

FAO의 지도사업 개혁방향

양승춘* · 오해섭**

* 농촌진흥청 · ** 한국청소년개발원

The Options for Institutional Reform of Agricultural and Rural Extension in FAO

Seong Choon Yang* · Hae Sub Oh**

* Rural Development of Agriculture, ** Korea Institute for Youth Development

Summary

This study reviewed a broad range of existing reform options, and on the basis of this review proposed a number of initiatives for institutional reform in developing countries. These strategies were intended to help FAO staff to provide guidance to the developing countries for the reform of their agricultural and rural extension systems.

The paper defines the distinction among extension as a function, agricultural extension as part of a larger knowledge triangle, and agricultural and rural extension as an expanded concept of knowledge and information systems. The focus is on new measures that promote food security, market-driven system, and highly competitive agribusiness enterprises. Moreover, this study focuses on the tensions that exist between the modern force of globalization and the traditional forces of culture, geography, and community.

Key Words : Agricultural and Extension, Rural Extension, FAO

I. 서 론

유엔산하 국제 식량 및 농업기구(FAO)는 국제회의, 정보교환, 그리고 현장 프로그램 및 프로젝트 등을 통해 세계적인 농업 및 농촌지도사업에 지대한 공헌을 하고 있다. 그러나 전 세계적으로 대부분의 개발도상국들이 농업 및 농촌지도사업 기관들에 대하여 다시금 활성화되고 좀 더 효과적으로 거듭날 수 있는 참신한 비전을 제시해줄 것을 요구하고 있다. 이 같은 비전은 시장 지향적인 민영화 분야로의 혁신과 비 시장분야인 지방화전략을 모두 포함하고 있으며, 또한 이러한 새로운 비전이 적용될 수 있는 국제적 혹은 나라별로 다양한 상황배경까지

도 고려된 것이다.

이같은 시점에서 고객중심 지도사업개발의 구체적인 상황과 농촌지도사의 역할변화에 관한 일반적인 필요성을 포함하여 새로운 특성들을 고찰해 보고자하는 시도는 매우 적절하다고 판단된다. 지역사회 주민들의 적극적인 참여과정을 통하여 농촌지도사들은 지역사회내의 고객들을 존중하고, 그들의 목소리에 귀 기울이며, 그들로부터 배우고 또한 그들의 의견을 반영해야 한다.

또한 21세기의 거센 변화의 물결 속에서 농촌지도 담당자들에 대한 새로운 역할규정에 대한 논의가 요구되고 있다. 이 역할은 대상고객(clients)들과 지도사들간의 적극적인 동료의식

(partnership)과 지식과 정보 혹은 결과를 공유하려는 노력이 절실히 요구되며, 이를 위해 고객 우선주의 사고와, 주어진 시스템 내에서 고객과 지도사의 역할분석이 전제되어야 한다. 농업인들의 활동은 주어진 상황 속에서 분석, 선택, 그리고 실험하는 것 등이 포함될 수 있으며, 반면에 지도사는 회의나 모임의 주최자, 활동촉진자, 조언자, 연구자이면서 자료제공자, 나아가 진단(consultant)하는 사람으로서의 역할 등이다.

더 이상 농촌지도사가 외부에서 개발된 선진 기술을 일방적으로 고객들에게 전수하는 임무로부터 과감하게 탈피하여 조정자, 촉진자, 동료, 그리고 진단자로서 역할을 수행해야함이 요구된다. 또한 미래의 농촌지도사업은 농업관련 기관 혹은 대학 및 고등학교, 농업기술센터 등이 농업인들에게 기술의 전파 위주에서 벗어나 촉진자로서의 역할변화를 시도해야할 것이다. 문제는 어떠한 방식으로 농업인들로 하여금 기술세대로의 참여를 유도하며, 농업개발 프로그램 전문가로서 농업인 주도의 개발과정 속에서 그들과 일체감을 느끼고, 지원하며 참여할 것인지에 대한 다양한 접근을 모색해야 한다. 지금까지 세계적인 지도사업의 방향이 고객중심개발(people-centered development)을 지향하여 왔으며, 아이디어를 탐색하고 제공하는데 있어, 고객들의 요구와 역할에 대한 중요한 인식이 바탕이 되어 왔다.

II. 농촌지도사업의 새로운 정의

1. 지도사업 영역 및 지식체계

일반적 측면에서 지도사업은 사회의 다양한

영역에 적용될 수 있는 하나의 기능적 요소이다. 따라서 지도사업은 농업 및 농촌개발을 포함하여 타 산업, 건강, 그리고 교육부문에 이르기까지 광범위하게 적용될 수 있다. 원래 대학의 확장사업(University extension)에서 도출된 확장(extension)이라는 용어는 다양한 개발 영역에 적용될 수 있다는 의미였다(Mosher, 1976).

World Bank의 후원을 받았던 훈련과 방문 지도사업체계(Training & Visit)에 대한 초기의 논의에서, 이스라엘(1982)은 T&V 원리들은 비 형식 교육의 전달방식과 관련된 다른 사회적인 시스템에 적용될 수 있다는 점을 강조하였다. 그러나 T&V 방식은 개발도상국에서는 활성화될 것 같지 않은 고전적인 경영원리들에 근거하고 있다. 이 방식은 1990년대 많은 평가를 받게 되었으며, 그 이후로 참여적인 경영원리를 강조하는 시대적인 주장의 한 부분으로 받아들여졌다.

농촌지도는 다양한 연구와 농업교육을 포함하는 광범위한 지식체계 내에서 작용한다. FAO와 World Bank는 AKIS/RD(Agricultural Knowledge and Information System for Rural Development)에 관한 광범위한 체계를 언급하였다. 반면에 OECD 국가들은 이것을 단순히 AKS(Agricultural Knowledge System)으로만 언급하였다. 다른 사람들은 이 체계의 세 가지 핵심 축을 연구, 지도, 그리고 고등농업교육으로 설명하고 있으며, 이후로 이 삼각구조는 서로 분리된 객체라기보다는 한 체계 내에서 상호보완적인 투자관계이면서 연속성을 유지하도록 계획되고 실천되어야 함을 제안하였다(Eicher, 2001). 나아가 이 삼각구조는 가장 보편적 대상인 농업인들과의 관계 혹은 구성 요소들 상호간의 체계적인 기획과 관리를 요구하고 있다.

< 표 1 > 다양한 사회 영역에서 기능 요소로서의 지도사업

교육	농업	농촌개발	건강	산업
대학 지도사업 (평생교육)	농업지도	농촌개발지도	건강관리 지도	산업지도

2001년 1월 제 2차 OECD AKS 회의에서는 농업연구소, 교육과 지도기관, 그리고 AKS정책을 담당하는 각 국의 공무원 대표들이 참석하여, AKS가 농업과 관련된 광범위한 사회적인 현안들(issues)까지 논의의 기회범위를 확대할 것을 강조하였다. 참석자들은 AKS가 농업연구, 지도, 그리고 농업교육의 지속적인 발전과 함께 앞으로 그 확대가 예상되는 다양한 사회의 현안들에 대한 프로그램 개발에도 중추적인 역할 수행을 확신하였다(OECD, 2001).

Eicher(2001)은 이 단일 체계 내에서 AKS의 기획과 연결성은 훨씬 더 필수적임을 주장하였다. 그러나 많은 연구물들은 어떤 중요한 결론을 도출하지 못한 채로 AKS 체계 내에서 특히, 연구와 지도의 실천을 강조하는 것들이었다. 이 같은 변화상황에서, AKIS 체계의 구성 요소들과 농업인들 사이에서 상호지원 활동에 대한 예산 지원을 통하여 연계성을 증진을 유도하기 위한 획기적인 아이디어들이 제시되었다.

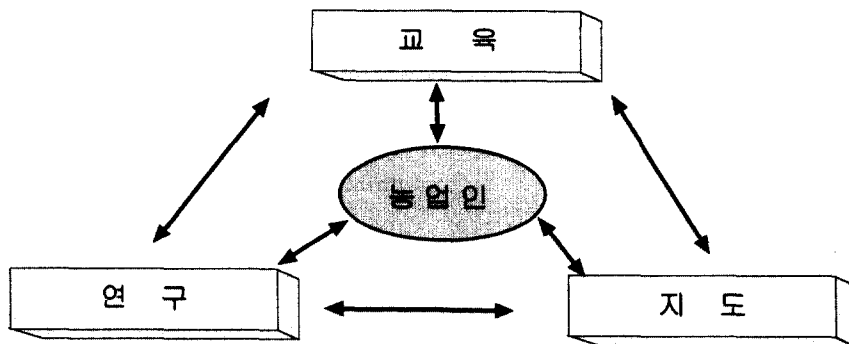
< 그림 1>에서 기술된 바와 같이, 농촌개발을 위한 농업정보체계는 농업인들과 관계기관들 간에 긴밀한 유대관계를 통하여 학습효과를 증진시킴으로써, 농업관련 기술, 지식, 그리고 정보들을 새로이 창출하고, 공유하며, 그리고 효과적으로 활용할 수 있도록 한다. 2000년 FAO/World Bank에서 제시한 AKIS/RD의 전략적 비전과 지도원리에 의하면, 이 체계는 농업인, 농업교육자, 연구자, 그리고 농촌지도사들을

통합하여, 그들 모두가 다양한 분야에서 도출되는 지식과 정보를 활용하여 농업경영개선과 생활수준 향상을 동시에 도모하려는 것이다.

Maguire(2000)는 개발도상국에서 농업교육의 개념과 실천은 농촌개발과 식량안보에 대한 교육으로서 재 설계되어야 함을 제안하였다. 실제로, 오늘날 동식물 건강 및 식품안전과 같은 농업건강(agro-health)식품에 대한 통상교육, 고부가가치 농산물 가공, 그리고 농업시장 경쟁력과 같은 다양한 요구들이 급속하게 발생하고 있다. 이러한 요구들은 국제무역기구(WTO)의 회원국으로서 가입한 나라들에게 의무조항으로 다가오고 있으며, 점차적으로 세계농업시장의 주도적인 위치확보를 목표로 하는 비교우위전략의 수립이 시급해지고 있다.

원리상으로 농업지도는 농업교육시스템으로부터 적절한 정보를 수용하여 이 시스템에 관련된 현장관찰자(정책담당자, 농업교사, 농업인 등)들에게 피드백 해주는 역할이다. 지도는 직업적으로 농업관련 직업 및 고등교육시스템과 연계되어 있으며, 이 시스템은 또한 지도사업에서 종사할 인력을 배출하기도 한다. 또한 농업지도와 농업연구는 훨씬 더 긴밀한 관계에 있다. 왜냐하면, 농촌지도사들이 전달하는 농업관련 지식은 대부분 농업연구개발 과정에서 응용과 적용을 통하여 도출된 것이기 때문이다.

하지만 농업섹터 내에서만 보면, 농업지도는 논란을 불러올 정도로 협의적 혹은 광의적으로



< 그림 1> AKS/AKIS의 일부분으로서 농업지도체계

해석될 수 있다(Rivera, 1987). 좀 더 엄밀하게 말하면, 농업지도의 단순한 목적은 농업인들의 생산성향상과 수익증대를 위한 정보전달 과정으로 해석될 수도 있다. 반면에 광의적인 차원에서 농업지도의 목적은 농업생산 관련지식을 포함하여 신용, 공급, 판매, 그리고 시장정보 등과 같은 농업발전의 전반적인 영역으로 확대될 수 있다.

한층 더 광의적인 견지에서, 농업지도는 농업과 관련된 비형식(nonformal) 평생교육을 제공하는 기능으로서 농업인, 배우자, 청소년, 지역사회, 도시화취업자 등을 포함한 다양한 계층을 학습대상으로 하고 있으며, 궁극적으로는 농업개발, 지역사회 자원개발, 단결심 고취, 그리고 협동조직 개발과 같은 다양한 목표를 추구하고 있다. 이것은 몇몇 국가들 중에서도 미국의 협동지도체계(U.S. Cooperative Extension System)에서 그 예를 찾을 수 있다. 이러한 방식의 지도체계는 농업인들에게 프로그램 계획과 의사결정 과정에 참여를 포함하여 다양한 방식으로 그들에게 권한을 부여하도록 권유하고 있다. 그 반면, 인도, 튀니지, 짐바브웨, 그리고 잠비아 등을 포함한 많은 국가들은 농업지도를 여전히 농업생산지도와 연계하고 있다.

2. 농촌지도 및 농업지도의 확장된 개념

농업지도가 농촌지도의 목적과 합쳐질 때, 지도사업의 기능은 본래적인 목적에서 그 범위가 훨씬 더 확대된다. 가령, 농촌지도사업분야에 미국 내 개발은행에 의해 우선순위로 투자된 소규모 기업개발(microenterprise development, 농촌공장)과 같은 비농업적 활동들이 포함되어 있다(Echeverria, 1998).

가. 환경친화적인 농촌공장개발(Non-farm rural microenterprise development)

대부분의 농촌주민들은 소규모 농산물판매, 일차 생산품, 자녀들로부터 송금 받은 돈, 그리

고 임시 고용 등과 같은 다양한 수입원에 의존하고 있다. 다시 말하면, 농촌주민들은 그들의 삶을 영위하기 위해 단지 농업과 주변의 자연 자원에만 의존하지는 않는다. Carney(1998)는 농업 및 자연자원으로부터의 수입은 농촌 주민들의 생존의 기초적인 것들을 제공할 수는 있지만 그들의 삶의 질 향상을 위한 최상의 전망은 비 농업소득에서 발생하는 외부자원에 놓여있다는 점을 지적했다. 농촌공장 개발과 더불어 영세한 농촌주민들은 노동집약적인 공공근로 사업에 고용되는 기회들도 수입의 한 방편이 될 수 있다(Ravallion, 1990).

AKIS/RD 보고서가 농촌과 농업을 결합시켜야 함을 주장한 이후, 그리고 농촌개발이 농업 관련 활동과 비농업 부분의 활동을 동시에 고려할 것을 언급한 이후, 특정 부문의 농촌지도 프로그램들은 지금까지 전통적으로 언급되어온 것들의 범위를 훨씬 넘어선 다양한 활동들에 고려해야 함이 매우 적절하다고 보여진다. FAO는 농촌지역에서 농업관련 소규모기업(농촌공장) 개발을 농촌지도사업의 최 우선순위를 두어 촉진시키며, 이것은 자국내 개발은행과 적은 적절한 기관들 및 조직들과의 긴밀한 연합에 의해 추진될 수 있음을 주장하였다.

나. 기술지도(Technical extension)

농업 및 농촌지도는 다양한 기술지도 혹은 서비스 제공의 책임이 있으며, 다양한 목표를 추구하고 있다. FAO가 규정하고 있는 다양한 기술지도의 단위는 농업지도가 얼마나 다양한 목적을 추구하는 지를 보여주고 있다. 즉, 작물 지도뿐만 아니라 축산(livestock), 산림자원 활용 및 보전, 어업지도, 식품 및 영양관리 교육 등의 다양한 분야를 규정하고 있다. 농작물의 생산성 증대를 위하여 설계된 프로그램에서까지 지도사업은 식품저장기술 개발, 가공, 농업경영, 그리고 마케팅과 같은 매우 중대한 다른 현안들에 대한 정보를 제공하는데 관심을 가져야 할 것이다. FAO는 어떤 시기를 막론하고 농업

및 농촌지도 사업의 앞서 제시된 모든 목적들을 지지하고 추구해 왔다.

다. 마케팅지도(Marketing extension)

농업 및 농촌지도의 또 다른 목적은 마케팅 지도를 포함한다. 마케팅지도(Abbott 1984; FAO 1987; Narayanan, 1991)는 특수작물의 수확후 처리에 관한 정보를 제공하며, 바나나와 코코아와 같은 취약주의 농산품(fragile products)을 포함하여 식량작물의 국가별 통상에 관련된 중요한 서비스를 제공하기도 한다. 마케팅 정보의 또 다른 형태는 다양한 농산물 가격정보, 몇몇 농산물의 효과적인 판매처 및 유통경로에 관한 지식, 품질관리문제, 투입자재에 대한 가격 및 구입처, 그리고 시장에서의 실질적인 경쟁력수준 등과 관련된 정보들이다(Crowder, 1997; Shepherd, 1997). 이러한 시장 정보는 단순히 농산물을 시장에 출하하기 위한 준비 및 유통과정을 개선하기 위한 목적으로 제공되는 마케팅 지도와 혼동하지 않아야 한다.

라. 농업인 단체지도(Farmers' associations)

농업 및 농촌지도 사업은 농업인들 및 농산물가공업자들이 자신들 상호간의 농업적인 이해관계에 부합되는 조직을 결성하도록 조력할 수 있다. 지도사업의 오랜 전통은 집단을 장려하고 집단을 조직하는 것이다, 그리고 이 같은 목적을 위한 FAO의 헌신적인 노력은 잘 알려진 바이다. 참으로, 농촌개발과정에서 주민들의 참여를 촉구하는 단체 형태의 방법 중에 한 가지는 독립적인 농업/농촌개발 위원회이다. 조직활동에 있어 조직의 재정적인 자립과 회원들의 참여가 농업인 단체를 내실있게 육성하는 몇몇 노력들 중에서 가장 중요한 사안이다(FAO, 1995; Rouse, 1999).

일부 사람들은 지도사업이 농업인 개개인과 직접 접촉하기보다는 농업인 조직이나 단체들과의 간접적인 접촉을 통하여 사업을 수행함으

로써, 다양한 지도사업 임무를 가장 효과적으로 수행할 수 있다고 주장한다(Bynes, 2001).

마. 새롭게 등장하는 영역들(New emerging sectors)

인구증가와 농촌주민들이 도시로 대거 유입됨에 따라, 지도사업은 도시민들과 교외지역 주민들을 고객으로 간주해야만 한다(FAO, 2000). 농업 및 농촌지도사업에서 당면과제로 고려되어야 할 사안은 결국 식량과 농업, 농촌과 도시 지도사업(food and agriculture, rural and urban extension)이다. 실질적으로, 고소득 국가의 지도사업은 이미 농업 및 농촌개발을 위한 기술지도에서 그 범위를 확장하여 도시지역에 다양한 정보와 교육서비스를 제공하고 있다.

도시지도사업은 정보전파를 위한 잠재적인 성장지역이다. 이 같은 주장은 새로운 고객, 새로운 프로그램, 그리고 세계적으로 급속한 도시화를 반영하는 것이다. 예를 들면, 라틴아메리카(도시화 수준 74%, 1998)는 2020년이 되면 인구의 약 83%가 도시화의 영향을 받게될 것이다(Sanchez-Grinan, 1998). 이러한 도시화과정은 사회경제적 혹은 인구학적 변화를 초래할 것이며, 또한 다양한 유행의 변화, 제도적 변화, 그리고 사회적 현상의 변화뿐만 아니라 식량과 영양문제에도 영향을 미칠 것이다. 이와 똑 같은 과정이 북미와 서구유럽을 포함하여 아시아와 아프리카에서도 가시화되고 있다. 식품안전성, 식품산업에 청소년고용 창출, 소규모 도시사업장들의 환경안전시설, 그리고 또 다른 식품과 농업관련 프로그램들이 현재 계속해서 해체되고 있는 지도사업 프로그램들을 대신하여 정부의 관심을 필요로 할 것이다.

3. 대안적인 지도사업 접근

지도, 교육, 그리고 커뮤니케이션 서비스는 Axinn(1988)이 저술한 대안적 지도사업 안내(Guide on Alternative Extension Approaches)라는

저서에서 지도사업의 접근방식과 방법론에 관한 귀중한 총람으로부터 논의되었다. 이 총서는 현재도 여전히 다양한 지도사업 접근방식의 기본서이며 가치 있는 참고서적이다. 이 안내서는 8 가지의 다른 접근방식으로 구분하고 있다. 또한 Axinn이 언급한 대부분의 접근방식들은 여러 번에 걸쳐 FAO에 의해 지지를 받아왔다. 다음은 그 8가지 중요한 접근방식을 간략하게 제시하였으며, 더불어 각 분야별 성공여부의 범위를 함께 서술하였다.

(1)일반적인 농업지도사업 접근(The general agricultural extension approach): 성공여부는 국가적인 차원의 농산물생산 증가와 혁신전과기술과 같은 권장사항을 수용하는 비율로써 측정된다.

(2)특화상품 접근(The commodity specialized approach): 성공여부의 측정은 대개 특수한 작물의 총생산량에 의한다.

(3)훈련과 방문 접근방식(The training and visit approach): 성공여부는 수행된 프로그램에 의해 다루어진 특수 작물의 생산성 증가로 측정된다.

(4)참여적인 농업지도 접근(The agricultural extension participatory approach): 성공여부는 적극적으로 참여하고 혜택을 경험한 농업인의 숫자와 지역 지도기관들의 존속정도에 의해 측정된다.

(5)과제지향 접근/시범사업(The project approach): 단기적인 변화정도가 성공의 척도이다.

(6)영농체계 개발접근(The farming systems development approach): 성공여부는 영농종사자들이 해당 프로그램에 의해 개발된 기술을 현장에 적용하는 정도와 그것을 지속적으로 활용하는 정도에 의해 좌우된다.

(7)비용 할당접근(The cost sharing approach): 성공여부는 영농종사자들이 개인적이든 혹은 자신들이 속한 지방정부 단위에 의해서든 일부의 비용을 분담하려는 의지와 능력에 달려있다.

(8)교육기관 접근(The educational institution approach): 성공여부는 영농종사자들이 학교의

영농지도활동에 참가하는 정도이다.

이것은 모든 형태의 지도사업 접근방식을 나열하려는 의도는 아니다. 더욱 중요한 것은 다양한 접근방식에 대한 성공정도를 측정하려는 Axinn의 분류는 몇 가지 측면에서 다소 왜곡된 면이 없지 않다. 그럼에도 불구하고 이 시도는 지도사업의 기본적인 접근분류에 도움을 주고 있다. 왜 그렇게 많은 지도사업의 접근방식들이 존재하는가? 계속하여 새로운 아이디어들이 생겨나고, 패러다임은 변하고, 또한 목표들도 다양화되고 있다. 왜 한가지 혹은 다른 지도사업 접근방식들이 성공하거나 실패하며, 특별한 프로그램의 몇몇 측면들이 유용하거나 혹은 그렇지 못한지는 분명해졌다. FAO의 농업 및 농촌지도 접근방식에 대한 피상적인 검토조차도 그것들 간의 연관성에 대한 다양성을 지적하고 있다. 확실히, 농업지도는 서로 다른 접근방식들 및 활용방법들과 관련되어 있으며, 매우 독특한 내용 영역에 의해 방향이 결정되고 있다. 또한 국가별 혹은 시대적인 상황에 따른 다양한 제도적인 정비에 의해서도 좌우된다. 결론적으로 말하면, 지도사업 발전을 위한 어떤 한 가지 접근방식도 모든 상황에 가장 적합할 수는 없다.

III. 농업 및 농촌지도 개혁을 위한 정부의 역할

비록 지도사업의 예산과 전달체계 등의 역학관계가 변화되고 있을지라도, 농업발전과 농촌발전에서 정부의 역할은 여전히 중요하다. 영농지도가 농업인 주도(farmer-led)로 바뀐다해도 정부는 어떤 형태로든지 작물생산을 포함하여 영농행위가 환경에 미치는 영향, 삶의 질적인 기준을 제시한 지표들, 식품의 안전성, 그리고 농촌 주민들의 복지 등에 지속적인 관심을 가져야 할 것이다. 무기력한 정부라는 표현은 있을 수 있으나, 지금까지 정부주도의 지도사업이 많은 경우에 부적절했었거나 혹은 NGO단체들

과 사적인 상업적 지도사업의 방관자로서의 역할은 전해진 바가 없다. 결국, 영농지도와 농촌 지도사업에 직접적으로 관여할지 아닐지는 전적으로 정부가 결정할 사안이다.

각 국의 정부는 지도사업분야에서 국민모두에게 식량을 안정적으로 공급해야 하는 국가적인 요구충족, 농촌의 소득증대와 빈곤해소, 그리고 자연자원의 지속적인 관리 등과 같은 새로운 도전들에 직면해 있다. 이 같은 민감한 도전들은 급속한 세계정세 변화와 그 맥을 같이 하고 있다. 세계화, 신기술개발, 공적인 영역과 사적인 영역사이의 새로운 관계형성, 농업분야의 다학문적(multi-disciplinary) 속성, 국가 내에서 혹은 국가들 간의 이질성확산, 그리고 농촌주민들의 지리적인 분산 등과 같은 새로운 현실문제들은 개발도상국들에 있어 그들의 개발 노력에 새로운 압력으로 다가온다. 이러한 일련의 과정에서, 정부는 중요한 재정적인 부문에 대한 자문서비스 제공에 중심적인 역할을 담당해야 한다. 하지만 이것은 사적인 영역에 대한 재정적인 보상을 의미하는 것은 아니다. 또한 자연자원 관리에 지속적인 관심, 통합적인 전염병관리, 그리고 빈곤층에 대한 자문서비스제공 등과 더불어, 정부는 농산물 판매를 위한 시장 확보, 농업인들 간의 상호지도 체계확립, 농촌커뮤니케이션 기본구조 마련, 그리고 인력자원 개발 등에서 중추적인 역할을 수행해야 한다. 개발도상국들은 복합적인 책무수행 상황에 직면하고 있으며, 이를 위한 다원론적인 파트너쉽 확보가 절실하게 요구되고 있다.

아직까지 이 같은 대책들이 마련되지 않은 국가들을 대상으로 제도개혁의 장단점을 비교 분석해볼 가치가 있다. 이점에 있어, 국제기구들뿐만 아니라 각 국의 정부차원에서 농업지도 및 농촌지도시스템 분야의 새로운 제도개혁을 단행한 국가를 대상으로, 제도개혁 과정과 나타난 결과에 대한 장단점을 벤치마킹할 필요가 있다. 제도개혁이 여러 국가에서 성공적으로 수행된 것으로 나타나고 있다. 또한 이들 국가의 농업지도 및 농촌지도사업 분야의 개혁에

대한 가능성을 고려할 때, 정부의 역할이 매우 중요하다는 사례들도 있다. 하지만 어떤 한 가지의 대책만이 만병통치약으로 고려되는 말아야 한다. 어떤 분야의 진보를 위한 작업은 구성원들의 적극적인 참여, 자원, 사회적인 역량, 다양한 수준에 있는 지원자들의 태도와 동기에 좌우된다.

IV. 농업과 농촌지도사업 발전을 위한 제도개혁

새로운 패러다임에 대응하려는 노력으로 세계 각 국은 다양한 제도적 개혁을 채택했다. 이러한 개혁들은 시장지향(market-oriented)이거나 비 시장지향(nonmarket-oriented)이었다. 농업지식체계를 발전시키기 위한 FAO의 최근의 대응과 세계은행의 기본적인 시각과 지도원리들이 이 장의 관점을 형성하고 있다. 그러나 다른 한편으로, 이 시각과 원리들은 지속적인 농업과 농촌지도사업 개혁의 과잉현상으로 보여지고 있다.

도입단계에서부터 새롭게 도입된 지도사업의 형태가 필요하지 않다는 명확한 근거를 제시할 수 없다. 예를 들면, 지방화 및 권력분산화는 지도사업에 새롭게 등장한 것이 아니다. 지도사업에서 역사적으로 이미 지방화와 권력분산화를 추구해왔던 호주, 브라질, 캐나다, 독일, 인도와 미국에서는 오랫동안 존재해 왔다. 부분적인 민영화(privatization)는 1960년 이래로 프랑스에서 존재해 왔다. 참여지도방법(participatory extension method)은 일본이나 대만에서는 지도사업의 전통적인 측면인 것이다. 다원적 체계는 핀란드에서 오랜 역사를 가진다. 그러나 새로운 것은 세계화(globalization)의 범위(extent)와 공적인 영역과 사적인 영역의 조화가 상당히 진전된 선진국과 개도국 사이의 거시적인 경제재구조화이다(Fresco, 2000).

이 글에서 강조되는 개혁방법이 FAO에 새로운 것은 아니며, 분산화, 참여, 다원적 제공자와 같은 그러한 개혁전략을 활성화하기 위해 여러

국가에서는 수년동안 계속하여 실행하고 있다. 이러한 노력의 예를 들면, 프랑스어권 국가(francophone countries)로서는 콩고, 르완다, 기니비사우, 중앙아프리카의 국가들이 FAO의 지원대상국가들이다. 이후 이루어진 노력에 대한 언급은 오로지 'FAO 내부자료'에 존재할 뿐이다. 다원화를 향한 탐구노력은 모잠비크나 짐바브웨에서 수행되었다. 보조금정책은 우간다에서 현재 개혁 방향의 일부가 되었다. 필리핀, 인도네시아, 이란, 예멘은 SDRE(Extension, Education and Communication Service)의 도움을 받는 분산화의 다른 노력의 예이다. 실제로 이러한 개혁정책의 다양한 측면들은 그러한 나라에 맞게 동화되었으며, 또한 그것들이 중첩성과 상호보완적인 형태로 나타나기도 하였다. 그럼에도 불구하고, 뭔가 새로운 것에 대한 추구는 이미 성공한 프로젝트에 근거하여 다른 개발도상국들이 고려하고 적용시켜야 할 개발지표들을 제시함으로써, FAO는 이 같은 개혁을 활성화하기

위한 노력을 계속하고 있다.

1. 지도사업의 단계적인 제도개혁

국제개발기구들은 농업지식체계 내에서 다른 제도들보다 훨씬 더 급진적으로 지도사업 개혁을 촉구한다. 지도사업 분야를 개혁하는 이러한 방향에 공헌하는 것은 시장지향 소득창출을 지지하는 새로운 패러다임이다.

공적부문의 개혁전략에서 고려되어야 할 몇 가지 요인들이 이미 드러난 상태에서, 이것들을 다양한 방법으로 범주화시킬 수 있다. 이러한 지도사업 개혁은 본 보고서에서 시장개혁과 비시장개혁의 주요한 두 가지 방향으로 구성되었다. 이 구분에 따르면, 시장개혁은 4가지 주요 개혁전략(공적영역 지도체계의 개편, 다원주의적인 접근, 가격지지 정책, 민영화)을 포함하고 있다. 비시장부분 개혁은 두 가지 주요 개혁 전략으로 구성되는데, 그중 하나는 중앙정부의 권

시장개혁

예산

		공적영역	사적영역
DELIVERY	공적 영역	규모 축소(downsizing)와 가격지지(price recovery)를 통한 공적영역 지도의 개정 (캐나다, 이스라엘, 미국)	가격지지체계 (OECD 국가, 과거 멕시코)
	사적 영역	다원주의, 파트너십, 권력분할 (칠레, 에스토니아, 헝가리, 베네주엘라, 한국, 대만)	민영화(Privatization(total)) 상업화(Commercialization) (네덜란드, 뉴질랜드, 영국)

비시장개혁

정치적, 재정적, 행정적 이슈	지방정부로의 분산화	부문별 책임 이전 (볼리비아 농민 조직, 에콰도르 농민-NGO 프로그램, 페루 NGO에 의한 지도사업)
------------------	------------	--

< 그림 2 > 지도사업 개혁 전략

력이 지방정부로 이전되는 분권화(decentralization)와 책임을 이전하거나 위임하는 것이다. 다른 한 가지는 때때로 지도사업에 실질적인 자율권을 부여하고, 이를 사회 전반적인 공익을 추구하는 방향으로 전환함으로써 국가 및 지방정부의 보조정책 기능을 담당하게 한다. <그림 2>에서 이러한 개혁전략이 묘사되어 있다.

<그림 2>는 시장지향 구조적 개혁과 비시장지향 구조적 개혁을 구분하는 두 가지 예시를 보여준다. 두 개의 그림은 공적 영역 제도적 개혁을 수행하는 나라들에서 널리 채택된 주요 전략을 부각하고 있다. 이와 더불어 각 국에서 채택된 특정 전략을 설명하고 있는 많은 나라들이 언급되었다. 그러나 어떤 국가와 특정 전략의 연계성은 배타적인 관계로서가 아니라 각 나라에서 수행된 개혁의 지향 모델로만 보여진다. 여기에서 추측할 수 있는 다른 한 가지는, 몇 개의 다른 개혁 방향들이 어떤 한 나라에서 동시에 추구될 수도 있으며, 이 것은 세 가지 농촌지도사업 체계의 각 영역이 같이 존재하고 있는 독일에서 두드러진 경우이다.

참여(participatory) 지도사업은 앞에서 언급한 것처럼, 시장개혁과 비시장개혁보다 상위 부분에 존재한다. 이는 정부구조에 영향을 미치는 제도적 순위라기보다는 필수적으로 요구되는 지도방법론이기 때문이다. 그러나 비시장개혁 내의 보조금정책은, 정부가 지도사업에서 손을 떼는 경우, 참여지도사업(participatory extension)은 국제기구의 도움을 받는 농민주도조직들이 그 주도적인 역할을 담당할 것이다. 그러나 반드시 다음의 질문들이 이루어져야 한다 : 참여를 위한 이러한 개혁의 합축성은 무엇인가? 참여 초기에 누가 관여할 것인가? 누가 참여지도사업 개혁의 비용을 지불할 것인가?

가. 시장개혁(Market reforms)

시장개혁은 농업과 농촌지도사업 운영을 민영화하려는 중앙정부 의도에서 시작된다. 계약을 통해 농업기술보급사업을 하거나, 사업의 비

용을 청구하는 가격지지제도를 하거나, 또한 농민단체들이나 농민조직들과 파트너십을 형성하여 추진한다. 공적 영역의 지도체계 개혁의 가장 급진적인 방법은 지도사업의 규모를 줄이고, 최소 단위의 가격지지 시스템으로 바꾸는 것이다. 개혁주의 전략은 다양한 형태로 수행된다. 예를 들면, 1980년대 말의 미국은 지도사업 분야에서 원리지향, 목적에 의한 관리 접근법에서 현안문제 관리 접근법(issue-oriented management approach)으로 전환했다. 동시에 워크샵 개최와 토양 수집과 같은 이전의 무료서비스 부문에 비용을 부담시켰다. 호주와 캐나다, 일본, 폴란드, 포르투갈, 스페인 등과 같은 나라는 농림부에서 농촌지도조직을 유지했다. 이러한 나라들은 계속해서 공적영역의 지도사업의 보급과 자금을 전적으로 혹은 부분적으로 제공하였다.

특히 오늘날 개발도상국에서는 제도적 다원화(institutional pluralism) 정책이 널리 받아들여지고 있다. 이 방법은 지도사업 영역별 수행에 종종 비영리 NGOs나 컨설팅회사와 농민 협동조합을 포함하는 영리기업과 같은 비정부조직과 계약을 한다. 계약제는 유럽과 중앙아시아 경제정책을 변화를 포함하여, 개발도상국에서도 공적 영역의 개혁과 사적 영역 발전의 획기적인 기회로 여겨지고 있다. 공적부문과 다른 기구와의 협력에 관련되어 상업화를 추진했던 다양한 사례들이 있다. 즉, 중국에서 농민협회가 정부로부터 기술사업분야를 계약하여 시장원리에 의해 사업을 추진하고 세금을 납부하도록 한 것, 에콰도르에서 이윤추구를 목적으로 정부와 민간조직이 공동 경작하는 시스템, 코스타리카에서 정부의 허가 및 보증정책(voucher schemes), 칠레에서의 하위 계약(sub-contracting) 및 허가(voucher schemes), 에티오피아에서의 민영화된 지도기관, 케냐에서의 계약식 농장운영(contracting farming), 스리랑카에서의 농업인 서비스 센터 운영 등이 있다.

제도적 다원화는 중앙정부가 대부분의 국가에서 공적, 사적, 준 공적 서비스 제공자들-이

른바 제3영역(third sector)이나 비영리단체(NGOs) - 과의 제도적인 복합성이 존재한다는 사실을 분명하게 인지할 때 비로소 촉진될 수 있다. 제도적으로 다원화의 경우에, 공적 영역에서 지도사업 활동의 예산(funds)을 지원하는 반면, 사적 영역에서는 실질적인 사업들을 직접 계획하고 수행한다. TCI와 세계은행의 공동연구에서, SDRE는 모잠비크에 비영리 NGOs에 대한 지원 계획을 수립하고, 반면 국가에서는 공적인 역할 수행을 계속하면서 지도사업의 진행과정에서 보조적인 역할을 해왔다. 지도분야의 많은 공적 및 사적인 서비스가 활발한 짐바브웨에서 SDRE는 최근에 다원적인 상황에서 정부의 역할을 정의하고, 협력체계(coordination mechanism)를 개발하는데 도움이 되는 연구를 수행했다.

나. 비시장개혁(Non-market reforms)

중앙정부의 시장개혁이 전체적 혹은 부분적으로, 직접적 혹은 간접적으로 농업과 농촌지도체계의 운영의 민영화를 지향하는데 반해, 비시장개혁은 중앙정부가 지도사업의 재정과 운영의 책임을 지방정부로 이관하거나 분담시키는 것을 지향한다. 가장 보편적인 비시장개혁 전략은 지방정부로 권한 및 재정을 분산화를 시키는 것이며, 지도사업의 책임을 NGOs에게 일부 양도하거나 위임하는 것이다. 이러한 과정을 통하여 마침내는 지도사업에 대한 중앙정부의 책임을 전적으로 지방정부에 이관시키는 것이다.

분산화(Decentralization)란 종종 중앙정부에서 지방의 하위 부서로 지도사업의 권한을 전가시키는 것으로 정의된다. 이러한 형태의 정치적 결정을 '이전(devolution)'이라는 용어로 쓰는 이도 있다. 용어가 어쨌든, 분산화는 시장개혁과는 다른 의사결정을 요구하는 정책으로 볼 수 있다.

분산화 개혁(decentralization reforms)은 지도사업이 지방자치단체로 전가된 콜롬비아를 비롯하여 지도사업의 권한이 각 주(state)로 이관된 멕시코를 포함하여, 다른 라틴아메리카에서도

그 예를 찾아볼 수 있다. TCI와 세계은행(World Bank)의 공동연구에서, SDRE는 지도사업의 행정적 및 재정적 권한을 지방정부와 농민조직으로 이관시킬 계획아래 우간다를 지원하고 있다. 이와 유사하게, 인도네시아, 이란, 필리핀에서처럼 지방정부에 위임된 지도사업이 확고하게 자리잡도록 도와주었던 것처럼, 예멘의 농민들에게 폭 넓은 지도사업의 책임을 전가시킨다는 조건아래 보조를 해주었다.

특히, 경제학자들은 권한과 책임의 중앙정부와 지방정부 사이의 이전에 관심을 집중하고 있다. 그들은 지방정부로의 권한을 분산시키는 정책이 취약한 중앙정부의 결함을 치료할 수 있다고 보기는 어렵다는 것이다. Crowder는 지도-연구의 연계(linkage)에서 분산화의 효과에 대한 의문을 제기한다. 분산화가 지도-연구 연계의 충격완화를 위한 방편에서 비롯된 결과이지만, 이러한 연계가 실제로 현재의 상황을 개선시키는데 도움이 되는지는 의문으로 남는다. 반면에, 연구와 지도사업이 각각 분산화 된 인도네시아에서 지역기술평가기구의 설립은 연구, 지도, 농민들 사이에서 운영상의 연계가 새로이 정립되고 또한 전망이 밝은 패러다임으로 등장하고 있다.

농업과 농촌지도사업의 발전에 현재 적어도 3가지 지배적인 분산화의 방향이 있다. 그 첫째는 예산확보체계의 개편을 통해 지도사업 비용을 분산시키는 것이다. 둘째는 구조적인 개혁을 통해 중앙정부의 책임을 분산시키는 것이다. 세 번째는 의사결정 과정에서 농업인들의 적극적인 참여를 통해, 궁극적으로는 농업인들이 지도사업 프로그램을 전적으로 책임지는데 필요한 프로그램 관리를 분산시키는 것이다. 정부가 협동조합이나 여러 가지 형태의 농업인 조직 및 농업인 협회에 권한을 위임하기 위한 일련의 과정들이, 덴마크, 핀란드, 프랑스와 유럽, 라틴아메리카의 에콰도르 등과 같은 나라에서는 실행중이다. 어떤 경우, 정부는 공적 영역의 지도사업에서 손을 떼고 결국은 모든 권한을 NGO나 농민조직에 위임하게 되는 상황도 예상된다.

비시장부분 개혁의 권한을 민간분야인 NGOs에 위임하는 볼리비아, 에콰도르, 페루와 같은 라틴아메리카의 국가에서 이러한 개혁의 유형 '제3세력'으로 언급되고 있다. 본 보고서에서 '분산화'의 마지막 유형은 '보조금(subsidiarity)'제도이다.

V. 결 론

비농업 농촌개발을 위한 시작뿐만 아니라 시장과 비시장개혁과 관련한 지도사업의 제도적 개혁착수와 이러한 개혁을 실행하는데 참가자들, 특히 최종소비자들이 항상 강조되어야 한다. 이러한 개혁의 시작은 고, 중, 저소득국가 등의 최근 농업지도사업 개혁조치에서 나타나고 있다. 그러나 핵심은 저소득국가의 저소득층 주민의 식량안전과 빈곤의 경감을 촉진하는 개혁조치이다. 그리고 개혁의 착수를 위하여 주로 농촌개발을 위해 농업지식과 정보시스템과 변화하는 지도사업환경을 나타내는 다른 틀을 촉진하기 위한 전략적 비전과 지도원리(2000)에 관한 FAO/World Bank 문서를 검토하였다.

개혁의 착수는 다음 사항을 필요로 한다. 첫째는 비영리, 비정부기관과의 협력과 관련한 지도사업공급자의 다원화이다. 둘째는 농민들과 농민조직 그리고 다른 민간영역 지도사업 공급자들간의 파트너십의 형성이다. 셋째는 농민들과 지도사업전문가의 기술지원과 함께 인적자원 개발이다. 넷째는 하위지자체의 분권화이다. 다섯째는 풀뿌리단계의 하부결속력 등을 포함하여 비농업 농촌개발을 위한 추가적인 개혁조치로 소규모기업이 개발되어야 한다. 농업과 농촌지도사업체제가 활기를 되찾고 개발도상국가의 다양한 요구를 충족시키는데 더 효율적으로 만들어지려면 전체적인 개발에 새로운 비전과 실천이 요구된다. 여기에서 언급한 개혁은 각

국이 선택하고 제도적인 정책을 추진하기 위한 FAO의 중요 기회들을 제공하는 점진적으로 포괄적인 선택들에 기초한다. 현재 직면한 문제는 각 국이 올바르게 혼재된 지도사업의 제도적 개혁을 확인하는데 도움을 주고 전지구적인 농업시스템에서 더 효율적으로 운영할 수 있는 접근이다.

VI. 참 고 문 헌

1. Axinn, G. H., 1988, Guide on Alternative Extension Approaches, Rome: FAO.
 2. Baxter, M., D. Slade, & J. Howell, 1989, Aid and Agricultural Extension: Evidence from the World Bank and Other Donors. Washington: D.C.: World Bank.
 3. FAO, 1995, The group enterprise resource book: a practical guide for Group Promoters to assist groups in setting up and running successful small enterprises, Rome: People's Participation Programme.
 4. FAO, 1999, Pluralism and sustainable forestry and rural development(Proceedings of an international workshop, 9-12 December). Rome.
 5. FAO/WorldBank, 2000, Agricultural Knowledge and Information Systems for Rural Development(AKIS/RD): Strategic Vision and Guiding Principles, Rome.
 6. WorldBank, 1995, Participation Sourcebook, Washington, DC.
 7. WorldBank, 1997, Rural Development: From Vision to Action. Washington, DC: Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series 12.
- (2002년 7월 9일 접수, 심사후 수정보완)