

# 농촌지도사업의 다원화에 따른 공적 지도사업의 역할과 과제\*

고순철\*\*

협성대학교 도시개발·행정학과 교수 (경기도 화성시 봉담읍 최루백로 72)

## Challenges for Public Agricultural Extension Services Response to the Pluralism of Extension in South Korea

Soonchul Ko

Professor, Department of Urban Development & Administration, Hyupsung University (Cherubek 72, Bongdam-up, Hwasung cith, Gyeonggi do)

### Abstract

The agricultural extension services in Korea have been provided by the Rural Development Administration, a government organization, since 1962. This aims to explore the issues in pluralism of extension worldwide, and to suggest tasks needed to improve public extension in Korea. Based on the review of background, types and issues of pluralism of agricultural extension, the following tasks were suggested for the public extension in Korea; Firstly, need to identify the lessons from the other countries where the pluralism system has been adopted, Secondly, need to compile the inventory about the private extension agencies and to assess their capacities, Thirdly, need to assess the farmers' satisfactory level on the services provided by public and private agencies, and the farmer's willingness to pay, Finally, need to further discussions to promote the partnership between public and private extension agencies.

**Key words:** pluralism of agricultural extension, public agricultural extension, privatization of agricultural extension

### 1. 서론

농촌지도사업의 핵심은 농업인의 생산력 증대와 능력형성을 위해 농업정보를 농민에게 전달하고 교육하는데 있으며, 한 국가의 농업체계 개선에 핵심적인 역할을 수행한다. 그러한 중요성으로 인해 농촌지도사업은 오랫동안 국가의 역할로 인식되어 있다. 실제로 전 세계 113개 국가 중 81%가 정부주도, 12%가 비영리 기관(이 중 59%는 NGO, 32% 준 공영기관, 9%는 대학), 5%는 민간조직, 2%는 기타 조직에서 농촌지도사업을 담당할 정도로 정부기관의 역할은 매우 막중하였다(Swanson 등, 1990). 그러나 1980년대 이후로 전 세계적으로 공적 지도사업의 역할과 책

무성에 대한 비판이 제기되면서, 선진국은 물론 개도국에서도 농촌지도체계를 개편하는 노력이 진행되었다. 이러한 결과로, 많은 국가에서는 그 동안 공적 농촌지도 기관에 의존하던 농촌지도사업에서 탈피하여, 다양한 주체가 참여하는 농촌지도사업의 다원화를 추구하였다.

농촌지도사업의 다원화는 기본적으로 한 국가 내의 지도사업 전달주체가 다양화되는 것을 의미한다. 이는 과거 많은 비중을 차지하였던 공적 지도사업의 축소를 전제로 하는 것이 아니라, 민간 부문의 참여를 확대시키는 것이며(Arayesh, 2012), 공적 부문과 다른 부문이 함께 지도사업을 전개하는 것을 의미한다 (Mahaliyanarachchi, 2006). 이는 지도사업을 공급자 관점에서

주요어: 농촌지도사업 다원화, 농촌지도사업 민영화, 공적 지도사업

\* 본 연구는 2020학년도 협성대학교 교내연구비 지원을 받아 이루어졌음(과제번호: 2020-0001)

\*\* 교신저자(고순철) 전화: 031-299-0829, e-mail: kosc@uhs.ac.kr

수요자 관점, 즉 고객이 원하는 정보 수준과 양의 요구를 효과적, 효율적으로 충족시키는 대안이 무엇인가라는 이른바 수요기반 접근(demand-driven extension)으로의 전환을 전제하고 있는 개념이라 할 수 있다.

한편, 우리나라의 농촌지도사업은 1995년 지방자치제도의 도입에 따라 농촌지도사업의 지방화가 이루어져, 분권적인 형태로 지도사업이 이루어지고 있지만, 여전히 공적 지도기관에서 그 책임을 맡고 있다. 비록 지방자치제도의 도입에 따른 분권화이기는 하지만 외면상으로는 지도사업 다원화의 한 측면을 보여주고 있기는 하다. 또한 여러 차례 개정이 이루어진 농촌진흥법의 규정 중 사업의 실시와 관련된 조문에서도 지도사업의 다원화와 관련된 사항을 볼 수 있다. 즉, 법률 제3119호(1978.12.5. 시행)까지는 법 규정 이외의 단체가 지도사업을 하고자 할 때는 농촌진흥청장의 인가를 받도록 하였던 것에서, 법률 제 5020호(1996.3.7. 시행)부터는 국가 또는 지방자치단체의 농촌진흥정책에 부합하는 사업을 실시하여야 한다는 것으로 변경되었다. 이러한 사항은 정부기관의 독점적 지도사업을 벗어나, 누구든지 지도사업을 실시할 수 있다는 것을 의미하는 것으로 농촌지도사업의 다원적 수행을 위한 기초적인 기반이 마련되었다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 분권화와 법률 개정이 지도사업의 다원화를 대비하여 이루어졌는가에 대해서는 의문이 제기된다. 비록 일부 기술이나 품목에 대해서는 민간이 참여하고, 각종 협회 등 품목 조직에서 회원들을 위한 차원에서 지도기능이 이루어지고는 있으나, 여전히 공적 기관 주도로 지도사업이 이루어지는 것은 분명하며, 다원화된 주체들의 지도 사업을 평가하고, 업무를 조정하며 질을 담보하는 할 수 있는 체계에 대한 논의를 찾아보기가 어렵기 때문이다. 학술적으로도 농촌지도사업의 다원화에 대한 논의는 김진모, & 주대진(2014)의 저서에서 부분적으로 소개되거나, 일부 국가 및 외국기관의 사례를 분석한 것(심미옥, & 김지성, 2011; 양승춘, & 오해섭, 2002; 임정남 등, 2000)이 거의 대부분이다. 특히 2008년 MB 정부 출범당시 정부조직법 개정에 따른 농촌진흥청 폐지시도는 지도사업이 민영화로 전환될 수 있다는 우려 섞인 경험과 유럽 국가들의 민영화 사례가 소개되면서, 결국 농촌지도사업의 다원화는 곧 지도사업의 민영화라는 잘못된 인식에서, 우리나라에서는 농촌지도사업의 다원화에 대한 논의는 본격적으로 이루어지지 않았다고 볼 수 있다.

이 연구는 지난 1980년대 이후 전 세계적으로 다양하게 일어

났던 농촌지도사업 다원화 논의의 배경과 다원화의 유형 및 그 이론적 근거를 살펴보고, 우리나라 공적 지도사업의 역할과 과제를 도출하는데 그 목적이 있다. 이 연구는 농촌지도사업의 다원화를 중심으로 한 개혁방안과 관련된 논의에 초점을 두고 있기 때문에 현 시점에서의 각국 농촌지도사업의 현황과는 다소 다를 수도 있다는 한계를 가지고 있다.

## 2. 연구 방법

이 연구는 농촌지도사업 다원화의 배경과 이론적 논의가 중점적으로 이루어졌던 1980년대부터 2000년대 초반까지 관련 문헌을 고찰하는 문헌 연구방법을 사용하였다. 문헌고찰을 통해 농촌지도 다원화의 출현배경, 다원화 유형화와 유형별 쟁점 그리고 다원화 속에서의 공적 농촌지도사업의 역할을 도출하고, 이에 대응하기 위한 우리나라 농촌지도사업의 과제를 제시하는 절차로 진행하였다.

## 3. 농촌지도 다원화의 출현 배경과 유형

### 3.1. 농촌지도 다원의 출현 배경

농촌지도사업 다원화에 대한 논의는 기본적으로 공적 지도사업의 비용과 재정문제에 대한 정치가와 경제학자들로부터의 공격에서 비롯되었다(Rivera, 1993). 특히 OECD 국가를 중심으로 한 선진국의 경우에는 농업이 차지하는 비중의 감소와 농업의 상업화에 따른 시장 경쟁력 등 공적 지도사업의 효과와 기능의 측면에서, 개발도상국의 농촌지도사업에 대한 투자와 모델개발을 주도해 온 World Bank와 FAO 등이 개도국에 대한 공여기관으로서의 활동 경험에 기초하여 공적 지도사업의 개혁을 주도하였다. 특히 이 시기는 1980년대 연구-지도-농민의 삼각형 체계에서 농민을 중심으로 한 연구-지도-교육 간의 연계 및 피드백을 강조하는 농촌개발을 위한 농업지식정보체계(AKIS/RD; Agricultural Knowledge and Information System for Rural Development)<sup>1)</sup>로 농촌지도사업의 패러다임이 변화되는 시점임을 주목할 필요가 있다. Rivera 등(2001)은 AKIS/RD 체계에서 지향하는 9가지 지도원칙을 다원화, 보조, 비용회수 등 예산

1) OECD국가에서는 이를 간단히 AKS(Agricultural Knowledge System)이라고 함

과 전달체계의 최적 결합, 그리고 이해관계자의 참여, 비용효율성, 인적개발과 훈련, 사회적 자본의 증진, 평가와 모니터링 등과 같은 프로그램 관리 및 개발이라는 두 가지 특징으로 요약하여 분류하였다. 환언하면, 지도사업 패러다임이 고객지향성을 강조하는 개념으로 전환되기 시작하면서 다원화의 필요성이 제기되고, 당시 농촌지도사업의 개혁적 방향에 영향을 주던 다양한 문제와 현상들이 다원화 필요성의 배경으로 논의되었다고 할 수 있다.

### 3.1.1. 상업농의 발전

전체 생산량의 50% 이상을 판매하는 것으로 정의되는 상업농의 발전은 경쟁적이고 시장지향적인 농업상황으로의 진전을 의미한다. 상업농 시대는 생산이 기본이기는 하나, 생산물의 품질향상이나 식품 소비패턴의 변화에의 대응 등 시장이 농업발전을 주도하는 특징을 보인다.

상업농은 생산목적이 판매를 통한 이익추구에 있기 때문에, 무엇보다도 과학적 접근에 기초한 적절한 마케팅 정보를 빠르게 활용하는 것이 핵심인데, 기존의 공적 지도체계는 이러한 요구를 충족시키지 못한다는 것이다(Saravanan, & Gowda, 1999). 상업농의 입장에서 본다면, 시장경쟁력을 갖춘 전문화된 생산을 위해서는 지역특성에 맞고, 적시에 제공되는 정보를 가치 있는 것으로 받아들여지게 된다. 즉, 상업농 시대의 농촌지도사업은 농업생산력에 초점을 둔 생계농이나 자급자족적 수준에서의 기술이 전과는 다른 차원의 기술 및 정보 전달이 요구된다. 그러나 대부분의 공적 지도사업에서는 고부가 작물이나 상품을 위한 시장기회를 찾기보다는 주요 식량작물에 대한 패키지 기술(Swanson, & Rajalati, 2010) 또는 표준적인 기술(Rogers, 2003)의 전파에 초점에 두었기 때문에 전문화된 상업 농가들은 대안적인 정보 전달자를 찾게 된다는 것이다.

### 3.1.2. 민간 지도사업 제공자의 출현

민간 부문의 지도사업 주체는 크게 민간영리회사와 민간 비영리기관으로 구분되고, 민간 비영리기관은 회원을 기반으로 하는 생산자 조직과 회원에 기반을 두지 않는 NGOs로 구분된다(World Bank, 2002). 또한 생산자 조직은 지역사회에 기반을 둔 자원 지향적 조직과 품목에 기반을 둔 시장 지향적 조직으로 구분된다(Alex 등, 2002).

민간영리회사는 대체로 자문서비스 제공을 전문화하기 보다

는 농업 투입재에 부수된 기술정보 또는 계약재배 등의 방식과 같이 다른 서비스와의 결합을 통해 자문을 하는 것이 일반적이다. 특히 다국적 민간 기업들은 자체적으로 농업연구를 수행하고, 정보제공자로서의 역할을 확장하고 있는데, 생명공학, 정밀농업, ICT 기술의 활용 등의 기술혁신을 패키지로 하여 판매를 한다(Sami 등, 2003). 이들 민간영리회사들의 지도사업에의 참여는 비용회수를 위한 이익추구에 맞는 시장에 의해 동기화되는 특징이 있다.

생산자 조직은 목적, 전략, 능력의 측면에서 매우 다양한데, 지역-전국 품목조합을 통해 국제 생산자 협회와 연결되기도 한다(World Bank, 2002). 이들 조직이 공적 지도사업에 비해 상대적인 이점을 가진 역할은 더 많은 농민접촉(효율성 증진), 지도활동 및 학습 참여의 촉진(효과성 증진), 인적자원 및 사회적 자본 개발(형평성 증진) 등에 있다(Alex 등, 2002). NGOs는 제한된 지역사회에서 자원을 집중하여 농민의 능력형성을 도모하는데, 다양한 조직형태를 보인다. 일부 NGO는 다양한 서비스를 전달하는 일반론자(generalist)로, 일부는 협동조합 결성이나 시장개척과 같이 서비스 제공자를 지원하는 제도 형성자(institution builder)로 활동을 한다(World Bank, 2002).

민간 부문의 지도사업과 관련하여, 지도체계의 다원화를 주장하는 이유는 이들 조직들이 공적 지도사업보다 효과적으로, 효율적으로 수요 중심의 서비스를 증진시킬 수 있으며, 이런 이점이 장기적으로 지도사업의 지속가능성을 증진시킬 수 있다고 보기 때문이다. 그러나 World Bank(2002)는 민간 부문의 지도사업 중요성이 높아가고 있지만, 민간지도사업의 정도와 특징에 대한 정보는 아직 부족하다고 지적하고 있으며, GFRAS(2004) 역시 민간부문의 지도사업은 탄력적이고, 고품질의 지도사업이 될 수 있는 장점이 있으나, 공공제에 대한 무지와 생산자의 이익을 고려하지 않는 단점이 있다는 평가를 내리고 있다.

### 3.1.3. 공적 지도사업의 효과성

농업, 농촌 지식 및 혁신체계로 정의되는 지도사업은 농촌주민의 의사결정을 위한 정보를 제공하고, 그에 영향을 주는 핵심적인 기제라고 할 수 있다. 지도사업에 대한 투자는 높은 경제성장을 가져오고, 식량생산에 훌륭한 성과를 보여주는 것으로 인식되었지만, 공적 지도사업의 적절성에 대해서는 다양한 측면에서 문제가 제기된 바 있다. 공적 지도사업의 낮은 성과, 재정위기, 책무성 부족, 연구-지도-농민과의 낮은 연계, 다양한 기술이전 기간의 조정 부족(Kumar, & Nain, 2014), 서비스 제공의 낮은

효율성과 형평성 부족(Alex 등, 2002), 개발과정에서의 지도사업 역할의 불확실성 증대(Champman, & Tripp, 2003), 공적 기관의 관료적 속성(Swanson, & Rajalati, 2010) 등이 그러한 예이다. 특히 Feder 등(2001)은 공적 지도사업의 규모와 복잡성, 광의의 정책 환경에 대한 의존하는 지도사업, 지식창출의 상호작용, 지도효과 추적의 어려움, 책무성, 낮은 정치적 관심 및 관여, 지식이전 외의 공적 의무 등 8가지 상호 연결된 특성이 공적 지도사업의 낮은 성과, 공무원인 지도인력의 낮은 사기 및 재정적 문제를 야기한다고 지적하고 있다(Anderson, & Feder, 2003 재인용). 공적 지도사업의 효과성 또는 적절성에 대한 비판은 미시적 수준에서 거시적 수준에 이르기까지 다양하게 나열될 수 있는데, 그 논의는 크게 세 가지 측면으로 분류할 수 있다.

첫째는, 공급자 위주의 선택적 지도사업의 내용이다. 여기서 선택적이라 함은 중농 위주의 접촉 대상, 고부가 상품을 위한 시장기회 개척보다는 식량작물 위주의 패키지 기술 전달 그리고 특히, 개발도상국의 경우 교통이나 권장 기술의 부족 등으로 인해 사업 대상지역이 제한된다는 점을 의미한다. 이는 결국 상업농의 진전에 따른 농업인 요구의 변화와 민간 부문 지도사업 제공자의 출현 등과 같은 시대적 변화 속에서 공적 지도사업이 모든 분야의 농업기술 이전을 감당할 수 없다는 비판의 근거가 되고 있다.

둘째는, 공적 지도사업의 관료적 속성이다. Swanson, & Rajalati(2010)는 관료사회는 국가의 제도적 변혁을 위한 개입이 없을 경우, 변화에 대해 매우 느리게 반응하는 특징을 갖고 있다고 지적하며, ① 대부분의 지도인력이 기술이전 전략과 방법에 익숙하고, ② 중앙집권적인 의사결정을 유지하려 하고, ③ 훈련된 지도인력이 부족하고, ④ 운영예산의 부족으로 최소한의 물리적, 커뮤니케이션 인프라가 부족하고, ⑤ 실적에 대한 인센티브와 낮은 성과에 대한 처벌이 없기 때문에 농민의 관점이 아닌 상급자의 지시에 의한 관행적인 업무를 수행하는 특성을 보인다고 하였다. 더 나아가 Anderson, & Feder(2003)는 지도인력이 공무원이기 때문에 지도사업 이외의 활동이나 규제업무의 수행 등에 동원되는데, 이들 업무가 정보전달보다 더 가시적인 특성을 갖고 있어 지도인력들이 승진이나 평가를 위해 이런 업무에 더 중점을 두는 현상이 발생한다고 본다. 공적 지도사업 체계에서의 지도인력들의 행태는 독일의 공무원들이 민영화된 지도사업 체계에서 고객들을 다루는데 적응하지 못했던 경험에서 볼 수 있듯

이(Champman, & Tripp, 2003), 공적 지도사업의 질적 책무성을 보여주지 못하는 이유가 된다고 비판을 받는다.

셋째는 공적 지도사업의 투자효과와 관련된 문제이다. 즉, 공적 지도사업이 얼마나 효과적으로 투자되어 왔고, 그 효과가 무엇인가에 대한 것이다. 이는 기본적으로 World Bank에서 1965~1986년에 걸쳐 30년 동안 79개 국가의 농촌지도사업에 대해 10억 8천만 달러 정도를 투자하였음에도 그 성과가 미흡하다는 문제제기에 따른 것이다. 이론적으로 지도사업의 경제적 효과분석은 일반적인 투자 사업과 다를 바 없으나, 지도사업의 성과에 영향을 주는 변인이 많고, 지도사업의 투입 요소를 측정하기가 어렵기 때문에<sup>2)</sup> 농촌지도사업의 투자효과성 분석에 대한 명확한 답은 주어지지 않고 있다(Anderson, & Feder, 2003). Umali(1997)는 농촌지도사업의 편익에 대한 선택적 편익과 방법론적 문제가 있음에도 불구하고, 새 기술 수용과 농가생산력 및 소득증대에 긍정적인 기여를 한다는 점에는 어느 정도 합의가 있으며, 논점은 그 기여도가 어느 정도인가를 밝히는데 있다고 지적한다. 지도사업 투자에 대한 289개 연구에 대해 내부수익률(Internal rate of return) 메타분석을 한 Alston 등(2000)의 연구 결과는 수익율의 중위수는 지도사업이 58%, 연구 사업이 49%, 연구와 지도가 결합될 때 36%임을 보여주고 있으며(Anderson, & Feder, 2003 재인용), 브라질 인도, 파라과이, 미국 등 4개국의 8개 사례를 조사한 Birkhauser 등(1991)의 연구에서는 그 비율은 14~350% 범위로 국가와 작목마다 차이가 있으나, 모든 사례에서 높은 긍정적 결과가 있음을 보여주고 있다. 우리나라의 경우, 지역농업네트워크(2012)에서는 기술보급 사업에 대한 사회적 잉여로 나타내는 내부 수익율을 32.53%로 분석한 바 있으며, 1970~1992년 동안의 지도사업의 투자에 대한 사회적 수익을 분석한 최민호, & 최영찬(1995)의 연구결과에서는 ① 지도사업의 경우 소비자 잉여가 양수로 나타나는 데 비해, 생산자 잉여는 음수로 나타나고 있어 지도사업의 사업혜택이 소비자에게로 이전되고 있고, ② 지도사업의 수익 비용률(B/C)은 연구 사업에 비해 낮으나, 내부 투자 수익률은 연구사업보다 높다는 점을 보여주고 있다.

이러한 농촌지도사업의 다원화가 출현하게 된 배경은 물론 국가마다 처해 있는 상황에 따라 다르겠지만, 농촌지도사업의 경제적 효과가 높은 것으로 나타나고 있음에도, 공적 예산이 감축되는 것은 결국 농촌지도사업의 비효율성 문제가 아니라, 농업

2) 지도사업의 효과는 지도사업과 농민의 지식, 기술 수용, 투입재 활용, 농가 생산력 및 이익 그리고 농가복지 증진 등에 대한 측정을 포함하는데, 농가의 의사결정의 실행 수준은 다른 체계(가격, 금융, 기후, 다른 정보 등)에 의해 영향을 받기 때문에 지도효과 추적에 어려움이 발생한다(Anderson, & Feder, 2003).

비중의 감소에 따른 예산 삭감이 작용하고, 상업적 농업의 진전에 따른 고객의 요구에 대응하지 못하였다는 점으로 귀결되는 것으로 볼 수 있다. 환언하면, 공급에 초점을 둔 관점에서 지도사업의 시장을 강화하고, 농업인의 요구에 대해 책임 있고 반응적인 서비스를 제공하여야 하고, 적은 예산으로 더 많은 결과를 전달하여야 한다는 요구에 대한 반응이 농촌지도사업 다원화의 출현 배경이라 할 수 있다.

### 3.2. 농촌지도 다원화의 유형

#### 3.2.1. 농업정보의 속성과 농촌지도 다원화

공적 지도사업에서 전달하는 농업기술은 기본적으로 무상으로 제공되는 공공재적 특성이 있지만, 농업인에게 전달되는 농업기술의 속성에 기초하여 농촌지도 다원화의 근거가 제기되어 왔다. 일반적으로 농촌지도사업을 통해 농민에게 전달되는 정보는 크게 순수한 정보와 새로운 장비 또는 상품에 내재된 정보 등 두 가지로 분류되는데, 순수한 정보는 지도사업의 주된 영역인 생산기술, 영농관리, 마케팅과 가공정보, 지역사회개발 등 4개 영역의 기술과 관련된 것이며, 새로운 장비 또는 상품에 내재된 정보는 투입요소의 사용법이나 컴퓨터 소프트웨어 등과 수단적 정보이다(Umail, 1977). 농촌지도 다원화를 주장하는 관점(또는 수요자 관점)에서 보면, 개별 농가의 농업 특성에 맞는 다양한 수준의 농업정보를 공적 지도기관에서 제공하지 못할 경우, 대안적 정보를 추구하는 행위가 나타날 수밖에 없다. 또한, 투입재 구매에 수반되는 기술은 내재적 속성을 가진 수단적 농업정보가 일반적이는데, 민간 투입재 시장이 확장됨에 따라 농촌지도사업 제공자가 다양해지고 있다는 현실적 입장을 감안할 필요가 있다고 보는 것이다.

한편, Umali, & Schwart(1994)는 배제성과 경합성이라는 경제적 속성에 기초하여, 농촌지도사업에서 제공하는 정보의 특성을 <표 1>과 같이 분류하고 있다.

여기서 배제성은 판매자가 소비를 선택적으로 보류하는 것으로서, 맞춤형 경영서비스와 같이 서비스에 대해 비용을 지불하지 않는 농민들은 그 혜택으로부터 배제되는 것을 나타내며, 경합성은 두 사람 이상의 사람이 똑 같이 주어진 양을 소비하지 못하는 경우를 의미하며, 상업적 상품에 내재된 서비스처럼 상담을 받는 농가가 타인들이 그 상담 내용의 이용을 감소시키는 것을 의미한다. Champman, & Tripp(2003)은 대부분의 농업정보는 농민에게 쉽게 전파되고, 그 가치가 습득되기 때문에 공공재 특성을 가지고 있으며, 민간재 특성을 가진 농업정보는 구매하는 투입재의 사용(예 : 특정 농약사용의 방법에 대한 지침 등), 개별 농가의 농업 특성에 맞는 정보(예 : 개별 처방되는 토양 또는 해충방제법 등), 또는 개별 농민 또는 농민집단과의 장기적 상호작용을 통해 제공되는 정보와 연계되어 있지만, 반드시 고도의 상업적 농업체가 필요한 것은 아니라고 주장한다. 또한 이들은 비용재는 농업인이 비용을 지불하고자 하는 기간에 민감한 정보이고, 공유재는 산림이나 초지 자원의 관리에 대한 정보가 그 예가 될 수 있다고 설명한다. 그리고 Anderson, & Feder(2003)는 지도사업에서 전달하는 지식은 투입재 또는 장비에 내재된 정보(예, 새로운 종자 또는 기계)이거나 영농법에 대한 내재되지 않은 좀 더 구체적인 정보일 수 있으나, 투입재나 장비에 내재된 정보는 경합성이 높으며, 투입재나 기계를 반드시 구매해야 한다면 민간재가 되고, 투입재가 지역에서 이용가능하다면 공유재가 될 수 있다고 지적한다.

농촌지도사업을 통해 전달되는 정보의 속성이 지도사업의 다원화의 근거가 되는 것은 크게 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 전달되는 농업 정보에 대해 농민마다 서로 다른 가치를 갖고 있고, 또한 전달되는 농업 기술 또는 정보의 지속성이 다를 수밖에 없다는 점이다. 즉, 고객으로서의 농민의 관점에서 보면, 적시에 필요한 정보를 반드시 공적 지도사업에 의존하지 않을 수 있다는 점이다. 둘째는 최근의 농업기술, 특히 투입재와 관련된 대부분이 기술 자체에 정보가 내재되어 있어 경합성과 배제성

<표 1> 농업정보의 공적 및 민간적 특성

		배제성(excludability)	
		낮음	높음
경합성 (rivalry)	낮음	공공재(public goods) • 대중매체 정보 • 광범위하게 적용되는 시간과 무관한 생산, 마케팅 및 경영정보	비용재(Toll goods) • 시간에 민감한 생산, 마케팅 또는 경영정보
	높음	공유재(Common pool goods) • 지역에서 이용 가능한 자원 또는 투입재에 내재된 정보 • 조직발전에 대한 정보	민간재(Private goods) • 상업적으로 이용 가능한 투입재에 내재된 정보 • 고객 특성에 맞는 정보 또는 상담

출처: Umali, & Schwart(1994:24)

이 높은 민간재로서의 속성을 가지고 있다는 점이며, 셋째는 정보의 유형에 따라 상대적 이점을 가진 제공자가 출현하고 있다는 점이다. 즉, Picciotte, & Anderson(1997)이 지적한 바와 같이, 투입재 구매와 같이 시장재와 밀접한 관련이 있는 정보는 일반적으로 민간 부문이 담당하고, 비용재와 관련이 있는 정보는 공공과 민간부문의 공동 노력에 의해 효과적으로 제공될 수 있으며, 산림이나 초지, 수자원 등과 같이 공유재의 관리와 관계된 정보는 일반적으로 협동조합 또는 자원기관에서 가장 잘 제공될 수 있다는 것이다(Aderson, & Feder, 2003 재인용).

3.2.2. 농촌지도 다원화의 유형화

농촌지도사업의 다원화의 유형은 농촌지도사업을 누가 전달하는가(제공자)와 예산을 누가 부담하는가(재정)라는 두 가지 차원 차원에서 분류하는 것이 일반적이다. Kidd 등(2000)은 Upton(1992)의 자료를 인용하여, 지도사업 개혁을 위한 전략을 <표 2>와 같이, 크게 네 가지로 분류하고 있다. 이들은 공적 지도사업(A)을 제외한 나머지 방식은 매우 다양한 방식이 나타나고 있으나, 핵심은 지도사업에 대한 농민의 지불의사와 관련되어 있다고 지적한다.

Mahaliyanarachchi(2006)는 지도사업 다원화는 지도사업을

공공부문과 다른 부문이 함께 전개하는 방식임을 지적하면서, 사실상 공적 지도사업을 제외하고는 지도사업이 상업적으로 제공되는 것이기 때문에 이를 지도사업의 상업화(표 2의 B~D에 해당)라는 개념을 사용하고 있다. 그리고 상업화의 유형을 분권화<sup>3)</sup>, 비용회수, 전면적 민영사업, 계약 지도사업, 농민부담(farmer taxation)으로 분류하고 있고 있는데, 특히 계약지도사업은 공적 분야 또는 정부가 재정지원을 하고, 민간부문이 사업을 전개하는 contract-out 방식과 민간조직 또는 NGO가 예산을 지원하고, 공적 조직이 사업을 전개하는 contract-in 방식으로 구분하고 있다. 한편, Nein(2014)은 인도에서 이루어지고 있는 민영화의 유형을 계약농업, 바우처(voucher), 보조금, 지역총판권(franchise), 민간서비스센터, 비용회수로 구분하고 있다.

지도사업의 재원과 서비스 제공이라는 2개의 요인을 이용하여, 보다 구체적인 다원화 유형을 제시하고 경우도 있다(GFRAS, 2004; Alex 등, 2002). 특히 GFRAS(2004)는 Alex 등(2002)보다 좀 더 확장적으로 분류하고 있는데, <표 3>에서 보는 바와 같이 이들은 서비스 제공자를 공적 분야, 민간회사, 제3분야(NGO와 농민조직) 등 4개로, 재원 부담자를 공적 분야, 민간분야(농업인, 회사), 제3분야(NGO와 농민조직) 등 5개로 구분하여, 각각의 유형을 제시하고 있다. 농촌지도 다원화 유형에 대한 GFARS의 분류 역시, Kidd 등(2000)이 지적한 바와 같이, 정부

<표 2> 지도사업의 제공과 재정지원을 위한 혼합적 전략

전달 \ 재정	공공	민간
공공	A. 무상 공적 지도사업	B. 정부기관의 비용 회수(cost-recovery)
민간	C. 민간 지도사업에 대한 보조, 계약지도사업, 바우처 제도(voucher schemes)	D. 민영 사업

출처: Kidd 등 (2000:97)

<표 3> 농촌지도사업의 제도적 배열

서비스 제공	지도사업의 재원				
	공적 분야	민간부분: 농업인	민간부분: 회사	제3분야: NGOs	제3분야 : FBOs
공적 분야	공적 지도사업	지도서비스에 대한 비용	공적 지도사업 기관과 계약하는 민간 또는 제3분야		
민간 분야 : 회사	민간 또는 제3분야의 서비스 제공자에 대한 공적 재원의 보조 또는 계약	민영화: 농민수수료 부담	투입요소 판매에 따른 정보제공	NGO에 고용된 민간회사의 지도사	회사의 지도인력에 대한 FBO의 계약
제3분야 : NGOs		NGO에 고용된 지도인력 : 농민 수수료 부담		NGO에 고용된 지도인력, 서비스 무료 제공	
제3분야 : 농민조직 (FBOs)		FBO에 고용된 지도인력 : 농민 수수료 부담		FBO에 고용되었으나, NGO가 재정 부담	FBO에 고용된 지도인력으로서, 회원에 대해서만 무료 서비스

출처: <https://www.g-fras.org/en/events/gfras-events/qnual-meeting-germany-2013.html>

3) Mahaliyanarachchi(2006)는 분권화를 공적 분야에서 민간 부문으로의 점진적인 이동을 의미하는 것으로 보고, 지도사업의 계획, 의사결정 및 관리가 중앙으로부터 현장 조직, 정부 산하기관, 반 독립적 정부조직, 지역조직, 농업회의소 및 비정부 조직으로 이전되는 것이 포함될 수 있다고 보고 있다.

가 재정을 부담하고 지도사업을 제공하는 공적 지도사업을 제외한 나머지 유형은 매우 다양하게 분류되고 있음을 볼 수 있다.

한편, Rivera 등(2001)은 농촌지도 다원화와 관련한 지도사업 체계의 개혁은 크게 시장 지향 개혁과 비 시장 개혁의 두 차원에서 이루어졌다고 지적하고, 다원화 사례 유형을 <그림 1>과 같이 제시하고 있다. 이들 역시 시장 개혁의 전략은 지도사업의 재정 부담과 서비스 전달이라는 2개 요인을 이용하고 있다. 이들은 시장개혁은 지도사업 민영화를 위한 목적으로 이루어졌다고 보고, 그 전략을 크게 ① 공적 지도체계의 재검토, ② 다원화, ③ 비용회수, ④ 완전 민영화의 4가지 차원으로 분류하고 있다. 공적 지도체계의 재검토 전략(A)은 공적 지도체계 개혁을 위한 가장 비 급진적인 전략으로서, 규모 축소와 최소한의 비용회수를 통한 것이며, 비용회수 체계 전략(B)은 지식을 갖춘 기술 인력이 제공하는 정보에 대해 농민이 접근할 것이라는 전제하에 이루어지는 전략이며, 제도적 다원주의 전략(C)은 지도사업 재정은 국가에서 부담하고, 민간 부문은 지도사업을 전달하는 형식이며, 완전 민영화 전략(D)은 가장 급진적인 지도사업 개혁으로서 지도사업에 대한 재정 및 전달을 민간으로 완전히 이관하는 전략이다.

비 시장 개혁은 지도사업의 재정과 관리에 대한 중앙정부의 책임을 완화하는데 목적을 두고, ① 분권화, ② 보조금 또는 책임 이전과 위임 전략으로 구분된다. 분권화는 지도사업의 권한을 하위 정부단위로 이동시키는 것으로서, 예산체계의 개편을 통한 지도사업 비용부담의 분권화, 구조개편을 통한 중앙정부의 지도사업 책임의 분권화, 민간조직체(협동조합, 농업회의소, NGO)

를 통한 지도사업 프로그램 관리의 분권화 등 세 가지 방식으로 이루어졌다고 본다. 보조금 지급은 규모 경제와 범위에 구애되지 않고, 지도사업을 위한 모든 비용과 혜택이 가장 낮은 단위로 이동되는 방식으로서, 프로그램에 대한 지역사회의 매력도 증진되는 방식이다. 또한 이들은 지도사업을 정부와 농민조직 간(노르웨이, 스웨덴) 또는 정부와 하위 단위(일본, 한국, 대만)간에 공유하는 방식을 이중체계 또는 파트너 십 관계로 분류하기도 하였으며, 분권화의 이전 단계로 중앙정부의 하위 조직으로 지도사업의 책임을 이관하는 일부 국가(영국, 인도네시아, 아일랜드, 벨기에)의 방식을 탈 집중화로 명명하여 분류하고 있다.

이러한 지도사업의 다원화 유형화를 지도사업의 제공이라는 관점에서 살펴보면, 공적 지도사업과 민영화는 양극적 위치에 있으며, 공공전달-민간 제공 및 민간 전달-공공 제공 방식은 어떤 경우이든 공공 부문의 재정 부담이나 예산 효율성을 전제로 하고 있다는 점으로 요약할 수 있을 것이다. 이런 면에서 볼 때, 지도사업의 다원화 유형이 보여주는 의미는 다음과 같은 특징을 갖고 있다고 할 수 있을 것이다. 첫째, 지도사업의 개혁에 대한 단일 처방은 없다는 것이다. 즉, 한 국가 내에서도 서로 다른 유형으로 지도사업이 전개되고 있는 현상을 감안할 때, 지도사업의 다원화는 이를 추진하기 위해서는 농업의 발전 수준 및 지역 내 농민의 사회경제적 수준 등과 같은 여건의 성숙과 맞물려야 한다는 것이다. 둘째, 지도사업에 대한 농민의 지불의사가 전제되지 않는다면 공적 지도사업의 예산 효율성이 지속적으로 필요하다는 점이다. 셋째로, 지도사업의 다원화를 위해서는 민간 영역의 지도사업 제공자가 질적, 양적으로 성숙되어야 한다는 점이다.

시장 개혁

		재정지원	
		공적	민간
전달	공적	A • 규모축소와 일부 비용회수를 통한 공적 지도사업의 재검토 (캐나다, 이스라엘, 미국)	B • 비용회수 체계 (OECD 국가, 이전의 멕시코)
	민간	C • 다원화 파트너 십, 권력 분담 (칠레, 에스토니아, 헝가리, 베네주엘라, 한국, 대만)	D • 민영화(전면)와 상업화 (네덜란드, 뉴질랜드, 영국)

비 시장 개혁

		재정지원	
		공적	민간
정치적, 재정적, 행정적 쟁점		하위 정부단위로의 분권화 (콜롬비아, 인도네시아, 멕시코, 필리핀, 우간다 등)	다른 제공자로의 책임이전(이관) (볼리비아-농민조직, 에콰도르-농민중심 NGO 및 혼합, 페루-NGO로 이관)

\* 시장 개혁 부문에 표시된 A~D는 논의 전개를 위해 필자가 표시하였음  
출처: Rivera 등(2001:24)

<그림 1> 농촌지도 개혁 전략

## 4. 농촌지도 다원화의 쟁점과 공적 지도사업의 과제

### 4.1. 농촌지도 다원화의 쟁점

농촌지도사업의 다원화는 고객이 원하는 정보의 수준과 양의 요구를 효과적, 효율적으로 충족시킬 수 있는 대안을 강조하는 수요기반 접근을 강조하고 있는 개념이며, 다원화 유형에서 보는 바와 같이 국가가 처해 있는 상황에 따라 다양한 전략이 제안되고 실천되고 있다. 특히 지도사업의 전달체계가 민간부문으로 완전 이관되는 민영화 전략은 기존의 공적 지도사업을 완전히 대체하는 것이기 때문에 다원화에 대한 쟁점은 크게는 민영화, 좁게는 비용회수 등을 포함한 지도사업의 상업화와 관련되고 있다고 할 수 있다.

Hanson, & Just(2001)는 농촌지도사업의 민영화는 시장이 완벽하게 작동한다는 Adam Smith의 주장에 근거한다고 지적하면서<sup>4)</sup>, 농촌지도사업에서 전달되는 농업기술이 갖고 있는 속 때문에 어떤 유형의 지도사업도 그 전제가 되는 설명 요인들 중 하나 이상에서 실패하고 있다고 지적한다. 이들은 특히 전제 조건에 기초하여 공적 지도사업과 농촌지도 민영화가 실패하는 경우를 분석하고 있다. 이들은 민영화 실패할 수 있는 요인으로서, ① 생산력을 높이기 위해 기존 생산자원을 더 잘 이용하는 기술과 같이 비경합성, 비배제성, 비적정성이 작용하는 기술에 대해서는 사용자로부터 이익을 추출할 수 없으며, ② 경쟁적이고, 배제적인 기술이더라도 농민들은 그 지도를 받기 전까지는 기술의 가치를 알 수 없고, ③ 일부 정보의 가치를 경험하더라도 이익을 구명하기가 어렵고, ④ 오지 지역의 경우 정보의 비대칭성이 작용하고, ⑤ 지도사업의 불안정한 시장과 지불여력이 문제되고, ⑥ 민영 지도사업의 규모 경제성의 작용 등을 지적하고 있다. 한편 공적 지도사업이 실패하는 경우는 ① 공적 지도사업의 비용, ② 지도 행정의 실패, ③ 전문화된 지도사업의 결여 등을 지적한다. 공적 지도사업의 한계로 인해 다원화가 논의되는 점을 고려한다면, 이들의 분석은 결국 비용회수를 포함한 농촌지도사업의 상업화가 가지는 쟁점을 보여주는 것이라 하겠다.

#### 4.1.1. 민영 농촌지도사업의 속성

농촌지도사업의 민영화는 공적 지도사업의 개혁에 대한 대안으로 나타나고, 일부 국가에서 이를 수용하고 있지만, 앞서 살펴본 바와 같이 민영 지도사업이 개혁을 위한 유일한 대안은 아니라는 점은 분명하다. 농촌지도 민영화에서의 지도사업 제공자는 <표 3>에서 보는 바와 같이, 크게 민간영리회사, NGOs, 생산자 조합으로 분류된다. World Bank(2002)의 워크숍에 참여했던 참여자들은 각 민간 농촌지도사업 제공자들이 틈새시장과 상대적인 이점이 있으나, 특히 민간 영리회사는 서비스 수수료를 통한 직접적인 방식이나 투입재 판매와 같은 서비스에 대한 이윤을 통해 완전한 비용회수가 필요하다고 지적한다. 즉, 민간영리회사는 농촌지도사업의 시장과 이익에 기초하여 동기화가 된다는 것이다. 또한 이들은 생산자 조직 역시 상업적 환경에서 가장 잘 기능하지만, 빈곤 농민에게는 적합하지 않으며, NGOs는 빈곤층이나 소외계층에는 적절하지만 외부의 재정적 지원이 필요하기 때문에 서비스의 지속가능성에 문제가 있다고 지적한다. Swanson, & Rajalati(2010)는 민영화의 성공 가능성은 선진국과 개도국에 따라 다르다는 점을 지적한다. 즉, 이들은 민영 기업이 생존하기 위해서는 직접 및 간접비용을 조달하기 위해 충분한 재정을 확보해야하기 때문에 개도국에서의 서비스에 대한 수수료 전략은 성공 확률이 낮지만, 선진국의 경우 특히 투입재 공급 기업은 자신들의 독점기술과 투입재 판매를 통해 농민에 대한 기술자문 제공자의 입지가 점증할 것이라고 보고 있다.

민영 농촌지도사업 제공자 조직의 성장을 위해서 이익추구가 어려운 공공재적 특성을 가진 상품이나 서비스의 제공보다는, 이익을 담보할 수 있는 대상이나 규모 경제가 작용하는 품목에 초점을 둘 수밖에 없다. 이는 결국 농촌지도 체계의 균형적, 총체적 성장이 아니라, 민영 지도사업에서는 ① 빈곤층과 영농규모가 크지 않은 농민들이 지도사업의 주류로부터 배제되고, ② 민영 지도사업 제공자들의 홍보와 상업적 광고로 인한 상반된 메시지 전달 가능성이 존재하고(Mahaliyanarachchi, 2006), ③ 농민에게 즉각적인 이익을 줄 수 있는 서비스에만 초점을 두게 되며(Champman, & Tripp, 2003), ④ 민영화 지도사업 및 상업적 농업개발 활동이 자연자원과 환경적 지속 가능성에 대해 어느 정도 우선순위를 두게 될 것인가에 대해 중요한 의문이 제기되고(Rivera, 1993), ⑤ 농촌지도사업의 영역 중 비 농업적 요구(건

4) 이들은 완벽한 시장이 작동하기 위해서는 경쟁성(rivalry), 배제성(excludability), 적정성(appropriability; 충분한 이익 보장), 정보대칭성(symmetrical information; 공평한 정보인지 기회), 완전한 시장(알려진 가격에 다른 거래), 왜곡(distortion)이 없음(독점, 세금차별화 등) 등과 같은 몇 가지 조건이 충족되어야 한다고 본다.

강, 교육, 인적자원개발, 빈곤 감소, 지역사회개발 등)에 대한 반응(World Bank, 2002; Alex 등, 2002; Sami 등, 2003)이 줄어들어 문제를 낳게 된다고 할 수 있다.

4.1.2. 비용회수와 농업인의 지불의사

민영 농촌지도사업은 기본적으로 제공하는 기술과 정보에 대해 농민들이 비용을 부담한다는 것을 전제로 하고 있지만, 어느 정도 수준에서 비용을 부담하는 것이 적절한 것인가를 추정하기는 어렵다. 다만, Umali(1977)는 지도사업에 대한 수수료 부담은 지도 내용으로부터의 기대 이익에 달려 있다고 보고, 기대 이익에는 생산자들이 시장에 팔 수 있는 생산량, 지도사업의 비용, 새로운 정보의 수용에 따른 부가 이익에 포함될 수 있다고 지적하고, 대농일수록 단위 생산비를 낮추고 이익을 극대화할 수 있기 때문에 비용을 부담할 수 있다고 분석한다. 또한 그는 민간 지도사업이 제공하는 정보와 기술 수준은 서비스 비용과 이익에 좌우될 것이라고 주장한다.

수혜자 비용부담 메커니즘은 공적 지도사업의 비용을 줄이기 위해 민간이 예산을 부담하는 하나의 수단으로서, 수수료 부과(levies), 수익자 직접 부담 또는 사용자가 확보한 서비스에 대한 보조금 등 다양하다(Anderson, & Feder, 2003). Kidd 등(2000)은 다원화된 지도사업의 예산지원의 유형을 공공과 민간 부문으로 구분하여 <표 4>와 같이 유형화하고 있다.

비용회수 전략은 서구 OECD 국가에서 국가정책 및 지도사

업의 조직화 과정에서 예산 문제로 활발히 전개되어 왔고, OECD 국가의 반 이상이 최소 예산의 20%를, 핀란드와 노르웨이는 50% 이상을 비용 회수하고 있으며, 지도사업 서비스에 대한 수수료는 국가에서 정한 가격을 받고 있지만, 고도로 개별화된 사업에서는 높은 가격을, 저소득층을 위해서는 낮은 가격을 받고 있기도 하다(Rivera 등, 2001). 그러나 비용회수 전략의 성공 가능성은 농민이 부담하는 비용에 따라 좌우되기도 한다. 즉, 비용 회수가 60~70% 수준일 때는 농민들의 프로그램 참여가 떨어진다는 점을 영국, 에스토니아, 독일의 사례가 보여주고 있으며(World Bank, 2002), 구 소련체제 내에 있던 동구권 국가들이 비용회수, 서비스 수수료 계약 방식을 채택하지만 농민들이 빈곤하여 성공적이지 못하였다는 연구결과도 있다(Swanson, & Rajalati, 2010). 또한 비용회수 전략이 일시에 적용된 것은 아니라 상당한 시간에 걸쳐 점진적으로 이루어졌다는 점을 주목할 필요가 있다. Champman, & Tripp(2003)은 농촌지도사업 민영화 사례 분석에서 네덜란드는 1990년에 공식적으로 민영화로 전환되었지만, 보조금을 매년 10%씩 감소시키면서 5년 동안 계속 지원하고, 개도국인 칠레는 25년 걸렸다는 점을 밝히고 있다.

요약하면, 지도사업 서비스에 대한 농민의 비용부담은 자신들의 이익증대에 직결되는 정보에 대해서 반응하고, 부담 여력이 있는 대농들 중심으로 참여하게 되지만, 부담 비용이 높아질 경우 참여율이 낮아질 것으로 전망된다는 것이다. 또한 민영화로의 전환에도 불구하고, 여전히 정부의 공적 예산이 투입이 되고 있으며, 완전한 민영화로의 진전은 상당한 시간이 요구되며, 과도

<표 4> 지도사업 재정지원 가능성

	공공	민간
독립적 과업	예산	수수료 부과(levies), 기부금
종속적 과업	프로그램, 사업, 계약, 바우처(voucher)	고정 비용, 변동 수수료, 부가가치 공유

출처: Kidd 등 (2000:98)

<표 5> 농촌지도사업 민영화 사례

국가	특징 및 사업제공자	재원 조달
칠레	<ul style="list-style-type: none"> <li>1978년 처음 민영화</li> <li>1990년부터 NGO, 농민조직, 자격을 갖춘 민간기업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>85~90% 정부</li> <li>1997년부터 농민부담 증액(단, 25,000명의 소농에게는 수당 제공)</li> </ul>
에스토니아	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 형태의 농업상담</li> <li>대학 및 연구기관을 포함한 기관의 자격을 갖춘 상담가 및 전문가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부에서 예산 지원</li> <li>소규모 서비스에 대해서는 농민 15% 부담, 큰 계약은 50% 부담</li> <li>군 단위에서 관리하는 집단에 대한 서비스는 농민으로부터 20% 비용 부과</li> </ul>
독일 Thuringia 주	<ul style="list-style-type: none"> <li>1998년부터 민영화</li> <li>다른 지역의 전문가들을 민영화 인력으로 보충</li> <li>개혁에 저항하는 기존 공무원은 지역의 청년 상담가로 훈련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>민영화 수수료 금액은 농민 1인당 66마르크 정도이나 계약에 따라 차등</li> </ul>
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>1990년부터 정부로부터 독립하여 DLV로 개칭</li> <li>DLV와 전국 농민조직이 정부를 대신하여 농업 프로젝트 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농림부 계획에 대해서는 정부에서 3천 만 길드 제공</li> </ul>

출처: Champman, & Tripp(2003)의 자료에서 일부 발췌하여 재조직

기적 상황에서 비용회수를 통한 공적 지도사업의 예산 효율성을 기하고 있다고 볼 수 있다.

#### 4.1.3. 농촌지도 제공자의 전문성

농촌지도 다원화 이념과 접근에 동의가 이루어진다 하더라도, 실제로 한 국가 내에서 농촌지도를 제공할 수 있는 민간 부문 시장이 발달되지 않으면 다원화를 수용할 수가 없을 것이다. 또한 민간 시장이 발달한다 하더라도 농촌지도 인력의 전문적 자질은 매우 중요할 것이며, 그에 요구되는 자질은 공무원으로서의 공적 지도인력과는 또 다른 차원이 요구된다고 할 수 있다.

Champman, & Tripp(2003)은 민영화 유형의 핵심은 숙련된 서비스 제공자의 이용 가능성과 농민의 능력형성에 달려 있다고 지적하면서, 민영화는 농민의 요구에 반응하고자 하는 의지와 반응할 수 있는 능력을 가진 잘 훈련된 인력이 있을 때만 효과적이며, 농민들 역시 민간 지도사업과 접촉하고 관리하고 평가할 수 있는 능력을 증진시킬 필요가 있다고 보고 있다. World Bank(2002) 역시 다원화 체계에서 서비스 제공자들이 규제요인 진단, 정보와 서비스의 우선순위 형성 등 모두 같은 능력은 가진 것은 아니라고 분석하면서, 특히 NGOs, 생산자 조직, 민간기업의 기술이나 지도인력에 대한 훈련 필요성을 지적한다. 또한 민영화로의 이전 과정에서 정부가 해야 할 일에 대한 법적 규정이나 과업에 대한 쟁점이 거의 논의되지 않았음을 지적하고 있다. Kidd 등(2000)도 지도인력의 능력 형성은 공적 분야의 중요한 투자 영역이고, 특히 민간 부문으로의 이전을 위한 과도기 기간에는 이러한 것이 더욱 중요하다고 본다.

이론적으로 공적 분야 지도 인력들이 민영화 인력이 될 수 있으나, 유럽의 경험을 보면 이러한 방식이나 변화가 항상 쉬운 것은 아닌 것으로 분석되고 있다. 독일의 Thuringia 주의 경험에서 보면 공무원들이 민영화된 지도사업 체계에서 고객들을 다루는데 적응하지 못한 못하였고, 이런 이유로 다른 주의 민간 분야 컨설턴트를 활용하거나, 기존 체계를 경험하지 않은 젊은 인력들을 훈련시킬 필요성이 제기되었던 사례가 그 예라고 될 수 있다 (Champman, & Tripp, 2003). 이는 즉, 민영화로의 전환 과정에서 기존 공무원으로서의 활동방식과 민영화 체계에서의 컨설턴트로서의 활동 방식과 자질이 다르다는 점을 보여주는 것이라 할 수 있다. 특히 Anderson, & Feder(2003)는 선진국이나 개도국 모두 지도 활동의 효과성 측정의 어려움 때문에 지도인력의 성과가 투입지표 위주로 사용되는 것이 일반적이지만, 이는 질적 지표도 아니고 지도활동의 질적 책무성을 보여주지 못한다고 본다.

환언하면, 결과에 의한 성과관리가 아니라, 활동에 초점을 두는 성과지표의 활용은 명목적으로만 이루어지고 농가에 대한 책무성을 유도할 수 있는 메커니즘이나 인센티브가 없다는 점이다.

#### 4.2. 농촌지도 다원화에서의 공적 지도사업의 과제

농촌지도사업의 다원화는 어떤 형태이든지 기존 공적 지도사업의 체계 변화를 수반하게 된다. 특히 민영화의 경우에는 지도사업의 제공이 완전히 공적에서 민간 부문으로 이전되는 것을 전제로 하기 때문에 체계 변화의 폭과 내용이 더 크다고 할 수 있다. 농촌지도 다원화 체계에서 공적 지도사업의 역할과 과제를 논의하기 위해서는 다원화 체계가 공적 지도사업의 한계, 수요자의 요구에 반응하는 새로운 기술정보 유형의 제공 필요성, 효율적인 공적 예산의 사용 등의 이유에서 논의가 되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 환언하면, 농촌지도사의 효과성과 효율성을 높이기 위한 차원에서 다양한 접근 방법이 논의되고 있으며, 이것이 곧 공적 지도사업의 효율성을 부정하는 것은 아니란 점이 강조되고 있다.

다원화 체계 속에서 공공 부문이 담당해야 하는 역할과 관련된 논의는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 농촌지도 다원화에 대응하는 국가적 차원의 농촌지도 정책이 필요하다. Alex 등(2002)은 민영 지도사업에 대한 의존도 증가가 공적 지도사업의 완전한 폐지를 의미하는 것은 아니며, 공공재 지도영역 및 정보 사업에 대한 공적 예산 지원 및 지도활동의 조정은 계속되어야 한다고 지적한다. Champman, & Tripp(2003)은 진정한 의미의 다양하고 경쟁력 있는 민영화 시장이 나타나기 전까지는 민영 지도사업의 제공을 규제하는 공적 역할이 필요하다고 지적한다. Anderson, & Feder(2003)는 조직화되지 않은 수요와 조직화되지 않은 공급이 존재할 때 시장 실패가 나타날 수밖에 없다고 주장한다. 즉, 다원화 시장조건이 성숙되지 않은 상태에서의 다원화 체계의 도입은 실패할 수밖에 없다는 것이다. 이런 점에서 다원화된 체계에 대한 국가 지도사업 정책을 가진 국가가 거의 없다는 World Bank(2002)의 지적은 다원화 체계에 대응하는 공적 지도사업에 시사점을 준다 할 수 있다. 이와 관련하여 World Bank(2002)는 새로운 지도사업 제공자의 필요성과 법제화, 공적 지도사업과 다른 사업 제공자 간의 효과적인 역할 분담, 이해관계자 조정체계, 서비스 제공자의 능력형성과 질을 통제하는 노력 등 공적 지도사업의 종합적 목적이 구명될 필요성을, Alex 등(2002)은 다양한 지도사업 제공기관의 지도활동 조정, 민간 파트너 십의 촉진, 민간 부문의

지도사업과 민간이 제공하지 못하는 핵심적인 지도사업에 대한 재정지원의 필요성을 제시하고 있다.

둘째, 지도사업 내용의 개선이다. 지도사업의 내용은 지도사업의 기본적인 영역과 관련되어 있다. Swanson, & Rajalati(2010)는 농촌지도사업의 주요 기능을 <그림 2>와 같이 크게 국가 식량 안보의 유지와 농촌생활 여건의 개선으로 구분하고, 세부적으로 기술이전, 영농체계 다원화를 위한 농민훈련, 지속 가능한 자연 자원 관리 방법에 대한 농민훈련, 생산자 및 지역조직을 위한 농민 훈련 등 네 가지로 구분하고 있다.

이들은 지도사업의 주요 기능 중 기술이전 부문은 농업부문의 상업화에 따라 민영화가 증대될 것이나, 나머지 3개 영역은 여전히 공공재가 될 것이며 전달체계에 관계없이 공적 예산이 필요하다는 점을 강조하고 있다. Alex 등(2002)은 지도사업의 상업화에 적합한 전략을 개발하고 적절한 적절한 기술지원을 위한 지도사업 영역을 만들어내야 할 필요성을 강조하면서, 지도사업은 그 동안 생산에 초점을 두던 것에서 벗어나 시장 지향적이어야 함을 지적하고 있다.

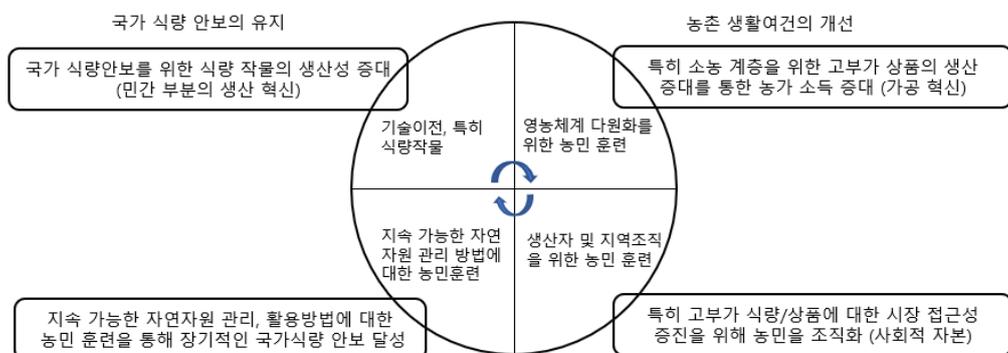
특히 지도사업의 내용과 관련하여, 앞서 다루었듯이 아무리 농촌지도사업이 다원화가 되더라도 민간 부문이 담당하지 못하는 공공재로서의 지도 내용이 존재한다는 것이 분명한 만큼 자연 자원 관리, 환경 보존, 토양보호, 농약안전 및 잔류 농약 최소화, 수질관리, 축산 폐기물 관리, 농업인 및 다원화 제공자에 대한 훈련, 지도력 개선 등의 영역에 대한 차별적인 지도내용이 개발될 필요가 있다. 한편, 농촌지도사업의 영역과 관련하여, 국제기구들이 농업생산력이 향상 주민의 삶을 개선하는 최상의 방법이 아닐 수도 있는 점을 인식하고 농업에서 농촌(지역조직 개발, 소규모 기업, 환경문제 농촌 인프라, 성인 프로그램, 농촌건강 및 교육, 그 외 비농업 분야 등)으로 초점을 변화시키고 있다는 Alex 등

(2002)의 지적이나 전면 민영화된 네덜란드의 경우, 공적 및 민간 분야 간 지도정보의 조정과 협력이 분절화 되고, 학습 집단 모임에서 정보를 공유하던 농민들도 더 이상 그렇게 되지 못하고 있다는 Rivera(1993)의 지적은 다원화 농촌지도사업에서 공적 지도사업이 나아갈 방향 설정에 의의를 가진다 할 것이다.

셋째, 맞춤형 목표 집단의 설정과 요구충족이다. 사전에 정의된 패키지화된 표준적인 처방은 현재의 농민들의 요구사항과는 거리가 멀다는 점이 널리 받아들여지고 있다는 점은(Mahaliyanarachchi, 2006) 각 영농규모 집단과 지역에 적합한 정보를 적시에 제공하여야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 Champman, & Tripp(2003)이 지적한 바와 같이, 농민의 참여를 강화하고, 표준화된 해결 대안보다는 공동의 문제해결을 추구하여야 할 필요가 있다. 즉, 자신의 문제를 해결하기 위한 농민의 능력형성, 공동의 문제해결을 추구하는 농민조직화, 사전에 명확하게 정의된 농민의 요구충족을 위한 효율적인 지도 상담이 해결되어야 한다는 것이다. 특히 농촌지도의 상업화가 진전될수록 상업화에 참여하는 농가와 그렇지 못하는 자원이 부족한 농가, 영농 불리조건 지역에 거주하는 농가는 지도 서비스의 접근성이 상대적으로 떨어질 수밖에 없다는 점을 고려할 필요가 있다.

넷째, 결과 지향적 성과관리의 강화를 통한 공적 지도사업의 책무성 강화가 요구된다. Alex 등(2002)이 지적한 바와 같이, 민간부문의 대안이 존재할 때 공적 지도사업은 더 이상 유일한 방법으로 고려되지 않을 수 있다. 따라서 공적 분야의 역할에 대한 요구에 기초하여 예산사용과 성과에 대한 책무성, 다양한 고객집단의 요구와 자원규제 요인에 대한 적절성은 물론 서비스 제공에 상대적 이점을 가진 기관을 포함시키는 다원화 주체에 대해서도 결과지향적인 모니터링과 평가가 이루어져야 한다.

농촌지도의 다원화가 촉진된다 해서 공적 지도사업의 역할이



출처 : Swanson, & Rajalati (2010: 7)

<그림 2> 국가 농업발전 목표를 통한 지도사업의 주요 기능

제한되는 것은 아니다. 이는 어떠한 체계이던지 농촌지도사업의 모든 문제를 해결할 수 있는 유일한 처방이 없다는 점에서, 공적 지도사업이 담당해야 하는 역할이 존재한다는 것을 의미한다. 특히 다양한 지도사업 제공기관들의 지도활동을 조정하고, 민관 파트너 십을 촉진하고, 민간부문의 지도사업은 물론 민간이 제공하지 못하는 핵심적인 지도사업에 대한 재정지원은 공적 역할이 필요한 부분이라 할 수 있다. 따라서 Anderson, & Feder(2003)가 지적한 바와 같이 농촌지도사업에 대한 공적 투자가가 정당화 되는 세 가지, 즉 ① 공적 이익이 지도사업 고객 이상으로 혜택을 주거나, ② 정부의 서비스 가격이 낮거나 더 잘 제공할 수 있을 때, 또는 ③ 민간부문이 필요한 서비스를 제공하지 못하는 경우에서 공적 지도사업의 방향을 찾아야 할 것으로 본다.

## 5. 결론

이 연구는 농촌지도사업의 다원화에 대한 전 세계적인 개혁에도 불구하고 우리나라에서는 이에 대한 논의가 거의 없었다는 연구문제에 기초하여, 지난 1980년대부터 2000년대 초까지 이루어졌던 농촌지도사업의 다원화 논의의 이론적 근거를 살펴보고, 우리나라 공적 지도사업의 역할과 과제를 도출하고자 하는 목적으로 수행되었다. 이를 위해 이 연구에서는 농촌지도 다원화의 출현 배경, 농촌지도 다원화의 유형, 농촌지도 다원화의 쟁점을 중심으로 관련 문헌을 고찰하고, 농촌지도 다원화에 대응하는 공적 지도사업의 과제를 도출하였다.

이 연구를 통해 나타난 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 농촌지도 다원화는 상업농의 발전, 민간 지도 제공자의 출현, 공적 지도사업의 효과성에 대한 문제 제기 등에 따라 지도사업의 공급자적 관점에서 수요자의 관점으로의 전환, 즉 수요기반 접근을 강조하는 패러다임의 전환과정에서 논의가 시작되었다.

둘째, 농촌지도 다원화의 유형은 제공되는 농업기술 정보의 경제적 속성과 농촌지도 제공자-예산 부담의 차원을 기준으로 분류되고 있으며, 각 국가가 처한 상황에 따라 다양한 방식이 적용되고 있다. 다양한 유형에도 불구하고, 다원화의 속성은 무상의 공적 지도사업을 제외하고는 제공받는 농업기술에 대한 농민의 예산부담을 전제로 한다는 점에서 농촌지도사업의 상업화라는 특징을 갖고 있다.

셋째, 농촌지도 다원화는 민간 농촌지도사업 제공자의 경제적 이익추구 속성, 농촌지도 서비스에 대한 농업인의 지불의사, 농촌지도 제공자의 전문성이라는 측면에서 그 효과성에 대한 쟁점

이 나타나고 있다.

넷째, 농촌지도사업의 다원화가 공적 지도사업을 부정하는 것은 아니며, 다원화에 대응하는 국가적 차원의 농촌지도 정책 마련, 공공재 속성을 가진 농업기술 내용의 강화, 맞춤형 목표 집단의 설정과 요구 충족, 결과 지향적 성과관리 강화를 통한 책무성 강화 등의 측면에서 공적 지도사업의 역할을 재조명할 필요가 있다.

농촌지도 다원화에 대한 논의에 기초할 때, 우리나라의 공적 지도사업 발전을 위해서는 다음과 같은 추가적인 연구가 이루어져야 할 것으로 본다.

첫째, 농촌지도 다원화 논의가 진전된 지 20여년이 흐르고, 이미 일부 국가에서는 전면적인 민영 지도사업을 채택하고 있음을 감안할 때, 지난 20여 년 동안 여러 국가에서 적용되고 있는 다원화 체계에서의 교훈을 찾을 필요가 있다. 이는 이 연구가 가지고 있는 한계, 즉 과거 시점에서의 다원화 개념화 및 쟁점에 초점을 둔 것을 보완하여, 우리나라의 상황에 맞는 농촌지도사업의 발전적 과제를 찾는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 본다.

둘째, 농촌지도사업의 영역별, 작목별로 협회, 조합, 컨설팅 회사 등 전국적인 민간 분야의 지도사업 활동 기관 및 내용 등에 대한 목록을 만드는 작업이 필요하다. 이를 통해 민간에서 제공되는 지도사업의 질을 평가하고 관리할 수 있는 체계가 마련되어야 한다.

셋째, 지도사업 영역별, 작목별로 공적 지도사업 및 민간 지도사업에 대한 농민의 만족도, 효과성 그리고 기술정보에 대한 지불의사를 확인하는 연구가 필요하다.

넷째, 농촌지도사업의 다원화 체계는 지도 영역뿐만 아니라 연구와 지도의 관계 속에서 논의되어야 한다는 점을 인식할 필요가 있다.

마지막으로, 민관 파트너 십 형성 및 촉진을 위한 법률 및 조건 등에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다.

## 참고 문헌

1. 고순철, 김진군, & 심미옥. (2014). *농업기술개발 및 현장 지원시스템*. 2013 경제발전경험 모듈화사업 보고서. 서울: KDI국제정책대학원.
2. 김진모, & 주대진. (2014). *전략적 농촌지도론*. 서울: 서울대학교출판문화원.
3. 농촌진흥법. 법제처 국가법령정보센터. <http://www.law>.

- go.kr (2020.2.20.)
4. 심미옥, & 김지성. (2011). 덴마크 농촌지도사업의 현황과 시사점. 한국농촌지도학회. *한국농촌지도학회지*, 18(1), 153-197.
  5. 양승춘, & 오해섭. (2002). FAO의 지도사업 개혁방안. 한국농촌지도학회. *한국농촌지도학회지*, 9(2), 173-184.
  6. 임정남, 박무연, & 박경철. (2000). OECD 회원국들의 농업지식체계(AKS) 동향과 전망. 한국농촌지도학회. *한국농촌지도학회지*, 7(1), 13-30.
  7. 지역농업네트워크. (2012). 신기술보급사업 성과분석. 농촌진흥청 용역과제 보고서.
  8. 최민호, & 최영찬. (1995). 농촌지도사업의 투자효과 변화의 추이. 한국농촌지도학회. *한국농촌지도학회지*, 2(1), 1-22.
  9. Alex, G., Gerrard, C., Byerlee, D., AnnorFrempong, C., Moreau, D., Nielson, D., et al. (2000). *Decentralizing agricultural extension: Lessons and good practice*. agricultural Knowledge & Information systems Good practice Note. Washington, DC: World Bank.
  10. Alex, G., Zijp, W., & Byerlee, D. (2002). *Rural extension and advisory services; New directions*. Rural Development Strategy Background Paper #9. Washington, D. C.: Agriculture & Rural Development Department. World Bank.
  11. Anderson, R. J., & Feder, G. (2003). *Rural extension services*. Policy Research Working Paper 2976. Washington, DC: Agriculture & Rural Development Department. World Bank.
  12. Arayesh, B. (2012). An examination of background and strategies for privatization of agricultural extension. *American Journal of Agricultural and Biological Sciences*, 7(1), 17-20. doi:10.3844/ajabssp. 2012.17.20
  13. Birkhaeuser, D., Evanson, R. E., & Feder, G. (1991). The economic impact of agricultural extension: A review. *Economic Development and Cultural Change*, 39(3), 607-650. doi:10.1086/451893
  14. Bitzer, V., Wongtschowski, M., Hani, M., Blum, M., & Flink, I. (2016). *Towards inclusive pluralistic service systems; Insights for innovative thinking*. Rome: FAO.
  15. Champman, R., & Tripp, R. (2003). Changing incentives for agricultural extension: A review of privatised extension in practice. Agricultural Research & Extension Network. Network Paper No.132. London: ODI.
  16. Dinar, A. (1996). Extension commercialization: How much to charge for extension services. *American Journal of Agricultural Economics*, 78, 13-20. doi:10.2307/1243773
  17. GFRAS. (2004). The role of private sector and producer organizations in rural advisory services. GFRAS forth annual conference report. <https://www.g-fras.org/en/events/gfras-events/annual-meeting-germany-2013.html>
  18. Hanson, C. J., & Just, R. E. (2001). The potential for transition to paid extension: Some guiding economic principles. *American Journal of Agricultural Economics*, 83(3), 777-784. doi:10.1111/0002-9092.00207
  19. Jiyawan, R., Jirli, B., & Sigh, M. (2009). Farmers' view on privatization of agricultural extension services. *Indian Research Journal Extension Education*, 9(3), 63-67.
  20. Kidd, A. D., Lamers, J. P. A., Ficarelli, P. P., & Hoffmann, V. (2000). Privatising agricultural extension: Caveat emptor. *Journal of Rural Studies*, 16, 95-102. doi:10.1016/s0743-0167(99)00040-6
  21. Mahaliyanarachchi, P. R. (2006). Commercialization of agriculture and role of agricultural extension. *Sabaragamuwa University Journal*, 6(1), 13-22.
  22. Kumar, P., & Nain, M. S. (2014). A critical analysis of the privatization of agricultural extension service. *Indian Journal of Social Research*, 55(3), 427-435.
  23. Lindner, R. K. (1993). Privatising the production of knowledge: Premise and pitfalls for agricultural research and extension. *Australian Journal of Agricultural Economics*, 37(3), 205-225. doi:10.1111/j.1467-8489.1993.tb00535.x
  24. Neuchâtel Group. (2002). *Common framework on financing agricultural and rural extension*. Paris: Neuchâtel Group.
  25. Rivera, M. W., Qamar, M. K., & Crowder, L. V. (2001). *Agricultural and rural extension worldwide: Options for institutional reform in the developing countries*. Rome: FAO.
  26. Rivera, M. W. (2004). *Privatization of extension systems: Cases studies of international initiatives*. Agricultural and Rural Development Discussion Paper 9. Washington, DC: Agriculture & Rural Development Department. World Bank.
  27. Rivera, M. W. (1992). Global trends in extension privatization. *Journal of Extension*, 30(3). <http://www.joe.org/joe/1992fall/intl1.php>.
  28. Rivera, M. W. (1993). Impacts of extension privatization. *Journal of Extension*, 31(3). <http://www.joe.org/joe/1993>

- fall/intl1.php.
29. Rogers, M. E. (2003). *Diffusion of Innovation* (4th ed.). New York: The Free Press.
  30. Sami, M. M., Swanson, B. E., & Sofranko, A. (2003). Structural change in agriculture: Privatization of information and the role of extension. presented at the AIAEE (Association for International Agricultural and Extension Education) 19th Annual Conference. Raleigh, North Carolina.
  31. Saravanan, R., & Gowda, N. S. (1999). Development of scale to measure attitude towards privatization of agricultural extension service. *Tropical Agricultural Research*, 11, 190-198.
  32. Swanson, E. B., & Rajalati, R. (2010). *Strengthening agricultural extension and advisory systems: Procedures for assessing, transforming, and evaluating extension systems*. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 45. Washington, DC: World Bank.
  33. Swanson, E. B., Farnier, B. J., & Bahal, R. (1990). *The current status of agricultural extension worldwide*. Report of th Global consultation on Agricultural Extension. Rome: FAO.
  34. Umali-Deininger, D. (1997). Public and private agricultural extension: partners or rivals?. *World Bank Research Observer*. 12 (pp. 203-224). Washington, DC: World Bank.
  35. Umali, L. D., & Schwarts, L. (1994). Public and private agricultural extension: beyond traditional frontiers. *World Bank discussion Papers* 236 (pp. 1-102). Washington, DC: World Bank.
  36. World Bank. (2002). *Extension and rural development: Converging views on institutional approaches?* Workshop Summary. Washington, DC: Agriculture and Rural Development, World Bank.

---

Received 28 May 2020; Revised 22 June 2020; Accepted 25 June 2020




---

Dr. Soonchul Ko is a Professor of Department of Urban Development & Administration, Hyupsung University. His main research areas are on international community development and agricultural extension programs.

Address: 72 choiruback ro, Bongdam-up,  
Hwasung city, Gyeonggi-Do, Korea.  
E-mail: kosc@uhs.ac.kr  
phone: 82-31-299-0829