

지방직화이후 새로운 농촌지도사업의 추진방향

양승춘* · 최영찬**

*농촌진흥청 지도기획과

**서울대학교 농업생명과학대학

Directions for the Implementation of Agricultural Extension Services in an Age of Localization

Seung Choon Yang* and Young Chan Choe**

*Extension Planning Division, Rural Development Administration

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

Summary

Agricultural extension services in Korea has experienced various system changes and accomplishments. The biggest achievement of extension was rice self-sufficiency in the 1970s and abundant vegetable and animal production in the 1980s. The emerging challenges of international competition and localization are contributing to significant changes such as the decentralization of activities and shared responsibilities between the central government and local governments.

Change, while it threatens the status quo, is a challenge and an opportunity to review and revamp ensconced and often rigid structures. In this sense, it is time to start a new era in agricultural extension.

The development of agricultural extension requires keen appraisals and cogent analysis based on the realities of each specific regional situation. In order to develop agricultural extension services, the various aspects, the synthetic identification of its environments, the clarification of the client, the program development, and the effective mechanisms between research and extension must be considered. Especially, agricultural extension systems should be flexible and adjust to changing environments and the farmers' needs.

I. 서 론

'97년으로 예정되어 있는 농촌지도사업의 지방직화는 우리나라에서 근대적인 농촌지도사업이 시작된 이후 가장 큰 변화라고 할 수 있다. WTO체제의 출범에 따른 농산물수입개방과 함께 지방화시대의 개막 등 농촌지도사업의 급속한 환경변화는 지도사업의 방향전환을 요구하고 있다.

인류학자 마빈 해리스는 문화발전이 가장 열

려있는 순간들은 하나의 생산양식이 성장의 한계에 도달하고 새로운 생산양식이 곧 채택되어야 하는 그런 순간들이라고 하였다.(정도영 옮김, 1995: 304) 즉, 변화의 시기는 곧 대응능력에 따라 새로운 발전의 길로 나가느냐 아니면 쇠퇴되느냐가 결정되는 중요한 시기라 할 수 있다. 변화의 중심에 놓여있는 농촌지도사업 역시 새로운 상황변화에의 대응능력에 따라서 지금보다 더욱 발전할 수도 있고 반대로 쇠퇴할 수도 있는 열려있는 시기, 대전환의 시기에 놓여 있다.

우리나라의 농촌지도사업은 지난 30여년동안 중앙집권적인 체제하에서 다수확 신품종의 개발 보급과 새로운 기술의 보급 등으로 농업발전과 국가발전에 많은 공헌을 하여 왔으나 지방화 시대에 있어서 국가, 지방자치단체 및 지도대상인 농민 모두는 각자의 입장에서 다양한 수준의 농촌지도사업을 요구하게 될 것이다. 지방화시대는 중앙집권적 시대와는 달리 지방중심의 시대, 더 나아가서는 주권자인 국민의 권한과 책임이 상대적으로 높아지는 것을 기본적으로 의미하고 있다. 이러한 시대적 흐름속에서 농촌지도사업이 국가발전과 지역발전 그리고 농민의 지위향상에 지속적으로 기여하기 위해서는 무엇을, 어떻게 변화하여야 할 것인가? 즉, 변화의 구체적인 방향을 설정하여 지속적으로 실천하는 것이 무엇보다도 선결되어야 할 과제이다. 변화의 내용을 구체적으로 찾아보기 위해서는 무엇보다도 지금까지 우리나라 농촌지도사업의 추진과정을 지도사업의 기본원리를 바탕으로 변화를 위한 기본전제를 검토분석한 후 지방화라는 새로운 지도환경에 적용할 수 있는 방향을 모색하여야 할 것이다.

이 연구에는 지방화시대에 있어서 농촌지도사업에 대한 다양한 요구를 충족시킬 수 있는 농촌지도기관의 역할 분담, 기관별 추진과제 등에 관해서 문헌연구를 중심으로 고찰하여 각 기관이 농촌지도사업의 새로운 추진방향을 모색하는 데 필요한 자료를 제시하는 데 기본적인 목적이 있다.

II. 새로운 농촌지도사업 추진방향의 기본전제

1. 새로운 농촌지도 환경변화의 정확한 이해

우리나라의 농촌지도사업은 70년대 벼 다수확 신품종의 개발 및 보급으로 주곡 자급의 목표를 달성할 수 있는 터전을 마련하였을 뿐만 아니라 80년대에는 비닐 백색혁명으로 신선과

채류의 연중 생산을 가능케 하여 국민 식생활의 질을 향상시키는 데 크게 기여하였다. 그러나 한편으로는 농촌지도사업이 상업적 전업농화, 재배 작목의 다양화, 농산물 수입개방 등 시대 변화에 능동적인 대응력이 미흡하여 지도대상인 농민과 국가경영 차원에서도 그 역할의 한계를 지적받기도 하였다(김동희 외, 1991:25). 농촌지도사업이 그동안의 국가발전에 기여했음에도 불구하고 상과에 대한 일부의 비판을 받게된 원인에는 변화하는 농촌지도환경을 정확히 파악하여 적절히 대응하지 못했기 때문이라고 설명할 수 있을 것이다. 농촌지도사업의 성과를 높여 국가발전과 농업발전에 지속적으로 기여하기 위한 사업을 전개하기 위해서는 무엇보다도 농촌지도환경의 요구를 충족시킬 때 가능하기 때문에 농촌지도환경이 어떻게 변화하고 있고 그 환경이 지도사업에 무엇을 요구하고 있는지를 항상 체계적으로 파악하여야 한다. 농촌지도환경의 변화의 흐름을 정확히 체계적으로 파악하는 일은 매우 어려운 작업임에 틀림없지만 그동안 농촌지도기관에서는 지도환경의 변화에 대한 인식을 소홀히 하여왔음을 부인할 수 없다.

그렇다면 농촌지도기관이 체계적으로 항상 파악하여야 할 농촌지도환경이란 무엇인가? Axinn(1988:24)은 농촌지도환경을 광의의 개념으로 파악하여 그 나라의 사회, 경제, 행정, 정치 및 외교체계등으로 정의하였으며 특히 농촌지도사업은 그 나라의 다양한 체계의 하위구조임을 강조하였다. 여기에서 우리는 국가전체의 변화방향을 인식하고 지도사업을 추진하여야 한다는 사실을 발견할 수 있다.

농촌지도환경을 구체적으로 살펴보면 크게 농업정책환경과 농업·농민의 특성에 관한 환경으로 구분할 수 있다. 즉, 농촌지도사업계획은 항상 우선적으로 농업정책의 흐름과 전망 그리고 지도대상인 농민의 다양한 특성과 농업의 특성의 현재와 변화 전망등을 종합검토한 후에 수립하고 실천할 때 농민과 지역사회 나아가서는 국가발전에 기여하는 사업으로서의 성과를

높일 수 있을 것이다. 특히, 지방직화 이후의 시기는 지방자치제도가 정착단계에 접어드는 시기라고 할 수 있는데 지방 농촌지도기관은 농촌지역에 대부분 설치되어 있고 농촌지역에는 농업이 주 산업이며 주권자는 농민이 대부분이기 때문에 농촌지역의 지방자치단체에 대한 농민의 영향력은 중앙집권적인 시대 보다 훨씬 높아질 것이다. 농촌지역의 지방자치단체의 장은 주권자인 농민의 이익을 무시하지 못할 것이고 당연히 지역농업발전에 관한 다양한 대책을 수립 시행하게 될 것이다. 현재에도 지역농촌발전 계획수립 과정에서 지방농촌지도기관이 중추적인 역할을 담당하고 있는 현실에서 볼 때 지방자치제가 정착될 수록 전문성을 지닌 농촌지도사업은 지역농업 발전에 핵심적인 역할을 담당하게 될 것이다. 지방 농촌지도기관은 이러한 지도환경변화를 직시하여 지방화시대에 부응하는 농촌지도사업을 보다 성공적으로 추진하는 계기로 삼아야 할 것이다.

2. 농촌지도사업에 대한 인식의 전환

해방이후 우리나라의 농촌지도사업은 다양한 체제변화를 거치면서 발전되어 왔다. 1947년 농업행정과 완전히 독립된 미국식 대학확장교육형 체제를 도입하면서 근대적인 의미의 농촌지도사업이 도입되었으나 1956년 지방기구를 행정과 통합하여 강력한 농사행정 지원체제로 전환하였고 1957년에는 다시 지방 농촌지도기구를 행정과 분리된 국가체제로 일원화 하였다. 1962년에는 지방농촌 지도기구는 지방자치단체의 장소속하에 두고 중앙의 농촌진흥청은 농림수산부의 외청으로 설치하는 농촌진흥법을 제정 공포함으로써 현재와 같은 지방 행정기관과 상호 협동하는 이원적인 농촌지도체제로 지도사업이 전개되는 근거가 되고 있다. 개략적으로 살펴 본 지도체계의 제도적 확립과정에서 농촌지도기관과 행정기관과의 관계설정이 매우 중요한 과제가 되었다는 사실은 1962년 농촌진흥법 제정 당시 검토과정을 살펴보면 보다 명확

해진다. 당시 농림부는 농촌지도기구를 행정기관에 통합하자는 안을 제출한 반면 농촌진흥청의 전신인 농사원은 지도기구의 특성을 살리기 위해서는 농림부의 외청으로 설치하자는 안을 제출하여 합의에 이르지 못하였으나 농림부는 농림부의 안을 최고회의 농림위원회에 제출하였다. 농림위원회는 여러가지로 이 안을 검토한 후 현재와 같은 이원적 성격의 농촌지도체계를 발족시키게 된 것이다.(농촌진흥청, 1979:77)

행정과 지도기관과의 관계설정문제는 1962년 농촌진흥법 제정 이후 지속적으로 논란을 거듭해 왔다. 정부조직의 개편안이 마련될 때 마다 농촌지도기관과 행정기관의 통합문제가 거론되어 지도공무원의 업무의욕과 사기를 저하시키기도 하며 지방 농촌지도기구는 행정기관의 업무지원 요청 등으로 역할 갈등 속에서 지도사업을 추진하여 사업효율을 떨어뜨리는 요소로 작용하기도 한다. 최민호(1995:89)는 이러한 현상을 이원적인 지도체계의 단점으로 지적한 바 있다. 즉, 이원적인 농촌지도체계는 농촌지도가 독립성을 유지하기 어려운 점이 있으며 특히 전문직으로서 농촌지도요원을 행정요원과 분리된 상태에서 직무에 종사하고 있는데 이러한 특성은 농촌지도요원의 사회경제적 지위가 다른 분야의 농업관계직에 비하여 상대적으로 높을 때는 농촌지도요원에게 자부심을 높여주나 그렇지 못할 때는 오히려 사기를 저하시키는 결과를 가져올 수 있다고 하였다.

1986년 전문직으로서의 농촌지도직의 특수성을 고려하여 실시한 농촌지도직의 단일호봉제 또한 실시이후 10여년이 경과한 오늘에도 행정직과 비교하여 상대적으로 불이익을 받고 있다고 믿는 지도요원들은 행정직과 동일한 직급체계의 환원을 요구하고 있는 것이 엄연한 현실이기도 하다.

우리나라에 근대적인 농촌지도사업이 도입되어 실시된지 30여년이 지난 오늘날까지도 1962년 농촌진흥법 제정 당시 논란이 되어왔던 행정기관과의 관계설정 문제가 지속적으로 제기되고 있는 것은 농촌지도기관을 바라보는 외부의

시각이나 농촌지도기관이 갖고 있는 시각 역시 농촌지도사업을 행정과는 기본적으로 다른 특수성을 갖는 전문적으로서의 성격을 올바르게 이해하지 못했기 때문에 발생하고 있는 현상이라고 할 수 있다. 농촌지도사업이 농업행정과는 분명히 다른 방법과 내용으로 수행되고 있으며 WTO협정문에도 국가에 허용된 국가지원사업으로 제시되어 농촌지도사업은 전문성을 가진 국가사업이지만 우리는 농촌지도사업의 전문성과 특수성을 정확하게 인식하려는 자세를 확립하지 못하고 있기 때문에 국가발전과 농업발전에 많은 공헌을 할 수 있는 국가사업임에도 불구하고 지방직화 이후 지도사업의 장애에 대하여 회의적인 시각을 갖는 경향이 있다.

농촌지도사업이 지방직화 이후에도 이러한 회의적인 시각을 극복하고 발전하기 위해서는 무엇보다도 농촌지도직 전체가 농촌지도사업의 이념, 철학 및 목적 등을 올바르게 이해하는 작업이 선행되고 나아가서는 소극적인 지도사업의 전개가 아니라 지도사업의 특성을 최대한 살리는 적극적인 지도사업, 즉 능동적인 지도사업을 실시하여야 할 것이다.

Ⅲ. 새로운 농촌지도사업의 추진전략

최민호(1995:90-91)는 우리나라의 농촌지도사업이 오늘날의 고도산업사회와 정보화사회의 다원화, 개방화, 정보화 그리고 국제화등의 여러 상황에서 농촌과 농업발전 그리고 농촌주민의 복지증진에 보다 효과적으로 공헌하기 위해서 해결하여야 할 과제로 농촌주민들의 경쟁력과 창의력 개발, 농촌주민의 농촌지도과정에서의 참여, 농촌지도인력의 전문화, 상업 영농시대와 국제 개방화시대에 알맞는 농촌지도체계의 확립, 자연 및 환경보존지도의 강화, 학제적 접근으로 관련기관과의 적극적인 협동등 여섯가지를 제시하였다. 신동완(1994:98-100)은 농촌지도사업의 영역과 기능으로 지역농업·농촌개발계획 추진, 전문기술의 종합지도, 집단화지도, 생

활개선과 청소년지도, 기관별 기능의 분담과 사업의 영역구분 등을 제시하였다.

이러한 사실을 바탕으로 지방직화 이후 새로운 농촌지도사업의 추진전략을 크게 농촌지도기관의 역할분담과 농촌지도사업의 추진과정에서 모색하여야 할 전략으로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 농촌지도기관의 역할 분담

지방직화 이후 농촌지도사업의 추진과정에서 중앙과 지방 농촌지도기관간의 역할 조정문제가 가장 큰 문제로 나타날 수 있을 것이다. 중앙집권적 체제하에서는 중앙기관에서 인사권을 확보하고 있었기 때문에 지방 농촌지도기관에 대한 일방적인 사업지시와 통제기능이 가능했지만 지방직화 이후 인사권을 가지고 있지 못한 상황에서도 현재와 같은 상의하달적인 지도사업의 추진이 어려울 것이라는 것이 현재로서는 지배적인 전망이다. 중앙과 지방기관이 유기적인 협조체제를 확립하지 못하게 되면 효율적인 농촌지도사업을 전개할 수 없기 때문에 기관간의 역할을 분담하여 중앙은 국가차원의 농업발전을 도모하고 지방은 지역농업발전을 촉진할 수 있는 농촌지도기관의 역할분담 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

가. 중 앙 - 농촌지도정책 개발 및 지방농촌 지도활용 자료 보급

○ 농업정책과 관련된 장단기 농촌지도정책의 개발 : 농촌지도사업의 장기 목표 설정 및 기본계획 수립

○ 농업연구를 통한 농민지원용 최신품종 개발 보급 : 시험연구기관의 실용 연구강화

○ 다양한 농촌지도자료 개발 지원 : 사업별 각종 최신품종·정보 및 전산관리 프로그램 보급 등

○ 국가적 차원에서 필요한 지원사업 결정과 예산지원으로 체계적 사업 추진

○ 주요 품목별 생산 및 유통정보의 신속

한 확산: 품목별 생산 동향, 가격 동향 등의 종합적 전망 확산 등

○ 농업기술 전산정보망 확충으로 종합적인 농업 정보의 제공

나. 도 - 중앙의 농촌지도정책을 기초로 도 전체의 사업계획 수립

○ 도 단위 장단기농촌지도정책 수립

○ 지역특수사업 계획 수립과 예산 확보

○ 도 시험연구기관과 중앙 시험연구기관과의 유기적 협동체제 유지

다. 시·군 - 지역실정에 맞는 사업전개로 지역농업개발 촉진

○ 시군단위 사업별 세부추진계획 수립 및 실천: 시범사업, 품목별 농민조직 육성 등

○ 지역특수사업 개발추진: 소득작목개발, 주산단지 육성, 수출전략작목 개발

○ 농민이 요구하는 다양한 지도프로그램의 운영: 농업기술정보제공 프로그램, 농촌부녀자 및 청소년을 위한 다양한 프로그램 등

2. 효율적인 조직관리기법 개발

농촌지도사업은 조직을 통해서 이루어지기 때문에 농촌지도 조직관리의 문제는 지도사업의 효율적인 추진을 위해 고려해야 할 중요한 요인이 되고 있다. 농촌지도 조직은 사업의 특성상 일반 행정과는 다른 고유의 특성을 가지게 되며 나라의 상황에 따라 다양한 조직유형이 형성 발전되고 있다. 우리나라의 농촌지도조직은 국가주도조직으로서 설립되어 있으며 여러 학자들은 (Arnon, 1989; Moris, 1987) 이러한 조직에서 나타나는 일반적인 문제점으로 수직적 위계질서의 고착화, 상의하달적 의사소통의 강화, 지도요원의 관료적 성향, 계획의 미흡, 열악한 근무환경, 보수적 자세 등을 제시하고 있다.

지방화시대의 농촌지도 조직은 권위적이고 관료적인 조직이 아니라 개방적이고 자율적인 즉, 조직구성원의 자율과 책임을 강조하여 창의

력을 최대한 발휘하도록 조직이 운영되어야 지역의 상황에 맞는 공세적인 지도사업을 전개할 수 있을 것이며 구체적인 방법을 살펴보면 다음과 같다.

가. 조직관리자의 지도력 향상

농촌지도조직뿐만 아니라 모든 공식적 조직에서 관리자의 역할이 매우 중요하다는 것은 누구나 알고 있는 사실이지만 조직관리자의 지도력을 향상시키는 문제는 소홀히 되고 있다. 만일 조직관리자가 조직의 비전을 가지고 있지 못하고 관련 기관과 유기적인 조정능력이 없어 조직의 정체성을 상실한 채 조직을 이끌거나 불필요한 권위를 과시하여 일방적인 지시만 하고 지위가 높은 자에게는 약하고 부하직원에게는 강하다면 그 조직이 어떻게 될 것인가?는 자명한 일이다. 이러한 조직은 조직지도자가 구성원에게 신뢰받지 못하고 주위로부터도 비판을 받게되어 조직의 정체를 초래하게 될 것이다.

우수한 농촌지도 조직관리자가 되기 위해서 참고하여야 할 사항을 川侯 茂(1994)는 다음과 같이 제시하고 있는데 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

① 조직관리자로서 조직운영의 능력향상 도모

② 농촌지도요원의 지도활동에 관한 바람직한 분위기 조성

③ 관계기관과의 원만한 관계 유지

특히, 농촌지도요원의 활동의욕을 높이는 방법으로는 ① 현실상황에 대한 정확한 인식, ② 책임감 부여를 통한 능력발휘 기회 확대, ③ 창조력 사고력 신장 기회 부여, ④ 업무추진 실패에 따른 질책보다는 격려, ⑤ 전문능력을 고려한 부서 배치 등이 있다. 조직지도자는 이와 같은 다양한 방법을 고려하여 조직을 운영함으로써 지도조직을 활성화 할 때 조직성과를 보다 높일 수 있을 것이다.

나. 조직체계의 탄력적 운영

지방농촌 지도기관은 지역에 따라 재배 작목, 기술수준, 지도대상 등이 다양하기 때문에 지역실정에 맞게 탄력적으로 운영되어야 한다. 예를 들면 벼농사가 주작목이 아닌 산간지역에서 벼농사가 주작목인 평야지와 같은 조직체로 운영된다면 사업의 효율적인 추진을 기대하기 어려울 것이다. 사업의 성과를 효율적으로 달성하기 위해서는 지도조직을 지역실정을 충분히 고려하고 지도대상의 변화에 즉각적으로 대응하는 등 조직의 활동체제를 유연하게 운영하여야 할 것이다.

다. 농촌지도요원의 자기개발기회 확대

농촌지도 조직활동을 촉진하기 위해서 관리자는 농촌지도요원의 지도능력을 끊임없이 향상시키려는 노력을 기울여야 한다. 농촌지도요원의 전문지도능력이 향상될 때 지도대상이 요구하는 다양한 수준의 지도를 전개하여 사업의 성과를 높일 수 있기 때문이다. 지금까지 농촌지도요원의 전문능력 향상을 위해서 해외연수, 학회활동의 적극적 권장, 대학원 진학 권장 등 다양한 방법이 제시되어 왔음에도 지도조직 외부에서 농촌지도요원의 전문능력에 회의적인 시각을 일부 갖고 있는 것은 지도조직에서 지도요원 스스로가 자기전문능력을 개발하여 직무에 활용할 수 있는 기회를 지속적으로 보장하지 못하고 있기 때문이라고 설명할 수 있다. 대학원 진학 권장의 예를 들면 대학원에 진학하여 전문능력을 향상시키려는 지도요원은 조직내에서 동료와 상사의 눈치를 살피며 대학원에 다니는 분위기가 형성되어 있다면 안정된 마음으로 새로운 전문분야 지식의 습득을 할 수 없을 것이다. 또한 많은 경비를 지출하여 대학원을 졸업한다 해도 직장내에서 사기진작을 위한 동기부여가 미흡하기 때문에 대학원 진학을 권장하는 것이 이론적으로는 지도요원에게 바람직한 전문능력 향상 방안의 하나로 제시되어 왔지만 현실적으로는 대학원 진학이 어려운 것이 사실이다. 이러한 예는 주위에서 얼마든지 찾아볼 수 있을 것이다. 전문능력을 위해서는 최신 외국의 정보를 신속히 수집하는 것이 필요한데 이

를 위해서는 무엇보다도 외국어 구사능력이 향상되어야 한다. 외국어 구사능력을 평가하는 공식적인 제도가 있는데 열심히 외국어를 공부하여 우수한 평가를 받았는데도 해외연수기회를 부여하지 않는다면 누가 외국어 습득을 위해서 시간을 할애할 것인가?는 의문의 여지가 많다. 농촌지도요원의 전문능력 개발에 필요한 방안은 이미 거의 제시되어 있다. 문제는 이것을 어떻게 구체적으로 실천하는가에 달려있기 때문에 지도조직에서는 이러한 사항을 개선하려는 노력을 기울여야 할 것이다.

3. 지도대상 중심의 사업계획 수립

농촌지도사업은 기본적으로 지도대상의 요구를 정확히 파악하여 해결을 지원하는 기능을 다할 때 좋은 평가를 받을 수 있다. 지도대상이 원하는 사업계획을 수립하는 것은 지도사업의 성패를 좌우하는 중요한 요인이 된다. 특히 지방화시대를 맞이해서는 지역에서 요구하는 문제를 효율적으로 해결하지 못하게 되면 조직의 유지 발전이 매우 어렵게 될 것이기 때문에 지도대상이 무엇을 원하는가를 정확히 파악하고 적절한 지도사업계획을 수립하는 일은 매우 중요하게 되었다.

지도대상 중심의 사업계획을 수립해서 사업을 전개할 때 효과가 높다는 사실은 누구나 알고 있는 사실이지만 실천이 어려운 것은 지도대상을 규명하고 그들이 원하는 사항을 파악하는데는 많은 시간이 소요되고 복잡하기 때문일 것이다. 한편 농촌지도조직은 제한된 인력과 예산을 확보하고 있기 때문에 해당 지역의 전지도대상에게 균등하게 충분한 사업을 수행하기 어려운 점이 있다. 즉, 지도대상을 설정하고 사업의 우선순위를 결정하는 문제를 함께 고려하여야 한다. 지방화시대의 발전은 다양한 지도대상계층의 요구를 효율적으로 충족시키는 문제를 해결하는 정도에 따라 지도조직의 활동을 평가하는 결과를 초래할 수도 있기 때문에 지도대상을 규명하고 지역의 특수한 실정을 고려하여 개

관적인 기준에 의하여 사업의 우선순위를 결정하고 사업을 수행하여 공정성과 투명성을 확보하여야 할 것이다.

지도대상 중심의 사업계획을 수립할 수 있는 예를 살펴보면 다음과 같다.

- ① 사회, 경제, 정치, 교육적 상황 파악
- ② 지도조직에 대한 이해
- ③ 지도대상의 규명
- ④ 지도대상의 요구와 목표 결정
- ⑤ 장기계획 수립
- ⑥ 연간활동계획 수립 및 실천
- ⑦ 사업계획실천의 평가

4. 지도방법의 전환 : 품목별 조직육성 지도 전략 개발

농촌지도는 개별농장 방문, 지도소 내방, 전화상담 및 시범포 설치 지도 등의 방법을 활용하고 있으나 제한된 지도인력과 예산으로 지역 내의 전 지도대상을 지도하는 것은 매우 어려워 일부 선진농가만을 대상으로 한다는 문제가 제기되기도 하였다. 지방화시대에 농촌지도기관은 사업을 공개적이고 투명하게 전개하지 않으면 다양한 지도대상으로부터 공격을 받을 우려가 있다. 이러한 문제를 효율적으로 극복하기 위해서는 품목별 농민조직 육성 지도 전략을 개발함으로써 가능할 것이다. 품목별 농민조직 육성은 개별경영의 한계를 극복하고 경쟁력있는 농업 육성을 위해 적극적으로 추진할 농정시책으로 전망되고 있다. 농촌지도기관에서는 이러한 환경 변화에 부응하여 품목별 농민조직의 유형별 지도전략, 조직의 구성범위, 활동범위 등에 관한 다양한 전략을 개발하여 새로운 지도방법의 하나로 활용할 필요성이 높아지고 있다.

품목별 농민조직 육성 지도전략은 조직절차, 인원규모, 회의요령 등 다양한 내용을 체계적으로 분석한 후 개발하여야 하며 여기서는 기본적으로 고려할 사항을 제시하면 다음과 같다.

① 생산조직의 필요성 교육, 조직육성의 동기 부여

② 구성원의 의사존중 : 참가농민의 주체성 확립

③ 농민의 자주적인 생산활동 촉진

④ 참가자의 이익실현 촉진

⑤ 적절한 지도자 선발 및 민주적 지도력 함양

⑥ 조직의 발달과정과 활동실태의 진단

5. 지도프로그램의 다양화

농촌지도기관은 농업기술프로그램, 농촌부녀자를 대상으로 한 생활개선프로그램, 농촌청소년 및 영농후계세대 양성 프로그램, 농업경영 및 농산물유통 정보확산 프로그램 등 다양하게 운영되고 있다. 최근에는 농촌지도소의 지역농업개발센터화로 실증시범포 설치, 과학영농시설 확충 등 현장 농민의 애로기술을 신속히 해결하는 기능까지 확대되고 있다. 특히 경영상담 기능 보강을 위하여 경영상담실을 설치하여 농민불만 해소를 위한 한자리 종합상담체제를 구축하기 위한 노력을 기울이고 있다.

지방화시대에 농촌지도기관이 지역농업개발센터로서의 역할을 성공적으로 수행하여 지역농업발전의 중추적인 기능을 다하기 위해서는 농업기술, 농업경영지도 프로그램 이외에도 지역에서 요구하는 다양한 프로그램을 독자적으로 개발 운영하는 적극적인 지도자세를 확립하여야 할 것이다. 무엇보다도 중요한 것은 지역 상황에 적합하게 지도프로그램이 운영되어야 하고 지도환경 변화에 따라 지속적 프로그램과 일시적 프로그램 등으로 구분하여 프로그램 자체를 다양하게 변화시켜 유연하게 운영할 수 있어야 한다. 예를 들어 농민을 위한 전산강좌 프로그램, 농민여가선용프로그램, 전통예술보존 프로그램 등을 지역에 따라 새로운 프로그램을 운영할 때 지역사회에서 농촌지도기관의 위상을 더욱 높일 수 있을 것이다.

6. 객관적인 평가방법의 개발

농촌지도는 농촌주민의 행동변화를 목표로 하는 사회교육적 특성을 지니고 있기 때문에 교육결과에 대한 목표달성을 객관적으로 측정하여 평가한다는 것이 매우 어렵다. 투입에 대한 산출결과를 체계적으로 제시하기 어려운 점 때문에 종종 농촌지도기관의 사업성과에 관한 객관적인 자료제시를 요구 받을 때 어려운 상황이 발생할 수도 있다. 농촌지도기관이 지역사회와 국가발전에 많은 기여를 하고 있음에도 객관적인 평가를 통한 사업성과를 정확히 체계적으로 제시할 수 없는 부분이 많아 위상정립에 불이익을 초래하기도 한다.

농촌지도평가는 한편으로는 앞으로의 사업발전에 필요한 자료와 정보를 체계적으로 수집하는 기능도 있기 때문에 중요한 농촌지도의 기본원리라고 할 수 있다. 농촌지도의 평가는 사업계획과 밀접한 관계가 있다. 사업계획시 설정한 목표 성취 여부가 중요한 평가요소로 구성되기 때문이다. 농촌지도사업의 목표는 사업별로 매우 다양하게 정의할 수 있다. 식량작물생산기술지도의 목표를 단위면적당 수확량을 증대시켜 농가소득 증대를 도모하는 것으로 설정하였다면 기술지도 결과 수확량 증대와 농가소득 증대를 평가하여 목표달성 정도를 제시할 수 있을 것이다. 농가소득 증대를 위해서는 이 외에도 다양한 요인을 포함시켜야 할 것이다. 이와 같이 사업별로 명확하게 지도결과를 제시할 수 있도록 목표를 명료화하고 객관적으로 평가할 수 있는 방법을 개발하여 지도사업에 활용할 경우 농촌지도사업은 새롭게 발전할 수 있을 것이다.

7. 기관간의 협동 강화

농민의 삶의 질 향상을 궁극적인 목적으로 하는 농촌개발은 지도기관뿐만 아니라 다양한 관련기관의 활동을 통해서 달성할 수 있기 때문에 관련기관은 상호 유기적인 협동체제를 구축하여야 한다.

관료기구는 기관간의 협력보다는 오히려 경

쟁을 지향하는 기본속성이 있어 유기적인 협동체제를 확립하기 어려운 것이 사실이지만 협동이 원활하게 이루어지지 않을 경우 효율적으로 기관의 목표를 달성하기 어려운 점을 직시하고 적시에 필요한 협조가 이루어지도록 관련기관간의 협동체제를 강화할 필요가 있다. 예를 들면 지도기관은 지도를 위해 금융 및 가격정보 등 다양한 정보가 필요하지만 해당 기관에서 적시에 필요한 정보를 제공하지 않으면 지도사업의 목표달성이 어렵게 될 우려가 있다. 특히 지방화 시대에 농촌지역에는 많은 관련기관이 운영되고 있다. 지역농업 발전은 다양한 관련기관이 얼마나 유기적인 관계를 형성하고 있는가에 따라 달라질 것은 분명하기 때문에 관련기관간의 회의, 모임 등의 정기적인 개최로 유대를 강화하는 방안을 적극적으로 모색하여야 할 것이다.

한편 지도조직의 가장 활발한 연계활동은 연구기관과의 연계활동이다. 두 기관간의 쌍방 커뮤니케이션은 두 기관 모두 사업 성공의 중요한 인이 되지만 동일 조직에 포함되어 있으면서도 두 기관간의 가치가 상이하여 정보교환이 부족한 경향이 있다. 연구직은 지도직에 비해 학력이 높고 지위가 높다고 생각하고 있기 때문에 연구문제의 조정이나 또는 지도직으로부터 메시지를 받기보다는 지도직에 일방적으로 보내는 경우가 더 많은 경향이 있어 효율적인 지도연구사업을 수행하는 데 많은 장애요인으로 작용할 수 있기 때문에 지도기관과 연구기관의 유기적인 협동이 이루어질 수 있도록 위원회의 구성, 정기회의 개최 등 제도적인 장치를 마련할 필요가 있을 것이다. 특히 연구기관의 연구가 농민 문제 해결을 직접적으로 도움을 줄 수 있기 위해서는 일선에서 농민과 직접 접촉하는 농촌지도요원들의 연구사업에 대한 참여를 확대시키는 방안도 함께 고려되어야 할 것이다.

IV. 결 론

우리나라 농촌지도사업은 지난 30여년동안

다양한 체계속에서 변화를 거듭하면서 발전하였다. '97년 농촌지도직의 지방직화는 중앙집권적 지도사업 방향의 근본적인 변화를 요구하는 시대적 흐름이다. 농촌지도직의 지방직화는 그동안 많은 논란을 거치면서 확정되었지만 식량안보적 기능과 자연환경보존기능 등 공익적 기능을 가지고 있는 농업의 경우 지방의 이익만을 고려할 때는 국가적 차원의 이익실현이 어렵게 될 상황이 발생할 수 있기 때문에 이러한 문제점을 보완하는 제도적 장치를 마련하고 지방화 시대에 부응하는 농촌지도사업의 추진 방향을 새롭게 모색할 필요성이 높아지고 있다.

새로운 농촌지도사업의 방향을 모색하기 위해서는 우선적으로 농촌지도환경 변화에 대한 체계적인 이해가 필요하며 또한 농촌지도사업을 WTO협정문에서도 국가보조정책으로 허용하는 특수한 사업임을 정확히 인식하는 인식의 전환이 필요하다. 지방화는 지역의 책임과 권한이 강화되기 때문에 중앙과 지방지도기관의 역할분담을 제도화하여 기관의 효율성을 높여야 한다.

우리나라의 농촌지도사업은 지금까지 중앙집권적인 체제하에서 사업을 추진하여 왔지만 지방직화 이후에는 사업추진방식을 지방농촌지도기관 중심으로 전환하여야 할 것이다. 지방농촌지도활동에 필요한 다양한 정보와 자료를 중앙기관이 제공할 수 없을 때 중앙기관은 존재의 가치를 상실하게 될 것이기 때문이다. 지방농촌지도기관 역시 독자적으로 지역 농업발전을 지원하는 사업 전개능력을 확보하여 스스로의 위상을 높이지 않으면 영향력이 커진 주권자인 농민이나 외부기관으로부터 기관축소의 운명에 처할 수도 있을 것이다. 반대로 새로운 지도환경 변화에 적극적으로 대응하여 지역 농업발전에 크게 기여하는 지도기관은 더욱 발전될 수 있는 길이 열려있는 기회가 될 것이다.

새로운 지도환경에 슬기롭게 대처하여 중앙

기관이나 지방 농촌지도기관 모두 지방직화 이후에도 국가와 농업발전에게 크게 기여할 수 있도록 새롭게 농촌지도사업을 추진할 수 있는 다양한 전략을 구체화시켜 나가야 할 것이다.

V. 참고문헌

1. 강재태, 김병택, 1988. 농촌지도사업의 평가 및 발전방향, 한국농촌경제연구원.
2. 김성수, 1994. "농촌지도공무원의 전문성 향상 방안", 한국농촌지도학회지 제1권 제2호.
3. 농촌진흥청, 1979. 한국농촌지도사업 발전과정, 농촌진흥청.
4. 농촌진흥청, 1992. 농촌진흥법령집, 농촌진흥청.
5. 박진도, 1995. "지역농업의 발전방향과 과제", 농민과사회 통권 제8호.
6. 서규선, 김성수, 1993. "농촌사회의 여건변화와 농촌지도사업의 과제", 한국농업교육학회지 제25권 제3호.
7. 신동완, 1994. "지방화시대 농촌지도사업 기능에 대한 고찰", 한국농촌지도학회지 제1권 제2호.
8. 양승춘, 1994. 한국 농촌지도환경 변화에 따른 지도사업특성의 변천에 관한 연구, 서울대학교 대학원 교육학박사 학위논문.
9. 이영석, 1987. 상업농시대의 농촌지도사업, 1987, 한국농촌경제연구원.
10. 조영철, 1992. 농촌지도요원의 직업적 전문능력에 관한 연구, 서울대학교대학원 교육학박사 학위논문.
11. 최민호, 1994. "농촌지도체계의 발전방안", 한국농촌지도학회지 제1권 제2호.
12. _____, 1995. 전정판 농촌지도론 - 농촌사회교육적 접근-, 서울대학교출판부.
13. 川候 茂, 1994. 新普及指導活動論, 全國農業改良普及協會.
14. Aneur, Charles, 1994. Agricultural Extension: A Step beyond the Next Step World Bank.
15. Amon, I., 1987. Agricultural research and technology transfer, Elsevier Applied Science London and New York.



농촌지도직 지방직화에 따른 문제점에 대한 의견

김부성

충남 농촌진흥원 사회지도과

학교 재학 시절 농촌지도사업은 사회교육사업이며 국가전체의 균형적 발전을 도모코자 하는 국가기능을 수행하는 것이라고 배웠고 그렇게 믿었다.

'86년 농촌지도사업에 동참한 이래 지금까지 그 믿음을 지니고 사업을 추진하여 오고 있으나 주위에서 동요, 불만, 자학의 소리가 들려올 때면 나도 모르게 믿음(신념)에 회의를 느끼기도 한다.

'97년 1월 1일 농촌지도직의 지방직화는 기정사실로 굳어지고 있으며 여러가지 견해가 표출되고 있으나 나름대로 지방화에 따른 농촌지도사업 발전방안을 생각하면서 농촌지도직 지방직화에 따른 의견을 제시하고자 한다.

먼저 지방직화를 찬성하면서 반기는 일부 지도직 공무원들의 의견중 가장 많은 것이 농촌진흥청의 역할 미비에 두고 있는 것 같다. 물론 진흥청에서도 열심히 노력을 했고 사업발전을 위해 최선의 개선점을 찾은 것이겠지만 일선의 느낌은 그렇지 못한 것 같다. 단일호봉제 실시, '91년 이래 3회의 지도직 감축(충남의 경우 141명, 총 정원의 14.6%)에 따른 젊은 인력의 진출로 인한 노령화 문제(조직의 활력저하) 등 갖은 제도조정과 시행착오로 조직에 대한 불만 및 불안의식, 게다가 동일기관내 연구직공무원과의 보수차이(지도사 15호봉의 경우 연구직 대비 733천원)로 인한 상대적 박탈감, 행정직 연구직과 비교되는 임관기회 부족(지도직 11:1, 행정직 8:1, 연구직 5:1) 등이며 다른 분야 공무원보다 더 열심히 더 많이 현장에서 눈두령을 타며 일하고 있는데 사회적으로 인정받지 못하는 자신

들의 처지를 지방직으로의 계기로 지방에서의 권익보호 및 개선에 관심을 두는 듯하다.

그러나 국가의 기간산업으로서의 농업의 중요성 및 통일을 대비한 식량 문제 해결을 위한 농촌지도사업의 중요성 및 농촌지도직 공무원의 봉급 재원의 지방재정 부담의 어려움을 강조하여 현행체제(국가직) 유지를 위한 법률의 개정 노력을 다시 시도해 보았음 하는 바램과 아울러 지방직화가 확정되었다면 지방직화에 따른 불이익을 최소화하기 위해 전 지도공무원이 힘을 모아 추진하여야 할 과제에 대해 나름대로 다음과 같은 의견을 제시해 본다.

첫째, 농촌진흥원공무원의 봉급 재원을 지방비로 부담(시·군당 약 10억원)하기에는 지방재정에 빈약하여 농촌지도사업비의 감액이 예상되며, 이에 따라 사업의 위축이 우려되는 문제점은 지방세원의 확보와 사업비의 국고 지원의 확대 노력이 요구된다.

둘째, 지휘·감독 체계가 농촌진흥청장(원장)과 도지사(시장·군수)의 이원적 체제로 지도사의 역할 갈등이 다소 있었으나 '97년 이후 더욱 심화되어 지도사업의 업무한계 등에 관하여 불만의 표출이 예상된다. 따라서 농촌지도사의 일반 행정독려적 업무(예, 오물투기 단속반, 각종 행사동원 등)에 참여하지 못하도록 업무한계에 대한 구체적인 명문화와 인사, 사업의 지휘감독 권한 등의 민감한 사항에 대하여는 적절한 선에서 중앙단위에서의 권고안의 제시 등이 선행되어야 할 것 같다.

셋째, 현행 제도상 도 농촌진흥원 근무자의 승진이 어렵고 (지방 농촌지도사에서 국가 농촌지도관으로 승진은 불가) 특히 생활지도사는 승진기회 조차 없는 제도적인 모순을 해결하기 위해서 도 농촌진흥원의 직제개편이 필요할 것 같다. 도원 계장급의 지도관화, 도원의 과 및 계직제, 정원조정, 농촌지도직과 생활지도직의 통합 등 지방화시대에 부응한 적극적인 대응방안의 모색에 힘써야 할 것이다.

넷째, 어쩌면 가장 중요한 문제일지 모르나 일선의 농촌지도사들이 농촌지도사업을 사랑하는 마음을 제고할 수 있는 사업 추진체제 확립

및 사기진작 방안이 있어야 할 것이다. 특히 지금 단계에서는 일선지도사들에게 '97년 1월 1일 이후의 조직과 사업내용 추진방법에 대한 비전을 제시하여 농촌진흥기관의 직제가 없어져 행정기관의 한 과나 계로 편입될 거라든지, 농촌지도직이 완전히 없어질 거라든지의 억측과 논란을 불식시키는 특별홍보대책을 수립하여 추진하는 것이 가장 시급한 과제의 하나라고 생각한다. 또한 사기진작을 위한 가장 효과적인 방법중의 하나는 보수체제의 개선이라고 생각되는데 최소한 동일기관에 근무하는 연구사 수준으로는 조정되도록 다각적인 노력이 필요할 것이다.