The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

연구 노트

외국의 농업지도사업 상업화와 시사점*

강 창 용** 오 세 익*** 김 남 욱****

요 약

농업지도는 공공재로 이해되어 왔으며 대부분의 국가가 초창기에는 정부의 주도하에 실시하여 왔으나, 1980년대 중반 이후 OECD 국가를 중심으로 지도사업을 상업화하기 시작하였다. 본 연구에서는 일찍이 농업지도의 상업화가 이루어진 뉴질랜드, 네덜란드, 영국의 사례를 분석하여 이에 따른 시사점을 알아보고, 우리나라의 농업지도가 상업화될 경우에 고려할 수 있는 한 가지 방법을 제시하였다. 그것은 농업지도의 대상을 성격별로 조직화(grouping)하여 공공재적인 성격은 현재와 같이 정부의 관장하에 실시하고, 중간적인 성격은 정부와 수혜자가 상호부담하며, 일반재적인 성격의 농업지도는 민영기관(조직)에 일임하자는 것이다. 한편 최근 AKS(농업지식시스템)의 개념이 대두되어 연구, 지도와 교육을 연계해야 한다는 접근방법이 제시되었는데, 이에 대한 연구는 이 연구의 연속선상에 이루어져야 할 것이다.

1. 서 론
2. 외국의 농업지도 상업화 사례분석
3. 종합적인 검토와 시사점
4. 요약 및 결론

1. 서 론

농업지도는 농촌과 농민, 그리고 농업의 특성상 다른 산업과 구분하여 취급된다.[1] 일반 산업의 지도목적은 산업에 소속되어 있는 해당 개별기업과 산업의 이익을 추구하는 데 있다. 지도 대상이 되는 기술과 경영기법 등은 해당기업의 사적인 수익증대

* 이 연구는 농촌진흥청 특정연구과제인 「농업기술 보급 체계 및 현장영향 평가」 연구 내용의 일부를 발췌하여 정리한 것이다.

** 부연구위원
*** 수석연구위원
**** 위촉연구원(寄稿 당시)

[1] 지도라는 용어는 흔히 extension을 번역한 용어로 사용하는 데, 동일한 의미로 advisory service라는 말을 사용하기도 한다. 일본에서는 "지도"보다는 "보급"이라는 용어를 많이 사용하고 있다.

를 위해 이용되기 때문에 기술 및 경영기법을 지도받는 기업들은 그에 해당하는 비용을 지불하게 된다. 물론 지도된 기술과 경영기법 등은 배타적인 성질을 가진다.

반면, 농업지도는 농민과 농업뿐만 아니라 농촌이 가지는 공익적인 성질의 유지와 발전에 중심 목적을 두고 있다. 지도대상이 되는 기술과 경영기법 등은 직접은 농가경제에 기여하지만 궁극적으로는 국가적인 차원에서 수익을 얻게 된다. 따라서 지도는 비배타적(non-exclusive)이며, 소요되는 비용은 정부에서 부담하는 것이 일반적이다.

이러한 기본적인 시각하에 일찍이 농업기술 보급은 공공재(public goods)로 이해되어 왔으며,[2] 거의 모든 나라에서 초창기에는 농업지도사업을 정부가 담당하여 왔다. 그런데, 1980년대 중반 이후 OECD 국가들을 중심으로 농업지도업무를 상업화(민영화: commercialization, privatization)하기 시작하였다.[3] 가장 빨리 상업화한 나라는 뉴질랜드이며, 네덜란드와 영국, 일부 라틴 아메리카 등이 뒤를 잇고 있다.

이제는 일정한 정보와 기술 등을 습득하기 위해 지도기관과 접촉하는 농민이나 농업 관련 조직들은 그에 합당한 비용을 지불해야 한다는 것이다.[4] 다른 말로 표현하면 지금까지 공공재로 여겨 왔던 농업지도를 일반재로 보는 시각이 출현한 것이다.

한편, 지도사업을 공공재로 보느냐 혹은 일반재로 보느냐는 그 국가가 처해 있는 상황에 따라 달라질 수 있다. 예컨대, 국가경제의 농업 의존도가 높고, 농산물의 자급이 시급한 나라의 경우에는 그렇지 않은 나라에 비해 농업지도를 공공재로 보는 경향이 강하다. 반면, 농업의 발전과 함께 전문화, 상업화가 진행되어 농가소득이 높아지고, 농업지도의 내용이 일부 농민들에 집중되는 경우가 빈발하는 경우 농업지도는 일반재로 취급되고 공공지도조직의 상업화 문제가 거론된다. 비록 우리나라의 경우 아직까지는 농업지도사업을 공공재로 보는 시각이 우세하지만, 최근 일각에서는 조심스럽게 공공 농업지도의 상업화 문제가 제기되고 있다. 농업과 농촌, 농민에 관계된 모든 지도업무를 국가에서 공공재정지원으로 꾸려 나간다는 것에 대한 재고가 필요한 시기가 아닌가 여겨진다.

따라서, 이 연구에서는 일찍이 농업지도사업의 상업화가 이루어진 서구 선진국내에서 농업지도에 대한 시각이 변화하게 된 배경과 상업화 과정, 그로 인한 결과와 문제점을 분석하였다. 왜냐 하면 이러한 분석

---

[2] 공공재(public goods)란 "어떤 한 경제 단위가 그 재화를 소비하더라도 그의 소비행위가 그 사회의 다른 경제 단위가 그 재화를 소비할 수 있는 양을 감소시키지 못하는 재화"(박홍립 1987, p484)를 지칭한다.

[3] 농업지도의 상업화(commercialization)와 민영화(privatization)를 종종 구분 없이 사용하는데, 민영화는 국영화와 반대되는 개념으로 지도사업이 공공기관에서 사적 기관으로 이관된 경우를 말한다. 이 글에서 상업화로 언급한 이유는 농진청과 같은 국가기관이라도 중간적 성격의 농업지도는 정부와 수혜자가 상호 부담할 수 있다는 전제에 의한 것이다.

[4] if the farmer contacts the extension agent, he should pay; if the extension service is promoting, the farmer should not pay, (Mark Wilson 1991, 15).

결과를 통해 향후 우리나라 농업지도의 발전방향 모색에 필요한 정보를 제공할 수 있다고 보기 때문이다. 농업지도의 상업화 배경과 결과 등은 국가마다 다르기 때문에 모든 나라의 상업화를 여기에서 검토하는 것은 불가능하다. 따라서 이 연구에서는 최초로 농업지도를 상업화한 뉴질랜드와 50% 상업화 목표를 추진하고 있는 네덜란드, 농촌지도사업의 발생국으로 여겨지는 영국의 사례만을 분석하였다.

2. 외국의 농업지도 상업화 사례분석

2.1. 뉴질랜드

2.1.1. 추진 경과

제2차 세계대전 이후, 농업부는 "외화획득을 위한 생산성 증대(To increase production to earn overseas funds)"라는 정책목표를 이행하기 위해 농업지도와 연구업무를 강화하여 왔다. 1970년대 초반에는 해양부에서 관장하던 수산경영 및 연구업무를 농업부로 이관함과 동시에 그 명칭도 농수산성(MAF)으로 변하였다. 아울러 농업지도 업무는 농수산성내 지도국(Advisory Services Division)에서 종합 관리하게 되었고, 연구국(Research Division)에서는 관련 연구를 총괄하는 이른바 연구와 지도의 이원화 체계가 구축되었다. 한마디로 단일정부의 행정조직 내에서 농업연구·지도업무가 각기 다른 조직으로 운영·관리되었다.

1980년대에 들어서면서 뉴질랜드 정부의 정책원리는 국내 효율성 향상과 국제경쟁력 강화에 있었다. 당시 세계적인 개방화, 자율화 추세에 발맞춰 뉴질랜드 정부는 각종 규제의 철폐와 보조금의 감축을 실시한 것이다. 건전한 재정운영을 위한 정책추진 과정에서 농업 역시 개혁의 대상이 되었다.

1985년 새 정부는 향후 5년에 걸쳐 지금까지 정부에 의해 무상으로 제공되어 왔던 농업지도업무를 사용자 부담(user pay) 시스템으로 바꾸도록 계획하였다. 이러한 계획 아래 1987년에는 지도국과 연구국이 통합되어 MAF Technology(MAFTech)를 형성하였다. 이러한 통합은 지도와 연구 활동을 더욱 유익하게 연결하기 위해, 그리고 연구개발로부터 상업적 보수(commercial return)를 얻기 위해 시행되었다. 그러나 두 조직간에는 중요한 문화적 격차가 있었으며, 비즈니스에 대한 강한 압력은 많은 지도원(advisors/consultants)들로 하여금 농업지도조직으로부터의 이탈을 초래하였다.

1990년도에는 MAFTech로부터 지도국이 독립하여 먼저 주 단위의 기업으로 변모한 뒤 민영 기업화되어 경영 컨설팅 업무를 보게 되었다. 즉, 경영 컨설턴트 서비스(Management Consultancy Service)로 명칭이 변경되어 농업지도업무의 상업화가 계속 추진되었다. 그러나 여전히 이 조직은 농수산성 내에 소속되어 있었으며 2~3년에 걸쳐 조직의 사유화가 진행되었다.

농수산성(MAF)내에서 사유화 과정을 밟으며 농업지도를 담당하여 온 경영 컨설

턴트 서비스(Management Consultancy Service)의 소유권이 1995년 2월 1일 Wrightson Ltd에 넘어가면서 그동안 정부의 자금과 인력지원을 받아오던 농업 지도업무의 완전 상업화가 이루어졌다. Agricultural New Zealand Limited(AgNZ)로 잘 알려진 이 농업 컨설팅 전문회사의 주요업무는 개별 농가와 원예업자들에 대한 현장 상담과 함께 중요한 정부 사업의 상업베이스 추진이다.

연구사업부문의 경우, 1992년, 농수산성 내의 연구국(Research Division), 과학산업연구부(Department of Scientific and Industrial Research: DSIR), 임업연구소(Forestry Research Institute: FRI), 기상국(Meteorological Service)의 연구 부분을 합해서 열 개의 왕립연구소(Crown Research Institutes: CRIs)가 발족되었다.

정부에서 지원하는 연구자금은 공공재 과학기술기금(Public Good Science Fund : PGSF)으로 모아지고, 이것은 과학기술 연구 위원회(Foundation for Research Science and Technology: FRST)에 의해 관리가 이루어지고 있다. 전국에 있는 왕립연구소(CRIs)는 상업적 베이스로 움직이지만 과학기술 연구 위원회(FRST)나 다른 사기업으로부터 연구비를 조달하면서 농업과 농장 관련 연구를 지속하고 있다.

2.1.2. 상업화 이후 변화와 문제

1984년부터 제기되어 왔던 농업지도와 연구의 상업화추진은 1995년에 끝이 났다. 수십 년에 걸쳐 정부 조직 내에서 인력과 자금의 지원을 받아 운영되어 오던 농업연구와 지도업무가 일정한 사조직에 의해 운영되고 있다. 이러한 과정에서 나타난 특징 가운데 하나는 사용자 무료지원이 사용자 유료지원으로 바뀌었다는 것이다.[5] 즉, 이제 농민들은 자신이 필요로 하는 기술과 정보를 얻기 위해서는 거기에 상응하는 수수료를 제공자에 지불해야 한다. 물론 농민단체나 전문 정보 제공회사에서 무료로 제공되는 경우도 있으나,[6] 이러한 경우는 극히 제한적이다.

둘째, 무료 서비스 시대에는 지도원과 농민들 간의 1:1 접촉이 많았으나, 이제는 대중지도활동(mass extension activity, 1:다수)의 형태가 많아지고 있다. 이는 대중지도활동이 농업지도회사의 경우 적은 거래비용이 발생하고, 농민의 입장에서는 개별접촉으로 인한 과도한 비용부담을 덜 수 있기 때문이다.

셋째, 과거 농업지도기관의 지도대상이 대부분 농업생산자나 생산조직에 치우쳤으나 이제는 그 대상 폭이 넓어졌다. 지도대상이 농민뿐만 아니라 정부, 생산자 조직, 유통업자, 농업관련기업 등 매우 다양해 진 것이다. 상업화된 농업지도회사들은 수익을 우선하기 때문에 지도대상을 확대하였으며, 아울러 지도내용도 생산 기술에 국한

[5] 여기에 제시된 내용들은 J. M. Hercus (1991), OECD (1999), Journeaux, P. (1998), Walker, A. B. (1995)의 연구에서 지적된 것들이다.

[6] 뉴질랜드 낙농위원회(NZ Dairy Board)의 Livestock Improvement Corporation(LIC)에 의해 고용된 일정한 보급회사에서 무료 서비스를 제공하였으나 이제는 미미하다고 한다.

하지 않고 유통, 회사 운영 등에까지 확대하였다.

넷째, 지도조직간, 연구기관간 교류·협력이 과거와 같지 않다는 점이다. 사실 각 기관이 보유하고 있는 기술, 노하우 및 기타 정보는 조직 자체의 존립에 귀중한 재산이기 때문에 타 기관에 유출되는 것을 꺼리는 것은 당연하다. 그러나 이러한 현상으로 인해 수요자들은 자기가 원하는 정보를 왕립연구소(CRIs)를 포함한 여러 기관을 통해 직접 획득해야 하는 부담이 있다. 예외적으로 일정 프로그램이나 정책 내에서 협력이 이루어지기도 하지만 지도와 연구 사이의 불일치는 여전하다.

이와는 달리, 아직도 농업연구를 공공재로 보고 있는 경향이 있다. 왕립연구소(CRIs)에 대한 지원 연구비가 정부에 의해 지원된 것이라면 여기에 해당하는 연구결과는 당연히 공공재가 아니냐는 것이다. 만약 그것이 공공재라면 수요자는 비용부담을 해서는 안 된다는 것이다. 여기에서 나타나는 또 다른 문제는 그렇다면 획득된 정보의 전달도 공공재로 봐야 하는가. 즉 정부는 정보 전달을 위해 돈을 내야 하는가라는 문제가 여전히 남아 있다.

2.2. 네덜란드

2.2.1. 추진경과

네덜란드의 농업이 세계수준을 유지해 오고 있는 데에 대한 농업연구·지도의 기여도를 의심하는 사람들은 드물다. 이것은 국가에 의해 지원되어 온 농업수산자연관리성내 농업지도국(DLV: Dienst Landbouwvoorlichting)의 적극적인 농업지도에 힘입은 바이다. 또한 네덜란드 특유의 농민조직에 의한 독립적인 사회경제지도사업조직(SEV: Sociaal-Economische Voorlichting)이 농장의 후계, 농업경영, 농가 문제 등에 대한 의사결정을 기본적으로 무료로 지원해 왔으며,[7] 이것의 역할 또한 무시할 수 없을 것이다.

1980년대 후반에 들어 국가에서 지원해 온 농업지도조직과 운영에 대한 검토가 시작되었다. 즉 일부 농업지도에 해당하는 비용을 농가가 부담할 수 있는, 소수의 규모가 크고 경쟁력이 있는, 농장육성을 위한 새로운 시스템이 검토된 것이다(Michael LeGouis 1991). 결국 농업지도국(DLV)에 대한 정부의 재정원조는 1993년 100%에서 매년 5%씩 삭감하여 2002년에는 50%로 하고, 나머지 50%는 농업자와 기타 수익자가 부담한다는 계획이 수립되고, 이것을 위한 조치들이 실행에 옮겨지게 된다.

1990년 이후 농업지도업무의 상업화 과정에서 먼저 나타난 것은 농업연구와 상업화된 지도조직과의 유대강화를 위해 정보지식센터(IKC: Informatie en Kennis Centrium)를 만든 것이다. 이 조직의 주요 업무는 시험연구기관과 공적·사적 지도사업과를 연결하는 것이다. 연구와 지도의 이원화시 단절될 수 있는 정보교류의 문제를

[7] SEV는 1960년대에 사람들이 농업을 새로 시작하거나 농업경영을 잘 할 수 있도록 농가를 지원할 목적으로 창설된 것으로 5개 중앙 농업단체가 216명의 지도원을 25개 사무소에 배치하고 있다(田島重雄, 木村慶南 1994).

완화하려는 조치였던 것이다.

1992년, 농업지도국(DLV)은 국가조직체에서 재단법인으로 성격이 변화하고, '93년부터는 필요재원의 일부분을 사용자의 이용수수료로 충당해야 하는 본격적인 상업화 단계에 접어들게 된다. 이에 따라 1,120명에 이르던 직원들 가운데 700여 명이 이직하고 나머지 420명으로 상업화 과정을 추진하게 되었다.

농업지도의 상업화 결과에 대한 네덜란드 정부의 평가는 상당히 긍정적이다. 1996년도 농업지도국(DLV: 1992년 3월 현재 61개 지역팀, 전국 26개의 사무소)예산의 약 60%가 수요자에 의해, 나머지 40%는 정부의 지원에 의해 충당된 것으로 보이며, 최근에는 정부의 부담 비중이 20% 대로 낮아질 것으로 전망하고 있다.[8] 농업지도국(DLV)은 완전히 상업화된 조직이 아니기 때문에 농민조직 대표와 정부의 대표로 구성된 농업보급위원회의 관리와 감독을 받고 있다. 아울러 정부의 재정적 지원을 받고 있기 때문에 일부 무료 농업지도업무도 남아 있다.

한편, 농업 관련 기술개발을 위한 업무는 여전히 정부 차원에서 유지하고 있다. 농업연구국(Agricultural Research Department: DLO) 산하에 있는 11개의 전문화된 연구기관과 1개 출판(서비스)기관이 기술개발에 관련된 각자의 업무를 수행하고 있다.[9]

2.2.2. 준상업화(準商業化) 이후의 변화와 문제

지도업무의 준상업화 과정에서의 가장 두드러진 현상은 지도원들의 지도동기의 결여, 조직의 불안정성 등으로 인한 능력있는 직원들의 손실(상업적 컨설턴트로의 이직, 50% 정도의 직원 교체)과 전문성의 약화일 것이다. 특히 복잡한 생산에 관련된 기술보급에 있어서 전문가의 부족은 자연조직 전체의 위상에 흠이 되고 있다.

둘째로는, 과거의 매스 미디어와 그룹 지도방법이 50% 감소하고, 모든 활동에 있어서 개별접촉에 의한 지도방법이 80% 증가하게 되었다(뉴질랜드와 반대). 이로 인해 고객(client)의 만족이 40% 증가하고 피고용인(지도사)의 직업 만족도도 증가하였다. 반면 직원들간의 협력은 약화되고 있으며, 특히 지도기관과 연구기관간의 협력 관계의 약화는 장기적인 측면에서 심각한 문제로 지적되고 있다.

셋째, 상업화에 따른 정부 지원금의 감소로 연구, 교육, 농민기관, 사적 상담원과 공급·판매대표자간의 지식체계에 경쟁을 야기하게 되어 상호 유기적인 협조가 어렵게

---

[8] http://www-esd.worldbank.org/extension cases/CASES014.shtm

[9] Research Institute for Agrobiology and Soil Fertility, Agrotechnological Research Institute, Centre for Plant Breeding and Reproduction Research, Institute for Forestry and Nature Research, Institute for Animal Science and Health, Institute of Agricultural and Environmental Engineering, Research Institute for Plant Protection, Agricultural Economics Research Institute, State Institute for Quality Control of Agricultural Products, Netherlands Institute for Fisheries Research, Winand staring Centre for Integrated Land, Soil, and Water Research, Centre for Agricultural Publishing and Documentation

되고 있다는 것이다. 특히 조직과 직원에게는 지나친 긴장감을 불러일으켜 결국에는 본래 직원의 50%가 교체되는 현상을 초래하고 있다는 지적도 있다.

넷째, 지도영역과 고객범위의 확대, 지도시장확대와 상업화에 따른 수요자 중심(client-orientation)의 지도강화로 모든 고객(농민; 정부, 무역업, 산업)에게 돈에 상응하는 가치를 제공해야 하기 때문에 효율성 증가 및 고객 서비스의 질적 향상 등의 효과를 얻고 있다는 긍정적인 판단도 있다.

2.3. 영국

2.3.1. 추진경과

제2차 세계대전 이후, 농수식량부(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food: MAFF) 내에 국립농업지도국(National Agricultural Advisory Service: NAAS)이 설립되어 지도활동에 대한 최초의 국가적 접근이 이루어졌다. 이후 국립농업지도국은 연구와 실험을 위한 전문가를 도입하여 연구·지도업무를 동시에 수행하게 되었다.

1971년에 국립농업지도국은 농수식량부의 농지개량사업, 관개사업, 가축위생사업, 식물방역사업 등의 기술 서비스(technical services)를 통합하여 농업개발·지도국(Agricultural Development and Advisory Service : ADAS)으로 개칭되었다. 통합의 이유로는 첫째, 재정상의 문제로 직원을 감원하지 않을 수 없었고, 둘째는, 지도사업, 시험사업, 행정간의 관계를 긴밀히 하여 서로간의 협력을 강화해야 할 필요성이 늘었다는 것이다(田島重雄, 木村慶南 1994).

1973년 이후, 영국은 농산물 가격의 상승에 따라 작물생산이 증가하였을 뿐만 아니라 비농업지역의 휴양자원화가 진행되는 등의 농업발전이 지속되었다.[10] 농가의 소득증대와 변화하는 소비자와 시장의 요구에 맞는 농업지도가 요구되기 시작하면서 지금까지의 무료지도활동이라는 원칙은 서서히 위협받기 시작하였다.

유럽의 다른 나라와 같이 영국 역시 1980년대는 지도활동의 점진적 상업화 시기로 기록된다. 비록 수요자 부담의 지도활동에 대한 논쟁이 없지 않았으나, 농민들에게 전문적인 지도활동을 해야 하고, 이것은 시장의 원리에 따라야 한다는 주장이 힘을 얻게 되었다. 물론 낮은 소득의 농민에게조차 유료기술지도를 해야 되는가에 대한 문제점이 대두하였다. 그러나 결국 영국 정부는 재정긴축, 행정개혁, 정부 서비스의 축소라는 정책적 흐름에 따라 개별 농가에게 혜택을 주는 지도활동은 사용자가 비용을 지불해야 된다고 결정하였다.

1984년 이후 대두된 농업지도비용의 수혜자 부담정책은 1987년 4월에 본격적으로 도입되었다. 농업개발·지도국은 1988년 사용자부담을 15%에서 시작하여 5년 내에 50%까지 끌어올리는 방안을 발표하고, 동시에 농수식량부는 연구 부문에 대한 정부 보조금 지원비율도 줄이겠다고 발표하였다. 이의 추진 과정에서 농업개발·지도국은 새로운 고객과 자금을 찾게 되었고, 인

[10] 영국은 1973년 유럽 경제공동체(EU)에 가입하였다.

원감축을 실시하기에 이르렀다.

1992년까지만 해도 농업개발·지도국은 농수식량부의 소속으로 되어 일정분의 재정지원과 정부의 관리를 받았으며 상당히 자치적으로 운영되었다. 그러나 1994년에 농업개발·지도국은 완전상업화의 기본계획을 마련하였고, 결국 1996년 4월 1일부터는 정부의 보조금도 사라지게 되었다. 마침내 영국의 농업지도는 1997년부터 100% 사용자 부담제도로 변하게 되었다.

반면, 정책연구(policy research) 프로그램은 정부지원에 의해 지속적으로 유지되고 있다. 즉, 농수식량부 내의 생명과학연구자문회(Biotechnology and Biological Sciences Research Council : BBSRC)에서 정부지원에 의해 연구사업을 추진하고 있다. 다만 과거에 비해 실용화 연구 부문을 줄여 오고 있으며 기초 및 공공재 성격이 강한 연구개발 부문에 대해 중점적으로 지원하고 있다. 이로 인해 전체적인 연구비는 과거 15년 동안(1998년 기준) 30% 정도가 감소하였다. 일반적으로 상업화가 가능한 연구개발은 해당기업에 대한 공동지원(matching fund)의 형태로 정부지원이 이루어지고 있다.

2.3.2. 상업화 이후 변화와 문제

상업화 이후, 농업개발·지도국의 조직운영은 시장과 소비자의 만족도 분석에 기초하여 상업적 접근을 증가시켰다. 상품컨설팅과 판매증진을 위한 계획과 수행을 통해 발전시켜 나갔으며, 지도원의 훈련을 통해 상업적 기술을 향상시켰다. 또한, 기관의 구조와 경영을 간편화하고 향상시킴으로써 운영효율성을 증가시켰으며, 사무실, 연구실의 합리적 사용을 통해 농업개발·지도국의 단위비용을 감소시켰다. 1987/88년에는 3,000명이나 되던 직원도 1997년에는 1,750명으로 줄어들게 되었다.

영국에 있어서 농업지도의 상업화 이후에 나타난 긍정적인 면으로는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 기관의 구조와 경영을 간편화하고 합리적인 사무실, 연구실 배분을 통해 단위비용절감과 비용효율성을 증대시켰다. 둘째, 농업개발·지도국의 자율성 증가, 사용자부담 원칙의 도입으로 소비자가 원하는 내용의 농업지도 구현이 가능하게 되었으며, 이로 인해 농민들과의 관계도 향상되었다. 셋째, 농업개발·지도국의 직원을 새로운 체계에 맞게끔 구조조정을 하게 됨으로써 지도원의 직무 만족도가 높아졌다.

그러나, 상업화로 인한 변화가 좋은 점만을 가져다 준 것은 아니다. 상업화 이후 발견되고 있는 문제점을 보면 다음과 같다. 첫째, 농업개발·지도국은 더 이상 비용을 지불하지 않는 소규모의 농가에게 기술정보를 제공하지 않기 때문에 지도의 불평등 문제가 제기되었다. 비용지불능력이 없는 농가는 농업발전 과정에서 배제되고, 더욱이 새롭게 농업을 하려고 하는 사람들의 농업지도 서비스 접근배제는 신규농업인의 유입에 장애로 나타나고 있다. 둘째, 과거 정부 재정지원 시대와는 달리 상업화된 농업개발·지도국에서는 꼭 필요한 양의 출판과 지도활동만을 제공함으로써 농업 전

반적인 기술발전에는 한계를 보이고 있다. 셋째, 유료지도원칙에 대한 관련자들간의 시각상충으로 적지 않은 논쟁이 발생하고 있다. 예를 들어 지도를 받은 농가가 다시 이웃농가에게 지도하는 간접전파의 경우에 이러한 활동을 어떠한 관점으로 바라보아야 하는가에 대한 문제점이 발생하였다.

영국정부는 농업지도의 상업화를 통해 지도비용의 감축과 비용의 효율적 활용이라는 목적을 달성하였다. 아울러 농민과 농촌사회는 지불한 만큼의 실질적인 지도혜택을 받게 되었다. 그러나 앞에서도 지적하였듯이 농업지도의 상업화에 따른 문제도 적지 않다. 이러한 문제를 어떻게 해결해야 하는가가 작금 영국 농업지도의 문제이다.

3. 종합적인 검토와 시사점

3.1. 지도에 대한 시각변화

농업지도가 공공 부문 서비스로 규정되어 정부에서 직접 간여하기 시작한 역사는 그리 길지 않다.[11] 공공 부문 서비스로써 농업지도가 실시된 배경에는 나라마다 약간의 차이가 있음에도 불구하고, 모든 국가들은 농업지도를 공공재로 보고 정부에서 필요한 인력과 재원을 지원하였다. 환언하면 모든 지도내용과 실시 프로그램이 공공재적인 성격을 갖고 있다고 판단하였기 때문에 공공재정에 의한 지원은 정당화될 수 있었다. 아울러 농민들은 그들 스스로 직접적이든 간접적이든 국가에 세금을 내고 있고, 당연히 일정분의 지출세금이 서비스나 혹은 지도 등을 통해 농촌에 환원되어야 한다고 생각하고 있던 것이다(Hayward, J.A. 1989).

1980년대에 들어 일부 선진국을 중심으로 공공부문지도(pubic sector extension)에 대한 이의가 제기되기 시작하였다. 근본적으로 공공부분의 지도가 충분하지도, 잘하지도 못하고 있으며 연관성도 없는 것이 아닌가(for not doing enough, not doing it well and for not being relevant)하는 의문이 생겨난 것이다(William M. Rivera 1991).[12] 자연히 공공서비스의 역할과 범위에 대한 논의가 뒤따랐다. 아울러 어떻게 하면 공공 지도비용을 최소화하여 재정부담을 줄일 수 있는가에 대한 검토도 시작되었다.

한편, 농가들의 기술 수준이 어느 정도의 궤도에 오르고 자급자족적인 단계를 넘어 상업화가 진행될 경우, 농업지도서비스의 대상은 농가 전체가 아닌 개별 농가에 머무를 수 있다. 농업발전과 함께 농업지도의 대상과 내용이 어느 특정 농가의 수익 증대에 편중되는 경향이 나타나는 것이다. 이러한 경우, 농업지도는 과연 공공재인가에 대한 의문이 제기될 수 있으며, 자연히 농업지도의 비용은 수익자 부담의 원칙이 합

[11] 일본이 가장 빠른 1893년, 미국 1914년, 인도, 영국, 네덜란드 등은 1950년대 전후에 국가차원의 농업보급사업이 시작되었다.

[12] 연관성(relevance)이란 공급자 제공 내용과 수요자 원하는 내용과의 일치성의 정도를 나타낸다.

당하다는 시장 메커니즘이 대두하게 된다 (Swanson, B.E et al. 1989).

농업지도가 공공재인가 혹은 일반재(private goods)인가를 획정하기는 매우 어렵다. 왜냐 하면 농업지도의 대상 품목과 기술내용 등이 다르기 때문이다. 또한 공공재와 일반재는 일련의 연속적인 개념(continuum)으로 연결되어 있기 때문이다. 그럼에도 공공지도사업이 일반재냐 혹은 공공재냐 하는 1980년대의 논의는 농업지도의 성격을 근본적으로 변화시키는 결과를 가져왔다.

상업화로 인해 나타난 가장 두드러진 대응은 농업지도체계가 사용자 무료체계(user-free system)에서 사용자 유료체계(user-pay system)로 변화한 것이다. 농업지도를 순수한 공공재로 보기 힘들며, 적어도 일부는 일반재라는 시각이 지배적으로 된 것이다. 여기에 대한 각 국의 반응과 조치는 약간씩 달랐다. 뉴질랜드는 연구와 지도사업 모두를 상업화하기 시작하였고, 네덜란드는 지도조직에 대한 재정지원을 50%로 낮추는 계획을 수립하였다. 멕시코는 비용회수 접근방법을 도입하였으며,[13] 미국과 캐나다는 대규모 농가의 경우 국가지도기관에서 지도를 담당하지 않고 직접 대학이나 연구소를 통해 필요한 정보를 획득하도록 하였다.

그러나 이러한 변화 속에서도 기초식량에 관련된 진보적인 기술은 여전히 공공재로 인식되고 있다. 정부의 지도정책 대상이 다수의 농가이고, 그 내용이 사회적으로 크게 영향을 끼치는 경우 그것은 분명 공공재인 것이다. 그러므로, 당연히 지도비용을 정부에서 부담해야 한다. 이러한 기본적인 시각을 무시할 경우 상업적 농민(비용지불의사도 있고 능력도 있는 농민)과 달리 상대적으로 소규모인 농가는 개량된 기술에 대한 접근이 어려워 결국 개발 과정에서 한계영역에 남게 되며, 생산성증대를 구현하는데 애로를 갖게 될 것이다. 나아가 이것은 인간과 환경의 파괴(degradation) 수준을 증가시킬 수 있다(Mark Wilson 1991).

3.2. 종합적인 검토

상업화는 뉴질랜드를 시초로 몇몇 서구국가에서 단계적으로 변화하고 있으며, 국가적 지도기관을 상업화하는 중요한 이유는 정부의 재정운영 효율화와 농업의 규모화, 전문화로 인한 농민의 다양한 지도 요구(needs)이다. <표 1>은 3개국의 상업화 현황을 요약하여 나타낸 것이며, 이를 통해 지도의 상업화 과정에서 나타난 장점과 문제점 등을 알 수 있다.

3.3. 우리나라의 시사점

우리나라 농업지도조직은 중앙에 농촌진흥청이 지방에는 도 기술원과 군 농업기술센터가 있다. 그런데 중앙과 지방의 지도조직이 분리되어 있다. 같은 조직체계내에 있는 것이 아니다. 인사, 재정, 감독권이 다른 기관에 귀속되어 있다.

---

[13] 비용회수접근방법(cost recovery approaches)이란 대농이 많은 북서부지역에서는 사용자 비용부담의 원칙을 적용하고 점차 소규모농가가 많은 지역으로 확산해 간다는 것이다.

표 1 **서구 3개국의 상업화 현황**

	뉴질랜드	네덜란드	영 국
지도기구 명칭	AgNZ(Agricultural New Zealand) Ltd	DLV(Dienst Landbouwvoorlichting)	ADAS(Agricultural Development and Advisory Service)
상업화 시작년도	1985년	1993년	1988년
추진목표	100% 상업화	2002년까지 50% 상업화 목표, 최근 60%까지 초과달성	93년까지 50%, 96년 이후 100% 상업화
장 점	○ 지도대상이 농민에 국한된 것이 아니라 다양해짐 ○ 수요자 중심의 지도강화로 고객만족도 증가 ○ 지도비용 감축과 비용의 효율적 활용(정부)		
문 제 점	○ 소농의 지도대상 소외와 신규농업인 유입장애 발생 ○ 지도직원간, 지도와 연구기관간의 교류, 협력이 잘 안됨 ○ 지도직원의 동기결여와 전문성 약화		

농촌진흥청의 지도사업을 강화하기 위하여 지방농촌지도기관이 비록 도지사와 시장 군수에게 소속된 외청기관으로 되었지만 실제 운영에 있어서는 어려움도 적지 않은 것으로 보인다. 일선농촌지도소가 시장 군수의 지휘감독을 받고, 사업예산의 대부분을 지방비에서 충당하여야 함에 따라 곳에 따라서는 지도공무원의 사기저하와 지도사업활동의 지장을 초래하는 경우도 있는 것으로 보인다. 특히, 지자체 실시 이후 인사권과 재정권이 군수에게로 예속됨에 따라서 본연의 지도 업무가 감소하고, 인사교류가 어려워졌으며 지도인력도 감소하였다. 지도사의 업무 과중에 따라 효율적 지도에 장애가 발생하였으며 하부조직의 지방자치단체 소속으로 인해 행정업무가 폭증하였다.

이러한 우리나라의 지도사업에도 변화가 필요하며 부분적인 상업화 도입이 언급될 시기로 생각한다. 농촌지도사업의 변화는 세계적인 추세이며, 서구 선진국의 농업지도의 상업화 과정과 결과 등을 종합하여 볼 때 우리에게 주는 시사점을 발견할 수 있다. 우리나라 농업지도의 상업화가 거론될 때 이 과정에서 중요한 것은 서구 국가에서 상업화 성공요인으로 꼽고 있는 충분한 준비와 합당한 전략의 구사이다. 준비된 계획과 정부의 지원, 지도직원의 교육을 통한 새로운 상업 기술 습득, 시장분석에 기초한 조직의 상업적 접근 채택, 효과적인 사업관리 시스템 등이 매우 중요한 성공요인임을 알 수 있다. 그럼에도 앞에서 언급하였듯이 몇 가지 중요한 문제점들이 발생할 수 있다. 따라서 이러한 문제들을 어떻게 효율적으로 해결하느냐는 상업화 과정에서 반드시 검토해야 할 사안이다.

결국 이러한 현실적인 요구와 문제를 해결하기 위한 방법으로 더욱 광범위한 정보전달을 위해 나타난 것이 농업지도의 제도적 다원주의(Institutional Pluralism)로 사료된다.[14] 이것은 농업지도의 주체를 다양화(complex of multiple provides: public,

semi-public, private etc)시켜 수요에 대응한다는 것이다. 농업지도의 속성이 공공재적인 성격에서 상당 부문 일반재화되어 가고 있는 현실에서 정부재정 지원만을 고집할 수 없기 때문이다.

4. 요약 및 결론

1980년대 중반까지만 해도 농업지도는 공공재의 성격을 강하게 갖고 있었고 따라서 정부의 지원에 의해 이루어져야 한다는 데에 대해 이견이 없었다. 그러나 농업이 발전하고, 농업지도의 성격이 변화함에 따라 공공재로 시각이 변화하게 되었다. 자유화, 개방화의 바람과 함께 농업지도 수혜자에 의한 비용보전이라는 의견이 제시되었고 일부 국가에서는 재정적인 부담문제까지 대두되어 농업지도의 상업화가 중요한 이슈로 부각되었다.

나라에 따라 이유는 약간씩 다르지만, 결국 구미 선진국들은 농업지도를 사용자 무료 시스템에서 사용자 유료 시스템으로 전환하였다. 이러한 결정과 실행은 1980년대 중반 이후에 본격적으로 나타나기 시작하였다. 뉴질랜드를 필두로 영국, 네덜란드, 라틴아메리카로 이러한 경향이 전파되어 나갔다. 분명 농업지도의 사용자 부담이라는 시각이 나타나게 된 것이다. 즉, 농업지도는 더 이상 공공재가 아니라는 것이다.

이미 농업지도의 상업화를 결행한 국가들로부터 나타난 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지도조직을 상업화함으로써 정부의 재정부담이 줄었다. 둘째, 상업화된 조직은 생존을 위한 짜임새 있는 조직구성과 활용으로 비용효율성을 제고(doing more with less: cost-efficiency)하였다. 셋째, 농업지도의 대상과 내용이 다양해졌다. 특히 농업생산기술에 치우쳐 있던 지도내용이 유통, 경영 및 가공회사의 운영 등에까지 확대되고 있다.

반면 문제가 되는 부분도 있다. 첫째, 지도 관련 조직간의 협조체계 유지가 어려워졌다. 지도조직의 이익추구로 인해 협조체계가 약화된 것이다. 둘째, 서비스 제공에 대한 비용지불 능력이 없는 농민들에 대한 지도의 사각 지역이 나타났다. 즉, 불균형의 심화가 발생되고 있는 것이다. 셋째, 아직도 공공재적인 성격이 강한 부문(식량작물 등)과 범용적인 기술에 대한 지도가 여의치 않아 정책 프로그램의 시행에 차질을 초래하였다. 이 밖에도 1차 지도내용의 간접적인 전파(dispersion)시의 비용처리 문제, 지도방법의 문제 등을 내포하고 있다.

농업지도와는 달리, 농업지도에 필요한 기술 연구개발의 상업화에는 일치된 견해가 없다. 뉴질랜드는 농업연구조직을 상업화하였으나 네덜란드와 영국은 아직도 상당 부분이 정부의 재정지원에 의해 운영되고 있다. 국가의 상황과 농업의 여건에 따라 먼 장래에는 농업연구개발도 일반재로 분류하여 사용자부담의 원칙이 적용될 수

[14] 농업지도의 제도적 다원주의는 상업화와 연관이 있으나, 국가 농업지도 전체적인 시스템의 문제이기 때문에 여기에서는 구체적인 논의를 피한다.

도 있으나 아직까지는 공공재로 시각이 우세한 것만은 사실이다.

결론적으로, 이 연구를 통해 서구 선진국의 상업화 과정에서 나타난 장·단점을 토대로, 만약 우리나라 농업지도를 상업화할 경우에 한 가지 방법을 제시하고자 한다. 농업지도의 대상이 되는 품목과 기술의 내용은 일반재에서부터 공공재까지 다양하다. 따라서 농업지도의 대상이 되는 기술과 내용, 지도대상의 농가를 성격별로 조직화(grouping)하여 각각에 대한 방안을 강구하는 것이다. 즉, 공공재적인 성격이 강한 부분에 대해서는 현재와 같이 정부의 재정지원을 통해 농업지도를 실시하고, 중간적인 성격의 농업지도는 정부와 수혜자가 상호 부담을 하는 방법을 활용하는 것이다. 물론 일반재 성격이 강한 부분은 일반 상업화된 조직에 일임하는 것이 타당하다. 아울러 일정소득 이상의 농가와 그렇지 않은 농가를 구분하여 차별적으로 지도하는 것도 고려해야 한다. 그리고 이러한 시스템을 점차 현실에 맞게 조정해 나가면 일시적인 상업화로 인한 문제들을 최소화할 수 있을 것이다.

한편, 상업화 과정에서 나타나는 문제를 해결하는 하나의 접근방법으로 최근 AKS (Agricultural Knowledge Systems)가 대두되고 있다.[15] 이것은 농업지도를 별개로 구분하여 접근하지 않고, 연구와 고등교육을 연계해서 접근하는 방법이다. 단순한 기술전파가 아닌 연구와 교육과의 연계를 통한 이러한 접근 방법은 종합적인 차원에서 농업연구 및 지도를 조명하기 때문에 몇몇 상업화로 인한 문제해결의 또 다른 방법을 제시할 수 있을 것이다. 따라서 이 부분에 대한 연구는 이 연구의 연속선상에서 이루어져야 할 것이다.

[15] 최근, 연구(research), 지도(extension)와 고등교육(higher education)를 하나의 시스템으로 보는 AKS에 대한 시각이 대두하였으며, 여기에 관련된 내용을 주로 취급한 OECD 국가간의 2차 회의(conference)도 프랑스 파리에 있는 OECD본부에서 26개국이 참석한 가운데 2000년 1월 10일~13일의 4일 동안 개최되었다.

참 고 문 헌

박홍립. 1987.「미시경제학」. 박영사.

田島重雄·木村慶南. 1994(정용복 번역).「세계의 농업보급사업: 미국·유럽중심으로」, 농사연총서 2, (사)농업사회개발연구원.

DLV. 1999. *DLV and DLV Agriconsult.*

Hayward, J.A., 1989. "Future direction in agricultural extension." IAC Seminar Proceedings: Part1, Wagenigen The Netherlands: International Agricultural Center.

Journeaux, P., 1998. "Agricultural Extension in New Zealand: Public vs Private Good." paper presented at the 5th Annual Conference of the NZ Agricultural and Resource Economics Society, Blenheim, NZ.

J. M. Hercus, 1991. "The Commercilization of Government Agricultural Extension Services in New Zealand." in *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Evoluyion & Forces for Change*, William M. Rivera & Daniel J. Gustafson, ELSEVIER.

Mark Wilson, 1991. "Reducing the Costs of Public Extension Services: Initiatives

in Latin America." in *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Evolution & Forces for Change*, William M. Rivera & Daniel J. Gustafson, ELSEVIER.

Michel LeGouis, 1991. "Alternative Financing of Agricultural Extension: Recent Trends and Implications for the Future." in *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Evolution & Forces for Change*, William M. Rivera & Daniel J. Gustafson, ELSEVIER.

Netherlands, 1998. *Department of External Realations and Communication DLO.*

OECD. 1999. *Organisation and Functioning of the AKS in OECD Member Countries(Country Notes)*, Conference of Directors and Representatives of Agricultural KnowledgeSystems-AKS.

Swanson, B.E., Farmer, B.J. & Bahal, R., 1989. Current status of agricultural extension worldwide, paper presented at Grobal Consultation on Agricultural Extension, Rome:FAO.

Walker, A. B., 1995. "Some NZ Observations on the 2-way Street of Public and Private Extension." Paper presented to the Dairy Horizons Conference, Melbourne, Australia.

William M Rivera. 1991. "Agricultural Extension Worldwide: A critical turning point." in *Agricultural Extension: Worldwide Institutional Evolution & Forces for Change*, William M. Rivera & Daniel J. Gustafson, ELSEVIER.

http://www-esd.worldbank.org/extension cases/CASES014.shtm

http://www-esd.worldbank.org/extension cases/CASES025.shtm