

# 21세기 농촌지도사업의 선택

신 동 완

충남대학교 농과대학

## Direction for Agricultural Extension Work toward the Year 2000

Dong Wan Shin

College of Agriculture, Chungnam National University

### Summary

This study reviews the actual changes in Korean agriculture, including direction of agricultural policy and development process of the Korean agricultural extension work as well as recent problems. The study, then, presents future direction of the agriculture extension work for the century 21.

## I. 서 론

인류의 역사는 끝 없는 도전에 대응하기 위한 창의와 노력에 의하여 발전되어 왔다. 세상이 크게 변하고 있다. 과학도 기술도 발전하고 사회도 산업도 그 속의 사람도 변화하고 있다. 한국전쟁이 끝난 뒤 가난과 폐허속에서 정신을 가다듬고 농업 백년 대계를 세운다고 우리에게 전혀 낯이 선 미국식 농사교도사업체제 (Cooperative Agricultural Extension System)를 도입해서 農事院을 설립하고 농업협동조합을 조직하여 농업은행을 설립한 것이 1958년 이었다. 그로부터 37년의 연륜을 헤아리며 성장해 온 우리나라 농촌지도사업은 60년대의 계몽기 단계를 거쳐 70년대와 80년대 이른바 녹색혁명과 백색혁명으로 농업근대화의 토대를 닦아놓았다. “중산과 수출”이란 국가시정목표가 명백하였고, 거족적 국민정신운동인 새마을운동과 발을 맞추어 연구직이나 지도직이나 사명감을 갖고 열심히 일했고, 국가적 인정감과 개인적 성취감으로 저마다 자부심을 가질 수가 있었다.

[申 1) 2) 3) 4) 5) 6) 10)]

근대 산업화 도시화에 밀려서 농업의 비중이 저하되었고 국제화, 개방화의 외압이 가중하는 데다 불투명한 농업장래에 대한 전망으로 농민은 위축되었고, 농업에 대한 국민의식도 멀어져 감으로써 노령화, 공동화로 대변되는 농촌 농민은 힘을 잃어갔다. 한 세대 농촌지도사업의 영화가 간 것이다. 도시화, 산업화, 국제화, 개방화에 의한 개인간, 지역간, 산업간, 국제간의 무한의 경쟁시대에 걸맞는 농업의 재편을 위하여 농촌지도사업도 장래를 현명하게 관측하면서 사업내용과 지도체제를 재검토할 때가 된 것이다. 21세기를 향하는 농업의 재편을 위해서는 2월에 조직한 농어촌발전위원회(農發委)가 6월까지 시한을 정해놓고 최근 몇달동안 여러가지 형태의 모임을 통하여 다양한 시안을 발표하고 있다.

사업의 특성이나 성장배경이나 시대적 기능이나 그 공과를 이해할 수 없는 사람까지도 미구 사업을 평가절하하고 기구나 사업을 폐었다 부쳤다 칼질을 함으로써 관계자를 당황하게 하

는 경우도 있다. 개인이나 기관이나 단체들은 나름대로의 개성을 각각 지니고 있다. 한 기관의 장점이나 단점을 그 기관에서 20년 30년 종사한 전문경영자들이 가장 잘 알고 있다. 앞으로 6년이 남은 2000년대를 거시적으로 관찰하면서 큰 틀이 어긋남이 없이 상향적 발전적 개선모형을 개발하여 벼랑에 선 우리나라 농업의 차세기 기반을 튼튼히 굳혀가는 훌륭한 방안이 선택되기를 기대하면서 개인적 소견을 제시코져 한다.

## II. 농업의 변화와 농정의 방향

농업의 사회경제적 여건의 변화와 2000년을 향하는 우리나라 농정의 방향을 제시하는 자료가 최근 많이 발표되어 왔다. 본 장에서는 “한국 농업의 개발방향(申 9)”이란 필자의 자료와 “UR이후 농정의 전개방향(鄭 26)”이란 농촌경제연구원장 정영일 박사의 작성자료와 “한국농업의 발전전망(姜 23)”이란 서울대 강봉순교수의 논문을 요약코져 한다.

### 1. 한국 농업의 개방방향(신동완)

#### 가. 농업여건의 변화

교육수준의 향상	민주화, 지방화, 분권화 도농간 의식의 동질화, 정보화 생활문화권역의 확대, 도시화 생산, 소비경제 규모의 확대, 도시화, 산업화 지역권의 형성 시부인구의 증가(75%) GNP 농업비율 하락(6.2%) 국제화, 개방화
국민의식의 향상	
국민경제의 향상	
교통정보의 편의화	
정치구조의 변화	
농업위상의 하락	
Global의 시대	
시장개방압력	

#### 나. 농업의 변화

노동집약적인 증산위주의 농업이 고생산, 고소득의 기술집약적인 농업으로 변화하였으며, 이로 인하여 쌀 중심의 반자급적 농업에서 전업적 상품생산업과 수출농업 중심으로 농업의 형태가 변모하고 있다. 농지이용률(108%, '65:158%)의 제고를 위하여 시설농업, 고층화농업, 자본집약적농업으로 농지의 효율성을 극대화 하며, 농외취업기회의 확대와 복합영농을 통하여 계절적 유휴노동을 적절히 활용하며, 생력기계화 농업과 유통정보개선을 통하여 생산비 상승과 가격불안정을 해소하고자 한다.

#### 다. 농촌의 변화

고학력 청장년의 이농현상으로 농촌은 노령화, 부녀화 되어가며 그로 인하여 노임이 상승되고 있다. 교통시설의 편의로 인한 생활권의 확대로 농촌은 점차 도시화되어가며 생계비 지출이 증대되고 있다. 전통적, 정의적 농촌문화의 쇠퇴로 농업에 대한 가치관이 변화되었으며, 향토의식이 퇴색되고 있다. 그리고 전반적인 교육수준과 의식수준의 향상으로 자기주장이 강화되고 실리적 개인주의가 팽배해지고 있다. 또한 경제적 요인으로 지가 상승에서 도농간의 격차는 농촌주민들로 하여금 상대적 빈곤 의식을 느끼게 하고 있다.

#### 라. 농업개발의 방향

생산권, 정주권, 생활권의 종합적 균형발전을 장기 개발 목표로 하여야 하며 이를 통하여 도시 농촌의 동질화와 풍요로운 복지농촌건설을 지향하고 있다. 그 구체적인 목표를 살펴보면, 생산권 개발의 목표는 소득이 높은 마을, 정주권 개발은 살기좋은 마을, 환경권 개발은 아름다운 강산을 보존하는데 목표를 두고 있다.

농사에 이기고, 농업에도 이기는 고생산, 고소득 농업을 지향하여야 하며, 이를 위해서는 영농진단과 영농설계로 수지를 따지는 농업 경영을 하여야 한다. 소득증대를 위한 영농개선은

증산체제, 경영개선, 유통구조 개선을 통하여 이룩되어질 수 있다. 먼저 증산체제를 위하여는 다수확품종의 재배와 사양이 필요하며, 경영개선을 위하여는 농지를 최대한 이용하여 토지생산성을 제고하고, 가족노동력을 최대한 이용하여 노동생산성을 제고한다. 또한 기계시설장비의 이용으로 자본생산성, 생산비 절감을 위하여 생력기계화 영농에 주력하여야 한다. 또 생산체제값주기와 생산물 제값받기를 통한 유통구조의 개선이 요망된다.

전업적 상업영농을 통하여 고선도, 고품질, 건강식품을 안정적으로 공급하고, 75%의 도시인구를 대상으로 하는 상업적 경영체제를 도모하여야 한다. 그리고 수출시장의 개발과 수출농업을 확대하고, 새로운 소득원 개발과 복합영농체제에 주목하여야 한다.

전업적 상업영농의 육성방향은 첫째, 기술과 자본집약적 시설농업의 조성으로 농업의 공업화(시설화), 둘째, 기계화영농단, 주산단지중심협동생산, 공동출하, 계약생산 농민의 조직화, 자동사업계획의 조성(협동화), 셋째, 지역별 특화작목 중심 주산단지 조성, 지역농업개발계획 추진(단지화), 넷째, 생산(1차산업)과 가공(2차산업)과 판매(3차산업)를 일괄하는 종합영농(종합화), 다섯째, 전문농업경영인과 우수영농후계자 육성지원, 전업화 영농(전문화), 여섯째, 국제농업인력의 양성, 수출시장의 개척(국제화)등이 있다.

농업정책의 추진방향은 증산위주의 획일적, 전역적, 하향적 밀어부치기 농정체제에서 탈피하여 상향적 자조협동적, 시군단위 지역농업개발계획과 지역농촌개발계획의 추진을 지향하며, 농업의 제가능 찾기에 주력하여야 한다.

## 2. UROI후 농정의 전개방향 (鄭英一)

### 가. 한국 농업의 실상

먼저, 농가 인구 구성면을 살펴보면 젊은 노동력의 지속적인 이농현상으로 영농인구가 노령화되고 가며, 농림업 종사자의 73%가 국졸

이하이며, 15세~35세의 영농후계자를 확보한 농가는 15.6%에 불과하다. 둘째, 경지 이용율과 지가의 관계를 살펴보면 농지면적 이용률이 65년도 158%에서 92년에는 108%로 감소하였으며, 81~92년도의 도매물가가 1.23배 상승한데 반하여 지가는 무려 4.2배 상승하였다. 셋째, 농업에 대한 투자비율은 농업생산액 대비 농업연구개발 투자비율이 일본의 경우 0.5%, 구미의 경우는 1%인데 비하여 한국의 경우는 0.25%로 선진국에 비하여 낮다. 그 외에, 생산과 유통기반의 미흡, 도농간 소득격차 심화와 농촌생활환경 열악, 농산물 수입개방 확대, 농의소득 기반 취약 등을 들 수 있다.

### 나. 개방화 시대의 농업방향

개방화 시대에 부응하는 농업의 방향으로 첫째, 산업으로서의 농업이 경쟁력을 갖기 위하여는 품목별 경쟁력 강화, 다양한 농업경영체 육성, 농지제도 개선, 농산물 시장, 유통 개선 등이 요구되어진다. 그리고 농촌의 실질소득을 증대시키기 위하여 다양한 농민소득 기반을 확충하여야 한다. 그러기 위해서는 농어민복지대책, 농촌기업육성과 다양한 소득원개발, 농촌소득원개발을 위한 서비스 산업의 육성, 이·탈농의 직업훈련과 전업농 지원대책등이 시급하다. 그리고, 국토 균형발전을 위한 농촌 생활환경개선 사업과 농업관련 재정계획 및 농림수산물관련 조직 및 법령정비 등 개방화에 부응하는 농업관련제도 개선이 요구되어진다.

## 3. 한국농촌의 미래상과 농정의 과제(姜奉淳)

### 가. 농업·농촌의 실상

2020년의 농가 인구는 총인구의 3.2%인 162만명(512천호)으로 예상되어진다. 그리고 농지의 감소로 기술집약적 영구시설농업으로 공장지대와 같은 경작지대가 구성되어질 것이다. 또한 고도한 산업사회 구조속에서 농업의 비율이 2000년에는 4.7%, 2020년 2.9%로 감소될 것으로 예상되는 반면 농촌공업화 진전과 고용기

회 창출 그리고 관광레저산업 발전이 기대되어지며, 생산유통의 전문화, 규모화, 능률화를 통한 농업소득증대와 전반적인 생활수준이 향상되어질 것이다.

농업생산측면에서는 곡물생산과 초식가축생산이 위축되어지고, 사육, 신선채소, 과일, 화훼, 인삼, 양돈, 양계부분은 성장이 예상되어진다. 시설, 장비의 공동이용과 협동영농, 집단생산체제가 도입되며, 깨끗하고 안전한 토양, 수질의 유지보전, 유기농업으로 지속적 농업(Sustainable Agriculture)이 요구되어진다. 또한, 농산물 유통은 가공 및 편의식품이 중심을 이루면서 포장화, 규격화, 선도유지기술, 산지유통기술 등이 요구된다.

농어촌 정주환경은 주택, 교육, 의료, 문화와 복지시설의 확대를 통한 다원화된 지역 경제를 형성하고 녹지 공간과 조화를 이룬 도시화된 정주환경속에서 풍요롭고 활기 찬 농촌사회의 조성이 요구된다.

#### 나. 농정의 과제와 개발전략

농정의 주요과제는 다음 세가지 측면 즉, 농업용 토지자원의 확보, 농촌개발 투자자원의 확보, 농업후계인력 확보 등이 두드러지며, 이를 위한 개발 전략으로는 농지기반조성, 기계화, 시설화, 정예 농업인력 육성, 농업기술개발과 보급, 농산물 유통혁신, 농어촌생활환경 정비, 농의소득원 확충, 지역농업개발계획, 환경과 사회정책을 결부시킨 농업구조 조정이 요구되어진다.

### Ⅲ. 농촌지도사업의 발전과 문제점

#### 1. 농촌지도사업의 특성

2차 대전후 자유진영을 중심으로 세계 여러 나라가 농촌개발을 위하여 전개한 사업유형을 다섯가지로 나눌 수 있다.(申 9, 10)) 첫째, 순수한 민간독지가들에 의한 영국식 사회개조운동으로서 세계적으로 확산한 농촌계몽운동의 초

기 모형이다. 마을과 도시 가꾸기 운동, Lion's club 운동 등의 원류가 되었고, 둘째, 정부에 의한 미국식 농사교도사업(Cooperative Agricultural Extension Service), 셋째, 영국식민지였다가 2차 대전후 독립한 영연방제국 후진사회개발을 위하여 시작한 지역사회개발사업(Community Development Program), 넷째, 영국에서 시작된 소비협동조합과 독일의 시작한 신용조합을 뿌리로 한 농업협동조합운동(Agricultural Cooperatives), 다섯째, 이와는 다르게 사회주의 국가에서 전개한 전체주의 집단생산체제 유형 등이다.

우리나라 농촌지도사업은 1956년 한국 농정 발전에 관한 미국정부의 자문보고서인 Macy Report의 건의에 따라 도입한 미국식 농사교도사업과(1957 농사원설립) 이와는 별도로 시작한 지역사회개발사업을 합해서 1962년 농촌진흥법을 제정하고 농촌지도사업의 새체제를 이룩한 뒤 1970년대 통일벼 보급을 위한 범국민적 증산운동과 새마을 운동이 가미해서 이른바 한국적 특성을 갖는 농촌지도사업체제로 발전시켜 왔다.

농사교도사업은 농사와 생활개선에 관한 기술보급중심의 접근을 강조하는데 반하여 지역사회개발사업은 지역별 거점농가중심으로 자조사업을 조성해가는 사회적 접근을 강조한다. 이 두 가지의 사업은 농가구성원을 대상으로 민주적 교육방법에 의하여 내재적 능력을 계발해서 스스로 증산하고 사회경제적 지위향상을 위해서 자조적 노력을 공동으로 다하게 하는 경제적 기능과 사회적 기능을 강조하는 공통의 특성을 지니고 있다.(申 9, 王 19))

Agricultural Extension Service라는 고유명사로서 국제적으로 통용되는 농촌지도사업은 명칭이나 형태가 부분적으로 다르다고 하더라도 세계 자유진영의 대부분이 이 사업체계를 2차 대전후 각각 도입해서 오늘에 이르기까지 수용하고 있는 model로서 일반화된 여러가지 사업원칙을 내포하고 있다.

성인 농민과 주부와 자녀를 함께 지도하는 삼

원지도(three fold program)라는 것과 전시사업을 증용하고 민주적 교육단계를 거쳐서 농민의 지식과 기술과 가치관의 변화를 이룩하는 교외교육사업이라는 것과 자조사업을 조성지원하는 것. 그리고 공동참여, 공동사고, 공동발의로 시작하는 상향식사업계획의 추진이라는 것들이 수많은 나라에서 반세기를 거치면서 효용을 인정받아온 사업체계인 것이다.

## 2. 지도사업의 발전단계

농민의식의 변화, 농민의 집단화, 농업과 생활개선에 관한 기초교육, 농민행사 등을 주도하는 '60년대 계몽단체를 거쳐 '70년대와 '80년대에는 쌀 증산을 비롯한 경제발전의 걸림들이 되어온 식량의 자급생산을 달성하고 활기찬 농촌을 자조의 노력으로 개조해 가는 저력을 키워놓았다.

쌀과 곡물(food grain)의 전국 평균단위 수량은 세계 최상위국으로 높여지는 생산기술혁신에 성공한 것이다. '80년대까지의 식량자급 생산을 중심으로 하는 우리나라 농촌지도사업 단계를 분석해서 발표한 자료는 여러가지가 있다.[申1) 2) 3) 4) 5) 6) 9) 19) 王 18, 金 21), 金 24), 농촌진흥청 28) 29) 30)]

## 3. 문제점과 당면과제

국민경제신장에 따른 산업구조의 변화, 농업과 농촌에 대한 국민적 정서의 변화, UR을 계기로 이루어지는 국제개방경쟁의 외부압력, 지방화, 분권화 질서를 강조하는 정치의 구조적 변화, 농민과 농촌주민의 의식과 영농기술 수준의 향상, 그리고 오랜세월 익숙해진 증산기술 보급중심의 지도활동을 주축으로 하는 구조적 타성에서 발생하는 내부갈등, 농어촌발전위원회 계기로 뜯어고치겠다고 대드는 외부압력 등이 복합적으로 얽혀서 다양한 평가를 받고 심한 갈등을 느끼고 있다.

개괄적이고 일반화된 문제들을 추려서 열거

코자 한다.

가. 쌀농사 중심 작업단계별 시한성의 단편적 영농기술을 전역일체 순회하며 전수전달하는데 익숙해진 지도공무원들이 개인별 지역별 창의력 없이 하달하는 지시를 기다리는 구체제에 아직도 안주하고 있다.

나. 마을마다 든든하던 지도대상인 증견농민층을 잃고 있다.

다. 고생산·고소득의 산업화 전업농 육성과 협동영농을 위하여 선도농가에 앞장설 만한 기술과 정보와 경영개선 지도방법에 대한 준비를 갖추지 못하고 있다

라. 산업화 농업의 기초인 영농진단과 영농설계, 소득분석, 농가경제 분석을 가르칠 수 있는 지도공무원이 많지 않으며 21세기에 걸맞는 생활개선사업이나 청소년지도과제에 대한 연구나 개발투자도 미미한 상태이다.

마. 2중적 사업감독체제, 인사의 침체와 불공정, 지시와 감독으로 일관하는 경직된 수직체제, 연구직이나 행정직보다 상대적으로 낮다고 생각하는 처우, 지방자치제를 앞두고 계속 떠도는 기구개편에 대한 불안, 차라리 행정기관과 통합하기를 바라는 자조적인 불만의 소리가 밖으로 새어나오는 것이 사업평가를 절하하고 있다.

바. 지난 날 각종 농민행사는 농촌진흥기관이 주관하고 대통령이 수시로 방문하여 농업에 관한 mass-comm을 독점하다시피해서 농업진흥의 중추기능을 다해 왔으나 농촌지도사업의 업적을 강조하던 학계에서 마저도 최근 비판의 소리가 높아지고 있고 소원해져가고 있다.

경제적 기능과 사회적 기능을 같이 해야 하는 농촌지도사업 전래의 특성을 버리고 단편적인 농사기술의 "단순전달"이나 하라는 농업기술지원으로 축소 위축하는 개편방안이 농촌진흥청 내부에서와 외부단체의 소리가 마주쳐서 어두운 퇴락의 그림자가 비추이고 있다.

농가인구가 2%와 11%로 감소한 경제대국

미국이나 일본이 농업의 전문화를 위하여 연구 인력이나 지도인력을 줄이지 않고 20년전 기관을 유지하는데 우리만이 농업내부에서 조락의 길을 재촉하고 있는 소리가 근 40년 지도사업의 영화를 체험한 사람들을 슬프게 만드는 것이다.

#### 4. 일본보급사업의 방향<sup>31)</sup>

##### 가. 방침 및 사업목표

일본 보급사업의 주요 방침은 수요동향에 따른 농업생산의 개편, 생산성향상과 생산비인하, 토지이용형 농업중심 경영구조 개편, 활기찬 농촌사회의 형성에 기준을 두고 있다. 그리고 이를 위한 주요 목표로는 고생산농업의 육성, 지역농업개발, 우수한 후계자 육성, 생산과 생활의 일체적 개선 등이다.

##### 나. 농민의향조사(지도과제의 중요도)

농민들의 의향조사를 바탕으로 한 농촌 지도사업의 우선순위를 보면 농업후계자와 지역지도자 육성지원(55%)과 농업경영과 생활개선 기술정보 공급증대, 특히 영농진단과 설계기술 포함(49%)이 높은 우선순위를 차지하였으며, 그 다음으로는 생산성 향상(30%), 지역개발 계획(29%), 전시사업(25%) 순이었다. 그 외에도 토지이용 증진, 생산물유통, 농가건강 증진 등이 있다.

### IV. 농촌지도사업의 전개방향

#### 1. 기능과 목표

21세기를 향하는 농정의 과제는 농업생산의 경쟁력을 높이고 다원화된 지역경제를 형성하여 녹색공간과 조화를 이룬 도시화된 정주환경속에서 활기찬 농촌사회를 조성하는데 있다.

농촌진흥법이 규정한 농촌진흥청의 기능은 농사와 생활개선에 관한 기술개발과 보급지도, 그리고 농민훈련의 세가지이다. 생산과 생활기

술의 개발보급은 농업과 농촌의 경제적 사회적 수준을 높여가는 복합적 사명을 지니고 있는 것이다. 식량자급이라는 시대적 요구에 따라 '70, '80년대에는 식량증산에 주력함으로써 시대적 사명을 지니고 있는 것이다. 취약한 영농조건을 극복하면서 국제적 시장개방 대세에 도전하면서 21세기를 향하는 농촌진흥사업의 전개방향은 우선 경직된 지도체제와 지도방법 그리고 지도내용이 시의에 맞도록 대담하게 전환해야 할 때다. 사업의 기능과 범위는 오히려 진일보해서 확대되어야 한다. 국가와 농민이 긍정하는 명백한 사업목표를 제시하고 분명한 장기 vision을 내놓아야 한다. 지방자치단체의 장단기 종합 농업개발계획은 생산과 소득증대 사업계획을 바탕으로 농촌지도기관이 수립하고 농업계획 전반에 대한 자치단체장의 최고참모기능을 견지해야 한다.

#### 2. 조직과 기구

농촌지도사업의 경제적 사회적 기능은 유지되어야 한다. 기관의 이름을 바꾸고 조직을 합부로 바꾸는 것이 능사는 아니다. 사업의 성과는 조직보다 운영의 묘에서 기대할 수가 있기 때문이다. 기관의 장의 사업의지와 활동력, 지도력이 좌우한다.

백년이 가도록 미국의 거대한 주립대학교 농과대학의 교명은 농과대학이고 농학과, 임학과이다. 지도기관의 이름과 형태를 자주 바꾸었던 일부 후진국들의 사례가 사업성과를 높이지는 못하였다.

시대의 변화와 산업구조의 변천에 따라 기구를 개편하는 경우라도 본래의 골격은 유지하면서 제손으로 깨거나 축소를 해서 정부의 기능인 생활개선사업이나 청소년사업을 농민의 생산단체인 농협으로 이관해야 한다는 유형의 발상은 줄기를 모르고 지엽을 논하는 꼴이다. 급기가 되어온 행정기관으로 흡수통합을 자원하는 발상도 국제화시대 시야를 넓혀서 국제적 동향이나 관례를 공부해야 할 것이다. 기구는 키우기

는 쉬워도 없애거나 축소할 때 많은 부작용을 부르게 된다. 기구의 개편은 오랜경험과 자료와 정보를 비축하고 있는 그 분야 전문가의 의견을 중용해야지 권의 인사의 단견과 단점은 위험을 내포한다. 역사는 단계적으로 쌓아 가는 것이지 비위에 안맞는다고 뒤집거나 깨어버릴려는 것으로 이루어지는 것이 아니다.

### 3. 사업내용

#### 가. 사업내용

과종방법, 시비·방제기술들을 때맞추어 공급하고 균형식을 가르치며 젊은이를 모아 놓고 4-H 노래를 부르던 시대는 저멀리 갔다.

(1) “농사개량”의 지도목표는 고생산, 고소득 경쟁력을 갖추는 농사이다.

많은 종류의 값이 싼 고품질, 고선도 건강식품을 안전하고 계속적으로 생산공급할 수 있는 상품생산 농업의 확대보급과 지역별로 자연과 사회경제적 조건에 알맞는 작목, 품종 설정과 영농방식이 설정되어야 한다.

자본과 기술집약적 시설농업의 모형과 운영방법, 영농의 지대구분과 고능률 복합경영의 유형, 생산물의 저장, 가공, 유통까지 일괄하는 종합농업모형, 수출가능 전략작목의 선별, 그리고 토지절약형 수직적 규모확대 영농방법 등을 지도하여야 한다. 영농실태와 성과를 진단하고 문제점을 도출하여 새로운 영농설계를 만들어 내는 경영지도방법과 환경보전·지역균형발전에 바탕이 되는 영농설계와 저비용 생력기계화 영농방법과 최근 강조되는 저투입환경 보전형 지속적 농업(Low-invest sustainable agriculture)의 모형을 개발하여야 한다.

수자원보호, 토양보전, 환경정화 등 자원과 환경보전기능과 국민의 휴식처, 전통문화의 유지계승, 국가안전 등 자원과 환경보전의 기능 및 사회적 기능을 갖는 농업입지의 국민계몽 표현과 분류의 방법에 따라 차이가 나지만 활동범위는 다양해야 한다.

#### 나. “생활개선” 사업에 관하여

의식주, 가정관리, 자녀교육, 전통예절, 환경관리 등 부녀자에 대한 생활개선사업의 내용도 지도수요에 따라 활동범위와 지도과제 내용이 다양해지고 있다. 주택개선이나 탁아소, 농가부업 등의 초창기 사업내용이 오늘날 행정기관이나 농협의 사업으로 확대되어 가듯이 기술집단의 기능은 새로운 과제개발이 선행되어야 한다. 불행하게도 광범위한 부녀자 지도과제를 back up 해줄 연구기능이 초보적인 단계에 있다. 국내 유일한 부녀자연수기관을 농업공무원 교육원과 통합하라는 기괴한 발상이 제의되기도 한다. 영농시간의 44%를 부녀자가 부담하고 40세 이상의 농촌부녀자의 75%가 농부증을 앓고 있다는 현실을 외면하고 말 것인가?

#### 다. “농민훈련”에 관하여

고도한 종합과학기술과 이론이 전제가 되는 전업농 육성을 위하여 영농후계자의 양성교육과 지도공무원의 계속적인 장단기 보수교육은 농촌지도사업의 근간이다. 농업고등학교를 도별로 선별해서 실습시설을 갖추고 영농후계자 교육을 맡긴다는 발상은 빙사상태의 농과계 학교를 재생시킨다는 국면타계의 방법은 될지언정 능력있는 영농후계자에게 최선의 국내의 기술정보를 전수시킨다는 개념과는 거리가 멀며 9개였던 농업전문대학이 정원이 차지않아 3개로 감소했는데 다시 신설한다는 발상도 설득력이 없다. 전문적 시험장·연구소와 정예화한 최고의 농업기술 두뇌집단을 거느리고 있는 농촌진흥청은 근대화 훈련시설장비를 보강하고 전업농가와 영농후계자, 농촌지도공무원, 농업분야 교사의 훈련계획과 예산안을 짜서 앞장서 들려야 하고 설득작업에 나서야 한다.

생활개선에 관한 연구와 훈련기능도 어떠한 형태로든지 확대 강화해야 한다.

### 4. 지도인력과 지도활동

도시산업의 신장으로 농업의 인구와 GNP비

중이 떨어졌다 해도 전문화 농업기술인의 확보를 위해서 미국이나 일본은 시험장·연구소나 농과대학의 수, 연구와 지도인력이나 농과계 학교 정원이 줄어들지를 않았다. 콘크리트와 아스팔트의 회색 구조물속에서 살아온 도시출신의 엘리트 관료들이 농업경시의 시각으로 경제성장의 걸림돌과 같이 농업투자를 줄이고 농업인구의 축소, 관련 공무원의 감축을 주장한다. 일년 생산하는 쌀농사의 가치를 수매가격에 쌀생산량을 곱해서 17억\$ 산업으로 평가하는 부류들이다. 국방비와 교육비와 같이 투자효율만을 따지지 않고 경제외적 효능을 중시하여 농업투자 효율을 늘려온 영국의 식량자급율이 98%, 독일이 90%라는데 우리는 30%를 밀둔다.

확보된 지도인력은 정예화하여야 한다. 전문분야별로 고도한 이론과 현장실기를 체득시키고 특정기술과 지역을 이원적으로 분담하는 책임제를 명백히 해야 한다. 지역이란 공간적 면적, 주산단지, 작목별연구회 등 각종 농민의 조직을 내포하는 집단지도와 개인지도를 병행하여야 한다. 거점농가 중심의 지도활동이 효율적이다. 다양한 형태의 전시사업이 전개되어야 한다.

지도공무원들은 3~4년 주기로 기술연수를 받아야 하며 여름과 겨울방학을 이용하는 계절특수 과정을 농과대학에 설치하여 학위를 받는 특전이라도 처우개선의 일환으로 마련해 주어야 한다. 전체 지도공무원은 경영과 유통개선에 관한 이론과 실기교육을 이수해야 한다. 영농의 형태는 시설형 전문경영, 고율의 복합경영, 자치형 대규모경영, 지역별 특색이 있는 영농유형을 분명히 해놓아야 한다.

전 지도공무원이 지도활동용 PC를 운영하고 풍부한 program을 계속 개발 공급하여 풍부한 database 체계유지를 강화해 가야 하며, 자동차의 유류나 최소한의 장비비를 사업의 특수성에 비추어 보상해 주어야 한다. 중앙은 시험장 연구소와 외국자료정보를 대량 입수 정리한 자료묶음(package program)을 만들어 공급하는 품목별 전문집단기능의 역할과 지도공무원과 농민

의 전문훈련, 지도 방법의 조사연구, 종합계획과 평가업무를 담당하고 지도소별 도간의 자극적 창의와 노력으로 작성한 사업계획을 경쟁적으로 비교 평가하여 조장 육성하고 선별포상의 폭을 넓히며 “단순기술을 전달하는 업무지시나 하고 몰아부치는” 체제에서 완벽하게 벗어나야 한다.

## 5. 사업계획

시·군농촌지도소는 시·군단위 장단기 농업개발과 농촌개발계획을 수립하는 책무를 가져야 한다. 순환제 근무를 하는 시청, 군청의 농업관계부서에는 농업전문 기술자가 점차 감소하고 있다. 농업계획은 생산과 소득정책이 바탕이 되어야 한다. 농업개발계획은 마을의 거점농가의 의향조사로 부터 시작되는 농민의 지도수요와 지역의 특성을 감안한 지도기관이나 개별 지도공무원의 차이로 엮어지는 상향식 사업계획과 국가나 지방자치단체의 정책과 지원사업계획을 엮어서 만들어진 하향식 사업계획이 시·군단위에서 조정 통합하여 작성되어야 한다. 이러한 종합계획은 2~3년 단위로 보완되어야 하며 행정, 지도, 농축협, 유통단체, 정부관련 투자기관, 언론과 교육계, 의회 대표들로 구성하는 위원회에서 조정, 수정되고 시장, 군수 책임하에 추진되어야 한다.

## 6. 농민의 집단화와 전문화, 조직화

우리는 민주주의에 대한 훈련의 기회가 적었다. 민주주의 사회에서는 정당한 자기주장을 긍정하게 펼 줄 알아야 한다. 작목별로 생산이나 판매나 가공, 저장이나 기능별로 뜻을 같이하는 사람들끼리 묶어 주어야 한다. 지도자 육성지원이 필요하다. 단체운영에 관한 기술(Group dynamics)이 일반화 되어야 한다. 뜻을 같이하는 집단은 지도성과를 높이기 쉽다. 농축협의 모임이나 수리계나 산림계나 학생회나 부녀회나 가리지 말고 집단학습을 지속해야 한다. 지도사



업의 기능은 기술과 지식과 가치관의 변혁으로 인간의 내재적 능력을 개발하여 잘사는 능력을 길러주는 것이다. 무한의 경제사회 규모의 경제를 위하여 무력한 농민이 덩어리로 뭉치게 만드는 것이다.

## V. 결 론

사람이 먹어야 하는 한 인류의 존영과 더불어 농업은 영원하다. 새 농업을 창조해 가는 것은 기술자들이지 행정가가 아니다. 멀지않은 장래 세계는 무서운 식량위기를 맞을 것으로 관측되고 있다. UR이후 선진 농업국의 농산물 가격은 상승하고 영농의 구조적 개편에 의하여 우리나라 농산물 생산비는 감축될 소지가 크다. 이웃 일본은 연간 600억\$의 농림축수산물을 수입하는 거대 수출 시장이다. 1인당 GNP가 5,000\$을 넘으면 농산물 수요는 양보다 질로 따진다. 농산물 수출시장의 개척과 더불어 식품의 새 수요를 창출해 가면서 75%의 시부 인구를 대상으로 하는 철저한 장사꾼 농사로 우리나라 농업은 돌아서야 한다. 기구나 명칭을 뜯어 고치는 게 능사가 아니다. 지도과제는 확대하고 질은 높여야 한다.

농업의 과학화, 전업화, 상품화, 시설화, 공업화, 집단화, 정보화, 계획화, 지방화, 분권화, 국제화 등이 변화 조건들이다. 영농의 목표는 고생산, 고소득이고 시·군지도소가 지역농업의 센터라는 개념은 농업전반에 관한 개발계획의 중추가 되어야 한다는 뜻을 함축한다. 농민훈련과 농민의 조직화가 강화되어야 한다. 농촌지도사업은 농업과 농촌생활개선을 일괄하는 경제·사회적 복합기능을 갖는다. 농촌부녀자를 대상으로 하는 생활개선연구와 훈련은 보다 확대되어야 할 부분이다.

불안의 소리, 비판의 소리가 새 시대를 창조하는 슬기로운 계기가 되어질 수 있는 시대적 사명을 모두의 단합된 노력으로 만들어져야 한다. 역사는 앞을 보고 달려야 한다. 인내와 창의와 노력이 소요된다.

## VI. 참고문헌

1. 신동완, 1976. 통일벼 보급이 농가의 영농기술과 사회경제적 여건 개선에 미치는 효과에 관한 연구, 농촌진흥청, 농사시험연구보고 제18집.
2. \_\_\_\_\_, 1976. The effectiveness of Tongil rice diffusion in Korea, 농촌진흥청발간 단행본.
3. \_\_\_\_\_, 1981. Korean experience of the agricultural extension work with emphasis on rice production(세계은행 심포지엄 주제발표 논문) 농업교육학회지 제11권.
4. \_\_\_\_\_, 1981. 영농기술의 발달이 농가경제에 미친 영향에 관한 연구, 농촌진흥청 농사시험연구보고서 제23집.
5. \_\_\_\_\_, 1983. Alleviation of rural poverty in the Republic of Korea, FAO/UN 단행본.
6. \_\_\_\_\_, 1983. Innovation projects of the Office of Rural Development and their impact on rural community, 새마을운동본부 국제 세미나논문.
7. \_\_\_\_\_, 1983. Farm management extension program in Korea, UN-FAO, 아태 지역 농업 경영위원회 제 8차 국제세미나 주제논문집.
8. \_\_\_\_\_, 1985. Case study on integrated farming in Korea, FAO/UN, 세미나 보고서.
9. \_\_\_\_\_, 1989. 농촌사회의 변화와 농촌지도사업, 농업교육학회지 제21집 3권.
10. \_\_\_\_\_, 1989. 농업정책학, 한국방송통신대학교.
11. \_\_\_\_\_, 1989. 시군농촌지도체제 세모형 개발에 관한 연구, 농촌진흥청, 농사시험연구 논문집 제 32집.
12. \_\_\_\_\_, 1989. Group farming in Korea-History, actual activities and the future, UNESCO 세미나 발표논문, 충남대 지역개발논총 제1집.
13. \_\_\_\_\_, 1990. 대전 도시농업육성모형 개발연구, 충남대 지역개발논총 제2집.
14. \_\_\_\_\_, 1991. Restructing Korean agriculture and its direction for future development, 충남대 지역개발논총 제3집.
15. \_\_\_\_\_, 1992. 농촌진흥청 CIRC Project의 성과, 국제농업개발학회지 논문집 제3집.
16. \_\_\_\_\_, 1985. 농업여건의 변화와 농업개발을 위한 대학의 기능, 충남대 지역개발 논총 제5집.
17. \_\_\_\_\_, 1993. 전업농에 관한 조사연구, 충남대 지역개발논총 제5집.
18. \_\_\_\_\_, 1993. 적정영농규모 조사 및 농업경영모델개발연구, 농어촌진흥공사 연구보고서 단행

본.

19. 왕인근, 1989. 농촌진흥사업의 위상정립에 관한 연구, 농촌진흥청, 농사시험 연구논문집 제32집.
20. 김동희, 1993. 농정여건의 변화와 농정기조의 전환, 농정연구포럼 연구보고서.
21. \_\_\_\_\_, 1994. 농정의 새도전과 극복방안과 기구 개편안, 한국농어촌사회연구소 보고서.
22. 박덕영, 1994. 농업행정관련조직의 개편방안, 한국농어촌사회연구소 보고서.
23. 강봉순, 1993. 한국 농촌의 미래상과 농정의 과제, 농정연구포럼 연구보고서.
24. 김재호 외, 1988. 전환기 농촌지도사업 촉진체계의 검토, 농업교육학회지 제20권 4호.
25. 임종철, 1994. 한국농업의 진로, 농정연구포럼 연구보고서.
26. 정영일, 1994. UR이후 농정의 전개방향, 농촌경제연구원 자료.
27. 농어촌발전위원회, 1994. 농정개혁의 과제와 방향, 농어촌발전위원회 중간 보고서.
28. 농촌진흥청, 1994. 농촌지도소 운영활력화 5개년 계획, 농촌진흥청.
29. \_\_\_\_\_, 1994. 개방화시대의 생활개선사업 방향정립을 위한 심포지엄 자료, 농촌진흥청과 한국농촌생활과학회 자료.
30. \_\_\_\_\_, 1981. 농촌지도사업 발전과정.
31. 일본농촌수산성, 1992. 일본 신농업, 농가·농촌.
32. 일본 농업경영학회, 1985. 농업경영의 교육 및 보급, 전국농업개량보급협회.
33. 일본농촌수산성, 1982. 보급활동의マニュアル 지역농업의 지도そめるか, 전국농업개량보급협회.