農村綜合開發과 社會敎育機能

董　烈　模*

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 우리나라 農村의 現座標
Ⅲ. 綜合開發의 槪念과 推進戰略
Ⅵ. 農村開發에서의 社會敎育機能
Ⅴ. 社會敎育에 의한 農村開發 事例硏究

Ⅰ. 머리말

社會가 高度로 産業化될수록 農業의 産業的인 機能은 相對的으로 낮아지는 반면에 社會的인 機能은 더욱 높아지고 있다. 특히 工業化過程에서 派生되는 有形 無形의 公害로부터 人類를 保護하고 人間性을 회복하기 위하여 農村開發은 自然保護라는 側面에서도 더욱 중요한 課題로 浮刻되어야 한다는 當爲性이 提起된다.

따라서 農村開發은 産業的인 側面에서 단순한 生産增大 뿐만 아니라 社會的 文化的인 分野는 물론 나아가서는 社會保障까지 포함된 福祉槪念의 定立이 要請된다. 최근 世界 學者들간에 農村開發을 綜合的으로 다루어야 한다는 이른바 農村綜合開發論이 高潮되고 우리나라도 綜合開發槪念의 事業[1]에 이미 着手한 것도 이러한 理論에 根據를 두었다고 하겠다.

그러나 "農村綜合開發"은 하나의 農村開發 接近戰略으로서 그 具體的인 推進方法은 住民의 慾求와 地域의 與件, 그리고 國家의 長期施策에 바탕을 두어야 한다. 換言하면 農村開發方法은 때(時間性)와 場所(空間性)의 與件變化에 따라 적절하게 變容되어야 한다는 말이다. 이러한 견지에서 우리나라에 적합한 綜合開發의 槪念을 定立하고 그 接近戰略을 摸索한다는 것은 이에 關與하는 機關이나 開發要員들 간에 일어날 수 있는 混線과 마찰을 未然에 防止하기 위하여도 必要하다.

本稿는 현재 우리나라 農村이 産業化社會에서 位置하고 있는 座標를 그려보고, 農村開發戰略으로서의 "綜合"이라는 槪念을 檢討하는 동시에 社會敎育機能의 影響을 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 우리나라 農村의 現座標

農村은 그 自體內의 要因에 의하여 構造的인 變化가 일어나지만 그보다도 外部環境變化의 影響을 받아 變革이 생긴다. 우리나라의 農村도 日帝時代, 解放直後, 6.25動亂을 거쳐 오늘에 이르기까지 國家施策이나 經濟構造, 그리고 社會環境의 變遷 등 外的 要因에 따라 變化되어 오면서 現在는 農村의 機能이 크게 달라졌다.

1. 産業化過程에서 農村의 社會的 位置

우리가 흔히 말하는 農村 또는 農業이라고 하

* 農村振興廳 指導局 地域社會開發課長

는 "農"의 槪念에는 國民으로서의 "農業人"과 産業으로서의 "農業", 그리고 地域社會로서의 "農村"이라는 세가지 側面이 含蓄되어 있으며, 이 세가지는 각각 別個의 獨立된 것이 아니고 서로 不可分의 關係를 이루고 있다. 따라서 農業開發이라고 해서 農業人이나 農村을 빼놓을 수 없고 農村開發에서 農業問題를 除外할 수가 없다.

"農"을 農業이란 産業的 側面에서 볼 때와 "農業人" 또는 "農業"이라는 社會的 立場에서 볼 때 그 槪念이나 開發戰略에 큰 差異가 있을 수 있다.

"農"을 産業的인 側面에서만 본다면 農業은 他産業에 비해서 根源的으로 불리한 條件을 안고 있다. 農業이란 본시 有機的인 生産過程으로서 自然環境의 支配를 크게 받을 뿐만 아니라 生物의 生育에는 一定한 期間이 반드시 所要되기 때문에 生産에 彈力性이 없고, 資本의 懷妊期間이 길어서 投資效率이 낮기 마련이다. 그러기 때문에 우리 나라 經濟가 최근에 工業을 통해서 發展되기 시작하면서 政策樹立當局의 一角에서 農業에 대한 投資를 縮少하고 不足되는 農産物은 값싼 國際市場에서 導入하려는 움직임을 보이고 있는 바, 이는 經濟的打算의 立場에서만 農業을 보는 偏見이라 아니할 수 없다.

"農"을 "農業人"이나 "農村"이라는 社會的인 側面에서 생각할 때 農村은 經濟的인 打算 以前의 次元에서 다루어져야 한다고 본다. 社會가 高度로 産業化될수록 農村의 社會的 機能[2]이 다음에 指摘된 바와 같이 浮刻되는 것이다.

가. 農村의 保守性은 産業化社會에서 일어나는 급격한 變化에 대하여 緩衝役割을 하고,

나. 農村이라는 自然環境은 産業化過程에서 派生되는 精神的 肉體的인 公害로부터 사람들을 保護하며,

다. 農村의 傳統性은 밀려드는 外來文物에 대하여 民族固有의 傳統文化를 保存하며,

라. 비록 國際價格보다 비싸다 하더라도 國民食糧을 安定的으로 供給함으로써 社會安全辨의 役割을 하며,

마. 農村의 푸르름(綠)은 情緖를 안겨 주는 "마음의 故鄕"으로서 産業化社會에서 나타나는 人間의 각박한 感情을 醇化해 주고,

바. 農村은 工業化에 必要한 人力을 供給하고 특히 그들의 敎育費의 큰 몫을 負擔[3]하고 있다.

따라서 後進國에서는 一般的으로 農村開發을 農業이라는 物量的인 生産增大에 力點을 두겠지만 工業化成功으로 高度産業社會의 문턱에 이른 나라에서는 社會的 側面에 보다 置重해야 할 것이다.

우리 나라가 經濟開發에 着手할 당시 産業公害에 대한 問題를 提起하면 "사치스러운 잠꼬대"라고 一笑에 부쳤으나 100億弗 輸出을 돌파한 오늘에는 公害防止가 工場建設의 必須要件이 되듯이 머지않은 將來에 農村의 社會的 機能은 脚光을 받게 될 것으로 믿는다.

2. 自然保護를 위한 農村의 位置

自然保護란 環境自然의 物理的, 化學的인 破壞로부터 이를 未然에 防止하는 것 뿐만 아니라 "人間自體의 恢復"까지가 포함되어야 한다. 오히려 人間性恢復이 先行되어야만 眞正한 自然保護가 이루어질 수 있을 것이다.

自然毁損의 主動者는 産業公害이다. 産業公害란 工場에서 연유되는 水質, 空氣 및 騷音公害등 단순한 計量的인 公害를 指稱하는 경향이 있으나 産業化過程에서 派生되는 價値觀의 顚倒 즉 物質萬能, 拜金思想, 利己主義, 倫理의 隨落등 精神的 公害가 어떤 意味에서는 더 큰 公害

라고 할 수 있을 것이다. 物質的 公害는 物理的, 化學的 處理로서 쉽게 고칠 수 있으나 精神的 公害는 한번 걸리면 難治의 公害가 되고 만다.

自然保護의 참뜻은 遊園地에서 깡통을 줍거나 名山의 쓰레기를 치우는 實踐도 重要하지만 根本的으로 푸르름을 사랑하는 마음가짐부터 涵養하고 푸르름을 象徵하는 農村에 눈을 돌려 農業人의 公害없는 "農心"을 尊敬할 줄 알아야 할 것으로 믿는다.

Ⅲ. 綜合開發의 槪念과 推進戰略

農村開發은 前述한 바 農業人, 農業, 農村이라는 複合體의 開發이기 때문에 어느 部分的인 作用만으로서는 實踐될 수 없다. "綜合開發"이란 理論이 나온 것도 이 때문이라고 하겠다.

農村綜合開發이란 하나의 農村開發 接近戰略으로서 實踐的 社會科學이라 할 수 있다. 따라서 그 槪念과 具體的인 推進方法은 國家마다 다르게 마련이다. 이에 우리나라의 現時點에서 "綜合"의 槪念과 推進方法을 몇가지 整理해 보고자 한다.

1. 綜合開發의 對象分野

綜合開發의 對象은 旣述한 바와 같이 農業人·農業·農村이라는 三農이며 이것들은 같은 次元에서 다루어져야 한다. 그런데 世界銀行에서 借款으로 實施되고 있는 大單位 流域開發事業의 協定書에는 분명히 社會開發分野(農村指導事業)가 强調되고 있는 데도 불구하고 施行過程에서는 이 分野의 投資에 지극히 인색했다. 1960年代 後期부터 1970年代初에 UNDP 支援으로 실시하던 三大江流域開發事業은 당초에 生產基盤 爲主의 物理的 開發로 출발하였으나 人的開發事業이 수반되지 않는 物理的 開發事業은 成功할 수 없다는 外國 專門家의 주장으로 事業施行途中에 비로서 指導事業이 參與하게 된 것을 想起할 때 우리나라 政策發展에 反省할 契機가 되어야 할 것으로 믿는다.

최근 여러 學者들이 새마을運動의 成果를 評價分析한 報告書를 보면 거의 經濟的(所得) 物理的(農路, 지붕改良 等)인 成果만 浮刻시켰다. 뿐만 아니라 그 要因이 資金이나 物資의 援助, 그리고 政策的인 支援으로만 分析되었을 뿐 社會學的으로 본 史的 要因에는 言及이 안된듯한 느낌이다. 著名한 社會學者들마저도 그 밑바닥에 깔려 있는 源泉的 背景을 度外視하는 傾向이 있다.

2. 綜合開發事業의 範圍

旣述한 바와 같이 三農의 次元에서 다룰 때 綜合開發事業의 範圍는 스스로 명확해질 것이다.

農業이라는 側面에서는 生產基盤과 社會 間接資本의 擴充, 農業資材의 需給, 價格政策, 流通改善을 위한 貯藏·加工施設, 其他 下部構造事業등을 들 수 있고, 社會開發的 事業으로서는 社會敎育과 住民들의 參與擴大, 自助組織의 育成, 生活環境과 營養의 改善, 厚生福祉, 文化의 暢達과 情緖의 醇化 等을 위한 事業들이다.

이러한 여러가지 事業들은 동시에 投入되기는 어렵기 때문에 優先順位에 따라 接近하여야 할 것이지만 均衡된 發展을 위한 綜合開發이라는點에서 同等한 次元에서 다루어져야 할 것이다.

3. 開發事業의 綜合方法

綜合하는 方法은 색종이를 구색 맞추어 箱子에 넣는 羅列式의 物理的인 合計가 아니고 커피와 牛乳를 混合하여 새로운 맛을 創造하는 化學

的인 綜合[4]이다. 化學的인 綜合이라야 서로 補完作用을 일으켜 相乘效果를 거두게 되며 綜合開發에서 말하는 綜合은 바로 이 化學的인 綜合을 가르키는 것이다.

이 綜合에는 支援機能의 綜合과 事業의 連繫投入의 두가지 側面을 생각할 수 있다.

開發支援機能에는 ① 行政的 支援機能, ② 社會敎育機能③ 農協機能[5]으로 크게 구별할 수 있을 것이다.

行政的 支援機能은 個別農民들의 힘으로서는 不可能한 大單位의 生產基盤이나 社會間接資本의 擴充, 生產資材需給이나 價格政策, 保健厚生, 나아가서는 社會保障 등이다.

社會敎育機能으로서는 敎育을 통해서 住民의 意識을 啓發하고 營農技術을 높이며 自助活動組織을 育成하는 것이다.

農協機能에는 營農의 協同化, 經濟活動助成, 資金支援, 協同的 流通改善 등이 포함된다.

綜合開發에서 가장 중요한 것은 이 三大支援機能의 橫的인 協調이며, 특히 우리나라와 같이 縱的인 命令系統이 嚴格한 나머지 橫的인 紐帶가 弱한 나라에서는 各 支援機能의 橫的인 協助度가 綜合開發의 成敗를 決定짓는다고 해도 過言이 아닐 것이다.

支援機能間의 協助가 잘 된다면 各支援機關의 事業도 저절로 잘 連繫投入되어 補完效果가 나타나 名實相符한 綜合開發이 이루어질 것이다.

4. 綜合開發의 外延的 擴大方法

商品的 農業生產과 營農의 零細性을 克服하기 위한 方法으로서 최근에 農業의 地域特化 내지는 作目의 主產團地化가 施策에 反映되고 있음은 지극히 妥當한 일이다. 그러나 그 對象地域을 劃一的으로 面單位, 郡單位 심지어 全國을 6大圈으로 地帶區分하여 성급하게 서 둔다면 자칫 施行錯誤나 不實을 招來할 可能性이 없지 않다. 이러한 廣域計劃은 어디까지나 長期眼目의 計劃이라야 하며 그 接近方法은 數個의 作目을 가진 複合經營的 農家를 作目別로 協同組織化한 部落單位에서 시작하고, 이러한 協同組織을 部落間으로 묶어 小地域으로 特化하고, 다시 小地域을 連結지어 점차 外延的으로 擴大하여 廣域主產團地化로 誘導하는 길이 合理的일 것이다.

이렇게 하는 것이 우리나라에서 妥當性을 갖는 것은 企業營農하는 大規模의 西歐農村과는 달리 零細한 群小農家가 密集하여 自家消費分도 生產하는 半自給形態의 營農을 脫皮못하고 있는 우리나라로서는 단번에 圈域 主產團地化를 바랄 수가 없기 때문이다.

그러므로 時日이 걸리더라도 原理에 따라 漸進的으로 擴大하여 가야만 活力있는 團地가 形成될 것이다.[6] 또 이렇게 함으로써 地域社會開發의 推進原理인 住民의 自發的인 參與가 이루어져서 賦存資源을 活用하여 共同慾求事業을 自助的으로 遂行할 수 있는 能力도 培養되는 것이다.

5. 綜合開發計劃 樹立體系

地域社會開發에서 住民의 慾求가 反映되어야 한다는 原理에 집착한 나머지 上向式計劃樹立이 絶對的이고 專門技術者의 意見이나 國家施策을 감안한 修正計劃을 下向式이라고 排除해서도 안될 것이다.

地域民은 그 行動半徑이나 見聞에 限界가 있을 뿐만 아니라 住民間의 利害에 서로 엉켜서 非現實的인 計劃을 만들기 쉽다. 그러므로 住民들의 個別的인 慾求와 意見에 바탕을 둔 上向式開發計劃案과 專門家의 意見과 國家施策이 反映된

下向式計劃案이 統合調整되어야 한다. 다시 말하면 現地要求와 專門家가 判斷하는 經濟的 技術的인 妥當性, 그리고 政策的인 展望이 綜合的으로 反映된 計劃이어야 한다는 것이다. 그러기 위해서는 住民과 關係機關과 專門家間에 充分한 討議와 正確한 實態把握이 이루어져야 하며 拙速은 禁物이다.

Ⅳ. 農村開發에서의 社會敎育機能

經濟開發이나 社會開發의 施行主體와 對象은 人間이기 때문에 人的資源開發에 最優先順位가 주어져야 한다.

農村開發에 있어서 住民의 意識을 進取的으로 啓發하고 營農者로서의 能力부터 높이는 일이 앞서야 物的資源을 최대한으로 活用하여 所得化할 수 있으며 外部의 支援도 적절히 消化 吸收하여 持續的으로 發展을 할 수 있는 다이나믹한 體系가 確立되는 것이다.

따라서 農村綜合開發을 위한 三大支援機能中에서 人的資源을 開發하는 社會敎育機能이 先頭에서 整地作業을 한 다음 行政的 支援機能이나 農協機能이 뒤따르는 接近戰略이 成立되는 것이다.

1. 社會敎育의 本質

人的資源의 開發은 物理的인 開發과 같이 단순하게 實現되는 것이 아니라 敎育과 自己經驗의 축적에 의하여 장구한 時日에 걸쳐 이루어진다. 敎育學者들에 의하면 한 人間을 제대로 養成하는 데에 30年이 걸린다고 한다.

이러한 敎育은 學校敎育과 더불어 社會敎育을 통해서 이룩된다. 學校敎育을 基礎敎育이라고한다면 社會敎育은 實際와 直結되는 應用敎育이라 할 수 있다. 社會敎育은 實務에 從事하면서 배우고 배운 것을 당장 實務에 應用하는 實踐敎育이라고 하겠다. 社會敎育은 知識이나 技術習得뿐만 아니라 人間의 價値觀이나 態度를 變化시켜 創造的인 人的資源을 開發하는 手段인 것이다.

2. 社會敎育機能으로서의 農村指導事業

敎育을 통해서 靜的인 "農民"을 生動的인 "農業人"으로 變化시키는 人的資源의 開發이 農村開發의 要諦임은 旣述한 바 있다.

農村社會學의 첫머리에는 의례히 "農村住民은 傳統的이고 排他的이기 때문에 科學技術이나 새로운 變化에 대해서 拒否反應을 일으켜 發展을 沮害한다"는 句節이 있다. 그러나 韓國의 農村은 이제 이러한 農村社會學의 定說이 適用되지 않을 정도로 開化되었다. 이것이 바로 오늘의 農村發展을 가져 오게 한 原動力인 것이다.

社會綜合開發이라고 할 수 있는 새마을運動이 불과 몇년 사이에 韓國의 農村을 變貌시켜 繁榮의 기틀을 마련하여 주었다.

이러한 奇蹟은 지난날 CD事業이라고 부르던 地域社會開發事業이나 敎會의 宣敎活動, 大學生들의 啓蒙奉仕活動 등의 散發的인 社會敎育이나 國家的 次元으로 추진된 農村指導事業이나 새마을 敎育을 통해서 "農民"을 "農業人"으로 길렀기 때문이라고 하겠다.

農村社會敎育의 主宗을 이루는 指導事業이 1957年 農事敎導法에 의하여 國家事業으로 채택된 以來 20餘年間 꾸준히 推進되어 "農民"의 意識이나 技術을 啓發시켜 "農業人"으로 變化시킴으로써 오늘날의 農村發展을 이룩하는 데에 많은 役割을 하였다고 할 수 있다.

農村指導事業은 강제적 手段이 아닌 民主的 敎

育方法으로 住民의 資質을 높임으로써 農村開發의 基盤을 構築하였다. 이러한 基盤 위에 政府가 中心이되어 外部에서 物資나 資金을 支援하고 施策的인 뒷받침을 함으로써 持續的인 發展의 기틀이 잡히고 훌륭한 結實을 가져 오게 된 것이다.

敎育은 人間의 內在的인 變化過程이기 때문에 可視的인 效果는 당장에 나타나지 않는다. 社會敎育으로서의 指導事業도 그 成果는 數年, 때에 따라서는 數10年 後에라야 나타난다. 그러기 때문에 指導事業은 "아침에 씨뿌리고 저녁에 거두겠다"는 展示爲主의 人士들에 의해서 그 동안 많은 試練을 겪어 왔다. "敎育에는 無條件 投資하고 그 結果는 다음 世代에 물려주라"는 格言은 指導公務員에게는 절실한 句節이다.

指導事業이야말로 農村開發의 百年大計를 위한 布石으로서 信念과 忍耐로서 꾸준히 推進해야 하며 성급한 期待와 展示效果를 바란다는 것은 삼가해야 한다.

V. 社會敎育에 依한 農村開發 事例 硏究

農村開發의 窮極的인 目標는 福祉社會의 建設이다. 福祉社會의 建設에는 一次的으로 經濟力의 뒷받침, 즉 農家所得의 增大가 先行要件인 것이다.

그러나 所得增大는 말하기 쉬워도 實現하기란 쉽지 않다. 더우기 農業이 本來 지니고 있는 不利한 條件과 아울러 零細한 規模와 制限된 國內市場은 農家所得增大를 더욱 어렵게 만들고 있다.

그런데 새마을運動에 關與하는 機關에서는 農家所得增大를 너무나 안이하게 여기는듯 하다. 그것은 새마을運動의 草創期에 展開되었던 環境改善事業이 强力한 行政力으로 비교적 쉽게 成就되었기 때문이 아닌가 여겨진다.

環境改善 등 物理的인 事業은 資金과 技術과 用役을 投入하면 計劃工期 안에 設計書대로 되게 마련이다. 만일 工期內에 設計대로 안되었으면 그것은 不實事業인 것이다. 그러나 農業所得增大는 生産으로 끝나는 것이 아니고 市場에서 그 價値가 實現되어야 하며 自然災害 等 통제할 수 없는 不安定 要因 때문에 뜻대로 안되는 것이다.

이러한 뜻에서 農村振興廳에서 社會敎育機能을 통하여 農家所得을 높이기 위해 현재 育成中에 있는 "새마을所得增大示範地域"은 吟味할 價値가 있다고 하겠다.

이 示範事業은 새마을運動의 草創期에 住民에게 動機賦與를 위한 觸媒劑로서 環境改善事業을 한창 展開하던 73年에 새마을運動을 "잘살기運動"으로 昇華시키기 위해 79年까지 7個年 計劃으로 全國에서 154個 地域을 選定하여 着手하였다.

그 結果 示範地域은 餘他地域보다 住民의 意識 내지는 態度가 進取的으로 變化되었고, 營農技術水準도 越等히 높아졌으며 따라서 所得도 크게 增大되었을 뿐만 아니라 示範地域의 所得基幹作目은 隣近地域으로 波及되어 하나의 團地가 形成되었다. 그래서 當初의 計劃期間을 1年 앞당겨 78年末에 第1次 育成事業은 마무리 짓고 79年 初에 本示範地域을 農水産部 主管으로 현재 推進中에 있는 "새마을所得綜合開發事業"地區로 全面移動하여 81年까지 3個年 計劃으로 第2次 事業에 着手하였다.

1. 새마을 所得增大 示範地域 育成의 意義

初創期의 農村指導事業은 우선 食糧不足을 해결하기 위하여 食糧增産에 力點을 두고 展示圃

와 같은 "個別的 接觸"의 指導方法을 주로 많이 使用하였다. 그러나 國民經濟의 發展과 都市化와 더불어 農村의 商品經濟化가 進展됨에 따라 오늘에는 農家의 零細性을 극복하기 위하여 個別農家를 組織化하고 營農을 協同化 또는 圈域化하는 "集團化 槪念"의 指導方法으로 轉換하지 않으면 안되게 되었다.

이러한 時點에서 本示範事業은 農村指導事業의 縮少版으로서 그 示範對象은 그 밖의 示範事業처럼 農業人만이 아니고 指導公務員이나 行政, 農協 等 農村開發에 關與하는 機關의 開發要員에게까지 示範하기 위한 事業이라고 하겠다.

指導公務員에게는 産業化社會에 對處할 農村綜合指導와 集團化槪念의 指導方法을 硏究發展시키는 동시에 有關機關의 開發要員에게는 所得增大方法과 農村綜合開發을 위한 推進戰略을 示範하고 農村社會敎育으로서의 指導事業이 農村開發에 미치는 效果를 實證하는 것이다.

2. 示範地域 指導目標와 指導方法

示範地域의 指導目標도 個人이나 個別作目을 對象으로 하는 生産爲主의 事業보다는 個別要素를 協同化함으로써 그들의 零細性을 극복하는 동시에 農家가 實際 받는 實質所得을 높이는 한편 地域綜合開發을 指向하는 데에 重點을 두고 있다.

指導目標를 몇가지 列擧하면 ① 各 作目別로 農民을 組織化하여 生産과 流通을 直結시켜 商業的 營農으로 誘導하고, ② 科學營農의 定着을 위하여 集中的인 現場敎育으로 그들의 技術을 篤農家水準으로 提高하며, ③ 住民의 自助的인 協同活動을 助成함으로써 地域綜合開發의 터전을 마련하는 것이다.

이러한 指導目標를 具現하기 위해 集中的인 指導를 하고자 示範地域에 駐在指導士를 配置하여 社會開發의 基盤造成, 즉 敎育을 통하여 人的資源의 開發에 힘썼던 것이다.

具體的인 指導方法은 ①地域實態부터 綿密히 調査하고 이 結果를 土臺로 住民과 함께 營農改善計劃과 地域開發計劃을 樹立하여 實踐케 하며, ② 새 品種, 새 技術에 관한 展示圃를 設置하여 이를 敎育場으로 삼았으며, ③ 地域內의 賦存資源을 地域民의 自助的인 힘으로 開發하여 이를 所得化하며, ④ 作目別로 農業人을 組織化하고 그들의 自發的인 參與로 協同營農活動을 하게끔 指導하였다.

3. 示範地域 育成結果에 대한 槪評

73年부터 78年까지 6個年에 걸쳐서 育成한 154個의 示範地域中 한번도 移動하지 않고 繼續 指導한 94個 地域을 對象으로 設問紙에 의해서 每年度末에 調査된 意識 및 技術, 所得水準의 變化測定結果는 비록 制限된 標本調査이기는 하지만 農村開發의 方法發展에 示唆하는 바가 많았다고 본다. 紙面關係로 各 問題에 대한 反應數値는 별도로 發刊된 事業報告書[7]를 參照하기를 바라면서 여기에서 몇 가지의 示唆的인 槪評만을 소개하자고 한다.

첫째, 示範地域이 一般地域보다 크게 發展된 要因은 物資나 資金의 支援보다는 集中的인 敎育으로 地域民의 意識이 進取的으로 啓發되고, 態度가 積極的으로 變化되었으며, 技術水準이 向上되었기 때문이다. 意識調査結果[8]에 의하면 示範地域 住民은 隣近一般地域보다 ① 農業을 만족하게 여기고, ② 새技術을 남보다 먼저 導入하려고 하며, ③ 計劃營農을 指向하고, ④ 技術敎育에는 반드시 參加하려고 하며, ⑤農業放送은 거의 빠짐없이 聽取하고, ⑥ 所得增大는 官이

나 남에게 依存하려고 하지 않고 자신이 해야 한다는 反應을 보였다.

다음 〈表 1〉은 靜的이고 排他的인 "農民"이 活動的이고 적극적인 "農業人"으로 變化된 代表的인 事例를 보여 주고 있다. 이러한 農業人이 불어나면 날수록 農村의 發展速度는 더 빨라질 것이다.

表 1 새 技術의 受容態度

問 項	示範地域	隣近地域
남보다 먼저 받아 들인다.	62.0%	36.3%
남들과 같이 받아 들인다.	33.1	53.1
남이 하는 것을 보고 받아들인다.	4.9	10.6

技術水準變化調査[9]에 의하면 示範地域의 住民은 隣近地域보다 越等하게 높아져서 이제 過半數가 篤農家 水準으로 되었다.

다음 〈表 2〉는 水稻·畜産·園藝 等 7個의 主要 所得作目에 대하여 該分野의 研究官과 指導官이 共同作成한 設問紙에 의하여 調査된 平均點數의 年次別 變化를 나타낸 것이다.

表 2 營農技術水準의 變化

技術水準	地域區分	1972	1976	1977	1978
A級	示範地域	9.7	41.0	45.6	52.4
	隣近地域	9.7	13.0	16.9	15.8
B級	示範地域	32.2	47.0	48.8	40.2
	隣近地域	32.2	38.0	57.3	50.2
C級	示範地域	58.1	12.0	5.6	7.4
	隣近地域	58.1	49.0	25.8	34.0

첫째, 物質的인 支援이나 强力한 行政指示보다는 敎育을 통해서 農業人의 資質을 높이는 것이 所得增大는 물론 나아가서는 農村開發에 큰 影響을 미친다는 通念이 示範地域에서 實證된 것이다.

둘째, 示範地域의 所得水準이 一般地域보다 월등히 높아진 要因은 前項에서 나타난 바와 같이 地域民의 意識이나 技術水準이 一般地域보다 높아졌기 때문이라고 解釋된다.

所得調査結果[10]에 의하면 示範地域과 全國平均의 年次別 所得水準 上昇率을 비교해 볼 때〈表 3〉과 같이 初期에는 별로 差異가 나타나지 않았으나 해가 거듭할수록 示範地域은 急上昇하여 그 隔差는 크게 벌어졌다.

〈表 3〉에서 人間의 內在的인 變化를 前提로 하는 指導事業(社會敎育)은 당장에 外形的인 所得成果는 볼 수 없으나 住民에게 變化가 생겨 始動이 걸리게 되면 급속도로 增大된다는 사실이 나타난 셈이다. 이와 같은 사실은 社會敎育의 本質을 나타내는 것으로서 指導事業에 있어서는 불과 몇년 안되는 在職期間에 功을 誇示하려 들거나 外形的인 展示效果에 매력을 느껴서는 안된다는 敎訓을 주기도 한다. 農村開發은 황소와도 같이 끈질기게 推進되어야 할 것이다.

세째, 示範地域에 普及된 主要 所得基幹作目을 隣近地域 住民들이 본따서 導入하게 됨으로써 74年頃부터 점차 그 一帶에 主産團地가 形成되었고, 販賣도 産地에서 競落하는 事例까지 있어 販路에 걱정없이 生産할 수 있게 되었다.

이 사실은 主産團地의 造成 내지는 農業의 地

表 3 全國平均 對比 年次別 農家所得上昇率 比較

區分		1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
全國平均	(원)	429,394	480,717	674,451	872,500	1,156,300	1,432,800	1,780,000
	(%)	100	112	157	203	269	334	415
示範地域	(원)	456,672	598,735	826,958	1,165,035	1,579,795	1,908,349	2,347,836
	(%)	100	131	181	255	346	418	514
上昇率의 差(%)		—	19	24	52	77	84	99

表 4 所得基幹作目의 波及狀況

區分 / 作目別	示範地域		隣接地域	
	마을數	普及量	마을數	普及量
施設園藝	17	67.2ha	65	142.4ha
園藝作物	40	466.7ha	179	932.5ha
特用作物	8	29.9ha	32	53.9ha
畜産	29	3,718頭	145	5,385ha
計	94	67.2ha	421	1,692.6ha 5,385 頭

域特化, 또는 圈域開發의 경우 西歐農村과는 달리 自給形態의 群小農家가 密集된 우리나라에서는 무리한 廣域開發을 서둘 것이 아니라 部落單位에서부터 類似作目의 農家를 묶어 協同組織化하고, 이를 部落間으로 連繫하여 小地域으로, 小地域을 다시 묶어 廣域으로 넓히는 漸進的 方法을 提示해 주고 있다. 이러한 漸進的 方法은 時日이 所要되지만 浪費와 施行錯誤를 最少化하는 실속 있는 接近方法이라고 여겨진다.

네째, 73年에 거의 같은 線上에서 出發한 여러 示範地域의 所得水準이 5~6年이 지난 오늘날에는 地域間에 큰 差異가 나타났는데 그 要因中 가장 주된 것은 駐在指導士의 意慾과 能力이 成長速度를 左右하였다는 事實이다.

學校敎育에서 敎師의 影響力이 至大한 것과 마찬가지로 指導事業에서도 그 成敗는 指導士에게 달렸다고 하겠다. 이러한 理論은 비단 指導公務員에게만 適用되는 것이 아니고 農村開發에 관련된 모든 事業의 경우에도 適用된다고 생각한다.

그러므로 農村開發 要員은 開拓者로서 住民을 皮膚로 感化시킬 수 있는 人格, 熱意, 哲學과 知識을 갖추어야 하며 體力까지 兼備해야 한다. 더우기 農村住民은 經濟的 社會的 力量이 相對的으로 弱하다는 事實을 감안할 때, 行政支援이나 資金支援을 任務로 하는 各級 機關團體의 要員도 愛農精神에 투철하고 農業人의 立場에서 일해야겠다는 信念과 슬기로운 姿勢가 農村綜合開發의 成敗를 決定짓는다고 믿는다.

註 1. 農水產部·農村振興廳·農協의 共同參與로 77年부터 年次的으로 全國에 擴大 推進되고 있는 "새마을所得綜合開發事業"

2. 孫宗鎬, 「새마을所得綜合開發事業硏究會 資料」, 農協中央會, 1977.

3. Kim Dong-Hi, *Small Farmer Economy and Integrated Rural Development*, National Agricultural Economics Rerearch Institute, 1976.

4. Daniel Benor, *Agricultural Extension; The Training and Visit System*, World Bank, 1977.

5. 董烈模, "農村社會開發과 所得增大", 「硏究와 指導」 第19卷, 第1號, 1978.

6. 金聖昊, 「農業開發의 地域的 接近方法」, 國立農業經濟硏究所, 1977.

7. 農村振興廳, 「새마을所得增大示範地域 第1次事業報告書」, 1979.

8. 意識水準調査는 全體 94個 示範地域 中에서 移動없이 繼續 育成한 154個 地域과 隣近地域에서 各 地域마다 大農 3, 中農 4, 小農 3, 都合 10名씩 1,880名을 對象으로 每年度末에 駐在指導士가 設問紙에 의해서 面接 調査한 것임.

9. 技術水準變化調査는 7種의 主要所得作目에 대하여 該作目의 試驗場 硏究官과 該分野의 專門指導官이 共同으로 作成한 設問紙에 의하여 意識調査와 같은 方法으로 調査된 것임.

10. 所得調査는 硏究官과 指導官이 共同으로 作成한 書式으로 駐在指導士가 每年度末에 示範地域 全農家를 對象으로 全數調査한 것이고, 全國平均은 內務部에서 發表된 資料를 引用하였음.