

농촌지도사업과 지도인력관리의 방향

김성수* · 조영철**

* 서울대학교 농업생명과학대학

** 농촌진흥청 지도기획과

Directions for Personnel Management of Agricultural Extension Services in Korea

Sung Soo Kim* and Yeong Cheol Cho**

* College of Agriculture and Life Sciences, Seoul National University

** Extension Planning Division, Rural Development Administration

Summary

Political demand for decentralization trends in Korea has led the government to plan to localize its agricultural extension system by changing the status of 6,696 extension personnel stationed at the provincial and county level from central government status to local government status as of January 1997. However, serious drawbacks of lowered morale of extension personnel and the financial burden of local governments has not yet been debated extensively for effective personnel management.

Some of the findings that emerged from both the analytical and empirical research show the dangers of decentralization such as an increase in disparities, jeopardizing stability, and undermining efficiency. These problems should be considered along with the culture, tradition, and Koreans' attitude towards central and local government.

The dangers of decentralization of agricultural extension services in Korea may cause serious problems in allocative efficiency because of a mismatch between available resources and promised expenditures, and in production efficiency because of unproven cost-effective provisions of local governments.

It is accepted that the central government can invest more in technology, research, development, promotion and innovation in the agricultural sector. However, changing the status of extension personnel from central government to local government status may lead the best people to leave, lower morale, shake the sense of public service, break networks, and sacrifice investment in research, development and extension.

In deciding the future directions for personnel management of agricultural extension services in Korea, maintaining or reinforcing the existing national status of extension personnel should be considered along with a reflection of the basic characteristics of agricultural extension services, linkages of research and extension, the financial burden of local government, specialization of extension personnel, unnecessary duplication of investment among local governments, possible national supports to agricultural research and development, and extension under the WTO systems.

I. 서 론

우리나라의 지방자치는 개정된 지방자치법에

의거 지방자치단체의 장과 지방의회의원을 선출함으로써 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다. 지방자치는 지방주민의 책임하에 지방자치

법이 허용한 권한을 행사하는 것이라 할 수 있는데 이러한 권한의 행사는 단순히 단체의 장이나 의회의원을 선출하는 것으로 끝나는 것이 아니라, 이들이 결정한 지방정책을 실제로 집행하는 책임을 갖는 공무원의 역할이 매우 중요하다고 할 수 있다. 지방자치시대에 있어서 인사권의 중요성에 대하여 조창현은 “지방자치란 지방자치단체가 그 지방의 인사행정을 자치적으로 행하느냐 그렇지 못하느냐 하는 것이 진정한 의미에 있어서 지방자치나 그렇지 못한 유사한 지방자치나를 판가름하는 기준이 된다”고 하였다.

우리나라의 경우 지방자치가 최초로 실시되었던 1952년부터 1961년까지의 기간을 살펴보면, 도지사는 민선으로 선출하고도 도청의 고급 간부직 공무원은 모두 내무부 소속의 국가공무원으로 임용하여 처음부터 지방자치를 불가능하게 하였던 점을 지적하고 있다. 이는 지방자치에 있어서 인사행정의 중요성을 강조한 것으로 이러한 지방자치의 본질인 공무원의 인사권은 항상 가장 예민한 사항일 수밖에 없다. 따라서 국회에서는 여야합의로 지방자치단체의 선거이전에 지방자치단체에 있는 국가공무원들 경우에는 종전의 대통령령에서 법률에 의하여만 들 수 있도록 1994년 3월 16일 지방자치법을 개정하기에 이르렀고, 또한 동 법률에 규정한 국가공무원의 임용권을 지방자치단체의 장에게 제청권을 부여함으로써 진정한 지방자치를 위한 인사행정의 효율을 기하고자 하였다.

농촌지도공무원은 지방자치단체에 소속되어 있는 국가공무원으로 농촌진흥청장이 인사권을 가지고 있었기 때문에 항상 논의의 대상이 되어왔고 개정된 지방자치법에 의거 지방자치단체에 국가공무원들 경우에는 법률에 의하도록 하고 그 시행시기를 1995년 1월 1일자로 정함에 따라 “지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률”을 제정하기에 이르렀다.

제정 당시의 쟁점사항은 지방자치단체 근무하는 국가공무원의 인원을 최소화하는 데 있었고, 광역자치단체(특별시, 광역시, 도)를 제외한

기초자치단체에는 국가직공무원을 두지 않기로 한 것이 당정간의 합의사항이었다. 이러한 방침에 따라 지도직공무원중 도 농촌진흥원에 근무하는 과장급이상 52명을 제외한 전원과 시·군에 근무하는 지도직공무원 전원이 2년간의 유예기간을 둔 1997년 1월 1일자로 지방직공무원으로 전환하도록 관계법령을 제정하였다. 유예기간을 둔 이유는 지방직 전환에 따른 관계공무원의 충격을 완화하고 지방자치시대에 부응한 농촌지도사업의 추진체계를 갖추도록 하는 데 있었다고 여겨지나, 이러한 지방직화에 따른 대책 못지 않게 농촌지도직의 국가직 존치도 검토하여 보아야 할 것이다.

II. 농촌지도공무원의 위치

1. 공무원의 분류

공무원이란 국가나 지방자치단체의 공무를 맡아보는 사람으로 국가공무원법에서는 경력직공무원과 특수경력직공무원으로 구분하고 있다.

경력직공무원이란 실적과 자격에 의하여 임용되고, 그 신분이 보장되며 평생토록 근무할 것이 예정되는 공무원으로 다시 일반직공무원, 특정직공무원, 기능직공무원으로 분류한다.

특수경력직공무원이란 경력직 이외의 공무원으로 정무직공무원, 별정직공무원, 전문직공무원, 고용직공무원을 말하며 지방공무원의 공직분류도 이에 준하되, 각 범주에 해당하는 공무원의 종류는 지방공무원법에서 정하고 있다.

<표 1 참조>

우리나라의 공무원 정원은 1995년 1월 1일 현재 총 899,127명으로 행정부 소속 883,587명이며 이중 국가공무원 557,612명, 지방공무원 325,975명으로 구성되어 있다. 농촌지도직은 국가공무원이면서 지방자치단체에 근무하고 있는데 현재의 정원은 6,843명(농촌진흥청 95, 도 농촌진흥원 289, 시·군 농촌지도소 6,459)이다.

<표 1> 공 무 원 의 분 류

구 분		주 요 내 용
경 력 직	일 반 직	기술·연구·행정일반에 대한 업무를 담당하는 공무원
	특 정 직	법관, 검사, 외무공무원, 경찰공무원, 소방공무원, 교육공무원, 군인, 군무원, 국가안전기획부 직원과 특수분야업무를 담당하는 공무원으로서 다른 법률이 특정직공무원으로 지정한 공무원
	기 능 직	기능적인 업무를 담당하고, 그 기능별로 분류되는 공무원
특 수 경력 자	정 무 직	선거 또는 국회의 동의를 요하는 공무원, 순수하게 정치적으로 임용되는 국무총리, 감사원장, 국무위원, 차관급이상 공무원 및 비서관, 다른 법령에 정무직으로 지정된 공무원
	별 정 직	국회수석전문위원, 감사원사무차장, 시·도선거관리위원회 상임위원, 국가안전기획부 기획조정실장, 각급 노동위원회 상임위원, 해난심판원의 원장 및 심판관, 기타 다른 법령에 의해 지정된 공무원
	전 문 직	국가와의 채용계약에 의거 일정기간 연구·기술 등의 분야에 종사하는 과학자·기술자·특수분야 전문가
	고 용 직	단순한 노무에 종사하는 공무원

<표 2> 공 무 원 정 원 현 황

(95. 1. 1 현재)

총 정 원 899,127	○ 입법부 3,040 ○ 사법부 10,387 ○ 헌법재판소 195 ○ 중앙선거관리위원회 1,918		
	행 정 부 883,587	국가공무원 557,612	○ 감 사 원 819 ○ 검 사 1,051 ○ 일반행정 181,983 (경찰, 소방, 교정, 세무 등) ○ 교육행정 292,635 ○ 특별회계 77,653
		지방공무원 325,975	○ 서울특별시 51,095 ○ 내 무 부 264,630 ○ 교 육 부 61,345

2. 농촌지도공무원의 위치

농촌지도공무원은 일반직 기술직렬의 공무원으로 분류되며, 계급은 “지도관, 지도사” 2가지로 구분된다. 1~9급의 계급이 있는 일반직공무원이 공무원임용령(대통령령)의 적용을 받는

데 비하여 지도공무원의 경우에는 이들과는 계급체계가 다르기 때문에 일부는 공무원임용령의 적용을 받으면서 대부분은 “연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정(대통령령)”의 적용을 받고 있다.

지도직공무원은 농림수산직군으로 분류되고, 직렬은 농촌지도, 생활지도, 어촌지도로 구분되며, 농촌지도직렬의 직류는 농업, 농업경영 등 10개로 나누어지는데 직급은 <표 3>에서 보

는 바와 같이 농촌지도직렬의 경우에는 농촌지도관, 농촌지도사로, 생활지도직렬은 생활지도관과 생활지도사로 구분되어진다.

<표 3> 지도직공무원 분류

직 군	직 렬	직 류	계급 및 직급	
			지도관	지도사
농 립 수 산	농 촌 지 도	농 업 경 영 업 임 참 원 축 가 축 위 농 농 농 업 업 토 계 목	농 촌 지 도 관	농 촌 지 도 사
	생 활 지 도	생 활	생 활 지 도 관	생 활 지 도 사
	어 촌 지 도	어 촌	어 촌 지 도 관	어 촌 지 도 사

Ⅲ. 지방자치단체에 두는 국가공무원 정원의 변화

지방자치행정의 본질적인 3대 요소로는 일반적으로 지방자치단체의 固有事務, 自己機關選任權, 自主財源을 지적하고 있다. 여기서 자기기관이라 함은 지방주민이 직접 선임하는 지방공무원에 의해 조직되는 지방행정기관을 말한다. 따라서 지방자치단체의 자기기관을 구성 운영하기 위한 지방공무원 제도의 확립은 건전한 지방자치의 발전을 위한 필수요소이며 지방자치단체에 국가공무원을 운용하는 것을 지방자치를 저해하는 한 요인으로 지적되어 왔다.

따라서 개정된 지방자치법에 의거 지방자치단체에 국가공무원 12,040명<표 4>을 지방직공무원으로 전환하는 것이 주요 쟁점이었다. 특히

농촌지도직의 경우에는 중앙정부의 시·군 농촌지도소에 대한 재정지원이 미비하고 감사권도 없이 인사권만 있었기 때문에 지방직으로 전환은 인사권의 상실을 의미하고 있다. 인사권의 상실이란 곧 지방에 대한 적절한 통제수단이 없어지게 되므로 지금까지 국가 중심적인 지도방법을 채택하였던 농촌지도사업에 커다란 변화를 불러 일으키고 있다. 결국 6개월여의 우여곡절 끝에 지도직의 경우에는 도의 농촌진흥원장을 포함한 과장급 이상 52명을 국가직으로 존치하고, 나머지 지도직에 대하여는 지방직화를 2년간 유예하는 선에서 “지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 및 시행령”이 제정하여 공포(1994. 12. 22) 하기에 이르렀다.

동 법률의 내용을 살펴보면 지방자치단체에

<표 4> 지방자치단체에 두는 국가공무원의 범위 ('94. 12. 22이전)

구 분	계	일반 행정	양곡 관리	수의직	임업직	농촌 지도	농업 연구	소방직	교원
계	12,040	1,151	979	155	488	6,869	674	1,087	637
정무직	16	16							
1·2급	16	16							
2·3급	144	144							
4 급	389	388	1						
5 급	582	567	13		2				
6 급	345	20	183	54	88				
7 급	323		215	100	8				
8 급	356		252	1	103				
9 급	426		159		267				
기능직	176		156		20				
지도관	565					565			
지도사	6,304					6,304			
연구관	67						66		
연구사	607						607		
소방직	1,087							1,087	
교 원	637								637

<표 5> 지방자치단체에 두는 국가공무원 정원

구 분	인 원	비 고
계	320	
부 단 체 장	16	특별시·광역시의 부시장, 도의 부지사
연 구 직	127	국장 9, 과장 35, 특화시험장장 32, 농업연구사 51
지 도 직	52	원장 9, 지도국장 9, 과장 34
일 반 직	105	각 도당 7명(기획관리실장, 감사실장, 보사환경국장 지역경제국장, 민방위국장, 예산담당관, 비상대책과장)
소 방 직	20	소방본부장 15, 소방학교장 5

두는 국가공무원의 정원은 총 320명으로, 특별시·광역시의 부시장과 각도의 부지사 16명, 일반행정직 105명, 소방직 20명, 연구직 127명, 지도직 52명으로 구성되어 있으며, 기초자치단체 인 시·군에는 국가공무원을 두고 있지 않고 있

다. 그러나 지방자치법에 의거 시·군의 부단체장(부시장·부군수)의 경우에는 1998년 6월 30일 즉 1기 민선자치단체장의 임기까지는 국가직공무원으로 임명할 수 있도록 하고 있으며 그 직급은 인구수에 따라 2-4급으로 정하고 있다.

(지방자치법시행령 부칙 참조, '97. 7. 1) 국가공무원에 대한 지방직화 일정은 <표 6>에서 보는 바와 같이 1995년 1월 2,016명, 7월 251명, 1996년 1월 1,179명, 1997년 8,188명 등 2년간에 걸쳐

단계적으로 지방직으로 전환하도록 “지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 시행령”에 명시되어 있다.

<표 6> 지방자치단체에 두는 국가공무원의 지방직화 일정

구 분	인 원	비 고
계	11,634	
'95. 1. 1	2,016	• 일반행정 335, 소방직 1,068, 수의직 155, 임업직 455, 교원 3
'95. 7. 1	251	• 일반행정 251
'96. 1. 1	1,179	• 일반행정 200, 양곡관리 979
'97. 1. 1	8,188	• 일반행정 221, 교원 643 농촌지도 6,696(농촌지도관 504, 농촌지도사 5,492, 생활지도사 700) 농업연구 628(농업연구사 628)

IV. 지도직을 국가직으로 존치의 당위성

각각의 지방자치단체는 소득과 직결되는 산업 뿐만 아니라 독특한 자연과 문화를 간직하고 있다. 지방자치란 이러한 물질적인 자산과 정신적인 자산을 활용하여 그 지역에 살고 있는 모든 사람들의 힘으로 새로운 질서를 만들어 나가는 것을 말하며, 그 방향이 삶의 질을 개선하여 풍요로운 지역사회를 만드는 데 있을 것이다.

농촌지도관 농촌발전을 위한 교육적인 활동으로 농촌주민들로 하여금 그들 스스로 농촌을 발전시켜 나갈 수 있도록 하는 사업으로 궁극적으로는 농촌생활의 질 향상을 의미하며 이러한 관점에서 볼 때 농촌지도와 지방자치는 일치한다. 따라서 지방자치시대에는 농촌지도사업이 더욱 발전할 수 있는 가능성이 있으나 현재까지의 농촌지도사업에 대한 의사결정 및 행태 등으로 보아 회의적이라 할 것이다.

아울러 지금까지 세계적인 경험과 연구 결과들은 지방화의 위험(dangers of decentralization)으로 지역 불균형의 심화(increase in disparities)

안정성의 혼란(jeopardizing stability) 효율성의 저하(undermining efficiency) 등을 열거하고 있다.

또한 한국적 상황에서 농촌 지도직의 지방직 전환은 약속된 지역 사업에 소요되는 비용에 비해 이용가능한 자원의 제약, 비용 효율성에 대해 아직 검증되지 못한 지방 정부의 조세 적용 등으로 인한 자원 배분의 불균형과 생산성의 저하가 우려된다. 일반적으로 말해서 지방 정부에 비해 중앙 정부가 농업 부문의 기술, 연구, 개발에의 투자 여력이 많은 것은 세계적인 현상으로 받아들여지고 있다.

현재 우리나라 상황에서 농촌지도직의 지방직 전환이 시행될 경우 오히려 실력있는 지도공무원의 이직, 사기저하, 공공 서비스 정신의 쇠퇴, 중앙과 지방의 커뮤니케이션 연결망의 붕괴, 농업 분야 연구, 개발, 지도에의 저투자 등을 유발시킬 가능성이 농후해 질 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이 “지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 및 시행령”의 개정 농촌진흥원 과장급이상 52명을 제외한 전원이 '97년 1월 1일을 기하여 지방직공무원으로 전환하기로 되어 있다. 국가공무원과

지방공무원의 차이는 각각 국가공무원법과 지방공무원법의 적용을 받는다는 점과 국가사무를 담당하느냐 지방사무를 담당하느냐 등에 따라서 구분하지만 재원의 문제를 빼 놓을 수 없다. 즉 국가공무원은 국비로 인건비를 부담하는데 비하여 지방공무원은 지방비 부담을 원칙으로 하기 때문이다.

한편 지금까지 지방자치단체에 두는 국가공무원을 지방공무원으로의 전환여부에 대한 쟁점은 임용권에 있었다. 국가에서 지방자치단체와는 무관한 인사를 마음대로 임용하였기 때문에 지역의 반발과 잡음이 끊이지 않았다. 이러한 맥락에서 개정된 지방자치법('94. 3. 16) 제 103조 제5항에 의하면 지방자치단체에 근무하는 국가공무원의 임명은 지방자치단체의 장의 제청으로 소속장관을 경유하여 대통령이 임명하도록 하고 있다. 임용권이란 임용제청권을 의미하므로 지방자치단체에 근무하는 국가공무원에 대한 임용권에 대한 논란은 없어진 셈이다.

특히 지도공무원은 지금까지 국가가 인건비를 부담하면서 국가에서 개발한 새로운 기술을 농민에게 보급하여 생활수준을 향상시키므로써 국가의 기능중의 하나인 균형개발을 유지하여 온 농촌사회교육기능으로 분류하고 있으며 이러한 기능으로 인하여 농촌지도사업을 국가의 기능으로 인식하고 있다. 지금까지 지방자치단체에 지도공무원을 둔 이유는 농촌지도의 성격의 하나인 국가와 지방의 협동을 제도적으로 보장하기 위하여 취하여진 조치라고 할 수 있을 것이다.

이러한 여러가지 상황을 감안할 때 지방화시대에 부응하여 농촌지도공무원을 국가직으로 존치하여야 할 구체적인 이유는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, WTO 시대에 대비한 우리 농업의 경쟁력 확보를 위하여 필요하다. UR 협정문에 의하면 농민에 대한 국내의 보조금은 감축하는 것을 원칙으로 하고 있으나 농촌지도, 교육훈련 등 서비스 기능에 대한 지원은 예외로 인정하고

있으므로 우리 농업의 국제 경쟁력 확보를 위해서는 국가차원의 농촌지도사업을 강화하기 위하여는 적어도 지도공무원을 국가직으로 존치하여야 할 것이다.

둘째, 농촌지도사업은 국가의 고유한 기능이란 점이다. 농촌지도사업이 농촌발전에 관한 국민식량의 안정적인 공급과 농가소득 증대에 기여하는 국익관리기능, 도시에 비하여 상대적으로 낙후된 농촌의 성인, 청소년 등에게 교육기회를 제공하고 농촌생활의 수준을 향상시키는 지역간의 균형유지 기능을 가지고 있기 때문에 농촌지도가 국가의 고유기능이기 때문에 여기에 종사하는 지도공무원의 국가직은 당연하다 할 것이다.

셋째, 시험연구사업과 농촌지도사업간의 연계를 위해서 필요하다. 농촌지도사업은 시험연구에서 얻어진 새로운 기술을 농민에게 보급을 담당하는 국가의 기능으로 시험연구기능과 연계가 필수적인 조건이며 우리나라의 경우에는 중앙단위에만 시험연구기능이 발달하였기 때문에 지방의 농촌지도 기능이 약화되면 지도사업의 효율성은 저하될 수 밖에 없기 때문이다

넷째, 전문화된 농촌지도사업의 추진을 위하여 필요하다. 경쟁력 있는 농업을 육성하기 위해서는 첨단기술을 지도할 수 있도록 지도공무원에 대한 전문화가 이루어져야 하나, 지방공무원으로 전환될 경우에는 각각의 지방자치단체의 장이 지방공무원에 대한 교육을 담당하게 되므로 새로운 기술에 대한 교육기회가 상실되어 비전문화가 심화될 수 밖에 없다.

다섯째, 지방자치단체간 기술과 정보의 이전이 제한되어 품목간 과소 또는 과잉생산되어 농산물의 안정적인 생산에 차질을 초래할 수 있다는 점이다. 지방자치시대에는 각각의 지방자치단체 상호간 원활한 정보의 교환을 위해서 필요한 최소한의 조치는 농업기술과 정보를 담당하고 있는 공무원을 현재와 같이 국가직으로 존치하는 것이다.

여섯째, 지방자치단체에 대한 재정지원을 강화하기 위해서 필요하다. 현재 재정자립도가 낮

〈표 7〉 인 사 제 도 의 비 교

구 분	국 가 직	지 방 직
○ 계급·직급 - 계 급 - 직 급	<ul style="list-style-type: none"> • 지도관, 지도사 • 농촌(생활)지도관 • 농촌(생활)지도사 	<ul style="list-style-type: none"> • “현행과 같음” • 지방농촌(생활)지도관 • 지방농촌(생활)지도사
○ 임용권(임명, 휴직, 면직, 징계 등) 및 신규채용 - 지도관 - 지도사	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌진흥청장(제청권자) • 농촌진흥청장(농촌진흥원장에 위임) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체장 • 지방자치단체장
○ 인사교류 - 국가직 - 지방직	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌진흥청장 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙 : 농촌진흥청장 • 도 : 도지사 제청 • 도 인사교류협의회
○ 시험실시기관 - 지도관 - 지도사	<ul style="list-style-type: none"> • 총무처장관 • 농촌진흥청장 	<ul style="list-style-type: none"> • 내무부장관(자격증 소지자의 특별임용시험 : 시·도인사위원회) • 시·도 인사위원회
○ 시험과목	<ul style="list-style-type: none"> • 연구직 및 지도직공무원의 임용등에 관한 규정(대통령령) 별표 4에 의함 	<ul style="list-style-type: none"> • “현행과 같음”
○ 시험의 방법 - 지도관 • 일반승진시험 • 특별채용시험 - 지도사 • 채용시험 • 전직시험	<ul style="list-style-type: none"> • 승진시험·심사위원회 1, 2차(필요시 3차) 서류전형·면접시험 • 공개경쟁·특별채용 1, 2차 • 1, 2차 시험 병합(선택형) 	<ul style="list-style-type: none"> • “현행과 같음” • “현행과 같음”
○ 시험의 요구 - 지도관 • 일반승진시험 및 특별채용시험 - 지도사	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌진흥청장 (임용제청권자) • 농촌진흥청장 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체장 • 지방자치단체장
○ 승진후보자 명부 작성	<ul style="list-style-type: none"> • 총무처장관과 협의하여 직무의 종류별로 작성 • 관련분야 석사 및 박사학위 소지자는 별도로 작성 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 직렬별로 작성 (농촌지도, 생활지도)
○ 정 년 - 지도관 - 지도사 - 정년 연장 결정	<ul style="list-style-type: none"> • 61 세 • 58 세 • 농촌진흥청장 (정년연장심의회 심의) 	<ul style="list-style-type: none"> • “현행과 같음” • “현행과 같음” • 지방자치단체장 (미리 인사위원회 의결)

구 분	국 가 직	지 방 직
○ 전 직 - 지도관·지도사	<ul style="list-style-type: none"> • 기술직렬 및 연구직렬 : 7년간 금지 • 다른직렬 : 10년간 금지 	• “현행과 같음”
○ 승진소요 최저연수 - 지도관으로 승진	<ul style="list-style-type: none"> • 재 직 년 수 : 9년 이상 • 전문대졸자 : 7년 이상 • 대학졸업자 : 5년 이상 • 석사학위자 : 3년 이상 • 박사학위자 : 제한없음 	• “현행과 같음”
○ 소청사건의 관할 - 지도관, 지도사	• 총무처 소청심사위원회	• 지방자치단체별 지방공무원 소청심사위원회
○ 징 계 - 지도관 - 지도사	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙징계위원회 • 소속기관 징계위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체장 (인사위원회 의결) • 지방자치단체장 (인사위원회 의결)

은 지방자치단체의 대부분은 농업을 위주로 하는 군 지역이므로 지방화 시대에 부응하여 국가의 재정지원을 지속적으로 하기 위해서 지도직 공무원은 국가직으로 존치가 필요하다. 지방직 전환 이후 당분간은 현제와 같이 국가에서 인건비를 부담할 것이나, 궁극적으로는 지방공무원에 대한 재정 부담은 지방자치단체의 몫이기 때문이다.

이러한 여러가지 이유에서 볼 때 지도공무원을 지방직으로 전환하는 것은 국가, 지방자치단체, 지도공무원, 농민 등 모든 측면에서 적절하지 못하므로 WTO체제 출범에 따라 우리 농업의 국제경쟁력을 확보하기 위해서는 지방의 농촌지도기구인 도의 농촌진흥원과 시·군의 농촌지도소를 국가적 체제로 일원화하는 방안이 적극 검토되어야 할 시점이다.

V. 지방직으로 전환될 때 변화되는 주요내용

공무원이 국가직에서 지방직으로 전환되면

많은 변화가 발생하며 우선 가장 큰 변화는 신분상의 변화를 들 수 있다. 농촌지도직 공무원의 경우 농촌진흥청장의 권한이 지방자치단체장에게로 변화되는데 그 이유는 적용하는 법령이 달라지기 때문이다. 즉 국가공무원은 국가공무원법, 공무원임용령, 연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정 등의 적용을 받으나, 지방공무원은 지방공무원법, 지방공무원임용령, 지방연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정 등의 적용을 받게 된다. 이러한 변화는 <표 7>에서 보는 바와 같이 임용권이 국가(농촌진흥청장)로 부터 지방(지방자치단체의 장)으로 변화되나, 임용 시험과목, 시험의 방법, 정년, 전직요건 등은 변화가 없다.

보수의 경우는 국가직이 공무원보수규정을 적용받고 있는 것과 비교하여 지방직은 지방공무원보수규정을 적용받게 된다. 지방공무원보수규정은 국가직이 적용받고 있는 공무원보수규정에서 정한 금액을 그대로 적용 받을 수 있도록 법령이 제정되어 있으므로 지방직이기 때문에 보수 및 수당에 대한 불이익은 없으며, 연

〈표 8〉 조직 및 정원관리의 변화

구 분	국 가 직	지 방 직
〈관련법령〉	• 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정	“현행과 같은”
○ 농촌진흥원의 하부조직 및 분장사무	• 지방자치단체 규칙	“현행과 같음”
○ 농촌지도소 설치, 하부조직, 분장사무지소 설치	• 지방자치단체 규칙	“현행과 같음”
○ 개정절차 - 농촌지도소의 설치 및 폐지(하부조직 포함) 및 국가공무원 정원의 증감이 수반될 경우	• 지방자치단체의 장은 내무부장관과 미리 협의. 이 경우 내무부장관은 농촌진흥청장과 협의	“현행과 같음”
○ 정원조정		• 지방자치단체조례 개정

금의 경우에도 국가직과 지방직 모두 공무원연금법의 적용을 받고 있으므로 현재와 달라지는 것이 없다.

지방 농촌지도기구에 대한 관리는 지방직화 이후에도 현행과 같이 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정의 적용을 받게 되나 조직의 구성원(공무원)이 지방직으로 변화에 따라 정원에 대한 조정은 현행 대통령령에서 지방자치단체의 조례의 개정을 통하여 가능해진다(표 8 참조). 대통령령은 국무회의의 의결을 거쳐서 개정이 가능하나, 지방자치단체의 조례는 지방의회에서 개정이 가능하기 때문에 일선 지도공무원들이 국가직에서 지방직으로 전환에 따른 신분상의 불안을 제기하는 이유중의 하나라고 할 수 있을 것이다.

지도공무원에 대한 전문교육은 현재는 공무원교육훈련법의 적용을 받기 때문에 농촌진흥청이 교육의 주체가 되어 전국에 있는 지도공무원에 대한 교육이 가능하나, 지방직화 이후에 지방공무원교육훈련법의 적용을 받기 때문에 지방지도직공무원에 대한 교육의 주체가 지방

자치단체의 장이 된다. 지방화이후 농촌진흥청 주관으로 지금과 같은 전문교육이 이루어지기 위해서는 내무부와 긴밀히 협의하여야 하는데 그 이유는 지방공무원에 대한 일반지침 및 운영 지원 등 교육훈련의 총괄책임과 전문능력 향상에 필요한 국내 위탁교육훈련계획을 수립하여 시행할 책임이 내무부장관에게 있기 때문이다.

VI. 지방직화시 보완되어야 할 사항

앞에서 살펴본 바와 같이 국가직에서 지방직으로 전환시 많은 변화가 있으며 신규채용부터 국가직으로 선발하여 전국단위로 인력관리를 하고 있는 지도직의 경우 임용권이 농촌진흥청으로부터 지방자치단체의 장에게 이양됨에 따라 제도적인 문제점과 보완할 사항은 다음과 같다.

첫째, 도 농촌진흥원의 지도사들의 승진이 불가능한 점이다. 도 농촌진흥원에는 과장급이상은 국가직이고 계장급 이하는 지방직으로 지방직 지도사가 국가직 지도관으로 승진이 불가능

하기 때문이다. 이러한 문제의 해결 방안으로 농촌진흥원의 계장을 “지방농촌(생활)지도관” 임용할 수 있도록 하는 방안이 검토되어야 한다. 현행법령(지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 시행규칙: 내무부령)에 도 단위 계장급은 “지방 5급”으로 임용할 수 있기 때문에 지방직화시 현행법령을 적용 받을 수 있도록 함은 물론 내무부에서 “지방지도관”에 대한 정원을 승인하여 주어야 할 것이다.

둘째, 시·군 농촌지도소에 지방생활지도관의 정원이 없기 때문에 시·군에 근무하는 생활지도사의 승진이 불가능하다. 검토 가능한 대안으로는 ① 생활지도직렬을 농촌지도직렬과 통합하여 운영하는 방안과 ② 시·군 농촌지도소의 사회지도과장과 농촌지도소장을 생활지도관도 임용할 수 있도록 관계 법령을 개정하는 방안 ③ 도 단위 계장을 지방생활지도관으로 임용토록 하고 승진후보자 명부를 도 단위로 작성하는 방안이 있으나 ①의 경우는 시·군의 생활개선계장의 보직에 농촌지도사도 임용이 가능하기 때문에 생활지도직에서 반대할 것이 예상되며 ②의 경우는 농촌지도직들의 상대적인 불만이 예상되며 ③의 경우는 지방자치단체의 장의 고유 권한인 인사권을 침해하고 있으므로 가능한 방안을 면밀히 검토하여 관계부처와 협의하여 추진하여야 할 것이다.

셋째, 국가직과 지방직의 인사임용이 제한된다는 점이다. 현행 법령상 국가직의 지방직으로 임용은 특별채용시험을 면제하고 있으나, 지방직의 국가직으로 임용은 특별채용시험에 의하고 있다. 그러나 국가직이 지방직으로 되었다가 다시 국가직으로 임용되는 경우에는 특별채용시험을 면제하고 있어 현재 지도직에 근무하고 있는 사람은 국가직으로 임용이 가능하지만 지방직화 이후 즉 1997년 이후에 선발된 지방지도직의 국가직 임용은 시험을 거쳐야 하기 때문이다. 따라서 지방의 지도사를 농촌진흥청과 그 소속기관의 국가지도사로 임용할 수 있도록 “연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정”의 개정이 필요하다.

넷째, 시·군간 승진기회의 불균형 문제가 이미 앞에서 언급한 바와 같이 시·군간 균형된 승진기회를 유지하기 위하여 도 단위로 승진후보자의 명부를 작성하는 것이 필요하나 지방자치단체의 장의 권한을 침해한다고 하여 반발하고 있으므로 그 시행여부는 불투명하다고 할 수 있다

다섯째, 지방지도관에 대한 직위표는 지방연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정에 의거 내무부장관이 정하여야 하므로 이때 현행 법령이 규정한 범위내에서 지방화에 따른 보상차원의 대책이 필요하다. 총무처의 예규에 의하면 지도관으로 8년이 경과한 자는 4급으로, 15년이 경과한 자는 3급의 적용을 받을 수 있으므로 지방직으로 전환시 이에 상응한 조치가 필요할 것이다.

끝으로, 지방자치단체의 장은 조례 및 규칙이 정하는 바에 의하여 그 임용권의 일부를 직속기관의 장에게 위임할 수 있도록 하고 있으나 임명권을 제외한 전보, 휴직, 직위해제, 정직, 복직 등의 권한을 농촌진흥원장(소장)에게 위임할 수 있도록 지방연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정에 명문화하는 것이 일선지도기관장의 불만을 최소화 할 수 있는 방안의 하나가 될 것이다.

Ⅶ. 결론 및 제언

지방화의 정치적 분위기에 따라 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 및 시행령이 1994년 12월 22일 공포되어 1997년 1월 1일로 도 및 시·군에 근무하는 농촌지도공무원 6,696명이 지방직으로 전환되려는 과정에 처하여 있다. 관련 학계의 반대 입장 표명이나 토론 요구 등에도 불구하고 지도직의 지방화를 추진할 수 밖에 없는 정치적 상황이라면 지방직 전환에 따른 불이익이 발생하지 않도록 제도적인 보완이 이루어져야 할 것이다.

지방화와 농촌지도직의 지방직 전환을 혼동

하거나 인사권 행사 등을 이유로 지도직의 지방직화를 추진하고 있다면 이미 지방자치법 제 103조 제5항에 의하여 지방자치단체에 근무하는 국가공무원의 인사권은 지방자치단체의 장에게 있으므로 지도직의 특수성 및 지방화의 위험 등에 비추어 국가직으로 하는 방안이 관련학과와 심도있게 검토되어야 할 것이다.

지금까지 세계적인 경험과 연구 결과들은 지방화의 위험으로 지역 불균형의 심화, 안정성의 혼란, 효율성의 저하를 열거하고 있다. 또한 한국적 상황에서 농촌 지도직의 지방직 전환은 약속된 지역 사업의 소요되는 비용에 비해 이용가능한 자원의 제약, 비용-효율성에 대해 아직 검증되지 못한 지방 정부의 조례 적용 등으로 인한 생산성의 저하가 우려된다. 일반적으로 말해서 지방 정부에 비해 중앙 정부가 농업 분야의 기술, 연구, 개발에의 투자 여력이 많은 것은 세계적으로 공통적인 현상으로 받아들여지고 있다. 현재 우리나라 상황에서 농촌지도직의 지방직 전환이 시행될 경우 오히려 실력있는 지도공무원의 이직, 사기저하, 공공 서비스 정신의 쇠퇴, 중앙과 지방의 커뮤니케이션 연결망의 붕괴, 농업 분야 연구, 개발, 지도에의 저투자 등을 유발시킬 가능성이 농후해 질 것이다.

농촌지도직을 국가직으로 존치되어야 하는 이유는 농촌지도사업의 특성, 시험연구사업과의 연계성, 지방자치단체에 대한 재정(인건비) 지원, 농촌지도인력의 전문화, 지방자치단체간 중복 투자 방지 등과 더불어 WTO체제하에서는 연구개발 및 농촌지도사업을 허용하고 있기 때문에 국가에서 농업을 계속 지원할 수 있도록 관계부처에서는 농촌지도공무원의 지방직화를 재검토하는 것이 필요한 시점이라 할 것이다.

VIII. 참고문헌

1. 朴東緒, 1995, 人事行政論, 法文社, 서울
2. 朴璉鎬, 吳世德, 1989, 組織管理論, 法文社, 서울
3. 孫在植, 1995, 韓國地方自治論, 博英社, 서울
4. 趙昌鉉, 1995, 地方自治論, 博英社, 서울
5. 崔鍾泰, 1990, 人事管理, 博英社, 서울
6. 韓垣澤, 1995, 地方行政論, 法文社, 서울
7. 韓國行政研究院, 공무원교육훈련체제의 발전 방향, 1992. 12.
8. _____, 중앙과 지방의 행정사무 배분을 위한 기준 및 지표 개발, 1992. 12.
9. _____, 직업공무원제 확립을 위한 기관 및 공직분류체계 개편 방안, 1992. 12.
10. _____, 공무원 보수체계 합리화 방안에 관한 연구, 1992. 12.
11. _____, 행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계의 개선, 1993.
12. 韓國地方行政研究院, 공공서비스 공·시간 비용 분석, 1994. 2.
13. _____, 지방자치단체의 조직진단, 1994. 2.
14. _____, 지방자치 (지방자치교육교재), 1995. 6.
15. Begoev, Ksente, 1991. The Dangers of Decentralization: The Experience of Yugoslavia in R my Prud'homme, ed., Public Finance with Several Levels of Government: Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, 1990. Brussels: Foundation Journal of Public Finance
16. Khellaf, Assia. 1992. Decentralization and Centralization of Local Public Services in Tunisia, Ph. D. diss., Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning, Cambridge, Mass. Processed.
17. McLure Jr., Charles E., Comments on "The Dangers of Decentralization": by Prud'homme. The World Bank Research Observer, The International Bank for Reconstruction & Development/The World Bank, Vol. 10, No. 2, 1995, pp. 221-226
18. Prud'homme, R my. 1995. The Dangers of Decentralization, The World Bank Research Observer, The International Bank for Reconstruction & Development/The World Bank, Vol. 10, No. 2, 1995, pp. 201-220.
19. Prud'homme, R my. 1989. State and Local Finance and Public Policy in Brazil, University of Paris XII, Processed.
20. Prud'homme, R my. 1992. Informal Local Taxation in Developing Countries. Government and Policy 10:1-17.

21. Williamson, Jeffrey G. 1965. Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of Patterns. *Economic Development and Cultural Change* 13:3-45
22. World Bank. 1990. *Argentina: Provincial Government Finance Study*. Report 8176-AR Washington, D.C. Processed.

관 련 법 령

- 국가공무원 관련법령 -

1. 정부조직법(법률)
2. 국가공무원법(법률)
3. 공무원교육훈련법(법률)
4. 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률(법률)
5. 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령)
6. 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령)
7. 공무원임용령(대통령령)
8. 공무원임용시험령(대통령령)
9. 연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정(대통령령)
10. 공무원보수규정(대통령령)
11. 공무원수당규정(대통령령)
12. 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 시행령(대통령령)
13. 공무원평정규칙(총리령)
14. 공무원 인사기록 및 인사사무처리규칙(총리령)

- 지방공무원 관련법령 -

15. 지방공무원법(법률)
16. 지방자치법(법률)
17. 지방공무원 교육훈련법(법률)
18. 지방공무원 임용령(대통령령)
19. 지방 연구직 및 지도직공무원의 임용 등에 관한 규정(대통령령)
20. 지방공무원 보수규정(대통령령)
21. 지방공무원 수당규정(대통령령)
22. 지방자치법 시행령(대통령령)
23. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)
24. 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 시행령(대통령령)
25. 지방공무원 평정규칙(내무부령)
26. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙(내무부령)

농촌지도사 및 농촌지도 인력의 문제에 대하여

황수경

가평군 농촌지도소

WTO 체제 출범에 따라 세계화 국제화가 모든 분야에 가속화 되고 있다. 특히 우리 농업은 자급자족의 기틀에서 벗어나 상업화의 초기단계에서 UR 협상에 따른 수입개방화라는 거센 파고를 맞으며 국제경쟁에서 살아남기 위해 범국민적으로 몸부림치고 있다. 우리 농산물의 국제경쟁력 제고는 농촌지도사업에 또 하나의 중대한 과제로 등장하면서 농촌지도사의 자질 문제, 심하게는 일부에서 농촌지도소의 무용론까지 거론되고 있다.

우리의 역사에 길이 빛날 농촌지도사업의 업적에 대해서는 많은 분들이 발표하셔서 언급을 피하고, 농촌지도소의 무용론이 제기까지의 배경과 그 원인제공자인 농촌지도사 문제 및 농촌지도 인력 문제에 대하여 일선에서 근무하면서 듣고, 느끼고, 생각한 점을 다루고자 한다.

1. 농촌지도소 무용론의 배경

농촌지도소의 무용론이 제기되기까지의 배경을 생각해 보면 『농촌지도사업의 중추적인 기능은 농민의 돈벌이가 되는 농업기술의 전달 기능』이라고 생각한다. 전달 대상인 농민들은 연령, 학력, 경험, 지식(기술)에 있어서 매우 다양하며, 그들이 요구하는 지식(기술)의 종류, 내용, 깊이도 매우 다양하여 일부 전업농가들은 기술 수준이 농촌지도사 보다 월등히 높은 경우가 많아 이들에 의해 농촌지도소 무용론이 제기된 것으로 사료된다.

2. 농촌지도사 문제

농촌지도사 문제에 있어서 자질 문제와 대농민 지도상 문제를 다음과 같이 생각해 볼 수 있을 것이다.

가. 농촌지도사 자질 문제

오늘날 농촌지도사 자질 문제가 제기된 원인으로 개인적인 요인 보다는 외부적인 요인이 더 크게 기인한 것으로 사료되어 다음 세가지로 요약해 볼 수 있다.

첫째, 농촌지도사업이 정치적 바람막이 역할에 충실하여 농업 여건의 시대적 변화에 능동적으로 대처하지 못했다. 『녹색혁명』으로 불리는 식량 자급자족 달성을 위한 식량증산이 농촌지도사업의 전부인양 매진하기를 UR이 마스크를 타고나서 까지 계속되었다. 중앙이나 도에서 높으신 분이 지나가는 길 좌우의 눈에는 도열병, 멸구 피해는 물론 피 한포기 없어야 하며, 농민들이 말을 듣지 않을 때는 농촌지도원들이 농약을 뿌리고 피살이도 해야 했다. UR 협상이 진행되기 훨씬전에 일부 지역 농민들은 시설채소, 과수 등 소득작목 재배에 관심을 기울여 농촌지도사보다 한 발 앞서갔으며, UR 협상이 한창 진행되던 '80년대 중반에 농촌지도 인력의 41%가 식량작물 분야에 배치되어 있었다.

둘째, 농촌지도사의 선발과 선발후 관리 문제이다. 농촌지도직은 전문직 공무원이다. 전문직 공무원을 일반직과 같이 공개채용은 전문성

을 크게 떨어뜨린다 하여 단일호봉제를 시행하면서 한때 특별채용을 시행하였으나, “하다가 안되면 농사나 짓지”라는 말을 들으면서 자란 정부조직 책임자들의 힘에 눌려 빛을 보기도 전에 고졸이상 학력이면 전공에 관계없이 공개채용으로 환원되었다. 또한 신규자 채용은 분야별로 선발하나 선발후 땀질식 무 계획적 보직 배정으로 신규채용 후 3년만 지나면 웅시한 분야에 계속 근무하는 농촌지도사는 거의 찾아보기 힘들 것이다.

셋째, 보수전문교육 문제이다. 전문교육은 농촌지도사의 전문지식을 넓히는데 대단히 중요함에도 불구하고 교육대상의 업무가 바뀔 때는 해당 교육분야와 관계없이 읍·면 상담소장이 대신 교육생으로 가는 경우가 많다. 특히 토양검정 담당자는 값비싼 기자재와 화공약품을 취급하는 관계로 희망자가 없어 담당자가 자주 바뀌어 인적자원과 물적자원의 낭비가 심한 분야이다.

나. 농민지도 과정 중에 발생하는 문제

농촌지도사업에 있어서 간과해서는 안 될 것은 대농민지도 과정 중에 발생하는 사고들이다. H 농촌지도사는 1992년 3월 전임지 H군에서 값비싼 경험을 한 적이 있다. 1991년 11월 농촌진흥청 시설채소 전문교육시 수화제 농약은 야간에 훈증소독을 실시하면 시간절약과 약효가 좋다는 동료들의 말을 들었다. 이듬해 3월 C지역 참외 반축성재배 농가방문지도시 만고병이 만연한 것을 보고 D농약회사 B수화제를 훈증소독법을 지도하였다. 훈증소독은 반드시 야간에 실시하고 일출전에 환기를 시켜야 하는

데, 이 사실을 주지시키지 않아 약해가 발생하여 기백만원을 배상하였으며, 같은 해 과수 담당자는 단감에 살충제 사용 잘못 지도로 기백만원을 배상하였다.

현재 자동차가 보편화 되어 원거리를 오토바이로 출장가는 경우는 거의 없으나 80년대 중반 이전에는 대농민 지도를 위해 오토바이 출장중 사건사고가 많았다고 한다. 농촌지도사업 사건사고를 수집하여 자료화 한다면 농촌지도사업 역사에 귀중한 자료가 되리라 생각한다.

3. 농촌지도 인력 문제

앞으로 농촌지도소가 지방직화 되면 현재의 직제로는 현재의 틀에서 벗어나기 힘들 것으로 사료된다. 현재 가평군 농촌지도소 직제는 소장 밑에 2개과 8개계가 있는데, 각계에 계장 포함 2~3명이 행정과 지도 업무를 겸하고 있으며 시간적으로는 4:6 정도로 행정적 업무처리에 더 많은 시간이 소요된다고 생각된다.

농촌지도 인력을 효율적으로 활용하기 위해서는 현재 각과에 2개계 (또는 팀)을 두고 행정 업무는 행정으로 이관하고 농촌지도사별 그지역 실정에 맞는 작목을 전문분야로 선택토록 하고 이를 지역농업 개발센터에 과제포를 설치하여 이론과 경험으로 산 기술로 축적토록 하며, 대농민 지도도 출장 방문지도에서 농가의 내방 지도로 전환케 하고, 전문지도사가 없는 작목의 지도를 원하는 농민들에게는 도, 중앙단위 연구소나, 인근 시·군 농촌지도소 전문지도사와 연계시킴으로써 농촌지도사의 자질을 극대화하고 농민이 원하는 기술지도를 할 수 있으리라 생각된다.