

# 저발전국 농촌지도사업의 공공적 역할변화에 관한 연구

김 태 호

여의도 연구소

## A Study on the Changing Public Role in Agricultural Extension in Less Developed Countries

Tae Ho Kim

Research Fellow, Youido Institute

### Summary

The public sector extension services in which governments of less developed countries (LDCs) have invested large sums often at the behest of donors are achieving uneven impact, often at unsustainable high costs. Further, the fundamental premise of public sector extension — that low-income farmers are unlikely to obtain technical information unless it is provided by government — increasingly requires re-examination. This paper reviews the pressures facing conventional agricultural extension, examines the prospects of recent approaches that are participatory, institutionally pluralistic and geared towards cost-sharing, and suggests ways forward for governments.

### I. 문제의 제기

저발전국가(less developed countries)라 함은 세계 제2차대전이 끝난 후 대부분 구미제국으로부터 정치적으로 독립된 국가들을 말한다. 이들 국가를 스스로 제3세계라고 부르기도 하는데 무려 143개에 달하는 아프리카, 아시아 및 중남미의 UN회원국들로 이루어져 있다. 기본적으로 이 용어는 발달된 자본주의국가(제1세계)나 사회주의국가(제2세계)로부터 자신들을 구분하기 위해 사용된다. 제1, 제2, 제3이란 말이 국가들의 상이한 집단에 관하여 사용될 때에는 우월성이나 열등성이라는 바람직하지 못한 어감을 지니기도 하지만, 기본적으로 제3세계란 용어는 발전도상국들에 의하여 공통의 속성과 목적의 동일성이라는 새로운 의미를 진작시키고 표출하기 위해 광범위하게 사용된다. 세계인구의 70퍼센트를 차지하고 있는 이들 저발전국

가들은 세계 총 소득의 20퍼센트로 살아가고 있으며, 이 보잘 것 없는 소득조차도 국내에서 불평등하게 분배됨으로써 그 대다수의 인구는 빈곤속에 살고 있다. 인구의 70~80퍼센트가 농촌 지역에 살고 있는 이들 저발전국가들의 공통된 특성은 광범위한 빈곤, 점점 심화되는 소득 및 재산상의 불평 등, 급속한 인구성장, 낮은 수준의 문자해득율 및 영양섭취, 점점 높아가는 도시실업 및 저고용수준, 침체하는 농업 및 농촌에 대한 상대적 무관심, 열악한 교육 및 보건제도, 지배-종속의 관계를 요구하는 해외의 경제적 기술적 문화적 세력에 대한 취약성, 그리고 근대화와 문화보존 사이의 상반관계에 있어서 선택의 문제 등이 만연되어 있다. 사실상 이러한 점이 바로 저발전의 내용을 규정하는 것이기도 하다.

세계의 급격한 경제성장과 녹색혁명을 통한 비약적인 식량증산에도 불구하고 이들 저발전

국가 대부분은 전체인구의 30-70%가 빈곤에 시달리고 있으며, 이러한 사람의 대다수가 영세소농, 농업근로자 등과 같은 소외농민들이다. 지난 30여년 동안 전세계적으로 농촌지도는 신품종과 새 영농기술의 개발 보급을 통하여 농업생산 증대와 농업발전에 크게 기여해 왔다. 그러나 최근 이러한 노력들이 농촌사회의 평등과 개발이익의 균등한 분배와는 거리가 먼 부익부 빈익빈의 양극화 현상만을 초래했다고 많은 학자들이 지적하고 있다. 따라서 앞으로의 농촌지도는 과거 경제-기술적 접근 논리를 배격하고 농업생산의 증대뿐만 아니라 사회평등과 균등분배에 입각한 농촌생활의 질적향상을 강조해야 할 것이며, 지도대상도 기술전파, 정보전달 등이 용이한 중농이상의 농촌주민보다 이제까지 소외되어 왔던 영세소농과 같은 비편익적 집단의 삶의 질을 향상시키는데 관심을 기울여야 한다. 만약 영세소농들에게 정부차원의 지원 및 역할이 이루어지지 않는다면 어떠한 정보도, 어떠한 기술도 그들 스스로 획득하기는 어려울 것이다. 바로 이러한 관점에서 농촌지도사업의 공공적 역할이 강조되는 것이다.

본 논문에서는 저발전국가의 농촌지도사업에 있어서 먼저, 공공부문에 있어서 농촌지도사업의 역할을 살펴보고, 둘째로 정부가 새롭게 직면하고 있는 도전요인을 고찰하며, 셋째로 참여적이고 다원화된 새로운 농촌지도 접근방법을 구명하며, 넷째로 효율적인 농촌지도사업의 구상을 위한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

## II. 농촌지도사업의 개념

일반적으로 볼 때 농촌지도사업은 직접 국가 변영의 핵심적 역할을 담당하지는 않지만 농업 부문에 있어서는 최소한 없어서는 안될 중요한 영역이다. 효과적인 농촌지도사업은 농민이 농촌 외부의 소비자, 연구 및 농업관련단체와 긴밀히 연계하여 농업생산성을 제고하도록 하는 유용한 도구를 제공한다.

농민의 시각에서 지도(extension)란 용어는 연

구와 농민간의 정보의 흐름에 있어서 너무 단선적이며, 단일방향이라는 데 종종 비판받아 왔다. 마찬가지로 최근에는 정보의 흐름뿐만이 아니라 농업투자재, 아이디어 및 기술(technology)이 공공분야 및 사적영역을 포함해서 비판과 논쟁의 대상이 되고 있다. 그러한 비판에 대한 중요한 결론은 정보의 흐름이 다방면적이어야 하며, 동시에 새로운 기술에 대한 농민의 반응이 어떻게 나타나는지에 관해서도 지도 연구자에게 환류(feedback) 되어야 한다는 것이다. 전통적으로 농촌지도사업의 기능을 분류하면 크게 다음 네 가지로 구성되어 있다. 첫째, 진단기능(diagnosis)이다. 농민의 사회적 경제적 농업생태학적 조건 및 그들의 삶의 기회와 제약요인들을 진단한다.

둘째, 전달기능(message transfer)이다. 농민이 필요로 하는 정보는 훈련과정과 매스미디어, 그리고 지도기관과 농민간의 직간접 접촉을 통해서 전달된다. 전달내용은 주로 농업관련 정보, 새로운 지식 및 기술 그리고 교육 등이다.

셋째, 피드백기능(feedback)이다. 미래의 연구과제를 개선 발전시키기 위해 신기술에 대한 농민의 반응을 연구자에게 피드백시키는 기능이다.

넷째, 연계기능(development of linkages)이다. 지도사업은 연구자, 정부정책기획자, 민간단체(NGOs), 농민조직, 은행 및 사적인 상업영역을 서로 연계 발전시킨다. 외딴지역에는 직접 지도기관이 투자 공급기능까지도 수행한다.

## III. 농촌지도사업의 공공적 역할

저발전국에 있어서 농촌지도사업의 공공부문의 역할은 전통적으로 다음과 같은 5가지 기준에 의해 강조되어 왔다. 첫째, 기술혁신과 관련된 정보는 상당정도 공공적이다. 다소 논쟁의 소지가 있긴 하지만 혁신기술이 사적인 부문 즉 농민의 의지 등에 의해 부적절하다고 판단되면 그 정보는 수용되지 않는다. 둘째, 농업생산에는 항상 여러 요인에 의해 위험이 따르기 때문

에 생산의 안정성, 평균수량의 증대 등 농업이 갖는 특수성을 극복할 수 있는 한 방법으로 정보의 축적은 중요하다. 셋째, 정보축적을 위한 제도적 물리적 하부구조가 빈약하다. 넷째, 다소 논쟁이 되고 있으나 지역균형 발전과 관련해서 농민의 소득을 증대하고 궁극적으로는 소외계층(people on the periphery)의 참여를 위한 활동이 필요하다. 다섯째, 잠재적 역선택(adverse selection)의 문제이다. 종자, 비료 등의 농업투자재와 관련해서 투자재의 질이 아무리 좋다고 하더라도 지역적으로 적용의 수준이 부적절할 때 역선택의 가능성이 있다. 기술을 적용하는데 있어서 정보의 축적은 이러한 문제들을 줄여준다. 저발전국가들은 이러한 논증에 근거하여 농촌지도사업에 많은 예산을 투자했다. 그러한 일에는 종종 국제기구의 후원이 있었는데, 그 대표적인 경우가 세계은행(World Bank)에 의한 농촌지도사업에의 훈련과 방문(Training and Visit) 접근방법이다. 1970년대와 1980년대 소농개발 및 지도연구 프로젝트 사업에 많은 예산을 지원했다. 티엔브이(TandV) 접근방법은 지도사업에 있어서 기본적으로 꼭 필요로 하는 것 외에는 모두 제거하고, 정보전달도 우회적인 전달이 아닌 직접 농민이나 농민단체에 전달하며, 정규적인 훈련과 재충전, 시간대별 활동계획 그리고 연구와 밀접한 연계 등을 그 특징으로 하고 있다.

세계은행이 제안한 “훈련과 방문”시스템은 전통적인 농촌지도 접근방법의 많은 문제점을 수정하기 위해 고안된 것인데 그 배경은 다음과 같다. 첫째, 1950년대와 1960년대 많은 국가들은 재정적 투자를 가장 중요시 했다. 그 이유는 농민들이 농업관련 시설들을 최대한 활용할 수 있도록 자재와 기술정보에 접근하는 가장 중요한 대안이라 생각했기 때문이다. 1970년대 접어들어 종합농촌개발(integrated rural development) 계획에 따라 농촌지도사업에 대한 지원은 더욱 광범위하게 전개되었다. 그러나 많은 지역에서 적정기술의 부족현상이 두드러지게 나타나 지

도와 연구의 연계가 얼마나 중요한가를 재인식하게 되었다.

둘째, 후원자들은 국가적인 농촌지도사업을 단편적이고 비속련된 것으로 간주했다. 그리고 연구사업과는 접촉이 거의 없으며, 저소득층 농민보다는 오히려 부유한 계층에 더 이롭다는 인식을 갖게 되었다. 이러한 복잡한 문제들을 해결하기 위해서 종종 강력한 단일기구 구성을 제안하기도 했다.

그러나 최근 들어 세계은행 자체에서도 이러한 ‘훈련-방문’ 접근이 비판받고 있는데, 그 이유는 책임성 융통성 환류성의 부족, 농민접촉의 부적합성, 그리고 지속적으로 투자해야 하는 높은 비용 때문이다. 최근 한 보고서(World Bank, 1994)에 의하면 ‘훈련-방문’ 접근은 잘 정비된 농민조직, 높은 손익비용 때문에 쓸모가 없는 기술, 그리고 특히 관계시설이 잘 이루어진 지역에서 이용가능한 자원 등의 기본적인 원칙이 충족되었더라면 녹색혁명(Green Revolution)에 성공적이었을 것이라고 한다. 그러나 다른 한 보고서(Hulme, 1991)에 의하면 ‘훈련-방문’ 접근을 토대로 한 농촌지도사업 계획은 형평적이지 못했음을 지적하고 있다. 첫째, 영농체제와 농민의 삶의 기회와 제약요인들에 대한 잘못된 이해는 지도사업의 방향이 적절하지 못했음을 의미한다.

둘째, 열악한 환경개선을 위한 적절한 메시지의 양은 제한적이었으며, 농촌지도사가 성공적인 방문을 했다 손치더라도 지속적인 신기술의 개발이 이루어지지 않는 상황에서 지도사업의 한계수익은 급속도로 줄어든다.

셋째, ‘훈련-방문’ 접근방법은 지나치게 비용이 많이 소요되기 때문에 재정적으로 계속 뒷받침하기가 어렵다.

넷째, 여성농민의 요구가 대개 무시되었다.

다섯째, ‘훈련-방문’ 접근에 의한 농민접촉 메카니즘은 의도대로 목적이 이루어지지 않았으며, 농촌지도사들의 활동과정에 있어서도 집단지도에 대한 인식이 결여되어 있었다.

#### IV. 농촌지도사업의 새로운 도전 요인

농촌지도사업의 공공적 역할에 대한 재평가의 노력이 활발히 전개되고 있는 바 몇가지 핵심적인 요인을 진단해 보기로 한다. 지도사업의 공공적 역할에 있어서 가장 중요한 문제는 바로 재정적인 문제이다. 최근 저발전국가들중 많은 나라가 농촌지도사업을 위해 충분한 재원확보가 매우 어렵다는 것을 깨닫고 있다. 인도의 한 예를 들면 각 마을마다 배치되도록 한 주재지도사의 약 20%가 배치되지 못하고 있다. 이는 인도 정부가 지소를 유지하는데 소요되는 비용을 충당할 수 없기 때문이다. 따라서 많은 저발전국가들은 농촌지도사업의 공공부문의 비용을 절감하기 위해 여러가지 방법을 모색하고 있다. 예를 들면, 지도사업의 일부분을 사개념화하는 방법, 지도사업에 대한 댓가로 농민이 정부에 그 비용을 지불하는 방법, 그리고 정부와 민간단체 혹은 농민조직이 각각 비용을 공유 부담하는 방법 등이다.

둘째, 농촌지도사업 관련 연구수행에 있어서

방법론상의 문제이다. 생산과 관련된 지도연구의 결과는 농민에게 제대로 전달되지 못했으며, 실제 투자재의 유용성도 변화하고 있다. 많은 비용을 들여 지도사업에 대한 긍정적인 기대를 하면서 수행된 수많은 연구는 방법론상의 허점을 노출시켰다. 그 방법론상의 문제라는 것은 생산합수를 분석하는 경우 보다 객관적이고 타당성이 있는 변인을 토대로 분석하지 못하고 일반적이고 불안정한 변인에 근거하여 분석이 이루어졌음을 의미하는 것이다.

셋째, 정보환경에의 노출과 접촉기회의 문제이다. 최근 영세소농들은 영농기술에 관련된 정보를 획득하는데 있어서 공공부문보다 여타 사적영역으로 부터 입수할 기회가 급속도로 증대되었다. 수송환경의 발달로 외딴지역까지도 민간단체나 사적인 영역에서 만든 정보를 전달받을 수 있게 된 것이다. 그러한 변화의 속도는 텔레커뮤니케이션의 발달로 가속화되고 있다. 여기에는 문해수준의 증가, 출판기술의 발달 등으로 농민이 기술에 접근하기가 한층 용이해졌다. 이처럼 농민의 기술정보에 대한 노출이 상대적으로 사적인 영역에서 용이해졌다고는 하

<표 1> 농 민 의 정 보 노 출 정 도

정 보 출 처	빈 도	백 분 율 (%)	순 위
◇ 개인적 영역			
• 접촉 농민(contact farmers)	798	31	2
• 다른 농민	1,063	39	1
• 농업전시자	480	19	3
• 농업공무원	223	9	4
• 농업과학자	64	2	5
◇ 대중매체 영역			
• 영농방송	720	26	2
• 리플렛 및 블레틴	30	1	7
• 신 문	820	29	1
• 농업저널	310	11	4
• 켈 페 인	10	0.4	8
• 전 시	180	6	6
• 세 미 나	300	11	5
• 박 람 회	430	15	3

자료 : Sherief et al., 1993.

나, <표 1>에 나타난 바와 같이 전체적인 수준으로 볼 때는 여전히 정부차원의 공공부문에 광범위하게 의존하고 있음을 알 수 있다. 이러한 연구결과는 정부나 후원자들이 간과하기 쉬운 것으로 지도사업의 기획을 위해 중요한 시사점을 지닌다.

넷째, 참여의 문제이다. 많은 국가는 아니지만 몇몇 국가에서 정치개혁을 통한 참여를 강조하고 있다. 즉 사업의 기획 및 실행과정에 상당 정도의 영향력을 미치도록 하는 과정이다. 광범위하게 참여의 문제가 전개되고 있지는 않지만 일부 국가에서 태동의 단계에 있다. 그러나 참여접근법(participatory approaches)이 과연 어떠한 비용을 감수하고서라도 추진할 가치가 있거나, 농민이 실제 그것을 수행할 시간을 갖고 있는지, 정부가 직접 효율적으로 참여접근법을 수행해 나갈 것인지, 아니면 참여접근법을 수행할 수 있는 민간단체를 제한할 것인지 등에 관해서 분명한 입장정리가 되어 있지 않은 것이 현실이다. 많은 연구결과들은 공공부분에서 상당정도 성공적이었다(Rivera and Gustafson, 1991)고 하지만 실제 참여접근법은 효율성의 저조, 융통성의 결여, 제도 및 환경 변화에 대응할 능력 결여 등이 문제점으로 지적되고 있다.

## V. 농촌지도사업의 혁신적 접근

저발전국의 농촌지도사업에 있어서 혁신적 접근방법의 주된 특성을 제시하면, 먼저 지도사업의 설계, 수행 및 평가의 과정에 농민의 참여가 전제되는 접근법이다. 정상적으로 농민 개개인의 활동보다 조직화를 필요로 하는 이 접근법은 연구자나 지도사가 사업의 복잡성, 다양성 및 저소득층이 직면하는 위험성을 이해하는데 쉽지는 않을 것이라는 인식에서 출발한다. 동시에 농민의 경험적 지식을 중요시하며, 그들 자신들이 새로운 기술을 이해하는 데도 최선의 방법이라는 인식이 전제된다. 참여접근법은 지금까지 공공적 농촌지도사업에서는 적용된 사례가 없는 새로운 형태의 조직과 기술을 필요로

한다. 몇몇 민간단체 조직은 조직원간의 응집력을 바탕으로 자원의 경영 등 어려운 과제들을 성공적으로 이끌어 갔다. 이러한 결과는 참여연구 방법을 지지하도록 하는 환경을 조성했다. 정부의 중상위 관리자들은 농민의 혁신수용능력을 이해하기 시작한 것이다. 단순하지만 잠재적으로 더욱 권위있고 대중적인 접근방법이 될 수 있도록 하기 위해서는 농민들이 자신의 환경에 적합한 적정기술을 선택할 수 있도록 시험연구소(experiment stations)를 방문하도록 하는 것이다. 이러한 과정을 통해서 연구자에게도 피드백이 가능케 한 것이다.

둘째, 농민대 농민 접근(farmer-to-farmer dissemination)이다. 이 접근방법은 1960년대 이후 중앙아시아를 중심으로 활용되어 온 방법으로 국가간의 선진농가를 상호 방문하여 신기술을 습득해 나가는 과정이다. 최근에는 아시아 지역에서 광범위하게 전개되고 있다.

셋째, 준전문적 농촌지도접근(para-professional extensionists)이다. 각각의 집단들은 공공부분의 지도사 혹은 연구자와 서로 상호 작용하기 위해 조직의 회원들 중 1~2명을 선발하여 역할을 수행하도록 한다. 자원봉사를 바탕으로 한 비전문적 농촌지도사가 자신의 역할을 수행하는 동안 나머지 회원들은 투자자와 관련된 정보를 축적하고 상황에 걸맞게 요소들간에 연계작업을 시도한다. 소농이 아닌 상업농의 경우 정보입수에 대한 댓가를 지불한다.

넷째, 민간단체를 통한 지도접근이다. 시간의 흐름에 비례하여 제한된 혹은 줄어드는 예산으로 공공부분의 지도사업을 지속적으로 수행하기가 어렵게 되었다. 이러한 이유로 정부는 가능하면 민간단체의 현장조직을 통해 소농들이 기술이전을 전수받을 수 있도록 노력을 기울이고 있다. 이러한 경우의 예를 들어보면 전통적으로 동부 Bolivia의 공공적 지도사업은 항상 적극적인 모습을 보이지 못했다. 오늘날에 있어서도 연구자들은 민간단체나 농민조직 등에 정보를 제공하기 위해서 기술이전단체(Technology Transfer Unit)를 활용한다. 이런 방법을 통해 농

민들은 자신의 지역에 적합한 정보를 수용하게 된다(Bebbington and Thiele, 1993)는 것이다. 인도(Rajasthan)의 경우는 지도사업이 적극적으로 추진되어 왔다. 지속적인 정부의 노력으로 지금은 민간단체와 농민들간의 상호작용이 활발히 전개되고 있다.

다섯째, 혁신매체의 활용접근이다. 비용도 저렴한 칼라출판 기술이 널리 활용되고 있는 데도 지도사업 분야에서는 충분히 매체 활용을 못하고 있는 실정이다. 민간단체들은 지역 라디오 방송을 통해 기술정보를 보급하고 있다. 동시에 지역문화의 특수성, 민속집단의 언어활용 등을 통해 문화적 접근이 가능하도록 하고 있다. 농촌지역에도 TV 및 라디오의 보급이 증가일로에 있고 따라서 농촌지도에 있어서 매스미디어의 활용은 큰 위력을 제공할 것이다.

## VI. 결론 : 미래 농촌지도사업을 위한 정책적 합의

앞에서 논의된 혁신의 문제, 중요한 원리의 문제는 농촌지도사업의 공공적 역할변화에 많은 시사점을 던져주고 있다. 지도사업에 있어서 정부 개입(involverment)이 어느 정도의 규모(scale)로 이루어져야 하는지 또는 어떤 구조(structure)가 적절한지에 대해 함축적 의미가 담겨있는 것이다. 농촌지도사업에 있어서 정부의 역할변화를 이끈 여러가지 환경변수들이 있을 것인데, 그 내용을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 상업농의 진전이다. 상업농의 확산은 혁신 기술과 관련된 정보가 공공적이라는 논쟁을 잠재우는 계기가 되고 있다. 그 이유는 상업농 자신들이 필요로 하는 정보를 얻는 댓가로 지불해야 할 자원 및 인센티브를 소농에게 부여하는 것이다. 소수이기는 하지만 일부 상업농은 민간단체의 지원을 받아 그들 스스로 자조적인 조직을 형성하여 자력으로 기술과 지식을 활용하기 시작했다. 이러한 참여의 과정을 통해 부락단위 수준에 머물러 있는 노동자 지위보다 더 높은 계층에 도달했다.

둘째, 영세소농의 위험부담 감소이다. 영세소농은 늘 자연적 재해로 영농위기를 안고 있지만 농업보험제도나 관계시설의 발전으로 자연재해인한 위험발생 정도가 현격히 줄어들고 있다.

셋째, 의사전달체계의 불안정성이다. 의사전달체계의 하부구조가 여전히 불안정한 상태에 놓여 있긴 하지만, 최근들어 라디오와 텔레비전의 급속한 보급이 이루어지고 있다. 이러한 변화는 민간단체, 상업농 및 저렴한 비용을 필요로 하는 정부차원의 지도사업 영역에 나타나고 있다.

넷째, 지역균형 발전에 대한 시각의 변화이다. 지역발전을 달성하기 위해서는 무엇이 필요하고 또 어떤 형태가 바람직한가에 대한 논의가 활발히 전개되고 있지만 그에 대한 해답은 명확해지고 있다. 지역의 균형발전을 위해서는 단순히 지도사업만으로는 어렵다는 것이며 이제 지역주민의 생활의 질을 높일 수 있는 다원적인 접근이 필요하다는 것이다.

다섯째, 농민의 잠재적 역선택의 문제이다. 아무리 좋은 기술이라 해도 해당지역 특성에 맞지 않는다면 수용을 기피할 것이다. 여전히 이러한 문제가 상존하고 있지만 이제 보다 종합적이면서도 실행가능한 조정기능(regulatory frameworks)이 있음으로 해서 그 위험부담이 크게 줄어들었다. 예를 들어 종자의 경우 정부차원의 농업연구기관, 사적인 상업농영역 및 민간단체들 간에 연계할 수 있는 여지가 융통성있게 충분히 마련되어 있다(Tripp, 1995).

이러한 환경변화에 따른 정부의 역할 또한 변화할 수 밖에 없을 것인데, 그 변화의 조짐을 세가지 측면에서 논의해 보기로 한다. 첫째, 재정적 문제와 농민의 능력향상이다. 정부는 마을 수준의 농촌지도자를 철수하려 한다. 그 이유는 부분적으로는 재정적인 문제가 따르기도 하지만 또 다른 한편으로는 농민들의 능력향상에 따른 것이다. 능력있는 기술세대의 출현은 농민의 능력이라는 면에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 따라서 정부는 종래의 역할을 최소화 하려고 있는데, 지도대상자의 범위는 반드시 변

화할 것이다. 고부가가치를 추구하는 상업농은 투자재, 유통, 시장 등의 사적인 영역으로 부터 기술정보를 스스로 획득한다. 따라서 정부개입의 최소화 노력은 자급자족의 생계농 보다는 상업농에 더 확대되어야 한다.

둘째, 농촌빈민의 조직화 측면이다. 농촌빈민을 대변하여 일하고 있는 조직의 수는 급속한 증가 추세에 있다. 몇몇 나라의 정부 부서는 농촌 빈곤자들에게 기술적 지원을 제공하기 시작했으며, 그들로부터 피드백을 통한 교훈을 배우기 시작했다(Farrington and Bebbington, 1993). 더 나아가 농촌빈민을 위한 조직들이 새롭게 출현하고 또한 계속 발전할 수 있도록 환경조성의 필요성을 느끼고 있었다. 이러한 환경은 도로건설, 텔레커뮤니케이션 등의 물리적 하부구조와 문해수준의 향상, 과학적 사고능력 함양 등의 사회적 하부구조의 강화를 통해 개선될 수 있다(Carrol, 1992).

셋째, 저소득층의 지원문제이다. 아직은 몇몇 지역에 국한되어 있지만 저소득층이 지도사업과 계약을 맺을 수 있도록 정부나 민간단체로부터 자금을 제공받는 것이다(Farrington and Lewis, 1993). 대부분의 지역에서는 그 비용이 너무 비싸서 적용하지 못하고 있는 것이 현실이다. 그러나 이러한 문제들에 대해 보다 광범위한 두가지 의문이 남아 있다. 첫째, 농촌 농업개발은 종합적인 노력이 있을 때 가능하다. 농촌개발이 어느 한 부서의 노력만으로 되는 것은 아니다. 농촌개발과 관련된 정부의 각 부서가 상호 협력하고 역할분담을 통해 실천하지 않으면 불가능하다. 둘째, 중앙집권적 조정기구의 지방분권화가 요구된다. 조정기구가 지나치게 중앙집권적인 관계로 혁신기술의 활용차원에서 많은 규제를 받고 있다. 예를 들어 지역에 적합한 작목을 개발하려 할 때 품종개발, 실험 및 보급 등을 관장하는 조정기구에 의해 규제 받는다. 심지어 사적이며 비영리 영역에서 독립적으로 정부와 협력을 할 수 있는 부문까지도 제한을 받으며(Tripp, 1995), 이 같은 유사한 일이 농업과 관련된 기술의 수입과정에서도 일어난다

(Gisselquist, 1994). 이러한 규제는 전형적인 중앙집권적 정부에서 일어나는데, 일을 수행하는데 필요한 융통성을 도입해야 한다. 장기간에 걸쳐서 하향식 접근 논리로 일관해 온 중앙집권적 정부 형태는 새로운 지방분권적 기구들이 활성화 될 수 있도록 정책전환이 필요하다.

결론적으로 미래 농촌지도가 보다 효과적이기 위해서는 정부 역할이 당연히 재정립되어야 할 것이다. 이러한 과정에 무엇보다 중요한 것은 정부 부처간 개발노력의 밀접한 연계와 중앙집권적 조정기구의 개혁이 전제되어야 한다.

## Ⅶ. 참고 문헌

1. 독일사회교육협회(DVV), 김지자 역, 1984. 『사회교육과 발전』, 한국사회교육협회.
2. 듀크(Duke, C.), 정지웅 역, 1987. 『비교사회교육론』, 서울대 출판부.
3. 김태호, 1987. "개발도상국 소농발전을 위한 조직화전략에 관한 연구", 서울대학교 석사학위 논문.
4. \_\_\_\_\_, 1991. "전환기 농촌사회교육의 위상정립에 관한 연구", 한국농업교육학회지, 22(3).
5. \_\_\_\_\_, 1992. "농촌사회문제 해결을 위한 사회교육적 발전전략", 서울대학교 박사학위논문.
6. \_\_\_\_\_, 1996. "쌀만은 지켜야 한다", 『신동아』, 5월호.
7. \_\_\_\_\_, 1996. "지방자치시대 농촌지도교육의 발전방향", 한국농업교육학회지.
8. \_\_\_\_\_, 1966. "농촌지도직의 지방직화에 따른 정책과제", 여의도정책논단, 여름호.
9. 김태호 외, 1994. 『농촌사회문제론』, 농림수산정보센터.
10. \_\_\_\_\_, 1995. "지방자치시대 지역 균형발전을 위한 정책과제", 여의도연구소 연구과제.
11. \_\_\_\_\_, 1995. "도농간 균형발전을 위한 접근 전략 연구", 여의도연구소 연구과제.
12. 최민호, 강재태, 1985. 『농촌지도론: 농촌사회교육적 접근』, 서울대학교 출판부.
13. 토다로(Todaro, M. P.) 원저, 1989. 이근식의 공역, 『제3세계의 경제발전론』, 비봉출판사.
14. Alsop, R., R. Khandelwal, E. Gilbert and J. Farrington, (in press) The Human capital dimension of collaboration among government,

- NGOs and farm families: comparative advantage, complications and observations from an Indian case, *Agriculture and Human Values*.
15. Bebbington, A. J. and G. Thiele. 1993. *Non-Governmental Organisations and the state in Latin America: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*. Routledge, London.
  16. Carroll, T. F. 1992. *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development*. Kumarian Press, West Hartford, CT.
  17. Farrington, J. and A. J. Bebbington. 1993. *Reluctant Partners? Non-Governmental Organisations and the State in Asia: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*. Routledge, London.
  18. Gisselquist, D. 1994. Import barriers for agricultural inputs. (Draft) Trade Policy Division, World bank, Washington, DC.
  19. Hulme, D. 1991. Agricultural extension services as machines: the impact of the training and visit approach, in Rivera, W. M. and Gustafson, D. J. (eds), *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Evolution and Forces for Change*. Elsevier, Amsterdam.
  20. Mustafa, S., S. Rahman and G. Sattar. 1993. Bangladesh Rural Advancement Committee(BRAC) : backyard poultry and landless irrigators programmes, in Farrington, J. and Lewis, D. J. (eds), *Non-Governmental Organisations and the State in Asia: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*. Routledge, London.
  21. Rivera, W. M. and D. J. Gustafson, (eds) 1991. *Agricultural Extensions: Worldwide Institutional Evolution and Forces for Change*. Elsevier, Amsterdam.
  22. Sherief, A. K., A. G. G. Menon and C. Baskaran. 1993. Kerala, India: acid test for T&V: communication behaviour of non-contact farmers, *Rural Extension Bulletin* 3:33-35(Reading University).
  23. Tripp, R. 1995. Seed regulatory frameworks and resource-poor farmers: a literature review. Agricultural Research and Extension Network Paper No. 51. Overseas Development Institute, London.
  24. World Bank, 1994. Agricultural Extension: Lessons from Completed Projects. Operations Evaluation Department, Report No. 13000. World Bank, Washington, DC.