

농협지도사업의 현황과 발전방향

정진석

농협중앙회 원예특작부

Present Status and Development Direction of Agricultural Cooperatives' Extension Services

Jin Seok Chung

Horticulture and Special Products Department, National Agricultural Cooperative Federation

Summary

The ideas of Agricultural Cooperatives as self-organization are to facilitate its life and development and to improve economic and social status. Its works are to improve agricultural productivity to have extension through self-help, self-reliance, cooperative. The purpose of this study presents direction of agricultural extension after U.R.

I. 서론

농협협동조합은 농민의 자주적인 협동단체로서 조직활동을 통하여 생존과 발전을 촉진하고 경제적 사회적 지위를 향상시킴을 기본이념으로 하고 있다. 따라서 이러한 근본이념을 능동적으로 추구하기 위해서는 무엇보다도 조합원의 조합에 대한 참여의 정신과 주인의식을 고취하고 영농과 생활에 대한 방향을 제시해 줌으로써 주체적인 활동을 할 수 있도록 하여야 하는데 그 역할을 전개 조장하는 사업이 곧 농협의 지도사업이다.

즉 농협의 지도사업은 자주·자조·협동적 실천행위를 통하여 농업생산성을 증진시키고 생활을 합리화함으로써 농민조합원의 경제적 사회적 지위향상을 도모하는 제반사업 및 지도 활동을 말한다. 그러므로 농협지도사업의 내용은 영농지도사업, 생활개선지도사업, 지역농업 개발사업, 농의소득증대사업, 농민조합원 협동 조직 육성, 농민후계자 육성, 농민교육사업 등이 된다.

이와 같은 광범위한 농협의 지도사업중 가장 핵심사업이라 할 수 있는 영농지도사업을 중심으로 일대 변환기라 할 수 있는 UR 이후의 발전 방향을 모색해 보려는게 이 연구의 목적이다. 우리나라가 근래에 와서 급속도로 개방화되고 국제화되는 과정에서 우리 농민들중에는 영농에 자신을 가지지 못하는 농가들이 늘어나고 있다. 무슨 농사를 어떻게 지어야만 개방화시대에 살아남을 수 있을지 고민하는 농가들이 많다. 특히 우리 농업의 앞날을 짊어지고 나아갈 젊은 영농후계자들은 우리농업의 앞날에 대해 비상한 관심을 쏟고 있다. 개방경제하에서도 살아남을 수 있는 영농을 찾아내어 농민들이 자신감을 갖고 살아갈 수 있게 해 준다는 것이 오늘 농협에게 주어진 긴급한 과제가 되고 있다.

개방화와 국제화의 방향으로 나아감에 따라 우리 농업은 일찌기 경험하지 못했던 외부로부터 밀려오는 중대한 도전에 맞서 어떻게 우리나라 농업을 지키고 발전시킬 것인가? 따라서 농협은 농민들이 오늘의 이 시련을 극복하고 이 땅에 알맞는 새로운 영농이 지속적으로 발전될

수 있게 하는데 전력을 다해야 할 때이다.

이러한 관점에서 필자의 견해가 농협의 영농 지도사업은 앞으로 어떤 방향으로 전개 되어야 할 것인가에 도움이 되었으면 한다.

II. 농촌사회와 농업구조의 변화

1. 농촌사회의 변화

우리나라의 산업화가 그러하듯 농촌사회의 변화도 1960년대 초의 군사혁명 및 제 3공화국 시대로 부터 급경사를 이루면서 시작되었다. 물론 그 이전에도 변화가 없었던 것은 아니지만 그 변화를 느낄만한 수준은 못되었고, 또 그 변화가 탈 전통사회의 모습으로 본격적으로 이루어지기 시작한 것은 사실상 새마을 운동이 추진

된 1970년대초 부터라고 볼 수 있지만, 그러한 농촌변화의 조짐은 이미 1960년대의 국가전체의 고도 경제성장과 더불어 나타난 것으로 보아 그 변화의 기점을 제1차 경제개발 5개년 계획 사업이 시작된 1962년으로 잡아 본 것이다. 그러나 <표 1>에서와 같이 통계적자료의 비교는 국제조사가 이루어진 1960년을 기점으로 하여 1970년, 1980년, 그리고 1990년의 것을 많이 사용하여 변화 추이를 살펴볼 수 밖에 없었다.

이러한 변화의 추세를 영농인구의 감소와 노령화, 농촌성혼의 어려움과 농촌가족 붕괴의 위험, 농촌생산조건과 소득구조의 불리성, 농산물 유통구조와 저장 및 가공체계의 혼란, 농산물수입 개방화와 복지대상으로서의 농민, 정부의 농업 및 농촌개발시책 등 여섯부문으로 나누어 간단히 살펴보고자 한다.

<표 1> 1960~90년간 농촌인구와 농가인구의 변화추이

년도	농촌인구수(대총인구 %) 단위 : 천명	농가인구수(%) 단위 : 천가구	농가수	1농가당가족수
1960	16,042 (64.2)	14,555 (58.3)	235만	6.19
1970	15,782 (50.2)	14,422 (44.7)	248만	5.80
1980	12,561 (33.6)	10,841 (28.9)	216만	5.02
1990	11,120 (35.7)	6,661 (15.3)	177만	3.77

가. 농촌인구/농가인구의 감소와 고령화

지난 30년간(1960~90) 농촌인구나 농가인구가 모두 급격히 줄어 들었다. 농촌인구는 1960년 전체인구의 64%이던 것이 1990년에 26%이하로 떨어졌고, 농가인구는 같은기간 동안에 58%에서 15%로 더욱 크게 떨어졌다. 이러한 농촌인구와 농가인구의 감소는 10년 동안을 간격으로 볼 때 일정한 비율의 감소율을 나타내고 있으나 농가수나 1농가당 평균가족수의 감소율은 1970년대와 1980년대에 크게 줄게된 것을 알 수 있다(표 1 참조).

이러한 인구변화를 인구학적으로 분석하여 제시하지 않는다 해도 이러한 감소율에 있어서 청소년이나 아동층이 훨씬 높다는 사실은 농촌

실정을 어느정도 아는 사람에게는 아무런 의심의 여지가 없을 것이다. 반대로 노인인구는 크게 늘어 농촌이 노령화되는 것은 사실이다.

이는 농촌 청소년들이 상급학교 진학을 위해 도시로 나가게 되는 사례가 급증하였고 청장년층의 구직사례 또한 많아 영농인구의 노령화는 농촌 어느 곳에서나 쉽게 볼 수 있는 보편적 현상을 말해주고 있다. 따라서 농촌지역에서 아동이나 청소년을 찾아보기조차 어렵게 되었고 영농후계세대의 단절의 우려마저도 대두되기에 이른 것이다. 이러한 현상은 <표 1>에서 보는 바와 같은 농가당 평균가족수의 감소 - 이에 는 가족계획 실천율의 증가영향이 컸을 것임은 물론이고 - 를 초래하였던 것이다.

나. 농촌성혼의 어려움과 농촌가족 붕괴의 위험

결혼적령기 농촌청년들의 이혼향도가 급증하고, 특히 신부후보를 농촌에서 찾아보기란 매우 어렵게 되었다. 또 농가로 시집을 올 의사를 가진 후보는 더욱 적기 때문에 농촌의 성혼은 극도로 어려워, 농촌성혼은 더욱 심각해지는 국가전체의 사회문제가 되기에 이른 것이다.

드물지 않게 결혼을 못해 자살하는 농촌총각이 있는가 하면 결혼을 위하여 도시로 나가 떠돌이 생활을 하며 거짓취업을 하기도 하고, 반대로 사기치는 신부의 위장결혼사건까지도 생겼던 것이다. 이러한 농촌성혼의 어려움은 각종 기관이나 단체의 농촌총각 짝짓기운동을 유발시켰고, 최근에 와서는 중국교포와 동남아 처녀와의 짝짓기 주선이 이루어지고 있기도 하다.

또 일단 결혼이 성립이 되었다 해도 농촌가정 생활을 원만하게 영위하지 못하여 이혼하는 사례가 많이 있고, 노인만 살던 가족의 사망과 함께 농촌가족은 붕괴의 위험마저 생기기예 이른 것이다. 즉, 이제는 더 이상 도시보다 안정된 농촌가족의 모습을 기대하기란 어렵게 된 것이다.

다. 농촌생산조건과 소득구조의 상대적 불리성

농촌지역의 주산업인 농업에 있어서 가장 중요한 두 가지 조건인 농지규모와 수리조건을 보면 점차 좋아지고 있기는 하지만, 국가전체의 경제발전속도에 비하여 그 생산조건과 소득구조가 상대적으로 크게 불리해지고 있음을 주목해야 할 것이다.

지난 30년간 전체 농경지의 크기는 별로 크게 늘지 않았고 농가인구는 크게 줄어들었으나 농가 호당 경지면적은 0.86정보(1960)에서 1.23정보(1991)로 밖에 늘지 않았고, 수리안전담의 비율은 30년동안 41%(1960)에서 73%(1990)로 늘고 경지정리율은 20년간 12.7%(1971)에서 44.9%(1991)로 호전되었으나, 경지이용율에 있어서는 오히려 147%(1960)에서 113%(1990)로

떨어졌다.

농가소득의 상대적 불리성은 농업이 GNP에서 차지하는 비율의 격감으로 설명될 수 있을 것이다. 즉, 1960년에 41.4%, 1970년에 26.8%, 1980년에 15.4%, 1990년에는 9.1%에 까지 떨어졌고, 1991년에는 8.1%로 1년사이에 1%나 줄어든 것에서 농업의 상대적 불리성을 잘 알 수 있다(농림수산부 통계자료).

농가의 소득원도 지난 30년간 농외소득비율이 19.7%(1961)에서 46.3%(1991)로 크게 늘긴 하였지만(농림수산부자료로부터 환산), 그중 큰 비중을 차지하는 것이 도시생활 가족원으로 부터의 이전수입(송금)이고 농촌의 산업구조변경에 기초한 것은 매우 적으며, 아직도 농가소득이 도시인의 평균소득에 크게 뒤떨어지고 있다.

농촌으로 많은 공장이 유치, 설립되기도 하였지만 이들 공장의 요직은 도시인들에 의하여 차지되었고 농촌인들은 일용노동이나 수위와 같은 저임하위직 한 두 자리만을 겨우 얻는 정도였다. 많은 경우 이들 공장은 지역에 공해를 방출시켜 환경문제를 야기시키는 사례가 많았지, 경제적 기여를 크게 하였다는 사례는 별로 없다.

라. 농산물 유통구조, 저장 및 가공체계의 혼란

쌀과 보리를 제외한 대부분의 농산물은 일정수준의 판매가를 보장 받지 못한채 생산가도 받지 못하는 예가 많이 있다. 또 중간마진이 매우 커서 소비자들도 생산자들이 싸게 팔 수 밖에 없는 농산물을 비싸게 사야만 하는 경우도 허다하다.

이러한 무질서했던 유통체계의 개선을 위하여 정부는 1980년대 초에 서울의 가락동 농수산물 도매시장을 비롯하여 대도시 농산물 도매시장을 세우기 시작하였고, 1990년대에 들어와서는 농산물유통공사, 농협, 축협, 수협, 농어민후계자연협회 등과 같은 기관과 농민단체를 통한 직판장의 설치와 직거래 연계와 같은 다른 여러

가지 개선활동을 펴고 있으나, 아직 농산물에서 안정된 수입보장에는 미진한 상태에 있다.

농산물 홍수출하로 인한 가격하락을 막기 위한 농산물 저장기술이 꾸준히 개발, 개선되어 왔으나, 최근에 세워진 많은 농산물 냉장회사는 대부분 도시 기업체에 의한 것이어서, 그 저장으로 얻어지는 이득이 농민에게 돌아가기보다는 역시 도시 자본가에게 더욱 크게 돌아가는 현상을 보여주고 있다.

농산물가공의 경우도 저장의 사례와 비슷하게 도시기업체의 이득을 더 많이 가져왔다. 최근에 들어서야 농협과 농민단체 등에 의하여 지역특산물을 중심으로 하는 농산물 가공사업이 촉진되고 농민에게 다소의 이득을 가져다 주고 있으나 아직도 보건사회부가 관장하는 식품위생법 등, 여러가지 규제 등으로 활성화 되지 못하고 있다.

마. 농산물 수입개방화와 복지대상으로서의 농민

1967년 우리나라가 '무역과 관세에 관한 일반협정(GATT)'이란 국제기구에 가입하면서 무역개방과 함께 농산물 수입도 개방화되기 시작하였다. 특히 1976년부터 단기적 무역흑자를 이루면서 미국을 비롯한 무역상대국으로 부티의 수입개방압력 때문에 그 동안 국내에서 생산되지 않는 농산물에 한하여 수입을 허용하면서 개방화가 촉진되었다.

그 후 1983년 농업보호론이 대두되는 가운데서 주곡을 제외한 모든 농산물의 수입자유화와 관세인하가 주장되면서 농산물 수입개방이 본격적으로 추진되어졌다.

1986년 7월에는 한미통상결과 정부의 전매사업 품목인 담배까지 수입허가를 하게 되었고 그 후 계속 개방품목 수가 늘어났고, 1991년 말에는 농산물 수입자유화율이 85%에 이르렀다. 이러한 농산물 수입개방은 1986년 GATT의 우루과이라운드(UR)협상 논의 이후 강력히 추진되고 있고, 1990년대초 중국과의 수교정상화이후 더욱 촉진되고 있으며, 1997년까지는 모든 농산

물의 개방을 약속한 바 있다. 정부나 농민 모두가 쌀 하나만이라도 굳게 지키고자 안간힘을 다 썼으나 그것마저도 더 이상 버틸 수가 없었다.

이제 1993년말 UR협상이 타결되어 농산물 수입개방은 물론 영농지원마저도 제한을 받게 되어 종래와 같은 농업보호정책으로 농민을 지원하기는 어렵게 되었다. 그 대신 사회 복지차원에서 대농민 정책이 강조될 것이다. 농사를 지으면서 소득보장을 받지 못하는 대신 그 손해를 국토보존비나 환경관리비 등과 같은 형태의 지원으로 충분히 보상받을 수 있도록 해야 할 것이다.

바. 정부의 농업 및 농촌개발시책

군사혁명후의 제 3공화국의 공업화와 수출위주의 경제정책에서 농업은 상대적으로 소외되었다. 다만 1960년대 초에 종래의 농업연구와 농촌지도사업을 실시하던 농사원에 1958년 말 시작된 정부 타부서의 지역사회개발 사업을 흡수하여 새롭게 설립한 농촌진흥청을 중심으로 벼 다수확 신품종의 개발과 관련기술보급에 역점을 두어 주곡자급을 달성한 농촌지도사업의 공적이 있을 뿐이었다.

1970년대에는 새마을운동을 범국가적으로 실시하여 농촌의 모습과 농민의 개발정신을 고취시켰고 농촌진흥청을 중심으로 한 녹색혁명을 성공시켜 마침내 일시적이거나 도시근로자보다 높은 평균농가소득을 이룩하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 1970년대 말에는 급격한 산업화에 밀려 농촌에 남아 농사를 지으려는 청년들은 별로 없었고, 한결같이 도시로 나가려는 성향이 以前の 어느 때보다 더욱 컸던 것이다.

1980년대 제 5공화국에서는 이러한 영농후계자의 단절을 우려하여 부정축재 환수금을 농어민후계자 육성을 위해 투자하기 시작하였고, 이 농어민후계자 육성은 오늘날까지 주요 농촌정책의 하나로 이어오고 있게 된 것이다. 농촌에 큰 변화를 이룩한 새마을 운동은 민간주도라는 허울로 바뀌면서 계속되었지만 부정과 비리의 온상이 되어 이미지를 손상시켰고, 도농간의 격

차는 더욱 심화되게 되었다.

1988년부터의 제 6공화국에서는 민주화의 물결과 함께 농, 수, 축협회의 민주화가 상당한 정도 이루어졌고, 종래의 경지정리와 간척사업의 주체기관이었던 '농업진흥공사'를 '농어촌진흥공사'로 바꾸어 농어촌 구조개선 사업과 정주생활권 개발사업에 역점을 둔 새로운 농촌개발정책을 펴기 시작하였다. 이러한 농어촌 구조개선과 정주생활권 개발정책은 1993년 새 문민정부에서의 '신농정' 이란 개혁정책에서 계속 강조되는 정책이 되고 있다.

또 1993년 12월에 타결된 우루과이라운드(UR)협상으로 인한 개방화에 대응하여 청와대에 농림수산담당 수석비서관을 두고 대통령직속의 '농촌발전위원회'가 1994년 2월에 발족된 바 있고 '농특세'의 부과를 비롯한 커다란 정책변화가 전망된다.

한편 1991년부터 다시 실시되기 시작한 지방자치의회의원선거와 함께 농촌개발정책의 민주화와 지방화의 조짐을 보이고는 있지만 아직은 큰 영향을 주지 못하고 있다. 현재 새 문민정부가 마련중에 있는 행정개혁이 실시된다면 또 앞으로의 엄청난 변화가 예상된다.

2. 농업구조의 변화

가. 농업구조 변화 요인

생산요소로 구성된 농업구조가 최근 급격하게 변하고 있다는 사실이 중요하다. 과거에는 농업노동력이 토지나 자본에 비해 상대적으로 풍부했던 관계로 노동 집약적인 농업이 유리했으며 노동집약적 농업구조를 갖고 있었으나 노령화·부녀화로 인해 농업노동이란 요소도 양적·질적으로 많은 변화를 가져오고 있다.

이와 같은 생산요소의 결합비율에 의해서 나타나는 농업생산주체의 성격과 그 분포가 변화하고 그들 사이의 관계에 변화가 나타나는 것을 농업구조 변화로 볼 수 있다.

이러한 농업구조의 변화, 즉 생산요소의 결합비율에 의해 나타나는 모습이 달라지는 이유는

생산요소의 가격과 기술혁신에 주로 의존하며 그 외에도 경제사회의 발전이나 농업관련 제도를 들 수 있는데 이와 같은 농업구조 변화를 일으키는 요인을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 농업구조의 변화는 기본적으로 경제사회의 발전에 의하여 규정된다. 경제발전이 따라 인간의 가치관과 욕망에 변화가 나타나고 그에 따라 새로운 상품이 등장하기도 하고 또 기존의 수요구조에 변화가 나타나기도 한다. 또한 농가가 보유하고 있는 생산요소 - 가족노동력과 소유경지 - 의 기회비용에 변화가 나타난다.

이와 같은 변화는 필연적으로 농가에게 새로운 동기, 새로운 취업구조, 새로운 경영형태를 요청하게 되며 그와 같은 요청에 순응하는 농가가 보다 많은 이득을 얻고 보다 높은 경쟁력을 갖게 된다.

농업구조를 변화시키는 두번째 요인은 기술이다.

기술은 규모의 경제성을 결정하고 전문화의 유리성을 결정하며, 자본 소요량을 변화시켜 새로운 생산단위의 침입을 규제하기도 하고 기존 주체의 생산활동에 커다란 영향을 미쳐 역시 생산주체간의 경쟁력에 변화를 일으킨다.

농업구조를 변화시키는 세번째 요인은 가격이다.

가령 농산물가격의 전반적 하락은 소규모농가로 하여금 겸업화를 불가피하게 하기도 하고 반대로 고농산물 가격이 겸업농가를 온재(溫在)시키기도 한다. 또 고용노임의 상승과 그에 따른 고용의 감소가 대농의 경쟁력을 약화시키기도 하고 토지가격의 상승이 대농의 출현을 저해하고 영세농을 고착시키기도 한다. 또 가격의 불안은 복합농의 유리성을 높인다.

농업구조를 변화시키는 네번째 요인은 제도이다.

농지제도, 가격정책, 양곡관리제도, 기술지도제도 등의 제 제도에 의해 농업의 구조변화를 초래한다. 예를 들어 누진적 농지세 제도는 대농의 경쟁력을 약화시키고 토지소유와 거래에 관한 제한은 대농의 증가를 억제한다. 대부분의

제도는 특정한 성격의 생산주체를 억제 혹은 고무할 목적을 갖는 것이 보통이므로 제도는 농업구조를 변화시키는 가장 직접적인 요인이라고 볼 수 있다.

앞에서 경제발전, 기술, 가격 그리고 제도가 농업구조를 변화시키는 요인이 된다는 점을 지적하였으나 반드시 이들 사이에 이와 같은 일방적인 인과 관계만이 있는 것은 아니다.

농업구조의 변화가 경제발전을 규제하기도 하고 또 농업구조가 가격과 기술의 변화를 유발시키기도 한다. 이와 같은 관계는 기술이 생산요소의 가격(한계생산가치)을 결정하기도 하지만 가격이 기술을 유발시키기도 한다는 유발이론(Induced Innovation)의 개념과 흡사하다.

가령 대농구조는 대형기계기술체계의 발전을 더욱 촉진시킬 것이며, 부업농의 증가는 농산물가격을 상승시키는 요인으로 작용하기도 한다. 즉, 농업의 성과는 농업구조, 가격, 기술 그리고 제도 등 네가지 요소에 의하여 결정된다. 한편 농업구조는 경제발전, 가격, 기술 그리고 제도 등 네가지 요인에 의하여 변화되며 동시에 이들의 변화를 유발시키는 요인이 되기도 한다.

나. 우리 농업구조의 변화

우리 농업에 있어서도 과거에는 농업노동력이 토지나 자본에 비해 상대적으로 풍부했던 관계로 노동집약적인 농업이 유리했었다. 값싼 노동력이 많았기 때문에 분산된 논과 밭도 별 문제가 되지 않았을 뿐더러 노동력을 많이 필요로 하는 농산물, 예를 들면 양잠, 잣, 고추, 과일, 참깨 등의 생산이 유리했었고 또 많이 생산된 바 있다.

그러나 농촌인구의 급감과 이에 따른 농촌노임의 폭등, 공업화, 도시화의 급진전으로 인한 농경지면적의 감소와 지가상승, 이에 반해서 농기계를 중심으로 한 자본재의 가격은 제조업분야의 발전으로 인해 상대적으로 저렴해진 점과 이에 따른 농업노동의 농기계로의 대체 등 생산요소가격의 비율이 변함에 따라 지난 20여년동안 농업구조도 점차 자본집약적인 형태로

변해가고 있다.

그런데 우리농업의 문제는 농업기계의 보급이 확산되면 농기계의 이용율을 높일 수 있는 경지면적이 많아야 하는데 농가호당 경지면적은 1.2 ha 수준에 머물고 있어 곡물농업과 초식가축농업이 불리해질 수밖에 없다.

이와는 달리 자본재로 꾸민 시설원예농업은 발전되고 있으며 다른 농산물도 농자재를 많이 쓰는 형태로 바뀌고 있다. 벼농사도 이앙기와 콤바인, 트랙터를 많이 이용하는 방향으로 바뀌고, 한걸음 더 나아가 평야지대에서는 위탁영농이 급속하게 확산되고 있다. 초식가축도 마찬가지로 배합사료 등 자본재를 많이 이용하는 방향으로 탈바꿈 된지 오래다.

이처럼 농업구조의 변화는 농산물의 생산구조까지 바꾸고 만다. 이런 시각에서 볼 때 우루과이라운드 이후 앞으로 대부분의 농산물이 개방되면 우리 농업이 살아남기 위해서는 어떤 형태로든지 국제 경쟁력을 갖추지 않으면 안되고 그러한 경쟁력은 일차적으로 농업구조개선에서 얻어져야 한다고 보는데 구조개선의 중요성과 필요성이 주어진다. 농업구조는 주로 농업의 생산력 내지 생산성을 결정짓기 때문이다.

이러한 우리 농업구조의 변화는 주로 가격요인에서 비롯된 것들이지만 기술요인도 또한 무시할 수 없다 하겠다. 농업구조변화에 영향을 주는 기술은 다른 생산요소와 분리해서 별도로 취급될 수 있으나 엄밀한 의미에서는 생산요소에 모두 포함될 수 있다. 기술은 주로 품종개량 등 생물학적 기술과 비료, 농약 등 화학적 기술, 농기계 등의 기계적 기술, 그리고 두뇌개발의 경영기술로 나누어질 수 있는데 이들 모두가 넓은 의미에서는 생산요소의 질적 변화를 의미하는 것이기 때문에 생산요소(토지, 수자원, 노동, 영농자본)의 질적변화라는 차원에서 다루는 것도 하나의 접근방법이다.

그러나 중요한 것은 생산요소의 질적변화, 즉 기술혁신이 최근 첨단기술을 등에 업고 매우 급진전되고 있어서 농업구조의 변화 역시 눈부시게 나타난다. 기술혁신에 따른 자본재의 발전으로

로 인하여 최근 화란을 중심으로 한 많은 국가에서 공장식농업이 번창하기 시작하였다. 우리나라에서도 벌써 이런 공장식농업의 조짐이 나타나고 있다.

Ⅲ. 영농지도의 의의와 기능

1. 영농지도사업의 의의와 범위

영농지도사업이라 함은 농가의 영농활동과 관련된 지식, 기술, 정보, 시설 등을 제공하여 조합원 농가가 주체적으로 영농계획을 수립하고 이를 효율적으로 수행해 갈 수 있도록 지도하는 일련의 과정을 말한다.

조합원 농가의 영농활동은 계획 - 조달(자재, 자금, 노동력) - 생산(재배, 사육) - 판매에 이르는 전 과정을 포함하는 자기완결적 과정이란 점에서 농협의 영농지도사업의 범위 역시 영농의 일부분에 한정되는 것이 아니라 생산부터 판매에 이르는 전 과정을 포괄하여야 한다.

농가가 농협에 요구하는 것은 농가가 필요로 하는 자금, 자재, 기술을 종합적으로 공급하는 것이며, 농가의 자금과 기술만으로는 해결할 수 없는 영농의 일부분을 농협이 보완, 대체하여 주고, 농산물을 유리하게 판매하여 주는 것이다.

신용, 구매, 판매, 이용, 가공 등 농협의 제반 사업활동은 조합원농가의 영농이 원활히 운용되도록 지원하는 것이므로 영농지도사업을 축으로 유기적으로 연결되어야 한다.

기존의 주로 생산(재배나 사육)과 관련된 기술지도라는 좁은 의미의 영농지도의 개념은 영농설계부터 판매에 이르는 전 영농과정에 대한 지도와 지원이라는 보다 광의의 개념으로 확장되어야 하며, 또한 농가가 필요로 하는 기술도 재배나 사육과 관련된 생산기술뿐만 아니라 합리적 경영과 농산물의 유리한 판매와 관련된 전문지식과 기술까지도 포괄하여야 한다.

2. 영농지도사업의 기능

영농지도사업을 농가의 주체적 영농활동을 지원하는 농협의 경영활동 그 자체라는 광의의 개념에서 보면 영농지도사업의 기능 역시 포괄적이라 할 수 있다.

이렇게 볼 때 농가의 영농활동과 관련된 지도사업의 주요 기능은 다음과 같다.

가. 영농기획 기능

농협의 영농기획 기능은

첫째, 농가의 영농계획 수립에 필요한 정보 및 자료를 제공하기 위해 영농을 둘러싼 제 조

〈농가의 영농과 관련된 농협의 영농지도 기능〉

농 가 의 영 농 활 동		영농지도의 기능
○ (이윤추구 등) 어떤 결과를 예측하여 영농활동을 계획하고	예측과 계획	• 기획·기능
○ 그것을 실행하기 위해 조직을 만들며	조 직	• 조직화 기능
○ 기술과 경영혁신을 꾀하고	기술혁신 경영혁신	• 기술관리 기능 • 경영상담 기능
○ 시장의 흐름과 기타 정보를 수집하여	정보수집	• 정보수집·전달기능
○ 생산물을 유리하게 판매하려 함	관 매	• 판매전략 기능
○ 이를 위해 생산자의 공동의 의지를 결집하여 자신들의 이해실현을 위해 대외적으로 행동	의사결집	• 의지결집과 반영의 기능

건에 관한 정보를 수집, 정리, 연구, 분석, 검토하고, 둘째, 시장교섭력을 높이기 위해 필요한 유통량을 확보하기 위해서는 일정지역을 특정 품목의 단지로 육성하며, 셋째, 단지육성을 위해 개별농가가 수립한 영농계획을 모으고 이를 조정, 통일하는 것을 의미한다.

단지 육성계획은 장기에 걸친 계획이 될 수밖에 없으므로 농가와 농협의 장기계획(기간계획)과 인력, 자재, 자금이 투입되는 활동계획으로 구체화되어야 하며, 또한 개별농가의 영농계획은 지역농업의 장기계획으로서 농협경영계획 수립을 위한 기초가 되어야 한다.

나. 농가 조직화의 기능

경제적 약자인 농가가 스스로의 이해를 실현하기 위한 수단은 조직화이며, 영농지도는 농가를 그 목적에 따라 유형별로 조직화하고 공동의 요구를 명확히 함으로써,

- ① 농협의 사업계획으로 그것을 반영시키고
- ② 거래처에 대해 유리한 조건으로 계약을 체결토록 하며
- ③ 중앙 및 지방행정기구에 대한 정책적 요구를 하도록 하는 기능을 말한다.

다. 기술관리의 기능

기술관리란 농협이 관내의 농업생산부터 판매까지의 전 과정에 필요한 기술을 조정, 통일하고 혹은 관리(컨트롤)하는 것을 의미한다.

기술관리는 다음의 두 가지 형태를 취함

- ① 관내 농가가 가진 작목별 기술의 장점을 체계화하여 작목별 조직을 통해 농가가 이를 통일적으로 채용할 수 있도록 지원하는 것이며
- ② 혁신적인 기술의 도입을 매개하는 것으로 이 경우에는 신기술을 도입하는데 필요한 전제조건이 있는가를 사전에 신중히 검토하여야 한다.

라. 판매전략(마케팅)의 기능

영농지도는 농산물을 유리하게 판매하기 위한 수단이기도 하다.

이는 농업생산자재를 『보다 싼 값으로 구매』하고, 농산물에 대해서는 『보다 유리한 값으로 판매』하는 것을 의미한다.

마케팅은 다음과 같은 사항을 포함함

- ① 시장조사: 해당 작목의 소비계층이 어떤 계층이며 무엇을 원하는가를 파악하기 위한 수단임
- ② 생산계획: 시장조사 결과를 기초로 무엇을, 언제, 어디에서, 누가 생산할 것인가를 계획하는 것임
- ③ 상표부착: 시장거래에서 유리성을 확보하고 구매욕구를 불러일으키기 위해서는 상표(브랜드)가 필요함. 상표를 붙이기 위해서는 품질에 대해 신용을 얻을 수 있고 일정 규모 이상의 물량을 확보함으로써 지속적인 출하가 가능하여야 함
- ④ 표준원가 설정: 농산물의 경우는 대기업과 같이 스스로 생산자가격을 정하는 것이 불가능하므로 생산비용을 어느 정도 인하할 수 있는 가라는 소극적인 의미에서 표준원가를 정함
- ⑤ 광고, 선전
- ⑥ 판로의 선택
- ⑦ 판매시설의 확충

마. 정보전달의 기능

농가가 시장상황의 변화에 적극적으로 대응하기 위해서는 농업경영에 필요한 정보를 수집하여 작목별 조직 등을 통해 지속적으로 그리고 시기적절하게 농가에 전달하는 것이 요구된다.

바. 경영상담의 기능

상업농화가 진전될수록 『경영관리』의 합리화, 즉 생산부터 판매까지의 전과정에 걸쳐 합리적이고 과학적인 경영이 요구되므로 농협은 농가의 합리적이고 과학적인 경영을 위해 상담에 응할 수 있는 체제를 갖추어야 한다.

농가의 과학적 경영에 필요한 지식은 자본의 조달과 운영 방식, 토지의 효율적 이용 방법, 노동의 합리적 배분방법, 기계 및 시설의 운영과

관리방법, 경영의 문제점 발견을 위한 진단법, 부기 및 회계, 세무계산 등이라 할 수 있다.

역들간의 상호이익을 지키기 위한 상호협력과 조정의 단계에서의 영농지도이다.

3. 영농지도사업의 전개과정

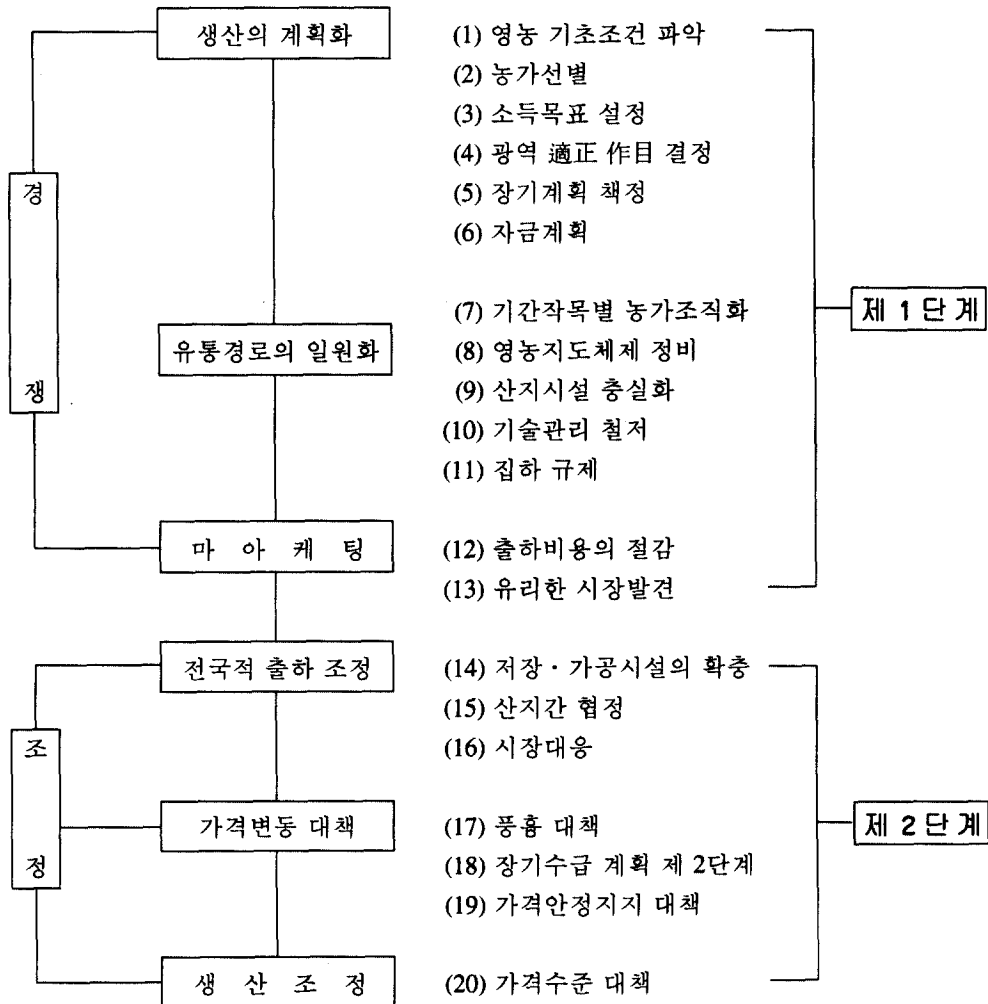
영농지도의 구체적인 전개 방향은 다음의 두 단계를 포함한 제 1 단계는 생산의 계획화, 유통 비용 절감 등을 통해 산지간 경쟁에서 우위를 점하기 위한 경쟁의 단계에서의 영농지도이며, 제 2 단계는 산지간 경쟁에서 우위를 확보한 지

IV. 농협 영농지도사업의 현황

1. 농협 영농지도사업의 전개과정

농협의 영농지도사업은 각 시기별 농업현황과 농협의 지도능력에 따라 다음과 같은 발전단계를 보이면서 진행되어 왔다.

〈영농지도사업의 전개과정〉



가. 1960년대

군조합이 주체가 되어 읍·면당 1명의 개척원을 두고, 이들이 선도농가를 중심으로 지도사업을 전개하였으며, 지도사업의 내용은 주로 식량작물 위주의 정부의 증산정책 지원이었다.

나. 1970년대

대농민 업무의 단위조합 이관을 계기로 단위조합 위주의 영농지도 추진이었으며, 지도방식은 선도농가 중심의 개별지도로부터 집단지도방식으로 전환하여 마을단위의 영농회, 작목반 육성에 힘썼으며, 지도사업의 내용은 식량증산정책 추진과 함께 소득작목 입식 중심의 지역단위 영농지도 사업을 개시하였다. 1977년 새마을 소득종합개발 사업추진을 계기로 지역단위 농업개발 개념이 도입되기 시작하였다.

다. 1980년대

상업적 영농의 진전에 따른 작목별 영농

지도 체제의 준비를 위하여 영농지도 전담직원을 확보 운영하면서, 새농민기술대학, 농협지도자 교육원, 농업경영기술지원단 운영으로 농민에 대한 전문교육 훈련기능을 강화 하였다.

지도사업의 내용은 지역단위의 농업개발 기능강화와 농산물 판매에 역점을 두어 추진함으로써 주산지 협동출하반(작목반) 육성과 지역농업종합개발계획의 수립 및 실행이었다.

라. 1990년대

상업적 영농의 급진전에 따른 판매기능강화를 위해 생산·판매 일관지도 체제로의 전환 시도로 지역단위의 작목회 육성을 통한 생산과 판매규모의 확대와 농협의 유통·가공사업을 확대하였다. 농산물 수입개방에 따른 경쟁력 있는 농업육성을 위한 고품질 우수 농산물 생산지도를 위하여 '93년말 현재 지도·판매 전담상무 436명, 영농지도사 1,242명등 영농지도 인력을 대폭 확충하였다.

〈농협의 영농지도사업 전개과정〉

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
◆ 지도주체 :	군조합 읍면단위 개척원	⇒ 종합농협	⇒ 종합농협 영농지도사	⇒ 종합농협 영농지도사
◆ 지도대상 :	선도농가 중심의 개별 지도	⇒ 영농중회중심 의 집단지도 (부락단위)	⇒ 소득작목중심 의 작목반 (부락단위)	⇒ 작목회 (지역단위)
◆ 지도내용 :	식량작목 중심의 증산 정책	⇒ 증산정책지원 소득작목입식 지원	⇒ 지역농업개발 판매기능강화	⇒ 생산판매일관지도 우수농산물 생산 지원

2. 농협 영농지도의 문제점

첫째, 농업의 시대적 변화에 대응하여 영농지

도 사업을 전개하여 왔음에도 불구하고 전문화되고 다양화되는 조합원의 기대를 충족시키는 수준으로까지 발전하지 못함으로써 상업적 농

업의 진전과 수입개방에 대응하기 위한 경쟁력 있는 농업육성이라는 목표달성을 위해 새로운 영농지도 활동이 요청되고 있다는 점 둘째, 조합원이 조합에 가장 크게 기대하는 내용은 농산물 판매확대와 생산 및 유통에 대한 정보제공 등인데 영농지도사업이 활성화되지 않은 지역에서는 작목회를 비롯한 생산자조직이 농협으로부터 이탈하거나 자율적인 생산자조직을 결성하는 사례도 발견되고 있고 생산·기술 지도란 좁은 의미의 지도사업에서 벗어나 판매와 연계된 지도사업으로 전환하여야 할 필요성이 증가하고 있는 점 셋째, 농가의 품목별 전문화, 지역단위의 품목별 단지화 추세에도 불구하고 농협은 작목별 전문 지도기능이 취약하다는 점이다. 즉 임직원의 지도사업에 대한 인식이 부족하고 지도사업을 지원할만큼 신용사업의 기반이 튼튼하지 못하고 농업의 전문화에 대응할 수 있는 전문인력의 확보나 전문교육 등을 통한 전문지도인력 육성이 미흡하며 농협의 판매, 구매, 신용사업이 조합원 농가의 영농에 대한 종합적 지도·지원으로 충분히 연결되지 못한채 사업실적 위주로 추진되는 경향이 있다는 점이다.

V. 농협의 영농지도사업 발전방향

1. 영농지도체제의 정비

첫째, 농가의 조직화 방향을 기존의 부락별 조직에서 작목별 조직으로 전환하여 농가의 전문화에 대응하고 종합농협내에서 작목별 전문농협으로서의 기능을 도입하여야 할 것이다.

관내 농민층을 노령 은퇴지향 농가층, 겸업지향 농가층, 생산적 전업농가층으로 구분하고 생산적 전업농가를 중심으로 작목별로 조직화하고 자금지원, 영농자재지원 등 작목반에 대한 지도와 지원을 통해 작목반 조직이 활성화되도록 지도하며 작목반 조직을 공동출하조직으로 육성하고 시장교섭력을 제고 시켜야 하며 작목반의 임원을 농협임원으로 참여시켜 농협 운영

에 있어 전업농가들의 요구를 수렴하는 체제구축이 필요하다.

둘째, 각조합의 경영여건등을 고려하여 가능한 조합에서는 기존의 지도부와 판매부를 통합하여 점진적으로 품목별 전담지도·지원체제로 변경하여야 한다. 합병농협이나 광역농협등에서 우선 실시하면서 상무가 2명이상 확보된 조합에서는 지도판매 전담상무제를 도입, 판매와 연계된 지도업무를 담당토록 해 나갈 것이다.

셋째, 관내 주작목을 중심으로 한 전문지도인력을 확보하고 품목별 전문지도인력으로 육성하여야 한다. 영농지도 인력의 전담율을 높이고 지도인력을 확충, 지소에 배치되어 있는 영농지도인력을 작목별 전문지도 인력으로 육성하도록 한다.

넷째, 중앙회 조직을 종합농협의 품목별 지도를 지원할 수 있는 체제로 점차 정비하고 품목별 협의체를 육성, 관리하는 기능을 담당토록 한다. 군지부-도지회-본부의 각 계통조직별로 주요 품목에 대한 영농정보를 수집 전달하는 품목별 전담인력을 운용토록 하며 품목별 작목반 협의체를 각 계통조직이 관리, 운영하여 품목별 대응을 강화하고 궁극적으로는 전국적인 생산조정 및 품목별 대책을 위한 대정부 농정활동을 위한 기반으로 활용하며 종합농협 수준에서 적절히 지도할 수 없는 성장 가능품목은 군지부가 직접 작목회를 조직·육성하는 방안도 검토할 필요가 있다.

2. 지역농업개발을 위한 영농기획 업무강화

영농지도사업 우수조합에 있어서도 영농기획, 개발업무는 매우 빈약한 실정이지만 앞으로 농협은 UR이후의 농정방향에 맞추어 지역전체의 농업자원(토지, 노동, 농업시설)을 효율적으로 활용할 수 있는 지역농업에 관한 기획, 조정업무가 강화되어야 한다.

현재 지역농업종합개발 계획을 수립하고 이에 따라 영농지도를 행하고 있는 조합은 약 30%에 불과하며 시군단위 농어촌발전계획 수

럼시 적극적으로 참여하는 조합 역시 35%에 불과하다.

규모가 큰 조합에서는 지역농업개발 기능을 담당하는 전담인력을 확보, 운영하여야 하며 지역농업개발 기획부서내에 품목별 기획·지도업무가 포함되고, 품목별 대책이 모아져서 지역농업개발 계획으로 종합되어야 한다. 지역농업개발 기획업무는 작목별로 그리고 작목별 조직간의 상호 협조·조정업무를 포함하여야 한다.

[예]: 축산농가와 경종농가간의 토지이용의 시기별 조정 및 축산 폐기물의 유기질 비료화 등 지역차원의 복합을 시도

중앙회에서는 지역농업개발계획을 수립하는데 필요한 정보수집, 조사, 기획기법을 교육하는 과정을 설치하고 품목별 전문지도 인력은 품목별로 판매, 저장, 가공에 이르는 전과정에 대한 기획, 지도업무를 맡도록 한다.

3. 영농지도인력에 대한 교육·훈련 강화

영농지도인력에 대한 교육 및 훈련기회가 거의 없다는 것이 영농지도 인력이 지도사업에 보다 적극적으로 기능하지 못하는 요인으로 판단되고 있다. 그러므로 중앙 및 도 단위의 영농지도사 전담 교육프로그램을 개발하고, 필요시에는 농촌진흥청과 진흥원, 농과대학에 위탁교육을 실시한다든가 해외연수, 견학 등을 실시하여 농업전반에 대한 이해와 선진영농기술 습득의 기회를 부여하고 영농지도사에 대한 교육은 품목별 영농기술 교육만이 아니라 품목별로 생산부터 판매에 이르는 과정에 대한 장기계획을 마련할 수 있는 기획능력을 배양하는 교육이 병행되어야 할 것이다.

4. 현장활동 위주의 영농지도 업무추진

영농지도사의 주 역할을 품목별 정보수집과 작목반조직의 육성, 관리, 지원업무로 전환하여야 한다. 즉 영농지도사는 작목반 임원회의 참석을 정례화하여 작목반의 활동을 농협사업으

로 연계하여 농협의 모든 사업기능을 작목반의 영농활동에 대한 지도, 지원업무로 전환하여야 한다.

작목반 임원회를 통하여 농가별, 작목반별 영농계획을 수립하고 이를 기초로 농협의 사업계획을 수립하여 영농실계부터 판매까지 일관지도체제를 확립하고 현장지도 활동을 통해 영농의 문제점과 애로 요인을 파악하여 농협의 장단기 사업계획으로 반영하여 해결토록 하되 해결과제를 농가수준의 과제, 작목반 수준의 과제, 농협수준의 과제로 구분하여 지도사업의 장·단기 사업계획으로 해결해 나가야 할 것이다.

5. 영농기술 교육 강화

영농지도사는 선도농가와 협의하여 관내 선진 영농기술을 수집하고 체계화하여 보급하도록 한다. 작목반과 협의하여 문제해결 위주의 영농기술을 중심으로 관련전문인력을 초빙하여 교육 실시한다든가 경영여건이 우수한 조합에서는 해외농업연수 등을 앞선 지원토록 한다. 신제품 신기술 수용을 위한 시범포를 선진농가와 공동으로 운영, 농협이 자금을 지원하고 선도농가의 영농경험을 결합하여 신제품 및 신기술의 현지적용을 위한 시험재배를 거친 뒤 작목반 조직을 통해 일반농가에 확산시키도록 한다.

중앙회의 조합원 교육을 전문 영농기술과 경영능력 배양교육을 중심으로 한 고도의 영농기술과 경영능력을 겸비한 전문 경영인 육성을 위한 교육과정으로 전환토록 한다.

6. 영농자금 지원 확대

분기별 영농자금·선도금·농안기금 등을 작목반을 통해 지원함으로써 작목반조직을 활성화하고 영농의욕이 높고 젊은 농민에 대해서는 시설현대화자금, 품종갱신자금 등 일시적으로 많은 자금투자를 요하는 농가를 적극 지원, 영농후계인력을 육성하며 행정기관과의 긴밀한

협조체제를 유지하여 목적별 정책자금의 꼭 필요한 농가에 적절히 지원될 수 있도록 유도한다.

7. 공동 생산시설 및 유통·가공시설의 설치 운영

농가의 경영비 절감, 유통비용 절감, 출하조정을 위해 필요한 시설을 설치, 운영함으로써 농가의 영농과정의 일부를 농협이 직접 담당토록 한다. 예를 들면 공동육묘장, 공동퇴비장, 공동선별장, 가공공장, 저온저장고 등을 설치하여 농가의 영농에로요인을 해결하도록 한다.

8. 농산물 유통지도 강화

철저한 선별, 규격 포장재의 사용, 품질인증제의 실시 등을 통해 상품성제고를 위한 지도를 강화하고 가격정보를 신속히 제공하고 장기적인 출하자료를 근거로 출하지역별, 출하처별 특성을 파악하여 농산물에 대한 출하조정 기능을 확대하며 전국을 대상으로 적극적으로 출하처를 개발하고 대형 소비처의 개발, 직거래 추진 등 유통경로 단축을 위해 다양한 판로를 개척, 가공시설을 설치하여 상품성이 떨어지는 생산물에 대한 처리를 원활히 하며 특정작목에 대해서는 산지간 협정 및 품목별 협의체를 조직·관리함으로써 점진적으로 생산조정 기능을 담당하고 품목별 대정부 정책활동을 전개토록 한다.

9. 지도기관 및 행정기관과의 연계 강화

지도기관이 개발한 신품종 및 신기술을 신속히 도입, 전달할 수 있도록 지도기관과의 협력을 강화하는 한편, 농민들의 이해가 국가적 지역적 농업정책으로 구체화 될 수 있도록 행정기관과의 연계를 강화, 군 단위의 농어촌발전계획 수립에 적극 참여 농협의 지역농업개발 계획을 반영시켜 나가야 할 것이다.

VI. 맺는 말

농협의 영농지도사업은 1970년대까지는 『주곡 자급달성을 위한 식량증산』이라는 정부의 강력한 농정목표를 실현하기 위해 반강제적, 하향식으로 추진되어 온 정책수행의 일환으로 전개되어 왔다고 평가되어야 할 것이다. 이러한 지도사업은 주곡의 자급이라는 정책목표 달성에는 기여했는지 모르지만 80년대 이후 상업농 시대에 직면하여 이에 효율적으로 대응할 수 있는 영농지도 체제를 구축하지 못함으로써 농민의 영농지도 욕구와 지도사업 현실사이의 괴리가 점차 확대되어 왔다고 볼 수 있다. 농협은 80년대 초부터 영농지도의 중요성을 깊이 인식하고 영농지도사의 채용확대, 새농민기술대학, 농협지도자 교육원, 농업경영기술지원단 운영 등 영농지도 기능을 강화하는 여러가지 방안을 강구하여 왔으나 농민조합원의 욕구를 충분히 만족시켜 주지 못하는 실정에 있다.

그동안 농협은 종합농협으로서 농민의 영농 및 생활과 관련된 다양한 사업을 추진함으로써 농민의 경제적, 사회적 지위 향상과 한국농업 및 국민경제 발전에 지대한 공헌을 한 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 오늘의 농협은 왜 “농민에게 군림하는 임직원을 위한 농협” “농업·농촌·농민은 축소되는 가운데서도 농협의 조직과 사업은 날로 방대해진다.”, “농협의 발전이 농업·농촌·농민의 발전과 무관하다.”, “농업·농촌·농민의 발전을 위해서는 농협을 농민적 농협으로 개편해야 한다.”는 등의 비판을 받고 있는 것인가? 이는 그동안 농협의 역할을 잘못 이해한데서 비롯된 일방적 비판이라고만 할 수는 없는 것이다. 이제 민주 2기를 맞은 농협은 이러한 비판을 겸허히 수용하면서 위기적 상황에 몰려 있는 우리 농업·농촌을 위하여 말은바 소명을 감당하지 않으면 안된다고 생각한다.

이를 위해서는 우선 농협 임직원의 의식전환이 절실히 요구된다. 농협의 모든 조직활동과 사업경영은 농업·농촌·농민에게 기반을 두고

있다는 기본적 인식과 자세가 절실히 요구되고 있다는 것이다. 농업·농촌·농민과 유리된 농협은 존재할 필요도 없고 존재할 수도 없는 것이다.

이러한 인식의 바탕위에서 모든 농협의 조직과 사업활동은 농민조합원에게 실익을 가져다 주는 선상에서 전개되어야 한다는 것이 곧 농협 지도사업 발전방향의 기본골격이어야 한다.

우리나라 농업여건은 너무 빠른 속도로 바뀌고 있다. 이에 따라 농민들의 영농지도에 대한 욕구도 빠른 속도로 달라지고 있어 농협의 지도사업도 새로운 영농기술과 함께 농민들의 정신

자세를 건전하게 하는 내용으로 다원화 되지 않으면 안될 것이다.

또한 지방자치제가 본격적으로 실시되면 지역농민들의 소득원 개발과 생활환경개선을 위한 지방행정의 참여가 커질 것이다. 이에 따라 지역단위에 있는 유관기관들과도 긴밀히 상호보완적인 관계를 발달시켜 나가야 할 것이다. 이렇게 함으로써 농협은 궁극적으로 『농민의 자주적인 협동조직을 통하여 농업생산성의 증진과 농민의 경제적, 사회적 지위향상을 도모함으로써 국민경제의 균형있는 발전을』을 기하고자 하는 설립목적을 달성할 수 있게 될 것이다.