

開發途上國의 農業 · 農村開發을 위한 農村指導事業의 役割과 成果, 그리고 戰略*

王仁權

서울大學校教授, Ph. D. (農業經濟學)

- I. 머리말
- II. 農村指導事業의 定義的 規定化
- III. 農村指導事業體系의 國家的 變異
- IV. 農村指導事業의 役割
- V. 農村指導事業의 本源的 性格
- VI. 農村指導事業의 成果와 拘束要因, 그리고 戰略
- VII. 맺는 말

I. 머리말

農業은 아시아, 아프리카, 그리고 라틴아메리카의 低所得國家들의 經濟部門의 主된 構成要因으로 되어 있다. 보다 구체적으로 볼 때 世界銀行(World Bank)¹이 列舉 지적한바 지배적으로 農業의 基盤下의 開發途上國家는 西아프리카, 東南아시아, 그리고 라틴 아메리카의 中位所得國家, 南아시아의 작은國家 들, 사하라 砂漠以

南의 低位所得國家, 그리고 低位所得 아시아의 人口稠密한 큰 國家들이 포함되고 있다. 이들 諸開發途上國에서는 대부분의 농민들은 오늘날 可用的으로 되어 있는 言起적인 農業技術의 發展에도 불구하고 여전히 生存水準(subsistence level)에 머물러 있는 실정이다. 이들 生存農民們(subsistence farmers)은 自己家族의 基本的 必要와 農業再生產을 위한 약간의 投入만을 간신히 生산하고 총족할 따름이다.

아논(I. Arnon)²] 적절하게 총괄한 바와 같이 生存農業(subsistence agriculture)은 (1) 國도로 制約的인 生產方法, 傳統的 生產方法의 사용과 生產物의 無變化性, 그리고 土地 및 勞動의 低位의 生產性에 의하여 특징지어진다. 이와 같은 諸特性은 現狀을 그대로 존속시키기 마련이므로 生存農業은 단순한 生存조차도 간신히 지탱하기 어려울 정도의 生產만을 가능케 할 따름이다. 따라서 經濟成長이 의미있는 寄與를 하지 못한다. 이 결과 대다수의 人口가 生存農業에 종사하

* 本稿는 韓國農村經濟研究院과 아시아·아프리카 農村再建機構가 共同 主催한 「開發途上國간의 農村開發協力國際會議」(1983. 10. 12~20, 서울)에서 基調論文으로 발표된 "The Role and Performance and Strategies for Agricultural Extension Services for Agricultural and Rural Development of Developing Countries"를 筆者が 직접 번역한 것임.

¹ The World Bank, *World Development Report*, 1979, p. 105.

² I. Arnon, *Modernization of Agriculture in Developing Countries: Resources, Potentials and Problems*, John Wiley & Sons, 1981, pp. 1-4.

고 있는 國家는 開途國이며, 따라서 必須的內지 重要한 他自然資源을 가지고 있지 않은 국가는 菲연적으로 貧困하게 마련이며, 그들의 經濟는 停滯의 이기 마련이다. 여기에서 人口壓力과 이에 수반된 潛在失業은 하나의 惡循環(vicious circle)을 이루게 되는데 결국 生存農業이 低位生產性을 벗어나지 못하는 성격이 惡循環인 것이다.

그럼에도 불구하고 農業은 많은 開發途上國에서 政治指導者들에 의하여 등한히 되어지고 있는 경향이 짙은 면을 부인할 수가 없다. 왜 그런고 하니, 先進國은 工業化 되어 있기 때문에 一定水準의 國家發展에 도달하는 것은 기실에 있어서 一定水準의 工業化를 이루하는 것이 된다고 보기 때문이다. 그런데 이와 같은 開發途上國의 政治指導者들의 觀察과 結論은 개발도상국의 農業을 획기적으로 발전시키는데 있어서 허다한 問題點에 직면하게끔 되어 있는 현실적인 知覺에 의하여 더욱더 보강되어 있는 것으로 여겨진다. 이와 같은 緣由에서 「農業에 부여된 低位의 報酬」(the low reward accorded to agriculture)과 「工業의 威光的地位」(the prestigious place of industry)라는 觀念이 부각되고 있는 것으로 생각되는 인상이다.

그러나 國家發展 그리고 工業화의 한前提條件으로서의 農業開發 또는 農業發展은 마땅히 기회 실천되어야만 한다. 農業部門은 開發途上國의 傳統的 經濟의 基礎를 이루하고 있으며 따라서 이와같은 基礎에 優先的 比重을 부여하는 것은 다름 아니라 開發途上國에게 工業化에 벼금가는 많은 顯在的 및 潛在的 利點을 가져다 준다고 볼 수가 있다.³ 이를 보다 次元을 낮추어

구체적으로 살펴본다면, 農業은 첫째로, 食糧生產을 크게 증대시킴으로써 급속도적으로 증가하는 人口에 대하여 量的 및 質的으로 現存의 인낮은 營養水準을 개선시켜야 하며, 둘째로, 급속도적으로 증가하는 人口에 대하여 生產的 尹傭機會를 제공하여야 하며, 세째로, 外貨稼得源으로서 輸出農產物을 생산하여야 하며, 네째로, 工業發展을 지원, 지지하여야만 하는 것이다.⁴

Kühnen⁵이 지적한 바와 같이 「農業開發」 또는 「農業發展」(agricultural development)은 「農村開發」(rural development)의 下位概念이라고 볼 수가 있는데 여하간 農業・農村開發과의 관계에서 「새로운 技術」(new technology) 또는 「技術革新」(innovations 또는 technological innovations)이 農家의 수준의 農業者顧客(farmer clients)에게 移轉 傳播되는 것은 가장 중요한 요청이다. 農業者가 實地의 農業經營狀況에서 새로운 技術 또는 技術革新을 적용하게끔 하기 위하여서인 것이다. 이를 바꿔 말하면, 새로운 農業・農村開發의 技術 또는 革新은 農業・農村開發을 위한 가장 중요하고도 가장 基礎的인 必要條件 중의 하나가 되기 때문이다.

그런데 이론바 「技術的 要因」(technology factor)은 包括的 形態이든 分離的 形態이든 간에 農業・農村開發이 조준하는 生產性이나 福祉 면에서의 差異性의 한 중요한 源泉으로 되어 있다는 사실이 오늘날 諸國家에서 加增的으로 인식되고 있는 터이다. 다시 말하면, 技術的 變化(technological change)는 특히 開發途上國의 經濟的 및 社會的 條件을 改善, 發展시키는데 있어서 中核의 역할을 지니고 있다는 命題의인一般的合

³ 예컨대 다음과 참조할 것. Joseph Klatzmann, "Agriculture and Industry in Developing Countries", in Raanan Weitz, ed., *Rural Development in a Changing World*, The MIT Press, 1971, pp. 113—123.

⁴ Arnon, *op.cit.*, p. 5.

⁵ Frittrjof Kühnen, "The Concept of Integrated Rural Development," 『農業經濟研究』第19輯, pp. 137—146 (1977).

意를 보고 있는 오늘날이다.

일찌기 Lewis⁶가 매우 강조적으로 지적한 바와 같이 科學的으로 開發된 바 現地檢定의 潛在的 技術水準과 現實的으로 農業者가 지니고 있는 技術水準, 즉 慣行技術 또는 農家技術 사이에는 間隔 또는 開隔(gap 또는 spread)가 있게 마련인데 이와 같은 技術的 隔差는 가능한 최대한으로 그리고 가급적으로 신속히 좁혀져야만 한다. 이와 같은 技術的 隔差(technology gap)의 縮少化가 다름아닌 技術的 變化, 技術的 進步, 技術的 改善 등이 될 것이다. 오늘날 技術革新移轉(technology innovation transfer)이라고도 하는데 바로 이를 위한 政策的 計劃이 農村指導事業(agricultural extension service)이다. 그의 형태나 기능 등의 면에서 變異를 보이는 것이지만 開發途上國이거나 先進國을 막론하고 거의 모든 國家에서 이와 같은 農村指導事業은 역사적으로 農業·農村開發政策의 가장 중요한 것 중의 하나로 구현되어오고 있는 터이다.⁷

開發途上國家의 農業·農村開發을 위한 農村指導事業의 役割과 効果를 일반적인 次元에서 概觀을 꾀하는 本稿에서는 제 1 차로 農村指導事業을 극히 간명하게 定義할 것이며, 제 2로, 開發途上國과의 관련에서 이지만 個別的 國家에 따른 農村指導事業의 變異性을 음미하며, 제 3으로 農村指導事業의 基本的 役割을 再吟味的으로 정리할 것이며, 제 4로 특히 革新傳播理論 또는 模型(model of diffusion of innovations)에 입각하여 農村指導事業의 本源의 特性의 規定化를 꾀할 것이며, 제 5로 農村指導事業의 效果와 障

⁶ W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Richard D. Irwin, 1954, p. 177.

⁷ 技術革新移轉, 또는 技術移轉은 技術研究開發과 혼히 對概念的으로 論議되고 있는데 (1) 國際的인 것과 (2) 國內的인 것으로 나눌 수 있는바 農業分野에 관한 (2)가 바로 農村指導事業이 되는 것이다.

害要因 또는 拘束要因, 그리고 發展的 戰略을 기술하고자 한다.

II. 農村指導事業의 定義的 規定化

農業·農村開發을 촉진시키는 政策的 計劃을 그 형태와 규모 또는 性狀은 어떻든 간에 企劃執行하지 않는 國家는 이 地球上에 歷史的으로나 現實的으로 거의 없다고 볼 수가 있다. 單刀直入的으로 오늘날의 農村指導事業을 보기로 한다면, 그리고 이른바 “準” 또는 “類似的” 農村指導事業(quasi- 또는 like-agricultural extension service)이 아니라 “眞” 農村指導事業(“true” agricultural extension service)⁸에 관심을 갖는다면 당연히 美國의 農村指導事業, 즉 「協同農村指導事業」(Cooperative Extension Service : CES)을 주목하게 된다.

특히 1945년의 제 2차 대전의 종식과 더불어 美國의 協同農村指導事業은 脳은 自由陣營의 開發途上國家에 이전되어 개별적인 適應化·土着化의 과정을 경과하여 오고 있다.

協同農村指導事業은 기본적으로 말하여 農業과 生活改善 또는 家政分野를 함께 包括, 對象하는 것인데 일반적으로 非正規的이며, 學校外의이며, 實踐指向的(action-oriented)인 教育 및 傳達媒介體系라고 定義되고 있다. 물론 農業과

⁸ Roy가 農業協同組合에 관하여 公認의인 3大 基本原則이 모두 충족되는 경우에는 “眞” 農業協同組合, 적어도 한 가지 이상의 原則이 충족되는 것은 “準” 農業協同組合이라고 규정한바 있는데 (Ewell Paul Roy, *Cooperatives: Today and Tomorrow*, Interstate Printers and Publications, 1904, p. 192), 筆者は 農村指導事業에 관하여 “民主的이며 教育的 管理原則”이 적정하게 구현되고 있는 경우에는 “眞” 農村指導事業, 그렇지 않은 경우에는 “準” 農村指導事業으로 보아야 한다고 제안하고 있다。(王仁樞, “農村社會經濟開發의 規制要因과 發展的 課題—農村指導事業의 事例,” 『서울大學校 經濟論集』第19卷, 第3號, pp. 316—343(1980)).

生活改善 分野에서 주로 農村人을 顧客(clients)으로 하는 것이다. 關聯諸文獻을 분석, 연구한 것에 입각하여 金文憲과 王仁槿⁹은 農村指導事業의 本源的 特性을 모두 다섯 가지로 일반화하고 있음을 본다. 즉 農村指導事業은 ① 實踐指向의 非正規的 農業・農村教育의 體系이며 ② 각 水準에 있어서 政府, 公共的 機關, 그리고 民間機關의 協同的體系이며, ③ 주로 展示方法과 手段에 의한 科學的의 變化促進事業이며, ④ 農村人의 自發的 參與와 自由意思決定에 입각한 技術變化 事業이며, ⑤ 農村人의 개별적인 發展目的의 地域的 및 國家의 開發目標가 적정하게 조화된 社會經濟開發事業이라고 일반화하고 있음을 본다.¹⁰

⁹ 金文憲・王仁槿, “農村指導事業의 基本的 性格과 發展的 課題”, 『서울大學校 農學研究』第3卷, 第2號, pp. 187-204 (1978).

¹⁰ 이와같은 5個項의 農村指導事業의 一般化的 特性的 導出을 위하여 참조한 主要 文獻은 대체적으로 다음과 같다. H.C. Sanders, ed., *The Cooperative Extension Service*, Prentice-Hall, 1966, p. 29-30; Edmund de S. Brunner, et. al., *Farmers of the World: The Development of Agricultural Extension*, Columbia University Press, 1945; Edmund de S. Brunner and E. Hsin Pao, *Rural America and the Extension Service*, Bureau of Publications, Teachers College, Columbia University, 1949; Frederick B. Mumford, *The Land-Grant College Movement*, University of Missouri, College of Agriculture Experiment Station Bulletin 419, p. 140; Joseph Di Franco, *A Collection of Principles and Guides*, Comparative Extension Publication No. 4, New York State College of Agriculture at Cornell University, 1958; International Cooperation Administration, *Building A Strong Extension Service*, pp. 5-6; John A. Hannah, 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, pp. 3-5; 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 USDA-NASULGC Study Committee on Cooperative Extension, Printing and Publications Service, Colorado State University, 1968, pp. 44-72; 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. 43; Arthur T. Mosher, *An Introduction to Agricultural Extension*, The Agricultural Develop-

이들 5個項의 農村指導事業의 特性은 지배적 으로 美國의 協同農村指導事業에 입각한 일반화적인 것이 되는데 美國은 近代的 農村指導事業의 본고장이며 또한 가장 先進된 國가 중의 하나가 되며, 自由主義體制下의 代表的 國家인 것이다. 따라서 엄격하게 이상과 같은 다섯 가지의 原理의特性을 다 갖춘 農村指導事業은 “眞” 農村指導事業이라고 볼 수도 있을 것인데 실제로 美國 이외의 다른 國가에서, 더욱이나 開發途上國家에서 발견되는 것이 아니라고 보겠다. 그러나 이와 같은 “眞” 農村指導事業의 吟味分析과 理解는 開發途上國家를 위하여 必要不可避하다. 開發途上國에서의 農村指導事業의 發展의 評價와 戰略을 위한 準據基準이 되기 때문이다.¹¹

III. 農村指導事業體系의 國家的 變異

Ensminger 와 Sanders¹²는 40여년 전에 農材指導事業을 관장하는 諸機構가 적용하는 組織類型과 方法 면 등에 있어서의 차이는 土地制度, 信用金融施設과 用役, 文化的 背景, 그리고 農業 및 關聯系의 高等教育體系 면에서의 变이에 상대정도로 緣由되는 것이라고 지적한 바가 있다. 새로운 地域 또는 新生의 開發途上國에서 農

ment Council, 1978; Lincoln David Kelsey and Cannon Chiles Hearne, *Cooperative Extension Work*, Comstock Publishing Associates, 1963.

¹¹ 다른 要因은 그만두더라도 (1) 대부분의 開發途上國이 특히 제2차 世界大戰 후에 美國의 協同農村指導事業體系를 본받아 農村指導事業을 發議 또는 發展시켜 오고 있는 사실, 그리고 (2) 상이한 國家間에는 外國的文化複合의 移轉과 受容의 경우 통상적인 適應化的 問題가 있기 때문에 美國의 協同農村指導事業을 準據基準으로 삼는 것은 매우 의미가 있다고 보겠다.

¹² Douglas Ensminger and Irwin T. Sanders, “What Extension is,” in Brunner, et. al., op. cit., pp. 1-7.

材指導事業을 發議的으로 새로이 전개하는데 있어서 직면하는바 挑戰에 관하여 Kelsey¹³는 農村指導事業의 適應化 및 土着化의 必要性을 크게 강조한 바 있다. 農村指導事業이라고 할 때에 美國의 協同農村指導事業만을 생각하는 것은 크나큰 잘못이라고 경고하고 있음을 본다.

상이한 社會 또는 國家 사이에는 많은 差異性이 인지되는데 아마도 文化的, 社會的, 그리고 經濟的인 性格의 것이 상대적으로 보다 두드러지고 중요할 것이다. 이와 같은 差異性은 한 特定社會에서 成立 發展을 본 農村指導事業과 같은 制度(institutions)를 다른 社會에 移轉 適應하는데 있어서 規制的 要因이 되는데 특히 先進國에서의 것이 開發途上國에 이전되는 경우에 더욱 더 크나큰 挑戰과 困難에 부닥치게 되게 마련이다. 그런데 農村指導事業體系가 바로 이와 같은 代表的 보기 중의 하나인 것이다. 두말 할 나위도 없이 農業體系(agricultural 또는 farming systems)의 면에서의 變異性도 크나큰 規制要因이 된다. 그러므로 國際的 技術移轉이 여러 가지의 問題點을 기본적으로 지니게 마련이며, 여기에서 이른바 「適正技術」(appropriate technology)이라는 중요한 概念이 부각된다. 그런데 여기에서 的「技術」이란 物理的인 것만이 아니라 廣意的인 것이라는 것을 명심할 필요가 있다.

이른바 開發途上國을 一般化的으로 한 뜻으로 概念化하기란 매우 어렵다. 特殊個別의in 差異性을 個別의in 開發途上國은 적지 않게 지니고 있기 때문이다. 先進國의 경우에도 마찬가지이다. 따라서 開發途上國은 先進國과 다를 뿐만 아니라 開發途上國家 사이에도 差異가 있게 되

는데 農村指導事業의 發展의 경우의 挑戰 또는 困難의 경우도 마찬가지이다. 그럼에도 불구하고 經濟學者, 社會學者, 기타는 開發途上國을 전체적 또는 一般化的으로 概念化하고 있는데 分析上의 必要에서이다. 예컨대 農村開發社會學者인 Rogers¹⁴ 같은 이는 「傳統的 社會體系」(traditional social systems)와 「近代的 社會體系」(modern social systems)로 二分化 하고 있는데 前者의 範疇는 開發途上國, 後者は 先進國과 概略的으로 일치할 것이다. 傳統的 社會體系는 近代的 社會體系와 비교할 때에 ① 變化性向의 欠如, ② 後進的 단순적인 技術, ③ 低位의 非文盲性, 教育, 그리고 科學的 方法의 理解性, ④ 現狀維持性과 表出的인 情誼的 關係, ⑤ 外部體系와의 緒은 傳達媒介, 그리고 ⑥ 感情移入(empathy)의 欠如 등의 特징을 지니고 있다고 보기도 하는 것이다.

그런데 國家間에서 인지되고 있는 農村指導事業體系의 變異性을 이해 해석하는데 있어서는 이른바 「時間的 및 場所의 留保」(time-place qualifications)의 基本的 考慮下에서 특정의 개별적인 開發途上國의 總體的 國家發展의 水準 또는 단계를 주목하여야만 한다. 總體的 國家發展 水準은 全體論의이며 多次元의in 성격의 것인데, 예컨대 被殖民地化的 경験과 같은 歷史的 先行 變數도 매우 중요하다. 總體的 國家發展 수준에 照應한 開發途上國의 農村指導事業을 예컨대 ① 先發的인 것, ② 開發的인 것, ③ 後發的인 것의 세 가지 範疇로 나누어 볼 수도 있을 것이다.

②와 ③의 範疇의 아시아의 農村指導事業體系를 現地的으로 살핀 藤田¹⁵은 모두 여섯 가지의 局面에 걸쳐서 農村指導事業의 變異性을 比

¹³ Lincoln D. Kelsey, *The Challenges of Starting Extension Work in New Areas*, Comparative Extension Publication No. 11, New York State College of Agriculture at Cornell University, 1961.

¹⁴ Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, Free Press, 1962, pp. 59—62.

¹⁵ 藤田康樹, 『農業發展と普及制度—國際協力のためのアシ

較 분석하고 있다. 즉, ① 農村指導事業의 國家 政策上 比重 ② 組織構造, ③ 주요 課題, ④ 方法 및 手段, ⑤ 農村指導公務員의 雇傭前 자격과 수련, 그리고 ⑥ 關聯機構의 可用性 등이다. 그의 결론은 각국의 개별적 農村指導事業 體系는 크나큰 變異性을 노정하고 있다는 것이다. 그러나 이는 開發途上國에만 한한 것은 아니고 先進國의 경우도 마찬가지로 普遍的이라는 사실을 주목할 필요가 있을 것이다. 그러므로 農村指導事業을 위한 單一的 또는 共通的인 體系는 있을 수 없으며, 여러 가지 模型 또는 準模型만이 있을 따름이라고 보아야 한다.

따라서 特定의 個別的 開發途上國의 農村指導事業을 발전시키는 것을 目的으로 하는 社會工學(social engineering)은 매우 복잡하여 또한 挑戰的이라고 보아야만 한다. 自由世界의 여러 나라의 農村指導事業은 대개의 경우 美國으로부터의 國際技術移轉의 產物이라는 것은 이미 지적한 바 있는데 그 아무리 적응화 또는 土着化的挑戰이 크다고 할지라도 移轉受領의 開發途上國家的 諸國은 協同農村指導事業, 따라서 “眞” 農村指導事業의 가장 중요하고도 가장 기본적인 原理와 實踐事項은 최대한으로 保持되도록 노력을 다하여야 할 것이다.

IV. 農村指導事業의 役割

農村指導事業의 가장 기본적인 役割 또는 기능은 革新的인 農業技術을 農業者顧客에게 實地的 適用을 위하여 移轉 傳播시킴으로써 총체적인 國家發展을 위하여 農業・農村開發을 촉진시

ア諸國の現状と分析一』, 國際農林業協力協會, 1981, pp. 195—233.

키는 것이라고 볼 수가 있을 것이다. 극히 일반적이며 기본적인 命題이지만 革新(innovations)의 傳播와 受容은 人間社會發展을 위하여 가장 중요한 必要條件 중의 하나로서의 새로운 役割이다. 따라서 農村指導事業은 特定國家의 農業・農村開發을 위하여 가장 기본적인 役割을 다한다고 말할 수가 있는데 이는 특히 지배적으로 農業의 基盤인 低位發展 수준의 빈곤한 開發途上國의 경우 더욱더 그러한 것이다. 보다 現實的 次元에서 본다면 農村指導事業은 食糧穀物과 기타 農產物을 증산하게 촉진시킴으로써 餓餓로부터 해방시키는데 크게 공헌한다. Cole¹⁶ 이 지적하였듯이 開發途上國에서 農村生產은 뒤쳐지고 있으므로, 人間主義的 및 經濟的 이유에서 뿐만이 아니라 政治的인 이유에서 農業增產을 통한 農業開發이 촉진되어야 하는 것이다.

農業의 產出과 生產性 면에서의 급속한 成長, 즉 農業開發은 특히 總體的 經濟成長의 初期段階에서 필수적으로 효과적인 開發戰略(development strategy)으로 인정되고 있는데¹⁷ 궁극적으로는 본질적으로 農業經濟의 基盤으로부터의 變換을 보아야 하는 것이 일반적 經濟發展의 과정인 것이다. 따라서 農業開發은 總體的 經濟發展을 위하여 기여하는데 두 가지의 주요한 農業開發의 目的是 ① 총체적 經濟發展의 基本에 農業의 發展을 위하여相當比重의 國家의 資源을 투입 하여야 하며 ② 農業生產 특히 食糧增產을 꾀하는 것이 된다.¹⁸ 그런데 農村指

¹⁶ John Cole, *The Poor of the Earth*, Macmillan, 1976, pp. 73—88.

¹⁷ Yuijiro Hayami, et. al., eds., *Agricultural Growth in Japan, Taiwan, Korea and the Philippines*, East-West Center, 1979, pp. 3—26.

¹⁸ Arthur T. Mosher, "Research on Rural Problems", in Robert E. Asher, et. al., *Development of the Emerging Countries: An Agenda for Research*, The Brookings Institution, 1962, pp. 71—119.

導事業은 이와 같은 農業開發에 있어서 가장 기본적이고도 중요한 역할을 다하는 것이다. 이미 언급한 바 있지만 「農業技術」(agricultural technology)는 物理的 또는 技術學的으로 狹意的으로 규정하는 것이 전통적일 것이나¹⁹ McInerney²⁰와 같이 農業・農村開發의 과정에 직접 간접으로 작용 규제하는 技術的 經濟的, 制度的, 社會的 그리고 政治的 裝置까지도 포함하는 總體的인 體系라는 廣義的 規定化에 각별한 관심을 기울일 필요가 있다. 또한 農業開發은 農村開發의 下位概念인 것이나 관행상으로 볼 때 農業・農村開發(agricultural and rural development)라고 보는 것이 보다 적절할 것이다.

本源的 또는 “眞” 農村指導事業이라고 보게 되는 美國의 協同農村指導事業에 排他的인 관심을 베풀 때, 農村指導事業은 그의 顧客으로서 ① 成人農業者, ② 農家主婦, 그리고 ③ 農村青少年을 對象으로 하므로 이와 같은 顧客範疇別의 農村指導事業의 課題領域(agricultural extension program areas)를 지니게 마련이다. 물론 「農業의」인 것이 中核으로 되어 있음은 두말할 나위도 없다. 그리하여 일반적인 範疇化된 協同農村指導事業의 重點的 比重의 課題領域은 ① 農業生產의 能率, ② 農產物流通의 能率, ③ 自然資源의 保存 使用, ④ 農業 및 家庭經營 ⑤ 家族生活 ⑥ 青少年發展 ⑦ 指導力發展 ⑧ 地域社會改善 및 資源發展, 그리고 ⑨ 公共的 問題 등이

¹⁹ Yujiro Hayami and Vernon W. Ruttan, *Agricultural Development: An International Perspective*, The Johns Hopkins University Press, 1971, p. 2.

²⁰ John P. McInerney, *The Technology of Rural Development*, The World Bank, 1978.

²¹ Kearl and Copeland, eds., *op. cit.*

²² 國家發展, 따라서 農業・農村開發의 段階 또는 水準面의 差異에서 豈만 아니라 開發途上國의 固有的인 諸特性에 의하여서도 農村指導事業 體系는 變異를 보이게 마련이다. 極端的인 경우에는 한편에서는 生存을 위한 食糧增產이라는 基本的 水準에 머무르게 될 것이며, 다른 한편에서는 準社會敎育 또는 生涯敎育이 될 것이다.

다.²¹ 이미 언급한 바도 있지만 課題領域에서 國家的 變異를 보고 있으며, 이는 總體的 國家發展의 水準 또는 段階에 照應된 것이라고 볼 수가 있으나 가장 기본적인 면은 共通的이 된다고 보아야 마땅할 것이다.²²

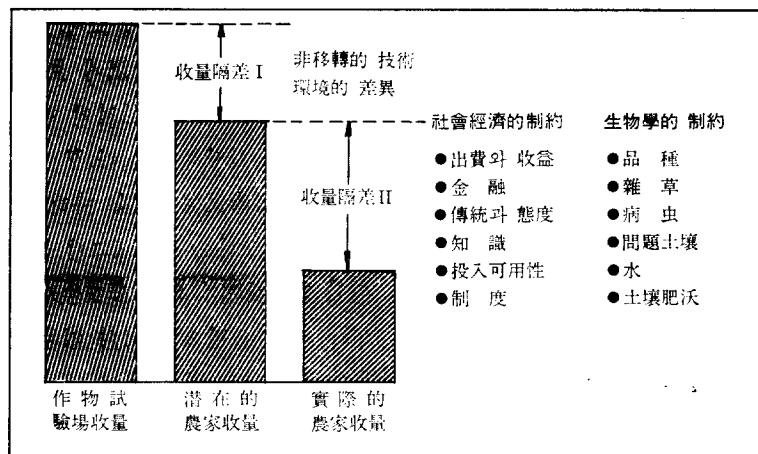
農材指導事業의 役割, 따라서 그의 菲요를 극적으로 예증하는 것은 <그림 1>의 Glomez 등²³에 의한 穀收量隔差 또는 農業生產技術 隔差가 될 것인데 부연의 菲요가 거의 없는 自己說明的인 概念화가 된다고 볼 수가 있다. 이것이 바로 農村指導事業의 源泉의 源泉을 般變적으로 나타내는 概念圖式인 것이다. 拘束要因 또는 規制要因을 직접 관련적인 技術的 視角에서 生物學的인 것과 社會經濟學的인 條件의 것으로 보고 있는데 이를 統制 또는 管理的인 관점에서 볼 때 ① 內在的 또는 內因的 規制要因(endogenous variables)과 ② 外在的 또는 外因的 規制要因(exogenous variables)로 크게 나누는 것도 의미가 매우 크다.²⁴ 요컨대 收量隔差 Ⅱ를 極大化的으로 縮少내지 없애는 것이 즉 農村指導事業인 것이다.

農村指導事業이 그 役割 또는 機能을 다할 때 結果 또는 成果를 기대하며 보게 된다. 물론 이론上 順機能(functions)이며 顯在的(manifest)인 것이 期待效果인 것이다. 傳統的으로 農村指導事業의 成果의 測定 또는 推定은 預期 대 農產物의 增收量 또는 生產性의 증대에 의하고 있는데 이는 또한 農業者의 勸獎 農業技術事項의 受容(adoption) 또는 不受容(non-adoption)의 把握에 의한 간접적 接近에 의한 것이 일반적이었다. 특히 農業經濟學者들은 農業研究開發(agricul-

²³ Kwanchai A. Gomez, et. al. "A Methodology for Identifying Constraints on High Rice Yields on Farmers' Fields," in International Rice Research Institute, *Farm Level Constraints to High Rice Yields in Asia 1974* -77, p. 30.

²⁴ 王仁槿, 前揭論文

그림 1 作物試驗場, 潛在的 農家收量 및 實在的 農家收量 사이의 收量隔差의 概念



tural R&D)의 成果의 經濟學的 分析에 집중적 인 관심을 보여 왔는데 이에 관한 諸經濟研究結果는 매우 높은 수준의 社會的 收益(social returns) 또는 經濟的 利得(economic benefit)을 시현하고 있다.²⁵ 그러나 여기서의 農業研究開發의 生產性은 實地에 있어서는 특히 農村指導事業의 성과를 포함 또는 통합하고 있는 것이다. 이를 바꾸어 말하면, 農村指導事業의 成果 또는 生產性의 추출 분리는 극히 어려운 과제라는 것을 合意하는 것이 된다.

²⁵ 實證的研究의 事例는 다음과 같은 것을 例示할 수가 있을 것이다. Zvi Griliches, "Research Costs and Social Returns: Hybrid Corn and Related Innovations," *Journal of Political Economy*, Vol. 66, pp. 419—431; Robert E. Evenson and Yoau Kislev, *Agricultural Research and Productivity*, Yale University Press, 1975, pp. 58-77, 78-87; J. Boyce and Robert E. Evenson, *Agricultural Research and Extension System*, Department of Agricultural Economics, University of the Philippines at Los Banos, 1975; Robert E. Evenson and P. M. Flores, "Social Returns to Rice Research," in International Rice Research Institute, *Economic Consequences of the New Rice Technology*, 1978, pp. 241—265; Thoma M. Arndt and Vernon W. Ruttan, *Resource Allocation and Productivity in National and International Agricultural Research*, The Agricultural Development Council, 1975; Vernon W. Ruttan, *The Agricultural Research Policy*, University of Minnesota Press, 1982; Walter L. Fishel, ed., *Resource Allocation in Agricultural Research*, University of Minnesota Press, 1971; Ki Hyuk Park, *Economic and Social Analysis of Effects of Green Revolution*(in Korea), Yeon Sei University, 1977(Korean).

그리하여 이와 같은 農業增產의 인 劃期的인 農村指導事業, 다시 말하면 遺傳工學의 인 多收新品種(hybrid varieties=HYV)의 研究開發을 中軸으로 한 최기적인 農村指導事業의 成果는 오늘날 일반적으로 綠色革命(green revolution)²⁶ 이라고 부르고 있다. 그런데 綠色革命의 成果에 順機能과 더불어 逆機能의 인 것이 크게 문제되고 있는데 政治的, 經濟的 그리고 社會的性格의 것인바 成果의 不平等의 配分에 기초된 것이며 이는 특히 지나치게 兩極化的인 農村社會의 諸國에서 問題가 된다.

V. 農村指導事業의 本源的 性格

극히 간명한 吟味가 불가피한데, 기왕에 있어

²⁶ 예컨대 다음을 참조할 것.
Lester R. Brown, *Seeds of Change—The Green Revolution and Development in the 1970s*, Praeger, 1970; Keith Griffin, *The Political Economy of Agrarian Change—An Essay on the Green Revolution*, Macmillan, 1979; Robert S. Anderson, et al., *Politics and the Agricultural Revolution in Asia*, Westview, 1982. Andrew Pearse, *Seeds of Plenty, Seeds of Want—Social and Economic Implications of the Green Revolution*, Clarendon Press, 1980, (pp. 157—182).

서 應用的인 實踐指向的 非正規敎育體系라고 農村指導事業을 이해하는 것은 매우 타당하며 여전히 유효하다. 그러나 오늘날의 보다 發展的인 視角에서 再吟味的으로 農村指導事業의 本源的性格을 살펴다면, 企劃的 社會變動(planned social change)의 한 事象으로서 위와 같은 基本的性格을 간직하는 立場에서 ① 社會學을 中核으로 하는 行動科學的인 學際的 또는 多學問的接近에 의한 分析 對象, ② 傳達媒介(communication)의 시각에서의 農村指導事業의 實체적 認識과 分析接近的 관심과 實제의 比重의 增大, ③ 農業技術革新 傳播 移轉的 觀點에서 農業技術革新 研究開發에 대한 連繫的 分析과 關心의 증대, 그리고 ④ 일반적인 革新傳播移轉의 테두리 안에서의 統合的 視角의 증대 등을 지적하게 된다.

그런데 특히 ④의 입장에서 農村指導事業의 本源的性格을 규정하는 것이 아마도 가장 의미가 클 것인데, 革新傳播移轉을 하나의 과정으로서 分析 吟味할 경우에 마땅히 고려에 넣어야 할 네 가지의 주요한 要因 또는 變數는 ① 革新(innovations), ② 傳播媒介經路(communication channels) ③ 時間的 空間(time), ④ 社會體系構成員(social system members) 등이 된다.²⁷ 革新의 定義的 規定도 중요하지만 그의 特性 또는 屬性이 매우 중요한바 혼히 5個範疇的 假說이 받아들여지고 있으며, 受容率(rate of adoption)과 상호 관련되어 있다. 傳達媒介經路는 크게 ① 情誼的 經路(interpersonal channel)와 ② 非情誼的 또는 大量的 傳達媒介經路(impersonal 또는 mass media channel)로 나뉘는데 그 기능에 차이가 있다. 時間的 空間과의 관계에서 이른바 革新意

思決定過程(innovation-decision process), 즉 潛在的 受容者로서의 개인이 어느 革新에 관한 최초의 知識을 얻고 受容 또는 排斥의 意思決定을 내리고 다시 확인을 하는 心的 過程(mental process)이 概念되는데 이 과정은 4개의 段階 또는 機能으로 分析上 壓切化된다. 革新性(innovativeness)에 입각하여 潛在的 受容者로서의 특정의 社會體系構成員을 分류하는데 5개 受容者範疇假說이 일반적이다. 그리고 社會體系는 이른바 體系效果(system effects)에 의하여 受容者行動에 대하여 영향을 끼치며 變化促進的 努力(change promotional efforts)을 正規的으로 행사하는 專門職業者로서의 變化促進者(change agents)와 非正規的 또는 非專門職業者的으로 행사하는 輿論指導者(opinion leaders)가 社會體系內에서 작용한다. 그리고 革新意思決定類型(types of innovation-decision)도 規制要因으로 나타나는데 혼히 세 가지로 範疇化 되고 있음을 본다.

이상과 같은 극히 간명한豫備的一瞥에 접속하여 革新意思決定過程의 모형을 역시 간명하게 살피기로 한다. 이것은 「傳播模型」(diffusion model) 또는 「落水波及的 模型」(trickle-down snowball model)²⁸의 것인데 이는 또한 「變換的接近」(transformation approach)이 아니라 「改良的 接近」(improvement approach)²⁹에 의한 農業·農村開發計劃으로서의 農村指導事業을 위한 模型인 것이다. 다음의 <그림 2>는 Rogers

²⁷ Kearl 같은 이는 傳播模型과 더불어, 包括模型(package program model), 그리고 誘導模型(induced model)을 구별하고 있음을 본다. (Bryant E. Kearn, "Communication for Agricultural Development", in William Schramm and Daniel Lerner (eds.), *Communication and Change: the Last Ten Years and the Next*, The University Press of Hawaii, 1976, pp. 151-163).

²⁸ Norman Long, *An Introduction to the Sociology of Rural Development*, Tavistock Publications, 1977, pp. 144-184.

²⁷ Everett M. Rogers with F. Floyd Shoemaker, *Communication of Innovations—A Cross-cultural Approach*, Free Press, 1971, pp. 18-38.

그림 2 革新一意思決定過程의 模型

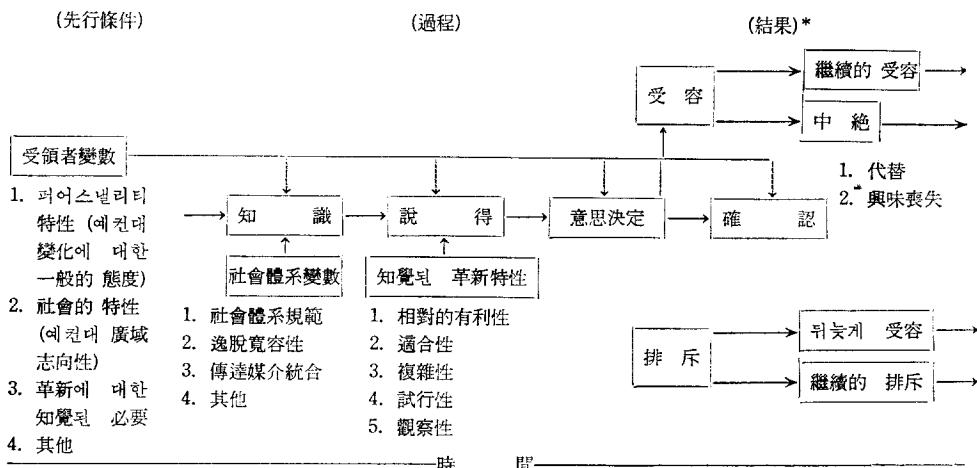
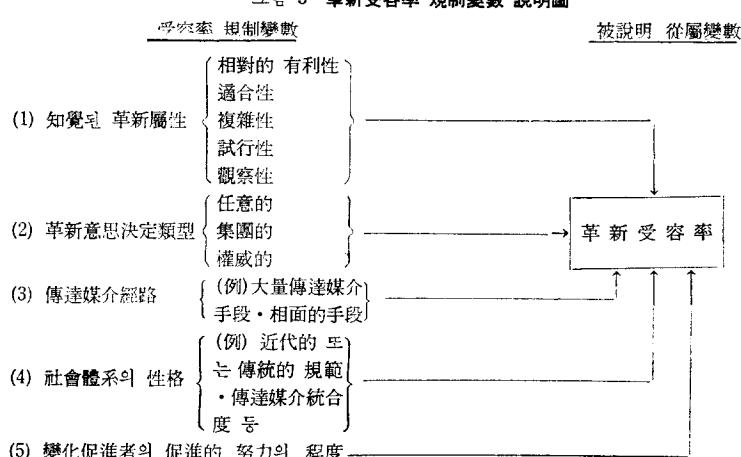


그림 3 革新受容率 規制變數 說明圖



with Shoemaker³⁰에 의한 것인데 상당 정도로自己說明의이라고 보게 된다. 全過程을 傳達媒介가 縱橫으로 유통하며 폐뚫고 있음에 주목할 필요가 있을 것이다.

이와 같은 革新一意思決定過程에 기본적으로 입각한 것[이]지만 革新受容率의 規制變數에 관한 說明圖表를 보면 自己說明性이 더욱더 명확화된다고 볼 수가 있을 것이다³¹(그림 3).

다른 한편, Jedlicka³²는 農村顧客(rural clients) 즉 農業者에게로의 農業技術革新의 傳播移轉은 ① 下部構造, ② 政策, ③ 資源, 그리고 ④ 巨視的 次元에서의 外生的 諸變數의 統制와 微視的 次元에서의 經濟的 및 行動科學의 道具에 대한 配慮 등의 통합적 고려가 요청되는 복잡한 관정이라고 지적하고 거시적인 技術移轉機

³⁰ Rogers with Shoemaker, *op. cit.*, p. 102.
³¹ *Ibid.*, p. 158.

³² Allen D. Jedlicka, *Organization for Rural Development—Risk Taking and Appropriate Technology*, Praeger Publishers, 1977, p. 17.

그림 4 巨視的 農業技術移轉 機構

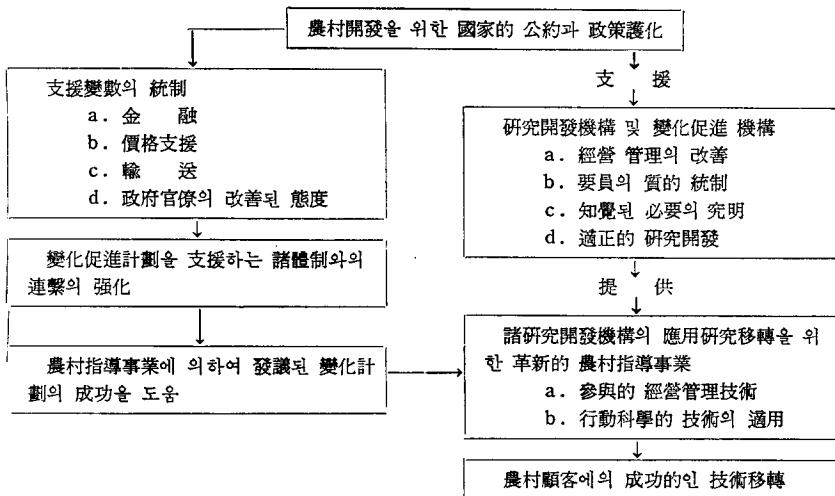
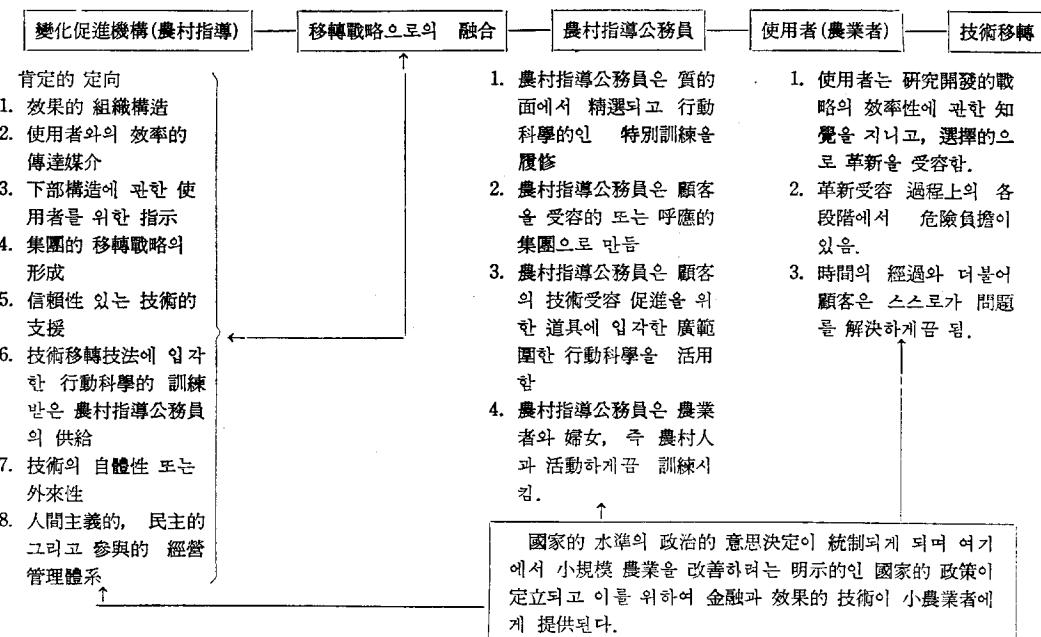


그림 5 小農을 위한 成功의 技術移轉



構를 다음과 같이 圖示하고 있다.〈그림 4〉

이상과 같은 巨視的 農業技術移轉의 기구를 圖示的으로 살펴 연후에 다시 나아가서 Jedlicka³³는 상당 정도로 微視的 接近으로 小農을 위한 성공적인 技術移轉의 戰略에 관하여 圖示化를

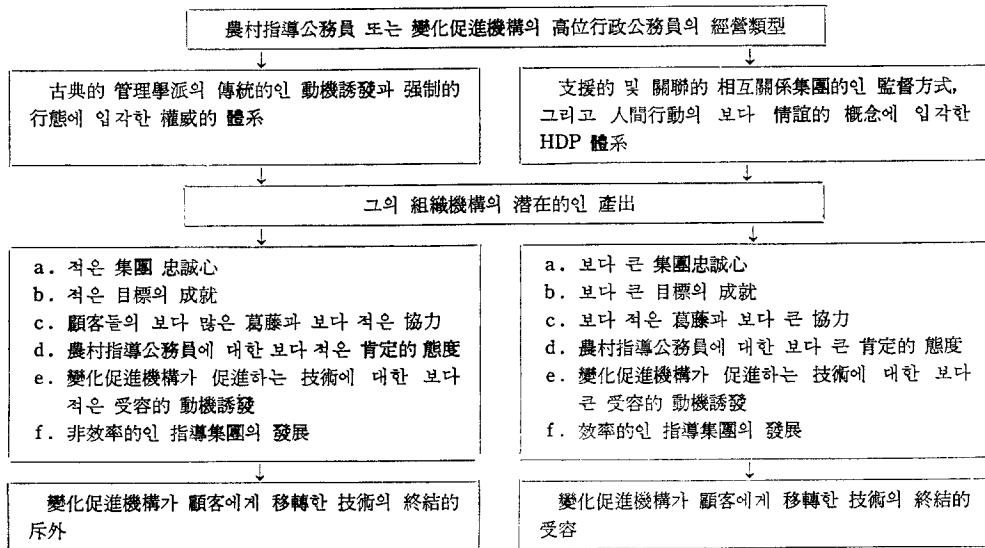
시도하고 있다.〈그림 5〉

Jedlicka³⁴는 農業技術移轉體系인 農村指導事業의 가장 중요한 特性을 「HDP經營體系」(humanistic democratic and participative management system)의 개념으로 置換代替하여 이에 대

³³ Ibid., p. 19.

³⁴ Ibid., p. 99.

그림 6 農業技術革新 傳播移轉과 權威의 및 HDP 經營體系

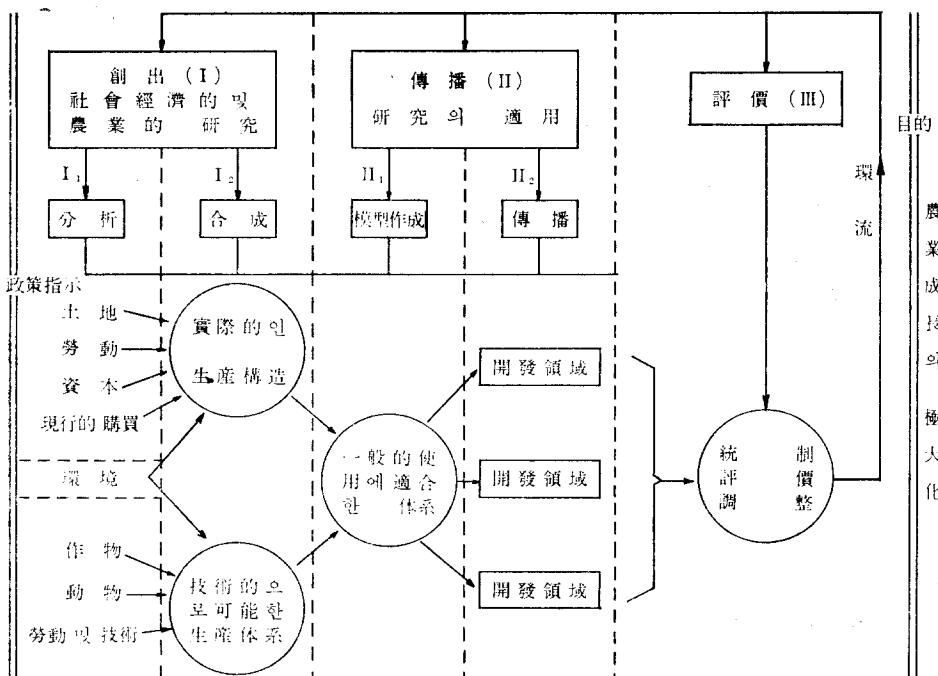


조되는 權威的 經營體系(authoritative management system)를 農業技術革新 傳播移轉과의 矛盾적인 관계 하에서 대비시킴으로써 開發途上國

에서 많이 보기 되는 歪曲的 事象을 暗默的으로 크게 경고하고 있다(그림 6).

마지막으로 紹介的으로 제시하여야 할 것은

그림 7 農業의 統合的 創出一傳播體系



Malassis³⁵의 이론바 「農業에 있어서의 創出一傳播體系」(the creation dissemination system in agriculture)이다〈그림 7〉. 이론바 「사이버네틱制御」(cybernetic regulation)³⁶의 視角에서의相互調整의이며, 統制的인 과정으로서의 研究開發과 이의 適用活用에 관심을 둔 것이라고 보겠다. 다시 말하면 이와 같은 과정 또는 모형은 ① 研究센터, ② 農村指導事業, ③ 農業 및 總體的開發과 관연된 諸要因, 그리고 ④ 交易組織 및 農民과의相互的調整 또는 協同을 本質로 하는 것이다.

VI. 農村指導事業의 成果와 拘束要因, 그리고 戰略

농촌지도사업은 農業・農村開發을 위하여서 뿐만이 아니라 또한 총체적인 國家發展, 다시 말하면 工業化에 대하여서도 매우 중요한 역할을 지니고 있음을 이해한 바 있다. 동시에 농촌지도사업이 특히 開發途上國에서 效果적으로 기능하는 것은 매우挑戰의이라는 것도 살펴 본 바가 있다. 더 나아가서 농촌지도사업의 評價를 위한 시도는 그렇게 손쉬운 것이 아니라는 것을 알게 되었다. 그렇다고 물론 이와 같은 理解 또는 認

識은 開發途上國의 농촌지도사업의 評價가 전혀 가능하지 않는다는 것을 含意하는 것은 결코 아니다.

예누리없이 다시 명심해여야 할 바는 농촌지도사업은 이론바 變換的接近이 아니라 改良의接近의 범주에 들어가는 극히 중요한 農業・農村開發計劃 중의 하나가 될 따름이라는 사실이다. 일반적으로 말하여 농촌지도사업은 가장 전형적 또는 대표적이며, 또한 보편적으로 베풀어지고 있는 改良의接近의 農業・農村開發計劃이라는에 異議의 여지가 있을 수 없다. 따라서 농촌지도사업은 일반적으로 말하여 성공적 내지 효과적일 것으로 여겨질 수가 있을 것이다. 그러나 실제적으로는 여러 國家에서 농촌지도사업이 크게目的하는 바에 기여하고 있다고 主張評價되고 있으며 이것이 제대로 기능하고 있지 않은 國家에서는 효과적으로 기능 하게끔 모든 政策的努力을 다하여야 한다고 역설되고 있는 것이다.

農村指導事業을 평가하는 경우에는 이미 살펴본 바와 같이 농촌지도사업은 改良의 많은 農業・農村開發計劃 중의 하나에 지나지 않는다는 사실과 더불어, 농촌지도사업을 규제하는 要因中에는 同體系가 스스로 통제할 수 있는 것과 없는 것, 그리고 內因的인 것과 外因的인 것이 있게 마련이라는 사실을 주목하여야만 한다. 다시 말하면 효과적인 농촌지도사업을 부정적으로 규제하는 要因, 즉 拘束要因을 実明抽出하는 것이 가능할 것인데 이상과 같은 이유에서 일반적이자 全體論的性格이 되는 경향이 매우 짙다는 것이다. 다시 말하면 關聯規制要因이 거의 모든 것에 직접 간접으로 걸쳐 있는 것이다. 그리하여 많은 開發途上國의 경우 농촌지도 사업의 성과 또는 효율성에 관한 만족적이며

³⁵ Louis Malassis, *The Rural World—Education and Development*, The UNESCO Press, 1976, pp. 61~74.

³⁶ “Cybernetic”이란 computer와 人間頭腦에 있어서의 制御(control)와 傳達(transmission)의作用을 비교 연구하는 이론바「人工頭腦學」인 것을 두고 말한다. 元來 Norbert Wiener가 이用語를 만든 것으로 알려져 있는데 요컨대 모든 종류의 組織에서 나타나는 傳達媒介와 이에 대한 統制를 연구하는 것을 「사이버네틱스」(cybernetics)라 하는데 이의 觀點에서는 모든 組織에 傳達媒介로 結束되어 있다고 하는 根本的 특징을 지닌다. 다시 말하면 傳達媒介의 特징은 情報의 傳達에 있고 情報의 傳達은 反應을 가져오며, 自己制御를 可能케 한다는 생각이다(Karl W. Deutsch, *The Needs of Government : Models of Political Communication and Control*, Free Press, 1966, pp. 75~76).

결론적인 情報가 결여되어 있음을 보게 되어 있다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 開發途上國에서 농촌지도사업은 허다한 문제점을 지니고 있으며 期待效果를 잘 거두지 못하고 있다고 보는 일반적 評價가 지배적이다.

藤田³⁷은 엄격한 의미에서의 評價라기보다는組織인 觀察을 아시아 開發途上國의 농촌지도사업에 대하여 現地調查的으로 베푼 바가 있다. 國家的 變異性의 認知와 더불어 많은 域內 開發途上國家에서 크나큰 政策的 配慮에도 불구하고 허다한 문제점을 지니고 있으며 따라서 改善點을 지니고 있다고 보고 있다. 아시아開發銀行(Asian Development Bank : ADB)³⁸은 제2차 아시아 農業調查報告書를 1977년에 발표하고 있는 그의 實質的 命脈과는 달리 농촌지도사업을 獨立的 調查研究 主題로 나루지 않고 있다. 아프리카 農村開發에 관한 研究計劃을 담당하여 體系的 報告書를 公刊한 바 있는 世界銀行(World Bank)의 Lele³⁹는 後發的 開發途上國이 집중되다시피 되어 있는 아프리카에 관하여 특히 大衆參與(mass participation)의 문제와의 관련에서 농촌지도사업에 크나큰 관심을 베풀었다. 그러나 그의 究明事項들은 극히 비판적이며, 農村指導事業計劃만을 역점적으로 강화시키는 것은 거의 의미가 없으며, 다른 規制的 拘束要因을 동시에 해결하지 않으면 안된다고 내다 보고 있다. 이미 살펴 본 바와 같이 効果的 農村指導事業을 위해서는 거의 全體論的 性格의 問題의 要因을 해결하여야 하며, 또한 農村指導事業은 農業・農村開發計劃 중의 한 構成因子에 불과하-

³⁷ 藤田, 前揭書.

³⁸ Asian Development Bank, *Rural Asia-Challenge and Opportunity*, Praeger, 1977.

³⁹ Uma Lele, *The Design of Rural Development Lessons from Africa*, The Johns Hopkins University Press, 1975.

기 때문이다.

사하라砂漠 以南의 아프리카에 있어서의 農業生產潛在性과 小農戰略을 연구한 Johnston⁴⁰은 적절한 農業研究의 農村指導事業에 대한 기여를 특히 지적하여 資源中心的 農業(resource-based agriculture)으로부터 科學中心的 農業(science-based agriculture)으로의 전환 없이는 農業・農村開發은 물론이고 총체적인 經濟的 및 社會的發展은 가능하지 않을 것이라고 결론짓고 있다. 이와 같은 開發的 命題의 提示와 더불어 이의 具現은 매우 어려운 과정으로 되어 있다고 덧붙이면서 몇 가지의 關聯的 規制要因을 지적하고 있다. 이중에서 아마도 가장 치명적인 것은 부적절하기 그지 없는 農業研究, 따라서 適正技術의 可用化가 部分的이지만 相當程度로 農業開發을 위한 농촌지도사업을 비효과적인 것으로 만들고 있다는 것이 될 것인데 이는 Tourte와 Moomaw⁴¹에 의하여서도 지지되고 있음을 본다.

다른 한편, Morss 등⁴²은 절반 가량이 아프리카에 있는 10개 開發途上國의 農村開發計劃에 관한 經驗的 研究에서 小農에의 知識의 移轉關係, 즉 농촌지도사업의 成果를 收益性(profitability)이라는 單一的 指標에 의하여 모든 關聯課題를 等級化함으로써 베푼 바가 있다. 일반적으로 구명된 사항은 傳統的인 農村指導方法이 小農民에게 行動變化를 가져오게끔하는 知識을 공급하는

⁴⁰ Bruce F. Johnston, "Agricultural Production Potentials and Small Farmer Strategies in Sub-Saharan Africa," in Robert H. Bates and Michael F. Lachie, eds., *Agricultural Development in Africa—Issues of Public Policy*, Praeger Publishers, 1980, pp. 67—97.

⁴¹ R. Tourte and J. C. Moomaw, "Traditional African Systems of Agriculture and Their Improvement," in C. L. A. Leakey and J. B. Wills, eds., *Food Crops of Lowland Tropics*, Oxford University Press, 1977, p. 309.

⁴² Elliott R. Morss, et. al., *Strategies for Small Farmer Development*, Volume, I, Westview, 1976, pp. 116—145.

데 있어서 効力이 없다는 것이었다. 물론 부분적으로 성과가 있는 農村指導方法이 전혀 없는 것은 아니었으며, 도합 다섯 가지의 事例의인 適正的인 指導技術 또는 指導方法을 地域特化的으로 實證的으로 제시하고 있다. 그리고 Westermarck⁴³는 展示指導方法과 手段이 유효함을 구명하였는데 특히 展示農家의 새로운 情報의 傳播에 있어서의 역할을 강조하고 있다.

다시 추가적인 지적을 베푼다면 Hunter⁴⁴도 거의 모든 國家에 있어서 농촌지도사업이 農業開發을 위한 중요한 도구로 사용되고 있는 것이 현실인데 그의 成果는 여러 가지 면에서 매우 실망적이라고 一般化的 評價를 하고 있다. Arnon⁴⁵은 일반적이지만 이와 같은 失敗의 要因의 범주를 ① 組織的 欠陷 및 運營管理上의 脆弱性 ② 適正技術의 欠如, ③ 研究開發과 農村指導와의 連繫的 相互調整의 欠如, 그리고 ④ 經濟的 및 社會的 拘束 등에 귀속시키고 있다.

Leagans⁴⁶는 지난 수 10년간 100을 넘는 新生國家가 그들의 國家體制建設(nation-building)의 한 새로운 制度로서 國家的 規模의 농촌지도사업 체계를 발족시키고 있는데 여러 가지 條件이 이를 開發途上國家에서의 農村指導事業의 성과내지 기여에 막대한 제약을 가하고 있다고 지적하고 있다. 즉, ① 필요한 可用的 農業技術과 이와 관련되는 生產投入 供給의 農村指導事業

體系가 발족한 것, ② 美國的인 農村 指導事業體系를 적절한 適應化的 수정 없이 이전해 온 것, ③ 농촌지도사업의 과제를 원래의 生產 및 關聯의인 것과는 거리가 큰 政治的 統制的 徵稅의 등의 것까지도 포함시킨 것, ④ 知的 및 技術的能力이 극히 낮은 수준의 일선적 農村指導公務員과 이들에 대한 부적절한 行政的 및 技術的支援, ⑤ 農村指導事業體系의 研究 및 訓練 센터와의 적절한 機能的 調整의 欠如, 그리고 ⑥ 충분한 事前의 研究와 理解 없이 농촌지도사업을 발견시켰으며, 이의 定着化的 發展에 필요한 時間과 忍耐를 갖지 못한 점을 지적하고 있다.

開發途上國家, 특히 後發的 開發途上國家의 경우 農村指導事業體系의 失敗—成功要因의 究明은 아직 적절하게 이루어진 것으로 여겨지지 않는다. 이미 지적한 바와 같이 全體論의이며 상당정도로 循環論的性格이 것이 되기 때문이다. 또한 구체적으로나 外部者에 의한 研究가 크게 베풀어지지 않고 있는데 연유된다고 볼 수가 있겠다. 그러므로 西歐, 특히 美國의 關係專門家들에 의한 西歐文化에서의 成功的 要因의 含蓄에 크나큰 關心을 갖게 되는데 물론 이들에 의한 專門的 研究와 觀察의 合成的 生產物인 셈이다. 그리하여 마지막으로 一般化的으로 전개한 Leagans⁴⁷의 成功的 農村指導事業을 위한 總括的 性格의 戰略을 要約的으로 훑어 보기로 한다.

(1) 國家指導者에 의하여 農業이 國家의 物理的, 生物學的, 經濟的, 社會的 그리고 政治的 發展에 있어서 주된 產業이 된다는 事實의 認定과 理念的 또는 哲學的인 受容

(2) 農業生產增大를 위한 巨視的 政策(macropolicies)의 확립, 예컨대 農業生產物과 農業投

⁴³ Harri Westermarck, "Demonstration Farmers' Role in the Adoption of Innovations, in Bruce R. Crouch and Shankarian Chamala, eds., *Extension Education and Rural Development*, Volume I, John Wiley & Sons, 1981, pp. 309—317.

⁴⁴ Guy Hunter, *The Administration of Agricultural Development: Lessons from India*, Oxford University Press, 1970, p. 160.

⁴⁵ Arnon, *op. cit.*, p. 223.

⁴⁶ J. Paul Leagans, "Extension Education and Modernization," in J. Paul Leagans and Charles P. Loomis, eds., *Behavioral Change in Agriculture—Concepts and Strategies for Influencing Transition*, Cornell University Press, 1971, pp. 101—147(109—111).

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 111—112.

入財의 價格水準, 生產金融, 流通施設, 生產投入財, 예컨대, 種子, 肥料, 農藥, 灌溉施設 등, 그리고 관련적인 必要財의 可用性.

(3) 지속적으로 타당하고, 경제적으로 실천성 있으며, 사회적으로 적합적이고 또한 必要 또는 要請을 충족할 수 있는바 科學과 技術의 提供.

(4) 農村指導事業은 때때로 잘못되게 農業近代化에 대한 유토피아의 解決策이라고 생각되는 수가 있는데 이것은 잘못이며, 農村指導事業은 이를 위한 단지 많은 必要投入 중의 하나일 따름이며, 實質的으로는 近代化를의 한 觸媒的因素으로 되어 있다는 事實의 認定.

(5) 효과적인 지도사업은 고도로 복잡하고 費用이 들며 또한 時間을 필요로 하는 事業이라는 것의 認識이 필요하다. 즉, 農村指導事業의 實質的 對象인 人間의 마음은 복잡하며 機構組織과 규모가 크게 충원되어 있기 때문인데, 특히 行動修正을 가능케 하는 信念代替를 위하여서는 누적적인 學習的努力이 필요하기 때문이다.

(6) 적절하게 技術的 專門家, 즉 農村專門指導官, 監督行政官 등에 의하여 지원되는 직업적으로 유능한 一線的 指導公務員의 可用性.

(7) 각종의 主題範疇와 각종 水準의 農村指導公務員을 위한 지속적인 訓練 또는 修練.

(8) 農村指導者活動을 위하여 필요한 諸裝備와 시설을 위한 適正水準의 財政的 支援.

(9) 農村指導事業機構와 研究機構, 그리고 農科大學과의 協同的 連繫.

(10) 계속적이며 체계적인 농촌지도사업의 評價.

이상과 같은 Leagans의 10개 항에 달하는 開發途上國에 있어서의 효과적인 농촌지도사업을 위한 必要條件의 要請은 물론 그의 性格上 當爲的인 것이며 一般化的인 것이 되며,相當程度

로 「理念型的」인 것이라고 평가하게 된다. 總體的 國家發展에서 惡循環이 크게 인지되고 있으며 農業・農村開發에서도 역시 惡循環이 인지되고 있으며, 農村指導事業에서도 또한 惡循環이 인지되고 있는 것이 많은 後發的 開發途上國의 現實이기 때문이다. 그렇다고 하여 이와 같은 效果的 또는 成功的인 農村指導事業을 위한 一般的 要請을 個別的 國家가 自己의 實情에 비추어 보아 진지하게 되씹으면서 政策的 努力を 다하지 않으면 惡循環의 斷切은 妥切한 것이 될 것이다.⁴⁸

VII. 맷는 말

開發途上國, 그중에서도 특히 後發的 開發途上國의 農業・農村開發을 위한 보편적인 改良의 接近의 代表의 計劃인 農村指導事業의 役割과 成果, 그리고 拘束要因, 그리고 發展的 戰略을 극히 간략하게 살렸는데 暗默的으로 극히 불행한 아프리카와 아시아의 後發的 開發途上國과 最低開發國을 특히 주목하면서 배운 것이다. 종체적인 國家發展 그 자체가 惡循環의이며 따라서 그의 주된 그러나 부분적 構成部門인 農業・農村開發도 惡循環의 뒤속에 있으며 이의 促進을 위한 가장 중요한 改良의 接近의 계획인 農村指導事業도 그의 原初의 課題인 食糧增產과의 관연에서도 不發展的(undevelopmental)인 惡循環에 떠물려 있는 것이 사실이다. 그러나 發展

⁴⁸ 예전에 1980년 현재 南阿의 Lesotho에는 총 30여의 國際的 機構 및 先進國 機構가 農村開發計劃을 개별적으로 추진하고 있었으나 Lesotho 政府의 能力不足은 이들 諸計劃을 거의 다 失敗로 끝리고 있음을 目撃한바 있다. (王仁槿, “南阿 Lesotho 農村開發의 問題와 課題—最低開發國 農村開發의 事例”, 『安堂 申泰煥博士古稀記念論文集』, 法文社, 1982, pp. 339—368).

또는 開發의 惡循環은 그 어느 開發途上國에서 도 歷史的으로 인지되고 있다는 사실을 명심하여야 한다.

농촌지도사업은 農村自然科學的인 것을 지배적으로 實質的 內容으로 하나 그의 本質은 어디까지나 人間變化의 現象形態이다. 따라서 後發開發途上國에서의 農村은 人間資源化, 人間資本化의 가장 중요하고도 기초적인 企劃的 社會變動 (planned social change)의 原型(prototype)이라고 보게 된다. 다시 말하면 農村指導事業은 본질적으로 人間的 相互作用, 그중에서도 특히 開發支援 傳達媒介(development support communication:DSC)를 中軸으로 한 人間의 ① 態度 價值觀變化→② 知識, 技術의 變化→ ③ 行動의 變化를 기함으로써 生活의 質(quality of life : QOL)을 구현하는 終局的 目標를 특히 多數者的 인 農村人을 대상으로 하는바 農村社會科學的, 農村行動科學的이며, 學際的(interdisciplinary)내지 多學問的(multidisciplinary)인 것이다.

당장에 餓餓에 신음하는 많은 後發的 開發途上國으로써 食糧生產의 增大가 가장 중요한 農業·農村 開發的 課題이며 따라서 農村指導事業의 目標가 되어 있는 것인데 이미 본 바와 같이 農村指導事業은 이를 開發途上國의 發展的 惡循

環을 절단시키는 人間開發的인 유일무이한 政策計劃的 代替案으로 되어 있다. 그러나 그지 없는挑戰에 가득차 있는 이의 효과적 전개인 것이다. 여기에서 自體的能力(indegenous capacity)이 극도로 제한되어 있음으로써 先發的 開發途上國 또는 中進國, 그리고 先進國에 의한 外部的 援助가 크게 필요하게끔 되어 있는데 이것이 이른바 「國際的 農業技術移轉」(international agricultural technology transfer)⁴⁹의 受領 또는 吸收가 되는 것이다. 여기에서 韓國이 오늘날 많은 後發的 開發途上國과 同僚的 開發途上國에 의한 農業의 및 非農業의 技術移轉의 源泉(origin)으로 되어 있음을 보는바, 農村指導事業의 效果的 發展을 절실하게 바라는 開發途上國家들은 韓國과 같은 先發的 開發途上國에 크게 관심을 빼풀어 歷史的 教訓을 얻을 필요가 있을 것이다.⁵⁰

⁴⁹ 王仁槿, “國際農業技術移轉의 必要와 課題,” 『韓國農村開發研究』, 博英社, 1982, pp. 942—947; 王仁槿 “새 마을運動의 國際的 移轉傳播,” 上揭書, pp. 948—952; 崔勝姬, “우리나라 農業技術의 開發途上國에의 移轉可能性,” 『韓國農業教育學會誌』, 第14卷, 第1號 pp. 79—89 (1982).

⁵⁰ 先發的 開發途上國 또는 中進國으로서의 成功의인 우리 나라로부터의 直接的 移轉(direct transfer)은 상당정도 가능하므로 農業·農村開發을 매우 效果的으로 促進시킬 수 있으나 先進國으로부터의 移轉은 그렇지 않기 때문이다. Malaysia의 “Look-to-East Policy”는 두드러진 보기가 될 것임.