法이 다양한 분야에 援用되었는데 本研究에서는 경제분야에 關한 다음 著作에 主로 依存하였다. Talcott Parsons and Neil J. Smelser 共著, *Economy and Society*(New York: The Free Press, 1956)

3) Parsons and Smelser, *op. cit.*, p. 18

4) 近代化理論에 關한 多數 專門家들의 견해를 한데 묶어 놓은 代表作으로는 다음 저서를 들 수 있다. Myron Weiner (ed), *Modernization: The Dynamics of Growth*(New York: Basic Books, Inc., 1966). 발전에 關한 많은 개념이 아래와 같은 語句로서 集約될 수 있을 것 같다: take-off stage, social mobilization, capacity or capability, need-achievement, self-others seeking, traditional society, prismatic society, political

說들이 主唱한 發展模型(development models)은 共通的으로 경제개발(economic development)의 側面에서 成立되었기 때문에 主로 經濟的變數(economic variables)의 취급에 侧重하고 있다.⁵⁾ 또한 대부분의 발전모형이 社會나 國家를 對象으로 구축되었기 때문에, 그러한 발전론이 下位體系(subsystem or subunit)인 地域社會(community)의 개발에는 어느 정도 적절한가에 대한 연구는 그리 많지 않다.

더우기 近代化는 매우 포괄적인 개념이며, 社會, 經濟, 政治, 行政 等 諸分野에서 多樣하게 時差를 가지면서 복잡하게 進展되기 때문에, 어느 變數는 共通分母性을 띄고 어느 것은 그렇지 않은가 하는 것 등을 理論的으로는 可能할지 모르겠으나, 실제로는 변수간의 상호관계를 분리해서 그 역할을 규명한다는 것은 별로 타당성이 없다는데 학자들은 견해를 모으는 것 같다.⁶⁾ 이런 點에서 社會學者 Irwin Sanders 아직껏 발전에 관한 立證된 理論도 없거니와, 왜 어떤 개발사업(development programs)은 성공하고, 어느 것은 실패하는가를 體系的으로 알아 보는 方法論도 없다고, 過去 20餘年間的 발전이론을 돌아 보면서 결론을 짓고 있다.⁷⁾ 특히 西歐社會變動論이나 近代化經驗에서 抽出해 낸 發展理論이나 變數로 後進社會의 近代化狀況을 分析하고, 발전모형의 기틀로 삼는다는 것은 經驗的으로 보아서도 妥當치가 않으며, 理論的으로도 不適合하며, 政策的으로도 非效果的이라고 A.G. Frank는 指摘하고 있다.⁸⁾

그러나 발전론에 관한 학자들의 견해 중에서 현재 우리 농촌지역사회에서 일어나고 있는 변화를 분석하고, 해명해 줄 수 있는 개념을 抽出하여 새마을運動으로 推進하고 있는 農村地域社會開發의 理論의 바탕을 形成할 수는 있다. 이미 前項 概觀에서 言及했듯 地域社會를 國家發展政策의 목표달성에 필요한 행동체계의 基本적 단위로 볼 때, 後者에 관한 발전론으로 兩者의 相關關係를 규명하는데 큰 無理는 없을 것 같다.

1. 國家發展政策의 目標

우리 社會에 傳統的으로 傳來해 오고 있는 「國泰民安」, 혹은 「弘益人間」 같은 思想을, 具

decay, revolution of rising expectations等等 이에 관한 상세한 논의는 아래 문헌에서 찾아 볼 수 있다.

Daniel Lerner, "Modernization: Social Aspects," in David L.Sills(ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: The Macmillan Co. and The Free Press, 1968), Vol. 10, pp. 386—95.

5) Wilbert E. Moore, *Social Change* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1963), p. 91 Moore 교수는, 근대화를 경제개발의 측면에서 일단 접근하는데는, 절대적은 아니지만 상당한 妥當性이 있다고 論述하고 있다. 即 경제개발은 중요한 道具的價値(an important instrumental value)로서 경제분야 이외의 개발, 개혁등에 있어서, 그 중요성을 否認할수 없다는 점을 例示하고 있다.

6) Jason L.Finkle and Richard W.Gable(eds.), *Political Development and Social Change* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1966), p. 2.

7) Irwin T. Sanders, "Community Development," *International Encyclopedia of the Social Sciences, op. cit.*, Vol. 3, p. 173

8) Andre Gunder Frank, "Sociology of Development and Underdevelopment," *Catalyst*, Vol. 3 (Summer, 1967), p. 20 이 문헌은, Jessie Bernard, *The Sociology of Community* (Glenview, Ill.; Scott, Foresman and Co., 1973), pp. 170—71에서 引用活用한 것을 本稿에서 再引用했음

體的인 政治, 經濟, 社會, 行政等 諸體系의 發展을 通하여 實質的으로 具現시키는 것이 궁극적인 국가발전의 목표라 할 수 있다. Moore 教授는 近代化의 궁극적 목표는 “生活의 諸般條件과 生活이 社會的으로 組織化되는 樣式의 變形”⁹⁾에 있다고 하였고 Esmam 教授는 좀더 具體的으로, 開發途上國의 現代國家發展政策은 두 개의 基本的인 目標 即 統合된 政治秩序의 確立(nation-building)과 社會經濟的發達(socioeconomic progress)에 置重하고 있다고 하였다.¹⁰⁾ 한편, Heady 教授는 이 不可分離의 두 개 目標은 統治集團(the ruling elites)의 發展理念(the ideology of development)이 되고, 그들은 이 目標達成에는 여러 難題가 가로 놓여 있으나 實現 可能하다는 所信을 가지고 움직이고 있다고 하였다.¹¹⁾

後述하겠으나, 多樣한 發展論의 일치된 見解는 安定되고, 統合된 政治秩序의 確立 없이 社會·經濟的發達은 거의 不可能하며, 反面, 社會, 經濟的 發達 없이 政治的 秩序가 安定되고, 國民生活一般에 統合되어 지지를 받을 수 없다는 點이다.

統治者의 立場에서 볼 때, 先決問題는 社會, 經濟的發達을 爲한 政策의 樹立과 戰略的 確立이 아닐 수 없다. 이런 側面에서 우리 나라의 1.2.3次 5個年計劃의 推進을 理解하고 그 成果를 評價해야만 한다. 1,2次 5個年計劃이 始作하여 끝나는 1962年에서 1971年에 걸치는 10年 동안 年平均 9.9%의 經濟成長을 이룩하였다. 同期間中, 産業別 國民總生産의 構成比를 보면, 鑛工業은 62年의 16.5%에서, 71年度에는 21.9%로, 社會間接資本 및 서비스業은 46.9%에서 49.9%로 增加 되었는데 比하여, 農漁村部門은 36.6%에서 28.2%로 줄어 들었다.¹²⁾

따라서 60年代의 工業化에 依한 自立經濟의 基盤構築에 있어서 工業의 國民經濟上의 比重을 크게 높였으나 工業과 農業間의 不均衡的인 發展을 招來하였다. 이것은 單純히 産業間의 不均衡問題가 아니라 都市와 農村間의 地域開發의 不均衡, 所得의 隔差, 經濟成長이 가져온 惠澤의 不公平한 配分, 農村人口의 都市에의 集中, 農業의 不振으로 因한 食糧難의 加重等 허다한 社會問題를 深化, 擴大시키는 結果를 招來하게 되었다.

이러한 不均衡的인 成長은, 農村地域社會의 沈滯를 가져올 뿐 아니라 그 自體가 長期的인 社會, 經濟的發達을 阻害하는 要因이 된다.

따라서, 3次 5個年計劃期間(72—76年)에는, 경제규모를 擴大, 특히 重化學工業의 기반을 구축하고 60年代에는 다소 소홀했던 農村地域社會의 綜合的開發이 새마을運動의 기치 아래 展

9) Wilbert E. Moore, *Social Change*, op. cit., p. 90

10) Milton J. Esman, “The Politics of Development Administration,” in John D. Montgomery and William J. Siffin (eds.), *Approches to Development: Politics, Administration and Change* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1966), p. 59. Esman 교수는, 同論文에서 “nation-building”을 아래와 같이 定義 내리고 있다. “Nation-building is the deliberate fashioning of an integrated political community within fixed geographic boundaries in which the nation-state is the dominant political institution.” (*Ibid.*)

11) Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1966), pp. 59—61

12) 經濟企劃院刊, 1971年版, 經濟白書を 參考할 것,

開되었다. 要約하면 새마을運動은 60年代까지의 國家發展政策이 편중적이었던 것을 普遍化 하고자하는 發展政策이라고 하겠다. 그러나 새마을運動은 어디까지나 60年代 以後의 國家發展政策의 基本方向인 工業化를 통한 經濟開發에 바탕을 두면서, 지금까지는 이 國家的目標에 별로 기여할 수 없었던 農村地域社會로의 積極的인 참여와 기여의 기틀을 社會的으로, 精神的으로 구축해 보고자 하는데 있음을 留意해야 한다.

이렇게 보면, 農村地域社會開發의 目標도 역시 國家發展政策의 두 개의 基本的目標와 다를 바 없다. 國家的인 次元에서 보면 安定되고 統合된 政治秩序의 確立이라는 目標가 核心을 이루고 있는 반면, 地域社會의 次元에서 보아 이 目標는 그 地域內에서의 統率力(leadership) 構築이라는 點으로 본다면, 兩者間에 別다른 差異는 없을 것 같다. 끝으로 새마을運動이 雇傭 및 所得增大를 爲한 경제개발運動이요, 새로운 生活基盤과 生活環境을 造成하고자 하는 社會開發의 運動이고, 아울러 自助, 自立, 協同의 精神開發運動이라는 點은, 그간의 政府와 民間의 協力的活動을 통해서 明白해 진 바다.

2. 國家發展政策의 戰略

上記와 같은 目標達成을 爲해서 大部分의 開發途上國이 채택하고 있는 戰略은, 무엇보다도 經濟開發에 두고 있음을 발견할 수 있다. 韓國도 例外는 아니다. 問題는 經濟開發이 經濟的 要因에 依해서만 이루어 지는 것이 아니라, 오히려 非經濟的 要因에 依하여 制約되고 있다는 點이다.¹³⁾ 經濟開發을 해야겠다는 統治集團의 決意(commitment)와, 經濟開發을 持續적으로 끌고 가는데 必要的 새로운 價値觀, 態度의 形成, 機關形成 등, 광범위한 社會變動이 先決要件이라는 點에 大部分의 發展論이 合意하고 있다.¹⁴⁾

따라서 대두되는 문제는 經濟開發의 先行要件인 새로운 價値觀이나, 態度를 가져다 주는 그러한 社會變動은 어떻게, 왜 일어나는가 이다. 發展을 “한 體系(社會體系, 政治體系, 行政體系 등)가 계속적으로 일어나는 새로운 變動에 대응하여 그것들을 흡수하는 能力의 增進”으로 定義¹⁵⁾를 내린다면, 그러한 能力은 무엇에 依하여 增進되는가?¹⁶⁾

13) 이 문제에 관련된 몇개의 代表的著作은 아래와 같다

Bert F. Hoselitz, "Economic Growth and Development: Noneconomic Factors in Economic Development," *American Economic Review*, Vol.47(May, 1957), pp.28-41; 또한 그의 著書 *Sociological Aspects of Economic Growth*(New York: The Free Press, 1960); Everett E. Hagen, *On the Theory of Social Change: How Economic Growth Begins*(Homewood, Ill: The Dorsey Press, Inc., 1962); David C. McClelland, *The Achieving Society*(New York: The Free Press, 1961)

14) 李漢彬著, 國家發展의 理論과 戰略(博英社 刊, 1969), p.10; Lewis P. Fickett, Jr. (ed.), *Problems of the Developing Nations*(New York: Thomas Y. Crowell Co., 1966), 編著者自身の 緒論 p.5; 그리고 Philip M. Hauser, "Cultural and Personal Obstacles to Economic Development in the Less Developed Areas," *Human Organization*, Vol.18(Summer, 1959), pp.78-84를 參考할 것.

15) 李漢彬, 前揭書, p.18

16) 이러한 문제에 관련된 상세한 논의는 Myron Weiner(ed.), *Modernization: The Dynamics of Growth*, op. cit., pp.5-14에서 찾아 볼 수 있다.

Chalmers Johnson 教授는, “이러한 질문은, 철학적, 심리학적, 사회과학 연구의 主題가 될 것이며, 現在로서는 그러한 질문에 대한 대답에 단지 약간의 合意만이 있다”¹⁷⁾고 지적하였다. 即, 적절한 態度와 적절한 行動은 機會와 자극(incentive)이 주어진다면, 期待되어 질 수 있다는 點에 다수의 경제학자와 약간의 정치학자가 지지를 하고 있다.¹⁸⁾ 예를 들면, 政府의 財政的, 立法的 支援, 資源의 適切한 配分, 외국자본의 유치 등으로 새로운 경제활동을 자극하면, 그것이 곧 경제개발을 促進하는 계기가 된다. 경제활동은 이윤의 극대화를 위한 合理性, 能率性 등을 強調하는 生活觀, 價値觀, 態度의 變化를 수반하게 된다는 것이 이들 學者들의 結論이다. 이들에 依하면, 발전은 價値觀부터 바꾸겠다는 데서 促進되는 것이 아니라, 오히려 경제적 활동을 자극하는 것을 막거나, 기회를 봉쇄시켜 주는 制度와 社會構造를 改善하여, 자극과 기회를 增大시키도록 해주는 데서 촉진된다고 보고 있다. 要컨데 開發의 戰略은 바로 침체되어 있는 社會에, 消極的인 個人에게, 生動力을 불어넣어 주는 자극과 기회를 제공해 주는데 있다. 經濟開發을 近代化作業의 第一次的인 戰略으로 삼은 것은 바로 그러한 目標를 겨냥하고 있었기 때문이라고 보아야 한다.

이 點은 農村地域社會開發에 있어서도 同一하다. 即, 政府가 農村地域의 個別的인 問題를 깊이 파악하고, 그 문제해결에 有效적절한 전략으로 資源을 活用한다면, 그것은 바로 오랜 歷史 동안 침체되었던 農村社會에 새로운 自己發展의 活動이 유발할 것이고, 나아가 전체 社會의 발전에 기여할 수 있는 새로운 가치관, 생활태도, 사회구조의 變化를 가져다 줄 것이다. 最近의 새마을運動을 이런 次元과 理論的 태두리 속에서 分析하고 理解되어야 한다.

3. 國家發展政策의 變數

以上과 같은 發展을 가능하게 해주는 자극과 기회를 제공하는 제도적 기틀(the institutional framework)을 마련하고, 維持하는데 동원되는 媒體 또는 道具는 무엇인가? 即 近代化의 變數는 무엇인가?

近代化는 多樣한 方法으로 社會構造內의 多樣한 側面에서 始作되며, 또는 그들간에 時差를 두고 고르지 못하게 진척되기 때문에, 近代化의 原因, 過程, 영향 등이 各社會마다, 또 범위를 좁혀서 各 地域社會마다 다를 수 있다. 따라서 어떤 理論은 適合할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 故로 必要한 것은 可能的 限 많은 變數要因을 抽出해 내어, 그것들을 여러 발전론의 立場에서 검토하여, 어떤 媒體와 政策이 발전에 始動的의 役割을 해주는 制度的 기틀이 되며 기관형성에 적절한가를 가려내는 일이다.¹⁹⁾

大部分의 發展論者들이 발전과정에 영향을 미치는 重要한 變數로서 다음 것들을 들고 있

17) Chalmers Johnson, *Revolutionary Change* (Boston: Little, Brown and Co., 1966), p.66

18) Myron Weiner (ed.), *op. cit.*, p.10

19) Henry J. Bruton, *Principles of Development Economics* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1965), p.244

다.

(가) 政治的 統率力(political leadership)… 새로운 價値觀, 運營技法 등을 導入하고, 普及시켜주고, 制度化시켜주는 기관을 구상하고, 구축하는 近代化의 첫 段階 課業은 역시, 政治的 指導者들의 統率力如何에 달려있다는데, 發展論의 諸理論이 거의 合意하고 있다.²⁰⁾ 政治的 統率力의 效果性은 그들이 發展目標達成에 어느 정도 國內外的 支持와 協調를 얻어 내며, 刷新政策을 펴 나가느냐의 能力에 依하여 測定되어질 수 있다.

문제는 어떤 形態의 組織, 行政的措置(또는 政策) 行動手段이 그들에게 必要할 것이냐이다. 이에 관하여 Eugene Staley 는, 普遍的으로 妥當한 對答은 없고, 自己社會의 背景을 고려하여 他國家의 경험에서 좋고 나쁜 것을 취사선택하여, 進路를 찾는 것이 현명하다고 提言한 바 있다.²¹⁾

그러나, 많은 學者들이 政治的統率力이 국가발전에 필요한 先行要件으로서 效果的이 되기 爲해서는 최소한도의 政治的條件이 있어야 한다고 結論을 짓고 있다.²²⁾

Almond 教授는 統治者들은 그 나라의 政治體系 自體를 유지하며, 지속적으로 일어나고 있는 政治적 요구를 다루기 위해서, 아래와 같은 力量을 과시해야만 한다고 하였다. 即, 統合의 力量(例: 國民統合, 집권화된 관료제의 창설), 國際的適應力量(例: 외교능력), 參與力量(例: 민주적 정치풍토의 창조), 福祉 및 分配力量(例: 복지정책의 실현)²³⁾을 그는 들고 있다. Almond 教授는 具體的으로 어떤 制度的 기틀과 活動이 마련되어야만 하느냐의 처방을 하지 않고 있다. 한편 Esman, Spengler 教授들은 그들의 연구에서 소상하게 어떤 制度的 기틀이 필요하며, 統治者들은 무엇을 우선적으로 해야만 하는가를 제시하고 있다.²⁴⁾

要컨데 統治者의 政治的統率力은 社會 各階層으로부터, 發展을 지속시키기에 充分的 지원을 얻을수 있는 目標, 事業, 刺戟을 提供해 주는 能力이 있어야만 한다.

(나) 官僚와 權限行使…西歐에 있어서 工業化는 企業家(entrepreneurs)들이 始動的 役割

20) Milton J. Esman and Hans C. Blaise. *Institution-Building Research: The Guiding Concepts* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Graduate School of Public and International Affairs, 1966—mimeograph), 其他 이 미 紹介한 문헌들을 참고할 것.

21) Eugene Staley, "The Role of the State in Economic Development," in Myron Weiner(ed.), *Modernization, op. cit.*, p. 301

22) 例를들면 Gabriel A. Almond and James Coleman(eds), *The Politics of the Developing Areas* (Princeton: Princeton University Press, 1960); Fred R. von der Mehden, *Politics of the Developing Nations* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1964); 그리고 Michael Brecher, *The New States of Asia: A Political Analysis* (New York: Oxford University Press, 1963) Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1964) 등을 참고로 할 것.

23) Gabriel A. Almond, "Political Systems and Political Change," *The American Behavioral Scientists*, Vol. VI (June, 1963), pp. 3—10

24) Milton J. Esman, "The Politics of Development Administration," *op. cit.*, 그리고 Joseph J. Spengler, "Economic Development: Political Preconditions and Political Consequences," *The Journal of Politics*, Vol. XXII (Aug., 1960), pp. 387—416을 參考할 것.

(the prime mover)을 遂行함으로서 自發적으로 進展되었으나,²⁵⁾ 그와 같은 獨立的이고 力量 있는 企業家나 中産層이 결여되어 있는 開發途上國에 있어서는, 行政府官僚들의 開發政策에 있어서의 役割이 거의 絶對적이다.²⁶⁾ 그들이 行使하는 權力과 權限은 바로 경제개발의 始動的 役割이 된다.

國家發展에 있어서 行政機構와, 그 속에서 일하는 官僚와, 그들에게 부여된 權限이 얼마나 重要한가에 對해서는 너무나 많은 研究가 이미 있어 왔고, 常識化되었기 때문에 長論을 不要한다.

(다) 理念의 役割...이미 言及했듯 開發途上國家들의 政治的指導者들이 내세우는 安定되고 統合된 政治秩序의 確立과, 社會經濟的發達の 두 目標은 開發의 目標뿐만 아니라 그들의 開發理念이 되고 있다. 이런 경우 理念은 Halpern 教授가 記述하듯, 政策指向의 分析을 자극하며, 行動을 고무하며, 成果에 對한 규범적 실제적 평가를 하게 해주는, 수단과 목표를 밝혀 주는 기틀(framework)이라고 하겠다.²⁷⁾

開發理念이 구체적인 프로그램으로 轉換되면 그것은 國民을 一定方向으로 動員하는 힘을 가지며, 새로운 態度와 行爲를 形成하도록 해주는 수단이 된다. 이것이 또한 정치지도자들의 목표임에 틀림 없다.²⁸⁾

(라) 커뮤니케이션의 역할...前述한 개발이념이 커뮤니케이션의 기본적인 要素가 된다. 커뮤니케이션의 過程을 통해서 國民들이 開發目標를 理解하게 되고, 그 目標達成에 指向되고 있는 政策方向에 대하여 어떤 役割을 國民들이 가져야만 하는 것인가를 周知시키게 된다. 그리하여 커뮤니케이션 過程은 統治者와 國民을 다 함께 발전목표에 통합되도록 해 주는 근거를 마련해 준다.²⁹⁾ 또한 커뮤니케이션의 다른 중요한 기능은 새로운 思想, 새로운 기술, 새로운 思考方式이 가져다주는 도전을 국민들에게 전달해 주어, 새로운 가치관과 태도를 形成하는데 기여한다.³⁰⁾

大部分의 學者들은 커뮤니케이션의 기능이 개발정책의 수행에 있어서 중요한 변수로 작용

25) M.W.Flinn, *The Origins of the Industrial Revolution*(New York: Barnes & Noble, Inc., 1966), Chapter V and Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State*(New Haven: Yale University Press, 1960), p.121

26) Joseph LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*(Princeton: Princeton University Press, 1963)내 수록된 논문의 主題가 바로 이점을 立證하는 연구임.

27) Manfred Halpern "The Rate and Costs of Political Development," *The Annals*, Vol. 358(March, 1965), p.20

28) John D.Montgomery, "A Royal Invitation: Variations on Three Classic Themes," in John D.Montgomery and William J. Siffin(eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change, op. cit.*, p. 261 그리고 Manfred Halpern의 前掲論文을 볼 것.

29) Lucian W.Pye(ed.), *Communication and Political Development*(Princeton: Princeton University Press, 1963) p.7와 여기에 수록된 논문들을 참고 할 것.

30) 上掲書내에 수록된. Daniel Lerner, "Toward a Communication Theory of Modernization: A Set of Considerations," p.348 그리고 이러한 커뮤니케이션 過程이 동원 되어지는, 媒體(media)의 종류와 그효과에 관해서는 上掲書내에 수록된, Ithiel de Sola Pool, "The Mass Media and Politics in the Modernization Press," pp. 234-53을 참고 할 것.

하지만, 효과적인 정치적 통솔력과 행정적조치나 유능한 관료들의 능력과 代替할 수 없다는 데 見解를 모으고 있다.

(마) 교육의 역할...교육은 발전과정에서 중요한 새로운 기술과 태도를 形成시켜 주는데 있어서, 그리고 愛國心, 協同心 등을 길러주는데 있어서 너무도 중요한 역할을 수행하고 있기 때문에 긴 논제가 필요 없다.³¹⁾

넓은 의미에서 보면, 개발은 일종의 교육과정이라 할 수 있다. 개발과정에 있어서 時急한 것은, 현대 산업사회의 조직과 시설을 능률있게, 생산적으로 움직여 갈 수 있는 기술과 태도와 훈련이라 할 수 있다. 교육은 국민들에게 문제해결의 역량을 키워주며, 當面한 문제에 理性的으로, 合理的으로 대처할 수 있는 思考와 행동양식을 심어 주는 역할을 담당하고 있다. 문제는 개발과정에 있어서 교육의 역할이 중요하다는 점을 인식하는데 있지 않고, 국가발전정책의 수행에 요청되는 事項에 教育의 內容과 方法 등을 적용시킬 수 있도록 教育技法(educational techniques) 그 自體의 刷新을 增大시키는 일이다.³²⁾ 어떤 종류의 교육을 누가, 얼마큼 받아야만 하는가? 하는 문제는 교육전문가들이 해답해 주어야 할 문제이다. 따라서 本 論文의 領域外에 屬하는 問題이다.

지금까지 提示한 點들을 整理하여, 要約해 보면 아래와 같은 교훈을 얻을 수 있겠고, 이 교훈은 農村地域社會開發에 있어서 빼놓을 수 없는 要件들이며, 고려해야 할 理論的 바탕이 된다고 보겠다.

첫째, 指導者의 統率力은 持續的인 經濟成長과 社會開發의 先行要件(prerequisite)이 된다. 따라서 開發은 單純히 경제적인 문제만이 아니라 社會體系의 구성요소(subsystem), 사회구조 등 모든 部面에 關한 문제이다. 따라서 指導層에서 當면하는 문제의 성격과 원인, 영향 등을 깊이 파악하여 적절한 대응책을 제시하여 국민의 지지를 얻어낼 수 있는 통솔력의 문제가 第一次的인 문제이다. 그렇기 때문에 새마을運動이 農村地域社會에 뿌리를 내리고, 持續性을 띠우게 하자면 그 地域의 土着指導者(indigenous leaders)의 養成만큼 중요한 과제는 없다.

둘째, 새로운 任務를 遂行할 수 있는 刷新性 있는 機關 또는 制度(innovative institutions)의 구축이, 土着指導者의 養成뿐만 아니라 現在 정부에서 推進하는 새마을운동의 成功에는 매우 重要하다. 그러한 制度的인 기틀을 通하여 새로운 태도와 행동을 유발시킬 수 있기 때문이다. 오늘날 統率力은 個人의 特技나 力量만의 문제가 아니라 오히려 刷新性이 있는, 力動的組織의 背景에서 과시되는 활동이라는 點에서, 그러한 組織이 生産業體이든 一般 社會團體이든 農村地域社會開發에 지역주민을 動員할 수 있는 것이라면, 育成토록 자극과 기회를

31) 교육과 정치발전의 상관 관계에 관해서는 다양한 논문을 수록한, 다음 문헌을 참고로 할 것, James S.Coleman (ed.) *Education and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1965)

32) Max F.Millikan, "Education for Innovation," in The Council on World Tensions, Inc. 編 *Restless Nations: A Study of World Tensions and Development* (New York: Macfaden Books, 1964), p. 120

제공해 주어야 할 것이다.

셋째, 開發의 目標이 뚜렷할 뿐만 아니라 國民들에게, 범위를 좁혀서 地域住民의 積極的인 參與로부터 얻을 수 있는 혜택을 예시해 줄 수 있는 事業의 선택이 필요하다. 그러한 事業을 中心으로 指導層과 國民間에 커뮤니케이션의 채널이 열리고, 새로운 교육적 활동이 이루어져야 한다. 抽象的인 理念의 천명만으로 國民統合, 開發意志(will to develop)를 고취시키지는 못한다.

Ⅲ. 農村地域社會開發과 中小企業

1. 地域社會開發의 基本的 概念

地域社會를 여러 側面에서 社會學的으로 研究하게 된 것은 매우 오래 되며, 結果로 수많은 定義가 내려져 오고 있으며 社會變動을 研究하는 單位로서 重要性을 띄고 있다.³³⁾ 그러나 地域社會의 問題解決을 爲한 方法으로서 地域社會開發論(community development)이 導入되고, action program 化하기 始作하여 學界의 관심과 연구의 각광을 받기 始作한 것은 最近의 일이다. 特히 二次大戰後 獨立을 쟁취한 新生國에 先進諸國이 經濟援助를 始作하면서 地域社會開發에 관한 研究가 熱을 올리기 始作하였다. 1960年代에 들어서면서 부터 近代化에 관한 理論과 戰略이 論議되면서 地域社會開發은 더욱 重要性을 認定받게 되었다. 여기에도 다른 學問의 領域에서와 마찬가지로 多様な 概念과 學說이 學者들에 依하여 現場實務者에 依하여 많이 續出되었기 때문에 적지 아니한 혼돈이 있게 되었다.³⁴⁾ 換言하면 地域社會에 관한 定義나 概念規定에 뿐만 아니라, 地域社會開發의 事業內容에 관해서도 普遍的인 學說이 아직껏 定立되어 있지 않다.³⁵⁾

地域社會開發의 問題는 先後進國에서 다 같이 當面하는 課題가 되고 있다. 미국과 같은 선진제국에 있어서 地域社會開發은 都市計劃(urban planning), 地域計劃(regional planning)과 같은 外形的 施設計劃(physical planning)만으로서 解決되지 않는 失業, 低所得, 文盲, 알콜 中

33) 수많은 定義가 社會學者 나름대로 정구되고 있기 때문에 오히려 혼돈을 招來하고 있음을 社會學者自身이 指摘하고 있다. Jacqueline Scherer, *Contemporary Community: Sociological Illusion or Reality?* (London: Tavistock Publications, 1972) p. 1

34) Jessie Bernard, *The Sociology of Community*, op. cit., p. 172

35) 따라서, 地域社會開發論을 大學의 어느學科에서 가르쳐야 만 하고 그 커리큘럼은 어떻게 짤 것인가에 대한 統一된 見解도 없다. 다만 社會事業學科에서, 전통적으로, community organization을 地域社會問題解決의 方法으로 다루어 왔기 때문에, 최근에는 지역사회개발론이 새로운 차원에서 사회사업학과의 분야로 흡수되게 되었다. Ralph M. Kramer and Harry Specht(eds.), *Readings in Community Organization Practice* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1969), Introduction Chapter, pp. 1-21을 볼 것.

毒, 靑少年의 非行과 犯罪, 賣春行爲, 정신병질환, 家族機能의 解體 등 艱박한 社會問題에 對한 포괄적인 接近對策으로 地域社會開發이 重要性을 띠게 되었고, 外形의 施設計劃에는 배 놓을 수 없는 要素로서 登場되고 있다.³⁶⁾

이에 比하여 開發途上國에 있어서 地域社會開發은 特히 農村地域에 있어서 住民들의 生活 條件의 改善과 向上을 爲한 自身들의 組織化된 努力으로서, 그 目的은 經濟的側面과 社會的 側面에서의 均衡있는 개발에 있는 것으로 받아 들여지고 있다.

先, 後進國을 막론하고 共通點은 外形의 變化를 爲한 計劃(planning for physical change)만 으르, 人間의 生活條件의 改善과 向上을 期할 수 없다는 事實이다. 모든 開發計劃에는 社會 的目的을 包含시켜야 한다는데 意見을 모으고 있다.

1956年 UN에서 채택한 地域社會開發의 定義를 보면, 地域社會開發이란 “地域社會의 經濟 的, 社會的, 文化的諸般 條件을 改善向上시켜 그 地域社會를 國家生活에 統合시키며, 地域社 會로 하여금 充分히 國家發展에 기여할 수 있도록 만들려는 住民自身들의 努力과 政府當局의 努力을 結束시키는 過程”이라고 定義를 내리고 있다.³⁷⁾

前項(Ⅱ)에서 考察한 國家發展論의 立場과 以上の 地域社會開發의 定義는 合致하고 있다.

첫째로, 地域社會開發의 最終目的은 國家發展의 目標達成에 있다. 그러기 때문에 地域社會 開發의 目標는 國家發展政策의 目標의 테두리 속에서 設定되어야 하겠고, 開發事業의 종류나 내용도 全國的인 計劃의 테두리 속에서 確定되어야 한다. 따라서 地域社會開發의 目標나 同 目標達成을 爲해 選定한 事業이 短期的인 안목에서 볼 때, 그 地域住民의 “felt needs”와는 상 치될 수도 있다.³⁸⁾ 그러나 長期的으로 볼 때 일시적인 괴리현상은 해소될 수 있다. 왜냐하면 國家發展政策의 목표중 큰 비중을 차지하는 것이 社會經濟的發達이기 때문에 그것은 곧 地域 社會가 追求하고자 하는 최종적 목표와 합치된다.

둘째, 地域社會開發은 發展論의 立場에서 볼 때, 그 地域住民들 自身の 努力과 政府 등 外 部の 財政的 技術的 支援을 結束 調整하는 기능을 수행할 기관형성(institution-building)에 그 목적이 있다. 地域社會에 있어서 새로운 機能, 價値觀, 事業推進의 技法 등을 導入, 受容하여 住民들에게 普及시키고 土着化시키는 課業을 組織化되지 않은 個人이 遂行할 수 없다. 이

36) Joan Levin Ecklein and Armand A.Lauffer, *Community Organizers and Social Planners* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1972). Chapter 3 그리고 Robert Perlman and Arnold Gurin, *Community Organization and Social Planning* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1972), Chapter 10을 볼 것.

37) Twentieth Report of the Administrative Committee on Coordination to the U.N, Economic and Social Council, Official Records of the 24th Session, Annex III, Agenda item 4, E/2931(N.Y.: United Nations, 1956), p.14 그리고, U.N. Office for Public Administration, *Public Administration Aspects of Community Development Programmes*, ST/TAO/M/14, 1959, p.2

38) 1973년, U.N. 을 特別委員會를 구성하여 U.N. 의 지역사회개발사업의 현황조사와 평가업무를 실시하였는데, 同委員會에서도 전통적인 “felt needs”의 개념에 무작정 집착하는 것은 지역사회개발사업을 실패시킬 수 있다고 경고하였다, S. K. Khinduka, “Social Planning and Community Organization: Community Development,” in *Encyclopedia of Social Work* (N.Y.: National Association of Social Workers, Inc., 1971, Vol. II. pp. 1348—9

目的으로 새로운 組織을 形成하거나 既存組織을 이 目的에 부합하도록 개편함으로써 成長과 變化의 過程을 加速化시킬 수 있다.³⁹⁾ 住民들의 開發意志를 結束시켜 주며 그들의 努力을 組織化해 주며 持續性을 가지도록 해 주는 새로운 組織 또는 結束類型(associational patterns)없이, 地域社會의 transformation 이나 “development from below”를 全然 期待할 수 없다고, Esman 教授는 말하고 있다.⁴⁰⁾

이러한 機關形成을 통하여 土着的 指導者가 養成되고, 變革擔當者(change agent)로서 活動할 수 있게 된다. 또 새로운 社會構造로의 변화와 役割의 分化를 個人과 集團에서 期待할 수 있게 된다. 이런 點에서 地域社會開發은 microlevel 에서 目標指向의이며 의도적인, 社會變動과 開發을 促進하는 重要한 役割을 遂行한다.

셋째, 地域社會開發은 그 地域住民들의 努力과 外部 特히 政府의 支援을 結束하여 推進하는 事業이요 活動이다. 地域社會가 單獨으로 自立해서 그 自體를 全體社會에 統合시킬 수 있는 能力이 增大될 때까지 外部의 支援은 必須不可缺하다. 그 支援은 物資的, 財政的 支援만이 아니라 地域社會開發의 目標設定, 事業計劃, 事業의 選定, 運營組織, 要員養成 등 開發行政의 기틀을 마련해주는 全過程에 걸쳐서 주어져야만 한다. 이것은 國家發展政策의 테두리에서, 地域單位的 開發計劃을 調整, 統合해야 한다는 論理에서도 當然하다. 그러나 그러한 支援은 어디까지나 創意性, 自助, 協同體系를 고무시켜 주며, 効果있게 하는 方途로서 行해져야 하며,⁴¹⁾ 政府當局의 예측화가 되지 않도록 해야 한다. 中央行政部署로서도 人的, 物的 資源의 制約을 받고 있기 때문에, 下部機關에게 무리한 成果爲主의 압력을 加하게 되면, 地域社會開發의 焦點이, 開發事業에 參與하고 있는 住民들의 價値觀, 態度, 行動의 變化에 주어지는 것 보다는 오히려 事業의 成敗에만 경주하게 된다.⁴²⁾ 物量的인 것으로 地域社會開發의 成敗를 測定한다면 資源의 낭비를 招來할 수도 있다.

넷째, 地域社會開發은 地域社會를 全體社會에 統合시키기 爲한, 住民들의 生活基盤과 生活環境의 條件을 改善, 向上시키기 爲한 運動이다. 餘他的 地域社會와 比較하여 經濟的인 側面에서, 社會福祉事業面에서 落後되었을 때 그 問題는 餘他地域社會에 影響을 준다. 예를 들면 經濟的으로 落後되어 있고, 結果로 적절한 社會厚生施設을 갖추지 못하고 있기 때문에, 그 自體의 進項병예방을 할 수 없을 때와 같은 경우를 들 수 있다. 따라서 地域社會開發은 그 地域을 爲해서 뿐만 아니라 餘他 地域社會와의 均衡적인 발전을 爲해서 그 지역주민들간의 격차를 해소시키며, 이웃과의 親和, 協同 등의 새로운 社會구조를 形成함으로써, 住

39) Milton J. Esman and Hans C. Blaise, *Institution Building Research: The Guiding Concepts*, *op. cit.*, Foreword

40) Milton J. Esman, *The Politics of Development Administration*, *op. cit.*, p. 84

41) U.N. Office for Public Administration, *Public Administration Aspects of Community Development Programmes*, *op. cit.*, p. 2

42) Irwin T. Sanders, “Community Development,” *op. cit.*, p. 170

民意識과 社會統合을 涵養시킬수 있다.

이러한 目標達成을 爲해 大部分의 地域社會開發事業은 第一次的으로 國家發展政策과 마찬가지로 經濟開發에 置重하고 있다. 開發은 住民의 參與와 그들의 動員없이 成果를 期待할 수 없다. 參與와 動員은, 住民들이 結果를 예측할 수 있을 때 自發性을 띤다.⁴³⁾ “落後”, “沈滯”가 農村地域社會의 特徵과 같이 되어 있는데 이것은 바로 住民 個個人, 家家戶口의 低所得에 깊은 原因이 있다. 貧困으로 말미암아 낙후되고 침체된 住民들을 자극하여, 沈滯된 狀態에서, 능동적이고 긍정적인 생활으로 이끌어 줄 수 있는 계기는, 經濟開發事業만큼 크고 効果적인 것은 없다. 그러기 때문에 地域社會開發의 目標가 經濟的, 社會的 兩側面에 있으면서도, 經濟的側面의 事業을 第一次的인 戰略道具로 내세우는 것이다. 이런 點에서 農村地域社會開發에 있어서 中小企業을 育成, 支援한다는 것은 時宜에 맞으며, 農村地域社會의 現實에 적합하다.

그러나 生産과 所得增大에 置重하는 開發이 社會的인 目標를 저절로 達成시켜 주지는 않는다는 事實을 우리는 過去 10餘年間의 開發政策에서 經驗했고, 이 不均衡的인 開發을 是正하기 爲한 戰略으로 農村地域社會開發運動을 展開하게 되었다면, 地域社會 그 自體內에서의 不均衡的인 狀態를 야기할지 모르는, 生産과 所得增大爲主의 開發事業만을 主張한다는 것은 아이러니가 아닐수 없다. 따라서 事業의 種類와 內容을 選定함에 있어서, 그것은 우선 地域特性에 맞고, 地域住民의 能力으로 이끌어 갈 수 있는 것이어야 한다. 새마을運動의 戰略道具로 세워진 相當數의 새마을工場이, 원초적 목적에 맞지 않았거나 그 地域特性에 부합하지 않는 등 여러 理由로 문을 닫거나 經營難에 부딪치거나, 혹은 住民의 所得增大에 별로 效果를 주지 못하는 事例를 빚고 있음을 볼 수 있다.

生産과 所得增大事業을 새마을運動으로 적극 밀고 나가면서, 同時に 基本的인 施設과 서비스를 住民들을 爲하여 計劃하고, 段階的으로 提供해 주어야만 한다. 例를 들면, 貧困層에 있는 사람들에게 가장 不利한 것은 教育和 醫療에 對한 接近이 어렵다는 點이다. 따라서 子女教育和 家族健康에 無關心, 또는 諦念하게 된다. 이러한 無關心과 諦念이 곧 農村을 “落後”, “沈滯”시킨 精神的遠因이 된다. 要는 “社會的 새마을運動”(Social New Deal Movement)의 目標를 前提로 한 生産과 所得增大事業이 推進되어야만, 國家發展政策의 計劃推進에서 소홀히 다루었던 部分의 公백을 메꾸게 될 것이다.

이렇게 볼 때 農村에서의 地域社會開發의 第一次的인 目標는, 國家的次元의 目標를 그 地域自體의 開發目標로서 推進하는 것이라 할 수 있다. 한편 그 地域社會 自體의 立場에서 볼 때, 開發의 目標는 地域社會의 機能을 正常化하는데 있다. 即 機能의 維持, 또는 正常化를 爲한

43) Charles F. Grosser, "Community Development Programs Serving the Urban Poor," in Ralph M. Kramer and Harry Specht (eds.), *Readings in Community Organization Practice*, op. cit., p. 295

住民들의 組織化된 活動이 곧 지역사회 개발이라 할수 있다. 따라서 地域社會開發은 그 地域社會의 全體機能中, 어떤 機能이 逆作用(dysfunction)하고 있다는 前提위에서 出發한다고 보아야 한다.

以下에서는 地域社會의 機能을 Talcott Parsons 教授의 圖式으로 파악한 뒤, 그 機能體系 속에서 새마을工場의 役割은 무엇인가를 考察하고자 한다.

2. 地域社會의 機能

Talcott Parsons 教授에 依하면, 地域社會가 하나의 社會體系(social system)로서,⁴⁴⁾ 存續하고자 하면, (I)項 概觀에서 言及했듯 네 개의 機能을 必須적으로 遂行해야 한다고 보고 있다.

따라서 機能(function)이란 말은 地域社會란 體系를 구성하고 있는 個體들(units)이, 주어진 構造(structure)의 持續性(continuity)에 기여하는 過程이라고 할 수 있다. 構造란 말을 體系를 구성하고 있는 諸個體, 또는 要素들간의 相互依存關係의 安定的 또는 規則的 패턴(pattern)이라고 理解할 때, 體系가 成長發展한다는 말은 構造의 變動을 意味하게 된다. 換言하면 個體들의 役割(role)이 변하여 더욱 專門化되거나 또는 自律化되는 것을 意味하는데, 이런 過程을 役割分化(role differentiation)라고 定義를 내리고 있다. 이러한 分化過程에 依하여 새로운 構造가 形成되며, 새로운 下位體系(subsystem)가 나타나게 된다.⁴⁵⁾ 이것이 바로 地域社會가 成長, 發展, 變化한다는 基本的인 側面이 된다.

한 體系의 存續과 構造의 維持를 위해서는 약간의 機能의 先行要件(functional prerequisites)이 充足되어야만 하는데,⁴⁶⁾ Parsons 教授는 이것을 “네 개의 機能의 命令”(four functional imperatives)이라고 命名하였다. 即, 地域社會가 하나의 社會體系로서 存續하며, 發展하고자 하면 ① 환경에의 적응(Adaptaion), ② 目標의 設定과 達成(Goal-Attainment), ③ 統合機能의 形成과 維持(Integration), 그리고 ④ 潛在的패턴의 維持와 緊張의 처리(Latent Pattern Maintenance or Tension Management)의 機能의 緊急事態(Functional Exigencies)를 간단없이 해결해야만 한다.

44) Social system에 관한 定義만큼, 多様하고 복잡한 것도 없다. 편의상 Talcott Parsons 교수 自身の 定義를 소개 하는데 그치고자 한다. Parsons defines a social system as consisting of “a plurality of individual actors interacting with each other in a situation which has at least a physical or environmental aspect, actors who are motivated in terms of a tendency to the ‘optimization of gratification’ and whose relation to their situations, including each other, is defined and mediated in terms of a system of culturally structured and shared symbols.” The Social System (Glencoe, Ill.: The Free, 1951), pp. 5-6

45) 구조(Structure)란 말은 政治體系, 社會體系 등 體系를 형성하는 “관찰할수 있는 활동”(the observable activities)이라고 할수 있다. 따라서 體系는 個體들간의 相關關係와 그들간의, 그들과 환경과의, 경계(boundary)가 있음을 推定할수 있다. Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown and Co., 1966) Chapter 2에서, 보다 상세한 개념규정을 찾아 볼수 있음.

46) D.F. Aberle *et al.*, “The Functional Prerequisites of a Society,” *Ethics*, Vol. LX, No. 2 (January, 1950), pp. 100-111에서, 상세하게 사회가 존속하려면, 사회내에서 무엇이 이루어져야만 하는가 하는 기능적요건을 취급하고 있다.

47) Talcott Parsons and Neil J. Smelser, *Economy and Society*, *op. cit.*, p. 18

이것을 보통 AGIL의 圖式이라고 부른다. 地域社會가 하나의 社會體系로서 存續하며, 國家發展政策의 目標達成을 爲한 機能을 遂行함에 있어서 AGIL의 네 機能은 어떻게 相關關係를 맺으면서 作用하는가를 살펴보기로 한다.

첫째, 「適應(Adaptation)」의 문제는 住民들이 적응해야만 하는 生活條件과 環境의 문제라 할 수 있다. 住民들이 生을 이어 받고, 居住하고 있는 地域社會가 그들의 基本的인 人間欲求를 充足시켜 줄 수 있는 生活基盤을 提供해 주지 못하면 地域社會는 解體될 수밖에 없다. 農民의 離村向都의 現象은 바로 農民들이 自己들의 地域社會環境에 適應할 수 없는 데서 온다. 地域社會開發의 第一次의 意義는 무엇보다도 住民들로 하여금 自己들의 欲求와 生活全體를 地域社會에 적응시키면서 살아갈 수 있는 계기를 마련해 준다는 데 있다. 生産과 所得의 増大事業이 그러한 役割을 할 수 있다는 事實을 發展論의 理論과 地域社會開發의 經驗에서 찾아 볼 수 있다.

둘째, 「目標達成(Goal-Attainment)」의 문제는 地域社會의 存續 그 自體에 관련된 문제다. “存續해야만 한다”는 至上課題가 어느 지역사회에나 주어지고 있다. 存續, 發展, 繁榮의 目標達成에 관련되는 意思決定(decision-making)을 해야만 하는 指導者들의 役割이 여기에 屬하는 機能이다. 前述한 「A」機能은 「G」의 手段의 機能이라 하겠다. 地域社會開發을 通하여, 住民들로 하여금 自己들의 문제해결을 爲하여 組織하고 自己들의 發議로 目標을 選定하고 事業을 計劃하고 推進하도록 하는 統率力 培養의 기회를 提供해 주는 것이 무엇보다 緊要하다는 點을 알 수 있다.

셋째, 「統合(Integration)」의 問題는 住民들의 連帶意識의 問題이다. 前述한 바와 같이, 地域社會開發의 目標中の 하나는 地域社會의 生活條件과 環境을 改善, 向上시킴으로써 社會的인 統合과 주변意識의 고취에 있다. 「A」機能을 적절히 遂行하기 爲해서 生産과 所得増大事業이 推進되어야 한다고 하였는데 「I」機能을 地域社會가 적절히 수행하고자 하면 「G」機能의 次元에서 住民들의 欲求가 「A」機能을 通하여 適正하게 充足되어질 수 있는 메카니즘과 開發事業을 선정해야만 할 것이다. 住民들이 開發의 結實에 參與할 수 있는 機會가 있을 때, 그 地域社會가 追求하는 目標에 接合되고 공헌할 수 있게 된다. 發展을 前述한 바와 같이 役割分化의 側面에서 理解한다면, 住民들이 스스로의 役割을 專門化시키며, 그 社會가 要求하고 必要로 하는 方向으로 分化될 수 있도록 해주는 雇傭 및 教育, 訓練의 機會를 마련해 주는 것이 곧 「I」機能을 적절히 수행하는 길이다.

마지막으로 「패턴維持와 緊張處理(Latent-Pattern Maintenance and Tension Management)」의 문제는 地域社會가 「삶의 터전」으로서 永續性を 가지기 위해서는 매우 重要하다. 社會體系는 언제나 制度化된 價值體系(an institutionalized value system)에 의하여 特徵되어 짐으로,⁴⁸⁾ 어

땡기 그러한 價値體系를 中心으로 形成되어진 人間相互間, 人間과 集團間, 集團과 集團間的 相關關係의 패턴을 維持할 것이며 또 制度化시킬 것이나 하는 문제는, 地域社會의 安定과 永續性에 관련된 重要한 問題이다. 또한, 地域社會 內外부의 影響과 壓力 또는 欲求不滿에서 오는 住民들의 緊張을 解消시킬 수 있는 機能은 地域社會의 逆機能(dysfunction)⁴⁹⁾을 막는데 重要하다.

住民들이 그 地域社會에서 삶을 營爲하면서 보람을 느낄 때 그들은 地域社會와 一體感을 갖게 된다. 換言하면 住民들은 現在까지 지켜온 「패턴」을 維持하려고 할 것이며, 다음 世代에 계승해 주고 싶어 한다. 왜냐하면 그 「패턴」에서 삶의 보람을 찾을 수 있었기 때문이다. 地域社會가 教育文化施設, 雇傭과 訓練의 機會를 적절히 提供하면서 娛樂, 趣味, 餘暇活動에 필요한 시설과 기회를 提供해 주면, 「패턴維持」와 「緊張處理」의 두 機能을 遂行할수 있다고 보고 있다.

以上과 같이 Parsons의 AGIL의 圖式으로 地域社會의 機能과 地域社會開發이 가지는 意義를 考察해 보았다. 이제 이러한 觀點에서 새마을工場이 農村地域社會의 機能과, 農村地域社會開發에 있어서 어떤 役割을 擔當할 수 있나를 檢討해 보고자 한다.

3. 農村地域社會開發에 있어서 새마을工場의 役割

(가) 새마을工場의 意義와 適實性基準...이미 言及한 바와 같이 새마을運動은 國家發展政策의 目標을 農村地域社會의 開發을 통하여 達成하고자 하는 均衡成長政策의 戰略이라 볼 수 있다. 開發戰略의 第一次道具가 經濟開發에 있기 때문에 農村에 있어서 새마을運動은 무엇보다도 生産과 所得增大에 直結되는 事業에 置重치 않을 수 없다. 바로 이런 背景에서 새마을 工場의 概念이 形成되었고 實踐에 옮겨지게 되었다.

새마을 工場에 관련된 大統領의 指示나 그 意義를 整理해 보면 아래와 같다.⁵⁰⁾

첫째, 새마을工場은 새마을運動의 所得事業中 核心事業으로 특히 農家의 農業外 所得, 鑛山村의 遊休勞動力을 活用한 所得增大, 그리고 軍駐屯地域 軍人家族의 副業에 寄與하는데 있다.⁵¹⁾

둘째, 새마을工場은 全國土를 産業化하고 全部落을 作業場化하는 데 있다.

셋째, 새마을工場은 工場의 地方分散을 期하고, 地域住民들을 技能化하여 地域社會開發의

48) *Ibid.*, p. 16

49) Robert K. Merton 은, 기능(function)과 역기능(dysfunction)을 아래와 같이 정의하고 있다, "...those observed consequences which make for the adaptation or adjustment of a given system," 그리고 dysfunction(역기능)을 "those observed consequences which lessen the adaptation or adjustment of the system." *Social Theory and Social Structure* (Glencoe, Ill.: The Free Press, 1949), p. 49

50) 以下引用文이나, 統計는 韓國農家工產品開發本部, 定期刊行物, 새마을工場에서 발췌한 것이며, 동문헌 引用時마다. 단순히 새마을工場으로만 表記하기로 한다.

51) 以下는 새마을工場 제13호(1975년 6월) p.7에서 발췌 정리 하였음.

據點役割을 한다.

빛쨌, 農民所得의 增大로 農村地域의 購買力을 增進시켜 國內市場을 擴大케 함으로서, 持續的인 經濟成長을 爲한 有效需要를 開發한다.

이처럼 새마을工場은 多目的으로 構想되었으나 그것이 農村現實에 適合하기 爲해서는 다음 事項이 고려되어야만 한다. 大統領自身도 “새마을工場은 반드시 數的으로 많이 設立했다고 해서 좋은 것이 아니다. 工場이 誘致됨으로서, 農家所得에 얼마만큼의 도움을 주느냐가 重要的 것이다. 工場을 設立할 때는, 投資所要, 生産品, 雇傭效果 등을 事前에 分析하고 숙련공과 미숙련공의 賃金を 決定하여 農家所得이 얼마나 增大되겠는가를 合理的으로 檢討하여 設置하여야겠다”(대통령의 74年度 年頭巡視中の 談話).⁵²⁾

새마을工場이 農村地域社會開發의 戰略道具로서 適實性을 가지려면 아래와 같은 基準에 따라 設置되고 또 그 基準에 따라 成果를 評價해야 한다.

1. 적은 投資를 要하는 것이어야 한다.
2. 勞動集約的인 것으로서 雇傭效果가 큰 業種이어야 한다.
3. 그 地域의 資源을 活用하는 것이어야 한다.
4. 輸出品이거나 또는 그 地方과 인근지역의 消費物品의 生産業種이어야 한다.
5. 地域住民들의 教育的 社會的 背景에 적절한 種業이어야 한다.
6. 복잡한 社會間接施設의 投資를 必要치 않는 業種이어야 한다.

以上과 같은 基準에서 새마을工場의 現況分析과 評價가 이루어져야 할 것이다. 相當數의 倒産 혹은 休廢業中인 새마을工場의 경우, 報道된 대로,⁵³⁾ 分析해 보면 그 原因이 大體로 앞에서 열거한 기준에 大部分 맞지 않는 工場들임을 알 수 있다.

(나) 새마을工場의 可能的 役割...1974年末로 全國 總邑面數 1,471個中 237個邑面に 總 298個의 새마을工場이 建立되어, 1973년의 17,000名에서 74년에는 22,000名으로 雇傭增大를 가져 왔고, 賃金支給額에 있어서 73년에 956,000,000원에서 4,526,000,000원으로 增額되었다는 統計가 나와 있다.⁵⁴⁾

이 以外에 電化事業, 道路開設, 電話架設, 橋梁架設等 地域社會發展에 크게 기여하는 社會間接施設이 새마을工場의 建立과 함께 많이 設置되었고, 이로 因하여 지금까지 고립되었던 部落이 인근지역뿐만 아니라 전국적인 생활권내에로 그 면모가 바뀌게 되는 등, 物量的으로 測定할 수 없는 많은 變化가 새마을工場의 建立과 더불어 農村地域社會에 일어나고 있다.

以上の 극히 單純한 統計로, 새마을工場이 國家的인 經濟開發에 어떤 影響을 미쳤고 또한

52) *Ibid.*,

53) 每日經濟新聞, “새마을工場 : 그實態와 問題點” 第2653—4—5—6號(1974년 10월 15~18일

54) 새마을工場, 1975年度刊 pp.7—9

미칠 것이나 등을論할 수 없다. 아직 地域的次元에서 조차, 새마을工場이 순수히 그 地域住民들에 준, 고용효과와 농업의소득은 어느 정도였나의 기초적 조사도 없기 때문에 이제까지 考察한 文獻과 調査에 입각하여 새마을工場이 地域社會開發에 있어서 遂行할 수 있는 可能的 役割을 추출해 봄으로써 本稿를 끝맺을까 한다.

1. 새마을工場은 雇傭과 所得増大의 效果를 가져 오기 때문에 그 地域社會開發의 戰略道具로서 重要的 役割을 할 수 있다. 새마을工場이 輸出産業體이며 大企業과의 協業化, 系列化인 경우에는 그것으로 因하여 그 地域社會를 빠른 速度로 近代化시킬 수 있다. 오늘날 地域社會의 變動추세는 特히 交通, 通信網의 全國化, 그로 因한 全國土의 一日生活化 地域社會企業의 外部地域에로의 擴大 등으로 점차 “地方色” 보다는 “韓國色”化 되어간다. 즉 近代化的 全國化에 새마을工場이 기여할 수 있다.⁵⁵⁾

2. 새마을工場은 地域社會의 指導者 培養에 기여할 수 있다. 工場主人, 技士, 熟練工 등이것은 傳統的인 農耕社會의 構造 속에서는 期待할 수 없었던 役割이다. 다가오는 技術, 産業의 組織을 움직일 수 있는 指導者를 養成할 수 있는 土着的訓練場의 役割을 새마을工場이 行할 수 있다.

3. 새마을工場의 建立과 運營은 農村地域社會의 構造的分化(structural differentiation)를 가져 온다. 農業을 中心으로 얽혀 있던 本分化된 關係에서 多様な 生産過程과 去來活動으로 얽혀지는 分化된 職種을 出現시킴으로서 새로운 價値觀, 態度, 人間關係를 형성하는 계기를 새마을工場이 農村地域社會에다 가져다 줄 수 있다.

4. 새마을工場은 새로운 技術의 습득, 工場에서의 就業을 갈망하는 農村靑少年들의 欲求와 現實의 機會不在現象에서 오는 갈등과 괴리감을 해소시켜 주는 統合의 메카니즘의 役割을 할 수 있다. 農村人口의 都市移住防止의 效果뿐만 아니라 地域住民들로 定着할 수 있도록 자극과 기회를 줄 수 있다.

끝으로 住民들의 資本과 위험부담으로 建立되고 운영되는 새마을공장은 土着的인 企業人(indigenous entrepreneurs)을 배출시키는 실험, 실습장이 될 수 있다. 그러한 企業人들을 통해서 農村地域社會開發은 비로소 土着化될 수 있다.

Ⅳ. 結 論

農村地域社會開發은 그 地域에 局限된 問題(the felt needs)解決의 方法으로만 接近되어서는 안된다. 그 보다는 農村에서 近代化 또는 國家發展政策의 事業을 推進하는 것으로 理解할 때 農村地域社會開發을 動態的인 發展論의 側面에서 概念化할 수 있다.

55) Roland L. Warren, *The Community in America*, op. cit., Chapter 3을 참조할것.

그러한 概念的次元에서 農村地域社會開發의 目標와 事業方向을 設定하고 推進하면, 다음과 같은 長點을 豫測할수 있다.

첫째, 農村地域社會의 開發을 國家의 目標에다 統合시키고 있기 때문에 從來의 地域社會開發의 理論이나 實際에 있어서「第三者」「外部人」으로서 取扱을 받았고, 또 그렇게 態度를 取해오던 「政府」가, 「第三者」나「外部人」과 같은 客觀的인 立場에서「同役者」(partner)로서 臨하기 때문에 近代化過程에서 모든 開發途上國들이 體驗하고 있는 農村의 落後性, 沈滯性, 疎外感, 隔差의 現象을 쉽게 解消할 수 있다. 政府官僚의 行政의 支援, 國家財政의 支援이 그러한 次元에서는 必須事項이 되며, 政府의 施惠措置가 되지 않는다. 人的, 物的 資源과 制度的 側面에서 많은 制約點을 지니고 있는 農村社會로서, 政府의 파트너쉽을 얻는 것은 매우 重要하다.

둘째, 農村을 全國的인, 나아가서 海外進出의 무대로 만들 수 있다. 많은 새마을工場의 製品이 全國的인 販路를 開拓하고 있으며 海外輸出에도 큰 實績을 내고 있다. 中央과 地方間의 人事交流도 昇進과 左遷으로 生覺하던 관념을 깨뜨리고 勤務地의 移動으로 받아들일도록 意識構造의 變化를 招來할 수 있을 것이다. 이러한 例는 얼마든지 들 수 있다.

셋째, 農村地域社會開發의 事業을 全國的인 國土開發計劃, 產業別, 地域別, 開發計劃에 準하여 劃策하고 推進하기 때문에 國家發展計劃의 統一性を 가져 오고, 結果로 事業의 重複과 資源의 낭비를 막는 큰 惠澤을 生覺할 수 있다.

끝으로, 國家發展政策의 하나로 農村地域社會開發을 推進하기 때문에 農村地域社會로 하여금 全社會的인 變動을 豫測하며, 對處하며, 處理할 수 있는 能力을 增大시켜 준다. 이러한 底邊(grass roots)의 能力 增大와 擴대없이 國家의 發展은 事實上 成果를 期待할 수 없다. 또한 이러한 底邊의 能力增大는 地方自治의 基盤이 되며, 社會를 民主化하는 最善의 方途이기도 하다.

第II項에서 우리는 農村地域社會開發의 過程에 영향을 미치는 變數는 macrolevel의 近代化過程에 作用하는 變數와 별 다를 바 없다는 結論을 얻었다. 即 近代化 過程에서 중추적인 役割을 하는 政治指導層의 統率力, 官僚와 그들의 權限行使, 開發理念, 컴뮤니케이션, 教育은 農村地域社會開發을 on-going project로 만들며, 制度化하는데 不可缺한 役割을 한다는 點을 考察하였다.

第III項에서는 Talcott Parsons 教授에 依하여 定立된 AGIL의 圖式으로 地域社會의 機能과 地域社會開發이 가지는 意義를 考察하였는데, 重要한 結論은 開發事業은 새로운 社會構造, 役割分化를 가져 올 수 있도록 意圖的으로 劃策되어야 한다는 點이라 하겠다.

그러한 事業의 하나로 새마을工場을 模型으로 擇하여, 그것이 어떤 點에서 社會構造의 變化와 役割分化에 寄與할 수 있을 것인가를 마지막으로 整理하여 보았다.

The Role of Saemaul Factory (Rural Small-Scale Industry) in Rural Community Development

Ouh, Yoon-Bae

Summary

This study is aimed at systematically analyzing the roles of Saemaul Factory in the dynamic process of the rural community development known in Korea as Saemaul Movement which has been set forward since the early 1970's. Since there is no systematically organized and readily accessible body of knowledge and analytical framework in this area, this study was based on existing literature and theories of modernization in conceptualizing Saemaul Movement and the systems theory of action as developed by Talcott Parsons used in examining how Saemaul Factory helps explicitly or implicitly the community meet four imperative functional requirements in the process of change: (1) latent pattern maintenance and tension management; (2) goal attainment; (3) adaptation; and (4) integration.

In this study, political leadership, bureaucracy and its proper exercise of authority, development ideology, communication and education were identified as instruments or variables for altering the community values and attitudes which have slowed the pace of rural community development and examined on the basis of an assumption that people will react and change when they are provided with incentives to think differently, to behave differently, and adjust themselves to the new norms, demands, opportunities, and attitudes of national development efforts toward modernization. Attention has been mainly directed to the importance and usefulness of Saemaul Factory in the process of rural community development which is to serve as a basic unit of action implementing national development efforts.

Given the state of our present knowledge, data, and information, some conclusions, not definitive but indicative, were drawn as follows: First, as U. N. Expert Group pointed out, community development, if it is geared into the national development goals, will make significant contributions to national development, (1) generating economic and social

growth at the local level; (2) creating a suitable two-way channel of communication between the government and the people; (3) building social overhead and expanding the rural infrastructure, thus helping to free resources for major national investments and (4) establishing the necessary preconditions for the evolution of local government authorities or for the invigoration of rural institutions which have become ill adapted to new conditions. Secondly, if community development is viewed as a process of institution-building which is to insure the consolidation and continuance of local efforts, then it is bound to become an effective strategy for fostering community solidarity, for organizing and delivering social services, and for stimulating and consolidating social change and development at the community level. Thirdly, Saemaul Factory, in this dynamic process of development, becomes an effective instrument of community development by generating employment opportunities thus increasing rural income if it is set up following these criteria: (1) low investment required; (2) the kinds of industries requiring labor-intensive technique; (3) maximum utilization of local resources; (4) high export potential; (5) supply of local consumer demands; (6) compatibility with local sociological conditions and (7) dependency on less complicated infrastructure. Lastly, Saemaul Factory and its sustained expansion of activities will result in structural differentiation in the rural community, fostering or consolidating the articulation of the interests of the rural people such as entrepreneurship development, training of skilled labors, employment opportunities outside farming, and so forth.

