

農村指導 體系의 發展 方向

최 민 호

서울대학교 농업생명과학대학

The Direction for the Development of Korean Agricultural Extension System

Min Ho Choi

College of Agriculture and Life Sciences, Seoul National University

Summary

This study examines the characteristics of agricultural extension in developed countries to provide the direction for the development of Korean agricultural extension system. The study, then, examines the validity for the localization of agricultural extension system. The study undertakes mail surveys of 314 persons in extension offices, administration offices, National Agricultural Cooperative Federation, agricultural school and colleges. The study justifies the localization of extension system in the long run but not in the short run. It finds the localization within next two years as suggested by central government is not appropriate and suggests the localization after the local government has settled down.

I. 序 論

우리나라는 WTO체제의 비준을 앞두고 있지만 국제화와 개방화가 모든 부문에서 가속되고 있다. 우리나라 농업은 상업화의 초기단계에서 이러한 국내외적인 도전과 시련속에서 생산성을 높이기 위해서 최선을 다하고 있지만 벌써 우리나라는 농업환경과 자연환경의 보존을 위하여 그리고 GR협상에 대처하기 위해서 지속농업의 준비에 박차를 가하지 않으면 안될 실정에 처하고 있다.

이와같이 우리나라 농촌과 농업을 둘러싼 국내외의 환경과 여건이 신속하게 변화하는 가운데 내년도 지방자치단체장의 선거로 본격적인 지방화시대의 출범을 맞이하고 있다.

민선지방자치단체장의 출현은 정치, 경제, 사회, 문화, 행정 등 우리나라 모든 분야에서 또 하나의 큰 변혁이 초래될 것이며 특히 우리나라

농촌과 농업에 또 하나의 큰 충격으로 작용할 것으로 예상된다. 물론 이러한 충격의 파고는 우리나라 지방과 지역농업의 발전 등 긍정적인 측면이 없지 않지만 우리나라의 전체적 농업을 크게 위축시키고 지역간 농업의 격차를 유발시키는 등 부정적인 측면도 적지 않을 것이다.

이러한 예견되는 현상들을 중앙정부와 관련 기관이 적절히 대처하지 아니하는 한 우리나라는 본격적인 지방화시대의 초기단계에서 큰 시련과 혼란을 맞이할 것이며 크나큰 국력과 시간을 낭비할 가능성이 없지 않다.

그 하나의 예가 우리나라 농촌지도사업의 지방정부이양 문제이다. 세계 농촌지도사업의 발달단계에서 볼때 우리나라의 지도사업도 언젠가는 선진국에서와 같이 지방화, 민간화 내지 다원화의 단계를 밟아야 하는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 그러나 우리나라 농촌지도사업을 둘러싼 여러가지 환경이나 실정에서 볼 때

우리나라 지도사업이 지방화되기에는 그 여건이 너무나 성숙되지 아니하였고 그 시기가 지나치게 빠른감이 없지 않다.

본격적인 지방화시대가 출발한다고 해서 농촌지도사업의 현황과 당면한 문제 그리고 사후대책 등에 대한 세밀한 검토없이 자동적으로 6천8백여명의 농촌지도공무원을 단번에 지방직으로 전직시킨다는 정부의 정책은 너무나 물리적이고 일방적인 조치가 아닐수 없다. 아직도 국회에서 농촌진흥법의 개정작업이 남아있지만 현 단계에서 농촌지도사업의 지방정부이양이 적절한가에 대한 연구검토가 필요하다.

오늘 세미나의 발표목적은 첫째로 선진국 농촌지도사업의 특성을 살펴보는 가운데 21세기 우리나라 전체적 농촌지도사업의 발전방향을 제시하고, 둘째는 세계적으로 국가주도의 농촌지도사업의 한계성을 고찰하여 우리나라 농촌지도사업의 개선방향을 제시하며, 셋째는 현재 추진되고 있는 농촌지도사업의 지방정부이양의 타당성 여부를 살펴보고자 함에 있다. 마지막으로 농촌지도사업의 지방정부이양을 전제로 하였을때 우선적으로 고려하여야 할 몇가지 대안을 개략적으로 탐색하여 보는데 있다.

이 연구는 농촌지도공무원, 농업행정공무원, 농업임직원, 농업교사 및 농대교수 등 314명의 설문조사 분석과 관련문헌 고찰을 통하여 필요한 자료를 수집하였다.

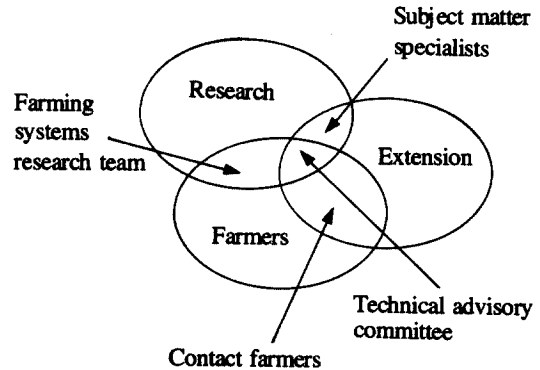
II. 先進國의 農村指導體系의 特性

Roling(1987)은 효과적으로 기술을 연구개발하고 보급하여 농업에 이용할 수 있기 위해서는 여기에 관련되는 연구기관, 지도기관, 농민단체들이 하나의 유기체와 같이 상호연관되어 협동하는 하나의 체계가 되어야 한다고 하였다. 그리고 그는 오늘의 유럽 농촌지도사업은 이러한 농업기술체계속에서 농촌지도사업의 시행을 목표로 하고 있다고 하였다.

이것을 우리는 농업기술체계(Agricultural Technology Management System), 농업정보체계

(Agricultural Information System) 혹은 농업지식체계(Agricultural Knowledge System)라 한다.

Swanson 등(1984)은 농업연구, 농촌지도, 농민간의 상호연계를 강조하며 <그림 1>과 같은 체계의 모형을 제시하였다.



<그림 1> 연구·지도·농민간의 농업기술체계도

농업연구와 농촌지도의 연계를 위해서는 전문지도사(Subject Matter Specialist)의 역할이 중요하고 농업연구와 농민간의 연계를 위해서는 영농체계연구(Farming System Research)가 이루어져야 하며 농촌지도와 농민간의 연계를 위해서는 접촉농민(Contact Farmers)의 역할이 중요하다고 하였다. 한 지역 사회의 농업이 발전하기 위해서는 적어도 이러한 3개의 하위집단이 공동으로 참여하는 기술자문위원회의 역할이 중요하다고 하였다.

이상과 같이 선진국 특히 화란의 농촌지도체계의 특성을 한마디로 요약한다면 농업기술 체계가 확립된 상태에서 지도사업을 전개하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 농업이 발전하기 위해서 우선적으로 농촌진흥청의 연구사업과 지도사업 그리고 농민간의 효율적이고 실질적인 상호연계 체계가 확립되어 나가는 것이 무엇보다도 필요하다. 최민호(1991)는 유럽과 미국의 농촌지도체계를 분석하여 그 특징을 아래와 같이 정리하였다.

1. 농촌지도목적의 인간요소 중심화

과거에는 기술적 요소와 경영적 요소를 중요시 하였으나 현재는 인간적 요소 즉 인간의 삶의 질 개선에 중심을 두고 있다. 농민들의 권의과 참여를 존중하고 그들 스스로 그들의 영농을 위하여 의사결정을 하게 하고 소외계층의 삶의 질 향상에 강조를 두고 있다.

2. 농촌지도 영역과 방법의 확대적 접근

농촌지도영역이 점차 확대되고 있다. 기술, 경영 외에 삶의 질 개선, 자연 및 환경 보존 등의 새로운 영역이 확대되고 있으며 이들간에 상호연관성이 증대되고 있다. 지도방법에 있어서도 개인집단, 대중집중과 전산 및 통신 정보체계를 이용하고 있다. 지도계획 및 평가는 각계각층의 관련자들이 참여하여 광범한 기술 지식 착상 경험등이 동시에 투입되고 있다.

3. 농촌지도기구의 다양화

선진제국의 농촌지도는 1700년초에 농민단체에서 시작하여 1800년 중엽 농업순회교사를 채용함으로써 근대적 특성을 소유하기 시작하였다. 덴마크, 필랜드 등은 현재까지 계속 이러한 농민단체에서 농촌지도를 관장하고 있으며 1800년 후반부터 1900년 중반 사이에 영국과 독일 등은 농촌지도를 국가에서 전개하기 시작하였다. 프랑스는 1959년에 다시 국가의 지도사업을 농민단체로 이양하였다. 미국도 1912년 농민단체에서 주립대학이 농촌지도를 이양받아 전개하기 시작하였다.

이와같이 선진국의 농촌지도기구는 나라에 따라 다양한데 그 특징을 보면 첫째, 나라마다 여러개의 농촌지도 조직이 있는데 횡적으로 상호 협동하고 있다. 농민단체와 정부가, 정부와 대학이, 중앙정부와 지방정부가 협동으로 시행하고 있다.

둘째, 국가나 농민단체들이 대부분 지방 기구나 지방정부에 농촌지도사업을 이양하고 있다는 것이다.

셋째, 대부분 나라의 농촌지도가 민간화로 지향하고 있다. 프랑스는 1957년에 정부에서 농민단체로 이양하였으며 영국은 현재까지 국가가 담당하고 있으나 실제적으로는 농민조직, 협동조합, 산업체 등 민간조직에서 지도사업을 더욱 많이 시행하고 있다고 한다. 한나라가 선진화되면 그 나라의 농업이 상업화, 국제화되며 농촌이 도시화 되기 때문에 이러한 농업과 농촌의 변화에 특히 지도대상자들의 새로운 요구와 기대에 신속히 대체하기 위해서는 국가주도의 농촌지도사업으로 한계가 있기 때문이다.

4. 농업연구 결과의 변용

농업연구결과 of 변용이란 각종의 농업연구개발 기관에서 연구개발한 결과가 농민 등 지도대상자의 물리, 경제, 사회, 교육 등 제 측면의 실정과 수준에서 수용될 수 있도록 재구성하는 것을 의미한다.

농업연구의 변용에는 기술적 변용(적용연구)과 의사소통적 변용(교제작성)이 있는데 이상 두개의 역할은 농업전문지도사들이 주로 담당하고 있다.

덴마크에서는 Agricultural Advisory Center에서 화란에서는 National Advisory Office에서 프랑스는 Technique Institute에서 스위스에서는 ASCA에서 노르웨이에서는 LOT가 담당하고 있다.

우리나라에서는 이러한 기능은 중앙의 지도국, 농업기술보급국, 농업경영관실, 기술공보담당관실 산하의 각과에서 그리고 도의 지도국 산하의 각과에서 담당하여야 하며 농촌진흥청 산하의 연구 및 시험기관에서 뿐만 아니라 농업계 대학 및 연구소 등에서 개발연구된 결과를 변용하는 기능을 더욱 확대하고 활성화하여 나가야 할 것이다.

5. 농업전문지도사의 역할 증대

선진제국의 농촌지도사들은 농업연구사 및

대학교수들과 비슷한 전문성이 확립이 되어 있다. 연구사들과 함께 그들의 전공영역에서 중앙이나 일선지역에서 연구사업에 참여하고 있으며 그들의 연구결과를 지도사업으로 연계하고 그것을 변용하여 일선지도사에게 활용되게 하는데 결정적인 역할을 하고 있다.

Rogers(1988), Warner와 Christen(1984)등은 미국의 농업전문지도사제도가 오늘의 미국 농촌 지도를 만드는데 가장 크게 공헌하였다고 하였으며 유럽의 모든 나라에서도 전문농촌지도사와 일선 농촌지도사 제도를 확립하고 있다. 미국에서 많은 주립대학의 농업관련학과에는 박사학위를 가진 전문 농촌지도사들이 20% 내외의 비율로 배치되어 교수들과 함께 연구와 강의를 하면서 최신의 연구결과를 농촌지도쪽으로 변용연계하고 있다.

또한 일본에서는 도도현부에 있는 농촌지도사라고 불수 있는 농업전문기술원이 농업시험장에서 근무하기도 하며 또는 도도현부의 농업개량과에 근무하면서 일선지도기관의 농업개량 보급소의 농사보급원들을 훈련하며 새로운 기술과 정보를 전달하고 있다. 바로 일본의 농업전문기술원이 미국의 농업전문지도사와 같은 위치에 있는 지도요원이라고 불수 있다.

우리나라에서도 여러가지 농촌사회 내외의 변화추세에서 볼 때 농업전문지도사와 일선 농촌지도사가 구분되는 농촌지도 공무원제도가 확립되는 것이 필요하다.

6. 농업연구와 농촌지도간의 효율적 연계

Howell(1984), Arnon(1987), Campton(1989) 등은 동일한 기구아래 연구와 지도 기능이 함께 있다고해서 그것이 바로 두 기능간의 효과적인 연계가 이루어지는 것은 아니다. 농업연구사와 농촌지도사들은 서로 다른 목적, 활동방법, 전문적인 자질, 승진기준, 정보소스 등을 가지고 있고 서로 다른 행정적, 기술적 지원체계를 요구하고 있으며 그들 사이에 우월감과 열등감이 작용할 수 있기 때문이라 하였다.

또한 Arnon(1989)은 본질적으로 농업연구기관은 농업기초연구와 학술적인 연구발표에 보다 흥미를 가지며 농민을 위한 적용연구에는 관심이 적다고 하였다. 양기능의 연계에 깊은 관심을 두지 아니하는한 농업연구는 상아탑적 연구가 되고 농촌지도는 연구기관과의 연계없이 지도사항을 자급자족하게 된다고 하였다.

Kaimowitz(1987)는 농업연구와 농촌지도 사이의 연계는 결코 쉽게 이루어 지지 아니한다. 개발도상국이나 선진국에서도 공산국가에서나 자유주의국가에서도 농업이나 농학 이외의 분야에서 국가기관이나 사설기관에서도 마찬가지로 의도적이고 체계적인 노력이 주어져야 한다고 하였다.

이상에서와 같이 두 기능간의 접촉과 의사소통은 한 기관안에 있다 하더라도 쉽게 이루어 지기가 어렵다. 그러므로 제도적으로 그리고 정책적으로 두 기능간의 연계를 체계화하기 위한 의도적 노력이 대단히 필요하다. 농업연구기관에서 연구계획하기 이전에 농촌지도사들과의 광범위한 접촉을 통해서 혹은 직접 농민들과의 만남과 현장 방문을 통하여 농민들의 문제를 파악하여 그것을 연구 계획에 반영하여 나가야 한다. 그리고 농민대표들과 농촌지도사를 연구과정에 제도적으로 참여시켜 나가야 한다.

Ⅲ. 國家 主導農村指導體系의 特性

Moris(1987)는 국가주도 조직의 전형적인 기구적 한계점을 다음과 같이 지적하고 있다.

1. 수직적 위계질서의 고착화
2. 상의하달적 의사소통의 강화
3. 상위계층지도대상자의 편중지도
4. 대부분 공공예산으로 충당
5. 지도요원의 관료적 성향

Arnon(1989)는 국가주도 농촌지도기구가 일선 지역사회의 문화적 특성과 각종 자원에 대한 고찰과 검증없이 일방성과 관료성을 띠고 있다고 하면서 다음과 같은 기구적 결함을 지적하였다.

1. 행정과 경영의 빈약(풍요한 중앙과 빈약한 일선, 상향식 실행계획 부족 등)
2. 의사소통의 빈약(상하기관간, 외부기관간)
3. 계획의 빈약(비현실적 전략, 일선지도요원의 참여부재, 순위결정 부재 등)
4. 능력있는 지도요원의 부족(전문성 부족, 사회경제 측면 이해 부족)
5. 근무환경의 빈약(낮은 봉급, 교통수단 부족, 도서부족, 통신시설 부족 등)
6. 관료적 자세
7. 연관의 부족(연구와의 연관 부족, 관련기관과의 연관부족 등)
8. 보수적 자세(변화에 반대, 기존세력 보존 등)
9. 적합기술 부족(지역과 농민의 실정에 부적절 등)
10. 예산부족

그리고 Arnon은 이러한 정부주도 농촌지도의 기구적 결함을 개선하는 방안으로 다음과 같은 몇가지 대안을 제시하였다.

1. 훈련방문 지도체계(Training and Visit System)의 도입
2. 농촌지도행정의 지방분권(지방정부에 이양 및 협동체제)
3. 농촌지도사업의 지방공공기관으로 이양(대학, 반관반민단체 등)
4. 농촌지도사업의 민간조직으로 이양(농민단체, 산업체, 협동조합 등)

농촌지도행정의 지방분권은 그 나라의 농촌개발계획과 농촌지도사업을 지방화하기 위해서 채택되며 지방분권은 지도사업의 계획, 의사결정 및 경영을 중앙에서 지방정부로의 이양을 의미한다. 중앙정부의 관료성과 경직성, 사회변화에 대한 신속한 대처성의 부족, 농촌지역 사회간과 도농간의 불균형의 해소, 중앙정부의 계획과 경영의 일선지역의 불일치 등이 지도사업의 지방분권화를 요구하게 된다고 하였다. 지방화를 통한 균형성장정책은 지역여건에 일치하고 주민들에 의하여 지지되는 사업계획을 필요로 하기 때문이다. 나라에 따라서 지방분권화는

그것외에도 지역주민의 주체적인, 참여, 책임의식을 개발하는 하나의 수단으로 채택되기도 한다. 농촌지도의 분권화는 연구체계의 지역화와 함께 시작되어야 하며, 지도사업은 행정적 단위를 따라서 분권화가 되나 연구체계는 농업생태학적 지대에 따라서 지역화 된다고 하였다.

이상에서 볼 때 농촌지도사업의 분권화와 지방화는 그 나라의 지방자치제도가 어느정도 성숙되었을 때 그리고 지방정부의 특색있는 농업연구체계가 어느정도 확립되었을때 비로서 가능하다고 볼 수 있다.

IV. 우리나라 農村指導機構의 改編 方向

1. 우리나라 農村指導機構의 發達過程

우리나라 농촌지도기구는 중앙과 지방의 농업행정기구와 밀접한 관계에서 발달하여 왔다. 수차례 농촌지도기구가 농업행정에서 독립적으로 운영되기도 하였고 농업행정체계에 포함되어 운영되기도 하였으며 때로는 양쪽에서 시행되기도 하였다. 그러나 지금은 농촌지도기구와 지방농업행정이 협동체제속에서 기능적으로 분담하고 있다.

가. 옛시대의 농촌지도기구의 발달

옛날 이조시대부터 농촌지도사업은 勸農官의 관제에서 그리고 일제시대 총독부의 관부단체로서의 農會活動에서 볼때 國家의 農業行政속에서 출발하였다.

그러나 광복후 미군정하의 농사개량원(1947~1949)은 농업행정과 완전 독립분리되는 기구로 발족되었다. 1948년 정부가 수립되자 1949년 농사개량원을 폐지하고 농업기술원이 새롭게 출발되었는데 이때 농림부에도 농사교도국을 신설하여 지방의 농업행정기구에도 지도사업을 이행하게 하여 농업기술원과 농림행정기구 모두다 지도사업을 시행하는 이원적인 농촌지도기구를 두었다.

그러나 6.25사변으로 이때 농촌지도사업은 큰 활동을 못하였고 전신체제하에서 사단법인인 농사보급회를 운영하기도 하였다. 휴전협정이 조인되자 1955년 농림부 농정국에 농업교도과를 신설하였고 각도의 산업국에는 농업교도과, 시군의 산업과는 농사교도계, 읍면에는 교도소를 두어 농업기술원의 지방단위의 농촌지도사업을 흡수하였다. 이때 중앙의 농업기술원 교도부만 존속이 되었는데 농정국 농업교도과에서는 교도사업기획, 행정, 예산, 공보 등을 담당하였고 농업기술원 교도부는 교도문고 편집, 농업기술보급자료수집, 교도원 훈련, 청소년지도, 농사기술보급, 생활지도 등을 담당하였다.

나. 농사원 이후 농촌지도기구의 발달

1956년 한·미간에 농업교도사업 발전에 관한 협정이 체결되었으며 이를 바탕으로 1957년 농사교도법이 국회에 통과되고 農事院이 발족되었다.

農事敎導法은 교도사업을 기술보급사업은 물론 농사시험연구까지를 포함한 광의의 개념으로 규정하고 있고 타관련기관도 농촌지도를 할 수 있도록 하고 있으며 연구·교도공무원을 우대하여 연구수당과 교도수당을 지급하도록 규정하고 있다.

농사원은 농림부 농업교도과와 농업기술원의 중앙기구를 통합하여 시험국과 교도국을 두었고 지방에는 도농사원과 시군교도소를 두어 지방행정과 완전 독립적으로 운영되도록 하여 민주적이고 교육적인 지도사업체계를 마련하였다. 한편 1959년에는 농사교도위원회 규정이 공포되어 자문기구로서 관계기관, 농민대표들간에 협조관계가 형성되어 근대적인 농촌지도기구의 구조를 갖추었다.

1957년 농사원의 발족으로 교육적 농촌지도사업이 뿌리를 내리기 시작하면서 1960년 4.19혁명 1961년에 5.16 군사쿠데타가 일어났다. 군사정부는 대폭적인 정부기구개편을 단행하였는데 1961년 農事敎導法은 다시 농사연구교도법으로 개정되어 농사원의 지방기구인 도농사원

을 도지사 소속하의 외청으로 개편되고 시군교도소는 시군산업과에 편입되어 다시 지방농업행정과 연결내지 통합을 보게 되었다.

1958년 대통령령으로 부흥부장관아래 지역사회 개발사업이 시행되기 시작하였는데 1961년에는 농림부 지역 사회국으로 귀속되었다. 이 당시 농협, 수리조합 등 우리나라에는 농촌지도사업을 시행하는 기관이 많았는데 지역사회개발사업까지 농촌지도사업에 참가하게 되어 우리나라 농촌지도사업은 지나치게 다원화 되어 중복과 혼란을 야기시켰다. 이에 1962년 군사정부는 농사연구교도법을 다시 개정하여 農村振興法을 만들고 농사원과 농림부의 지역사회국을 통합하여 농촌진흥청을 발족시켰고 지방에서는 지도사업을 분장하기 위하여 도진흥원을 도지사 소속하에 두었으며 시군지도소를 시장군수 소속하에 두었다.

농사원의 농촌지도기구는 지방단위에서 농촌지도와 농촌행정이 독자적으로 전개되는 기구 형태였기 때문에 양자간의 횡적 협동이 원활하지 못하였다. 그리고 농사원의 기구조직과 사업수행방식이 미국식의 지도사업 특성을 도입하였기 때문에 그때 당시 일사분란한 농촌개발 접근과정에 익숙한 지방행정 책임자들은 농사원 기구를 환영하지 아니하였다. 그러한 가운데 1961년에 출발한 군사정부가 급진적인 농촌개발정책을 추구함에 따라 농업행정과 농촌지도기구를 별도의 기구로 존속하게 하면서 양자가 유기적인 관계에서 동일방향으로 협동적인 관계에서 기능을 분담해서 농촌개발을 추진할 수 있도록 하였다. 지방단위에서 농촌행정과 농촌지도가 기능적으로 분화통합된 새로운 체계의 농촌지도기구를 탄생시켰는데 그것이 현재의 농촌진흥청 지도기구이다.

도단위의 농촌지도기구를 도지사 산하에 그리고 시군단위 농촌지도기구를 시장, 군수산하에 편입시켜 지방행정 책임자로 하여금 지방의 농촌지도사업의 제반 행정업무를 관장하도록 하였으며 지도사업에 필요한 예산을 대부분 지원하게 하였다. 그러나 농촌지도공무원은 국가

직공무원으로 하였고 지방단위의 농촌지도책임자들의 인사권과 농촌진흥청 연구시험기관의 연구결과를 지방농촌지도기관에 전달공급하는 전문적 농업기술지도업무의 관장권은 농촌진흥청장이 갖도록 하였다.

이상에서와 같이 우리나라 농촌지도사업은 해방전까지 농업 및 농촌행정속에서 전개되어 오다가 해방후 한때 미국의 영향을 받아서 1947년 농업행정과 완전 독립된 농촌지도 기구 체계를 구축하였다. 그러나 얼마가지 못하여 1955년 다시 중앙단위에는 농림부와 농업기술원에 각각의 지도기구가 있었고 지방단위에서는 농촌행정 기구속으로 통합하였다. 이러한 체제도 얼마가지 못하고 종전후 1957년 다시 농업행정과 완전히 분리되는 근대적 농촌지도기구를 출발시켰다가 또다시 1961년 농업행정과

통합하게 되었다. 1962년 다시 기구개편을 맞이하게 되어 현재까지 유지되어 오고 있는데 지방단위에서 농업행정과 농촌지도가 기능적으로 분화하면서 상호 협동하는 이원적인 농촌지도 기구 체계를 유지하고 있다. 그러나 오늘날 지방화시대를 맞이하여 농촌지도사업을 지방정부에 이양하는 새로운 차원의 지도기구개편이 거론되고 있는 실정이다.

2. 우리나라 農村指導機構의 改編方向에 관한 설문지 조사 결과

우리나라 농촌지도공무원, 도청·군청의 농업행정공무원, 농협임직원, 농고교사 및 농대교수를 대상으로 농촌지도기구의 개편방향에 관한 설문지 조사 결과는 <표 1>과 같다.

<표 1> 指導機構 改編의 方向에 관한 응답

조사대상기관	기구 유형	항 목 1	항 목 2	항 목 3	기 타	계
		지방정부이양	농진청전담	현 존 체 제		
지도기관	지도관	12 (10)	63 (53)	40 (34)	4 (3)	119 (100)
	지도사	27 (36)	35 (47)	11 (15)	2 (2)	75 (100)
소 계		39 (20)	98 (50)	51 (26)	6 (3)	195 (100)
도 청 · 군 청		19 (61)	5 (16)	4 (47)	3 (10)	31 (100)
농 협		12 (40)	3 (10)	14 (47)	1 (3)	30 (100)
농 고 / 농 대		18 (30)	26 (44)	15 (26)		59 (100)
계		88 (28)	132 (42)	84 (27)	10 (3)	314 (100)

총 314명의 응답을 분석한 결과 전체적으로 볼 때 「현존과는 달리 지방정부로 완전 이양하는 방향」에 응답한 사람이 88명으로 28%였고, 「현존과는 달리 농촌진흥청에서 모두 실시하는 방향」에 응답한 사람이 132명으로 42%였으며 「현존지도 체계를 존속하는 방향」에 응답한 사람은 84명으로 27%였다.

농촌지도공무원의 응답을 보면 「지방정부 이양」에 20%, 「농촌진흥청 전담」에 50%, 「현존체제 존속」에 26%였었다. 그러나 지도관과 지도사의 응답은 차이가 있었는데 「지방정부이양」

에 대해서 지도관들은 10%, 지도사들은 36%가 찬성하였으며 「현존체제 존속」에 지도관은 34%, 지도사들은 15% 찬성하였다.

농촌지도공무원들은 많어도 30%정도가 「지방정부이양」을 원하고 있으나 70%의 지도공무원들은 오히려 지방정부이양을 반대하고 있다고 볼 수 있다. 「농촌진흥청 전담」에 찬성한 지도공무원들은 설문한 개편방안의 내용에서 볼 때 「지방정부이양」과 「현존체제 존속」이라는 두 가지 방향만 제시되었더라면 대부분 「현존체제 존속」에 찬성할 가능성이 많다고 볼 수 있기 때

문이다.

도청·군청의 농업행정공무원들은 응답자 수가 적었지만 대체적으로 그들이 원하는 방향을 나타내고 있지 않나 추론할 수 있다. 「지방정부 이양」에 61%, 「농촌진흥청 전담」에 16%, 「현존체제 존속」에 13%로 응답하여 농촌지도사업의 지방정부 이양이 바람직하다는 견해를 나타내고 있다.

농협임직원은 「지방정부 이양」에 40%, 「국가

전담」에 10%, 「현존체제 존속」에 47%로 찬성하였는데 많은 농협임직원이 현존체제에 찬성하고 있다. 농고교사와 농대교수들의 응답을 보면 「지방정부 이양」에 30%, 「농촌진흥청 전담」에 44%, 「현존체제」에 26%로 찬성하였는데 농촌지도공무원들과 비슷한 응답을 하였다.

다음으로 조사대상자들이 설문한 3개의 개편 방향에 대해서 각각 찬성한 이유를 분석한 결과를 보면 <표 2, 3, 4>와 같다.

<표 2> 地方政府로 移讓에 찬성하는 理由

이 유	지도관	지도사	농 협	농고 / 농대	도청·군청	계
지역특성에 따라 지도사업 전개	11	21	17	26	18	93
기구의 이원화로 인한 비효율성 탈피	6	11	2	4	7	30
인사이동 감소로 인한 생활안정	2	6		4	6	18
지역주민과의 유대감 형성	2		2	2		6
사업에 따른 적용예산 투입	2				1	3
중앙과 관련하여 행정업무 축소	1	4		4	2	7

<표 3> 農村振興廳 全權에 찬성하는 理由

이 유	지도관	지도사	농 협	농고 / 농대	도청·군청	계
지도사업 본연의 교육적 기능 회복	38	17		5		50
국가예산확보 용이	27	9	1	11	3	51
지방 농업행정에서 탈피 독자적 운영	26	16	1	14		57
연구와의 연계로 전문성 확보 용이	18		2	4	3	27
지방정부로 이양시 지도사업위상 약화	15	17			1	33
지도감독 기간 일원화		6	1	6	2	15

<표 4> 現存體制에 찬성하는 理由

이 유	지도관	지도사	농 협	농고 / 농대	도청·군청	계
연구와의 연계로 전문성 확보 용이	41	9	7	6	1	66
지방정부 이양시 지도사업 존속 곤란	20	6	4	6		37
지역간의 균형 발전	20	3			2	23
지도사업의 일관성과 계속성		3	2	6		11
지역실정에 맞는 지도사업 전개 가능		3		2		5

첫째, 지방정부로의 이양을 찬성하는 이유를 보면 지역특성에 따른 지도사업을 전개할 수 있

으며 현존지도체계의 2원화로 인한 기관운영의 비효율성을 탈피할 수 있다고 하였으며 인사이

동 대상 가능지의 축소로 생활의 안전을 도모할 수 있다고 하였다. 이외에도 지방정부로 이양됨으로써 지역주민과의 유대감이 강해지며 예산확보가 용이하여지며 중앙과 관련한 행정업무가 축소된다고 하였다.

둘째, 농촌진흥청이 전담하여야 하는 이유를 보면 지도사업의 본래 성격을 유지할 수 있으며 지방 농업행정에서 탈피하여 독자적 운영이 가능하기 때문이라 하였다. 그리고 지도예산확보가 용이, 전문성 확보의 용이, 지도감독 기관의 축소등의 이유를 들고 있으며 지방정부로 이양시 지도사업 위상의 약화를 들고 있다.

셋째, 현존체제존속을 찬성하는 이유를 보면 연구기관과의 연계로 전문성 확보가 용이하며 지방정부 이양시 지도사업존속의 어려움을 들고 있다. 중앙정부와의 연계는 지역간 균형발전을 추구할 수 있고 지도사업의 일관성을 유지할 수 있으며 또한 지방정부 산하의 기관임으로 지역실정에 맞는 지도사업도 전개할 수 있다고 하였다.

3. 설문조사결과의 해석

설문조사결과를 전반적으로 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 농촌지도공무원, 농협임직원, 농교교사 및 농대교수 등은 현존체제에서 지방정부로의 이양으로의 개편을 찬성하는 사람은 30% 수준밖에 안되며 농촌진흥청 전담으로의 개편을 원하는 사람은 40%로 가장 많고 현존체제 존속을 원하는 사람은 약 30% 정도 된다고 볼 수 있다. 농촌진흥청 전담으로의 개편은 지방정부로 이양과는 반대방향의 개편이라 볼수 있으므로 지방정부로의 이양을 원하지 아니하는 사람들이 약 70% 정도가 된다고 볼 수 있다. 그러나 도·군청 농업행정 공무원들은 60% 이상이 농촌지도사업의 지방정부이양을 찬성하고 있다.

둘째, 많은 조사대상자들이 왜 지방정부이양을 반대하고 있는가를 정리하여 보면 현재 농촌지도사업이 지방정부로 완전이양되면 농촌지도

사업의 본연의 성격 유지가 곤란하고, 지방행정과의 독자성을 유지하기 어렵고, 지도사업의 위상이 크게 약화되어 지도사업의 존속이 위태롭다고 보고 있다. 그리고 지도사업이 농업연구기관과의 관계가 소원하게 되어 농업지식과 기술에 대한 전문성 확보가 어렵게 된다고 보고 있으며, 지방정부로 이양되면 지방정부간에 지도사업에 큰 격차가 생겨서 균형적인 농업발전에 차질을 초래할 가능성이 있다고 보고 있다.

셋째, 지도사업이 지방정부로 이양되면 지역특성에 따라 지도사업을 전개할 수 있는 장점이 있다는 것을 크게 부각시키고 있으며, 기구의 이원화로 인한 사업운영의 비효율성을 극복할 수 있다고 보고 있다. 이외에도 지역주민과의 유대감 증진, 행정업무의 축소, 인사이동 폭의 감소 등의 장점이 있다고 반응하고 있다.

넷째, 현존체제의 장점으로는 지도기관이 농업연구기관과의 연계를 유지할 수 있어서 전문성 확보가 용이하고 지방간의 균형발전을 유지할 수 있을 뿐만 아니라 현존지방 농촌지도기구가 지방정부산하에 있는 기관이므로 운영의 묘를 살린다면 지역실정에 맞는 지도사업을 전개할 수 있다고 생각하고 있다.

현존체제에 찬성하는 농촌지도사들의 비율이 낮은 것은 현존체제의 단점과 부작용을 현재 체감하고 있고 또한 현재 농촌지도직공무원들의 사기가 크게 저하되어 있기 때문이라 볼 수 있다.

V. 地方化時代의 바람직한 農村指導事業設定을 위한 探索

우리나라 농촌과 농업의 내외적 여건과 환경에 비추어 우리나라 농촌지도사업을 현대체제에서 완전히 지방정부로 이양하는 것은 전술한 바와 같이 시기적으로 빠르고 농촌지도사업이 유명무실하게 될 가능성이 많음을 부정할 수 없다. 그러나 정부나 국회가 농촌지도사업을 지방정부에 완전히 이양한다고 가정했을 때 우선적으로 고려하여야 할 몇가지 대안을 개략적으로

로 탐색하여 보려고 한다.

1. 지방화시대의 농촌지도기구 탐색

정부안대로 농촌지도사업을 지방정부로 완전 이양한다고 가정했을 때 중앙과 도 그리고 시군단위의 농촌지도 기구체계를 어떻게 할 것인가가 검토의 대상이 아닐 수 없다.

첫째는 농촌진흥청의 지도사업기구를 현존대로 유지하느냐 아니면 기구개편을 단행하여 일원체계와 같이 농림수산부 직속으로 농촌지도사업을 편입하느냐에 대한 신중한 검토가 필요하다.

둘째로 지방정부의 농촌지도기구체계를 현존체계와 같이 시군단위 중심체계로 할 것인지 아니면 도단위 중심체계로 하여 시군단위에서는 시·군청과 시·군농촌지도사업을 완전 분리 운영할 것인지를 검토하여 나가야 할 것이다.

세째로 도단위의 농촌지도사업이 본래의 성격대로 시행될 수 있도록 각계각층의 인사들로 구성되는 농촌지도발전위원회(가칭)의 운영이 필요하다.

2. 농촌전문지도사 제도의 확립

우리나라 도단위의 농업연구사업이 활성화되기 위해서는 적어도 5~6년의 시간이 필요하다. 그러므로 중앙의 농업연구사업이 우리나라 지방의 농업문제를 당분간 연구하여 나가지 않을 수 없는 실정에 처하고 있다. 농촌지도사업의 지방이양으로 소원하여진 농업연구와의 연계를 강화하기 위한 노력과 검토가 필요하다. 다시말하여 중앙의 농업연구개발사업의 결과를 변용하여 일선지방의 농촌지도공무원에게 전달하는 역할을 수행하는 전문농촌지도사 제도를 강화하여 나가야 할 것이다.

적어도 국가 농촌지도공무원들은 행정책임자를 제외하고는 대부분 영역별로 그리고 작물별로 연구공무원과 비슷한 수준의 전문성을 가진 전문농촌지도사로 보강되어야 할 것이다.

이들 전문지도사들이 지방정부의 농촌지도공무원들을 상대로 기술이나 정보를 어떻게 잘 전달하고 교육하고 지원할 수 있는가에 따라 지방정부의 농촌지도사업의 성패가 달려있다고 볼 수 있다.

3. 지방직 농촌지도공무원 제도의 보완

현단계에서 비록 2년후에라도 농촌지도사업이 완전 지방화되면 지방의 농촌지도사업이 과연 농업행정과 분리 운영될 수 있으며 또한 유지될 수 있는가에 대해서 회의적인 사람이 많다.

고위 농촌행정가들 중에는 농촌지도공무원이 시청이나 군청의 산업과에서 근무할 수 있지도 않느냐의 자세를 가진 인사도 있는데 그것은 농촌지도사업의 근본이념과 개념을 잘못 인식하고 있는데서 나타난다고 볼 수 있다. 농촌지도공무원은 농업의 각 작목과 농촌개발의 특수영역에 전문성을 가진 전문인이며 농업행정 공무원과 본질적으로 다른 공무원이라는 것을 인식하고 있어야 한다. 바로 이러한 관점을 강조하는 방향에서 지방직 농촌지도공무원 법을 보완하여 나가야 할 것이며, 특히 지도공무원의 보수체계에 이러한 전문성을 감안하여 보수, 수당, 여비 수준을 일반 공무원보다 훨씬 높여야 할 것이다.

지방정부하에서 농촌지도공무원과 기타 다른 공무원간에 분리 보직하는 제도가 확립되지 아니하면 과거 내무부 산하에 있던 산림청의 간부인사와 같은 폐단이 나타날 가능성이 없지 아니하며 나아가 농촌지도공무원의 전문성 확보가 더욱 어렵게 될 것이다.

4. 중앙정부와 지방정부간의 연계체계 유지

우리나라 농업과 농촌의 발전을 위해서는 중앙정부와 지방정부가 각각 담당하여야 할 역할과 기능이 있다. 우리나라 국민의 식량과 식품공급, 농업하부구조 개선사업, 농업환경 및 자

연자원 보호 등은 중앙정부가 계속 담당하여야 하며 지방과 지역의 특성화에 따른 지역농업발전과 농가소득증대 등은 지방정부가 담당하여야 한다. 동시에 이러한 각 사업들은 상호 연계하여서 추진하여 나가야 함으로 중앙정부와 지방정부의 협조와 연계체계는 불가피하며 또한 농촌지도사업에 있어서도 마찬가지다.

민선 지방정부단체장이 출현하여 지방과 지역의 이기주의적 지방행정을 수행할때 중앙정부의 견제장치가 필요하며 또한 지방간의 발전적 격차를 조정하여 주는 중앙정부의 역할이 필요하다. 실질적으로도 지방정부의 재정자립도가 낮아 농촌지도사업에 있어서도 중앙정부의 예산지원을 받지 않을수 없는 실정에 있기 때문에 지도사업에 있어서도 중앙정부와 지방정부의 연계체계가 불가피한데 그것을 위한 협조와 연계체계를 마련하여야 할 것이다.

VI. 結 論

1. 선진국 농촌지도체계 특성에서 본 우리나라 농촌지도체계 개선 방향

선진외국의 농촌지도체계의 특성은 1) 인간요소 중심의 지도목적 2) 학제적 접근의 농촌지도접근 3) 지도기구의 다원성과 민간화 4) 농업연구결과의 변용 5) 농촌전문지도사 제도의 확립 6) 연구와 지도의 효율적 연계라 정리할 수 있었으나 이것을 한마디로 요약하면 농업기술체계가 확립되어 있다고 정리할 수 있다.

우리나라 농업의 국제경쟁력은 중국적으로 농촌에서 농업에 종사하는 농민들의 국제경쟁력 여부에 좌우된다. 농업연구시험장의 기술수준이 아무리 높다하더라도 국제시장에 출하하는 농산물을 생산하는 농민의 기술수준이 낮으면 그 품질이 우수할 수 없고 가격이 저렴할 수 없는 것이다.

농촌지도사업의 궁극적 목표는 농민을 중심으로 하는 지도대상자들의 경쟁력을 높이는 것인데 그렇게 하기 위해서는 지도대상자들에게

적합한 혁신사항을 연구개발하여 농민들에게 지도·보급하여 나가야 한다.

이제까지 우리나라 농업연구개발과 농민의 영농현장과는 많은 괴리가 있다고 평가되고 있는데 이러한 괴리를 농촌지도사업이 좁혀나가야 할 책임적인 위치에 있다고 볼수 있다. 그러기 위해서는 농촌지도사들이 농업 연구개발에 보다 적극적으로 참여하여 나가야 한다. 농업연구개발기관에서 추천하는 혁신사항을 농민들에게 적합하도록 변용하여 보급전달하는 역할도 중요하지만 그에 못지않게 농민의 문제와 실정이 농업연구개발사업에 반영되도록 건의하고 나아가 농업연구개발 사업에 관심을 가지고 적극적으로 참여하여 나가는 것이 필요하다. 특히 지역특화 연구소의 연구기능은 농촌지도요원의 책임 영역으로 간주하여야 하며 농촌지도소의 지역 농업센타기능을 활성화 하기 위해서도 선진외국에서와 같이 농촌지도사들의 연구사업 참여가 절실하다. 중앙이나 도단위에서의 연구실험 사업을 위한 계획과 평가회의에 적극적으로 참여하여 자기의 견해와 의견을 진술하고 특히 농촌과 농민의 요구와 문제를 반영하여 우리나라 농업연구개발의 결과가 농민의 문제와 직접적으로 연결되도록 노력하여야 한다.

그리고 농업연구개발사업과 농촌지도사업의 계획 실천 평가에서도 농민대표들의 요구와 의견이 반영되도록 그들의 참여를 제도적으로 보장하여야 한다. 1947년 해방후 최초의 농업연구개발기관인 농사개량원 시대에 중앙에는 농사개량위원회, 도와 시에는 농업기술자문위원회가 운영되었고 1957년 농사원 당시에 농사교도 위원회 규정이 공표되어 농민들의 연구와 지도의 참여가 제도적으로 보장되었다. 그러나 지금은 이러한 위원회가 없는 것으로 알고 있다.

결론적으로 우리나라의 농업연구개발기관, 농촌지도기관 그리고 농민들간의 유기적이고 밀도있는 상호작용을 통하여 이들 3자간에 농업기술체계를 확보하는 것이 우리나라 농업의 국제경쟁력 확보의 첩경이라 볼수 있다.

2. 국가주도 농촌지도체계의 특성에서 본 우리나라 농촌지도기구의 발전방향

선진외국에서의 지도사업 기구는 국가주도 일변도에서 다원화로 변천하고 있으며 또한 비정부화 내지 민간화로 변하고 있다. 그리고 정부주도 기구나 민간기구에서도 농촌지도사업을 중앙에서 지방으로 이양시키고 있으며 중앙과 지방기구간에 긴밀한 협동체계를 유지하고 있다.

선진외국의 농촌지도기구가 이렇게 변화되고 있는 것은 그 나라의 농업이 국제화 내지 상업화되었기 때문이다.

다시말하여 한나라 농업이 국내외적 상황변화에 신속히 대처하기 위하여 그리고 농업의 국제경쟁력을 높이기 위하여 이러한 기구적인 변화가 불가피하게 되었다는 것이다.

우리나라도 벌써 국가주도의 농촌지도 기구로써 상업화 내지 국제화로 전환되고 있는 우리나라 농업의 요구와 기대를 충족하기에는 부문적으로 어려움에 직면하고 있지 않느냐 생각된다. 예를 든다면 농촌지도사업 방향에 대한 의사결정과정의 지연성과 기구개편의 경직성 등을 들 수 있다.

우리나라 농촌지도기관이 우리나라 국가기관 중에서 가장 관료성이 없는 기관이지만 더욱 유의하여야 하고, 중앙과 지방간의 의사소통이 원활하고 쌍방적이 되어야 하며, 농민대표와 관계기관 대표들이 참여하는 가운데 일선 농촌지도기구 중심의 농촌지도체계를 확립하여 나가야 한다.

3. 우리나라 농촌지도기구의 개편방향

현재 우리나라 정부는 1997년 1월에 농촌지도사업을 지방정부에 완전 이양한다는 전제하에 지방의 농업연구지도공무원 119명외의 전 연구 및 지도공무원을 지방직 공무원으로 전환시킨다는 안을 발표하였다.

내년 지방단체장 선거로 시작되는 본격적인

지방화시대를 맞이하여 지도사업의 지방화는 한번 검토하여 불만한 사항이라 생각된다. 그러나 2년후 1997년부터 지도사업의 지방정부이양은 시기적으로 지나치게 빠른감이 없지 않다.

왜냐하면 첫째로, 초창기 지방정부의 자치제도가 지도사업을 안정적으로 관장할 여건과 환경을 갖추기 위해서는 상당한 기간이 필요하기 때문이다. 지방재정의 압박, 지방정부예산의 투자효율 제고, 성장위주의 지방경제정책 등 초창기 지방정부의 사회 정치 경제적 환경 등을 감안할때 내년에 선출될 지방정부 단체장과 그들 간부들이 농촌지도사업에 대한 올바른 이해속에서 본래의 성격대로 농촌지도사업을 시행하기가 대단히 어려울 것이라는 것은 쉽게 예견되기 때문이다. 그래서 설문조사 결과에서도 나타났다지만 2년후 농촌지도사업이 지방정부로 이양되면 농촌지도사업은 크게 위축되며 유명무실하게 될 위험성이 큰 것이다.

둘째로, 지도사업이 지방화되면 중앙단위에 집중되어 있는 농업연구개발기관과 지방의 농촌지도사업은 그 연계가 소원하여져서 농촌지도사들의 전문성 확보는 더욱 어려워진다고 볼 수 있다. 적어도 도단위의 농업연구기능이 어느정도 활성화 되었을 때 비로소 지도사업을 지방으로 이양할 수 있는 것이다.

셋째로, 농촌지도가 지방정부로 완전이양되면 지방정부간에 지도사업 발전에 있어서 많은 격차가 생겨 지역간 균형발전에 차질을 초래할 것이며 또한 국민식량확보, 농업환경 및 자연보호 등 국가차원에서 추진하여 나가야 할 농촌지도사업은 크게 위축이 될 것이다. 그리고 지방정부의 재정자립현황에서 볼 때 농촌지도부분에서도 인건비 등 중앙정부의 재정지원이 불가피한 실정이다. 그러므로 농촌지도사업을 지방정부에 완전 이양한다는 것은 현실적으로 어려우며 미국, 프랑스, 덴마크 등의 예에서와 같이 지도사업에 있어서 중앙정부와 지방정부간에 기능분담과 상호협력이 유지되어야 한다. 그렇다고 할 때 현존 농촌지도기구가 바로 그러한

중앙과 지방정부간에 유기적인 연계를 할 수 있는 체계의 지도기구가 아닌가 생각된다.

넷째는 농촌지도가 지방화되면 농촌지도공무원의 사기가 저하될 수 밖에 없다. 현재에도 가장 대우가 낮은 공무원인데 지방공무원으로 전직이 되었을 때 더욱 사기가 저하될 것은 명약관하하다.

이상의 관점에서 2년후 농촌지도사업의 지방정부이양은 우리나라 농촌지도사업의 발전적 차원에서 볼 때 큰 위험성을 내포하고 있다. 그 시기를 뒤로 미루어 적어도 우리나라 지방정부의 지방자치제도가 완전히 정착되었을 때 그리고 지방단위의 농업연구개발사업이 어느정도 활성화될 때에 그때 가서 지방정부로 이양하여야 하며 그것도 현존체제의 지도기구를 단계적으로 더욱 지방화시켜 나가는 것이 현명한 대안이라 판단된다.

현존의 지도기구 체계는 연구와 지도를 잘 연계시켜주며 동시에 중앙과 지방을 연계시켜주는 선진형의 지도기구이다. 과거 30여년 동안 많은 시행착오와 부작용이 많았지만 오늘날에 와서는 많이 정착되고 있다. 중앙정부의 지도행정, 인사권 행사 등에 있어서 그리고 지방정부의 예산배정, 지도의 독자성 유지 등에 있어서 단점을 보완하고 운영의 묘를 살린다면 현존체제도 지도사업의 교육적 성격, 전문성 확보, 지역특성화를 도모할 수 있는 훌륭한 기구이다. 그러므로 이러한 현존기구의 틀을 전제하여 점차적으로 지방화의 단계를 밟는 것이 기구개편의 충격과 혼란을 방지할 수 있을 것이다.

이상의 모든 연구결과에서 볼 때 지방단체장 선거 6개월후 농촌지도사업의 지방정부 이양은 지나치게 성급한 초치가 아닐 수 없다.

4. 지도사업 지방화 전제시의 대안 탐색

현정부의 방침대로 2년후 농촌지도사업의 지방정부이양을 전제로 할 때 우선적으로 고려하여야 할 몇가지 대안을 탐색하여 보면 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 지방화시대의 지도사업은 우리나라 도단위가 중심이 되어 운영되는 것이 바람직하며 일선단위인 시·군에서는 지방행정과 지도사업이 완전 분리되는 것이 바람직하다.

둘째, 도단위에서 농촌지도사업정책에 관여하는 농촌지도발전 위원회(가칭)의 운영이 바람직하다.

셋째, 지방직 농촌지도공무원 제도를 확립하여 지방직 지도공무원과 다른 지방직공무원과의 차별성을 확립하여야 하며 전문가로서의 대우를 보장하여야 한다.

넷째, 지도사업의 지방화로 인한 농업연구와 농촌지도간의 멀어지는 연계를 강화하기 위해서 전문농촌지도사 제도를 확립하고 그들의 역할을 활성화 하여야 한다.

다섯째, 지도사업에 있어서도 중앙과 지방정부간에 역할분담, 협조 및 견제 체계를 확립하여야 한다.

여섯째, 지방농업연구 개발기관의 확충과 활성화대책을 수립하여야 한다.

引用 文 獻

1. Amon, I. 1987. Agricultural research and technology transfer, Elsevier Applied Science London and New York.
2. Compton, J. Lin. The Integration of Research and Extension, J. Lin Compton, ed., the Transformation of International Agricultural Research and Development, London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
3. Howell, J. 1984. Conditions for the Design and Management of Agricultural Extension, Agricultural 10 Administrative Unit, ODI, London.
4. Kaimowitz, D. 1987. Research-Technology Transfer Linkages. In International Workshop on Agricultural Research management ISNAR, The Hague, pp. 109-113.
5. OECD 1981. Agricultural Advisory Services in OECD Member Countries, Paris.
6. Rogers, E. M. 1988. The Intellectual Foundation and History of the Agricultural Extension Model. Knowledge 9(4):492, 510 June.

7. Roling, N. 1987. Extension Science-Information System in Agricultural Development. Cambridge University Press, pp. 22-35.
8. Swanson, B. E, N. Roling and J. Jiggin. 1984. Extension Strategies for Technology utilization. In Agricultural Extension-A Reference Mannual, ed. BE. Swanson. FAO. Rome pp. 89-107.
9. Warner, P. O. and Christen J. A. 1984. The Cooperative Extension Service: A National Assessment, Westview Press/Boulder and London.
10. 채관식 외, 1966, 농촌지도론, 홍문사, pp. 97-111.
11. 최민호, 1991, 선진외국의 농촌지도체계의 비교 분석.

농촌지도 체계의 발전 방향

오 덕 화

농민신문 농정부장

농촌지도사업과 관련해 농업기술을 농민에게 전달하는 가장 이상적인 체제는 중앙정부의 강력한 정책의지와 지원을 바탕으로 지방정부와 연구지도기관 농민간에 유기적인 협조와 지원이 이뤄져야 하는 것으로 알고 있다. 따라서 원론적으로 지도직 공무원이 자신이 주어진 업무에 충실할 수 있는 사회적 여건만 조성된다면 신분은 국가직이나 하는 것은 큰 문제가 될수 없다는 것이 본인의 견해이다.

그러나 우리나라의 경우는 이러한 원론적인 논리가 적용될 수 없다는 데 문제가 있는 것 같다. 이제 갓 출범하는 지방자치정부의 재정자립도가 극히 취약한 현실에서 농업을 어느정도나 비중을 둘 것인가 하는 것도 의문이다. 우선 인사문제 한가지만 짚어 보겠다. 농림수산부에서 직급에 관계없이 행정직에 비해 농림직 공무원이 승진등에서 현저하게 불이익을 당하고 있을 뿐 아니라 국장급에서는 농산국장 한 사람만이 할애되고 본부 1급 차관보 이상은 전부 행정직이 차지하는 등 농림직 공무원에 대한 균등한 승진기회가 주어지지 않고 있다. 축산국장은 80년대 초반해도 축산전문직이 맡아 왔으나 소값 파동이후 계속 행정직이 차지하고 있다.

이같은 인사상의 불이익은 도의 경우 더욱 심해 역시 유일하게 농림직공무원이 국장급으로 승진할 수 있는 도 농정국장마저 행정직이 모두 독식하고 있을 정도로 인사행정에서 심한 불이익을 받고 있어 농림직공무원의 사기가 크게 저하되어 있을 뿐 아니라 하위직 공무원의 경우 기회만 있으면 세무직이나 일반 행정직으로 전환을 하려는 것이 현실이다.

이같은 현실 때문에 지금도 농촌지도직 공무

원들이 선진농업국과 같이 그들이 하는 일에 투철한 사명 의식을 갖고 사회적으로 예우를 받으며 맡은바 임무에 전념하기 어려운 것이 아니라 하는 문제가 있는데 더구나 이를 국가직에서 지방직으로 전환한다면 충분히 예견할 수 있는 많은 부작용이 있을 수 있다는 점에서 정부가 지방화라는 명분만을 내세워 쉽게 결정할 문제는 아니라고 본다.

오늘 세미나의 핵심적인 주제는 정부가 추진하는 농촌지도직 공무원의 지방직화가 과연 바람직한 것인가, 바람직하지 않다면 어떻게 농림수산부와 내무부로 이원화 되어 있는 현체제를 유지하거나 더 나아가 농림수산부 즉 농촌진흥청 소속으로 일원화해 농촌지도사업을 국가사업으로 계속 존치할 수 없겠는가 하는 방법을 찾고자 하는데 있는 것으로 알고 있다.

우선 이 자리에 계신 대다수 농촌지도 관련 학계에 계신 분이나 농진청의 관계자들은 농촌지도직 공무원의 지방직화가 바람직하지 않다는데 의견을 같이 하고 있는 것으로 알고 있다. 그 이유는 이미 농촌 지도업무에 관계가 있는 내부에서 충분히 거론됐고 저희 신문에서도 몇 차례 보도를 한 바 있다. 오늘도 여러 전문가들이 그 이유를 소상히 밝혀주길 것이므로 생략하겠다. 그러나 분명히 짚고 넘어가야 할 현 시점에서 우리의 모든 현실적 여건을 감안할 때 농촌지도공무원이 국가직에서 지방직으로 전환될 경우 연구사업과 지도사업의 이원화로 체계적인 농촌지도사업이 어려울 것이란 점과 지도직 공무원, 특히 젊은 공무원들의 전직 희망이 크게 늘어날 것이라는 것은 충분히 예견할 수 있다.

결국 이같은 부작용을 막기 위해선 정부가 추진하는 2년의 유예기간후 97년부터 지방직화한다는 방침을 철회시켜야 하는데 대통령이 강조했듯이 현재로서는 정부의 방침은 확고한듯하다. 그러다보니 이를 막아야 할 농림수산부나 농진청은 의견상으로는 침묵을 지키고 있는데 문제의 심각성이 있는것 아니냐 하는 생각을 하게 된다.

정부의 정책을 수정시키기 위한 보편적인 수단은 대체적으로 첫째, 관계 부처 실무선에서의 설득작업, 둘째, 정치권에서의 논쟁이 되도록 하는 방법, 셋째, 사회적으로 공론화시켜 여론을 환기시키는 방법등이 있을 수 있으나 현재는 이 세가지 모두 제대로 되지 않고 있는 듯하다.

그 이유는 거듭 강조하지만 이해 당사자인 농림수산부와 농진청이 적극적으로 반대의사를 표명하지 않고 있는데 있다고 본다. 물론 물밑에서 관계부처 설득작업은 있었던 것으로 알고 있으며 “농촌지도사업 개혁 방안”을 마련, 3가지 안을 내놓은 것으로 알고 있으나 아직 사회적 이슈로 부각되지 못하고 있는 것은 철저히

이 과정을 외부에 비밀로 부치고 자료유출을 제한했기 때문이 아닌가 한다. 적절한 예가 될지 모르겠으나 마사회의 문체부 이관시 지금 제주도 지사로 가 있는 당시 축산국장처럼 농림수산부 고위간부나 농진청의 수뇌부가 이에 대한 반대 의견을 공식적으로 표명했다면 상황은 지금과 달라질 수 있지 않았겠나 하는 아쉬움이 있다.

현단계에서 농촌지도직 공무원에 대한 현 체제유지를 위한 방안을 찾자면 2년간의 유예기간동안 정부의 지도직 공무원의 지방직화 방침에 대한 반대논리를 지속적으로 개발하고 농진청이 전면에서 나서기 어렵다면 농민단체의 협조를 받아 다각적인 방법으로 이를 정치적 쟁점화 하는 것은 물론 사회적 이슈로 부각시키는 것이 시급한 과제가 아닌가 생각된다.

이러한 과정을 통해 충분한 여론이 수렴되면서 정부 방침이 수정되도록 하는 노력이 있지 않는 한 비록 시행착오가 예상되더라도 정부방침을 바꾸기는 어려운 것이 아니냐 하는 우려를 하지 않을 수 없다.

농촌지도 체계의 발전 방향

김수옥

전국대 교수

정부에서는 농촌지도사업을 지방정부에 이양하는 것을 전제로 법적, 제도적인 검토를 상당히 진척시켰음을 감안할 때 한국 농촌지도학회의 발족과 오늘의 세미나는 다소 때늦은 감이 있다.

이 연구는 농촌지도사업 체제 개편과 관련하여 지방정부에 이양하는 것이 바람직한가, 현재와 같은 조직 체제나 농촌진흥청 전담체제가 바람직한가를 규명하고자 하는 것이다. 이 연구에서는 농촌지도사업이 지방정부에 이양되면 오히려 농촌지도사업이 위축되고, 지역간 격차가 초래될 것이며, 지도직 공무원의 사기도 저하되어 오히려 농촌발전을 저해할 것으로 지적하고 있다.

토론자도 이와 비슷한 견해를 지니고 있다. 농촌지도사업이 지방정부에 이양되면 산업화된 지역에서는 농업이 차지하는 비중이 낮다는 이유로, 농업지역에서는 이제까지 농업에 치중되었기 때문에 덜 개발되었다는 편견으로 농촌지도사업을 등한시할 것이며, 따라서 우리 농촌

농업, 농민은 더욱 큰 어려움에 봉착할 것이다. 또한 지방의회의 견제로 농촌지도사업의 예산 확충 등이 어려울 것으로 보인다. 지금도 군에서는 지도소를 하나의 사업소로 간주하고 있는데 만약 지도소가 군에 귀속된다면 어찌될 것인가?

농촌지도체제의 존속 및 발전을 위한 대안탐색을 위해서는 보다 설득력 있는 연구결과가 제시되어야 할 것이다. 이 연구에서는 조사자들로 하여금 우선 지도기구 개편방향을 제시하게 하고 그에 대한 이유를 탐색하였다. 이 보다는 3가지 대안에 대한 장단점을 탐색케 한 후 희망 개편방안을 제시케 하는 것이 더욱 설득력이 있을 것이다. 지방자치제도가 완전히 정착되지 못한 지방정부의 행정능력을 보다 세밀히 분석하여 농촌지도사업의 이양이 시기상조임을 제시할 필요도 있다. 또한 지도사업이 지방정부로 이양될 때를 대비하여 농촌지도사업의 활성화를 위한 대책마련도 별도로 구체화될 필요가 있다.