

지방화와 농촌지도사업

宋龍燮* · 崔敏浩**

* 농촌진흥청 지도기획과

** 서울대학교 농업생명과학대학

Decentralization of Agricultural Extension Services in Korea

Yong Sup Song* and Min Ho Cho**

* Extension Planning Division, Rural Development Administration

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

Summary

The objective of this study is to provide direction for agricultural extension services in an age of localization. Agricultural extension services has carried out most of its activities by central direction and control. The central planning and management resulted in disappointment, inflexibility, and lack of responsiveness of the central bureaucracy.

Facing localization in recent years, the extension system has not been satisfactorily developed to meet local demands. Korea has to choose to decentralize its extension services. The decentralization of extension services involves the transfer of planning, decision making, and management from the central government to the local level.

I. 문제의 제기

미래학자 엘빈 토플러는 “새로운 문명의 창조(creating a new civilization)”에서 세계는 현재 산업사회의 중앙집권적인 제2물결의 시대에서 결정권한이 하부로 이양되는 제3물결의 정보·지식사회 시대로 전환하고 있다고 진단하고, 산업사회는 수직적 통합에의 욕망을 버리지 못하는 반면 정보사회는 일거리를 가장 일선에 보냄으로써 본부나 중앙은 깃털처럼 가벼워진다고 역설하였다.

이러한 세계적인 흐름은 최근에 이르러 우리나라에도 정부, 기업 등 많은 조직에 변화를 가져와 각종 제도개혁을 통한 分權化가 이루어지고 있으며 특히, 지난 6월 지방자치단체 선거를 분기점으로 본격적인 지방화 시대를 열게 되었

다. 무엇보다도 이번 선거는 도지사 및 시장·군수를 지역주민들이 직접 선출함으로써 대통령 임명제하의 중앙권력 집중이 지방으로 분산됨으로써 풀뿌리 민주주의의 기틀을 다졌다는 측면에서 의의를 찾을 수 있을 것이다.

한편 이와 같은 지방화 내지 분권화를 통한 조직의 변동이 농촌지도사업에도 중요한 의적 요인으로 작용함으로써 커다란 변화를 예고하고 있다. 특히 지방자치단체 소속의 농촌지도공무원들이 1년 남짓한 '97년에 국가직에서 지방직으로 전환됨에 따라 농촌지도사업도 지방화라는 새로운 틀 속에서 재조명하여 조직의 구도를 다시 잡아야 할 중요한 시점에 와 있다. 그동안 우리나라의 농촌지도사업은 '60년대의 농촌계몽운동, '70년대의 녹색혁명, 그리고 '80년대의 백색혁명으로 이어지는 많은 성과를 가져

왔다. 그러나 '90년대에 이르러 UR 타결후 농민요구의 다양화, 농업의 상업화, 지방자치제도의 확립 등 외적변화에 능동적으로 대처하지 못함으로써 지도사업을 재평가하여 새로운 방향을 정립해야 한다는 여론이 높다.

그러나 이러한 외적인 요구는 각기 이질적인 것이 아니라 상호 연관되어 있으므로 해결의 실마리를 쉽게 풀 수 있다는 점에서 희망적이다. 즉, 지금까지는 지역적 특성을 고려하기 보다는 중앙의 정책 관점에서 사업을 계획하고 추진하였으나, 지방화와 상업농 시대에는 지역의 요구에 기초한 사업추진이 우선시 되므로 농민의 다양한 요구의 수용이 가능할 것이기 때문이다. 한편, 농촌에 있어서 지방화는 지역농업의 발전을 토대로 형성되는데 이러한 지역농업을 발전시키는 사업으로서 농촌지도사업의 역할은 그 어느때 보다도 중요하다고 볼 수 있다.

따라서 이 연구에서는 첫째, 지방화에 대한 이론적 고찰을 통하여 지방화의 개념과 전제조건 등을 알아보고, 둘째, 지방화와 농촌개발의 관련성을 살펴보고, 셋째, 위의 내용을 기초로 하여 농촌지도사업의 분권화 필요성과 지방화 시대에 효율적인 지도사업 추진을 위한 대안들을 제시하고자 한다.

II. 지방화의 개념과 지역발전

1. 지방화의 개념

지방화(localization)는 지방분권화(local

decentralization)와 동의어 이거나 유사개념으로 볼 수 있으나, 지방분권화는 정치적·행정적 측면에 한정하여 협의의 개념으로 쓰이는데 반하여 지방화는 정치적·행정적 측면 뿐만 아니라 사회적 경제적·문화적 측면 등을 폭넓게 포함한다는 점에서 구별 지을 수 있다. 단순한 분권화의 개념을 초월하는 지방화의 개념을 파악하여 보면 첫째, 정치·경제적 분권화로서 중앙의 정치권력과 행정권한이 지방으로 더 많이 이양되거나 위임되는 것이며, 둘째는 경제적 분권화의 개념으로서 산업 및 경제활동의 지방분산을 통하여 경제적 재화나 가치 및 사회적 편익이 지방에 분산되는 경향이며, 셋째로는 사회·문화적 분권화로서 지방화가 지역사회에 확산되어 지역적 특성에 맞는 문화창조의 활동이 지방단위로 이루어지고 그 결과가 지역사회에 가지적으로 산출되어 배분되는 상태를 말한다.

위와 같은 개념에 비추어 볼 때 지방화가 실제 의미하는 것은 지역발전을 추구하는 개발의 기초가 지역주민들의 참여하에 지방에서 부터 시작되어야 하고, 중앙의 중추관리 기능이 지방으로 이전되어야 하며, 정치 행정기능 및 개발 방향을 중앙집권에서 단계적이며 점진적으로 다양화, 분권화 시킴으로써 지역간의 격차를 완화시키고, 지역경제를 활성화시키기 위하여 소득기반의 조성이 지방중심으로 전개되어야 한다는 것으로서, <표 1>에서 지방화에 따른 변화양태를 볼 수 있다.

한편 이러한 발전적 측면에서의 지방화 개념에도 불구하고 아직까지 중앙정부의 관료들은

<표 1> 지방화의 변화영역과 양태

변 화 영 역	변 화 양 태
1차적 목표	국가발전 우선 → 지방발전 우선
지방정책 결정주체	중앙정부 → 지방정부
편익 배분방법	권위적 배부 → 요구, 참여, 개발
행위주체	국 민 → 주 민
참 여	제한적 참여 → 전면적 참여

자료 : 한표화, 1994. "지방자치와 지역격차", 지방자치의 발전전략, 도서출판 박문각, p. 89.

지방분권이냐 지방의 자주적 활동을 중앙에 대한 도전으로 보는 경향이 있으나 지방화의 참뜻은 그 동안 중앙중심의 국가발전으로 인하여 희생되어 온 본질적인 희생의 몫을 지방으로 돌려 받고, 계속해서 중앙의 보호와 통제하에 있던 지방의 자율성을 회복하여 지방이 원하는 것을 추구하고 지역주민에게 그 발전의 결실이 돌아가는 상태로 변화되어 가는 과정임을 인식하여야 한다. 아울러 지방이 점점 중심이 된다는 의미에서 지방의 능력과 책임이 늘어나고, 지방의 부담, 그리고 각 지역주민들의 보다 많은 활동과 적극적인 참여와 봉사를 필요로 한다는 지방정부와 주민들의 의식전환이 요구된다.

2. 지방화를 위한 전제조건

이러한 지방화의 본질적인 의미를 보다 발전시키기 위하여는 몇가지 전제조건이 따라야 하는데 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째는 의사결정의 지방화로서 지역발전을 위한 의사결정에서 지역주민이나 지방자치단체가 자율적으로 참여할 때 효과적이다. 지방행정에서 지역주민들의 행정참여가 강조되는 것은 행정주체의 구성원이며, 행정서비스의 직접적인 수혜자이기도 한 주민들의 다양한 참여가 있을 때 지방행정에 대한 만족도가 높아지고, 지방권력에 대한 주민통제가 가능하기 때문이다.

둘째는 의식의 지방화로서 중앙집권적인 권위주의나 획일적인 의식을 가지고는 지방화가 제대로 달성될 수 없으며, 동시에 지방의 문제와 지방의 일은 중앙의 도움없이 지방이 자율적이고 자립적으로 해결하려고 하는 자주의식의 함양이 절대적으로 필요하다. 지금까지 제도나 기구 등 하드웨어(hardware)에만 관심을 가져왔으나 중요한 것은 제도나 기구를 운영하는 것은 결국 사람이므로 의식전환의 노력은 지방화의 성공을 결정짓는 중요한 요소이다.

셋째는 제도의 지방화로서 사무가 중앙에서 지방으로 이양되어야 하며 재정적 측면에서 자

치단체가 자립할 수 있도록 제도적인 뒷받침이 있어야 한다. 지방이 자신의 문제를 합리적으로 해결하려고 하는데 필요한 정치적 권한과 자치기능은 대폭 지방으로 이양되어야 하며, 또한 지방자치단체의 역할과 기능의 재정립과 효율적인 사업 추진체계의 확립이 요구된다.

3. 지방화와 지역발전

지방화의 필요성은 특히, 지역발전의 촉진 측면에서 강조되는데, 국가중심의 지방발전은 지방에서의 現地性이 약하고 지방의 잠재력을 제대로 발휘하기 어려우며 전체적인 균형을 도모하지 못한다. 이와 같은 관점에서 지방화는 지역발전에 긍정적으로 작용할 것으로 보는데, 역사적으로 강한 응집력을 갖고 있으며, 구조적으로는 개발 가능성과 잠재력이 풍부하고, 기능적으로는 매우 역동적인 지방이 발전하기 위해서는 몇가지 과제의 해결이 시급하다.

첫째는 지방인재의 양성으로서 지방의 문제를 진단하고 해결해야 할 공무원이나 인재가 부족한 실정인데 유능한 지역출신 지방공무원이 없는 곳에서 바람직한 지방발전을 기대하기는 어렵기 때문이다.

둘째로 지방정치력 즉, 중앙의 통제나 지배력에서 벗어나 지방이 스스로 결정을 내려 이를 독자적으로 수행할 수 있는 힘이 필요하다. 지방이 자립할 수 있도록 지방자치능력을 배양하는 일은 지역발전을 위한 필수요건이다.

셋째는 지방경제의 활성화로서 각 지역의 특수한 자연자원이나 여건을 잘 반영하여 그 지방에서만 가능한 地緣産業을 집중적으로 발굴하여 육성하여야 하는데 이를 위해서는 지방대학과 연구소의 연계방안도 고려되어야 할 것이다.

넷째로 지방문화의 창달과 육성으로서 가장 지역적이며 가장 향토적일수록 세계적일 수 있다는 인식이 필요하다. '91년 노르웨이 오슬로에서 열린 국제지방자치 단체연맹 세계총회의 슬로건인 "세계적으로 사고하고 지방적으로 행

동하자"에서 나타난 바와 같이 지방화는 현지의 개성, 지방의 특성, 고유의 문화가 있어야 개방화 시대에 실존적이고도 능동적인 존재기반을 가질 수 있다.

Ⅲ. 지방화와 농촌개발

1. 농촌개발에 있어서 지방화에 거는 기대

지방화는 단지 권력이양이라는 단편적인 개념으로 인식되어서는 곤란하며 지역 농업 발전이라는 폭넓은 관점에서 파악되어야 하는데 농촌 발전측면에서 지방화에 거는 일반적인 기대를 몇가지로 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 민주적 분권화는 중앙기획보다 지역적 요구에 대응하는데 더 효과적인 방법으로서 분권화는 특히 농촌개발사업에서 지역적 요구와 조건에 더 적절한 의사결정을 하는 것으로 기대된다. 분권화는 개발계획과 그 집행에서 독특한 지역 특성을 반영하기가 용이하기 때문이다.

둘째로, 지방자치는 빈곤한 농촌주민들의 요구에 대응하는데 특히 적합하다는 점이다. 발전이 빈곤, 불평등, 물리적 박탈의 퇴치를 의미하는 것이라면 그것은 농촌주민들의 개입과 동원에 있어야 한다. 따라서 지방자치는 농촌주민들을 정치에 참여시키는데 효과적이라고 볼 수 있으며, 그들의 정치적·물리적 지위를 강화시킬 수 있다.

셋째, 지방화는 주민들이 행정기관에의 접근을 쉽게 해 준다. 즉, 서비스의 생산과 전달이 어디에서 이루어지며 지역주민들이 원하는 것이 무엇인지를 이해하기 쉽게 한다.

넷째로, 주민들이 참여할 수 있는 지방자치의 형태는 사회변화에의 저항을 누그러 뜨리는데 즉, 지방기관에의 참여는 농촌주민의 냉담, 비관주의 및 수동성을 극복하는데 도움이 된다.

마지막으로 들 수 있는 또 하나의 기대는 지방화가 중앙에서의 혼란을 감소시켜 주는데 중앙지향과 통제 수준을 감소시킴으로써 의사결정의 속도와 유연성을 증대시킨다. 농촌개발

은 상황에 따른 신속한 정책변화가 요구되므로 집행과정에서 이러한 유연성을 필요로 한다는 점에서 지방화가 지역농업발전에 기여할 수 있다고 본다.

무엇보다도 지방자치제하에서 지방자치단체장들은 농민들의 표를 의식하게 되므로 우리나라가 산업사회로 발전해 갈수록 지방자치제가 정착되어야만 정부가 지역농업의 발전과 지역주민들의 복지를 위하여 지속적이고 또한 적극적으로 참여할 것이다.

2. 지방화시대의 농촌개발

타산업에 비하여 농업은 지역성이 강한 산업이기 때문에 지역의 여건에 따라 사업의 목표와 수단이 상이할 수 있으므로 중앙정부 중심의 획일적인 농정으로는 다양한 발전목표를 수용하는데 한계가 있다. 경제가 발전함에 따라 중앙정부가 농촌문제를 해결하려고 할 때 지역성이 제대로 감안되지 않음으로써 개발자원의 효율이 낮아지고 있다는 것이 일반적인 지적이다. 우리나라도 산업사회로 발전해 갈수록 중앙집권적인 정부기구로는 농촌개발을 위한 정부자금의 효율이 떨어지고 있으므로 지방자치단체 지역실정에 맞는 자치농정을 함으로써 농촌개발 자원의 효율성이 높아질 수 있을 것이다.

박진환(1992)은 지역농업의 국제경쟁력(P)을 높이는 위한 4가지 분야를 ① 농민 각자의 노력(F) ② 농민상호간의 협동(V) ③ 지방정부의 참여와 지원(L) ④ 중앙정부의 정책적인 지원(G)으로 구분하고 $P = f(F, V, L, G)$ 로 등식화하여 설명 하였는데 이들 네가지 요인들이 제각기 독립적으로 P에 영향을 미치는 것이 아니라 네가지 요인들 상호간에 서로 높은 상관관계를 지니고 있다고 지적하고 지방정부와 농민들의 노력을 강조하였다.

한편 장덕진(1995)은 지방자치시대에 자율농정이 정착되기 위해서는 중앙정부 중심의 현행 농업관련 제도, 조직, 지원시스템을 농민과 지역중심으로 개편하고, 지방자치단체의 세원 확

대를 통한 농업에의 투자가 계속되어야 하며, 지역의 균형 발전과 국가목표의 달성을 위하여 중앙과 지방간에 역할분담이 이루어져야 하되 농업 및 유통기반 시설과 사회간접자본 시설에 대한 투자는 중앙정부의 당연한 몫임을 지적하였다.

농촌개발 전문가인 Rondinelli(1987)는 인도를 비롯한 아시아 11개국의 농촌개발 사례연구를 수행하였는데 지방화 시대에 농촌개발을 촉진하기 위해서는 몇가지 요건들이 충족되어야 하는 것으로 나타났다. 첫째는 국가 정치지도자들이 지방화에 대하여 강한 의지를 갖고 정치적·행정적으로 일선을 지원하여야 하며, 둘째로는 지방공무원들이 지방으로 이양된 개발 활동에 전념하고, 지역단위의 리더십을 발휘하여야 한다고 하였다. 셋째는 상부기관과 하부기관간에 원활한 커뮤니케이션이 이루어져야 하고, 넷째로 중앙정부의 적절한 재정지원과 효율적인 할당이 이루어질 때 지방화를 통하여 농촌개발이 보다 활성화된다고 하였다.

여러가지 상황들을 종합하여 볼 때 개방화, 국제화 시대의 농정은 거의 대부분 지방단위와 사업주체인 농민중심으로 제각기 특성을 살려 전개되어야 하는데, 최근 UR타결로 인하여 전면 개방화가 불가피한 WTO 체제하에서는 이제까지 중앙중심의 기획, 예산 권한을 대폭 지방자치단체와 생산자 조직에 이양해 문자 그대로 지방 및 생산자 조직에 의한 자발적인 책임 농정을 경영하게 하는 것이 불가피하다. 무엇보다도 UR협정은 생산자 조직의 자구적인 농업활동과 자치단체에 의한 지역개발 활동에 대하여 비교적 관대하다는 점이 지역발전에 주력해야 하는 이유를 설득력있게 뒷받침하고 있다. 농촌개발을 위한 이들 지방단위의 각종 농업 지원활동이야말로 선진국 농업이 현재와 미래에 있어 여전히 번창하는 비결이라 말할 수 있다. 이러한 확신은 일본을 비롯한 농업 선진국가들의 경우 일찍부터 지방자치가 이루어져 왔고 생산자단체의 활동이 활발하다는 점에서 찾을 수 있다.

지방자치단체는 지역주민의 필요와 요구를 대변하고, 권익보호와 사회적 위상제고에 기여하며 생산조직이 전담할 수 없는 정책적 측면의 각종 기반시설 및 재정지원, 보조와 생산, 출하 조정 등을 적극 해결할 수 있는 체제와 전문인력을 확보에 주력하여야 한다. 특히 지방자치단체는 지원과 조정의 역할로서 읍·면, 군 단위 농민조직 중심으로 적절한 사업을 시행해야 하며 생산자 조직과의 긴밀한 협조 체계하에서 지원활동을 강화해야 할 것이다. 또한 지역에 있는 농과대학, 농업시험장, 연구소들은 지방농정의 자질을 높이는 일에 나서야 할 것이며, 민간업체나 농민단체들이 해야 할 일은 더 많아지고 있으므로 지역내의 민간업자들과 농민단체들이 지역농업의 경쟁력강화에 참여할 수 있는 기회를 마련해야 할 것이다.

그러나 지방화가 올바르게 추진되지 않을 경우 오히려 지역간의 발전격차가 심화될 우려가 있고, 나아가서 국가목표와 지역목표가 서로 상충되어 계획추진에 어려움이 발생할 가능성이 있으므로 이에 대비하여 지역간의 균형발전과 국가의 목표달성을 위하여 중앙·지방정부간에 역할분담이 이루어져야 한다. 만약 국가의 농업발전 목표와 상충되거나 지역 상호간의 이해가 대립될 경우 중앙의 개입이나 중재가 불가피하며 그 결과를 지방이 받아들일 수 있어야 할 것이다.

IV. 지방화시대의 농촌지도사업

1. 지도사업에 있어서 분권화의 필요성

Moris(1987)는 중앙집권적인 전통적인 지도기구의 주요 결함으로서 ① 고착화된 수직적 계급구조 ② 하향식 커뮤니케이션 ③ 일부 상위계층 농민에 편중된 지도대상 ④ 주로 공공재원에 의존 ⑤ 농업자문가라기 보다는 공무원이라는 관료의식 등을 지적하면서 지도사업 분권화의 필요성을 강조하였다.

이러한 국가주도하에 지도기구의 문제점과

연관하여 Amon(1989)은 지도사업이 일선 지역 사회의 문화적 특성과 각종 자원에 대한 고찰과 검증없이 일방성과 관료성을 띠고 있다고 지적하였다. 그는 구체적으로 농촌지도사업에 있어서 분권화의 주요 이유를 밝혔는데 지금까지 중앙중심의 기획과 관리가 실망스런 결과를 가져왔다는 것과 중앙 정부의 책임감 부족에서 찾았으며, 이러한 중앙정부 주도하의 기구적인 제한점을 극복하는 수단으로 훈련·방문 지도체계(Training & Visit System)의 도입, 지도사업을 지방정부, 준공공기관 등으로 분권화하는 방안을 제시하였다. 농촌지도전문가 Ameur(1994)도 계획, 의사결정, 운영기능 등을 중앙 지도조직으로 부터 일선 지도조직으로 이양하는 분권화가 세계적으로 중요한 이슈가 되고 있다고 하였는데, 일반적으로 분권화는 자립, 참여, 책임을 조장하는 수단으로 받아들여 지고 있다.

기존의 하향식 지도사업 추진체계로는 지역별로 상이하게 나타나는 다양한 지도사업 수요를 충족시키기 어려울 뿐만 아니라 여건변화에 탄력적으로 대응하기 어렵다는 것이 일반적인 시각일 것이다. 농촌지역간에 인적·물적인 자원의 양에 있어서 차이가 있을 뿐만 아니라 중앙 주도 개발정책의 지역편중에 의하여 야기된 발전수준의 차이가 존재하고 있는 현실을 고려할 때 과거와 같이 중앙에서 획일적으로 사업의 우선순위를 결정하여 하향식으로 지도하는 지도방법은 소기의 성과를 거둘 수 없을 뿐만 아니라 오히려 농촌지도기관과 지역 주민간의 불신과 갈등을 야기시켜 농촌지도의 비능률성을 초래하게 될 것이다.

위와 같은 분권화의 필요성에도 불구하고 지도사업의 결정과 집행에 대한 기능이 지나치게 위임될 경우, 국가전체적으로 추구하고자 하는 지도목표의 달성에 어려움이 예상되며, 지역간의 사업격차로 균형적인 농업발전을 저해할 수도 있을 것이다. 또한 현실적으로 지도사업 본질의 교육적인 성격 유지가 어려워 지방행정으로 부터의 독자성 확보가 우려되고, 특히 우리나라의 경우 중앙에 농업관련 기관이 집중되어

있어 연구사업과의 연계 약화로 인한 지도사업의 위축 등이 지방정부로의 이양을 통한 분권화에 제한 요인으로 작용하고 있다. 이와 같은 시각은 최근의 조사결과(최민호, 1994)에서도 나타났는데 '94년 8월 지도·행정공무원, 농협임직원, 그리고 교사·교수 등 314명을 대상으로 한 "지도기구 개편방향"에 관한 설문에서 69%가 농촌진흥청으로의 일원화 또는 현존체제 유지를 원하는 반면에 28%만이 지방정부로의 이양에 찬성하는 것으로 드러났는데 이와 같은 결과는 앞에서 언급한 지방정부 이양시의 제한점에 찾을 수 있다. 한편 지방정부로의 이양을 선호하는 주요 이유로서는 지역특성에 따라 지도사업을 전개할 수 있고, 기구의 이원화로 인한 비효율성을 극복할 수 있다는데 대체적으로 동의하였으며, 소수이기는 하지만 중앙과 관련한 행정업무의 축소에 기대를 걸고 있었다.

농촌지도체계에 관한 이러한 논의는 지도직 공무원의 국가직 존치 등과 연관되어 논란이 계속될 것으로 보인다. 이 연구에서는 현실적으로 전개되고 있는 지방화 내지 분권화시대에 바람직한 지도사업을 위한 대안을 제시하고자 한다.

2. 지방화시대에 효율적인 지도사업 수행을 위한 대안

가. 중앙과 지방간의 효율적인 역할분담

모든 권한이 중앙으로 집중되어 있던 시대에는 지도사업에 있어서도 뚜렷한 역할이 구분되어 있지 않고 계획은 모두 중앙에서 이루어지고, 지방은 단지 중앙지침에 의해 사업을 수행하는 수동적인 객체에 지나지 않았다. 그러나 지방화 시대에는 권한의 하부이양과 함께 중앙기구와 지방기구간에 지도기능과 책임의 배분을 명확히 하고 지방중심으로 농촌지도사업을 실시하여야 하며 나아가 지역농업의 실정에 부합하고 농민의 필요에 대응할 수 있는 동시에 지역농업의 개발과 구조개선에 기여할 수 있도록 농촌지도사업이 전개되어야 한다. 이러한 역

할분담 체계하에서 만이 그 지역의 지리상의 비
교유리성을 최대한 살리는 입장에서 농촌개발
이 이루어질 수 있을 것이다.

〈표 2〉 중앙과 지방간의 행정사무 배분 기준 및 지표

지	표	중	앙	지	방
지역성	<ul style="list-style-type: none"> • 전국적 계획에 의한 조정 • 사무의 바람직한 적용방법 • 사무효력의 인정 • 주민의 이해와의 관계 • 지역주민의 참여 필요성 • 사무대상의 이동범위 • 필요한 정보대상 • 사무의 성질 	필요하다	통일적 적용	더 필요하다	지역특성고려
경제적	<ul style="list-style-type: none"> • 규모의 경제효과 • 자치단체외의 외부효과 • 자치단체간의 외부효과 • 실험의 필요성 	크다	크다	작다	작다
수행능력	<ul style="list-style-type: none"> • 사무수행을 위한 지방의 재원조달 • 사무수행을 위한 지방공무원 능력 • 사무수행을 위한 추가적인 지원 • 사무의 지방이관 비용 	곤란하다	부족하다	가능하다	충분하다
공평성	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체간의 형평 • 제3자적 공정성 • 기본적 수준의 서비스 공급 필요성 	필요하다	필요하다	덜 필요하다	덜 필요하다
		크다	크다	작다	작다

자료 : 김재훈, 1992. 중앙과 지방간의 행정사무 배분을 위한 기준 및 지표 개발, KIPA 연구보고 92-12, 한국지방행정연구원. p. 58.

보다 구체적으로 말하면 지금까지는 기획단계부터 집행에 이르기까지 중앙정부에서 결정하였으나 지방화시대에는 〈표 2〉에서와 같이 사무의 지역성 또는 전국성, 정책과 사무집행의 효율성, 행정기관의 업무수행 능력(기술적 능력, 재정적 부담 능력), 그리고 공평성 등에 따라 중앙과 지방간에 지도사업의 역할분담 기준을 설정할 수 있을 것이다. 예를 들면 지역주민의 참여 필요성이 높은 경우의 사업일 경우에는 중앙보다는 지방에서 사업을 추진하는 것이 보다 효과적이며, 지방자치단체간의 형평성이 요구되는 정도가 높을 경우에는 지방보다는 중앙차원에서 사업을 추진하는 것이 바람직하다고

볼 수 있다. 그러면 지도사업 측면에서 추진 단위별로 역할을 개략적으로 규정하여 보기로 한다.

첫째, 농촌진흥청은 중앙이 갖고 있는 기술적·전문적 지식과 재정을 기술적·전문적 지식과 재정이 부족한 지방자치단체에 제공하는 역할이 요구된다. 지방정부는 인적·물적 자원이 고르지 못하여 지역간에 사업수준의 불균형을 초래할 수 있으므로 지방자치단체의 능력이 부족한 영역에 기술적·재정적 지원이 필요하다. 특히 지방자치단체가 충분한 농업연구 기반을 갖추고 있지 못한 현실에서 농촌진흥청 산하 시험·연구기관은 물론 농과계 대학 및 민간 연

구소에서 개발된 기술을 수집·가공·분산하여 일선 지도기관에 보급하는 역할은 가장 우선시 되어야 할 것이다. 특히 이 역할은 연구결과의 變容으로 표현되는 바 각종의 농업연구 개발기관에서 개발한 결과가 농민과 같은 지도 대상자의 물리적, 경제적, 사회적 제 측면의 실정을 고려한 수준에서 수용될 수 있도록 재구성하는 것은 매우 중요하며 이 점에서 과제별 전문지도요원(subject matter specialists, SMSs)체제로의 전환이 요구된다.

또 다른 중요한 역할중의 하나는 지방에 전적으로 맡겨서 수행하기 어려운 사업 예를 들면, 식량의 안정적 공급과 환경보전농업 등을 추진하는 것이며, 자치단체간에 지도사업 발전 격차를 좁히는데 주력하여 지역별로 수립되는 지방의 농촌지도사업을 지원·조정하는 역할이다. 지방정부로의 이양시 지역간의 지도사업 격차로 인하여 지역발전의 불균형을 초래할 수 있다는 점에서 중앙정부로서의 역할이 보다 강조되고 있다. 그리고 중앙은 개방화 시대에 대응하기 위하여 국제적인 농업상황을 분석하고 대책을 수립하는 대외적인 대응 역할과 지도사업의 중요성을 지속적으로 홍보하여 강화하는 역할이 중요하다고 볼 수 있다.

둘째, 중앙과 시·군간에 교량적인 위치에 있는 도 농촌진흥원은 중앙에서 제공된 기술과 도내의 시험·연구기관, 농과대학 등에서 수집된 기술들을 지역실정에 맞도록 변용하여 시·군 농촌지도소에 제공하는 역할이 중요하다. 아울러 도단위에서는 지역별로 특색있는 사업의 실시와 조정이 가능하므로 지역발전 지도사업 계획을 종합적으로 수립하여 시·군간의 균형발전을 도모하여야 할 것이다. 도단위 역할에서 특히 강조되어야 할 것은 지역 시험·연구기능과의 연계로서 시·군 농촌지도소가 독자적인 연구기능을 갖추고 있지 않은 현실을 고려할 때 중앙과 같이 과제 전문지도사(SMSs) 체제로의 전환이 시급히 요구된다.

셋째, 농민과 가장 가까이에 있는 시·군 농촌지도소는 지도사업의 중심체로서 지역농민들

의 문제점을 해결해 주는 서비스 기관으로서의 역할에 충실해야 할 것이다. 분권화의 가장 큰 장점은 지역적 특성을 고려한 자율적인 사업추진이 가능하다는 것이다. 따라서 지역실태 조사를 통한 지도 요구(need) 분석을 기초로 하여 지도사업 계획을 수립하고 집행, 평가하는 바람직한 과정을 거쳐야 하는데 이러한 과정에는 반드시 지역농민의 참여가 수반되어야 할 것이다. 또한 기존에 중앙기관의 행정문서로 소비하였던 시간을 현장지도에 돌려 사업의 효율성을 높여 나가야 한다. 이렇게 지도사업의 교육적, 민주적 성격을 살리는 노력을 기반으로 지역 농촌개발의 중심기관으로서 농촌지도소의 위상을 정립하는 것이 지방화시대에 바람직한 모습을 찾는 일일 것이다.

이와 같은 효율적인 역할분담과 함께 중앙과 지방은 상호 보완적인 역할을 한다는 공감된 인식이 필요하다. 중앙은 지방자치단체에 비해 정보와 지식의 축적에서 우월하며 광역적이고 통합적인 기능을 갖고 있는 만큼 총체적인 지도사업 전략의 수립과 자원의 합리적 배분, 지역간 균형발전을 위한 조정 등의 역할을 수행하는 반면에 지방은 지역농민들의 만족을 결정하는 공간인 만큼 중앙정부에 비하여 보다 자율적이고 직접적으로 지역농업을 발전시켜 나가는 역할을 함으로써 相補의인 관계를 유지하여야 할 것이다.

나. 역할수행에 걸맞는 지도조직으로의 재편
지도사업 추진 단위별로 규정한 역할에 충실하기 위해서는 이에 따른 조직의 재편이 불가피하다. 대내외적인 여건변화에 따라 탄력적인 조직운영이 요구되는데 특히, 시·군 농촌지도소의 경우 현재의 체제로서는 지역요구 수용에 한계가 있기 때문에 지방화에 따라 많은 변화가 예고된다.

1) 농촌진흥청

먼저 농촌진흥청은 지도사업을 관장하던 지도국과 기술보급국이 '94년 12월 기술지

도국으로 통합되어 단일체계하에 지도사업이 추진되고 있으나 업무의 질적인 면에서는 개선의 여지가 있다. 역할에서 규정한 바와 같이 중앙은 연구개발된 기술을 변용하여 일선에 제공하는 지원체제로 전환하기 위하여는 과제별 전문지도체제를 구축하여야 할 것이다. 다시 말하면, 현재는 지시하고 통제하는 행정의 기구처럼 편제되어 있으나 지원역할에 중점을 두기 위해서는 시험·연구기관 전담체제로 전환하여 기술변용의 정도를 높여 나가야 할 것이다. 또한 지역간의 불균형해소에 주력하기 위하여 지방자치단체의 지도사업을 조정하고 지원하는 조직을 강화해야 할 것이다.

2) 도 농촌진흥원

교량역할과 지원역할을 동시에 수행해야 하는 도 농촌진흥원은 중앙과 같이 전문지도체제로 전환하여 시·군을 지원하되 중앙, 지역 시험장·연구소, 농과계 대학등과 유기적인 협조체제를 구축하기 위하여 전문기술 지원체제로 개편되어야 할 것이다.

3) 시·군 농촌지도소

지방화시대에 농촌지도사업 활력화를 저해하는 요소를 유추해 보면, 지역실정과 특화작목에 관계없이 어느 농촌지도소나 획일적인 조직체제를 갖추고 있다는 점과 일반행정에의 연속화를 들 수 있다.

조직체제를 고려하여 보면 우선 지역적으로 차별화된 체제를 갖추어야 할 것이다. 최근까지는 중앙의 지침에 의해 시·군 농촌지도소 직제규칙이 제정되어 어느 농촌지도소나 동일한 체제를 갖추었으나 이제는 지역의 중점작목에 따라 조직이 재편되어야 할 것이다. 예를 들면 사과가 주산작목인 시·군의 경우는 현재와 같은 경제작물계가 아니라 사과계가 편제될 수도 있을 것이며, 낙농이 지역의 주요작목일 경우에는 축산계가 아닌 낙농계로 대체되는 등 지역적 특성에 따라 차별화하여 지역농업을 발전시키는 조직체제로 전환되어야 하며 이에 따라 전문특

기별 소요인력도 재조정되어야 할 것이다.

4) 지방 농산행정기관과 지도기관과의 관계

지방단위 지도사업이 농산행정으로부터의 독자성 확보 여부가 앞으로 지도사업 성공여부의 가장 큰 관건이다. 오늘날과 같이 개방화 내지 정보화 시대에 지도사업이 독자성과 자율성을 확보하지 못하면 지도사업은 그 효율성을 도저히 발휘할 수 없는게 사실이다. 그러므로 이러한 부정적인 결과가 나타나지 않도록 중앙은 물론 지방 지도기관의 세심한 유의가 필요하다. 특히 농촌지도소가 지방자치단체장의 소속기관으로 규정되어 인사권, 감독권 모두가 자치단체로 위임되는 상황에서 행정에의 연속화가 지도사업에 많은 영향을 미칠 것으로 예상되는데 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 농산행정업무와 차별화된 사업내용과 독자적인 조직체제를 갖추어야 할 것이다.

5) 지방 공공단체와 지도기관과의 관계

농·축협 등 영농지도사업을 수행하고 있는 기관과는 횡적인 협동을 강화해 나가야 할 것이다. 상호 지도사업을 인정한 역할분담을 통하여 농촌지도기관은 기술적으로 지원하고 농·축협은 자금을 지원하는 등 효율적인 협동체제를 구축함으로써 지역발전의 동반자가 되어야 할 것이다. 지도내용면에서도 역할을 조정하여 생산기술지도, 환경보전농업 등 공익사업은 지도기관에서 담당하고, 유통·판매·가공 등에 대한 지도는 공공단체에서 수행하여 중복투자로 인한 비효율성을 배제 시켜야 할 것이다.

다. 안정된 지도사업 재정의 확보

내무부가 '95년도 일반회계 예산을 대상으로 하여 지방자치단체의 재정자립도를 산출한 결과에 의하면 <표 3>에서와 같이 전국적으로는 63.5%에 이르나 특별·광역시를 제외한 도와 일반시의 경우 각각 47.2%, 53.7%이며, 농

〈표 3〉 지방자치단체의 재정자립도(%)

구 분	전 국	서울시	광역시	도	일반시	군
자립도	63.5	98.0	85.4	47.2	53.7	23.8

자료 : 내무부, 1995. 지방행정 주요현황, 내무부, p. 19.

존특성을 지닌 군의 경우에는 23.8%에 지나지 않아 지방화의 가장 큰 제한요인이 되고 있다.

이러한 지방의 재정적인 현실을 감안할 때 지방직화 이후 지도인력의 인건비까지 부담해야 하는 지방자치단체로서는 재정적 부담을 느끼지 않을 수 없고, 지도사업에 대한 투자에 인색하게 될 것도 배제할 수 없다. 특히 재정자립도가 극히 낮은 자치단체에서의 지도사업 투자가 상당히 위축될 가능성이 있는데, 이와 같은 현실을 타개하기 위해서는 국가적 성격의 사업을 자치단체에서 수행함으로써 전체적으로 통일성을 이루는데 기여할 목적으로 한 국고보조금과, 국가가 지방자치 단체의 정상적 운영에 필요한 최소한도의 재원을 지원하여 자치단체간의 재정불균형을 완화시키기 위한 지방교부세, 그리고 국가에서 부과 징수한 세금의 일부(주세, 담배소비세, 전화세)를 지방자치단체에 양여하여 농어촌지역개발사업 등 특정 사업수요의 충당을 목적으로 한 지방양여금을 지속적으로 확대 지원하여 지방자치단체의 지도사업에 대한 투자를 적극 유도해 나가야 할 것이다.

특히 중앙은 지도사업의 수요를 충족시키는 전국적 최저수준(national minimum standards)의 투자비율을 설정하고 그것의 준수를 각 지방자치단체에 촉구하는 방안과 지역발전의 격차 해소 차원에서 국가 재정지원의 경우 자치단체별로 차등 보조하는 제도를 도입하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 중앙단위의 노력 뿐만 아니라 현재도 지도사업 재정의 90% 이상을 충당하고 있는 지방자치단체 자체적으로 재원을 확보하는 노력은 절대적으로 필요하다. 따라서 지도사업이 지역농업 발전에 기여할 수 있도록 가시적인 사업효과를 나타냄으로써 지도사업 재원을 지속적으로 확보하여야 할 것이다.

라. 현장중심의 실용적인 기술지도

과거 지도사업의 가장 본질적인 문제는 지도사업 본연의 직무수행을 위한 현장 중심의 실용기술 지도보다는 행정적인 업무처리에 중점을 두어 농민으로 부터 신뢰감이 상실 되었는데 있다. 이와 같은 고질적인 문제는 지방화 시대에 가장 우선적으로 해결해야 할 과제로서 지도사업을 정상체도로 돌려 놓아야 할 것이다.

지역별 특화품목의 개발을 통한 경쟁력 확보가 지역농업개발의 기본방향인 상황하에서 이와 같은 내적인 체질 개선을 통하여 현장중심으로 지도사업이 수행되어야 하며, 지역농업 차원에서 모든 지도업무가 이루어지도록 해당 전문 지도사에게 자율권을 부여하여야 할 것이다.

일선 농촌지도소의 중요한 역할중의 하나는 새로운 기술을 현지에서 실용화 하기 위한 현지 기술개발 기능으로서 영농현장의 애로기술을 해결하는 일이다. 최근 기술이전의 흐름은 단순한 농업기술의 전달에 두기 보다는 농민이 새로운 기술을 배우고 농장에 적용하는 능력을 배양하는데 중점을 두고 있으며, 연구개발의 주된 거점도 연구실이나 시험장이기 보다는 현지 농가의 포장이 되고 있다. 무엇보다도 중요한 사실은 사업수행의 제단계에서 지도요원은 교육자로서나 기술개발 전달자로서의 전통적인 역할을 담당하는 것이 아니라 농가의 사업수행을 장려하고 지원하며, 서비스를 제공하는 역할을 담당함으로써 모든 과정에서 농민이 주체가 되고 있다는 점이다. 지속적으로 논의되고 있는 훈련·방문지도체계(Training & Visit System), 영농체계 연구·지도(Farming System Research & Extension), 그리고 농민우선주의(Farmer First) 접근방법 등에서 얻을 수 있는 교훈은 사

업의 계획과 수행이 농민중심으로 이루어짐으로써 농가의 현실과 遊離되어 있지 않다는 점이며, 지도사업이 농산 행정적인 기능을 배제하고 순수 지도기능을 수행함으로써 실질적인 농가 생산 및 소득향상에 기여하고 있다는 사실은 우리나라 농촌지도사업에 시사하는 바 크다 하겠다.

마. 지역발전을 주도할 농촌후계인력의 육성
 지역발전의 주체는 제도가 아닌 사람이다. 그렇기 때문에 지역농업 발전을 주도해 나갈 후계인력의 육성은 시대가 바뀌어도 변하지 않는 숙제인 것이다. 특히 지역간의 경쟁이 심화되는 지방화 시대에는 그 지역의 농업을 이끌어 갈 지도력을 갖춘 인적자원의 개발이 요구된다. 이러한 역할 또한 지도사업이 역점을 두고 추진해야 할 하나의 몫이다.

과거 중앙중심의 학습단체 육성으로 하부구조가 빈약한 4H회, 농촌지도자회 등의 조직들은 지역실정에 맞게 자율적으로 운영될 수 있도록 하고, 하부조직을 견고히 하여 정상적인 피라미드 구조로 재편되어야 할 것이다. 또한 이러한 조직들이 지역농업의 생산성 발전으로 이어질 수 있도록 품목별 조직으로 연계 운영하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

바. 만족스런 지역사회를 창조하는 생활개선 사업

지방화의 의미에서 살펴 보았듯이 지방화는 단순히 분권이라는 의미 이상으로서 지역 문화적인 측면을 내포하고 있는 점에서 생활개선사업의 비중을 알 수 있다.

특히 농촌발전의 궁극적 목적인 “농촌생활의 질 향상”을 위해서는 생활개선사업의 영역을 확대 발전시켜 나가야 하는데, 생활개선의 기본과제인 의·식·주생활의 개선에 부가하여 가정관리, 환경개선, 노인복지 등 농가생활 및 지역사회의 문제해결 중심으로 까지 사업수행 범위를 넓혀나가야 할 것이다.

특히 농촌생활개선사업의 기본적인 이념을

가정생활에 두고 개인과 가정이 건전한 사회생활을 할 수 있도록 도와 주어서 바람직한 삶을 성취할 수 있도록 하는 가정만족 프로그램을 개발하여 전개해 나가야 할 것이다. 지역사회를 구성하는 기본단위는 가정이므로 건전한 가정의 육성이 지역사회에 발전을 가져다 준다는 측면에서 중요한 의미를 지니고 있다. 한편 생활개선사업의 지도대상도 농촌여성 뿐만 아니라 남성, 그리고 도·농 혼주형태의 농촌 지역사회 형성을 감안하여 도시민으로 까지 확대하여 사업효과 영역을 넓혀 나가는 것이 바람직하다.

이러한 기본적인 인식하에 지역에 맞는 농민 희망 과제를 중심으로 생활개선사업을 추진하기 위해서는 지역별로 지도수요 조사를 실시하여 생활개선 요구수렴과 과제발굴에 주력해야 할 것이다.

사. 지역요구와 농민참여하의 사업계획 수립 및 평가

중앙집권의 원리에 대응되는 개념으로서 지방분권의 원리를 적용하기 위해서는 중앙정부의 획일적인 지시와 통제를 지양하고 지방의 실정과 특수성을 감안한 지도사업 계획이 수립되어야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 그 지도사업의 집행과정에서도 지역적 특성을 감안하도록 하여 지역간의 다양성을 최대한 허용하여 주고, 최소한의 통일성을 유지하도록 함으로써 지도활동에 대하여 지방주민의 자율과 자치정신을 신장시켜 나가야 할 것이다.

또한 지방자치 원리중의 하나로서 일정 지역의 주민이 그들의 대표를 통하여 지도사업을 심의 결정한다는 지역농민에 의한 통제의 원리가 적용되어야 한다. 이는 지역농민의 요구가 지도사업의 의사결정과정에 반영될 수 있다는 점에서 지도사업의 민주적인 성격 발휘가 용이할 뿐만 아니라 지역농민의 통제가 동시에 이루어질 수 있다.

지도사업의 평가도 중앙 주도하에서는 획일적이고 상부기관에서 관리가 쉬운 방법이 적용되어 사업단위별 평가보다는 기관단위별 평가

가 되어 왔다. 그러나 지방화 시대의 지도사업 평가는 상부기관에 달려 있는 것이 아니라 바로 곁에 있는 지역농민들이 주체가 되어야 한다는 점을 간과해서는 안될 것이며, 평가방법도 과제가 중심이 되어 현장에서 객관적으로 검증되어야 할 것이다. 또한 시·군별로 조직되어 있는 '농업산학협동심의회'를 활성화 시켜 적극 활용하되 소외되기 쉬운 소농, 농촌여성 등 특수계층의 참여도 배제되어서는 안될 것이다.

아. 지역 전문가로서의 지도요원 양성

지역 농민들의 기술요구를 충족시켜 주기 위해서는 무엇보다도 지도요원들이 농민들에 비해 기술적으로 우위를 확보하지 않으면 자신들의 존재 의미가 없어진다는 냉철한 상황 인식이 필요하다. 지역에서 요구되는 기술은 자기 지역에서 모두 해결하여 준다는 지역전문가로서의 역할 인지가 필요한데 이를 위해서는 지역 농민들의 기술수준을 측정하여 도달목표를 설정하고 이를 달성하기 위하여 필요한 전문적 기술을 갖추어야 할 것이다. 또한 지금과 같이 차별화되어 있지 않은 획일적인 전문특기의 운영으로서 지역특화작목의 집중 육성이 어렵기 때문에 특화 작목에 따라 보다 세분화하여 전업 농가 지도가 가능하도록 하는 등 지역실정에 따라 탄력적으로 전문특기를 운영하여야 할 것이다. 한편 지방직화 이후에는 지방자치단체별로 인사관리가 이루어져 시·군 자체적으로 우수 지도인력 확보가 가능하게 될 것이므로 지역농업 전문가 양성에 긍정적으로 작용할 것으로 보인다.

지도요원들의 전문능력을 지속적으로 향상시켜 나가기 위해서는 현직교육(in-service training)이 강조되어야 한다. 지방직화 이후에는 지방공무원교육훈련법에 의하여 농촌진흥청 위탁교육 형태로 직무교육이 수행되었지만, 중앙의 교육과정에 전적으로 의존하기 보다는 도단위에 설치되어 있는 지방공무원교육원에 농촌지도공무원 교육과정을 설정하여 지방단위의 직무교육 기반을 확충하는 노력도 시도 되어야

할 것이다.

이러한 제도적인 개선과 함께 지도요원들이 성취감을 얻을 수 있도록 전문적인 기술습득을 위하여 부단히 노력하고, 지역농업 발전에 헌신하는 지도요원들에게는 반드시 인센티브를 부여하여야 할 것이다. 처우개선 문제가 전문성 향상과 직접적인 관련이 있으며 처우가 개선될 때 우수인력을 확보할 수 있고 지도요원의 사기가 앙양된다. 지금까지는 중앙기관 중심하에 운영되었기 때문에 유능한 인적자원을 발굴하기 어려웠고, 즉각적인 보상이 어려웠으나 지방직화 이후에는 승진, 포상 등 모든 인사권을 지방자치단체장이 갖고 있어 외재적 보상이 보다 용이할 것이다. 따라서 지방자치단체는 이와 같은 전문능력 향상을 위한 노력을 적극적으로 지원하고 기술전문가들인 지도요원들이 신바람나고 소신있게 일할 수 있도록 분위기를 조성해 나가야 할 것이다.

V. 요약 및 결론

본격적으로 전개되고 있는 지방화는 중앙에서 지방으로의 권한이양 또는 위임이라는 정치·행정적인 측면에 국한하는 협의의 개념 뿐만 아니라 경제적, 사회문화적인 측면 모두를 포함하는 포괄적인 의미로서, 이러한 지방화가 실현되기 위하여는 의사결정, 의식, 그리고 제도의 지방화가 뒤따라야 한다.

농업은 지역성이 강한 산업이기 때문에 지역경제를 증시하는 지방화는 농촌발전에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 결국 지방화는 지역농업의 발전으로 이어질 것이고, 농촌지도사업이 이를 주도해 나가야 한다는 측면에서 지도사업의 중요성이 강조되고 있다. 그러나 그동안 익숙해진 하향식 사업추진 등 중앙 중심의 관료조직 체계하에서의 문제점들이 조속히 해결되지 않고서는 지방화시대에 지역농업 발전을 주도해 나가기 어려울 것이다. 따라서 지방화시대에 농촌지도사업이 보다 발전하기 위한 대안을 다음과 같이 요약 제시하고자 한다.

첫째, 중앙과 지방의 역할분담을 통한 효율적인 사업추진이 필요하며, 그 역할에 걸맞도록 지도조직을 재편하여야 한다. 중앙과 도는 지시하고 통제하는 기능에서 지원하고 조정하는 역할로 전환해야 하며, 농촌지도소는 지도사업의 중심체로서 지역농민의 요구를 충족시키기 위하여 특성화된 조직을 갖추어야 할 것이다.

둘째, 지도업무의 획기적인 질적 개선이 요구된다. 기존의 행정중심의 업무에서 과감히 탈피하여 지도사업 본연의 현장중심 지도로 되돌려져야 한다. 지역농민들의 요구를 충족시켜 나가기 위하여는 사무실이 아닌 영농현장에서 업무가 이루어지도록 하고, 농가에서 필요로 하는 애로기술의 개발에도 주력해야 할 것이다.

셋째, 지역농민들의 적극적인 참여하에 그들의 요구를 기초로 하여 계획이 수립되고, 실행되며 평가되어야 한다. 이를 위하여는 상향식 커뮤니케이션의 경로를 보다 확대하여 지역사회 요구가 즉시 수렴 반영되는 말 그대로 지방화시대에 맞는 농촌지도사업 풍토를 조성해 나가야 할 것이다.

이와 같은 다양한 노력들이 집약될 때 우리나라의 농촌지도사업은 지방화 시대가 오히려 도약의 발판이 되어 보다 발전하여 나갈 것으로 기대한다.

VI. 참고문헌

1. 강재태, 김병탁, 1988. "농촌지도사업의 평가 및 발전방향", 21세기 농정발전 방향 구상을 위한 기초연구, 한국농촌경제연구원.
2. 김성훈, 1995. "WTO체제에 대응한 우리 농업·농촌의 활로", 토론회 발표자료 농촌지도자중앙회.
3. 김일철, 1995. "한국농업의 재구조화 과정", WTO 체제하의 세계 각국의 농촌사회발전전략, 한국농촌사회학회.
4. 김재훈, 1992. 중앙과 지방간의 행정사무 배분을 위한 기준 및 지표 개발, KIPA 연구보고 92-12, 한국지방행정연구원.
5. 농어촌발전위원회, 1994. 농정개혁의 과제와 방향: 농어촌발전위원회 최종 보고서, 농어촌발전위원회.
6. 내무부, 1995. 지방행정 주요현황, 내무부.
7. 류우익, 1995. "농촌지역사회의 활성화와 지방자치", 지방화와 농촌개발의 과제, 농정연구포럼.
8. 박용치, 1994. "지방자치와 국가발전", 지방자치의 발전전략, 도서출판 박문각.
9. 박진규, 1995. "지방자치시대 경북지역 농정의 역할과 과제", 지방자치농정 심포지엄 논문집, 경북대학교 농업과학기술연구소.
10. 박진도, 1995. "지역농업의 발전방향과 과제", 농민과 사회 제5호, 한국농어촌사회연구소.
11. 박진환, 1995. "자치단체장 및 지방의회의원들의 역할과 자질", 지방자치농정 심포지엄 논문집, 경북대학교 농업과학기술연구소.
12. _____, 1992. "지방자치제와 농촌개발 자원의 배분", 농촌경제연구 제33집 한국농업경제학회.
13. 서종혁, 1995. "지방화와 농정체계의 전환", 지방화와 농촌개발의 과제, 농정연구포럼.
14. 송용섭, 1995. "세계 농촌지도사업의 추진동향", 연구와 지도 제36권 제3호 농촌진흥청.
15. 송해균, 1995. "지방화시대 생활개선사업의 기능과 지도방향", 지방화시대 생활개선사업의 과제와 지도방향 심포지엄, 농촌진흥청.
16. 신동완, 1994. "지방화시대 농촌지도사업 기능에 대한 고찰", 한국농촌지도학회지 제1권 제2호, 한국농촌지도학회.
17. 장경섭외 2인, 1995. "지방화와 농민의 역할", 농정연구포럼 제21회 월례세미나 결과보고서, 농정연구포럼.
18. 장덕진, 1995. "WTO 출범과 한국농업의 활로", 광복 50주년기념 국제심포지엄 농업과학기술의 세계화, 농촌진흥청.
19. 조창현, 1995. 지방자치론, 박영사.
20. 최민호, 1995. 농촌지도론: 농촌사회교육적 접근, 서울대학교 출판부.
21. _____, 1994. "농촌지도체계의 발전방향", 한국농촌지도학회지 제1권 제2호 한국농촌지도학회.
22. 최양부, 1994. "변화와 개혁의 신농정: 21세기를 향한 새출발", 우리 농업 살리기 대토론회 '94 농업과학학술토론회, 한국농업과학협회.
23. 한국농어민신문, 1994. 국제화시대 지방적 대응 이렇게 하자: 각 도의회 농림수산관련 상임위원회 의원 초청좌담회 자료집, 한국농어민신문.
24. 한국지방행정연구원, 1995. 지방자치, 한국지방행정연구원.
25. 한원택, 1995. 지방행정론, 법문사.

26. 한표환, 1994. "지방자치와 지역격차", 지방자치의 발전전략, 도서출판 박문각.
27. Aneur, C., 1994. Agricultural Extension : A Step beyond the Next Step World Bank Technical Paper Number 247, The World Bank.
28. Arnon, L., 1989. Agricultural Research and Technology Transfer, Elsevier Applied Science, London and New York.
29. Rondinelli, D. A., 1987. "Administrative Decentralization of Agricultural and Rural Development Programs in Asia : A Comparative Analysis", In W. M. Rivera & S. G. Schram(Eds.), Agricultural Extension Worldwide, London : Croom Helm.

지방화에 따른 농촌지도조직의 문제점

김 양 일

경기도 고양시 농촌지도소

오늘날의 농촌지도조직, 특히 최일선 시·군 단위 농촌지도소는 이른바 지방화·분권화, 세계화·국제화, 정보화·첨단화, 성숙화 등 다양한 환경변화에 직면하고 있다. 이러한 변혁의 시대를 맞이하는 농촌지도 조직은 무엇보다도 낙후한 기존의 지도체제를 재구조화하는 작업이 가장 시급한 과제라고 할 수 있다. 비능률적이고 비대해진 조직체계를 작지만 능력있고 생산성이 높은 체제로 변화시켜야 한다. 이를 위해 종래의 지도조직에 깊이 뿌리 내리고 있는 조직목적의 결여, 조직활동의 경직성, 조직의 할거주의, 의욕의 결여 등 근본부터 제거하여야 하며 다음과 같은 점이 우선 고려되어야 한다.

첫째, 현재의 인력구조와 배치는 적절한가?

지도직의 채용시 분야별 채용은 무시되고, 하나의 단위사회인 농촌의 제분야를 지도직의 풀(Pool)제로 총괄, 순환식으로 업무를 담당하여 전문화가 원천적으로 불가능하며, 지도사업의 특성상 팀별로 책임 운용되어야 함에도 행정의 관료주의적 행태에 오염되어 보직자는 실무적 업무에서 멀어져 계 총괄 과 총괄이라는 추상적인 입장을 견지하고 있으며, 지도직의 지방직화시 이러한 경향이 강화되어 지도업무의 본질에서 멀어질 가능성이 많음.(하지만 이러한 점 때문에 행정조직에 쉽게 적용할 수도 있음)

둘째, 획일적인 과, 계 조직이 과연 바람직한가?

지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 제규정(관련규정, 1995. 1. 1): ① 지방자치단체

의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, ② 소방기관 설치에 관한 규정, ③ 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률시행령 등)을 무시하고, 2명이 1개 계를 구상하는가 하면 최소단위인 3개 계를 유지하는 과가 상존하는 등 지도직의 고질적인 문제인 인사적체의 해소책으로 대국 대과주의를 지향하는 경향을 보이고 있어 지방직화시 이에 대한 논란이 예상된다.

셋째, 환경변화를 고려할 때 축소되거나 기능이 변화되어야 할 조직은?

지도사업의 사회지도분야의 경우 인력육성분야 특히 청소년 지도분야는 행정의 사회진흥분야와 중복되며, 생활개선분야는 가정복지분야와 중복되는 등 지방직화시 사회지도분야의 조정이 필요함.

넷째, 실익도 없이 동일 또는 유사한 기능을 수행하는 조직은 없는가?

인력육성분야와 생활개선분야의 경우 교육이라는 공통의 고리가 존재하며 행정에도 유사한 조직이 있어 이에 대한 통·폐합이 필요하며 기술보급분야의 경우 각 계가 시범사업이라는 공통의 고리가 존재하므로 이에 대한 조정이 필요하다. 기술보급분야의 경우 그 시범사업에 있어 실질적인 기술지도를 못하고 시공업자에 의존하는 경향이 농후함.

다섯째, 지방화, 세계화, 정보화사회에 부응하여 새로운 조직이나 보강되어야 할 조직은

없는가?

지방화에 따라 지방특색사업에 주력하고 있으나 여건이 다른 타 지역의 성공사례를 모방하여 무리하게 적용하려는 경향이 있으며, 세계화에 필수적인 지도사 자질향상을 위한 해외연수가 단기로 그쳐 관광성 외유로 실효성이 없으며, 정보화에 대응 농업경영분야가 확충되어야 함에도 시·군 단위에서는 이를 전산화와 혼동하는 등 인식이 부족함. 지도사의 전문능력 부족에 그 근본문제가 있으나 지방화, 세계화, 정보화 등 시대변화에 부응하는 조직 적용이 부족하여 지방직화시 행정의 조직변화에 함몰할 가능성이 있음.

여섯째, 시·군 소장이 책임경영제로 가능한 조직형태를 가지고 있는가?

시·군 농촌지도소의 상부조직이 이원화(도 농촌진흥원, 시·군청)로 각종 보고가 과다하고 이중적이며, 도 농촌진흥원장의 지시사항 이행 및 시·군청의 행사 등 행정업무 협조 등으로

지도자료 연찬, 대학 및 대학원 수학 등 전문능력 향상을 위한 기회가 적을 뿐만 아니라 보직자들의 보고사항 우선이행 경향으로 농민에 대한 실질적인 지도가 부족함. 따라서 지방직화시 여론을 중시하는 지방자치단체장의 지도사업에 대한 지원과 인식이 문제임.

마지막으로, 저비용, 고생산조직 등 지도사업 조직의 경영마인드 도입은?

시·군 농촌지도소가 운영하는 조직배양실, 토양검정실, 시범은실 등 각 단위 사업중 독립채산이 가능한 부문은 전혀 없으며 예산에 의해 유지 운영되고 있음. 물론 개인이 운영 불가능한 공익부문이 있으나 지방화에 대응하여 각종 사업의 운영에 있어 경영적인 입장에서 검토하려는 자세가 부족함. 지방직화시 경상적 예산만이 소요되고 세입은 거의 없는 이러한 부문에 대하여 지방자치단체장이 지속적으로 예산을 지원할 것인지 의문시 됨.