

# 台灣의 農村指導 事業의 現況과 展望

김 재 기

순천대학교 농업교육과

## Situation and Outlook of Direction of Taiwan Rural Extension Work

Jae Ki Kim

Department of Agricultural Education, Suncheon National University

### Summary

The Rural Extension Service of Taiwan is consist of two different system. The one is the public enterprise centered project and the other is government or agricultural cooperative centered project. But, in the long term, the whole Rural Extension Service will eventually develop into two distinctive forms, the diversified technology oriented one and integrated extension service oriented one.

### I. 序 言

대만의 농업은 민생주의(民生主義)의 목표 아래 2회에 걸친 토지 개혁의 성공으로 경제 발전의 기초를 다졌다<sup>1)</sup>. 지난 40년동안 대만 정부는 “以農業培養工業·以工業發展農業”의 개발전략으로 농업과 공업의 병행 발전을 추진하여 농민의 소득을 향상시키고 도시와 농촌간의 격차를 줄이는 정책목표를 달성하였다.

대만정부의 효율적인 개발정책과 농민들의 열성적인 노력이 대만의 농업과 경제 발전에 성공을 가져오게 하여 농업을 통한 경제 발전의 한 모델이 되어 이미 세계 각국의 찬사를 받아왔으며 개발도상 국가들에게는 성공적인 모범을 보여주고 있어서 일명 “臺灣經驗”을 주지시켰다. “臺灣經驗”은 정부와 국민들의 분투적인 노력의 결정이었고 수차에 걸친 혁신과 조정의 결과에 따른 산물로 볼 수 있는데 이러한 “臺灣經驗”은 모든 국민들에게 근로의욕을 고양시켜왔고 지혜를 결집한 결과로 평가하고 있다. 그런데 그 내용을 자세히 살펴보면 대만의 농촌건

설 경험중에는 농촌지도사업이 중요한 역할을 하여 왔음을 알수 있다.

대만농촌지도사업의 특징은 농업 발전 단계의 변화에 따라 전개되었다. 그 내용의 대강은 시대의 변천에 따라 세가지 유형으로 대별해 볼 수 있다. 첫째로 일제시대에는 단원국가 농촌지도사업이었고, 둘째로 광복 이후는 다원적 기술지도 중심의 농촌지도 사업이 이루어 졌으며, 셋째로 현재는 통합적 농촌지도 사업의 형태로 진행되고 있음을 알 수 있다.

대만농촌지도 사업의 중요한 근거는 1929년 5월 15일 중화민국 정부의 경제부, 내정부, 교육부등 3개부처가 함께 제정한 “農業推廣規程”에 있다<sup>2)</sup>. 농업추광규정 제2조 목적을 보면 “농촌지도사업은 농민으로 하여금 농업에 대한 지식과 기능을 신장시켜 농업 생산성 증가와 농촌 경제 개발 및 농촌 사회를 발전시켜 농민들의 생활 향상을 도모한다”로 규정하고 있다. 그리고 농업추광규정 제3조에 농촌지도 사업 업무 16가지 항목을 제시하고 있는데 농업, 임업·어업·축산관련 종묘 및 종모우 생산, 비배관리,

농업기계, 병충해 방제, 농업경영, 농산물 유통, 농촌 부업, 농업금융, 4H회, 가정지도, 위생, 문화, 공민훈련, 지도력 배양, 토양 및 수질 보전, 농촌 주택 개량등을 제시하고 있으며 농촌지도 대상을 성인 농민, 청년농민 및 농가 부녀자들을 중심으로 하고, 사업의 중점은 기층 농민 조직 육성과 정부와 농민간의 다리 역할, 각종 농산물의 판매, 생활개선 보도와 문화복지증진 및 개선 업무 등으로 제시되고 있다. 대만은 농촌지도 사업 발전으로 기술이전을 통한 경영 효율성 제고의 역할을 하였고 사회, 경제, 교육 및 문화 부문등의 지대한 영향을 주었다. 그래서 대만국민들은 推廣教育(사회교육)의 중요성을 잘 인식하고 있다.

오늘의 대만 농촌지도 사업은 단순한 생산 기술지도 뿐만아니라 시장개척, 경영관리, 농민후계자 육성, 농촌 사회생활 개선 및 향상을 위한 지도 방향을 요구하게 되었다. 그리고 근년에 와서는 사회가 개방되면서 대만 농업과 농촌의 산업 체계가 조정과 압력을 받게 되었다. 특히 경제 자유화와 국제화의 충격을 겪게됨에 따라 농업과 농촌 문제가 바뀌지고 농촌 지도 사업 또한 농민의 요구도에 맞추어 변할 수 밖에 없는 상황에 이르고 있어 이에 대한 내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

## II. 대만 농촌지도사업 발달과 성과

대만은 중화민국 41년(1952)에 중국농촌부흥연합위원회(中國農村復興聯合委員會)는 農會를 개조하여 농민사회교육사업을 추진하도록 하고 농회가 농촌지도 업무를 수행하게 하였는데, 7개 농업학교와 4개의 향·진(鄉·鎮)을 택해 농촌 청소년 중심 농촌지도 사업을 전개 하였다. 농촌 청소년을 중심으로 한 영농에 대한 소질등을 개발 하도록 지도한 이러한 활동이 대만 농촌지도 사업의 시작이었다. 성인 농민대상 농촌지도 사업은 1955년 시작 되었고 가정중심 농촌지도사업은 1956년부터 실시되었다. 이러한 것들이 농촌 지도교육 사업의 제반 내용들이다.

또한 1975년부터는 어회(漁會)를 통한 지도사들의 漁業推廣 활동이 실시되었다. 그리고 1981년에는 대학과 전문대학 농학원과 해양원의 推廣教育 교수들로 하여금 推廣 업무 활동에 참여 하도록 하여 농촌 지도사업이 연구와 교학(교육)이 병합되어 농민의 요구에 적합하게 수행 되었다. 현재의 대만 농촌 지도 사업의 특징은 다원화된 지도 사업의 수행으로 볼 수 있는데 대만 광복이후 40년 동안 농촌지도 사업의 발전사의 대강을 시기별로 나누어 보면 아래와 같다.

1. 전후 회복 시기 (광복~1952) : 이 시기는 전후에 민생이 곤란하고 급속한 인구증가와 더불어 식량 생산이 부족한 상태여서 식량생산과 안정된 식량 공급을 하는 것이 이 시기의 농업발전 목표여서 제1단계 토지개혁을 실시하고 이를 최적의 수단으로 하여 농민의 증산의욕을 높였다. 이 시기의 농촌지도 사업은 정부의 행정계통을 통하여 식량 자급을 위해 새로운 벼 재배 생산기술등을 중심으로 한 농촌 지도가 이루어졌고 그 결과 식량을 안전하게 공급하는데 크게 공헌하였으며 이 시기의 농업성장율은 연 13%를 가져왔다.

2. 지속 발전 시기 (1953~1972) : 이 시기는 대만 정부가 연속적으로 4개년 경제 개발 계획을 추진했던 시기이며 농업 지원에 따라 노동 집약적 경공업의 발전이 추진되었는데 이는 농업이 공업을 배양시켜 경제 발전을 추진해온 과정이었다. 이때 농촌지도조직을 통한 교육적 활동을 강화하여 생산 기술의 개량과 시험 연구 사업의 강화로 농업 생산성 증가를 가져오게 하여 식량 공급 확보를 하게 하였다. 그리하여 이 시기에는 농업 성장율이 연 평균 5%를 가져오게 했다.

3. 경제 도약 시기(1973~1984) : 경제 성장이 빠르게 진행된 시기로 농촌 청년들이 도시로 대량 유입되고 농업노동의 질이 저하하여 농업 성장

이 둔화되었다. 이때부터 농민과 비농민 사이의 소득 격차가 크게 나타나기 시작하였다. 그래서 대만 정부는 농업 발전을 촉진시키고 농촌 건설을 강화하기 위하여 1973년에 “加強農村建設措施” “臺灣核心農民 八萬農建大軍培育輔導計劃” 등의 제도적 장치를 마련하여 인력(人力)과 물력(物力)을 대량 투입하게 하였다.

농촌지도사업방면으로는 시험 개량연구소를 포함하여 대학과 전문대학 및 농회 농촌 지도 기구들이 농민이 필요로 하는 기술과 경영관리 지도를 실시하였다. 동시에 기층 농촌지도 조직에서는 대중매체를 통하여 새로운 농업 지식과, 吾愛吾村 운동을 전개하여 농업생산과 생활환경 개선을 하였으며 동시에 농촌 청년농민과 농민 후계자들의 창업(創業)활동을 적극 지원하였다.

4. 통합 농촌 지도시기(1985년 이후) : 1980년대 들어와서 대만의 경제 및 사회 환경이 급변하게 되고 경제가 지속 성장을 하게 되면서 여러방면의 마찰을 가져오게 하였다. 무역마찰과 농촌인구의 노령화, 소비형태의 변화, 벼의 과잉 생산, 경제 자유화 및 국제화의 충격으로 농업과 농촌과 농민문제가 발생하게 되었다. 이러한 상황에 봉착하자 대만 정부는 벼 재배 지역을 고소득 작목 재배지로 바꾸도록하고, “改善農業結構提高農民所得方案” 등의 제도보장을 통하여 농촌 개발 정책 방향을 농민간의 소득 격차를 줄이게 하고 농촌 환경과 농민 복지증진에 주력하였다. 농촌지도사업도 농업생산과 농민생활의 수요에 적합한 내용을 중심으로 지역사회 발전을 도모하게 하고, 가정 생활개선과 농민 후계자 육성등을 종합적으로 시행하려는 통합적 농촌 지도 사업을 전개하였다.<sup>3)</sup>

### Ⅲ. 대만 농촌 지도 사업의 형태와 운영

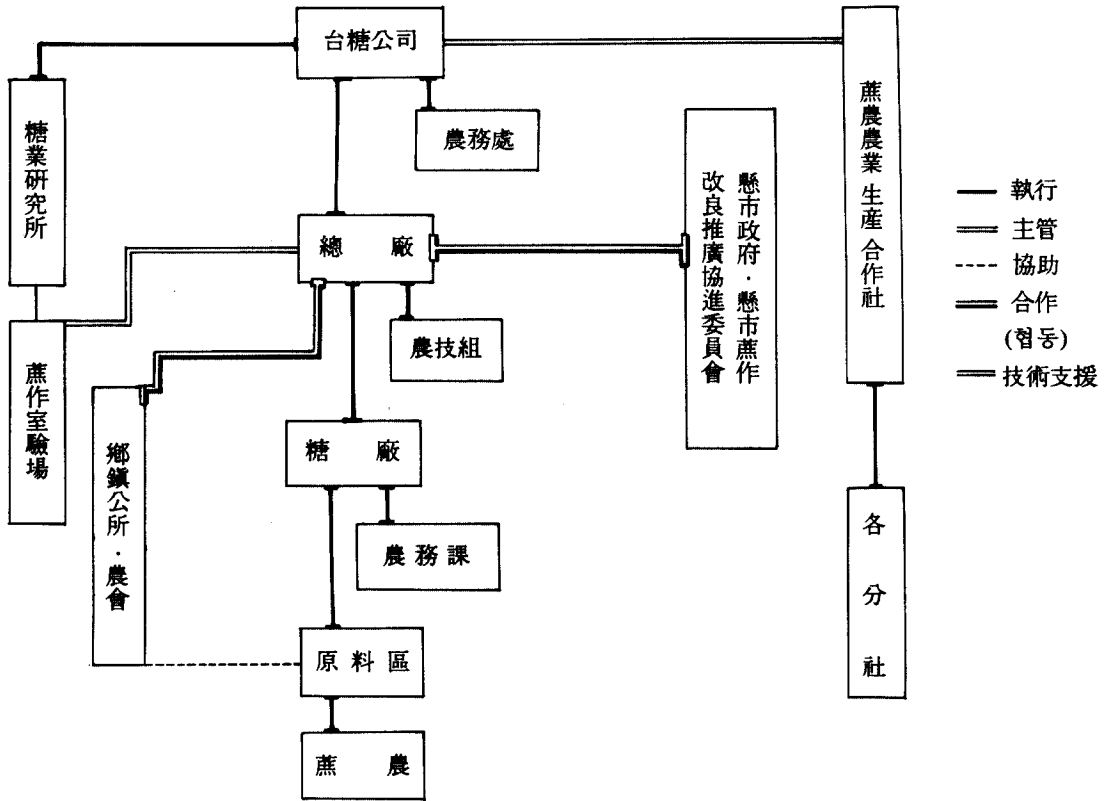
대만의 민주적 농촌 지도 사업의 형태는 크게 두가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 다

원적 농업기술 중심 농촌지도 사업이고 다른 하나는 미래 지향적 통합적 농촌 지도 사업이다. 대만은 광복후 식량 자급과 농산품의 해외 수출을 목표로 농업 생산 기술 개선과 생산량 증가가 주요 업무가 된 농촌 지도 사업을 실시하였다. 당시 농촌 지도 사업 기구들은 주요 농산품 생산 항목을 설정하고 그에 따른 생산량을 높이기 위하여 매진하였다. 그리하여 다원적 농업 기술 중심 농촌지도사업 실시로 사탕수수, 담배, 깨 재배등의 기술중심의 농촌 지도 사업이 이루어졌으며 이는 공영 농기업 중심 농촌 지도 사업(公營農業企業中心農村指導事業)이었고, 일반 작물중심 농촌지도사업은 農會가 주체가 되어 鄉·鎮公所(읍·면사무소) 함께 실시하였다. 이러한 형태가 농회중심 농촌지도사업(農會中心農村指導事業)이다. 공영 농기업중심 농촌 지도 사업과 농회중심 농촌지도사업의 농촌 지도 방법 등에 차이가 있어서 이들을 중심으로 논의 해본 후 미래 지향적 통합적 농촌지도사업(統合的農村指導事業)에 대하여 언급하고자 한다.

#### 1. 공영 농기업 중심 농촌 지도 사업

대만의 공영 농기업 중심 농촌지도사업의 가장 큰 규모는 台糖公司를 통한 농촌지도사업이다(그림 1). 이곳에서는 농기업 중심의 농촌지도사업 실시의 강점을 잘 보여 주고 있다. 공영 농기업 조직의 생성과 발전목표에 따른 농기업 운영의 내용을 보면 이윤 추구가 주된 목표가 되어서 농기업 중심 농촌 지도 사업은 바로 경영 이윤을 증가 시키는 목적으로 설립 운영된다. 대만 台糖公司의 운영도 예외는 아니며 이 공영 농기업 중심의 농촌 지도 사업 경험에서 살펴볼 수 있드시 그곳의 농촌지도 주요 목적은 사탕수수 재배 농가의 단위당 생산량을 최대한으로 높이는 일에 주력한다. 그리하여 당도가 높은 사탕수수가 생산되면 가격이 높아져서 공사와 농가가 모두 이익이 되게 한다. 이러한 농촌 지도사업의 효과로 많은 발전을 한 대만 台糖公司

蔗作(사탕수수) 推廣系統



〈그림 1〉 공영기업중심 농촌지도 업무체계

는 기술중심의 농촌 지도가 가져온 성공의 한 예가 된다. 그래서 사탕수수 재배 농가를 위한 농촌지도사업은 새로운 사탕수수 재배 기술과 병충해 방제, 시비법, 기계조작법등 생산기술 중심의 농촌지도를 농촌 지도사들이 실시한다. 그리고 사탕수수 재배농가나 재배단지 중심으로 자금을 대여하고 공공시설 이용 및 여러가지 농업활동 업무를 도와주는 일을 한다. 이러한 농촌지도 활동에는 그 종합적 지도 활동 내용에 교육성, 봉사성, 상업계약성등의 활동 항목이 있는데 이러한 활동내용의 주축은 생산량을 높이는 일이다.

台糖公司의 농촌지도사업을 위한 농촌 지도 체계는 〈그림 1〉과 같으며 내용중 원료구(原料區)는 기층 농촌지도 단위를 말하고 이곳은 공사(公司)에서나 당창(糖廠)에서 직접 농업 씨

비스나 자금및 설비 대여를 한다. 또한 糖業研究所를 설치 운영하여 시험연구를 통한 대 농민 기술전파시의 문제들을 직접 해결하고 있다. 대 당공사(台糖公司)의 기업중심 농촌지도사업의 경험에서 얻어지는 분명한 것은 생산 계획과 보조(輔導) 업무가 종합적으로 실시될 수 있다는 점, 그래서 그 계획 내용은 바로 작물 생산 증가를 위한 기술개량과 자금운영등의 항목이 포함 된다는 것들이다. 이러한 결과로 농산물 생산 지향 농촌지도 활동 효과는 상품가격 변화에 가장 적절하게 영향을 주는 요소였는데 이러한 대 당공사의 농산물 가격 향상 중심의 농촌지도 사업의 영향을 받아 공동 농산물생산의 공동 목적을 가진 사람들끼리 조직을 통하여 조직력을 배양하고 참여하여 협조하는 농민들에게는 마케팅등의 어려운 문제들을 농민 스스로 해결해 낼

수 있는 힘을 갖게 되었다. 이러한 결과로 대만 농회는 농산물 상품화 지향의 농촌지도 잠재 능력과 조건을 갖추게 된 것이다. 현재 대만의 농기업중심 농촌지도는 농업경영자가 점점 줄어드는 추세에 있는데도 발전하고 있는 것으로 보고되고 있다.

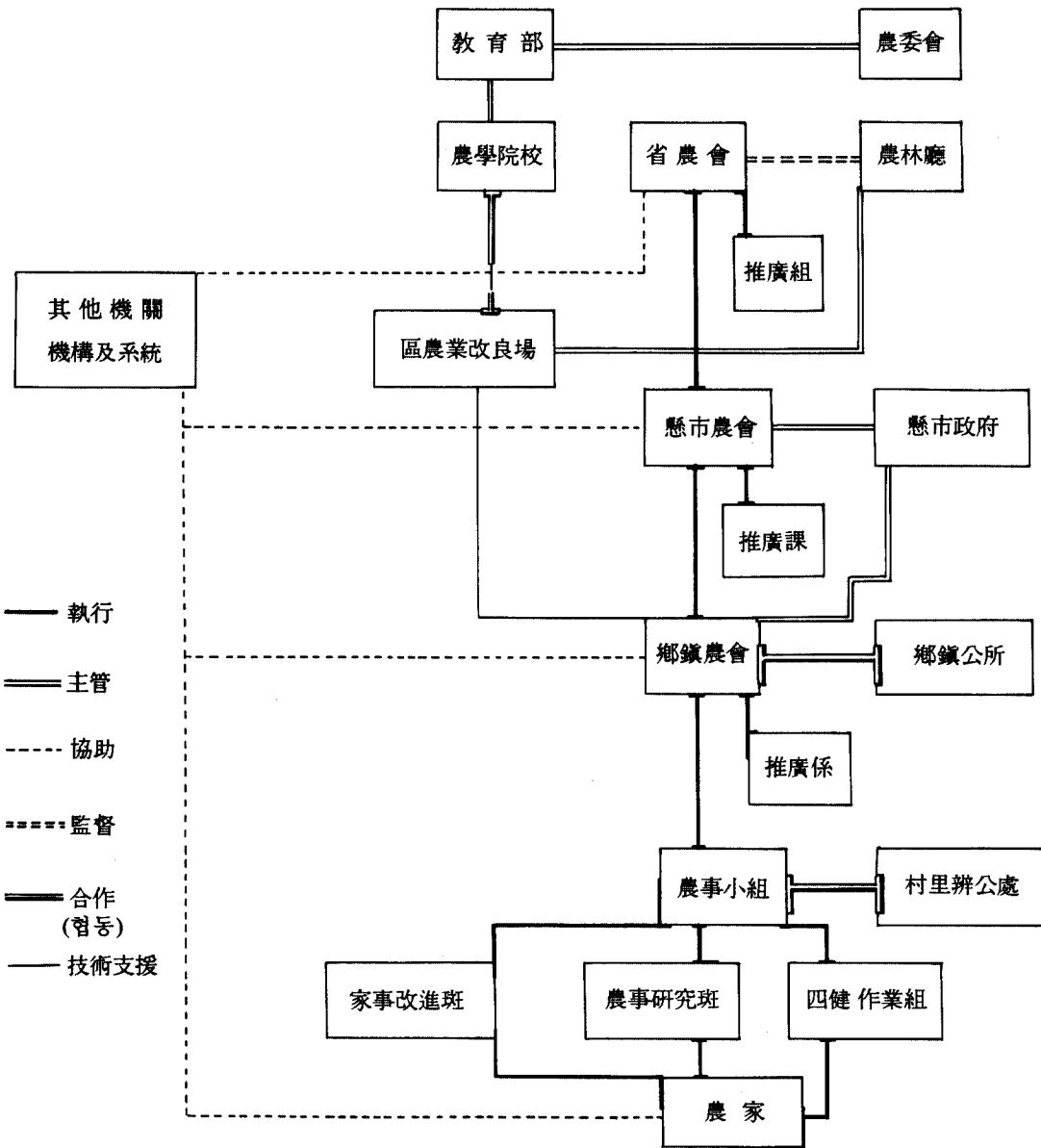
## 2. 정부와 농회중심 농촌지도 사업

台糖公司等 농기업 중심의 농촌지도 사업을 제외하고는 농민과 밀접한 관계에 있는 정부와 농회의 연합 집행식 농촌지도사업 업무가 있다. 농회는 농민 단체여서 농회법의 규정관리 내용속의 농촌지도사업을 농회가 중심이 되어 농민 회원에게 필요하고 합당한 사업을 전개할 수 있도록 되어있다<sup>4)</sup>. 대만 광복후에는 쌀 등 기본 식량 증가를 위한 농촌지도를 정부를 대신하여 농회가 실시하였다. 한편으로는 미국 고문관의 영향이 컸지만 농회중심 농촌지도사업에 농촌청소년지도사업(4H회)과 가정 생활개선 농촌지도를 포함하여 실시하게 되었다. 그래서 농회중심 농사지도(農事指導)는 협의의 농촌지도 사업이 되었고 광의의 농촌지도 사업은 農業推廣(농사지도), 四健推廣(4H회 지도), 家庭推廣(가정생활개선 지도)을 포함한 사업들이 되었다<sup>5)</sup>. 초창기에는 농회의 농촌지도사들이 주로 식량작물 기술지도 중심의 농촌지도를 鄉·鎮(읍·면) 농회에 농사담당 전문지도사를 상주시켜 시범, 관찰, 강습회 및 농가 방문등의 접촉방법을 통하여 농촌지도를 하였고 그로 인하여 농민들은 개량 품종재배와 새로운 생산기술을 채용하면서 단위당 수확량의 증가를 가져왔다. 60년대 대만에서는 農會와 鄉·鎮公所 연합추진의 농사중심 농촌지도 활동이 큰 작용을 하였다. 그리하여 대만 농민들은 현대적 생산기술을 소지한 농업생산자들로 급성장하였다. <그림 2>에서와 같이 정부와 농회의 연합 중심 농촌지도 기구를 살펴보면 농회중심 농촌지도 사업 주관 및 보조(輔導)기관은 각급 행정단위와 연계되어 있음을 알 수 있고, 농사시험과 개량기구는 신

기술을 제공하고, 鄉·鎮農會(鄉·鎮農會)와 鄉·鎮公所(鄉鎮公所)측과 협력관계를 갖고 있다.

초기단계의 대만 기층농회의 경제 기반은 그리 크지 않았다. 그래서 농촌지도 경비의 대량은 정부 보조에 의해 실시되었다. 그리고 농촌지도 사업의 주요 내용은 농업정책과 실시에 따른 배합 활동이었다. 정부와 농회의 협력관계는 양호하였고 농촌지도사들의 사기도 높았으며 그들을 일반농민들이 중요하게 여겼다.

70년대 이후 대만이 상공업 분야의 커다란 발전에 의하여 상대적으로 농업생산의 중요성이 감소 되었지만 시장지향적 농업 경영 수행이 농민소득을 증대시켜 왔다. 따라서 시장수요에 따라 생산, 유통, 판매 문제가 복잡해짐에 따라 생산에서 판매, 시장간의 활동속에서 농촌지도요원들의 협조가 더욱 크게 요구되었다. 이러한 상황아래서 농회 농촌지도사들의 농촌지도 능력이 한정적이고 농회 또한 내외적 상황의 변화에 크게 영향을 받게 되어 교육성 농촌지도 활동이 문제해결방안으로 등장하게 되었다. 교육성 농촌지도 활동은 농회중심 농촌지도 교육의 커다란 특징이며 교육식 농촌지도사업은 교육의 과정을 통하여 신뢰성을 갖게 되고 농민들은 개개인들이 필요한 지식과 기술 및 현대농업 경영행위 등과 더불어 여러가지 문제들을 해결하고 있는 것이다. 교육식 농촌지도교육의 실시는 적합한 교재와 농민에게 필요한 실험연구 및 개량성과가 요구된다. 따라서 농업개량장은 새로운 지식과 기술을 제공하는데 중요한 기구가 되고 있다. 그 결과를 농회가 중심이 되어 전파하게 되어 있다<sup>6)</sup>. 또한 80년대에 개시하여 전국 4개 국립농업계대학(國立臺灣大學, 國立中興大學, 國立嘉義農專, 國立屏東農專)에 농업추광위원회(農業推廣委員會) 설립하고 농업계대학교수를 농업개량장 농촌지도 업무에 참여하도록 제도화하였다. 이러한 조직은 농업계대학과 어업계대학 및 학교에 확대되어 전국적인 농촌지도 체계로 확립되었다. 농업추광위원회의 주요 설치 목적은 정부의 농업과 농촌개발에 대한 활



〈그림 2〉 정부와 농회중심 농촌지도 업무체계

동을 진작시키고 농민들의 생활조건과 농업경영에 대한 개선을 돕는 목적으로 설립 운영되었다. 그 후 농업개발장은 수년동안 농민들의 당면된 사회 경제 문제들에 대하여 농회를 통한 정보를 제공하였다.

농회중심 농촌지도사업은 일반적으로 세계 분야로 대별된다. 첫째는 농산물 유통에 대한

농촌지도이고 둘째는 '농촌청소년회(4-H회)를 통한 농촌 지도인데 농민 후계자 육성에 중점을 두고 농촌 청소년으로서의 성격과 능력을 배양 시키는데 주력하고, 셋째로는 가정 농촌 지도로 농촌 가정생활개선과 생활의 질을 높이기 위한 사업을 위주로 하며 또한 지역사회의 발전을 촉진시키는 사업을 위주로 추진하게 되어 있다.

현재는 세가지 부문에 대한 지식과 기술이 농민에게 요구되고 교육기관과 농업 개량장 연구를 통하여 정확하고 안전한 정보를 중심으로 하여 농촌지도 전문가들의 협조하에 농회가 현재까지의 농촌지도 사업활동을 펴고 있다<sup>8)</sup>. 다만 정부와 농회가 연합으로 실시한 농촌지도 사업은 정부가 주관하여 계획하고 농회가 그 사업실시를 위한 농촌지도를 하여 왔던 것이 일반적 상황이었다.

대만은 농민수가 감소하고 농업 생산 항목이 증가하여 각 鄉·鎮 농업발전상황이 일치하지 않는 등 농업구조가 대폭 개편될 수밖에 없었다. 그래서 상급행정 기구에서는 각 지역에 알맞는 농업발전 계획을 수립하여 집행하도록 하였는데 이러한 상황은 상대적으로 농회의 농촌지도사업의 업무 가중을 가져왔으나 미래 발전 추세에 맞추어서 농회(農會)는 지역 농민들의 영농상의 필요를 좇아서 농업정책과 일관된 계획을 수립하고 지역별 농촌지도 사업계획에 의거하여 농촌지도를 민주적으로 농민본위로 실시하는 특별효과를 가져왔다. 그리하여 정부와 농회는 농촌지도 사업을 위한 권위를 확보하게 되었고 그에 따른 고정적 경비와 지원조건을 갖추게 되었다. 즉 효과적인 농촌지도사업을 지속적으로 실시할 수 있게 되었다.

### 3. 대만 미래의 통합적 농촌 지도 사업

공영기업 중심의 농촌지도 사업도 특정 품목 생산에서 생산 품목 대상을 다양화시키고 있으며 台糖公司도 양돈, 채소, 관광사업등의 경영항목을 채택하고 있다. 다른 한편으로는 농업생산 형태가 전업화 발전 추세에 맞추어 농촌지도사들의 농촌 기술사업수행기술이 향상되어야 했다. 그래서 대만 농업의 방향이 기업화(企業化), 전업화(專業化) 및 상품화(商品化) 방향으로 바뀌고 있어서 대만 정부 당국은 이러한 추세에 맞추어 최단 시간내에 통합적 농촌지도가 이루어지도록 농업추광법 제정을 연구 추진하고 있다<sup>9)</sup>.

미래의 농촌 지도사업의 중요 사항은 정보전달체계 확보, 교육 훈련 및 행정 서비스 개선 등이 중점이 될 것이다. 과거의 농촌지도 사업은 많은 부분이 중앙에서 의뢰한 정책이나 필요한 자원의 제공에 있었다. 그리고 농촌지도 사업 추진 계통상 정보 전달 및 교육 훈련 업무는 각 지역 농업 개량장 및 각급 농업계학교에서 수행하였다. 그 사업 대상은 각급 단체 농촌지도 요원, 전업 농민, 농촌마을 지도자들의 유형별 과정에 따라 새로운 지식과 기술 능력 발전에 중점을 두어 추진되었다. 이러한 업무 체계에 있어서 농회중심 농촌지도 사업에는 지역 농업과 농촌발전의 수요에 맞는 내용을 적극적으로 배합하여 실시할 수 있다. 따라서 여러 정부 기구에서는 여러가지 정보와 지원 협조가 요구되고 완전히 유용한 농촌지도 사업 수행을 실시할 수 있다. 농촌 지역 사회의 계획 및 발전등에서 농회가 정부를 향해 이러한 계획을 집행할 수 있고 정부는 각종 행정 조치나 재정지원을 하며 농회중심 정책성 농촌지도 사업 계획에 협조하게 되는 것이다. 한편 정보전달 체계 연계와 교육 훈련 및 행정 서비스 업무 효과가 증대되기 위해서는 각 정부 조직은 마땅히 농촌지도 사업 소개 회보와 지방 정부 및 농업 개량장 주관으로 연합 집행 협조 사업과 농촌지도기구 계획에 대한 안내에 그에 따른 업무 책임을 부여하여 모든 농촌지도 계획이 농민 문제와 농가 생활 개선에 진일보 될 수 있게 추진되게 해야 한다. 통합적 농촌지도사업은 정부 주도로 농업교육기관과 시험연구기관 및 공영기업과 농민 단체가 결합하여 농촌 지도 사업이 계획되고 추진되어야 한다. 그래서 교육과 서비스가 미래 농민의 발전적 업무가 되게 한다 이러한 새로운 업무 추진 계통의 확립은 미래 대만 농업및 농촌 사회발전에 중요한 작용을 할 것이다.

그간 대만 정부가 수년동안 실시해 온 농촌지도 사업내용의 대강을 살펴보면

- 가. 농업과학 기술연구 및 농촌지도 교육
  - (1) 농업기술 정보 서비스 체계 확립

(2) 농촌지도 사업 지원 교수제를 도입하여 농촌지도 사업의 질을 향상시켰고,

(3) 전문 농업경영자 그룹별로 농장경영 규모 확대와 핵심 농민을 양성하였으며,

(4) 시청각 매체를 이용하여 새로운 농업 기술과 지식을 전파하였다.

나. 청년농민에 대한 지도와 농민 후계자 육성 및 지원

(1) 영농 정착 청년 농민에게 기술지도와 지리의 영농자금 대여

(2) 일반 농촌 청년들에게 교육훈련을 실시하였고 농촌 및 학교 4H 교육활동을 하였으며 또한 농촌 청년들에게 전업(專業)훈련을 시켰으며 농직업 학교 및 농전에 보내어 계속적으로 농직업 교육을 받게 하였다.

다. 농촌생활 환경 개선 및 농민 생활 향상

(1) 종합농촌 개발을 실시하고 농촌 생활 환경을 개선한다.

(2) 농민 주택개량 및 새로운 건축장려

(3) 농촌 보건교육 강화 및 농가 생활개선

(4) 민속예술활동을 실시하여 전통 보전 및 풍속 습관을 개선 발전시킨다.

#### IV. 대만 농촌지도 사업 수행상의 과제

농업과 농촌지역이 계속적으로 경제무역 자유화와 국제화의 충격을 받게 됨에 따라 대만의 농촌 지도사업 또한 어려움을 맞게 되었다. 대만 농촌지도사업 수행중 나타난 문제점 등을 중심으로 그 내용의 대강을 살펴보면 아래와 같다.

1. 기층 농촌지도조직의 역할이 불분명해 짐에 따라 농촌지도 사업이 어려워질 것이어서 농촌지도체제의 확립과 제도의 정비가 필요하다.

1980년대 이래 농촌 내부에 자발적으로 유통 판매 조직이 결성되고 있어서 농촌지도와 시험 연구 및 교육 활동이 함께 동원되어 농민들의 실제 요구에 알맞는 농촌지도 방향 모색이 필요하게 되었다. 한편으로는 국제화, 경제 자유화 등의 외적 경영환경과 충격으로 농촌지도사의 활동이 어렵게 되고 기층 농촌지도 조직이 약화되고 형식화 되어 조직적 기능을 발휘하기가 어렵게 된 상태에 이르렀다. 따라서 시대상황과 농촌발전 및 농민요구에 부합된 농촌지도체제 확립과 농업추광법 제정등의 제도적 조치를 마련해야 할 시점에 이른 것이다.

2. 가정 농장 경영 규모가 너무 작아서 경영의 효율성을 극대화시키기 어렵다.

통계에 의하면 대만 농민의 경지소유 형태가 1ha 이하의 농민이 56만 호로 총농가 호수의 72%를 차지하고 있는 상황이고 농민들의 농지소유에 대한 사회 문화적 전통이 경영과 소유의 분리 개념이 정립되지 못하고 있다. 또한 단위당 생산량 증가를 가져올수 있는 농촌지도와 농산물유통 개선을 통하여 농가 소득을 증대 시켜야 하는 방향에서 농장 경영 기능 제공이 농촌지도상의 중요 문제로 대두되었다.

3. 농촌지도사들의 자질 및 사기가 저하되어 있다.

농촌지도사들은 농촌지도사업의 집행자들이어서 그 자질의 여하가 농촌지도 승패를 좌우하게 된다. 조사에 의하면 鄉·鎮 농촌지도사들 중 대학 및 전문대학 졸업자가 아주 적고 고급 직업 학교나 고등학교 졸업자가 2/3이상 차지하고 있는 것으로 나타나 있다. 또한 농촌지도사들의 이동률(이직률)은 15% 정도이며 도시지역 농회가 비교적 적은 편이라고 보고되고 있다. 농촌지도사들은 72%가 타 부분 종사자보다 사기가 저하되어 있는 것으로 나타나 있고, 기능적으로는 전문기술지도사가 부족한 편이고



각지역 농업개량장의 농업추광요원(농촌지도사)들이 6-8명의 인원이 있는데 실지 이들의 숫자는 너무 적은 인원으로 지적되고 있다<sup>10)</sup>.

4. 농업 경영자의 연령이 높아지고 영농후계 인력이 줄어들고 있다.

근래에 와서 상공업 부분의 급속한 성장에 따라 산업구조가 급변하고 있어서 농·어·산촌인구의 이촌이농을 부추기고 있고, 그중 35세 이하의 전업인구가 70%를 차지하고 있으며 농업 경영자 연령 분포가 45세 이상의 경영자가 75%나 되고 있어 농업경영자의 질과 농업노동력의 저하와 더불어 영농후계인력의 부족이 크게 나타날 것이다.

5. 농촌지역 문화건설의 강화와 농민전통의 수호에 따른 어려운 문제가 발생되고 있다.

과거 대만 농촌은 경제가 낙후되어 있어도 농촌 정신문화 내용은 충실하였으며 이 정신이 국민정신과 경제발전 및 도시화에 영향을 주었다. 최근 경제구조가 변형되면서 사회속의 풍요가 일터에서 일구는 정신보다 일확천금을 꿈꾸는 잘못된 풍조가 만연되면서 농촌사회의 아름다운 전통이 부식되어 가서 경제는 성장되었어도 문화는 빈궁하게 되는 어려운 상황에 직면하게 되었다.

6. 농촌지도 사업 경비가 축소되고 있다.

1988년 10월 25일 농민 건강 보험 전면 실시로 농민 단체는 보험 보호 비용 10%씩을 보조하게 되었다. 그래서 농촌지도 사업의 경비가 상대적으로 감소하게 되었다고 보고하고 있다<sup>11)</sup>. 대만 農會 농촌지도사업 경비 현황을 보면 (1988년) 2,126,896,577원(한화 약 640억원)이며 회원 1인당 비용은 2,302.32원(한화 약 7만원)이다.

## V. 대만 농촌지도사업의 개선과 전망

### 1. 경제자유화와 자동화 농업시대에 적용할 농촌지도업무개발 및 농촌지도 체제 확립

가. 농업추광법(농촌지도사업법)을 설치하고 다원화 되어 있는 농업추광체제를 통합 운영한다.

나. 농촌지도사업기술관리 및 유통정보망체제를 수립하고 지구별 농업개량장과 농·해양원(대학)의 농·어업 추광위원회 및 농민단체 등과 농업정보전달체제를 갖춘다.

다. 기층 농촌지도조직의 새로운 혁신활동을 진작시키고 농산물 유통처리체제를 수립한다.

### 2. 공동·위탁경영 및 협동경영체제 중심의 농촌지도사업수립

가. 현재의 공동·위탁 및 협동경영반 조직을 통합시켜 조직적으로 마케팅 업무를 추진케 한다.

나. 과학기술을 이용하여 농업경영의 기업화와 농장관리의 과학화를 촉진시킨다.

다. 핵심선도농가를 육성하고 농장경영규모를 확대시켜 나간다.

### 3 청년농민 육성 훈련 지도

가. 국민학교의 4-H 활동 강화와 중학교의 농업선택과정 강화, 농업계학교에 추천입학을 강화하고 농촌청소년들의 진로지도를 단계별로 실시하여 전문직업훈련 및 창업보도를 실시한다.

나. 청년농민 및 창업농민들에게 농업전문기술 훈련을 강화한다.

다. 4-H 회원들의 자질향상 프로그램을 개발하고 지역사회 봉사활동을 강화한다.

라. 기업체와 직업훈련 기구의 협조를 받아 농민들의 제2의 전문 전업훈련(專業訓練) 및 창

업보도를 실시한다<sup>12)</sup>.

마. 농촌청년들을 중심으로 농촌사회지도인력을 배양한다.

#### 4. 농촌지도인력의 안정적 확보와 충원 및 자질 향상

가. 각 지구 농업개량장별로 전문농촌지도사(Subject-Matter specialist)를 육성한다.

나. 일반 농촌지도사들의 국내외 연구, 연수를 통하여 전문화농업 기술지도 능력을 배양시킨다.

다. 공채를 통하여 유능한 농촌지도사를 확보한다.

#### 5. 통합농촌개발과 연계된 통합농촌지도 사업 실시

가. 지역사회개발과 지방산업발전 수요에 부합된 지역단위 통합농촌지도계획을 수립 실시한다.

나. 농촌지역사회의 문화특색에 맞는 농촌취락구조 개선과 도시와 균형된 정주생활권 개발을 실시한다.

다. 농어민 주택개량사업 자금을 대여하고 농촌주거환경 개선 및 가정 보건위생 등 생활개선 지도업무를 강화한다.

라. 지역사회 민간기업과 각종 농촌지도 기층조직과의 연계로 지역사회문화 및 서비스 활동을 발전시켜 지역사회 문화와 현대화된 농촌생활규범을 수립한다.

#### 6. 휴양농업(休閒農業) 개발사업촉진

가. 고도 산업화 사회속의 도시민을 중심으로 한 관광농업 및 휴양농업이 선진국에서 성행하고 있어 대만 특유의 지역별 농업환경에 맞는 휴양농업개발이 추진중이다.

나. 현대 대도시 근교에 주말농장(시민공원) 및 관광농장개발이 활발해지고 있으며 농회의

적극적 지원(기술, 자금, 판매등)이 되고 있다<sup>13)</sup>.

다. 농회와 농민과 학교가 연계된 교육농장이 운영되고 있다.

#### 7. 농촌지도 정보서비스체계 수립

가. 농업시청각교육을 강화하여야 한다. 농촌 지도를 위한 각종 영상매체이용 교육자료를 개발하여야 한다.

나. 농민이 활용할 수 있는 정보시스템을 확보하여 농장개설, 농장관리, 농업기술, 농산물유통 및 시장정보 등의 자료를 컴퓨터, 팩스, 전화 등으로 농민들에게 제공할 수 있는 체제를 농업개량장과 농회는 갖추어야 한다.

다. 농민들에게 정보시스템 활용교육을 강화해야 할 것이다.

### VI. 結 言

대만의 농촌지도 사업은 정체된 사회경제 환경의 발전을 조정하는데 기여했고, 수출 농업을 지향한 기술지도중심 공영기업 농촌지도사업과 농민의 생활향상 및 국민의 단결력 제고를 중심으로한 정부와 농회중심 농촌지도 방식은 대만의 농업과 농촌사회 발전에 지대한 영향을 가져왔다.

현재에 와서는 국제무대 자유화와 농업 생산물의 고급 상품화 추세에 맞추어 대만 농업과 농촌발전에 따른 효율적인 농촌지도사업 방법이 모색되고 있다. 대만의농촌지도사업은 통합적 농촌지도 업무체계가 중심이 된 새로운 농촌지도 사업 형태로 면호를 갖추게 될 것이다.

### 註 釋

1) 臺灣의 土地改革은 1949년과 1953년 2회에 걸쳐 실시되었음.

2) 農業推廣規程은 대만 농촌지도사업 진흥법을 말하며 1929년 5월 15일 중화민국정부 제 350호 훈령으로 확정반포, 그후 1933년, 1962

년, 1986년에 수정 하였음. 農業推廣은 농촌지도를 의미함.

3) 余玉賢, 1989, 農業推廣體制之研究, 中華民國農業推廣文彙 第34輯, pp. 9-20.

4) 農會는 우리나라 農協과 유사하며, 조직은 중화민국 행정단위 별로 省農會, 縣(市)農會, 鄉·鎮農會로 되어있고, 우리나라의 道, 市·郡, 邑·面의 3단계와 비슷하다. 省農會 1單位, 縣農會15單位, 基層農會 274單位이며 회원수는 1991년 현재 989,908명이다.

5) 대만의 농촌지도 주요업무는 農民組織及教育訓練, 農事推廣(농사지도), 四健推廣(4-H 중심 농촌청소년지도), 家政推廣(농촌생활개선지도), 視聽與農業傳播(농업공보사업) 등으로 되어 있다.

6) 대만 농회(農會)농촌지도인력현황을 보면 (1988년) 총 1,788명으로 그중 農業推廣에 1022명, 四健推廣 369명, 家庭推廣 397명이며 회원수는 923,804명으로 농촌지도사 1인당 농촌지도 대상 회원수는 516.67명이다.

7) 농업추광위원회는 대학내에 행정기구로 설치운영되며, 위원회 구성은 농학원장(농대학장), 각 학과별 교수 1인, 농업추광 전공교수 4명, 농업추광전문요원 2명, 관계직원 3명으로 구성(국립대만대학 농업추광위원회).

근거: 公私農學海洋院校設置農漁業推廣教授協助農漁業推廣工作實施要點

( 81. 10. 6 반포, 86. 6. 21 수정 )

8) 賴信雄, 1989, 臺灣地區農會及農業改良場在農業推廣教育上之工能, 中華民國農業推廣文彙, 第34輯. 農業改良場은 6개소(桃園, 台中, 台南, 高雄, 花蓮, 台東)가 농업구역별로 설립되어 있으며 지역농업특성에 따라 시험, 연구, 조사, 지도사업을 하고 있다.

9) 余玉賢, 상계서 p. 23.

10) 余玉賢, 상계서 p. 21 재인용

11) 余玉賢, 상계서 p. 21 재인용

12) 李金龍外, 1991. 農業推廣之改良方向, 中華民國農業推廣文彙, 第36輯, p. 101

13) 邱湧忠, 1991. 休閒農業之行銷策略, 中華民國農業推廣文彙, 第36輯, p. 114

## 참 고 문 헌

1. 臺灣省政府農林廳. 1993. 臺灣農業 年報, 臺灣省政府農林廳.
2. 行政院農業委員會. 1992. 農業法規 및 解釋彙編 (六), 行政院 農業委員會編印.
3. 高淑貴外. 1992. 家庭推廣, 國立臺灣大學, 農學院 農業推廣學系.
4. 蔣憲國. 1992. 臺灣農業推廣 制度 再檢討, 農訓 第九卷 第1期.
5. 肅崑杉. 1992. 農業推廣工作 體制的 整合方向, 臺灣農業, 第29卷 2期.
6. 肅崑杉. 1991. 農業推廣理念, 臺灣復文書局印行.
7. 邱湧忠. 1991. 休閒農業之行銷策略, 中華民國 農業推廣文彙, 第36輯.
8. 臺灣省政府農林廳. 1991. 92年度 農業推廣 教育 討論 實施方案, 臺灣省 政府農林廳編印.
9. 臺灣農會. 1991. 臺灣農會簡介, 中華民國 農民團體幹部聯合訓練協會編印.
10. 李金龍外. 1991. 農業推廣之發展方向, 中華民國 農業推廣文彙, 第36輯.
11. 邱湧忠. 1991. 92年度 農業推廣策略及運作方法, 中華民國 農業推廣文彙, 第36輯.
12. 賴麗娟. 1990. 臺灣家庭推廣教育, 中華民國 農業推廣文彙, 第35輯.
13. 余玉賢. 1989. 農業推廣體制之研究, 中華民國 農業推廣文彙, 第34輯.
14. 邱湧忠. 1989. 四健會教育的現況與展望, 中華民國 農業推廣文彙, 第34輯.
15. 高成賢. 1989. 農會辦理農業推廣工作, 中華民國 農業推廣文彙, 第33輯.
16. 1988年度 臺灣省 農業推廣教育. 農場共同經營專輯, 行政院農業委員會, 臺灣省政府農林廳, 臺灣省 農會編印.
17. National Taiwan University. 1990. Agricultural Extension Work of the College of Agriculture, National Taiwan University.



## 대만 농촌지도사업의 현황과 전망

유원종

한농연 전 경기도 연합회 부회장

대만은 1952년 농촌부흥연합회라는 곳에서 농회를 조직하여 공영농기업 중심 농촌지도사업, 정부와 농회 중심 농촌지도사업, 미래 통합적 지도사업 형태로 운영, 생산 + 가공 + 유통라인을 적극 형성하여 농민이 생산 및 가공, 포장(소포장)을 해 놓으면 농회가 백화점, 슈퍼마켓 등 소비처에 직접 공급해 주어 중간 상인들의 횡포를 막고 생산자들의 실익을 보장해 주고 소비자들에게 또한 신선한 농산물을 싸게 구입할 수 있게 하는 등 매우 획기적인 마케팅을 하고 있다는 것을 들었다. 따라서 앞으로의 개선 전망을 보면

- 경제 자유화 또는 자동화 농업 시대에 적응할 농촌지도
- 업무 개발 및 농촌지도체제 확립
- 공동 위탁경영 및 협동 경영체제 중심의 농촌지도 사업 수립
- 청소년 육성 훈련지도 강화
- 농촌 지도 인력의 안정적 확보와 충원 및 자질 향상
- 통합 농촌 개발과 연계된 통합 농촌지도 사업의 실시
- 휴양 농업 개발 사업 촉진
- 농촌지도 정보 서비스 체계를 수립
- 효율적인 농촌지도 사업 방법의 모색

대만의 농촌지도사업은 통합적 농촌지도 업무체계가 중심이 된 새로운 농촌지도 사업의 형태로 면모를 갖추게 될 것이라는 데 큰 관심을 갖게 한다. 아울러 우리나라 농촌지도 사업에 대하여 지난 1962년 농촌진흥법에 의하여 시행된 농촌지도 사업은 우량 신품종 개발보급 등

보리고개를 추방하고 식량 자급을 달성한 녹색혁명을 이룩하는데 결정적인 역할을 한 것은 주지의 사실이다. 또한 비닐 하우스 농업의 보급으로 신선한 채소의 공급으로 국민 건강의 증진 및 백색혁명을 이루게 되었다.

그러나 거세게 밀려드는 UR 등 농민의 제반여건이 사면초가 상태에 놓여 있는 것이 현실로서 국제화, 지방화라는 차원에서 농촌지도사업도 달라져야 한다고 생각한다. 오늘의 주제인 농촌지도사업을 지방직으로 전환할 경우 대부분 지방자치단체들의 관심은 본연의 농촌지도사업보다는 가시적인 사업에 초점을 맞추게 되어 농촌지도사업이 전문화 보다는 행정요원화 될 것이 우려된다. 정부가 농촌지도직을 재정적으로 어려움이 많을 지방정부에 이관하면 지도직의 전문화 및 국제 경쟁력 제고사업 등에 차질이 있을 수도 있을 것이다. 재정 자립도가 낮고 인건비조차 부담할 능력이 없는 지방자치단체에 2년 유예후 이관되는 것은 객관적으로 봐도 정부가 때 넘기기식의 문제로 인식할 수도 있다.

현재 일선에서는 일부 농촌지도 공무원들이 농촌지도직 본연의 사명감과 긍지를 가지는 것 보다는 행정직으로의 전직등을 고려하게 되는 경향도 있다. 해박한 지식과 사명감을 가진 우수한 전문인력 확보가 무엇보다 중요한데 오히려 지도사업의 근간이 무너질 우려가 크다. 지난 몇년간 농촌지도 조직은 조변석개식으로 변하여 갈피를 못잡고 있어 농촌지도사들의 사기는 극도로 저하되어 있는 실정이다. 읍·면 단위 지소 철수로 인한 대민 접촉 부족과 단일 호봉제로 인한 상하간의 격차가 없고 장기 근속자

의 시·군간 이동으로 사기는 땅에 떨어지고 지도직 근무 공무원의 위상과 체면이 땅에 떨어진 상태에 놓여 있다고 생각한다. 나날이 환경이 오염되고 있는데 환경보호 차원의 농업에도 눈을 돌려야 된다고 생각한다. 오랜 경험과 기술이 축적되어 있는 농촌지도사업을 범 국가적 차원에서 전개할 때 농업의 국제 경쟁력을 가져올 수 있을 것이라고 본다.

농촌지도 사업은 금후 체계적이고 능률적인

인사, 지역에 맞는 특수작목의 투입등 보다 전문화된 인력과 기술을 투입하는데 인색해서는 안될 것이며, 또한 합리적인 승진기회 부여, 처우개선이 선행되어야 농촌지도사들도 긍지와 자부심을 가지고 주어진 임무에 더욱 전념하게 될 것이라 믿는다. 하지만 언젠가 지방화 된다는 마음을 가지고 굳게 뭉쳐 농민과 더불어 살아 남을 수 있는 방법을 자체적으로 강구되어야 할 것이다.



## 대만의 농촌지도사업과 전망

최영찬

서울대 교수

대만의 지도사업을 발표자가 개괄적으로 잘 요약 정리하여 주었다. 여러가지 어려운 문제에 직면하여 농촌과 지도사업의 구조개선에 대한 요구가 증대되고 있는 시점에서 대만의 지도사업과 우리 농촌지도사업을 비교분석하여 지도사업 구조조정에서 시사하는 바를 제시하여 주었다면 하는 아쉬움에서 몇가지 의문점을 제시하고자 한다.

발표에 의하면 대만의 농촌 지도사업의 특징은 먼저 지도사업의 조직과 방법이 사업의 대상과 목표에 따라 분화되어 있다는 점을 들 수 있을 것이다. 상업적 작물의 경우 공영농기업 중심으로 지도사업이 이루어지고 있고 재배농가의 이윤추구를 목표로 단위당 생산량 증대에 주력하고 있다. 식량작물의 경우 농회중심으로 지도사업이 이루어지고 있고 식량증가를 위한 기술지도와 농촌사회 발전을 위한 청소년지도, 생활개선지도, 경영지도등 교육성 농촌지도 활동을 병행하고 있다. 먼저 농회위주의 지도사업이 민주적 농민 본위로 이루어져 효과적인 지도사업 수행이 지속적으로 이루어 질 수 있다고 하였는데, 우리나라의 경우도 관주도의 지도사업에서 농협등이 주체가 되는 민간주도 지도사업으로 전환하는 것이 바람직한 것인가?

둘째로, 민주적 농민본위로 지속되어 오던 효율적 지도사업이 어떻게 하여 오늘날 우리나라

지도사업에서 보여지는 것과 같은 문제들을 표출하고 있는가? 예컨대, 발표문에서 지적한 것처럼, 지도사업의 역할 불투명, 지도사들의 자질 및 사기저하, 영세규모의 문제, 농촌인력의 노령화, 전통 및 문화 유실, 지도사업 축소등의 문제점은 우리나라 지도사업이 안고 있는 문제와 다를 바가 없겠다.

세째로, 대만 농촌지도사업의 현황 문제들을 해소하기 위해, 자동화, 공동경영, 후계자 육성, 지도인력 자질 향상, 휴양농업, 정보체계육성, 통합농촌지도등을 모색하고 있다고 하였는데, 현재 우리나라의 농촌 및 지도사업 구조조정안에서 제시하는 바와 별차이가 없는 것으로 보여진다. 이러한 대안들이 대만과 한국의 농촌과 지도사업의 문제들을 해결할 수 있는가? 특히 통합 농촌지도사업을 지도사업의 방향으로 설정하고 있는데, 농민조직이 다양해지고 농산업의 전문화, 세분화가 이루어지고 있는 다원화 시대에 다원적인 농촌지도가 필요한 현실에 비추어 바람직한 방향이라고 할 수 있는가?

마지막으로, 상업적 작물의 경우 공영 농기업 중심으로 농촌지도사업이 이루어지고 있는데, 오늘날 우리나라의 작목별 농민 조직 활성화를 위한 공적지도사업의 역할을 위해 시사하는 점은 무엇인가?