

地方職化 以後 農村指導事業의 推進 方向

하태일 · 류진춘* · 황대용**

영천시 농촌지도소
경북대학교 농과대학 농업경제학과*
경북대학교 농업과학기술연구소**

Direction for the Implementation of Rural Extension Service in an Age of Localization

Tae-Il HA · Jin-Chun RYU* · Dae-Yong HWANG**

Rural Extension Service Center of Yungchun City

** Dept. of Agricultural Economics, Coll. of Agriculture, Kyungpook National University.*

*** Institute of Agricultural Science & Technology, Kyungpook National University.*

Abstract

As a result of the execution of the import liberalization and local autonomy with WTO system launching, centralized rural extension service converted to localized rural extension service.

This advent of globalization and localization era affects our over all agricultural condition, moreover the duty and role of rural extension organization which take complete of rural extension, is compelled to diversified and specified technology.

In this study, first we will investigate the change of agricultural, rural community, and local rural extension service in globalization and localization era. Second we will analyze the confronted problems of local rural extension service.

With this study's outcome for basis, we will present new role and direction of local rural extension service which can contribute to local agricultural development.

Key Words : Rural Extension Service, Localization.

1. 서론

농촌지도의 궁극적 목표는 농업인을 중심으로 하는 지도 대상자들의 경쟁력을 높이는 것이다. 이를 위해서는 농업연구개발과 농촌지도사업의 계획, 실천, 평가에서 현장농업인들의 의견이 적극적으로 반영되도록 제도적으로 보장되어야 한다. 특히 농촌지도기관은 지방화 시대를 맞이하여 지역농업개발계획을 수립하고 생산과 소득 증대사업계획을 바탕으로 체계적인 지도를 할 수 있도록 지도 능력을 배양하여야 한다.

그러나 종래의 식량증산을 위한 일방적인 농촌지도 등을 겪는 과정에서 우리나라 농촌지도사업은 본래의 성격과 기능을 유지하기가 어려웠다. 이는 결국 농촌지도사업이 행정기관의 지시에 따라 수동적으로 움직이는 사업으로 전락한 것을 말한다.

WTO체제 출범과 함께 농업의 무한경쟁시대가 도래되었다. 또한 국민소득의 향상에 따라 생산위주의 농업에서 소비자의 욕구를 중시하는 농업과 환경문제에 대한 관심의 증대로 환경보전적 지속 가능한 농업이 농정의 주요 과제로 등장하고 있다.

이와 더불어 지방자치제의 실시로 인해 농촌지도사업은 종래의 중앙집권적 농촌지도사업에서 지방 중심적 농촌지도사업으로 바뀌게 되었다.

본 연구의 목적은 국제화-지방화 시대에 따른 농촌지도사업의 변천 및 성과 그리고 현황을 살펴보고 지방화시대에 부응한 농촌지도사업의 추진방향을 제시하는 데 있다. 즉, 1997년 농촌지도기관이 국가직에서 지방직화된 이후 여건변화에 따른 중앙과 지방 농촌지도 기관간의 역할분담에 의한 지방농촌지도사업 기

구의 나아갈 방향과 지방화 시대에 부응하는 농촌지도사업의 방향 및 활성화 방안을 모색해 보는 데 있다.

이상의 연구내용을 수행하기 위하여 경상북도 Y시를 중심으로 5개 시·군(P시, K시, S시, C군, D군) 222명의 농촌지도소 직원을 대상으로 지방화 이후의 농촌지도 공무원의 의식을 1997년 4월 3일부터 4월 13일까지 설문조사하였다. 이 중 설문 조사에 응답한 186명을 대상으로 분석하였다.

II. 농촌지도사업의 변천과 추진현황

1. 농촌지도기구의 변천

우리 나라의 농촌지도 기구는 해방이후 여러 차례의 변천을 거듭해 왔다. 미군정 당국은 농무부 산하에 '농사개량원'을 창설하고 시험국 및 교도국과 수원에 있는 농과대학을 통합하여 단일 지도기구를 만들었으나 1949년 대한민국정부가 수립됨에 따라 농과대학은 분리시키고 시험기구와 지도 기구만을 지닌 '농사기술원'으로 기구의 개편을 보았다.

이어서 1955년에는 "농사교도사업 발전 계획에 관한 한·미 협정"이 양국간에 체결되었으며, 1957년에 체계적이고 적극적인 농촌지도사업을 위하여 '농사교도법'을 제정하여 일반행정 기구와는 독립적으로 '농사원'을 설립하였다. 그리고 1962년에는 당시의 군사혁명정부가 농촌지도체계일원화 조치로서 '농촌진흥법'을 제정하였는데 이 법에 의해 '농사원'은 해체되고 '농촌진흥청'이 발족하게 되어 중앙의 농촌진흥청은 농림수산부, 도 농촌진흥원은 도지사, 시군농촌지도소는 시장, 군수의 행정적 감독과 재정적 지원을 받는 외청으로서

의 기능을 담당하는 골격을 형성하게 되었다. 그리고 1972년 이후 다수확성 벼인 통일계 신품종의 보급 과정에서 읍면마다 지소를 설치하게 되었는데 이에 따라 농촌지도 조직이 농촌진흥청, 도 농촌진흥원, 시군농촌지도소, 읍면단위지소로 계층화되었다. 또한 1989년에 읍면지소를 폐지하였다가 농업인의 강력한 항의 때문에 1991년에 다시 읍면농민상담소를 설치 1명의 농촌지도사를 배치시켰다.

이와 같이 정부조직법에서 농림수산부 소속 외청기관으로 독립된 기능을 갖고 있는 농촌진흥청은 농촌진흥법을 바탕으로 연구사업과 지도 사업을 하는 조직체계의 하나로 인정을 받았다.

그러나 농촌진흥원, 농촌지도소 등의 지방 농촌진흥기구가 국가사무 수임자로서 내무부 지휘를 받는 지방단체장 소속으로 되어 있어 인건비를 제외한 사업비의 많은 부분을 지방비로 운영하는 반면 인사권과 사업 관리권은 농촌진흥청장이 보유하는 이원관리 체제로 되어 있었다. 그렇기 때문에 역기능에 대한 갈등도 부분적으로 내재되어 있었으나 1997년도 지방농촌지도기관의 지방직화로 농촌지도사업자체가 지방 사무화 되었으므로 새로운 체제에 직면하게 되었다.

2. 농촌지도기구의 지방직화

농촌진흥청 발족 직후 대통령 훈령 제9조(1965. 3. 17)에 의거 국가 사무인 지방농촌진흥사업 소요 경비는 지방에서 부담하고, 소요 예산 전액이 지난 30여년간 지방자치단체 예산에 편성·집행되어 왔다.

1991년 지방의회의 발족으로 지방농촌진흥사업 예산 전액이 의회 심의는 물론 지방의회의 행정감사를 받고 있는 상황에서 지방농촌진흥사업을 농촌진흥법이 보증하는 국가 사무

로 주장하기엔 무리가 있었다.

또한 1994년 3월 지방자치법 개정으로 지방자치단체 소속 연구 및 지도직 공무원의 지방직화에 관련되는 법규정이 제정 공포되었으며, 1994년 12월 지방자치 단체법의 개정과 연계되는 법규정이 제정 또는 개정되는 과정에서 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정이 공포되고 지방자치단체의 직속기관(지방자치법 104조)으로 규정되었으며, “농촌진흥원장은 도지사의 명을 받아, 농촌지도소장은 시장, 군수의 명을 받아 소관 업무를 통괄하고…” 등의 조항이 (중전 법규정에 없었음) 추가 규정되어 있다.

그리고 지방자치단체에 두는 국가공무원 정원에 관한 법률 시행령(대통령령 제14497호, 1994. 12. 31) 의 규정에 의거 1997년 1월 1일 현재 농촌지도인력은 6,842명으로 이 중 중앙에 근무하는 94명과 도 농촌진흥원 과장급 이상 52명을 제외한 6,696명이 지방직 공무원으로 자동 임명되었으며 지방연구 및 지도직 공무원의 인사권이 소속 지방자치 단체장에게 이관되었다.

따라서 96년 말까지는 농촌진흥청장이 지방기구의 인사권, 사업의 지휘 및 감독권을 가지고 있고, 지방자치 단체장은 행정적, 재정적 지원 및 감독권을 가지고 있었으나, 1997년부터 대부분의 권한이 지방자치 단체장에게 귀속되었다.

III. 지방직화에 따른 지도사업의 문제점과 당면과제

1. 조직 및 사업추진체제

1997년 이후 농촌진흥기구가 중앙과 도 농

촌진흥원 과장 이상은 국가직으로 진흥원 및 지방농촌지도소는 지방직으로 전환됨으로써 중앙의 감독과 통제기능이 약화되어 중앙의 농촌 시책이 지방조직인 도 진흥원과 시·군 농촌지도소 간의 연결고리가 단절되었으므로 농촌지도사업의 효율성이 저하될 것이라고 지적되고 있다. 이에 중앙과 지방의 역할 분담의 연결 고리를 연결하는 상호 협력을 바탕으로, 지역의 농촌관련기관의 협력 관계를 재정립하는 것이 과제로 대두되고 있다.

본절에서는 농촌지도소 직원을 대상으로 조직 및 사업체계의 전환에 대한 설문조사의 주요한 결과분석을 살펴보고자 한다.

1) 지방직화 이후 농촌지도조직의 확대 여부

국가직에서 지방직화 이후 농촌지도조직체에 대한 농촌지도공무원의 인식 조사결과인 (표 3-1)을 보면, 지방자치단체 조직내에 포함된 농촌지도조직이 앞으로 확대될 것이라고 믿는 직원은 「매우 그렇다」 2%와 「그렇다」 8%를 합쳐 10%에 불과하며, 지도조직이 축소 개편될 것이라고 믿는 직원은 「그렇지 않다」 39%와 「매우 그렇지 않다」 19%를 합쳐 58%를 차지하고 있다.

(표 3-1) 지방직화 이후 농촌지도조직의 확대 여부

구 분	인원(명)	비율(%)
매우 그렇다	4	2
그렇다	15	8
보통이다	60	32
그렇지 않다	72	39
매우 그렇지 않다	35	19
계	186	100

2) 농촌지도기관간의 유기적 사업추진체계와 지역 조직에 대한 전망

중앙 및 지방농촌지도기관과의 사업 추진체계에서 지도공무원들의 인지 정도는 (표 3-2)와 같이 농촌지도조직의 지방직화로 종전과 같이 농촌진흥청, 농촌진흥원, 농촌지도소간의 사업추진체계가 잘 유지될 것이라고 전망하는 직원은 「매우 그렇다」 4%와 「그렇다」 15%를 합쳐 19%에 불과하고, 사업추진체계가 국가직과 같이 유지되기는 곤란할 것으로 보는 견해는 「그렇지 않다」 34%와 「매우 그렇지 않다」 11%를 합쳐 45%의 직원들이 부정적인 견해를 나타내고 있다.

그러나 농촌지도소 직원은 지역 실정에 맞는 조직개편이 용이할 것인가에 대한 설문에서는 지방자치단체의 조직으로서 지역 실정에 맞는 농촌지도조직으로 개편이 용이할 것이라고 응답한 직원은 「매우 그렇다」와 「그렇다」를 합쳐 48% 였으며, 조직 개편이 어려울 것이라고 응답한 직원은 「그렇지 않다」와 「매우 그렇지 않다」를 합쳐 18%에 불과하다(표 3-3 참조).

(표 3-2) 지방직화 이후 중앙, 도, 시군 농촌지도기관의 사업추진체계가 잘 유지될 것인가에 대한 전망

구 분	인원(명)	구성비(%)
매우 그렇다	7	4
그렇다	28	15
보통이다	67	36
그렇지 않다	63	34
매우 그렇지 않다	21	11
계	186	100

(표 3-3) 지방직화 이후 지역 실정에 맞는 조직 개편에 대한 전망

구 분	인원(명)	구성비(%)
매우 그렇다	19	10
그 령 다	71	38
보통이다	63	34
그렇지 않다	26	14
매우 그렇지 않다	7	4
계	186	100

위와 같이 농촌지도소 직원은 농촌지도조직의 지방직화로 중앙집권의 획일적 농촌지도조직에서 지역 실정에 맞는 조직으로의 개편은 긍정적인 전망을 하고 있으나 사업추진체계에 있어서는 중앙과 지방의 유기적인 추진체계가 어려울 것으로 보는 등 지방직화 이후 지방자치단체의 행정조직 개편과 읍, 면, 동 등 통·폐합 조정에 따른 농촌지도소의 기구 축소로 신분상의 불이익과 사업추진의 효율성에 대한 우려를 가지고 있다고 볼 수 있다.

3) 농촌지도공무원의 사기 진작 여부

사실, 농촌지도사업의 효율적인 추진을 위해서는 지역실정에 근거한 다양한 조직유형과 지도 인력의 전문화와 사기 양양 등을 위한 제도적 보완이 준비되어야 한다. 그러나 현재 지도직 공무원의 사기는 침체되어 있으며 이는 조직 불안에서 오는 신분 불안정과 직급제에서 단일 호봉제로 전환할 때의 호봉 책정기준의 불합리에 기인하고, 국가직에서 지방직 전환시 1계급 승진 또는 2~3호봉 승진을 법적으로 보장하고 있으나 행정직은 1계급 승진을 하였으나 농촌지도직은 종전과 동일하여 사기 저하를 초래하였다(표 3-4 참조).

(표 3-4) 지방직화 이후 지도공무원의 사기 진작 여부

구 분	인원(명)	구성비(%)
오히려 진작	21	11
국가직과 동일	52	28
저하되었다	113	61
계	186	100

또한 현재 시·군 농촌지도소의 조직은 3개과(사회지도과, 기술보급과, 기술개발과) 또는 2개과(사회지도과, 기술보급과)의 편제에서 9개 또는 8개 계와 농민상담소를 유지한 개선조직으로 이루어져 있다. 이러한 편제는 전국적으로 동일하기 때문에 국가가 정책적으로 확대하고자 하는 기술보급에는 유리한 점도 있으나 지역여건을 고려한 지도사업을 전개하기에는 비효율적이다. 지도사 또한 70~80년대의 증산 위주의 지도사업을 추진할 때 채용된 인원이 대부분이어서 지도사에 대한 전문교육이 전제되지 않고서는 개방화시대에 대응한 지역농업인이 원하는 기술지도의 다양화·전문화에 대한 대응이 곤란한 실정이다.

더구나 현재의 지도인원으로 지역의 모든 농가를 대상으로 또는 모든 작물을 대상으로 농가를 방문하여 지도하는데는 한계가 있다. 따라서 농촌지도소가 지방화시대의 정착에 따라 지역특성에 맞는 특화작목을 개발·보급하고 지역농업인의 기술수요에 부응하는 지도사업을 전개하기 위해서는 현행 농촌지도소의 조직 및 운영체계를 지역 실정에 맞추어 탄력적으로 운영하여야 할 것이다.

2. 지도인력 및 예산 집행

지방직화 이후 지휘권의 확립 문제로 도 농

촌진흥원 소속 공무원은 도지사에게, 시·군 농촌지도소 소속 공무원은 시장, 군수에게 이양되었으므로 농촌지도사업 본래의 성격이 퇴색될 것이라는 우려와 우수 지도 인력의 농정 분야 유출로 전문성 확보에 어려움이 예상되고 있다.

1) 농촌지도 인력의 안정적 유지에 대한 전망

(표 3-5)를 보면 농촌지도 인력이 현재 수준으로 유지될 것이라고 믿고 있는 직원은 19%로 소수에 불과하고 71%의 직원은 인력이 안정적으로 유지되지 못하고, 지방직화에 따라 인사 운영에 있어 외부의 영향을 많이 받을 것으로 생각하고 있었다. 이미 경상북도 각 시군의 경우 지도소의 축산계와 생활개선계를 시청에 통합하는 조직 개편안을 추진중으로 기구축소 및 인원감축이 예상되고 있다.

2) 농촌지도사업에 대한 투자 확대 여부

농촌지도의 예산은 국비 지원액의 일부를 제외하고는 대부분 지방비로 충당되도록 되어 연간 사업규모의 격차가 심하며 지도사업추진에 차질을 가져오는 경우가 많고, 연차별로 수립된 사업 계획에 의하여 사업을 지속적으로 추진하기가 어려운 실정이다. 농촌지도소가 지역의 자치단체 소속하의 기관이 됨에 따라 지도사업에 대한 예산 투자가 확대될 것인가

(표 3-5) 지방직화 이후 농촌지도 인력의 안정적 유지

구 분	인원(명)	구성비(%)
매우 그렇다	7	4
그렇다	28	15
보통이다	67	36
그렇지 않다	63	34
매우 그렇지 않다	21	11
계	186	100

(표 3-6) 지방직화 이후 농촌지도사업에 대한 투자 확대 여부

구 분	인원(명)	구성비(%)
매우 그렇다	7	4
그렇다	36	19
보통이다	71	38
그렇지 않다	54	29
매우 그렇지 않다	18	10
계	186	100

라는 설문 (표 3-6)을 보면, 농촌지도사업에 대한 투자가 확대할 것이라고 응답한 비율은 「매우 그렇다」와 「그렇다」를 합쳐 23%의 직원이 전망하고 있으나, 39%의 직원은 부정적인 기대를 가지고 있다.

3) 농촌지도공무원의 전문기술 능력 수준에 대한 전망

앞으로의 농촌지도사업은 무한경쟁에서 살아 남을 수 있는 경쟁력 제고를 위한 품목별 전문화 등에 대응한 지도인력의 전문성 향상이 요구되고 있다. (표 3-7)은 지도공무원 본인이 생각하는 전문 기술 지도 능력 수준으로서, 전문화 수준이 보통이거나 낮다고 응답한 비율이 77%이며, 높다고 응답한 비율은 23%에 불과하다.

(표 3-7) 지도공무원의 전문기술 능력 수준에 대한 전망

구 분	인 원(명)	구성비(%)
높다	43	23
보통이다	126	68
낮다	17	9
계	186	100

또한 1996년 농촌진흥청에서 지도사와 농업인을 대상으로 지도 인력에 대한 기술 평가를 한 (표 3-8)을 보면, 지도사는 농가수준에 비해 우수하거나(23.3%), 특정분야만 우수하다(68.9%)고 답하고 있고, 농가와 차이가 없다고 답한 경우는 7.8%이며 낮다고 답한 지도사는 0%이다. 이에반해 농민들은 지도사가 농가수준에 비하여 우수하다가 6.1%, 농가수준에 비해 특정분야만 우수하다는 51.5%이며, 지도사의 기술수준을 농가와 차이가 없거나 농가보다 낮다고 평가하고 있는 농가는 42.4%나 달하고 있다.

이는 지도사에 대한 전문기술 능력 수준에 대한 현지 조사에서도 알 수 있듯이 농촌지도사 스스로가 전문기술 지도능력 향상 대책을 절실히 필요로 하고 있으며, 생산자 농가는 농업 여건의 변화에 대응할 수 있는 현장애로·전문기술 요구를 지도공무원에 요구한다고 볼 수 있다

이상과 같은 농촌지도인력에 대한 전문화의 요구에도 불구하고 그렇게 되지 못한 배경은 무엇인가? 주곡의 자급 달성이 가능할 정도로 농가의 영농기술수준이 향상된 것은

농촌지도소 등의 지도사업이 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 그러나 그 동안 기술지도가 식량작물의 증산위주에 치중한 결과 오늘날에 와서는 지도사의 지도역량이 부분적으로 농업인의 기술 수준에도 미치지 못하고 전문화되어 있지 못하다고 비판받고 있다.

이에 대한 원인으로서는 첫째, 지도직의 잦은 업무변경으로 전문 기술 습득이 어려웠기 때문이다. 제도적으로는 지도사가 자기의 고유 업무를 가지게 되어 있다. 그러나 Y시 농촌지도소 직원을 대상으로 조사한 사례 결과인 (표 3-9)을 살펴보면 근무 경력별 업무 변경회수는 한 분야에 평균 근무 년수는 3.9년, 1인당 평균 변경 횟수는 4.8회로 30년 이상 근무한 지도사의 경우 8.2회나 이동한 것으로 나타났다.

둘째, 지도사의 졸업당시 전공과 임용시 전공 분야가 일치하지 않고 있다. 사례조사 지도소의 지도사 임용전·후의 관계를 나타낸 (표 3-10)을 보면, 축산의 경우 졸업당시 전공이 축산인 13명 가운데 축산업무에 종사하는 지도사는 2명에 불과하며 나머지는 지도기획, 인

(표 3-9) 근무 경력별 업무 변경 회수(경북 Y시의 사례, 1997)

구분	인원수(A)	총근무년수(B)	총변경회수(C)	1분야당 평균 근무년수(B/C)	1인당 평균이동회수(C/A)
10년 미만	5	31	9	3.4	1.8
10~14	3	35	9	3.9	3.0
15~19	18	312	63	4.9	3.5
20~24	2	41	12	3.4	6.0
25~29	10	273	66	4.1	6.6
30년 이상	9	289	74	3.9	8.2
계	47	981	233	3.9	4.8

(표 3-8) 지도 인력에 대한 기술 수준에 대한 여론 조사

(단위 : %)

구분	농가수준에 비하여 우수하다	농가수준에 비해 특정분야만 우수하다	농가와 차이가 없다	농가보다 오히려 낮다
지도사	23.3	68.9	7.8	0.0
농업인	6.1	51.5	24.2	18.2

자료 : 농촌진흥청 「개방화시대에 대응한 농업과학 기술개발 및 보급전략에 관한 연구」, 1996.

력육성, 기술개발, 환경농업 농민상담소에 근무하고 있으며 원예전공자가 생활개선, 농업경영분야에 업무를 보고 있어 고유 전공의 고령이 미흡한 실정이다. 이는 그 동안 식량작물 위주의 지도인력 배치가 지도사의 전문기술향상의 저해 요인으로 작용하게 된 것이다. 전공분야와 관련하여 지도사의 인사관리가 체계

적이지 못하였다는 것을 나타내고 있다.

셋째, 지도사의 전문특기의 유명무실화이다. 농촌진흥청에서는 지도공무원 전문특기화 규정에 의거 전지도사에게 분야별 전문 특기를 의무화하고 전문분야를 기준으로 12분야 42개 전공으로 세분화하여 운영하고 있으나 전문특기별 현재의 업무를 (표3-11)에서 살펴보면

(표 3-10) 농촌지도사의 졸업당시 현재 전공분야 업무분야 비교(경북 Y시의 사례, 1997)

구 분			현 재 업 무										계
			지도 기획	인력 육성	생활 개선	농업 경영	식량 작물	경제 작물	축산	기술 개발	환경 농업	농민 상담	
졸업 당시 전공 분야	학	예	1	1		1	2	1		1		5	12
	원	업			1			1				1	4
	임	산	1				1	1		1	2	6	
	축	계	2	2					2	2	4	13	
	농	경		1			1			1	1	4	
	가	영			3							3	
정	업						1				1		
잠	반			2			1				1	4	
일													
계			4	4	6	2	4	5	2	4	3	13	47

(표 3-11) 농촌지도사의 전문특기와 현재업무 비교(경북 Y시의 사례, 1997)

구 분		현 재 업 무										계	
		지도 기획	인력 육성	생활 개선	농업 경영	식량 작물	경제 작물	축산	기술 개발	환경 농업	농민 상담		
전 문 특 기	식량작물					2	1						3
	작물환경												
	채 소		2								2	4	
	과 수						2				2	4	
	화 회							2		1	3		
	특용작물		1		1		1		1	1	5		
	잠 업									1	1		
	축 산	2	1				1		1	1	2	8	
농업기계	1				1		2			1	5		
농업경영				1					1	1	3		
생활개선			6								6		
사회개발	1				1			1		2	5		
계		4	4	6	2	4	5	2	4	3	13	47	

채소 전문특기자가 인력육성업무와 농민상담을 보고 있으며 생활개선분야를 제외한 나머지 대부분은 전문특기와 관련이 적은 분야에 근무하고 있으므로 수년간을 특정 작목에 종사하는 농업인을 지도하기에는 역부족인 상황이다.

3. 농촌지도사업 추진

지방직화 이후 시·군 지역 실정에 맞는 농촌지도사업 추진이 용이할 것인가라는 설문조사(표 3-12)를 보면, 시·군 농촌지도소가 지방단체장 소속하의 기관이 됨에 따라 시군별 여건이 고려된 농촌지도사업 추진이 용이할 것이라고 57%의 직원들이 긍정적인 전망을 하고 있고, 13%의 직원은 부정적인 전망을 가지고 있다.

그러나 농촌지도사업 고유의 업무 추진이 가능할 것인가라는 설문(표 3-13)을 보면, 가능할 것이라고 판단하고 있는 직원은 22%에 불과하고 여타 행정업무 지원·차출 등으로 지도사업 고유의 업무 추진이 곤란할 것으로 판단하고 있는 직원이 45%수준에 달하고 있다.

(표 3-12) 지방직화 이후 시·군 실정에 맞는 지도사업 추진의 용이 여부

구 분	인원(명)	구성비(%)
매우 그렇다	22	12
그렇다	84	45
보통이다	56	30
그렇지 않다	20	11
매우 그렇지 않다	4	2
계	186	100

(표 3-13) 지방직화 이후 농촌지도사업의 고유의 업무 추진의 가능 여부

구 분	인원(명)	구성비(%)
매우 그렇다	11	6
그렇다	30	16
보통이다	61	33
그렇지 않다	58	31
매우 그렇지 않다	26	14
계	186	100

(표 3-14) 지방직화 이후 농업인들의 지도사업에 대한 참여 여부

구 분	인원(명)	구성비(%)
매우 그렇다	9	5
그렇다	43	23
보통이다	89	48
그렇지 않다	34	18
매우 그렇지 않다	11	6
계	186	100

그리고 농촌지도사업이 농업인을 만족시키기 위해서는 지도사업의 계획 수립에서 최종 평가까지 지역농업인의 참여가 필요하다. 농촌지도사업의 지방화에 따라 지역농업인의 참여가 용이할 것인가에 대한 지도공무원의 인식은(표 3-14)에 나타난 바와 같이 농촌지도사업에 참여가 용이할 것이라고 응답한 직원은 28%이며, 참여가 쉽지 않다는 전망을 가지고 있는 직원이 24%이다.

이상과 같은 결과는 현재 농촌지도사업은 지방행정 기관의 시책 사업과 차별화 되어야 하나, 과거 식량증산기술 보급에 지도력을 집중시켜 온 결과 농업의 경쟁력 향상에 필요한

품질관리, 생산비 절감 등 고급 기술의 축적과 지도의 미흡, 또한 저장·가공과 유통과정에서 발생하는 부가 가치를 농가에 환원하는 기술 지도의 부족 등 경쟁력 강화를 위한 기술체계 확립과 가격 정보 제공 등 종합적인 지도노력이 미흡하였다. 따라서 농촌지도의 정체성이 부족한 것과 더불어 중앙정부 주도의 지도 체제하에서 지도사업이 행정기관에 예측될 가능성이 높았고, 농업인 입장에서는 지도소를 통한 기술 습득보다는 정책 지원에 더 많은 관심을 갖게 되었다.

농촌지도사업은 농민의 자발적 참여를 전제로 교육적 원리에 입각한 쌍방향 접근이며, 농업행정의 원리는 법령에 의한 권력작용 및 이에 근거한 일방적 조정 및 통제라는 점에서 근본적인 차이를 지니고 있다. 지방단위 지도사업이 농업행정으로부터의 독자적인 지위 확보 여부가 앞으로 지도사업 성공 여부의 가장 큰 관건이다. 또한 농업인의 참가와 기술 수요를 적극적으로 반영하는 사업추진과 이에 부응할 수 있는 새로운 작목별 전문기술지도 체제를 확립해야 할 것이다.

IV. 지방화시대 농촌지도사업의 추진 방향

1. 농촌지도 조직 체계의 개선

1) 지도주체간의 역할 분담

(1) 농촌지도소와 지방 농업행정간의 차별성 확보

앞에서 지적했듯이 지방직화 이후 농촌지도소가 지방자치 단체장의 소속 기관으로 규정되어 인사권, 감독권 모두가 자치단체로 위임되는 상황에서 행정예의 예측화가 지도 사업

에 많은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 농업행정업무와 차별화된 사업 내용과 독자적인 조직 체계를 갖추어야 할 것이다.

특히, 지방직화 이후 지방자치단체장의 역할이 어느 때보다 중요하며, 농업에 관한 관심과 이해도에 따라서 지역농업 발전은 크게 좌우된다. 지방자치단체장이 조직과 기능을 축소 조정할 경우, 농촌지도사업의 특수성을 합리적으로 제시할 수 있는 뚜렷한 대안 마련이 어려운 실정이며 농촌지도조직은 행정속에 묻혀 버리거나 부대사업 수행조직으로 변할 가능성마저 안고 있다.

(2) 농업관련기관과의 협동

농협 등 생산자 단체와도 횡적인 협동을 강화해 나가야 하는데 앞으로는 개별조직의 이기주의에 의한 경쟁에서 벗어나 상호 지도 사업을 인정하며 효율적인 협동 체제를 구축함으로써 지역 발전의 동반자가 되어야 할 것이다. 나아가 농업은 단순히 농산물을 재배하여 판매하는 산업이 아니라 국제경쟁속에서 살아남기 위해 소비자의 기호를 파악하고, 효율적인 경영을 위한 생산·유통·가격·판매 등의 다양한 정보가 필요한 산업으로 전환되어 어느 때보다 지도기관과 연구(교육)기관의 유기적인 협동이 요구되고 있다.

2) 농촌지도기관의 역할 재정립

지방직화 이후 농촌지도사업의 추진 과정에서 중앙과 지방 농촌지도기관간의 역할 조정 문제가 가장 큰 문제로 나타날 수 있다. 농촌지도소가 역할 수행에 적합한 지도 조직으로의 재편을 위해서는, 지도사업 추진 단계별로 규정된 역할에 충실하기 위해서는, 대내외적인 여건 변화에 따라 탄력적인 조직·사업을 운영하여야 할 것이다.

먼저 농촌진흥청은 지원 역할에 역점을 두고 과제별 전문지도체제로 전환하여 기술 변용의 정도를 높여 나가야 할 것이다. 또한 지역간의 불균형 해소에 주력하기 위하여 지방 자치 단체의 지도사업을 조정하고 지원하는 조직으로 강화해야 할 것이다.

도 농촌진흥원은 교량 역할과 지원 역할을 동시에 수행함으로 중앙과 같이 전문지도체제로 전환하여 시·군을 지원하되 중앙, 지역시험장·연구소, 농과계 대학 등과 유기적인 협조 체제를 구축하기 위하여 전문기술 지원 체제로 개편되어야 할 것이다.

시·군 농촌지도소는 지역 실정과 특화작목에 관계없이 어느 농촌지도소나 획일적인 조직 체계를 갖추고 있다는 점과 일반 행정에의 예속을 들 수 있다. 그러므로 시·군 농촌지도소는 지역 특성에 따라 차별화하여 지역 농업을 발전시키는 조직 체제로 전환되어야 하며 사업별 세부실천계획을 수립하고 시범사업, 품목별 농업인 조직체 육성, 소득작목 개발,

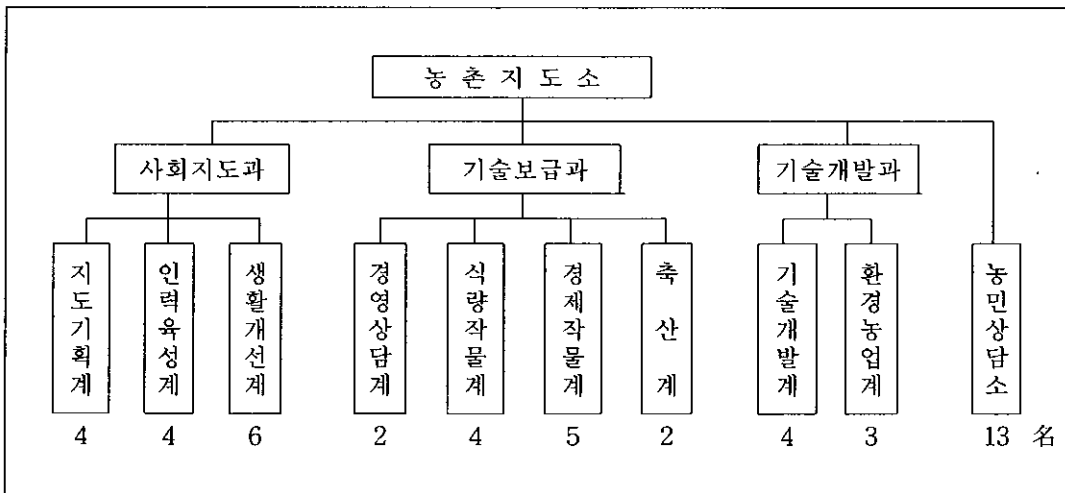
주산단지 조성, 수출전략 작목 개발, 지역 특수사업을 추진하고 농업기술정보제공, 농촌부녀자 및 청소년 그리고 농업인을 위한 다양한 프로그램을 개발 운영하여야 한다.

3) 농촌지도소의 내부 조직 개선

앞에서 서술한 바와 같이 현행 농촌지도소의 내부 조직은 지역 실정과 특화작목에 관계없이 어느 농촌지도소나 획일적인 조직 체계를 갖추고 있다. 즉 지도소장, 과장, 계장, 계원의 4단계 계선조직으로 구성되어 있다.

(그림 4-1)의 경북 Y시 사례에서 보는 바와 같이 지도소의 총 지도인력 51명 가운데 25명이 보직자로서 실제 지도 인력은 26명에 불과하여 1계당 2.9명에 해당된다. 이는 지도사 1명이 여러 품목에 대해 지도해야 함으로 내실 있는 지도가 이루어지기 어렵다.

현재의 여건 하에서 지도인력이 전문기술 습득을 도모하고 농업인에게 보다 많은 만족을 주기 위해서는 현행 계선 조직의 검토가 이루어져야 할 것이다. 그 대안으로 과 이하의



(그림 4-1) 경북 Y시의 농촌지도 인력 운용 현황

조직을 설치하는 규정을 완화하여 지역의 특성에 맞게 탄력적으로 운용할 수 있도록 하는 방안이다. 즉, Y시의 경우 과일과 양파, 마늘이 주산지이므로 경제작물계를 과수계와 채소계로 구분하여 확대하고, C군의 경우도 과수계, 고추계로 계를 작목별로 전문화하여 계의 조직을 지역 실정에 맞도록 조정·운영하는 것이다. 이는 전문성과 현존 행정업무처리 중심의 조직 체계에서 탈피하여 지도 인력이 보유하고 있는 전문성을 발휘할 수 있도록 품목별, 작목별 혹은 전공별 팀 운영 조직 체제로 개편하는 방안이다. 이 일환으로 「지역농업개발센터」로 전환된 시·군 농촌지도소가 명실상부한 대농민 지도기관으로 되어 지역의 실질적인 농업개발기능을 수행할 수 있을지 주목된다.

2. 농촌지도 운영 체계의 개선 방향

농촌진흥기관이 수행하고 있는 지도 사업이 전문화·다양화되어 가고있는 지도 대상(농업인)을 만족시키기 위해서는 급변하고 있는 국내외의 여건 변화에 대응하여 우리 농업을 경쟁력있는 고도의 기술 산업으로 선도해야 한다. 그러므로 농촌지도사업의 승패를 좌우하는 농촌지도공무원의 전문화와 자질 향상은 그 어느 때보다도 중요한 시점에 와 있다고 할 수 있다. 따라서 농촌지도공무원의 자질 향상과 전문화의 수준을 합리적으로 설정하고 적절한 대책을 강구해야 할 것이다. 이를 위해, 지도직은 전문직에 속하므로 전문직으로서의 역할을 충분히 수행할 수 있도록 인사 제도를 확립해야 한다. 전문직으로서의 임용제도와 승진, 보수 등 처우가 향상되지 않으면 능력과 자질이 우수한 인력을 확보하기도 어려울 뿐만 아니라, 요구되는 자질과 전문성이 계속 향상되기를 기대할 수도 없는 것이다. 이를 통해

지도공무원은 국제화·정보화 시대에 부응하여 우리농업을 선진화된 고도의 기술 농업으로 이끌어가야 할 것이다.

둘째, 지도대상에 따라 지도방법을 차별화해야 한다. 종전의 지도사업은 지역에 거주하는 모든 농가를 대상으로 개별 접촉 또는 대중교육 위주로 이루어져 왔다. 상업농의 진전에 따라 농가의 영농형태는 급속히 규모화·전문화를 추구하고 있다. 종전과 같이 전 농민을 대상으로 식량작물 중심의 일원화된 기술로는 지도대상인 농업인의 지도욕구를 충족시켜 줄 수 없을 뿐만 아니라 자원과 노력의 낭비를 초래하게 된다. 지도대상에 따른 지도 방법도 차별화하여 다양하게 전개해 나가야 할 것이다. 즉 일반 농가의 경우는 지도 방법이 단순농업기술이나 생활기술을 중심으로 기술 문외에 응답하는 방식으로 전개할 필요가 있다. 그리고 전업농의 경우에는 해당 품목에 대한 전문지도사 중심의 시범사업을 실시하거나 선진 농가나 조직의 방문을 통하여 기술 습득을 유도하되 현장 세미나, 강습회 등을 개최하여 첨단 농업 기술과 경영 기술을 습득하도록 해야한다(표 4-1 참조). 이를 위해서 농촌지도소는 품목별 전문지도사제 또는 팀제를 도입하고 전담지도사가 조직 활동의 촉구, 동기유발, 유관기관과의 연결 활동을 담당해야 할 것이다.

(표 4-1) 지도대상의 차별화 전략

대상	지도내용	지도방법
일반농가	단순농업기술	경영상담강화
전업농가	농장경영기술, 생산과 가공 및 판매전략, 회계관리기술	전문지도사, 선도농 중심의 시범사업
농민조직 및 영농법인체	농장경영기술, 생산과 가공 및 인력관리, 회계관리	전문지도사 중심의 시범사업 지도소간 협조체계 유지

자료 : 서종혁, 「UR타결과 농정의 대응방향에 관한 세미나」, 1993.

V. 결 론

셋째, 현장중심의 실용적인 기술지도가 되어야 할 것이다. 과거 농촌지도사업의 가장 본질적인 문제는 지도사업 본연의 직무수행을 위한 현장 중심의 실용기술 지도보다는 행정적인 업무처리에 중점을 두어 농업인으로부터 신뢰감이 상실되었다는데 있다. 이와 같은 고질적인 문제는 지방화 시대에 가장 우선적으로 해결해야 할 과제로서 지도사업을 정상 궤도로 돌려놓아야 할 것이다.

지역별 특화작목의 개발을 통한 경쟁력 확보가 지역농업개발의 기본 방향인 상황에서 이와 같은 현장 중심으로 지도 사업이 수행되어야 하며, 지역농업 차원에서 모든 지도 업무가 이루어지도록 해당 전문지도사에게 자율권을 부여하여야 할 것이다.

넷째, 지도기능 및 내용을 다양화시켜야 한다. 지방화와 더불어 농촌지도사업의 예산·조직·인사 등에 큰 영향력을 행사하는 지방자치 단체는 지도사업의 유용성에 더욱 관심을 갖게 될 것이며 또한 지역 주민의 지도 사업에 대한 평가 기능도 강화될 것이며 농가의 영농 형태가 전문화·조직화·다양화됨에 따라 앞으로 지도 기관이 지도 기능도 다양화되어야 할 것이다. 즉 지도기관이 이러한 기능수행에 충실하기 위해서는 종래의 생산 위주의 기술 보급에서 농산물의 부가가치를 높일 수 있도록 가공·유통 등 수확후 기술지도가 필요하고 경영관리, 마케팅, 농업정보, 문화생활에 이르기까지 영농활동 전 분야에 걸쳐 지도활동이 전개되어야 할 것이다. 또한 지역 농업의 전개와 지도조직의 변화에 따라 지역특화작목 개발과 지역농산물의 품질향상 등 지역농업인의 욕구를 충족시켜줄 수 있어야 할 것이다.

우리나라 농촌지도사업은 효율적인 농촌진흥 조직체제로 연구와 지도가 결합되어 농업생산력 증대와 국가경제 발전에 기여하여 왔다. 그러나 최근에 들어와 농촌지도사업은 일대 전환기를 맞이하고 있다. WTO체제와 함께 농업의 무한경쟁시대가 도래하고 있으며, 상업농·기술농업시대의 본격화를 예고하고 있다. 또한 지방자치체의 실시와 함께 종래의 중앙집권적 농촌지도 행정에서 지방 중심적 농촌지도행정으로 전환되었으며, 국제화·개방화 등 농업 여건의 변화에 따라 농가의 기술수요도 종전의 생산 기술 위주에서 다양화·전문화 되어가고 있다. 급변하는 농업 여건과 지도 환경에 신속하고 적절한 대응이 필요한 시점에서 지방자치체 실시에 따른 제도, 조직, 지도사업, 의식구조의 획기적인 개선과 변화가 요구되고 있다.

특히, 농업은 지역성이 강한 산업이기 때문에 지역경제를 중시하는 지방화는 농촌 발전에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 결국 지방화는 지역 농업의 발전으로 이어질 것이고, 농촌지도사업이 이를 주도해 나가야 한다는 측면에서 지도사업의 중요성이 강조되고 있다.

이에 농촌지도조직은 기존의 중앙집권적 획일적 조직유형에서 탈피하여 지역농업관련기관과의 유기적인 관계를 정립하고, 지역특성을 고려한 다양한 조직유형의 창출을 통해 농업인의 현장애로사항을 해결할 수 있는 체계를 만들어 나가야 할 것이다. 그리고 지도공무원의 농업인 중심의 자율농정을 주도하는 지도 조직으로서의 기능을 수행할 수 있는 주체로서의 신분안정과 전문직으로서 역할을 제도

적으로 보장해 21세기의 무한경쟁에서 경쟁력있는 첨단 기술농업을 실천할 수 있도록 능력과 자질을 배양시켜 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 강재태. 1996. 농업여건 변화에 부응하는 농촌지도 기구의 개편방안. 한국농촌지도학회지 제3권 제1호.
2. 김성수. 1996. 농촌지도직공무원 지방직 전환의 문제 및 합리적인 법률개혁. 한국농촌지도학회지 제3권 제1호.
3. 김성훈외 2인. 1995. WTO체제하의 한국농업의 발전. 비봉출판사.
4. 김재호·심성수. 1995. 지방화시대 시군농촌지도소의 역할과 발전방향. 한국농촌지도학회지 제2권 제2호.
5. 농림부. 1996. 농업동향에 관한 연구 보고서. 1996.
6. 농촌진흥청. 1994. 농촌지도사업 활성화를 위한 농촌지도 공무원 사기진작 방안.
7. 농촌진흥청. 1995. 농촌진흥법령집. 농촌진흥청.
8. 농촌진흥청. 1996. 국제화·지방화시대에 있어서 농촌진흥기관의 바람직한 좌표 설정에 관한 연구.
9. 농촌진흥청. 1997. 1996년 농촌지도사업보고서.
10. 류진춘. 1994. 지방자치체하의 지역농업개발과 농업·농민단체의 역할. 한국농어민후계자 경북연합회.
11. 박현대 외 2인. 1996. 농촌지도수요의 변화와 농촌지도사업의 개선방향. 농촌경제.
12. 서종혁. 1993. UR타결과 농정의 대응방향에 관한 세미나. 한국농업경제연구원.
13. 신동환. 1994. 지방화시대 농촌지도사업 기능에 대한 고찰. 한국농촌지도학회지 제1권 제2호.
14. 심상우. 1995. 지방화시대의 농촌지도사업 활성화 방안. 한국농촌지도학회지. 제2권 제2호.
15. 송용섭·최민호. 1995. 지방화와 농촌지도사업. 한국농촌지도학회지 제2권 제2호.
16. 양승춘·최영찬. 1995. 지방화이후 새로운 농촌지도사업의 추진방향. 한국농촌지도학회지 제2권 제2호.
17. 윤여학. 1995. 농촌지도사업의 지방 이양. 한국농촌지도학회지 제2권 제2호.
18. 이은중. 1996. 농업기술의 개발현황과 과제. 농촌경제 제19권 제1호.