

# 농촌지도직 공무원의 지방직 전환 과정과 앞으로의 과제

김 성 수

서울대학교 농업생명과학대학

## Localization Process of Agricultural Extension Personnel and the Tasks for the Future

Sung Soo Kim

College of Agriculture and Life Sciences, Seoul National University

### Summary

Localization process of agricultural extension personnel in Korea were in progress with insufficient debates for effective personnel management. Although the members of the Korean Agricultural Extension Society were strongly opposed to the plan to decentralize agricultural extension personnel from central to local government status, the administrative action took place to localize as of January 1997.

The Korean Agricultural Extension Society filed the petition against to the plan pinpointing lowered morale of extension personnel, the financial burden of local governments, jeopardizing stability, undermining efficiency, and people's attitude towards central and local government. The dangers of decentralization of agricultural extension services may cause serious problems in varied areas.

More extensive debates would be needed in deciding the future directions of agricultural extension services analyzing the basic characteristics of agricultural extension, linkages of research and extension, financial burden of local government, specialization of extension personnel, and unnecessary duplication of investment among local governments.

### I. 서론 - 농촌지도 조직과 인력의 변화

도 농촌진흥원과 시군 농촌지도소에 근무하는 농촌지도공무원을 지방직으로 전환한 정부의 방침은 그 동안 농촌지도 인력에 대한 왜곡된 변화로부터 찾을 수 있을 것이다. 정부는 '70년대 주곡의 자급 달성을 위하여 '75년 통일증산요원을 정규화 한 이래로 해마다 계속 인력을 증원하여 왔으며 '90년까지만 해도 7,979명이라는 지도 인력을 그대로 유지하여 왔다. 그러나 농업 연구 인력을 확충한다는 명분으로 연구직

으로 이제 915명, 도농 통합 및 정부의 인력 감축 방침 등으로 222명 등 총 1,137명의 지도 인력을 감축하였다. 또한 '89년 읍면단위까지 설치되었던 최일선의 농촌지도소 읍면지소를 철수 이후 2년만인 '91년 다시 읍면에 농민상담소를 설치하였다. 이러한 일관되지 못한 농촌지도 조직과 인력 관리 및 변화와 개혁 그리고 지방화의 분위기에 편승한 정책부서의 조급하고 권위적인 의사 결정 등으로 인해 결국 농촌지도직은 지방직으로 전환되었다. 농촌지도 인력의 변화 추이는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1>

농촌지도인력의 변화 추이

연도\구분	계	농촌진흥청	농촌진흥원	시군지도소	읍면지도소	비 고
'60	1,192	82	155	955		
'75	7,626	82	226	2,667	4,651	통일증산요원 정규화
'85	7,979	105	226	3,328	4,320	
'89	7,979	105	226	7,250	398	지소 폐지
'92	7,064	195	290	6,375	294	연구직 이체 915명
'96	6,842	94	289	6,395	64	도농통합 등으로 감축

\* 자료: 농촌진흥청 기술지도국, 기술지도사업 업무편람, 1996. 9월

## II. 농촌지도직의 지방직 전환 경위

지도직의 지방직 전환은 '94. 3. 16일 개정된 지방자치법에서 그 근간을 찾아 볼 수 있다. 그 이전까지는 지방자치 단체에 국가공무원을 들 경우에는 대통령령으로 들 수 있었던 것을 법률에 의하여만 들 수 있도록 개정되었기 때문이다. 물론 이 조항은 그해 말인 '94. 12. 31일까지 법률이 제정되기까지는 대통령령의 규정을 받도록 경과조치를 두었고, '95. 1. 1일부터 적용하도록 개정하였다. 따라서 지방자치 단체에 소속되어 있던 농촌지도공무원들은 대통령령인 “지방자치 단체의 기구와 정원에 관한 규정”에 규정되어 있었으므로, 개정된 지방자치법에 의거 지도 공무원의 신분이 국가직으로 계속 남아 있으려면 제정 예정인 법률에 포함되지 않으면 안 되게 되었다.

이에 따라 '94년 5월부터 국가공무원의 주무부처인 총무처에서는 “지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률”을 제정하기 위한 준비를 시작하였고 재정경제원 등과 지방자치 단체에 두는 국가공무원을 전원 지방직으로 전환할 계획을 가지고 있었다. 그러면서 한편으로는 국무총리실, 재정경제원, 내무부, 농림부, 농촌진흥청 등과 부처협의를 하면서 지방자치 단체에는 지방공무원을 두어야 한다는 지방자치법 제103조 제1항을 근거로 지방직 전환을 추

진하였다. 이러한 총무처와 재정경제원 등의 주장에 대하여 내무부와 농촌진흥청 등에서는 강력히 반대하여 국가직으로 계속 존치의 필요성을 제기하였으나, 시군 단위에는 국가직을 들 수 없다는 방침에 따라 전원 지방직으로 전환하게 되었다. 그러나 도 단위에는 국가 기능과의 연결 등을 이유로 과장급 이상 52명을 두도록 법률에 반영하였고, 지방직 전환에 따른 준비과정으로 2년을 유예한 '97. 1. 1일자로 지방직 공무원으로 전환하도록 대통령령인 “지방자치 단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 시행령”이 제정되기에 이르렀다.

## III. 한국농촌지도학회의 활동

농촌지도공무원을 지방직으로 전환시키려는 여러 가지 징후가 보이기 시작한 '94년 5월 28일 농촌지도에 관심있는 많은 학자들과 지도공무원, 유관기관, 단체의 임직원을 중심으로 우리나라 농촌지도사업에 대한 체계적인 연구와 방법 등이 모색되어야겠다는 의지로 수원에 있는 농촌개발연수관에서 한국농촌지도학회를 창립하기에 이르렀다. 이 때부터 농촌지도직의 지방직화 반대 등을 적극적으로 지원하였으며, 관계부처와 국회 등에 한국농촌지도학회의 의사를 전달하였으며 건의내용은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 농촌지도직의 지방직화에 관한 한국농촌지도학회의 건의 내용

.....님 귀하  
최근 거론되고 있는 농촌지도직의 지방직화에 관한 우리 학회의 검토 의견과 건의 사항을 다음과 같이 보내오니 적극 수용하여 주시기 바랍니다.

가. 농촌지도직을 지방직화 할 때 예상되는 문제점

1. 전환시킬 경우 농촌지도기능의 전문성 약화 및 소멸 가능성이 짝음
  - 자치단체장의 관심이 가시적인 사업에 두게 되므로 지도기능 소멸 우려
  - 조직은 한 번 소멸되면 복구하는 데 5~10년이 소요됨
2. 지도직의 신분상 불안으로 사기가 떨어지고 후유증 장기화 우려
  - 지도직의 소외 의식과 전문성이 고려되지 않은 무원칙의 인사가 예상됨
  - UR대응을 위한 지역농업의 경쟁력 확보에 차질이 예상됨
3. UR이후 WTO체제하의 무한경쟁시대 대응 차질
  - 농업연구와 보급지도의 이원화로 기술농업 실현 곤란
  - 지도사의 전문화를 위한 지속적인 신기술 습득 제한
4. 국민식량의 안정적 공급에 차질
  - 종자공급, 병해충 방제, 신기술 보급 등에 혼선 예상
  - 국가에서 기간작목으로 육성해야 할 쌀 등 일부 품목의 수급 차질 우려
  - 구 소련 등 일부 국가에서도 식량 부족으로 국가 자체가 붕괴되었음
5. 농어촌 구조개선 사업비 42조원, 농복세 15조원의 효율적인 활용이 곤란
  - 중앙의 계획에 농촌 실정을 반영하지 못하여 사업 추진에 어려움 예상
  - 일선에서는 농민에게 자금만 제공하고 기술은 제공하지 못하여 실패가 우려됨
6. 국가 전체적으로 볼 때는 농촌지도사업 재원에 변동이 없음
  - 현재로서는 자치단체의 인건비 부담 능력이 없음 (연간 1,500억원)
  - 재정자립도가 낮은 지방자치 단체의 부담 가중으로 지도사업은 위축 우려
7. 농촌지도공무원의 전문 정예화에 역행
  - 농촌지도직의 사명파 감지보다는 행정직화 하려는 경향이 두드러지고
  - 전문적이고 능력있는 사명감이 투철한 우수한 인력 확보가 어려워지고
  - 농촌지도사업은 후퇴하고, 따라서 농민들의 좌절은 더욱 커질 것임
8. 유예 규정 (3~5년)을 들 경우
  - 짧은 지도직공무원이 행정기관으로 전직하기 위하여 수단을 동원하는 원인 제공으로 농촌지도기관이 기강이 해이될 것이며
  - 모처럼 되찾은 농촌지도사업의 활기가 다시 침체되어 농민들로부터 신뢰는 더욱 떨어지게 될 것이고
  - 따라서 농민의 동요를 불러 일으켜 후유증이 매우 클 것임

나. 농촌지도사업을 국가사업으로 추진해야 하는 이유

1. 농촌진흥법 제6조 제1항에 농촌지도사업은 국가사업으로 규정하고 있음.
  - 지방자치 단체는 이 법에 의하지 않고는 지도사업을 할 수 없음
2. 지도사업을 국가기관에서 관장함으로써 연구 결과의 신속한 농가 보급이 가능하고 영농상 문제점을 시험 연구 과제로 신속히 반영할 수 있으며, 중앙 시험 연구기관의 전문요원을 활용하여 지도공무원의 전문화 촉진 용이
3. 국가의 1차적인 기능인 국민식량의 안정적인 공급과 지속적인 경제발전으로 국가경쟁력을 강화하기 위하여는 무엇보다도 현 지도체제의 안정이 시급함
4. 농업정보의 수집분산과 자원의 합리적인 배분이 용이하고, 국가 자원의 효과적인 활용과 농산물의 파급생산 예방, 가격 안정 유지로 농업의 국제경쟁력 강화와 지역농업의 균형 발전에도 도움
5. 현 농촌지도체제는 사실상 도와 시, 군단위에서 지방정부에 소속되어 이미 지방화되어 있고, 상업농시대의 전문성 제고를 위한 인사 및 직무훈련을 농촌진흥청이 행사하는 정도이며, 전환시킬 경우 전문성과 사기도 저하될 것임
6. 도시민에 비하여 상대적으로 교육 기회가 적은 농촌인을 대상으로 삶의 질을 높이기 위한 평생교육 기회의 제공과 국가 전체적인 수질, 대기, 토양 오염에 대한 환경보전적 기능 강화에 따른 자연 생태계 보전과 지속적 농업 추진 가능
7. 지금은 역사적인 관점에서 농촌, 농업을 발전시켜야 할 가장 중요한 시기임. 특히 농업 구조 개선에 42조원과 특별세 15조원 등의 효과적인 투입을 위해서는 오랜 경험과 기술이 축적되어 있는 농촌지도사업의 흔들림 없는 유지 강화가 요청됨

다. 결론 및 건의

농촌지도사업은 산업 구조의 변화와 이에 따른 농업 구조의 개편 및 지자체 실시 등 제반 여건의 변화로 진통을 겪고 있는 것은 사실이나, 그 동안의 농촌지도체제에 대한 연구 결과나 문제의 본질 등을 종합하여 볼 때, 지방농촌지도기구를 현재 체제로 유지하는 것이 국가 예산의 절약과 국제경쟁력 강화 측면에서 타당한 것으로 검토되어 다음과 같이 건의함

< 건 의 >

UR 이후 WTO 체제하에서 위기에 처한 농촌 정서를 고려할 때 국가와 농민을 직접 연결하는 최일선의 유일한 공무원 집단인 농촌지도직의 신분을 바꾸는 것은 지방자치 단체의 실질적인 권리 신장에 도움이 되지 않고, 부담만 가중시키면서, 농업 발전을 위한 중요한 기능을 혼란에 빠뜨려 농촌지도공무원의 전문성 향상을 기대하기 어려워 농민에게 도움이 되지 않을뿐 아니라, 지방자치단체의 재정자립도와 자치단체장의 관심에 따라 농촌지도사업이 소멸될 수 있어, 농업, 농민, 농촌은 더욱 어렵게 될 것이 예상되므로 농촌지도공무원을 현행대로 국가적으로 존치하고, 지금은 기술농업 시대에 대비하여 지방 농업연구 개발의 역량 확충과 농촌지도소의 기능 강화에 총력을 기울여야 할 때임

1994년 7월 일  
한국농촌지도학회장 최민호의 회원 일동

한국농촌지도학회의 활동은 '94. 5. 28. 창립총회를 포함하여 학술 활동이 지방직 전환에 따른 문제점과 앞으로의 방향 등에 초점을 맞추어 진행되었다. 학회 활동외에도 뜻있는 교수 등을 중심으로 한 학회 회원들이 지도조직의 지방직

화 전환 등과 관련하여 많은 문제점을 제기하기에 이르렀고, 그 동안 지방신문 등을 제외한 중앙 일간지, 중앙의 농업 전문지 등에 나타난 "지방직 전환 반대" 혹은 문제점 제기 등과 관련하여 보도된 내용은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 농촌지도공무원 지방직 전환 등과 관련된 보도 내용

일 자	신 문 명	기 사 제 목	발 표 자	
'94. 8. 6	농촌지도자신문	농심조직 와해 우려		
		농촌지도기구 개편에 대한 제언	충남대	신동완
'94. 8. 18	농수축산신문	농촌지도공무원 지방직화 (사설)		
'94. 8. 22	농수축산신문	위기에 처한 농촌지도사업 (월요시론)	서울대	김성수
'94. 8. 24	동아일보	농촌지도공무원 지방직 전환 재고를	서울대	김성수
'94. 9. 12	농민신문	농촌지도사업의 지방화와 문제점	서울대	최민호
'94. 9. 24	동아일보	농촌 살려야 도시도 산다	서울대	김성수
'94. 10. 1	조선일보	농촌지도직 지방직 전환 안될 말		
'94. 10. 7	농민신문	농촌지도직 지방직 전환 반대 이구동성		
'94. 10. 7	축산신문	지도직공무원 지방직화 즉각 백지화하라		
'94. 10. 7	농민신문	21세기를 향한 농촌지도사업 방향		
'94. 10. 7	주간한국농어민신문	농촌지도직 지방직 전환 반대 이구동성		
'94. 10. 7	한국농어민신문	농촌지도직 지방직화 반대		
'94. 10. 17	농수축산신문	지도사업 지방화의 전제조건	서울대	최민호
'94. 12. 12	농수축산신문	농정의 민주화와 농촌지도	서울대	김성수
		농촌지도공무원 전문화 향상 방안	서울대	김성수
'95. 5. 1	농수축산신문	지도직공무원 감축방안 철회하라		
'95. 5. 1	농민신문	농촌지도공무원 지방직 전환		
'95. 5. 1	농수축산신문	농업 발전과 농촌지도소의 역량 강화	서울대	김성수
'95. 5. 11	농수축산신문	지도인력 지방농업직 전환 논란		
'95. 9. 1	한국 4-H신문	농진청 지도사업 차질 우려		
'95. 11. 15	농민신문	지방화시대 농촌지도사업 발전 방향		
'96. 7. 8	농수축산신문	합리적 법률을 기대하며	서울대	김성수
'96. 8. 5	농민저널	쌀 자급의 국가적 기능	서울대	김성수
'96. 8. 10	한겨레신문	농촌지도 연구 공무원 지방직 전환 유보 검토		
'96. 8. 26	동아일보	농촌지도사 지방직 전환 이르다	지도사	서덕길
'96. 9. 25	농 맥	농촌지도직의 지방직화는 농촌지도사업의 영원한 종언		
'96. 10. 2	내일신문	농촌지도사, 공무원 감축 0순위		
'96. 10. 7	농수축산신문	쌀 증산기술 개발 관심		

한편 그 동안 학회에서 입법부인 국회와 관련된 사항을 살펴보면 지방직으로 전환이 확정된 '94. 12. 22일 이후 매년 농촌진흥청의 국정감사에서 대부분의 모든 국회의원들이 지방직 반대 입장을 제기하였으나, 이에 대하여 농촌진흥청에서는 이미 법률 제정시 농촌진흥청의 의견을 충분히 표시하였으므로 확정된 정부의 방침에 대하여 따를 수 밖에 별다른 도리가 없었던 것 같은 정황을 보도 등을 통하여 알 수 있었다. 또한 농림해양수산위원회의 의원들도 농촌진흥청 국정감사시에만 지적하고, 농림부, 혹은 총무처, 재정경제원, 내무부 등이 소속된 국회상임위원회에서는 아무런 이의를 제기하지 않았다. 이러한 국회의 움직임에 대하여 우리 학회에서는 국회 행정위원회에 농촌지도공무원의 지방직 전환을 반대하며 법률 개정을 요구하기 위해 다음 <표 4, 5>와 같은 건의문을 제출한 바 있다.

#### IV. 농촌지도직 공무원의 지방직 전환의 과제

학회의 노력에도 불구하고 농촌지도직 공무원이 지방직 공무원으로 전환되면 모든 권한이 지방자치 단체장에게 위임되므로 지방조직 및 지방공무원에게 적용되는 법령에 의하여 사업이 전개될 수 밖에 없는 실정에 있다. 그 동안 농촌지도의 조직과 인력은 지방조직에 국가공무원이 근무하는 특이한 형태로 이루어져 국가와 지방간의 유기적인 협력이 필요한 조직으로 그 동안 많은 성과를 올릴 수 있었다. 이러한 형태의 지방조직 관리는 지방조직이라고 하더라도 국가공무원인 지도인력으로 인하여 지방자치 단체장 임의대로 하부조직 등을 개편할 수 없었다. 즉 지방조직이면서도 특별행정기관의 지위를 가질 수 있었던 근본적인 요인이 국가공무원이란 점이었다.

현재의 시군 지방조직 및 정원의 관리 등에 대하여는 대통령령인 “지방자치단체의 행정기

구와 정원기준 등에 관한 규정”에 명시되어 있는데 우리의 관심을 불러일으키는 내용은 2가지로 볼 수 있다. 그것은 첫째, 시, 군, 구의 실, 국 및 과, 담당관의 설치에 지방자치단체의 조례로 정하고 미리 시·도지사의 승인을 얻어야 한다. 다만 현정수의 범위내에서 실·과·담당관 이하의 조직을 설치하고자 하는 경우에는 시·도지사의 승인을 요하지 않는다 (제10조 제3항). 둘째, 지방공무원의 정원 관리와 관련된 내용 중에서 제15조 제6항의 지방자치단체의 장은 본청과 소속기관 또는 하부 행정기관이 연계된 조직 개편 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 소속기관 및 하부 행정기관의 정원을 조정하여 본청에 기구를 설치할 수 있다. 이 경우 내무부장관 (시장·군수는 시·도지사)의 승인을 얻어야 한다.

이러한 두 개의 조항을 검토하면 지방자치 단체가 지방공무원의 정원을 조정할 수 있기 때문에 일선 지도공무원들은 신분에 불안함을 느끼는 가장 큰 요인이 되기도 한다. 물론 지방조직과 지방공무원 정원 등 dml 조정은 지방자치단체의 조례와 규칙의 개정에 의하여 이루어지므로 그 지역의 농업여건과 농업인들의 의사에 반하여 조직이 개편되는 일이 없다고 하겠으나 이러한 일을 전혀 배제할 수도 없기 때문이다.

한편 사업적인 측면에서 지방직 전환이후의 농촌지도사업은 “농촌진흥법”에 의하여 사업이 추진되어 지금과 같이 사업이 추진되어 문체될 것이 없는 것처럼 보이나 사실상의 통제권이라고 할 수 있는 인사권이 지방자치단체장에게 이관되므로 지방에서 국가의 의도대로 이루어지지 않을 경우 적절한 통제 수단이 없다는 약점을 가지고 있다. 통상적으로 상급기관에서 하급기관의 조직 및 인력관리의 통제수단은 “인사권, 예산권, 사업감독권”을 들고 있으나 지방직 전환이후에는 농촌진흥청과 농촌진흥원의 이러한 기능이 거의 없다는 데 문제가 있다. 물론 그동안 우리 나라 공무원의 의식 수준이 높아 지방자치 시대에 걸맞게 자율적으로 할 수 있는

<표 4>

국회 행정위원회에 제출한 건의문

**농촌지도직 공무원의 국가직 존치를 위한 건의**

'60년대 초 농촌진흥청의 발족과 더불어 본격적으로 전개된 우리 나라의 농촌지도사업은 서구에 비해 짧은 역사를 지녔음에도 불구하고 커다란 성과를 가져왔습니다. 즉, 국가적 과업이었던 주곡의 자급을 '70년대에 녹색혁명을 통하여 달성하였고, 연중 신선한 파채의 공급을 '80년대 백색혁명으로 이루어 냄으로써 농업 선진국으로서의 기틀을 다지는 데 중추적인 역할을 수행하였습니다. 이러한 성과에 관하여 FAO(1982)는 한국을 연구와 지도가 결합된 효과적인 조직 체계를 갖춘 세계적으로 성공한 5개국 중의 하나로 인정하였고, 아세아 농과대학 연합회(1986)도 농촌지도사업이 한국의 농업과 국가경제가 발전하는데 크게 기여했다고 평가한 바 있습니다.

이와 같은 농촌지도사업의 농업 및 국가 발전에의 기여에도 불구하고, 그 동안 국가직의 신분으로 있던 지방자치 단체 소속 농촌지도공무원들 '97년 1월 1일자로 지방직으로 전환시킴으로써 사기 저하는 물론 심각한 우려를 낳고 있습니다. 이에 본 학회는 이와 같은 지방직화 조치가 우리 나라의 농촌 발전을 저해할 가능성이 높음을 다음과 같은 몇 가지의 뚜렷한 사실에 근거하여 지적하고자 합니다.

첫째, 식량의 자급 기반이 흔들릴 수 있다는 점입니다. 다행스럽게 올해 벼농사의 풍작으로 우려하였던 식량 부족을 면할 수 있었던 것도 단지 천혜의 기상 여건에 기인하기보다는 일선의 농촌지도공무원들이 식량 부족에 대하여 위기의식을 느끼고 벼 재배 면적의 확보와 영농 지도에 열과 성을 다한 결과라고 볼 수 있습니다. 앞으로도 우리는 통일 시대의 식량을 걱정하지 않을 수 없으며, 이러한 역할은 지방에 맡겨서 해결될 수 없는 중요한 국가의 고유 기능이라는 측면에서 국가직으로의 존치를 통한 안정적인 식량자급기반 구축이 절실히 요구되고 있습니다.

둘째, FAO에서 높이 평가한 중앙의 시험 연구와 일선 지도사업의 효율적인 연계가 크게 약화된다는 점을 지적하지 않을 수 없습니다. 농촌지도사업은 시험 연구 결과 얻어진 새로운 기술을 농민에게 보급하는 역할을 담당하는 농민교육사업으로서 중앙 연구 기능과의 연계가 필수적인 조건입니다. 이러한 연계성이 지방직 전환으로 약화될 때 많은 인적·물적 투자로 얻어진 연구 결과가 농가의 실천으로 연결되지 않음으로써 우리가 지향하고 있는 농업의 경쟁력 제고는 요원한 과제로 남게 될 것이 자명합니다.

셋째, 국가 예산의 비효율적인 활용과 지방의 재정 부담을 들 수 있습니다. 국가직과 지방직의 문제는 인건비를 국비로 부담하느냐 아니면 지방비로 부담하느냐의 차이에 지나지 않습니다. 결국 전체 국가적인 측면에서 지도사업 재원에는 변동이 없다고 볼 때 예산을 보다 효율적으로 운용할 뿐만 아니라 빈약한 지방의 재정 부담 해소를 위해서라도 국가직 존치가 바람직할 것입니다.

넷째, 무엇보다도 WTO체제하에서 농업의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 기회를 우리 스스로가 저버리고 있다는 사실입니다. UR 협상 결과에 의하면 국내 보조금 감축을 원칙으로 하되 서비스 기능인 지도사업에 대하여는 보조금 지원을 예외적으로 인정하고 있는 상황에서 지도사업의 위축이 예견되는 지방직화 조치는 개방화 시대에 역행하는 처사로 볼 수 밖에 없습니다. 따라서 지도직공무원의 국가직 존치는 물론 이들의 사기를 진작시키고 정부가 농촌지도사업을 보다 적극적으로 지원함으로써 농업 경쟁력을 높여 나가는 것이 개방화 시대에 우리의 현명한 선택일 것입니다.

또한 간과할 수 없는 하나의 사실은 이러한 지방직 전환과 같은 중요한 정책 결정이 충분한 여론 수렴 과정을 통하여 이루어지지 않았고, 지방화에 편승되어 해당 부처의 행정 편의적인 발상과 힘의 논리만이 작용되고 있다는 것입니다. 이제라도 관련 학회와 농민단체 등이 참여하는 공개 토론의 장에서 합리적으로 결정되는 문헌정부에 걸맞는 민주적인 과정을 거침으로써 정책의 시행착오를 줄여 나가야 할 것입니다. 이러한 지도직공무원의 지방직 전환에 따른 문제점을 지난 10월 1일 농촌진흥청에 대한 국정감사에서 대다수 여야 의원들이 지적하고 심히 우려함으로써 최근에 공감을 불러일으키고 있다는 사실은 그나마 다행스러운 일입니다.

결론적으로 농촌지도공무원 국가직 존치의 당위성에 대한 이러한 공감각이 실현되기 위해서는 지방직 전환을 예고한 관련 법령의 개정을 통해서만 가능할 것입니다. 따라서 '94년 12월 제정된 "지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률"을 이번 정기국회 회기내에 반드시 개정함으로써 지도직공무원을 현행과 같이 국가직으로 존치 할 것을 불임과 같이 건의하오니 적극 선처하여 주시기 바랍니다.

1996년 10월 15일

한국농촌지도학회 이사 일동

〈표 5〉 〈붙임〉 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률중 개정법률(안)

현	행	개	정 (안)
제2조 (지방자치단체에 두는 국가 공무원의 정원의 범위) 지방자치단체에 두는 국가 공무원의 정원의 범위는 다음과 같다.		제2조 (지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원의 범위) “현행과 같음”	
1. 생	략	1.	“현행과 같음”
2.	농촌진흥법 제10조 제1항의 규정에 의한 연구공무원 또는 지도공무원인 국가공무원 179인 이내	2.	..... ..... ... 7,503인 .....
3.	생	3.	“현행과 같음”

분위기 등이 조성되어 기우일 수도 있겠으나 국가의 시책사업 추진에 있어서는 지금과 같이 농촌지도소의 조직 및 직원 등에게 직접 영향을 주는 일을 상당할 정도로 줄어들어 국가의 시책사업과 지방의 사업이 상호 경쟁적인 관계에 있을 때에는 국가의 시책사업 추진에 상당한 제약이 따를 것으로 전망된다.

따라서 이러한 국가의 시책사업과 지방사업과의 합리적인 해결을 위하여는 농촌진흥청과 농촌진흥원, 농촌지도소 등이 지금까지 상하관계에서 벗어나 협력관계로 발전이 모색되어야 하며, 상호 이해 증진을 통한 각 기관의 고유한 업무조정과 업무의 이해 등이 선행되어야 할 것이다. 그렇게 하고서도 지방직 전환으로 인하여 농촌지도사업에 계속적인 문제가 발생하였을 경우에는 국가직으로의 전환 또는 새로운 기관으로 발전할 수 있도록 재검토하여 진정으로 농민을 위한 조직이 될 수 있도록 장기적 안목에서의 의견수렴이 필요할 것이다.

농업은 타산업에 비하여 지역성이 강한 산업이기 때문에 지역경제를 증시하는 지방화는 농촌발전에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 한편 이러한 지방화의 이면에는 WTO체제하의 무한경쟁과 개방화라는 도전이 우리의 농

업을 위협하고 있어 이를 지혜롭게 발전시키지 않는다면 우리 농업과 농촌은 더욱 어려운 상황에 처하게 될 것이다.

지방화, 개방화시대에 우리 농업의 경쟁력을 높이기 위해서는 첨단 농업기술의 개발과 보급을 통한 생산성 향상과 농민 소득 향상을 통한 삶의 질을 높이는 일이 시급한 과제로서 이를 지역농업의 발전과 연계시켜 해결해야 할 것이다. 결국 지방화와 개방화는 지역농업의 발전으로 이어져야 할 것이고, 그 동안 농촌발전에 많은 기여를 해 온 농촌지도기관이 이를 주도해 나가야 한다는 측면에서 지방자치단체 지도사업의 중요성이 강조되고 있다. 특히 '97년 1월 1일 지방자치단체 소속 지도직 공무원들이 국가직에서 지방직 공무원으로 전환되면서 지방자치단체가 지도사업의 실질적인 역할과 책임을 담당하게 되었다.

주지하는 바와 같이 농촌지도사업은 '60년대 초 농촌진흥청의 발족과 더불어 본격적으로 시작되어 서구에 비해 짧은 역사를 지녔음에도 불구하고 '70년대에 녹색혁명으로 국가적 지상사업이었던 주곡의 자급을 달성하였고, '80년대에는 비닐농법의 보급으로 과채를 연중 공급함으로써 농업 선진국으로서의 기틀을 다지는 데 중

추적인 역할을 수행하였다. 이와 같이 농업과 국가발전의 주춧돌이 되었던 농촌지도사업은 이제 지방화의 시대적 흐름에 따라 전환점을 맞이하게 되었다.

지도직공무원의 지방직 전환은 예측할 수 있는 여러 가지 부정적 측면에도 불구하고 지금까지 상부기관 중심의 일률적인 사업에서 벗어나 지역의 실정에 맞는 탄력적인 지도사업을 전개하여 지역의 농촌개발을 위한 중심기관으로 위상을 정립하는 계기로 삼아야 할 것이다. 국가직에서 지방직으로의 전환이 농촌지도사업을 방치하거나 경시하는 것으로 이해되어서는 안 될 것이다.

이러한 기본적인 인식하에 농촌지도사업을 통하여 지역농업을 발전시키기 위한 지방자치단체의 역할을 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다.

첫째, 농촌지도사업 추진 기구를 안정적으로 뒷받침하는 일이다. 소수의 지도직공무원들은 지방직화 이후 행정추진 중심의 체제 운영으로 농촌지도기구가 위축되지 않을까 우려하고 있는 것이 사실이다. 그러나 다양한 외국의 지도체제를 접한 경험에 비추어 볼 때 미국, 일본 등 우리 나라보다 농업이 발전되고, 지방자치 제도가 정착된 선진국에서도 농촌지도기구를 지속적으로 발전시키고 있음은 농촌지도사업이 지역농업의 굳건한 발전뿐만 아니라 국가의 생명산업인 농업발전에 중요한 기능과 역할을 수행하고 있음을 의미한다. 따라서 현명한 정책결정은 지방직화 이후에도 현재의 농촌지도기구를 보다 확대 발전시켜 지역농업 발전의 중심기관으로 육성시키는 일이다.

둘째, 지방화시대에 걸맞는 생동감있는 농촌 지도사업을 추진하는 일이다. 이제 지도사업은 지역 실정에 맞게 지역 농업인들의 요구를 기초로 하여 계획을 수립하고 실천함으로써 지방직화 이전보다 지도사업이 더욱 활성화 될 수 있도록 관심을 기울여야 할 것이다. 지방직화 이전에 지방에서 끊임없이 요구하였던 자율권을

얻은 상황에서 이제는 지역특성을 감안한 창조적인 지도사업, 지역별로 차별화되는 지역농민의 만족을 극대화시키는 지도사업을 전개하여야 할 것이다.

셋째, 농촌지도사업에 대한 적극적인 재정 지원이다. 그 동안에도 농촌지도 사업비의 대부분이 시군비로 충당되어 왔지만, 지방직화에 따른 문제점으로 예견한 바와 같이 지방자치단체가 가시적인 투자효과에 치중한 나머지 산술적으로 투자효과를 산출하기 어려운 지도사업에 예산지원을 등한시 할 수 있기 때문이다. 불행 중 다행은 지방직화로 인한 지도직공무원에 대한 인건비가 지방양여금 형태로 지원되어 지방재정이 부담을 안게 되지는 않으리라는 것이다. 궁극적으로 농촌 발전을 목적으로 하는 지도사업은 농업생산성 향상을 추구함과 동시에 식량안보, 환경보전 등과 같은 비교역적 기능을 수행하고 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이며, 투자를 보다 확대해 나가야 할 것이다.

넷째, 지역 농업전문가로서 지도요원의 양성이다. 지역농민들의 기술요구를 충족시켜 주기 위해서는 무엇보다도 지도요원들이 기술적 우위를 확보하지 않으면 안 된다. 따라서 우수한 농학계 대학 출신 신규 지도인력의 채용이 지속적으로 일관성 있게 이루어져야 하는 것은 물론 기존의 지도인력을 지역특화작목별 전문인력으로 육성하고, 농촌진흥청을 비롯한 시험장·연구소, 농학계 대학, 나아가 선진 농업국 등에 연수, 견학하여 새로운 정보를 수집 가공하는 기회를 부여하여야 할 것이다. 이와 같은 지도직공무원의 전문능력 제고를 위한 노력은 농민 만족으로 나타날 것이다.

다섯째, 위와 같은 노력과 함께 무엇보다 중요한 것은 농촌지도직 공무원의 사기 진작에 각별한 관심을 가져야 할 것이다. 지도직공무원들은 지방직화가 그 동안 그들이 농촌발전에 기여한 공로를 인정받기는 커녕 '토사구팽' 아니냐는 불만의 목소리가 있는 것이 사실이므로 이들에 대하여 인정감을 심어주고, 사기를 높이는



일이 반드시 선행되어야 할 것이다. 농촌지도 소장에 대한 예우도 국가직일 때 이상으로 소홀함이 없어야 할 것이며, 농업, 농촌 발전의 일등 공신들을 향해 '낙제점' 운운은 있어서는 안될 일이다. 지방직화에 따라 인사권을 자치단체장이 갖고 있는 상황에서 우수 지도공무원에 대한 즉각적인 보상이 보다 용이하므로 승진, 포상, 해외연수 등 다각적인 사기진작 방안을 모색하여 기술전문가인 지도공무원들이 신바람나고 소신있게 일할 수 있도록 분위기를 조성해 나가야 할 것이다.

## V. 결 론

지방직 전환으로 인하여 농촌지도사업에 문제가 발생할 경우 국가직으로의 전환 또는 새로운 기관으로 발전할 수 있도록 재 검토하여 진정으로 농민을 위한 조직이 어떤 것인가를 모아 보는 것이 필요할 것이다. 가장 바람직한 선택의 하나는 학회에서 일관되게 주장하여 온 바와 같이 지도직을 국가공무원으로 존치하고 인사권을 지방자치법에 명시된 것처럼 지방자치단체의 장이 가지게 된다면 지방화 시대를 맞이하여 지역농업발전을 위한 대안이 될 수 있을 것이다. 특히 '70년대에는 쌀 증산 하나를 위하여도 8,000여명의 지도인력으로 쌀의 자급달성을 이룩한 선례에 비추어보면 지금의 농촌을 부흥시키기 위하여는 농민들이 요구하는 다양한 작목을 지도할 수 있도록 지도인력의 증원이 필요한 시점이라고 하겠다.

국가직으로 존치되어야 한다는 학회의 주장에도 불구하고, 법이 개정될 때까지는 지켜야 하는 현실을 감안하여 앞으로의 농촌지도 사업에선 다음 몇 가지 사항들이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 농촌 지도 사업은 제한된 인력과 시설, 장비 등에 '전환'되어 흔들리는 위상에서 식량자급률의 제고와 품목별 전문화의 두 마리 토끼를 쫓지 않을 수 없는 현실이다. 지도 대상 농

민의 전문화에 따라 지도의 필요성이 높아지는 농촌의 사정과 식량 자급에 대한 국가적 요구의 증대로 인한 역할 갈등의 어려움에도 불구하고 지역별, 작목별 등으로 대상을 설정하여 지도하면서 성과를 높이도록 하여야 할 것이다.

둘째, 지도 사업은 근본적으로 사회교육적 특성을 지니고 있어 단기간에 성과를 거둘 수 없는 경우가 많으나 가능한 한 사업의 목표와 방법, 효과 등을 종합적으로 구상하여 실천할 때 지도 대상이 만족하는 지도 사업이 될 것이다.

셋째, 농촌 지도는 개발한 혁신 기술을 신속히 전파하여 농업인의 이익을 극대화하는 과정이다. 기술은 주로 연구 기관에서 개발하고 지도 기관을 통하여 농업인에 보급되므로 연구·지도·농업인의 관계에 따라 효율성이 좌우된다. 농촌 현장의 문제를 해결할 수 있는 연구와 이를 바탕으로 한 지도 사업을 전개할 때 지도 대상으로부터 인정을 받게 될 것이다. 연구자, 지도자, 농업인의 역지사지를 통한 상호 이해와 협력이 강화되어야 할 것이다.

넷째, 농촌 지도 조직은 특징적인 조직 풍토를 갖고 있는데 효율성을 높이기 위해서는 적절한 조직 관리 기법을 개발, 적용하여 농촌 지도 요원의 사기를 높이고, 바람직한 활동 분위기를 조성하여야 지역에서 요구하는 사업을 효율적으로 전개할 수 있을 것이다. 지도 요원의 전문화를 위한 다양한 기회를 제공해야 하며, 대학원 진학 등도 권장되어야 할 것이다.

다섯째, 농촌 지도는 농장 방문, 지도소 내방, 전화 상담 및 시범포 설치지도 등의 방법을 활용하고 있으나 지도 대상의 변화와 함께 새로운 지도 방법을 개발 활용하려는 자세가 필요하며, 농민 조직을 적극적으로 육성하여 활용하는 것도 좋을 것이다.

여섯째, 농촌 지도 기관이 지역 농업 개발 센터로서의 역할을 성공적으로 수행하려면 농업 기술, 농업 경영, 생활 개선 등의 프로그램에, 여가, 건강, 전통 문화 프로그램 등 지역에서 요구하는 다양한 프로그램도 운영하여야 할 것이다.

일곱째, 농촌 지도는 농촌 주민의 바람직한 행동 변화를 궁극적 목표로 하는 사회교육적 특성을 지니고 있어 평가가 어려움에도 불구하고 평가 기준이나 측정 도구 등의 개발로 객관적이고 체계적인 평가 체계를 구축하여 일한 만큼의 평가를 받을 수 있도록 하여야 할 것이다.

지도직의 지방직 전환이라는 지도 환경에 대응하기 위해서는 새로운 방법과 사고로 농촌지도학회를 중심으로 부단히 연구하며 지도 사업을 전개해야 할 것이다. 지방화, 개방화시대에 우리 농업, 농촌, 그리고 농민의 삶의 질이 발전하느냐 퇴보하느냐의 갈림길에 서 있는 것이다.

지방자치단체들이 농업발전에 대한 확고한 의지를 갖고, 다양한 노력을 보일 때 도전과 위기를 극복하고 도약의 기회로 삼을 수도 있을 것이다. 그러나 근원적, 현실적으로는 점차 심각해지고 있는 우리 나라의 식량 자급률 하락과 재고량의 감소, 나아가서는 통일 시대에 대비하여 농업연구, 농촌지도는 국가적 기본 기능으로 계속 강화되어야 할 것이다.

## VI. 참고문헌

1. 孫在植, 1995. 韓國地方自治論, 博英社, 서울.
2. 趙昌鉉, 1995. 地方自治論, 博英社, 서울.
3. 한국지방행정연구원, 지방자치(지방자치교육교재), 1995. 6.
4. 한국농촌지도학회지, 제1권 제1호, 1994. 6.
5. \_\_\_\_\_, 제1권 제2호, 1994. 12.

6. \_\_\_\_\_, 제2권 제1호, 1995. 6.
7. \_\_\_\_\_, 제2권 제2호, 1995. 12.
8. \_\_\_\_\_, 제3권 제1호, 1996. 6.
9. 농촌진흥청, 농촌지도사업발전과정, 1979.
10. \_\_\_\_\_, 농촌진흥 30년사, 1993.
11. 농촌지도사업관련 보도내용 (1994년 이후).
12. L. Van Crowder, Decentralized Extension: Effects and opportunities, FAO/SD Dimension/Extension & Education/Analysis, 1996. 9. (Internet : <http://www.fao.org/>)
13. Dina L. Umali & Lisa Schwartz, Public and Private Agricultural Extension, World Bank, 1994.
14. Charles Ameer, Agricultural Extension : A Step beyond the Next Step, World Bank, 1994.
15. Rivera, William M. and Gustafson, Daniel J., Agricultural Extension : Worldwide Institutional Evolution and Forces for Change, New York, Elsevier, 1991.

## <관련법령>

- 1) 지방자치법(법률)
- 2) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정(대통령령)
- 3) 지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정(대통령령)
- 4) 지방공무원법(법률)
- 5) 지방공무원임용령(대통령령)
- 6) 연구직 및 지도직공무원의 임용등에 관한 규정(대통령령)
- 7) 지방연구직 및 지도직공무원의 임용등에 관한 규정(대통령령)