

농촌지도공무원 지방직 전환 이후 제도개선 과제

조영철 · 송용섭

농촌진흥청 지도기획과

The Institutional Refining of the Agricultural Extension System After the Localization

Yong Cheol Cho and Yong Seop Song

Rural Development Administration

Summary

In January 1997, there was a change in agricultural extension system enrolling the provincial and county level extension personnel in local government. They were previously enrolled in central government. Even though the extension agents' status were secured, but there were some complaints from the extension personnels until now.

The purpose of this study was to examine the possibility to improve the extension service after the change. Some of the tasks for improvements from the change were as follows; 1) Revision of the laws related to rural development to protect against side effects on the localization, 2) Revision of the provisions to interchange personnels between the central and local extension service, 3) Provisions for organizing county level agricultural extension committee, and 4) Central government's support for the personnel expenses of local extension agents.

Though there were such several improvements, some extension personnel still raise objection to the change as following; (1) the right of personnel management mandated partially from the chief of local government to the chief of the extension office, (2) substantial raising of the extension agents' pay, and (3) promotion in rank of extension educators.

I. 농촌지도공무원의 지방직 전환

우리나라 농촌지도사업에 있어서 1997년 1월 1일은 전환기적 사건이 마무리되는 시점이 라고 볼 수 있다. 즉 시·군 농촌지도소에 근무하는 지도공무원 전원과 도 농촌진흥원에 근무하는 과장급이상을 제외한 인원이 지방직공무원으로 전환된 날이기 때문이다. 1994년 12월 23일 제정된 지방자치단체는 국가공무원의 정원에 관한 법률 및 동법 시행령에서는 농업연

구직 628명을 포함한 7,324명의 국가직 농촌지도공무원을 지방직공무원으로 전환하도록 하고 있다. 국가공무원의 지방직으로의 전환은 공무원이란 신분을 그대로 유지하고 있고 지방공무원법이라는 법률에 의하기 때문에 신분에는 아무런 불안한 요소가 없음에도 불구하고 지방직으로 전환된 현 시점에서 일부에서 불만을 제기하는 이유는 무엇일까? 이 글에서는 지방직 전환 이후의 제도개선이 가능한 과제에 대하여 살펴보기로 하겠다.

II. 지방직 전환과 관련하여 제도 개선된 과제

그동안 정부에서는 농촌지도공무원을 포함하여 지방자치단체에 근무하는 국가공무원을 지방직공무원으로 전환하기 위하여 관련법령을 개정 및 제정하였으며(시·군 지역에 근무하고 있더라도 지방자치단체에 속하여 있지 않은 농림통계, 농산물검사 등의 공무원은 제외하였음), 그 대상은 전체 일반직공무원 12,040명으로 이 중 농촌지도직 공무원이 6,869명으로 약 57%를 차지하고 있었다.

지방직으로 전환이 확정된 후, 농촌진흥청 등 관계부처에서는 지방직 전환에 따른 충격을 최소화하기 위하여 여러 가지 제도개선 과제를 검토하여 추진하였는데 농촌지도 공무원의 지방직 전환과 관련하여 추진된 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

1. 농촌진흥법(법률) 개정

1995년 12월 6일 공포된 농촌진흥법은 그동안 국가와 지방간의 농촌진흥사업에 대한 역할 분담을 명확히 하기 위하여 전면 개정되었는데, 이중 농촌지도사업과 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다. 1) 농촌지도사업의 범위에 병해충의 과학적인 예방 및 기상재해에 대비한 농업기술지도사업을 추가(법 제2조). 2) 지방 농촌진흥기구를 설치할 수 있는 근거 명시(법 제3조). 3) 지방자치단체의 장은 농촌진흥청장이 수립한 농촌지도 사업계획 및 교육훈련 기본계획에 따라 지역특성에 맞는 실시계획을 수립하여 시행하도록 함(법 제4조, 제7조). 4) 지방자치단체의 장은 농촌진흥사업의 수행에 따라 행정재정상의 조치를 강구하고, 자체적으로 실시한 시험연구사업의 결과에 대하여는 농촌진흥청장에게 농촌지도사업으로 반영하여 줄 것을 요청하거나 농림부장관에게 지원시책을 마련하여 줄 것을 건의 할 수 있도록 하여(법

제8조, 제9조) 사업적인 측면에서 지방화에 따른 최소한의 조치를 마련하였다고 할 수 있다.

2. 연구직 및 지도직공무원의 임용등에 관한 규정(대통령령) 개정

지방공무원임용령(제55조의 2)에는 국가직 공무원을 동일직급의 지방직공무원으로 전환 시에는 특별채용시험을 면제하도록 되어 있으나, 지방직공무원을 국가직공무원으로 임용 시에는 특별채용시험을 치르도록 되어있는 점을 개선하기 위하여 관련법령인 연구직 및 지도직 공무원의 임용 등에 관한 규정(대통령령)을 1995년 12월 22일 개정하여 지방직 지도사를 국가직 지도사로 전환시에도 특별채용시험을 면제할 수 있도록 하였다. 지도관의 경우에는 일반직 공무원의 5급이상이 특별채용시험을 계속 실시하고 있는 점을 감안하여 현 제도를 그대로 유지하기로 하였으나 5급이상의 경우에도 국가직과 지방직이 필기시험과목이 동일할 경우에는 필기시험을 면제하고 면접시험만 치르고 있기 때문에 지도관의 경우에도 필요한 경우 국가직과 지방직 상호간의 인사교류가 가능할 것이다.

3. 농업산학협동심의회규정(대통령령) 개정

농업교육과 시험연구사업 및 농촌지도사업을 유기적으로 연계시켜 농업과학기술의 개발과 국제 경쟁력의 향상을 목적으로 하는 농업산학협동심의회를 농촌지도소가 설치된 시·군에도 설치할 수 있도록 하고, 위원장은 당연직으로 농촌지도소장이 맡도록 개정하였다. 심의회의 기능은 1) 지역농업의 육성을 위한 농업개발과제의 선정, 개발 및 보급에 관한 사항. 2) 농업산학협동 과제의 선정과 조정에 관한 사항. 3) 농업인 후계자 등 농업인력 육성지도에 관한 사항. 4) 농촌지도소와 농업단체와의 협력에 관한 사항. 5) 기타 농업발전을 위하여

필요한 사항을 심의하도록 하고 있다. 또한 도 심의회의 조정이 필요하다고 인정하는 사항이나 중요사항에 대하여는 도 농촌진흥원장에게 보고하거나 도 심의회에 심의조정을 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 특히 시·군 단위농협 및 축협 등 유관기관의 참여를 제도화하여 협력체계를 구축할 수 있도록 하였다.

4. 지방양여금법 및 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 개정

국가직 공무원의 지방직 전환에 따른 인건비 보전과 수질개선사업의 투자재원 조달 및 지방재정 보전을 위하여 지방자치단체에 양여하는 지방양여금을 현행 주세의 80%를 100%로 상향 조정하였으며, 관련법인 국세와 지방세의 조정등에 관한 법률도 1996년 12월 5일 동시에 개정하였다. 이에 따라 시행령인 지방양여금법 시행령 제7조 제3항에서는 국가공무원에서 지방공무원으로 전환된 공무원 정원에 대하여 정의하고 있는데 그 내용은 "지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 및 동법 시행령에 의하여 1996년도 및 1997년도 중에 국가공무원에서 지방공무원으로 전환된 양곡관리특별회계공무원·농촌지도직공무원 및 농업연구직 공무원의 정원을 말한다"라고 규정되어 있어 지방직 전환에 따른 공무원의 인건비를 계속 국가에서 지원할 수 있도록 하였다.

5. 승진이 단절된 도 농촌진흥원 지방지도사 및 시·군 지방생활지도사 대책 추진

지방직 전환으로 인사권을 포함한 인력관리권이 지방자치단체의 장에게 귀속됨에 따라 도 농촌진흥원의 계장급 지방지도사는 과장급 이상이 국가지도관이기 때문에 승진할 수 있는 정원이 없어졌다. 이에 따라 도 단위 계장급중

1차적으로 지도국의 주무계장 1명에 한하여 "지방지도관"으로 직급을 상향 조치하였다. 연구직공무원도 지도직공무원과 같이 지방연구관으로 도 농촌진흥원당 1명씩 직급을 상향 조치하였다. 한편 시·군 단위 지방생활지도사의 경우도 승진의 기회를 제공하기 위하여 농촌지도소의 소장 및 과장의 직위에 지방생활지도관도 임용이 가능하도록 관련법령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정(대통령령)을 1997년 2월 7일 개정하였다.

6. 지방지도공무원에 대한 농촌진흥청의 전문교육 실시

지방공무원은 지방공무원교육훈련법에 의하여 교육훈련을 받도록 되어 있어 국가공무원과는 별도의 교육훈련체계를 가지고 있다. 그러나 지방공무원교육훈련법에는 지방자치단체의 장은 소속공무원의 직무에 대한 전문성을 높이기 위하여 중앙행정기관이나 다른 지방자치단체의 교육훈련기관에 위탁할 수 있도록 하고, 내무부장관은 지방공무원에 대한 교육훈련계획을 수립하여 지방자치단체의 장에게 시달할 수 있도록 정하고 있기 때문에, 농촌진흥청에서는 지방직 전환 이후에도 지방 농촌지도공무원에 대한 전문교육은 계속해서 농촌진흥청에서 실시할 수 있도록 내무부의 지방공무원교육 훈련지침에 반영하여 종전과 같이 교육을 이수할 수 있도록 하였다.

7. 기관업무추진비 등 조정

지방직 전환에 따른 충격을 최소화 하기 위한 대책의 일환으로 지방 지도공무원에 대한 업무추진비 등의 상향 조정을 위해 내무부의 '97지방예산편성지침에 반영하였는데 '96년도 비교한 결과는 다음과 같다.

<표 1>

'97 예산 편성지침에 반영된 내용

(금액단위 : 만원/년)

구 분	비 교 대 상	'96 년	'97 년
도 농촌진흥원장	도청 기획관리실장 수준	660	1,000
시·군 농촌지도소장	4급 기관장 수준	200	300
도 농촌진흥원 과장	도청 과장 수준	240	420
읍·면 농민상담소장	6급 보조기관 수준	0	60

* 경기도 농촌진흥원장은 1,200만원

III. 지방직 전환이후 일선 지도 공무원의 실태조사 결과

이와 같은 제도개선 과제에도 불구하고 지방직 전환이후 농촌지도공무원의 지방직 전환에 따른 실태를 파악하기 위하여 '97. 3. 17일부터 22일까지 전국 29개 기관의 전 지도공무원 1,011명을 대상으로 설문서에 의한 조사 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

1. 조사대상자의 일반사항

연령은 41세 이상이 65.2% 이었고, 40세 미만은 34.8%로 나타났으며, 특히 51세 이상은 전체의 30.5%로 나타났다. 근무년수는 16년 이상이 72.8%이었고, 21년 이상도 48.7%로 지도경험이 풍부하였다.

2. 농촌지도사업에 대한 반응

지방직 전환에 따른 지도사업에 긍정적인 측면으로는 1) 지역실정에 맞는 사업추진과 조직개편이 용이 2) 현재 지도소에 근무하고 있는 직원중에서 승진이 가능 3) 지방행정기관과의 협조의 용이성 등을 들고 있었다. 반면에 우려하는 측면으로는 1) 지도조직 및 기구의 축소 2) 지도인력에 대한 감축 우려 등 지도인력의 불안정성 3) 지도사업에 대한 투자의 축

소 우려 등으로 나타났다.

3. 지도공무원의 사기

저하되었다는 의견이 68.4%로 조사대상자의 2/3를 차지하였고, 전과 비슷함이 23.9%, 오히려 진작되었다는 7.7%로 나타났다. 지도공무원의 사기가 저하된 이유로는 조직의 불안정으로 신분애 불안울 느낌이 72.8%, 국가직이라는 자긍심 상실이 20.7%이었다. 한편 사기가 오히려 진작되었다고 응답한 이유로는 다른 지역으로 전보가 없어서 생활이 안정됨 58.4%, 지역실정에 맞는 사업추진 용이 28.6%를 차지하였다.

4. 지방직 전환이후 문제점

지방직 전환이후 제기한 문제점에 대하여는 많은 의견이 있었으나 그 중 가장 많이 응답한 내용으로는 첫째, 지방자치단체장에게 인사권을 포함한 임용권이 귀속된 후 인사, 조직, 업무 등에 과도기적인 불안정 현상을 들고 있었다. 즉, 시장·군수에게 귀속된 임용권중 일부를 농촌지도소장에게 위임해 주지 않고 모든 인사권을 행하고 있기 때문에 농촌지도소장의 직원에 대한 통제력 약화와 조직개편시 농촌지도소의 조직 축소 우려, 농촌지도사업 외의 다른 업무에 동원되는 사례 등이 발생한 점을 지

적하고 있었다. 둘째, 지도사의 보수체계에 대한 불만계층이 상존하고 있었다. '86년부터 시행된 지도공무원의 계급체계에 대하여 계급제 당시의 8, 9급 출신 지도사들이 일반직과의 형평성을 문제로 지도공무원의 계급체계의 문제점을 들고 있었다. 셋째, 중앙과 지방의 농업에 대한 사업 추진방향이 상이한 경우에 혼선을 야기할 수 있다는 의견을 제시하였다. 즉 중앙의 쌀 증산위주의 시책과 지방의 미질향상을 통한 소득증대와의 대립에 대한 갈등의 가능성을 제시하고 있었다. 기타 도청 직속기관의 계장급과의 계급차이 등으로 인한 위화감이 조성되고 있는 만큼 지방지도관의 정원 확대를 요청하고 있었다.

IV. 금후 제도개선 과제

이러한 지도공무원들의 요구에 대하여 관련 법령 등을 검토한 결과 지방지도공무원에 대한 제도의 개선이 가능한 분야를 다음과 같이 요약할 수 있다.

1. 지방자치단체장의 인사권 일부를 농촌지도기관장에게 위임

지방공무원법에 의하면 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 권한의 일부를 소속기관의 장에게 위임할 수 있도록 정하고 있다(법 제6조 제2항). 따라서 권력의 분산이라는 지방자치의 원리에서 볼 때 지방자치단체의 장의 권한의 일부를 소속기관장에게 위임하는 것은 지극히 당연한 것이라고 할 수 있다. 위임을 요구하는 내용은 임용권 전체가 아닌 보직부여권, 승진후보자 명부 작성 등 직원을 통솔할 수 있는 최소한의 권한을 말한다. 도 단위의 경우 경기도, 강원도, 충청북도, 제주도의 경우에는 도지사의 권한의 일부를 이미 농촌진흥원장에게 위임하는 조례를 제정한 바 있어 시·군을 포함한 모든 지방자치

단체에서도 급급적 빠른 시일내에 인사권을 포함한 사무위임이 이루어 질 수 있도록 "조례" 등이 개정되어야 할 것이다.

2. 지도공무원의 보수 및 수당 조정

지도공무원의 계급은 "지도관, 지도사"로 이루어져 있고, 지도사는 6~9급에 해당하는 계급으로써 승진없이 승급만으로 6급에 해당하는 봉급액의 지급이 가능한 보수체계를 유지하고 있다. 일반직의 평균승진 소요년수를 고려하여 일반직의 6~9급과 지도사를 근속년수별로 봉급비교시 대체로 비슷한 수준을 유지하고 있다. 또한 6급까지 최고호봉 도달년수와 지도사의 최고호봉 도달년수가 거의 같은 구조로 이루어져 있다. 그러나 단일호봉제 이전의 8, 9급 출신 지도사의 경우에는 일반직공무원이 7급까지 자동승진할 수 있도록 관련법령이 개정되었기 때문에 불리한 계층이 발생한 점을 감안하여 지도직공무원에 대하여도 계급이 있었던 지도사의 경우 자동 승진한 호봉을 적용 받을 수 있도록 하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

기술수당의 경우에도 동일기관에 근무하는 연구직과 비교하여 볼 때 지도관은 월 20,000원, 지도사는 월 30,000원이 적어 사기저하의 주요원인으로 작용하고 있으므로 연구직과 동일한 수준의 수당이 지급되는 방안이 검토되어야 할 것이다.

한편 시간외 근무수당 역시 기준호봉을 일률적으로 일반직과 같이 10호봉을 적용하여 최고호봉이 4~5호봉이 높은 지도직은 상대적으로 불리하여 시·군 농촌지도소의 계장의 경우 별정직 7급의 직원보다도 적은 모순이 발생하고 있기 때문에 교육공무원과 같은 호봉별 별도의 기준호봉이 적용될 수 있도록 관계법령의 개정이 검토되어야 할 것이다.

3. 도 농촌진흥원의 계장급지도사의 직급 격상

지방직으로 전환시 도 농촌진흥원 국당 1명씩 2명의 주무계장급에 대하여 “지방연구원, 지방지도관”으로 직급 격상한 바 있으나, 다른 계장급도 다른 직속기관의 계장급과 마찬가지로 직급격상이 이루어져야 할 것이다. 특히 도 농촌진흥원 생활지도직의 경우에는 도 농촌진흥원의 생활지도사가 승진할 수 있는 기회가 없기 때문에 계장급의 직급격상이 필요할 것이다. 특히 지방직 전환에 따라 시·군 지방생활지도사가 제도적으로 소장이나 과장으로 승진할 수 있는 기회가 마련된 점을 감안하면 가급적 빠른 시일내에 직급격상 조치가 검토되어야 할 것이다.

V. 맺는 말

지도직의 지방직 전환은 지방화시대에 따라 법률에 의하여 이루어진 조치이기 때문에 법률의 개정 없이는 국가직으로의 환원이 불가능하다. 따라서 지방직 전환에 따라 현행법령의 범위내에서 제도적으로 개선할 수 있는 방안은 마련되었다고 볼 수 있다. 또한 공무원은 법률에 의해 신분보장이 이루어지기 때문에 개인적으로는 국가직에서 지방직으로의 전환에 따라 경제적이나 신분상의 불이익을 찾아볼 수 없었다. 그러나 농촌지도소장의 경우 국가직에서 지방직으로 전환에 따른 군청 간부회의 등에서의 좌석 배치문제, 농촌진흥청의 지도관과 지도사의 경우에는 직위상승 및 승진의 기회가 대폭 축소된 점을 감안하면 상대적인 불만이 높아질 수 밖에 없는 실정이나 지방직 전환에 따라 어쩔 수 없는 현상이라고 할 것이다. 이와 같은 여러 가지 문제점에 대하여는 우리의 지혜를 모아 해결방안을 모색함과 동시에 지방직 전환이후에도 농촌지도사업을 위해 존재하는 공무원임을 항상 명심하여 농촌지도사업과 농업의 발전을 위하여 모두의 힘을 모아 슬기롭게 대처해 나가야 할 것이다.

VI. 참고 문헌

1. 손재식. 1995. 한국지방자치론, 박영사, 서울.
2. 조창현. 1995. 지방자치론, 박영사, 서울.
3. 한국지방행정연구원. 1995. 지방자치(지방자치 교육교재).
4. 한국농촌지도학회. 1994. 한국농촌지도학회지 제1권 제1호.
5. _____ . 1994. 한국농촌지도학회지 제1권 제2호.
6. _____ . 1995. 한국농촌지도학회지 제2권 제1호.
7. _____ . 1995. 한국농촌지도학회지 제2권 제2호.
8. _____ . 1996. 한국농촌지도학회지 제3권 제1호.
9. 농촌진흥청. 1979. 농촌지도사업발전과정.
10. _____ . 1993. 농촌진흥 30년사.
11. Ameer, C. 1994. Agricultural Extension: A Step beyond the Next Step, World Bank.
12. Crowder, L. V. 1996. Decentralized Extension: Effects and opportunities, FAO/SD DIMENSION/Extension & Education/Analysis (인터넷 주소: <http://www.fao.org/>).
13. Rivera, W. M. and D. J. Gustafson. 1991. Agricultural Extension: Worldwide Institutional Evolution and Forces for Change, New York, Elsevier.
14. Umali, D. L., L. Schwartz. 1994. Public and Private Agricultural Extension, World Bank.
15. United Nations Development Programme. 1991. Agricultural Extension, New York.
16. World Bank. 1990. Agricultural Extension: The Next Step.

<관련법령>

1. 법률 : 지방자치법, 국가공무원법, 지방공무원법
2. 대통령령 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정, (지방)공무원임용령, (지방)연구직 및 지도직공무원의 임용등에 관한 규정