

# 地方自治時代の 農業人教育事業 發展方向

金鎮君\* · 鄭址雄\*\*

\*농촌진흥청 기술연수과

\*\* 서울대학교 농업생명과학대학

## The Development Prospects of Farmers Education Program in the Age of Local Autonomy

Jin Goon Kim\* and Ji Woong Cheong\*\*

\* Technical Training Division, Rural Development Administration

\*\* College of Agriculture and Life Sciences, Seoul National University

### Summary

The objectives of this study were 1) to investigate the important items affecting the farmers' education system, 2) to estimate their influences on the farmers' education and 3) to present the development directions of farmers education under the changing circumstances of localization. The major results and implications were as follows.

1. The important items of farmers education were authority in organizing the agricultural extension agency, personnel management, finance, and inspection and audit.
2. The development directions of farmers education were such views as differentiat-ion of educational functions of various levels extension organizations, extensionists' competence, developing programs corresponding with farmers needs, participation of farmers, and expanding the educational opportunity for urban-ites and the old generation, etc.

## I. 서 론

### 1. 문제의 제기

농민교육사업은 농촌지도체계의 한 부분으로서 중요한 위치를 차지하고 있는데, 농촌지도여건의 변화와 함께 농민교육사업의 여건도 큰 변화를 맞고 있다.

농촌, 농업의 변화를 '70년도와 '94년도의 여러 자료를 통하여 살펴보면, 농가인구는 14백만명에서 5백만명으로 전체인구중 44.7%에서 11.6%로 감소하였으며, 농가인구 구성은 50대 이상 인구가 16.3%에서 '93년도에는 42%로 증

대되었다. 농가소득은 256천원에서 '94년도에는 20,316천원으로, 그리고 농외소득 비중은 24.2%에서 30.5%로 증가하였다. 농업소득중 쌀 비중은 55.6%에서 36.5%로, 농산물 수출은 25백만불에서 952백만불로 증대되었고, 식량자급도는 80.5%에서 27.7%로 하락되었으며 이 중 쌀 자급도는 93.1%에서 87.8%로 변화하였다. 그리고 GNP중 농림어업비중은 27.1%에서 7.1%로 낮아지는 등 농가인구 구성이나 소득, 영농형태, 국가경제에서의 농업의 비중 등 농촌·농업이 사회·경제적인 큰 변화를 겪고 있다.

그리고 농민의 측면에서 보면, 전통적인 농촌문화의 쇠퇴와 도시문화 유입확산 등에 따른 의

식구조의 변화로서, 합리적사고, 미래지향성, 그리고 성취지향성으로의 발전적 변화와 직업으로서의 농업에 대한 불만족과 상대적 빈곤감, 그리고 편의의식이 병존하고 있으며, 젊고 유능한 농촌인력의 지속적인 이농으로 농촌인력의 질적, 양적인 변화에 직면하고 있다.

농촌지도체제의 환경변화로서는 WTO 출범과 더불어 농산물수입개방 확대는 경쟁력있는 기술농업의 조기 정착이라는 지도사업의 최대 현안과제가 제기되고 있으며, 1991년 지방의회 구성과 1995년의 지방자치단체장 직선 등 지방자치시대의 본격적인 전개는 下意上達의 지도과정요구에 부응하는 지도기능 수행방식으로서의 변화를 촉구하고 있다.

또한 1997년 이후 농촌지도직의 지방직화에 따른 농촌지도조직 관리와 국가지도사업운영 등 새로운 농촌지도의 적응체제 정립이 시급한 실정이다.

따라서 농촌지도체제의 정치, 경제사회적 여건변화는 긍정적 측면과 함께 불확실한 측면이 함께 하여 농촌지도기능의 핵심부분을 차지하고 있는 농민교육의 경우에도 새로운 농촌지도체제의 환경변화에 적응하여 발전할 수 있는 방향 모색이 필요한 때라고 생각된다.

## 2. 연구 목적

농민교육은 농촌지도체제의 한 부분으로서 종속변수가 됨을 전제로 하여,

(1) 지방자치제의 본격적인 실시가 농촌지도와 농업인 교육사업에 새롭게 영향을 주는 주요 항목을 도출하고,

(2) 이 항목들이 농업인 교육현황과 추진체제에 어떻게 영향을 줄 것인가를 분석하여,

(3) 지방자치시대의 적응체제로서 농민교육 발전방안을 모색하고자 하였다.

## 3. 연구의 방법

지방자치와 농업인 교육에 관한 문헌과 자료

를 고찰하여 농업인 교육에 영향을 줄 것으로 생각되는 항목을 도출하여 이 항목을 중심으로 농업인 교육의 현황과 전망을 진단하고, 발전방향을 모색하였다.

농촌지도와 농업인교육 추진에 영향을 크게 줄 것으로 판단되는 주요항목은, 지방자치권 강화로 인한 농촌지도행정 및 조직에 관련된 것이며, 또한 농업인 교육과정에 관련된 주요항목으로는 다음과 같이 제시할 수 있었다.

### (1) 농촌지도행정 관련항목

① 조직권 : 지방농촌진흥기구(농촌지도기관)의 위치

② 인사권 : 지도직공무원에 대한 인사권

③ 재정권 : 인건비 및 지도사업비 등 국고 지원사항

④ 사업감사권 : 중앙정부(농촌진흥청)의 감사 및 사업감독권

⑤ 교육기능 분담체제 : 교육계획 및 교육시행 관련업무 분담

### (2) 농민교육과정 관련항목

① 교육과정 설정 및 교과편성 : 교육과정과 교과편성의 전문화 수준

② 교육대상 : 교육과정과 관련된 주 교육대상의 변화

③ 교육담당 농촌지도공무원의 전문성 : 농촌지도공무원 보수교육

④ 교육추진방식 및 방법 : 교육수요조사, 홍보, 학습방법 등

## II. 지방화와 농업인 교육의 변화

### 1. 지방자치의 개념 (김기욱, 1994 : 김만제, 1993 : 김한기 1993 등)

지방자치의 정의는 여러 학자의 견해를 고찰한 결과 “일정한 지역주민들이 그 지역내의 사무를 자기 책임하에 또는 지방공공단체를 구성하여 대표자를 통하여 처리하는 과정”으로 정

의 할 수 있다.

지방자치의 성립되기 위해서는, 지역(또는 구역)과 지방자치단체와 주민, 자치권, 자치기관, 자치사무, 자치재원 등의 구성요소가 제시되고 있으며, 지방자치단체가 자치사무를 자율적으로 처리할 수 있는 총괄적 권리와 의무로서의 지방자치권은 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권으로서 지방자치권을 얼마나 지방자치단체에 부여하느냐에 따라 중앙집권과 지방분권이 논의되고, 지방자치권의 강화에 따른 농촌지도체제의 영향분석이 필요시 되었다.

지방자치단체의 소관사무로서 지방자치사무는 자치고유사무, 단체위임사무, 그리고 기관위임사무로 구분되는데 농촌지도사업이 국가(중앙)고유사업으로 중앙정부에 귀속되는 기능인가, 또는 농촌진흥법에 의거 지방자치단체가 실시할 수 있으므로 지방자치 단체 위임사무인가에 대한 명확한 규정이 쉽지 않았다.

중앙정부의 지방정부에 대한 지도감독 및 통제방법으로서는 지방자치법이나 정부조직법 등 법적근거와 사업수행상의 권한에 의하여 지방자치단체사무에 대한 지도 및 지원, 위법·부당한 명령, 처분에 대한 취소·정지를 할 수 있으며, 지방자치단체장에 대한 지휘·감독권을 주무장관에게 부여하고 있다.

또한 국토개발사업과 같은 전국적이고 종합적인 사업에 대한 중앙정부의 기획과 특정사업에 대한 기준설정 및 기술적·재정적 지원을 통하여 지방자치단체에 대한 통제가 이루어질 수 있다.

지방자치단체장 직선에 따른 중앙-지방관계 변화를 예상한 것을 살펴보면 다음과 같다(지방자치실무연구소, 1995).

1) 전반적인 변화로서,

- 중앙·지방의 의미가 행정적 관계에서 행정·정치적 관계로 확산
- 주민에 대한 관심 증대
- 의회, 상급기관, 단체장 소속 직원간의 관계변화(합법성, 권한 확대)

○ 임기제에 따른 행정의 계획성 확보를 들 수 있으며,

2) 행정업무의 성격과 대상변화로서는,

○ 경영행정 (효율성, 능률성), 개발행정의 확대

○ 주민중심의 행정: 경영의 고객 만족

○ 조직권과 인사권의 강화

○ 중앙과의 갈등유발 및 중앙사무의 지방이관 필요성 증대

○ 관리적 형식주의 제거와 책임과 소신 있는 사무처리의 촉진이다.

지방자치에 따른 현안과제로서는 지방자치단체의 재정자립도가 낮고, 지방자치단체간 불균형적인 현상을 보이는 등 지방자치단체의 세입문제가 심각하게 지적되고 있으며(지방행정연수원, 1995 등), 중앙·지방정부간 기능배분의 부적정성 등이 중요한 과제로 제기되고 있었다.

앞으로 지방자치의 발전을 위한 중앙정부, 지방의회, 지방집행기관과 지역주민의 과제는 다음과 같이 제시할 수 있다(김영기, 1993)

(1) 중앙정부의 과제

○ 지방자치의 가치에 대한 재인식: 지방자치는 민주정치의 기본

○ 중앙정부가 모든 일을 효과적으로 처리할 수 없다는 사실 인식

○ 지방자치권을 중앙정부관료권의 일부로 오인 지양

○ 지방정부 공직자의 능력에 대한 불신과 선입관 배제

○ 역사적 흐름을 인식하고 지방자치환경 조성

(2) 지방의회의 과제

○ 경험 축적과 노력

○ 대표역할과 동시에 주민의 심부름꾼 인식

○ 집행기관에 대한 합리적·이성적 태도

○ 중앙에 대한 종속적 태도 지양

(3) 지방 집행기관의 과제

○ 자치단체장의 지방주민의 기대와 요구 부응

○ 지방공무원의 민주적·봉사적 공복의식 전환

(4) 지역주민의 과제

○ 지방자치에 대한 관심과 조정기능 발휘

○ 지방의회 의원으로 하여금 사적 인간 관계 부담에서 해방, 공공기관 강화

○ 지역이기주의 청산

2. 농민교육의 현황 및 전망

농민교육에 영향을 주는 항목 설정에 의한 농민교육의 현황 및 전망에 대한 분석결과는 다음과 같다.

(1) 농촌지도행정 관련사항

① 지방농촌 지도기관의 位相

도·농촌진흥원과 시·군 농촌지도소를 종전에는 도 및 시·군의 지방자치단체가 아닌 도지사, 시장·군수 소속으로 두어 국가기능을 수행하는 지방의 특별행정기관으로 간주함으로써 일선지도기관이 비교적 독립기관으로서의 기능을 수행하여 왔다.

1995년부터는 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”으로 지방의 농촌진흥기구를 도 및 시·군의 직속기관으로 규정하여 농촌진흥원과 농촌지도소는 도와 시·군의 산하기관이 되었고, 1997년부터 농촌지도직공무원의 지방직화로 지방자치단체의 산하기관으로서 지역농업발전에 좀 더 기여할 수 있게 되어 위상이 강화될 것으로 기대되며, 농촌진흥법의 정신에서 볼 때, 지방농촌지도기관은 지도기

능만을 수행하는 기관으로 존속할 것이나 때로는 본연의 기능외에 행정보조기능을 수행할 우려도 있다.

② 농촌지도직 공무원의 인사권

현재는 지도직공무원이 국가직 공무원으로서 중앙행정기관의 장으로서 농촌진흥청장이 인사권을 갖고, 지방기관소속 농촌지도사의 인사권은 시·도지사에게 위임(도지사는 도원장에게 재위임)하였고, 지도관급은 청장이 갖고 있으나 1997년이후 지방지도기관의 국가직 공무원이 도 농촌진흥원의 과장급이상(52명) 지도직을 제외하고는 모두(6,696명) 지방직화됨으로써 도지사 및 시장 군수의 지도인력에 대한 영향력이 강화될 것으로 보이나 오히려 기관의 전문성 확립으로 행정직과 지도직은 그 역할에서 더욱 명료해질 수 있을 것이다.

③ 지도사업비 국고 지원

1962년 농촌진흥청 발족 당시 농사교도사업비는 전액국비로 조달하였으나, 1964년에는 인건비를 제외한 총 사업예산 528백만원 중 지방비의 비중은 46.8%였으며, 1994년 현재 총 사업예산 207,275백만원 중 지방비 90.0% (도비 15.4%, 시·군비 74.6%)였고, 인건비는 149,741백만원(내무부 국비 127,184, 도비 5,571, 시·군비 16,986)으로서 국비 84.9%, 도비 3.7%, 시·군비 11.4%의 구성비율을 보였다. 인건비를 포함한 총 지도사업 예산은 357,016백만원으로 국비 41.4%, 도비 3.7%, 시·군비 48.1%로서 인건비는 국비에 의존하고, 사업비는 지방비에 의존한다고 할 수 있다.

그리고 '97년이후 지도직의 지방직화후에도 인건비는 자치단체의 재정부담을 고려, 양여금 형태의 국고지원이 계속될 것으로 예상되며, 지도사업비의 경우에도 획기적인 변화가 없는 한 지방자치단체의 재정자립도가 낮아도 불구하고 지방비 의존이 높을 것으로 보여, 지방자치단체장과 의회 등의 지도사업비 투자효율평가에 유념해야 할 것이며, 국고부담이 낮아 예산에 의한 중앙의 영향력은 큰 변동이 없을 것으로 생각된다.

④ 사업 감사권

지방자치법에 의하여 지방농촌진흥 기구에 대한 농촌진흥청의 감사권이 없어지고, 주무장관(농림수산부 등)의 지휘·감독권만 갖게 됨으로써, 사업감사에 의한 통제보다는 지방농촌지도기관에 대한 전문적 기술·정보의 지원확대로 중앙과 지방농촌지도 기관간에 원활한 관계가 유지될 것으로 보인다.

⑤ 교육계획 및 시행관련 업무분담 체계

현재 농업인교육은 농촌진흥법의 교육훈련(수련사업) 관계조항과 영농기술훈련규정(대통령령) 및 영농기술훈련규정 시행규칙(농수산부령)에 근거하여 농민교육이 실시되고 있으나, 중앙, 도, 시·군단위 농민교육훈련 기능분담이 명확하지 못하여 대상, 교육내용 등에서 중앙과 지방간 차별화가 미흡하다는 지적이다.

지방농촌지도기관의 교육관련직제는 시·군농촌지도소 교육담당조직으로서 1990년도에 교육공보제가 설치되었으나 1995년에 인력육성제로 통폐합된 반면에, 도농촌진흥원에는 같은 해에 교육훈련계가 설치되었다.

교육훈련 추진방식은 1970년대 총력 식량증산 지도사업추진이 계기가 되어 하향식, 독려식 농민교육사업이 강화되었다고 할 수 있는데, 앞으로는 농촌진흥법의 개정과 아울러 각급 지도기관간 기능분담이 제도적으로 확립되어야 할 것이며 교육수행과정에 농민의 참여확대가 필요하다.

(2) 농민교육과정 관련사항

① 교육과정과 교과편성의 전문화 수준

1974년 영농기술훈련규정(대통령령)의 제정과 아울러 중앙에서부터 양송이, 채소, 감귤, 낙농, 양돈, 양잠 등 작목별 전문교육을 강화하기 시작하였으며, 1977년부터 도 단위 교육도 전문교육이 확대되었다.

1985년을 기점으로 과수과정교육이 사과, 배, 복숭아 등으로, 채소과정은 1989년부터 과채류, 엽근채류 등 품목별로 세분화된 전문교육과정이 설치 운영되었으며 계속 품목별로 교육

과정이 다양화되는 추세를 보이고 있다. 1995년에는 지역특화품목의 개발육성을 촉진하기 위하여 시·군별로 3개품목 내외의 품목회 농민 중심의 소집단 품목별 상설교육을 시범적으로 운영하고 있다.

교육내용은 주로 증산기술 향상에 역점이 주어졌으나 80년대 후반의 개방화 등 여건변화와 농업경영직제 보강에 따라 생리학·고급화기술, 유통·경영 가공교육이 보강되어 가고 있다.

② 교육대상

영농지도자, 4-H회원, 독농가 등 학습조직체회원 중심의 교육이 '81년부터는 정부시책에 의한 농민후계자, 그리고 '93년도의 전업농교육시작으로 교육대상의 연령층이 낮아진 증견 전문인력 양성교육이 확대되고 있다. 전문적인 기술정보와 경영능력이 요구되는 품목별 교육은 주로 20대 후반에서 40대 연령계층 농민의 참여가 많으며, 농촌여성의 양념류 및 소득작목 교육참여 증대가 현저하게 나타나고 있다.

앞으로는 도시 소비자교육이 강화될 것이며, 농촌의 노년층교육도 강조될 것으로 보인다.

③ 농촌지도공무원 보수교육

농촌지도공무원의 보수교육은 5년 1기의 식량작물, 축산, 원예, 특작 등 분야별 기본교육으로 실시되어 오다 80년대 중반에 전문교육과정으로서 세분화된 교육과정을 설치 운영하여 '95년에는 32개과정 1,230명의 지도사를 대상으로 교육을 실시하고 있다.

일부 도농민교육원의 농기계 교육을 제외하고는, 모든 지도사 대상 직무교육은 교육여건이 비교적 양호한 농촌진흥청(중앙기관)에서 담당 실시하고 있는데 앞으로는 농촌지도공무원의 지방직화 이후에도 농촌진흥청의 시험연구사업 현황에서 볼 때, 중앙의 지도직교육 지원기능이 계속 강화 발전되어야 하며, 도 단위 시험연구기능이 정착될 때 도 단위 보수교육도 강화되어야 할 것으로 생각된다.

④ 교육추진방식 및 교육방법

여건 변화에 따라 농민의 요구와 지역실정에 알맞는 교육과정의 설치로 농민의 자율적 참여를 증대시키기 위하여 교육 수요분석과 교육에 대한 사전홍보에 주력하고 있으며, 주입식 강의에서 농민의 참여와 실증적 경험을 많이 제공할 수 있는 현장교육, 시청각교재 활용, 선진지 견학, 질의응답 등 다양한 교육방법으로 확대해 가고 있다.

그리고 앞으로는 신문, TV, 포스터 등의 교육 광고를 통하여 자율 참여한 농업인을 대상으로 하는 품목별 주제별 공개강좌식 교육이 강화될 것으로 예상된다.

### 3. 농민교육의 발전방안

#### 1) 농민교육체제(조직,기능,인력) 정비

##### (1) 농민교육체제의 구축

농민교육사업은 농촌지도의 과정으로서 핵심사업이므로 농민교육계획 및 추진체제를 정비하고 종합 총괄기능을 확보하기 위하여 중앙, 도, 시·군 단위에 농민교육전담부서의 설치 및 보강이 필요하며, 특히 도 농촌진흥원과 농민교육 실시기관(농민교육원 등)의 연계성 강화가 중요시된다.

또한 농민교육 유관기관·단체간 협력태세를 강화하여 상호보유인력, 자료 등의 공동활용체제를 구축하고, 지방농촌지도기관의 타기관에 대한 봉사적 기능수행도 확대되어야 할 것이다.

##### (2) 농촌지도기관간 기능의 차별화

각급 지도기관별로 차별화된 기능을 정립할 수 있는 법령의 제정, 기준설정 등이 필요하고, 농촌진흥청(중앙)의 기능은 지방화에 부응하여 일선 지도기관에 대한 기술정보의 제공, 지도공무원 교육훈련, 국가 주요사업 추진 및 지역별 특화사업의 개발육성에 필요한 예산보조 등의 지원기능에 중점을 두어야 할 것이다.

#### (3) 농촌지도공무원의 전문화

농촌지도공무원의 기술 및 경영에 대한 전문능력 향상을 위한 보수교육은 국가부담으로 중앙 및 지방의 전문강사 자원, 시험연구시설 등을 활용하여 농촌진흥청에서 주관하여 실시토록 하고, 지방직화로 인한 농촌지도직의 특성이 약화될 우려가 있으므로 신규 지도사에 대한 농촌지도 이념 및 철학에 관한 기초교육과 기존 지도사의 보수교육을 강화하며, 다양한 지도방법 활용능력의 제고와 지역단위의 농촌지도사업 및 농민교육계획과 평가능력 함양을 위해 노력해야 할 것이다.

#### 2) 농민교육운영의 지방화

##### (1) 현지상황 중심의 교육과정 및 교과내용 설정

농민의 취향과 요구, 지역실정을 고려하여 단기 최신기술, 취약기술 중심의 품목별 전문교육과정의 설치 운영을 확대하고, 농업전문인력의 장기적 수급 차원에서 기존 전문대학교와 차별화된 실기전문경영기술 중심의 정규 교육과정 설치운영도 바람직하다.

농업의 국제화에 대비한 환경보전농업기술, 유통경영기술정보, 협동조직운영, 컴퓨터 통신망 활용기술 등 여건변화에 적용할 수 있는 교과 편성과 농업의 상업화와 기업화에 대비한 첨단 농업기술교육 실시, 그리고 공개강좌식 교육확대로 지역특화품목 개발 및 육성 촉진이 요망된다.

##### (2) 교육추진과정에 농민의 참여 확대

교육계획수립, 평가 등 교육추진과정에 교육대상자의 참여를 확대하고, 기존의 농어촌발전협의회, 산학협동제도 등 농민이 참여하는 조직체를 적극 활용하며, 특히 농민교육평가는 지방자치단체장과 지방의회 등에서 확연히 인식할 수 있도록 투자효과를 제시할 수 있는 평가방법의 개발이 필요하다.

(3) 생생한 학습경험을 줄 수 있는 학습 방법 실천

지역특화작목경영에 대한 각계각층의 전문가 토의식 강의(유럽의 작목연구모임)와 농민이 선호하는 질의응답, 토의, 사례발표, 시청각교육, 선진지 견학 등 다양한 학습방법의 도입 실천으로 구체적인 학습경험 기회를 확대하고, 농민이 계획하고 지도기관은 도와주는 농민주도식 교육으로 점차 전환해 가야 한다.

(4) 농민의 책임의식, 의무 등 자조자립정신의 함양

지방자치시대 지역주민의 본분에 대한 교육과 농직업관의 확립, 적극적 태도의 배양, 그리고 소득농업에서 작물농업으로의 의식 전환 등 전문직업인으로서의 자세와 능력 배양이 요구된다.

(5) 지도대상자의 확대

농업의 공익성과 국내농산물의 유익성에 대한 인식의 확산과 공감대 조성 등을 위하여 도시소비자 대상 교육을 확대하고, 농촌여성과 노인교육을 강화하며, 일반시민 및 타기관 종사자 교육도 확대해 나가야 할 필요가 있다.

### Ⅲ. 요약 및 결론

지방자치시대에 지방자치의 농업인 교육사업에 대한 영향을 주는 주요항목을 분석하여 농민교육의 현황 및 전망, 그리고 발전방안을 모색하였다.

여건변화에 따른 농업인 교육사업과 관련된 주요사항으로는 크게 농촌지도행정 관련사항과 농민교육과정 관련사항으로 구분하여, 前者의 요인으로서 지방 농촌지도기관의 위상, 농촌지도공무원에 대한 인사권, 국고지원 및 사업감사권과 업무분담체계가, 그리고 後者の 요인은 교육과정에서 교과편성의 전문화수준, 교육대상, 농촌지도공무원 보수교육이 중요하게 제시되었다.

농업인 교육은 농촌지도사업의 핵심사업으로서, 지방자치시대에는 지방자치권의 강화로 인하여, 농업인의 요구와 지역실정에 바탕을 둔 사회교육적 접근의 교육사업 목적이 절실히 요구되며, 각 지도기관별로 특성있는 기능을 수행해야 한다.

또한 농업인 교육은 농촌지도사업의 이념과 철학, 그리고 원리에 입각해서 추진할 때에 농업인의 창의성 및 민주적 역량 함양과 전문기술의 향상, 나아가 최대다수의 농업인 복지향상에 효율적으로 기여할 것으로 생각된다.

### Ⅳ. 참고문헌

1. 金基玉, 1994. 地方自治行政論, 法榮社.
2. 金東建, 1990. 「地方分權化와 地域厚生의 變化」, 行政論叢 제 28권 제 2호, 서울대학교행정대학원.
3. 金信福, 1988. 「公務員 教育訓練體制의 最近傾向과 發展方向」, 行政論叢 제 26권 제 1호, 서울대학교행정대학원.
4. 金安濟 外 12人, 1993. 韓國의 地方自治와 地域開發, 博文閣.
5. 金漢琪, 1993. 地方自治論, 대영문화사.
6. 김용우, 1989. 「우리나라 地方自治法이 반영하고 있는 政府相互間 關係實態와 그 改善方案에 관한 研究」, 地方自治發展戰略, 제 1회 학술세미나, 仁荷大學校 行政大學院.
7. 金鎮君, 1995. 「농민교육사업의 발전과제」, 21세기를 향한 농업교육의 발전과제, 沙汀 李良洙 教授 停年退任紀念 論文集 刊行委員會.
8. 농촌진흥청, 1994. 農村振興三十年史.
9. 농촌진흥청, 1995. 農村指導事業 業務參考資料.
10. 류우익, 1995. 「지방화시대의 농어촌지역개발의 새로운 방향과 과제」, 선진농어촌 2000년대 심포지엄보고서, 농어촌진흥공사.
11. 朴景秀, 1994(2판). 地方自治 그 실현의 지름길, 도서출판 해돋이.
12. 朴東緒, 1986. 「地方自治의 改編方向-1987年」, 行政論叢 제 24권 제 1호, 서울대학교 행정대학원.
13. 서울대학교 농업생명과학대학 부설 농업개발연구소, 1993. 農村人力開發育成體制에 관한 研究.
14. 서울대학교 행정대학원 附設 韓國行政研究所,

1993. 地方行政長期發展에 관한 研究 - 團體長 直選으로 인한 變化豫測 및 政策對應方案 -
15. 李達坤, 1991. “中央과 地方間의 機能分配方向의 模索 : 에너지, 자원행정을 중심으로”, 行政論叢 卷 29권 제 1호, 서울대학교 행정대학원.
16. 이병기, 이정환, 1992. 지방화시대에 대응한 농정 체계조정방안, 한국농촌경제연구원.
17. 이영대 외 2인, 1993. 농업계교육체계개선방안, 한국농촌경제연구원.
18. 지방자치실무연구소, 1995. 한국의 지방자치 - 이론과 실제 -, 의암출판문화사.
19. 최민호, 1995(전정판). 농촌지도론, 서울대학교 출판부.
20. 崔燦鎬, 1984. 農村開發을 위한 農村關係雜誌의 커뮤니케이션 內容 分析, 서울大學校 大學院 碩士學位論文.
21. 韓國農村經濟研究院, 1986. 地方政府의 行政組織 強化方案에 관한 研究.
22. 한국지방행정연구원, 1995. 지방자치, 지방자치교육교재.



# 지방화시대의 농촌지도사업의 방향

백 영 목

충청남도 당진군 농촌지도소

## 1. 들어가는 말

1962년 농촌진흥법 제정으로 발족한 농촌진흥청은 60~70년대 정부의 주요 시책중의 하나인 주곡의 자급달성과 농촌경제의 활성화라는 주요과제를 범 정부적인 차원의 지원하에 효과적으로 달성함으로써 우리의 지도사업이 세계적으로 성공하였다는 국제적인 평가를 받았으나, 식량자급을 달성한 이후인 80년대 부터는 성장위주의 공업화 정책으로 정부의 지원과 관심이 저하되고 자급자족의 농업에서 상업농으로 농업여건의 변화에 따라 농민의 욕구가 전환됨으로써 지도조직 및 기구의 개편 논의가 제기되었다.

이에 농촌진흥청은 농민의 기대와 욕구의 상승에 따른 제반문제를 해결하기 위하여 직제 및 조직의 개편을 단행하였으나 결과는 사회환경에 적절히 대응하지 못함으로써 조직구성원의 불만을 초래하였고, 농민의 욕구를 충족시키지 못하여 '80년대 최대의 위기에 처하게 되었다. 이와 같이 조직의 생명력이 극도로 악화된 상황에서 지난 6월 27일 지방선거로 지방화시대가 본격적으로 개막됨으로써 농촌지도조직도 지방화시대를 맞이하게 되었다.

## 2. 조직의 지방화가 사업에 미치는 영향

농촌지도소의 지방화에 따라 예상되는 문제점 및 사업의 변화를 살펴보면 첫째, 지방자치단체의 예산 부담 증가로 인하여 사업의 전반적인 축소와 지도기구의 축소가 한층 가속화 되어

농촌지도의 기능상실이 우려되며, 둘째, 연구와 지도조직의 이원화로 시험연구사업과의 연계성이 약화됨으로써 시험연구기관에서 개발한 새로운기술의 신속한 보급이 어려워지고, 농민의 영농상 문제점을 연구과제로 반영하는 데 한계가 예상되며, 셋째, 지도사업의 방향이 경영수익사업 위주로 전환이 예상되어 이에 따라 지도사업의 사회교육적인 기능의 상실이 우려되며, 넷째, 국가의 중요시책사업이 지방에 까지 효율적으로 보급되지 못할 것이며, 다섯째, 기구 축소에 대한 불안과 승진기회 축소 우려 등으로 인하여 지도공무원의 사기 저하가 우려되고, 상대적으로 젊고 유능한 직원의 유출이 증가될 것이다.

이러한 문제점과 더불어 지방자치시대에 농촌지도사업의 예상되는 여건변화로는 지역 주산작목 및 특화작목에 대한 투자의 증가로 지역농업의 특성에 맞는 농업의 활성화가 예상되고, 농민 자생조직의 활성화로 지역농민의 욕구가 상승할 것이며, 지방자치단체의 관심에 따라 일부 소득작목의 보급에 대규모 자금이 투자되고 유통판매 지원이 강화되어 농업의 작목별 전문화가 촉진될 것이다. 또한 농촌지도소는 내부적으로 지휘체통의 일원화로 불필요한 문서 및 잡무는 감소하고 국가의 농업정책 위주의 사업에서 지역농민 중심의 사업으로 전환될 것이다.

## 3. 맺음 말

이상에서 살펴 본 바와 같이 농촌지도소의

지방화에 따라 많은 문제점과 지도여건의 변화가 예상되는데 지방화 시대에 효과적으로 농촌 지도사업이 정착하기 위하여는 다음과 같은 사항이 필요할 것이다.

첫째, 현재의 농촌지도사업은 농업기술보급, 지역사회개발, 생활개선, 종자보급, 시험연구사업의 일부 및 농기계 수리 등의 사업을 실시하고 있으나 유사기관의 업무 중복현상이 발생하고 있으므로 지방화이후에는 농촌지도사업의 영역에 대한 범규의 정비가 필요하다.

둘째, 지역실정에 맞는 지도사업을 전개하기 위하여는 기구의 개편이 지역 실정에 맞게 이루어져야 하나, 급격한 조직개편시 기구의 축소가 우려되므로 지도사업의 효율적인 정착을 위하

여는 당분간 현재의 기구를 유지하면서 점차로 개편될 수 있도록 중앙정부의 지원이 필요하다

셋째, 지방자치단체는 지방예산으로 운영되기 때문에 농업비중이 큰 군의 경우에는 다른 시·군에 비하여 농촌지도사업의 중요성에도 불구하고 지방재정이 불충분하여 지도기능의 축소가 우려되므로 지방화 시대에는 농촌지도사업이 지방의 사업으로는 효율적으로 정착할 수 있도록 중앙정부의 재정적인 지원이 강화되어야 할 것이다.

넷째, 수출농업 및 주산작목의 성장에 따른 작목별 전문화가 예상되므로 농촌지도사의 전문적인 지도능력이 요구될 것이다.



# 농기계와 주인의 대화

서 덕 길

전남 함평군 농촌지도소

## \* 농기계 원리와 구조알기 -----

농기계: 나도 사람이예요!

주 인: 암-, 그렇고 말고 넌 소중한 우리 가족이지.

농기계: 진짜 정갈스럽고 맛있는 음식좀 먹고 싶어요 => 영양

주 인: 그렇지, 좋은밥(연료)에 깨끗한 반찬(공기)말이지?

그리고 시원한 물(윤활유)도 맘껏 마시려мна.

농기계: 그러나 빈둥빈둥 놀긴 싫다구요!

제힘에 알맞은 적당한 일감을 주셔요. => 운동

주 인: 어린이에게 역기를 들게 할 수는 없는 일.....

과회전, 과속, 과적은 너의 생명을 깎아먹는 잔인하고 어리석은 짓이 아닌감네.

꼭 준비운동(단기운전)을 하고나서 모든 일을 시작하고 힘자랑(과부하)이나 웅석부림(과저속)은 안된다, 일이 끝나거든 꼭 정리운동(저속 공회전)을 잊어서는 안돼-. 그리고 너의 피로는 그때그때 풀어버려야 건강에 좋단다.

농기계: 주인님! 노는 시간도 좀 주세요 =>

휴식

주 인: 그래- 고된 일을 했는데 쉬는 것은 당연지사.

긴 휴식(보관기간)에 들어가려면 목욕(세척)을 하고 용변(각부 윤활유 교환)보고 허리띠(벨트) 풀고 시원한 대청(격납고)에서 발 올리고(편한 자세) 자거라. 알았지!

♡ 詩 ♡

## 농촌지도사의 絶叫

농민의 아들, 진한 農心으로  
영원한 農業人의 벗인  
'스물여섯 성장 한우물생'  
농촌지도사의 所信과 哲學에서  
..... 아니다.  
진솔한 단군후예  
5천년 자존심이 터지는 絶叫 쪽이다!

우리 모두  
있는 눈 부릅뜨고 똑바로 멀리 보자  
두쪽 귀 종긋 새워 열고  
가슴은 뜨거운 용광로 되고  
머리는 차디찬 얼음 되어  
깨어나자 - 긴 잠에서  
벗어나자 - 고정관념, 타성, 군림, 냉소, 패배주의 ...

農業은  
바로 조상의 삶과 열이 아니든가!  
그것은 외롭고 고되고 때로는 가시밭길 綜合科學  
그러나

누군가는  
우리 국민중에서 말아서 가꾸고 또 연구하고  
꼭, 정말, 진짜배기로  
지키지 않으면 아니되는 것이기 때문이다.  
억겁을 살아갈 자자손손을 위해.

\* 위 "농촌지도사의 절규"는 徐德吉의 "試作노트"를 金性洙가 제목과 내용의 일부를 고친 것임.

### 【徐德吉】

• 공무원: 44. 7. 29. 전남 함평에서 태어남.

- 현 전남 咸平郡 農村指導所 근무

- 월간 "마을" 현지기자,

- 수필: 농촌지도사/ 농기계사람 외,

\* 70년도 科技處 주관 전국 1위 入選, (농약用途別 6종 고유 包裝色 賞案)

- 農機械經營日誌 저술 / '93년,

Tel : (事) (0615) 22-2155, 0589 (自) (062) 224-4013 Fax : (0615) 22-5703

- 한국 문학공무원동호회 회원,

- 시: 벼꽃/ 쌀 이여/ 보배도-2 외

- 논문: "농약법담의 문제점 小考",

- 아이디어: 광주광역시장 우수상/94