

濟州道 農村部落의 意思決定에 관한 研究*

張聖洙** · 梁永哲***

目 次

제1장 序論	
제1절 問題의 提起	제2절 研究의 進行
제3절 研究의 對象과 範圍	
제2장 理論的 背景과 分析內容	
제1절 古典的 意思決定 模型	제2절 政治的 意思決定 模型
제3절 本 研究의 立場	
제3장 研究方法	
제1절 調查對象 部落의 選定과 그 基準	
제2절 分析方法과 分析內容	
제4장 月丁里 部落 意思決定過程 分析	
제1절 社會·經濟的 性格	제2절 意思決定構造와 役割
제3절 住民의 意思決定에의 參與方法	
제4절 意思決定에 대한 住民의 滿足度	
제5장 涯月里 部落 意思決定過程 分析	
제1절 社會·經濟的 性格	제2절 意思決定構造와 役割
제3절 住民의 意思決定에의 參與方法	
제4절 意思決定에 대한 住民의 滿足度	
제6장 沙溪里 部落의 意思決定過程 分析	
제1절 社會·經濟的 性格	제2절 意思決定構造와 役割
제3절 住民의 意思決定에의 參與方法	
제4절 意思決定에 대한 住民의 滿足度	
제7장 綜合評價 및 提言	
제1절 綜合評價	제2절 提言
* 參考文獻	

* 이 論文은 1988 年度 濟州大學校 自體學術造成費에 의하여 연구되었음.

** 經商大學 助敎授

*** 法政大學 專任講師

제 1 장 序 論

제 1 절 問題의 提起

地域開發의 指向해야 될 궁극적인 目標은 살기 좋고 均衡된 地域을 建設하는 데 있다. 살기 좋은 地域이라 함은 物質과 精神面에서 地域住民이 滿足하고 幸福하게 느낄 수 있는 條件을 갖춘 地域을 말하고 均衡된 地域이라 함은 안으로는 住民間, 集團間은 물론 部門간 不平等이 심하지 않고 밖으로는 지역 상호간의 發展水準이 平準化되어 있는 地域을 말한다. 따라서 國家全體로 볼 때 地域開發에서 追求해야 할 方向은 全體의 平均値는 繼續 上昇되고 분산도는 漸次 減少되도록 하는 데 있다 하겠다.¹⁾

그러나 과거부터 지금까지의 우리나라의 地域開發政策은 前述한 目標와는 相反된 方向으로 推進되어 왔다. 특히 1960년대부터 經濟成長과 産業化를 最優先의 國家政策目標로 定해 놓고 이의 達成을 爲하여 모든 國家資源을 一部 特定部門에만 集中시키는 不均衡 戰略으로 일관되어 왔다. 이 結果 높은 經濟成長과 産業構造의 개선, 1인당 국민총생산량의 急激한 增大 등의 效果를 가져왔지만 反對로 이와 같은 不均衡 戰略은 地域間的 심한 隔差를 가져왔다. 이로 인한 國土開發의 不均衡으로 인하여 서울 대 地方과 都市 대 農촌간에 增大하고 있는 社會的 緊張과 갈등은 오늘의 韓國社會가 當面하고 있는 많은 어려운 問題들 가운데서도 시급히 解決되어야 할 國家的 課題의 하나가 되었다.²⁾ 그것은 國土의 不均衡 開發이 經濟, 社會, 文化 등의 地域간 發展 隔差라는 단순한 物理的 次元의 問題를 벗어나서 이제는 地方과 農村地域 사람이 마음을 붙이고 살 만한 곳으로서의 人間정주의 國土空間이 되지 못하고 都市住民에 의해서 잊혀지고, 地方住民과 農村住民에 의해서 버려지는 < 나머지 空間 >이 되고 말았으며 그 때문에 地方과 農村住民들에게는 地方과 農村에서 산다는 그 사실 자체가 그 곳을 떠나지 못해서 살고 있다는 좌절과 소외를 일으키고 보다 나은 人間的 삶의 機會와 將來의 發展可能性을 찾아서 언젠가는 떠나야 할 곳으로 地方과 農村地域을 파악하게 하는 심각한 精神的 次元의 問題를 提起하고 있기 때문이다. 이와 같은 심각한 문제의 결과들은 農村人口의 大量的 移村과 大都市 地域으로의 集中에 依한 都市地域의 過密化와 農村地域의 過小化 내지는 空洞化라는 社會的 現象 속에서 쉽게 파악될 수 있다. 그러나 이러한 地域間的 심한 隔差에서 오는 不平等은 怨恨(resentment)을 야기시켜 社會의 調和(social harmony)에 絶對 必要的인 동료의식(fellowship)과 연대감(solidarity)을 損傷시키게 된다. 이 結果 不平等으로 인하여 疎外받은 者(the poor)는 不滿이 充滿하게 되어 戰爭

이나 革命을 追求하게 되며 결국 社會秩序를 混亂스럽게 한다.³⁾ 따라서 地域間 隔差에서 나타나는 不平等의 불식이 體制의 維持, 安定, 發展에 重要的 變數가 됨을 알 수 있다. 바야흐로 韓國의 地域開發過程은 큰 轉換期에 들어서고 있다. 最近에 열화처럼 일고 있는 政治構造의 民主化, 地方化 그리고 計劃過程에의 參與欲求가 全國의 體系化 - 下向의 - 연역적 地域開發 過程에 대한 새로운 挑戰이 되고 있다.

從來와 같은 國土綜合開發計劃 過程의 틀은 이제 더 이상 必要치 않으며 새로운 地域開發의 戰略으로서의 上向的, 內生的 地域開發의 要求가 分配의 衡平化라는 時代的 政策理念과 附合되기를 바라고 있다. 이를 受容하기 위해서는 國家政策의 變更도 重要하지마는 農村地域도 수동적으로 “지도의 對象”으로서의 地位에 멈추어 있기보다는 스스로의 能動的이며 合理的으로 여겨지는 대로 意思決定을 하는 “自由作爲集團”이 되어야 한다.⁴⁾

본 研究는 이와 같은 問題認識下에 濟州道 農村集團을 中心으로 現在의 農村에서 이루어지는 意思決定 樣態를 分析하여 앞으로 地域間 隔差를 解決하기 위한 代案的 地域開發戰略으로서의 內生的 地域開發을 主導할 수 있는 方案을 살펴보고자 하는 데 研究의 意義를 찾는다.

제2절 研究의 進行

意思決定過程에 대한 分析에는 첫째, 어떻게 意思決定이 이루어지느냐 (how makes policy), 둘째, 누가 意思決定을 하느냐 (who makes policy) 하는 問題에 集中된다. 前者는 合理性과 意思決定의 關係를 다루며 後者는 權力和 意思決定의 問題를 다룬다. 오늘날 權力이 完全히 均等하게 配分된 社會란 있을 수 없겠으나 엘리트와 大衆間에 權力이 어떻게 配分되어 있으며 大衆이 意思決定에 얼마나 影響을 미친다고 보느냐에 關해서는 많은 見解의 差異가 있다.⁵⁾ 이와 같은 見解는 權力에 대한 概念定義를 어떻게 하느냐는 問題와 깊은 聯關이 있다.

따라서 본 研究는 意思決定過程을 分析하는 데 決定變數인 權力의 意義와 役割을 규명하는 過程을 理論的 背景에서 찾고 본 研究의 分析觀點을 設定하고자 한다. 그 다음 이와 같은 分析틀을 가지고 濟州道 農村部落의 意思決定過程을 살펴보고 앞으로 上向的이고 內生的인 地域開發을 主導할 수 있는 方案 즉 地域住民의 潛在力을 開發할 수 있는 意思決定方案을 모색하는 순으로 研究進行이 될 것이다.

제3절 研究의 對象과 範圍

본 研究는 政策學的인 側面에서의 接近이기 때문에 研究의 對象과 範圍를 公式的 組織과

그 構成員으로 限定하였다. 그 理由는 첫째, 비록 個人的 技術과 戰略이 權力의 크기와 效果性에 影響을 미치긴 하지만 무엇보다도 權力은 하나의 構造的 現象이며 또한 그렇게 理解해야만 된다는 점이다.⁶⁾ 둘째 理由는 産業社會로의 進展은 農村社會를 모든 部門에서 큰 變革을 이루어 놓았기 때문에 傳統的 요인 및 經濟的인 힘에 依해서 몇 사람에게 意思決定權 (decision-making power)이 주어졌던 過去와는 달리 農村地域社會의 權力構造는 혼돈된 狀態 (turbulent state)로 變化되었다.⁷⁾ 따라서 마을내 意思決定權은 一般 住民들에게 散在되어 있다고 볼 수 있다. 때문에 모든 意思決定過程은 公開化와 大衆化가 이루어져 公式的 組織에 依해서 隨行되어진다고 볼 수 있다.

본 研究는 이와 같은 理由 때문에 研究의 範圍와 對象은 公式的 組織의 制度的 節次와 規定, 그 構成員인 住民들의 參與過程과 住民參與의 制度的 保障方法과 實際 參與程度, 公式的 利益集團이 意思決定過程에 參與하는 方法과 影響力 등으로 限定하였다.

제 2 장 理論的 背景과 分析內容

行政에 있어서의 核心은 意思決定이라고 強調한 사이몬 (H. Simon)의 主張을 원용하지 않더라도 오늘날 行政學의 연구 초점은 意思決定過程에 대한 올바른 理解와 說明 그리고 豫測하는 데 두고 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 行政現象을 온전하게 理解하기 위해서는 불가피하게 組織에서의 意思決定에 대한 올바른 理解가 先行되어야만 한다. 大部分의 組織에서 行해지는 意思決定은 官僚的 基準 (bureaucratic criteria)과 政治的 過程 (political process)에 依해서 이루어진다.⁸⁾ 따라서 組織에서 意思決定過程을 올바르게 分析하기 爲해서는 官僚的 諸基準과 政治的 過程에서 主要 變數인 權力이라는 主變數를 모두 包含시켜 이루어져야 한다. 이 두 가지 變數中 어느 하나라도 간과되어서는 組織에서의 意思決定過程을 올바르게 理解할 수 없으며, 이는 곧 行政現象을 온전하게 理解, 說明, 豫測할 수 없다는 것과 直結된다.⁹⁾ 이 두 主張의 內容을 簡略하게 살펴보면 다음과 같다.

제 1 절 古典的 意思決定模型

古典的 意思決定模型은 組織은 이미 주어진 目標를 達成하기 爲한 道具 (instrument)이며, 組織內의 諸配列과 決定들은 주어진 目標의 達成과 組織의 合理化에만 競走할 것이라고 主張하는 組織觀을 말한다.¹⁰⁾ 古典的 意思決定模型을 代表하는 意思決定模型으로는 合理的

意思決定模型과 官僚的 意思決定模型이 있다. 그 內容을 簡略하게 敘述하면 다음과 같다.

1) 合理的 意思決定模型

合理的 意思決定模型은 目標은 이미 定해져 있는 것이며 不變的인 것으로서 極大化해야 할 對象이라는 것을 가정하고 있는 模型이다. 따라서 合理的 意思決定模型에서는 이미 주어졌고 不變的인 目標을 極大化하기 爲한 技術 및 代案評價를 爲한 세련된 技法의 開發과 結果를 容易하게 評價해 줄 수 있는 節次 및 技術開發에 努力을 集中시킨다. 뿐만 아니라 最高意思決定者 (top decision maker)는 合理的으로 行動하며 이미 정해진 目標을 效果的으로 達成하기 爲한 過程에 모든 行爲를 集中시킬 것임을 前提로 한다. 그래서 알리슨은 合理的 意思決定模型을 合理的 人間模型 (rational actor model)이라고 稱하였다.¹¹⁾ 目標가 定해져 있고, 目標를 達成하려는 構造와 사람이 合理的이고, 뿐만 아니라 手段이 精密하고 세련되었기 때문에 그 組織에서 이루어지는 意思決定은 갈등이 없는 合理的 過程일 것이라는 점은 쉽게 推測될 수 있다. 따라서 資源의 浪費를 막고 最適의 意思決定을 하기 위해서는 意思決定過程에 政治의 實體인 權力介入을 防止하여야 한다는 主張이 合理的 意思決定者들의 主張이다.

2) 官僚的 意思決定模型

官僚的 意思決定模型도 目標은 이미 定해져 있고 能率性 提高가 組織의 主機能이라는 것을 前提로 한다는 점에서 合理的 意思決定模型과 같다. 그러나 官僚的 意思決定模型은 組織의 目標나 價値를 極大化하기 爲하여 意思決定을 하는 것이 아니라 過去에 適應의이고 效果的이었던 規則과 過程에 따라 意思決定을 한다. 또한 情報探索과 分析活動에 덜 關心을 가지며 規則이나 慣例, 標準運營節次 (S. O. P.)에 크게 依存한다는 점이 큰 特徵이다.¹²⁾ 要約하면 官僚的 意思決定模型에서는 모든 組織의 行爲는 기존에 設定된 節次에 의해서 決定되어지는 것이라고 認識한다.

3) 古典的 組織觀의 批判

古典的 組織觀을 支配하는 哲學은 構造主義라고 할 수 있다. 古典的 組織觀은 組織構造를 立案하고 그러한 組織構造內에서 사람과 그 任務를 管理하는 데 心醉하였다. 또한 組織의 要諦는 組織參與者들이 明確한 權限의 階層에 따라 일하게 만들어 놓은 分業과 統合의 방식에 있다고 보았다. 그리하여 集權의인 階層, 分業과 調整, 作業部署 構成, 命令統一, 統一의 範圍, 계선과 參謀의 區分, 規則의 制定 등을 重要한 變數로 파악 研究하였다.¹³⁾ 이와 같이 古典的 組織觀은 構造主義를 徹底히 信奉하였기 때문에 古典的 組織觀에 대한 批判은 構造主義에 대한 批判으로 代身할 수 있다.¹⁴⁾

제 2 절 政治的 意思決定模型

意思決定過程을 政治的過程으로 認識하는 諸組織觀들은 組織을 聯合體 (coalition)로 認識한다.¹⁵⁾ 이들의 主張은 組織構成員間에는 갈등이 있으며 組織에서의 어떠한 意思決定이 이루어질 것인가에 대한 解答은 意思決定過程에서 누가 權力을 더 많이 行使하는가를 分析해 보면 알 수 있다고 본다. 왜냐하면 意思決定은 先導하는 個人이나 集團 (dominant person or group)의 利益을 反映하는 점에서 이루어지기 때문이다. 이와 같은 組織權力 (organization power) 概念을 導入하여 意思決定을 分析한 理論과 模型은 근자에 들어와 重要한 關心事로 대두되기 始作했다. 最初로 組織에 權力變數를 導入한 均衡理論, 至今까지의 意思決定模型에서의 大前提가 되었던 目標가 行爲보다 앞선다는 通念을 完全히 拂拭하고 目標은 아예 存在치 않으며 行爲가 目標를 앞선다고 前提하여 目標 設定過程에 權力의 影響을 強調한 쓰레기통 模型 (garbage model), 狀況適應的 模型 (contingency model), 느슨한 組織模型 (loosely coupled organizational model)으로 代表되는 非定型 模型과 理論 (model or theory of organized anarchies), 組織에서는 權力이 불가피하게 發生된다는 進계하에서 政治的 意思決定模型 등이 있다. 여기서는 研究目的上 政治的 模型에 對해서만 약술하겠다.

組織을 政治的 領域 (political area)으로 認識하기 始作한 사람은 사이어트와 마아치이다. 사이어트와 마아치는 意思決定過程은 複數의 意思決定者 (multiple decision makers)들이 자신의 이익을 爲하여 싸우는 權力게임 (power game)이라고 보았다. 이와 같은 認識은 다음과 같은 점에서 正當化된다.

政治的 意思決定模型에서는 組織을 多元的 (pluralistic)인 것으로 보았으며, 심지어 習慣的 (customary)인 現象이라고 認識하였다. 따라서 組織은 問題를 認知하는 觀點이 顯著하게 달라졌다. 취하는 行動 또한 多樣한 組織構成員들간에 나타난 게임의 結果라고 할 수 있다. 이때 나타나는 多樣한 行爲와 認識의 差를 調整하는 手段이 協商과 妥協이며 이는 곧 組織의 活動은 이와 같은 協商과 妥協의 結果라고 할 수 있다.¹⁶⁾

또한 政治的 意思決定模型에서는 意思決定의 結果를 組織內에 있는 機關이나 集團의 優先順位 (preference)를 完全하게 反映한 것이라고 여기지 않는다. 다만 각 集團과 機關의 優先順位가 衝突을 할 때 자기 自身들이 갖고 있는 權力을 行使하게 되는데, 이때 權力을 많이 가진 集團이나 機關이 그렇지 않은 集團이나 機關보다도 組織內의 政治作用에서 큰 便益을 취하게 될 것이라고 假說化할 수 있다. 過去와는 달리 힘 弱한 勞働者들도 스스로 聯合을 이루어 때로는 企業所有者나 經營者만큼 權力을 行使하는 예를 政治的 意

意思決定模型으로서 說明이 可能하다. 政治的 意思決定模型은 政府의 政策을 單一의 行爲者 (single actor) 나 官僚制의 上層部에 있는 單一體制集團 (monolithic group) 에 依해서 形成되는 것으로 보지 않는다. 차라리 政府의 政策決定은 多様な 利益과 그와 같은 多様な 利益을 지명케 하는 여러 程度의 權力을 가진 個人들과 集團들간의 協商過程의 結果로 認識한다.¹⁷⁾

제 3 절 본 研究의 立場

지금까지 行政學에서의 意思決定過程을 分析하는 傾向을 보면 大部分이 官僚的 기준만 重要視하였고 權力變數는 간과하였다. 反面, 社會學 分野에서 地域社會에서의 意思決定에 關한 研究는 權力變數를 지나치게 強調하여 制度的이고 行政的인 變數인 官僚的 基準을 輕視하는 傾向이 짙어왔다.

본 研究는 이와 같은 意思決定에 關한 不均衡의 研究를 修正코자 官僚的 基準과 權力變數를 包含하는 觀點에서 濟州道 農村部落의 特性을 살펴보고자 하는 것이다.

제 3 장 研究方法

제 1 절 調査對象部落의 選定과 그 基準

본 研究는 濟州道 農村部落의 意思決定過程에 關한 現實性을 分析하기 爲하여 다음과 같은 觀點에서 4개의 마을을 選定하였다.

첫째, 調査對象의 單位를 行政里로 하였다. 韓國의 農村에 있어서의 行政里는 그 範圍를 어떻게 定하든 간에 매우 重要的 社會的 單位이며, 從來 韓國農村을 論議하는 境遇 行政里가 그 對象 地域單位가 되었다.¹⁸⁾ 비록 里가 自治團體의 行政區域에 不過하고 里長은 法的으로 獨立된 行政機關도 아니고 邑·面長의 地域的 補助機關에 지나지 않지만 事實上으로는 地方 自治團體의 모든 行政機關이 結實되는 地點이다. 또한 里는 住民의 行政需要의 始發點이라는 점에서 自治行政의 基盤이 되는 組織이라 할 수 있으며¹⁹⁾ 里長은 行政的으로 部落을 代表하는 사람이다. 또한 이들 行政의 單位 마을에는 그 마을 水準에서 政策을 決定하고 리이 더십을 發揮하는 小數指導者들이 마을의 리더더십 集團을 이루게 되고 그 集團의 存在樣態가 政治的 분위기를 決定하게 된다. 따라서 이와 같은 性格을 지닌 우리나라의 里는 官僚的 基準과 權力이라는 變數를 가지고 意思決定過程을 分析하려는 본 研究와 附合된다.

둘째, 標準方法은 濟州道內 行政里 중에서 南·北郡 境界를 橫軸으로 濟州市와 西歸浦를 있는 선을 縱軸으로 하여 全道를 4等分하였다. 이렇게 4等分된 東南, 南西, 西南, 西北地域에서 海岸마을을 中心으로 選定하였다. 海岸마을을 選定한 理由는 濟州道の 地理的, 歷史的 特性上 海岸마을이 濟州道 農村特性을 가장 잘 나타내 줄 것이라는 생각 때문이다. 왜냐하면 濟州道는 食水難 때문에 용천수가 있는 海岸地域이 必要했고, 또한 農業과 漁業이 共存하여야 하는 產業構造 與件上 海岸地域을 中心으로 集團形式의 마을을 形成해 왔다. 뿐만 아니라 4.3事件 등 歷史的 要因에 依해서 산간지역에 마을형성을 매우 어렵게 하여 왔다. 濟州道 읍·면 소재지가 모두 海岸地域에 있다는 점만 보아도 海岸地域을 濟州道農村의 代表性이 가장 잘 나타내 주는 마을이라고 해도 큰 오류는 없을 것 같다.

셋째, 環境變化의 與件別로 마을을 選定하였다.

본 研究는 社會學的 側面에서 행하여지는 사람과 사람과의 關係에서 나타나는 權力을 分析하는 非公式 組織을 中心으로 研究되어지는 微視的 方法의 研究가 아니다. 본 研究는 時代와 環境의 變化에 따라 지금까지의 要求와 投入과는 전혀 다른 挑戰과 흐름에 대하여 마을 내 公式的 組織과 그 構成員들이 어떻게 對應 및 適應하는가를 分析하려고 한다. 挑戰과 흐름의 主題는 ① 民主化에 依한 公式的 組織構成方法(里長選出)의 變化要求, ② 이웃 마을과의 關係變化, ③ 基礎自治團體인 郡과의 事業施行上 마찰, ④ 國家의 事業施行上의 마찰로 나누어 이와 關聯된 마을을 選定하였다.

이 세 가지 基準에 依해서 選定된 마을이 다음 4개의 마을이다.

1) 北濟州郡 涯月邑 涯月里

涯月里를 選定한 理由는 于先 西北地域이라는 理由와 함께 里長選出方法이 過去와는 달리 住民의 選擇의 폭을 넓혀 주었으며 官의 입김이 排除되었다는 점이다. 뿐만 아니라 選出過程 順序가 매우 整然하였고 直接選舉에 依해서 후유증에 시달리는 타 마을과는 달리 後유증을 最小化하였고, 至今까지 유지 중심 또는 集團 中心에서 大衆的 基盤을 갖는 指導者가 탄생한 점 등이 標集對象이 되었다. 따라서 涯月里는 본 研究의 環境變化의 與件中 民主化에 依한 組織構成方法의 變化要求에 該當한다. 이와 같이 民主的 節次를 무난히 受容할 수 있는 地域의 特性을 意思決定過程을 통해서 알아본다.

2) 南濟州郡 城山邑 오조리

이 마을은 東南地域에 屬한다.

성산읍 오조리는 世帶數는 他地域마을에 비해 적지만 옛부터 마을構成員間的 團合이 잘 되어 있는 마을로 定評이 나 있다. 성산읍 管内 體育大會 때 여러 번의 綜合優勝, 이웃 지역의

해안선까지 管理하는 勢 등은 家具數와 人口에 比해 顯著하게 열세인 오조리의 底力을 나타내 주는 좋은 예라고 할 수 있다. 오조리는 몇 년 전부터 이웃마을과 漁場管割關係로 분규가 繼續되어 왔다. 漁場紛爭은 마을 住民들의 生存權과 直結되는 매우 重要한 事項이다. 따라서 이와 같은 이웃마을과의 關係變化에 마을에서는 어떠한 過程을 거쳐서 意思決定이 이루어졌느냐를 分析하는 것은 매우 意義가 높다 하겠다.

3) 北濟州郡 舊左邑 月丁里

이 마을은 標集對象으로서 東北地域에 屬하는 마을이다.

월정리 마을은 지난해 分漁處理場이 마을에 設置되는 것에 반발하여 北濟州郡廳을 占領, 농성하여 分漁處理場 施設을 타지역으로 옮긴 部落이다. 그 過程과 樣態도 매우 多樣하게 나타난다. 2년간 무려 官廳과의 30회 간담회가 열렸고, 大統領과 關聯長官, 廳長에게 수십 번의 탄원서 提出, 간담회 參席者는 邑事務所 職員에서부터 道知事까지, 場所도 個人 집에서부터 道知事室까지, 심지어 道와 郡의 幹部가 總出動하여 住民을 說得하는 등 보기드문 過程을 거쳤다. 住民들은 수십 번의 住民 總會와 對策委構成 및 會議를 하였고, 對策委活動 資金으로서 600萬원을 마련하기도 하였다. 결국 월정리 마을 住民들의 願하는 대로 分漁處理場은 다른 곳에서 施設 중이다. 經濟規模나 人口가 매우 적은 곳인데도 不拘하고 全住民이 長期間 一致團結하여 農耕社會에서 가장 權威的인 官廳인 郡廳을 占據 농성하였다. 分漁處理場 設置에 대한 行政機關과 住民間의 커뮤니케이션 過程 및 월정리 里民이 郡廳을 占據하기까지의 過程을 意思決定過程을 통해서 살펴본다.

4) 南濟州郡 안덕면 사계리

이 마을은 西南地域에 屬하는 部落이다.

사계리 마을은 지난해 濟州道內에서 가장 政治的 爭點이 되었던 송악산 軍事基地 設置反對에 앞장섰던 마을 중의 하나다. 過去에는 安保라는 간판을 먼저 걸면 安全하고 쉽게 政策을 執行할 수 있었던 國家가 民主化의 過程에서 豫想했던 試練을 맞은 事例라 할 수 있다. 송악산 軍事基地 設置反對에 대한 理由를 마을 住民들의 團合할 수 있었던 要因과 연계하여 알아보고 反對데모를 決定하는 過程을 마을 意思決定構造와 關聯시켜 살펴본다.

그러나 以上 4 가지 마을중 성산읍 오조리 마을은 漁場紛爭에 대한 意思決定權이 里長을 中心으로 하는 마을 住民에게 있기보다는 漁村契에 있었다. 里長도 6個月 以上 不在이며 마을總會도 개최한 지 거의 10년 이상 지나고 있다. 또한 實際 面接過程에서 回避하는 사람이 매우 많았고 面接內容을 分析한 結果도 不透明한 內容이 많아 본 研究의 分析들과는 많은 괴리가 있기 때문에 부득이 오조리 마을은 除外시켰다. 표집선정 마을의 基準을 要約하

면 다음 < 표 1 > 과 같다.

< 표 1 > 표집 대상 마을과 選定基準

마을 \ 基準	地域	여건 변화	사건	비고
애월리	西北	公式的 機關構成方法變化	里長 選出	연구대상에서 제외
오조리	東南	이웃마을과의 關係變化	漁場 분류	
월정리	東北	郡의 事業施行과 마찰	분노처리장 設置反對	
사계리	西南	國家의 事業施行과 마찰	송악산 軍事施設設置 反對	

제 2 절 分析方法과 分析內容

1) 分析方法

본 研究의 分析은 주로 ① 開放된 設問紙에 依한 調查 (questionnaire study), ② 直接 現地訪問을 통한 現地調查 (field study), ③ 住民과 里長 등 마을 엘리트, 읍·면·군 公務員과의 面接 (interview) 등을 이용하였다. 이와 같은 조사는 邑·面公務員의 도움을 받아 본 研究員이 直接 擔當했으며 그 期間은 1989 년 1 월 ~ 2 월까지이다.

또한 現地調查를 통하여 住民總會記錄, 鄕約 등 마을내 所藏되어 있는 記錄을 收集하였고 現地 住民과 部落內 엘리트와의 面接을 통하여 마을의 意思決定過程과 분위기를 確認했으며, 대상마을 擔當 읍·면 公務員과 농성사태 擔當 公務員과의 面接을 통하여 補充資料를 收集하였다.

2) 分析內容

본 研究는 마을에 따라 문항수가 약간 差異가 있지만 약 13 개의 問項數를 가지고 調查하였다. 이를 문항에서 본 研究의 分析內容은 다음과 같이 區分할 수 있다.

(1) 部落의 社會·經濟的 性格

마을의 意思決定過程은 權力的 作用에 크게 依存한다. 權力的 作用은 社會的 要因과 經濟的 要因에 依해서 그 程度가 크게 影響을 받기 때문에 마을내 社會·經濟的 性格을 于先 규명할 必要性이 提起된다. 部落의 社會 및 經濟的 性格에 關해서는 마을내 유지와의 面接과 記錄調查 등에 依해서 살펴보았다.

(2) 公式的 組織의 意思決定構造와 役割

公式的 組織은 住民의 要求가 體制投入의 現實化를 決定한다. 따라서 地域社會의 行政性格이 地域社會內에서 일어나는 意思決定의 樣態를 決定하는 主要 變數이기 때문에 公式的 組織의 體系와 意思決定過程을 分析해야 한다. 여기서는 鄉約과 規約에서 規定된 組織의 構成과 體系, 實際 意思決定이 行해지고 있는 程度, 그리고 組織과 構成員, 集團의 影響力 程度 등을 面接과 記錄, 실문지를 통해 알아보았다.

(3) 住民의 意思決定過程에의 參與方法

行政에 있어서 住民參與의 重要性은 附言할 必要가 없다. 特히 民主主義의 要求上昇과 地方自治의 目前實施 등에 비추어 볼 때 住民의 부락내 意思決定過程에의 參與問題는 最優先 考慮事項이다. 여기서는 制度的인 側面에서 住民參與의 保障程度와 實際 參與程度, 그리고 住民意思의 反映 程度 등을 調查하였다.

(4) 意思決定에 대한 住民의 滿足度

地域社會開發의 目標은 住民을 더욱 幸福하게 살게하는 것이라고 한다면 그 重要手段은 自助와 協同精神을 培養하는 것이라 할 수 있다. 그러나 住民의 自助와 協同精神은 地域社會開發過程에의 參與를 通해서 滿足感이라는 incentive 가 주어졌을 때 完成된다고 할 수 있다. 이와 같은 incentive 는 公式的 組織에서의 住民意見投入과 轉換, 그리고 產出과 環流過程에서 住民意見과 組織產出物의 一致 程度와 比例된다고 볼 수 있다. 따라서 본 研究는 앞서 記述한 環境變化의 與件 主題別로 意思決定과 그 決定執行後의 住民들의 만족도를 살펴보고자 한다.

제 4 장 月丁里 部落 意思決定過程 分析

제 1 절 社會·經濟的 性格

月丁里는 濟州市에서 동쪽으로 27.6 km 떨어진 곳에 位置한 農業과 漁業을 主業으로 하는 해안마을이며 月丁里는 289 家具에 1,139 명이 살고 있다. 이 마을은 설촌시기를 약 350년 전으로 보고 있으며 特異하게도 이 마을에 住居하고 있는 사람은 世帶主를 中心으로 보면 타지역 出身 사람은 한 사람도 없다.* 따라서 마을내의 社會的 분위기는 血緣的 분위기로서 共同體 認識이 높을 뿐만 아니라 폐쇄성도 높은 便이라 할 수

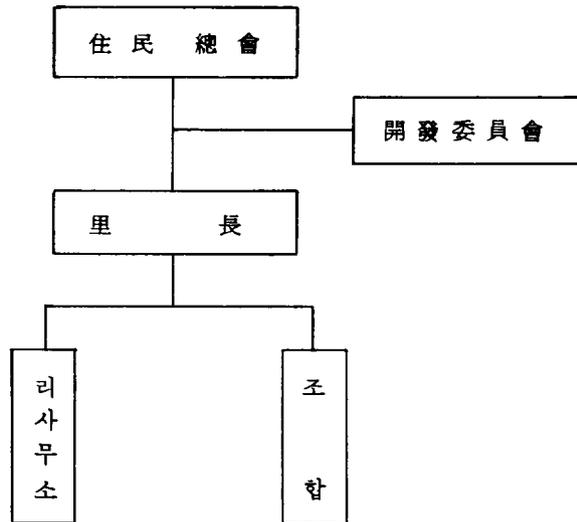
* 里長의 主張內容임.

있다. 뿐만 아니라 이와 같은 血緣的 分위는 家父長的 要因이 많이 남아있게 한 原因이 되고 있었다. 마을 總會時 里長을 비롯한 任員 選出時에는 世帶主에게만 選舉權을 주고 있는 現象은 타부락에서 흔히 볼 수 없는 점이라 할 수 있다. 월정리의 經濟構造를 살펴보면 土地가 大部分 沙土가 되어 매우 척박하고 그나마 협소(약 50 만경)하여 農業環境이 매우 나쁘다. 里長과 開發委員들이 월정리가 濟州道내에서 가장 못사는 마을이라고 斷定的으로 이야기하는 것을 보면 그 程度를 짐작할 수 있다.* 뿐만 아니라 다른 마을과 같이 一周道路도 貫通하지 않고 마을에서 700 m 위로 通過되기 때문에 交通事情도 열악한 便이다. 따라서 타지역 出身 住民들이 이 마을로 移住하려 하지 않는 이유도 열악한 生活環境에 크게 기인하는 것 같았다.

제 2 절 意思決定構造와 役割

月丁里의 公式的인 意思決定機構는 월정리 規約에 依하면 < 표 2 >와 같다.

< 표 2 > 월정리 意思決定機構表



* 그러나 郡이나 邑에 勤務하는 關係公務員들의 이야기는 月丁里가 결코 北郡에서 가난한 마을에 屬하지 않는다고 主張하였다.

월정리의 重要 意思決定機構의 役割과 特徵을 살펴보면 다음과 같다.

1) 住民 總會

住民總會는 타부락의 住民總會와 마찬가지로 마을 全般에 關한 일을 審議, 議決하는 最高 議決機關이다. 總會의 會員은 월정리에 居住하고 있는 世帶主로 規定하고 있으며 다만 世帶主가 會員이 될 수 없는 事情이 있을 때는 그 世帶의 成年자가 會員이 된다고 規定하고 있다. 定期總會는 50 명 이상을 議決定足數로 하고 있으며 里長은 마을 總會에서 80 명 이상의 投票로써 決定하도록 하고 있다. 타지역과는 달리 월정리는 住民總會가 流會없이 이루어지고 있었다. 올해 (1989년 1월~6월까지) 만 해도 3번 住民總會가 이루어졌다. 이와 같이 住民參與가 意思定足數 以上 모이는 理由는 里의 意思決定基礎單位가 組合이라는 組織이 있기 때문이며 또한 議案이 牧場還收와 같은 重要한 案件이기 때문이다.

開發委員會에서는 각 組合單位別로 15 명 이상의 世帶主를 動員토록 하고 있으며 實際로 그렇게 이루어지고 있었다.

2) 開發委員會

開發委員은 마을 全般에 關한 財政 및 새마을 事業과 마을개발에 關한 事項에 議決權을 행사함과 동시에 監査 및 助言을 實施하도록 規定하고 있다. 뿐만 아니라 開發委員은 마을 基金을 確保하고 基金管理 運營에 대한 總 責任을 지도록 하고 있다. 現在 開發委員은 委員長 包含 13 명으로 되어 있다. 開發委員會 構成은 보편성과 特別性을 조화시킨 選出方法에 依해서 이루어지고 있다. 즉 6 개의 組合에서 各各 2 명을 選出하는데 1 명은 該當地域 組合에서 推薦하고, 1 명은 總會에서 마을 住民들이 각 組合員에서 1 명을 選出한다. 開發委員長도 마을총회에서 選出한다.

이와 같이 代表性 및 能力에 依해서 選出되기 때문에 開發委員會의 實際 役割은 매우 크다. 후술하는 분뇨처리장 사전말고도 근 4년 동안 1,000 여 만원이 所要되는 마을牧場還收 訴訟도 開發委員會가 主導的으로 執行하고 있다.

3) 里 長

里長은 마을 行政과 財政 및 마을 財産管理와 會館管理運營에 總責任을 지며 住民을 代表하도록 하고 있다. 이 마을의 里長은 任期가 2년이며, 연임 가능하고 住民이 直接 選舉에 依해서 選出하도록 하고 있다. 타지역과 달리 이 마을은 里長에 대한 매력이 매우 높은 곳이라는 느낌을 받았다. 여러 가지 理由가 있겠지만 이 마을 出身中 海外 (재일교포가 주) 와 國內 (재 釜山) 에 居住하고 있는 고향사람들과의 交流가 比較的 활발하기 때문에 對外的으로

代表할 수 있는 기회가 많고, 經濟構造가 漁業과 農業에만 限定되고 있으며, 마을 人的構成이 血緣的, 地緣的 關係로 매우 密接하기 때문에 里長에 대한 예우가 形式的으로 매우 높은 分 위기다. 따라서 本 研究의 調查 對象 마을중에서 里長을 고사하고 있지 않는 마을 중의 하나였다. 現在 里長은 6년간 連임하고 있는데 이는 牧場訴訟關係로 繼續性이 必要하기 때문 이라 하였다.

4) 組 合

組合은 住民들의 意思를 最初로 시작하는 곳이며 마을에서 決定한 事項과 事業을 推進하는 基礎的 單位이다. 組合은 自然部落別로 形成되었으며 過去 2개 班이 모여 1개의 組合을 이루고 있다. 組合은 또한 經濟的 基礎單位이기도 하다. 월정리는 海岸이 약 3km가 되나 大部分은 모래사장이기 때문에 水産物이 貧弱하다. 그중에서도 마을 서쪽 해안가 약 800m는 가장 水産物이 豊富한 地域이다. 따라서 地域別로 漁場을 管理하도록 한다면 一部 조합만 豊富한 海岸을 利用하는 모순이 생기기 때문에 海岸地域을 6개로 區分하여 各組合이 1년씩 輪番制로 순환하면서 管理토록 하고 있다. 그러나 例外的으로 各組合은 돛과 挨 등을 共同生産, 共同販賣하여 各 조합원 간에 상호 의존적 關係를 維持하고 있다.

5) 影響力

本 研究은 마을내 意思決定過程에 누가 影響力을 많이 行使하는가를 알아보기 爲하여 두 가지 質問을 하였다.

첫째는 一般的인 質問으로서 ① 마을에서 影響力이 있는 集團은 어느 集團입니까?, ② 마을 總會時 意思決定은 어느 集團에 依해서 主導된다고 생각하십니까? 라는 質問을 하였다. 그 結果가 < 표 3 >이다.

< 표 3 > 월정리 影響力 있는 集團

質問內容 對象集團	影響力 있는 集團은?		總會 主導 集團은?		비 고
	도 수	比率 (%)	도 수	比率 (%)	
里 長	1	8	1	8	
開發委員會	11	92	7	59	
其 他			* 4	33	
計	12	100	12	100	

* 總會時 主導集團에서 其他 4명은 總會의 分위기라고 答한 것임.

둘째는 實際로 어느 集團이 意思決定過程을 占하는지를 알기 爲해서 分組처리장 反對過程을 主導한 集團을 알아보았다. 이를 알기 爲해서 본 研究는 ① 分組처리장 反對 鬭爭時 主導한 集團은 어느 集團이라고 생각하십니까? 라는 질문을 하였다. 그 分析結果는 <표4>이다.

<표4> 월정리 分組處理場 反對 鬭爭時 主導集團

集團 \ 도 수	도 수	比率 (%)	비 고
住民全體	4	33	
青年會	2	17	
鬭爭委員會	6	50	
계	12	100	

이와 같은 質問過程에서 첫째 質問에서 나타난 結果와 두번째 質問에 나타난 結果가 一致할수록 그 集團의 影響力은 크다고 보았다.

<표3>에서 보면 開發委員會가 影響力 있는 集團임을 確然하게 알 수 있다. <표4>에서 보면 開發委員會가 주를 이룬 鬭爭委員會가 50% 밖에 認知되지 못하고 있어 인식론과 실제면에서 深한 괴리를 보이고 있는 것 같다. 그러나 이와 같은 괴리는 分組處理場 問題가 모든 住民들의 生存權 問題와 直結되었기 때문에 모든 國民이 合心했다는 분위기가 <표4>처럼 나타난 것 같다.

제3절 住民의 意思決定過程에의 參與 方法

이 마을은 어느 마을보다 住民總會가 잘 된다. 住民總會의 議決定足數가 50명이라는 規定도 있지만 實際로 100여 명이 항상 參與하고 있었다.* 따라서 이 마을의 住民들은 組合會議에 依해서 區域內的 모든 事項 特히 經濟的인 問題에 關한 決定過程에 參與할 뿐만 아니라 마을 總會에 參席하여 마을에 關한 重要 意思決定過程에 積極 參與하고 있다. 特히 마을의 統一性 確保를 위해 各 組合에 配當되어 있는 開發委員 2名中 1名은 마을 全體 住民들의 同意에 依해서 選出하도록 하고 있는 점도 이 마을의 特色이라 할 수 있다.

* 開發委員長과의 面談結果임.

제 4 절 意思決定에 대한 住民의 滿足度

분뇨장 設置 反對 鬭爭은 무려 2년간이나 繼續된 事件이었으며 또한 마을내 主 意思決定 對象이었다. 분뇨處理場 設置에 關한 意思決定過程을 支配한 對策委員會는 소수에 依해서 運營되어지지 않는 組織이기에 組織運營이나 人員動員, 費用調達 등에 큰 問題가 없이 2년 동안 維持가 될 수 있었다. 따라서 組織構成員의 團結과 民主化라는 環境이 이 마을에 분뇨장 設置를 不可能하도록 만들었다고 본다. < 표 5 >를 보면 얼마나 住民들이 이 事件에 對해서 滿足하고 있는지를 알 수 있다. 그러나 < 표 4 >를 보면 住民全體라는 對答은 워낙 團合이 잘 되었기 때문에 住民의 主體였음을 強調한 것이라 할 수 있다. 그러나 住民動員이나 그 代表性도 각 組合單位로 이루어졌기 때문에 組合長과 開發委員會가 큰 役割을 하였다고 볼 수 있다. 여기서 크게 留意할 것은 타지역과는 달리 里長이 크게 두각을 나타내지 못하고 있다는 점이다. 즉, 里長은 形式的인 면에서는 代表性이 있지만 實際로는 마을 意思決定에 크게 影響을 미치지 못하고 있었다. 분뇨처리장 設置 反對를 爲한 對策委員會 委員長도 里長이 아닌 開發委員(過去 里長임)이 맡았다는 점은 示唆하는 바 크다 하겠다. 이와 같은 理由는 里長의 能力不足이거나 아니면 集團指導的인 性格이 관행으로 固着되어 버렸기 때문이라 思料되나 본 研究의 研究範圍上 原因分析은 除外시켰다.

< 표 5 > 意思決定에 대한 輿정리 住民의 滿足도와 그 理由

質問內容 도 수	만족도		合計	滿足하는 理由		合計
	滿足	不滿足		團合心を 보였기 때문	未來의 世代를 爲하여	
도 수	11	1	12	11	1	12
比率(%)	92	8	100	92	8	100

이와 같은 面接 內容은 이 마을 住民과의 對話過程에서도 充分히 느낄 수 있었다. 거의 大部分(약 90% 이상) 住民들은 분뇨처리장시설 反對 運動의 過程과 結果에 對해서 무척 滿足하고 있었다.

제 5 장 涯月里 部落 意思決定過程 分析

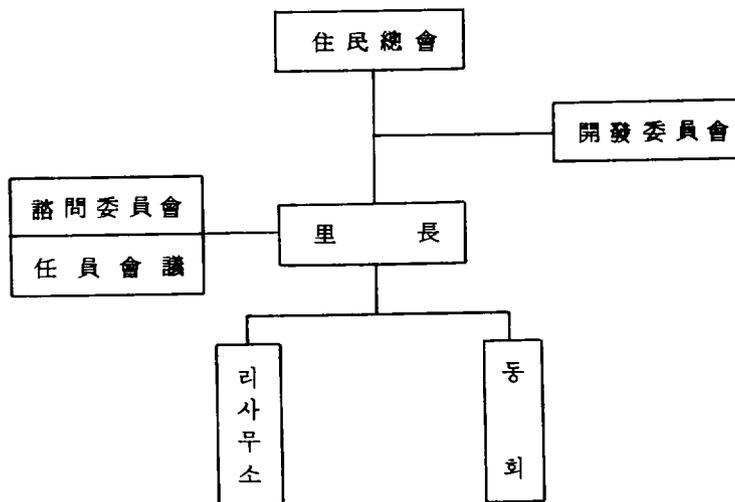
제 1 절 社會·經濟的 性格

애월리는 濟州市에서 서쪽으로 21.1 km 떨어져 있는 人口 2,281 명이 살고 있는 읍소재지 마을이다. 마을의 經濟構造는 農業에 크게 依存하는 便이며 特히 밀감과과수와 채소 등을 주업으로 하고 있다. 애월리는 現在 涯月邑 所在地지만 經濟構造의 影響 때문인지 아직도 農耕文化의 要因이 많은 便이다. 이와 같은 農耕文化의 要因은 애월리의 社會的 性格에 크게 影響을 미치고 있었다. 후술하는 바와 같이 인보적 團體인 골회가 마을 意思決定過程에 基礎的 單位로 役割을 하며, 마을제가 一年에 한 번씩 열려 마을 住民들의 信仰的 中心 役割을 하고 있다. 아직도 애월리에 基督教이 絶對的 열세에 있는 理由도 여기에 基因한다고 본다. 또하나 社會的 特性으로 들 수 있는 것은 共同體가 比較的 形成이 잘 되어 있는 마을이라고 볼 수 있다. 調查結果 느낄 수 있는 것은 상부상조하는 精神과 크게 무리하지 않으려는 節制 精神이 돋보였는데 이와 같은 精神이 共同體를 維持시켜 주는 것 같았다.

제 2 절 意思決定構造와 役割

애월리 鄉約에 依하면 애월리의 公式的인 意思決定은 < 표 6 >의 機構에 따라 이루어진다.

< 표 6 > 애월리 意思決定機構表



애월리의 重要 意思決定機構의 役割과 特徵을 살펴보면 다음과 같다.

1) 住民總會

住民總會는 타부락과 마찬가지로 최고의 議決機關으로서 鄉約의 개정, 基本 財産의 處分, 任員選出 및 해임, 豫算 및 決算 승인 등 마을내 重要한 事項은 住民總會에서 결의 또는 同意받도록 規定하고 있다. 總會의 構成員인 鄉員이 될 수 있는 資格은 만 20 세 이상인 住民中 애월리에 거주하고 있거나 태어난 사람으로 定하고 있다. 總會의 定足數는 150 명으로 鄉約에 定하고 있으며 부득이한 境遇에 100 명 이상의 參席으로도 개의를 할 수 있다고 단서 條項을 두고 있다. 그러나 애월리의 住民總會는 성원 미달로 자주 유예되는 便이다. 그러나 회의록에 依하면 1988 년도 定期總會 (1989. 1.15 일 개최) 때는 무려 320 명이 參席하였다. 이와 같은 情形은 里長選出에 대한 關心度 때문이며 其他 案件에 對해서는 주로 開發委員會와 任員會議 등에서 決定하고 있다.

2) 開發委員會

開發委員會는 마을내 議決機構로서 豫算案 및 決算審議, 事業計劃審議 등 마을의 重要한 事項을 審議, 決定하는 중추적인 意思決定機構다. 特히 開發委員會를 召集하고자 할 때는 里長은 開發委員會의 同意를 얻도록 하고 있으며, 反對로 開發委員長이 開發委員會 會議가 必要하다고 생각할 때도 里長의 同意를 얻어 會議를 召集할 수 있도록 하고 있다. 이는 立法府의 機能을 擔當하는 開發委員會와 行政府의 役割을 擔當하는 里長과의 견제와 均衡을 이루도록 한 매우 先進的인 意思決定權 分離方法이라 할 수 있다. 애월리에서는 이와 같은 里長과 開發委員長의 協力 및 견제 關係는 制度的으로 이루어진 徵候를 여러 곳에서 볼 수 있다. 總會에서 里長과 開發委員長을 동시에 選出토록 한 規定, 諮問委員은 里長과 開發委員會에 依해서 동시에 추대된 人事로 한다는 규정 등은 그 좋은 예라 할 수 있다. 開發委員會는 4 개의 洞에서 각 3名씩 選出하며, 開發委員長은 住民總會에서 選出되어 총 13 명으로 이루어진다.

애월리에서는 다른 지역과 달리 開發委員會 會議를 開發委員會 連席會議 形式으로 運營되고 있다. 대체로 開發委員連席會議는 開發委員 (13 명), 里長 (1 명), 洞長 (4 명), 監事 (2 명), 소방대장, 새마을 婦女會長, 青年會長 各 1명 등 23 명으로 構成되어진다. 實際로 總會를 대신하는 開發委員會가 意思決定過程에서 執行府長인 里長을 비롯하여 部락내 輿論指導 集團인 自生集團의 代表를 參席케 하여 意思決定하는 것은 매우 民主主義的 運營이라 할 수 있다.

3) 里長

里長은 마을을 代表하며 正直과 誠實으로써 里政 全般을 統括하고 里 發展에 積極 努力하여

야 한다고 鄉의에 規定하고 있다. 이는 里長의 部落 代表性和 行政執行權 등을 附與하는 事項이라 할 수 있다. 里長은 政府組織法이나 地方自治法上 附與된 地位와 役割은 매우 微微한 便이지만 마을내에서의 里長의 役割은 매우 重要的 實情이다. 여하의 마을에서도 調査된 結果이지만 里長은 產業社會의 觀點에서 보면 지나친 희생이라고 볼 수 있는 地位다. 보수는 고사하고 경조비 등 1년에 2~3百萬元 程度의 經濟的 희생을 감수해야 할 뿐만 아니라 里長의 손을 부르는 일이 마을내 連日 無수하게 發生하기 때문에 本人의 집안 일은 고사하고 個人 일까지 포기해야 할 程度이다. 이 마을에 里長도 여러번의 面接에서 느낀 바이지만 오직 마을에 奉仕한다는 마음과 里長의 직명이 주는 名譽 때문에 이와 같은 어려운 일을 보람삼아 하고 있었다. 앞으로 里長職을 忌避하는 現象은 더욱 加重될 것이라고 면접자들은 答하고 있다.

4) 洞 會

애월리에는 4개의 洞이 있다. 4個의 洞은 2~3개의 “골회”로 構成된다. 타마을과 特히 다른 점이 이 “골회”다. 골회는 過去 自然部落을 中心으로 인보적 性格을 띤 이 마을에서 가장 基礎的인 單位機關이다. 골회는 골내 葬禮式의 상호부조 등 길흥사의 協力을 目的으로 組織된 集團으로서 지금은 完全히 公式化된 團體로 認定되고 있다. 골회내에서도 嚴格한 規約이 마련되어 있고 現在 골마다 基金이 마련되어 어버이날 行事, 노인잔치, 野遊會 등을 치른다. 어느 “골회”는 “골” 出身公務員들이 60 만원 誠金을 모아 가스버너를 購入, 寄贈한 예도 있을 程度로 “골회”가 基礎的인 要求와 支持의 根源的 役割을 하고 있다.

洞內 意思決定은 洞開發委員會를 中心으로 이루어진다. 洞開發委員會에는 2~3명의 委員이 있으며 委員選出은 洞民의 直接選舉에 依해서 選出된다. 洞委員은 自願하는 사람이 많은 편이라 거의 選舉에 依해서 이루어지고 있다. 里에서는 새마을 事業 등 里開發事業에 必要한 人員動員 등은 完全히 洞에 맡기고 있었다. 따라서 洞會는 公式的인 側面에서 住民들의 意見發表가 始作되고 結집되는 組織이라 할 수 있다.

5) 意思決定過程에서의 諸集團의 影響力

이 마을에서는 누가 意思決定을 하는가(who makes decision)? 즉, 어떠한 集團이 마을내 意思決定過程을 支配하는가? 이를 알기 爲해서 본 研究는 ① 마을 일을 決定하는 데 가장 影響力이 있는 集團은? 그 理由는?, ② 마을 總會에서는 대체로 어느 集團의 主張대로 意見이 集約되는 편입니까?, ③ 만약 北濟州郡廳이 現位置인 濟州市에서 북제주군 管内로 廳舍를 移轉할 때 누가 앞장서서 誘致努力을 할 것이라 생각합니까? 라는 3가지 質問을 里長과 其他 마을내 elite에 質問하였다. 그 結果는 <표 7>과 같다.

〈 표 7 〉 애월리 影響力 集團

詢問內容 答項	마을에서의 影響力 集團		마을 總會에서의 意思決定方向		北郡郡廳 移轉時 誘致先頭 그룹	
	도 수	比率 (%)	도 수	比率 (%)	도 수	比率 (%)
里 長	3	23	3	22	5	46
開發委員	10	77	8	57	4	36
自生組織*			2	14		
기 타			1	7	2	18
계	13	100	14	100	11	100

* 여기서 自生組織이란 青年會, 婦女會, 소방대를 말함.

** 標本은 14 명이나 無 응답자 때문에 도수에서 差異가 생김.

〈 표 7 〉에서 본 바와 같이 마을에서의 意思決定過程에 支配的인 集團은 開發委員會가 가장 높다. 이와 같은 理由는 앞에서 記述한 바와 같이 住民들의 意見을 수렴하는 過程이 골회를 根幹으로 하는 開發委員會에서 始作되고 골뻗을 뿐만 아니라 開發委員會議가 里長과 其他 마을내 自生集團의 代表들을 包含시켜 會議를 하기 때문에 이와 같은 結果가 나온 것이라 判斷된다.

제 3 절 住民의 意思決定過程에의 參與方法

본 調查의 設問內容에서 里長選出方法은 어느 方法이 좋습니까? 라는 質問에 14 명 전부 가 直接投票를 支持했다. 그 理由로서는 住民意思의 積極 反映 5 명, 公正성과 正統性 確保 4 명, 民主主義 實現 2 명, 其他 3 명으로 나타났다. 이 結果만 보아도 住民 參與가 絶對 保障되는 方法을 積極 支持하고 있다. 애월리에서 住民들의 마을에 대한 意思決定過程에의 參與는 制度的으로 뿐만 아니라 實質的으로도 保障되어 있고 開放的이다. 總會에의 參席이라는 形式的인 것 이외에 實質的으로 洞會의 構成員으로서 意思決定過程에 參席하고 있다. 인보단체인 “골회”를 根幹으로 이루어지는 洞會는 會議가 잘 이루어질 뿐만 아니라 住民들이 直接 參與에 依해서 意思를 決定하고 代表를 選出한다. 따라서 애월리는 마을내 意思決定過程에 住民의 直接參與가 잘 이루어지고 있다고 評價할 수 있다.

제 4 절 意思決定에 대한 住民의 滿足度

본 研究는 住民의 마을에서 行하여지는 意思決定에 대한 滿足度를 公式的 組織과의 協助關係, 里長의 業務執行의 公正性 與否를 通하여 間接的으로 살펴보았다. 質問事項은 ① 住民과 公式組織과는 協助가 잘 되는 편입니까? ② 里長은 業務處理를 公正하게 하는 편입니까? 이다. 應答한 結果를 보면 住民과 公式組織과의 協助는 잘 된다가 86%, 里長의 業務處理가 公正하다라는 意見도 86%로서 住民의 要求와 公式的 組織의 意思決定이 매우 일치한다고 볼 수 있다. 따라서 體制論的 觀點에서 보면 投入過程인 要求와 支持가 매우 활발하며 또한 體制의 產出物도 投入의 內容을 잘 反映하고 있는 便이라고 評價할 수 있다. 이와 같은 結果는 마을에 대한 住民들의 積極的인 關心과 支持, 住民들의 參與가 制度的으로 잘 保障된 점, 그리고 “골회”라는 인보적 團體가 存在하고 있기 때문이라 思料된다.

제 6 장 沙溪里 部落 意思決定過程 分析

제 1 절 社會·經濟的 條件

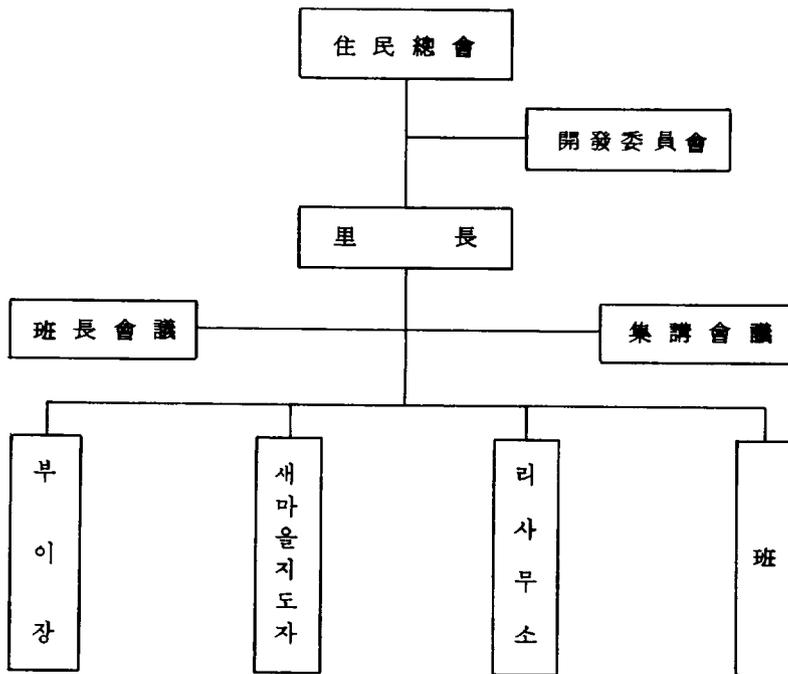
안덕면 사계리의 現在 人口는 503 호 家口에 2,653 명이 살고 있으며 주업은 農業과 漁業이다. 사계리는 제주도내에서 마을 單位當 觀光資源이 가장 많은 마을 중의 하나이다. 마을 所有로 되어 있는 산방산 말고도 용머리 海岸, 마을 正面에 펼쳐있는 白沙場, 서쪽으로는 風光이 수려한 송악산 등이 이 마을의 將來를 保障해 주는 資源이다. 里長과의 面談에서 느낀 바이지만 이 마을이 앞으로 地方自治時代를 맞이하여 그 發展速度가 매우 빠르리라는 생각이 들었다. 現在 事業을 施行하고 있는 單位도 다른 마을보다는 大規模였으며 現在 마을 재산도 評價하기 따라서는 수십억 以上을 保有하고 있는 것 같았다.

용머리 해안가의 海產物 販賣場과 휴게소 運營, 산방굴사 運營 등은 마을에서 直營하고 있는 代表的인 經營收支事業이었다. 現在 居民 中 不過 3世帶 程度만이 타지역 출신 사람일 程度로 同質性이 強하며, 觀光資源이 많은 마을임에도 不拘하고 아직도 農耕文化가 支配的인 마을이다. 그러나 삶의 모습은 타지역과는 많이 다르다. 마을 住民과의 面談에 依하면 消費性向이 매우 높다는 指摘이었다. 타지역보다는 훨씬 일찍부터 부엌에 가스시설이 具備되었으며, 비디오 가게만도 두 곳이나 있다는 사실만 보아도 그 主張에 首肯이 간다.

제 2 절 意思決定構造와 役割

사계리는 사계리 마을회 定款과 사계리 마을運營規定 그리고 사계리마을 共同財産 造成管理 規定에 依하여 마을에 關한 모든 意思決定이 이루어진다. 이 規定에 依해 조직된 마을내 公式 意思決定機構는 < 표 8 > 과 같다. 사계리의 主要 意思決定機構의 役割과 特徵을 살펴보면 다음과 같다.

< 표 8 > 사계리 意思決定機構表



1) 住民總會

住民總會가 最高意思決定機構인 것과 定期總會와 臨時總會로 나누는 것은 다른 마을과 大同小異하다. 뿐만 아니라 里民의 安寧과 福祉增進事業, 마을 財産을 效果的으로 管理하는 事業, 長期的인 收益事業과 獎學事業, 靑少年 育成과 지도하는 사업 등도 臨時總會의 議決事項인 점은 他地域과 크게 다른 것이 없다. 그러나 사계리의 住民總會는 構成과 運營면에서 타지역과 매우 다른 점이 많다. 그 特徵을 살펴보면 :

첫째, 總會構成員 資格을 사계리에 居住하는 者中 1世帶 1會員으로 限定하고 있다. 그

러나 이 事項도 사계리 마을 運營規定에 따로 規定을 두어 代議員制度를 新設하여 總會構成員을 代議員으로 대신하고 있다. 위와 같은 理由는 마을이 比較的 커서 마을 總會運營上 能率性を 維持하기가 어렵다는 점과 最下 議決定足數(過半數 出席과 過半數 贊成) 未達로 總會의 流會를 막기 爲한 方便으로 代議員制度를 運營하고 있는 것이다. 물론 一般 住民들은 總會에는 代議員이 아니더라도 參與가 可能하지만 原則的 構成員은 代議員으로 하고 있다는 점은 特異한 制度다. 代議員은 각 반(28개반)에서 班長包含 3명씩 選出하도록 하여 총 84명으로 構成된다. 물론 開發委員은 當然히 總會構成員이 된다.

둘째, 이 마을에서는 臨時總會에서 里長을 直選토록 하고 있으며 다른 任員은 里長과 銓衡委員의 薦舉에 依해서 總會 때 承認받도록 規定하고 있는 점이 매우 다르다. 즉, 副里長과 새마을 指導者는 里長이 薦舉하고, 監事와 開發委員은 銓衡委員이 推薦하여 定期總會 때 承認받도록 하고 있다.

2) 開發委員會

이 마을의 開發委員會는 이 마을의 意思決定過程에 絶對的 支配集團이다. 이 마을은 애월리 洞會, 월정리 組合 등과 같이 小單位로 意思決定이 始作되고 이루어지는 單位組織이 없기 때문에 더욱 開發委員의 權限과 役割이 強하다. 開發委員은 選舉職과 當然職이 있다. 選舉職은 20명 이내로 規定하고 있으며, 當然職은 里長, 副里長, 새마을 指導者 및 自生團體 長으로서 青年會長, 어촌계장, 사계國民學校 學父母會長, 老人會長으로 하고 있다. 選舉職 20명은 3개의 自然部落에서 銓衡委員을 뽑아서 銓衡委員들이 20명의 候補를 推薦하면 總會에서 承認받아 確定된다. 開發委員은 마을 發展을 爲한 事業執行 및 里民의 대표자로서 마을 運營全般에 關한 事項을 議決하도록 定款에 規定하고 있다. 役割의 강도면에서 다른 地域과 다른 몇 가지 事項을 보면 다음과 같다.

첫째, 開發委員會는 타지역과 달리 執行業務에 크게 關與하고 있다. 예를 들면 서기의 給與水準 決定, 豫備費와 豫算項目의 전용, 세입, 세출예산의 項目間 有用과 借入金의 承認 등 豫算에 關한 事項은 執行까지도 徹底하게 關與를 하고 있다. 特히 特別會計 預金の 引出은 이미 承認받은 事項이라 할지라도 開發委員會 承認 없으면 如何한 境遇라도 引出할 수 없도록 하고 있다. 特別會計 預금이 山房山 收入에 따른 積立會計인 점을 생각하면 開發委員會의 關與가 얼마나 큰지를 알 수 있다.

둘째, 마을내 財産에 關한 事項도 開發委員會가 絶對的으로 關與하고 있다. 이 마을은 叙述한 바와 같이 大規模 마을牧場과 倉庫부지, 산방산 등 마을財産의 規模가 매우 큰 便이다. 이 마을에서는 이와 같은 큰 財産을 管理하기 爲하여 사계리 마을 共同財産造成 管理規定을

1989년 5월 11일에 總會에서 承認하여 適用하고 있다. 이 規定의 전문을 보면 우리 마을 사람 일동은 우리에게 努力과 알뜰한 精神으로 造成한 마을의 貴重한 共同財産을 우리 손으로 가꾸고 관리하여 마을 住民 누구에게나 利益이 될 수 있게 하며, 더욱 늘려 우리 마을에 몸담고 살 우리 後孫들에게 보다 많고 알찬 마을 財産을 물려주기 爲하여 總會의 議決로 오늘 이 規定을 定한다고 規定하고 있다. 이 規定에 依하면 財産管理執行을 위해 3名의 財産管理委員을 두도록 하고 있는데 이 財産管理委員에 대한 選出權을 開發委員會에서 行使하고 있다.

3) 里 長

里長은 사계리 마을회를 代表하여 會務를 總括하도록 하고 있다. 里長은 臨時總會에서 住民들의 直接選擧에 依해서 選出된다. 里長은 마을업무의 執行權 이외에 住民總會의 議長, 開發委員會 構成權, 副里長과 새마을指導者 推薦權, 集講會議와 班長會議를 主管하도록 하고 있다. 特異한 것은 副里長制度를 두고 있다는 점이다. 副里長은 里長을 보좌하는 것이 주임 무라고 하지만 업무영역을 별도로 規定하고 있었다. 즉, 里長은 對外的 業務, 副里長은 對內的 業務를 擔當하고 있다. 이와 같은 理由는 마을 自體가 워낙 크고, 財産管理業務가 比較的 複雜하고 規模가 크기 때문에 里長 혼자 處理하기에는 매우 어렵다는 認識 때문이라 思料된다. 副里長은 里長과 새마을 指導者와 함께 集講會議構成員이 되는데 集講會議는 開發委員會에 부의할 事項을 論議하는 機關으로서 一種의 內閣的 性格을 띠고 있다. 다른 마을도 비슷한 樣相을 보이고 있지만 里長을 忌避하는 現象이 이 마을에도 뚜렷하였다. 작년에 里長任期가 끝났지만 里長을 서로 忌避하여 40일 동안 公백狀態에 있었다. 이와 같이 里長을 忌避하는 理由는 經濟的 損失과 함께 過去처럼 里長이 名譽的 地位로서의 매력을 漸次 喪失하고 있는 데 크게 起因하고 있다고 보아진다. 뿐만 아니라 觀光地로 인하여 여러 가지 外部와의 經濟的 接觸에서 오는 誤解도 里長을 忌避하는 理由의 하나였다. 現在 里長도 유지와 青年들의 여러 번의 간청에 依해서 취임 승낙을 하였다. 里長과의 面談에서 얻은 里長就任 理由는 이와 같은 권유 외에도 里長의 不在로 因한 마을 일 걱정과 里長에 대한 關心 때문이라고 하였다. 里長이 마을 일을 隨行하는 데 도움과 諮問을 받는 代表的인 集團은 青年會와 前職 里長, 開發委員會였다. 특히 이 마을 青年會는 마을일을 執行하는 데 큰 原動力 役割을 하고 있다. 이와 같은 青年會가 마을 일에 큰 原動力이 된다고 自他가 公認하는 理由는 青年會가 마을에서 크게 信任을 받고 있다는 점이다. 이와 같이 마을 青年會에 대한 關心과 支持는 <표10>과 <표11>에서 보면 確然하게 알 수 있다.

4) 意思決定過程에서 諸集團의 影響力

사계리에서도 마찬가지로 意思決定過程에 影響力 있는 集團을 알아보기 爲해서 ① 마을에 影響力 있는 集團은 어느 集團이라고 생각하십니까? ② 마을 總會時 意思決定은 어느 集團에 依해서 主導된다고 생각하십니까? 라는 質問을 分析하였다. 分析結果가 <표9>이다.

<표9> 사계리 影響力 集團

對象集團	質問內容	影響力 있는 集團		總會 分위기 主導 集團	
	도 수	도 수	比率 (%)	도 수	比率 (%)
總 會		2	13	3	18
開發委員會		11	68	8	50
里 長		1	6	2	13
青年會		2	13	1	6
其 他		0		2	13
合 計		16	100	16	100

<표9>에서 나타나는 바와 같이 開發委員會가 主導的 集團임을 알 수 있다. 여기서 里長은 크게 부각되지 않고 있지만 實際로 이 마을에서 意思決定에의 가장 큰 影響力은 里長에게 있음을 마을 여러 사람과의 面談에서 認知할 수 있었다. 그와 같은 理由는 現在 里長은 마을에서 가장 先導의이고 力動的 集團인 青年會長을 오래 歷任하였다는 經歷과, 연령 및 經濟的인 側面에서도 適正性を 維持하고 있었으며 公式的으로도 里長은 開發委員과 集講委員 및 各種 會議의 議長權限 등이 附與되어 있다는 점이 里長의 影響力을 強化시켜 주고 있다고 본다. 里長에게 影響力 있는 集團을 順序대로 選定토록 質問한 結果 里長도 ① 開發委員 ② 青年會 순으로 答하였다. 이와 같은 결과는 里長에게 마을 일을 決定하는데 누구에게 도움과 諮問을 請하고 있느냐는 質問에 青年會와 前職里長, 開發委員이라고 答하였다. 따라서 이 마을의 影響力 集團은 開發委員會, 青年會, 前職里長을 中心으로 하는 유지들이라 할 수 있다. 特히 이 마을의 青年會는 마을의 意思決定過程에 큰 原動力 役割을 하고 있다. 이와 같은 青年會가 다른 마을보다 훨씬 影響力 集團으로 定着할 수 있었던 理由는 오랫동안 마을에 奉仕하고 있다는 점 때문이다. 實際로 청년회는 마을에서 일어나는 藪은 일, 藪

은 일을 도맡아서 處理하고 있었다. 10년 동안 1년에 5개월(11월에서 익년 3월까지) 동안 防犯活動을 통한 靑少年 非行豫防과 指導, 여러 가지 勞力奉仕, 마을주민 電話番號簿 作成 및 配付 등 그 活動이 매우 활발하였다. 이와 같은 活動 때문에 靑年會에 대한 信任이 매우 높은 것 같았다. <표10>에서 보는 바와 같이 송악산 軍事基地 設置 反對鬪爭時에도 住民들이 靑年會에 보낸 期待와 지지도를 보면 靑年會의 위상을 쉽게 알 수 있다. <표11>에서도 靑年會가 里長 選出時에도 影響力 있음을 보여주고 있다.

<표 10> 송악산 軍事施設 反對鬪爭時
사계리의 主導的 集團

對象集團	도 수	比率(%)
靑年會	8	57
大學生	3	21.5
里長	3	21.5
其他	0	
計	14	100

<표 11> 사계리 里長選出時 影響力
있는 集團

對象集團	도 수	比率(%)
開發委員會	10	63
靑年會	6	37
計	16	100

제 3 절 住民의 意思決定過程에의 參與方法

住民의 意思決定過程에의 參與는 制度的으로는 매우 合理的으로 保障하고 있다. 즉, 모든 意思決定過程에의 住民들의 參與는 물론이고 決定의 最後 보루는 住民으로 規定하고 있다. 이러한 制度的 保障에도 不拘하고 實際로 住民參與程度는 매우 낮은 편이다. 이와 같은 住民參與의 저조 때문에 마을 總會가 定足數 未達로 流會되는 예가 頻繁하였다. 이와 같은 저조한 주민참여를 전제로 하여 이 마을에서는 대의원에 의한 住民總會運營, 里長 以外的 任員은 간선토록 하고 있다. 이와 같은 理由는 마을 주민들의 觀光地 影響에 依해서 일찍 農耕的 思考에서 脫皮하였기 때문에 共通된 일에 대한 關心보다도 個人關心事項에 于先 두기 때문이라 여겨진다. 이와 같이 住民들의 無關心은 마을 주민간의 團合에도 크게 저해요인이 되고 있다. <표12>와 <표13>에서 이와 같은 事實을 間接的으로 立證할 수 있다. <표12>는 現在 마을 주민들은 團合(協助)이 잘 되는 편이니까, <표13>은 協助 안되는 理由는 무엇 때문입니까? 라는 質問에 대한 답을 百分率化한 표이다.

< 표 12 > 사계리 住民들간 團合與否

질문내용 도수	마을 주민간 團合與否	
	도수	比率(%)
잘 됨	14	88
안 됨	2	12
합 계	16	100

< 표 13 > 사계리 住民 團合 저해 要因

문항 도수	團合의 저해요인	
	도수	比率(%)
集團(住民)간 利己心	9	60
里長의 調整能 力不足	6	40
합 계	15	100

이 표에서 알 수 있는 바와 같이 집단간의 利己心 때문에 里長이 調整하기가 매우 어렵다는 推定도 可能하다.* 앞으로 開放化가 더욱 加速化되어지리라는 展望과 함께 이와 같은 現象들은 거의 모든 地域에서 發生될 것이라 여겨진다.*

제 4 절 意思決定에 대한 住民의 滿足度

이 마을은 송악산 軍事飛行場設置 反對를 위해 里長을 中心으로 對策委員會를 構成하였다. 對策委員會는 마을내 團體長과 開發委員들로 構成되었으며 靑年들이 中心的 活動을 하였다. '88.12.11 일에 열린 송악산 군사비행장 설치 결사 반대 안덕면 대회에는 海女와 漁夫들도 漁業活動을 中斷하여 參加하는 등 마을주민 250여 명이 參席하였다. 본 研究는 이에 대한 住民들의 만족도를 調査하기 爲하여 “송악산 軍事基地 設置 決死反對 鬭爭에 對해서 어떻게 생각하고 있습니까?”라는 質問을 하였다. 그 結果는 < 표 14 >와 같다.

표의 結果를 보면 타지역 마을과 달리 그리 크게 滿足을 하지 못하고 있다. 이와 같은 理由는 사계리는 송악산 軍事飛行場 施設로 인하여 크게 被害를 보지 않는다는 認識과 지나치게 被害意識이 誇張되고 있다는 생각 등 軍事飛行場에 대한 認識의 差異 때문이라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 송악산 軍事飛行場設置 反對에 대한 意思決定過程에 너무 大學生들이 깊게 介入한다는 것도 거부감 중의 하나였음은 住民과의 對談에서 느낄 수 있었다. 大學生들은 放學 때 귀향하더라도 마을에 대한 奉仕보다는 마을 분위기를 흐리는 行動을 많이 하는

* 表에서는 團合程度가 매우 높은 것으로 나타났으나 많은 사람과의 面談에서 보면 比較的 團合程度가 弱한 便이다.

〈표 14〉 意思決定에 대한 사계 住民의 滿足度

답항	도수	도 수	比率(%)
만족		6	43
보통		7	50
불만족		1	7
계		14	100

편이라는 憂慮도 있었다. 심지어 軍事飛行場과 民間飛行場이 兼用하는 飛行場 施設은 贊成이라고 하는 住民도 많았다. 그 理由는 이 地域이 豊富한 觀光자원을 保有하고 있음에도 不拘하고 濟州地域에서는 落後된 地域이기 때문에 飛行場 施設이 地域經濟의 活性化 要素가 될 것이라는 期待 때문이었다. 위와 같은 現象을 놓고 볼 때 이 마을의 意思決定은 마을 住民과의 直接的인 問題를 마을 住民들의 充分한 論議를 거쳐서 이루어질 때라야 住民들의 滿足感을 提高시킬 수 있다는 것을 間接的으로 알 수 있을 것이다.

제 7 장 綜合評價 및 提言

제 1 절 綜合評價

본 研究는 濟州道 農村部落의 意思決定過程을 다음과 같이 5가지로 크게 特徵지어 보았다.

1) 民主性 提高

各 部落間의 意思決定構造와 役割이 다름에도 不拘하고 共通으로 特徵지을 수 있는 것은 意思決定過程이 매우 民主的으로 運營되고 있다는 점이다. 執行府인 里長을 直選하고, 立法府 役割을 하는 開發委員을 區域代表性을 認定하면서 選出에 住民들을 直接 參與시키고 있다. 또한 共同財產의 處分이나 買入, 定款의 改定 등은 在籍人員中 3분의 2의 贊成을 얻도록 하여 多數決의 결점을 補完하는 등 住民들의 直接參與의 폭을 最大限 擴大시키고 있다. 住民들은 이와 같은 議決權의 參與 뿐만 아니라 마을 運營에 必要한 經費를 自進하여 納付하는 義務도 誠實히 지키고 있다. 特히 애월리와 월정리 部落은 現在 마을牧場을 둘러받기 爲한 訴訟이 光州 高等法院에서 進行 중이다. 여기에 드는 수천만 원의 訴訟費用도 住民들이 스스로 負擔規模를 定하여 納付하고 있다. 따라서 이와 같은 民主精神의 培養은 地方自

治 實施 要件 中 住民自治意識에 대한 憂慮는 不식시키고도 남음이 있을 것이다.

2) 多 樣 性

각 마을마다 意思決定構造와 役割이 매우 多樣했다. 이와 같이 多樣한 理由는 마을마다 갖고 있는 社會 및 經濟의 性格, 그리고 歷史性이 크게 影響을 미쳤다고 보아진다. 總會構成員 資格과 開發委員會 構成과 役割, 基礎的 意思決定에 미치는 影響, 각 組織間의 影響力 등에 크게 多樣性을 보여 주었다.

3) 開發委員會의 影響力 確固

開發委員會에 대한 規定의 多樣性에도 不拘하고 現在 部落內에서 이루어지는 意思決定에 가장 큰 影響力을 지니고 있는 組織(集團)은 開發委員會임은 再論을 要하지 않는다. 開發委員會는 立法府의 性格을 띠고 있기 때문에 住民 및 區域의 代表性을 強하게 지니고 있으며, 또한 住民과 日常的 活動을 같이 하기 때문에 自然히 住民들로부터 代表性 있는 輿論을 수렴할 수 있다. 따라서 開發委員會는 住民의 意思 및 部落內 이루어지는 모든 意思決定過程에 必要한 資源(知識, 奉仕 등) 動員에 始作이며 最優의 役割을 擔當하게 된다. 모든 마을 共同체 內에 가장 影響力 있는 集團에 關한 질문에서 90% 以上 開發委員會라고 밝히고 있다. 또한 里長들이 마을 일에 관하여 누구에게 가장 많이 諮問을 받으며, 또한 影響力이 있다고 생각하느냐는 質問에 거의 全部가 最優先 影響力 集團으로서 開發委員會라고 答한 事實 등에서 開發委員會가 意思決定過程에 어떠한 位置에 있는가를 말해 준다.

4) 인보團體의 활발성

인보團體는 近接性에 바탕을 둔 地理的 條件과 社會的 유대로 特徵지어진 共同體인데 社會的 유대는 一般的으로 同類意識과 社會的 상호작용에 依한 社會組織의 內容을 두고 말한다. 농촌 사람들이 農業經營이나 日常的 生活의 상호작용적 諸過程을 通하여 “우리들이라는 느낌” 形成을 하여 하나의 이웃 집단을 構成하고 있는데 이러한 集團內에서 農村人 등은 部落內의 다른 農村人보다 더 頻繁하고 密接한 關係를 維持하는 것이 一般적이다.²⁰⁾ 최재서 教授는 농촌 사람들의 하나의 自足的인 生活圈을 이루고 있음과 동시에 그 自體 하나의 強한 統一性을 이루고 있는 集團은 인보적 中心의 自然部落이라고 하였다.²¹⁾ 濟州道 인보적 集團은 陸地地域의 自然部落과는 規模와 性格面에서 差異가 많이 나지 않는 인보적 性格의 集團이라는 점에서는 크게 差異가 없다. 따라서 濟州道 農村의 인보적 集團이 公式的 意思決定構造에 位置하고 있는 現象은 當然하고 바람직스럽다 할 것이다. 特히 애월리의 “골회”는 意味하는 바가 많아 앞으로 農村集團의 研究에 큰 主題가 될 여지가 많다고 하겠다.

5) 里長의 士氣低下

앞에서 記述한 바와 같이 濟州道 農村部落에서는 거의 모든 마을이 里長職을 忌避하려는 傾向이 뚜렷하다. 더군다나 不在한 지 오랜 마을도 몇몇 地域에 있을 程度이다. 過去 里長에 대한 名聲에 비추어 볼 때 커다란 變化라고 볼 수 있다. 이와 같은 原因은 里長活動으로 쓰여지는 費用도 거의 自己 負擔이라는 經濟的 손실 말고도 一方的인 官廳의 業務指示와 住民들의 不滿 가운데 오는 어려움, 業務의 過重에 비해 身分保障은 고사하고 보수 한푼 없는 實情, 住民들간의 利己心 등에 의한 里長 不信 등이 里長職에 대한 매력을 半減시키고 있는 要因이다.

제 2 절 提 言

1) 內生的 開發能力 向上을 爲한 提言

內生的 開發 (regional development within) 은 上向의 開發方式을 말한다. 上向의 開發方式을 통한 地域開發은 開發의 成果 (成長의 果實) 를 받아야 할 最終的인 受惠者인 地域住民의 基本的 要求와 欲求 (basic needs and wants) 로부터 出發되어야 하고 繼續 連續되어야 한다는 것, 따라서 連結이 되지 않을 때는 意味가 없다는 基礎需要理論 (basic need approach) 을 重視하고 있다. 이 基礎需要理論은 外部勢力에 依한 一方的인 開發보다는 地域住民들의 自主的 參與와 要求에 副應하여 地域의 賦存資源 (開發潛在力) 을 發掘하고 이를 開發로 誘導해야 된다는 이른바 <地域特性的 內生的 開發> 이라는 哲學에 立脚하고 있다. 그러나 內生的 開發은 單純히 意思決定의 흐름만을 指稱하는 것이 아니라 보다 廣範圍한 代案的 開發價値를 包含한다. 즉, 單純히 開發에 대한 意思決定이 일어나는 水準의 問題에만 局限되지 않고 開發目標의 選定에서부터 手段選定에 이르는 制度的 裝置, 資源動員方法, 事業選定方法 등을 包括하는 概念이다. 따라서 내생적 開發이 可能하기 爲해서는 現在 內生的 開發의 諸要素까지 絶對 支配하고 있는 地方 및 中央政府의 認識 變化와 成長效果의 수용능력 當事者인 住民의 能力 向上이 絶對 必要하다.²²⁾

(1) 政府의 認識 變化

마을에 대한 地方 및 中央政府의 意識變化가 있어야 한다. 본 研究의 調查對象 마을에서 現·前職 里長이나 開發委員들은 共히 邑·面 또는 郡과 道가 지나치게 自己 편의주의고 高壓的이라고 主張했다. 里長이나 里서기를 自身들의 行政 補助 機關 내지 職員으로 생각하는 예가 許多하다는 것이다. 公務員들이 直接 나와서 調查해야 마땅한 일도 電話 한 通話로 里事務所에 指示 내지 付託하는가 하면, 수도 및 하수도세 徵收까지도 完全

委任한다. 따라서 里長以下 里事務所는 全額 財政 부담자인 里民에 關한 業務보다 財政支援이 전혀 없는 읍·면이나 도·군의 下達 業務處理에 重點을 두고 있는 實情이다. 뿐만 아니라 國家의 政策事業을 實施할 때도 管轄 마을 住民 또는 住民代表에게 전혀 알리지 않고 一方的인 事業을 시도하여 왔다. 월정리나 사계리 마을만 보더라도 그와 같은 現象은 극명하게 보인다.

해당 마을 住民들은 自己 마을에 分呂處理場과 軍事飛行場이 設置된다는 事實을 新聞을 통해서야 비로소 알 수 있었다. 만약에 國家나 軍이 事전에 地域住民과 충분한 간담회가 이루어졌다면 結局 군이나 國家의 公信力이 땅에 떨어지는 施設 撤回의 白旗를 들지 않았을지도 모른다는 생각이 面談과 面接過程에서 느낄 수 있었다. 制度的으로는 읍·면 開發諮問委員制度가 있어 각 마을에 1~2 명씩을 위촉하고 있다. 그러나 實際的으로는 住民의 意思를 전혀 고려치 않고 諮問委員을 위촉 任命할 뿐만 아니라 諮問委員會란 名稱은 거의 運營되지 않고 있는 實情이다. 結局 가장 基礎單位인 部落에서는 最上의 民主主義 즉 풀뿌리 民主主義가 實行되고 있지만 國家의 行政機關이 非民主的이고 權威的 態度를 견지하고 있기 때문에 住民의 行政機關에 대한 不信이 고양되고 自治制와 民主主義 定着을 어렵게 하고 있는 것이다.

(2) 住民의 能力提高

內生的 地域開發의 요체는 成長效果가 外部地域에 吸收되는 逆流效果가 發生하기 以前에 成長效果를 어떻게 分散하느냐 하는 波及管理에 重點을 두어야 한다. 즉 波及管理는 무엇을 어떻게 成長시키느냐 하는 것도 重要하지만 어떻게 成長시켜 波及하도록 하느냐 하는 데에 더욱 強調한다. 그러나 이러한 成長 波及管理는 地域社會의 受容能力을 必要로 한다. 地方自治 實施라는 歷史的 轉換點을 맞이한 이때에 受容能力의 必要性은 再言을 要하지 않는다. 受容能力의 提高를 爲해서는 community 意識에 根據한 自治意識과 마을의 財產을 運營하는 合理的인 管理能力이 優先的으로 必要하다.

점점 심해가는 마을내 집단간의 반목현상, 里長의 就任 忌避現象, 經營收支事業 必要性의 經費 등은 이와 같은 要求를 더욱 必要로 한다. 이와 같은 能力提高를 爲해서는 물론 주민만의 努力이 절대적은 아니지만 當事者인 住民努力이 于先 必要함은 當然하다 하겠다.

(3) 支援制度의 擴大

內生的 地域開發은 內容 여하에 關係없이 經濟的 需要가 必要하다. 現在 마을내 일어나는 意思決定 執行에 따른 費用은 全部 마을 住民들이 負擔하고 있다. 심지어 道路開發費, 雜費徵收費 등 國家나 地方政府의 業務도 마을주민의 費用과 勞力負擔으로 이루어진 것이 많다. 앞으로 內生的 開發을 爲해서는 稅制와 金融 등 經濟的인 側面에서 果敢한 支援策

이 마련되지 않는 한 支援對象 選定方法에서 果敢히 脫皮하여 衡平과 平等實現이라는 側面에서 왜소부문인 地方 特別 農·漁村에 支援이 이루어져야 한다. 特別 現在 濟州道內에는 共同牧場 등 財産에 關한 民事訴訟이 한창이다. 基礎自治團體가 郡이라는 점에서 보면 마을의 資産도 結局은 郡의 資産인 것이다. 따라서 수천만 원이 드는 民事訴訟 費用을 當然히 郡에서 負擔하여야 할 것이다. 以外에도 里長 등 里事務所 職員에 대한 身分保障問題도 크게 고려해 보아야 할 것이다.

2) 研究의 限界와 克服을 爲한 提言

상기와 같은 研究結果에도 不拘하고 본 研究는 本質的으로 많은 限界를 지니고 있다. 標集對象選定과 基準, 調查方法, 분석틀 등이 代表的 限界 要因이라 할 수 있다. 즉 표집의 代表性和 基準의 明確性 등에 依한 調查의 妥當性 確保와 면접문항 內容과 문항수, 그리고 面接 대상자의 規模와 대상자 選定 등에서 오는 調查의 信賴性 確保는 異議提起를 充分히 받을 만하다. 뿐만 아니라 公式的 組織을 中心으로 한 意思決定分析이 마을내 意思決定分析을 正確하게 理解, 說明, 豫測이라는 方法論의 目的을 確保할 수 있으나 하는 의의 제기도 소홀히 할 수 없는 問題라 할 수 있다.

그러나 이와 같은 限界에도 不拘하고 본 研究는 다음과 같은 면에서 充分한 意義가 있다고 본다.

첫째, 표집대상의 代表性和 基準, 調查方法의 妥當性和 信賴性 문제 등은 社會科學이 根本的으로 안고있는 限界 및 취약점이라는 事實에서 본다면 본 研究도 社會科學의 研究이기 때문에 의의 제기가 당연한 것으로 볼 수도 있다.

둘째, 地域開發은 成長 및 分配의 計劃과 運營을 地域化하는 政治的 過程이다. 따라서 分配過程 뿐만 아니라 生産過程을 土着化 내지 地域社會化하기 爲해서는 不可避하게 地域研究를 政治的 變數에 依해서 分析해야만 研究의 妥當性을 確保할 수 있다고 본다. 본 研究는 상기와 같은 限界에도 不拘하고 타연구가 확보치 못한 研究의 意義를 確保할 수 있다고 본다.

본 研究는 內生的 開發戰略을 찾기 爲한 基礎的 調查研究에 不過하다. 따라서 앞으로 이 分野의 研究가 繼續 進行되어 補完이 된다면 方法論에 依한 弱點을 最小化시킬 수 있는 可能性은 充分하다고 보아진다.

參 考 文 獻

- 1) 金安濟, 地域開發과 地方自治行政 (서울: 大明出版社, 1988), p.224.
- 2) 梁永哲, “政策理念으로서의 配分的 正義에 關한 研究”, 論文集, 제 25 집 (1987), 濟州大學校, pp.11-16 參照.
- 3) Benjamin I. Page, Who Gets What from Government (Berkeley: University of California Press, 1983), pp.2-3.
- 4) 王仁權, 農村社會學概論 (서울: 博英社, 1987), p.iii.
- 5) 俞 焄, 政策學原論 (서울: 法文社, 1988), p.74.
- 6) 鄭正吉, 政策決定論 (서울: 大明出版社, 1988), p.517.
- 7) F. F. Emery and E. L. List, “The Casual Texture of Organizational Environment”, Human Relations, Vol.18 (1965), pp.21-31.
趙錫俊, 組織論 (全訂版), (서울: 法文社, 1978), p.43.
- 8) J. Pfeffer & G. R. Salanick “Organizational Decision Making as a Political Process: The Case University Budget”, A. S. Q., No.2, 1974, p.138.
- 9) 梁永哲, “意思決定分析을 爲한 權力的 模型에 關한 研究”, 論文集, 제 25 집, 1987, 建國大學校, p.306.
- 10) F. Fisher and C. Ciriann (ed.) Organization and Bureaucracy (Philadelphia: Temple University Press, 1984), p.5.
- 11) G. T. Allison, Essence of Decision: Explanning the Cuban Missile (Boston: Little, Brown and Company, 1971), p.9.
- 12) Ibid., p.79.
- 13) 吳錫弘, 組織理論 (서울: 博英社, 1984), pp.13-14.
- 14) 여기에 대한 批判內容은 다음 책을 參照
D. Silverman, The Theory of Organization (London: Heineman, 1970).
S. C. Clegs and D. D. Dunkerly, Organization, Class and Control (London: Routh and Regan Paul, 1980).
정홍익, “現代組織社會學의 흐름”, 現象과 認識, 제 6 권, 제 2 호 (1982, 여름호), p.25.

- 15) A. M. Cyert and J. G. March, A Behavioral Theory of the Firm(Englewood Cliffs, N. J.: Prentic-Hall, 1963), pp.27-32.
- 16) V. J. Baldridge, Power and Conflict in University (N. Y.: John Wiley, 1971), p.2.
- 17) R. B. Denhart, Theories of Public Organization (Monerey, California : Books/ Cole Publishing Company, 1984), p.84.
- 18) 신행철, 제주 농촌지역사회의 권력구조 (서울 : 일지사, 1989), p.65.
- 19) 김보현·김용래, 地方行政의 理論과 實際 (서울 : 法文社, 1969), pp.330-331.
- 20) 王仁權, 農村社會學概論 (서울 : 博英社, 1987), pp.247-248.
- 21) 崔在錫, 韓國農村社會研究 (서울 : 一志社, 1987), pp.56-68 參照.
- 22) 조명래 외 10인 공저, 地方의 再發見 (서울 : 民音社, 1985), pp.53-89 參照.
권태준, 분배의 의식화시대 (서울 : 나남, 1989), pp.86-144 參照.