

이 보고서는 국토통일원 73년도 하반기 학술용역에 관한  
최종보고서로 제출합니다.

1973년 12월 일



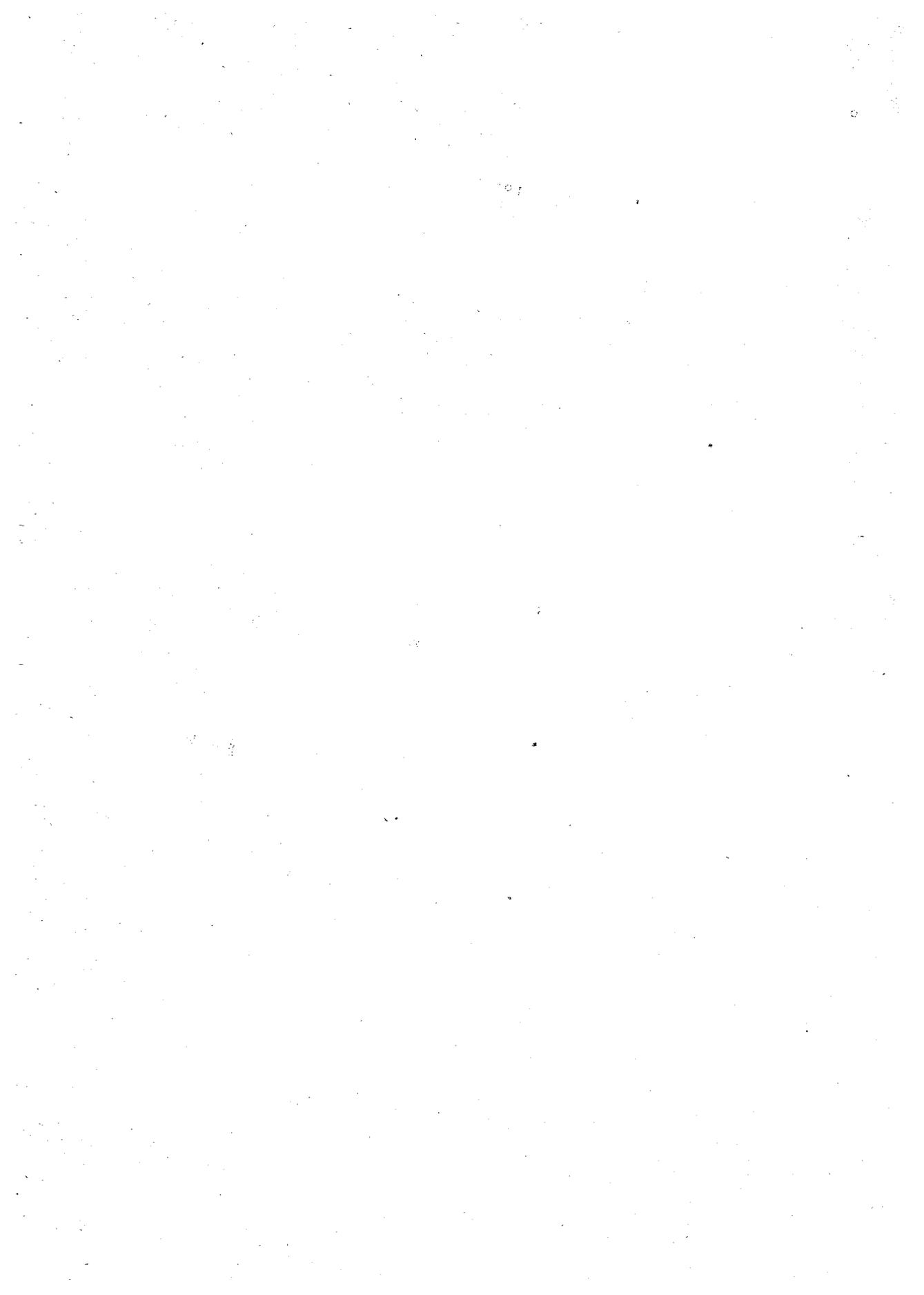
연구기관 충남대학교 동서문화연구소

연구위원

책임자 송 병 학

위 원 정 종 학

김 용 호



政府統一政策의 對民弘報深化方案

都市 P.R. 論을 中心으로

정 중 학 ..... 3

農村社會를 中心으로

김 용 호 ..... 43

忠南大學校 東西文化研究所

1945年  
中華民國三十四年  
五月二十日

總務處

呈請  
呈請  
呈請

呈請  
呈請  
呈請

中華民國三十四年

呈請  
呈請

100

# 統一政策의 對民弘報 深化方案

—都市 P.R. 論을 中心으로—

정 중 학

## I. 머리말

統一에 對한 希望과 悲觀이 對內外的으로 交錯・深化되고 있는 狀況속에서도 統一의 可能性을 誘導해 내는 일만큼 至難한 課題는 없을 것이다. 그러나 祖國統一은 5千萬 우리民族의 간절한 念願인 同時에 至上命題이기 때문에 어떠한 어려운 對內外的 環境속에서도 統一의 可能性을 열어 놓는 것이 現世代에 살고 있는 우리 民族의 使命이라고 하겠다.

이를 위해서 1970年부터 朴正熙大統領이 내린 一聯의 統一에 對한 政策決斷은 한결같이 韓半島에서 戰爭의 再發을 抑制하고 항구적인 平和를 確立하며 南北關係를 平和的인 善意의 競爭關係로 유도하여 分斷祖國의 統一을 促進하자는데 있으며 이것이야말로 우리 民族이 當面해 있는 현안問題인 것이다.

여기서 우리는 韓國의 統一問題에 對한 政府의 基本立場을 正確히 理解하여야 하며 성급한 統一論이나 감상적인 統一意識을 배격하는 한편 着實하고 平和的인 統一政策을 뒷받침하고 이를 위한 <國力の 組織化>, <能率의 極大化>를 이룩해 나가야 할 것이다.

本 論文 統一政策을 政府에서 樹立하고 밀고 나갈때 어떻게 하면 一般國民들이 政府의 統一政策을 올바르게 認識을 하고 統一까지

前進할 수 있는가의 弘報深化方案을 提示하는데에 그 目的이 있다.  
北韓과 會談을 계속하여 나가는 것도 대단히 어려운 일이지만  
一般國民이 韓國이 處해 있는 對內外的 事情을 올바르게 理解하지  
못할 때에는 우리는 커다란 混亂을 면치 못할 것이다.

以上과 같은 취지에서 本論에서는 統一政策의 對民弘報에 있어  
그 對象을 都市民에 限定하여 첫째 都市民의 一般的인 意識構造를  
살펴보고 둘째 都市民에 대한 P.R.論을 檢討하고자 한다.

P.R. 論에 있어서는 P.R.의 本質 및 一般原則을 論하고 都市民  
에 對한 P.R.에 있어서의 問題點을 檢討하고자 한다. 세계로  
具體的인 方法論에 있어 P.R.担当者의 組織 및 統一政策에 關한  
基礎的인 教材整備에 關하여 論한다음 끝으로 이와같은 弘報活動을  
전개하는 綜合的인 方法을 檢討하고자 한다.

## II. 우리나라 都市住民의 特質

政府에서 어떤 政策을 國民들에게 周知시키기 위하여 弘報活動을 할때 그 對象에 따라 P. R. 方法이 달라진 것은 當然한 일이다. 왜냐하면 弘報活動은 對象을 잘 理解하고 그 對象의 特質이나 水準에 알맞게 實施해야 되기 때문이다. 本 論文은 都市住民에 對한 弘報活動에 限定하였다. 故로 먼저 都市의 概念이나 都市人의 特質을 究明하려 한다.

### 가. 都市의 概念

都市라는 말을 語源上으로 살펴 보면 都라 함은 「天子宮所在地」로서 支配者가 居住하는 政治行政의 中心地를 意味하며, 市라 함은 「衆人 売買之場」으로서 物品을 交換하고 売買하는 中心地를 意味한다.<sup>1)</sup> 英語의 City나 仏語의 Cite는 라틴語 Civis에서 나온 말인데 Civis란 強力한 權力이 있는 政治社會를 뜻하는 말이다.

이와 같은 意味로 볼 때 東西洋을 莫論하고 都市란 支配者가 位置한 政治的인 都市를 意味하게 되며 그곳은 必然的으로 宗教的 軍事的 都市를 意味하게도 된다. 왜냐하면 支配者가 位置한 곳은 外敵의 侵入을 막기 위한 施設과 兵士가 있게 마련이기 때문에 반드시 城을 쌓고 있었다.

獨逸의 Hamburg나 Magdeburg 등이나 佛蘭西의 Strasbourg의 burg는 城이라는 뜻이다. 우리 나라에 있어서도 옛부터 있던

都市는 漢城, 開城, 安城, 洪城 等과 같이 城字가 붙어 왔다.

또한 옛부터 支配者가 位置한 곳에서는 祭政一致라는 말이 있는 것과 같이 宗教的 儀式的 中心地이기도 하였다. 이미 言及한 바와 같이 市라는 말은 物品交換과 賣買中心의 地를 의미하는고로 그런고로 經濟都市를 意味하게 된다. 옛부터 支配者가 位置한 地域에는 많은 人口가 居住하였으며 그런 까닭에 必然的으로 市場이 設置되었다. 都市가 經濟都市로서 더욱 意味를 지니게 된 것은 中世에 있어서의 自由都市 發生以後의 일이며 本格的인 經濟都市의 成立은 産業革命 以後의 일이다.

政治・軍事・宗教・經濟의 中心地로서의 都市는 必然的으로 다른 地域 보다 文化가 發達하게 마련이다. 그러므로 都市는 文化都市의 性格을 지니게도 한다.

한편 都市를 法制上으로 살펴 본다면 우리 나라 地方自治法 第5條에는 市는 人口 五萬以上, 邑은 人口 二萬以上이어야 한다고 規定하고 있다. 人口調査를 徹底하게 實施하지 아니하였던 옛날에는 戶數로서 調査를 하였었다. 周나라에서는 五戶爲比 五比爲閭 五閭爲族 五族爲党이라 하였으니 比는 5戶, 閭은 25戶, 族은 125戶, 党은 625戶를 意味하게 된다. 英國에 있어서는 人口萬名을 基準으로 하여 그 以上이면 都市라 하고 그 以下면 農村으로 区分하고 있으며 美國에서는 人口 2,500名以上이면 都市라 하고 人口 250~2,500名은 Village 및 250以下는 Hamlet 라 하고 있으니 Village나 Hamlet은 農村에 해당된다.

이와 같이 살펴 볼때 文明된 國家일수록 都市 標準人口가 적고

後進國일수록 都市 標準人口가 많은 것을 알 수 있다. 現在 우리나라에는 30餘個의 市가 있는데 서울이나 釜山과 같은 巨大都市도 있지만 大部分 都市의 平均人口인 30萬이 未達되는 小都市가 많다. 그러나 날이 갈수록 都市로 특히 大都市로 人口가 集中되고 있으며 그리하여 서울특별시의 경우 南韓人口의 20%에 肉迫하고 있어 過大都市化의 問題가 우리 나라의 深刻한 社會問題로 抬頭되고 있는 形편이다.

#### 나. 都市의 社會的 性格

韓國社會에 있어 都市라 하면 市나 邑까지 包含시킬 수 있으니 人口 20,000 以上을 都市라 할 수 있다. 都市는 여러 面에서 農村과는 相異한 社會的 性格을 지니고 있는데 이것은 人口가 集結된데서 오는 現象이라 할 수 있다. 우선 都市는 職業이 大體로 第2次, 第3次産業으로 各種 職業이 複雜性을 띠우고 있다. 따라서 都市는 文化的 水準이 높으며 많은 文化的 惠拂을 받고 있다. 그러나 都市는 一般적으로 文化水準이 높기는 하나 여러 面에서 異質性 (Heterogeneous) 을 지니고 있다. 宗教・敎養・貧富의 差・風習・趣味・娛樂 등이 各樣各色이며 어찌보면 極端과 極端을 차지하고 있다.

모든 活動이 開放的이며 動的인 都市社會는 傳統이나 慣習에 의해 活動하기 보다는 科學과 技術, 法律과 法則에 支配된다. 그러므로 都市生活은 合理的이며 知性的이긴 하나 人情이 없고 個人主義 및 利己主義的이다. 또한 都市人은 外觀上으로는 화려하고 幸福한

것 같이 보이나 形式的이고 機械的인 生活로 因하여 心理적으로 孤獨하며 「近代都市에서의 同穴人 (Cave man)의 理論」<sup>2)</sup>을 提起하게 까지 하였다.

이와같이 異質的이고 開放的인 都市社会는 단순히 外形的인 側面에서만 그 性格이 다를뿐만 아니라 內面的인 人間心理나 態度도 農村과는 다르다. 그리하여 R. E. Park는 「都市란 단순히 많은 個人들의 集合이나 建物, 電燈, 電話, 病院, 學校, 行政機關 等の 集合을 意味하는 것이 아니다. 오히려 都市란 마음의 狀態이고 慣習・伝統・態度・情緒의 集合體이다.」<sup>3)</sup>라고 말한 바 있다.

이 말은 結局 都市의 性格은 人口數나 建物이나 機關의 有無나 多少로서 이루어지는 것이 아니라 그 都市에 居住하고 있는 「人間들이 마음의 狀態」에서 이루어진다는 말이다. 그러므로 都市의 性格은 開放的이고 異質的이고 人情이 없다는 一般的 性格도 있지만 어떤 特定한 都市住民들의 마음의 狀態에서 特殊한 그 都市만의 性格도 成立하게 되는 것이다. 再言하면 都市의 性格은 一般的 性格과 特殊的 性格으로 区分할 수 있다는 말이다.

그러나 우리 나라와 같이 全國土 面積이 넓지 않은 나라의 都市는 各都市의 特殊性은 對民弘報活動에서 크게 問題될 것은 없다고 생각할 수 있다. 왜냐하면 우리나라의 都市는 大体로 그 都市成立의 過程이 비슷하기 때문이다. 우리 나라의 都市는 周邊의 農民들이 流入되어 形成・發展된 것이 大部分이며 순전히 商業人・工業人이나 斂業人만에 의하여 成立 發展된 特殊性을 가진 都市는 거의 없다고 하겠다.

#### 다. 都市人의 意識構造 및 特性

都市의 性格에서 大體로 都市人의 性格도 檢討되었지만 都市人의 性格은 開放的이고 個性을 尊重하는 面이 있는 同時에 形式的이고 非人情的이고 異質的인 面이 있다.

都市人의 特性을 規定하는데 가장 큰 要因이 되는 要素는 對人關係의 特殊性에서 찾을 수 있다. 都市人은 活動單位가 集團이 아니라 個人이라는 점이다. 都市人은 家門이나 血統이나 다른 어떤 社會共同體의 힘에 의하여 活動을 방해받지 아니한다. 그런것을 따지고 앉아 있을 겨를이 없이 바쁘게 自己力量대로 活動을 하여야 한다. 자기의 特殊한 異質的인 機能을 다 發揮함으로써 所屬되고 있는 集團生活를 지속하여 갈 수가 있다. 그러므로 都市人은 土地(地域社會)에 對한 愛着이 적으며 職業이 分業化되어 있어 階層上昇(upward mobility)과 下降移動(downward mobility)으로서의 社會移動(Social mobility)이 심하게 일어난다.

이와 같은 個人本位的 活動과 生活에서 都市人의 意識構造는 여기에 알맞게 形成되어 간다. 그러므로 生存競爭이 심하게 되고 利益追求의 性品이 形成되며 道德性이 支配되는 것이 아니라 法律이나 規則, 功利性이나 技術性을 尊重하게 된다. 그렇기 때문에 素朴한 데가 없고 눈치 빠르며 利害打算이 심하다.

이와같은 都市人의 性格은 그 都市人들이 形成한 都市的 環境에 의하여 特徵지워지게 되는데 都市人의 性格을 特徵지우게 하는 都市의 生活環境으로서의 다음과 같은 세가지의 類型이<sup>4)</sup> 있다.

### (1) 一核的 生活環境 (前近代的 生活構造)

이 類型은 家庭과 住居와 職場과의 關係가 同心圓的 狀態를 이루며 家정을 中心으로 한 人間關係와 住居를 中心으로 한 人間關係와 職場을 中心으로 한 人間關係가 서로 結合되어 있고 連結되어 있는 環境을 말한다. 이러한 環境의 原型은 農村社會에서 發見할 수 있다. 農村의 生活環境을 보면 同部落內에서 血緣的으로나 地域的으로 連結되어 있을 뿐만 아니라 같은 傳統과 因習으로 相互間에는 強한 連帶意識이나 共同意識을 가지고 있다. 都市에 있어서 이러한 生活環境을 가지고 있는 것은 그 都市에 原住民이 많이 居住하고 있거나 農業을 主業으로 하는 都市人이 많은 경우 이와같은 鄉土的 家族的 血緣性을 維持하고 있는 것이다. 우리 나라의 都市는 都市의 크기에 比例하여 이와같은 性格이 成立된다고 말할 수 있으니 再言하면 都市가 적을수록 原住民이 많고 農業을 經營하며 都市에 사는 都市人이 많다는 것을 意味하게 된다.

### (2) 別核的 生活環境 (近代的 生活構造)

이 類型은 家庭과 住居와 職場이 別個로 分離되는 狀態를 이루어 家庭이나 住居를 中心으로 하는 人間關係와 職場을 中心으로 하는 人間關係가 完全히 別個의 次元을 形成하고 있는 環境을 말한다. 이러한 都市 環境속에서는 家庭이나 住居를 中心으로 한 生活는 時間的으로 制約을 받게 되기 때문에 이른바 核家族關係가 形成되고 모든 生活의 本拠가 되어야 할 家庭은 다만 잠자는 場所로 바뀌어 이른바 「寢宿地域 (bed town)」이 되어 버린다.

그리고 都市가 巨大化하고 産業이 分業化할수록 家庭과 職場은 分離되고 距離가 멀어지게 된다. 勿論 이와 같은 都市는 原住民이 적고 農村과는 關係가 없는 分業的인 職業人口가 大部分으로 形成되며 郷土 意識이나 地緣意識은 稀薄한 것이다.

### (3) 多核的 生活環境 (現代的 生活構造)

現代的 都市人은 그 都市가 발전된 都市일수록 家庭이나 職場은 勿論이고 車內에서나 茶房이나 集會 等 時時刻刻으로 달라지는 全혀 別個의 空間과 環境속에서 行動하고 廻身하지 않으면 아니된다. 現代都市의 이러한 環境은 貧富의 差나 社會的 身分도 識別할 수 없는 大衆社會와 匿名社會로 轉化되기 때문에 가장 調和되지 않는 人間關係가 形成되거나 道德・倫理・人情 및 傳統과 같은 것은 全혀 度外視하는 生活이 形成된다. 都市人의 性格이 無感情의 狀態에서 利己主義的이고 個人主義로 되며 마치 「지킬博士와 하이드氏」(Dr. Jekyll and Mr. Hyde) 와 같은 二重人格者가 되어버리는 것은 바로 이와같은 都市環境의 所産이라 할 수 있다.

요컨대 都市人에 대한 國家政策의 對民弘報에 있어 考慮해야 할 점은 바로 이 세가지 類型으로 区分되는 都市人의 意識구조나 特性이다. 우리 나라의 都市는 大體로 그 形成過程이 비슷하기 때문에 政治的・經濟的・軍事的・文化的 基準만 의하여 都市를 区分하여서는 別로 參考가 아니될 것이다.

이 세 類型으로 都市를 区分하고 그 意識구조에 알맞게 對民弘報을 實施하는데서 實效를 거둘 수 있을 것이다.

### III. P.R 理論으로 본 行動의 變容過程

#### 가. 一般市民의 南北會談에 對한 態度

四半世紀동안 南北의 對話가 단절되어 오다가 朴正熙大統領의 8.15 宣言과 71年 8月 12日 大韓赤十字社의 南北赤十字會談 提議로 同年 8月 20日 板門店에서 本會談 準備를 위한 豫備會談이 始作될 때 一般國民은 환영성을 울리며 이를 환영하였다. 今後 南北의 會談 代表들이 서울과 平壤에서 會談을 갖일때에 一般市民은 即刻 統一이라도 되는줄로 認識하였던 것이다. 今後 會談은 北韓이 해결하기 어려운 難題를 提議하여 別成果를 못길우다가 73.8.23 北韓의 一方的인 會談中斷宣言으로 會談이 中斷되게 되었다.

그런데 여기서 問題가 되는 것은 南北會談이 順調롭게 進行이 아니된 原因및 中斷된 原因과 北韓의 會談에 對한 基本戰略을 一般市民이 올바르게 理解하고 있느냐 하는 點이다. 再言하면 北韓이 그間 提議한 議題內容과 그議題를 提出한 背景을 確實히 認識하고 있는 一般市民이 과연 얼마나 되느냐가 問題가 된다. 萬若 問題와 經緯를 確實히 認識하지 못할때 必然的으로 가지가지의 억측이 發生하게 되기 때문이다. 北韓이 노리는 戰略은 바로 여기에 있으며 南北會談을 利用하여 韓國國民의 反共思想을 弱化시키며 民心을 混亂으로 몰아 넣으려는 것은 너무나도 明確한 事實인 故로 우리는 여기에 對한 萬반의 準備를 하여야 한다. 그準備란 北韓의 南北會談에 對한 底意를 올바르게 인식시키는 일이 重要한 課題의 하나가 된다. 그러함으로서 北韓의 기만적 선전에

현혹되지 않을 것이며 나아가서 우리 政府의 統一政策을 적극적으로  
자지를 하게 될 것이다.

그러나 이미 都市人의 性格에서 살펴본바와 같이 都市의 一般  
市民은 個人主義的이며 利害打算이 심하며 分業社會에서 분담하게  
生活하고 있는 故로 이와같은 民族的 課業에 관하여 關心을 갖아  
고 있으나 자세하게 알아보려 하지 않을 가능성이 있다. 故로  
政府에서는 一般的인 mass media에만 의뢰할것이 아니라 이에  
대한 積極的인 대책이 必要한 것이다. 또한 都市人의 여론은 즉  
시 全國民의 여론으로 化할 可能性이 있기때문에 더욱 그러하다.

나. 行動 變容理論의 提起理由

( theory of behavioral transformation )

一般的으로 行動이라 하면 動作 ( action )으로 理解하기 쉽  
다. 그러나 現代 心理學에서의 行動의 意味는 行動이란 單純한 行  
爲나 動作이 아니라 広範한 意味를 지니게 된다. 再言하면 行動  
이란 『만지다, 걸다, 뛰다』와 같은 外顯的 行動으로서의 一面과  
『생각하다, 느끼다, 認識하다,』와 같은 內顯的 面까지 行動으로  
規定하는 것이다. 本論에서 提起한 行動의 變容過程 理論은 外顯  
的 行動을 意味하는 것은 勿論 아니며 一般市民들이 南北會談에  
관하여 잘 認識하고 있지 못하거나 또는 영등하게 認識하고 있는  
事實을 올바르게 認識 ( 變容 ) 시키는 面을 內顯的 行動으로 規定하  
고 그 行動의 變容過程을 論하려는 것이다. 行動의 變容에 관한  
理論은 여러面에서 檢討될수 있겠으나, 本論의 題目이 弘報活動인

故로 R. R.論을 挾하였다 .

다 . P. R.의 概念 및 原則 5)

1) P. R.의 概念

P. R.란 用語는 이제 모든 市民이 使用하는 一般語같이 되었다 . 우리가 이 P. R.란 用語를 使用하기 시작한것은 해방以後 부터인데 , 이 P. R.란 Public Relation의 略字로서 『大衆關係』를 意味한다 . 그러나 우리는 『大衆關係』라는 用語는 使用하지 않으며 弘報라는 用語를 주로 使用하고 있다 . 即 弘報活動이란 P. R.活動을 意味하고 있는 것이다 .

그런데 一般的으로 使用하고 있는 P. R.란 用語의 意味는 單純하지가 않다 . 여기에는 다음과 같은 세가지의 뜻이 內包되어 있다 . \* 첫째는 客觀的 事實로서 成立되는 概念이다 . 이것은 組織體(個人포함)와 大衆과의 接觸에서 把握되는 概念으로 複雜한 社會機構속에서 活動하고 있는 組織體(政府나 企業體等)는 그 本來의 活動을 進行시키는 過程에서 必然的으로 大衆과의 關係를 갖지 아니하면 , 이와같은 뜻에서 만들어진 用語의 涉外라는 用語가 바로 이것이다 .

둘째는 , 心理的 次元에 投影되었을 적에 發生하는 P. R. 이미지 의 狀況으로서의 概念이다 . 이것은 大衆과의 關係가 成立되면 그것이 必理的 次元으로 投影되며 一定한 主觀的 評價를 받게 된다 . 그때에 組織體(行政府, 企業體)가 大衆에게서 어떠한 評價를 받고 있는가라는 문제 뿐만 아니라 組織體의 威信에 관한

問題이기도 한 것이다.

세째는, P.R.專門職能의 概念이다. 이 概念은 大衆과의 關係에 있어서 組織體 立場을 지지하는 大衆은 過去부터 蓄積되고 現在에도 投入되고 있는 情報( information )의 量과 質에 依하여 左右된다는 것이다. 大衆에게 記憶된 情報과 判斷素材로서의 情報가 여기에서 決定的인 役割을 하는 것이다. 그런故로 適切한 情報를 되도록 많이 大衆에게 提供하고 P.R.이미지의 狀況을 바람직하게 改善 하려는 努力이 組織體에 依하여 이루어지게 된다. 그리고 情報의 處理도 專門的이고 技術的인 方向으로 점차로 發展하게 된다. 여기에서 独自の 活動分野로서의 P.R.職能이 成立하게 되는 것이다. 이와같이 하여 成立된 P.R.職能은 情報를 大衆에 대하여 提供하는 것 뿐만 아니라 同時에 大衆으로부터 情報를 받아 드리려는 努力도 포함하게 된다. 따라서 組織體가 大衆으로부터 P.R.이미지의 狀況을 改善하고 所期의 目的을 達成하기 위하여서는 大衆이 組織體에 대하여 어떤 이미지를 가지고 있으며 어떠한 期待와 要求를 가지고 있는가까지 把握하지 않으면 안된다.

以上에서 論한 P.R.의 概念은 가장 基礎的인 理論이다. 勿論 現代의 P.R.概念은 이와같이 단순한 概念만은 아니다. 그런故로 이와같은 基礎的인 P.R.概念은 『宣傳』이라고 부르는 것이 適當할 것이다. 왜냐 하면 現在 高度로 發展된 P.R.概念은 이宣傳의 概念에서 漸次로 發展하였기 때문이다.

單純한 information 提供으로서의 基礎的인 P.R.概念은 漸次的으로 發展되어 Communication 理論에서 取扱되고 있는 相互交流 理

論이 첨가되었다.

뿐만 아니라 새로운 概念으로서의 Human Relation 概念이 結合되어 새로운 人間的 approach 로서의 P.R. 概念으로 形成되었던 것이다. 이와 같이 形成된 P.R. 理論에 있어서의 本質的인 理念 및 原則을 提示하면 다음과 같다.

① 情報提供에 있어서의 眞實性의 原則

이 原則은 組織體가 아무리 多量의 情報을 提供하여 大衆의 行動을 容容하려 하여도 그 情報가 眞實性이 결여되어 있으면 不可能하다는 것이다. 再言하면 最終的 判斷을 하는 것은 公衆이라는 認識과 事實에 立却한 올바른 情報을 提供해야 된다는 原則이다.

② Communication 에 있어서의 相互過程의 原則

P.R.은 一方적으로 한쪽에서 다른쪽에 情報을 提供하는 것으로 끝나는 것이 아니라, 다른쪽에서 다시 情報을 받아 들여야 한다는 것이다. 그리하여 組織體와 公衆과의 사이에 相互交流로서의 Communication이 實現되어야 한다는 原則이다.

③ 公共利益 合致의 原則

P.R. 活動을 하는 主體는 P.R. 活動에 대한 社会的 責任을 自覺하여야 하며 그리하여 大衆이나 輿論의 背後에 存在하는 公共의 利益을 認識하고 여기에 위배되지 않는 活動을 하여야 한다는 原則이다. P.R. 活動初期의 宣傳 段階에서는 이와같은 社会的 公共利益은 無視되었으며 P.R. 者의 利益만을 追求하였으나, 漸次的으로 P.R.은 公共의 利益에 合致하여야 된다는 理論으로 發達한 것이다.

#### ④ 人間的 接近의 原則

P. R.活動은 組織體와 公衆과의 關係에 있어서 非人間的인 要素를 除去하고 / 兩者가 人間的으로 접촉을 하여야 效果가 있다는 原則이다. / P. R.란 用語는 原來 Human Relation에 의거해서 이루어지는 Public Relation을 意味하게 되는 것이다.

以上 四原則을 檢討하여 볼 때 P. R.란 事實에 立却하여 眞實性이 있어야 하며 一方的으로 주어지는 것이 아니라 서로 意思가 相通하여야 하며, 그리고 그것이 兩側이 事務的이고 非個人的으로 接觸되는 것이 아니라 人間的인 狀況下에서 接觸이 되어야 하며 또한 어떤 一部의 部分的인 利益이어서는 아니되고, 公共的인 性格을 지녀야 올바른 P. R.가 成立된다는 것을 알 수가 있다.

#### 라. 政策施行과 P. R.機能

P. R.理論은 民主主義가 發達되어있는 美國에서 가장 發達되어 있다. 美國에서 처음 P. R.가 發達하기 시작한 것은 企業體에서였다. 그러나 行政府에서도 企業體에 못지 않게 p. R.를 發展시키고 強化하여 갔으니, 行政府에서 政策을 施行하는데 P. R.가 왜 必要하며 어떤 機能이 있는가를 檢討할 必要가 있다. 그러함으로서 國家政策으로서의 統一政策에 對한 P. R.의 機能도 알 수 있게 되기 때문이다. 皮相的으로 생각할 때에는 民主主義 國家의 行政府에서는 P. R.가 不必要하게 생각될지도 모른다. 그런 것은 行政府의 無能이나 잘못을 음케하려 하는 것이라고 생각될 수도 있기 때문이다. 그러나 이와같은 생각은 P. R.를 宣傳이라고 잘못 認識하기 때문이다.

統一政策은 行政府의 몇 사람의 意思에 의하여 決定되고 遂行되어서는 아니된다. 그것은 全國民의 意思에 依하여 遂行되어야 되기 때문에 行政府나 國民(公衆)間에 意思交流가 이루어져야하며 事實에 基礎한 公共的 利益을 보장하수 있는 것이어야 하기 때문에 P.R.가 必要하게 되는것이다.

以上과 같은 각도에서 검토할때에 P.R.는 政府의 存続과 政策施行을 위한 커다란 手段이라고 할수 있다. 왜냐하면 政府는 무엇을 어떻게 하고 있으며 그것이 왜必要한 것인가를 國民에게 알려야 하며 國民에게 이것이 알려진 다음 國民의 意思가 이것을 反對하면 그政策을 수정하거나 變更하여야 할 必要가 생기게 된다.

이와같이 하여 實施된 政策은 모든 國民으로 부터 지지를 받을 수 있으며 國家의 利益과 위신을 確保할수 있다.

P.R.活動에 있어서는 多樣한 方法과 매개체도 必要로 한다.

그러나 이것을 크게 묶어보면 2個의 領域으로 区分할 수가 있다.

첫째는 該當 機關의 職員과 그 該當 機關과 어떤 利害關係에 의하여 접촉되는 大衆 그리고 그機關에서의 定期報告書나 刊行物 등이다. 둘째는 新聞 Radio T.V. 雜誌 等 mass media를 들수 있다. Mass Media는 政府의 政策 P.R.에 있어서 매우 重要한 位置를 차지한다. 그것은 一時에 広範하게 國民大衆에게 政策을 伝達할수 있으며 이것을 基礎로 國民의 여론이 形成되기 때문이다. 그러나 Mass Media보다 더욱 重要한 것은 P.R.担当 機關의 職員과 그機關과 利害關係를 갖는 個人및 團體로서의 大衆

이다. P.R.담당자가 誠實하고 社会的 公信用을 가지고 있다는것이 P.R.에 있어서의 最大의 資源이며 萬若에 P.R.담당자를 一般大衆이 不信할 때에는 그 P.R.은 成果를 얻지 못하게 되는 것이다.

#### 마 .P.R.의 構造및 段階

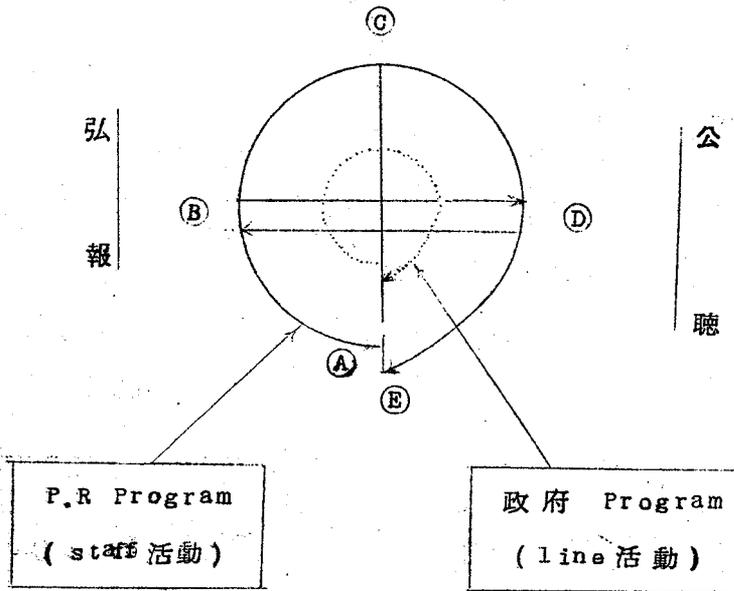
現代社會는 모든 기능이 分化되고 복잡화 한것이 特徵이라 할 수 있다. 一般社會의 기능만이 아니라 政府의 機能도 나날이 多樣化 복잡化 되어가고 있으며 一般國民은 政府가 하는 일에 대해서 스스로 알려고 노력하지 않고서는 政策이나 機能을 좀처럼 알 수가 없는 것이다.

따라서 統一政策은 이民族의 未來를 투시한 원대하고 長期的인 政策이라는에서 國民에게 充分히 認識시켜야 하며 統一政策에 대한 P.R.活動도 앞으로 더욱 有機的으로 遂行될때에 所期の 目的을 達成할수가 있을 것이다.

#### ① P.R.의 構造및 循環過程

行政 P.R.은 弘報와 公聽에 依한 構造로 이루어진다. 組織體(行政府)는 弘報를 위한 Program을 作成하고 line組織과 staff組織을 하여야 한다. line活動과 staff活動이 긴밀히 連結되어 弘報에 임하게 된다. 이것이 끝나면 다시 國民의 여론을 청취하는 公聽이 이루어진다. 充分한 公聽後에 다시 P.R. Program을 作成하여 弘報에 들어가는 循環過程을 밟는다. 이것을 圖式化하면 다음과 같다.

政策 P.R.의 循環過程



㉑ 段 階

A 段階는 P.R.過程의 出発点으로 P.R.의 基本的 目的과 P.R.对象인 客體를 明確히 決定하는 P.R. Program을 確定하는 段階이다. P.R. Program을 確定하기 위해서는 먼저 政府 内部의 全般的狀況이 調査되어, P.R. line 組織이 정비되고 아울러 P.R.의 核心的 담당分野인 P.R. Staff組織이 成立되는 것이다. 이와 같은 内部狀況의 정비가 P.R.의 import로서 되는 것이다.

㉒ 段 階

B 段階는 P.R.內容의 確定과 P.R. line 活動과 P.R. staff 活動의 調整段階이다. P.R.活動은 P.R.을 担当하는 機關으로서의

Staff活動이 중심이 되지만, 이것만 가지고는 P.R.은 充分히 成立될수 없다. 그리하여 充分한 內容決定을 위한 政府의 이루어지는 P.R. line 活動과 連結되어, 活動하지 않으면 아니된다. 이와 같이 line 活動과 staff活動이 連結되어 P.R. Program을 作成하게 되는데, 그過程을 거쳐 바람직한 P.R. Program으로서의 P.R. Output가 成立하는 것이다. 再言하면 事實에 立脚한 國民으로부터 지지를 받을 수 있는 P.R. Program이 成立될수 있게 되는 것이다.

### ㉠ 段 階

P.R.의 line 活動과 staff活動이 連結되어 完成한 P.R. Program은 P.R. Channel을 거쳐야 한다. 그 Channel (매개체)은 P.R.의 目的, 對象, 內容에 따라 最適의 效果를 얻을수 있는 Media를 選擇하는 단계이다. 勿論 이 Media는 立體的이고 綜合的으로 選定되어야 하며 그렇게 하므로써 最大로 國民들에 인식되고, 同意될수 있다고 말할수 있다. 그러면 P.R. Media는 政府 職員만을 動員할 것인가! 그렇지 않으면 Mass Media를 活用할 것인가. Mass Media中에서도 어떤 Media를 挾하는 것이 效果的인 것인가! 또는 이 兩者를 全部 動員할것인가 等多角的으로 檢討를 하여야 할것이다.

### ㉡ 段 階

P.R. Media를 통하여 國民에게 弘報된 P.R.活動은 P.R.後半部 活動인 公聽分野에 들어오게 된다. 公聽 分野의 D段階는

line 과 staff가 全部 動員되어 弘報된 P.R.의 反應을 調整하는 段階이다.

### ㉔ 段階

이와같이 line 活動과 staff活動으로 수집된 國民의 反應은 綜合的으로 整理 分析되고 評鑑되는 段階에 들어온다. E 段階에서 整理 評鑑된 結果에 의하여 보다 나은 P.R. Program이 作成되어 A'의 단계로 들어가게 되는 것이다.

### ② 行政 P.R.의 圖式

行政 P.R.活動은 政府의 政策을 어떻게 國民들이 잘 理解할 수 있으며 支援을 얻을 수 있는가의 活動이기 때문에 그 構造가 대단히 복잡하다.

그러나 行政 P.R.뿐만 아니라 어떤 P.R. 活動이건 前述한 P.R. 活動의 순환과정과 단계를 거쳐야 하는 것이며 이것이 원만히 이루어지지 않을 때는 그 P.R.活動의 成果는 別效果가 없을 것이다. 그런데 前述한 P.R. 순환과정이 그 内部構造가 그리 단순한 것이 아니며, 또한 高度의 技術이 要함은 再言할 必要가 없을 것이다. 그리하여 P.R. 순환과정을 다시 圖式化하여 P.R.活動 構造의 核心을 檢討하려 한다.

#### 第一圖式 弘報+公聽 構造

이 構造는 가장 基本的인 것으로 P.R.의 核心이다. 弘報와 公聽은 車の 兩바퀴와 같은것으로 어떤 하나만으로 成立하는 것이 아니다. 原則적으로 말하면 公聽을 한 다음에 弘報가 이루어져

야 健全하다 할수 있으나, 一般的인 P.R. Program 作成은 大體的인 公聽의 기초위에 비로소 弘報에 들어가는 計劃이 수립됨으로 弘報를 먼저 實施하게 되는것이다. 再言하면 形式的으로 P.R. 構造를 圖式化하기 위해서는 公聽作用은 일단 弘報된것을 기반으로 이룬다는 것이다.

이것을 圖式化하면 다음과 같다.

第一圖式

行政 P.R. = 弘報 (政府 → 公衆) + 公聽 (公衆 → 行政府)

第二圖式, P.R. Program + 行政 Program 構造

이 構造는 行政 Program으로서의 line 活動과 P.R. Program으로서의 staff 活動과의 相互調整 統合의 過程이다. 단순한 P.R. 전문직으로서의 Staff 活動만으로 이루어지면 그것은 宣傳만에 끝나는 情報 操作 技術에 不適當한 것이되고 만다. 政府 全體의 調整된 統合的 政策을 P.R. Staff에서 技術적으로 실시한다는 構造가 이루어져야 한다는 것이다. 이것을 圖式化하면 다음과 같다.

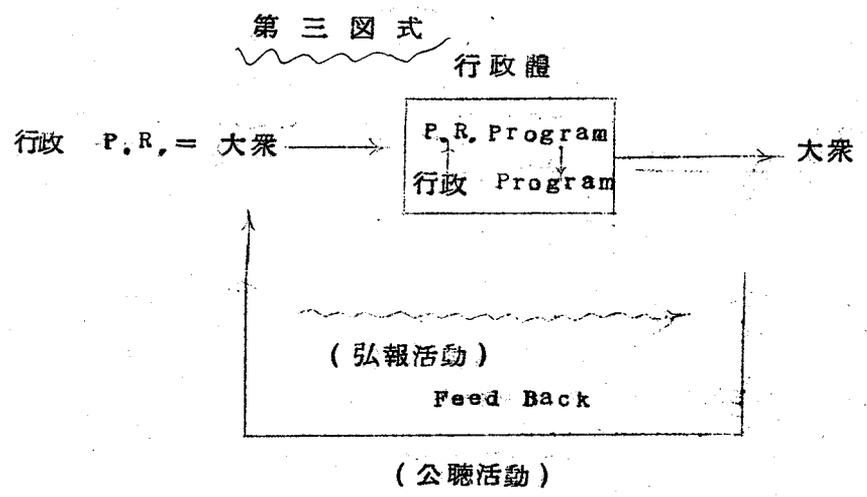
第二圖式

行政 P.R. =

P.R. Program
行政 Program

第三圖式 第一式+第二式の 構造

이 構造는 P.R. 全體構造로서 弘報, 公聽, line 活動, Staff 活動 feed Back 作用을 총망라한 構造이다. line 과 Staff 活動에 의하여 展開한 弘報活動을 다시 公聽活動에 의하여 評價되고 그 結果에 의해서 재차 P.R. input 에 들어가는 Feed Back 作用이 된다. 이 構造를 圖式化하면 다음과 같다.



바. 政策 P.R.의 問題点 및 限界点

1) 政策 P.R.의 問題点

政府에서 統一政策을 遂行하는데 있어 가장 문제가 되는 것은, 첫째로 一般國民의 이에 대한 關心이다. 이미 都市住民의 性格에서 檢討될바와 같이 都市人들은 利己의이고 打算이 심하여 生活에 時間的 余裕가 없다. 그리하여 政府에서 아무리 훌륭한 政策을 提示해도 잘 理解하려 하지 않는다는 点이다. 再言하면

都市人들은 그政策이 直接的으로 自己 個人의 生幸과 利害關係가 成立될 때에는 민감한 反應을 보인다. 이民族의 長久한 未來를 計劃한 統一政策에 관해서는 關心을 잘 가지려 하지 않는다는 問題이다. 7.4 共同聲明이 發表될때나 南北의 會談代表들이 平壤과 서울을 오르내릴때에는 大端한 關心을 보인 것은 事實이지만 따지고 보면 共同聲明 各條文을 자세히 檢討하거나 會談에서 討論된 內容이나 會議內容, 그리고 韓國政府나 北韓에서 提議한 內容의 背景까지 檢討한 國民이 過然 얼마나 있겠느냐의 問題이다. 다만 皮相的으로 會談을 하니, 이제는 머지 않아 統一이 될수도 있을 것이라고, 막연한 생각을 가질 可能性이 많은 것이다. 政府에서 統一政策에 대한 P.R.을 할때에, 市民들이 어떻게 여기에 關心을 갖고, 자세히 理解하려는 態度를 갖게 하느냐, 再言하면 統一政策을 理解하려는 동기를 어떻게 유발시키느냐가 問題라 할수있다.

둘째로 問題가 되는 것은 P.R.者에게 일정한 範圍內에서 秘密이 유지되어야 한다는 것이다.

다시 말하면 北韓과의 討議內容이나 關係國과의 討議나 타협 內容을 일일이 國民에게 報導할 수 없을 경우도 발생할것이다. 그것은 現代의 政治가 복잡한 國際政治의 影響을 絶對적으로 받는다는 事實이라 던가 또는 政部의 立場을 理解할 수 있는 계층도 있지만 그 복잡한 국제적 協力體系에서 成立되는 統一政策을 專門家 아니면 理解할 수 없는 問題도 提起될 수 있다는 가정이다. 가령 작은 양보를 하여 훗날 커다란 利益을 획득할 수 있는 問

題는 지식수준이 낮은 一般國民은 잘 理解하지 못할 것이며 잘 이해를 못하게 되니 不必要한 오해와 유언비어가 發生할 가능성도 있는 것이다. 統一政策은 特히 그利益이 即時로 發生되지 않는 性格의 問題가 多分히 많을것이라는 것을 생각할 때 더욱 그러하다.

세번째로, 문제가 되는 것은 一般國民은 統一政策에 대한 獨自적인 觀念이 몇대로 形成되며 그리하여 이 觀念에 위배되는 P.R. 內容이 들어올 때에는 이것을 거부하게 可能性이 있다는 問題이다. 人間의 心理는 內容을 속 깊이 理解할때에 비로소 外部의 情報를 수락하게 되며 対象의 內容을 確實히 理解하지 못할 때에는 이미 갖고 있는 既存 觀念이나 先入見이 완고하게 작용하여 좀처럼 外部에서의 情報가 流入되어도 그 觀念이나 先入見이 허물어지지 않는다는 點이다. 그런 故로 行動의 變容過程을 本論에서 檢討한것도 바로 여기에 理由가 있다. 統一政策을 全然 모르고 있거나 약간 발단 부분만 알고 있거나 어떤 잘못된 情報로 既存 觀念이나 先入見이 잘못 形成되어 있는것을 올바른 方向으로 전환시키는 것이 行動의 變容過程이 되는 것이다.

## 2) 政策 P.R.의 限界性

政府에서 政策 P.R.을 할 적에 前述한 바와 같은 문제점도 있지만, 또한 여기에는 다음과 같은 限界性이 있는것이다. 그 限界性이란 첫째는, 技術的인 側面에서의 限界性이다. P.R.의 原理는 公聽을 하여 國民의 意識이나 輿論을 수집하고 國民의 眞

뜻을 反映시켜야 되는데, 그 真意를 把握하는데 技術的인 限界性이 있는 것이다. 왜냐하면 特定の 一部國民이 아닌 全國民이 갖고 있는 真意, 卽 下意識, 잠재意識까지를 完全히 찾아낸다는 것은 事實上 不可能에 가까운 일이기 때문이다.

둘째로는 社會的인 側面에서의 限界性이다. 이 限界性은 政府의 P.R.은 原則的으로 여러가지 制限을 받게되는 일이다. 그 制限이란 例컨대 國民의 基本權 가운데 言論과 出版의 自由가 포함되어 있으나, 그 言論과 出版의 自由가 無制限인 것이 아니라 그 言論과 出版의 自由는 現行의 諸法規의 範圍內에서 許容되는 權利인 것이다. 또한 統一政策의 P.R.에 있어 國民의 輿論이 形成될 때에, 이 言論의 自由와 現行法規의 限界나 內容이 하나 하나 세밀히 規定되어 있지 않다는 점이다. 그렇기 때문에 行政 P.R.에 있어서는 國民의 輿論이 現行法規의 테두리 안에서 形成되게 展開하지 않으면 아니된다. 또한 輿論形成은 各種 Mass Media가 많은 影響을 주게 되는데, 이 Mass Media는 大部分 民間企業에서 運營하고 있다는 事實이다. 國家利益이라는 觀點에서 보면 民間企業體의 利益이나 政府의 利益이 同一하여 別問題가 없을 것 같지만 民間企業體의 運營은 自己企業體의 利害를 먼저 따지게 된다. 例컨대, 政府에서 國家全體의 利益을 위하여 報導를 하려서는 아니된다는 內容도 이것을 다른企業體보다 먼저 報導함으로써 自己企業體의 名성이 상승된다는 觀念에서 報導를 하는 일이 비일비재 할 것이다. 또한, 民間企業體 間이나 國民들 間에 利害가 對立되는

문제에 대해서는 政府에서는 中立的인 位置를 지켜야하는  
문제도 있다. 이와같은 제문제들은 行政 P.R.의 社会的인 제약의  
限界性이라 할 수 있다.

세째는, 政治的 測面에서의 限界性이다. 政府의 P.R.은 本質的  
으로 行政府의 leadership의 問題이며 國民의 輿論을 反映시키  
는 作業이다. 그리하여 政府의 P.R.은 政治的으로 어디까지 許  
容할 것인가에 대해서는 美踐的인 側面에서 미묘한 問題가 제기된  
다. 왜냐하면 議會 民主政治下의 權利를 침범해서는 아니되며 議  
會나 有權者의 權利를 뺏거나 代行해서도 아니된다는 限界性이 提  
起되는 것이다.

#### IV. 深化를 위한 戰略

##### 가. 戰略의 概要

統一政策의 弘報는 다른 어떤 政策弘報보다도 重視되어야 할  
과제이다. 가령 建設政策같은것은 그 事業이 完成되면 그以上 不  
必要한 것이 되는 것이지만 民族의 統一課業이라는 것은 우리 民  
族의 最大의 課題로서 모든 政策이 이 統一政策에 歸一하도록 施  
行하지 않으면 아니되기 때문이다.

우리 나라는 現在 民族統一課業을 完遂하기 위해서 維新憲法에 統  
一政策樹立 機關으로서 統一主體國民會議를 新設하고 行政府內에 統  
一院까지 設置하고 있으며 또 한편으로는 4半世紀의 두터운 南北  
斷絶의 벽을 무너뜨리고 南北會談을 進行하고 있다. 그런데 國民

은 統一에 關하여 깊은 觀心과 熱意를 가지고는 있으나 統一政策의 方向이나 內容에 대해서 과연 얼마나 確實하게 認識하고 있는지는 의문이다. 더구나, 前章에서 言及한바와 같이 都市住民들은 分業社會에서 生活하고 時間的 餘유가 없으며 利害關係에 민감한 特性을 가지고 있기 때문에 統一政策을 弘報하는데 많은 隘路에 逢着한다.

더구나 現在까지의 統一政策의 弘報 實態를 살펴 볼때에 一般市民들이 政策의 內容을 正確하게 認識할 수 있도록 弘報活動이 進行되지 못하고 있다. 市民들을 組織的이고 體系的으로 統一政策에 對한 教育을 實施한 바도 없으며 弘報要員을 組織的으로 鍊성하여 弘報活動을 實施할 段階까지도 이르지 못하고 있다. 一般市民은 다만 Mass Media에서 報導되는것을 接한 것과 數回에 걸친 講演會에 一般市民이 參席하고 있는 程度에 끝이고 있다.

本論에서 言及하려는 弘報活動의 戰略은 바로 弘報의 組織化와 定型化에 있다. 이를 위하여 市民을 어떻게 組織하고 弘報 担当者를 어떻게 組織하며 弘報內容을 어떻게 鍊성하느냐에 있다. 더구나 弘報活動의 深化는 個人單位에서 보다 集團單位로 實施할때 더욱 效果가 있다는데에, 組織의 問題를 強調하지 않을수 없다. 왜냐하면 이미 살펴본바와 같이, 어떤 情報가 投入되었을때 個人的 경우보다 集團의 경우가 集團力學의 힘에 의하여 效果的이기 때문이다.

政策 弘報에 이 P.R理論의 原理를 適用하는데 있어서도, 弘報와 公聽作用이 集團의 경우가 效果的이라는 것은 의심할 여지가 없다. 따라서 政府에서 提示된 政策을 國民들의 輿論이 反映되어 再次

政策으로 提示되기 때문에 輿論形成 과정으로 보거나 政策이 國民에게  
침투되는 과정으로 보거나<sup>9</sup> 어떠한 形態로 國民과 指導者를 組織할  
 것인가 하는 問題는 弘報活動의 核心이라고 하겠다. 그런데 여기서  
強調하는 統一政策 弘報를 위한 組織의 構成은 어떤 特別한 組織  
을 새로히 構成함을 意味하는 것이 아니라 現在 全國적으로 實施  
되고 있는 새마을 運動을 위한 組織이나 都市의 既存 市民組織의  
活用을 意味하는 것이다.

#### 나. 都市 市民 組織의 活用方案

都市에는 目的과 性格을 달리하는 無數한 組織이 있으나 이  
러한 모든 組織과 團體를 그 類型別로 区分하면 다음과 같다.

##### ① 非·自主的 市民組織

區, 洞과 같은 末端 行政府 市民組織으로서의 洞開筵委員會,  
班常會.

이와 같은 組織을 地緣性이 強하다는 長點이 있으나 行政機關  
의 末端組織으로 構成員들의 積極的인 參與는 기대하기 힘들다.

##### ② 半 自主的 市民組織

都市行政 財政上의 補完的인 末端組織으로 都市 美化會,  
交通安全協會, 貯蓄組合, 防犯協會 등이 있다.

##### ③ 自主的 市民組織

이 組織은 市當局으로부터 어떠한 干渉을 받지 않고 自主  
的으로 構成된 組織體 및 團體다.

### 1) 市政研究 團體

이 團體는 美國에 本部를 둔 B.G.A ( Better Government Association ) 나, G.G.C ( Good Government Club ) 를 意味한다.

### 2) 職能別 團體

經濟人協會, 商工會議所, 果樹組合, 畜產組合, 勞動組合, 醫師會, 辯護士會, 藥師會 등이 있다.

### 3) 青年會, 婦女會

各種 青年團體, 再建國民運動 都市別 支部, 反共聯盟 都市別 支部, 將校 婦人會支部, 海星會, 等 많은 組織 體와 團體가 있다.

### 4) 國際的 民間團體

유네스코, 라이온스, 로타리 等 各種 Club 이 있다.

### 5) 宗教 團體

기독교, 불교, 等 各種 宗教團體가 있다.

### 6) 其他

教育界의 各種團體, 同窓會, 早起會 等 各種團體가 있다.

都市에서는 統一政策 弘報를 發展시키기 위하여 새 로히 組織체를 構成하는 것은 바람직 하지 못하다. 왜냐하면 새로운 組織體나 團體를 構成한다고 하여도 市民이 스스로 자각하여 自發的으로 構成이 되지 않는 限 큰 效果를 尠두지 못하기 때문이다. 따라서 既存의 諸 組織體를 最大로 活用하는 方案이 研究되어야

할 것이며 可能한 限 數個의 既存團體나 組織體들이 共同으로 有機的인 關係를 맺게 하거나 어떤 共同課題를 挾하여 結束하게 하여야 한다. 그리고 이와같은 結束된 共同課題 遂行過程에서 統一政策의 弘報가 이루어져야 큰 成果를 거둘 수 있을 것이다.

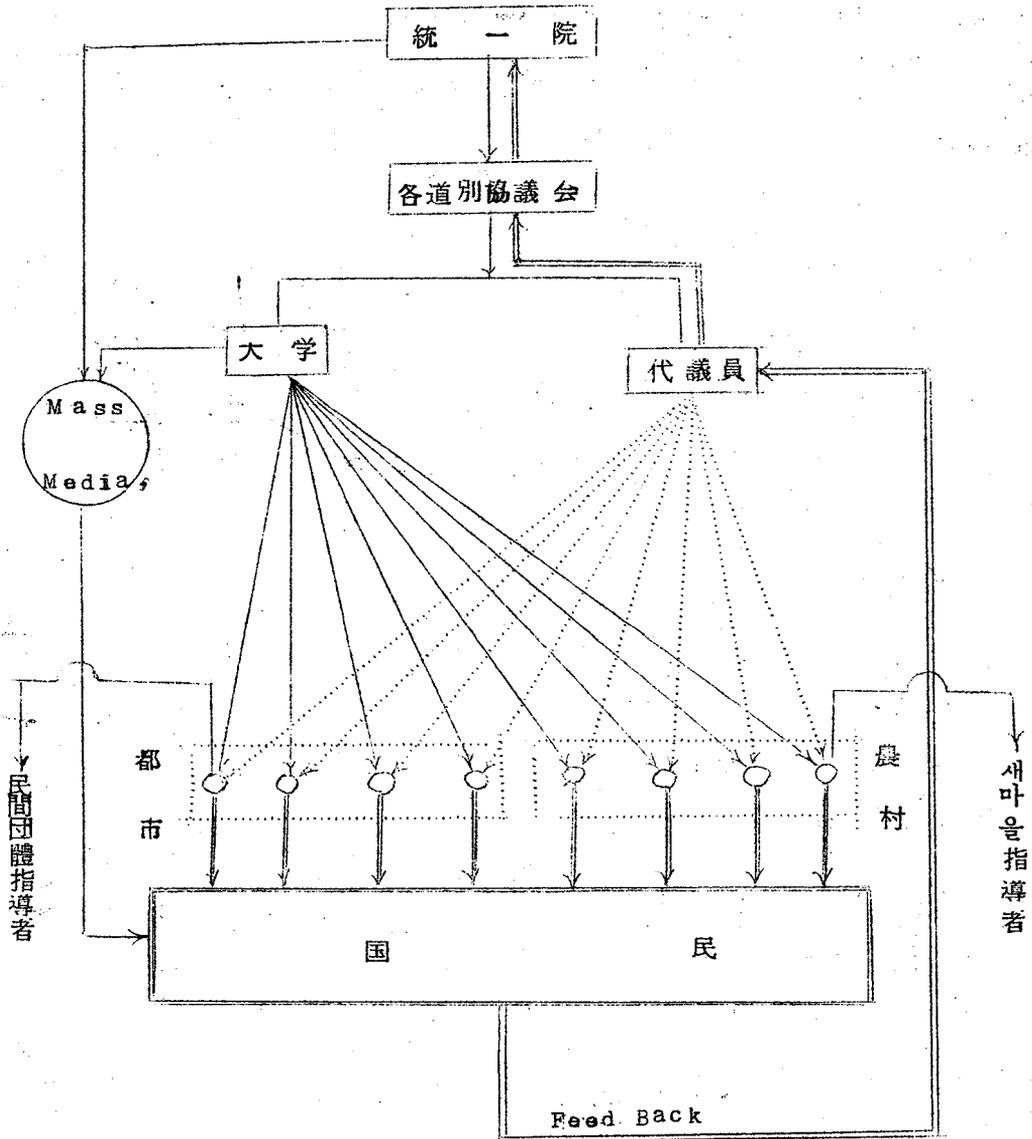
#### 다. P. R. 指導體系의 確立 方案

70年代에 들어와서 우리사회는 過去の 高질적인 貧困과 浪費와 不条理와 退廢的인 風潮를 불아내고 豊요한 福祉社會를 建設하기 위하여 全國적으로 새 마을 運動을 展開하고 있다. 特히 이 運動은 農村社會에 커다란 影響을 끼쳐 새로운 영농기술이나 衣食生活의 改善等 農民들의 意識構造에 커다란 變革을 일으키고 있다.

그러나 아직 都市社會에 있어서는 이 運動은 본 軌度에 오르지 못하고 있다. 政府에서는 勤勉, 自力, 協同의 精神 革命을 強調하고 全國民의 새로운 질서 確立과 生活態度의 改善에 온 힘을 기울여 왔으나 都市住民 意識構造는 이를 제대로 받아들일 수 있게 變革되어 있지 못하였기 때문에 큰 成果를 거둘 수가 없었다고 하겠다.

따라서 統一政策의 弘報活動을 위해서는 새로운 組織體를 별도로 構成하지 않고 都市의 既存 組織을 活用하되 政策弘報를 施行하는데 있어서는 그 P. R. 體系의 確立如何가 앞으로의 成果를 左右할 수 있다는 것은 의심할 여지가 없다.

그러면 여기서 現在의 既存組織을 活用한 P.R. 指導 系統을 圖表로 表示하면 다음과 같다.



## 1) 統一院

統一院은 統一政策을 樹立하고 모든 弘報의 指針을 마련하여 各道에 示達한다. 統一院은 弘報의 成果를 올리기 위하여 広範하게 弘報資料를 蒐集하여 各種 Mass Media 에도 資料를 提供한다. 이와같이 各道와 Mass Media 에게 提示된 弘報가 어떤 反應과 成果를 거두고 있는가를 다시 檢討하고, 統一政策 樹立에 反映시킨다.

## 2) 協議會

各道別 協議會는 道單位 統一政策 弘報 協議會로서 統一院의 統一政策 弘報를 道別로 遂行하는 機關이다. 協議會의 構成은 各道の 大學教授 (統一院에서 위촉한 大學教授) 와 統一王體國民議代議員으로 構成한다. 本 協議會는 該當道の 統一政策 弘報를 더욱 具體化하고 施行計劃을 樹立한다.

## 3) 大學

大學은 政策弘報 指導者 訓練 및 一般國民에 대한 弘報를 担当한다. 大學은 大學內에 公務員訓練院과 같은 指導 訓練 機關이 位置함을 意味한다. 따라서 指導者 訓練은 大學教授만이 專担하는것이 아니라 그 地域의 統一教育을 担当할만한 著名人士도 共同으로 教育에 臨한다.

大學의 教授들은 該當道內의 指導者에 대한 教育을 担当할 뿐만 아니라 協議會에서 作成한 計劃에 따라 各地方을 巡廻 講演을 한다. 또한 該當道內에 設置되어 있는 Mass Com을 活用 弘報하기도 한다. 該當大學은 各道에 選定하는 것을 原則으로 한다.

#### 4) 代議員

道別 統一主體國民會議 代議員은 첫째 國民을 指導하며, 둘째 弘報活動이 이루어진 다음 國民들의 輿論을 公聽하여 協議會 및 統一院에 報告하는 任務를 担当한다. 또한 새마을 指導者 選定 作業이나 其他 協議會 運營의 中樞的인 役割을 담당한다.

#### 5) Mass Media

上記 圖表에 表示한 Mass Media는 다만 新聞, 雜誌 T.V. Radio만 意味하는 것이 아니라 直接 面談하여 教育하거나 講演하는 活動以外的 모든 弘報活動을 意味한다. 例컨대 圖書館, 포스타, 弘報活動과 關聯된 演劇會, 娛樂會, 詩畫展 等 모든 活動이 包含된다.

#### 6) 새마을指導者 및 民間團體指導者

새마을指導者 및 民間團體指導者는 大學에서 實施하는 教育을 받게하며 代議員의 弘報 指導를 받는다. 새마을指導者는 代議員이 調査하여 協議會에서 選定한다. 教育對象은 새마을指導者 國民學校, 中, 高能學校 教師 中에서 選定하는 것은 勿論, 都市 民間團體의 指導者級 人士 및 各職場의 管理層人士 가운데서 選定하여 教育시켜야 한다.

#### 라. 教材의 編成

現在 統一政策 弘報에 있어 가장 時急한 것이 教材의 編成이다. 現在 統一政策에 관한 弘報는 어떤 基準에 立脚한 弘報 內容으로 統一되어 있지 않기 때문에 事實上 一般常識的인 對話

以上은 이루어지지 않고 있는 實情이다. 앞으로 組織的으로 弘報 活動을 展開하는 경우 大學教授가 되었던 새마을指導者나 民間團體 指導者가 되었던 統一된 教材없이는 그 成果는 기대할 수 없는 것이다.

또한 弘報教材는 一律的인 內容으로 編成해서도 아니되며 서로 水準이 다른 內容으로 分類하여야 하고 특히 大學教授의 教育用으로 正教材外에 關係 文獻들이 支給되어야 한다. 이와같은 教材의 一般的인 內容은 例컨대 國土統一院 編, 『南北對話期の 大學 生 指導 指針書(案)』 程의 水準을 基準으로 編成하는 것이 바람직하다. 教材에서 取扱해야 할 內容의 要點은 大體로 다음과 같은 것을 列擧할 수 있다.

1. 統一問題에 對한 政府의 基本立場
2. 政府의 統一基本原則과 그 論理的 背景
3. 南北對話의 問題點과 앞으로의 懸案問題
4. 北韓側에서 提議한 統一政策의 不當性
5. 北韓의 全國 赤化를 위한 文化및 社會政策
6. 北韓의 實情

마. 弘報 深化方法의 綜合的인 檢討

統一政策의 弘報는 어떤方法을 活用하느냐에 依해서도 그 成果가 달라질 것이다. 一般的으로 民間 指導者에 對한 教育에 있어서는 講義方法이 主로 이루어질 것이며 그 指導者들이 直接 弘報 活動을 協同하는 主로 對話위수가 될 것이다. 그러나 이方法만으로는

深化方案으로서는 너무나 單調로우며 보다 더 多樣하고 綜合的으로 이루어져야 할 것이다.

첫째로 統一政策의 弘報는 새마을 運動과 같은 채널을 통하여서도 遂行되어야 한다. 再言하면 새마을 事業은 곧 앞으로의 統一事業과 직결된다는 事實을 一般國民에게 認識시키며 遂行되어야 한다는 뜻이다.

둘째로 統一政策의 弘報는 Mass Communication을 最大로 活用해야 된다. 두말할 나위도 없이 現代社會에 있어 Mass Com의 威力은 높히 評價되고 있기 때문에 可能하면 新聞, T.V. 雜誌 等에 統一弘報란을 常設的으로 設置하고 國民에게 Mass Media를 通하여 계속적으로 統一政策을 投入하면 커이런 成果를 거둘수 있으리라는 것은 예상하기 어렵지 않을 것이다.

統一政策의 弘報에 있어 가장 役점을 두어야 할 側面은 弘報活動을 담당하게 될 一線弘報 指導者에 對한 教育이며 어떤 水準의 指導者를 어떤 方法으로 얼마나 教育을 시키느냐는 것은 弘報活動의 質과 量을 決定하게 될 것이다.

弘報指導者에 대한 教育은 大學機關이나 教授가 担当할 수 있으며 各 市, 邑, 面 單位로 民間團體의 指導者나 새마을指導者를 選拔 教育시키고 그 教育받은 指導者가 下向式으로 他 指導者를 다시 教育시키는 方法도 考棄되어야 할 것이다. 또한 統一弘報 活動은 全 國民的 事業으로 展開되어야 할 것이므로 各種 社會教育이나 各 機關에서의 再教育이나 各 企業體에서의 技術教育時에 있

사익인구 등

어서도 統一政策의 弘報活動이 우선적으로 다루어져야 할 것이다.

다음에 統一政策 弘報에 있어 가장 어려운 문제가提起되는 것은 어떻게 하면 國民들로 하여금 統一問題에 關心과 열의를 갖게 하느냐 하는 문제이다. 다시 말하면 어떠한 方法으로 이에 對한 動機를 유발시키고 弘報의 底辺擴大를 피하느냐 하는 문제가 研究되지 않으면 아니될 것이므로 動機誘發 方法 가운데서 가장 容易하게 이루어질 수 있는 方法으로서는 文化團體에서는 統一問題를 綜合하는 小説, 노래 등 作品을 모집하거나 演劇을 開催한다든가 企業體에서도 職場別로 市講展을 연다든가 初中高等 學校에서는 統一政策이나 反共思想 高취를 위한 雄辯大會를 開催하는 方案이 있을 것이다. 그리고 統一政策 弘報活動은 一般 市民만을 대상으로 할 것이 아니라 모든 公務員 學生 軍人에 이르기까지 擴大되어야 할 것이다.

끝으로 統一主體國民會議 代議員은 統一政策에 關한 國民 輿論 形成을 主導하기 위해서 出身地域別로 組織적으로 弘報事業을 추진하도록 하여야 할 것이며 代議員들이 國民의 輿論을 蒐集 綜合하는 경우 P.R.의 Feed Back 機能이 正確하고 신속하게 이루어 질수 있는 問題까지도 깊이 檢討되어야 할 것이다.

## 結 論

統一은 우리 5千萬 民族의 간절한 念願이며 民族의 至上 課題인 만큼 統一政策의 深化方案은 다른 어떤 政策의 深化方案보다도 最優先的으로 다루어져야 할 것이며 다른 모든 政策의 基本이 되어야 한다. 統一政策의 深化가 이와같이 重要的 課題이면 課題일수록 그만큼 어렵고 여러가지 難問題를 수반 할 것이라는 것도 豫想하여야 한다. 지금까지 本論에서 深化方案을 檢討한 것을 綜合적으로 묶어 그 基本要因과 主要 方向을 結論적으로 提示하면 다음과 같다.

1. 統一政策의 弘報는 現在 全國적으로 推進되고 있는 새마을 運動과 結合시켜 이루어져야 하며 새마을 事業의 結果이 統一의 可能性과 時間性을 決定한다는 事實을 認識토록 하여야 겠다. 따라서 現在의 새마을 運動을 都市에까지 擴大 強化 하여야 하겠다.

2. 統一政策에 關한 弘報活動의 成敗는 새마을 指導者 民間團體 指導者등 弘報活動 담당자의 教育體系를 비롯한 指導體系의 定型化와, 市民들을 個人의 單位에서가 아니라 어떤 바람직한 政策이 잘 받아들일수 있는 集團으로 再形成함으로서 보다 큰 效果를 얻을 것이다.

다시 말하면 都市社會에 있어 새마을운동이나 統一政策 弘報를 위한 새로운 組織을 現在로서는 構成할 必要까지는 굳이 없다고 하겠으나 그렇다고 모든 既存 集團이나 民間團體들을 全然 別個의 것으로 取扱하여서는 아니되고 이모든 集團들을 結束되게 하여

야하며 統一政策에 積極性을 가진 集團을 거점적으로 育成하는 方  
案이 수립되어야 할 것이다.

3. 統一政策에 관한 弘報活動의 中核的役割은 大學과 統一主體國  
民會議 代議員이 担当하여야겠다. 大學은 弘報指導者들의 教育과  
弘報를 위한 Mass-Com 活動 및 순회강연을 담당하도록 한다.  
代議員은 道別 統一政策推進協議會의 運營과 國民들의 指導 및 輿論  
을 Feed back 시키는 機能을 担当하도록 한다.

4. 各道에 位置하고 있는 國立大學에는 統一院長官이 위촉하는  
教授(兼職勤務)가 있어 統一政策弘報研修院(假稱)과 같은 制度가  
지도 研究 發展시켜야 할 것이다.

5. 政策의 決定은 國民의 意思가 最大로 反映되어야 하므로  
國民이 政府의 弘報活動에 最大의 關心과 受容態勢를 갖도록 最大  
의 努力을 하여야 겠다. 그 方法으로는 一般國民이 團體別로 또  
는 直接 參加하는 演劇會, 雄辯大會, 詩畫 감상회 등을 統一問題와  
有關한 것으로 開催하도록 勸獎하고 一般國民의 日常生活속에 統一  
政策이 스며 들게 하여야 하겠다. 그리하여 形成의 成果는 代議  
員을 주축으로한 채널을 통하여 正確하게 政府에 上達이 되며 다  
시 統一院의 政策決定에 反映하도록 해야 할 것이다.

6. 統一政策을 遂行해 나가는데 있어서는 國民의 精神構造, 再  
言하면 國民의 國家에 대한 備置觀이 우선 樹立되어야 하겠다.  
특히 都市民의 特徵은 直接的인 利害關係에 民族의 運命共同意識이  
희박하기 때문에 民族的 主體性있는 思想과 國家觀이 確立되도록

誘導해야 한다 .

그러하여 우리의 힘은 分散된 힘이 아니라 組織化되고 統一이라는 하나의 目標로 總集結된 힘이 되어야 하며 民族共同体 意識과 愛國愛族에 투철한 精神力의 總和를 이룩하여야만 우리의 統一은 그만큼 短縮된다고 믿는다 .

- 
- 註 1 ) 大田市 市政研究委員會 . 市政研究誌『鄭鍾學, 都市開發과 市民參與의 諸問題』, 1968, PP.10-11.
- 2 ) R. J. Havighust & B. L. Neugarten, Society and Education. 1953, PP.207-210.
- 3 ) R. E. Park, et, al, The City, 1925, P. 2.  
From Brown's Educational Sociology P.340.
- 4 ) 大田市 市政研究委員會 . 前掲書, PP.19-20.
- 5 ) 井出嘉憲 行政弘報論 . 東京, 勁草書房, 1967. PP.10-16.

五、六、七、八、九、十、十一、十二、十三、十四、十五、十六、十七、十八、十九、二十、二十一、二十二、二十三、二十四、二十五、二十六、二十七、二十八、二十九、三十、三十一、三十二、三十三、三十四、三十五、三十六、三十七、三十八、三十九、四十、四十一、四十二、四十三、四十四、四十五、四十六、四十七、四十八、四十九、五十、五十一、五十二、五十三、五十四、五十五、五十六、五十七、五十八、五十九、六十、六十一、六十二、六十三、六十四、六十五、六十六、六十七、六十八、六十九、七十、七十一、七十二、七十三、七十四、七十五、七十六、七十七、七十八、七十九、八十、八十一、八十二、八十三、八十四、八十五、八十六、八十七、八十八、八十九、九十、九十一、九十二、九十三、九十四、九十五、九十六、九十七、九十八、九十九、一百

# 政府 統一政策의 對民弘報 深化方案

- 農村社會를 中心으로 -

## I. 序 論

8.15 解放以後 우리 民族이 겪은 民主歷程은 險難하고도 多難하였던 28年間이 있다.

歷史의 變遷하는 法則이 他民族史에서와 같이 時間的·空間的으로 多少의 融通性이나 여유가 없이 多樣하고 複雜多端한 課題를 한꺼번에 解決해 가지 않으면 안될 슴막히는 受難史였음은 自他가 共認하는 바이다.

특히 70年代에 접어 들어서는 이러한 現象이 더욱 더 分明해진 것만은 事實이며 이러한 수 많은 課題 가운데 國內外的으로 東西 兩大陣營의 解氷무-드와 아울러 南北間에 斷絶되고 放置되었던 同族의 再結合이라는 命題는 時代的인 要請이며 또한 民族的인 共通分母로서 提起되고 있는 것이다.

그러나 불행하게도 우리 나라의 平和統一이라는 課題는 現在 東西獨間에 이루어지고 있는 實際와는 달리 極端的인 狀況에 直面하고 있어 相互間에 異見을 解消하고 調整해 가는 國家的·民族的인 努力은 그 어떠한 問題보다도 最優先하여 다루어지지 않으면 안될 것이다.

이러한 歷史的인 時点에서 考察하였을 때 미움을 사랑으로! 싸움을 平和로! 寬容과 理解와 說得 및 協助해 가면서 同化될 수

있는 方向으로 北韓同胞를 誘導해 보겠다는 우리들의 姿勢는 有限된 人間의 能力으로서는 그야말로 不可思議한 일이 아닐 수 없다.

앞으로 우리들 앞에 닥쳐오는 어떠한 暴風雨라 할지라도 이를 民族의 榮光이라는 功지와 名譽로 甘受해야 한다.

이를 成功裡에 遂行하기 위해서는 먼저 指導者를 頂點으로 하여 3,500萬 同胞 모두가 一致된 見解와 行動으로 臨하는 基本姿勢의 形成이 무엇보다도 所重하다는 事實을 우리는 再確認하지 않으면 안될 것이다.

統一安保를 推進해 나감에 있어서의 우리들의 苦悶은 이를 어떻게 効果的으로 達成시키느냐 그것이 문제이다. 그러므로 앞으로 새로운 覺悟와 悲壯한 決意가 國民 모두에게 確立되어 있어야만 한다는 論理的인 根拠가 있게 되는 것이다.

따라서 民族의 重大한 試鍊期를 어떻게 克服해 가야만 하느냐? 에 있어서의 最善策은 먼저 내 自身을 돌이켜 보며 스스로가 스스로를 다시 한번 根本的으로 再整備하고 強化해 가지 않으면 안된다는 現實論이 抬頭하게 되는 것이다. 또한 오늘날의 都市와 農村間의 異質的인 要素를 果敢하게 除去하고 더구나 이 兩者間에 調和와 均衡을 維持해 가야만 한다는 새로운 民族的 課題가 誕生하게 되는 것이다.

이런 點에서 아직도 모든 分野에 걸쳐 都市에 비해 뒤지고 있는 農村社會의 變革과 統一安保에 接近할 수 있는 適應力을 早速한 時日內에 培養시켜 가야만 되겠다는 當爲性을 놓게 되므로 그들에게 어두운 꿈속에서 깨어나 새로운 時代의 感覺意識을 涵養하

고 鼓吹시키려는 우리들의 教育的인 努力이야말로 그 어느때 보다도 緊要한 問題가 아닐 수 없다.

그러므로 國民總和를 바탕으로 한 統一安洩라는 國家的인 次元에서 當面課題를 해결해 감에 있어 무엇보다도 그 受容態勢가 確立되어 있지 못한 農民들을 中心으로 하여 漸進的으로 擴大해 가야만 한 다는 見地에서 다음과 같이 論해 보고자 한다.

## II. 우리나라 農村社會의 諸問題

### 가. 農民의 意識構造 및 그 形成過程

우리 나라의 古代와 近世의 文化를 佛敎와 儒敎의 文化라고 한다면 現代의 文化는 基督敎의 文化라고 말 할수 있다.

우리들의 先人들은 일찌기 儒·佛·道 三敎의 敎化를 많이 받아 왔고 日常 倫理生活에 있어서도 어떤 面은 儒敎的이요 어떤 面은 佛敎的이요 또 어떤 面은 道敎的이기도 하며 8.15解放 以來로 西洋의 科學文明이 輸入되면서부터 基督敎的인 面도 적지 않다.

이를 歷史的으로 考察하였을때 新羅와 高麗는 佛敎文化로 支配되었으며 李朝는 儒敎文化로 支配되어 왔고 그後 日帝時나 解放以後 오늘에 이르기까지 農村社會는 都市社會에 比해서 아직도 儒敎文化圈의 影響下에서 完全히 벗어나지를 못하고 있는 實情이다.<sup>1)</sup>

그동안 우리들이 經驗해 온 民主主義 生活도 어느덧 28年이 흘러 갔으나 都市社會와 農村社會를 比較하였을때 前者는 모든 面에서 進取的·動的인 特徵이 있음에 反하여 後者는 保守的·靜的인 特徵을

內包하고 있다.

특히 農村社會는 아직도 傳統主義의 價值觀이 뿌리깊게 支配하고 있기 때문에 이를 都市의 水準에까지 이끌어 올리려면 相當한 期間을 두고 다루어가지 않으면 안될 것이며 이런 現象의 背景에는 여러가지 要因이 있을 것이므로 먼저 社會文化的인 側面에서 크게 考慮하지 않으면 안될 것이다.

「一般的으로 人間關係의 形成에 있어 이웃에서 居住하고 있으면서 夫婦사이가 和睦한지조차도 모르고 담을 境界로 孤立해서 살아가는 生活態度나 特別한 利害關係가 없이는 서로 接觸이나 關聯을 맺는 일도 없이 各自 自己가 할 일을 自己가 하고 他人으로부터 干涉도 받지 않고 남의 일에 關與하지도 않으려는 都市人의 生活感情에 比하여 農村사람들은 이웃은 勿論 한 마을에 사는 어느 누구와도 親熱하게 接觸과 關聯을 맺으면서 個個人의 私生活은 勿論 이웃 또는 마을 사람들의 良心이나 信仰 그리고 심지어는 이데올로기까지도 把握하고 있을만큼 서로 親熱한 人間關係를 맺으면서 살아가고 있는 것이 農村사람들의 生活態度이다.

이런 점으로 보아 目前의 利害關係나 便宜 또는 關心의 程度에 따라 合理的이고 理性的인 判斷아래 行動해 가는 都市人과는 달리 農村사람들은 허물없고 秘密없는 人間的인 接觸이나 關聯을 맺고 살아가는 人情的이고 情緒的인 人間關係를 이루고 있다.

利己的인 打算에 의해서 離合集散을 거듭하는 都市사람과는 달리 農村사람들은 村落內의 어떤 不幸이나 慶事를 자기일처럼 나누고 도우면서 따뜻한 温情속에서 살아가고 있다.

그 結果로 制度나 組織에서 뿐만 아니라 그 나라의 獨特한 文化的・社会的 伝統은 勿論 經濟与件이 問題되겠으나 여기에서는 農村 社會學的인 觀點에서 局限하기로 한다.

첫째로 農村은 都市에 比하여 人口構成에 있어서 差異가 있다. 即 農村은 넓은 地域에 少數의 人口가 分散되어 있고 그 職業과 收入・趣味 그리고 思想에 있어 農業을 為主로 하는 農民이기 때문에 "神은 農村을 만들었고 人間은 都市를 만들었다"고 할만큼 農村의 發生은 自然的인데 反하여 都市의 發生은 人爲的인 點이 있어 이 兩者사이에는 그 趨勢를 달리하고 있다.

둘째로 農業을 為主로 하는 農村은 土地에 얽매어서 살아가야만 하기 때문에 매우 定着的이며 定住的이다. 即 10年을 두고도 變함없는 生活속에서 언제나 만나는 그사람과 朝夕으로 만날 뿐만 아니라 한번 定着하면 子孫이 代代로 그곳에서 살게 마련이다.

結局 限定된 領域에서 限定된 사람과의 接觸을 통해서 서로의 人間關係가 親熱하게 되었으며 그 接觸도 全人格的이고 영속적인 交涉을 가지게 하고 있는 것이다.

세째로 農村은 同質的인 社會이다. 即 人間은 職業・技能・教育・關心 또는 이데올로기의 差에 따라 各者 相異한 퍼서넬리티를 가지게 마련이나 農村의 境遇 社會의 未分化和 分業의 未發達은 農村사람들의 生活를 至根히 단조로운 것으로 만들었으며 그곳에서 얻을 수 있는 結論도 단조로운 것이다.

네째로 오랜 傳統과 因習이 그대로 生活를 規定짓고 있기 때문에

保守的・排他的이다. 卽 人間關係나 家族關係로 보아 急激한 變化나 革新을 期待할 수 없으며 눈앞에 利益을 予測할 수 있다 하더라도 利害關係등 率直히 앞세울 수 없다는 것이 農村의 人情關係이다.

다섯째로 農村은 血緣 또는 血族中心의 思考方式이나 生活態度가 支配하고 있기 때문에 個人意識보다 全体意識이 強하다. 農村의 이러한 生活意識은 東洋社會가 가지는 家族中心의 營農方式과 生活因習에 基因하는 것이겠으나 이러한 思考方式이나 生活態度는 상당히 깊다. 이는 곧 東洋의 傳統社會가 가지는 全体意識을 端的으로 表現하는 것이라 하겠으며 이것은 아직도 집안 중심의 大家族制度가 그대로 維持되고 있음을 말하는 것이다.

여섯째로 農村은 非合理性을 다분히 內包하고 있다. 卽 相互間에 따뜻한 人情과 喜怒哀樂을 함께 하는 運命共同體 或은 生活共同體意識이 強하게 支配하고 있기 때문에 어떤 非合理性이 發見되었다 할지라도 이를 感覺하지도 않고 또한 感覺을 했다 하더라도 그것을 따지려고 들지 않는 것이 農村의 生理이다.

일곱째로 農村의 社會的 階層은 年齡層이나 家門 또는 男女別에 의한 家父長制的 家族制度下에서 長幼有序의 序列로서 決定되고 秩序가 維持되고 있다.

따라서 年老한 사람의 말은 그대로 權威요 真理요 生活의 指針이며 男便의 말은 그대로 法이고 힘이 되기도 한다. 마을 어른이나 집안어른이 中心이 되는 生活속에서 새 世代의 흐름이 迎合될 暇가 없으며 그러기에 農村은 變化없는 生活속에서 保守的인 霧

困氣를 벗어날 수가 없었다.

여덟째로 農村은 地域的·職業的 또는 社会的 移動性에 있어서 都市보다 完만한 것이 特色이다. 即 交通 및 通信이 未發達하고 新聞·雜誌·라디오 等 매스·콤의 活動이 적고 生活手段은 未開된 手工業과 營農方式에 依存하고 있어 人間的·社会的環境이 自然發生의이며 또한 이러한 自然的 制約이 優位를 차지하고 있다.

移動性이 높다는 것은 人間的 職業과 住居의 移動이 活潑하다는 것을 意味하는 것이며 이는 나아가서 地緣的 紐帶를 弱化시키는 結果가 되는 것이다.]<sup>2)</sup>

특히 새마을 運動이 展開된 後 都市近郊의 農村이나 地方의 邑面單位의 農村은 特用作物 栽培 等으로 収益性이 增大되자 部分的인 現象이기는 하나 奧地의 農村構造가 점차로 近代化되어 가고 있어 Radio 나 T.V. 等の 施設이 增加되어 가고 있어 都市의 경우와도 같이 國內外 뉴-스의 傳播速度가 過去에는 일찌기 찾아 볼 수 없는 傾向에 있음을 確認할 수가 있어 農民들의 意識構造의 變化에도 크게 이바지하고 있다고 보아야만 할 것이다.

그러나 大部分의 경우 生産과 消費가 未分離된 狀態에서 運命論乃至 宿命論의 人生觀으로 一貫해 오고 있는 것이 그 特色이라고 規定지을 수가 있다.

#### 나. 農民의 組織構造 및 對政府觀

「李朝 500年間の 社會를 支配하였던 儒敎는 그 本質에 있어 理論의 敎라기 보다는 實踐의 道를 가르치는 倫理的 體系로서

三綱五倫의 理想위에 새로운 人間關係에 얽혀진 社会秩序를 세우려는데 그 目標가 있는 하나의 社会改造의 宗教이다.

따라서 儒敎가 우리나라에서 이러한 道義面 뿐만 아니라 學問을 振興시키는 일에 있어서 至大한 바가 있었으나 中國을 尊大視한 끝에 宗主國으로 섬기고 追從하려는 事大思想을 命脈으로 삼고 保守的인 生活을 營爲해 왔기 때문에 受動的·消極的인 人生觀을 堅持하게 된 것이다」<sup>3)</sup>

그러나 當時의 社会体制下에서는 士·農·工商의 身分的 位階秩序가 그런대로 維持되어 왔던 것이 庚戌年의 韓·日合併後에 露骨的으로 官權에 抗拒하는 民意의 表示가 나타나기 시작하였던 것이다. 특히 己未年의 獨立運動안 契機로 하여 國民總和에 立脚한 民族主体思想이 堅固하게 되는 始發點이 되어 官權을 完全히 不信하는 方向으로 굳게 다져지게 되었던 것이다.

日帝는 植民地政策을 敢行하면서 百姓을 위하고 農民을 위한다는 口實下에 東洋拓殖会社를 創設하고 計劃的·組織的으로 農民들을 괴롭히기 시작하여 이러한 日帝의 官權에는 本質的으로 不信하고 外面해 버리려는 因習이 農民들의 感情속에 36年間을 支配하여 왔기 때문에 8·15解放後에도 이러한 生活感情이 뿌리깊히 潛在하고 있음에 관하여 再認識하지 않으면 안될 것이다.

民主社会의 体制가 橫的 또는 水平的으로 되어 있기 때문에 主權在民思想의 特徵이 있음에 反하여 過去의 傳統主義社会体制下에서는 모든 면에서 縱的 또는 垂直的으로 되어 있어 中央集權的으로 官

尊民卑思想이 支配하는 特徵이 있어 이러한 歴史的 遺産으로부터 反射作用으로 나타나는 否定心理나 排他心理가 胎動하는 것도 결코 無理한 現象은 아닐 것이다.

따라서 이런 現象도 外形的인 面과 內容的인 面에서 二律背反的인 異質性을 內包하고 있어 어떤 意味에서는 二重人格者의 集團體가 바로 農村이며 이런 環境속에서 過去의 生活手段과 크게 다를바가 없는 生活을 營爲해 가고 있는 사람이 農民인 것이다. 卽 外形上으로는 官權을 受容하는 姿勢를 取하면서도 內容上으로는 이를 全的으로 否定하고 排他하려는 社會心理的인 要因이 作用하고 있음에 관하여 根本的으로 注視하고 再檢討하지 않으면 안될 것이다.

이와같이 된 理由나 事情을 論하기에 앞서 解放以後 60年代까지의 過渡期에 있어서의 우리 나라 民主政治를 回顧해 볼때 그토록 素朴하고 單調로왔던 農民들을 放置한 狀態에서 政治人이나 官權이 便宜主義에 立脚하여 그들을 疎外해온데 가장 큰 原因이 있겠고 都市의 各種 雜商人이나 브로커들의 온갖 行爲에 지칠대로 欺瞞당한데서 오는 一種의 不信感情과 反抗意識은 고질화한 것으로 斷定하지 않으면 안될 것이다.

따라서 내 自身の 앞날을 위해서 救濟者는 오로지 자기 자신들 뿐이라는 諦念意識과 아울러 秘密主義・非協助主義 등을 간직하고 있기 때문에 앞으로 이들을 說得시키고 理解시켜 가면서 政府의 施策에 積極 呼応토록 하기 위한 努力은 그 어느때 보다도 倍加되어야 할 것이며 公私間에 大小를 不問하고 實証科學的인 合理主義가 適用되지 않으면 안될 것이다.

이와같이 그들의 가슴속 깊이 뿌리박고 있는 生活感情을 그들의 立場에서 살펴 보았을때 充分히 理解할 수 있고 同情이 가는 바가 許多함을 認定할 수 있으므로 政府는 앞으로 이러한 問題에 着眼하고 根本的으로 政府는 우리 農民들을 위하는 機構요 公務員은 우리들에게는 없어서는 안될 存在라고 하는 事實을 再認識시키기 위한 모든 努力이 周到綿密한 計劃下에 樹立되고 조용하게 단계적으로 實踐되어 가지 않는 限 그 實効를 크게 期待할 수 없게 될 것이다.

그러하여 過去 그 어느때의 政府보다도 自信있고 信賴될 수 있는 態勢를 갖추고 眞正한 公僕으로서의 模範을 보이는 行政을 執行해 가야만 할 것이다.

또한 그들은 都市問題에 관해서는 자기자신들 보다는 모든 面에서 앞서 發展하고 있기 때문에 이들에 대해서만은 農村에서의 경우와도 같이 疎外를 할 수 없을 것이라는 한가닥 希望을 스스로 가져보기도 하는 것이다.

따라서 앞으로 政府는 이러한 모든 障礙요인을 果敢하게 除去해 가는 일에 온갖 心血을 傾注해야 함은 勿論 그야말로 維新精神에 立脚해서 가장 模範的으로 實踐과 行動의 基本原理를 適用해 가야만 所期の 目的을 達成할 수가 있을 것이다.

특히 都市와 農村과의 不均衡한 發達에서 오는 不信과 不滿不平要因의 除去와 아울러 地域的인 所得增大事業이나 福祉 및 厚生施設事業에 果敢한 投資는 勿論 忍耐와 寬容으로서 繼統的・有機的으로 啓導事業을 併行해 가야만 할 것이다.

다. 農民들이 認識하고 있는 統一政策

南北對話의 通路가 마련된 時日이 不過 2年에 지나지 않고 이를 위한 政府로서의 態勢가 完備되어 있지 못한데다가 그동안 經濟建設이라는 學族的인 事業을 전개하고 있으므로 每事를 組織的· 計劃的으로 實踐할 수 있는 社会的 雰囲気가 造成되어 있지 못하였을 뿐만 아니라 이를 專担해서 國民善導를 할 수 있는 制度化한 民間社會團體의 協議機構가 登場하지 못하였던 것이 政府의 立場에서 커다란 脆弱點이라고 말할 수 있는 것이다.

특히 農村의 경우 都市에 비해 交通 및 通信手段이 未開된 狀態下에 있으므로 이런 現象은 自然發生的인 것으로 해석하는 道理밖에 없다.

또한 아직도 民主政治의 訓練이 未熟한 狀態에 있는 우리들로서 國民으로부터 國家로 向하는 政治體制가 되지 못하고 國家로부터 國民에게 上意下達式으로 이끌어 가는 政治現實에서 領導者가 意圖하고 있는 統一政策을 國民 모두에게 公平하게 認識시킨다는 것은 매우 어려운일 가운데 하나가 될 것이며 더구나 急變한 國家現實에서 짧은 期間동안에는 더욱 더 至難한 것이었음을 認定하지 않으면 안될 것이다.

大體로 農民들은 都市人에 비해 教育水準이나 敎養度가 낮기 때문에 政府에서 期待하고 있는 바와도 같은 程度의 統一安保意識이 期待될 수도 없으며 또한 그들 자신에게 受容能力이 不足하여 理解하고 있는 以上の 것을 처음부터 알고자 하는 努力을 하지 않는 데도 큰 原因이 있다고 보아야만 할 것이다.

또다른 面에서는 每日의 生活이 一定한 自然環境속에서 變化없이 單調로운 生活을 營為해 지고 있어 每事를 觀察하고 思考하는 것 自体가 劣等意識속에서 無關心하거나 外面해 버리려는 心理的인 機制가 作用하고 있어 官에서 아무리 좋은 施策이나 計劃을 提示해도 別다른 反應을 보이지 않고 다만 하라니까 할 수 없이 한다 라는가 萬一에 하지 않았을 경우 或時 後患이나 뒤따르지 않을까 하는 不安感과 恐怖心이 있음을 알지 않으면 안될 것이다.

勿論 그들도 統一安保에 關係 非常한 關心을 갖고 보고 있을 것이나 外形上에 表現되지 않는 心理的인 特徵을 어떻게 分析하고 이에 대한 解決策을 講究해 갈 것인가의 問題가 政府로서도 매우 어려운 課題가 아닐 수 없을 것이다.

따라서 現在 政府當局이 생각하고 있는 統一安保感覺의 水準에 까지 그들을 昇華시키려면 앞으로 多樣的인 側面에서 研究檢討되어야 할 것이며 이를 위해 各大學에 附設되어 있는 研究所와 더욱 더 緊密한 關係를 維持해 가면서 새로운 研究資料 및 情報 등을 보다 具體的이고도 頻繁하게 交換하려는 積極的인 方向으로 轉換되어야만 할 것이다.

특히 留意하여야 할 점은 最近에 새마을 運動이 전개된 以後 農路開設, 지붕改良, 會館建立, 山林綠化, 衛生使所 및 우물덮개改良 事業, 기타 農事일 등 그들에게 同時에 하여야 할 일들이 너무나 많기 때문에 여기에서 오는 신체적·精神的·心理的인 疲勞의 問題가 있어 아무리 좋고 重要한 問題라 할지라도 第一 먼저 休息을 取해 놓고 보자는 傾向이 濃厚하다는 事實에 關係해서도 研究의 對象으로 삼지 않으면 안될 것이다.

라. 深化해야 할 內容의 概要

오랜 동안 農民들의 가슴속 깊이 뿌리박고 있는 官에 對한 不信과 非協助의 生活感情을 새로운 方向으로 轉換시켜 信賴와 協助의 姿勢로 昇華시키려는 國家的인 努力이 第一次的으로 講究되어야만 한다. 即 政府는 우리들을 위하는 일을 하고 있는 機關이고 이곳에서 하는 일에 우리들이 直接 積極的으로 參與하여야만 된다고 하는 確信을 갖게 하는 일에 力點을 두고 다루어야만 한다. 그리하여 統一安保의 問題가 農民들의 幸・不幸을 決定하는 重大한 要因이 되고 있다는 具體的인 事實을 再認識시키고 이것만이 農民 스스로의 삶에 대한 最善의 길이라는 점에 관하여 하나의 生活信條가 될 수 있도록 하는 일이 政策上 先行되어야만 할 것이다.

大體로 그들은 知識水準이 낮고 어느 의미에서는 官에서 하는 일에 意識的・無意識的으로 外面해 버리려는 不誠實한 生活態度를 堅持하고 있기 때문에 이러한 障礙요인을 除去시키려는 努力은 그 어느때 보다도 倍加되어야만 할 것이며 더구나 地域的인 特殊性에 비추어 보아 家族中 어느 한 사람이 越北했다거나 大韓民國政府로부터 制裁를 받았던 事實이 있었을 경우 이들에 대한 앞으로의 善導策은 特別히 細心한 注意를 傾注하지 않으면 안될 것이다.

또한 6.25를 前後해서 共産黨으로부터 迫害를 받아 보지 못한 農民들의 경우 共産黨의 生態가 어떤 것인지 조차 無知한 狀態에 놓여 있으므로 政府는 最近의 共産黨들의 凶計에 대하여 生々한

情報을 提供해 주어 自主的으로 勝共理念을 具現시킬 수 있도록 國家安保意識을 高調시켜 주어야만 할 것이다.

비록 오늘의 南北分斷이라는 民族의 悲劇이 強大國의 利害關係에서 到來한 副産物이라고는 하나 現今의 國際情勢로 보아 모든 國家나 民族들이 自己들의 生存을 保護하기 爲해서 實利追求라는 方向으로 變質되어 가고 있을 뿐만 아니라 이를 爲하여 온갖 手段과 方法을 總動員해서 競争하고 있는 時點에서 狀況判斷을 잘못 하였을 경우 영원히 再起할 수 없는 國際的인 孤兒가 될 危險性이 濃厚함을 認識하고 領導者의 賢明한 一決英斷으로서 모처럼 同族間에 對話가 시작되게 되었다는 事實에 關하여 모든 國民들에게 周知시켜야 한다는 當爲性은 마침내 國民總和를 이룰 수 있는 決定的인 絶好의 機會가 될 것이며 統一安保를 促進시킬 수 있는 活力素가 될 것이다.

특히 8.26에 北韓의 金英柱가 一萬的으로 廢棄한 南北共同聲明內容에 關해서도 仔細하게 周知시키려는 努力도 소홀히 해서는 안 될 것이며 앞으로 이 對話에 모든 國民이 어떻게 臨하여야만 할 것이냐?의 問題에 成敗가 달려 있음을 徹頭徹尾하게 널리 深化시키는 問題가 매우 緊要한 것이라고 말할 수 있는 것이다.

따라서 統一安保는 政府가 하는 일이 아니라 國民들 스스로의 參與를 통한 總和體制에 爲해서만이 確信을 갖도록 智慧롭고도 勇氣에 가득찬 忍耐로서 계속적으로 推進해 갈 수 있는 行動哲學을 堅持할 수 있도록 하는 果敢한 政策이 마련되어 段階的 漸進的으로 전개해 가야만 할 것이다.

### Ⅲ. Mass-communication 理念으로 본 行動의 變容過程

#### 가. 農民들의 南北會談에 對한 態度

統一이라는 念願 成就를 南北의 全 民族이 願하지 않는 사람이 없을 것이다.

6.25 라는 史上最大의 悲慘한 戰爭을 겪은 우리 民族으로서는 至上課題로 생각치 않는 사람이 없을 것이며 더구나 나날이 긴장이 激化되어 오다가 70年代에 들어와서 南北會談이 始作되면서 모든 國民이 커다란 希望을 가지고 統一을 바라보게 되었던 것이다. 勿論 本論에서 對民弘報對象으로 定한 農民들도 南北會談이 열렸다고 기뻐하며 당장이라도 統一이 닥아온 줄로 생각하였을 것은 確實하다. 그리하여 農村에서도 知識層에 屬하는 사람들을 中心으로 또는 마을사람들이 모이는 사랑방을 中心으로 하여 統一에 對한 對談과 討論이 있었을 것은 의심할 여지가 없다고 하겠다.

여기에서 檢討되어야 할 事項은 大體的으로 農民들이 南北會談의 內容이나 統一政策에 關하여 어느程度 關心을 가지고 있으며 또는 어느程度 認識하고 있느냐라는 問題이다. 農民의 特性은 이미 檢討하여 본 바와도 같이 그 社會의 傳統이나 血緣關係나 家門과 威信에 關해서는 깊은 關心과 反應을 보이나 世界情勢나 國家政策에 關해서는 別로 關心이 없으며 깊이 알 수 있는 知的 能力도 不足할 뿐만 아니라 Mass-media를 비롯한 弘報資料도 都市에 比하여 不充分하게 傳達되고 있다. 또한 具體的인 어떤 政策을 政

府에서 提示할 경우 反對를 하는 反應은 表現하지는 않으나 잘 받아들이려 하지 않고 無表情한 것이 一般的인 傾向이다.

그들은 大體로 都市人들이나 官吏들에 對해서는 輕蔑시하는 傾向이 있다. 經濟的 隔差에서 오는 劣等意識이라던가 또는 日帝 時에 官吏들의 虐政에 反抗하던 習慣이 없는 것도 아닐 것이다. 理由야 어디 있건 國家의 政策은 都市人들이나 知識層에 惠澤을 주는 것이며 그들 自身에게는 아무런 惠澤을 받지 못하는 것으로 認識하는 傾向이 있다.

이와같은 意識構造下에 있는 그들에게 國家의 統一政策을 弘報한다는 것은 매우 어려운 課題라고 생각할 수 있다. 그들은 大體로 知識水準이 낮기 때문에 어려운 統一政策을 理解할 能力도 不足할 것이며 또한 風聞에 의해서 皮相적으로 들고 있는 南北會談이란 자기들과는 直接的으로 전혀 아무런 關係가 없고 政治家들이나 알아서 할일이라고 斷定하고 있을 것이다. 勿論 農民들이 南北會談이나 統一을 反對한다거나 關心이 전혀 없다는 것은 아니다. 다만 자기들이 그 內容을 알기도 어렵겠으나 알아보았어도 무슨 소용이 있겠느냐고 생각할 것이다. 더구나 그들은 民主政治의 原理나 모든 政策이 國民全體의 意思에 의하여 決定된다는 事實도 充分히 理解하고 있지 못할 것이다. 그렇기 때문에 統一政策에 關하여 甚히 關與하거나 認識하려 하지 않을 것이라는 것도 理解할 수 있는 일이다.

#### 나. 政策弘報와 人間行動 變化理論

本論에서 問題로 하는 것은 政府에서 어떤 政策을 樹立하고

遂行하려면 國民들의 支持와 積極的인 呼応이 必要한데 國民들이 그 政策에 無關心하거나 알려고 하지 않거나 또는 相反되는 意思나 觀念을 가지고 있을때 이를 어떻게 하면 올바르게 認識할 수 있게 하느냐의 問題이다. 人間의 意思나 意識에 關한 研究는 心理學의 分野로 옛부터 많은 研究가 이루어졌으나 別다른 進전을 보지 못하였으니 그 理由는 人間의 心理를 科學的으로 다루지 않고 영혼이라던가 意志를 대상으로 한 觀念的이고 主觀的인 研究方法을 使用하였기 때문이다.

獨逸의 心理學者인 W. Wunt는 처음으로 人間의 心理를 科學化시키려 하여 心理學研究所까지 設置하고 研究하였으나 主觀的 研究의 테두리를 크게 벗어나지를 못하였었다. 卽 人間의 心理를 心理 그 自体에서 찾으려 하지 않고 人間心理가 表出된 狀況下에 人間の 行動에서 研究하기 始作한 것은 1930年代의 Watson의 Behaviorism理論이 抬頭한 以後의 일이다. Watson은 人間心理를 S-R(Stimulus-Response)公式에 의한 行動理論에서 研究하기 시작하였던 것이다. 換言하면 人間の 心理研究를 客觀化시킨 것이다. 따라서 行動이라는 概念도 단순한 動作(action)만이 아닌 人間意志나 認識까지 行動으로 規定한 內顯的 行動과 外顯的 行動의 概念으로 發達하게 된 것이다.

S-R理論은 Neo-Behaviorism으로 發達되어 S.O.R(Stimulus Organization Response) 또는 S.I.R(Stimulus Integration Response) 등의 行動公式이 研究되었으며 또한 field theory와 結付되어 K. Lewin의  $B = f(P, E)$  (Behavior = function

(Person, Environment)의 理論도 抬頭되게 되어 心理学을 行動科學이라고까지 指稱하고 있다.

現代의 社會科學의 研究는 어느 分野나 行動科學이 侵透되고 있으며 敎育學을 비롯하여 行政學・政治學・經營學 等 모든 分野에서 行動科學과 結付되어가고 있다. 勿論 社會科學의 研究에 行動科學이 侵透되는 것을 못마땅하게 여기는 學者도 많아 그들은 人間의 心理를 어떻게 數量的으로 表現할 수 있고 科學化시킬 수 있느냐라고 主帳하고 있다. 그리하여 그들은 이러한 理論에 관해서 人間만이 지니고 있는 人間的인 尊嚴性을 유린하는 것이며 人間의 地位를 動物이나 一般生物의 段階로 下落시키고 人間을 機械化시키는 結果를 招來할 것이라고 警告하고 있다.

그러나 아무리 人間의 心理나 行動이 特殊하고 複雜하여 予測하기가 困難하다 하여도 不可能한 것은 아닐 것이다. 人間의 行動도 過去와 現在의 反應을 綿密히 觀察함으로써 未來의 行動을 어느程度는 予測할 수가 있는 것이다. 自然科學的 實驗의 結果와 같이 予測할 수 없다고 해서 不必要하다고 할 수는 없다. 왜그러나 하면 天氣予報가 어렵고 不確實하다고 해서 氣象學이 不必要하고 그것이 科學이 아니라고는 말할 수 없기 때문이다.

이상과 같은 觀點에서 本論에서는 政府의 統一政策을 國民들에게 認識시키고 支持를 獲得함에 있어서는 國民들의 이에 對한 假定下에 人間行動의 變化理論을 檢討한 것이다. 行動의 變化理論中 特別히 集團力學理論이나 mass-communication 理論을 전개한다.

## 다. 人間의 行動과 集團力学

統一政策의 弘報는 個人的 單位로 이루어져서는 안되며 自然的으로 集團을 對象으로 하여야 한다. 그러므로 個人的인 思考를 集團的인 思考로 이끌어 가야만 되는 것이다. 個人的인 思考나 行動은 集團에 參與함으로써 變化될 수 있는 潛在的인 힘이 發生하게 되는 것이다. 왜그러나 하면 集團에서의 討議나 의견交換을 함으로써 既存觀念이 強化되기도 하고 先入見 (Predisposition)이 破壞되어 새로운 觀念이 形成될 수 있기 때문이다.

그렇다면 集團은 어떤 힘이 있어 人間의 行動을 變化시킬 수 있는 것인가를 알아 보는 것은 매우 重要한 問題이다. 이 原理를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

첫째로 集團이 構成되는 것은 그 成員들이 어떤 關心과 共通의 利害關係에 의하여 結合되기 때문이다. 이와같이 結合된 構成員은 相互間에 協力을 하게 되며 그 集團 member間에는 同志意識 (We-feeling)이 나타나게 된다. 둘째로 We-feeling이 있어 協力を 達成하기 위해서는 集團活動에 우선 參與 (Participation)를 하여야 하는데 參與를 하기 위해서는 構成員 全員이 자기에게 알맞는 어떤 役割을 담당하게 된다. 그러나 參與가 協력과 同一한 것은 아니다. 왜그러나 하면 參與하면서도 意見이 不一致할 수도 있기 때문이다. 셋째로 相反된 見解가 一致를 하려면 意見交換이나 妥協과 양보가 이루어지게 된다. 妥協은 相反되는 見解差의 調整에 의하여 이루어지며 協력을 達成하기 위하여 必要한 段階이다. 여기에서 양보라는 것은 無條件 自己犧牲을 意味하는 것이

아니라 利益의 共通分母를 찾는 手段이다. 설사 자기에게 現在 多少의 損害가 있다고 하여도 集團全體의 利益으로 보상될 수 있으며 다음에는 自己에게 利益이 돌아오고 다른 member도 그 利益을 양보할 것이라는 假定下에서 이루어진다. 이와같이 妥協에 의한 協力에로의 結合은 各己 相反되고 異質的인 概念이나 態度들이 結合되어 새로운 觀念이나 態度를 自進해서 受諾하게 되니 集團 member가 個人의 次元에서 보면 人間의 行動이 變化되는 것이라고 말할 수 있는 것이다.<sup>4)</sup>

#### 라. Mass-Communication의 諸理論과 人間行動의 變容過程

人間의 行動이 變容되는 過程은 集團力學理論보다 mass-com의 理論에서 더욱 確實하게 究明할 수 있다. mass-com에는 다음과 같은 理論들이 있다. 卽 ① 生産 및 伝達過程의 理論, ② message의 理論, ③ 受容過程의 理論, ④ media의 技術的·産業的·制度的인 理論, ⑤ 社會의 体制的 條件이나 文化狀況과의 關係에 關한 理論 等 그 範圍가 넓으나 本論에서는 mass-com의 受容過程의 理論에 限하여 檢討하고자 한다.

#### (가) 情報內容의 解釈過程

어떤 情報가 個人에게 投入되었을때 그 情報가 個人에게 어떻게 消化되어가느냐라는 問題는 매우 興味있는 問題이다. 換言하면 어떤 情報가 人間들에게 投入되었을때 어떤 사람은 받아들이고 어떤 사람은 이를 拒否한다. 卽 어떤 사람은 A를 좋아하고 또 어떤 사람은 B를 좋아한다. 그렇다면 그 理由는 무엇인가를

다음과 같이 알아보고자 한다.

(1) 先入見 ( Predisposition )

사람에게 들어온 情報를 選擇하게 되는 根本的인 原因은 人間이 先入見 ( Predisposition )을 가지고 있기 때문이다. 先入見이란 人間이 過去에 經驗했던 여러 가지 情報의 蓄積에 의하여 얻어진 知識・關心・意見・態度 等の 總体로서 그 情報가 이미 그 個人이 가지고 있는 것과 同質的인 内容이면 選擇하고 異質的인 内容이면 雇否하려는 傾向을 意味한다. 例컨데 国会議員 選舉에 있어 많은 候補者 가운데 自己가 좋아하는 候補를 選擇하고 決定하는 것은 자기 자신이 本来 가지고 있던 어떤 先有傾向위에 새로운 情報가 덧붙쳐져서 完全한 決定을 하게 되는 것이다. 이와는 反對로 A에게 先入見이 確立되어 있을 경우 그後 B에 관한 情報가 들어와도 吸收가 되지 않고 마땅히 이를 拒否하게 되는 것이다.

(2) 反應 갈등 ( Response Conflict )

先入見이 確立되어 있다는 것은 어떤 事實에 關하여 자기 나름대로 決定된 바가 있는 경우이다. 그런데 경우에 따라서는 先入見이 確立되어 있지 않고 어떤 것을 選擇할 것인가를 주저하는 경우도 있을 것이다. 内容選擇에 있어 이와같은 現象을 反應갈등이라 하는데 이 中에는 實際적으로 行動으로 옮겨야 할 경우와 어떤 意見만을 確定지우는 경우도 있을 것이다. 이와같은 反應갈등이 發生하게 되면 어떤 特定한 立場에서 情報를 받아드리지 못하고 그 問題와 關係가 있는 情報를 選擇決定한 後의 心理的인 不調和를 減少시키기 위하여 되도록 많은 情報를 수집하게 된다.

再言하면 人間은 未決된 문제를 해결하기 위하여 反應갈등이 發生하게 되고 이와같은 갈등이 發生하게 되면 知的・好奇心이 나타나게 되는 것이다. 그리하여 人間은 新聞・雜誌・T.V・Radio等 여러가지 mass-communications을 接觸하여 情報蒐集活動을 하게 되는 것이다. 여기에서 우리가 생각하여야 할 것은 一般農民이 統一政策에 대하여 無關心하거나 理解하려고 努力하지 않을 때에 바로 이 反應갈등現象을 우선 나타나게 해야 한다는 것이다. 이와 같은 現象은 勿論 統一問題가 자기에게 커다란 影響을 줄 것이라는 刺戟의인 前提와 이 刺戟에 의한 動機誘發이 發生한 다음에 나타나게 될 것이다.

### (3) 統整作用 ( Integration )

先入見이 確立되어 있지 않아 反應갈등이 發生하였을때 그 個人이 갈등을 解消해 가는 과정은 同一하지 않을 것이다. 例컨대 人間의 行動이란 어떤 刺戟에 의해 反應을 하게 되는데 같은 刺戟을 A와 B라는 사람에게 주었을때 같은 反應이 A, B에게 나타나지 않는다는 것이다. 이것은 刺戟 ( Stimulation )에서 反應 ( Response )까지 通過하는 동안 統整作用 ( Integration )이 發生하기 때문에 各已 다른 反應이 發生한다는 것이다. 이 統整作用은 들어온 情報를 各者가 자기의 心的構造에 의하여 들어온 情報의 의미를 多樣的으로 해석하는 것을 의미하게 된다.

多樣的으로 들어온 情報를 解釋한다는 것은 첫째로 주어진 情報의 內容이 個人에게 投入되었을때 그 情報의 送信者가 願하는 方向과는 달리 受信者 自身の 方向으로 解釋하는 것이다. 둘째로 이

受信者 自身の 解釈行動이란 그 사람의 生活史, 現在の 環境, 所屬 集團의 規範 및 그가 屬하고 있는 社會의 文化型 等 全体 生活 構造에 의해 解釋되는 것이다. 세계로 受信者는 들어온 情報를 어떤 部分은 強調하여가며 接受하고 어떤 部分은 拒否하는 部分까지를 의미한다. 이와같이 人間은 어떤 情報가 投入되었을때 그 情報에 對한 先入見이 있건 反應갈등이 일어나진 間에 結局 統整 作用에 依해서 處理된다는 것을 알 수 있다.

(나) Klapper, J.T의 mass-com 效果論

外部에서 어떤 情報가 人間에게 投入되었을 때 人間은 그것을 어떤 原理에 의하여 그 內容의 의미를 解決하느냐에 關하여는 先入見, 反應갈등, 統整作用을 檢討하였다. 이 檢討는 情報를 受容하는 人間の 內部的條件을 中心으로 한 理論이었다. 그러나 重要한 問題는 어떤 外部的 條件을 통해서 들어가는 情報를 잘 投入시켜 그 效果를 얻을 수 있게 하느냐의 問題이다. 再言하면 어떻게 外部的 條件을 投入하였을 때 目的하는 意圖를 達成할 수 있는 效果가 發生하느냐인데 換言하면 어떻게 하면 人間の 思考 및 行動을 變容시킬 수 있느냐이다. 이와같은 投入되는 情報의 效果論에 關하여는 주로 Klapper의 效果論을 中心으로 檢討하였다.

Klapper는 mass-com 效果論을 準拠集團에 基盤을 두고 전개하여 다음과 같이 三大領域으로 区分하였으니 첫째로 不透明한 先入見을 明確化하는 作用이요 둘째로 이미 形成된 先入見을 더욱 強化하려는 作用이요 셋째로 이미 形成된 先入見을 버리고 새로운 方向으로 그 行動을 變化시키는 作用이다. 첫째와 둘째의 作用은

이미 形成된 先入見의 補強的 作用이기 때문에 本論에서는 言及하지 않기로 한다. 왜그러나 하면 多少間에 先入見이 形成되었을지라도 統一政策을 이미 首肯하고 政策을 支持하고 있다는 뜻이 되기 때문이다.

따라서 本論에서는 세째번 問題 卽 어떻게 하면 人間의 行動을 變化시키느냐의 문제에 重點을 두고 檢討하였던 바 Klapper의 效果論의 要旨은 人間이 先入見이 전혀 없을 때에는 mass-com이 提示한 內容에 의하여 그대로 行動이 決定된다는 것이며 先入見이 強하고 反應갈등이 없을 때에는 다만 補強的 作用만을 하며 만약 反應 갈등이 있거나 反對되는 先入見이 있을 때에는 여러가지 外部的 要因을 操作해야만 한다고 말하였던 것이다.

#### (1) Mass-Com의 二段階 受容過程

Klapper는 어떤 情報가 投入되었을때 그 情報가 投入되었을때 그 情報條 人間의 行動을 變化시키는 理論을 個人的인 立場에서 論하지 않고 準拋集團 또는 第一次集團의 立場에서 論하였다. 다시 말하면 이미 投入된 情報가 人間의 行動을 變化시킬 때 直接 個人에게 投入되는 것이 아니라 集團內로 流入되어 二段階의 受容過程 (two step flow of communication)을 거치게 된다는 것으로서 第一段階는 mass-com 內容과의 接觸이고 第二段階는 一段階에서 接觸된 內容이 그가 屬한 準拋集團을 거쳐서 다시 個人에게 影響을 주어 個人的 行動이 變한다는 것이다.

그렇다면 個人的 行動과 準拋集團과는 어떤關係가 있는 것인가에 關하여 檢討되어야만 할 것이다. 그것은 첫째로 集團員 相互間의

意見交換이 各個人의 先入見에 集團的인 性格을 加하게 되며 集團 意見의 統一化에의 壓力을 받는다는 事實과 둘째로 準拋集團이란 各個人이 mass-com 受容過程에 있어 一定한 方向을 提示할 뿐만 아니라 mass-com의 受信者가 된뒤 그 位置에서 다시 다른 集團 員에게 傳達作用을 하며 셋째로 이 集團内部의 Net Work作用에 있어 가장 重要한 事項은 어떤 情報가 集團에 投入되었을때 成員 相互間의 交換을 거쳐 그 情報는 各個人에게 傳達되기 前에 그 集團의 Opinion leader에게 集結된다는 事實이다. 이렇게 Opinion leader에게 集結된 情報는 다시 全 成員에게 傳達되는 것이다. 이와같은 現象을 集團의 二段階의 過程 또는 二段階의 흐름이라고 말하였다.6)

## (2) 行動變化의 二大條件

個人이 가지고 있는 先入見이 破壞되고 反應갈등이 發生하여 새로운 行動으로 變化되어가는 過程은 그가 屬하고 있는 準拋集團과의 關係에서 考察되어야 한다. Klapper는 投入된 情報가 人間의 行動을 變化시키는 條件으로서 다음과 두가지를 提示하고 있다. 그 첫째로 通常적으로 補強的 効果에 寄與할 수 있는 媒介的 諸要因이 無力化되어 mass-com의 効果가 直接的인 影響을 주는 경우와 둘째로 媒介的 諸要因이 先入見의 補強보다는 오히려 變化를 要求하는 要因으로 化하였을 경우이다.

위의 二大條件이란 準拋集團에 있어서의 媒介物 諸要因 如何에 따라 人間의 行動變化의 可能性 與否가 결정된다는 것이니 換言하면 그 準拋集團이 先入見을 提示할 힘이 없어졌거나 또는 그 集團이

이 이미 形成된 先入見보다 오히려 다른 行動을 取하기를 要求할때 變化가 發生한다는 말이다. 이 條件은 政策의 深化에 있어 重要한 의미를 갖는것인 바 農民에게 그 政策이 投入되었을 때 農民 集團의 形成如何 또는 그 集團의 媒介的 諸要因 如何에 따라서 農民들의 既存의 先入見이 破壞되고 弘報의 效果가 發生한다는 것이다.

그렇다면 어떠한 條件이 形成되어야만 그 準拠集團의 先入見의 作用力이 無力化되는가의 問題이다. 이에 관하여 Klapper는 이와같은 現象이 發生하는 것은 人間이 그 集團과의 適応이라는 側面과 또는 先入見을 支持하고 있는 源泉이라는 側面的 二大側面이 있다고 前提하고 다음과 같은 二大條件을 다시 提示하였다.

그 첫째로 새로운 環境變化로 인한 準拠集團의 無力化이다. 이것은 그 集團의 既存規範으로서 새로운 社會에 適応할 수 없을 경우를 의미한다. 둘째로 人間은 現代社會에서 여러 集團에 所屬하게 된다. 그리하여 個人은 이러한 여러 集團 規範의 影響을 받으면서 先入見을 個人에게 提示하게 되면 個人의 先入見이 變質이 되지 않으나 各集團으로부터 個人에게 주는 影響이 各기 다를 때에는 問題가 發生한다. 이런 現象을 集團의 交差壓力이라고 말하는데 이것이 發生하였을 경우 各個人은 既存規範을 버리고 mass-com이 提示하는 여러 情報에서 새로운 先入見을 形成하게 되어 마침내 새로운 行動을 取하게 된다는 것이다.

세째로 準拠集團이 崩壞되는 現象이다參 이런 現象은 特別히 軍隊 組織에서 考察될 수 있는 것으로서 甚한 戰鬪를 한 後에 分隊나

小隊 規模의 힘이 弱化될 때 비로소 그 組織이 崩壞되고 敵의 宣傳에 현혹되어 降을 하게 되는 것이다. 一般社會集團의 경우 社會의 變化가 急變하였을 때 그 集團規範이 弱化되거나 또는 그 集團의 leader가 無能하였을 경우 이와같은 現象이 發生하게 되는 것이다.

現在 우리 나라의 農村社會는 急激한 變化의 轉換點에 直面하고 있다. 그 急激한 農村社會의 變化란 그동안 數千年間을 支配하여 왔던 우리들의 固有文化가 흔들리게 되었으며 또다시 近來에는 새마을 運動으로 因하여 農村社會가 再組織되어가는 時點에 놓여 있는 것이다. 이와 같은 現象은 農村에 存在하고 있는 모든 集團體가 再整備되는 時期라고 볼 수 있으니 이때야 말로 Klapper의 效果論을 適用시켜 볼만한 適切한 時期라고 말할 수 있는 것이다. 換言하면 現在까지 農村社會에 자리잡고 있던 準集團들이 無力化乃至 崩壞現象이 發生하고 있고 或은 集團의 交差壓力이 發生되고 있다고 假定할 수가 있으니 이 기회에 mass-com이나 政府의 政策提議를 強力히 하여 國民들에게 새로운 先入見을 移殖시켜 주어야 할 좋은 기회라고 생각할 수는 있는 것이다.

(다) Berlyne D.E의 mass-com 效果論 7)

Klapper의 效果論은 集團을 通하여 二段階의 受容過程을 거쳐 成就된다는 것이며 Berlyne說은 mass-com의 影響力이 集團에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 個人 單位에 의해서도 이루어진다는 것이다. 卽 어떤 個人에게 情報이 投入되었을 때 個人의 入

格 그 自体는 認知的 側面에서 커다란 作用을 한다는 것이다. 이와같이 Berlyne 은 集團뿐만 아니라 個人의 側面에서 mass-com 의 效果가 이루어지는 것을 強調하고 있다.

Berlyne 이 主張하는 人間의 人格의 側面에 있어서의 認知的 行動이란 ① 認知的 觀察 ② 相談 ③ 方向결정의 思考를 의미하고 있다. 첫번째의 認知的 觀察이란 어떤 問題에 對하여 組織的인 假說로서 觀察한다는 것이다. 即 科學的인 研究의 實驗・調査 같은 例가 이에 해당된다. 둘째번의 相談이란 反應갈등이 發生하였을때 이것을 해결하기 위하여 사람들에게 質問해 본다든가 辭典을 찾는다는가 하는 것이 이에 해당한다. 세번째의 方向결정의 思考란 問題해결을 志向한 內部的 象徴反應의 再體制化過程을 의미한다 이것은 實驗이나 相談 等に 의하여 어느정도 反應갈등이 해소되고 自己의지의 方向으로 결정되어가는 過程을 의미하는 것이다.

#### IV. 深化를 위한 戰略

##### 가. 戰略의 概要

政策弘報를 권우려면 組織을 통해야 하며 이 組織의 構成 如는 政策弘報의 成果를 左右하게 되는 것이다. 그런데 이 組織이 対象이 되는 大部分의 農民들은 先入見을 가지고 있기 때문에 좀처럼 매스·콤의 效果가 나타나지 않는 것이 一般的인 特徵이다. 그러나 70年代부터 全國 坊坊谷谷에서 遼遠의 불길처럼 일어나고 있는 새마을 運動으로 因하여 農村의 既存組織이 漸次 崩壞되고 있는 實情이다. 이와같은 現象은 期於코 達成되어야 할 우리나라 社會變化의 斷面을 映보여주고 있는 것으로 보아야만 할 것이며 마침내 우리나라 農村社會 組織이 漸次 近代化를 指向하여 再整備의 段階로 變貌해 가고 있다는 것을 立証해 주고 있는 것이다.

一般的으로 매스·콤의 效果를 期待하려면 그 社會組織에 속해있는 成員들의 先入見이 弱化 되어야만 한다는 것이다.

그런데 特히 우리나라 農村의 경우 數百年間에 걸쳐 支配되어온 講敎의 傳統文化는 그 意識構造로 보아 官을 경원시하고 血緣과 血族關係를 基底로 하여 思考하고 行動하려는 特性을 가지고 있었다.

이와같은 特性을 가진 農民들에게 매스·콤의 理論을 適用하여 短時日內에 바람직하고 새로운 意識構造를 形成하여 農村社會를 建設하려는 課題는 國家的, 社會的인 見地에서 매우 有益한 일이다.

낼수 없다.

農村社會 變革의 契機와 統一政策 弘報를 結付시켜 볼때 Klapper의 매스-콤 效果論은 커다란 意味를 지니며 다음과 같은 事實을 指摘할 수 있다.

첫째로 先入見이 確固할 때에는 매스-콤은 效果를 期待할수 없으나 새로운 組織으로 轉換되는 過程에서는 이를 成就할수 있는 可能性이 濃厚하다.

둘째로 過去의 先入見과 現在 우리나라에서 展開되고 있는 새 마을 運動과 같이 意識構造上에 反應같은 發生하는 경우 매스-콤의 效果를 豫想할 수 있다. 卽 現在의 組織이 崩壞되고 새로운 組織으로 變化할 可能性이 많기 때문에 Klapper의 매스-콤 效果論은 더욱 바람직한 것이다.

以上과 같은 가정에 立脚하여 우리나라 農村社會에는 過去에 어떠한 組織體가 있었기에 關係서 檢討해 보고 앞으로 새로 構成되어야 할 組織의 性格은 어떤 것이어야 만 할것인가?를 綜合적으로 檢討해 보고자 한다.

나. 弘報架化를 위한 農村社會의 組織

現在 農村社會에는 數많은 既存組織과 새로운 組織이 두가지가 存在하고 있으며 이들 組織은 多樣的으로 活動을 展開하고 있어 그 結果 部分的, 全體적으로 實效를 얻고 있음을 우리들이 周知上 있는바이나 아직도 이러한 組織들에 關係하여 根本적으로 再 檢討해 보지 못한 現實에 비추어 보아 앞으로 더욱 많은 關心을

傾注하여야 할 것이다 .

특히 現在 展開中에 있는 새마을 運動과 統一政策은 이러한 農村社會의 組織을 活用해서 一元化 되어야 하며 새마을 運動에 統一政策의 問題로 包含시켜 必須課題로 取扱하여 同時에 弘報되어야 할 것이다 .

### 1. 既存組織

農民의 組織中 現存의 組織에는 公式的인 것과 非公式的인 것이 있으며 前者는 法規 또는 行政指示에 根拠를 두고 組織된 것이고 後者는 國民의 生活에 못 自然發生的으로 組織된 것이다 . 이와같이 既存組織은 理論的으로는 公式的인 組織과 非公式的인 組織으로 区分할 수 있으나 實際로는 区分하기 困難하기 때문에 既存 諸組織을 全體的으로 열거 한다 .

即 그들은 里 , 洞開發委員會, 地域社會 開發委員會, 農事改良 俱樂部, 生活改善 俱樂部, 4日俱樂部, 里 , 洞農業 協同組合, 農地委員會, 開墾促進 委員會, 增產對策委員會, 民間援護對策委員會, 家族計劃推進委員會, 防犯委員會, 模範里洞運管會, 在鄉軍人會, 國民貯蓄組合, 青年會, 婦人會, 當農楔, 水利楔, 部落親睦楔, 婚喪甲楔, 農樂楔, 農村文庫楔, 상포楔, 宗親楔 等이다 .

이와같이 外形上으로는 農村에 集團組織의 樣相이 複雜한 社會關係가 形成되고 있는 같으나 實際 運營面에서 보았을때 比較的 單純한 것이 農村社會 組織의 特徵이라고 말할수 있는 것이다 .

예나하면 위에서 言及한바와도 같이 基本的으로 農民들은 職業

上土地의 獲得과 使用面에서 對人關係가 形成되고 있기 때문이며 더구나 恒常 制限된 狹少한 生活圈안에서 意見의 交換이 이루어지고 있어 모든 問題는 核心이 되는 中心組織이 없이 한자리에서 包括的으로 處理되어 가고 있기 때문이다.

이와같은 組織現象에서 다음과 같은 欠陥을 兇見할수있다.

첫째로 綜合的인 部各問題의 處理를 함에 있어 자칫하면 權威一色으로 作用하기 쉽고

둘째로 組織이 欠如되어 指導機關이 없는 結果가 되고

셋째로 外部의 組織的 指導의 機會가 없고

네째로 農民 各자가 自己自身이 어느組織의 構成員인가를 自覺할 수 없으며

다섯째로 組織된 集團體의 目標가 模糊한것 등이다.

따라서 이러한 矛盾된 여러 問題를 是正하고 改善해 가는데 있어 다음과 같은 着眼點을 提示하고자 한다.

- (1) 그 組織의 目的에 符合되는 獨自性을 살려 育成토록 한다.
- (2) 이 組織과 關聯있는 外部組織과 紐帶를 強化토록 한다.
- (3) 構成員에 대한 有機的, 段階的인 教育을 實施하여 그들 스스로가 所屬感과 成就感을 갖고 效率的인 運營管理에 積極參與토록 한다.
- (4) 그 組織機能의 一次的인 目標를 地域社會 開發에 直結시켜야 한다.
- (5) 組織의 運營을 正規的, 體系的인 節次로 進行시켜 그集團 構成員 모두에게 民主的인 生活이 익숙해 지도록 체험케 한다.

- 6) 集團構成員의 動員은 그들이 生活을 營爲해 감에 있어 有益한 것과 直結시키도록 하여야 한다.
- 7) 類似한 組織體는 이를 可能한 限 統合토록 한다.
- 8) 各組織體間에 善意의 競争을 積極 勸獎하여야 한다.
- 9) 各組織體間에 相互 親睦할수 있는 行事を 計劃하고 이를 實踐해 가야만 한다.

## 2. 새로운 農村社會의 組織

農民의 既存組織은 20餘種이 있어 各其 그組織의 目的에 따라 活動이 展開中에 있으나 類似한 組織들이 많아 實際活動에 있어 重複되거나 體系가 없이 不必要하게 時間的, 精力的인 浪費를 到來시키고 있는 組織도 있음을 알지 않으면 안된다. 더구나 統一政策이 마땅히 國民總和에 바탕을 함에도 不拘하고 어떤 組織에서도 이를 體系的, 組織的으로 다루고 있는 곳이 없음을 確認하였을때 이 機能을 活用하는 問題는 앞으로 國家的인 見地에서 매우 重要한 問題가 아닐수 없다.

그리하여 이러한 現存 組織들을 再整備 強化하여 能率的인 實效를 얻고자 하는 努力은 國家的, 社會的으로 더욱 더 倍加 되어야만 한다. 이 組織들이 本來의 設置目的에 符合되는 活動을 從前대로 推進해 가도록 認定하면서 새마을 運動과 統一政策에 關한 限 이를 體系的으랄 몇 개의 集團으로 묶어 다루지 않는다면 希冀하는 成果를 期待하기란 매우 어려울 것이다. 卽 農事改良을 위한 組織과 生活改善을 위한 組織및 國土開發事業을 위한 組織

(4H 포함) 등 假稱 새마을 組織으로 誘導하고 農民들은 모두 이 려한 組織活動에 參與케 하여 그들이 속해 있는 各組織別로 統一 政策에 관한 弘報를 深化시키는 일이 바람직하다고 생각된다.

#### 다. 弘報深化를 위한 指導體系의 確立

全國 農村에서의 自然部落數는 32,000 餘戶에 이르고 있고 이에 따라 새마을 運動도 各樣各邑으로 展開되고 있는 實情에 비추어 보아 이의 系統있는 効率的인 指導方案을 講究하여야 한다는 問題는 매우 深刻한 課題로 擡起되고 있는 것이다.

##### 1. 現在의 指導體系

아직도 우리나라 農村社會의 경우 家父長的 家族制度에 依하여 保守的인 共同社會를 이루고 있기 때문에 어느 마을이나 그 마을의 尊長이나 有志級에 속하는 몇사람의 意見이 온마을의 衆論을 代辯하는 現狀이다.

이들 尊長이나 有志級에 속하는 사람들은 강한 人脈(血緣이나 氏族)속에서 中樞的인 機能의 所持者로 存在하고 있기 때문에 外部로부터의 어떠한 有益한 情報라 할지라도 이들의 同化나 協助 없이는 到底히 그 成果를 期待할수 없는 것이다.

또한 各組織體의 責任者일지라도 그들의 構成員들로 부터 不信과 不敬의 對象이 되고 있었을때 그 指導者를 통한 弘報深化로의 成果는 더욱 期待할수 없는 것이다.

따라서 統一政策의 弘報深化를 위해서는 먼저 戰略的 拠点農家の 確保와 아울러 實的으로 優秀한 指導者의 人的 確保가 매우 重要

한 問題가 되고 있는 것이다. 美国이나 日本의 경우 農村의 指導者로서 그들의 農村에서 報酬로 받지 않고 獻身的으로 地域社會 開發運動에 積極 參與할수 있는 사람을 選定하여 一定한 期間 그 들이 指導者로서 資質向上을 위한 教育訓練을 實施한 後 그들로 하여금 每人當 300 戶 13 室 600 戶를 擔當케 하여 巡廻指導를 하고 있다.

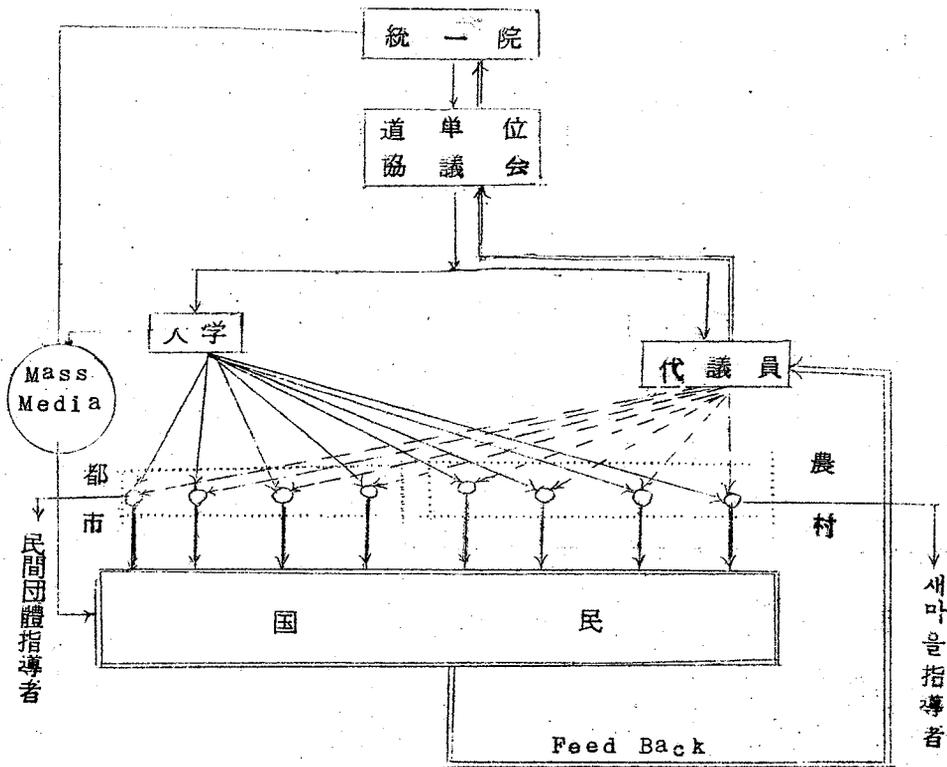
특히 美国의 경우 二元組織으로서 集團指導者 ( Organization Leader ) 와 課題指導者 ( Project or subject matter Leader ) 로 区分되며 이들은 郡單位의 諮問委員會나 長短期 事業計劃 委員會의 委員으로 參與하게 되고 이들을 中心으로 各種 集團活動이 이루어 지고 있다

이러한 農村 自願指導者는 年中 11 日間の 指導活動에 獻身하게 되는데 이는 年間 260 日을 勤務하는 54,000 餘名이 現職 指導 公務員의 5 倍에 달하는 活動에 該當된다.

이런 事實과 우리나라의 경우를 比較해 보았을때 여러가지 面에서 指導者의 養成 및 現在의 새마을 指導者들의 資質向上에 관한 問題가 根本적으로 再檢討 되어야 할 時點에 놓여 있는 것이다. 그러므로 現在와 같이 많은 類型에 속하는 새마을 指導者가 제 나 름대로 市. 郡. 邑. 里. 洞 單位로 多樣하게 實施하고 있는 現 實에 비추어 보아 이에 대한 改善策이 講究되지 않으면 안될 것이다.

## 2. 새로운 指導體系

以上과 같은 觀點으로 보아 弘報深化를 위한 指導體系는 다음 圖表와도 같이 組織하여야 할 것이다. 이 組織은 大學을 中心으로 한 教育을 担当하는 體系와 統一主體國民會議 代議員을 中心으로 한 輿論이 善導를 担当하는 體系의 二元化된 組織인 것이다. 이와 같은 組織으로 指導系가 確立될때, 새 마을運動과 統一政策 弘報의 指導體系가 定型化되어 갈 것이다.



※ 各部署의 機能에 關한說明은 都市 P.R. 論을 中心으로 論文에서 言及되었음으로 여기서는 省略함.

라. 統一政策 弘報를 위한 教材의 編成

教材의 編成問題는 指導體系의 確立에 따르는 指導者의 養成이나 資質向上의 問題에 못지않게 統一政策의 成功 與否를 決定하게 되는 重要한 意味를 內包하고 있는 것이다.

이 教材의 編成은 方法論上의 問題와 內容上의 問題 라는 두가지 側面에서 考慮되어야 할 것이므로 統一院 當局에서는 앞으로 이전 두가지 문제를 深思熟考해서 政策的으로 다루어져야만 할 것이다.

即 方法論에 있어 農民들의 知識水準과 教養度를 事전에 여러가지 側面에서 綜合 檢討하여 그들의 水準에 알맞게 教材를 上, 下로 区分해서 編纂하여야 하며 그 教材의 內容에 있어서도 當局에서 이미 準備해 놓은 大學生善導 指針書(案)에 依拠하여 農村社會의 適合한 內容으로 編纂하여야 할 것이다. 農民들도 知識水準이 높은 階層과 낮은階層으로 크게 들로 나누어서 볼 수 있으니 우선 第一次的으로 다음과 같은 順序로 編成하여 試圖해 보는 것이 좋을 것이다. 또한 指導者들을 위한 指導要綱 및 參考資料의 作成과 그 支援도 考慮 되어야 할 것이다.

## V. 結 論

가. 儒敎文化의 支配圈에서 完全히 벗어나지를 못하고 있는 農村社會는 Gemein-schaft 的인 共同利益意識이 強하게 作用하고 있기 때문에 그들이 定住하고 있는 自然部落을 家族的인 發展體로 생각하고 있음이 一般的인 特徵이라고 말할 수 있다.

이러한 共同利益 意識은 現象 自然部落에서 生産 乃至 消費活動 또는 冠婚喪祭와 같은 社會參與에 있어서 強力하게 나타나고 있다.

이와같은 農村社會의 傳統文化는 오랜동안 自然部落을 支配해 온 哲學이 되어 왔고 또한 社會的 原理로서 適用되어 왔다고 할 수 있다.

그러나 이러한 傳統文化 속에 都市文化에서 일찌기 發見할 수가 없을 만큼 좋은 長點도 있는 것이다. 卽 尊長과 有志에게는 大部分의 農民들이 尊敬과 順從으로 恭敬하고 있고 그들 自身들의 共同의 利益을 爭取함에 있어서는 強力한 團結心과 責任感 및 義務感을 갖고 相扶相助의 美德을 發揮하고 있는 것이다.

특히 그들에게는 權威와 傳統을 所重하게 생각하는 思考方式과 行動樣式이 強하게 作用하고 있기 때문에 外部人에 대한 警戒心과 排他的인 感情은 그들 農民 그들이 지니고 있는 人格的인 特性이라 하여도 過言은 아닐 것이다.

이런 現象은 李朝時代로부터 나타나기 시작하여 日帝 殖民地政策 時代에는 民權主體思想으로 昇華되어 民族解放 運動으로 轉換되는 結果가 되었던 것이다. 그러므로 이러한 農村社會에서 統一政策에

관한 弘綴深化活動의 實效를 얻기 위해서는 農民들의 意識構造를 多角的인 側面에서 研究 檢討하여 매스-콤의 行動變化 理論을 適用시켜 새로운 農民像을 定立시킴과 同時에 指導像을 定立시키는 國家的 教育的인 努力은 그 어느때 보다도 時急한 것임을 再認識 하지 않으면 안될 것이다.

나. 매스-콤의 行動變化 理論에 있어 Klapper의 效果論을 살펴 보면 다음과 같은 것이 있으니 그것은 先入見 (Predis-position) 과 反應갈등 (Response Conflict) 및 統整作用 (Integratation) 이다.

人間은 누구나 先入見을 가지고 있는 것이 特徵이나 官吏를 경원 시하고 血緣關係에만 依매어 있는 農村社會의 경우 오랜 傳統文化로 因하여 그 強度가 더욱 確固하게 되어 있다.

先入見이 確固하였을 때에는 매스-콤의 效果를 期待한다는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 先入見을 弱化 시키려는 第一次的인 努力이 成就되어야만 그 效果를 期待할 수 있게 되는 것이다.

現在 우리나라 農村社會에서는 새마을 運動으로 既存組織이 漸次 崩壞되고 再整備 段階로 옮겨져 가고 있는 過程에 있다.

이와같은 轉換過程에서의 매스-콤의 效果는 成就될 수 있는 可能性이 더욱 많다고 보아야 할 것이다.

또한 現存의 先入見 (既存觀念)을 바람직하게 誘導시키는 課題는 現在의 새마을 運動과 같은 社會 變化 過程에서 若起되는 過渡期에 있어 可能性이 있다는 것은 農民들은 어떤 것을 選擇할 것인가에

관하여 주저하는 경우가 있기 때문이다. 이런 現象을 反應 갈등 (Response Conflict) 이라고 하는데 換言하면 人間은 未決된 問題를 解決하기 위하여 反應 갈등이 發生하게 되고 이와같은 갈등이 發生하게 되면 知的 好奇心이 나타나게 되는 것이다. 卽 農民들이 統一政策에 대하여 無關心하거나 理解하려고 努力하지 않을 때 바로 이 反應 갈등 現象을 우선 나타나게 해야 한다는 것이다.

그리하여 Klapper는 매스-콤의 效果論을 準拠集團 卽 親交集團 또는 第一次集團 (Primary Group) 에 基礎을 두고 展開하였으며 다음과 같이 三大領域으로 区分하였으니

첫째로 不透明한 先入見을 明確化하는 作用이요

둘째로 이미 形成된 先入見을 더욱 強化하려는 作用이요

셋째로 이미 形成된 先入見을 버리고 새로운 方向으로 그 行動을 變化시키는 作用이다.

첫째와 둘째의 作用은 이미 形成된 先入見의 補強的 作用에 不過하고 셋째의 作用이 全혀 새로운 方向으로 行動을 變化시키는 結果가 되고 있다. 이런 점으로 보아 統一政策의 弘報強化를 위한 戰略에 있어서는 農村社會의 組織과 指導體系의 確立 및 教材의 編成이 가장 核心이라 하겠다.

다. 現在 우리나라에서 展開되고 있는 새마을 運動으로 因하여 農村社會의 既存 組織이 崩壞되고 새로운 組織으로 變化하는 轉換期에 놓여있다. 이런 때에 20餘種에 달하고 있는 現存組織을 假稱 새마을 組織으로 誘導하여 農事改良을 위한 組織과 生活改善을

위한 組織 및 國土開發을 위한 組織으로 變革시켜 이들 組織에게 統一政策에 관한 弘報深化를 Klapper의 매스컴 效果論을 適用시킨다는 것은 매우 바람직한 일이라고 생각한다.

또한 市, 郡, 邑, 面, 里洞 單位로 實施하고 있는 새마을 運動은 指導體系가 不完全함으로 그 效果를 期待하기란 매우 어려운 實情에 있는 것이다.

따라서 統一政策에 관한 弘報深化를 위하여 過去에 갖추지 못했던 指導體系를 短時日안에 一元化한다는 것은 國家的으로도 매우 重要한 意味를 갖게 되는 것이다. 前記한 바와도 같이 指導體系의 確立에 있어 組織體系上으로는 大學教授를 中心으로 하여 指導者養成과 巡廻講演會를 담당하는 系統이 있고 統一王體國民會議 代議員을 통하여 國民善導와 公聽活動을 展開하는 系統 등 二元化된 組織으로 展開해야 할 것이다.

이와같은 指導體系를 통하여 展開되는 弘報深化는 教材의 編成問題에 관해서도 根本적으로 研究檢討해 보지 않으면 안될 것이다. 이 問題는 먼저 方法上의 問題와 內容上의 問題 등 두가지 側面에서 考慮되어야 함으로 前者의 경우 農民들을 두가지 階層으로

教養度가 높은 階層을 上으로, 보고 낮은 階層을 下로 보아 그들의 知識水準에 適合한 教材를 두가지 種類로 編纂되어야 한다는 것이고 後者の 경우 이미 統一院 當局에서 刊行한 大學生, 善導指針書(案)의 項目別 順序에 依拠하여 農民들의 現在水準에 알맞도록 編纂되어야 한다는 것이다.

이런 경우 指導者들을 위한 指導要綱이나 參考資料등도 支援해 줄 수 있는 對策이 講究되어야 할 것이다.

라. 其他 弘報深化를 위한 綜合的인 檢討에서 考려되어야 할 일은 各敎學校 敎員들의 研修敎育이나 現役軍人 또는 豫備軍敎育에서 統一政策에 관한 弘報深化의 問題가 義務的으로 取扱되어야 하고 農村指導를 担当하는 公務員敎育과 農村自願 指導者 養成機關( 農民學敎等)에서도 義務的으로 取扱되어 立體的, 多樣的인 側面에서 弘報深化의 實効를 거두어야만 할 것이다.

이와같이 計劃的, 組織的으로 弘報活動을 展開하였을때 비로소 새 마을 運動과 統一政策의 問題가 實質的으로 國民總和를 바탕으로 하여 促進되는 結果가 될 것이다.

- 
- 註1) 金敬承, 『韓國人の 새로운 倫理觀』, 現代人講座, 人間과 倫理 I, 서울: 博友社, 1962, P. 329.
- 2) 金大換, 『韓國의 都市와 農村』, 現代太講座, 韓國의 發見, 別卷, 서울: 博友社, 1962, PP. 174 ~ 178.
- 3) 吳天錫, 民族振興과 敎育 (서울, 現代敎育叢書社, 1963, PP. 17~18.
- 4) A. K. C. Ottaway, Education and Society: An introduction to Sociology of Education 金鍾喆 譯 敎育社會學概論 1961. PP. 246 - 254.
- 5) Klapper, J. T., The Effects Mass Communication, Glencoe, Illinois: The Free Press, 1960.
- 6) Berelson, B. Lazarsfeld, P. E., and McPhee, W. N. Voting; A study of opinions Formations in a presidential Campaign; Univ. of Chicago press, 1954.
- 7) Berlyne, D. E. Structure and Direction in Thinking, Willey & Sons, 1965.

傾任하여야 할 것이다.

특히 現在 展開中에 있는 새마을 運動과 統一政策은 이러한 農村社會의 組織을 活用해서 一元化 되어야 하며 새마을 運動에 統一政策의 問題로 包含시켜 必須課題로 取扱하여 同時에 弘報되어야 할 것이다.

### 1. 既存組織

農民의 組織中 現存의 組織에는 公式的인 것과 非公式的인 것이 있으며 前者는 法規 또는 行政指示에 根拠를 두고 組織된 것이고 後者는 國民의 生活에 못 自然發生的으로 組織된 것이다. 이와같이 既存組織은 理論的으로는 公式的인 組織과 非公式的인 組織으로 区分할 수 있으나 實際로는 区分하기 困難하기 때문에 既存 諸組織을 全體的으로 열거한다.

即 그들은 里, 洞開發委員會, 地域社會 開發委員會, 農事改良 俱樂部, 生活改善 俱樂部, 4H俱樂部, 里, 洞農業 協同組合, 農地委員會, 開墾促進 委員會, 增產對策委員會, 民間援護對策委員會, 家族計劃推進委員會, 防犯委員會, 模範里洞運管會, 在鄉軍人會, 國民貯蓄組合, 青年會, 婦人會, 當農楔, 水利楔, 部落親睦楔, 婚喪甲楔, 農樂楔, 農村文庫楔, 상포楔, 宗親楔 等이다.

이와같이 外形上으로는 農村에 集團組織의 樣相이 複雜한 社會關係가 形成되고 있는 같으나 實際 運營面에서 보았을때 比較的 單純한 것이 農村社會 組織의 特徵이라고 말할수 있는 것이다.

왜냐하면 위에서 言及한바와도 같이 基本的으로 農民들은 職業

上土地의 獲得과 使用面에서 對人關係가 形成되고 있기 때문이며  
더구나 恒常 制限된 狹少한 生活圈안에서 意見의 交換이 이루어지  
고 있어 모든 問題는 核心이 되는 中心組織이 없이 한자리에서  
包括的으로 處理되어 가고 있기 때문이다.

이와같은 組織現象에서 다음과 같은 欠陷을 發見할수있다.

첫째로 綜合的인 部落問題의 處理를 함에 있어 자칫하면 權威一  
色으로 作用하기 쉽고

둘째로 組織이 欠如되어 指導機關이 없는 結果가 되고

셋째로 外部의 組織的 指導의 機會가 없고

네째로 農民 各자가 自己自身이 어느組織의 構成員인가를 自覺할  
수 없으며

다섯째로 組織된 集團體의 目標가 模糊한것 등이다.

따라서 이러한 矛盾된 여러 問題를 是正하고 改善해 가는데  
있어 다음과 같은 着眼點을 提示하고자 한다.

(1) 그 組織의 目的에 符合되는 獨自性을 살려 育成토록 한다.

(2) 이 組織과 關聯있는 外部組織과 紐帶를 強化토록 한다.

(3) 構成員에 대한 有機的, 段階的인 教育을 實施하여 그들 스스  
로가 所屬感과 成就感을 갖고 効率的인 運營管理에 積極參  
與토록 한다.

(4) 그 組織機能의 一次的인 目標를 地域社會 開發에 直結시켜야  
한다.

(5) 組織의 運營을 正規的, 體系的인 節次로 進行시켜 그集團 構  
成員 모두에게 民主的인 生活이 익숙해 지도록 체험케 한다.

#### 4) 代議員

道別 統一主體國民會議 代議員은 첫째 國民을 指導하며, 둘째 弘報活動이 이루어진 다음 國民들의 輿論을 公聽하여 協議會 및 統一院에 報告하는 任務를 担当한다. 또한 새마을 指導者 選定 作業이나 其他 協議會 運營의 中樞的인 役割을 담당한다.

#### 5) Mass Media

上記 圖表에 表示한 Mass Media는 다만 新聞, 雜誌 T.V. Radio 만 意味하는 것이 아니라 直接 面談하여 教育하거나 講演하는 活動以外的 모든 弘報活動을 意味한다. 例컨대 圖書館, 포스타, 弘報活動과 關聯된 演劇會, 娛樂會, 詩畫展 等 모든 活動이 包含된다.

#### 6) 새마을指導者 및 民間團體指導者

새마을指導者 및 民間團體指導者는 大學에서 實施하는 教育을 받게하며 代議員의 弘報 指導를 받는다. 새마을指導者는 代議員이 調查하여 協議會에서 選定한다. 教育對象은 새마을指導者 國民學校, 中, 高能學校 教師 中에서 選定하는 것은 勿論, 都市 民間團體의 指導者級 人士 및 各職場의 管理層人士 가운데서 選定하여 教育시켜야 한다.

#### 라. 教材의 編成

現在 統一政策 弘報에 있어 가장 時急한 것이 教材의 編成이다. 現在 統一政策에 관한 弘報는 어떤 基準에 立脚한 弘報 內容으로 統一되어 있지 않기 때문에 事實上 一般常識的인 對話

以上은 이루어지지 않고 있는 實情이다. 앞으로 組織的으로 弘報 活動을 展開하는 경우 大學教授가 되었던 새마을指導者나 民間團體 指導者가 되었던 統一된 教材없이는 그 成果는 기대할 수 없는 것이다.

또한 弘報教材는 一律的인 內容으로 編成해서도 아니되며 서로 水準이 다른 內容으로 分類하여야 하고 특히 大學教授의 教育用으로 正教材外에 關係 文獻들이 支給되어야 한다. 이와같은 教材의 一般的인 內容은 例컨대 國土統一院 編, 『南北對話期の 大學 生 指導 指針書(案)』 程의 水準을 基準으로 編成하는 것이 바람직하다. 教材에서 取捨해야 할 內容의 要點은 大體로 다음과 같은 것을 列擧할 수 있다.

1. 統一問題에 對한 政府의 基本立場
2. 政府의 統一基本原則과 그 論理的 背景
3. 南北對話의 問題點과 앞으로의 懸案問題
4. 北韓側에서 提議한 統一政策의 不當性
5. 北韓의 全國 赤化를 위한 文化및 社會政策
6. 北韓의 實情

#### 마. 弘報 深化方法의 綜合的인 檢討

統一政策의 弘報는 어떤方法을 活用하느냐에 依해서도 그 成果가 달라질 것이다. 一般的으로 民間 指導者에 對한 教育에 있어서는 講義方法이 主로 이루어질 것이며 그 指導者들이 直接 弘報 活動을 할 때는 主로 對話위수가 될 것이다. 그러나 이方法만으로는