

農村社會·經濟開發의 規制的 要因과 發展의 課題

—「農村指導事業」의 事例—

王 仁 權*

〈目 次〉

- I. 問題의 提起
- II. 農村指導事業의 重要性과 基本原理
- III. 農村指導事業의 歷史的 發展
- IV. 農村指導事業의 內在的 規制要因
- V. 農村指導事業의 外在的 規制要因
- VI. 農村指導事業의 앞으로의 發展的 進化
- VII. 맺 는 글

I. 問題의 提起

農民에게 農業生産技術을 普及시켜 살을 위시한 農産物을 增産토록 하는 것이 다름아닌 農村指導事業이라고 理解하고 있는 이가 매우 많을 것이다. 이 見解는 그릇된 것이라기 보다는 매우 不充分한 것이라고 여겨진다. 이미 金文憲과 筆者는 農村指導事業(agricultural extension work)의 胚胎地인 美國을 中心으로 하여 모든 關聯文獻을 整理 分析하여 農村指導事業의 基本的 性格을 都合 다섯 가지 範疇의 것으로 集約하였는데 그 중 中核的인 것이 「社會的 및 經濟的 開發」이라는 것이다.⁽¹⁾ 이른바 統一的 接近(unified approach) 또는 社會·經濟的 接近(socio-economic approach)이 適用되는 바 農業政策 또는 農村開發政策의 現象形態인 것이다. 그러므로 統合的 農村開發(integrated rural development)이나 새마을 運動의 中軸的 實體가 되는 것이라고 보게 된다.

그렇다면 農村指導事業이 왜 生物學的인 農業生産의 增大로 印象 내지 理解되게끔 되었는가? 두가지 要因이 作用한 것이라고 보게 되는데 解放直後부터 試圖된 美國의 文化複合 또는 社會體系인 農村指導事業의 導入時期가 ① 慢性的이며 深刻한 食糧不足期였다는 事實

* 本研究所 研究員, 서울大學校 農業經濟學科 教授

(1) 金文憲·王仁權, 「農村指導事業의 基本的 性格과 選擇의 當面的 課題」, 『서울大學校 農學研究』, 第3卷 第2號 第2輯 (1978), pp. 187~204.

이고, 또한 ② 우리나라의 社會的 經濟的 發展水準이 오늘날과 같지 않고 매우 뒤졌었기 때문에 보다 發展된 經濟的 開發과 社會的 開發을 想定할 수가 없었던 歷史的 事情으로 말미암은 것이라고 볼 수가 있을 것이다. 따라서 오늘날도 그렇지만 앞으로, 즉 將來志向的으로 우리나라의 農村指導事業課題는 發展的 進化를 다하여야 되는 要請下에 있다 하겠다. 그렇다고 하여 國民經濟的 要請인 食糧增產課題를 집어 내버리라는 것은 결코 아니다. 우리나라의 相當程度로 成功的인 綠色革命은 다른 條件이 같다고 할 때에 效率的인 農村指導事業에 크게 힘입고 있는 것이다.

本論考는 우리나라의 農業政策 또는 農村開發計劃의 現象形態로서의 農村指導事業을 農村社會·經濟開發 프로그램으로 보고 이의 規制的 變數를 살피고 將來志向的인 發展的 課題를 抽出하는 데 基本的 目的이 있다. 그러므로 本稿는 農村의 社會·經濟的 開發의 規制的 變數와 앞으로의 發展的 課題를 吟味하는 것이 되는 셈이다.

II. 農村指導事業의 重要性和 基本原理

슈페터(J.A. Schumpeter)의 경우도 例外는 아니지만 특히 루이스(W. Arthur Lewis)는 그의 代表的인 저 노벨經濟學賞 受賞著書라고 볼 수 있는 『經濟成長의 理論』(*The Theory of Economic Growth*)에서 後進國經濟學者답게 많은 紙面을 割愛하여 農村指導事業의 重要性을 強調하고 있음을 본다. 즉, 專門家에게 알려져 있는 事物을 行하는 效果的인 方法과 大多數人이 實際로 行하고 있는 方法 사이에는 恒用 開隔 또는 間隔이 있게 마련이라고 說破하였다. 그리하여 知識은 成長하는 것만으로는 不充分하며, 마땅히 傳播내지 擴散하여 實際로 適用되어야 한다고 主唱하고 있는 것이다.⁽²⁾⁽³⁾

(2) "There is always a gap between what is known to the experts to be the most effective way of doing things, and what is actually done by the great majority of people. It is not enough that knowledge should grow; it should also be diffused, and applied in practice....." W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Richard D. Irwin, Homewood, 1955, p. 177.

(3) 여기서 특히 農村社會學者나 커뮤니케이션 專門家가 主動이 되어 있지만 이른바 傳播論 또는 技術革新論이 대두되고 있다. 特定技術의 經濟的 效果가 아니라 特定技術이 그것을 必要로 하는 受容者에게 傳播되는 過程과 이의 聯關問題를 綜合學的 또는 學際的으로 研究 分析하는 新興的 學問系譜이다. 筆者가 우리나라에서의 實證的 研究를 많이 하였지만 이 部門의 標準的 著述은 다음과 같다.

Herbert F. Lionberger, *Adoption of New Ideas and Practices*, The Iowa State University Press, Ames, 1960; Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, The Free Press, New York, 1962; Everett M. Rogers with F. Floyd Shoemaker, *Communication of Innovations: A Cross-Cultural Approach*, The Free Press, New York, 1971; Ronald G. Havelock, *Planning for Innovation through Dissemination and Utilization of Knowledge*, The University of Michigan Press, 1973.

다시 나아가 리건스(J. Paul Leagans)는 農村開發을 促進시키는 하나의 手段으로서의 農村指導事業의 中核은 ① 生理的이자 心理學的인 人間 그 自身, ② 物理的, 經濟的, 그리고 社會的인 人間의 環境, 그리고 ③ 福祉增進을 위하여 人間이 創出해낸 道具 따위라고 指摘하고 있다.⁽⁴⁾ 崔敏浩와 姜成太는 農村開發의 韓國的 實體로서 세 가지를 指摘하고 있는데, ① 農村地域社會開發事業, ② 새마을運動, 그리고 ③ 農村指導事業 따위이다.⁽⁵⁾ 마야호르世界的 關心을 끌고 있는 바 統合的 農村開發의 成功的 接近으로서의 새마을運動이 農村指導事業의 外延으로 認識되기도 하며,⁽⁶⁾ 또한 새마을運動의 再定義化의 必要를 提起하는 자리에서 「새마을運動의 企劃的 體制는 現行的인 것보다 더 社會科學的 또는 行動科學的으로 強化된 農村振興廳에 거의 絶對的인 依支내지 協同을 實質로 할 때가 到來한 것으로 본다」고 내다 보고 있는 이⁽⁷⁾도 있음을 본다.

다시 나아가서 農村指導事業의 重要性은 이에 關한 우리나라의 母法의 規定을 살펴 보면 理解할 수가 있을 것이다. 1947년에 公布를 본 本格的내지 原初的인 「農事敎導法」에 의하면, 「本法은 農事의 改良 開發을 위해 必要한 研究 試驗을 하여 農業 및 生活改善에 關한 知識과 技術을 農民에게 指導함으로써 農產物을 增產하고 그의 生活向上을 期함을 目的으로 한다」⁽⁸⁾고 趣旨를 밝히고 있다. 이와 같은 韓美兩國의 密接한 協調의 生成物인 農事敎導法의 後續的인 것이자 現實的인 「農村振興法」을 보면, 「本法은 農村의 振興 開發을 위하여 必要한 試驗 研究, 啓蒙 指導, 技術의 普及 및 이에 隨伴되는 指導者의 養成 訓練을 하게 함으로써 農民의 福利增進을 期함을 目的으로 한다」⁽⁹⁾고 明示化하고 있다.

보다 可視的인 次元에 視角을 돌릴 때 우리나라의 農村指導事業은 國民食糧의 主軸인 米穀을 위주로 하는 農產物의 增產에 劃期的으로 貢獻하여 오고 있다. 물론 長久한 年月과 莫大한 投入이 所要된 것일 것이나 近年의 多收穫 쌀 新品種을 위시로 한 이른바 綠色革命(green revolution)은 金寅煥에 의하면 첫째로 쌀의 自給達成을 이루어지게 하였으며, 둘째로 國力培養과 國威宣揚을 가져 왔으며, 세째로 農家所得의 增大에 크게 寄與하였으며, 네

(4) J. Paul Leagans, *The Role of Extension Education in Rural Development*, *Cornell International Agricultural Development Bulletin* 3, New York State College of Agriculture at Cornell University, Ithaca, January 1963, p. 9.

(5) 崔敏浩·姜成太, 「農村開發의 概念設定」, 『서울대학교 農學研究』, 第2卷 第1號(1977), pp. 391~406.

(6) 왕인근, 「농촌지도사업의 외연으로서의 새마을가꾸기의 성과와 전망 - 현지연구답사물 토대로」, 『연구와 지도』, 1972 추계호, pp. 6~13.

(7) 王仁權, 「統合的 農村開發 및 새마을運動의 戰略的 要因」, 『經濟論集』, 第18卷 第3號(1979).

(8) 農事敎導法(1957. 1. 29. 臨時國會 第11次 本會議 通過; 1957. 2. 12. 法律 第435號 公布) 第1條(目的), 農村振興廳, 『韓國農村指導事業發展過程』, 1979, p. 521.

(9) 農村振興法(1962年 3月 21日 公布, 法律 第1039號) 第1條(目的), 農村振興廳, 前掲書, p. 523.

제로는 農村人의 意識構造를 肯定的 및 發展的으로 變化시켰으며, 마지막 다섯제로는 農業經營活動을 바람직하게 科學的 協同的으로 誘導시키고 있음이 指摘되고 있다.⁽¹⁰⁾

이와 같은 農村社會·經濟開發計劃의 現象形態의인 農村指導事業의 基本的 原理를 훑어 본다면⁽¹¹⁾ 첫째로 農村指導事業은 그가 成立 機能하는 바 背景내지 環境으로서의 特定對象人의 文化(culture)와 調和的인 것이 되어야 한다는 것이다. 이를 바꿔 말하면, 이른바 文化變異(cultural variation)와 文化變動(culture change)의 原理에 立脚하여야 한다는 것이다.⁽¹²⁾ 두번째의 原理는 民主的 運營(democratic operation)이어야 한다는 것이다. 外部 또는 上部指示的 農村指導事業課題는 特定農村人의 地域社會的 文化價値에 違背됨으로써 抵抗을 받게될 可能性이 크다. 따라서 相當程度의 權力的 壓力에 의하여 어느 農村指導課題가 推進될 경우에는 그 課題는 그대로 執行되어 나갈 수가 있을 것이지만 일단 이 權力的 壓力이 撤收 除去되면 課題의 執行은 제자리로 還元되고 말 것이다. 여기에서 이른바 雙方的 커뮤니케이션(two-way communication)을 中核으로 하는 雙方的 過程(two-way process)이 要請된다 하겠다.

農村指導事業의 세번째 基本的 原理는 事業課題는 農村指導의 對象내지 顧客(clientele)으로서의 農村人이 重要하다고 認知한 必要(needs), 즉 「알아차린 必要」(felt-needs)에 立脚하여 企劃 執行되어야 한다는 것이다. 따라서, 職業的인 變化促進者(change agents), 예컨대 農村指導公務員이 獨斷的으로 事業計劃을 樹立하여서는 안되며, 農村人代表를 위주로 하는 關係人集團의 代表도 參與하여야 하는 것이다.⁽¹³⁾ 네번째 農村指導事業의 基本原理는 相對的으로 單純한 後進的인 社會에서는 分化(differentiation) 또는 專門化가 덜된 一般의 性格의 事業課題가 妥當할 것이며, 따라서 다른 地域의 聯關機構와의 水平的 協助와 調整이

(10) 金寅煥, 『韓國의 綠色革命—벼 新品種의 開發과 普及』, 農村振興廳, 1978, pp. 193~208. (우리나라에서 最初인 本書는 英文으로는 *The Green Revolution in Korea: Development and Dissemination of New Rice Varieties*, The Association for Potash Research, Korea, 1979, 日文으로는 『韓國의 綠色革命—稻新品種의 開發と普及』, 全國農業改良普及協會(日本)로 각각 번역되었음.) 그러나 綠色革命的 農業技術革新인 벼 多收新品種의 廣範한 栽植에 依한 米穀自給의 實現은 1974년에만 實現되었을 뿐이며, 이른바 브라운(Brown)의 「第2次的 問題」(second generation problems), 그 중에서도 특히 病蟲害와 寒冷害로 말미암아 바야흐로 우리나라의 綠色革命은 벼의 새로운 適合의 多收新品種의 開發의 必要에 直面하게 되어 있음을 본다.

(11) M.L. Wilson and Edmund de S. Brunner, "The Role of Extension in World Reconstruction," in Brunner, Sanders and Ensminger (eds.), *Farmers of the World: The Development of Agricultural Extension*, Columbia University Press, New York, 1945, pp. 193~199.

(12) Douglas Ensminger and Irwin T. Sanders, "What Extension Is," in *Ibid.*, pp. 1~7.

(13) 이와 같은 農村指導를 위한 企劃의 集團의 活性化(過去에 實施하였다가 1~2年 後에 廢止시켰음)의 必要를 含蓄하면서 美國의 協同農村指導事業의 경우를 상세히 紹介한 다음 論考를 參照할 것. In Keun Wang and Jai Won Chung, "County Advisory Committees in Program Planning in the Cooperative Extension Service," 『서울大學校 農學研究』, 第4卷 第1號 (1979), pp. 19~54.

必須의인 것이 된다는 것이다. 마지막 다섯번째의 農村指導事業의 基本的 原理는 地域的 農村人의 生活上의 諸必要를 最大限으로 反映하도록 可及의으로 均衡잡히고 廣範圍한 事業 課題가 되어야 한다는 것이다. 왜냐하면 地域農村人은 非感情移入의으로 스스로와 스스로의 地域社會를 中心으로 생각을 돌리기 마련이기 때문이다.

그런데 이와 같은 農村社會·經濟開發의 中軸인 農村指導事業은 이를 크게 두 가지 範疇의 것으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 그 하나는 「準」農村指導事業이고 다른 또 하나는 「眞」農村指導事業이 된다. 農村指導事業과 매우 密接한 다른 農村開發機構인 農業協同組合의 경우에는 세 가지의 公認的인 基本的 原理 全部를 充足시켜주는 農業協同組合은 「眞」農業協同組合, 세 가지의 基本的 原理中 적어도 하나만이라도 充足시키는 것은 「準」農業協同組合이라고 範疇化되고 있다.⁽¹⁴⁾ 農村指導事業의 경우는 「民主的 및 教育的 運營」을 理念型的의 尺度로 하여 이것이 實現되고 있는 農村指導事業은 「眞」農村指導事業, 또는 略稱 農村指導事業이라고 보고 그렇지 아니한 경우는 「準」農村指導事業이라고 範疇化하는 問題를 여기서 公式的으로 提起하는 바이다.⁽¹⁵⁾ 따라서 예컨대 日帝下의 農村指導事業은 「準」農村指導事業이 될 것이다.

그런데 그 어떠한 社會體系(social system) 또는 體制(institution)도 그의 存立 發展에 대하여 直接 間接으로 規制 影響하는 要因群을 發見할 수 있을 것이다. 그리하여 本稿에서는 農村指導事業機構 그 自體 속에서 自體的인 것으로 作用하는 規制要因群을 「內在的 要因」, 그리고 農村指導事業機構의 밖에서 環境의내지 外部的으로 作用하는 要因群을 「外在的 要因」으로 規定하는 바이다. 그리하여 이와 같은 두가지 範疇의 規制要因群을 究明하고 아울러 發展的 課題를 展開하는 것은 農村指導事業의 效率化내지 科學化를 위하여 크게 貢獻할 것이다.

(14) 「眞」農業協同組合("true" cooperative)은 (a) service at cost, (b) democratic control, 그리고 (c) limited return on capital의 세 가지 基本原理를 充足시켜주는 것이며, 「準」農業協同組合("quasi" cooperative)은 이 중의 한가지 以上의 基本原理를 充足하는 것이다. 다음을 參照할 것. In Keun Wang, "Impeding Factors and Development Measures of the Agricultural Cooperatives in Selected Asian Countries," 『서울大學校 農學研究』, 第2卷 第1號(1977), pp. 257~280.

(15) 農村指導體制는 한낱의 社會·經濟의 性格의 下位的 社會體制이므로 文化變異와 文化變動의 生産物이다. 따라서 現實의으로 國家에 따라서 多異的인 目的, 組織, 그리고 運營을 보고 있는 것인데 支配的으로 美國의으로 胚胎 發展을 보고 있는 農村指導事業의 本質에 立脚할 때에 「民主的 및 教育的 運營」의 原理에 비추어 보아 「眞農村指導事業」과 「準農村指導事業」으로 理念型的의으로 크게 範疇化할 수가 있을 것으로 본다. 그러나 이와 같은 視角은 어디까지나 假說的인 것임은 두말할 나위도 없다.

III. 農村指導事業의 歷史的 發展

우리나라의 農村指導事業의 歷史的 발자취를 簡明하게 훑어 보는 데 있어서는 日帝下의 「準」農村指導事業에서 出發하여야 할 것인데 여기서는 解放後를 中心으로 하기로 한다.

1. 日帝下의 「準」農村指導事業

우리나라 農村指導事業의 歷史的 발자취의 보다 意味있는 追跡은 時系列的으로 日帝下로 부터 出發하는 것이 보다 意義가 클 것이다. 端的으로 말하여 日帝植民地下에서의 우리나라의 農村指導事業의 經驗은 比較的 豐富하였을 것으로 볼 수도 있을 것이나 「眞」農村指導事業이 아니라 「準」農村指導事業이었다는 事實에 크게 注目하게 된다.⁽¹⁶⁾ 가장 두드러진 基本的 性格내지 特性은 政治的 支配者로서의 日帝의 被支配者로서의 植民地下의 우리나라 農業者에 대한 「準」農村指導事業의 政策의 樹立과 執行이었다는 事實인 것이다. 日帝에 의한 「準」農村指導事業이 落後的인 當時의 우리나라의 農業의 發展에 公헌한 바가 적지 아닐 것으로 본다. 그러나 두말할 나위도 없이 植民地體制下에서 支配的으로 日帝 그 自身을 위한 것이었다는 데 重大한 問題點이 있는 것이다.⁽¹⁷⁾

2. 解放後의 農村指導事業

1945년의 日帝로부터의 解放은 이미 30餘年, 다시 말하면 一世代를 經過한 셈이다. 總體的 내지 一般化的으로 간추려 볼 때에 解放後의 우리나라의 農村指導事業의 基本的 性格은 ① 植民地的 被支配者로부터 自主獨立인 自由作爲者(free agents)의 國民的 내지 農村人的 地位의 取得, ② 「眞」農村指導事業의 世界的 本고장인 美國으로부터의 近代的 農村指

(16) 日帝下의 우리나라의 農村指導事業에 관한 本格的인 記述은 다음과 같은 것을 代表的으로 例示할 수 있다. 農村振興廳, 『韓國農村指導事業發展過程』, 1979; 朝鮮農會, 『朝鮮農業發達史—政策篇』, 1944; 朝鮮農會, 『朝鮮農業發達史—發達篇』; 崔敏浩·金厚根, 「농촌지도사업의 발달과 본질」, 朴泰植外, 『新制農村指導論』, 鄕文社, 1974, pp. 9~49.

이른바 產米增殖計劃에 관한 内外口人 論者는 앞서의 朝鮮農會에 의한 두 卷의 책과 더불어 많은데 選擇의 理由로 몇가지 例示하면 다음과 같다. 金俊輔, 「日帝下米穀對日輸出은 日本의 農業恐慌을 일으켰는가?」, 『農業經濟研究』, 第14輯(1972); 東畑精一·大川一司, 『朝鮮米穀經濟論』, 日本學術振興會, 學術部, 第6小委員會 報告, 1935. 그러나 앞서 指摘한 바 朝鮮農會에 의한 두 卷의 文獻만이 明示度 높게 關聯인 農業試驗研究事業과 準農村指導事業에 관하여 詳細하게 다루고 있는 셈이다.

(17) 農村指導事業의 世界的인 本고장으로 認定되고 있는 美國의 協同農村指導事業(Cooperative Extension Service)의 경우를 보더라도 第2次 世界大戰이 勃發하자마자 民主的인 教育的인 本源的 農村指導事業體系를 非常(emergency)體系로 轉換시켰다. 여기에서 農村指導公務員은 農業의 인 것은 물론이고, 餘他的 戰爭遂行을 위한 多目的의 責務를 委任받게 되었다. 그리하여 어느 農村指導專門家는 「農村指導事業은 伸縮性이 크므로 國家危急時에 매우 有用하다」는 것을 農村指導事業의 基本的 特性 중의 하나로 指摘하고 있음을 본다.

導事業體系的 試行錯誤의 내지 適應的인 導入과 土着化, ③ 農村指導事業에의 가장 큰 非肯定的인 經濟的 및 社會的 規制條件인 農地制度의 改善을 위한 農地改革의 實施, ④ 國家指導者와 國民, 그 중에서도 특히 農村人의 農村指導事業의 重要性에 대한 認識의 提高, ⑤ 매우 느린 템포이나마 農村指導事業의 責務 내지 課題面에서의 漸進的인 發展의 進化, ⑥ 農村指導事業의 外延이라고 볼 수 있는 바 새마을運動을 中軸으로 한 諸範疇의 廣義的인 農村開發諸計劃의 執行 따위로 規定 定義할 수가 있을 것이다. 물론 ① (결코 排他的인 것은 아니나 주로 農村振興廳의) 農業試驗研究體制의 統合的 整備 發展, ② 農業用諸資材 및 機具의 生産供給能力의 劃期的 提高, 그리고 ③ 政府가 쌀을 中心으로 하는 바 自給的인 食糧生産을 國民經濟的 次元에서 그리고 國家安保의 次元에서 매우 重要視하는 政策的 志向의 認識 따위도 결코 等閑히 할 수는 없는 것이다.

「眞」農村指導事業의 展開를 目的으로 한 「農事院」의 時期는 大體的으로, ① 美國의 農村指導事業 專門家集團⁽¹⁸⁾과의 濃密한 協議의 結果에 立脚하여 우리나라의 農村指導體制의 骨格이 完成되었으며, ② 美國式 農村指導事業體制의 3者 1元的 體制(農科大學教育, 試驗研究, 그리고 農村指導)가 非大學體系인 2者 1元的 體制(즉 試驗研究部門과 農村指導部門)를 行政的으로 統合시킨 것으로 落着되었으며, ③ 一般行政機構 즉 內務行政의 機構 속에 統合되는 것이 아니라 分離 獨立시켜 農村指導機構로 하여금 獨自的인 行政的 體系를 지니는 農林部의 外廳으로 만들었으며, ④ 이른바 體制建設(institutional building)의 核心인 人力의 訓練教育에 集中的 努力을 기울였으며, ⑤ 全國的으로 地方的 水準의 市·郡農村指導所를 物理的으로, 그리고 人的으로 配置 機能케 하였다. 이때의 農村指導事業內容은 ① 農事에 관한 研究 開發과 敎導 普及, ② 土壤에 관한 것과 協同組織體의 運營方法指導, ③ 靑少年의 敎養指導, ④ 農村家庭生活的 向上指導, 그리고 ⑤ 關係公務員의 訓練 養成 따위였다.

補完的이어야 할 것이었으나 競合的이자 代替的인 印象이 짙었던 對象이었던 地域社會開發事業體系가 吸收되고 여러가지 有關的인 公共機構에 의한 類似的인 農村指導事業의 執行을 止揚하는 바 農村指導體系의 一元化⁽¹⁹⁾가 農事院의 發展的인 後續體系인 오늘날의 農村振興廳이 初期에 베푼 바 重要的인 施策中的인 보기가 된다. 보다 現實的으로 重要的인 事實은 특히

(18) 美國의 미네소타大學校의 農科大學長인 메이시(H. Macy)를 團長으로 하여, 同大學의 指導局長, 러트포드(S. Rutherford), 그리고 同大學의 家政學科長인 시몬즈(D. Simmons)가 美國側 代表團으로서 우리나라에 와 研究 成案한 結果가 俗稱 『메이시報告書』가 된다.

(19) 正統的인 農村指導事業 以外도 各種의 公共的 機構에 의한 類似的인 農村指導事業이 베풀어짐으로 말미암은 指導體系의 亂脈相은 農事院의 發足 以後에도 激甚하여 ① 一般內務行政機關, ② 地域社會開發機構, ③ 水利組合, ④ 土地改良組合, ⑤ 農業協同組合 따위에서도 獨自的으로 農村指導를 베풀었었다. 다음을 參照할 것. 行政改革調査委員會, 『農村指導體系의 改善을 위한 調査報告書』, 1965 (특히 pp. 5~8).

道單位 以下の 各級の 農村指導體系가 各級の 一般行政機構 또는 內務行政機構에 實質的으로 統合되어 있다는 점이다. (20) 추가적으로 몇가지 더 指摘한다면, ① 諸有關機關間의 水平的 調整과 事業企劃 따위의 目的을 위하여 各級水準에 設定한 「農村指導委員會」가 有名無實하여 廢止되었고, ② 「農事研究指導委員會」는 「農業產學協同審議會」에 의하여 發展的으로 代替되었으며, 또한 ③ 農業協同組合中央會와 土地改良組合聯合會와의 相互協調를 다짐하는 協約을 맺기도 하였다.

IV. 農村指導事業의 內在的 規制要因

科學的이며 有利的한 農村人의 農業 및 聯關產業, 家庭生活, 그리고 地域社會開發에 관한 知識과 情報, 그리고 行動의 變化를 促進시킴으로써 社會的 및 經濟的 開發을 期하여 農村人의 福祉를 增進시키는 農村指導事業의 目標達成에 聯關되는 一般의인 內在的 規制要因은 相當程度로 分離 抽出시킬 수가 있다. 다시 말하면, 農村指導體系로서의 農村振興廳의 體系內的 諸要因 또는 指導行政管理的 諸規制要因을 吟味할 수가 있는 것이다.

1. 組織運營

첫째로 살피게 되는 農村指導事業의 內在的 規制變數는 組織運營이 되는데 보다 具體的으로는 本質的 視角으로서의 民主的내지 教育的 指導管理 및 運營에 對比的으로 견주는 것이 된다. 특히 中間水準인 道單位 以下の 農村指導機構는 一般 內務行政體系 속에 統合되어 있는 事實에서 問題意識的이 되는 터이다. 高度의 中央集權的 또는 集權的인 中間的(道) 및 地方的(市郡以下) 水準의 一般行政組織의 가장 重要한 傳統的 管理技術 또는 目的 중의 하나는 迅速한 意思決定(decision-making)과 具體的 또는 可視的 結果의 實現이다. 그런데 一般行政組織과는 상당히 다르게 農村指導組織은 本質的으로 大衆參與(popular participation)⁽²¹⁾에 立脚한 農村指導事業的 促進努力(promotional effort)을 배출게 되는데 이는 意思決定과 어느 程度의 教育的 努力을 위하여 比較的 긴 時間을 所要하게 마련인 것이다. 여기에서 一般의 行政公務員과는 相當程度로 異質的 志向을 지닌 農村指導公務員은 深刻한 役割葛藤(role conflicts)을 지닐 수 있게 된다.

(20) 이와 같은 行政機構의 統合내지 一元化의 問題點에 관하여서는 前掲 金文憲·王仁權에 의한 論文 중 특히 '農村指導事業機構組織의 可能的 逆機能'을 參照할 것.

(21) 다음을 參照할 것. 王仁權, 「『農村開發』 및 새마을運動의 基軸으로서의 『參與』, 『서울大學校 農學研究』, 第4卷 第2號(1979).

2. 指導企劃

두번째로 살피게 되는 바의 內在的 要因은 農村指導計劃樹立 또는 農村指導企劃(agricultural extension program planning)이 되는데 물론 앞서의 「組織運營」과 密接하게 聯關되어 있다. 여기서의 基本的 問題點은 ① 支配的으로 成人의인 農村指導教育의 學習者 또는 被教育者를 그들을 위한 學習計劃樹立過程에 參與시켜야 할 것인가, ② 農村人의 代表者를 中核으로 하는 地方的내지 地域的 水準에서 農村指導企劃이 이룩되고 이와 같이 樹立된 指導計劃이 下意上達式으로 中間水準 그리고 國家水準의 것으로 上向化되어야 할 것인가, ③ 各級水準의 農村指導企劃을 위한 水平的 調整과 協助를 위하여 有關諸機構와의 協同的 參與가 크게 必要할 것이 아닌가, 따라서 ④ 企劃目的의 組織내지 機構가 必要할 것이 아닌가, 그리고 ⑤ 專門職的 農村變化促進者로서의 農村指導公務員의 企劃的 責務는 어떠한가 할 것인가 따위가 될 것이다.

原初的으로 볼 때에 우리나라의 農村指導事業의 母體로 되어 있다고 볼 수가 있을 것인 美國의 協同農村指導事業의 郡單位的 企劃을 보건대 ① 事前決定的 企劃(pre-determined program planning), ② 自己決定的 企劃(self-determined program planning), 그리고 ③ 事實決定的 企劃(fact-determined program planning)으로 時系列的으로 歷史的 進化를 보여주고 있음을 본다. 그러나 우리나라에서는 現在까지 農村指導企劃은 支配的으로 事前決定的 또는 農村指導公務員中心企劃이라고 보아야 할 것이다. 그러나 自己決定的 企劃을 強調하며 더 나아가서 事實決定的 企劃을 導入 具現시켜야 할 課題를 안고 있다고 하겠다.

3. 指導人力

總體的인 人力需要와의 關係에서의 主要한 問題點은 ① 農事院의 發足과 더불어 가장 力點을 두었던 것이 新規農村指導公務員의 教育訓練이었으나 初創期부터 社會學的 그리고 經濟學的, 다시 말하면 農村行動科學의 側面⁽²²⁾이 相對的으로 매우 脆弱하게 다루어졌었다는 事實, ② 支配的으로 食糧增産, 그 중에서도 米穀生産의 農村指導課題에 可用人力의 投入이 크게 偏倚되어 왔었다는 事實, ③ 4年制大學 卒業者를 最少要件으로 하였던 農村指導公務員의 任用資格要件이 崩壞되어 高等學校 出身者가 1979年 現在 總農村指導公務員의 60%를 넘고 있다는 事實, ④ 農村指導人力이 1962年の 3,000餘名이었던 것이 1978年末로 약

(22) 行動科學은 人間行動에 關한 社會的, 文化的, 그리고 心理的인 諸要因의 統合的 概念으로 理解되며, 또한 보다 擴大하여 人間行動에 關한 部分의 經濟學, 政治學 그리고 生物學까지도 包含하여 理解하기도 한다. 韓國行動科學研究所의 公式的 定義는 더욱 廣義的으로서 「心理學, 教育學, 社會學, 政治學, 行政學 그리고 文化人類學이 交叉하는 領域에서 人間의 個人的내지 集團的인 여러가지 行動現象을 科學的으로 研究하는 것」이라고 보고 있다. 農村行動科學은 이와 같은 行動科學을 農村의 경우에 應用할 것이 된다.

8,000名에 肉迫하도록 量的으로 크게 膨脹을 보아 오고 있다는 事實, ⑤ 農家政指導 또는 農村生活改善指導를 위한 生活改善指導員이 農村人口의 切半이 되는 顯在的 및 潛在的 顧客에 대한 課題내지 責務에 比하여 人力的으로 극히 적게 充員 配置되어 있다는 事實, 그리고 ⑥ 第1線 내지 地方的 水準에서 市郡農村指導所라는 中區域의 體制下에 支所라는 小區域의 體制의 稀釋的 人力配置를 보고 있다는 事實 따위가 될 것이다.

4. 指導公務員의 職業的 士氣와 成就感

組織構成員의 士氣(morale)는 主觀的인 成就感(feeling of accomplishment)과 客觀的인 課題遂行(task achievement)과 密接하게 聯關되어 있으며 이의 關聯要因은 多岐에 걸쳐 있다. 離職은 그 어느 組織體의 構成員에서도 볼 수 있는 事象에 지나지 않는 것이지만 農村指導公務員의 離職率이 相對的으로 높다고 보고 있으며, 이것은 低調한 士氣와 成就感의 反映이라고 해석되기도 한다. 한 調查研究의 結果에 따르면,⁽²³⁾ 標本農村指導公務員의 6.3%만이 일하는 데 보람을 크게 느낀다고 應答하였으며, 22.5%는 약간 보람을 느낀다고 했다. 이에 대하여 크게 不滿이라는 應答者는 20.3%이며, 약간 不滿足하다는 이는 30.4%에 達하고 있음을 본다.

5. 人力訓練教育

農村指導公務員人力的 教育訓練 내지 「技術的 裝備」의 問題는 ① 農村指導體系의 固有의 系統的 教育訓練機能이 公式的으로 相當程度 剝奪되어 있는 現實的 與件下에서 新規採用者와 高級的 現職訓練教育을 위한 機會가 相對的으로 不滿足스럽게 되어 있다는 事實, ② 「農村指導技術」의 發展을 위한 社會學的 및 教育學的 教育訓練, 다시 말하면 行動科學的 分科의 教育訓練이 相對的으로 貧弱하다는 事實, ③ 農業經營 및 市場流通分野의 앞으로의 發展的 農村課題를 위한 農業經濟學的 教育訓練이 매우 微弱하다는 事實, ④ 高校出身者가 農村指導公務員 中 多數를 차지함으로써 元來의 農村指導公務員의 「專門職的」(professional) 性格내지 當爲가 破壞되고 있다는 點, ⑤ 中央 및 道單位機構의 核心的 構成員인 各專門分科의 「農村專門指導官」(extension specialists)의 自體的 및 外部的 補修教育訓練의 機會가 如前히 成熟되어 있지 않다는 事實, 그리고 ⑥ 中央에 있는 大規模的인 農村振興廳圖書館이 徹底하게 試驗研究的으로 志向되어 있어서 農村指導關係의 綜合學的 文獻이 매우 貧弱하게 藏書되어 있다는 事實 따위와 密接하게 聯關되어 있다고 볼 수가 있겠다.

(23) 王仁植, 『農村指導者의 活動實態와 育成』, 서울大學校 農科大學 農業經濟學科, 研究報告書, 1979.

6. 農村指導評價活動

中央單位(美國의 聯邦政府格이라고도 볼 수가 있는 것)의 農村指導機構의 中軸의 機能은 ① 行政, ② 訓練教育, 그리고 ③ 評價의 세 가지가 된다고 理念型的 또는 當爲的으로 定義할 수가 있을 것이다. 臺灣의 경우이지만 既往에 있어서 「農村復興委員會」(Joint Commission on Rural Reconstruction)는 國立臺灣大學校의 農村指導學科의 教授들에게 農村指導事業評價를 위한 많은 用役을 베풀어왔는데 가장 重要的 目的은 農村指導事業 各局面에 있어서의 問題點 또는 不成功의 原因을 밝히는 것이었음을 알고 있다. 이른바 自體評價도 중요하므로 두말할 나위도 없지만 用役的으로 外部的 專門家集團의 活用을 위하여서도 評價機能의 強化가 크게 要請되고 있다고 보겠다.

7. 產學協同

주로 農村振興廳과 農科大學 사이의 協同을 主內容으로 하는 農業產學協同體制는 매우 鼓舞的인 것이 된다고 보겠다. 外在的 要因이라고도 볼 수 있겠지만 農村振興廳이 그의 試驗研究 및 農村指導事業의 改善 發展을 主導的으로 辟하는 手段내지 目的으로 여길 때에는 오히려 內在的 要因으로 보아야 할 것이 아닌가 한다. 물론 여기서는 農村指導事業, 즉 「農村近代化의 促進」에만 局限한다. 보다 體系의인 本體制의 活用策이 마련되어야 할 것이다. 물론 大學側에서의 行政的 配慮, 예컨대 兼職教授에 대한 大學講義擔當時間의 減縮 등이 뒤따라야 할 것이다.⁽²⁴⁾

8. 農村指導事業의 課題領域

既往에 있어서의 우리나라 農村指導事業의 實質내지 課題內容은 相當程度로 偏倚를 보여 왔다고 보게 된다. 여러 가지로 그 原因내지 要因을 指摘할 수가 있을 것인데 單刀直入의 으로 말하여 農村指導課題는 伸縮性을 보이면서 時間的 空間的으로 進化(evolution)하여야만 되는 것이다.⁽²⁵⁾ 다시 말하면, 政治的, 經濟的, 社會的, 文化的, 그리고 技術的인 歷史的,

(24) 農業系 產學協同에 關한 實證的 調查研究의 事例는 많으나 代表的으로 다음을 參照할 것. 崔敏浩·宋海均, 「農業產學協同의 實態에 關한 研究」, 『韓國農業教育學會誌』, 第9卷 第1號(1977), pp. 1~22.

(25) 農村指導의 課題내지 責務의 歷史的 進化에 關한 關聯文獻은 다음을 參照할 것. John A. Hannak et al., *Joint Committee Report on Extension Programs, Policies and Goals*, U.S. Department of Agriculture and Association of Land-Grant Colleges and Universities, U.S. Government Printing Office, 1948; Bryant E. Kearn and O.B. Copeland (eds.), *A Guide to Extension Programs for the Future*, The Agricultural Extension Service, North Carolina State College, 1959; P.A. Miller et al., *The Cooperative Extension Service Today*, Subcommittee on Scope and Responsibility, 1957 Extension Committee on Organization and Policy, 1958; Herbert R. Albrecht et al., *A People and a Spirit*, A Report of the Joint USDANAS-ULGC Study Committee on Cooperative Extension, Printing and Publications Service, Colorado State University, 1968; 沈永根·王仁權·宋海均·董烈模, 「農村指導事業의 『公共問題의 指導課題』」, 『서울大學校 農學研究』, 第4卷 第2號(1979); 王仁權, 「社會開發의 側面에서 본 農村指導課題」, 『韓國社會學』, 1979.

現實의인 發展段階의 與件에 따라서 農業, 農村人, 그리고 農村社會가 定義내지 規定지워지며, 여기에서 特定段階에 있어서의 農村指導事業의 實質과 態樣이 適應의내지 進化的으로 決定된다고 보겠다. 여기서 食糧生産이 크게 不足하였으며, 農家所得이 주로 農業所得, 그 중에서도 특히 米作的인 主穀生産에 支配的으로 規制되었던 近年에 이르기까지 米穀增産에 重點的으로 農村指導事業의 關心을 베풀어 온 것은 相當程度로 理解가 가고도 남음이 있을 것이다. 여기서 指摘하는 것은 相對的 重點의 問題이며, 우리나라의 農村指導事業은 餘他的 傳統的 分野, 즉 ① 生活改善, ② 靑少年指導, ③ 地域社會開發, ④ 農民訓練, 그리고 ⑤ 農業公報事業 등에서도 成功的인 事業展開를 보아오고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 (國家經濟的 및 安保的인 大前提的 要請에서) 主穀인 米穀增産을 위하여 農村指導事業의 資源을 總動員하여야는 것은 적지 아니한 逆機能을 招來하고 있다고 보게 된다. 물론 農村指導事業의 發展的내지 將來志向的인 觀點에서이다. 그러므로 發展的내지 進化的인 農村指導事業課題의 後續의 展開에 대한 關心을 相當程度로 稀釋시켜오고 있음을 否認할 수가 없을 것이다. 따라서 우리나라 農村指導事業體系의 母體的 體系인 美國의 協同農村指導事業의 進化的 課題내지 責務를 研究 吟味하여 土着的으로 우리나라 農村指導事業의 課題內容을 再志向하는 努力이 必要할 것이다.

V. 農村指導事業의 外在的 規制要因

1. 非農業的 國民經濟體制의 衝擊

어느 程度로 脫農業的인 輸出主導的 經濟成長戰略下에서는 ① 一般的 所得增加에 의한 高級的 農產物需要의 增大, ② 相應的인 國內生産能力의 遲滯, ③ 農產物輸入에 대한 壓力增大, ④ 農業資源의 非農業部門으로의 流出과 價格上昇, 그리고 ⑤ 農業基盤의 脆弱性으로 말미암은 農業의 構造的 調整의 困難性 따위가 農村指導事業과의 直接 間接的 聯關下에서 指摘될 수가 있을 것이다.

2. 農村人口의 減少

農村人口 또는 郡部人口의 減少는 현저하며 農家戶數도 減少를 보이고 있다. 따라서 農村·農家人口도 農村·非農家人口, 그리고 農業人口 또는 農業就業人口도 줄고 있다고 본다. 여기서의 주된 問題는 ① 選擇的인 離村으로 말미암은 農業人口의 質的 問題, ② 資本裝備의 增強에 의한 勞動節約的 農業經營技術의 導入과 이를 위한 構造的 調整의 必要, 그리고 ③ 이른바 營農後續者의 確保問題 따위를 指摘하게 된다.

3. 農産物의 生産 및 消費

多收性 쌀 新品種을 위시로 한 바 生物學的 및 化學的 技術(그리고 農機械 따위의 物理學的 技術)의 開發 普及으로 農産物生産은 比較的 빠른 速度로 成長하고 있으나 總栽培面積은 耕地轉用과 利用率低下로 減少趨勢에 있다. 쌀의 自給期待는 물론이지만 果實類와 畜産物의 生産率이 相對的으로 매우 높다. 다른 한편에 있어서 農産物의 消費는 生産보다 빠른 速度로 增加하고 있다. 특히 肉類의 年間 需要增加率은 크며, 穀類消費는 食用으로는 1人當消費가 줄었으나 飼料用消費가 增加하여 年間 4%의 需要增大를 보이고 있다.⁽²⁶⁾

4. 農家經營規模

全農家의 64% 內外가 1ha 未滿으로서 매우 零細의이다. 그런데 周知하다시피 相當程度로 進行되고 있는 것으로 알려지고 있는 耕地貸借의인 새로운 小作慣行을 보고 있으며, 또한 農地改革法에 規定된 農地所有上限線의 撤廢내지 調整을 위한 論議가 展開되고 있다. 經營規模의 零細性은 耕地交換分合의 整理와 水利化의 不完全性에서도 더욱 不利한 셈이다.

5. 農業機械化

農業人口의 減少와 農業生産能率의 提高의 必要性 따위에서 農業機械化는 現實的으로도 그렇지만 가까운 將來에 크게 實現을 보게 될 課題이다. 여러가지 問題가 聯關되고 있다고 볼 수가 있는데 그 중에서도 農機械의 操作과 補修에 관한 農村人의 訓練教育은 매우 重要한 것이 된다. 이것은 農村指導機構의 責務로 되어 있는 現實이다.

6. 農家所得

農家所得은 年次的으로 增大되어 오고 있으며, 農業所得보다도 農外所得의 增大가 相對的으로 보다 두드러진다. 1977年을 보건대 都市勤勞者 家口當所得 보다 農家所得이 약간 上廻한 것으로 公式的으로 發表되고 있다.⁽²⁷⁾ 그러나 農家의 1人當所得은 都市勤勞者 家口의 그것보다 크게 낮으며, 또한 都市勤勞者家口가 本質的으로 農村移入者라는 點에서 所得比較의 意義는 별로 없는 것이라고 論하고 있는 事例도 있다. 이와 같은 相互比較의인 意義도 물론 있겠지만 보다 큰 意義를 지니는 것은 農家所得의 絕對的 크기가 될 것이다.

(26) 最近에 로마에 所在한 國際聯合 食糧農業機構(FAO)에서 열린 食糧問題會議에서 同總長인 사오마(Edward Saouma)는 만약에 食糧 및 農産物生産을 劃期的으로 增大시키는 努力을 하지 않는다면 특히 第3世界에서는 2000년까지 約 250百萬名이 極度の 營養不足을 겪게 될 것이므로 이들 國家는 500百萬에이커의 새로운 耕地를 造成하여야 한다고 指摘하고 있음을 본다(*The Korea Herald*, November 13, 1979, p. 3).

(27) 농업협동조합중앙회, 『농업연감』, 1978, p. 33.

7. 農產物價格

巨視的으로 볼 때에 農產物價格은 一般消費財價格보다 더 빠르게 上昇하고 있음을 보여 주고 있는데 이는 農業生産要素價格의 上昇과 農業生産性的의 相對的 低位性에 基因하는 것으로 究明되고 있다. 農產物價格을 論할 때, 특히 쌀이 주가 될 것이지만, 政府의 買入價格 즉 農民의 受取價格의 크기에 關心을 기울이게 된다. 生産費의 報償이 제대로 안되었다느니 또는 보다 福祉主義的으로 社會衡平的으로 買入價格이 策定되어야 한다느니 하는 따위가 論議의 對象으로 되어 있는 것이다. 그런가 하면 값싼 外國米를 輸入하여 必要를 充足시켜야 한다는 主張도 없지 않다.

8. 農業協同組合

農業者의 組織化에서 아마도 가장 重要할 것인 農業協同組合은 그의 本源的인 社會經濟的 責務로서 ① 個別的 農家經濟의 向上, ② 地域社會開發, 그리고 ③ 農業 및 農村開發 따위를 떠맡게 되어 있다. 그런데 보다 次元을 낮춰 볼 때에 ① 農產物을 위주로 하는 流通構造의 改善과 公正價格의 實現, 그리고 ② 金融的 用役이 된다고 볼 수가 있다. 그러나 크나큰 發展과 國際 地域的 評判⁽²⁸⁾에도 불구하고 여러가지 問題點을 안고 있는 것으로 보인다. 예컨대 지나친 政府에의 隸屬, 地方水準에서 未恰한 農業者의 組織化, 本源的 機能遂行上의 力不足, 그리고 한낱의 代辦機能의 壓力團體化의 失敗 따위가 指摘될 수가 있겠다. 이와 같은 農業協同組合의 機能化는 農村指導事業의 機能化와 매우 密接하다 하겠다.

9. 農業系 正規教育

中軸的 問題는 農科系 正規教育機構가 얼마만큼 效率的으로 農村開發에 直接的으로 그리고 間接的으로 貢獻하고 있는가 하는 것이 될 것이다. 첫째로 農村開發을 위한 最高級 專門家의 養成을 위한 農科系 大學(이른바 「大學院育成中心大學」으로서의 서울大學校 農科大學)의 名實相符合한(적어도 美國의 標準인 州立農科大學水準의) 強化, 그 중에서도 특히 農村社會學을 위주로 하는 農村行動科學의 分科의 選擇의 強化가 크게 要請되고 있다 하겠다. 둘째로는 地方 農科大學의 果敢한 廣域的 地域特殊化의 大學化가 要請될 것이다. 셋째로는 農科系 專門大學의 正常化 내지 活性化이다. 그리고 마지막 네째로는 昨今에 있어서 營農後繼者確保라는 政策的 戰略이 作用되고 있는 農科系 高等學校의 強化가 된다.

10. 行動科學의 研究資料의 可用性

自然科學的 또는 技術學的인 分野에서도 滿足스럽게 解決된 問題는 아닐 것이지만, 農村

(28) 筆者가 1975~77에 泰國 所在의 國際聯合 아시아·太平洋地域本部인 ESCAP에 勤務할 때에 關係 專門家들은 日本과 臺灣을 除外할 때에 우리나라의 農業協同組合이 地域內에서 가장 잘 發達되고 있다고 評價하고 있음을 直接的으로 接한 바가 있다.

指導事業과의 關聯에서의 行動科學의 또는 社會科學의인 實證的 研究資料의 可用性은 극히 制限的이다. 範圍를 좀 擴大한 農業經濟研究所 또는 農業經營研究所가 農村振興廳에 없는 것을 이상하게 여기는 外國專門家를 많이 接한 바 있는데 요컨대 研究用役費를 많이 풀어서 ① 農業經濟學的 研究, ② 農村社會學的 研究, ③ 農業教育學的 研究 등의 農村行動科學的 研究를 많이 베풀게끔 하여야 할 것이다. 이와 같은 實證的 研究資料의 뒷받침없는 農村指導事業은 想定할 수가 없는 터이다.

11. 農村地域社會의 開發의 基盤

地方的 水準, 즉 農村地域社會에서 農村指導事業이 具體的으로 베풀어지게 마련이다. 그런데 새마을運動에 의하여 마을單位の 開發能力의 內實化와 定着化가 어느 程度 이룩되고 있으며, 바야흐로 廣域志向의인 事業의 展開를 보고 있다고 하겠다. 다시 말하면 農村地域社會의 開發基盤은 相當程度로 肯定的이라고 볼 수가 있는 것이다.

12. 農村地域社會의 物理的 環境

새마을運動의 成果와 直接的인 連關을 갖게 마련인데, ① 道路開設擴張, ② 지붕改良, 住宅改良, 그리고 聚落構造改善, ③ 通信網擴大, ④ 上水道の 給水施設 따위와 같은 例示的인 物理的 環境의 發展의 改善이 이룩된 곳이 많다.

13. 生活程度

農家所得의 一般的 增大와 基本的으로 關聯이 되는 것인데, 農村人의 生活程度 또는 生活水準은 相對的으로 提高되었으며, 또한 生活標準도 上昇的 期待와 함께 提高되고 있다고 보겠다. 라디오나 텔레비전의 普及은 이른바 「커뮤니케이션·갭」을 相當程度로 解消시키고 있다. 그뿐더러, ① 農村人生活圈의 廣域化, ② 耐久的 文化生活用品購入圈의 大都市化 傾向, ③ 購買性向의 家電의 高級化 그리고 ④ 餘暇 및 趣味生活의 高級化的 健全화가 점차로 農村에 傳播되고 있음이 究明되고 있는 것이다.⁽²⁹⁾

14. 農村人의 教育程度

여기서 말하는 教育程度는 正規的인 學校教育을 말한다. 아직 國民學校 6年間만을 義務教育화하고 있는 教育的 後進下의 우리나라임을 否認할 수는 없을 것이다. 우리가 너무나도 잘 알고 있는 바와 같이 子女教育을 소중히 여기는 價値觀은 때때로 驚異의 對象이 되어 오고 있다. 바야흐로 解放을 時點으로 할 때 이른바 世代交替가 이룩되고 있을 것인데 「新世代 農村人」은 相對的으로 많은 正規教育을 받았으며, 또한 男子의 경우이지만 軍隊生活를 통하여 非正規的인 教育도 또한 많이 받았다고 보게 되는 터이다.

(29) 농업협동조합중앙회, 전계서, pp. 92~94.

15. 農村人의 意識構造

우리나라 農村人의 바람직한 意識構造의 變化를 한마디로 「農村社會의 社會的 革命」이라고 부르고 있는 이도 있다.⁽³⁰⁾ 새마을運動의 內實化와 定着化의 進行에 따라서, 그리고 教育程度가 上昇함에 따라서 廣域志向의인 커뮤니케이션行動과 生活行動이 배풀어지고 그 結果로서 生活樣式도 바뀌게 되었으며, 여기서 農村人의 意識構造도 漸次的으로 合理的이고 發展志向의이며 將來志向의인 것으로 바뀌어져가고 있는 것이다.

그러나 農村指導者들의 政府의 農業政策 그리고 農業이라는 職業의 態度는 크게 否定的이며,⁽³¹⁾ 또한 農村靑少年들이 營農後繼者로서의 責任意識이 稀薄하고 農業에 대한 興味도 높지 못하다는 것도 究明되고 있음을 본다.⁽³²⁾

16. 10·26事態의 深化的 衝擊

高度의 中央集權體制와 따라서 高度의 硬直性을 지닌 行政行態, 그리고 個別의 人權과 自由의 相對的 制限 따위로 表章될 수 있는 우리나라의 政府體制가 劃期的인 轉換을 가져오게 되었다. 이와 같은 歷史的 轉換의 深化的 衝擊은 農業, 農村人 그리고 農村社會에서 漸進的으로나마 感知될 것이다. 特히 農產物價格政策이나 農村指導行態面에서 強力한 發言을 보게 될 것으로 짐작이 가는 바이다.

VI. 農村指導事業의 앞으로의 發展的 進化

1. 發展的 進化의 當爲性

80年代의 農村指導事業, 다시 말하면, 農村社會·經濟開發의 重要한 現象形態의 透視的 展望을 위한 豫備的 내지 前提的인 最少限의 作業으로서 ① 問題의 提起, ② 農村指導事業의 重要性, ③ 農村指導事業의 歷史的 發자취, ④ 農村指導事業의 內在的 規制要因 그리고 ⑤ 農村指導事業의 外在的 規制要因 따위를 簡明하게 살핀 셈이다. 「農村指導는 農業 및 聯關産業, 農村人, 그리고 農村地域社會가 現實的으로 存在하는 바로 그곳에서부터 시작하여야 한다」는 극히 常識的인 農村指導事業의 基本哲學 그대로 이제는 將來志向的으로 80年代의 農村指導事業의 當爲를 基本方向的으로 提示하게 되는 터이다.

(30) 金一鐵, 「人口成長과 農村社會의 發展」, 이해영·권태환 편, 『한국사회—인구와 발전』(제 3 권 : 지역사회—구조와 가치), 서울대학교 사회과학대학 인구 및 발전문제연구소, 1978, pp. 727~751(744).

(31) 前掲 王仁權의 研究報告書, 『農村指導者의 活動實態와 育成方案』.

(32) 李茂根 外, 「農村靑少年의 意識動向에 關한 研究」, 『서울大學校 農學研究』, 第 4 卷 第 1 號(1979) pp. 153~167 (163).

구태여 여기에서 다시指摘할 必要는 없을 것이지만 農村指導事業은 그의 素材 또는 內容으로서의 諸革新(innovations), 다시 말하면, 農業技術革新이 必要한대로 開發되고 可用化된다는 것을 前提로 하고 成立되는 것이다. 農村地域에서의 社會·經濟의 開發 또는 企劃的 社會變動計劃(planned social change programs)으로서의 農村指導事業에 着眼할 때에 이와 같은 農業技術革新의 性狀을 되짚을 必要가 있을 것이다. 다시 말하면, 農業技術革新은 世俗의으로 생각하기 쉬운 이른바 技術學的인(예컨대 生物學的, 化學的, 그리고 機械學的인) 革新뿐만이 아니라, 社會的, 教育的 그리고 經濟的인 諸革新도 包含하게 되는 것이다. 다시 말하면 可視的 또는 非可視的 革新, 物質的 또는 非物質的 革新도 다 包括하는 것이다.

다른 또 하나의 顯示의 내지 潛在的인 期待는 農村指導事業의 內在的인 規制的 要因뿐만 아니라 外在的인 規制的 要因도 農村指導事業의 社會·經濟開發의 實效를 거둘수 있게끔 發展되어야 한다는 것이다. 다시 말하면 農村指導事業體系가 統制할 수 없는 것이 大部分인 그의 外在的 規制要因은 「所與」의 것으로 前提하고 이에 反應的인 것으로서의 農村指導事業의 展開를 認識하게 된다는 事實이다. 따라서 外在的 要因中에는 相對的으로 다른 것보다 더 重要한 것도 있을 것이며, 肯定的인 것도 있는가 하면 否定的 내지 敵對的인 것도 있게 마련이라는 것이다. 그런데 여기에서 에누리없이 認識하여야 할 바는 많은 外在的 規制要因의 「改善」 또는 好意的 發展은 農村指導事業體系의 發議的 및 涉外的 努力의 如何에 크게 左右된다는 事實이다. 따라서 農村指導體系는 內在的 要因은 물론이지만 相當程度로 選擇的인 外在的 要因에 대하여 高度의 問題意識의 關心을 보여야만 하는 것이다.

極端的인 狀況을 假想하여 보기로 하는데 特定の 外在的 要因의 發展의 이자 有好的이며 肯定的인 企劃的 變化가 이룩되지 않는다면 特定局面의 農村指導事業의 實效를 거두기가 거의 不可能하게 될 事例도 있게 마련인 것이다. 能率의 이자 公正的인 市場流通과 價格實現의 固有的 責務를 맡고 있는 農業協同組合의 活性化, 그리고 政府當局의 農產物價格支持政策 따위는 이와 같은 範疇에 들어가는 外在的 規制要因의 두드러진 보기가 될 것이다.

農村人口의 減少는 다름아닌 都市化過程의 展開를 含意할 것인데 先進的인 日本에서는 「새로운 農業改良普及事業」이라는 劇的인 表現을 만들어 내고 있다. 즉 川保는 이와 같은 轉換期的 農村指導事業에 處하여 「守護的 農村指導事業」으로부터 「攻擊的 農村指導事業」으로 脫皮하여야 한다고 主張하고 具體的으로 ① 指導組織強化를 위하여 總力を 結集하여 對外的(行政的) 活動을 強化할 것, ② 內部에 있어서는 農村指導活動의 充實을 期하여 如何한 批判에도 견딜 수 있게 할 것, ③ 戰略的인 農村指導를 피하여야 하며, 이를 위해서는 組織的 活動의 徹底를 期할 것, 즉 集團을 育成하여 重點의 活動을 展開할 것 등이 要請된

다고指摘하고 있음을 본다.⁽³³⁾

80年代의 우리나라 農村指導事業에 대한 展望은 어느 意味에서 보면 短期的일 수도 있고 또 中期的내지 長期的 일 수도 있을 것이다. 그러나 여기에서는 주로 中期的 視角을 取하기로 하는데 長期的인 將來志向의으로 方向지워지는 中期的 透視인 것이다. 그렇다고 하여 短期的인 問題點을 度外視하는 것은 아니다. 이미 여러 차례에 걸쳐서 指摘하고 含蓄한 바도 있지만 80年代의 農村指導事業의 發展의 進化를 展開하는 데 있어서는 앞서 究明한 內在的 規制要因과 外在的 規制要因을 深刻하게 注目하게 된다. 그러나 外在的 要因은 所與의 것으로 그의 當爲 따위에 대해서는 追加的인 關心을 베풀지 않는다. 80年代를 照準하여 發展的으로 變容되어야 할 우리나라의 農村指導事業의 歷史的 進化의 分析은 體制發展(institutional development)을 中心으로 할 것이며, 따라서 體系分析(systems analysis)의 接近이 直接 間接的으로 援用될 것임은 두말할 나위도 없다. 보다 具體的으로는 ① 農村指導原理, ② 農村指導課題, ③ 指導人力訓練, ④ 農村指導管理, 그리고 ⑤ 農村指導方法 따위의 範疇에 걸쳐서 可及的 簡明하게 記述하기로 한다.

2. 農村指導原理의 進化

마야흐로 10·26事態 以後 특히 政治的인 것이 보다 重要한 契機가 되어 있는 바 民主發展的인 風土와 實際가 오랜동안 問題로 되어온 農村指導事業組織, 특히 第1線의인 地方的 水準에서 相當程度의 衝擊과 改善 進展이 있을 것으로 豫期된다. 여기서 問題意識의으로 注目되는 바는 ① 農村振興廳이 問題改善을 위한 發議를 베풀지 않으면 안된다는 點, ② 現行의 農村指導體系 그 自體는 制度的으로 볼 때 다시는 改革을 할 必要가 없다는 判斷, ③ 다만 問題는 모든 一般內務行政官僚의 農村指導事業에 관한 再志向的 修練이 크게 要請된다는 事實, 그리고 ④ 各級의 「農村指導委員會」制度的 活性的 再導入에 의한 地域的 參與⁽³⁴⁾의 地方分權的 強化의 必要性 따위가 例示的으로 指摘될 수가 있겠다.

일찌기 原初的으로 베훈 바 農村社會參與에 관한 實證的인 體系的 研究로 世界的으로 有名한 美國의 農村社會學者인 앤더슨(Anderson)은 「社會的 行事の에 參與는 成功的으로 運

(33) 川保 茂, 『農村의 變貌と普及活動—新しい普及活動のために』, 全國農業改良普及協會, 1971, pp. 150~171.

(34) 參與, 즉, 大衆參與(popular participation)와 地方分權化(decentralization)의 相互關係, 그리고 이의 地方的 水準에서의 具現 등에 관한 詳細한 情報은 王仁權, 「農村開發 및 새마을運動의 基軸으로서의 『參與』」, 『서울大學校 農學研究』, 第4卷 第2號를 參照할 것. 그리고 地方分權化와 地方的 參與는 相當程度로 農村指導企劃을 「下意上達式」으로 베풀게끔 할 것인데 이에 관해서는 다음을 參照할 것. Vincent B.R. Brandt and Ji Woong Chung, *Planning from the Bottom: Community-based Integrated Rural Development in South Korea*, International Council for Educational Development, 1979.

營되는 민주主義와 그의 諸機構의 礎石의 原理이다」라고 看破하고 있음을 본다. (35) 農村指導委員會 또는 農村指導企劃委員會 따위의 參與는 두말할 나위도 없고, 地方的 水準에서의 農村人의 意味있는 教育的, 社會的 行事的에 自發的 參與는 그것이 곧 民主主義의 發展과 直接 間接的으로 聯關되는 事象인 것이다. 그러므로 民主的이자 教育的인 農村指導原理의 土着的 具現은 가장 重要的 農村指導事業과 農村民主化의 必須的 條件이 된다고 보겠다.

3. 農村指導課題面の 進化

(1) 食糧生産課題의 外延的 擴大

國民經濟的 要請의 充足을 위하여, 그리고 農業者의 私經濟的인 주된 農業所得源의 擴大를 위하여 (近年에는 安保的 次元도 強調되고 있는 바) 우리나라의 農村指導事業은 食糧增産의 課題에 있어서 매우 重點的으로 그의 責務를 다하여 오고 있다. 이 課題는 主對象인 米穀의 自給을 겨냥하고 있는 오늘날에 있어서 여전히 가장 重要的 農村指導課題中的 하나가 될 것이다. 그러나 앞으로 이를 위한 農村指導事業의 比重은 相對的으로 낮아질 것이며 또한 낮아져야 할 것이다.

小麥類의 劃期的 增産政策은 個別的인 農業者의 農業所得의 多邊化的 擴大에 크게 貢獻할 것이며, 同時에 國民經濟的인 輸入代替效果를 가져 올 것이다. 다른 有利한 所得作物(養畜部門도 물론이고)을 위하여 食糧增産의 農村指導課題에 重點的으로 傾注하여 오고 있는 農村指導資源이 轉移(transfer)되어야 할 것이다.

(2) 農業機械化課題의 強化

第2次 世界大戰前에 日本農業經濟學界에서는 小農社會에서 農業機械化는 可能하지 않다는 方向으로 支配的인 結論이 나는 듯한 印象이 있었는데 이와 같은 展望은 크게 잘못되었다는 것을 우리는 오늘날 周知하고 있다. 여기서 農業機械化의 必要내지 當爲를 새삼스러이 되설을 必要는 조금도 없다. 그리고 現實的으로 우리 農村指導體系가 매우 積極的으로 農業機械化의 課題를 實踐에 옮기고 있는 것을 意識하지 않는 것도 또한 아니다.

農業機械化는 그의 相對的 有利性(relative advantage)으로서 ① 經濟的 收益과 ② 社會的 收益의 두가지 範疇로 나누어 볼 수가 있을 것이다. 여기에서 말하는 社會的 收益(social profitability)은 예컨대 在來的인 지게의 使用으로 말미암은 酷毒하게 不健康的인 肉體的 勞動(따라서 反射的으로 精神的 勞動)으로부터의 解放 따위가 한 보기가 된다. 그런데 이

(35) W.A. Anderson, *Some Participation Principles: Their Relations to the Programs of Rural Agencies*, *Cornell Extension Bulletin* 731, 1947, p. 3.

와 같은 社會的 利益을 外延化하면, ① 工業化的 國家發展軌道, ② 國民生活의 科學化的 志向의 強化, 그리고 ③ 製造工業의인 農村人 農外所得源의 發掘을 위한 技術의 準備性 따위가 意味있게 聯關될 것이다. 그러므로 農業機械化의 加速度의인 執行은 보다 높은 次元에서의 農村人의 市民權의 教育 또는 社會教育과 直結되는 셈이다.

(3) 農業經營課題의 導入

오늘날도 그렇지만 앞으로의 農業者는 더욱 더 農家所得을 極大化하여야 하며, 이를 위하여 農業所得을 더욱 더 極大化시키도록 努力을 다하여야 한다. 이를 위한 要請은 多岐에 걸치는 性格의 것일 것이다. 가장 重要的 것 중의 하나는 能率的 農業生産을 農業者가 實現시키는 것이 될 것이다. 元來 「能率的」(efficient)이라는 概念은 어느 目的을 最少의 手段으로 達成시키는 것으로서 이른바 「效果的」(effective)이라는 概念과 聯關의이나 區別된다. 能率的인 農業生産者는 이를 다른 角度에서 볼 때에 農民(peasants)을 農業經營者(farm operator)로 轉換시키는 것이 되는 셈이다.

결국 農業所得 또는 農業利潤을 極大化시키는 農業經營者는 生物學的 또는 有機的 農業生産과 經濟的 또는 經營的 農業生産을 同時에 함께 對象하게 마련이다. 經濟的 農業生産을 農業者에게 指導할 때에 이른바 農業經營指導課題(farm management extension program)가 認識된다. 投入(inputs)에 대한 產出(outputs)을 極大化하자는 것이다.⁽³⁶⁾ 經營的 技術(managerial skill)은 目的을 가장 能率的으로 達成하는 意思決定(decision-making)을 베푸는 能力이 되는 것인데 經營規模가 크면 클수록, 그리고 經濟가 發達되어 自由競爭의 市場經濟가 發達되면 發達될수록 이의 必要는 더욱 切實해질 것이다. 그러므로 一般的으로 經營規模가 작고 아직도 生存農業的 性格을 지니는 農家가 相對的으로 많을 것인 우리나라에서 이와 같은 經營指導課題의 有效性에 異議를 提起할 수도 있을 것이다. 물론 이른바 傳達性(communicability)이 작아서 動機誘發面에서 消極的이 되는 경우도 있을 것이지만 商業化의 進行과 더불어 「티끌모아 泰山」이라는 俗談 그대로 農業者는 肯定的으로 反應할 것으로 여겨진다.

一般的으로 본다면 農業經營指導의 一般的 目的은 ① 技術과 能力의 極大的 開發, ② 個人的 및 家族의 能力의 效果的 活用, ③ 滿足스러운 所得, 그리고 ④ 安定과 安全의 實現 따위가 될 것이다. 보다 具體的으로 農業經營指導의 接近을 時系列的으로 살펴 본다면, ①

(36) 西獨의 對外技術援助는 支配的으로 아프리카의 開發途上國家에 베풀어지고 있다. 零細農民들에게 肥料, 農藥, 種子같은 投入이 悭체로 可用的이 아니므로 西獨技術者들은 적은 投入으로 一定量의 產出을 維持시키는 農法을 開發하고 있는데 이를 ECO-farming이라고 命名하였다. 우리나라의 綠色革命은 이와는 對照的으로 高投入・高產出의 類型의 것이 된다.

問題狀況의 發見과 明確化, ② 現實的 問題의 解決을 위한 實際的 및 潛在的 投資의 評價, ③ 可用的 諸資源과 技術에 照應한 바 代替的 諸解決方案의 提示, ④ 豫期的 結果 또는 成果와 檢準 바 代替的 諸解決方案의 分析, ⑤ 相對的으로 가장 바람직한 單一的 解決方案의 選擇, ⑥ 實踐, 그리고 ⑦ 成果의 評價 따위가 될 것이다.

(4) 農產物市場流通課題의 導入

다른 條件이 同一하다고 할 때에, 그리고 商品化가 進行되어 農產物을 販賣한다고 할 때에 農業所得의 크기는 有利한 市場流通行爲의 如何에 의하여 크게 左右된다고 하겠다. 이른바 小農의 非資本制의 特性은 이와 같은 農產物市場流通의 問題를 크게 挑戰的으로 만들며, 여기에서 農業協同組合이 紹介하게 되고 또한 政府의 役割이 크게 부상하게 되는 터이다. 두말할 나위도 없이 大規模의인 商業的 農業經營의 경우보다 商品化率은 떨어질 것이지만 그의 漸進的 進行은 心然의일 것이다.

農村指導體系에 의한 農產物市場流通課題는 크게 세 가지 範疇의 것으로 나누어 볼 수가 있다. 즉 ① 流通費用의 節減, ② 農產物市場의 擴大, 그리고 ③ 市場流通體系(marketing system)에 대한 理解의 增進 따위이다. 보다 낮은 次元에서 具體的으로 本指導課題내지 實務의 內容을 살펴보면 대체적으로 네 가지가 될 것이다. 첫째는 무엇을, 언제, 어디서, 그리고 어떻게 市場流通할 것인가에 관하여 農業者에게 情報를 提供하여 賢明한 意思決定을 내리게끔 도와주는 것이 된다. 둘째는 研究 改善된 結果를 受容내지 實地適用함으로써 農產物의 市場流通의 改善을 도모하게끔 農業者를 도와준다. 셋째는 農產物의 消費者에게 商品으로서의 農產物에 관한 諸般情報를 提供해 준다. 마지막 네째로는 農產物의 市場流通體系의 改善과 發展을 促進시키는 것이 된다.

(5) 農村生活改善指導課題의 外延的 擴大

人間生活上의 이른바 「生存欲望」의 典型的 表章인 衣食住, 그 중에서도 특히 食生活의 改善에 重點的 關心을 기울여 온 것이 우리나라의 農村生活改善指導事業 또는 「家政指導」라고 말할 수가 있을 것이다. 우리네가 흔히 經驗 目睹하여 오고있는 바이지만 相當程度로 「技術學的」인 이들 衣食住의 課題의 企劃과 執行에 있어서 부딪치는 바 非技術學的인 規制的 要因은 多岐에 걸쳐 있다. 즉 個人的 水準에서, 家族的 水準에서, 그리고 地域社會的 水準에서 많은 社會的 規制要因이 얽혀 있음을 보는 터이다. 그러므로 如前히 有效하며 重要할 것인 生存欲望의 性格의 農村指導課題는 進化的 過程을 經過하여야만 하는 것이다. 다시 말하면 農村生活改善指導事業의 初期的 段階를 벗어난 오늘날과 앞날을 위해서는 指導課題가 進化를 보아야 하는 것이다.

이와 같은 發展的 家政指導課題는 하나의 包括的 範疇로서 「家庭經營指導課題」(home management extension program)라고 부를 수도 있을 것이다 最近의 用語를 빌리면 「生活의 質指導課題」 또는 「質의 生活指導課題」(quality of life extension program)³⁷⁾라고 하는 것이 보다 適切할 것이다. 農村人의 切半 정도를 차지하고 있으며, 日常의 生活의 根據이며 어린이들의 端初의인 社會化와 發展에 至大한 影響을 미치는 家庭의 實質的 主人格인 農村女性을 위한 農村指導課題는 기왕에 있어서 너무나도 食生活爲主的이었고 生存必要充足的이었으며, 技術學的이었고 또한 斷片的내지 孤立的이었다고 볼 수가 있을 것이다.

80年代의 生活改善指導는 追加的으로 다음과 같은 例示的인 發展的 指導課題를 當爲的인 것으로 하여야 할 것이다. 첫째로 健全한 家族生活의 礎石의 價値에 대한 絶對的 認識과 個別的 家族構成員의 家族, 地域社會, 그리고 國家에 대한 責務에 대한 理解를 促進시켜야 한다. 둘째로는 子女發展(child development)에 대한 理解를 增大시켜야 하며, 셋째로는 家族과 그의 個別的 構成員의 必要내지 目的의 充足을 위하여 可用諸資源을 效率的으로 活用하는 能力을 開發시켜야 한다. 다시 나아가서 넷째로는 賢明하고도 合理的인 意思決定能力의 涵養 그리고 마지막 다섯째로는 地域社會諸組織體에 보다 效果的으로 參與하게끔 促進시키는 것 따위가 된다. 따라서 社會教育的 側面, 다시 말하면, 市民權教育(citizenship education)을 위한 指導課題가 補足的으로, 그러나 發展的으로 企劃되어야 할 것이다.

(6) 農村公共問題指導課題의 導入

素朴한 生物學的 農業生產技術課題에서 出發한 우리나라 農村의 社會·經濟的 開發을 위한 農村指導事業은 바야흐로 質的으로 精練化하여 發展을 이룩하여야 한다. 農村人을 機能的내지 手段的으로 보는 視角이 아니라 全人的내지 人間主義的으로 對象하는 人間資源開發(human resource development)이 배풀어져야만 하는 것이다. 이와 같은 人間資源開發的이자 社會開發的인 發展的 農村指導課題中的 하나가 다름아닌 「公共問題的 農村指導課題」(public affairs extension program)이다. 實際的으로 기왕에 있어서도 斷片的으로 배풀어져 왔었으나 그의 重要도가 크게 提高됨에 따라서 獨示的인 指導課題로 부각되고 있는 것이 先進諸國에서의 경우이다.

農村人의 日常的인 生活上 또는 職業上의 合理的인 意思決定과 問題解決의 能力을 提高시키는 데 이바지하는 것이 다름아닌 公共問題的 指導課題이다. 다시 말하면, 農村人을 圍繞

(37) 「質의 生活水準」(quality of life level)에 관해서는 다음을 參照할 것. 한경혜, 『農村家庭의 質의 生活水準의 測定을 위한 基礎研究』, 서울大學校 大學院 碩士學位論文, 1980; 金環東, 『發展의 社會學』, 文學과 知性社, 1979, pp. 173~189.

規制하는 諸公共의 내지 政策의 問題에 關하여 正確히 理解하게끔 指導하는 것이다. 그러므로 公共問題의 指導課題는 教育的 過程을 통하여 特定の 公共의 問題에 關하여 可用的인 政治的, 經濟的, 그리고 社會的 情報을 農村人에게 提供하는 것이라고 볼 수가 있다. 물론 情報의 取得이 우선적으로 重要하지만 蒐集된 情報을 處理 分析하는 能力과 技術도 역시 重要하다는 것을 잊어서는 안된다. (38) 예컨대 政府에 의한 大麥의 制限的 買入計劃의 경우, 그의 背景내지 原因, 提起된 問題點, 그리고 對應的인 代替의 意思決定事項 또는 解決方案 따위를 客觀的으로 分析하여 農業者에게 提供하는 것 따위는 農業的인 公共的 問題의 보기가 된다.

表現을 달리하면 市民權教育(education for citizenship)이라고도 말할 수 있는 公共問題의 指導課題의 보다 具體的인 目的은 ① 公共的 問題에 關한 보다 積極的인 關心의 振作, ② 特定の 公共的 政策과 그의 基本的 原理에 대한 正確한 理解, ③ 證據 또는 客觀的 事實을 冷徹하게 分析 吟味하고 賢明한 意思決定에 論理的으로 到達할 수 있는 健全한 基礎의 培養, 그리고 ④ 公共的 問題의 解決을 위하여 效果的으로 參與하는 積極的 意欲의 鼓吹 따위가 될 것이다. 한걸음 더 나아가서 現實的 次元에서 公共問題의 課題를 接近하는 時系列的 論理는 ① 問題狀況에 關한 諸事實의 把握, ② 聯關된 바 社會的, 經濟的, 그리고 政治的 目標의 確認, ③ 代替的인 政策의 選好의 決定, 그리고 ④ 代替的 政策選好의 實踐을 위한 方法과 手段에 關한 情報의 追求 따위가 될 것이다. (39)

4. 農村指導人力面의 進化

(1) 農村指導公務員의 行動科學的 修練

新規採用者修練에 있어서도 그렇지만 職務訓練내지 補修訓練에 있어서도 우리나라의 農村指導公務員은 극히 一般的으로 말하여 相當程度로 ① 農村社會學, ② 農村社會心理學, 그리고 ③ 農業經濟學에 關한 一般敎養의 및 特技專門의 修練이 補完的이라기 보다는 新規的으로 크게 要請되는 事情에 있다고 하겠다. 周知하다시피 農村指導公務員의 修練의 裝備는 農村研究公務員과는 크게 달리 2元的이기 때문에 매우 挑戰的이다. 즉 生産技術學的인 修練의 裝備와 함께 行動科學的인 修練의 裝備를 함께 갖추게 마련이기 때문이다.

그리고 現行的으로 支配的인 生産技術學的 範疇의 地方的 水準의 特技指導士制가 行動科

(38) 피아제(Jean Piaget), 듀이(John Dewey)와 같은 教育學者의 著述에서 이와 같은 立場을 볼 수가 있는데 實證的 指標는 예컨대, Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*, The Free Press, 1958에서 찾아볼 수가 있을 것임.

(39) 農村指導事業의 公共問題의 課題에 關해서는 다음을 追加的으로 參照할 것. 沈永根 外, 「農村指導事業의 『公共問題의 指導課題』」, 『서울大學校 農學研究』, 第4卷 第2號 (1979); Kearn and Copeland (eds.), *op. cit.*, pp. 42~45.

學的 範疇分野가 될 것인 ① 社會開發, ② 公共의 問題, ③ 農業經營 및 農產物市場流通 또는 農業經濟學, 그리고 ④ 家庭管理 또는 家庭經營에서도 實施되어야 할 것으로 展望하는 바이다.

(2) 農村指導者의 行動科學의 修練

農村指導者는 두말할 나위 없이 ① 새마을營農技術者, ② 새마을營農會指導者, ③ 새마을靑少年指導者, 그리고 ④ 새마을婦女會指導者 등을 가르킨다. 이들은 一般的으로 말할 때 「自願指導者」(voluntary leader), 「平指導者」(lay leader), 「無給指導者」(unpaid leader), 「地方指導者」(local leader) 또는 「輿論指導者」(opinion leader)가 된다. 이들의 活用이 없는 農村指導事業은 想定할 수가 없으며, (40) 이른바 「落水의 波及過程」(trickle-down snowball process) (41)을 促進시키는 데서 오는 바 乘數效果(multiplier effect)의 面에서, 그리고 이를 바꿔 말하면, 「2段階의 커뮤니케이션過程」(two-way communication process), 즉 農村指導公務員→農村指導者→農村人의 圖式化가 可能한 革新傳播段階面(42)에서 重要視되는 터이다.

이들 農村指導者에게 질실하게 要請되는 것은 第1義의인 生産的 技術革新의 導入 適用이 될 것이지만 이에 못지않게 農業, 農村人 그리고 農村社會의 組織化的 要請에 副應하는 바 行動科學的 修練일 것이다. 보다 具體的으로 볼 때에 ① 農村人의 協業化와 組織化를 위한 社會學的 및 社會心理學的인 原理와 實際, ② 農村人의 行動變化에 관한 技術革新論의인 原理와 實際, 그리고 ③ 巨視的인 農村社會變動의 知識 따위가 보다 더 要請되는 行動科學的 下位分科의 例示의인 것이 될 것이다.

5. 農村指導管理行政面의 進化

(1) 農村指導對象의 多重疊化

近代의 自由產業社會에서는 自願的 組織體(voluntary association)의 멤버쉽이 多重疊化하는 傾向이 있는 것은 뚜렷한 事實인데 逆機能도 結果되게 마련이다. 農村靑少年을 對象으로 한 農村指導體系의 「새마을靑少年會」와 「韓國營農學生會」, 農村指導體系의인 「새마을營農技術者聯合會」와 「全國農業技術者協會」, 農村指導體系에 의한 各種의 農村人學習組織體와 農業協同組合中央會體系에 의한 各種의 農村人組織體 따위가 例示의인 것이 된다. 그러나 農村婦女人組織體와 같이 組織과 機能이 크게 統合된 경우도 있다.

(40) Hannak et al., op. cit., pp. 9~10.

(41) 王仁權, 「農業發展을 위한 行動科學的 接近의 再志向—技術革新傳播模型의 吟味를 中心으로」, 『經濟論集』, 第18卷 第1號(1979), pp. 45~65.

(42) 王仁權, 「農事技術傳播과 커뮤니케이션」, 『新聞學報』, 第10號(1978), pp. 228~244.

農村指導體系가 마땅히 배풀어야 할 管理行政의 配慮는 重疊의 組織體 相互間의 諸般「技術的」調整이다. 첫째로 類似點은 무엇이고 差異點은 무엇인가를 分明히 하여야 한다. 다시 말하면, 組織의 目的과 構成, 그리고 運營 따위에 관한 것이다. 그리고 둘째로는 組織의 相互의 發展을 위한 技術的 調節의 具現이다. 두말할 나위도 없이 언제나 排他的 統合만이 바람직한 것은 아니다.

(2) 農村指導評價研究活動의 強化

農村指導體系의 自體的 評價研究活動과 文獻情報活動은 大幅 強化되어야 하며, 또한 外部者에 의한 評價用役도 많이 배풀어야만 할 것이다. 이를 위한 例示的 要請은 挑戰的이며 多岐에 걸친 것이 될 것이다. 그 중 한 두 가지를 指摘한다면, ① 專門評價研究要員의 中央 및 道單位에서의 確保, ② 中央單位 農村振興廳圖書館의 「脫試驗研究化」가 크게 要請되며, 아울러 ③ 農村指導關係의 「原典的」藏書화를 위하여 國內外的인 文獻蒐集을 疎하여야 하며, ④ 年刊의 假稱 「農村指導評價研究年報」가 早速히 刊行되도록 힘써야 할 것이다.

(3) 農村指導公務員의 學歷資格

원래 歐美先進國에서는 農村變化促進者로서의 農村指導公務員은 「專門職者」(professionals)로 看做되고 있다. 앞서 살펴온 바 發展的인 農村指導課題에 照應하면 理解하고도 남음이 있을 것이다. 당장에는 여러가지 規制로 말미암아 困難視될 것이지만, 적어도 市郡指導所 本所 以上の 모든 農村指導公務員은 學士學位所持者 以上으로, 그리고 餘他는 專門大學卒業者 以上으로 充員構造를 점진적으로 轉換시키는 人力計劃이 樹立 執行되어야 할 것이다. ① 大幅的인 大學定員增員에 의한 學士學位所持者 供給市場의 擴大, ② 供給增大에 따른 農業系 學士學位所持者의 非農業系 需要市場의 減縮, 그리고 ③ 給料面의 改善이 豫見됨으로써 이다.

(4) 農村指導 第1線單位的 크기

예컨대 美國을 보면 一般的으로 郡單位 農村指導機構에 5名 內외의 指導公務員과 補助員을 두고 있는 경우가 많다. 그러나 우리의 경우와 直接的인 比較는 어려울 것이다. 왜냐하면 ① 日常화된 個人的 水準의 車輛의 機動力, ② 電話를 中心으로 한 雙方的 通信交換施設, ③ 相對적으로 적은 數의 指導對象農家와 農村人, ④ 相對적으로 專業化 및 商業化한 農家, 그리고 ⑤ 積極的인 反應의인 教育程度가 높은 農村人의 革新情報追求活動 따위로 特徵지워지는 廣域化的인 美國의 경우이기 때문이다.

日本에서도 ① 指導對象의 異質化와 多樣化로 말미암아 指導活動의 劃一的 企劃과 執行이 不可能하게 되고, ② 個別技術指導만으로는 안되고 大型的 技術體系와 經營管理方法의

確立과 農業技術指導, 農業經營指導 그리고 生活改善指導의 統合이 要請되고 있으며, ③ 生産의 組織化와 生産集團의 機能分化의 進行, ④ 指導活動의 企劃 實踐을 위한 準備的 活動과 有關機關과의 相互協同의 調整活動의 增大 그리고 ⑤ 個別農家の 農村指導의 止揚과 地域農業開發計劃에의 參與의 必要性 따위의 一聯의 要因으로 말미암아 이른바 廣域指導體制로의 移行을 보아오고 있다. (43)

우리나라에서도 數個의 邑面指導所 支所를 統合하여 小地域區의이 아닌 中地域區의인 指導行政單位로 改編하여야 한다는 따위의 指導活動廣域化案이 없는 것은 아니나 적어도 80年代에는 現在의 體制를 繼續 維持시켜 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

(5) 農村指導人力의 量的 強化

이미 본 바 있는 發展的 農村指導課題의 強化의 및 追加的 執行을 위해서는 高級의 農村指導人力이 量的으로 強化되지 않으면 안될 것이다. 극히 常識的인 바이지만 人力增大는 最少限으로, 그리고 가장 조심성있게 企劃 執行하도록 努力을 다하여야 한다. 그러나 적어도 數個의 「課」單位の 農村指導機構가 中央水準에서 創設되어야 할 것이다. 기왕에도 課題로 되어 있는 바 道水準에서의 追隨的 分科機構의 強化내지 創設도 論理的으로 베풀어져야 할 것이다. 農村指導의 對象인 農村人, 農業, 그리고 農村地域社會는 國民經濟的 側面에서 차지하는 그들의 相對的 比重이 크게 낮아지고 있음을 보고 있다. 그러나 그들의 農村指導내지 農村開發의인 必要는 質的으로 그리고 量的으로 오히려 더 높아지게 마련이라는 것을 認識할 때에 質的 強化를 前提로 한 農村指導人力의 量的 強化는 妥當한 것이 될 것이다.

6. 農村指導方法面的 進化

(1) 協業組織體制的 接近의 強化

일찌기 뉘퍼(Dülfer)는 協業農(cooperative farming)의 基本的 2大類型範疇를 ① 協業集團에 의한 集團農과 ② 協業農의인 個別農으로 나눈 바가 있는데 (44) 農村指導事業에 있어서의 協業組織體制的 接近은 두말할 나위도 없이 後者인 것이다. 이와 같은 協業組織農的 接近은 支配的으로 小農을 위한 것이며, 여러 가지의 經濟的, 技術的, 이데올로기의 또는 社會的인 目的과 利點을 지니고 있음은 널리 알려져 있는 바이거니와 (45) 우리나라에서는 1968年 以來 米穀生産을 위주로 한 集團栽培方式이 導入되어 米穀增産을 가져 왔으며 農村指導

(43) 川保 茂, 前掲書, pp. 98~101.

(44) Eberhard Dülfer, *Operational Efficiency of Agricultural Cooperatives in Developing Countries*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1974, pp. 65~66.

(45) S.H. Deshpande, "Cooperative Farming and the Small Farmers," in *Lennum on the Problems of Small Farmers*, Indian Society of Agricultural Economics, Bombay, 1968, pp. 105~113; A.M. Husain, "Some Thoughts on Cooperative Farming in Bangladesh," in *Cooperative Farming*.

事業의 發展에 크게 이바지하여 오고 있다.⁽⁴⁶⁾

單純協業的인 共同的 作業에서 複雜協業的인 分業的 作業에까지 걸치게 되며 이른바 「共同的 革新·意思決定」(collective innovative decision-making)에 의하게 되는 것이 水稻集團 栽培인 것인데, 社會的 性格의 「우리들 感情」(we-feeling)을 불러일으켜 革新을 迅速히 導入하여 높은 經濟的 成果를 거둬 오고 있는 것이다. 그러므로 集團의 栽培 또는 飼育을 위한 接近은 外延化하여야 할 것이다. 이와 같은 協同的 또는 集團的인 指導接近方法은 기술에 있어서 信用面이나 流通面에 있어서의 農業協同組合的 接近에서 거리가 먼 것도 아니며, 또한 農村指導事業에서의 傳統的 接近인 集團의 指導方法내지 手段과 無關한 것은 물론 아닐 것이다.

(2) 農村公報事業의 發展

첫째로 商業的 放送이랄까 텔레비전과 相當程度로 競合的이 될 것인 農村指導事業的인 放送내지 텔레비전의 프로그램은 相對的으로 聽衆을 빼앗기게 마련이므로 중견의 技術學的인 一方通行的인 것에서 脫皮하여야 할 것이다. 말하자면 統合的 接近(integrated approach)을 써야 하는데 이를 위한 綜合的인 研究가 先行되어야 할 것이다.

둘째로는 農村指導公報事業은 그의 實質에 있어서 諸般發展의 課題를 조심스럽게 導入하는데 특별한 努力을 다하여야 할 것이다. 社會·經濟開發의 이자 市民權教育的인 指導課題를 體系의으로 漸次的으로 導入하기 시작하여야 할 것인데 많은 경우, 政治學, 社會學, 經濟學, 教育學 그리고 社會心理的 知識이 技術學的 主題에 더하여 要請되기 때문에 매우 挑戰的이 아닐 수 없을 것이다. 農業公報擔當官室의 人的 強化의 問題가 따라서 提起될 것이다.

農村指導印刷物의 경우 必要로 하는 農村人에게 個別的으로 可用的이 되도록 해야 한다. 극히 紹介的인 範疇의 팜플렛의 경우도 그럴 것이지만 相對的으로 水準이 좀 높은 準專門冊子의 경우는 必要에 따라 請求하면 送付하는 方式을 導入할 때가 온 것이 아닌가 한다. 커뮤니케이션研究의 活性化도 비록 크게 挑戰的이나 企劃 實踐하여야 할 가장 重要한 課題중의 하나가 될 것이다.

(46) 다음을 參照할 것. 金文憲·王仁權, 前揭論文(특히 「集團栽培의 發展의 展開」); 『韓國農村指導事業發展過程』, p. 95; 金寅煥, 前揭書, pp. 187~188; Jil-Hyun Lee, "The Effect of Institutionalized Integration on the Rice Productivity Growth in Korea," *The Journal of Korean Agricultural Education*, Vol. 6 No.1 (1974), pp. 31~53.; John Wong (ed.), *Group Farming in Asia: Experiences and Potentials*, Singapore University Press, 1979.

VII. 맺 는 글

農村社會·經濟開發政策의 가장 重要한 現象形態의 體制 중의 하나인 農村指導事業의 80年代의 發展過程을 비교적 體系的으로 살폈다. 이른바 體制建設 또는 體制發展과 直接的으로 聯關된 것이다. 우리는 農村指導事業을 食糧生產技術의 指導라고 다분히 잘못 理解하고 있는 경우가 적지 않을 것이라는 것도 是正的으로 分明히 指摘하였다. 다시 말하면 農村開發을 위한 人間資源開發의 가장 重要한 實質이 되는 것이 다름아닌 農村指導事業인 것이다. 그러므로 本稿에서는 이의 規制的 要因과 開發의 課題를 抽出함으로써 農村社會·經濟開發의 諸局面을 浮刻시키도록 努力하였다.

1980年代의 우리나라 農村指導事業은 國內的으로 局限하여 볼 때에 다음과 같은 몇가지 例示的 事實에서 매우 挑戰的인 것으로 여겨진다. 첫째로 이른바 「民主福祉의」인 政治的 發展의 風土내지 政策的 配慮의 農村의 外延이 몰아닥칠 것이기 때문이다. 둘째로 脫農業的 또는 工業化的 國民經濟의 基本方向과 都市化는 거센 衝擊波를 던질 것이 더욱 많을 것이기 때문이다. 셋째로 原初的인 農產業의 構造의 및 機能的 脆弱性을 脫皮하려는 相對的으로 적은 努力에 立脚할 것이기는 하지만, 農村人의 上昇的 期待와 抱負水準은 不均衡的으로 매우 크게 될 것이기 때문이다. 넷째로 첫째의 要請과 크게 聯關되는 바이지만 農村指導體系가 當面하게 될 크나큰 挑戰은 民主的이자 教育的인 農村指導原理 및 方法의 具現의 課題이기 때문이다. 그리고 마지막 다섯째로는 社會開發的, 經濟開發的 그리고 市民權教育的인 體系的이자 明示的인 보다 發展的 課題가 補完的이라기 보다는 追加的으로 展開되어야 할 것이기 때문이다.