

# 농촌진흥청과 농협간의 농촌지도사업 협동 방안

최민호

서울대학교 농업생명과학대학

## The Study on the Cooperative Directions of Extension Services Between Rural Development Administration and National Agricultural Cooperative Federation

Min Ho Choi

College of Agriculture and Life Science, Seoul National University

### Summary

The objectives of this study is to explore the cooperative directions of extension services between Rural Development Administration and National Agricultural Cooperative Federation. Both organizations should share their extension roles and functions in order to increase the effectiveness and adaptability of their services, and activity. It is desirable that the R.D.A. takes responsibility for technological aspects of the services and the N.A.C.F. takes responsibility for management aspects.

### I. 서론

우리 나라는 세계화와 국제화의 물결에 적응하여 나가야 하나 또 한편 각자의 위치와 주어진 역할에 보다 더 철저한 통찰이 필요하다. 특히 우리 나라의 농업과 농촌부문은 UR 협상 타결로 인한 충격과 도전 속에서 각계 각층이 새로운 방향과 정책을 모색하고자 심혈을 기울이고 있으나 실제적으로 농민들이 영농하고 있는 농촌 현지에서는 아직도 어떤 변화된 모습을 찾아보기 힘들다.

궁극적으로 우리 나라 농업과 농촌의 발전은 우리 나라 농민의 국제 경쟁력에 좌우되므로 우리들의 모든 노력은 그들의 상호 경제적 지위 향상과 창의력을 바탕으로 한 정보와 기술의 활용 능력 제고에 집중되어야 할 것이다. 그러한 의미에서 볼 때 우리 나라 농촌지도의 역할은 막중하며 오늘날까지 우리 나라 농민의 권익 신

장과 복지 향상에 헌신한 바가 적지 아니하다.

오늘날의 변화무쌍한 국내외적 상황과 우리나라 농업과 농촌의 현실에서 볼 때 우리나라 정부 농촌지도사업이 독자적으로 세계, 국가 및 농민들의 요구와 필요에 부응하는데 있어서는 많은 한계점을 노출하고 있으며 점차적으로 비정부조직과 민간분야가 농촌지도사업에 적극적으로 참여하여 정부지도사업과 상호간에 횡적인 협동체계를 유지하여야 그러한 제한점을 보완하여 나갈 수 있다.

나라에 따라 다소의 차이는 있으나 선진국의 농촌지도기구는 일반적으로 다원화, 탈정부화, 민간화, 상업화되고 있으며 또한 지방분권화 내지 지방화 되고 있다. 그러한 다양한 농촌지도기구간의 원활한 횡적 협동을 통하여 학제적 접근으로 사회변화에 대처하며 그들의 자원을 아끼고 그들 사업의 효율성을 제고하고 있다.

마찬가지로 우리 나라에서도 과거에 비하여

정부지도사업 이외의 공공단체와 민간단체에 의한 지도사업의 비중이 확대되고 있으며 그들 간의 원활한 횡적 협동이 더욱 요구되고 있는 것은 사실이다.

이러한 견지에서 세계적으로 농촌지도사업은 공공부분과 민간 부분이 어떻게 상호협동하는가를 살펴보고 나아가 우리 나라 정부지도사업인 농촌진흥청의 지도사업과 우리 나라 민간지도사업인 농협 지도사업이 어떻게 협동하여 나가야 하는가에 대한 방안을 제안하려 한다.

## II. 세계 공공 농촌지도사업과 민간 농촌지도사업의 협동현황

### 1. 협동유형

지도사업에 있어서 공공과 비정부(NGO) 및 민간분야의 협동 유형은 크게 둘로 나누어지는데 그 하나는 정부지도사업을 비정부 기구 및 민간부분으로 이양하는 유형이며 또 하나는 정부 농촌지도와 비정부 및 민간 농촌지도가 각기 개별적으로 활동하며 횡적으로 상호협동하는 유형이다. 전자는 프랑스의 농촌지도사업 유형으로 농촌지도사업을 민간기구인 농민협회에 이양하였으나 지도사업의 의사결정과 재정정책의 최고책임기구인 국가농업발전협의회에 반수가량의 위원을 정부관리로 파견하고 있다. 덴마크, 대만의 지도사업도 농민협회와 농민회에서 각각 주관하나 정부가 50% 이상의 지도재정을 지원하고 있으며 농촌지도정책에 정부가 관여하고 있다.

미국은 농무성과 협동체계속에서 주립대학이 농촌지도사업을 주관하고 있다. 후자는 영국, 네덜란드, 노르웨이 등에서와 같이 정부기구, 비정부기구, 산업체, 농민단체, 유통지도기관 등 다원화된 지도기구들간의 상호보완적인 횡적협동유형이다.

### 2. 협동의 필요성

Rivera(1991)는 세계적으로 농촌지도사업은 큰 시련과 전환기를 맞이하고 있으며 공공 지도사업의 효율성과 적합성이 부족하다는 비판을 받아 정부로부터 계산확보에 어려움을 겪고 있다고 하였다. 한 나라의 지도사업이 주어진 책임과 역할을 다하기 위해서는 정부 지도사업이 다른 유형의 지도사업과 협동체계속에서 새로운 역할과 책임을 모색하여야 하며 그들과의 효율적 연계를 위한 노력과 함께 농촌지도과정의 개선에 막차를 가하는 것이 절실하여졌다고 하였다.

Armon(1989)은 공공과 민간부분의 협동의 필요성을 정부지도사업의 한계점을 극복하는데서 찾고 있다. Farrington등(1991)은 비정부단체(NGO)가 연구 및 지도사업에 참여함으로써 정부농업연구와 농촌지도사업이 더욱 지역실정에 부합되고 대다수 농민계층인 소농에게 적합한 기술을 개발하여 지도하게 된다고 하였다. 왜냐하면 NGO를 통하여 연구와 지도에 대한 평가와 회송이 이루어지고 또한 NGO가 정부시험장과 협동하여 농가현장 6시험은 물론 지역적용 시험을 할 수 있기 때문이라 하였다. 그리고 NGO는 정부를 대신하여 일정지역이나 혹은 일정 영역의 지도사업을 대행할 수 있어서 정부지도사업과의 횡적 협동이 절실하다고 하였다. 그러나 그들은 정부지도사업과 NGO의 협력의 장애요인으로 권위주의와 관료주의, 영역고수자세, 경쟁의식, 기관실적주의 등을 지적하면서 횡적인 협동이 쉽지 않다고 하였다.

그들은 현대 농촌지도사업의 두 가지 과제는 예산, 인력 등 농촌지도자원의 확충과 농촌지도과정의 효율적 수행이라고 하면서 이를 위한 전략이 필요한데 그것의 하나로 공공과 민간부분의 협동체계 구축을 제안하고 있다. 특히 그들은 지도대상자의 다수를 차지하고 있는 소농 등 자원이 부족한 농촌주민들에게 실익을 주는 지도사업 전략이 필요한데 이를 위해서는 비정부조직이나 민간부분이 적극적으로 그 나라의 농촌지도에 참여하여 나가야 한다고 하였다.

### 3. 협동의 방안과 단계

Maaluf 등(1991)은 공공과 민간의 협동방안으로 세 가지를 제시하고 있는데 우리 나라 공공과 민간분야 지도사업의 협동방안 연구에 큰 시사점을 제공하고 있다.

1) 역할과 기능의 분담협동: 식량작목과 경작작목 지도의 분담, 기술지도와 경영 지도의 분담, 대농과 소농지도의 분담 등과 같이 기관별로 역할을 분담하는 협동.

2) 대상영역확대 협동: 대상자와 지도영역확대, 대상자의 연구 및 지도과정 참여확대, 연구결과 활용확대 등과 같이 대상영역을 확대하고 모든 지도과정을 효율화하기 위한 협동.

3) 비용절감 협동: 자원봉사단체, 전자통신기관, 대중매체기관, 교계개발기관 등과 협동하여 지도예산의 비용을 절감하는 협동.

또한 그들은 이러한 공공과 민간 부분의 협동체제를 새롭게 도입하기 위해서는 다음과 같은 단계가 필요하다고 하였다.

첫 번째 단계는 국가 농촌지도정책에서 공공과 민간부분의 협동이 제도적으로 인정되고 보장되어야 한다. 두 번째 단계는 농촌지도기능을 수행하는 공공 및 민간지도조직들은 국가적 농촌지도체계 속에서 기능과 역할이 분담되고 통합되어야 한다는 것인데, 우리들이 유의하여야 할 사항이다.

## Ⅲ. 농촌진흥청과 농협 지도사업간의 협동 방안

### 1. 협동의 필요성

농촌진흥청의 지도사업은 전국적인 조직체계를 갖추고 6,000여명의 지도요원을 채용하여 농사개량, 농촌생활개선, 농촌청소년지도사업 등을 제도적 보장 속에서 체계적인 지도사업을

전개하고 있다.

현재 농협도 전국적인 농협조직체계속에 지도사업기구를 두고 농협지도요원 1,242명, 농협부녀지도요원 1,427명을 두고 조합원 농민을 중심으로 농업경영 및 유통 개선과 협동영농조직 운영개선을 중심으로 체계적인 지도사업을 전개하고 있다.

이상의 두 기관의 지도사업이 오늘날까지 발전적으로 협동하여 온 것은 사실이다. 진흥청의 연구 및 지도인사들을 농협영농지도에 활용하는 것 외에도 단위농협이 시군 지도소의 면단위 상담실 사무실을 제공하기도 하며 정년한 지도공무원을 농협의 영농상담요원으로 채용하는 등 두 기관간의 협동은 확대되고 있는 것은 사실이다.

그러나 앞에서 제기한 바와 같은 지도사업의 문제와 제한점들을 보다 현명하게 대처하여 나가기 위해서는 양 기관의 보다 체계적인 협동체제의 구축이 절실하다고 볼 수 있다.

1997년부터 우리 나라 정부지도사업이 지방화 되지만 이것 역시 국가의 재정지원의 한계가 이미 나타나고 있다고 볼 수 있으며 정부지도사업이 지방화 되면 지방에서의 농협지도사업의 역할은 더욱 강조될 전망이다. 양 기관이 보다 체계적인 협동체제를 형성하여 상호보완함으로써 우리 나라 지도사업의 자원을 확충하고 영역을 확대함과 동시에 효율화하며 중복과 소비적인 마찰과 경쟁을 해소하여 나가야 할 것이다.

### 2. 협동 방안

#### 1) 역할분담을 통한 협동

김대회 (1989)는 농촌진흥청 지도요원 218명과 농협직원 176명을 대상으로 설문조사한 결과 농촌진흥청에서는 농업생산기술지도와 농민교육사업을 많이 실시하여야 하고, 농협에서는 농산물 유통지도를 많이 실시해야 하며, 농업경영지도, 생활개선지도 등은 양 기관에서 다함께 실시하는 것이 바람직하다고 하였다.

역할분담이라고 해서 민간부분과 공공부분이

엄격하게 그 역할과 기능에 있어서 칼로 사과를 쪼개는 것 같은 구분은 있을 수 없고 양 기관이 서로 중복되는 부문이 있어서 서로 연결고리 기능을 할 수 있어야 한다. 또한 농업발전이나 기술지도에 있어서 기술, 경영, 유통 등 영역간에 통합과 연결이 필요하므로 양 기관은 그 역할에 있어서 중심 되는 부분과 부수적인 부분으로 나누어 역할분담을 하는 것이 바람직하다. 또한 각 기관은 역할분담으로 끝나는 것이 아니라 양 기관의 공동목표인 농민의 기술수준 향상과 소득 및 복지증대를 위하여 그들의 분담된 역할을 통합하여 나가야 한다.

여기에서 제시되는 협동방안은 하나의 가능한 제안에 지나지 아니하며 보다 연구보완하여 나가야 할 것이다.

(1) 농업지도부분

농촌진흥청과 농협의 기능과 그들이 소유한 자원에서 볼 때 농업지도부분에서 우리나라 정부 농촌지도기구는 농업생산과 농산물 가공의 기술적 요소의 전파와 개선을 중심역할로 하고 농업의 경영적 요소의 개선을 부수적 역할로 하며, 상대적으로 볼 때 농협지도사업은 농산물 유통가공 등을 포함한 농업의 경영요소 개선 지도를 중심역할로 하고 농업기술지도를 부수적인 역할로 설정할 수 있을 것이다. 식량 작목이나 경제작목 분야에서 다 같이 적용될 수 있을 것이다.

(2) 삶의 질 향상 부분

최근 선진제국에서는 농촌지도사업이 소외계층의 삶의 질 향상에 노력을 기울이고 있다. 노령인구와 여성인구 그리고 한계농 등을 중심으로 그들의 복지 증진을 위한 지도사업을 강화하고 있다. 이러한 사회경제적 지도는 농협 지도사업의 중심 역할이 되어야 하며 정부지도 사업에서는 부수적인 역할로 설정되어야 하며 농협과 협동하여 나가야 할 것이다.

농촌여성을 대상으로 하는 농촌 생활개선사업에서 자연과학적인 기술적 요소가 필요한 의식주 건강 등의 지도부분은 정부지도사업에서 그리고 소비생활지도 등 사회과학적인 경영부

분의 사회복지분야는 농협 등 민간지도기관에서 중심으로 설정할 수 있을 것이며, 또한 부수적 영역으로 정부지도사업은 사회과학적 요소를 농협에서는 자연과학적인 요소의 개선을 위한 농촌지도사업을 실시할 수 있어야 할 것이다.

(3) 농업환경 보전 부분

농업환경보존사업은 전국적인 차원에서 장기계획으로 전개하여야 하며 또 많은 비용이 소요되는 사업이므로 공공부분의 지도사업의 중심역할이 되어야 하며 민간부분에서 부수적인 역할로 설정하여 주어진 여건에서 공공의 역할을 보완하여 나가야 할 것이다.

2) 양 기관 기능의 상호보완을 통한 협동

양 기관이 상호협동함으로써 자신은 물론 상대방의 기능을 효율화시키며 동시에 지도대상인 농촌주민들의 소득과 복지가 증대되는 효과를 노리는 협동이라 볼 수 있다.

(1) 농업연구와 지도의 실용화를 위한 상호협동

농협조합원의 영농과 농촌생활에서의 문제점과 연구와 지도사업에 대한 요구를 농협 지도사업이 체계적으로 정부 농업연구와 지도기구에 회송함으로써 그리고 농협이 지역의 적용시험과 농가 현장시험에 부분적으로 참여함으로써 정부 농업연구사업의 실용화를 도모할 수 있다. 농업기술체계에서 지도대상자의 참여를 농협에서 조장할 수 있기 때문이다.

(2) 농업 연구 및 조사결과의 활용도 제고를 위한 상호협동

정부의 연구사업 결과를 농협이 적극적으로 활용하기 위하여 직접적으로 연구기관과의 교류를 확대하여 나가야 한다. 다시 말하여 정부 농촌지도요원을 통하여 농협으로 혁신 전파에도 더욱 적극적이어야 하지만 연구기관의 연구결과가 바로 농협으로 이전되도록 모든 조치가 강구되어야 한다.

또한 반대로 농협의 조사기관과 각 조직체로부터 수집된 자료와 정보가 농촌지도기관에 원

활히 이전될 수 있는 협동체계의 확보가 필요하다.

### 3) 협동체제구축을 위한 단계

(1) 국가농촌지도정책과 제도에서 민간지도사업 참여의 인정

농촌진흥법 개정을 통하여 농협과 기타 민간조직의 지도사업 시행을 인정하고 정책적으로 적극 권장하여 나가야 한다. 이를 위하여 국가 농촌지도 발전위원회와 같은 횡적 협동 및 조정역할을 하는 위원회를 운영할 수도 있을 것이다.

(2) 국가 농촌지도체계 속에서 역할과 기능의 분담과 통합

농업과 농촌의 발전과 농촌주민의 복지증진을 위해서 각 기관의 지도사업간에 역할과 조정과 협동의 기본적 지침을 수립하여야 한다.

(3) 농촌진흥청 간부와 농협간부 및 실무자간의 정기적 협동회의 개최

기구간에 경쟁과 갈등을 해소하고 공동체의식으로 상호 조정, 협동, 통합을 위한 의사소통과 의견교환, 건의사항의 제시를 위한 정기적 회의 개최가 필요하다.

## IV. 결 론

우리 나라 농업은 빠른 속도로 국제화 내지 지방화 되고 있다. 이러한 상황에서 우리나라의 농업관련기관과 농민단체들은 과거와는 다른 자세와 전략으로 더욱 밀접하게 학제적으로 대처해 나가지 않을 수 없는 실정에 있다.

특히 우리 나라 정부 지도사업인 농촌진흥청의 농촌지도사업과 민간지도사업인 농협 지도사업은 그들의 효율성과 적합성을 제고하기 위하여 그리고 필요한 예산과 재원을 원활히 확보하기 위하여 나아가 국가와 국민의 기대와 비판에 부응하고 국내외적으로 주어지는 각종의 도전을 극복하기 위해서는 양 기관의 보다 체계적인 횡적 협동체계의 구축이 필요하다.

양 기관의 협동방안은 크게 둘로 나눌 수 있는데 첫째는 양 기관간의 역할과 기능의 분담이며, 둘째는 양 기관 사업의 상호보완을 위한 횡적 협동이다. 양 기관간의 역할과 기능의 분담은 다소의 중복이 있다 하더라도 양 기관은 주기능과 부기능으로 나누어 분담하는 것이 바람직하다.

농업발전을 위한 지도사업, 사회경제적 지도사업 그리고 자연환경보존을 위한 지도사업에 있어서 자연과학적인 기술적 요소에 대한 지도사업은 농촌진흥청 지도사업의 주기능이 되어야 하며 농협 지도사업의 부기능이 되어야 한다. 반면 각종 지도사업에 있어서 사회과학적인 경영적 요소는 반대로 농협의 주기능이 되어야 하며 농촌진흥청의 부기능이 되는 것이 바람직하다. 또한 양 기관은 각기 기관목적과 그들의 공동목적을 보다 효율적으로 달성하기 위하여 양 기관 사업을 상호 보완하는 횡적 협동을 적극적으로 이행하여 나가야 한다.

마지막으로 양 기관의 고위간부들은 양 기관간의 횡적 협동에 대한 인식전환이 필요하며 나아가 국가는 정책적 차원에서 양 기관간의 협동을 제도적으로 인정하고 적극 권장하여 나가야 한다.

## V. 참 고 문 헌

1. 김대회, 1989. 농촌진흥청과 농협의 지도사업 연계에 관한 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
2. 농협중앙회조사부, 1993. 종합농협의 영농지도사업 활성화 방안에 관한 조사연구 - 우수지도 사례를 중심으로 - 조사연구보고서 93-7.
3. 농협중앙회, 1993. 농협지도교육 10년사.
4. 농협농촌개발부, 1994. 조합원교육과 업무보고.
5. 농협농촌개발부, 1994. '94조합원교육계획 보고문서 농개-94-13.
6. 농협전문대학, 1992. 새농민기술대학 교육평가보고서.
7. 송용섭, 1994. 민간회원 농촌지도사업이 주는 시사점, 연구와 지도 35-1(106호). pp. 143-44.
8. 안성농협지도자교육원, 1993. 농협지도자교육에

- 관한 연구, 제IV집, 농협지도자교육원 개원 10주년 기념.
9. 원철희, 최상호, 1986. 농협의 교육지도사업, 한국농업협동조합론, 농협중앙회.
  10. 전주농협지도자교육원, 1992. 교육결과보고서.
  11. 정진석, 1994. 농협지도사업의 현황과 발전방향, 농촌지도학회 창립총회 보고서
  12. 최민호, 1991. 선진외국의 농촌지도체계의 비교분석, 서울대 농학연구지 16-1, pp. 11531.
  13. 최민호, 1994. 농촌지도체계의 발전방향, 21세기를 향한 한국농촌지도사업의 방향, 농촌지도학회 세미나 보고서 pp. 7-20.
  14. 최상호, 1993. 개방시대 농촌협동조합의 생존전략, 농협대학 농협발전연구소 협동조합연구, pp. 5-38.
  15. 최상호, 1989. 민주화와 협동조합 교육의 발전방향, 농협대학 농협발전연구소, 협동조합연구 11집.
  16. Amon, I. 1987. Agricultural Research and Technology Transfer, Elsevier Applied Science London and New York, 1989.
  17. Compton. J. Lin, The Integration of research and Extension, J. Lin Compton. ed., The Transformation of International Agricultural Research and Development. London:Lynne Rienner Publishers, Inc.
  18. F.A.O. 1989. Global consultation on Agricultural Extension, rome Italy, 4-8, December.
  19. Farrington, J. and Kojo Amanor, 1991, NGO's and Agricultural Technology Development, Ag. Ex. worldwide, Elsevier, New York, pp. 243-256.
  20. Hang, R., 1991. Public-private Cooperation : Farmerr-Led Research/Extension Circles in Norway, Ag. Ex. Worldwide, Elsevier, New York, pp. 71-78.
  21. Howell, J., 1984. conditions for the Design and Management of agricultural Extension, Agricultural administrative Unit, ODI, London.
  22. Kaimowitz, D., research-Technology Transfer Linkages, In International Workshop on Agricultural research Maqnagement ISNAR, The Hague, pp. 109-13.
  23. Maalouf, W. D. Etc., Extension Coverage and Resource Problems : The Need for Public-Private Cooperation, Ag., Ex. Worldwide, Elsevier, New York, pp. 59-70.
  24. Moris, J. R., Incentives for Effective Agricultural Extension at OECD, 1981, Agricultural Advisory Services in OECD Member Countries, Paris.
  25. Rivera, W. M. 1991. Agricultural Extension Worldwide : A Critical Turning Point, Ag. Ex. Worldwide, Elsevier, New York, pp. 3-22.
  26. Rogers, E. M. 1988. The Intellectual Foundation and History of the Agricultural Extension Model, Knowledge 9(4):492, 510 June 1988.
  27. Roling, N. 1987. Exstension Science-Information system in Agricultural, Development, Cambridge University Press, pp. 22-35.
  28. Swanson, B. E., N. Roling and J. Jiggin, 1984. The Cooperative Extension Service : A National Assessment, Westview Press/Boulder and London.