

農村指導公務員의 專門性 向上 方案

김성수

서울대학교 농업생명과학대학

Directions for Professional Development of Agricultural Extension Educators in Korea

Sung Soo Kim

College of Agriculture and Life Sciences, Seoul National University

Summary

Agricultural extension programs in Korea had focused mainly on increased production, and the biggest pride of extension was the achievement of rice self-sufficiency in 1970s and abundant vegetable and animal production in 1980s. Farming in Korea has changed rapidly in recent years and extension system on commercialized crops have not been satisfactorily developed to meet farmers' demands.

Facing the emerging challenges of international competition and trade liberalization for agricultural commodities, the goals of extension should be focused on increased income and the welfare of rural communities. The transferring of agricultural extension educator from central government jobs to local ones has emerged recently under the trends of localization which resulted unstable job environment of extension educator.

Intensive pre-service and in-service training of extension workers on current and advanced technologies are essential to upgrade the quality of extension services, and the future directions for professional development of agricultural extension educators in Korea were suggested as follows:

1. Establishing a national network on agricultural extension system to promote exchanges of information among counties and provinces, to conduct meetings and to publish information on agricultural extension,
2. Determining the implications of recent national and global trends on agricultural extension, and strengthening communication at local, national and international levels for an effective extension system in the era of localization, internationalization and globalization;
3. Recognizing the effect of number and quality of extension staff on the impact of extension and providing opportunities development and advancement of extension personnel through education, training, incentives and rewards;
4. Giving a higher priority to agricultural extension in national policies in order to ensure the adequacy of budgetary support and recognition of importance of extension by the ministries concerned and mass communications.

I. 序 論

최근 우리 나라 농촌지도사업은 WTO체제의 출범과 정부조직 개편의 흐름에 따라 변화를 요구받는 일대 전환기적 상황을 맞이하고 있다.

특히 농촌지도직의 지방직으로의 전환이 관련 부처간에 거론되고, 총무처로 대표되는 정부와 집권 여당인 민자당 사이의 당정협의를 거쳐 1994년 9월 13일 “지방자치단체에 두는 국가공무원 정원에 관한 법률” 제정안을 논의하여 총

12,049명의 국가직공무원 가운데 광역자치단체 부단체장 등을 제외한 11,790명을 연차적으로 지방직으로 전환하기로 결정했다. 지방직 전환 대상은 소방직 1,067명, 수의직 155명, 임업직 488명, 양곡관리직 979명, 교원 646명 등이 포함되어 있으나 농촌지도직이 7,424명으로 61.6% (소방직, 교육직을 제외한 농림직 총계는 9,046명으로 75.1%)를 차지하고 있다. 지방자치화 시대를 맞으며 합리적인듯한 조처로 생각될 수 있으나 우려되는 바가 많은 것으로 지적되고 있다.

우리 나라 농촌지도사업은 그동안 녹색혁명을 통하여 주곡자급달성에 크게 기여하는 등 많은 성과를 거두었으나 최근에 이르러 농촌지도사업이 지도대상인 농민의 욕구를 충족시키지 못하고 있다는 일부의 비판을 받기도 하여 지도사업의 성과를 달성하기 위해서는 다양한 변화의 필요성이 높아지게 되었다. 이러한 내외적 여건 변화에 따라 농촌지도사업은 다양한 변화의 노력을 기울이고 있다.

농촌지도공무원은 지도사업의 성패를 좌우하는 중요한 요소임은 국내외 많은 학자들의 연구 결과 밝혀졌다. Kelsey와 Hearne(1965)은 이미 농촌지도공무원은 자기가 담당하고 있는 분야의 학사학위 이상의 자격과 함께 다양한 분야에 대한 전문능력이 있어야 한다는 점을 지적한 바 있다.

우리의 농촌지도사업 역시 그동안 농촌지도공무원의 전문성에 대한 중요성을 인식하고 다양한 노력을 기울여 왔으나 지도사업 여건 변화를 충족시킬 수 있는 지도공무원 전문성 향상은 미흡하였다. 이 논문의 목적은 농촌지도공무원의 지방직 전환의 문제점을 검토하고 전문성 향상 방안을 모색하는 데 있다.

II. 地方職轉換의 問題點

우리나라 농촌지도사업은 우량 신품종 보급으로 식량의 자급을 달성한 녹색혁명을 이룩하였고, 비닐하우스 농법의 보급으로 한겨울에도

푸른 채소의 공급을 가능하게 한 백색혁명을 농민들과 함께 이룩해 냈다. 국제연합 식량농업 기구의 보고에 의하면 우리나라의 농촌지도사업은 미국, 영국, 덴마크 등과 함께 세계적으로 성공한 5개국중의 하나이며 아시아 농과대학 연합회의 전문가들은 한국의 농업생산과 국가 경제발전의 중요한 요인으로 농촌지도사업을 평가하고 있다.

이러한 농촌지도사업을 지방직으로 전환시킬 경우 대부분 지방 자치단체장의 관심은 가시적인 사업에 두어지게 될 것이므로 농촌지도기능의 전문성 약화 및 소멸 가능성이 높을 것으로 지적되고 있다. 아울러 농촌지도직 공무원의 소의의식과 전문성이 고려되지 않은 인사가 자행되면서 지역농업의 경쟁력 확보에 차질이 예상되며, 지도직의 신분상 불안으로 사기가 떨어지고 후유증이 장기화 될 것으로 지적하는 전문가들이 많다.

농업연구의 특성상 선진국들도 농업 연구와 지도를 국가가 담당하고, 연구와 지도를 일원화하고 있는데 UR 이후 WTO 체제하의 무한경쟁의 어려움에 처하여 개방화 전문화의 국가적 과제를 기술적, 재정적 어려움이 많은 지방정부에 지우는 것과 다를 바가 없다는 것이다. 또한 경제기획원 예산실 관계자의 지적대로 "이들의 신분이 국가공무원에서 지방공무원으로 바뀌어도 봉급이나 상여금, 근무조건 등 실질적인 면에서 달라질 것은 없다"라는 보도가 사실이라면, 국가 전체적으로 볼 때는 재정규모의 절약에 기여하지도 못하면서, 현재로서는 재정 자립도가 낮고, 인건비조차 부담할 능력이 없는 지방자치단체에 넘기려는 것은 설득력있는 발상이 못된다.

국민식량의 안정적 공급을 위한 종자공급, 병해충 방제, 신기술 보급 등에 혼선이 있어서는 안되며, 국가에서 기간작목으로 육성해야 할 쌀 등 국민 생존 기초식품의 수급에 차질이 생길 수도 있을 것이다. 구 소련 등 일부 국가에서 식량부족으로 국가 자체가 붕괴되었음을 타산지석으로 삼아야 할 것이며, 1994년 폭염과 가

몸의 피해 등을 감안하여 언제 발생할지 모르는 식량의 문제는 바로 국민의 생명과 직결됨을 간과해서는 안될 것이다. 주곡의 자급달성이 1977년에 4,000만석을 돌파하면서 이룩된 다음 1980년대에 들어서도 농촌지도공무원의 총수에는 변화가 없었으나 1989년 읍면지소를 시군지도소에 통합하면서 근무지별 지도인력에 변화가 있었다. 연도별 근무처별 농촌지도공무원의 변화는 다음 <표 1>과 같다.

읍면지소의 철수는 농촌지도공무원 전문화의 촉진과 근무환경개선 등의 측면에서 긍정적인 면도 있었으나, 지도대상인 농민들로부터 멀어

져 불편을 초래하게 되어, 지도공무원 1명이 근무하는 상담소로 재조정하였다. 그러나 읍면지소 시절 3명으로도 부족했던 농민접촉기회가 감소되고 농민들의 상대적 소외감은 해소되지 못한 실정이다. 최근 지방직 전환에 대한 반대 여론이 높아지자 2년동안 유보시키는 안이 제시되었으나 이렇게 될 경우에도 행정직화 하려는 경향이 두드러질 것이며, 능력이 있고 사명감이 투철한 인력확보는 더욱 어려워져, 농촌지도공무원의 전문화에 역행하면서 농촌지도사업은 후퇴하고, 따라서 농민들의 좌절은 더욱 커질 것이다.

<표 1> 연도별 및 근무처별 농촌지도 공무원의 변화

연도 \ 근무처	농촌진흥청	도 진흥원	시·군 지도소	읍·면지소 / 상담소	계
1960	82	155	956	-	1,192
1970	73	236	2,882	3,169	6,360
1980	106	226	2,997	4,651	7,980
1989	105	226	7,250	398	7,979
1992	105 (22)	290 (56)	6,375 (674)	294	7,064 (752)

(): 생활지도사 자료 : 농촌진흥청, 각년도

현 농촌지도체제는 도와 시, 군 단위에서 사업비의 90% 이상을 부담하며 사실상 지방정부에 소속되어 이미 지방화되어 있는 실정이다. 다만 상업농 시대의 전문성 제고를 위한 인사 및 직무훈련을 농촌진흥청이 행사하는 정도이며, 전환시킴 경우 전문성과 사기도 저하될 것이다. 도시민에 비하여 상대적으로 교육기회가 적은 농촌인을 대상으로 삶의 질을 높이기 위한 평생교육 기회의 제공과 국가 전체적인 수질, 대기, 토양 오염에 대한 환경보전 기능 강화에 따른 자연생태계 보전과 지속적 농업의 추진이 가능하기 위해서는 농촌지도공무원의 지속적인 직전 및 현직교육은 물론 국가직 공무원으로서의 사기를 진작시키도록 하여야 할 것이다.

지금은 역사적인 관점에서 농촌, 농업을 발전시켜야 할 가장 중요한 시기이며 특히 농업구조

개선에 42조원과 특별세 15조원 등의 효과적인 투입을 위해서는 오랜 경험과 기술이 축적되어 있는 농촌지도사업의 역할 기능을 국가적 노력으로 더욱 강화시키는 것이 농업의 국제 경쟁력 향상 측면에서도 타당할 것이며, 시대적으로 절실히 요청되고 있다.

1980년대 농촌지도조직의 개선 노력은 농민의 여론, 일선지도공무원의 희망, 학계의 방향 제시 등과는 무관하게, 경제기획원, 총무처, 내무부 등의 관료적 발상에 밀리어 읍면단위 지소 철수, 단일호봉제 실시, 생활지도직 연구직으로의 전환 등 개악적인 조치로 농민과 일선 지도공무원의 불만을 가중시켜왔던 점도 반성되어야 할 것이다. 또한 소위 "물밑교섭"이나 임기응변적 대응에서 벗어나 농촌지도학회 등을 통한 토론의 장을 마련하여 공개적이고 장기적인

처방을 마련하여 농촌지도사나 농민들이 불안
을 씻고 일할 수 있도록 하여야 할 것이다.

농촌진흥청을 포함한 농림수산부, 총무처, 경
계기획원 등 관련부처들은 농정의 최일선에서
농민과 함께하는 지도공무원들이 긍지와 보람
을 느끼며 근무할 수 있도록 “하지 않아야 될
일”과 “해야 할 일”을 분명히 구분하여 그들의
의견을 겸허히 수렴하고 학계의 장기적 비전을
경청하면서, 시기 양양을 위한 단일호봉제의 재
검토, 연구직과의 차등 철폐 등에 우선적 노력
을 경주하여야 할 것이다. 또한 도시화된 지역
농촌지도소의 폐지 및 인력 감축 조정 문제도
거론되고 있다고 하나 오히려 국제화 개방화 시
대의 도시 소비자 지도의 차원에서 농촌지도
소의 폐지나 인력 감축 조정보다는 지도 영역과
기능의 강화에 힘써야 할 것이다.

Ⅲ. 農村指導公務員 專門性 向上的 現況

1. 농촌지도공무원의 전문성

가. 농촌지도공무원의 역할

농촌지도공무원은 농촌지도사업에 있어
서 가장 중요한 역할을 담당하기 때문에 지도사
업의 성공에 중요하다(UNDP, 1991, World
Bank, 1990). 즉, 농촌지도사들의 역할은 주민들
로 하여금 개발욕구를 자극 동기화하고 이를
실천에 옮기도록 격려하는 촉매자의 역할과 농
촌주민들의 생활을 개선하는 데 필요한 정보와
지식 기술 등을 제공하는 제시자의 역할, 그리
고 그들이 어떤 의사결정을 할 때나 자원을 동
원하려고 할 때 도와주는 자문자 역할(최민호,
1989) 등 다양한 역할을 하기 때문에 지도사업
의 성패를 좌우하는 중요한 요소로 작용한다.

나. 농촌지도공무원 전문성의 개념

농촌지도공무원의 전문성은 농촌지도공
무원이 지도활동을 수행하는 데 필요한 다양한
능력이나 자질이라고 할 수 있다. 전문성은 지

도사업의 내외적 상황에 따라 다양하게 정의되
고 변화될 수 있다. 농촌지도요원은 농업기술자
이며 또한 교육자이기 때문에 농업기술에 대한
지식과 함께 농업교육자의 자질을 가지고 있
어야 한다(송해균, 1972). 이러한 의미는 농촌지
도공무원의 종합적 전문성으로 인식할 수 있는
데 종합적 전문성이란 농업 개량, 생활개선, 청
소년지도 등에 대한 그들의 전공영역외에도 대
상자들을 지도할 때 필요한 교육자적 자질, 사
업계획 및 평가, 주민조직, 정보수집, 연구수행
등에 대한 전문성을 동시에 확보하고 있어야
함을 의미한다(최민호, 1989).

농촌지도공무원은 지도사업을 효율적으로 수
행하기 위하여 다양한 유형으로 활동하고 있으
며 각각 자기 분야에 맞는 전문성을 갖고 있을
때 사업의 발전을 기대할 수 있다. 농촌지도공
무원의 유형에는 크게 농촌지도조직 관리자와
전문지도사로 구분할 수 있다. 농촌지도조직 관
리자에는 중앙기관의 과장급 이상, 도단위 기관
의 과장급 이상과 시군농촌지도기관의 과장급
이상의 지도공무원이 포함된다고 할 수 있다.
전문지도사는 중앙, 도단위 및 시군지도소에서
농민지도 활동과 지도행정을 담당하는 지도요
원이라 할 수 있다.

각 유형별 농촌지도공무원에게 필요한 전문
능력은 다음과 같다(조영철, 1992).

(1) 농촌지도조직관리자: 농촌지도조직관리
자는 농업에 대한 지식과 아울러 지도사업에 대
한 기획능력, 전문지도사의 사업영역과 조정 능
력, 인력배치 능력, 기본훈련 및 선진기술 훈련
능력, 보고서, 통계, 기타 서류 작성 능력, 예산
및 행정처리 능력, 평가능력 등을 갖추고 있
어야 한다.

(2) 전문지도사: 전문지도사가 갖추어야 할
직업적 전문능력으로는 일반지도요원이 갖추
어야 할 자질, 일반지도요원이 기술적으로 부족
할 때 조언능력, 일반지도요원에 대한 적정한
기술 및 기법 사용능력, 문제해결접근법을 통한
해결책과 장애 인지 능력, 일반지도요원에 대한
기본 전문교육 능력, 연구기관과 일반지도요원

간의 교량적 역할 등이다.

(3) 일반지도요원: 일반지도요원들에게 필요한 전문능력으로는 지도사업의 세부실천계획 수립, 농민문제의 인식 및 참여유도, 농민조직의 응집력 향상, 자료수집능력 등을 포함하는 지도사업 실천의 내용결정과, 문제해결기법, 집단지도기법, 지역실정에 맞는 실용기술의 적용, 커뮤니케이션 능력의 향상을 통한 지도사업의 실행, 그리고 관리와 통제능력외에도 농업에 대한 자긍심, 농민과의 친밀성, 농업기술 습득을 위한 계속적인 노력 등이다.

농촌지도공무원의 전문성은 전체 농촌지도공무원이 각기 맡은 바 분야에서 전문 활동을 수행할 수 있는 제반 능력이라고 할 수 있으며 전

문성 향상을 위한 방안으로는 직전교육, 신규교육, 직무교육 및 기타 방안 등이 있다.

2. 농촌지도공무원 전문성 향상의 추진현황

가. 직전교육

직전교육이란 농촌지도공무원으로 임용되기 이전에 받는 모든 전문적인 교육으로써 학교교육을 의미한다. 우리 나라 농촌지도공무원의 임용자격은 사회상황에 따라 다양하게 변화되어 왔으나 농촌지도공무원의 기본 자질은 대부분 학교교육을 통해 습득된다고 할 수 있기 때문에 일정 자격을 갖춘 자를 선발하는 것이 중요하다.

〈표 2〉 농촌지도 공무원의 연도별 학력 변화

연도	계		대학졸업 이상		전문대 졸업		고등학교 졸업	
	실수	%	실수	%	실수	%	실수	%
1965	5,872	100	2,806	48	367	6	2,699	46
1974	5,874	100	1,854	32	571	9	3,449	59
1982	7,950	100	1,591	20	1,424	18	4,935	62
1992	7,064	100	2,543	36	1,413	20	3,108	44

자료: 농촌진흥청, 각년도

농촌진흥법 제8조 제 1항은 “연구공무원과 지도공무원은 해당업무의 특수성에 비추어 전문학술을 이수한 자로서 대통령령이 정하는 자격을 가진 자라야 한다.”라고 규정하여 전문성을 지닌 우수 인력을 확보하도록 법적 근거를 마련하고 있으나 실제 신규요원채용은 시대에 따라 그 자격을 고졸이상 또는 전문대졸 이상 등으로 변화되었다. 농촌지도공무원의 연도별 학력변화는 〈표 2〉와 같다.

농촌지도사업은 다양한 계층의 농민과 농촌주민을 접촉하고 대화하고 가르치는 사회교육사업이다. 교육에 있어서 교사의 역할이 중요하듯이 농촌지도사업에 있어서도 농촌지도공무원의 역할은 가장 중요한 요소이다. 농촌지도공무원이 얼마나 농민들로부터 신뢰를 받고 있느냐

에 따라서 농촌지도사업의 성패가 좌우된다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 1960년대에는 우수한 농촌지도공무원을 확보하기 위하여 농학계 대학 출신자를 특별채용하고 직무교육과 분야별 전문교육을 강화하였고 방송통신대학 및 대학원 진학을 권장하는 등 다각적인 노력을 기울여 왔다.

그러나 1970년대에 급격한 도시화와 공업화 우선정책의 영향과 공개채용 등에 의해 농촌지도공무원의 학력이 점차 저하되고 1982년에는 대졸 이상의 학력보유자가 20%로 떨어졌다. 특히, 농민들도 벼농사와 비닐농법에 의한 채소의 주년생산기술은 인정하면서도 급변하는 국내외 여건변화에 대응하여 경쟁력있는 기술산업을 지도하는 데는 미흡하다는 비판을 하기에

이르렀다. 또한 자급농에서 상업농으로 전환되면서 농민의 기술 및 정보 욕구는 점점증하여 왔음에도 이러한 욕구를 충족시키기에는 미흡하였으며, 연구자들의 연구도 농촌현장의 애로를 타개하는 실용적 연구보다는 첨단, 기초 기술에 치중하면서 연구와 지도 그리고 농민 사이의 간극이 넓어졌다는 비판도 제기되어왔다. 1992년도 760명의 농민을 대상으로 한 조사에서 46%의 응답자가 농촌지도공무원들이 농민의 욕구를 충족시키지 못하고 있다고 응답하였다. 또한 농촌지도공무원들의 41%만이 자신의 해당전문분야 실력이 농민들보다 낫다고 평가한 조사결과도 있다. 이러한 농촌지도공무원의 자질문제는 여러가지 원인이 있으나 신규채용시 학력제한을 철폐하고 암기위주의 객관식 출제에 의한 공개채용이 가장 큰 요인으로 작용하고 있는 것으로 지적되고 있으나 최근 공개채용 응모자격을 전문대졸 이상으로 규정하고 있어 점차 학력수준이 높아지고 있다.

농촌지도공무원의 사회교육적 자질확보의 중요성을 인식하여 서울대학교 농업생명과학대학은 1971년 농업교육과에 농촌지도전공(농촌사회교육전공으로 명칭 변경)을 설치하여 직전교육으로서의 학교교육을 전문적으로 실시하여 우수한 자질의 농촌지도공무원을 양성하게 되었다. 그러나 대학의 이러한 노력에도 불구하고 농촌지도공무원이 갖는 사회적 인정감 및 다른 직종의 보수와의 차이, 농촌지도조직의 특수한 조직풍토 등으로 인해 농촌지도공무원을 희망하는 학생이 적은 데다가, 전체 지도공무원 정원내에 생활개선직 및 연구직으로의 전환이 이루어지면서 1989년부터 3년간 농촌지도직 채용시험이 중단되어 소기의 성과를 거두는 데 미흡하였다.

나. 신규교육

농촌지도공무원의 신규교육은 신규 임용자가 지도사업을 성공적으로 수행할 수 있도록 농촌지도공무원으로 임용된 직후 받는 교육이다. 농촌진흥청의 신규교육의 주요내용은 정부

시책과 소양교육을 중심으로 지도사업을 소개하는 내용이되고 있으며 그 기간은 보통 2~4주간의 단기훈련을 실시하였으나 1958년 농사원은 자격시험합격자중 농대졸업자 66명을 선발하여 6개월동안 장기훈련을 시킨 후 배치하였으며 그 후 1960년까지 신규임용한 농대졸업자 120명을 3개월간의 교육을 이수시켜 일선지도기관에 배치하였다. 한편 지역사회개발요원에 대한 교육도 초창기에는 3~5개월간의 비교적 장기간의 기초훈련을 시켜 부락에 배치하는 등 신규임용자의 교육에 중점을 두어 전문적인 자질향상에 노력하였다. 그러나 농촌진흥청이 발족되고 농촌지도공무원이 증가하게 되자 신규채용자에 대한 신규교육은 전반적으로 단기화되었으며 기본적인 공무원의 소양교육에 치우치고 농촌사회교육자로서의 농촌지도직에 대한 전문교육은 실시하지 못하였다.

신규교육은 농촌지도공무원의 직업관 확립과 농촌지도사업을 올바르게 이해하고 그 방법 등을 습득할 수 있는 기회로 활용되어야 성공적으로 지도사업을 수행할 수 있을 것이다. 신규교육에서 농촌지도사업의 철학, 농업의 중요성, 농촌사회교육자로서의 사명, 농촌지도방법, 사업계획수립 및 평가, 농촌지도사업 원리 등과 농업과 농민 농촌을 종합적으로 이해하는 교육을 시키는 한편 자기 전공분야에 대한 현장경험을 습득시킴으로써 전문능력이 뛰어난 지도공무원을 양성할 수 있는 교육이 되어야 할 것이다.

다. 직무교육

직무교육은 농촌지도직에 근무하고 있는 재직자에게 실시하고 있는 재교육 과정으로써 과제별로 실시되는 2~3일간의 연찬회, 전시사업 평가회 등과 전문지도사 훈련을 위한 장 단기교육 및 해외교육으로 나누어진다. 공무원교육훈련법에는 모든 공무원에게 필요한 직무분야별 훈련과정을 5년마다 1회씩 각급 공무원훈련기관에서 이수시켜야 함을 규정하고 있으며, 동법 시행령에 의거 교육훈련과정을 직급별

기본교육과정, 직무분야별 전문교육훈련과정, 정신교육훈련과정으로 구분하여 실시하고 있다. 농촌지도직공무원 역시 이 법에 근거하여 직무교육을 실시하고 있다. 농촌지도공무원에 대한 직무교육은 농촌지도사업 초창기보다 대졸 학력 이상의 농촌지도공무원이 감소하고 농민의 지식수준이 높아지게 되어 지도요원의 자질향상에 초점을 두고 실시하게 되었다.

기본교육과정의 전문지도사훈련은 1966년부터 실시하였으며 첫째에는 농학계대학 졸업자로서 현지 지도 경력이 있는 75명을 선발하여 42주간의 훈련을 실시하였다. 훈련방법은 농업공무원교육원과 농촌진흥청 산하 각 시험장 또는 연구소에 위탁하여 강의, 실습, 분임연구 및 현지견학 등의 방법으로 실시하였다. 또한 1979년부터 1984년까지 18~24주의 비교적 장기교육을 작물, 원예, 축산분야별로 각 15~20명씩 교육을 실시하였다. 교육내용은 주로 전문분야별 재배기술에 초점을 두어 강의와 실습을 실시하여 농촌지도공무원의 전문성을 향상시키고자 하였다.

그러나 이러한 교육기간으로는 농촌지도공무원의 전문성 향상의 성과를 기대하기가 미흡하여 1989년부터 2년간으로 시군당 1명을 기준으로하여 농촌진흥청 산하 시험장, 연구기관에 장기파견연수 과정을 설치 운영하여 최신의 연구기술과 내용을 직접 습득할 수 있는 기회를 제공함으로써 농촌지도에 대한 자신감은 물론 전문성을 향상시키는 데 어느정도 기여하였다. 그러나 이 훈련은 1992년까지 총 437명 (농촌진흥청, 1993)을 대상으로 실시한 후 훈련비를 확보하기 어렵고 또한 일선지도기관의 입장에서는 장기교육으로 인하여 생긴 업무공백을 보충하기 어렵다는 여론이 높아 중단하고 현재 이 교육의 일환으로써 6개월간의 교육이 실시되고 있는 실정이다. 1989년은 읍면지소를 시군농촌지도소에 철수한 시기로 이와 같은 제도적 변화와 함께 농촌지도공무원에 대한 전문성 향상을 강구하고자 2년이란 비교적 장기간 전공분야의 최신기술을 습득하여 전문가적 능력을 향

상시키기 위한 교육이 중단된 것은 농촌지도공무원의 전문성 향상의 측면에서 볼 때 적절하지 못한 조치라 할 수 있다. 특히 일선 지도기관장과 중앙 기관장의 장기교육에 대한 인식부족은 농촌지도공무원의 사기와 자질향상을 저해하는 기본 요소이기 때문에 이러한 인식을 개선시키는 문제 또한 중요하다고 할 수 있다.

농촌지도공무원에 대한 직무교육은 1957년부터 1974년까지는 기본교육과정과 전문교육과정을 구분하지 않고 실시하였으나 1975년부터는 이를 구분하여 1991년까지 기본교육과정 19,530명, 전문교육과정을 33,507명의 교육을 실시하였다 (농촌진흥청, 1993).

한편 이러한 정기교육 이외에도 일선기관에서는 농촌지도공무원의 자질향상을 위하여 시군 및 도 주관의 연찬회 및 세미나 개최, 과제연구 및 사례발표, 시범농장 실습교육 등을 실시하고 있다. 국제화 개방화의 영향으로 선진외국의 최신 농업기술과 정보를 습득하는 농촌지도공무원의 해외연수는 전문성 향상의 기회인 바 농촌진흥청에서는 농촌지도소장, 농촌진흥원장 등 관리자급과 전문분야별 전문지도사들을 대상으로 1991년말까지 1,542명의 해외 연수 기회를 제공하였다. 특히 해외여행 자유화와 국민소득의 향상으로 많은 농민이 해외여행을 하고 있는 현실에서 그들에게 새로운 정보를 제공하는 농촌지도공무원의 해외연수 경험은 전문성 향상과 함께 사기에도 영향을 미치게 된다. 이러한 상황에서 그 인원을 대폭적으로 늘리고 연수 내용 또한 관광성 연수를 지양하고 사전에 다양하고 체계적인 연수과정을 개발하여 전문분야별 선진외국의 농업기술을 습득함은 물론 국가발전의 방법을 체험케 하는 것이 매우 중요할 것이다.

라. 농촌지도공무원 전문특기화 규정

농촌진흥청은 농민의 학력수준 향상과 농업의 전문화 추세에 따라 농촌지도공무원의 전문성을 향상시키기 위한 노력의 하나로 1977년 4월 농촌지도인력 전문특기화 규정을 훈령

으로 제정하게 되었다. 그 후 1980년 10월 1차 개정, 1981년 11월 2차 개정을 거쳐 1989년 1월 전문을 개정하여 농촌지도공무원 전문특기화 지침을 제정 시행하였고 1989년 1월 동 지침을 폐지한 후, 1993년 농촌지도공무원 전문특기화 규정(농촌진흥청 훈령 449호)을 제정 시행하게 되었다.

이 규정에는 농촌지도공무원의 전문특기를 12분야 42전공으로 분류하여 농촌지도공무원의 전문화 방향을 제시하였다. 즉 12분야는 식량작물, 작물환경, 채소, 과수, 화훼, 특용작물, 잠업, 축산, 농업기계, 농업경영, 생활개선, 사회개발 등이 있다. 전지도사에게 이와 같은 전문특기 부여하여 전문화에 대한 노력을 스스로 할 수 있도록 조장하는 한편 인사관리에 있어서도 전문특기별 배치를 원칙으로 하고 있으나 공무원의 인사문제는 인사권자의 영향이 절대적이라 할 수 있기 때문에 객관적인 인사지침이 마련되어 있다 하여도 이 지침을 항상 일정하게 적용하기 어려운 것이 또한 현실적인 문제여서, 지도사의 전문특기별 배치는 각급 지도기관장이 일관성 있는 전문특기화 규정을 준수할 때 소기의 성과를 달성할 수 있을 것이다.

마. 대학 및 대학원 과정 진학

농촌지도공무원의 전문성을 향상시키기 위하여 고졸자에 대한 방송통신대학 진학과 대졸자에 대한 대학원 과정의 진학 등을 권장하고 있으나 지도기관의 조직 풍토가 교육적이기 보다는 행정기관적인 분위기여서 동료직원이나 관리자의 인식이 부족한 것으로 지적되고 있다. 또한 농촌지도공무원의 보수로 개인이 부담하는 학비문제와 이러한 과정을 수료한 후에도 승진이나 다른 동기를 부여하지 않아 농촌지도공무원의 전문성 향상에 반드시 필요한 이 과정에 참여하는 농촌지도공무원이 적은 실정이다.

IV. 農村指導職의 專門性에 대한 再認識

전문직의 특성에 대하여 Hoyle(1980)은 본질적으로 사회봉사를 수행하며 장기간의 학문적이고 실제적인 훈련이 필요함은 물론 고도의 자율성을 지니고 있어야 한다고 하였다. 아울러 일정한 윤리규정이 있어야 하고 연수를 통한 성장이 필요하다고 하였다. Rugg와 Brooks는 전문직에 대해 개인보다 민중의 복지, 공중의 봉사를 요구하고 법에 요구된 이상의 의무를 지니며 직업의 평가를 업무자체에 두고 조직체와 대변기관을 가지며 업무와 행동을 지배하는 윤리강령을 가지며 장기간의 전문적 교육과 실습기간을 요구한다고 하였다. 전문적 지식과 기술은 오늘날 적어도 대학 수준 이상의 고등교육기관에서의 전문적 준비교육과 계속적이고도 집중적인 현직훈련을 통해서 획득, 연마될 수 있는 성질의 것이므로 장기간의 교육훈련은 전문적 지식과 기술에 필연적으로 수반되는 특성의 하나라 할 것이다.

또한 전문직 단체를 통해서 윤리강령과 표준을 제정하고 스스로 행동이나 표준을 향상시킨다. 전문직에는 강력하고 자율적인 전문직 단체가 수반하여야 한다. 이 단체는 그 직업인의 권익옹호와 아울러 전문직의 표준유지와 향상을 위하여 자율적 통제를 하는데 더욱 중요한 의미가 있다. 일반적으로 전문가라 칭하는 사람들에게 대해서 그들이 종사하고 있는 직업을 전문직이라고 부를 때에는 그들이 전문직 단체를 조직하였는가의 여부가 개인으로서의 전문가와 그들을 총칭하는 전문직과의 그 의미를 구분하게 해주는 중요한 요인이 되는 것이다. 전문직은 본질적으로 사회봉사기능을 수행하여 그 직무 자체가 사회 및 개인에 미치는 영향이 크고 중요하므로 자신의 직무수행에 대한 많은 책임성을 수반하며 따라서 스스로의 행동과 표준을 설정하는 등 자격과 품위를 유지하여야 할 것이다.

농촌지도공무원들이 얼마나 농촌주민으로부터 신뢰를 받고 있는가에 따라서 농촌지도사업의 성패가 좌우된다고 하여도 과언이 아니다. 특히 시군단위에서 근무하는 일선지도사는 헌신적인 봉사자세도 중요하지만 농민이나 농촌

주민보다 수준 높은 지식과 기술을 갖추고 있어야 하고 또 이를 잘 수용하도록 전달할 수 있는 지도기법을 겸비해야만 하는 것이다.

그렇기 때문에 농사교도사업 초창기에는 농사연구 교도공무원의 자격시험규정을 대통령령으로 제정 시행한 바 있었으며 기획있을 때마다 일선지도사의 자질향상과 전문화를 강조했다. 농촌진흥청 발족후에도 우수한 농촌지도공무원을 확보하기 위해 농과계대학 출신자를 특별채용하고, 신규채용자교육에 있어서도 다른 분야 공무원보다 강화해서 실시하였으며, 기존 지도공무원에 대해서는 정기적인 직무교육과 분야별 전문교육을 병행하고, 방송통신대학 및 대학원 수학 권장, 분야별 전문특기화 제도 시행 등 다각적인 노력을 기울였다. 농촌지도공무원의 자질향상과 전문화는 시대적인 상황이 요청하는 합리적인 수준을 설정하고 적절한 대책을 강구하면서 지도사 스스로가 그러한 수준에 도달하도록 여건을 조성하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

농촌지도공무원이 전문직으로서의 역할을 충분히 수행할 수 있도록 하기 위해서는 인사제도의 재확립이 필요하다. 농촌지도공무원은 다양한 계층의 농민들을 접촉하면서 원만한 인간관계를 형성하고 필요한 지식과 기술정보를 제공해 주어야 하는 직종이기 때문에 전문직으로서의 임용제도와 승진, 보수 등 처우가 향상되지 않으면 능력과 자질이 우수한 인력을 확보하기도 어려울 뿐만 아니라 요구되는 자질과 전문성이 계속 향상되기를 기대할 수도 없는 것이다. 그렇기 때문에 미국에서는 석사학위 이상의 사람을 농촌지도요원으로 채용하고 대학의 교수가 전문지도요원으로 임용되고 있으며, 스위스에서는 대학원을 수료하고 난 뒤 농업계학교에서 최소한 7년이상 교직에 종사한 자를 지도요원으로 채용하고 있다. 우리 농업을 경쟁력 있는 효율적인 산업으로 육성해 나가기 위해서는 농촌지도공무원의 자격을 최소한 농학계대학의 관련학과 졸업생으로 규정하고 그에 상응하는 승진 및 보수체계가 확립되어야 할 것이다.

우리나라 농촌지도요원의 전문능력 향상은 그동안 농업생산기술적인 측면에 치우쳐 왔으나 농촌지도사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 농촌지도사업의 목적이 기술전달과 인간자원개발임에 비추어 농업기술과 함께 농민을 접촉하고 교육하는 농촌사회교육자로서 행동과 학적 지식과 기법도 지속적으로 향상시켜 나가야 할 것이다. 원만한 대인관계는 물론, 새로운 시청각교육기법이나 농민조직 관리능력에도 손색이 없도록 해야 할 것이다.

농민들은 학술적 이론보다는 영농상 문제점 해결이 급선무이므로 지도공무원은 이론적 기초를 튼튼히 하는 것도 중요하지만 현장기술을 체득하는 데 주력해야 할 것이며, 이를 위해서는 선진농장을 수시 방문하여 작황이나 가축의 동태를 예리하게 관찰하고 농장주와의 대화를 통해 선진농장의 기술, 정보를 수집하여, 이론과 현장기술을 체계화시켜 가야 할 것이다. 또한 일선지도사 전문특기화 제도를 발전시켜 모든 지도사가 자신의 전문기술을 지속적으로 살려 나갈 수 있도록 인사관리나 교육훈련이 실시되어야 할 것이며, 같은 분야의 전문성을 가진 연구직이나 대학의 교수와 자리를 함께하여 토의하고 서로의 경험을 교환할 수 있도록 지원해주어야 할 것이다.

국제화, 정보화 시대에 대응하여 우리 농업을 선진화된 고도의 기술농업으로 이끌어가기 위해 농촌지도공무원은 컴퓨터의 조작 활용은 물론 자동화 시설, 대형 농기계 등의 조작관리가 가능해야 한다. 뿐만 아니라 광범위한 시장유통정보를 수집 가공하면서 개별농가의 경영분석과 영농설계도 할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 기존의 직무교육 과정을 개편하여 이와같은 교육 프로그램을 설정하고 해외연수기회도 확대해야 할 것이다.

농촌지도요원의 교육적 기대수준을 높여가기 위해서는 변화하는 농촌사회 여건에 부응할 수 있도록 산학협동체계가 구축되어져야 한다. 이를 위해 농업계 대학과의 긴밀한 협조하에 우수한 농촌지도요원을 농과계대학의 석박사과정에

위탁교육을 실시할 수 있도록 하는 제도적인 방안이 마련되어야 할 것이다. 또 농촌진흥청과 농학계 대학이 협력하여 농촌지도공무원의 전문화와 자질향상에 필요한 현장교육과 직무교육 그리고 해외연수교육과 이를 위한 연구를 전담하는 기관을 설립하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

지도공무원의 전문성을 확보하기 위하여 농촌진흥청은 2년간의 시험장 파견훈련 등 현장교육을 강화하는 등의 노력을 기울여 왔으나 무엇보다도 농촌지도공무원들 스스로가 자신의 전공분야에 대한 종합적인 실력을 함양할 수 있는 직장분위기를 마련해 주어야 한다. 공문처리 업무의 경감, 도서확보, 연구분위기 조성, 학술회의 참가확대 등을 통하여 농촌지도기관이 행정기관의 면모를 완전히 탈피하고 교육기관과 같이 교육하는 기관으로서의 직장환경과 분위기를 조성하여 주어야 할 것이며, 농촌지도사들도 새로운 직장환경의 조성과 전문성의 함양에 스스로 최선을 다하여 나가야 할 것이다. 또한 농촌지도직 공무원 채용에 있어서 우수인력 확보에 더욱 관심을 가져야 한다. 현실적으로 공개채용으로는 전문성을 가진 인력을 선발하기는 불가능하며 우수한 농학계 대학 출신자를 우선적으로 선발하여 나가야 할 것이다.

V. 農村指導 公務員 專門性 향상의 課題

1. 정책, 관리 및 지원 체계

가. 농촌지도기관의 관리자 전문성 향상

농촌지도공무원의 전문성 향상 뿐만 아니라 지도사업의 성과는 각급 지도기관의 관리자의 자질에 많은 영향을 받게 된다. 특히 공무원 사회에 있어서 관리자의 지도유형은 직원의 직무만족이나 성취감 등에 직접적인 영향을 미치게 된다. 농촌지도공무원의 전문성 향상 역시 기관장의 종합적 전문성이 향상되어야 직원에 대한 인식의 전환 즉 객관적인 평가, 전문성을

고려한 인사관리 등이 이루어질 수 있으나 지금까지 각급 지도기관의 관리자에 대한 전문능력을 개발하고 향상시키는 문제가 간과되고 지도사의 전문성 향상에만 주력한 점이 개선되어야 할 필요성이 있다.

나. 장기적인 전문성 향상 정책 개발과 일관된 정책수행

농촌지도공무원의 전문성이 향상되기 위해서는 무엇보다도 장기적인 정책을 개발하여 지속적으로 실천하는 것이 중요하다. 지도인력의 전문성은 단기간내에 향상될 수 없는 문제이기 때문에 장기적 목표를 가지고 꾸준히 실천하여 전지도 인력이 이를 신뢰할 수 있어야 만이 소기의 목적을 효율적으로 달성할 수 있을 것이다.

다. 종합적인 지원체계

지도인력의 전문성을 효과적으로 향상시키기 위해서는 채용, 승진, 보수 등 다양한 측면이 종합적으로 고려되고 실천되어야 하나 지금까지 농촌지도사업에 있어서 이러한 점이 미흡하였다고 할 수 있다. 즉 농촌지도공무원의 전문성이 미흡한 것은 고졸이상이면 누구나 응시할 수 있는 신규채용방법과 예산, 전문 교육시설이 부족하여 신규채용자에 대한 장기간의 전문교육을 실시하지 못하는 제도적인 문제에 그 원인이 있다고 할 수 있다. 이러한 원인이 제도적인 것임에도 불구하고 외부에서는 지도인력의 전문성이 미흡하기 때문인 것으로 원인의 소재를 바로 인식하지 못하고 있는 실정이다. 지도기관은 이러한 문제의 근원을 외부기관에 정확히 인식시켜 종합적인 전문성 향상 대책을 강구하려는 자세를 가져야 할 것이다. 농촌지도사업의 성공적인 수행이 지도인력의 전문성 향상에 있다는 사실을 재인식하고 지속적인 노력이 강구되어야 할 것이다.

2. 농촌지도공무원 전문성 향상 방안

가. 농촌지도공무원의 우수인력 확보

(1) 농촌지도공무원 응시자격 상향조정 : 공무원 임용령에 있어서 농촌지도공무원의 임용자격을 상향조정하고, 임용시험 과목에 연구방법론 및 농촌지도론을 필수과목으로 반영하여 유능한 인재를 등용하는 문제를 시급히 해결하여야 할 것이다.

(2) 장기적인 대책 강구 : 농촌지도사업의 성공적인 수행을 하기 위해서는 우수한 인적자원이 농촌지도사업에 종사할 수 있도록 하는 장기적 대책이 마련되어야 할 것이다. 특히 자격 있는 대졸인력이 긍지를 가지고 농촌지도직에 투신할 수 있도록 농촌지도인력 개발 및 지원을 위한 장기계획을 수립하여 항구적인 농촌지도인력을 확보하려는 노력이 절실히 필요하며 매년 특별채용인원의 일정비율은 우수 농학계 대학 졸업생을 특채하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

(3) 산학협동체제의 강화 : 직전교육을 통한 농촌지도인력 확보방안으로 농촌사회교육전공의 재학생을 대상으로 이들이 농촌지도기구에 많은 관심과 열정을 가지고 참여할 수 있는 기회를 마련하여 능력있고 우수한 전공분야의 대학생중 농촌지도조직에 종사하기를 희망하는 학생들에게 장학금을 지원하는 한편 대기업체의 예비사원제도(인턴제)와 같이 이들에게 특별채용의 혜택을 부여하여 채용전에 지도사업에 대한 확고한 철학과 농민에 대한 사랑과 열정을 갖고 지도직에 헌신할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 모색하여야 할 것이다.

나. 전문성 향상을 위한 조직관리 개선

(1) 전문분야별 인사관리 철저 : 농촌지도인력의 전문성을 강화하기 위해서는 각자 자기 전문분야에 맞게 배치하는 것이 선행되어야 한다. 전문분야별 배치가 이루어질 때 농촌지도인력의 전문성이 향상되는 것은 당연함에도 불구하고 인사권자인 각급지도 기관장의 이에 대한 철저한 인식과 인사원칙이 실현되어야 한다. 중앙과 도 및 시군지도기관 모두 전문분야별 인

사원칙을 확고히 함으로써 인사상의 불이익이나 오해의 여지를 없애 전문성 향상은 물론 지도사의 사기를 높일 수 있을 것이다.

(2) 전문특기제도의 실용화 : 농촌진흥청은 지도인력의 전문화를 촉진하기 위해서 전문특기제도를 운영하고 있으나 전문특기를 적극적으로 활용하거나 향상시킬 수 있는 구체적인 동기부여 방안은 미약한 실정이다. 지도인력의 전문특기 규정을 실용화 하기 위해서는 장기적으로 일관된 제도의 운영이 필요하며 기관장의 인식수준에 따라 사장되거나 폐지되어서는 소기의 효과를 거둘 수 없을 것이다. 특히 지도소별로 중점적으로 육성하고 있는 특화작목 등에 관한 전문특기 지도인력을 집중적으로 육성하는 등 지역 실정에 따라 탄력적으로 전문특기화 방안을 수립 운영하여야 할 것이다.

(3) 전문지도인력의 처우개선 및 권한 부여 : 농촌지도인력을 전문직으로 인정하여 일반직 공무원의 직급체계와는 별도의 체계로 지도직을 인정하고 있으므로 농촌지도직의 처우 또한 개선되어야 할 것이다. 처우개선 문제가 전문성 향상과 직접적인 관련이 있으며 처우가 향상될 때 우수 인력을 확보할 수 있고 지도인력의 사기 또한 높아지게 될 것이다. 특히 현재 농촌진흥청 조직내의 연구직과 지도직간의 보수체계와 승진기회 등은 지도직이 매우 열악한 상태에 있다. 이 문제를 개선하지 않고서는 결코 지도직의 사기를 높이지 못해 전문성 향상을 기대하기 어려울 것이다. 그 방안의 하나로 직제를 통합하여 단일직종인 농촌진흥직 등으로 통합 운영하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

다. 농촌지도인력의 전문교육 강화

(1) 농촌지도공무원 유형별 전문교육 강화 : 농촌지도공무원의 전문성 향상 교육이 전문지도사 전문성 향상만 강조할 것이 아니라 지도사의 인사와 조직을 관리하는 관리자에 대한 전문교육 프로그램을 개발하고 각급 지도기관장에게 지속적으로 전문교육을 실시하는 방안을 마련해야 할 것이다.

(2) 장단기교육의 내실화: 현직교육의 강화를 위해서는 농촌지도직에 근무하고 있는 지도요원에게 전공 분야의 지식을 함양할 수 있도록 관련부문의 대학원 진학을 권장하여 석사, 박사학위를 취득할 수 있도록 하고 학위취득자에게는 직위 및 급여에 관한 합당한 혜택을 부여하며, 농학계 대학에 위탁교육을 강화하고 해외연수를 통한 지식습득이 활발히 이루어질 수 있도록 하며 이에 대한 경비를 적극 지원해야 할 것이다. 특히 앞으로의 농촌지도사업은 농업인의 전문직화를 목표로 해야 한다는 점에서 별도의 농촌지도사의 양성방안이 마련되어야 한다는 것이다. 예컨대 농촌지도 전문대학이라는 양성과정을 거치도록 한다든지 또는 농과대학졸업자들을 대상으로 2년 정도의 농촌지도과정을 이수토록 하는 방안 등이 검토될 수 있을 것이다.

라. 아시아 지역간의 협력 및 교류

아시아 생산성 기구에서 개최한 농촌지도체계에 관한 협의에서 농촌지도사업의 효율성을 높이기 위해서 지적된 사항들은 (1) 지도기구의 조직 및 관리, (2) 지원체계의 협력, (3) 기관간의 연계와 협동, (4) 행정, 투자, 가격, 신용, 유통, 법률 등의 각종 정책적 지원, (5) 농촌지도기구에 대한 예산 및 인적자원과 계획적인 직무교육, (6) 효율적인 개발자원 커뮤니케이션 등을 들고 있다. 또한 효율적인 농촌지도사업을 위한 농업정책의 과제로 (1) 식량 자급률의 제고 (2) 지속적 농업을 위한 영농체계연구, (3) 협동조합 등 농민조직, (4) 농산물 생산의 다양화, (5) 농업, 농촌 투자환경의 조성, (6) 이들을 위한 국민교육을 들고 있다.

아울러 농촌지도의 참여적, 종합적 접근, 기관간의 협동, 연구와 지도의 연계, 일선 지도기관의 재량권 확대, 가족농, 지역농업, 농업경영 중심의 농촌지도, 신용 및 유통보조 등을 효율적 농촌지도사업을 위해 요구되는 조건들로 지적하였으며 국제연합 식량농업기구와 아시아 생산성 기구 등이 협력하여 아시아 지역 농촌지

도학회의 결성과 정기적인 학술회의 개최, 학회지 발간 등의 필요성을 강조하였다.

VI. 結 論

농촌지도사업은 다양한 계층의 농민과 농촌주민을 접촉하며 대화하고 가르치는 일종의 사회교육 사업이다. 교육에 있어서 교사의 역할이 중요하듯이 농촌지도사업에 있어서도 농촌지도공무원의 역할은 가장 중요한 요소가 되고 있다. 농촌지도공무원은 전문직으로서 농촌지도사업의 수행에 있어서 중요한 역할을 담당하며, 농업기술사이면서 교육자이기 때문에 농촌사회교육자로서의 전문성을 향상시키는 것이 지도사업의 성과를 높일 수 있다. 농촌지도직 공무원이 전문직으로서의 역할을 충분히 수행할 수 있도록 인사제도를 확립해야 할 것이며, 임용제도와 승진, 보수 등 처우가 향상되지 않으면 능력과 자질이 우수한 인력을 확보하기도 어려울 뿐만 아니라 요구되는 자질과 전문성이 계속 향상되기를 기대할 수도 없는 것이다.

우리 나라 농촌지도요원의 전문능력 향상은 그동안 농업생산기술적인 측면에 치우쳐 왔으나 농촌지도사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 농촌지도사업의 목적이 기술전달과 인간자원개발에 비추어 농업기술과 함께 농민을 접촉하고 교육하는 농촌사회교육자로서 행동과 학적 지식과 기법도 지속적으로 향상시켜 나가야 할 것이며 전문성 향상을 위하여 다음과 같은 몇가지 사항들이 우선적으로 실현되어야 할 것이다.

첫째, 위기에 처한 농업, 농촌의 상황에서 국가와 농민을 연결하는 최일선의 국가공무원인 농촌지도직의 신분을 바꾸는 것은 지방자치단체의 실질적인 권리 신장에 도움이 되지 않고 부담만 가중시키면서, 농업발전의 중요한 기능을 혼란에 빠뜨리게 할 것이다. 아울러 농촌지도공무원의 전문성 향상을 기대하기 어려운 농민에게 도움이 되지 않을 뿐만 아니라, 지방자치단체의 재정자립도와 자치단체장의 관심에 따

라 농촌지도사업은 더욱 약화, 소멸될 수도 있을 것이다. 정부는 농업연구 개발의 역량 확충과 농촌지도의 기능 강화를 통해 우리의 농업 농촌을 발전시키는 데 농민이 희망속에서 일 할 수 있도록 국가적 노력을 기울여야 할 것이다.

둘째, 농촌지도사업의 성공적인 수행을 하기 위해서는 우수한 인적자원이 농촌지도사업에 종사할 수 있도록 하는 제도적 방안이 모색되어야 할 것이다. 특히 우수하고 능력있는 농학계대학 졸업생들이 긍지를 가지고 농촌지도직에 투신할 수 있도록 농촌지도인력개발 및 지원을 위한 장기계획을 수립하여 보다 항구적인 농촌지도인력을 확보하여야 할 것이다. 이를 위해서는 농촌지도요원의 양성을 위한 직전교육과 현직교육이 보다 강화되어야 하고 농촌지도요원의 확보를 위한 항구적인 대책을 마련하고 실천하여야 할 것이다.

셋째, 직전교육을 통한 농촌지도인력 확보 방안으로 서울대학교 농촌사회교육전공의 재학생을 대상으로 이들이 농촌지도기구에 많은 관심과 열정을 가지고 참여할 수 있도록 하는 산학협동지원체계를 구축해야 할 것이며 우수한 전공분야의 대학생 중 농촌지도직에 종사하기를 희망하는 학생들에게 장학금을 지원하여 이들이 농촌지도직에 헌신할 수 있도록 하는 방안도 고려해야 할 것이다. 또한 현직교육의 강화를 위해서는 농촌지도직에 근무하고 있는 지도요원에게 전공분야의 지식을 함양할 수 있도록 관련부문의 대학원 진학을 권장하여 석사, 박사학위를 취득할 수 있도록 하고 학위취득자에게는 직위 및 급여에 관한 합당한 혜택을 부여하며, 농학계 대학에 위탁교육을 강화하고 해외연수를 통한 지식습득이 활발히 이루어 질 수 있도록 하며 이에 대한 경비를 적극 지원해야 할 것이다.

넷째, 농촌지도직에 종사하고 있는 지도사들의 사기양양을 위한 지원체계가 보다 강화되어야 할 것이다. 더욱이 농촌지도사업의 추진체계가 행정의 연속으로 인한 독립적인 지도사업의 추진이 어려운 현실이므로 일반행정으로부

터 독립된 명실공히 농민을 위한 독자적인 농촌지도사업을 추진할 수 있는 기구로 자리잡을 수 있도록 농촌지도사업의 위상정립을 위한 장기계획을 수립하는 방안도 고려해야 할 것이다.

다섯째, 현재의 농업여건과 농촌지도사업에 대한 부정적인 인식이 만연되어 있는 점도 농촌지도사업의 활성화에 제약요인인 바 농촌지도사업을 위한 외부의 투자환경의 개선이 이루어져야 할 것이다. 앞으로 농촌지도사업의 활성화를 위해서는 정부기관들의 적극적 협조를 바탕으로 언론의 농촌지도사업에 대한 홍보 강화, 그리고 농업관련단체 및 농민단체의 후원체계가 형성되어야 하며, 농촌지도조직 내부에서도 농촌지도요원들이 농촌지도사업의 활성화를 위한 공감대가 형성이 되고 장기적 안목의 실천이 이루어져야 할 것이다.

여섯째, 농촌지도공무원의 전문성을 정부는 물론 농민들이 이를 인정하고 농촌지도공무원 스스로 전문성 향상을 위한 개인적, 집단적 노력을 계속하여야 할 것이다. 특히 국제화, 개방화에 대응하여 농촌지도 분야에서의 국제협력을 촉진시켜야 할 것이다. 이를 위하여 농촌지도 국제 세미나 등의 국제 협력 학술활동지원, 국가간 농촌지도요원의 교류훈련 등의 정책사업을 개발 실천하여야 할 것이다.

일곱째, 농촌지도사업의 관련 법령을 보완 또는 개정하고, 나아가서 농촌지도사업 예산확보, 농촌지도요원 직무 개발, 농촌지도사업 평가 및 홍보, 일선 농촌지도기구의 기능 보강, 농촌지도요원의 직전 및 현직교육 강화, 농촌지도사업의 위상정립, 농촌지도사업을 위한 투자 환경의 개선, 농촌지도학회 및 국제 협력 등 정책사업의 적극적인 개발이 요구된다고 할 것이다. 농촌지도사업의 관련 법령의 보완 및 개정과 농촌지도정책개발은 농촌지도 추진주체의 자율권 보호, 연구직과 지도직의 차별화 철폐, 농촌지도사업의 과학화, 농촌지도 추진 주체의 지도역량 확대가 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 강재태, 김병택. 농촌지도사업의 평가 및 발전방향, 한국농촌경제연구원, 1988.
2. 김성수. 나의 의견, 농촌지도직공무원 지방직전환 재고를, 동아일보, 1994. 8. 24.
3. _____. 새아침 새지평, 농촌살려야 도시도 산다, 동아일보, 1994. 9. 22.
4. 김성일. 수도담당 농촌지도사의 직무분석에 관한 연구, 서울대학교 대학원, 교육학석사학위 논문, 1994.
5. 김정주. 농촌지도사의 역할수행특성에 관한 연구, 서울대학교 대학원, 교육학석사학위논문, 1990.
6. 김진균. 농촌지도요원의 역할갈등과 사기 및 직무수행간의 관계, 서울대학교 대학원 교육학박사학위 논문, 1994.
7. 농촌진흥청. 농촌지도공무원 전문특기화 규정, 1984.
8. _____. 농촌진흥30년사, 1993.
9. 서규선. 농촌사회교육요원의 조직풍토 지각과 직무태도의 관련성 연구, 서울대 대학원, 교육학 박사학위 논문, 1989.
10. 서규선, 김성수. 농촌사회의 여건변화와 농촌지도사업의 과제, 한국농업교육학회지 제25권 제3호, 1993.
11. 양승춘. 한국 농촌지도환경 변화에 따른 지도사업특성의 변천에 관한 연구, 서울대학교 대학원, 교육학 박사학위 논문, 1994.
12. 이영석. 상업농시대의 농촌지도사업, 한국농촌경제연구원, 1987.
13. 정기산. 데이컴 접근에 의한 4-H담당 농촌지도사 직무분석, 서울대학교 대학원, 교육학 석사학위 논문, 1993.
14. 조영철. 농촌지도요원의 직업적 전문능력에 관한 연구, 서울대학교 박사학위 논문, 1992.
15. 지준섭. 농촌지도사업에 대한 농민의 요구분석, 서울대학교 대학원, 교육학 석사학위 논문, 1988.
16. 최민호. 농촌지도사업의 현황과 발전방향, 한국농업교육학회, 한국농업교육학회지 제21권 제3호, 1989.
17. 최민호, 강재태. 농촌지도론 - 농촌사회교육적 접근 -, 서울대학교출판부, 1985.
18. Asia Productivity Organization, Agricultural Extension Systems in Asia and the Pacific - Report of an APO Study Meeting 15th - 25th June, 1993 Tokyo, Japan, APO, Tokyo, 1994.
19. Fujita, Yasuki, Practical Approach to Agricultural Extension Services, in Asia Productivity Organization, Agricultural Extension Systems in Asia and the Pacific, APO, Tokyo, 1994.
20. Havelock, R. G. A Guide to Innovation in Education, Michigan, Institute for Social Research, The University of Michigan, 1970.
21. Imai, Shirji. Cooperative Agricultural Extension Service in Japan, in Asia Productivity Organization, Agricultural Extension Systems in Asia and the Pacific, APO, Tokyo, 1994.
22. Jalil, Abdul Wahid. Current Status of Agricultural Extension Systems in Asia and the Pacific, in Asia Productivity Organization, Agricultural Extension Systems in Asia and the Pacific, APO, Tokyo, 1994.
23. Kelsey, L. D. and Hearne, C. C. Cooperative Extension Service, Ithaca, Cornell University Press, New York, 1967.
24. Kim, Sung Soo. Agricultural Extension System in Korea, in Asia Productivity Organization, Agricultural Extension Systems in Asia and the Pacific, APO, Tokyo, 1994.
25. Rivera, William M. and Susan G. Schram. Agricultural Extension Worldwide-Issues, Practices and Emerging Priorities, Croom Helm, New York, 1987.
26. Rural Development Administration, Rural Development Program in Korea, Rural Development Administration, Suwon, Korea, 1993.
27. Sison, Obdulia F. Reevaluation of Effective Traditional Technologies, in Asia Productivity Organization, Agricultural Extension Systems in Asia and the Pacific, APO, Tokyo, 1994.
28. Tajima, Shigeo, Typological Analysis of Agricultural Extension System, in Asia Productivity Organization, Agricultural Extension Systems in Asia and the Pacific, APO, Tokyo, 1994.
29. UNDP, Agricultural Extension, New York, 1991.
30. World Bank, Agricultural Extension : The Next Step, 1990.

특 논 1

농촌지도공무원의 전문성 향상 방안

황 민 영

한국농어민 신문 사장

농촌지도사업은 일대변화를 요구받는 전환기적 상황에 직면해 있다. 이는 최근 WTO 체제의 구축과 농림수산부업의 전면적인 체질개선, 이에 따르는 농림수산 관련조직의 효율적인 개편 등 농업 전반의 환경변화가 물고온 시대적인 요구로 이해된다.

우리 농촌지도사업은 그동안 녹색혁명의 주역을 자임하면서 주곡자급 달성에 견인차가 되는 등 일정한 성과를 거두어 왔으나 지금에 와서는 농민에게 오히려 뒤지고 있다는 비판을 받고 있다. 실제 농업현장에서는 농업기술자이면서 교육자이어야 할 지도직 공무원들의 자질과 전문성이 시비의 대상이 되고 있다. 기술지도는 커녕 행정통제에는 쓸모가 없다는 뼈아픈 비난이 쏟아지고 있다. 더군다나 농촌지도사업은 농촌지도소 외에서도 농협이나 지방정부에서도 일부 수행하게 됨으로써 농림수산 관련 조직간 업무 및 기능의 중복 문제도 제기되고 있는 실정이다.

이런 일련의 상황들은 결국 농촌지도소 무용론과 지도직 공무원의 지방직 전환이라는 결과를 빚어 냈다. 지도사업을 둘러싼 여건은 당사자인 지도직 공무원이나 담당기관인 농촌진흥청, 농촌지도소가 원하던 원하지 않던 간에 변화와 개혁을 필연적으로 요구받고 있는 것이

다. 그러나 농촌지도사업의 개편문제는 단순히 지도직의 물리적인 지방직 전환이라는 처방으로 해결 될 성질의 것이 아니다. 이는 농업을 둘러싼 총체적인 환경변화 속에서 개선되어야 한다.

그런 의미에서 지도직의 개편과 개혁은 농림수산부, 농촌진흥청, 농협, 지방정부 등 전체 농림수산 관련조직의 개편이라는 시각에서 종합적으로 논의되어야 한다. 문제는 이들 조직들이 농민지향적 입장에 있지 못하다는 비난을 받고 있다는 데서 출발해야 한다. 결국 지도직의 실패는 농민의 요구를 따라가지 못하고 있다는 데서 비롯된다. 따라서 지도사업이 농업의 발전과 농민의 생활수준 향상이라는 목표를 달성하려면 지도직이 전문성을 확보하기 위한 여러가지 프로그램이 제시되어야 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 장기적으로 지도직은 지방직화의 방향으로 나아가야 한다. 이는 지방화 시대라는 총체적 여건변화를 고려할 때 필연적인 방향이다. 하지만 이것은 전문성의 확보, 농민을 선진으로 견인해 낼 수 있는 지도능력의 확보가 반드시 수반되는 방향과 결부되어야 한다. 이것이 전제되지 않는 시점에서의 지방직화는 문제의 본질에 벗어난 것이다.

2

농촌지도공무원의 전문성 향상 방안

정철영

서울대 교수

김성수 교수님께서 농촌지도공무원들의 전문성 향상을 위해서 현재 하고 있는 교육과 규정들을 고찰하고 이를 기초로 현재의 문제점과 앞으로의 방향에 관하여 다각적으로 깊이있게 발표해 주셨습니다. 김성수 교수님의 발표 내용에 전반적으로 동의하면서 몇가지 내용을 부연하여 토론하고자 합니다.

농촌지도는 “농촌의 개발을 위해서 농촌주민들을 도와주는 것”이라 정의 할 수 있습니다. 즉, 농촌지도의 목적은 ‘농촌개발’이고, 대상은 ‘농촌주민’이며, 활동 내용은 ‘도와주는 것’입니다. 그런데 도와 주기 위해서는 도움을 받을 사람보다 더 나아가야 합니다. 예를들면 경제적으로 도와주기 위해서는 많은 적든 우선 돈이 있어야 하고, 학문적으로 도와주기 위해서는 도움을 받을 사람보다 지식이 더 있어야 합니다.

그런데 농촌지도의 대상이 되는 즉, 농촌지도 공무원이 도움을 줄 대상은 농촌주민입니다. 여러분이 아시는 바와같이 농촌주민, 특히 농민은 상당히 다양합니다. 즉, 그들은 연령, 교육수준, 경험과 지식에 있어서 매우 다양하며, 그 결과 그들이 요구하는 정보 및 지식의 종류, 내용, 깊이는 다양할수 밖에 없습니다. 특히 전업농화, 작목별 특성화로 인하여 농민들은 세부 농업영역에 있어서는 그들의 지식, 정보, 경험은 농촌지도직 공무원들보다 월등한 경우가 많습니다. 이는 농업이 학문적인 요소보다도, 경험적인 요소가 많은 분야이기 때문입니다. 이런 측면에서 볼 때, 농촌지도 공무원의 60%가 자신의 해당전문분야 실력이 농민보다 못하다고 응답했다는 발표자의 원고는 전혀 놀라운 것이 아닙니다. 아니 농촌지도 공무원의 40%라도 농민보다

낮다고 응답한 것이 오히려 신기할 정도입니다. 제가 신기하게 여기는 것은 우리 농촌지도 공무원의 개인적인 이유 때문이 아니라 우리의 모든 여건이 농촌지도공무원의 전문성을 떨어뜨리는 쪽으로 되어 있기 때문입니다. 농촌지도 공무원의 전문성이 떨어지는 것은 무엇보다도 선발과 선발후 관리 때문이라고 생각합니다.

우선 선발을 이야기해 봅시다. 농업계 고등학교 농업교사의 양성과 선발을 보면 그들은 전공영역, 예를 들면, 원예, 농기계, 축산 등의 분야별로 정해진 전공필수 및 전공선택과목, 교직과목, 교양과목을 이수해야만 대학에서 전공한 분야별로 자격증이 부여되고, 그 세부 전공자격증 별로 교사를 선발 합니다. 농업을 처음 배우는 농업계 고등학교 학생들을 교육할 교사의 양성과 선발은 전문성이 최대한 제고되도록 하고 있습니다. 그런데 학생과는 달리 농업에 대한 경험과 지식이 풍부한 농민을 교육하고 지도할 농촌지도 공무원은 직전교육에 대한 규정도 없고, 영역별로 선발하기는 하지만 이는 형식적입니다. 또한 선발 후 현직 교육이 미흡한 것은 물론이고, 그들은 배치후 전문 영역에 관한 농촌지도를 하는 것이 아니라 배치된 농촌지도소에서 다른 사람들이 담당하지 않는 영역을 지도하게 되므로 전공을 살리지 못하고 전문성이 제고되지 못하고 있는 것입니다. 이는 마치 영어 교사로 선발된 사람이 수학을 담당하도록 하는 것과 마찬가지로 입니다. 뿐만 아니라 그들은 각종 행정적 잡무에 많은 시간을 소비해야 하니 전문성의 제고가 되기가 어려운 실정인 것입니다.

전문직의 특성은 자율성에 있다고 합니다. 농촌지도공무원에게 얼마나 자율성이 있는지는

여러분이 더 잘 알 것입니다. 다른 교육기관과는 달리 재충전할 방법이 있는 것도 아니고, 이를 위한 배려가 있는 것은 더욱 아닙니다. 행정 일은 행정 공무원과 똑같이 하면서 행정 업무 외에 교육의 업무, 지도의 업무가 배가되어 있는 것입니다. 아마 농촌 발전에 대한 사명감이 강하기에, 또는 농업을 전공하여 인성이 굵고 인내심이 강하여 그와같이 어려운 여건에서도 불평 없이 성실히 근무하는지도 모릅니다.

그러면 어떻게 하면 농촌지도공무원의 전문성의 제고 할수 있을까요? 첫째는 농촌지도공무원의 수를 대폭적으로 늘리는 것입니다. 전공 영역별로 그들의 업무를 세분화 전문화 하기 위해서는 수를 대폭 늘리수 밖에 없을 것입니다. 둘째는 발표자께서 제시한대로 농촌지도 공무원의 역할을 그대로 두고 현재의 여건을 점진적으로 개선하는 것입니다. 세째 방안은 농촌지도 공무원의 업무를 총괄업무로 전환하여 조정자(COORDINATOR) 역할을 하도록 하는 것입니다.

첫번째 방안은 작은정부, 공무원 동결, 정부 예산의 축소 등을 표방하고 현재의 추세에서는 희망사항에 불과합니다. 두번째 방안은 더욱 다양화되어가고, 동시에 더욱 깊이를 더해가는 농민의 문제와 욕구를 농촌지도 공무원이 전적으로 도와주고 해결해 준다는 것은 현재도 어려우며, 앞으로는 더욱 어려워 질것입니다. 발표자의 원고에서 지적 되었듯이 농민들의 절반이 자신들의 욕구를 농촌지도공무원들이 충족시키지 못한다고 응답한 것을 이를 뒷받침하며, 농업이 더욱 세분화 전문화 되어감에 따라 이러한 경향은 더욱 심화되어 갈 것입니다.

따라서 본인은 세번째 방안이 가장 바람직하

다고 생각합니다. 세번째 방안은 외국과 같이 농촌지도기관을 민간기관 등을 포함하여 다원화, 다양화 하고, 농촌지도 공무원의 역할은 다양한 각종 지도기관과 지역의 전문성이 높은 각 분야별 자원인사를 파악하고, 이들과 농민간의 조정자(COORDINATOR) 역할을 하도록 하는 것입니다. 특히 농촌지도 공무원의 업무가 농민들의 농업문제를 도와주는 것에 국한되지 않고, 농업에 종사는 농민은 물론 농업의 분야에 종사하는 농촌주민들의 여러가지 문제들, 예를 들면 가정문제, 법률문제, 은행 융자문제, 자녀들의 교육문제 등의 해결을 통하여 궁극적으로 농촌개발에 이바지해야 하기 때문입니다. 더우기 현재 농촌의 개념은 변하고 있으며, 농촌 주민 중에서 농민의 숫자가 계속 급격히 줄어들고 있습니다. 따라서 농촌주민들을 도와주는 것을 임무로 하는 농촌지도 공무원의 역할은 지역유지들은 물론 지역의 법률 전문가, 가정문제 전문가, 은행관계자, 교육전문가 등 각 분야의 전문가들과 NETWORK를 구축하고, 농촌 주민이 문제가 있을 때 해당되는 전문가와의 연결을 통하여 농촌주민들의 문제를 해결해 주도록 하는 것입니다. 이러한 측면에서 본다면 농촌지도 공무원의 전문성 제고는 발표 원고와는 다른 각도에서 검토되어야 할 것입니다.

교육의 질은 교사에 달려 있듯이 농촌발전의 많은 부분은 농촌지도공무원에게 달려 있습니다. 특히 냉혹한 무한경쟁의 시대를 맞이하여 우리 농촌발전을 위해서는 무엇보다도 우리 농촌지도공무원의 전문성을 제고하는 것이 무엇보다도 중요한 것이라 생각하며 토론을 마치고자 합니다.