

地方化時代 農村指導事業 機能에 대한 考察

신 동 완

충남대학교 농과대학

Discussion on the Role of Agricultural Extension in the Age of the Localization

Dong Wan Shin

College of Agriculture, Chungnam National University

Summary

Recently Korean government has proceeded to reorganize agricultural extension system as a part of reduction plan of national governmental body. Function and characteristics of agricultural extension system under the localization was presented in the view of long term agricultural development policy.

I. 序 言

30여년 발전해온 우리나라 농촌지도사업 종사자들을 작은 정부를 지향하는 정부기구개편 작업에 따라 소수의 양정담당직원들과 함께 국가직 공무원에서 지방직으로 바꾸는 계획을 9월에 발표하였다. 자연산업이라는 제약을 받고 평생을 농민과 더불어 농촌에서 바쳐야하는 농촌지도공무원의 업무 특성을 감안하여 미국의 지도직 공무원이나 일본의 농업개량보급원은 일반직공무원에 비하여 10% 이상의 보수를 더 받도록 법제화 했으며, 권력을 갖는 기관종사자에 비하여 직급을 높여서 군농촌지도소장이 군내에서 군수와 동일직급을 갖도록 우대해 오다가 이제는 부군수의 지휘를 받는 새체제에 들어가게 되는 것이다.

상공업은 연구와 지도기능을 수익자 부담으로 민간업체에 맡기나 영세규모의 농민이 분산해서 영위하는 자연산업인 농업투자는 농업이 갖는 경제적·사회적기능을 교육비 및 국방비와 같이 직접 투자 효율만을 따지지 않고 국가

가 담당하는 것이 국제적인 관례가 되어 왔으나 우리나라는 농업보호를 강화한다는 농어촌발전 위원회에서 부터 농촌지도사업을 지방으로 이관하는 안을 제기했었다는데 문제가 있다.

일본의 보급사업이 縣단위에서 행정기구에 속해 있다고 하나 일본은 幕府時代부터 “다이묘(大名)”라는 領主가 群割하는 지방자치제가 5백여년전부터 발전해 왔으며 19개의 중앙단위 시험장에 縣정부가 운영하는 238개의 지방시험장에 종사하는 11,383명의 연구인력이 동수의 지도인력을 뒷받침하고 있으며 일선기구인 地域農業改良普及所는 행정 기관과 완전 분리시켜 놓았고 인사권도 분립되었다는 내용을 간과해서는 안되는 것이다.

미국의 지도사업이 주단위에서 이루어진다고 하나 聯邦政府體制로서 국방과 외교를 제외한 산업행정은 주정부가 중심이 되고 있으며 시군단위 기구인 County Agriculture Extension Service는 주립대학교 농과대학장이 관장하는 특수 체제를 갖추고 있다는 지도사업기구의 특성을 알고 넘어가야 한다.

농립수산부소관 인력축소작업을 위하여 사업의 특성을 깊이 검토하지도 않고 국비지도직을 지방직으로 전락시키는 희생양으로 만들었다면 농업기술의 전문화·고도화로 국제화·개방화 시대를 이겨 나가야 할 새로운 도전을 앞두고 농업전략을 약화시키는 역사적인 오류가 되지 않도록 후속조치를 잘 갖추기를 염원하면서 본고에서는 농촌지도사업기구개편에 관한 견해를 밝힌 다음 기구개편에 따라 크게 달라질 수도 있는 농촌지도사업의 기능·영역에 관하여 개념적인 차원에서 소견을 기술코져 하였다.

농촌지도기구개편에 이견이 제시되자 지방직으로 전환하는 조치를 당분간 유보한다니까 혹시 지도사업의 기능과 특성을 부분적이나마 재검토하는 기회가 있기를 기대하면서 지방직 전환발표전에 작성한 원고를 그대로 실었으며 지도사업의 영역에 관하여는 여러 지방자치단체별로 계획되는 다채로운 농업개발계획을 기대하면서 지방의 재정부담이 1,500억원에 달하는 지도직 공무원의 연간 인건비마저도 힘에 겨울 것이라는 점과 우리나라는 일본이나 이스라엘 등과 같이 국토가 협소하여 주곡작물이나 원예·축산 등 기간작목의 종류와 영농방식이 전국적으로 거의 같아서 전국의 농촌지도사업을 중앙에 집중된 시험장 연구소의 지원을 받으며 일괄하는 사업계획중심으로 추진하는 총괄적인 지도사업이 불가피할 것이라는 전제하에 중점적 운영방안을 개진하였다.

II. 農村指導機構改編에 관한 問題意識

남북전쟁으로 초토화된 미국경제 백년대계를 위하여 1862년 에브라함 링컨대통령은 당시 36개주에 국유지를 할애하여 주립농과대학을 설립하였다. 오늘날 52개의 규모가 큰 주립 종합대학의 모체로서 이들을 Land-Grant Colleges 라고 부르게 되었다. 주단위 농업문제해결을 위하여 1887년에는 농과대학에 분야별 시험장과 연구소를 병설하고 1914년엔 Smith-Lever 법으로

지도국을 설립하여 민주적 교육방법에 의해서 농민을 지도하는 협동 농촌지도사업 (Cooperative Agricultural Extension Work)을 전담하게 함으로써 세계 최대의 농업국가로 성장하는 바탕이 되었다.

2차대전후 아세아 지역에서는 일본이 1948년에 미국식 지도사업체제를 도입하여 農業改良普及事業을 시작하였고, 1952년엔 대만이 農業推廣事業, 같은 해 필리핀이 미국식 지도사업을 시작하였다. 우리나라는 1957년 농사교도법을 제정하고 오늘의 농촌진흥청 전신인 農事院을 설립하였으며, 기관의 명칭이나 기구의 형태가 부분적으로 다르다 하더라도 자유진영 국가의 대다수가 “농촌지도사업체제”를 채택하게 되었다.

Extension Service라는 고유명칭으로 규격화된 미국식 농촌지도사업은 사업의 특성으로 강조되는 기본원칙을 갖고 있다.

첫째, 사업의 목표는 기술과 지식과 가치관의 변화로 농민의 내재적 능력을 키워주는 人間啓發에 두고,

둘째, 민주적 지도방법에 의한 校外教育事業으로 이루어져야 하며,

셋째, 농민 스스로 보고, 느끼고, 확신을 갖고 스스로 실천해 가는 展示教育을 중심으로 해야 하며,

넷째, 지역농민이 공동으로 참여하고 공동으로 생각하며 공동으로 계획하고 공동으로 실천하도록 농민과 지도원과 관계기관 단체가 협력하는 협동사업이어야 하며,

다섯째, 지역농민이 공통욕구를 바탕으로한 自助事業계획을 적극 조성하여 지원하는 봉사사업이어야 하고,

여섯째, 성인농민과 가정주부와 청소년을 함께 지도하는 三元事業 계획이면서,

일곱째, 농사 및 생활개선기술과 농민접촉방법에 관하여 고도의 전문적 기술훈련을 받은 전문지도원과 전담기관이 사업을 담당하여야 하며,

여덟째, 지역농민과 지도원간에 허물없는 인

간관계로 사업이 이루어지도록 지시명령이나 규제등 강제성을 갖는 행정기관과 분립하는 것을 원칙으로 하고 있는 것이다.

1958년 853명의 인력으로 시작한 우리나라 농촌지도사업은 35년간 계속 성장하여 왔다. 60년대 피폐한 농촌농민에 대한 계몽기 단계를 거쳐 70년대엔 새마을운동과 더불어 농업생산력을 배증시킨 綠色革命을 이룩했고, 80년대엔 전농토를 비닐로 덮어서 전천후 농업생산을 가능한 白色革命을 이루어 놓았으며 우리나라 농업생산성이 세계최고의 수준을 유지할 수 있는 농업발전에 결정적으로 기여해 왔다. 시험연구와 지도사업이 일체성을 갖고 강력한 기술지원으로 짧은 기간내에 새농업을 구축한 우리나라 농업시험연구와 농촌지도사업의 모형은 국제적으로 널리 알려졌으며 연간 수백명의 세계여러나라의 농업전문가가 농촌진흥청을 방문하게 되었고 우수한 국제농업기관과 교류의 폭이 넓어졌다. 최근 정부기구 개편작업의 일환으로 7천여명에 이르는 농촌지도직 공무원의 일부를 감축하고 이들을 지방자치단체에 이관한다는 원칙을 발표하고 지도공무원수의 감축을 논의한 것으로 전해지고 있다.

미국의 농업인구 비율이 2%로 감소했어도 농업시험 연구사업과 지도사업 종사자수의 감축은 지난 10년간 없었으며 일본의 농업인구도 6% 수준으로 감소했지만 중앙단위 19개와 縣단위 238개의 농업분야 시험장연구소에 종사하는 정규직원 15,477명의 연구인력과 만여명에 달하는 보급원수는 감소하지 않았다. 지난날 평면적으로 기술을 지도하던 지도사업의 내용이 고도로 전문화한 專業農育성을 위하여 분야별 전문기술 인력확보가 필요하다는 공감대가 형성되고 있기 때문이다.

농촌지도직이 국가직으로 유지되고 지도사업이 국가사업으로 운영되어야 할 일반적 사유를 열거하면,

(1) 불특정 다수의 농민이 분산해서 농사를 지으며 계절의 제약을 받는 자연산업인 농업은 도도한 국제 자본주의 시장경제사회에서는 그

지위가 상대적으로 약하므로 선진제국도 농업은 정부가 적극적으로 보호육성하고 있으며,

(2) 농업은 토양 기상 생물 화학 기계 경제 등 많은 분야를 망라한 종합과학으로서 분야별 전문기술자와 전문기관에 의해서 농촌지도사업이 이루어지게 되고,

(3) 계절산업인 농업을 위하여 계속되는 새기술 지도가 현장에서 이루어지도록 지도사가 생산농민과 밀착되어야 하며 분야별 시험장 연구소가 이를 뒷받침해 주어야 한다.

(4) 행정명령이나 공문지시에 의해서가 아니라 오랜시간 더불어 생활하면서 조성된 인간관계가 지속되어야 하고 사험장 연구소가 뒷받침해야 하므로 지도공무원을 지방 행정기관에 이관한다는 것은 사실상 농촌 지도사업의 중단을 의미하는 것이다.

(5) 지난 30년 몇차례 농촌 지도기관을 행정기관에 통합하는 안이 제기된 일이 있었으나 농업개발에 관한 정부 정책의지와 지도사업의 전문성 유지를 위해서 오히려 지도기구가 강화되어 오늘에 이르렀고, 과거에 통합을 주장하던 내무부가 오히려 통합을 반대해온 현실정의를 외면하면서까지 통합을 강요한다는 것은 시대의 흐름을 거슬린다는 것이 된다. UR타결이후 어려움을 겪으면서 사기가 침체한 전체 농민의 정서를 바로 세우기 위해서, 또한 기존 농촌 지도기구의 강제적 개편에 따르는 예측할 수 있는 부작용은 오랜세월 동안 회복도 어려울 뿐만 아니라 돌이킬수 없는 오류를 남기게 될 소지가 크다는 점을 함께 깊이 생각해야 할 일이라고 여겨진다.

(6) 일본은 수세기를 통하여 지방자치체가 정착한 나라로 중앙과 縣단위 지도기관이 내국으로 속해 있다는 것을 예로 들으나 603개의 일선 地域農業改良普及所는 행정기관과 완전히 분립시켜 놓았다는 점과 238개에 달하는 縣단위 시험장연구소와 11,383명의 현단위 연구인력이 지도사업을 지원하는 튼튼한 인력 시설 장비를 갖추어 놓고 있다는 사실을 농쳐서는 안되는 것이다.

(7) 과거의 밀어 부치기 행정체제를 개선해야 할 문민정부가 민주적 교육방법을 기간으로 추진하는 농촌지도사업을 행정기관에 이관한다는 것은 정부조직개선의 본의에도 어긋날뿐더러 기존 기관의 개폐만이 행정쇄신을 의미하는 것이 아니므로 현존기구를 유지하면서 보강하여 이 사업의 효능을 높이는 슬기를 찾는 것이 옳은 길이라고 생각한다.

(8) 지도공무원의 자질이 낮다는 비판에 대하여는 앞으로 지도공무원의 임명기준을 개선하고 전문기술 훈련방법을 강화하며 생애를 논밭에서 바쳐야하는 지도공무원 기능의 특성을 감안하여 지도활동여건의 개선과 처우개선으로 대처하므로써 국제경쟁력을 갖고 타산업과의 균형성장을 이룩할 수 있는 새시대 새농업을 창출해 가는 지도사업을 더욱 튼튼하게 육성해 가야 할 것이다.

결론적으로 시험연구 결과를 바탕으로 하는 분야별 생산과 경영기술을 지도하는 농촌지도사업은 전문인력을 갖는 전문기관에 의해서 이루어져야 하며 잘못된 지도기구의 개편은 농촌지도사업의 앞길을 차단하게 될 것이다.

Ⅲ. 農村指導事業의 領域과 機能

1. 우리나라 농촌지도사업의 특색과 기능

농촌농민의 복지향상을 위한 근세의 농민운동의 대표적인 형태는 영국식 민간사회개조운동과 미국식 협동농업지도사업, 지역사회개발사업, 협동조합운동의 네가지를 꼽는다.

그중 1914년 Smith-Lever법에 의한 미국식 Cooperative Agriculture Extension Work는 필요로 하는 농민에게 필요로 하는 기술과 정보를 필요로 하는 시기에 공급 하는 기술적 접근(technical approach)을 강조하는데 반하여 전 영국식민지였던 후진사회개발운동으로 2차대전 후에 발전한 Community Development Movement(CD사업)는 영세소시민을 조직화하여 공통욕구(public needs)를 찾아내서 지역주민이 공동으로

참여하고 공동으로 사고하며 공동으로 계획하고 공동으로 추진하는 자조사업계획(Self-Help Project)을 추진하는 사회적 접근(social approach)을 강조하는 것을 특색으로 하고 있다.

1950년대말 미국정부의 권유와 원조로 우리나라에서 시작한 두가지 정부사업이 1962년 농촌진흥청으로 묶으면서 농사교도사업에 지역개발사업을 접목시킨 한국식 농촌지도사업이라는 개념을 정립시켰었다. 농사 및 생활개선에 관한 기술보급과 지역농민의 자조사업을 조성지원하는 종합적인 농촌 사회복지개선사업을 전역적으로 추진하였던 것이다.

농민의 의식과 기술수준이 낮은 농가에서 대중접촉(mass contact)을 중용하고, 농민의 의식수준이 몹시 높은 기업농가에게는 개별접촉(personal contact)을, 공통적인 지도과제는 집단접촉(group contact)방법을 원칙적으로 이용하였다.

우리나라 농촌지도사업을 1950년 60년대를 계몽기단계, 70년대 80년대 중반까지를 기술혁신의 단계로 구분하였거니와, 고생산 고소득을 목표로하는 90년대의 농촌지도사업의 기능은 고도한 전문기술로 전업적상품생산농가를 키워나가는데 국제경쟁력을 갖는 규모화영농을 위하여 단지조성, 공동생산과 공동출하를 위한 협동영농을 조성하는데 주력해야 한다.

농촌지도사업의 본태적인 기능은 지도공무원이 농민의 위치에서는 지능과 이성집단으로 농민의 생산뿐만 아니라 생활전반에 관한 선도자, 지도자, 반려자로서 광범위한 업무를 창출해내는 것으로 규정하여 왔다.

2. 지역농업·농촌개발계획추진

지방화, 분권화시대 지방자치제의 강화는 각 지역의 특성을 바탕으로 하는 창의적인 자체계획을 수립추진하는 무한의 경쟁시대를 의미한다. 신분과 사업감독이 지방자치단체에 귀속하는 농촌지도소 소속공무원들도 시군별 지역농업개발계획과 지역농촌개발계획을 수립하고 추

진하며 상호경쟁하에 취장보단으로 성장해가는 것이다. 시군계획은 시간과 인내와 노력을 요하는 지역농민의 교육과 설득과 대화를 통하여 마을단위부터 단계적으로 중의를 모은 공통육구를 찾아서 상향식사업계획을 군단위에서 집대성하고 중앙정부와 도는 정책의지를 담은 재정적, 행정적 지원계획을 모은 하향식사업계획을 수립하여 군단위에서 이들을 조화시켜 실행계획을 만들고 이에 따라 단계적으로 추진해가는 이원적사업계획을 추진하는 사업체계를 갖추어야 한다.

순환제인사를 원칙으로 하는 행정기관보다 농업전문인집단의 기관인 지도기관이 지방자치단체장을 중심으로 관련기관 x 단체의 협조를 얻어 농업생산계획을 바탕으로 하고 기능별 연관계획을 종합하여 장단기 시군농업 x 농촌개발계획을 수립, 추진하는 일부터 총괄하도록 지도기관이 솔선하여 새기능을 정립시켜야 할 것이다.

3. 전문기술의 종합지도

국제화, 개방화시대 국제경쟁력에서 이기고 타산업과 소득균형을 유지할 수 있는 21세기를 향한 농업의 육성방향은 첫째, 고품질, 고선도 이면서 값이 싼 농산물을 연중 계속 풍부하게 공급하는 기술과 자본집약형 영농, 둘째, 75%의 도시인구를 상대로 새수요를 창출해가며 다품목 전업적, 기업적 상품을 생산해 내는 농업, 셋째, 연간 600억\$(약 48조원)의 농축수산물을 수입하는 이웃 일본등 해외시장을 향하는 수출농업의 확대 세가지로 요약할 수 있다.

시한영농의 재배력에 따라 계절적으로 단편 기술을 전국 일제히 지도보급하던 체계에서 전환하여 지역농업개발계획에 따라 주산단지, 협동생산체를 육성하며 생산과 경영의 전문적 기술을 각자가 책임지도하는 새 체제도 정립해야 한다.

이를 위하여 개별지도공무원은 창의와 연구와 부단한 노력에 따라 생산에서 판매까지 책임

지도하는 종합기술지도 활동을 전개해야 하며 지도성과가 개별적으로 비교평가되어야 한다. 적어도 자가지역내에서 개별지도공무원은 자기가 분담한 전문분야에서 이론과 실기를 갖춘 일 인자가 되어야 한다. 미국의 시군단위 농촌지도공무원은 박사학위 소지자가 많다. 농민에게 불신을 당할 때 지역농민의 여론에 따라 도태되는 것이 지방자치체의 특색이기도 하다. 지역농민 누구보다도 한발 앞장서는 능력을 갖추고 도움을 줄 수 있을 때 지도공무원의 존재 가치가 인정되며 경쟁화시대에 노출된 지도공무원의 실체가 되는 것이다.

4. 집단화지도

우리농가의 호당평균 경지면적 3,690평에 비하여 미국은 46만4천평, 영국은 20만5천평, 프랑스가 7만6천평이다. 93년도 초 미국의 Calrose 쌀 한가마의 값이 37,500원(톤당 320\$), 중국의 길림성에서는 일본형 쌀 한가마가 14,800원(톤당 126\$)이었다. 이들과의 경쟁을 위하여 품질과 생산비절감으로 대결해야 한다. 생산비를 줄이는 길은 규모의 경제로 생산과 유통비용을 감축하는 공동생산, 공동출하의 길이 있다. 열집, 스무집의 협동화 농업과 지역별 특수작목 주산단지를 대량 조성해야 한다. 농민의 조직화를 위해서 집단화방법(group dynamics), 지도력 배양(leadership development), 협동조합론(cooperatives)등 새로운 교육과정의 외국에서와 같이 필수적으로 도입되고 훈련되어야 한다. 옛날의 작목별 기술지도중심지도체제에서 영농개선지도체제로 과감히 탈바꿈하고 이에 발 맞추어 본청의 사업체제와 기구도 달라져야 한다.

5. 생활개선과 청소년지도

농산물증산에 주력하던 70, 80년대 지도사업이 강조하던 삼원지도과제(three fold program)에서 생활개선이나 청소년지도사업은 상대적으로 경시되어 왔다. 농업과 농촌개발이라는 개념에

서 시작한 농촌진흥청이 앞으로도 농사기술이나 보급하는 기능으로 축소, 후퇴하려면 농촌진흥청이란 기관이름부터 개명하고 사업을 단순화하던지, 시험연구와 광의의 지도사업을 폭넓게 확대하던지 정책차원에서 분명히 정해놓고 체계를 정비해야 할 것이다. 농사시험연구도 기초연구에 주력하고 지방자치단체에 귀속하는 지도기관과 함께 농가포장의 문제를 우선하여 다루던 연결의 고리를 사실상 차단하고 상아탑속으로 안주하며, 주요농사에 관한 기술이나 정보자료나 공급하는 기술지도관서로 축소하려면 영농작업의 48%를 담당하고 40세이상 76%의 농촌주부가 몸이 아프다고 호소하는 농촌부녀자에 대한 광범위한 생활개선지도업무와 영농후계자의 확보, 훈련, 지원업무를 내용으로 하는 청소년지도업무를 농협이나 행정기관에 분명하게 이관하는 수순을 갖추어야 하며, 반면 그렇지 않을 때면 새로이 전력을 가다듬어 낙후한 농촌부녀자에 대한 종합적 생활개선사업과 농촌청소년 지도사업을 확대 강화해야 할 것이다.

6. 기관별 기능의 분담과 사업의 영역구분

전국을 대상으로 획일적 사업계획을 밀어 부치는 하향식 지도체계는 이제 농민의 의식수준이나 지역별 지도수요나 국민의 총체적 정서가 받아 들이지 않도록 경제사회적 여건이 변화하였다. 시군지도소가 지역특성을 감안한 상향식 사업계획과 하향식 지원사업계획을 시군단위에서 합리적으로 조화시켜서 농촌지도사업추진의 중심체가 되고, 도와 중앙이 이를 지원조장 육성하는 체계를 갖추어야 한다.

농촌지도사업은 농가포장현장의 문제를 중심으로 시험연구사업과 공촌체계를 유지해 가야 한다. 불행하게도 우리나라는 중앙단위시험장 연구소만이 존재한다. 농가의 문제가 지도소, 도원, 중앙의 분야별 전문가집단을 경과하며 시험장연구소로 전달되고 거기서 이루어진 해답이 도시군을 거쳐서 농가의 문제를 해결해주는

농가와 시험장까지의 혈액순환과정이 농업기술 관서로서 농촌진흥청의 존립의의가 되어 왔었다. 농사기술을 제외한 생활개선이나 지역개발이나 청소년문제등 사회적 분야에 대한 연구기능은 약했었다. KIST와 같이 학위논문수준의 연구기능만을 수행하는 상공업분야는 기술수요자인 생산기업체들이 튼튼하기 때문에 정부차원의 현장지도 기능이 필요하지 않았으며, 우리나라 농업분야의 학위논문 생산수준의 연구는 대학에 맡겨도 충분하다.

중앙과 도의 기능중 하나는 고도의 분야별 전문지식과 기술을 지도직이 익혀가도록 계속 부단한 보수훈련(in-service training)과 기초훈련(pre-service training)업무를 효과있게 추진하는 것이다. 우리나라에서 외국의 Workshop을 연찬회라 번역해서 지도공무원의 보수훈련형태로 활용한 것이 1960년대초 농촌진흥청이 처음이었다. 훈련내용에 따라 단기훈련과 1~2년 계속되는 장기훈련이 되풀이 되어야 한다.

학교방학기간을 이용하는 여름철과 겨울철지도공무원 특별훈련과정을 권위가 있는 농과대학에 설치하고 학위수여를 하는 미국식 교육방식의 도입을 필자는 강조해 왔다. 농촌진흥청은 지도공무원과 연구공무원 그리고 지역농업발전의 중추적역할을 하는 중견농민지도자의 전문교육시설과 훈련과정을 다양하게 설치운영해야 한다. 농업공무원교육원은 당초 농촌진흥청 소속의 지도공무원과 농민지도자 훈련기관으로 운영했던 것이다. 중앙과 도의 세번째 기능은 많은 종류의 우수한 지도교재, 지도방법을 개발하여 계속 공급하는 것이다. 국제적인 센스와 견문을 넓히기 위하여 해외연수의 기회를 확대해가야 한다. 단기시찰형 연수와 장기연수과정을 이수시켜 새로운 인재를 계속 증대시키는 제도가 변용되어야 한다.

IV. 結 論

농촌지도사업이 지도공무원의 신분이 변해도 국가사업으로 남아야 하며, 지도공무원이 지방

자치단체의 행정업무속에 묻혀 버리거나 부대사업으로 천대받는 기관으로 몰락되어서는 안된다. 직종과 분명한 기능을 지키기 위하여 지도공무원의 인사권과 사업감독권도 영역이 지켜져야 한다.

농촌지도기관이 자체기능을 갖추어야 하는 이유를 설명했고 지도사업이 담당해야 할 업무의 영역과 기능적 특성을 썼으며 지도기관의 자세를 결론으로 제의코져 한다.

지도기관에 근무하는 각급직원은 농민에 대한 봉사자로서의 책무를 다해야 하고 관료주의가 철저히 배제되어야 한다. 어느 기관보다 친절하고 공정하며 불만의 요소가 불식되어야 한다. 가장 민주주의적 기관이어야 한다. 민주주의는 만사가 물이 흐르듯이 순리가 통해야 한

다. 더더욱 대자연의 섭리를 따라 무리한 독선은 배제되어야 한다. 농민이 상대적으로 교육수준이 낮다는 것은 고지식하고 정직담백하다는 것을 의미하기도 한다.

도시화, 산업화에 밀리고 외국농산물 수입압박을 받아 찌들은 500만 농민의 복지를 위해서 그들과 더불어 살고 더불어 계획하고 더불어 뛰어들어주는 봉사자의 책무를 기꺼이 맡아 주어야 하는 양식이 분명해야 한다.

70년대 이룩한 녹색혁명, 백색혁명의 산체험을 바탕으로 우리 모두의 자조적 의지와 집단적 노력에 의해서 새농업을 창건하는 슬기를 되찾을 때다. 인류의 역사는 부단한 창의와 노력으로 닦아지게 마련이다.



농촌지도 기능과 영역의 발전 방향

주 우 일

농수축산신문 논설위원

우리나라는 UR이후의 시대에 살아남기 위해 개방화와 지방화의 전략을 택하고, 이 방향으로 정책을 몰아가고 있다. 우리보다 앞서가는 선진국들도 사고와 행동에 있어 개방화와 지방화의 폭을 넓혀가고 있는 것이 현실이다. 그런데 개방화와 지방화는 상호 모순되는 개념임에 틀림없다. 그러나 이 양자를 멋지게 조화시킬 수 있는 아이디어가 있다. "Think globally, act locally" 라는 문구가 바로 그것이다. 사고는 범지구촌적으로 하되, 행동은 지역 우선적으로 하자는 것이다. 이 말을 다른 각도에서 보면, 진정한 의미의 지방화는 오히려 시각을 세계로 넓혀 국제화되는 환경변화도 동시에 고려하고 가미할 때 이루어진다는 것이다.

그런데 우리나라에서 지방화시대의 주역인 기초자치단체, 즉 군의 행정조직을 시계열상으로 비교해보면, 불행히도 농정조직의 축소경향이 뚜렷하다. 전북 진안군 같은 농업위주 군의 경우에도 군청내 농림수산 조직은 70년에 2과 10계로 군전체 행정조직의 45.5%나 차지하던 것이 80년 27.6%로 줄었고, 다시 91년에는 2과 8계로 전체조직중 19.1% 규모로까지 크게 감소하였다. 이에 비해 중앙농정기구는 세월에 따라 더욱 복잡 정교해졌다. 그래서 이제는 군소속 농업관련 공무원 1인이 중앙 농림수산부의 1개국 전체를 도맡아 공문수발에 얽매어도 부족한 형편이 되었다. 시간과 일에 쫓겨 지방농업담당

공무원이 지구촌 규모의 넓은 세상을 조감하며 지방농정을 다루기는 불가능하게 된 것이다.

그나마 아직은 순수행정과 거리를 둔 국가 지도직 공무원이 있어 농촌지도사업이 명맥을 유지해 왔다고 볼 수 있다. 이런 참이었는데 조만간 농촌지도 공무원을 지방직화한다는, 이는 농촌지도사업 자체의 포기를 불러일으킬 위험성이 다분한 것이다.

한편 UR이후의 농정에서 우리의 농업을 선진농업으로 전환시키는데 동원할 수 있는 정책수단은 매우 제한적이다. 이제부터는 UR협정문상 허용되는 정책수단만 동원할 수 있게 된 것이다. 여기에 포함되는 정책수단은 첫째, 연구·교육·지도부문과, 둘째, 환경보호부문, 셋째, 농촌지역개발부문의 3개 부문이다. 여기에 첫 번째의 연구 교육 지도부문은 Software적 정책수단인데 반해, 나머지 환경보호와 지역개발부문은 시설투자가 우선되어야 성과를 올릴 수 있는 Hardware적 정책수단 이랄 수 있다.

그런데 Software적 정책수단 동원의 본산이 농촌진흥청이다. 그동안 농촌진흥청이 쌓아온 연구 지도사업의 노하우를 훼손되지 않고 발휘하도록 하는 것도 UR이후 농정의 예지가 될 것이다. 부연해서 말하면 UR협정문상 허용된 몇 안되는 농정수단중 하나인 농촌지도사업을 원활히 추진키 위해, 지도직 공무원의 지방직화에 재고를 바라는 것이다.

토론 2

농촌지도 기능과 영역의 발전 방향

정진석

농협중앙회 부장

신동완 교수님의 발표하신 내용에 대하여 기본적으로 의견을 같이 하면서 몇가지 보완을 위하여 의견을 제시한다.

신교수님께서서는 우리나라 농촌지도사업을 농촌진흥청이 추진해 온 영역만을 국한한 지극히 제한된 범위내에서만 다루시고 있고, 따라서 지방화시대에 부응한 농촌지도기구의 개편, 지도사업의 영역과 기능에 대한 고찰도 농촌진흥청의 범주를 벗어나지 못하고 있다. 우리나라의 농촌지도사업은 농촌진흥청이 물론 주도적 기능을 갖고 수행해 온 것은 주지의 사실이지만 농촌진흥청 지도사업외에 농·축협의 협동조합 지도사업도 간과할 수 없는 큰 비중을 차지하고 있음을 지적하고자 한다.

농협, 축협등 협동조합의 지도사업의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 그 전개과정은 1960년대부터 시작하여 현재의 이르기까지 전문 영농지도사 확보, 농민의 생산조직으로서의 작목반 육성, 생활개선지도사업으로서의 부녀회 육성, 영농기술 교육, 지역 농업개발 사업, 유통가공사업 확대등 광범한 활동을 전개하고 있다.

둘째, 1993년말 현재 전국 1,400개 농협에서 활동하고 있는 농촌지도사업 종사인원은 지도, 판매, 전담상무 436명, 영농지도사 1242명, 부녀지도원 1500여명이나 된다.

셋째, 농민교육 실적은 1993년 한해만 해도 농협지도사 교육원에서 20,000명, 새농민기술대학 2,000명, 농업경영기술지원단 70,000명, 주부대학 50,000명이 넘는다.

네째, 생산/판매 일관체제 구축을 위한 농민의 조직화 실적은 18,000개의 작목반육성, 품목

별 전문생산자 조직으로서 사과등 8개 품목의 전국생산자협의회 조직 육성등 영농지도활동을 체계적으로 추진하고 있다.

다섯째, 지역농업 개발을 위한 중앙회-회원 농협공동의 영농기획지도업무를 강화하고 있다.

여섯째, 농촌지도 인력 양성을 위한 영농지도사, 부녀지도원에 대한 전담교육 프로그램의 개발, 농과대학, 농촌진흥청등 외부 전문기관에 위탁교육 실시, 해외연수, 견학등 교육훈련을 강화하고 있다.

일곱째, 영농자금 지원 확대

여덟째, 공동생산시설, 유통, 가공시설의 확대 운영등 농가의 영농 애로 요인 해결에 투자를 확대하고 있다.

아홉째, 출하 농산물의 선별, 규격포장재의 개발 보급, 품질인증 실시 등 상품성 제고를 위한 유통지도를 강화하고 있다.

열째, 지도기관 및 행정기관과의 연계를 강화, 군단위 지역 농업개발 계획에 적극 참여하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 축협의 지도사업까지 포함하지 않더라도 지방화 시대를 맞아 농촌지도사업의 기능을 논의함에 있어 농촌진흥청의 지도사업만을 다루어서는 우리나라 농촌지도문제를 총체적으로 풀어나갈 수 없다고 생각한다. 따라서 보다 더 효율적으로 우리 모두의 자조적 의지와 집단적 노력에 의해서 새농업을 창건하기 위하여 농촌진흥청 밖의 기관이나 농민단체에서 전개하고 있는 지도사업까지도 함께 다루어 주시기를 부탁드립니다. 토론을 마친다.