

# 농업여건 변화에 부응하는 농촌지도기구의 개편방안

강재태

경상대학교 사범대학

## Agricultural Extension Systems in the Coming Years on the Question of Models and Approaches

Jae Tae Kang

College of Education, GyeongSang National University

### Summary

Our agricultural extension system with all its success and failures, rewards and punishment was introduced 50 years ago with particular reference from United States. Some of the established principles and policies of effective extension work were shaken off for immediate result. But the results were not praiseworthy.

The purpose of this study is to throw some light on the question of systems and approaches on agricultural extension that can adequately meet the challenges of the future. Our extension system is 'special government type' which administers a nation-wide network of extension and training services in close collaboration with that of the experiment station. This type, however, has innate weakness which inclined to be standardized, inflexible, and irrelevant to actual needs of farming communities and problems of farmers.

In this regard, it is necessary to consider another approaches of agricultural extension: 'Government Type', 'Agricultural University', 'Farmers Organization'. The characteristics features, advantages and disadvantages of these models have been discussed. Each model has been found wanting in one way or another to meet the needs and interest of the present Korean situation. In view of the agricultural situation, and considering the expected changes of farmers and technologies in the years ahead, the 'modification (especially to the direction of provincial government) of present system' was expected which would be operationally flexible and organizationally unified and decentralized.

The modification of present system should include the following characteristics: 1) universal contact with client system, 2) local planning based on the needs of clients, 3) using multiple method of nonformal education, 4) fitting with both general and specialized farming systems, 5) accommodating variable clients, technologies and educational objects.

## I. 서론

### 1. 문제의 제기

해방이후 우리 나라의 농업과 농촌은 많은 변화를 거듭해 왔다. 농업생산성 제고에 의한 식량증산으로 주곡의 자급자족체제를 확립하였고, 농가소득 향상에 따른 도·농간 소득격차를

많이 줄였으며, 농촌의 생활개선을 통한 복지농촌의 기반조성을 어느 정도 확립하였다.

이와 같은 성과를 이루는데 있어서 농촌진흥청 내지는 농촌지도사업의 역할을 누구도 부인할 수 없을 것이다. 그 결과 한국의 농촌지도사업은 연구와 지도가 통합된 특징적인 조직으로 농촌지도사업이 가장 성공적인 5개국 중의 하나라는 FAO의 평가를 1981년 받은 바 있으며,

아시아 농과대학 연합회지에서는 지난 86년 한국의 농촌지도사업은 농업생산과 국가경제발전에 중요한 요인을 제공하였다는 언급도 하였다.

그러나 90년대에 들어와 농촌지도사업은 일대전환기를 맞이하고 있다. WTO체제와 세계화시대의 도래와 함께 농업의 무한 경쟁시대가 도래하고 있으며, 생명공학, 정보통신, 신소재 산업의 발달과 실용화는 기술농업시대의 본격화를 예고하고 있다. 또한 지방자치제의 실시와 함께 종래의 중앙집중적 농업행정을 지방중심적 농업행정으로 전환시킬 것을 요구하고 있으며, 국민의식 수준의 향상에 따라 생산위주의 농정에서 소비자를 중시하는 농정으로 정책을 추진할 것이 요청되고 있다. 뿐만 아니라 환경문제에 대한 관심의 증대와 아울러 환경보전적 지속가능한 농업이 농정의 주요 과제로 등장하고 있고, 교통, 통신의 발달과 도시권역의 확대와 함께 농촌은 식량을 생산하는 기능 이외에 사회공동체, 혼주사회로서의 기능을 수행하게끔 변모되어 나가고 있다<sup>1)</sup>.

이런 여러가지의 변화들은 온대문순지역에 위치하고 있으며, 소농구조인 우리나라의 농업으로서는 감당하기 어려운 정도의 충격이라 할 수 있으며, 농촌주민의 생산성 향상과 복지 증진을 위해 헌신해야 하는 임무가 부여된 농촌지도사업으로서는 중대한 시련에 직면해 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 또한 정부가 농촌지도사업을 지방 정부에 완전 이양한다는 전제하에 지방의 농업연구지도공무원을 지방직 공무원으로 전환시킨다는 안을 예정대로 실시하게 된다면, 이것은 종래의 국가주도적 농촌지도사업의 성격에 대한 중대한 변화일 뿐 아니라, 국가직 공무원이라는 긍지하나로 온갖 어려움을 극복해 온 일선 농촌지도공무원들에게는 중대한 신분상의 변화와 함께 인식의 전환을 요구하게 되었다고 할 수 있다.

이런 점에서 볼 때, 우리나라의 농촌지도사업

이 이런 대내외적인 변화를 여하히 수용하느냐가 농촌지도사업의 발전뿐만 아니라 우리나라 농업, 농촌발전을 좌우하게 될 것이라는 인식과 함께, 그 조직과 체계상의 문제점을 알아보고 개선방향을 탐색해 보는 연구가 절실히 필요해 진다고 할 수 있다.

## 2. 연구의 목적

농업의 국제화 및 기술의 첨단화, 지방화 시대의 도래 등 농업과 농촌을 둘러싸고 일어나고 있는 제반 변화들을 적극적으로 수용하고 대응할 수 있는 농촌지도기구의 개편방향을 탐색함으로써 2,000년대 농업과 농촌발전에 기여하고자 하는데 이 연구의 주된 목적을 설정하였다.

이런 연구의 목적을 달성하기 위하여 다음의 연구문제들이 중점적으로 분석되었다.

첫째, 우리나라 농촌지도기구는 어떻게 발전해 왔으며, 현행 농촌지도기구가 지니고 있는 문제점들은 무엇인가?

둘째, 농촌지도기구의 개편을 위해 고려되어야 하는 사항들은 무엇인가?

셋째, 농촌지도기구의 개편은 어떤 방향으로 이루어져야 하는가?

## II. 농촌지도기구의 변천 및 문제점

### 1. 농촌지도기구의 변천

우리나라의 농촌지도사업은 해방이후 여러 차례의 변천을 거듭해 왔다. 미군정 당국은 1947년 '농업기술교육령'을 공포하고 미국식 협동농촌지도사업 체계를 이식하려고 노력하였다. 즉, 미군정 당국은 미군정 농무부 산하에 '농사개량원'을 창설하고 시험국 및 교도국과 수원에 있는 농과대학을 통합하여 단일 지도기구를 만들었으나, 1949년 대한민국 정부가 수립됨에 따라 농과대학은 분리시키고 시험기구와

1) 한두봉, "농림수산조직의 개편방안", 농어촌발전위원회, 농림수산조직의 개편방안, 1994, 4, 521-522쪽.

지도기구만을 지닌 '농사기술원'으로 기구의 개편을 보았다.

이어서 1955년에는 "농사교도사업 발전계획에 관한 한·미협정"이 양국간에 체결되었으며, 체계적이고 적극적인 농촌지도사업을 위하여 1957년에 '농사교도법'을 제정하여 일반행정기구와는 독립적으로 '농사원'을 설립하였다. 그리고 1962년에는 당시의 군사혁명정부가 농촌지도체계 일원화조치로서 '농촌진흥법'을 제정하였는데, 이 법에 의해 '농사원'은 해체되고 '농촌진흥청'이 발족하게 되어 중앙의 농촌진흥청은 농림수산부, 도 농촌진흥원은 도지사, 시군 농촌지도소는 시장 군수의 행정적 감독과 재정적 지원을 받는 외청으로서의 기능을 담당하는 골격을 형성하게 되었다<sup>2)</sup>.

농촌진흥법의 제정이래 지난 92년 지방자치제의 실시이전까지는 농촌지도 조직상의 큰 변화는 이루어지지 않았는데, 특기할만한 것으로는 1972년 이후 다수성인 비인 통일계 신품종의 확대보급과정에서 읍면마다 지소를 설치하게 되었는데, 이에 따라 농촌지도 조직이 농촌진흥청, 도 농촌진흥원, 시군 농촌지도소, 읍면단위 지소로 네 계층화 하였다. 그러나 1991년 읍면지소를 폐쇄 함으로써 세 단계로 되었다가 농민들의 강력한 항의 때문에 1992년 다시 읍면에

농민상담소를 설치하고 1명의 농촌지도사를 배치시켰다.

1992년 지방자치제의 정착과 함께 농촌지도사업은 조직 체계상의 중대한 변화에 직면해 있다. 즉, 지방단위 농촌진흥사업은 지방자치단체의 소속 업무로 법적 성격이 변화되고 있으며, 그 일환으로 내년 1월부터는 지방단위 농촌지도공무원 중 도 농촌진흥원 연구관, 지도관 이상의 119명 이외의 전 지도공무원을 지방직 공무원으로 전환시킨다는 안을 발표한 바 있으며, 이 안은 농민, 농촌지도 관계인들로부터 거센 반발에 직면해 있다.

## 2. 현행 농촌지도기구의 문제

1962년 농촌진흥법의 제정이래 농촌지도구에 대한 논란은 시군단위 농촌지도소의 예산 지원을 시장 군수에게 받아야 됨에 따라 농촌지도사업의 교육적 기능을 살리기 어렵다는 문제나, 일선에 농촌생활개선 지도사와 경영담당지도사의 배치 및 강화가 필요하다는 의견 정도 이외에는 거의 거론된 바 없었다. 그러다가 80년대 말 읍면단위 농촌지도소의 존폐문제가 거론되었을 당시 농촌지도기구의 개편문제가 잠시 거론되었지만<sup>3)</sup> 큰 영향력을 발휘하지 못

2) 최민호, 강재태, 농촌지도론: 농촌사회교육적 접근, 서울: 서울대학교 출판부, 1985, 49-55쪽.

3) 가장 대표적인 것이 강재태와 김병택의 연구임. 이 연구에서 그들은 농촌지도기구의 문제점으로 (1) 중앙 집권식의 지도체제를 갖추고 있어 일선 지도기구가 중심이 되어 지도사업을 수행하지 못했고 농촌지도소 및 지소의 업무부담을 가중시켰으며 의사결정절차가 복잡하여 지도사업이 적절한 시기에 수행되지 못하는 결과를 초래했다. (2) 지도사업의 개발계획이나 사업계획의 수립 집행과정에 농촌주민이 참여할 수 있는 체제를 갖추지 못해 주민의 아이디어나 요구를 수렴하거나 의사를 반영하지 못하고 있다. (3) 농촌개발과 관련되는 행정기관이나 단체와 유기적인 협조체제를 갖추지 못한 결과, 유관기관이나 단체에서 독립적으로 농민교육을 실시하게 됨에 따라 교육대상이 중복되어 자원과 예산의 낭비를 가져왔고, 아울러 교육의 전문성이 부족해 소기의 효과를 거두지 못했다. (4) 현재의 시·군 농촌지도소는 시장, 군수 소속하에 놓여 있어 지방행정체제로 부터 '행정감독적 주문'을 받게 되는데, 이에 따라 교육적 사업이라는 본래의 사명을 다하지 못하고 행정독려에 편승하게 되었다. 이러한 결과로 인해 농촌지도공무원의 사기가 크게 저하되었을 뿐만 아니라 자원 지도자들의 농촌지도 참여 정도가 감소되었으며, 농민들의 불만을 초래하고 있다. (5) 읍면지소를 중심으로 한 소지구제 운영은 농촌지도가 미곡생산과 전역 책임지도에 치중할 때는 타당성이 인정될 수 있었으나, 지금처럼 농업이 점차 상업화되고 농민의 기술 기대수준이 높아지고 있는 때에는 지소당 3명 정도의 지도원으로서의 농촌주민의 지도수요에 부응할 수 없다 (강재태, 김병택, "농촌지도사업의 평가 및 발전방향," 한국농촌경제연구원, 21세기 농정기획반, 21세기 농정발전방향 구상을 위한 기초 연구 II, 1988, 8, 336-340쪽).

했다. 그러나 최근에 들어 WTO체제의 출범에 따른 농어촌 변화의 필요성과 더불어 농촌지도기구의 지방화가 추진되었고, 이에 따라 현행 농촌지도기구의 개편에 대한 많은 의견들이 제시되고 있다.

‘한국농촌지도학회’에서는 지난 93년 정부의 지방자치법의 제정과 관련하여 ‘지방화 시대의 농촌지도사업체계’란 주제로 세미나를 개최한 적이 있는데, 참석자들은 농촌지도사업의 지방정부이관에 반대하면서 다음과 같은 문제점을 제시한 바 있다. 즉, 첫째, 농촌지도직 공무원과 같이 권력, 재력과는 거리가 있고 단지 봉사를 통한 명예만을 긍지로 삼는 공무원은 국가차원의 배려가 있을 때 소임을 다할 수 있다. 둘째, 지도직의 지방화는 해당 공무원에게 금지면에서 뿐만 아니라 인사면에서 불리하게 작용할 수밖에 없다. 지도직 공무원의 정원 감축은 물론 이거니와 전문성을 고려하지 않은 낙하산식 또는 땀질식 인사처리가 빈번해 질 것이다. 셋째, 지방자치단체장의 입장에서 볼 때, 어려운 지방재정 형편상 가시적 사업성과를 기대하기 어려운 농촌지도사업에 제대로의 투자를 하기 어려울 것이며 결과적으로 농촌지도사업은 위축될 것이다<sup>4)</sup>.

지난 94년 활동한 농어촌발전위원회의 ‘농어업경쟁력강화 소위원회’와 ‘농어업후생복지 소위원회’에서도 농림수산조직의 개편방안의 한 일환으로 농촌지도조직에 대한 문제점을 언급한 적이 있다. 경쟁력강화 소위원회의 ‘제9차 회의’(94. 4. 26)에서 한두봉은 현행 농수산조직은 첫째 정부조직법상 농림수산부의 기능이 농림수산업으로 한정되어 있어 UR타결후 본격적으로 논의되고 있는 농어민과 농어촌 관련 시책 추진에 어려움이 있으며, 둘째 현행 조직은 과거 정부 주도의 증산중심 농정체계를 유지하고 있어 수입 자유화에 효율적으로 대응하기 위한

고품질 기술농업 추진을 어렵게 하고, 셋째 농정기능과 조직이 중앙정부 위주로 되어 있어 중앙정부, 지방자치단체, 민간의 역할분담이 미흡하며(농어민 중심의 자율농정 지원효과 미흡), 넷째 소비자를 위한 정책 기능이 취약하고 지방자치단체와 농림수산관련 지방조직간의 역할분담이 미흡하다는 등의 문제를 지니고 있다고 하였다<sup>5)</sup>.

이 회의에서 김동희는 종래의 농림수산조직은 첫째, 정치문화와 정치체제의 강한 권력 지향성을 농정에도 그대로 표출했으며, 둘째 중앙집권적이고 획일적인 지시행정의 틀을 최근까지도 탈피하지 못하고 있고, 셋째 무사안일과 집단이기주의가 팽배하고 변화에 저항했으며, 넷째 이런 중앙집권적 지시농정은 주곡자급과 새마을 운동을 통한 자원동원에는 성과를 거두었으나 부작용도 적지 않았는데, 특히 국내의 환경변화에 대응할 수 있는 유연성과 창의력, 개혁정신의 결여로 현재의 위기를 맞고 있다고 주장하였다<sup>6)</sup>.

농어촌발전위원회의 후생복지소위원회 제9차(1994. 3. 23) 및 제10차(1994. 4. 27) 회의에서도 농촌지도기구에 대한 논의가 있었는데, 윤도진은 제9차 회의에서 농촌지도 조직의 문제점을 내부에서 느낀 점과 외부에서 보는 시각으로 나누어 분석하였다. 그는 내부에서 느낀 문제로는 첫째, 잦은 조직개편설에 따른 지도사업의 추진에 애로가 있으며, 둘째 중앙정부의 지도사업비 투자의 격감으로 사업추진에 문제가 많고, 셋째 일선 농촌지도업무가 일선 농정과 중복되는 경우가 많아 행정낭비의 요인으로 생각되며, 일선 시군의 농산행정 요원 감축의 결과 지도소의 역할과 기능에 지나치게 의존하려 하고 있다는 점들을 지적하였다. 또한 그는 농촌지도사업 외부에서 보는 시각으로 첫째, 농업관련기관 및 농축협 등 생산자 단체에서는 농산물

4) 한국농촌지도학회, 한국농촌지도학회지, 제1권 제2호, 1994, 12.

5) 한두봉, “농림수산조직의 개편방안”, 농어촌발전위원회, 농수산조직의 개편 방안, 1994, 4, 521-535쪽.

6) 김동희, “농정(행정)의 새 도전과 극복 방안”, 상계서, 501-515쪽.

검사소, 통계사무소, 농촌지도소 등 국가 농업 기관의 통합을 필요로 하며, 농축협이 대농민지도 업무와 농촌지도기관의 업무가 중복되고 있다고 느끼고 있으며, 둘째, 농업과 관계없는 정책입안자들은 농업의 역할이 상대적으로 줄어든 만큼 농업관련기구 및 인력 감소가 불가피하다고 보고 있다고 하였다<sup>7)</sup>.

후생복지소위원회의 제10차 회의에서 충북 청원군 농촌지도소장인 김창기는 군단위이하 농림기관 및 단체의 협동 부족이 큰 문제라고 지적하면서 구체적으로 다음 사항들을 열거하였다; 첫째, 군단위 농촌지도기관이 농촌지도소 이외에도 군의 산업과 및 축산과, 농협, 축협, 낙협, 임협, 과수조합, 농조 등으로 분산 실시되는 결과 농민이 혼선을 겪고 있다. 둘째, 농협, 축협 등 기관별로 농민교육을 실시하는 결과 농업기술교육에 대한 공신력 부재 현상이 나타난다. 셋째, 이런 현상은 면단위에서도 동일하게 나타나고 있으며, 이동 단위에서는 농민 한 사람이 2-3중의 책임(작목반 작목구락부, 산림계, 수리계, 부녀회, 생활개선구락부 등 잡다)을 부과받고 있는 실정이다. 넷째, 농민교육의 다원화로 농업기술교육에 대한 공신력 부재(농협, 축협 등 기관별로 교육 실시)를 야기시킨다<sup>8)</sup>.

1994년 '사단법인 농업연구포럼' 주최의 제15회 월례세미나에서<sup>9)</sup>는 농촌지도사업에 관계되는 각계의 전문 인사들이 참석하여 '농업과학기술 개발 및 농촌지도사업의 당면과제와 발전방향'에 대한 종합토론회가 있었다. 여기서 제시된 농촌지도사업의 문제점을 제시하면 다음과 같다.

주제발표자 정무남은 "지방 농촌기구의 이원적 체계는 농촌지도사업이 지방자치단체 소속에 따른 행정의 뒷바라지에 많은 시간을 소비할

위험성이 있으며, 이는 농촌지도사업이 다양한 기술 수요에 전문화로 대처하는 데 차질을 초래할 우려가 높고, 중앙과의 직접 연계에 의하여 전국적으로 획일적인 방법에 의한 농촌지도사업을 전개할 우려성 또한 염려된다고 하였다. 농업과학기술 측면에서도 지방연구기관이 중앙연구기관의 연구결과에 대한 지역적응 및 응용 위주의 연구에 치우침에 따라 지역농업문제를 스스로 해결할 과학 기술의 개발 역량이 미약한 상태에 있다고 볼 수 있다"고 주장하였다.

주제발표에 뒤 이은 종합토론에서 김승재는 종래에는 지도사업의 핵심적인 내용이 사람의 조직화이고, 경영과 유통에 대한 관리문제인데 이에 대해 소홀했다고 하였으며, 이두순은 우리나라의 농업기술은 응용기술 위주로서 기초기술에 대한 투자가 부족하여 그 기반이 매우 약하고, 그동안의 기술개발은 국가주도에 의한 편향성을 보였다. 또한 지도사업의 전략이 확고히 정립되지 않은 채 조직체제만 바꾼다는 것은 별 의미가 없다고 하였다. 정명채는 종래의 지도방향이 생산분야에만 치우쳐 왔으므로 앞으로는 기술자 중심의 전문화농업체제로 변해야 하는데, 지도공무원이 과연 전문화농업의 기술지도를 맡을 수 있을 정도의 수준에 도달할 수 있을까 의문이 되며, 지도체계의 측면에서 볼 때 지도사를 공무원화하여 신분과 봉급을 보장하는 것은 잘못된 타성만을 야기할 우려가 높다고 지적하였다.

최민호는 우리나라의 농촌진흥청 조직이 연구기관과 지도기관을 함께 두고 있기 때문에 장점이 많은 제도라고들 하는데, 실제의 문제는 조직의 문제가 아니라 두 기관간에 얼마만큼의 체계를 확보하느냐의 문제이며, 이런 점에서 볼 때, 우리나라의 지도사업의 연구와 지도기관간

7) 윤도진, "개방화 시대에 부응한 농촌지도사업 활성화 계획," 농어촌발전위원회, 발표자료집: 후생복지소위원회, 1994. 7. 251-252쪽.

8) 김창기, "농촌지도와 농업행정서비스 개선방안," 농어촌발전위원회, 후생복지소위원회, 발표자료집, 1994. 7. 471-479쪽.

9) 사단법인 농정연구포럼, 농업과학기술개발 및 농촌지도사업의 당면과제와 발전방향, 사단법인 농정연구포럼 제15회 월례세미나 결과보고서, 1994. 9. 30.

의 협동문제가 제기되며 농민과의 연계 역시 제대로 되어 있지 않다는 문제를 제기하였다. 또한 그는 농촌지도의 지방화와 더불어 많은 문제가 예상된다고 하면서, 농촌지도의 지방화를 촉진하면 할수록 지방행정에의 예측 현상이 심화될 것이며, 연구기관과의 협동관계가 소홀해질 우려가 높고, 농촌지도원의 사기가 크게 저하될 것이라는 등의 문제를 제기하였다. 정용복은 지도사업의 명칭문제와 지도기관의 주관부서문제 그리고 지도사업의 주 대상을 젊은 영농인으로 국한하는 문제, 지도사업비를 수익자 부담화하는 문제, 고기술농업, 정보화 농업을 선도할 지도원을 어떻게 양성할 것인가 하는 문제 등을 토론회에서 거론하였다.

### Ⅲ. 농촌지도기구의 개편을 위한 고려사항들

농촌지도사업의 기구 및 조직에 관련된 제반 논의들을 종합해 보면, 첫째 농촌지도사업을 농촌지도소로 일원화 할 것이냐 아니면, 다양성을 인정하는 대신 횡적 협동을 강화해 나갈 것이냐 하는 문제, 둘째 농촌진흥청을 농림수산부 직속으로 할 것이냐 아니면 현재처럼 외청으로 둘 것이냐 하는 문제, 그리고 농촌진흥청에 지도와 연구업무를 지금처럼 병존시킬 것인가 아니면 분리시킬 것인가 하는 문제, 세째 지방의 농촌지도업무를 지방정부로 완전 이양할 것이냐, 아니면 중앙에서 직접 관장하게 할 것이냐, 아니면 지금처럼 2원화된 형태로 계속 유지할 것이냐 하는 문제, 네째 농촌지도기구를 중앙정부든 지방정부든 정부의 관여에서 벗어나게 하여 대학이나 농협 등으로 전환하는 문제 등이 주요한 쟁점으로 등장하고 있다고 할 수 있다.

농촌지도기구의 개편에 따르는 이런 쟁점들을 각기 장단점을 지니고 있으므로, 그 자체로

서는 판단을 내리기 어렵다. 세계의 대다수의 국가에서 농촌지도사업을 실시하고 있지만 그 형태와 체제가 각기 다르다는 것은 이런 쟁점들이 쟁점 그 자체로서는 우리의 실정에 부합하는지 그렇지 않은지를 판단할 수 없게 만든다. 이런 점에서 볼 때, 농촌지도기구의 개편방향을 결정함에 있어서는 우리의 농업과 농촌의 실정에 대한 면밀한 검토와 더불어 농촌지도사업의 성격에 대한 고찰이 선행되어야 한다고 할 수 있다. 즉, 개편되는 농촌지도 조직은 변화하는 농촌과 농업의 문제에 적절하게 대응할 수 있도록, 농촌지도사업의 고유의 성격을 훼손하지 않는 범위 내에서 이루어져야 한다.

#### 1. 농업, 농촌의 변화와 농촌지도사업

농촌지도기구가 개편되어야 한다면 그 방향은 우리의 농업과 농촌이 현재 당면하고 있거나 앞으로 당면할 것이 예상되는 제 변화들을 적극적으로 수용하는 것이어야 한다. 이와 관계하여 앞으로 전개될 농업, 농가 내지는 농촌의 내적 구조변화와 외적 여건 변화는 ① 농촌의 국민생활의 공간화, ② 농촌지역내의 경제활동의 다양화, ③ 경제활동이 상이한 농가 혹은 비농가의 혼재화, ④ 농촌경제권 내지 생활권의 광역화, ⑤ 농촌생활의 편의증진과 질적향상, ⑥ 상업적 영농확대, ⑦ 농업노동력 감소에 따른 농업노동력의 노령화 및 부녀화, ⑧ 자율영농의 향상 등으로 요약될 수 있다<sup>10)</sup>.

##### 1) 농촌의 생활공간화와 경제생활권의 광역화에 대한 대응방안

지금까지 농촌은 단순한 『식량생산공간』으로만 보아왔으나 앞으로는 쾌적한 생활환경 조성 과 도시민의 생활에 활력을 주는 휴양자원을 제공하는 역할이 중요하게 될 것으로 기대된

10) 농촌진흥청, "경쟁력강화를 위한 농업과학기술 연구개발계획," 농어촌발전위원회, 발표자료집: 경쟁력 강화 소위원회(I), 1994, 7; 정영일, UR이후의 농정의 전개방향, 농촌경제연구원 자료, 1994; 강봉순, 한국 농촌의 미래상과 농정의 과제, 농정연구포럼 연구보고서, 1993 등을 참조로 하였음.

다. 따라서 앞으로의 농촌지도사업은 농촌주민들에게 자연자원과 인간과의 상호의존적 관계와 자연자원의 가치에 대한 올바른 이해와 태도를 가질 수 있도록 지도해야 한다. 또한 그동안 진행된 급속한 산업화로 농촌주민들의 생활경제권이 확대되어 전통적인 농경사회인 마을 단위의 경제, 사회, 문화활동이 농촌중심도시로 확대되고 있다. 그러므로 앞으로의 농촌지도사업은 읍·면 지소를 폐지하여 시·군 농촌지도소를 그 기본단위로 하여야 한다. 그러나 읍면 지소의 급작스러운 개편은 농민들에게 큰 불편을 초래하게 될 것이라는 사실을 유념해야 한다.

### 2) 경제활동 다양화에 대한 대응방안

우리나라 농업이 당면한 핵심과제는 규모확대를 통한 노동생산성 제고라 하겠다. 그러나 우리나라 농업의 특질상 규모확대를 위한 구조개선은 한계가 있고 아울러 규모를 확대하려면 다수의 농가가 비농업부문으로 유출되어야 하는데 이는 도시문제를 야기시킨다. 그러므로 농촌공업화를 추진하여 농의 취업기회를 확대시켜야 하고, 겸업화에 의해 야기되는 농업문제를 완화시키기 위해서는 구조개선 사업을 동시에 추진해 나가야 한다. 그러므로 농촌지도사업은 종래의 영농활동 지도에서 탈피하여 농가경제활동 전부를 지도하는 기능을 수행해 나가는 것이 바람직하며, 이렇게 하려면 지역단위의 농촌지도 기관은 지역종합개발센터로서의 역할을 수행하여야 하고, 따라서 많은 농업관련 일선조직들이 농촌지도기관으로 통합되어야 한다.

### 3) 상업적 영농에 대한 대응방안

앞으로의 농촌지도사업은 경제성장과 더불어 수요가 증가하는 성장작목에 대한 농촌기술 지도에 중점을 두고 나아가 농가를 농산물생산주체, 즉 경영체로 파악하여 지도하는 경영지도와 생산된 농산물을 유리한 가격에 팔 수 있도록 유통분야 지도에도 역점을 두어야 한다. 또한 시·군 단위로 다목적 소형컴퓨터를

도입하여 농촌지도사업의 정보교류 체계를 확립하여야 한다. 중앙이나 도 농촌진흥원과의 업무연락을 신속하고 원활하게 할 뿐아니라 농업시험장과 연결, 정보체계를 일원화하고 배치된 컴퓨터에 시험연구성과와 새 기술정보, 농산물생산 및 유통동향, 농가 및 지역사회에 관심사등을 입력시켜 농가가 필요로 하는 정보를 신속하게 전달하여야 한다.

### 4) 농업노동력 감소와 고령화, 부녀화에 따른 대응방안

우리나라의 농촌은 급속한 농촌인구의 유출로 많은 문제가 야기되는데 특히 농촌에서 빠져 나가는 노동력은 기회비용이 높은 기간농업노동력이므로 농업노동력의 고령화 내지 부녀화가 가속화되고 있다. 이러한 농촌 노동력의 질적 저하로 노동생산성이 낮아지고 농업노동유출로 농촌임금이 지속적으로 상승하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 우선 영농후계자를 육성하고 기존노동력(특히 여성노동력)에 대해서도 교육과 훈련을 강화시켜 인적자원의 질적 향상을 가져와야 할 것이다. 또한 기계화영농, 작목단지화 등 협동영농을 확대해야 한다.

### 5) 농촌생활의 편의증진에 대한 대응방안

사회가 발전할수록 농가의 경제활동은 경제적 부의 추구 그 자체가 목적이 아니라 소득을 높여서 현재의 생활을 질적으로 개선하여 건강하고 행복하게 생활할 수 있는데 그 목적이 주어진다. 그러므로 지금부터의 농촌지도는 농업생산 증대나 소득증대를 주축으로 하는 지도에서 탈피하여 농촌생활 전반에 걸쳐 질적으로 향상시키고 개선하는데 역점을 두어야 한다. 농촌지도는 농업경영 종합지도라는 측면에서 실시되어야 하는데, 그 구체적 방안은 생활개선사업의 강화에서 찾아져야 할 것이다. 또한 읍·면당 '생활개선 종합시범마을'을 1개이상 육성하여 환경개선과 더불어 과학적 가정관리 시범사업을 펼쳐 나가야 할 것이다.

6) 농촌주민의 자율영농의식의 향상에 대응하여

우리나라 사회전반에 걸쳐진 교육수준의 향상과 더불어 농촌주민의 교육과 의식수준이 전반적으로 향상되었으므로, 농촌지도사업도 농촌주민을 '계몽의 대상'으로 인식하는 데서 벗어나 농업의 능률화를 주도하고 농촌의 활성화를 이끌어 나갈 지식의 주체로서 새롭게 인식해야 한다. 이를 실천하기 위한 방안은 여러 가지가 있겠으나 무엇보다 절실한 것은 농업전문인력 양성체제의 확립이라고 할 수 있다. 또한 농촌지도사업의 중요한 활동중의 하나가 농민교육(훈련)인데 현재 농민교육원이 도지사 관할하에 있기 때문에 전문성이 미흡하고, 대상이 중복되며, 자원낭비를 가져올 가능성이 높다. 그러므로 교육의 전문성 및 독립성을 높이고 중복과 불합리한 교육과정을 정비하기 위하여서는 농민교육원을 도 농촌진흥원으로서의 이전이 불가피하다.

2. 농촌지도사업의 성격

이상에서 논의한 바와 같이 농촌지도의 개편은 농업, 농촌을 둘러싸고 벌어지고 있는 대내외적 변화를 적극적으로 수용하는 방향으로 이루어져야 한다. 그리고 이에 못지 않게 농촌지도사업 고유의 성격을 살려나갈 수 있는 방향으로 이루어져야 한다. 농촌지도기구의 개편이 농촌지도사업 고유의 성격을 살릴 수 없게 된다면 농촌지도사업은 농촌지도사업이 아닌 것으로 변질 되게 될 것이고, 그렇게 된다면 우리가 이런 논의를 하는 의미가 살아날 수 없게 되기 때문이다.

농촌지도사업의 성격에 대해서는 학자들간에 많은 논란이 있지만, 일반적으로 '교육적 성격', '민주적 성격', '협동적 성격', '균형적 성격'을 그 기본으로 한다. 여기서 교육적 성격이란 농촌지도는 사회교육의 일종으로서 행정적 과

정과는 다른 교육적 과정으로 추진되어야 함을 의미하고, 민주적 성격이란 '농촌 주민의, 농촌 주민에 의한, 농촌주민을 위한' 농촌지도가 이루어져야 함을 의미한다. 균형적 성격이란 농촌 지도는 일차적으로는 농촌 주민의 생활향상에 그 주된 목적이 있지만, 나아가 지역사회 및 국가의 사회 경제적 발전도 겨냥하고 있어야 한다는 점을 의미하고, 협동적 성격이란 농촌지도는 농촌지도 이외의 농촌개발기관들과 수평적 혹은 수직적으로 유기적 협동을 하여야 효과적인 시행을 할 수 있다는 것을 의미한다.

이런 농촌지도의 기본적 성격을 고려해 볼 때, 농촌지도 조직은 다음과 같은 특징을 가져야 한다. 첫째, 농촌지도 조직은 일선지역 중심적이고 하의상달적이며, 지방분권적인 조직구조를 갖추어야 하며, 둘째, 그 수행과정에서 일반 행정기관과 독립적인 형태를 취하는 것이 바람직스럽다. 그렇지 못하는 경우라도 최소한 기능적으로 분화된 별개의 조직을 소유하는 것이 바람직스럽다. 셋째, 농촌지도조직은 농업발전이나 농촌개발에 필수적인 연구, 협동조합, 행정, 교육 등과 같은 기구들과 통합적으로 운영되거나 아니면, 밀접한 횡적 협동체제를 갖추고 있어야 한다<sup>11)</sup>.

IV. 농촌지도기구 개편의 방향

1. 농촌지도기구 개편안 분석

농촌지도사업을 둘러싸고 있는 대내외적 변화에 적극적으로 대응하기 위해서는 현행의 농촌지도기구는 개편되어야 한다. 그러나 그 개편의 방향에 대해 농촌지도관련 인사들의 의견은 크게 다르다. 즉, 농촌지도업무에 직접 관련을 맺고 있는 인사들은 현상유지를 전제로 하는 개편방향을 제시하고 있는 반면, 여타 학자들은 보다 적극적인 개편방향을 제시하고 있다.

김재호, 고일웅, 최민호 등은 현상개선론자들

11) 최민호, 강제태, 농촌지도론: 농촌사회교육적 접근, 서울: 서울대학교 출판부, 1985, 10쪽.



이라고 할 수 있는데, 일찍부터 그들은 지방농촌기구를 지방행정기관에 통합시키면 적어도 다음과 같은 네 가지 문제를 야기시키게 된다고 주장해 왔다. 즉, 그들은 첫째 농업연구기능은 실용연구보다는 기초연구에 더 치중하게 될 것이다. 둘째, 농촌지도사업의 교육적 성격이 퇴색하게 될 것이고, 연구소를 통한 농촌지도사의 체계적 훈련이 결여되어 자질부족을 초래하게 될 것이다. 셋째, 지방행정기관은 행정자체의 편의성 차원에서 농촌지도사업을 운영하려 할 것이고, 결과적으로는 농촌지도사업을 위축시키게 될 것이다. 넷째, 농민의 입장에서는 기능이 위축되고 사기와 전문성이 낮은 농촌지도사들로부터 저급의 지도를 받게 될 것이라고 하였다. 그리고 그들은 농촌진흥청의 연구업무와 지도업무를 분리하여 지도업무를 농림수산부 내국으로 흡수하는 것은 시험연구와 농촌지도사업간의 관계에 중대한 변화를 야기시키게 되며, 농촌지도사의 체계적 연수를 어렵게 하기 때문에 반대한다는 입장을 보이고 있다<sup>12)</sup>.

이들과 비슷한 인식하에 윤도진은 '농어촌발전위원회'에서 농촌진흥청을 대표하여 급변한 조직개편보다는 기능의 강화로 활성화를 기하며, 농촌에 현존하는 각종 농업, 농촌관련 유사 기능을 농촌지도소 중심으로 협력체제를 강화한다는 전제 하에서 농촌지도조직 운영체제의 개편안을 다음과 같이 제시한 바 있다. 첫째, 농촌지도 조직을 현행의 중앙단위의 조직, 도 농촌진흥원의 조직, 시군단위 농촌지도소, 읍면단위 농민상담소로 둔다. 둘째, 중앙의 농촌진흥청에서는 현장기술 발전을 위한 정책, 기획, 평가, 조정, 농촌정예인력 육성, 각종 정보 제공, 농업관련공무원 직무교육 등의 기능중심 편제를 강화하고, 사업의 감독 독려기능을 지방화 시대에 부응한 기술 정보의 지원체제로 전환한다. 셋째, 시군단위 농촌지도소는 지역농업개발 중추기능을 수행하는데, 1) 지방 특성에 맞는 작

목위주의 군단위 농업개발 중심 기능으로 과감히 전환하고, 2) 총원제도를 도입하여, 지방민의 수요에 따라 쉽게 바꿀 수 있는 연성조직을 정착하며, 3) 시험, 조사, 연구 기능의 보강으로 농민애로기술 현지 해결 기능을 강화한다. 넷째, 읍면 농민상담소는 1) 단계적으로 철수하여 지역농업개발센터로 인력을 배치하여 나가되, 2) 지리적으로 불가피한 지역은 2-3명의 인력을 보강하여 실제적 활동이 가능하도록 조치한다.

이상에서 소개한 농촌지도기구의 개편안들이 소극적 안들이라면 보다 적극적으로 농촌지도기구의 개편안을 제시하는 견해도 있다. 가장 대표적인 개혁안이 '농어촌발전위원회'에서 제시된 한두봉과 김동희의 안이다.

한두봉은 농림수산조직 개편의 기본방향으로 첫째 개방화, 국제화에 대응하는 농림수산 조직체제를 구축하고, 둘째 농정여건 변화에 따른 기능과 역할의 조정이 필요하며, 셋째 새로운 행정수요에 부합할 수 있는 부서를 신설하고, 넷째 농림수산 조직을 기능중심으로 통합 조정하며, 다섯째 조직개편은 정치적 논리에서가 아니라 재정 운영 및 정책집행의 효율성과 국민적 수요에 따라 개편되어야 하고, 일곱째 조직개편과 함께 임직원에 대한 인사, 보수상의 인센티브 제도를 도입한다는 안을 제시하였다. 그는 이런 대전제 하에 농촌진흥청의 조직을 1) 연구기능을 보강하여 첨단연구 및 현장 애로기술 연구를 강화한다(연구개발의 경쟁체계화-인센티브시스템(인사, 보수) 도입, 2) 현재 2원화된 농촌지도기능의 일원화 검토(농촌진흥청 조직 또는 지방자치단체의 조직으로 일원화), 3) 국가와 민간협작의 첨단 농업기계연구원 설립 및 민간연구기능 강화(기초연구, 수익성이 낮거나 육종기간이 긴 품목은 중앙정부에서 연구개발을 담당하되, 상대적으로 민영화 가능성이 높은 원예작물, 농기계, 농약연구소에 대한 민관협동을 강화한다), 4) 지방단위에서는 농촌지도소와 농

12) 김재호, 고일웅, 최민호. "전환기 농촌지도사업 추진체제의 검토," 한국농업교육학회지, 제20권 제4호, 198, 12, 40-41쪽.

어촌진흥공사의 업무지원 기능을 강화하는 방향을 개편해야 한다고 주장하였다<sup>13)</sup>.

김동희는 보다 적극적으로 농촌진흥청을 농업과학기술원으로 개편하는 안을 제시하였다. 그는 1) 현재 농촌진흥청을 개편하여 중앙단위에 5개 연구소(기초연구를 맡을 농업환경연구소와 농업생물자원연구소, 농업공학연구소, 농업경영연구소, 가축위생연구소)를 두고 작물, 축장, 원예, 과수에 관한 시험장(4)을 설립한다, 2) 현재의 영남, 호남의 작물시험장과 고랭지 시험장은 지역종합 농업시험장으로 개편하고 제주시험장은 제주도 농업과학기술원(도 농촌진흥원)에 통합한다, 3) 중앙단위의 시험국은 연구관리실로, 지도국과 기술보급국은 통합하여 보급관리실로 개편하며, 교육원을 두어 매년 50명 정도의 박사과정 대학원생을 후보연구원으로서 각 연구기관에 배치하여 연구에 종사하도록 지원하는 한편, 농업과학원 근무자 및 농업공무원에 대한 연수교육을 담당하게 한다, 4) 농촌영양 개선연수원 업무는 식품개발연구원에 이관하고, 농촌 청소년지도 및 생활개선지도는 농협과 지방자치단체에 이관한다, 5) 각 군 또는 지역에는 농촌개발센터를 설치하여 현재 농어촌진흥공사가 맡고 있는 영농규모 적정화 및 전업농 육성 사업, 영농후계자 선발 및 육성 지원사업을 추가 담당하도록 한다, 6) 지역 농촌개발센터에서는 영농조합과 위탁영농회사에 대한 기술, 경영지도도 담당하게 함으로써 농민이 한자리에 동시 서비스를 받도록 하며, 농업고등학교의 농업교사를 농촌개발센터에 겸직발령케 하여 농촌 청소년과 농민교육에 적극 참여하도록 한다<sup>14)</sup>고 하였다.

## 2. 농촌지도기구 개편의 대안<sup>15)</sup>

13) 한두봉, 전계서, 531-533쪽.

14) 김동희, 전계서, 515-521쪽.

15) 농촌지도체계의 유형별 특징분석은, 농촌진흥청 지도국, 농촌지도사업 보충설명자료, 1986, 10, 26-28쪽; 강재태, 김병택, 전계서, 326-332쪽; S. Tajima, "Typological analysis of agricultural extension systems," Asian Productivity Organization, Agricultural extension systems in Asia and the Pacific, 1994, pp. 33-41을 참조하였음.

이상에서 현행 농촌지도기구의 개편과 관련된 여러 입장들을 분석해 보았는데, 보다 체계적, 학술적으로 개편의 대안들을 고찰해 볼 필요가 대두된다. 제도개선의 대안으로서 제시해 볼 수 있는 것이 농촌지도기구를 ① 농협·축협 등의 농민단체에 통합시키는 방안, ② 대학에 통합시키는 방안, ③ 일반행정기관에 통합시키는 방안 그리고 4) 농촌진흥청을 시험연구기관으로 전환하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다.

### 1) 농민단체와의 통합

농촌지도사업을 농협, 축협 등 농민단체에 통합시킬 경우 얻을 수 있는 이점은 다음과 같다. 첫째, 현재 영농지도사업이 농협과 지도소로 이원화되어 있는데 이것을 일원화 시키면 자원의 낭비를 막을 수 있다. 둘째, 영농지도와 영농자금 용자를 결부시킴으로써 현재보다 지도업무의 권한이 강화되므로 지도효과가 더 커질 수도 있다. 셋째, 행정기관이 농가에 반 강제적으로 독려하는 식의 영농지도를 배제시킬 수 있고 농촌주민이 필요로 하는 지도사업을 수행할 수 있다.

그러나 이 방안은 이러한 장점이 있는 반면에 더 많은 문제점이 야기될 것으로 판단된다. 첫째, 농업시험 사업은 국가에서 수행하고 영농지도사업은 농민단체에서 수행하게 된다면 양자간의 유기적 관계가 무너진다. 둘째, 농협, 축협 등의 설립목적은 조합원의 편익극대화이다. 그런데 농촌지도 사업으로 얻는 편익은 단기에 효과가 나타나지 않고 또한 수량화하기 어려우므로 농촌지도사업을 소홀히 다루게 우려가 된다. 셋째, 농촌지도사업은 교육사업이므로 지적 혹은 소득수준이 낮은 농가에 우선 지원해야 하나, 조합 등의 농민단체에서 담당하게 될 경우

이용고에 따른 이익배분을 원칙으로 하는 협동조합의 원칙에 위배되고 나아가 조합원의 불만을 불러 일으킨다. 네째, 현재 우리나라 농민조합의 최대과제는 경영수지 개선인데, 이러한 상황에서 있는 조합이 가측적인 수익을 기대할 수 없는 영농지도에 투자할 가능성은 적다. 다섯째, 정부대행사업으로 농촌지도사업을 고려해 볼 수 있으나 이렇게 되면 조합이 행정기관에 더 강하게 예속되는 결과를 초래하게 되므로 더 많은 문제가 야기된다.

## 2) 대학과의 통합

대학에서 농촌지도사업을 수행하게 된다면 ① 농촌지도사업의 교육적 성격을 충분히 발휘할 수 있고, ② 대학 고유기능인 연구, 시험과 영농지도를 연계시킬 수 있으며, ③ 대학의 인적 자원을 활용할 수 있고 아울러 지도원의 자질이 향상되고 사기가 높아지는 등의 장점이 예상되나 어디까지나 이것은 이론상의 추론에 불과하다.

이에 따라 야기되는 문제점은 다음과 같다. 첫째, 대학에서의 연구는 이론분야에 치중하게 되므로 대학에서 얻은 시험결과를 농가의 영농활동에 그대로 적용하기는 어렵다. 특히 우리나라와 같은 소농 경제체제하에서는 이론과 현실의 괴리가 더 크게 나타나고 있다. 둘째, 영농지도의 책임소재가 불분명해진다. 영농지도는 대학의 부수적 기능에 불과하므로 영농지도를 소홀히 다루거나 소기의 효과를 거두고 있지 못할 때 지휘감독이 어렵게 된다. 세째, 농가의 영농활동을 시험연구의 대상으로 다루게 되므로 영농지도는 규모가 큰 농가에 국한될 가능성이 높다. 이렇게 된다면 형평의 원칙에 위배되고 지도사업이 교육적 사업이라는 원칙에서 벗어난다.

## 3) 행정기관과의 통합

농촌지도사업을 행정기관의 고유 업무로 결합시키면 농업개발계획을 수립하고 이를 집행하는 기능과 농촌지도가 직접적으로 연계되

어 농촌 내지 농업개발의 효과가 커질 가능성은 있다. 그러나 첫째, 교육사업인 농촌지도사업이 편의위주의 행정독려식으로 변질되며, 둘째, 지도공무원의 질적수준이 행정공무원보다 높는데, 통합된다면 지도분야의 전문인력이 행정분야로 유출되고 지도분야는 행정공무원의 휴직으로 간주되며, 이에 따라 지도기능이 현 수준보다 더 약화되고, 세째, 지방자치단체장이 농촌지도사업에 갖는 관심도에 따라 지도사업에 투자되는 예산이 결정되며, 이에 따라 지도사업의 지역적 격차가 심화되고 거시적 측면에서 농업구조 개선을 수행하기 어렵게 된다.

## 4) 농촌진흥청의 연구기관화

농촌지도업무는 지방단위로 이관하고, 현재의 농촌진흥청 조직을 시험연구업무에만 전문화 할 수 있도록 해야 한다는 방안이 제시되고 있다. 이런 방안에 대해 보다 구체적으로 살펴보면 ① 현재와 같이 농수산부 외청으로 두고 임업연구원과 같은 형태로 연구기관 명칭을 가칭 「농업과학원」으로 바꾸는 방안, ② 과학기술원과 동일한 형태로 정부출연 특수연구법인체로 개편하고 그 명칭을 「한국농업과학원」으로 하는 방안, ③ 「한국농업과학원」을 「한국농촌경제연구원」과 동일한 방법으로 민법상의 연구법인체로 설립하고 운영자금을 정부에서 지원하는 방안 등으로 나누어 검토해 볼 수 있다.

이상의 네 가지 안 중에서 첫번째인 「농업과학원」을 농수산부 외청으로 둔다는 안은 연구기관 명칭이 바뀌어 연구기관으로서의 이미지가 부각된다는 이점 외에는 별다른 효과가 없다. 두번째 안인 정부출연 특수법인으로 개편할 경우에 예상되는 효과는 ① 종사원의 처우가 개선되어 우수한 연구인력을 확보할 수 있고, ② 농업과학 분야에 대한 연구개발의 촉진 등으로 요약된다. 그러나 이러한 이점과 아울러 야기되는 문제도 많은데 요약하면 다음과 같다. 첫째, 농업기술은 노하우(know how)가 크게 보장되지 않는 준공공재에 속한다. 따라서 유전공학 등 특수분야 이외에는 개별기업이나 단체에서 기

술개발을 위탁하지 않게 되므로 운영비와 연구비를 전액 국고에서 보조해야 하는데 현재의 인적자원을 그대로 유지시킨다면 매년 막대한 예산이 소요된다. 둘째, 민간기업이 노·하우가 보장되는 분야에 기술개발을 위탁하여 개발된 신기술을 독점하게 되면 다수 농민의 복리증진에 기여하지 못한다. 특히 신품종 개발분야에는 이런 문제가 심각하게 대두될 것이다. 셋째, 노·하우가 보장되고 단기에 효과가 나타나는 연구에만 치중되면 장기적인 연구에 의해 효과가 나오는 것으로부터 다수농민이 수혜할 수 있는 연구가 등한시 된다. 넷째, 감독행정기관이 단기간에 연구성장을 기대하는 오류를 범하게 된다면 상호간에 마찰이 일어나고 정부출연금의 삭감되는 사태가 야기되며 이에 따라 연구가 단절되거나 위축될 가능성이 크다. 심지어는 연구기관이 축소 내지 해체되는 가능성을 배제시킬 수 없다. 정부출연 특수법인체로 개편할 경우에도 이러한 문제점이 예상되므로 민법상의 연구법인체로 개편하는 방안은 재론할 필요조차 없다.

### 5) 대안들에 대한 종합적 검토

이상에서 농촌지도기구의 개편과 관련되는 여러 대안들을 검토해 보았다. 종합적으로 말해, 첫째 농협이나 농민단체에서 영농지도를 전담하는 안은 가장 이상적인 안이라고 할 수 있으나, 현 단계로서는 실현되기 어렵고 우리나라 농업의 구조개선이 확립되어 조합원이나 농민단체의 구성원이 중핵농가로 구성되고 조합이나 단체가 자체수익금으로 농민교육사업에 투자할 수 있는 시기가 올 때까지 유보시킬 수밖에 없다. 둘째, 대학에서의 농촌지도는 다수의 농가가 대규모 사업농가로 전환되었을 때에 비로소 효과를 볼 수 있다고 할 수 있으며, 우리나라 농업구조의 특수성이라는 관점에서 볼 때 이러한 제도는 먼 장래에도 실현가능성이 크지 않다. 셋째, 현재의 농촌진흥청을 정부출연 특수연구법인체로 개편하는 것이 이상적이기는 하나 현 단계로서는 많은 문제가 야기될 것으로

예상되고 또한 특수법인체로 개편할 경우에는 소수정예화 시키지 않을 수 없는데 현재의 막대한 인적자원을 타 분야에 전용할 수도 없는 실정이다. 따라서 장기적인 계획을 수립하여 현재의 시험연구기관을 점차적으로 소수정예화 해 나간 후에 특수법인체로 발전시킬 것이 요망된다. 넷째, 지방농촌지도업무를 지방행정기관에 일임하는 방안은 농촌지도사업의 교육적 성격을 변질시킬 우려가 대두되며, 지도사업의 지역적 격차가 커지는 등의 문제를 지닌다.

### 3. 농촌지도기구 개편의 방향

이상에서 고찰한 바와 같이 농촌지도체계의 개편과 관련된 각 대안은 각기 장단점을 갖추고 있는데 현실 여건은 농수산부 외청으로서의 농촌진흥청이 중앙단위에서 전국의 농촌지도사업을 조정하고 연구사업을 실행하며, 지방단위에서는 행정기관 주도로 농촌지도사업을 실시하는 이원화된 구조의 방향으로 진행되고 있다고 할 수 있다.

지방 농촌지도사업의 지방자치단체로의 이관이 어쩔 수 없는 현실이라면, 가능한 한 그 시기를 늦추고 일반행정으로부터의 독립성을 살려나가는 방안을 강구하는 것이 보다 현실적 대안이라고 할 수 있다. 지금처럼 지방농촌지도의 상당 부분을 농촌진흥청이 담당함에도 예산확보 등 기타업무가 종속되어서 농촌지도사업의 본연적 기능을 수행하기가 어려웠는데, 농촌지도업무가 완전히 지방행정으로 이관되면 지방자치단체의 장은 종합행정차원에서 농촌지도기관의 권한을 제약할 우려가 대두되고 있다. 특히 일반행정기관은 조직이 방대한데 비하여 농촌지도기관은 조직 및 인적구성의 열세로 대등한 입장에서 협조체제를 구축하지 못하며, 그 독립성은 결여되고 일반행정체제에 더 강하게 예측될 가능성이 높기 때문이다.

#### 1) 개편의 방향

농촌진흥청, 도 농촌진흥원 및 시·군 농

촌지도소의 기구개편 방향을 제시해 보면 다음과 같다.

중앙의 농촌진흥청이 담당해야 할 업무분야는 ① 농업시험연구사업, ② 농촌지도정책의 수립, ③ 지도방법에 대한 연구, ④ 출판·공보에 대한 지원, ⑤ 전국적인 수준에서 지도기준의 조정을 요하는 업무, ⑥ 각 도단위 지역을 벗어나는 광역지도업무, ⑦ 지방의 자원과 능력만으로는 효과적으로 수행하기 어려운 지도업무, ⑧ 농촌지도인력 훈련 등에 국한시켜야 한다. 즉, 중앙의 농촌진흥청은 농촌지도의 정책개발 및 기획, 나아가 농촌지도인력 훈련에 역점을 두고 지도업무의 집행기능은 지방의 지도기구에 대폭 이관하거나 위임하여야 한다.

도단위 농촌진흥원이 담당해야 할 업무는 ① 지역실정에 맞는 농업연구사업, ② 도 단위의 농촌지도계획 수립, ③ 농촌지도의 자료개발, ④ 시·군 농촌지도 단위로는 효율적으로 수행할 수 없는 업무, ⑤ 농촌지도원의 신규임용 및 인사관리, ⑥ 농민교육원의 운영 등으로 제한시킨다. 즉, 현재 농촌진흥청이 맡고 있는 농촌지도의 집행기능을 대폭 시·군 지도소에 위관 또는 위양하여야 한다.

시·군 농촌지도소는 조사, 연구, 시험, 분석, 상담기능을 보강하여 농업, 농촌, 농민의 모든 문제를 전담 해결하는 지역개발의 중심 전문기관으로 육성되어야 하며, 농촌지도기구의 기초단위로서 일선에서 실질적인 농촌지도사업을 전담해야 한다. 시·군 지도소의 조직상의 개선점은 다음과 같다. 첫째, 서무계를 신설하고 여기에는 일반직 공무원을 배치하여 농촌지도사가 일반행정업무는 담당하지 않고 자신의 전문분야에 대한 지도사업만을 맡게 해야 한다. 둘째, 계획 및 평가담당지도사를 배치하여 지역실정에 알맞는 농촌지도사업을 계획하고 그 결과에 대한 평가를 담당하게 하고 농촌청소년 담당지도사의 전문화도 시급하다. 셋째, 현재의 생활개선지도 인원으로는 생활개선사업을 효과적으로 실시할 수 없으므로 생활개선지도사를 적어도 일반지도사의 1/5수준까지는 증원하여야

한다. 넷째, 농촌지도소, 농촌지도사라는 명칭은 행정적 분위기가 강하므로 교육적인 이미지를 풍길 수 있도록 이를 각각 '영농상담소' 내지는 '지역농업개발센터'와 '영농상담사' 등의 효율적 이미지를 강화하는 방향으로 바꾸는 것이 바람직하다.

## 2) 재정의 독립성

농촌지도사업의 독립성 보장의 근간은 재원의 독립성이라 하겠다. 현재와 같이 농촌지도사업의 예산이 시·군에 종속되어 있는 상황에서는 지도사업의 본질적 업무에 치중하지 못하고 시·군의 행정업무를 도와주는 행정독려적 기능을 수행하게 될 뿐이다. 따라서 고도의 정치적 결단에 따라 농촌지도재원을 안정적으로 확보할 수 있도록 획기적인 조치를 강구하여야 한다. 그 방안의 하나는 농촌지도공무원의 인건비는 현행과 같이 중앙에서 부담하고, 지도조성비 및 기본사업비는 보조금 지불형태로 (그러나 지역의 발전정도에 따라 차등 지급한다) 국가가 전액 보조하도록 하며, 시·군에서 특별히 농촌지도사업에 요구하는 사업은 시·군비로 충당하도록 한다. 이렇게 되면 농촌지도사업은 항상 최소한의 재원을 안정적으로 확보할 수가 있어 지방정부의 예산지원이 없다고 하더라도 행정과 독립하여 독자적인 지도계획을 수립하여 추진할 수 있고, 특별사업을 통하여 시·군 행정과 연계를 맺어 지역의 특수성에 맞는 사업을 실시할 수 있을 것이다. 동시에 시·군 행정기관 및 농협, 축협, 농조 등에서 실시하는 농민교육훈련사업을 농촌지도기구에 이관 또는 위임하는 것이 바람직하며, 위임받을 때 반대급부로 받는 예산이 농촌지도원의 처우개선에 충당된다면 농촌지도 인력의 사기를 높이고 아울러 자질을 향상시킬 수 있을 것이다.

## V. 결 론

최근에 들어와 농촌지도사업은 일대전환기를 맞이하고 있다. WTO체제와 함께 농업의 무한

경쟁시대가 도래하고 있으며, 기술농업시대의 본격화를 예고하고 있다. 또한 지방자치제의 실시와 함께 종래의 중앙집중적 농촌지도행정을 지방중심적 농촌지도행정으로 전환시킬 것을 요구받고 있으며, 생산위주의 농정에서 소비자를 중시하는 농정으로 정책을 추진하는 것이 요청되고 있다. 뿐만 아니라 환경보전적 농업이 농정의 주요 과제로 등장하고 있고, 교통, 통신의 발달과 도시권역의 확대와 함께 농촌은 혼주사회로서의 기능을 수행하게끔 변모되어 나가고 있다.

이런 대내외적 여건변화에 대처하기 위해서는 먼저 농촌지도 기구 및 조직의 개편을 고려해 보아야 한다. 고도산업사회와 지방화시대에 알맞는 제도적 개선방안은 농촌진흥원을 정부출연 특수연구법인체, 가칭 “한국농업과학원”으로 개편하고 여기서 시험연구를 수행하게 하며 지도사업은 자주적인 농민단체 (예: 농협)에서 수행하게 하는 방안이라 하겠다(이 때의 일선 농촌지도기구는 그 명칭이 농촌개발센터 등으로 바뀌어야 하며, 그 기능 역시 종합적 기능의 수행으로 확대되어야 한다). 이 때, 도 농촌진흥원은 시험사업은 진흥청의 지방지장으로 운영하게 하고, 지도사업은 시·군에 전면 이관함으로써 스스로 폐지하는 방안으로 개편될 수 있다. 그러나 이것은 어디까지나 이상적 방안이고 또한 여러 여건이 성숙되어야만 실현 가능하며 현 단계에서는 많은 문제가 대두된다.

다음의 대안으로 검토해 볼 수 있는 것이 현 단계의 농촌지도체제를 지방자치단체가 어느 정도 정착되고, 지방단위의 농업연구개발사업이 어느 정도 활성화 될 때까지 유지하는 방안이다. 현존의 지도기구는 문제가 많은 기구이기는 하지만, 연구의 기능과 지도의 기능을 잘 연계시켜 주고 동시에 농촌지도의 교육적 성격을 어느 정도 살릴 수 있고, 중앙과 지방의 역할 분담을 피할 수 있는 제도이기 때문이다. 그러므로 이런 현존기구의 틀 속에서 점차적으로 지방화의 단계를 밟는 것이 기구개편의 충격과 혼란을 최소화 할 수 있다고 본다.

이런 전제 속에서 농촌지도기구의 개편방안을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 농촌지도 조직을 현행의 중앙단위의 조직, 도 농촌진흥원의 조직, 시군단위 농촌지도소로 둔다.

둘째, 중앙의 농촌진흥청에서는 현장기술 발전을 위한 정책, 기획, 평가, 조정, 농촌정예인력 육성, 각종 정보 제공, 농업관련공무원 직무교육 등의 기능중심 편제를 강화하고, 사업의 감독 독려기능을 지방화 시대에 부응한 기술 정보의 지원체제로 전환한다.

셋째, 도단위 농촌진흥원에서는 지도분야의 집행 기능을 시·군 농촌지도소로 이관하는 대신, 지역실정에 맞는 농업연구사업, 도단위의 농촌지도계획 수립 및 조정, 농민교육원의 운영 등으로 제한시킨다.

네째, 시·군 농촌지도소는 조사, 연구, 시험, 분석, 상담기능을 보강하여 농업, 농촌, 농민의 모든 문제를 전담 해결하는 지역개발의 중심 전문기관으로 육성되어야 하며, 농촌지도기구의 기초단위로서 일선에서 실질적인 농촌지도사업을 전담해야 한다

다섯째, 시·군 지도소는 지역내의 행정기관 내지는 농민단체와 유기적인 협조체제를 갖추어야 하는데, 각 단체의 장과 농민의 대표로 구성되는 ‘지역발전위원회’를 설치할 것이 요망된다. 이 위원회는 지도사업의 기본방향을 설정하고 지도업무를 감독하는 기능을 수행한다.

여섯째, 농촌지도사업의 재원조달의 독립성에 노력해야 한다. 인건비는 현행과 같이 국비로 하고 지도조성비 및 기본사업비는 보조금 지불형태로 국가에서 전액 부담하고 그 지역에 특별히 필요로 하는 사업에 대해서는 지방자치단체에서 부담하도록 제조적 조치를 강구할 것이 요망된다.

## VI. 참 고 문 헌

1. 강봉순, 한국농촌의 미래상과 농정의 과제, 농정 연구포럼 연구보고서, 1993.

2. 농어촌발전위원회, 농림수산조직의 개편방안, 1994, 4.
3. \_\_\_\_\_, 발표자료집: 경쟁력 강화 소위원회(I), 1994, 3.
4. \_\_\_\_\_, 발표자료집: 후생복지소위원회, 1994, 7.
5. 농촌진흥청, 『한국농촌지도사업 발전과정』, 1979.
6. 사단법인 농정연구포럼, 농업과학기술개발 및 농촌지도사업의 당면과제와 발전방안, 사단법인 농정연구포럼 제15회 월례세미나 결과보고서, 1994.
7. 정영일, UR 이후의 농정의 전개방향, 농촌경제연구원 자료, 1994.
8. 최민호, 강재태, 농촌지도론: 농촌사회교육적 접근, 서울: 서울대학교 출판부, 1985.
9. 한국농업교육학회, 한국농업교육학회지, 제20권 제4호, 1988, 12.
10. 한국농촌경제연구원, 21세기 농정기획반, 21세기 농정발전방향구상을 위한 기초연구 II, 1988, 8.
11. 한국농촌지도학회, 한국농촌지도학회지, 제1권 제2호, 1994, 12.
12. Asian Productivity Organization, Agricultural extension systems in Asia and the Pacific, Tokyo, 1994.