

농업여건의 변화에 따른 생활개선지도사업의 전환 - 일본 · 미국 · 독일권 조사연구 사례 중심으로 -

신동원(농업사회발전연구원)

I. 머리말

성인 농민과 농촌부녀자와 농촌청소년을 대상으로 전문적 교육을 받은 지도공무원이 민주적인 교육방법에 의하여 새지식 · 새기술을 다양한 방법으로 보급해가는 미국식 “협동농촌지도사업 (Cooperative Agriculture Extension Work)”은 Smith-Lever법에 의하여 1914년 미국에서 시작하였고 아세아지역에서는 2차대전 후 1948년에 일본이, 1952년에 필리핀, 1953년에 대만이 도입하였으며 1958년 우리나라가 농사원(農事院)을 창설하고 시험연구사업과 농사교도사업(農事敎道事業)을 시작하였다. 1962년 군사혁명 정부는 “증산 · 수출 · 건설”을 시정목표로 하고 농사원을 농촌진흥청으로 확대개편하면서 대대적인 식량증산과 농가소득 증대와 농촌부흥운동을 추진하며 “5천년 묵은 가난”을 벗고 일어서는 '70년, '80년대의 녹색혁명과 백색혁명을 이룩하며 국민의식을 하나로 결집하여 자력갱생의 터를 닦는 새마을 운동을 전개하였다. 농촌진흥청은 농사시험과 농민지도 그리고 농민훈련을 전담하는 일만여명의 직원과 중앙과 도와 시군을 잇는 단일 계선조직을 갖는 전담기관으로서 조직과 기능이 어느 나라보다도 강하였거니와 단기간내에 거족적으로 식량자금을 달성한 사업성과가 세계의 이목을 모았었다.

그러다가 '90년대에 이르러 농민교육수준의 향상과 주곡작물의 생산과잉, 그리고 농업의 상대적인 산업적 비중의 저하, 지방분권의 강화로 국비직원이던 지도공무원이 지방직으로 전환되고, 지방의 지도기관이 지방자치단체에 흡수되며 지도직공무원의 감축으로 지난날의 영화를 잃으면서 정부기관의 축소개편이 논의될 때마다 그 기능과 기구축소가 적용되어 농촌지도사업의 앞

날을 걱정하는 우려가 파급되어갔다.

농사원 창설후 45년, 사회경제적 여건이 크게 바뀌면서 한 때 120여개국이 도입한 “미국식 농촌지도사업”의 원조국인 미국자체는 어떻게 변하고 있으며 우리나라와 농업여건이 유사한데다 시장개방 압력을 가장 심하게 받고 있는 세계 제2의 경제대국 일본의 “농사개량 보급사업”은, 그리고 EU(유럽연합)를 구성하여 공동번영을 위한 공동 농업정책(CAP)을 펴고 있는 15개 유럽의 중추국들의 농촌지도사업은 어떻게 전개되고 있나를 조사분석하기로 하고 농촌진흥청 용역연구사업으로 독일권 3개국을 포함한 6개국을 2년간 탐문조사하였다. 이 과정에서 나라마다 많은 변화를 겪고 있다는 것을 확인하면서 우리나라도 구각을 벗고 냉철하게 현실과 장래를 관측하며 현명하게 대처해가야 할 태세를 갖추어야 한다는 것을 통감하였다.

연방조직으로 구성된 미국이나 독일은 지방여건에 따라 기구나 인력이나 지도방법이 일률적으로 같지가 않고, 일본은 매 5년마다 농정을 평가하고 새로운 방안을 제안하며 농업기본법을 갱신하거나 수정보완하는 위원회를 능률적으로 운영하고 있으며 특히 21세기를 맞으면서 “식료 · 농업 · 농촌기본법”을 새로이 제정하였고 농림성 조직을 개편하였으며 5년, 10년단위 농업생산이나 달성지표를 명시하고 관련기관 단체가 일원적으로 추진하는 제도를 강화하였다. 조사대상국들은 대체로 농민의 교육수준과 농업기술의 향상으로 농업증산을 지속해왔으나 소비규모가 커짐으로서 농가소득 수요가 늘고 농가 인구가 감소하여 도시화 · 산업화의 물결을 타고 농지 면적이 줄면서 국토 훼손에 대한 위기의식이 커지고 전통적인 농촌문화 쇠퇴에 대한 긴박감 등이 높아져서 농가보호 육성에 대한 국민의식이 높아지고 있었다.

크게 변전하는 여건에 맞추어 농촌지도사업의 기능도 사업내용, 구체적인 활동내용이나 활동방법은 어떻게 개편되어야 하며 이에 따른 조직은 어떻게 운영되어야 하는가, 그리고 장단기 전망과 대처 방안의 모색이 필요한 때이다.

미국은 주립농과대학의 농민지도전문가들이 (State Extension Specialist), 일본은 농업개발보급협회와 농촌생활종합연구센터 등에서는 농촌지도에 관한 연구 전담부서를 갖추고 있었다. 우리도 외국의 사례를 참작하여 지속적인 연구조사 기능으로 과학적인 다단계 대응 방안에 관한 연구가 필수적이라고 느껴졌으며 오늘과 같은 연구회합의 기회가 지속적으로 운영되어야 한다고 느끼고 있다.

1. 이번 연구의 개요를 요약하면

1) 연구목적은

농업선진국 일본·미국과 독일권 3개국의 농업여건 변화에 따르는 농촌 지도사업의 변화와 현황, 금후전망을 조사 분석해서 우리나라 농촌지도 사업의 발전방향 연구 기초자료를 제공하는 것이고

2) 연구방법은

나라별 농촌지도관련기관·단체·농가를 탐문조사하였다.

주요 방문기관이 6개국, 17개 지역, 36개 기관·단체였었다.

일본은 東京都·埼玉縣·茨木縣 3개지역 10개 기관이었으며 미국은 Washing D.C., Minnesota, North Dakota와 Maryland주 4개지역 16개 기관, 단체였고 독일권에서는 독일, 스위스, 오스트리아 3개국 10개지역 10개 기관, 단체를 방문조사하였었다.

II. 연구 조사 개요

1. 미국식 협동 농촌지도사업의 원형

(Cooperative Agriculture Extension Service)

1) 1914 미국 Smith-Lever법 제정으로

“민주적 교육방법에 의하여 필요로하는 농민

에게, 필요로하는 농사와 생활개선 기술·지식, 필요로할 때 상시 공급”하는 국가경영 서비스 사업으로 최근까지 120여개국이 채택

2) 미국식 지도사업의 특색

- ① 중앙과 지방정부와 지역농민의 협동사업
- ② 농업증산과 농민복지와 지역농촌개발을 위한 국가사업
- ③ 농사개량·생활개선·청소년 3원 지도사업 (Three-fold program)
- ④ 행정과 분리한 전문직 요원에 의하여 추진하는 민주적 인간교육사업 (Changing S.K.A. - Skill<기술>, Knowledge<지식>, Attitude<인생 관, 가치관>의 변화)
- ⑤ 농촌지역 자원지도자 중심 집단학습클럽 육성과 지역농촌개발공동사업

3) 근래 산업화·도시화에 따라

- ① 농촌인구가 감소하고
- ② 농업·농촌의 사회경제적 지위가 위축되며
- ③ 농업생산수준이 평준화되는 일면, 지방분권 강화 추세에 따라 농촌지도기관의 조직·사업 내용이 크게, 다양하게 변하고 있음.

2. 나라마다 다른 농촌지도사업의 형태

(미국) 연방정부와 주정부의 지침과 재정지원으로 52개 주립대학교 농과대학이 사업주체가 되어 시·군 자치단체와 공동으로 사업 추진(협동농촌지도사업)

(한국) 연구·지도·농민교육을 전국적으로 일괄 담당하는 단일계통 기관 운영(농사원·농촌진흥청)

(일본) 농림수산성의 지침에 따라 47개 都道府縣 지방자치정부가 주동이 되어 6개 시군당 평균 1개소의 지역농업개량 보급센터 설치

(독일) 중앙의 영양·농업부와 주 농업국 지침에 따라 시·군 농업국 공무원과 군 농업직업학교 교사들이 공동으로 농민지도사업 추진, 일부지역은 회비를 농민이 부담하여 운영하는 농업회의소 (또는 협회)가 기술지도하는 곳과 개인회사 또는 특수전문가에 수수료 지급하고

지도의뢰(3형태)
(덴마크) 농업전문회사가 수수료를 내는 농민
에게 전문기술 지도

3. 농업여건의 변화

- 산업화·도시화와 농민의 교육·생활수준의 향상, 농촌인구와 농지의 감소, 난 개발에 의한 국토의 훼손
- 농업인의 노령화·부녀화·향도이촌으로 농촌의 공동화(空洞化)·공소화(空疎化), 금본주의(金本主義)·개인주의로 전통적 의식과 농촌사회문화의 훼손
- 출생률 감소와 여성의 사회 활동·취업률 증대
- 농업기술의 향상·생활수준의 고급화·평준화·기본식량의 자급
- 농산물 교역량 증대·영농의 산업화·규모화·집단지화·공동화(共同化)·세계화

4. 최근 농촌지도사업의 변화

- 농산물 증산 중점지도에서 수지맞는 영농지도(마케팅 포함), 국토와 경 관보호, 부녀자지도 기능 확대
- 단편적 기술과 지식전달 보급에서 농업의 공익적 기능확대에 따른 지도 과제의 다양화(package program)
- 개별농가 순회지도로부터 집단지도, 자조활동 조성지도, 지역개발 지도
- 여성의 의·식·주 생활지도에서 여성농업자 육성, 부녀자 자조집단조성, 가정관리·건강관리·노인보호 지도로
- 고급기술·정보수요 증대로 단순기술지도 공무원을 감소 대체강화→ 전 문학교→대학 교원(미국, 독일), 행정직 공무원→직업 학교 교사 겸임, 농업단체 전문지도원 고용(유럽) 민간전문가 비정규고용, 특정과제 지도 유급 위탁(미국·유럽)
- 지방분권화→중앙집권적 지방지도기관을 농업행정기관과 통합·겸무

5. 21세기를 향한 정책 개선

- 연구기관·대학과 지도기관과의 연계 강화 (미국의 Land Grant Colleges System, 일본의 전문보급직)
- 지도직 공무원과 농민지도자 전문보수교육의 확대와 다양화
- 지도기구의 안정을 위한 법적 제도화
 - 상급기관과 시군 지도기관간의 인사교류
 - 시군별 지도직 공무원 배치와 예산 배정기준 설정(조례)
- 관계자 전원이 참석하는 연간 사업평가회와 신년도 사업계획 심의제도 강화
- 3-4개월 단기연수와 학위 유학제도
(예) 미국 - 주립대 농대 농촌지도분야과정 운영과 농한기 계절 전문 학습 과정 설정
(Winter school·summer school system과 장학금 제도)
일본 - 국립시험장, 농사개량보급협회, 농촌생활총합연구센터, 농립수산부 생활기술 연수관 등의 다양한 장단기 연수과정 운영
- 지도방법개발 연구기능 강화
 - 새로운 지도과제 개발과 지도방법 연구팀 구성
 - 선진국 신규과제 연구 - 노인관리, 국토와 경 관보전, 국제적 연대에 의한 공동추진과제 등
 - 장단기 농민교육, 연수과정 정규화

III. 일본의 농촌지도사업

1. 일본농업의 변화

가. 세계 제2의 경제대국으로 수출이 증대하면서 Uruguay Round, WTO, IMF, FTA로 국제 시장개방 압력 증대

나. 식료·농업·농촌기본법(신기본법)제정 (2000. 8)

- 종전의 농업기본법 대체
- 10개년 농정의 기본노선 제시
 - ① 식료자급을 유지
 - ② 식료소비의 바람직한 형태
 - ③ 국내 생산노력 목표
 - ④ 농산물 가격지지 정책에서 경영대책으로

전환

- 2010년 목표수량 지표
- 농사개량보급사업 운영에 관한 지침(농림수산성 시달)
 - ① 기술개발과 보급 ② 인재육성과 확보
 - ③ 여성의 참획(參劃)추진
 - ④ 고령농업자 활동추진
- 1999. 3 남녀 공동참획사회기본법(共同參劃社會基本法)

토지이용형 농업활성화 대책대강(對策大綱) 공포

다. 지방분권 확대추진에 따른 농업개량 보급사업 조직의 변화

- 농림수산부가 지켜온 보급직원의 정수 규정 폐지
- 지역보급센터 타기관과 복합조직 허용 ('99부터 지역농업개량보급소→센터로 개칭)
- 6개 市·町·村당 1개소 보급센터 설치기준 폐지
- 보급수당 지급 기준 중앙정부에서 縣정부 재량으로 이양
- 국비 교부금 비율 인상과 사무간소화('83부터 국비:지방비 50% 부담)
- * '97부터 보급센터 통합, 보급원 정원 감소, 縣 보급부를 경영보급부, 생산진흥부, 보급과 등으로 명칭, 조직개편→縣정부 재량으로 위임

라. 농림수산물 조직개편('01. 1. 6) 농산원예국→경영국

교육보급과→보급과

생활개선과→여성·취농과

(예)

구분	단위	1998기준→2010목표	
		(平成10년)	(平成22년)
(쌀) 소비량	만톤	991	1,008
생산목표	만톤	946	969
10a당수량	kg	507	520
재배면적	만ha	179	186
자급율	%	95	96
(젓소)			
사육두수	만두	182	180

- 19개 농림수산물 산하 시험장연구소를 정 부기관에서 독립 행정법인체로 개편(11개 법령공포, '99. 12. 22)
- 공무원 신분에서 민간인 신분으로 전환하고 전국 국가 및 지방정부 기구 감축

IV. 미국의 농촌지도사업(Cooperative Agriculture Extension Work)

1. (아래 표)

2. 농업의 변화

- 미국농업의 변화: 기술개발과 생산성 증대, 농업의 규모화·기업화, 농민의 교육과 기술 수준의 상승, 지방자치권 강화

1. 미국의 주요 농업지표 - 세계최대 경제 및 농업대국 (2000)

구분	지표치	한국대비	비고
국토면적(천km ²)	9,363	94.1배	캐나다에 이어 세계 2위
농지면적(백만ha)	177.0	102.7배	세계 1위
인구(백만)	283.2	5.9배	중국·인도에 이어 3위
농업인구비율(%)	2.2	25%	(한국 8.8%)
국민총소득(억\$)	99,587	21.9배	세계 1위(한국 4552억\$)
수출액(억\$)	7,811	4.5배	세계 1위(한국 1,723억\$)
수입액(억\$)	12,576	7.8배	(한국 1,605억\$)
GNP대 농업비율(%)	2	-	(한국 5.6%)
곡물자급율(%)	134	4.6배	(한국 29%)
1인1일 공급영양량(Kcal)	3,600	1.2배	(한국 2,951 Kcal)

- 정책방향: 산업간 소득균형, 수출과 농업연관산업육성, 지역사회개발, 국토보전, 농산물 선택적 생산제한 조절 농가이탈을 막는 농가·농토보전 직불보조제 확대('02 1,000억\$ 증액) 영농후계자 육성과 농민교육 강화('02부터 '11년까지 10개년 추가예산)

3. 농촌지도사업의 변화

- 농무성 연방지도국의 사업지침→주립대학교 농과대학→군 농업지 도소(County Agr. Extension Center)의 체제가 근래 주립대학교 농과대학 지도국 중심 사업체제로 변화
 - 시군의 크기에 따라 7-8명씩 배치되었던 지도원(Extension Agent)이 시 군당 2-3명씩 배치하고 분야별 전문성에 따라 1인이 2-3개군 담당지도
 - 시군 지도원도 거의 석사학위 이상 소지자로 대학 교원(faculty)수준의 대우를 받으며 조직적 보수교육으로 연마한 전문가로 활동
 - 농과대학 지도국과 시험장과 농민사이에서 중개활동(advice, support) 매체와 IT 시설이용 대중 접촉지도 방법 중용
 - 농과대학은 지도직 직원에 대한 지속적 보수교육 과정을 운영하고 시험장 연구소에 배치된 전문지도사(subject matter specialist)가 어려운 문제해결 방안 상시제공
 - 농민의 요망(need)을 모은 상향적 사업계획 수립과 투명한 사업평가 제도 운영
 - 지역과 사업내용에 따라 지도공무원의 호칭은 전래의 extension agent 와 함께 specialist, educator 등으로 혼용
- ### 4. 생활개선사업의 변화
- 농가부녀자 대상 의식주개선 중심의 단편적 기술·지식지도를 벗어나 도·농의 부녀자 대상 가정관리, 부모역할 교육 건강보전, 노인관리, 아동교육, 여성문화 등 주민복지와 여성농업인 육성, 자조적 집단활

동 조성 지도 강화

- 지도원은 사업설계, 집회조직운영관리 등을 담당하고 특수과제에 대해 여는 지역내의 분야별 전문가를 임시 유급지도자로 고용하는 제도 운영

V. 독일권 3개국의 농촌지도사업

1. 독일농업여건의 변화

- 1990 16개주 동서독 통일 - 서독측 11, 동독측 5개
- 통독 후 서독인 세금으로 이루어지는 동독의 낙후한 사회 경제 제도·시설 보강을 위한 “통일비용”증대로 서독인 불만이 늘고, 반면 동독측 시민은 서독인 대비 임금이 절반이고 실업율이 높아 불만
- 통일 후 10여년간 통일비용 부담으로 전 서부독일 경제 성장률 감소
- 식량 과잉생산
- 인구의 50%가 인구 3만 이하의 소도시나 농촌에 거주(대도시 소수)
- 부녀자들의 활동력과 잠재적 재능활용

2. 통일 독일 4대 농업정책

- ① 산업간, 지역간 균형소득과 풍요로운 삶의 질을 향유하며 사회 발전에 적극 참여
- ② 질 좋은 건강식품을 적정한 가격으로 안정 공급
- ③ 국제농업과 식량문제해결 기여
- ④ 농가·농촌경관·농촌문화 보전

3. 유럽선진국 농업정책 추세

- ① 환경보존적 조방농업 - 농업·환경·지역개발 계획을 하나로 통합하고, 농업생산 보조금 축소
- ② 농촌관련 모든 것을 보존 유지 - “건드리지 말자”
- ③ 농촌부녀자들의 마땅한 일거리 마련 - 활기찬 농가

4. 유럽공동체(EU)의 농업공동정책(CAP)

- EU 15개국 참여('60년대의 EC에서 '90년 EU로 개편)
EU 공동화폐사용, '04까지 회원국 25개국, 5억인구가 뭉치는 지역권 완성, "EU 대통령제" 선출 헌법안 심의중
"잃었던 Europe의 영광을 되찾자!"
- '99 EU 이사회 CAP 개정안 Agenda 2000 합의
 - 유럽농업 model 제시, 시장지향성 경쟁력 강화, 식품의 안전성과 품질 향상
 - 농업소득의 안정화, 농가·농토·경관보존 직불제와 지방분권 강화
- 농촌개발정책
 - ① 유럽영토의 80%인 농촌지역의 보전과 균형발전을 위한 공동조치
 - ② 농업지도 보증기금(EAAGF) 사용확대
 - ③ 소농지원제도 ④ 농업법간소화 ⑤ 공동예산의 안정화
 - ⑥ 농촌개발을 통한 분권화 강화
- 유럽공동 농촌경제발전 협동연대 계획 (LEADER Program-Liasons Entra Actions de Development de l'Economie Rurale)-LEADER I Program('91-'93), IIProgram('94-'99), III Program('00-)
 - EU 공동화폐사용, 공동기금운영, 공동사업 계획 추진
 - 국경을 넘는 광역 보조, 지원사업

- 2001현재 연간 430억\$ (52조원) 기금조성, 이에 대항하여 '02. 5. 미국 농업 보조금법 제정 1,000억\$(120조원) 신규확보
- 5개 분야사업
 - ① 농촌개발 활동지원
 - ② 고용을 위한 직업 훈련 지원
 - ③ 농촌관광사업
 - ④ 중소기업·수공업·농촌지역서비스업
 - ⑤ 농산물마케팅(이중 농촌관광사업 투자 45%)

5. 농촌지도사업의 특성

- 지도원 4개 유형 - 군 농업국직원, 농업학 교교사, 농업협회직원, 개인농가나 작목반 등 단체고용원
 - ① 州당 4-7개 영양·농업국 직계 지방사무소 설치 - 군 농업국 관장(지방행정기관과 분리·농업성 직원)
 - ② 농사, 생활개선지도원 구분없이 농업행정·농사기술과 생활개선지도사업 담당
 - ③ 기구나 사업, 지도원의 호칭 주에 따라 일정치 않음
 - ④ 군 농업국은 군 행정부서의 상급기관으로 지방자치단체인 군청과 분리
 - ⑤ 지도활동내용은 5개부문 24개 분야로 구분
5개부문 - 농업경영, 재배와 토양, 축산, 사회경제, 생활개선·농촌부녀자 ⑥ 예산

연방농무성→주영양·농업국·군농업국 직원(30-40명)——
 (지침시달, (주정부 주관으로)(80% 행정 또는 교육, ——(공무원)
 보조금예산 사업수행) || 20% 지도사업 | (전지도원의
 지원) ||→농업직업학교교사 —— 55%)
 || (농촌지도겸무)
 ||
 |→농업위원회 전담직원
 | (농민회비로 운영) - (단체요원,
 | 반관 반민)
 |→민간회사 전문요원
 (개인농장, 작목반 등)- (민간인)
 (수혜농민이 반액, 정부보조 반액)

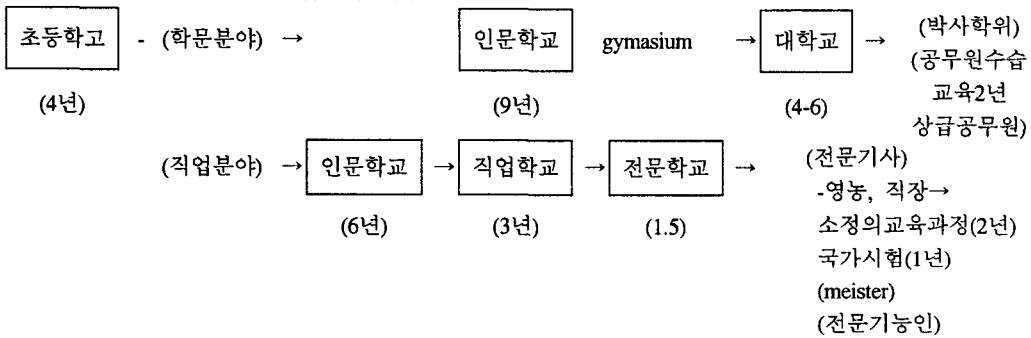
* 군 농업국 직원이나 농민위원회 직원 직종 - 농민지도원(Berater)

- 주, 군, 면 정부보조금과 농업협회에(또는 농업회의소)농민이 내는 부과금(회비)
- ⑦ 지도공무원 - 전문대학 교육이수 + 석사학위 + 국가공인시험합격 + 임용교육과정 수료자 중 선발
- ⑧ 특정지역, 특정농민대상 농사기술지도는 안하고 친환경농업 기술보급과 환경오염 감시까지 책임
- ⑨ 축산공무원 지도사례 - 농가 축사개축자문요구시 축산담당 Berater가 농민과 의논하

면서 계획·설계·효과분석·자금지원 등 기술적 자문(20%)과 행정적 지원(80%)을 다하고 자신의 자문결과에 책임진다는 서명으로 사후관리까지 책임

6. 직업교육

• 독일국민 대부분이 직업교육 이수



- 직업의 구분 : 93직군 600개의 직종으로 세분 제1직군, 제1직종 - 농민
- 제도적으로 직업학교를 나와야 농민이 된다
- 교육정도에 따라 ① 농민 ② 국가시험합격자 - 농업관리인 ③ 국가시험 합격농민 ④ 농업전문기능인(meister)
 - 농업전문학교 가정관리과정 이수자→ 가정관리인

VI. 우리나라 생활개선 지도사업 발전방향에 관한 제언

1. 여건변화

7. 생활개선지도 과제
- ① 군 농업국 제 4과(가정관리와 영양) 업무 연령층에 맞는 건강영양, 도시농촌 가정관리와 소비생활 가사노동 능률화, 농가주택 신개축 정책지원, 농업전문학교 교육담당
 - ② 가정경영 전문교육
 - ③ 민박사업 - “농가에서 휴가로”라는 정부 정책 추진
 - ④ 농산물 직판 사업

- WTO 등 국제적 시장개방 압력
- 농업생산 여건의 불안
 - 지가와 노임상승, 생산재 가격과 생활비 상승, 유헨가격차 증대와 값싼 농산물 수입 압박, 농산물 가격하락과 불안정, 쌀값을 비롯한 농업보조 정책 한계
- 농업비중의 하락
 - 농지·농가인구·농업노동력 감소, 노령화·부녀화, 젊은 중견농민 향도이촌
- 도농간 소득차 확대와 생활수준의 격차 증대 젊은층의 농업·농촌 기피와 영농후계자 감소
- 경제적 사회적으로 농업장래에 대한 불안감
- 시설농업, 고급상품농업, 고지식농업, 정보화 보급 두뇌농업 증대

- 관광농업 - 모델개발과 지원 방안
- 인생상담과 종교
- 국토와 환경보전
- 농민재산관리·재테크

참고문헌

일본·미국·독일권의 농촌지도사업, 신동원 외.농
촌진흥청, 2003.