

# 우간다 농촌지도사업의 국내외적인 영향 요인 고찰

조경래<sup>a</sup> · 강연화<sup>b</sup> · 고영곤<sup>b\*</sup>

<sup>a</sup> 농촌진흥청(전라북도 전주시 완산구 농생명로 300)

<sup>b</sup> KOICA 우간다 사무소(C3, Plot 16 Nyonui Gardens, Kololo, Kampala, Uganda)

## Factors Influencing the National Agricultural Advisory Service in Uganda: Domestic and International Context

Gyoung-Rae Cho<sup>a</sup> · Youn-Hwa Kang<sup>b</sup> · Young-Kon Koh<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Rural Development Administration, Korea

<sup>b</sup> KOICA Uganda Office, Uganda

### Abstract

In Uganda, the National Agricultural Advisory Service (NAADS) is responsible for agricultural advisory and extension services of the country. NAADS is a semi-autonomous public agency under the Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries (MAAIF) accounted for 45% of the MAAIF total budget. It aims to have a decentralized farmer owned/controlled agricultural advisory service system with increasing participation of the private sector. NAADS is greatly influenced by the extension framework of Neuchatel Group comprising representatives from the cooperation agencies and Official Development Assistance (ODA) donor countries. At the initial stage of the program, only 7 districts promoted the initiative and eventually spread out all over the country afterwards. These initiatives greatly contribute to the agricultural development and increase the farmers' income by 42-53%. However, due to the political intervention, the original goal was manipulated and criticized with bribes and corruption. Recently, the government of Uganda is considering a way to unify the agricultural advisory and extension services under the government programs.

**Key words:** NAADS, Uganda, extension, Neuchatel Initiative

### 1. 서론

우간다 농정의 양대 축은 농업기술지도를 담당하는 NAADS (National Agricultural Advisory Service)<sup>1)</sup>와 농업기술 연구를 담당하는 NARO (National Agricultural Research Organization)로 이 두 조직의 연간예산이 농축수산부예산의 약 70%를 차지하고 있다. 특히, NAADS는 농축수산부 예산의

45%정도를 점유할 정도로 비중이 크고, 실제 농촌현장에서 농민들과의 접촉을 기본기능으로 한다는 점에서 NAADS는 우간다농업을 이해하는데 있어서 매우 중요한 요소이다.

NAADS는 법률적으로 정부기관이 아닌 농민단체로서의 성격을 지니고 있어, 그 종사원 또한 공무원이 아니며, 그러면서도 정부예산 (원조자금 포함)에 거의 의존하여 운영되는 독특한 성격을 지니고 있다(Kjaer & Joughi, 2012; Oumo &

1) 이 기구를 우리나라 기준에 맞추어 농업지도청, 농촌지도청 등으로 번역할 경우 자칫 오해의 소지가 있는 바 이 이유는 후술하는 Neuchatel 그룹의 공동인식이나 NAADS의 운영체계에 잘 나타나 있음.

주요어: 우간다 농촌지도서비스, 우간다, 농촌지도, 뇌사텔 이니셔티브

\* 교신저자(고영곤) 전화: +256-414-258-637 e-mail: ykkohok@gmail.com

Cho, 2014). 우간다 정부는 NAADS를 사실상 해체하여 다시 농촌지도체계를 공무원 조직으로 전환하는 것을 골자로 하는 이른바 농촌지도 일원화방안을 추진하고 있다.

우간다의 NAADS 변천과정은 ODA공여국(기관)과 수원국 정치권과의 관계, 선진적/이상적 제도/정책과 현지 여건과의 관계, 그리고 우리나라의 농업분야 ODA사업과 우간다 농업 현실과의 관계 등의 측면에서 의미 있는 시사점을 제공하고 있다.

## 2. 우간다 농촌지도 체계의 변천과정

우간다 농촌지도 체계는 영국의 식민지 시대(1889-1962)와 현재까지 여러 차례로 변화를 겪어 왔다. 이러한 변천과정을 Oumo(2014)의 논문에 근거하여 살펴보면 다음과 같다.

1956년 이전까지는 식민정부로부터 주로 커피, 면화, 고무, 담배 등 환금 작물들의 종자 및 재배법 등 농업기술들이 농민들에게 보급되었다. 이 시기의 농촌지도사업은 교육적이라기보다는 강제적이었다고 할 수 있다. 농민들은 법률에 의해 특정 작물만을 재배하도록 강요받았다. 1956년부터 선진 농가들을 대상으로 농자재와 신용대출을 지원하는 조건으로 한 기술지도가 시행되었다. 여기에는 연구기관 등에서 나온 농업기술들이 지도사를 통해 농민들에게 보급되었는데 양방향향이 아닌 일방적으로 기술이 보급되어 농민들이 이 기술을 수용하거나 지속성을 유지하기가 어려웠다. 전문적인 지도조직을 통해 교육적 과정과 양방향적 커뮤니케이션을 통한 지도사업은 1964년부터 도입되었다. 농민들은 전시포, 선진 농가 방문 등을 통해 농민 상호간의 정보교환을 하였고 라디오, 영화, 리후렛 등을 통해 기술정보를 획득할 수 있었다. 또한 이 시기에 지역 농업시험장들이 설립되어 농민들이 지역 특성에 맞는 기술정보에 접근할 수 있었다. 1972년부터 1979년까지 이디아민이 쿠데타로 정권을 장악하던 시기의 국가경제가 붕괴되면서 농촌지도사업도 제대로 작동되지 않았다. 지도조직은 해체되었고 더불어 농업생산성도 낮을 수밖에 없었다. 1982년부터 세계은행의 농업개발 지원이 시작되었는데 지도사업은 여러 정부 부처와 비정부기구(NGO)들

을 통해 시행되었기에 시행기관 간 중복과 혼선, 갈등을 초래하였다. 이러한 구조적 문제를 해결하기 위해 1992년부터 1997년간 지도사업의 개혁이 이루어졌는데 주요 골격은 자유화, 분권화, 민영화, 리스트럭처링이었다. 그 결과 지도인력은 4,300명에서 2,000명으로 감축되었다. 이 시기에 Training & Visiting이 도입되었는데 이것은 2개월에 한 번씩 훈련 워크숍을 시행하고 농가를 방문하여 지도하는 방식으로서 이 T&V는 농민들의 경험과 지식이 연구기관들의 농업지식과 결합된 참여 지도사업으로 확립되었다. 1998년부터 2002년 동안 우간다의 지도사업은 많은 모순과 갈등이 표출되는 시기였으며 또한 현재의 지도사업으로 이행되는 과도기였다고 할 수 있다. 2001년까지 국가가 주도하는 지도사업은 거의 모두 사라졌고 NGO들만이 지도사업을 수행해왔다. 이 시기에 농업현대화계획(PMA)이 수립되어 공공 지도사업을 강화하는 방안이 도입되었다. 그 결과 2001년에는 세계은행, IFAD 등의 지원으로 NAADS가 출범하게 되었다. 이는 후술하는 국제개발기관들이 주도하는 농촌지도 패러다임의 전환과도 깊게 관련되어 있다.

## 3. 농촌지도 패러다임의 전환과 뇌샤텔(Neuchatel) 이니셔티브

NAADS는 세계은행(IDA), IFAD, EU, 영국(DFID-UK), 덴마크(Danida), 네덜란드, 아일랜드(Irish Aid) 등 7개 Donor 들의 지원으로 2001년 출범하였다. NAADS의 출범은 전통적인 하향식 농촌지도, 정부주도하의 농촌지도를 탈피하고, 농민들이 원하는 수요자중심의 농촌지도, 민간부문이 서비스를 제공하는 시장경쟁원리에 토대를 둔 농촌지도체제로 전환한다는 새로운 패러다임을 바탕으로 하였다(Kjær & Joughi, 2012).

이처럼 민간부문과 시장원리를 중시하는 패러다임은 당시 우간다에서 추진되던 빈곤퇴치행동계획(PEAP, Poverty Eradication Action Plan)<sup>2)</sup> 및 농업현대화계획(PMA, Plan for Modernization of Agriculture)<sup>3)</sup>과도 일치하는 것이었고, 특히 1980년대부터 세계은행의 자금지원으로 추진되었던 농촌지

2) PEAP(Poverty Eradication Action Plan)는 우간다 최초의 본격적이고 포괄적인 국가발전전략으로 1997년 처음 수립된 PEAP I 에 이어 2000년과 2004년에는 각각 PEAP II 와 PEAP III 가 수립추진되었는데 시장경쟁원리를 바탕으로 하고 있음

3) PMA(Plan for Modernization of Agriculture)는 2001년 대통령 선거를 앞두고 대통령이 지원한 주요 정책이었는데, 기본적으로 농업현대화는 단순히 농업부문에서 해결할 문제가 아니라 다수 부처를 포괄하는 범정부적인 노력(multi-sectoral policy framework)이 필요하다는 점에서 재정기획경제개발부(MOPPED)주도의 정책이었는데 시장원리를 존중하면서 농업발전을 추구함.

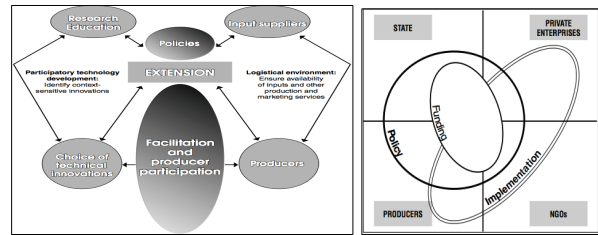
도 프로젝트(AEP, Agricultural Extension Project)에 대한 부정적인 경험 또한 중요한 배경이 되었다.

AEP 평가보고서는 정부주도의 하향식 농촌지도방식에 의한 AEP가 농민들의 의사를 거의 전적으로 외면하였고, 따라서 사업추진에 있어서 강조되는 주인의식 또한 철저히 무시한 것이라는 지극히 비판적이고 부정적인 내용으로 되어 있었다. 뿐만 아니라 급진적인 패러다임의 전환과 개혁에 의한 NAADS의 출범에는 원조 공여국의 입김이 크게 작용하였던 것으로 평가되고 있는데, 이는 NAADS 초기 즉 NAADS 1단계 사업(2001/02-06/07) 추진예산의 79.8%를 전출한 7개 Donor들이 부담하였다(Kjaer & Joughi, 2012)는 점에서 미루어 짐작할 수 있다.<sup>4)</sup>

사실 NAADS 출범의 토대가 되는 새로운 패러다임은 이른바 1995년 스위스 Neuchatel에서 사하라이남 아프리카에 원조를 제공하는 국가와 국제기구들이 모여 구성한 비공식기구인 Neuchatel 그룹의 “농촌지도에 관한 공통의 인식체계(Common Framework on Agricultural Extension)”에 기초한 것이다. Neuchatel 그룹의 회원국(기구)은 오스트리아, 덴마크(DANIDA), 프랑스(MAE), 독일(GTZ), 네덜란드(DGIS), 스웨덴(SIDA), 스위스(SDC), 영국(DFID), 미국(UASAID), FAO, IFAD, EC(EC/DGVIII), CTA(Technical Center for Agricultural and Rural Cooperation), World Bank 등으로, 이들은 전 세계 농업분야 ODA의 절대적인 비중을 차지하고 있다(Neuchatel Group, 2007).

따라서 Neuchatel 그룹의 시각은 단지 우간다의 농촌지도뿐만 아니라 사하라이남 아프리카의 ODA 수원국들에게 공통적으로 영향을 미치고 있는 것으로 볼 수 있다. 이 그룹은 1995년 이후 일련의 사례조사와 세미나 등을 통해 공통5)의 인식체계에 접근하였는데, 1999년 초판이 발행되고 2007년 발행된 개정판(초판은 1999년) “농촌지도에 관한 공통인식”은 이 그룹의 아프리카 농촌지도에 관한 기본 인식을 잘 나타내고 있다(Neuchatel Group, 2007).

결국 Neuchatel 그룹의 농촌지도에 관한 인식은 다음 <그림 1>에서 보는 바와 같이 요약될 수 있다. 기본적으로 자유화·분권화·민주화·시장중심·민간참여확대·정부의 규제와 역할축소 등의 신자유주의적 시각을 토대로 하고 있으며, 농촌지도는 정부기관 이외에 생산자농민·민간기업(영



<그림 1> 농촌지도의 개념도

자료: Neuchatel Group 2007, Common framework on agricultural extension, Paris, France: Neuchatel Group, P. 6.

농자재공급업/농산물유통업)· 각종 협동조합 등 NGO가 정책수립, 농촌지도 비용부담, 지도기능수행 등에 참여해야 하는 것으로 보고 있다.

## 4. 아프리카의 농촌지도에 관한 공통인식

### 4.1. 농촌지도를 둘러싼 주변여건의 변화

사하라이남 아프리카 지역에서 농촌지도는 식량공급과 빈곤퇴치를 위해 매우 중요하고, 특히 빈곤층 여성농민과 젊은 농민들에게 관심이 필요하다. 이 지역의 많은 개도국에서 경제자유화 (Economic liberalization), 민영화(Privatization), 분권화 (Decentralization), 민주화 (Democratization) 등의 변화가 일어나고 있다. 농촌지도는 공공주체 외에도 민간분야에서 4개 유형의 새로운 농촌지도활동 주체들이 등장하고 있다 (Neuchatel Group, 2007).

- ① 농업생산자재 공급자: 마케팅활동으로 종자, 비료, 동식물의 건강관련 제품, 농기구 등의 사용에 관해 농민들에게 자문과 훈련을 제공함.
- ② 농산물 구매업자: 양질의 농산물을 안정적으로 확보하기 위해 생산자에게 자문, 훈련, 신기술 추천 등의 농촌지도활동을 전개함
- ③ 공공분야의 수요에 대응하여 훈련 및 자문제공 활동을 하는 민간분야의 전문기구들이 다수 생겨나고 있음.
- ④ 농업분야에 관심을 가진 민간분야의 미디어(라디오, TV, 농업잡지)가 급증하게 되었음.

4) NAADS사업추진을 위해 우간다는 20%를 부담하였는데 이중 14.5%는 중앙정부가, 3.8%는 지방정부가, 1.9%는 참여농민이 부담한 것으로 나타났다.

5) Neuchatel Group 2007, Common Framework on Agricultural Extension (second edition) www.agridea-international.ch

그 밖에 각종 협회, 협동조합, 각종 NGO 등이 농용자재 및 농산물 유통, 용자촉진, 농민 권익대변, 훈련, 정보, 사업조성 및 농촌지도 기능을 수행하고 있다. 또한 개도국의 재정적 자 등으로 인해 농촌지도예산에 한계가 드러나면서 수수료 베이스의 농촌지도를 도입하여, 빈곤층의 접근성이 제약되는 단점은 있지만 농민들이 농촌지도 서비스의 내용과 품질에 영향을 미칠 수 있게 되는 긍정적인 발전이 이루어지도록 하고 있다.

#### 4.2. 농촌지도에 관한 새로운 접근

Neuchatel Group 등 국제사회가 제시하는 아프리카 농촌지도의 새로운 접근을 위한 6대 원칙은 다음과 같다.

- ① 건전한 농업정책이 필수적이다. 농촌지도는 농업정책의 단지 한 분야에 불과한 것으로 시장접근성, 농산물 가격, 농용자재의 가용성 및 가격, 농업금융, 토지제도의 안정성, 협동조합 등 농민조직의 자유, 일반적인 교육 및 농업교육, 농업연구, 정부의 일반적인 행정서비스 전반, 여건변화 및 시장가격변동 등 위기에 대한 대비/대응, 농업발전에 관한 비전 등 전반에 관하여 건전한 정책이 필수적이다.
- ② 농촌지도는 촉진/조정 기능으로 구성되어 있다. 농촌지도는 단순히 일방적인 기술이전이 아니라 농민들 사이의 지식/정보/경험의 교류를 촉진하고, 농민들과 농촌지도 서비스제공자(공공부문 포함)와의 관계를 촉진하는 기능이다.
- ③ 농민들은 농촌지도의 수혜자가 아니라 고객인 동시에 스폰서이고 당사자이다. 농민들이 농촌지도에 소요되는 자금지원에 참여할 경우, 전적으로 제3자에 의해 설계/기획/제공되는 훈련에 참여할 때 보다 훨씬 그 효과가 크다.
- ④ 시장수요는 농민들과 민간부문 재화와 서비스 공급업자들 사이의 새로운 관계형성을 자극한다. 생산자재공급과 농산품의 시장이 원활치 않으면 농촌지도는 무의미하고, 자문기능과 함께 농민과 이들 사이의 공평하고 균형 있는 관계형성을 촉진하는 농촌지도는 농업발전

의 원동력이 된다.

- ⑤ 농촌지도 소요자금 조달과 민간부문에 대한 새로운 시각이 필요하다. 교육 연구와 마찬가지로 농촌지도는 중장기적으로 효과가 나타나기 때문에 공공자금의 투입이 필수적이지만, 그렇다고 공공기관이 반드시 농촌지도업무를 담당해야하는 것은 아니며, 농민들과 민간부문이 소요자금조성에 참여하는 것은 비용절약과 함께 농촌지도의 효율성을 증가시킨다.
- ⑥ 다원적이고 분권화된 활동은 농촌지도 참여자들 사이의 조화와 대화를 요구한다. 중앙집권적이고 표준화/획일화된 농촌지도체제는 만족스런 성과를 내지 못한다. 다양한 자문/훈련/정보제공 기능이 각각의 지역적 특징을 배경으로 조화를 이루어야 한다.

### 5. NAADS의 기본 운영체제

우간다의 NAADS가 Neuchatel 그룹의 농촌지도에 관한 인식을 토대로 하고 있음은 NAADS가 표방하고 있는 사명(NAADS Mission)에 잘 나타나 있는 바, “농업발전목표 실현에 기여하는 지방분권적이고 농민이 소유하며 민간분야가 서비스를 제공하는 시스템”을 지향하고 있다.<sup>6)</sup> NAADS는 흔히 “분권화되고 농민이 소유하며 민간부문이 담당하는 계약에 의한 농촌지도체제”(decentralized farmer-owned and private sector serviced contract extension system)로 표현되는데, 그 조직체제와 운영방법을 요약하면 다음과 같다.

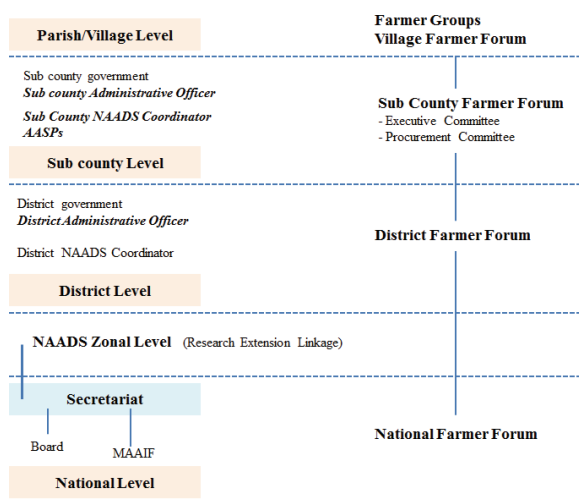
NAADS는 MAAIF산하 독립기관으로 캄팔라 소재 NAADS 전국사무국(National Secretariat)이 전국단위 업무를 조정하되, 사무국에는 이사회(Board)를 두고 동 이사회가 전반적인 기획, 조정, 감독기능을 수행하고 있다. 이사회는 총 15명으로 구성되는데, 9명은 전국의 111개(캄팔라제외) district 별로 선출된 3명(1명은 여성)의 농민대표(총333명)로 구성된 전국농민포럼(National Farmers Forum)에서 선출되고, 6명은 MAAIF 장관이 임명하고 있다. 각 지역단위에는 NAADS사업 참여를 희망하고 가입비/회비를 납부한 농민들로 하여금 농민조직을 구성하고, 자율적으로 임원을 선출하고 규칙을 제정토록 하고 있다.

이들 농민조직에는 District 단위 농민포럼, Sub-county 단

<sup>6)</sup> “NAADS is envisioned to become a decentralized, farmer owned and private sector serviced extension system contributing to the realization of the agricultural sector development objectives”

위 농민포럼, 작목별 농민그룹(enterprise based farmers' group), Parish 단위 조정위원회(coordination committee) 등이 있다. District 농민포럼은 Sub-county 농민포럼의 대표들로 구성되고 전국단위 농민포럼을 구성하는 대표를 선출하고, Sub-county 농민포럼 역시 농민 대표들로 구성되고, 해당 Sub-county를 대표하여 district 농민포럼을 구성한 대표를 선출한다.

이들 여러 단계의 조직들 가운데 sub-county 단계의 농민포럼(SCFF)이 가장 핵심적인 조직으로서 민간부문 농촌지도 서비스제공자(contract service providers)들과의 계약을 맺고, 이들의 활동을 모니터링하고 평가하는 역할을 담당하도록 하였다. 각 District와 sub-county에는 NAADS Coordinator를 두고 해당지역의 농민포럼의 활동을 지원하는 사무국(secretary) 역할을 담당하고 지방행정기관과 업무를 조정기능을 수행한다(그림 2).



(그림 2) NAADS 구조와 기능  
자료: KAFACI 사무국 (2014)

(표 2) 지역단계별 NAADS의 예산배정 기준

단계별	배정기준	주요활동
NAADS 사무국	12%이하	Board 및 사무국에 의한 전국단위 조정 및 감독
District 단계	12%이하	관내 활동의 조정, 서비스 품질보장, 기술개발
Sub-county 단계	75%이상	서비스제공 계약, 기술개발, 농민 참여 역량 강화, 모니터링 및 평가

자료: NAADS Secretariat

NAADS 전 예산의 75%이상을 Sub-county 단계에 배정토록 한 것도 그 때문이다.

SCFF(sub-county 단위 농민포럼)은 sub-county 기술위원회(technical committee)의 기술적 지원을 받는데, 동 기술위원회의 구성은 sub-county coordinator, sub-county chief 그리고 district 레벨의 감사팀으로 구성된다.

위 감사팀은 주기적으로 sub-county를 방문하여 농촌지도 서비스 제공이 제대로 이루어지고 있는지 확인 평가하도록 되어 있다. 이런 운영체계 하에서 실제로 농민들에게 농촌지도 서비스를 제공하는 것은 SCFF와 계약을 맺은 개인이거나 또는 컨설팅회사의 직원이라는 점이 과거 공무원이 농촌지도를 담당하던 것과 비교하여 가장 큰 특징이라 할 수 있다. SCFF와 농업자문 서비스제공자 또는 업체와의 계약에 있어서 통상적인 계약기간은 3-6개월인 것으로 나타났고, 계약기간 동안 계약 내용에 따라 특정 그룹의 농민들에게, 특정 농산물 품목과 관련된 농업자문 서비스를 제공한다.

농업자문 서비스의 내용은 통상 훈련(training)과 조언(advice)에 한정되는 경우가 많으나 모범농가 및 시범포 육성 그리고 부분적인 영농자재 보조지원이 부분적으로 제공되고 있다. 훈련과 조언의 내용은 단지 해당품목의 생산과정, 즉 종자나 종축을 비롯한 영농자재의 조달, 재배 또는 사육방법에 그치지 않고 생산된 농축산물의 가공과 판매에 이르기까지 광범위하다.

## 6. NAADS의 발족과 초기의 불협화음

1990년대 말 MoFPED는 일단의 관료그룹을 중심으로 태스크 포스를 구성하여 분권화되고 계약에 의해 민간부문이 서비스를 제공하는 새로운 시스템의 설계를 시작하였고, NAADS 시스템을 고안하여 각계의 의견을 수렴하는 절차를 거친 것으로 되어있다. 이 과정에서 일부 관료들과 농촌지도 요원들이 새로 도입되는 NAADS의 실효성에 대한 우려의 표명과 함께 새로운 제도의 도입보다 기존의 시스템을 강화해야 한다는 주장이 나왔으나 힘을 얻지 못하였다.

PMA의 수립추진 과정은 물론 NAADS의 출범도 주로 MoFPED가 주도하면서 농업담당 부처인 MAAIF는 전반적으로 소외될 수밖에 없었는데, NAADS와 관련해서는 전술한 태

7) 이 NAADS의 영농자재 지원기능은 사실상 NAADS의 변질 또는 정치화라는 비판의 대상이 되고 있고 NAADS 개혁 논의의 근본적인 원인을 제공하는 것으로 이에 관해서는 뒤에 자세히 설명함.

스크 포스의 구성, 새로 출범한 NAADS 사무국의 인력구성, 그리고 NAADS 출범 이후의 운영과정 등에서 MAAIF는 전반적으로 소외당하고 있었다. NAADS 사무국과 PMA 사무국을 MAAIF가 위치한 엔테베가 아닌 캄팔라에 설치하였다. NAADS 사무국은 MAAIF를 거치지 않고 직접 지방정부와 교류토록 하고 있다. NAADS 사무국 인력은 주로 NARO의 인력 가운데서 선발하였다.

MAAIF의 농촌지도국을 폐쇄하였고, 종전 농촌지도국 인력은 단 한명도 NAADS에 채용되지 않았다. 그 결과 MAAIF 관료들과 지방정부 관료들이 NAADS에 비협조적이었고 그 영향으로 대부분의 농민들이 초기 NAADS에 참여하지 않았다. 또한, NAADS의 접근방식이 농민그룹을 통한 것이어서 농촌의 엘리트 농민들 또한 NAADS를 외면하는 부작용이 나타났다. 뿐만 아니라 농촌지역에서는 NAADS 책임자(coordinator)가 직급상 상위 계급인 지방정부의 생산담당관(Production Officer)에게 보고를 하지 않음으로서 NAADS와 지방정부의 협조도 원활하지 않았다. 지역 정치인들 또한 NAADS의 입안과정이나 운영과정에서 자신들이 소외된 것에 대한 불만을 토로하였다.

결론적으로 NAADS는 기존의 정부조직 특히 MAAIF와 지방정부의 영향력을 제거하고 NAADS 자체적으로 영향력을 강화하는 결과를 가져옴으로써 많은 불협화음이 나타났다고 볼 수 있다.

## 7. 제1단계 NAADS 초기성과와 늘어나는 우려

NAADS 법이 제정되고 시행 초기에 단지 7개 district에서 추진되기 시작한 NAADS 프로그램은 점차 확산되어 나갔는데, 국제식량정책연구소(IFPRI)는 2004년과 2007년의 농가조사를 통해 NAADS가 새로운 농업기술의 도입, 생산성과 1인당 소득증대에 확실하게 기여하였다.

NAADS에 직접 참여한 농가는 참여하지 않은 농가에 비해 농업소득 증가폭이 42-53% 높은 것으로 나타났다. 이처럼 NAADS 초기의 성공이 알려지면서 이에 대한 정치적인 관심이 높아지고 NAADS의 조기 확산이 득표에 유리하리라는 정치적 계산을 토대로 한 압력이 작용함으로써 결국 NAADS의 확산속도가 빨라지게 되었다. 따라서 새로운 제도에 대한 수용능력에 비해 과도한 NAADS의 확산으로 인해 그 부실한 운영이 나타날 수밖에 없었다.

이런 과정에서 2006년 대통령선거가 다가오면서 NAADS에 대한 대통령의 첫 번째 개입이 나타났는데, 이는 바로 통합농민지원(IFSC, Integrated Farmer Support Component) 사업으로 그 핵심내용은 NAADS 사업의 일환으로 농민포럼에 종자 등 영농자재를 지원하는 것이었다.

이와 같은 보조금의 지급은 당초 NAADS 출범 당시의 시장주도의 철학과 접근방식에 배치되는 것이었으나 농민들에게는 인기가 있어 선거용 사업으로 간주되었다. NAADS에 대한 다양한 감독과 평가결과들은 추후 큰 문제점으로 부각될 쟁점사항들을 직접적으로 다루지 않거나 외면함으로써 완벽하게 외교적이었고 평가보고서들은 Donor들의 견해에 대해 침묵으로 일관하였다. 예를 들어, 2008년도 Donor들과의 합동조사 비망록에는 NAADS의 성과에 대한 우려와 불편함이 나타나 있다. 농산물의 실질생산 증가율이 NAADS 추진기간 동안 하락하여 2000/01년의 7.9%에서 2007/08년에는 0.7%에 불과하였다.

우간다의 국민 1인당 1일 영양섭취량은 1992년의 1,494Cal에서 2005년의 1,971Cal로 미미한 증가에 그쳐 WHO의 권장량 2,300Cal에 크게 미달하였다.

식량불안(food insecure)인구가 실제로 1992년의 12백만 명에서 2007년에는 17.7백만 명으로 증가하였다. Donor 들은 NAADS의 전반적인 미래 전망에 대해서도 우려하면서 특히, 우간다 정부가 민간부문에 의한 서비스제공이라는 당초의 전략을 외면하고 공공부문 농촌지도인력의 활용을 고집하는 한편, 모델농가와 핵심농가에 대한 생산자재의 중점지원을 통해 이들 농가의 사례가 확산되도록 하는 전략을 주장하는데 대해 난감해 하였다.

결국, NAADS의 미래에 대한 불안한 예감이 존재하는 가운데에도, 두 번에 걸친 NAADS 프로그램 평가가 긍정적으로 나왔고, NAADS 프로그램이 25년의 장기사업이라는 점에서 일반인들은 대체로 NAADS의 성과에 대체로 만족하면서, 2008년 12월까지 1단계 NAADS 사업이 종료되고 제2단계 사업을 준비하게 되었다.

## 8. 제2단계 NAADS 프로그램: ATAAS의 출범

NAADS의 2단계(Phase II) 사업은 농업연구기관인 NARO와 NAADS의 연계를 강화하는데 중점을 두어 따라 사업규모가 확대되면서 이에 대한 준비를 위해 당초보다 1년 늦춰진

2009년 7월 1일을 2단계사업 즉 농업기술 및 농산업 자문서비스(ATAAS, Agricultural Technology and Agribusiness Advisory Service) 사업개시 목표로 설정하였다.

이런 가운데 2007년 말, 아무 사전 예고도 없이 무세베니 대통령의 갑작스런 지시에 의거 NAADS 사업이 전면 보류되어 모든 활동과 심지어 급여지급까지도 중단되었는데 그 이유에 대해서는 아직까지 분명하게 밝혀지지 않았다.<sup>8)</sup> 이로 부터 7개월 동안 Donor들과 대통령실과의 ‘협상’이 진행되었는데 이 과정에서 그동안 체결된 NAADS 관련 각종 협약을 준수하지 않으려는 대통령의 의사가 분명해졌다.

우간다 정부의 입장은 2006년 발표된 우간다 집권당인 NRM당의 정강선언에서 처음 밝혀졌던 전략인 “모두를 위한 번영”(PFA, Prosperity for All)에 기반을 두고 있었고, PFA는 농촌지역에서 NRM당의 지역 의장이 위원으로 참여하는 위원회에서 1개 면(parish)<sup>9)</sup>당 6호의 모델 농가를 선정하여 이들 모델농가에 대한 실질적인 재정지원을 제공하는 내용을 포함하고 있었다. 처음에는 PFA가 대체로 정치적인 수사일 것으로 Donor들은 받아들였으나 NAADS 사업 중단기간이 길어지면서 PFA를 농업정책의 근간으로 하려는 우간다 정부의 의지가 분명해졌다.

대통령실에 설치된 PFA 추진기구는 대통령의 선거일정을 마련하였고, 이 계획에는 무세베니 대통령이 모델농가들을 방문하여 트랙터나 현금 등을 모델농가에 무상 제공하는 계획이 포함되었는데, 이는 NAADS 프로그램의 당초취지에 반하는 것이었으나 우간다 정부는 이에 개의치 않았다.

2008년 5월 두 차례에 걸친 대통령과의 대사급 비공식회담 이후 민간부문에 의한 농촌지도서비스 제공보다 과거의 district 농촌지도 요원을 NAADS의 직원으로 활용하도록 Donor들이 양보하는 선에서 새로운 MOU가 체결되고 NADDS 사업이 정상화 되었다. 이로써 민간부문을 농촌지도서비스 제공자로 하는 NAADS출범 당시의 취지는 완전히 사라지고 NAADS 사업은 “2011년의 (대통령)선거를 앞둔 정치적 수단”으로 변질되었다.

결국, 이제 NAADS는 시장지향적이고 민간부문에 의한 서비스제공이라는 구 방식 (old NAADS)에서 농촌지역 NRM당 의장의 정치적 개입과 영농자재 및 트랙터의 보조 지원이라는 정부개입을 중심으로 하는 신 방식(new NAADS)로 전환

된 셈이었다.

Donor들은 사적으로는 우려했으나 공개적으로는 무반응(private alarm but public inaction)이었는데 이는 다수의 국가와 기구들의 의견통일이 쉽지 않았기 때문으로 판단되고, 영국(DFID), 벨기에(BSF), 아일랜드 등은 당초의 계획을 바꾸어 2단계 NADDS 지원을 철회하였다.

어떻든 표면적으로는 아무 일도 없었던 것처럼 NAADS는 정상화되었고 거의 1년여 동안 불안정한 분위기 속에서 사업 계획이 작성되던 중, 2009년 2월 대통령실이 주재하는 10개 부처 장관과 500여명의 지방 지도자들이 참가하는 공식행사가 언론과 Donor들의 접근이 금지된 가운데 개최되었다.

이 행사에서 전달된 대통령의 지시사항은 NAADS 사업에 있어서 PFA에 초점을 맞추어, 전체 가용자원의 대부분(80%)을 모델 농가들을 농민훈련/시범센터로 전환하는데 사용하고, 1개 면(Parish)당 모델농가의 수는 6개로 하는 동시에 모델농가선정 방법은 과거의 NAADS 지침을 따르지 않고 NRM의 의사를 참고도록 한다는 것 등이 주요 골자였다. NAADS와 관련된 Donor들의 요청에 의해 세계은행 현지대표는 2009년 3월 1일, “우간다 정부의 NAADS추진이 당초의 합의된 추진방식으로부터 이탈함에 따라, 우리는 당초 자금지원 조건에 의거 자금지원 중단을 검토코자 함을 통보”한다는 내용의 항의서한을 MAAIF장관에게 전달하였다.

이에 우간다 정부는 기다렸다는 듯이 NAADS는 어떻게 여섯 농가 모델에 의한 신방식(new NAADS)의 사업과 함께 구 방식(old NAADS)의 사업도 병행 추진할 것임을 밝히고, 원조 자금은 당초의 약속대로 구 방식의 사업에 사용하고 우간다 정부가 340억 우간다실링(17백만 달러)을 추가 투입하여 신 방식의 사업을 추진할 것이라고 발표하였다.

2009년 10월, Mbale에서 개최된 여러 지방지도자들과의 회의에서 합동기획단(joint formulation mission)은 “여섯 농가 모델의 추진에 따른 좌절과 실망 및 농민그룹에 미친 심각한 부작용, 그리고 여섯 농가모델 이외의 통상적인 NAADS 사업에는 전혀 자금이 배정되지 않음에 따른 농민그룹의 기능중단과 심각한 의욕저하” 등이 나타나고 있음을 파악하였다. 또한 NAADS가 정당과 군부의 간부들로부터의 정치적 지원을 얻기 위한 수단으로 활용되었다는 많은 보고들이 있었다.

이런 과정에서 제2단계(Phase II) NAADS 사업개시는 지연

8) 당시 언론에는 NAADS 프로그램 평가보고서에 무세베니 대통령이 등장(appear)하지 않은 데 대한 불만 때문이라는 추측이 있었음.

9) 우간다의 지방행정조직체계에 의하면 2011년 현재 전국의 parish 수는 7,138개인 것으로 알려짐(district 112개, county 162개, sub-county 1,116개, village 66,036개) 한편 도시지역의 경우에는 municipality 22개, city division 5개, municipality division 56개로 되어있음.

될 수밖에 없었고, 여러 차례의 마감시한을 연장한 뒤, 2009년 12월에는 더 이상의 마감시한 연장은 불가할 뿐 아니라 원조자금의 상실위험에 직면할 수 있음을 경고하기도 하였다. 그럼에도 시한이 다시 연장되는 등의 우여곡절 끝에 이 사업은 당초의 ATAS에서 ATAAS(Agricultural Technology and Agribusiness Advisory Service)로 명칭이 바뀌어 2010년 4월에 세계은행과 우간다 정부 간에 자금지원협정이 체결되고, 2010년 5월 ATAAS 프로그램에 대한 사업심사(Project Appraisal)가 완료되었다.

총사업규모는 2010년 7월부터 2015년 6월까지 665.5백만 US달러 규모로 이중 우간다 정부가 전체 사업비의 75%에 달하는 497백만US달러를 부담하고 전체의 25%인 161백만 US달러를 원조자금으로 충당하는 것으로 되어 있다.

1단계 사업이 원조자금 80%, 우간다 중앙정부자금 15%였던 것에 비추어, II단계 사업의 경우 우간다 정부의 부담이 크게 늘어나게 되었고, 이는 당초의 계획이기도 하지만 대통령실의 NAADS 프로젝트 Ownership에 대한 높은 관심의 결과로 볼 수 있다.

## 9. 두 번째 사업 중단과 ATAAS 출범

2010년 6월까지 중요한 쟁점사항들은 절충이 끝나 이제 어려운 고비는 넘기고 NAADS 사무국이 작성하는 ATAAS 사업의 시행지침서가 나오기만을 기다리는 상황이었다. 이 상황에서 갑자기 2010년 7월 8일 무세베니 대통령은 다시 두 번째의 NAADS 사업 중단을 선언하면서 “NAADS가 밑바닥(grassroots)의 이익 실현에 실패”했고 국민들이 “선거에서 진 지한 자세로 임하여... 올바른 지도자를 선출하지 않으면 국가가 다시 혼돈상태로 회귀”할 것임을 강조한 것으로 보도되었다.

Donor들이 국가정책에 실질적인 영향력을 미칠 수 없음이 명백해졌고, 그들은 이제 한 발 물러서서 상황을 지켜보며 기다릴 수밖에 없었으며 5개월 후 대통령의 지시에 의거 NAADS는 재가동 되어 원래 계획보다 27개월이나 지연된 2010년 12월 ATAAS 시행지침서가 발표되었다. 그러나 실망스럽게도 이 시행지침은 당초의 ATAAS 프로젝트 심사서와는 분명하고도 완벽하게 불일치하는 것이었고 거의 당초의 심사서류를 참고하지도 않고 작성된 것이었다. 예를 들어, 이 시행지침서는 정부가 농민들에게 종자나 묘목 등을 공급할

수 있도록 하였는데, 해당지역의 정치인과 정당의 의장이 사실상 이러한 정부지원의 수혜자를 결정하도록 규정하였다.

결국 이 시행지침서는 정부의 개입을 가일층 강화하여 하향식 추진방식에 의존함으로써 정부개입의 축소와 시장 지향적, 상향식 방식에 가치를 두었던 당초의 ATAAS 추진 방향 및 프로젝트 심사서와 배치되는 것이어서, Donor들은 당연히 크게 불만이었고 특히 지침서작성 과정에 Donor들이 완벽하게 배제되었던 것에 분노하였다. Donor들은 우간다 정부가 작성한 시행지침서의 수용을 거부한다는 비공식적 의사를 표명하였고, 우간다 정부는 몇 개월 전에 자신들이 작성한 프로젝트 심사서를 존중할 의사가 없음을 분명히 하였다.

무세베니 대통령은 선거 유세에서, 새로운 NAADS의 사업 방향은 마을의 모든 주민들이 동의하지 않는 한 아무 결정도 내릴 수 없도록 되어 있음을 강조하면서 NAADS에 불법과 비리가 있더라도 이를 서둘러 처리하지는 않을 것임을 밝혔다. 이는 선거를 앞둔 시점에서 NAADS의 부정부패 그리고 부진한 사업성과가 쟁점화 되는 것을 방지하려는 의도였던 것으로 보인다.

2011년 초 대통령 선거가 끝난 뒤, 연말에 가서 NAADS의 책임자들이 해고되고, NAADS의 부정부패문제가 제기되었으며 2012년에 들어와 세계은행과의 절충을 거쳐 ATAAS 사업은 시장지향적 상향식 방식에서 크게 후퇴된 상태로 정상화되었다.

그러나 세계은행과 IFAD 그리고 아프리카 개발은행을 제외한 다른 Donor 들은 이에 ATAAS 사업에 대한 지원의사를 철회하거나 부정적인 입장을 취하게 되었다. 결국, NAADS 프로그램은 2011년 2월의 대통령 선거와 관련하여 지나치게 정치적으로 활용되었고, Donor 들은 때때로 밀실에서 집단적인 거부 의사를 표명하는 외에 프로젝트의 정치화문제에 대응할 능력이 지극히 제한되어 있었을 실감하게 되었다.

결국, Donor들은 간혹 원조자금의 지원을 지연시키거나 지원중단 위협을 할 수 있고, 시간을 두고 쟁점분야의 지원 자금을 다른 분야로 전환할 수 있으나 NAADS 처럼 이미 정치화된 프로젝트를 원상으로 회복시키는 데에는 한계가 있음을 보여주었다.



## 10. NAADS의 최근 동향과 농촌지도 일원화 방안

2013년 3월 25일자 우간다 최대의 친정부 신문인 New Vision은 1면과 3면에 각각 “정부, NAADS를 접을 계획”(Govt to wind up NAADS), “NAADS의 수명은 다해가는가?”(Are NAADS days numbered?)라는 기사를 실었다. 이 기사는 무세베니 대통령이 자신의 고향 Kiruhura District의 Rwakitura를 방문한 Busoga지역 지도자들을 만난 자리에서, NAADS가 당초 예상했던 것보다 저조한 성과를 보여 왔기 때문에 정부는 이의 해체를 검토 중이며, 그 대신 NAADS에 배정되던 예산을 SACCO(Savings and Credit Cooperatives)지원에 활용할 것이라고 발표했음을 보도하였다. 이 기사는 또 한 달쯤 전에 타계한 무세베니 대통령 부친의 묘소에 참배하는 Busoga지도자들의 사진과 함께, NAADS의 프로그램의 부정부패로 인해 관련자들이 구속 기소되었음을 소개하였다.

며칠 뒤인 4월 2일, New Vision은 16면과 17면 양면 특징으로 NAADS 해체관련 기사를 게재하였는데, 16면에는 편집장의 칼럼(From the Editor)과 함께, NAADS 사무총장과 홍보책임자의 공동기고문을 실었으며, 17면에는 이해관계자 및 전문가 등 17명을 대상으로 “NAADS는 폐기되어야 하는가?(Should NAADS be Scrapped?)”라는 질문에 대한 간단한 응답을 게재하였다. “NAADS SHOULD MAINTAIN ITS OBJECTIVES”제하의 New Vision 편집장의 칼럼은 “NAADS의 본분은 농민들에게 자문을 제공하는 것인데, 본래 역할이 아닌 농용자재 제공을 담당하면서, 얼마나 많은 농용자재를 나누어 주느냐가 NAADS에 대한 농민들의 평가기준이 되어버렸고, 정치인들은 보다 많은 농용자재 확보를 위해 선거구민을 대신해 싸우기 시작했으며...”, 농용자재의 구매조달과 분배과정에 부정과 부패가 불가피하게 되었다고 분석하고, 이런 문제점을 제거하고 NAADS가 본래기능을 회복해야 함을 주장하였다.

NAADS 사무총장과 홍보책임자의 공동기고는 무세베니 대통령의 지적대로 NAADS가 기대에 미치지 못했음을 인정하면서도, NAADS의 긍정적인 역할을 부각시키면서 현행 체제로 그 임무를 수행하되 부정적인 시각과 문제점은 제거해야함을 강조하였다(NAADS still has the ability to perform).

17면의 NAADS 폐기에 관한 설문에는 6-7명이 NAADS는 체제 및 기능의 개편(restructuring) 대상이지 폐기(scraping) 대상은 아니라고 응답하였으나 10여명의 응답자는 NAADS는 폐기되어야 한다고 주장하였는데 그 주요 내용을 보면

“10년 이상 논란의 대상이 되어왔고 아직도 자리를 못 잡았다면 이제 NAADS에 대한 대안이 마련돼야 함”

“NAADS는 그 목표달성에 실패했고, 영농자재 제공은 불공평했으며, 공급량은 부족했고 품질 또한 열악했을 뿐 아니라, 그에 대한 감독도 허술했다는 점에서 대통령의 제안은 정당함”

“NAADS에 대해 소문을 들은 적이 있으나 나는 아무 혜택도 받은 바 없으며, NAADS가 해산되거나 말거나 나와는 상관이 없음”

이러한 논란이 진행된 3월은 우간다의 2013/14년도 예산 편성작업이 마무리되던 시점이어서 그 귀추에 관심이 쏠렸으나 6월에 확정된 예산은 전년과 거의 차이가 없이, NAADS 사무국과 지방정부 NAADS의 예산이 전체농업예산의 45%수준이며, NAADS와 NARO를 양대 축으로 하는 ATAAS 분야 예산이 70%에 육박하는 것으로 파악되었다.

한편 MAAIF는 농촌지도사업 개혁 작업반을 구성하여 다각적인 검토를 진행하는 것으로 보이는데, 2013년 10월 23-24일에 열린 “농업지도 및 자문서비스에 관한 전국 이해당사자 회의(National Stakeholder Conference on Agricultural Extension and Advisory Services)”에서 “국가 농업지도 체계 개편안”(Reform Proposals for the National Agricultural Extension System)을 MAAIF 명의로 발표하였다.

동 발표내용은 우선 현재의 NAADS에 대한 비판으로 개혁의 필요성을 강조한 다음 NAADS 개혁의 기본골격을 제시하였다. 또한 2014년 4월 3일에도, MAAIF는 농촌지도관련 이해당사자 회의 (National Stakeholder Colloquium on Agricultural Extension and Advisory Service)를 개최하여 전년도의 발표내용보다 한 층 진전된 개혁안을 발표하였다.

### 10.1. NAADS 개혁의 필요성

10여 년 이상의 대규모 예산투입에도 불구하고 농촌지도에 대한 불만이 여전하였다. 그리고 NAADS의 농촌지도 혜택을 받는 농가는 전체 농가의 10% 정도에 불과하여 90%의 농민이 NAADS의 농촌지도대상에서 소외되어 있다. NAADS의 전체 예산중 농가에 대한 자문서비스의 비중은 꾸준히 감소하여 현재 20%수준에 불과하고(행정관리비용 37%, 농용자재

지원 40%이상) 전국 district 단위에서 농촌지도에 필요한 기술인력 정원(post)은 1,456명인데 2012년 현재 현원은 267명에 불과하다.

농촌지도 담당자 1명에 대한 농촌지도예산은 차량비(fuel), 출장비(allowance), 사무용품비 등을 포함하여 3개월에 75,000 실링(약 US\$ 30)에 불과한 실정이며, 농촌 현지에서 그 이외의 농촌지도서비스 제공을 위한 별도의 예산은 전무한 상황이다.

2002년 이후 자격 있는 농촌지도 관련 인력의 은퇴, 사망, 퇴직 등이 있었으나 단 한 명도 신규로 채용되지 않았고 이는 DP들의 NAADS 프로그램 지원조건 때문이다<sup>10)</sup>. Sub-county 단위의 농촌지도 인력부족은 3,708명인 것으로 파악되었다. NAADS 예산조달과 운용에 효율성과 지속가능성이 취약할 뿐 아니라, 부정과 비리가 문제를 더욱 악화시키고 있고, NAADS 출범 이후 다른 기관의 농촌지도 기능과의 중복현상이 나타나고 있다.

## 10.2. NAADS 개혁의 기본골격

중앙단위에서는 현재 농작물(Crop)과 축·수산물의 2개 분야(directorate)로 되어 있는 MAAIF의 조직체계에 농촌지도담당분야(directorate)로 “국가농촌지도국(National Extension Service)”을 설치하였다. 지방정부 단위에서는 지방정부의 생산유통국(Production and Marketing Department)이 현재의 NAADS 기능을 흡수하며, district단위에는 생산조정관(DPC, District Production Coordinator)제도를 신설하여 그 책임을 맡게 하였다. Sub-county 단위에는 농업, 수의, 수산 또는 곤충 분야 등 3명의 실무전문가를 확보하였다.

중앙단위 NAADS 사무국은 대폭 축소하여 농업, 축산, 수산 분야의 실무급 담당자를 두고, 그 역할은 농산물 부가가치 증대를 위한 전략적 정책추진에 따른 종묘와 종축의 구매업무에 국한토록 하였다. 새로운 농촌지도 체제는 그동안 NAADS 기능의 일부였던 영농자재 무상공급 업무는 담당하지 않고 민간부문이 그 기능을 수행하고, MAAIF는 규제감독 기능만을 담당하였다.

ODA 공여국(기관)과의 각종 농업과 관련된 기존 협약(commitments)은 이번 개혁에 반영하되, 기존협약 종료 이후 신규협약은 체결하지 않고, 이번 개혁과정에서 현재의

NAADS 인력은 자격조건이 갖추어져 있는 한, 우선적으로 MAAIF로의 배치를 고려하였다.

## 11. NAADS의 전망과 시사점

농촌지도 일원화 방안(Single spine extension system)으로 불리는 이 농업부의 개혁안을 토대로 국가계획청(NPA, National Planning Authority)을 의장으로 하는 실무 작업반(technical team)에 의해 작성된 보고서가 2013년 12월 5일 관련부처 장관회의에 보고되었다. 따라서 2016년 초의 대통령, 국회의원, 지방자치 선거를 앞두고 2014년 7월(2014/15 회계연도 시작)에는 상기 개혁안의 시행이 개시된 것으로 판단된다.

2014년 6월 말 MAAIF는 계약기간이 만료되는 NAADS 직원의 재계약 또는 신규채용을 금지토록 전국 NAADS에 지시하였고, 뒤이어 7월 18일에는 MAAIF의 장관이 기자회견을 통해 NAADS 개혁 방안을 공식발표하였다. MAAIF의 차관(PS)은 이 농촌지도체계 일원화 방안이 3년 동안 점진적으로 추진될 것이며, 2차 연도에는 NAADS 법이 개정될 것으로 전망하면서 법 개정 이전의 조치사항은 각료회의 의결로 추진할 것으로 예상한 바 있다.

어떻든 Neuchatel 공동인식을 토대로 아프리카에서 최초로 도입된 모델인 NAADS가 시행 10여년 이후 이러한 개혁의 대상이 된 것은, 동 모델이 우간다의 현지 여건에 비추어 지나치게 선진적이고 이상적인 모델이었기 때문으로 판단된다. 우간다는 교통, 통신, 언어, 정보, 각종 표준화 등의 모든 측면에서 농업생산과 시장이 원활하게 통합(integrate)되지 못한 상태이다.

따라서 영농자재공급업체, 농산물유통업체, 각종 교육/연론, 협동조합 및 NGO 등이 경쟁적인 시장원리에 의한 균형 잡힌 시스템으로 작동되지 못하고 있는 실정이다. 농민, 농촌지도 서비스 공급자 등 민간부문의 역량이 지극히 취약한 상태에 있을 뿐만 아니라, 선진적/이상적인 시스템의 장점을 활용하려는 사회적 정치적 의지와 행정/집행/감독 역량도 매우 부족한 상태에 있다.

따라서 사업추진에 있어서 현지 여건에 대한 깊이 있는 검토와 함께 실현가능성 및 지속가능성에 더 큰 무게중점을 둘 필요가 있다. NAADS는 현재 KOICA가 추진 중인 『우간다

<sup>10)</sup> 이는 현장의 농촌지도서비스가 정부기관 또는 공무원에 의해서가 아니라 민간부문의 Service Provider에 의해 제공되도록 하는 기본원칙에서 나온 것으로 판단됨.

농업지도자연수원 건립사업』(2011-14)의 우간다 측 시행주체이지만, MOU상의 사업파트너인 MAAIF를 통해 시행토록 되어 있어 NAADS 개혁에 따른 부정적인 영향은 없을 것으로 판단된다.

또한 『우간다 과일가공공장 건립사업』이나 『농가공 및 유통전략수립사업』 역시 그 성공적인 추진을 위해서는 NAADS의 농촌지도기능과 밀접한 관련은 있으나, 상기 개혁안의 시행 여부에 큰 영향을 받을 가능성은 높지 않다. 다만, 한정된 농업부문 예산에서 종전과 달리 새로운 농촌지도 일원화 체제에 대한 ODA 지원이 축소되거나 중단된다면 농업지도자연수원 운영비 예산이 원활하게 확보될 수 있을 것인지에 대해서는 주목할 필요가 있다.

또한 농촌진흥청이 추진하는 KOPIA(Korea Project on International Agriculture) 사업과 한-아프리카 농식품 기술협력 이니셔티브(Korea-Africa Food & Agriculture Cooperation Initiative)의 기술보급 시범사업과 농촌지도사업은 지도인력의 역량을 강화하고 연구와 지도 연계를 촉진하는데 중점을 두는 것으로 현 지도체계의 개혁안과는 관계없이 공공 부문 농촌지도역량을 향상시키는 데 기여할 것으로 보인다.

### 참 고 문 헌

1. Birner, R., & Anderson, J. R. (2007). How to make agricultural extension demand-driven? The case of India's agricultural extension policy.
2. Hakiza, J.J., Odogola, W., Mugisha, J., Semana, A. R., Nalukwago, J. Okoth J., & Ekwamu, A. (2004). Challenges and prospects of disseminating technologies through farmer field schools: Lessons learnt based on experience from Uganda. *Uganda Journal of Agricultural Sciences*, 9, 163-175.
3. Kasimiro, O., Okello, J., Wakulira, K. R., Mwebaze, M., & Yiga, D. (2012). Dissemination of Agricultural technologies: A new approach for Uganda.
4. Kjær, A. M. & Joughi, J. 2012. The Reversal of Agricultural Reform in Uganda: Ownership and values. *Policy and Society*, 31, 319-330.
5. Mangheni, M. J. (ed.) (2007). *Experiences, innovations and issues in agricultural extension in Uganda; Lessons and prospects*. Kampala, Uganda: Fountain Publishers.
6. Neuchatel Group. (2007). *Common framework on Agricultural Extension*. Paris, France: Neuchatel Group. <http://www.g-fras.org/fileadmin/UserFiles/Documents/F>

rames-and-guidelines/New-paradigms/Common-Framework-on-Agricultural-Extension.pdf

7. MAAIF. (2014). Restructuring of the National Agricultural Advisory Service (NAADS). Press Release. 2014. 7. 18
8. Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries (2013). Reform Proposals for the National Agricultural Extension System. Presented at National Stakeholder Conference on Agricultural Extension and Advisory Services 23rd to 24th October 2013.
9. Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries (2014). Reform Proposals for the National Agricultural Extension System. Presented at National Stakeholder Conference on Agricultural Extension and Advisory Services 3rd April 2014.
10. New Vision 16th May. 2012. 7.
11. New Vision, 25th Feb. 2013.
12. New Vision, 2nd Apr. 2013.
13. Oumo, F. I., & Cho, K. (2014). Present and future of agricultural extension system in Uganda. *Journal of Agricultural Extension & Community Development*, 21(1), 245-272.
14. Semana, A. R. (2002). Agricultural extension services at crossroads: Present dilemma and possible solutions for future in Uganda.
15. Swanson, B. E. & Samy, M. M. (2002). Decentralization of agricultural extension systems: Key elements for success.
16. Yiga, M., Githeko, J., & Ugen, M. (2010). Use of Information and Communication Technologies in the Access and Dissemination of Agricultural Information in Public Agricultural Research Institute in Uganda.

Received 22 March 2015; Revised 03 June 2015; Accepted 12 June 2015



Dr. Gyoung-Rae Cho is a secretary general of Korea-Africa Food and Agriculture Cooperation Initiative (KAFACI) and the Leader of multi-lateral Cooperation Team, Rural Development Administration, South Korea. His research interest is on community development and international agricultural cooperation.

Address: 300 Nongsaengmyeong-ro, Wansan-gu, Jeonju 560-500, South Korea

E-mail) cgyoung@korea.kr



Youn-Hwa Kang is the Resident Representative of Uganda Office of Korea International Cooperation Agency (KOICA), Her research interest is international cooperation with developing countries.

Address: C3, Plot 16 Nyonyi Gardens, Kololo, Kampala, Uganda. P.O. Box 37636

E-mail) kangyh@koica.go.kr



Young-Kon Koh is a senior advisor for agriculture and rural development of Korea International Cooperation Agency(KOICA), and the former President of Agricultural Cooperative University. His research interest is on International agriculture and rural development.

Address: C3, Plot 16 Nyonyi Gardens, Kololo, Kampala, Uganda. P.O. Box 37636

E-mail) ykkohok@gmail.com