

「農政制度」에 대한 하나의 視角

—營農不便申告制度의 實態 및 農民反應 調查分析—

金 敏 男

招請研究員, 農政輿論調查室

- I. 머리말
- II. 營農不便申告制度의 實態 및 農民反應
- III. 「營農不便」의 認識과 農村問題
- IV. 要約 및 結論

I. 머리말

韓國農村經濟研究院에서는 1982년 3월에서 5월 사이 3차례에 걸쳐 農水産部訓令 제476호에 의거하여 설치 운영되고 있는 營農支援센터에 의한 「營農不便申告制度」의 運營實態 및 이에 대한 農民들의 反應을 조사한 바 있다. 이 조사는 지난 1981년 5월에 설치, 6개월간의 시험운영을 거쳐 11월에 전국적으로 확대 실시하기 시작한 同制度의 그간의 成果를 평가하고 앞으로의 業務改善에 필요한 기초자료를 제공하기 위해 실시된 것이다. 따라서 調查의 目的이 극히 한정되어 있고 調查內容도 斷片的일 수밖에 없지만, 그러나 他産業部門과 비교하여 우리 나라 農業이 안고 있는 여러 가지 「經濟的 社會的 어려움」과 관련, 이러한 政策내지 行政(public administration)의 직접 需要者인 농민의 反應을 알아보고, 여기서 하나의 制度(social institution)가 존재할 當爲性的의 示唆를 받을 수 있다면 비

록 한정된 조사지만 이것을 한번 검토해 볼 값어치는 있다고 판단해도 無理가 없을 줄 안다.

農水産部の 營農支援센터는 1981년 5월 1일 訓令 476號에 의거한 것이지만 同센터에 의한 營農不便申告制度의 全國的인 설치운영은 1981년 11월부터이다. 이 制度는 『農民의 영농상의 不便事項을 파악하여 是正改善함으로써 영농에 따른 불편을 최대한 신속히 타개하기 위하여』 마련된 것으로, 오늘날 行政管理發展의 基本方向이라고 할 수 있는 行政의 發展管理能力向上과 관련하여 行政需要者의 欲求를 충족시키기 위한 管理能力的 提高 및 變化에 대한 管理能力培養 등의 當면과제에서 보면 너무나 당연한 農政一環이라고 할 수 있으나, 農業行政需要의 管理에 최고 政策機關의 對應 내지 介入이 이루어지고 있다는 데 별다른 의미가 있는 것이다. 특히 최근 정부의 行政에 있어서 發展主導機能의 強化추세 및 行政의 民主化 목표와 관련, 對民奉仕 기능에다 크게 力點을 두면서 政府內에 綜合民願室까지 설치운영하고 있는 점 등을 고려하면 더욱 주목될 수 있다고 할 것이다.

그러나 하나의 制度에 있어서 그 存在의 必然性和 當爲性은 별개의 문제이다. 가령 營農支援

센터에 의한 營農不便申告制度의 경우, 農業行政에 대한 농민의 一部 需要 즉 營農 전반에 걸친 不便事項들을 되도록 빨리 그리고 농민의 입장에서 처리함으로써 農業行政의 「制度」 즉 農政制度가 가진 제도로서의 基本機能을 수행, 社會成員(농민)들의 共有價値를 실현하는 本質的存在理由에 대한 설명은 가능하지만 제도의存在 자체로써 바로 앞서와 같은 社會的 期待役割(role)을 수행하는 것으로는 볼 수 없다. 제 기능을 다할 수 있는 여건이 마련되어야 한다.

營農不便申告制度에 대한 農民反應을 조사분석하는 과정에서, 이러한 與件形成은 어떻게 이루어지는가를 살펴볼 수 있게 되며 또한 하나의 제도가 제 구실을 하기까지의 制度定着過程에 관심을 기울임으로써 주로 需要者인 農民의 입장에서 본 農政施策내지 農政制度의 바람직한 方向이 제시될 수 있을 것으로 기대된다.

따라서 本稿는 먼저 지난 해 11월부터 5개월여에 걸쳐 전국적으로 운영돼 온 농수산부 營農支援센터와 이 제도 및 제도운영에 대한 農民들의 反應과 評價를 파악하려고 한 設問調査 결과를 되도록 자세히 검토, 설명해 둘 필요를 느끼게 된다. 그리고 이 조사분석에서 나타난 問題點 및 改善點 등을 중심으로 한 조사결과를 제도의 本質 및 機能과 관련, 社會學的 觀點내지 行政管理의 觀點으로 접근하여 궁극적으로는 農村 및 農業「問題」에 대한 하나의 「認識」에까지 이르려고 한다. 다시 말하면 農政施策 또는 農政制度에 대한 하나의 視角의 가능성을 모색해 보려는 것이다. 이것은 지나치게 主觀的이고, 어쩌면 작은 波及幅의 제도로써 너무 큰 문제에 접근하려는 方法論上의 문제에 부딪치게 될지도 모르지만, 그러나 이 과정에서 극히 部分的이나마 農村・農業問題 接近에의 작은 길이라도 부각시킬 수

있다면 그것만으로도 本稿의 目的은 다하는 것이 된다.

Ⅱ. 營農不便申告制度의 實態 및 農民反應

農水産部の 營農支援센터에 의한 營農不便申告제도의 전국적인 운영실태나 이 제도에 대한 農民들의 反應을 조사하기 위해서는 農民들에 대한 面接조사, 현지참여조사나 미리 작성된 몇 가지 制度評價指標 등에 의한 조사 등 여러가지 方法에 의존할 수 있겠으나 여기서는 本研究院의 院의상 本院의 駐村現地通信員(2,073명)을 대상으로 한 우편 設問調査方法과 현지 출장조사에 의해 조사를 실시했다.

이 조사에 의한 信賴度의 가늠에 어느 정도 도움을 주기 위해 먼저 調査概要와 조사내용을 밝혀두고 결과를 분석하기로 한다.

1. 調査概要

가. 調査目的

앞서 밝힌 바와 같이 同制度에 대한 농민들의 반응을 파악, 그 成果를 평가하고 앞으로의 제도개선을 위한 기초자료를 얻으려고 하는 것이 이 調査의 目的이다.

나. 調査期間

本院 現地通信員을 대상으로 한 제 1차 本調査는 1982년 3월 20일~4월 20일 사이에, 營農不便申告 葉書函 設置 여부에 대한 補充조사는 1982년 5월 10~24일, 그리고 本院의 部落單位 經濟教育 出張者들을 통한 現地確認조사는 1982년 3월 17일~5월 21일 사이에 각각 실시되었다.

다. 調査分析方法

本研究院의 現地通信員(2,073명)들을 대상으로 한 설문지에 의한 우편조사와 經濟教育 出張者들을 통한 現地 확인조사 및 道·郡·邑面기관에 대한 補充意見 조사의 방법으로 조사되었다. 또한 分析은 應答내용을 SPSS에 의한 電算處理방법으로 실시했다.

2. 調査의 一般事項

가. 調査對象者

本調査 및 補充調査는 韓國農村經濟研究院이 農政 전반에 관한 輿論조사를 目的으로 선정 위촉한 現地(駐村)通信員 2,073명을 대상으로 실시되었다.

이들 現地通信員들의 구성은 농정에 관한 개괄적인 輿論을 되도록 신속히 파악하는 것이 주된 目的이므로 전체 農民들에 대한 그들의 代表性을 포함해서 調査方法論上的 기술적 考慮를 따르지는 않았다. 그대신 지역적으로는 되도록 全國을 커버하도록 配慮를 하고 있다.

또한 일반적으로 農村관계 조사에서는 조사대상자의 비교적 낮은 教育水準과 조사내용에 대한 理解不足으로 應答내용의 正確性과 一貫性이 항상 문제가 되며, 設問紙에 의한 우편조사의 경우 더욱 그러하다고 할 수 있다. 그러나 이번 조사의 對象者인 本研究院의 현지통신원들은 그간 다양한 내용의 設文調査를 30여회나 경험해왔고, 그에 따라 그들의 應答能力도 향상되어 그러한 문제점은 상당히 개선되고 있다.

다만 이번 본조사에서 營農不便申告葉書函의 설치 여부에 관한 問項의 應答내용이 실제와는 크게 다르게 나타나는 등 여전히 일부 應答내용

에서 문제점을 드러내고 있으나 이는 應答자의 應答技術내지 應答능력상의 문제에 起因한 것이라기보다는 葉書函 설치에 관한 弘報不足을 반영하는 것으로 해석된다. 이점에 관해서는 다음의 分析결과에서 상세히 언급할 것이다.

나. 調査內容

조사한 내용은 ① 營農不便申告제도에 대한 農民들의 認知 여부와 申告葉書函의 설치 여부 ② 營農不便申告葉書의 利用狀況 및 處理결과에 대한 滿足度, ③ 營農不便申告제도 利用의 障礙要因 및 改善方向 등 세 가지라고 할 수 있다. 이 가운데 제 1항에 관한 조사에서는 별 문제가 없었으나 제 2항 및 제 3항에 관한 조사는, 農水産部가 營農不便申告제도를 전국적으로 설치 운영한 것이 1981년 11월로 調査時點까지의 운영기간이 겨우 5개월이었고 전체 200만 農家에 비해 실제로 申告葉書가 접수된 件數는 1982년 5월 8일 현재 4,800여건에 지나지 않았으므로, 本研究院 통신원들을 대상으로 利用現況 및 處理結果에 대한 滿足度를 조사한다는 것은 처음부터 무리였다고 할 수 있다. 이에 관한 정확한 조사를 위해서는 당연히 申告엽서 利用者를 조사 대상으로 할 것이 요청되었으나 그렇게 할 경우 신고엽서를 이용하지 않은 대다수 농민들의 意見を 파악할 수 없게 되므로 일단 이번 조사에서는 營農不便申告제도에 대한 전체 농민들의 여론을 개괄적으로 파악하는 데 重點을 두었다.

3. 分析結果

가. 營農不便申告制度 認知度

현지통신원 2,073명을 대상으로 한 本調査에서 1,186명이 應答를 해 와 57.4%의 應答率을

보였으며 營農期가 다소 이른 中部 以北地方의 응답률이 낮은 경향을 보이고 있다<表 1>.

營農不便申告제도에 대해, 응답자 1,186명 가운데 886명이 알고 있다고 답하여 認知率 74.7%를 나타냈다. 이를 道別로 보면, 全北이 82.0%로 가장 높고 慶北이 60%로 가장 낮아 地域 간에 커다란 차이를 보이고 있다<表 2>. 學歷別로는 國卒이 71.0%로 가장 낮고 學力이 높을수록 認知率도 높아져 大卒의 경우 76.7%를 나타냈다<表 3>. 이를 다시 耕地規模別로 보면 耕地규모가 커질수록 높은 인지율을 나타내고 있는데, <表 4>에서와 같이 6,000坪 이상의 大農이 77.3%의 인지율을 보여 이 제도에 대한 대농층의 높은 관심을 반영하고 있다. 年齡別로는 20代가 높고 이보다 연령층이 높아질수록 인지율은 낮아지고 있어 少壯層의 マス컴 接觸빈도가 높고 情報欲求가 비교적 큰 일반적인 경향과 일치하는 현상을 보여 주고 있다<表 5>.

表 1 調査對象者 및 應答者의 道別 分布

區 分	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	濟州	計
調査對象者(명)	236	124	160	254	211	348	368	291	81	2,073
應答者(명)	122	62	90	154	128	200	205	187	38	1,186
應答率(%)	51.6	50.0	56.2	60.6	60.7	57.5	55.7	64.4	46.9	57.2

表 2 道別 認知率

區 分	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	濟州	計
應答者(명)	122	62	90	154	128	200	205	187	38	1,186
認知者(명)	93	50	68	112	105	151	135	146	26	886
認知率(%)	76.2	80.6	75.5	72.7	82.0	75.5	65.8	78.8	68.4	74.7

表 3 學力別 認知率

區 分	國 卒	中 卒	高 卒	大 卒	計
應答者數(명)	207	456	450	73	1,186
認知者(명)	147	344	339	56	886
認知率(%)	71.0	75.4	75.3	76.7	74.7

表 4 年齡別 認知率

區 分	30세이하	30~40	40~50	50세이상	計
應答者(명)	66	232	604	284	1,186
認知者(명)	54	181	450	201	886
認知率(%)	81.8	78.0	74.5	70.7	74.7

表 5 耕地規模別 認知率

區 分	1,500坪이하	1,500~3,000	3,000~6,000	6,000이상	計
應答者(명)	37	246	558	345	1,186
認知者(명)	30	177	412	267	886
認知率(%)	81.0	71.9	73.8	77.3	74.7

나. 認知時期 및 經路

1) 認知時期

이미 나타난 문제에 대처하거나 그것을 해결하기 위한 政策의 결정은 궁극적으로 새로운 制度의 채택이나 改善의 형태로 나타나는 경우가 많다. 따라서 이러한 사실은 되도록 빨리 그리고 광범위하게 認識시켜 새로운 制度 내지 개선된 제도가 보다 効率的인 기능을 발휘하도록 해야 한다.

營農不便申告制度에 대한 농민들의 認知時期가 어느 때인가 하는 것은, 政策決定者의 정책결정 以前의 「問題」 認識, 필요한 정보수집 및 代案 검토 등의 단계에서 선택 결정하려고 하는 政策에 대해 보여 준 정책결정자의 關心과 意志의 정도를 나타내는 것이 된다. 다시 말하면 결국 政策受惠對象이 되는 農民 또는 농촌사회가 제기하는 問題를 收斂하려는 정책결정자의 欲求와 거기에 부여하는 當爲性이 크면 클수록 정책 認知의 幅을 되도록 넓히려 하고 또 그렇게 해야 할 것이다.

이 제도의 認知者 중에서 이 制度가 전국적으로 확대 실시(1981.11.1)되기 이전에 이 제도에 대해 알고 있는 사람이 37.6%나 되어 많은 관

表 6 營農不便申告制度 認知經路

區 分	TV	라디오	一般新聞	農民新聞	새農民	郡·面事務所	郡·面農協	農 村指導所	里長·指導者	반상회	기 타	計
人 數 (명)	91	33	37	203	13	151	73	73	142	50	20	886
比 率 (%)	10.3	3.7	4.2	22.9	1.5	17.0	8.2	8.2	16.0	5.6	2.3	100.0

심을 갖고 있음을 나타냈고 38.6%는 전국적으로 확대 실시될 때를 전후해서 認知했다고 응답했으며 금년도에 들어와 인지했다는 응답자는 23.8%를 나타냈다. 앞서의 制度 「認知」에 대한 의미와 관련하여 정책효과와 期待役割이 어떠한 것이든 하나의 農政制度로서의 營農不便申告제도는 정책 決定過程에서는 상당한 의욕을 보인 것은 사실이다.

그러나 認知는 엄격히 말해서 행동「決定」의 前段階이지 행동결정은 아니다. 농민들의 制度認知가 政策目標 달성에 이르기까지에는 농민들 자신의 認知가 情報로서 채택이 되고 이러한 採擇이 決定에 이어지고 다시 確認을 거칠 때 비로소 정책효과를 거둘 수 있게 된다. 農民들이 營農不便事項을 거리낌없이 언제나 정책당국에 신고하여 不便이 해소됨으로써 일차적으로 農業增産과 연결되고, 나아가 成員意識을 높여 政策目標달성에 필요한 자발적이고 효율적인 動員에 이바지하고 이러한 과정에서 農民들의 삶의 質이 향상되어야 할 것이다. 이 모든 과정에 정책결정자의 配慮가 스며들어야 하는 것은 말할 것도 없다.

2) 認知經路

일반적으로 현대사회에 있어서 情報획득 채널의 가장 큰 比重은 매스 미디어가 차지하고 있다. 매스 미디어 普及率이 크게 떨어져 있는 農村社會에서도 例外는 아니지만 그러나 都市地域에 비해서는 對面채널의 비율이 높다.

이번 조사에서의 認知經路를 보면, <表 6>에

서 같이 텔레비전과 新聞 등 매스콤을 통해 營農불편신고제도에 관해 알게 되었다고 답한 사람이 42.6%인데 비해 일선行政·關係기관을 포함한 對面채널을 통해 알았다는 사람은 55%나 돼 이 조사에서 나타난 특수성이기는 하지만 우리 나라 農村社會에 있어서 커뮤니케이션의 독특한 類型을 보여 주는 것 같다. 1981년말 현재 우리나라 농가의 텔레비전(黑白) 普及率은 91.4%(컬러 텔레비전 1.9%)에 이른다. 그런데도 이번 조사의 경우 텔레비전이 차지한 채널比重은 단 10.3%로 나타나 本研究院의 農家放送 淸査조사에서 보여 준 농민들의 農政施策 認知經路와는 현격한 차이를 나타내고 있다. 農家放送 淸査조사(1981)에서는 텔레비전이 농정시책의 認知經路로서 43.8%의 높은 比率을 나타냈었다. 이에 비해 「농민신문」은 22.9%에 이르고 있다. 이것은 텔레비전을 통한 이 제도의 弘報가 미흡했고 이와 함께 제도의 중요성이나 필요성에 대한 텔레비전媒體 쪽의 인식도 소홀함이 있었기 때문인 것으로 보인다.

다. 申告葉書·函 설치 및 利用狀況

1) 營農不便申告葉書函 설치 여부

이 엽서함은 郡廳, 邑面사무소, 農協郡支部·單位組合 등에 설치할 뿐만 아니라 行政里(洞) 단위로 里(洞)長 집에 1개소씩 의무적으로 설치하도록 되어 있다. 1982년 6월말 현재 全國에 설치된 申告엽서함은 모두 38,746개이다.

이번 조사에서는 行政里(洞) 단위의 申告엽

서함이 어느 정도 설치되어 있는 지를 알아본 것인데 그 결과 現地通信員을 대상으로 한 本(제1차)調査에서는 응답자 1,186명 가운데 431명이 자기네들 마을에 설치되어 있다고 답했고 641명이 설치되어 있지 않다고 답하여(無應答 포함) 설치율이 40.1%에 지나지 않는 것으로 나타났다. 그런데 本研究院이 실시한 部落單位 經濟教育 出張자들을 통한 現地確認조사에서는 설치율 96.8%로 나타나 두 조사의 결과 사이에 큰 차이를 보였다. 따라서 설치 여부를 보다 확실하게 파악하기 위해 다시 現地通信員들을 대상으로 한 補充調査를 실시, 설치 여부를 직접 확인해서 응답해 달라고 통신원들에게 요청한 결과 응답자 1,135명 가운데 765명이 설치되어 있다고 답해 설치율은 현지通信員 대상의 당초 조사보다는 27.6%포인트가 높은 67.7%인 것으로 나타났다. 補充조사에 의한 설치율이 여전히 本研究院 경제교육 出張자들의 現地確認조사에 의한 설치율보다는 크게 낮다. 이러한 差異는 營農不便申告證書함이 실제로 설치되어 있다고 해도 많은 農村住民들이 그 사실을 認知하지 못하고 있다는 것을 의미하는 것으로 보인다. 어떤 決定을 위한 최초의 단계가 認知이니만큼 보다 적극적인 홍보가 더욱 요청된다고 하겠다.

2) 備置된 葉書枚數

이 항목에 대한 응답자는 382명으로 그 중에서 10枚 이상 비치돼 있다는 응답이 56.6%였고, 비치되어 있지 않다는 응답이 6.3%였다.

3) 申告葉書 利用상황

영농不便申告證書함에 비치되어 있는 엽서를 실제로 이용한 사람은 응답자 1,186명 가운데 195명으로 16.4%의 利用率을 보이고 있다. 調査時點과 비슷한 3월 말 현재 農水産部에 접수된 영농불편신고가 모두 4,300여건(全體農家對比 0.2

%)이라는 사실과 비교해서 보면 높게 나타난 것으로 보이며, 이것은 본인 또는 같은 마을 사람의 이용사실을 동일하게 처리했기 때문이다.

道別로는 江原지역이 24.1%로 이용율이 가장 높고, 忠南지역은 11.0%로 낮게 나타나 設置率과 동일한 추세를 보였으며 한력이 높을수록 利用率도 높아지는 현상을 보였다. 또한 耕地規模別로도 6,000坪 이상이 21.1%, 1,500坪 이하는 10.6%로 낮게 나타나 大農일수록 不便申告제도를 적극적으로 활용하는 경향이며, 年齡別로는 20代가 48.6%, 40代 및 50代는 각각 17%, 11.8%로 앞서 認知度에서 보인 경향에서처럼 營農不便申告제도의 利用이 年齡 및 耕地規模와도 연관성이 있는 것으로 나타났다.

表 7 學歷別 申告葉書 利用率

區 分	國 卒	中 卒	高 卒	大 卒	計
應 答 者(명)	207	456	450	73	1,186
利 用 者(명)	27	61	93	14	195
利 用 率(%)	13.0	13.3	20.6	19.1	16.4

表 8 年齡別 申告葉書 利用率

區 分	30세 이하	30~40	40~50	50세 이상	計
應 答 者(명)	37	246	558	345	1,186
利 用 者(명)	18	41	95	41	195
利 用 率(%)	48.6	16.6	17.0	11.8	16.4

4) 申告葉書 利用回數 및 備置場所別 利用率

엽서利用者 중에서 2회 이상 이용한 사람이 51.3%를 차지해 한번 이용해 본 사람이 적극적으로 이용하고 있음을 알 수 있다. 設置場所別로는 里(洞)長 집에 비치된 엽서를 이용하여 신고했다는 응답자가 43.5%, 마을會館, 새마을指導者 집이 각각 16.9%, 7.6%로서 접촉이 많고 거리상으로 이용하기 편리한 곳의 엽서를 많이 이용하는 것으로 나타났다.

5) 申告에 있어서 農民들의 態度

表 9 申告에 있어서 農民들의 態度

區 分	應答者(명)	比 率(%)
거리낌없이 利用한다	206	17.4
行政機關의 눈치를 본다	182	15.3
部落民·里長의 눈치를 본다	7	0.5
葉書外 別途用紙 使用	18	1.5
活用 안함	232	19.6
無應答	541	45.7
計	1,186	100.0

영농불편申告葉書를 이용하는 데 있어서 農民들이 어떤 心理的 制約을 느끼고 있는가에 대해 「거리낌없이 이용한다」가 17.4%, 「行政機關의 눈치를 본다」가 15.3%로 비슷한 비율을 보이고 있다. 不便申告엽서 利用을 확대하기 위해서는 신고엽서 이용에 대한 올바른 인식을 갖도록 계몽할 필요성이 있는 것으로 지적되고 있다.

또한 「이용 안한다」는 응답은 이보다 좀더 높은 19.6%를 나타냈는데 그 이유로는 不便사항을 신고하더라도 만족스러운 해결이 되지 않을 것이라는 농민들의 자포자기적 心理가 중요한 要因인 것으로 本研究院의 農漁村經濟教育출장자들의 農漁民 輿論調查에서 지적되었다.

이밖에 利用方法에 관한 理解不足, 不便신고가 무고행위로 인정될지 모른다는 두려움, 不便事項의 書面化 능력부족, 時限的 영농불편사항의 경우 우편엽서 신고로는 제때에 是正조치를 기대하기 어렵다는 점, 營農不便內容이 공통적이므로 다른 사람이 신고할 것이라는 생각 등으로 그 이유로 꼽혔고, 아울러 營農불편신고제도를 이용하기보다는 班常會를 통해 是正을 건의하거나 그 건의가 해결되고 있기 때문이라는 지적도 있다.

라. 申告內容의 處理: 解決 및 改善事項

신고한 營農不便事項에 대해 완전 해결이 되거나 해결은 되지 못했어도 수공이 가는 回信을 받았다는 사항 119건 가운데 希望農藥備置, 藥効不

表10 內容別 解決事項

區 分	頻度(件)	比率(%)
種子強制供給	9	7.6
普及種子 불량	4	3.4
農藥藥効 불량	5	4.3
農藥 미비치	17	14.3
農藥 강제판매	12	10.0
農機械修理 불편	11	9.3
不良農機械 공급	3	2.6
營農資金雜賦金 공제	14	11.8
營農資金 逾期供給	2	1.7
耕地整理事業 부진	12	10.0
耕地整理 換地負擔	1	0.8
農協供給미닐 불량	2	1.7
肥料 外上販賣 기피	7	5.9
收買糧穀檢査 불공정	9	7.6
秋穀收買	1	0.8
農畜產物價格 보장	2	1.7
租稅 公課金	1	0.8
農業災害	1	0.8
營農指導	1	0.8
農村公害	1	0.8
勞 動 力	1	0.8
客 土	1	0.8
기 타	2	1.7
計	119	100.0

良, 強制판매(특히 種子소독약) 등 농약에 관한 불편사항 해결이 28.6%로 가장 높은 비율을 나타냈다. 農機械修理불편, 不良農機械 공급 등 농기계에 관한 사항이 11.9%, 種子 強制공급 및 不良種子공급 등이 11.0%, 營農資金에서의 雜賦金공제와 그 공급시기 13.5%, 耕地정리 不振, 換地 부담 등이 10.8% 등으로 나타났다<表 10>. 이는 <表 11>에서 보는 것처럼 農水産部 營農支援센터에서 처리한 내용과 비슷한 패턴이다.

營農支援센터가 정식 발족한 1981년 11월부터 6개월이 되는 1982년 6월 말 현재 同支援센터에 접수된 營農不便事項은 모두 5,199건으로, 部門別로는 農藥관계 606건, 農機械 560건, 耕地정리 560건, 畜産 505건, 營農資金 408건, 農業用水 385건, 肥料 274건, 夏·秋穀收買 230건, 種子공급 186건, 農產物價格 문제 66건, 기타 1,419건

表11 營農不便申告 處理現況

1982. 6. 30

申告項目	接 受 處 理							計	處 理 中
	1982年	累 計	解 決	說 得	不 可	기 他	計		
種 子 供 給	105	186	15	142	3	8	168	18	
肥 料	110	274	16	209	21	13	259	15	
農 藥	193	606	11	533	7	30	581	25	
農 機 械	306	560	179	239	13	44	475	85	
營 農 資 金	204	408	47	241	36	38	362	46	
農 業 用 水	191	385	70	209	31	27	337	48	
耕 地 整 理	312	560	103	344	31	48	526	34	
農 產 物 價 格	32	66	2	62	—	1	65	1	
夏 · 秋 穀 收 買	49	230	18	150	8	53	229	1	
畜 產 物	272	505	32	403	29	35	499	6	
기 他	738	1,419	226	773	105	183	1,287	132	
計	2,512	5,199	719	3,305	284	480	4,788	411	

資料：農水産部

이다. 신고된 營農不便事項의 처리내용을 보면 解決은 719건으로 13.8%, 說得에 의한 理解가 3,305건으로 63.6%로 돼 있어 문제의 완전 해결보다는 說得의 比重이 큼을 알 수 있다. 이것은 신고된 不便사항의 성격상 그러한 처리가 될 수밖에 없는 경우이기도 하지만 정책에 대한 信賴를 높이기 위해서는 해결을 위한 보다 적극적인 對處가 있어야 할 것이다.

또 한 가지 政策的 留意가 필요한 것은 새로운 種子·肥種·農藥 등의 보급문제이다. 變化나 改革에 대한 저항은 정도의 차이는 있지만 어떤 社會에서나 있게 마련이다. 극히 부분적인 현상이지만 가령 신고된 營農不便事項 가운데 種子공급의 경우 당국의 新品種 권유와 商品性 등의 이유로 일반 品種채택을 주장하는 일부 농민들 사이에 이른바 「強制」시비가 일어날 수 있다. 農村社會의 構造的 特性이나 保守 性향의 價値觀 등에 비추어 농민들의 改革(innovation) 決定은 쉽지 않다. 따라서 이에 상응하는 說得 커뮤니케이션(persuasive communication)이 필요하며, 가령 커뮤니케이션의 일방적인 흐름만이 있다고 한다면 그만큼 意思決定 과정의 마찰은

커지고 효과에 비해 시간은 더 걸리게 될 것이다.

한편 직접 申告는 하지 않았어도 營農不便申告제도 실시 후 개선이 되었다고 느끼는 반응도 있었다. 앞서 조사에서 이렇게 느낀 사항은 모두 514건으로 이 가운데 영농자금에 관한 사항이 31.9를 차지하고 種子관계 21.8%, 農藥 18.9%, 農機械 8.0%, 비료 7.7% 등으로 돼 있다.

마. 制度 및 處理결과에 대한 反應

1) 營農不便申告제도에 대한 農民反應

예상된 내용의 반응이지만 긍정적 응답비율이 크게 높는데 대해서는 정책당국의 꾸준한 관심과 책임이 상응하여 따라야 할 것임을 말해 준다. 좋은 農政制度라고 답한 농민이 83%나 되었고 쓸모없다고 응답한 농민은 0.7%에 지나지 않았다. 앞으로 이 제도의 運營 여하에 따라 농민들에 의한 적극적인 活用이 예상되고 또 營農支援 및 관련 農政施策 수립에 중요한 수단이 될 수 있음을 보여주고 있다.

2) 處理結果에 대한 滿足度

이 제도의 농정시책적인 次元에서의 成敗는 간단히 결론지을 수는 없지만 궁극적으로 얼마나 많은 농민들이 이 제도를 이용한 결과에 대해, 즉 申告內容의 處理결과에 대해 어느 정도 만족하느냐에 달려 있다고 하겠다. 그러나 제도나 정책의 存在 妥當性을 가름하는 긍정적 평가 비율이 어느 선이어야 하느냐의 문제는 현실적으로 어려운 판단의 문제이다. 그 제도나 정책의 구체적인 목표, 수혜계층 등에 따라 결정을 내려야 할 수밖에 없다.

이번 조사에서 營農不便申告엽서를 이용했다는 응답자 195명을 대상으로 處理결과에 대한 滿足도를 알아본 결과 「만족하다」고 답한 비율이 34.1%, 「불만스럽다」는 8.7%, 「그저 그렇다」는 반응이 42.5%로 나타났다. 이는 앞서도 지적한 바 있지만 不便申告 處理방법에 있어 說得 處理 비율이 높다는 사실과 관련하여 농민들에게 제대로의 滿足을 주지 못한 것이 아닌가 생각된다. 滿足 이유로는 「申告內容대로 처리되어서」가 21.5%로 높게 나타났고, 불만 이유로는 「農水產部가 직접 처리를 않아서」가 17.4%를 나타내 移牒 처리의 경우 關係機關의 처리결과를 한층 면밀히 감독하고 확인하는 事後措置를 보다 철저히 해야 할 것으로 보인다. 申告內容의 최종 처리기관이 어디인지를 물어본 결과 農水產部가 10.3%로 가장 높은 비율을 보였고, 여타 기관으로 農協 9.2%, 郡廳 6.1%, 面事務所 4.7%로 각각 나타났다. 同 신고센터의 설치목적에 비추어 되도록 農水產部에 의한 처리비율을 높이

表13 滿足・不滿 理由

區 分	滿足 理由				不滿足 理由				無 應 答	合 計
	迅速處理	直接處理	申告內容대로	其他	處理遲延	農水產部直	申告內容과 다름	其他		
人數(명)	18	22	42	82	10	34	16	60	53	195
比率(%)	9.3	11.3	21.5	42.1	5.1	17.4	8.2	30.7	27.2	100.0

도록 하는 것이 바람직하다고 하겠다.

바. 전반적인 營農不便事項

調査時點 현재 전체 農家에 비해 營農不便申告제도를 이용한 농가가 極少數에 지나지 않으므로, 農民들이 겪고 있는 영농불편사항을 전반적으로 파악하기 위해 가령 앞으로 不便申告를 한다면 어떤 內容을 신고하겠는가에 관한 질문을 해보았다. 그 결과 申告하려는 내용 總 947건 가운데 希望農藥의 未備置, 藥効不良, 強制供給 판매, 包裝 등 農藥에 관한 사항이 가장 많은 333건, 벌씨種子의 강제공급과 不良종자 공급 등 種子 關係사항 96건, 農機械수리 및 不良농기계 공급이 93건, 耕地整理不振과 換地負擔 등이 81건, 肥料外上판매 기피 및 강제공급과 販賣時 出資金 징수가 73건으로 돼 있다. 申告를 해서 해결된 사항과 비슷한 상태를 보여주고 있어서 이들 사항에 대한 근본적인 해결대책이 필요한 것으로 나타났다. 畜産문제가 18건으로 비교적 적게 나타난 것은 本研究院 현지通信員들이 주로 畚作地域을 중심으로 구성되어 있기 때문인 것으로 보인다.

한편 道別로는 畚作지역인 全南이 174건으로 가장 많고 耕地규모가 작을수록 신고하려는 건수도 적어져 대체로 比例하는 경향을 보였다. 耕地規模別로 3,000坪 이상의 耕地를 가진 응답자층에 736건이나 집중돼 있다. 이는 스스로 營

表12 處理結果에 대한 滿足度

區 分	매우 滿足	滿足	그저 그렇다	不滿足	無應答	計
人數(명)	23	43	83	17	29	195
比率(%)	11.6	22.5	42.5	8.7	14.7	100.0

表14 營農不便申告制度 改善方向

區分	道別											計
	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	濟州			
奧地까지 設置要	8	2	3	8	8	19	10	8	4	70		
處理結果 通報	0	0	3	1	4	6	0	1	1	16		
弘報	19	8	12	24	18	23	19	19	5	147		
신속處理, 身分保障	5	3	0	6	7	11	6	6	1	45		
正確한 現地調査後 處理	0	1	1	2	0	0	1	1	0	6		
農水部産에서 直接 處理要	1	1	1	2	0	1	0	0	0	7		
農政信賴 強化	2	1	2	2	3	1	6	7	0	24		
葉書 特定人이 保管	1	1	4	1	0	0	2	1	0	10		
無應答	86	45	64	108	88	139	160	144	27	861		
計	122	62	90	154	128	200	205	187	38	1,186		

農環境을 개선해보려는 적극적인 의욕을 나타낸 것으로 보아도 무방할 것 같다.

사. 申告制度의 改善方向

이 제도에 문제점이 있다면 어떤 方向으로 개선이 되어 할 것인가를 알아보았다. (1) 응답자 1,186명 중 弘報強化를 바라는 사람이 147명으로 가장 많아 申告葉書의 利用節次에 대한 弘報의 강화가 절실한 것으로 나타났다. (2) 70명이 奧地까지 申告函을 설치해 줄 것을 요망, 현재 行政 里 단위로 설치돼 있는 신고함을 自然部落 단위까지 확대 설치할 필요가 있는 것으로 나타났다. (3) 또 45명은 신속한 處理와 身分保障을 요망했는데 本院의 部落단위 경제교육을 위한 출장조사에서도 농민들은 이 점을 다수 제기하였다.

Ⅲ. 「營農不便」의 認識과 農村問題—制度的 接近의 시도를 위한 하나의 視角—

위에서 영농불편신고제도의 운영실태 및 농민 반응을 살펴보았거니와 이 제도에 대한 評價와 앞으로의 改善方向이 검토, 정리되어야 할 것이다. 그러나 이것만으로는 制度의 妥當性이 완전

히 설명될 수는 없다. 「영농불편」의 認識次元을 農村・農業「問題」에의 接近과 연결지어 보려고 하는 이유도 여기에 있다.

1. 營農不便申告制度에 대한 評價

農政의 최고결정자인 農水産部長官의 직속으로 營農支援센터가 설치됨에 따라 營農관계 不便事項의 종합적인 처리과정이 마련되었다는 점 하나만으로도 이 제도는 농민들로부터 적극적인 환영을 받고 있는 것으로 나타났다. 이 제도의 設置는 또한 一線 機關에서 흔히 볼 수 있는 民願處理 不在현상내지 處理능장 및 忌避 등으로 인한 農政不信要素를 근본적으로 해결할 수 있는 길을 일단 연 셈이고 營農不便申告를 통해 農政의 최고책임자인 農水産部가 農政현황 및 당면 營農문제를 보다 신속정확하게 파악할 수 있어서 農政施策 수립 및 執行에 있어 최대의 效率化를 기할 수 있게 되었다는 점에서도 중요한 意義를 지니고 있다고 하겠다.

첫째로 영농불편신고제도는 전국적으로 실시된 지 5개월만에 行政 里 단위에서 申告葉書函 설치율 96.8% (農經研 현지출장조사결과), 認知率 74.7%를 보였고, 「좋은 制度」라는 반응이 83%에 이르고 있어 農政수행의 한 제도적 수단으로

서 크게 성공을 거둔 것으로 일단 볼 수 있다.

둘째로 그러나 不便申告사항의 處理결과에 대한 農民의 滿足度가 34.1%에 그치고 있고 利用 태도에 있어서도 「거리낌없이 사용한다」가 17.4%에 지나지 않고 있어 앞으로 영농불편신고제도의 설치 目的 및 處理과정에 대한 적극적인 弘報가 요구된다.

세째로 이 제도의 운영에 있어서는 一線 邑面 當局의 태도 및 處理方法에 크게 유의해야 한다. 즉 일선 邑面機關의 일부 農水産 擔當者들은 이 제도를 환영하면서도 이미 과중한 行政業務에다 새로 일이 늘어나며, 申告內容이 만족스럽게 처리되지 못할 경우 새로운 不滿要素가 될 수 있다는 점에서 그 운영에 신중을 기해야 할 것이라는 반응을 보이고 있다. 또 移牒處理의 경우 申告人의 身分이 노출되어 不利益을 당할 우려가 있으며 說得處理의 경우에는 申告者를 완전 만족시키는 것은 어렵고 자칫하면 營農不便 申告制度에 대한 농민들의 輿論을 부정적으로 흐르게 할 우려가 있으므로 앞으로 실득처리에 있어서는 한층더 세밀한 配慮가 주어져야 할 것으로 보인다.

한편 이러한 평가를 바탕으로 앞으로 이 제도가 改善해야 할 方向을 제시해보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

1) 農政施策내지 農政制度에 대한 事前說得을 한층 강화해야 한다.

2) 營農不便申告제도의 利用 및 申告결과에 대한 홍보를 강화해야 한다. 가능하다면 영농불편신고 事例集을 里 단위까지 발간 배포하고 텔레비전을 통해 정기적으로 영농불편신고 상황을 홍보하는 것이 바람직하다.

(3) 현재 行政 里 단위로 설치돼 있는 영농불편신고 엽서함을 농민들이 한층 이용하기 편리

하도록 自然部落까지 확대설치하는 것이 필요하다.

(4) 될 수 있는 대로 申告人의 身分이 노출되지 않도록 하고 부득이한 경우 申告人에 어떤 不利益도 가지 않도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

2. 「營農不便」의 認識과 農村·農業「問題」

가. 「영농불편」의 認識：社會學的 接近

農民들이 제기하는 영농불편 사항을 어떤 觀點에서 인식하느냐는 農村問題에의 接近과 관련하여 중요한 의미를 갖는다.

농민들의 신고에서 보여주는 영농불편 사항들은 農産物價格이나 營農資金 등과 관련한 커다란 정책적 사항에서부터 農機械修理나 部品공급에 관한 것에 이르기까지 농사일과 관련되는 모든 사항들이 포괄돼 있다. 이것은 農民들 입장에서 대부분이 어떻게 하든 신속한 解決을 前提로 하는 「問提」들이다.

社會學者들은 현대 社會의 特徵을 한 마디로 혁명적이고 폭발적인 變動에서 찾으려 하고 있다. 볼드리지에 의하면 현대의 社會는 技術(technology), 知識(knowledge), 人口(population), 都市(urban)의 爆增에 의해 걸잡을 수 없는 激變을 치르고 있다는 것이다. 農村도 사회적·경제적 성격 내지 구조가 크게 바뀌고 있다. 合意된 要因은 아니지만 都市는 말할 것도 없고 農村에 까지 번지는 都市化 현상, 1차적 集團내지 組織보다도 급격히 확대되는 公式組織, 農業技術의 발달 및 보급, 매스컴의 발달·擴散, 非農業의 比重증대 등의 變動要因으로 이제 農村도 營農과 傳統的 價値觀 중심의 단일한 사회경제구조에서 벗어나고 있으며 이 과정에서 葛藤과 緊張

이 높아지고 있다. 그러나 이러한 變化에도 불구하고 農村의 產業構造에서 營農이 차지하는 比重은 여전히 우위에 있다. 갈등과 緊張은 權力, 地位, 資源 등 稀少價値를 둘러싸고 個人이나 집단들이 일으키는 사회적 다툼이나 變化에의 對應力과 관련되는 것으로 어떤 사회에서도 있게 마련이다. 무어(W. E. Moore)는 사회를 均衡理論에서처럼 自動均衡體制(self-equilibrating system)로서 보다는 緊張處理의 體制(tension management system)로 보고 있다. 그럼에도 불구하고 되도록 자체적 능력에 의해 이러한 갈등과 긴장은 처리되는 것이 發展의 면에서는 바람직하다.

農村社會・農村經濟 전체를 하나의 分析單位로 하는 巨視的 입장에서 農民들이 제기하는 「不便」들을 살펴보면 그 波及幅이 큰 것이든 작은 것이든 다른 어떤 社會現象과도 무관한 하나의 단순한 社會的 事實로 받아들여지지 않는다. 농촌사회의 전체적 구조, 특히 農村 社會・經濟의 구조적 特性, 즉 상대적으로 發展을 더디게 하는 劣位의 사회구조적 요인과 궁극적으로는 관련이 있는 「問題」로 파악된다. 다시 말하면 농민들이 營農不便申告制度를 통해 제기하는 갖가지 不便사항들은 성격상 영농에 관한 문제들이지만, (1) 앞서 지적한 바와 같이 農村 社會・經濟에서 營農이 차지하는 比重이 아직도 엄청나게 크고, (2) 그럼에도 불구하고 生産者로서의 農家利益을 대변할 수 있는 利益集團 형성이 제대로 안돼 있고, (3) 社會葛藤의 해소나 外部변화에 대응하는 緊張 處理능력이 쉽게 배양될 수 있는 構造的 要因 극복의 과제가 아직도 남아 있으며, (4) 劣勢産業으로서의 지위를 벗어 나기 어렵고, (5) 그런데도 食糧문제의 主要性은 갈수록 크게 부각되는 등 이러한 農業 內外

的 與件들을 고려에 넣는다면 앞서의 「營農不便」에 대한 認識次元을 달리하여 農村社會・經濟構造와 관련한 巨視的 觀點으로 접근하는 문제인식의 자세는 충분히 妥當性을 가지는 것이라 하겠다. 왜냐 하면 問題라고 하는 것(문제로 인식되는 것)은 社會成員의 多數가 바람직하지 못하다고 느끼고 있고 따라서 어떤 變化가 있어야겠다고 믿게 되는 상태 즉 解決을 전제로 하는 것으로, 이 경우 문제를 제기한 事實들의 단순한 一般化나 記述만으로는 해결에 접근할 수는 없으며 事實들의 本質的 內容 즉 근본原因이 되는 社會의 構造 및 體制 등에 대한 접근방법을 시도함으로써 보다 바람직한 變化를 유도할 수 있기 때문이다. 모든 政策決定 및 집행이나 이에 필요한 制度化(institutionalization) 과정 그리고 政策내지 制度改善에는 이러한 認識態度가 본질적으로 중요하다.

나. 農業「問題」의 理解

앞서의 論理는 農業문제가 제기되어 온 歷史的 과정을 살펴봄으로써 더욱 명백해진다. 資本主義經濟가 商業資本主義, 産業資本主義, 獨占資本主義의 세 단계를 거치면서 발달해 오는 과정에서 農業 및 農村社會와 관련하여 두 가지 뚜렷한 變化를 가져다 주었다. 첫째는 자본주의 경제행위를 지배해 온 利潤일반의 極大化原則은 自然條件 및 경쟁에서 불리한 農業의 地位를 상대적으로 저하시켰으며 이것은 産業化가 진전됨에 따라 農業의 商業化 즉 商業的 農業을 강요하기에 이르렀다. 다시 말하면 他産業과의 競爭에서 이기거나 견디 내기 위해서는 自給自足の 경제에서 경쟁적 商業農 내지 자본주의적 農業으로 발달하지 않으면 안되게 되었다. 그러나 특히 開發途上國들의 農業은 농업 자체가 안고 있

는 근본적인 경제적 劣惡性, 農業 내부의 資本축적의 애로, 人口과잉, 규모의 영세성 등으로 商業的 農業에의 이행은 상당한 어려움을 겪게 되었다.

둘째로 資本主義는 個人主義와 自由競爭을 전제로 한다. 벨(Daniel Bell)의 이른바 後期産業社會(post-industrial society)의 특징은 産業化의 진전과 함께 産業構造는 물론이고 産業組織에 커다란 變化를 가져오고 이러한 産業 쪽의 변화는 결국 인간의 生活이나 思考方式에까지 영향을 미친다는 것이다.

자본주의 발달과정에서 경쟁과 能率 第一主義가 인간의 思考와 行爲를 지배하게 된다. 특히 共同意識과 協同으로 지탱되어 온 농촌사회는 社會解體의 危機를 맞게 될 수 밖에 없다.

농업이 比較優位産業의 지위에 오르고 농촌사회의 생활여건이 직어도 都市만큼 불편하지 않는 상태로 개선, 발전되지 않는 한 이러한 농업, 농민의 문제는 역사적 구조적 문제로서 해결을 기다리는 상태로 늘 남아 있게 될 것이다. 여기에 많은 論難에도 불구하고 日本을 비롯한 선진국에서조차 農業保護政策을 버리지 못하는 근거가 있다. 그러나 현실적으로 정책결정 과정, 요컨대 社會目標의 결정이나 目標達成(goal attainment)을 위한 社會動員의 방법을 채택함에 있어서는 국제적 세력관계, 資源分布, 政治・社會制度나 體制를 포함한 社會制度의 차이, 심지어 傳統과 價値觀의 차이 등에서 오는 많은 制約이 따르게 된다. 農村問題 인식의 경우에 있어서도 이러한 制約이 예외일 수 없다는 데 농촌・농업 문제의 현실적 어려움이 있다.

3. 社會制度的 接近

앞 절에서는 농민들이 제기한 營農不便 사항

의 인식 및 이 인식과 관련한 農業문제에 대한 관점에 대해 논의하였다. 이러한 論議를 바탕으로 「영농불편」의 인식 및 문제접근에 있어 방법론상 다소 무리가 따르겠지만 制度的 接近방법을 시도해 봄으로써 이제 서두에서 제시한 의도에 충실해야 할 것 같다.

가. 制度的 機能

制度(social institution)는 인간의 社會化를 담당하는 넓은 의미의 文化(culture)이다. 타일러(E. B. Tyler)의 개념을 빌리면 『社會의 構成員으로서 인간이 사회생활에서 획득한 知識, 道德, 믿음, 法, 관습 및 다른 모든 容力(capabilities)과 습관들을 포괄하는 복합적인 總體』가 文化라는 것이다. 따라서 사회제도는, 오랜 시간에 걸쳐 組織의 모습을 떠면서 안정된 사회적 地位와 그에 상응하는 역할을 갖게 된 것으로 이러한 역할을 수행하기 위해서는 적절한 規範과 節次를 필요로 하게 된다. 이 일련의 類型화된 조직의 全體가 社會制度인 것이다.

社會를 하나의 有機的인 體系(system)로 보는 입장이 있다. 이에 따르면 여러 가지 사회제도들은 전체 사회체계를 구성하는 구성요소들로서 社會成員들의 欲求를 충족시켜 주는 한편 社會의 存續維持 및 발전에 필요한 機能, 요컨대 일정한 成員의 확보, 유지, 合意(consensus), 統制(control), 調整(coordination) 등의 기능을 수행하는 데 이바지한다. 이러한 과정에서 사회적 目標이 달성되는 것으로 보아야 할 것이다. 靜態的 側面에서 보면 이처럼 제도는 類型화된 모습으로 파악되지만 動態的 측면에서 보면, 社會目標을 이룩해 가는 끊임없는 力動的 過程으로 볼 수 있다.

後進國 發展理論家들 가운데서는 社會目標의

효율적인 달성, 즉 社會發展에 있어서 發展行政 내지 發展制度의 기능을 중시하는 사람들이 있다. 시카고 大學의 호셀리츠(Bert F. Hoselitz) 教授는 發展을 自體발전과 誘導발전으로 나누고 自體발전은 주로 先進國에 있어서 民間主導의 발전을, 그리고 誘導발전은 개발도상국에 있어서 政府主導型의 국가 발전을 일컫는 것이라고 한다. 후진국 또는 개발도상국이 크게 의존하는 誘導發展에 있어서는 현실적으로 行政 및 制度가 주도적인 역할을 담당하게 된다.

行政 또는 行政制度가 意圖의인 발전을 추진하기 위해 비교적 손쉽게 개입할 수 있는 것이 資源의 配分과 動員의 문제이다. 이 경우 자원이라고 하는 것은 物的 資源(財政)은 말할 것도 없고 人的 자원 및 이와 관련되는 갖가지 유리한 情報, 社會성원의 合意에 의한 정치적 支持 등도 포함된다. 발전을 위한 行政 및 制度의 기능은 이 제한된 資源을 最適으로 배분함으로써 최대의 能率化를 기하는 문제를 중시하지만 이와 함께 새로운 資源의 動員 문제에 더욱 큰 관심을 기울이는 것이다. 이를 뒤집어서 보면 기왕에 확보되어 있는 자원의 최적상태의 配分도 발전 행정이 맡아야 할 중요한 몫이지만 발전을 이룩해야 할 社會에서는 새로운 資源의 動員이 더욱 중요성을 가진다는 것이며, 이것은 궁극적으로 제도적 문제로 귀결되게 된다. 즉 관련 制度가 어떤 構造와 運用(기능)을 가질 때에 자원의 最適配分에 의한 能率향상이 가능하며, 그보다도 새로운 자원의 효율적 動員이 가능한 것인가? 여기에 제도적 접근방법에 대한 하나의 視角이 있을 수 있게 된다.

가령 영농불편신고 제도의 경우, 농민들의 여러 가지 영농상의 不便과 不滿을 이러한 제도적 장치를 통해 제거할 수 있다면 새로운 社會目標

즉 發展을 위한 새로운 자원을 동원함에 있어서 그만큼 抵抗을 줄일 수 있게 될 것이다. 社會的 動員을 얼마만큼 효율적으로 하느냐는 그 사회가 가진 構造(social structure)에 달려 있다.

나. 制度의 機能的 限界 : 官僚化

많은 사회학자들은 社會變動 要因으로서 意圖的 社會計劃 또는 사회발전계획을 내세우는 데 주저하지 않는다. 특히 개발도상국에서는 더욱 그러하다. 그런데 앞서 지적한 바와 같이 이러한 계획은 잘 조직된 制度가 맡아 수행하게 된다. 잘 조직되고 그래서 社會가 당면했거나 해야 할 일들을 가장 능률적으로 처리하는 제도로서 현대사회는 官僚組織을 찾아냈다. 사실 관료제도는 현대의 복잡하고 分化된 社會에서 파생하게 되는 갖가지의 수 많은 일들을 가장 효율적이고 능률적으로 처리하는 데 엄청난 이바지를 해오고 있다. 이런 점에서 프롬(Erich Fromm)이 現代社會의 가장 두드러진 특징의 하나로 행정관료사회나 企業을 막론하고 官僚制度가 이들을 지배하고 있다는 사실을 지적한 것은 너무도 당연하다.

그러나 機能的 效率性만을 내세우는 官僚制화가 모든 社會組織에 확산되어 가면서 인간이 속하는 조직은 인간을 위한 것이 아니라 조직을 위한 것으로 바뀌어지고 그래서 능률이 떨어지는 逆機能의 문제가 나타나게 된다. 볼드리지(J. Victor Baldrige) 교수는 이러한 현상에 대해 『예컨대 우리 社會制度는 시대에 뒤떨어졌고 非能率的이며 無反應의이다.……현재의 조직체계는 公害, 人口문제, 인구가동, 조직적인 犯罪…… 등의 수 많은 지역적 문제를 처리할 수 없게끔 무너지고 있다. 「怪物的」官僚制度는 市民의 요구에 無反應의이고 고립돼 있고 행동이 민첩하

지 못하다』고 비판하고 있다.

이러한 官僚制의 逆機能的 측면과 관련하여 현대 行政내지 행정제도가 극복해야 할 어려운 과제가 있다. 制度는 「기능을 하는」 면에서 보면 類型化된 조직체제라기보다는 하나의 力動的 過程으로 파악되지만, 그러나 본질적으로 틀이 갖추어져 있고 비교적 장기간에 걸쳐 안정된 社會的地位를 누려 온 社會組織이다. 따라서 變化에 대해 抵抗的이고 자기방어적인 성격을 띠고 있다. 이것은 既存權力層의 힘있는 利害關心 때문은 아니고 그 제도 속에 살고 있는 많은 成員들도 시간이 흐르면서 알게 모르게 깊이 同調(conformity)돼 있기 때문이다.

물론 本稿에서 논의되고 있는 영농불편신고제도 자체는 아직 제도로서의 安定된 지위를 확보하고 있다거나 아주 잘 짜여진 組織體系의 단계에 접어들었다고 보기도 어렵기 때문에 官僚化의 逆機能을 문제삼을 입장은 아니지만 이 제도를 움직이거나 둘러싸고 있는 행정체제는 방대한 官僚組織임에 틀림없다.

VI. 要約 및 結論

1. 要約

本稿는 하나의 農政施策 내지 農政制度로서의 營農不便申告제도의 운영실태 및 제도적 可能性을 本研究院의 현지통신원(農民)을 대상으로 한 우편설문 調査와 제도적 接近方法을 통해 파악해 보고 가능하다면 제도개선의 方向을 제시함으로써 궁극적으로는 農村·農業 문제와의 접근을 시도해 보려는 것이었다. 지금까지의 분석에서 얼마만큼 이 목적이 이루어졌는지 알 수 없지만 영농상의 작은 불편이라도 農政의 最高 정책당국

이 직접 收斂, 영농의욕의 고취 및 增産에 연결시키고 나아가 農民들의 삶의 質과 機會 증진에 까지 이바지한다는 의욕을 보였다는 점에서 농민의 환영을 받고 있다.

그러나 의욕에 비해 制度 자체에 대한 홍보가 미흡하고 說得處理의 比重이 높아 實効性의 문제가 지적되었으며, 不便申告에 따르는 농민들의 心理的 負擔을 제거시켜야 한다는 제도운용상의 문제점도 적시되었다. 그래서 社會學的 眺望에 바탕한 제도적 接近을 시도, 制度改善의 方向을 제시하면서 政策決定 및 집행 과정에서 問題認識의 중요성을 강조하였다.

2. 調査 및 方法論上的 문제점

앞서 지적한 바 있지만 調査에서 드러난 적어도 두 가지의 문제점은 숨길 수 없다. 첫째로 本研究院의 편의상 調査對象으로 現地通信員을 활용하였으나 이들은 農政 일반에 대한 개략적인 輿論을 파악하기 위해 선정 위촉된 農民들로, 따라서 代表性에 문제가 있다. 그러나 지역적으로 비교적 골고루 그리고 전국적으로 분포돼 있고 유사한 조사에 응답한 경험이 10여 차례나 되어서 신뢰성을 크게 떨어뜨리지는 않을 것으로 보인다.

둘째로 이 調査의 성격상 특히 反應 항목의 경우에는 營農不便申告 제도를 직접 이용한 일이 있는 농민들을 대상으로 하는 것이 바람직하나 이 제도의 실시기간이 5개월에 지나지 않고 조사 기술상의 어려움 때문에 이 부문에서 미흡했다. 그리고 調査對象者에 관한 일반 사항 예컨대 나이, 性別, 學歷, 耕地규모 등에 관한 사항은 모두가 조사돼 있으나 지면 관계로 생략했음을 밝혀 둔다.

끝으로 農民들이 제기하는 營農不便사항은 政

策的 接近을 요구하는 경우도 있겠으나 說得處理로 끝나는 사항도 적지 않은바, 일응 農村・農業 문제의 次元으로 觀點을 넓히려 試圖한 것은 그것이 비록 시도라고 하더라도 方法論上 다소 문제가 있는 것으로 받아들여질 것이다.

産業化와 함께 우리 농촌사회・경제도 작지 아니한 변화를 겪고 있는 만큼 더 두고 계속 연구할 문제이다.

3. 맺음말

問題(problem)가 인식되면 해결방법을 찾게 된다. 여러 가지 情報를 수집, 分析하고 선택가능한 다수의 代案 가운데서 하나를 선택함으로써 解決에 접근한다. 이같은 政策決定 過程에서 보면 社會成員 즉 國民의 要求를 바탕으로 해서 政策決定者가 결정을 내리는 것이 가장 바람직하다. 그러나 현실적으로 國民의 다양한 要求를 代辯할 여러 가지 利益集團이 잘 형성돼 있지 않거나 되어 있다고 해도 제 구실을 다하지 못하는 사회상황에서는 最善의 정책결정을 기대하기가 어렵다. 우리 나라 農村社會에는 여러 가지 自生的 社會集團내지 結社가 적지 않고 또 利益集團의 性格을 띤 農協과 같은 조직이 있으나 國民의 要求를 제대로 代辯할 단계에까지는 아직 이르지 못하고 있기 때문에 농업・농촌정책 결정 과정에서는 이러한 사실이 항상 고려되어야 할 것이다. 따라서 營農不便申告 제도는 1차적으로 國民의 영농에 관한 需要에 정책이 대응하는 면이 있지만 한편으로는 農政 또는 농정제도의 主對象이 되는 國民의 要求를 통해 필요한 정책 情報를 얻는 채널구실도 한다. 그러나 여기에는 정책결정자나 제도운영자의 의욕과 創意 그리고 國民들의 적극적이고 폭넓은 參與 등이 문제가 된다.

制度는 잘 짜여지면 짜여질수록 베버(Max Weber)의 이른바 理想型(ideal type)으로서 합리적인 「조직」에 의해 능률적으로 운영되는 것처럼 보이지만 「制度의 人間化」라는 과제가 극복되지 않고서는 제도 자체가 가진 限界는 드러나게 마련이다. 다시 말하면 제도가 그 본래의 기능인 社會成員의 欲求충족의 구실을 다하지 못하게 된다는 것이다. 영농불편신고 제도의 운영에 있어서도 제도의 人間化 노력과 需要對應의 욕이 부단하게 기울여지지 않는다면 언젠가는 수혜 대상인 농민들로부터 外面을 당하게 되는 경우가 있을 것이다.

制度의 人間化란, 제도가 제도를 위해 존재하는 것이 아니라 人間을 위한 제도가 되어야 한다는, 즉 관료제를 비판하는 소극적인 「當爲性」을 말하지만 여기서는 오히려 현대 行政이 지향해야 할 官僚의 創造性 강화, 公僕意識 및 責任性의 提高 등 官僚性의 克服이라는 적극적인 노력으로 받아들여져야 할 것이다.

今後의 産業社會가 어떻게 진전될 것인지 예견하기는 어렵다. 그러나 政府에 대한 國民의 欲求水準의 증대와 함께 行政의 機能이 확대되고 이에 대응하기 위한 행정제도의 官僚化는 아주 불가피한 것으로 일응 인식되고 있지만, 이 경우에도 官僚化는 國民 각 階層의 다양한 利害關心을 合理的으로 調整・反映함으로써 궁극적으로 奉仕機能을 수행하는 데 그치는 것이지 제도나 조직에 의한 君臨이나 支配의 수단으로 연결되어서는 안된다. 價値判斷의 領域이 사실상 크게 제약되어 있는 行政官僚의 創造性이 거대한 관료조직 속에 비집고 들어갈 자리를 찾는 일은 현실적으로 쉽지 아니하지만, 그러나 그것은 현재의 급격한 社會變動의 管理機能이 그 몫을 다하는 데는 責任性과 함께 불가피한 것이다.

參 考 文 獻

- 高永復, 「現代社會學」, 法文社, 1975.
金環東, 「現代의 社會學」, 博英社, 1978.
朴東緒, 「韓國行政論」, 法文社, 1978.
俞 焄, 「行政學原論」, 法文社, 1970.
陳興福·金聖基, 「最新農業協同組合論」, 先進文化社, 1976.
李璋鉉(外), 「社會學의 理解」, 法文社, 1982.
高永復(外), 「農村社會構造의 變化」, 大韓商工會議所 한국經濟研究센터, 1971.
金石薰, “韓國農村的 커뮤니케이션類型”, 「新聞研究所學報」, 第7號, 서울大學校 新聞研究所, 1970.
金敏男, “社會變動과 福祉”, 「社會保障問題研究」, 東亞大學校 社會保障問題研究所, 1979.
Bert F. Hoselitz, *Sociological Aspects of Economic Growth*, Free Press (N.Y.), 1960.
Erich Fromm, *The Sane Society*, Routledge & Kegan Paul (London), 1963.
E.M. Rogers and F.F. Shoemaker, *Communication of Innovations*, Free Press(N.Y.), 1971.
J. Victor Baldrige, *Sociology; A Critical Approach to Power, Conflict. and Change*, Stanford University, 1957.
Ivar Verg, *Industrial Sociology*, Prentice-Hall (N.J.), 1979.
Samuel Koenig, *Sociology: An Introduction to the Science of Society*, Barnes & Noble (N.Y.), 1957.
W.E. Moore, *Social Change*, Prentice-Hall (N.J.), 1974.
W. Schramm, *Mass Media and National Development*, Stanford University Press, 1964.
Kenneth E. Boulding, *Principles of Economic Policy*, Prentice-Hall (N.J.), 1958.