한국농촌지도학회지 제7권 제1호 2000년 6월 pp. 3~12

韓國의 農業技術普及事業

고일웅* · 최영창** · 박성준**

한국농업전문학교* · 서울대학교 농업생명과학대학**

The Current Situation and Tasks for Agricultural Extension Services in Korea.

Yil Woong Ko* · Young Chang Choe** · Sung Jun Park**

*Korea National Agricultural College
**College of Agriculture & Life Sciences, Seoul National University

Summary

Agricultural extension services in Korea began in 1956, and led self sufficiency of rice through the 'Green Revolution' in 1970's, and a year around supply of green vegetables through the 'White/Vinyl Revolution' in 1980s.

The developmental stages of agricultural extension services in Korea, in terms of major purposes, observed by the researcher were as follows; 1) Stage of production guidance when increase in production was directly related to increased income of farmers, 2) Stage of management guidance, when agricultural extension were not only concerned in increasing production, but also in management and marketing, and 3) Stage of improved welfare, when extension services put more emphasis on welfare of farmers in terms of quality of life, as well as increased production, management and marketing.

Since late 1980s, farmers in Korea realized the fact that increased production may not lead to increased income. because of this, farmers also wanted improvement of management and marketing. Extension changed the identified needs of farmers to new knowledge, information, and technology in their farm business operation including management and marketing.

Loosened cooperations among the central, provincial and local levels after localization of extension services since January 1997 should be strengthened. Provincial level monitoring and supervising should be enhanced for more effective agricultural extension services to meet the changing needs of farmers in the future.

Ⅰ. 農業技術普及事業의 동향

1. 농업기술보급사업의 출발

"Agricultural Extension Service(Work)"를 우리나라에서는 "농사교도사업", "농촌 지도사업", 최근에 와서는 "농업기술보급사업"이라 부르고 있다. "교도", "지도", "보급"이라 말하는 개념은 영어의 "Extension"의 시대적 번역어들이다.

이 "Extension"이란 용어는 영국에서 맨 처음 정립된 개념인데 19C후반 귀족과 부유한 집 자제들이 다니는 케임브리지대학에서 대학 주변에 살고 있는 비교적 소외계층 주민들에게 읽고 쓰고 셈하는 교육을 시키고 생활에

필요한 각종 기술을 가르치는 강좌에서 비롯되어 University Extension Education(대학확장교육)이라고 하였다.

그러다가 19C말엽 미국 농촌지역에서는 목화나 옥수수가 병충해의 피해를 입어 대흉작으로 이어지는 일이 빈번하였고 농촌경제가 피폐해지는 등 심각한 사회문제로 대두되었다. 이에 농업학교 교사나 농업지식인들은 개인적으로 또는 협회를 결성하고 이 문제 해결을 위해 나서는 등 농업개량에 뛰어들었다.

1914년 미국 연방정부는 농업개량을 위한 농민지도의 필요성을 인정하고 주정부에 대규모의 토지를 나누어주고 농과대학을 설립해서 농업개량사업을 주도하도록 법으로 제도화 하였다. 군(County)단위에는 농과대학 교도사업부의 지도·감독을 받는 농사교도소를 설치하였으며 소요되는 예산은 연방정부와 주정부, 군정부에서 각각 1/3씩 부담하도록 하였다. 이렇게 연방·주·군정부가 협력해서 추진하는사업이라 하여 미국의 농업기술보급사업은 "Cooperative Extension Service(또는 Work)" 라 부르고 있다.

2. '80년대 이후의 도전

농업기술보급사업은 연구를 통해 개발된 기술·정보의 확산으로 농업발전에 기여하고 있다는 생각들이 정립되었으며 2차대전이 끝난 뒤 많은 나라들이 자국의 부족한 식량을 증산하고 또 수입하는 식량을 농업증산으로 대체하기 위해 농업기술 보급사업을 정부기구 내에 도입하였다. 이때 한국정부도 미국의 도움을 얻어, 민주적·교육적 의미의 농사교도사업을 처음 도입하였다. 1987년 FAO가 조사한 바에 의하면 세계 115개 국가가 이 사업을 실시하고 있는 것으로 밝혀졌다.

농업기술보급사업은 그 동안 과학기술의 발달과 기술의 축적을 바탕으로 정부투자가 확대되면서 괄목할만한 업적을 나타냈다. 아시아와 라틴아메리카의 몇몇 국가에서는 소위 Green Revolution이 일어나 국민들의 먹거리 문제가 어느 정도 해결되었다. 특히 우리 나라에서는 통일벼의 보급으로 쌀의 수량이 단기간 내에 두 배 이상 늘어나 자급자족하게 되는 경이로운 역사적 위업을 달성하였다. 70년대 초까지만 해도 배고픔으로 시달리던 국민들의 먹거리 문제가 해결되었다. 비로소 5천년 역사 중 먹는 것으로부터 자유롭게 된 것이다. 관련 기술혁신들을 계속 주도하여 한때는 농가 소득이 도시근로자 소득을 상회하기도 하였다.

그러나 80년대에 들어오면서부터 각 나라의 공공 보급사업은 많은 도전을 받게 되었다. 농산물 생산이 증대되면서 교역이 확대되고 다른 공산품과 마찬가지고 농산물도 개방화가 가속되었다. 일부경제학자들은 소위 비교우위론을 내세우며 필요한 농산물도 수입해다 먹는 것이 더 경제적 타당성이 있다는 논리가 나오기도 했다.

그러면서 공공의 보급사업은 새로운 사실에 직면해왔다. 재정투자를 감축하겠다는 정책당국자의 압력, 보급사업체제에 대한 모델논쟁, 사업내용과 보급 방법의 효율성에 대한 도전 등 실로 대전환기를 맞이하였던 것이다.

3. 국제적 동향

이러한 도전은 주로 산업화된 중진국 및 개발도상국가들에서부터 나타나기 시작하였다. 공공부문 보급사업은 기술이전 정도에 많은 비판이 가해졌으며 민간부문 사업과도 경쟁관계에 놓이게 되었다. 특히 사업수행면에서 효율성과 평등성 문제가 제기되기도 하였다.

보급사업의 원조(元祖)라 할 수 있는 미국에서조차도 새로운 주변여건과 관련성이 미흡하다고 비판을 받으면서 새로운 이슈에 맞게 발전하고 또 그러한 방향으로 재조직되어야 한다는 점이 지적되기도 하였다.

화란에서는 공공부문 지도인력의 절반 가량

을 재정을 직접 부담하는 농민조합으로 전환시켜 보급사업을 이원화시켰고 영국과 뉴질랜드에서는 보급사업도 비용-회수(Cost-Recovery)접근방식으로 전환하였으며 멕시코는 북서부 대농들에게 보급사업에 대한 비용을 부담시키는 한편 중남부 지역 소농들에 대해서는 그 일부만을 부담시키는 방향으로 조정하였다.

4. 한국의 상황

보급사업에 대한 도전은 우리 나라라고 예외는 아니었다. 70년대 녹색 혁명으로 주곡인 쌀의 자급 생산을 이루기까지 보내온 온 국민의 성원과 당시 박정희 대통령으로부터 전체 연구·지도공무원들에게 내린 특별상여금을 우리는 영원히 기억할 것이다. 사기는 충천하였고 지도인력도 대폭 증원되는 등 보급직원들은 국익을 증진시키는 일에 앞장서고 있다는 자부심도 대단하였다. 또 80년대까지만 해도 여세를 몰아 플라스틱하우스를 이용한 채소류와 과일류의 주년생산 공급기술 혁신을 주도하였으며 오늘날 이 플라스틱은 모든 작물 재배과정에서 필수 농자재로 사랑을 받고 있다.

그런데 '80년대 후반부터는 일부 농산물의 생산이 과잉되고 국제교역의 개방 문제가 강하게 제기되면서 경제당국자들은 지도공무원들의 인건비를 국비로 투입하는 문제를 부담스럽게 여겨 왔으며 심지어는 농림부의 관련정책당국자들도 농협계통으로 민간화 하는 문제를 검토하기도하였다. 그러나 농촌진흥청이 발족될 당시 농민들에 대한 모든 교육·지도 기능은 이미 농촌진흥청체계로 일원화가 이루어졌고 또 농촌진흥청 체계의 연구·보급사업은 상호 밀접한 협력을 이루면서 기술이전의 효율성이 입증되었기 때문에 지도직의 민간화 문제는 검토자체로 끝나고 말았다.

그러던 중 '90년대 중반 지방자치제가 실시되면서 도·시군 단위에 근무하는 연구·지도직의 지방직화 문제가 다시 거론된 끝에 '97년 1월부터 국가직에서 지방직으로 전환, 인건비를 지방에서 부담하게되었다. 한편, '97년 12월에 불거진 환란(換亂)을 맞아 '98, '99 두 차례에 걸쳐 정부기구 인력 감축계획에 따라 70년대 중반 쌀 증산을 위해 증원된 만큼의 지도직 공무원 수가 감축되기에 이르렀다.

Ⅱ. 農業技術普及事業은 均衡維持的 性格이 강한 事業

농업기술보급사업의 성격이나 이념, 목적에 대해서는 많은 학자들이 다양하게 정의하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 80년대 이후 보급사업이 여러 가지 도전을 받는 과정에서 학자들간에는 보급사업의 목적이 '서비스인가 생산성인가' 하는 논쟁을 벌렸던 것으로 알고 있다. 물론 두 가지의 목적을 모두 다 인정할 수 있다.

2차대전이 끝난 뒤 수많은 나라들이 보급사업을 도입한 것은 농업기술의 이전과 혁신을 통해 농업증산을 기대한 것이다, 그 결과 농업은 발전하고 생산성은 높아졌다. 만성적으로 기아에 시달리던 나라들이 어느 정도 식량문제를 해결하는데 보급사업은 크게 기여한 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 보급사업의 목적은 농업발전과 생산성 향상이라는, 그 결과 농민의 복리증진과 사회의 안정을 기할 수 있다는 국가적 이익을 증진시키는 것에 초점이 맞춰졌고 각 국가의 정부는 투자를 아끼지 않았던 것이다.

그러나 80년대에 접어들면서 농업증산은 이루어졌고 국제간에 교역이 확대되면서 투자에 비해 생산성 증대가 미미한 농업분야에 투자하는 것보다 다른 2, 3차 산업에 투자하는 것이 국익에 보다 도움이 된다는 정책당국자들의 계산에 따라 보급사업에 대한 투자도 감축하는 경향이 나타났다.

물론 타 산업에 비해 농업의 생산성증가 속도는 미미하다. 소득도, 부가가치도 떨어진다. 기술혁신의 효과도 지체된다. 어떤 혁신 기술이 창출되었을 경우 공업분야에서는 공장의 조건만 갖추어지면 똑같은 제품을 무한정 생산할 수가 있다. 다시 말하면 혁신기술을 그대로 적용할 수가 있는 것이다. 그러나 농업분야에서는 혁신기술이 개발되었다고 해서 어느 농장에 그대로 적용할 수 있을 것인가? 기상이 다르고 토양조건이 다르며 농장주의 지식·기술수준이 다른 상황하에서 시험장·연구소의 표준이 되는 혁신기술을 자기 농장에 적용하기 위해선 적어도 2~3년 이상 실증을 거쳐 자기 농장에 맞는 현장기술체계로 정립하지 않으면 안되는 것이다.

더구나 농업인은 타사업종사자에 비해 일반적으로 교육수준이 낮고 기술·정보와의 접촉도 느리며 자연의 지배라는 농업의 특성상 보수적 기질을 지니고 있어 어떤 혁신을 수용하는 과정에서 많은 지체를 보이고 있다. 이러한 원인으로 농업은 생산성 증가속도가 낮을 뿐 아니라 소득성도 낮다.

만일 국가가 기술이전을 도와주지 않으면, 그래서 농업발전과 소득증대를 촉진하지 않으면 농민은 계속 낙후된 소외계층으로 전락할 수밖에 없는 것이다. 농촌은 공동화되고 변방으로 내팽개쳐진 채 도시로 도시로 나아가 타산업 근로자가 되거나 빈민층으로 떨어져 구호대상이 될 것이다. 심각한 사회문제가 제기될 것이다. 바로 이러한 관점에서 영국에서는 University Extension Education이 착안되었으며 미국에서도 Cooperative Extension Service가 정책적으로 성립될 수 있었던 것이다.

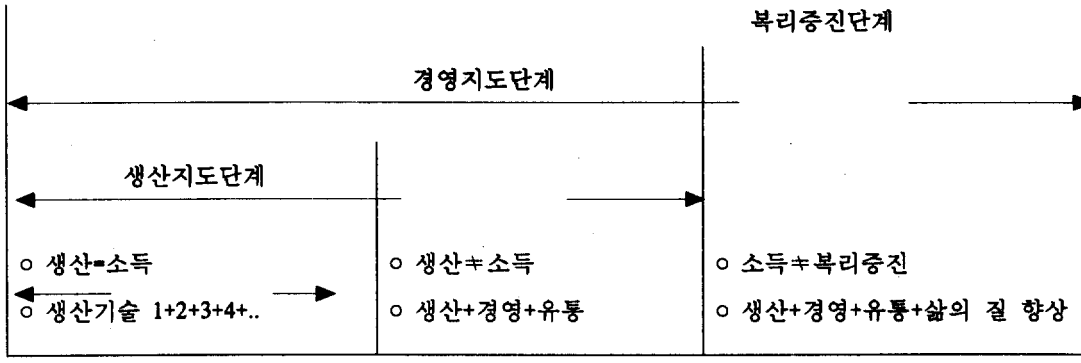
보급사업은 생산성증대에도 목적이 있지만 근본적으로는 정부가 농민들에게 영농능력을 키울 수 있도록 Service 해주는데, 즉 사회적 균형을 유지시켜주는 더 큰 정책 목적이 있다 할 것이다.

정책당국은 판단해야할 것이다. 보급사업을 통해 농민들의 혁신기술 수용을 도와줌으로써 농업발전을 지속시켜 안전한 먹거리를 안정적으로 생산 공급케 하여 국가와 사회의 안정을 유지해 갈 것인가, 아니면 비교우위론자들의 주장처럼 식량을 수입해 먹도록 함으로써 결과적으로 농촌을 피폐하게 만들고 도시로 나아간 근로자나 빈민층을 위한 사회적 비용을 추가로 부담할 것인가? 또 독일처럼 공동화된 오지 농촌지역에 거주하는 사람들의 생계비를 국가가 보장해 줄 것인가? 아니면 농촌을 풍요롭고 활력있게 만들어 인구의 도시집중 폐해를 적은 투자로 시정하는 방향이 옳은가를!!

Ⅲ. 한국의 보급사업, 어디까지 와있는가?

1. 보급사업의 발전과정에서 본 현 단계

필자는 1965년 3월 농촌지도직에 몸담은 이래 지금까지 35년 세월 중 25년 동안을 중앙의 기획부서에서 일한 경험이 있다. 그 동안 치루어낸 보급사업의 체계 검토와 논리 개발, 일선 보급사업기구의 발전모델 정립, 보급지도요원의 활동에 대한 개선안 검토 등 수 없는 개선안 수립과 평가작업을 통해 얻은 경험이 있다. 그것은 『농업기술보급사업은 그 기구체계나 사업내용, 지도방식이 각 나라의 역사적, 시대적 사회상황에 따라 다르게 기획되고 조직되어야 한다』는 것이다. 미국식 협동교도사업이 1947년 미군정 하에서 우리 나라에 이식되었지만 당시 한국의 상황과 맞을 수가 없었다 그래서 6. 25 전쟁이 끝나고 안정을 되찾은 후 1956년 미네소타 주립대학 Macy 학장일행이 내한하여 전국을 다니며 면밀히 조사한 후 제출한 보고서(이것이 한국 농업기술보급사업의 이론적 토대가 된



〈그림 1〉 보급사업의 단계별 발전모델

Macy report임)를 기초로 설립된 농사원 체계는 그런대로 적응성이 있었으나 1962년 5. 16군사혁명정부는 보다 우리 나라 시대상황에 맞는 농촌진흥청 체계로 개편하였던 것이다. 이로 이해 농촌진흥청 체계의 연구·지도직들은 70년대 녹색혁명을 성공시켰고 이어서 플라스틱 백색혁명까지도 주도하였던 것이다.

그러나 '80년대 후반부터는 그 동안 타성적으로 추진하던 증산일변도의 사업내용이나 지도방식이 적응성을 잃고 있었다. 농민들은 증산이 소득과 직결되지 않는다는 것을 알고있었다. 보다 많은 소득을 원하는 농민들은 경영개선이나 판매지도를 원하고 있었다. 그러나 농촌진흥청 체계의 연구·지도직들은 이 분야의 사업개발을 소홀히 함으로써 고객이자 수용자인 농민들로부터 또 정책당국으로부터 비판을 받아왔다고 반성하고 있다.

필자는 이러한 경험을 토대로 앞의 <그림 1>과 같이 보급사업의 발전단계를 하나의 모델로 정립, 제시하였다..

생산지도단계는 만성적으로 식량이 부족한 국가나 민주화가 덜 된 사회에서 전개될 수 있는 모형이다. 농산물의 증산은 최고의 가치이며 증산은 즉 소득으로 직결되어 농민들은 독려적 지도활동조차도 반발없이 수용하는 단계이다. 6~70년대 한국의 상황으로 저개발국가에서 적용될 수 있는 모형이라 생각된다.

경영지도단계는 민주화가 어느 정도 이루어지고 식량사정이 호전되어 어느 품목의 생산은 과잉이 되어 가격이 저하되는 지역에서 있을 수 있는 보급사업의 모형이다. 이 단계에서 농민들은 증산이 소득과 직결되지 않는다는 것을 알고 있으며 소득을 높일 수 있는 특수작목의 선택이나 작부체계 개선, 저장과 가공 등 경영유통개선으로 부가가치를 높일 수 있는 방법들을 원하고 있다.

복리증진의 단계는 민주화나 인권이 완벽하게 보장이 되고 소득수준이 높은 선진 구미지역을 상정한 것인데 아무리 높은 소득이 보장된다 하더라도 복잡하고 까다로운 기술내용을 수용하지 않는 경우가 있을 것이다. 농민들은 보다 쉽고 편한 방식의 보급사업을 스스로 선택하는 모형이다.

농업을 경영하는 농민들도 경제활동을 하는 하나의 주체이다. 따라서 사회·경제적 환경조건에 맞는 의사결정으로 경제행위 즉 영농을 하게된다는 것이다. 그 조건의 수준이 개선되고 나아지면서 점차 낮은 단계에서 높은 단계로 행위의 유형이 바뀌게 된다. 이에 따라 보급사업의 시책이나 내용, 방식도 달라져야한다는 것이다.

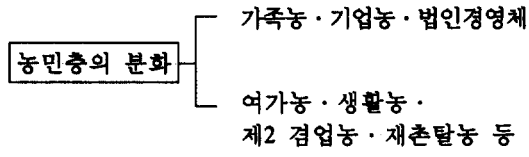
그렇다면 현재 한국의 보급사업은 어느 단계에 와있는가? 경험적으로 볼 때 이미 생산지도

단계는 지나왔고 경영지도단계의 마지막과정을 경과 하고있는 것이 아닌가 생각된다. 물론 지금도 생산지도를 원하는 농가도 있고 또 복리증진단계에 있어 상담이나 조언, 경영컨설팅을 원하는 기업적 경영을 하는 농가도 있다. 이러한 상황으로 보아 우리는 지금 다가오는 복리증진단계의 보급사업을 철저히 준비하지 않으면 또 다시 농민들로부터 불신과 비판을 받을 수 있다는 것을 각오해야할 것이다.

2. 보급지도 대상인 顧客, 농업인은 달라지고 있다.

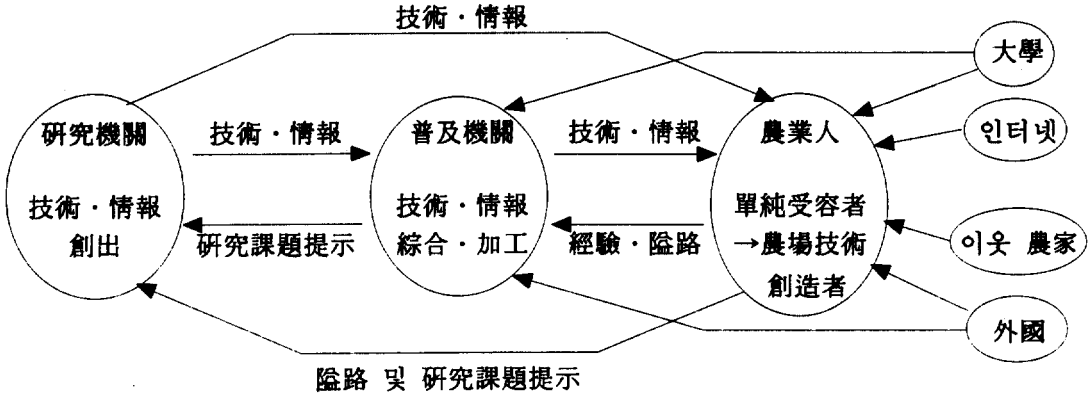
앞에 말한 경영지도단계의 마지막, 복리증진단계의 준비, 그것은 어디에 근거하고있는가? 물론 민주화의 실현과 시장경제의 원리가 적용되고 있다는 외부여건의 성숙에서도 찾아볼 수 있지만 필자는 우리의 고객인 농업을 경영하는 주체들이 달라지고 있다는 데에 더 큰 근거를 두고자한다.

지금 농업인구는 계속 줄어들고 있다. 전체인구의 9%대에 있는 농업인구는 머지않아 5% 미만이 될 것이며 농민층도 다음 그림과 같이 분화가 계속될 것이다.



어느 정도 규모를 갖춘 가족농 · 기업농 · 법인경영체 등은 전문적으로 농업을 경영하며 농정 내지는 보급사업의 대상(고객)이 될 것이며 은퇴를 한 여가농 · 생활농 · 제2겸업농 · 재촌탈농 등은 농업이 아닌 다른 분야에서 소득을 얻으며 소면적의 농토를 가지고 채소류 등을 가꾸며 생활하게 될 것이다.

이럴 경우 전문적으로 농업을 경영하는 가족농 등은 점차 지식, 기술등 전문성을 갖추고 기업가적 경영마인드도 형성될 것이다. 우리가 「연구→보급→기술 수용」이라 모형화 한 기술이전과정에서 농민은 이제 단순한 기술수용자가 아니라 자기농장의 기술, 경영체계를 정립하는 기술창조자로 변신하게 될 것이다. 다음그림에서 기술이전 과정을 재 모형화 한 것처럼 기술정보의 소스도 보급지도기관에서만이 아니라 관련 연구기관이나 대학, 외국의 사례나 인터넷 등에서 얻게 되며 기술의 채용실천도 스스로 판단해서 결정하게 된다는 것이다.



〈그림 2〉 기술이전 과정의 새로운 모델

따라서 보급의주체인 보급기관이나 이에 종사하는 지도직 공무원들은 달라지고 있는 경영주체인 농업인들의 변화양상을 먼저 파악하고 적절한 지도 대책이나 사업개발, 보급지도 방식으로 대비하지 않으면 안된다는 것이다.

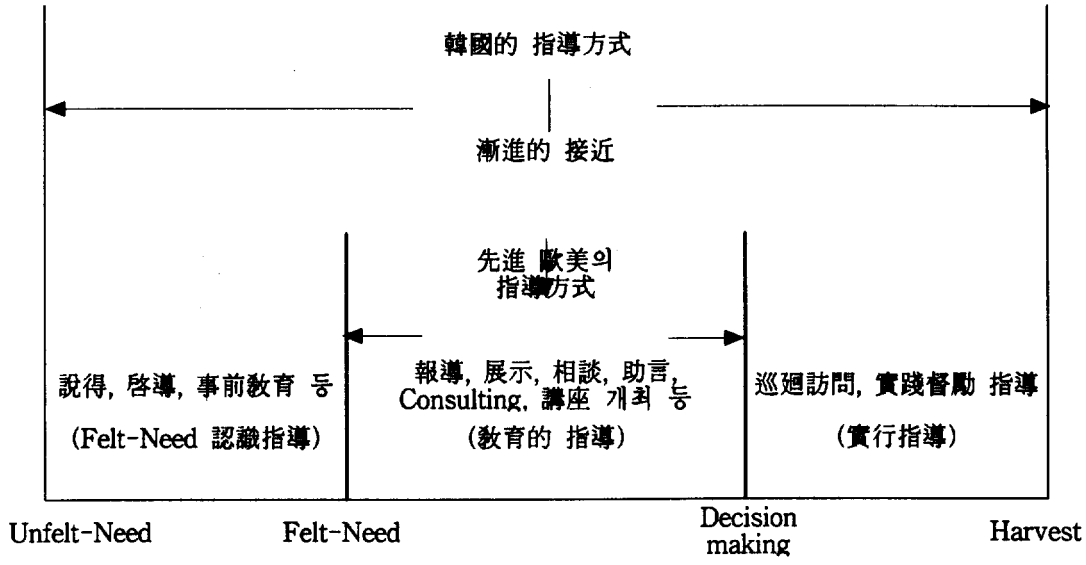
3. 歐美 先進地域과 普及指導方式의 比較

우리는 보급사업의 이론을 배우는 과정에서 보급사업은 농민들의 Felt-Need(필요를 인식하는 단계)에서 출발한다고 배웠다. 그래서 전시포를 만들어 기술요인의 효과를 보여주고 상담·조언을 통해 의사결정(Decision Making)을 하도록 하는 데까지가 보급지도원의 역할이 된다고 하였다.

이러한 지도방식은 민주화가 완벽하게 이루어진, 시장경제의 원리가 적용되는 보다 선진화된 사회에서 농업인이 자기의사결정에 따라 영농을 실행하는 유럽이나 미국같은 나라에서 볼 수 있는 전형적인 유형이라 할 수 있다. 이러한 유형의 보급사업을 수행하기 위해서는 보급지도요원의 수가 많은 것보다 질적으로 정예화 된 분야별 전문가가 더 필요하게 될 것이다.

그러나 우리 나라 보급사업 초창기에는 미국식 보급사업체계나 교도방식이 도입되긴 했지만 그것이 적합했다고 말할 수는 없다. 일제하에서 자유와 독립을 찾았다고 하지만 총칼을 든 일본헌병의 감시하에 조선농회 직원으로부터 증산을 독려당했던 불행한 역사적 경험을 가지고 있던 농민들이었기 때문에 미국식 보급사업의 민주적·교육적 방식에 환호를 보내면서도 실제 개량은 별로 이루어지지 않았던 것이다. 다시 말하면 Unfelt-Need 단계에서 Felt-Need 단계로 이행되지 못함으로써 기술이전이 이루어지지 못했던 것이다.

그래서 5. 16혁명 후 군사정부는 강력한 리더쉽을 가진 농촌진흥청을 발족시킨 뒤 국민식량 자급달성을 위해 시험연구기능과 보급지도 인력을 대폭 확충해가면서 보급사업의 범위를 Unfelt-Need단계의 농민들을 설득하고 교육시켜 Felt-Need 단계로 끌어올리고 기술적 조언을 한 뒤 영농이 끝날 때까지 포장에서의 실천을 독려



〈그림 3〉 歐美地域과의 指導方式 比較

함으로써 목표수량을 달성하도록 암묵적으로 지시하였다. 민주주의를 역행하는 방법이라 처음에는 농민들도 반발이 있었지만 새로운 종자가 보급되고 또 이것을 보급지도원이 권장하는 대로 농사를 지었을 때 수확량은 늘어났고 소득도 증가하여 농민들도 만족하게 생각했다.

점차 보급지도기관을 신뢰하고 지도요원의 권장기술을 따라주었다. 1972년까지만 해도 쌀 생산은 2,000만석이 못되었으나 1977년도에 우리는 4,000만석을 초과하는 쌀생산을 이루어냈다 이때까지만 해도 증산은 곧 소득증대로 이어진다는 등식이 성립되는 생산지도단계의 보급사업이었기 때문에 지도요원들도 강한 독려적 지도방식을 구사할 수 있었다.

그러나 80년대를 경유하면서 한국의 보급사업은 증산이 소득증대와 직결되지 않는다는 경영지도단계로 접어들었다. 소득이 보장되지 않는 기술 이전의 노력이 아무리 크다한들 그 결과는 뻔한 것이 아닌가? 이때 한국의 보급사업은 대전환을 단행했어야 옳았다고 생각한다. 지도방식뿐 아니라 지도목표나 사업내용을 과감히 수정하고 보다 농민들의 소득을 높여줄 수 있도록 노력했어야 옳았던 것이다. 이러한 경험은 중진국이나 개발도상국가의 보급사업이 거울로 삼아야할 교훈이 되리라 생각된다.

우리 나라도 이제 민주주의가 성숙되고 자본주의적 시장경제원리가 지배하는 사회가 되었다. 농업을 경영하는 농민들도 자기의 의사 결정에 따라 기술 내용을 선택 수용하는 단계로 접어들고 있다. 따라서 보급지도방식도 보다 세련된 미국이나 유럽의 지도방식에 접근하지 않으면 안될 것이다. 여기에 필요한 것은 무엇보다도 지도요원의 정예화 된 전문성이며 민주적이고 교육적인 보급지도 활동을 보장 할 수 있는 여건의 조성이라 생각한다.

Ⅳ. 한국의 보급사업체계는 再檢討돼야

1956년 한국정부와 국회, 그리고 미 경제협조처는 "농사교도 사업발전에 관한 협정"을 체결하고 교도사업 전문가들의 의견을 듣기로 했다. 이에 따라 내한한 미네소타대학의 Macy 학장일행은 전국농촌과 유관기관을 돌아보고 그해 5월 보고서를 내면서 몇 가지 건의문을 제출했다.

건의문의 내용을 요약하면

① 교도사업기구를 법률로 정하라

② 사업수행을 위한 명백한 행정계통을 세워라

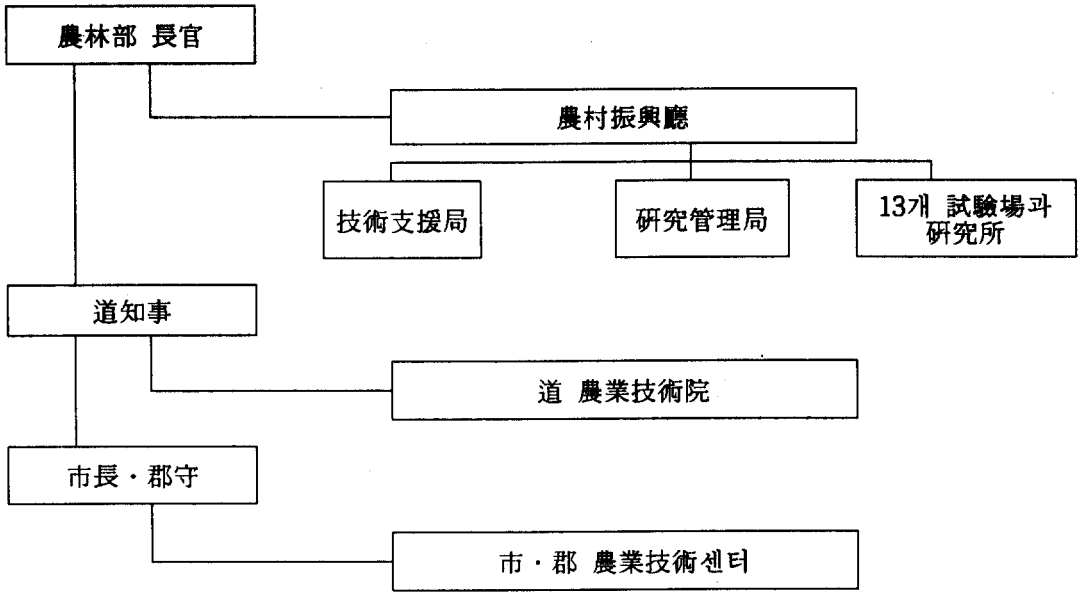
③ 소요사업비는 국회의 예산조치로 충당하라

④ 농민을 위해 비정치적이고 공평한 입장에서 헌신적으로 일할 전문지식을 갖춘 지도요원을 확보하라는 것이었다.

이 건의 내용은 그 동안 보급사업 정책입안자들에게 금과옥조와 같은 말이 되었고 1957년 6월 농사원 발족 이후부터 40년간 지켜지고 이에 따라 운영되었다. 다만 1962년 4월 농촌진흥청체계로 개편되면서 도·시군 지도기관에 대한 인사권과 사업의 지휘감독권은 농촌진흥청장이 가지게 되면서 예산권과 복무감독권을 도지사와 시장, 군수가 갖도록 한 특이한 형태로 운영되긴 했으나 보급사업의 정체성은 그대로 유지되었던 것이다.

그러다가 1997년 1월, 국가직으로 있던 도·시군 연구지도공무원 전원이 전면 지방직으로 전환(도원장 등 간부 2~3명은 계속 국가직으로 존치)되면서 도·시·군 단위 보급사업기구나 정원도 국가법률이 아닌 지방조례로 정하게 되었으며 농촌진흥청과 도 농업기술원, 시·군 농업기술센터는 그림에서 보는 바와 같이 외형상으로는 상호 단절된 형태를 가지게 되었다.

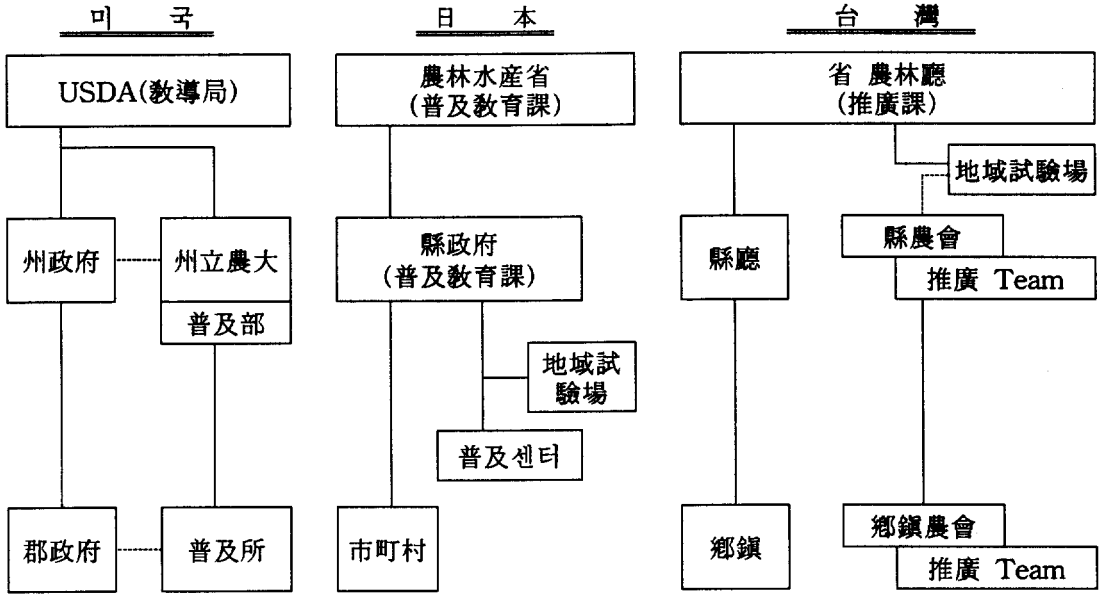
주민의 투표로 선출된 시장·군수가 인사권을 가지고 농업기술센터소장을 임명하며 보급사업에 대한 예산권과 지휘감독권을 발휘하고



〈그림 4〉 한국의 보급사업체계

있다. 다시 말하면 정치인이 막강한 힘을 가지고 보급사업에 영향력을 행사하고 있다는 것이다. 지역에 따라서는 인사권의 남용사례도 나타나고 보급사업 외의 행정업무를 맡겨 보급활동에 전념하지 못하는 경우도 나타나고 있다.

중앙·도·시·군간 또는 시·군간 인사교류가 없다보니 지도직은 한곳에 머물러 침체되어 버릴 가능성도 있다. 국가는 보급사업의 지침과



〈그림 5〉 代表的인 몇 나라의 普及事業 体系

보조금만 지원할 뿐 그 사업의 추진과 성공여부는 지방에 맡겨버린 셈이다. 사업의 연계성에 문제가 발생한 것이다.

지방화 후 3년이 경과한 지금까지도 적응이 안되어 갈등을 노출시키는 지역이 많다. 이것은 Macy 건의와 같은 보급사업이 지켜야할 기본적 원칙이 무너져 버렸기 때문이라 생각한다.

그림에서 보듯 미국이나 일본 대만 같은 나라도 말단의 보급지도 기구는 지방 행정과 분립되어 활동하고 있다. 보급사업의 고유기능을 발휘할 수 있도록 하기 위해서이다.

눈앞에 다가온 복리증진 단계의 민주적이고 교육적인 지도를 할 수 있도록 보장하고 점차 복잡 다양화되는 농업인들의 수요에 맞추어 농업과학기술정보를 전문성을 가지고 깊이있게 보급·지원하기 위해서는 시·군 농업기술센터의 보급사업에 대한 지휘감독권을 도 농업기술원장이 갖도록 광역화하거나 기타 다른 보완대책을 조속히 강구해야 할 것이다.