

'95년도 "지방화 시대의 농촌지도사업의 발전방향" 학술발표회 토론 및 건의사항*

I. 농촌진흥원의 역할과 발전방향

- 시·군 별로 경쟁력이 있는 2-3개 작목을 선정하여 적극 지원·육성해야 한다.
- 현재의 진흥원 지도국의 역할은 시·군 농촌지도소 대상으로 공문서 수발과 취합을 하는 기관에 지나지 않기 때문에 '97년 지방농촌지도사업이 시행될 경우 지도국을 축소하여 남은 인원을 도연구·시험기관과 시·군농촌지도소에 배치하여 연구기관 활성화와 지역농업개발센터 운영을 위하여 인원이 재조정되어야 한다.
- 농촌진흥원은 행정기구 축소방침에 따라 지도국은 폐지하고 시험국은 지방(시·군단위)이양 하여야 한다.
- 모든 사업의 주체는 지방자치체로 하고 기술 및 연구분야는 중앙과 교류하여 시군의 기술정보센터로 육성되어야 하며 자체연구사업을 전개하여 그 지방의 소득작목 개발 및 영농상의 문제점을 해결해야 한다.
- 농업기술개발기금 확보, 농산물의 규격 분류 기준 마련, 신기술 기록화로 농민 신속 보급, 수출농업을 위한 전담부서 마련, 희망과 비전이 있는 직장, 공부하는 직장, 실천하는 직장, 성공하는 직장분위기를 조성해야 한다.
- 농촌지도인력을 연구직과 지도직으로 구별시켰으면 그와 걸맞게 연구직은 연구만, 지도직은 현지 기술지도만 하게끔 하여야 하는데, 지도직이 연구 시험사업도 하고 중복된 업무를 계속하는 것은 자멸하는 것이다. 농촌진흥원은 연구직을 배치하여 진짜의 지역농업개발 센터를 육성하여 시군에서의 현

장애로기술을 보고 해결할 수 있는 전문적인 연구기관으로 바뀌어야 한다.

- 농촌진흥청: 전문적인 연구 시험사업, 농업정책수립, 일선지도사 기술교육 및 정신교육
- 농촌진흥원: 지역수작목 연구시험 사업, 일선지도사 기술교육사업
- 시군농촌지도소: 시험 연구결과 사업현지 지도, 현장장애로기술 발국 연구요청, 해당작목교육 법제화해야 한다.
- 지방화시대에 대응할 수 있는 지역농업(시군단위)의 특색있는 시험연구에 전념, 결과를 시군농업현지에서 접목 발전시킬 수 있게 해야 함, 사업감독에서 탈피하여 기술개발연구를 지원해야 한다.
- 행정통제기능을 배제하고 연구기관으로 전환 필요, 연구분야는 도의 실정에 맞는 소득 및 특화작목을 육성해야 한다.

II. 시·군 농촌지도소의 역할과 발전방향

- 지역농업개발센터 육성기능 보완, 학습조직체 육성 강화로 농촌지도사업의 실천 및 확산 매개체로 활용해야 한다.
- 시험연구기능의 보장을 위해서는 지역특화작목이나 현장장애로기술 연구를 위해서 연구직이 시군농촌지도소에 부임 연구하는 것이 타당하다고 생각한다. 농촌지도사의 경우 정확한 시험·연구도 어렵지만 시간적으로 매우 힘들다. 출근과 동시에 시험포에서 관찰과 작업, 또 대농민 현지상담 등으로 육체적 정신적으로 힘들기 때문에 지역농업개발

*이 글은 1995. 11. 10 한국농촌지도학회 학술발표회 토론 및 건의시간에 논의된 내용을 그대로 게재한 것임.

센터를 운영하는 시군지도소 기술개발과에는 과장부터 직원 전부 연구직으로 임명하여 시험·연구에만 전념하도록 하여야 한다.

- 군단위의 농업·농촌문제는 농촌지도소가 주도적으로 추진하고 지도하는 방향으로 가야 한다.(농협의 지도사업, 군산업과의 농업 생산사업 등을 지도소가 예산을 확보하여 추진)
- 지역농업의 해결센터로 발전하기 위하여 과감한 시험사업의 전개와 행정직화 되어가는 지도사 사업을 탈피하고 현실을 찾아 문제 해결사의 지도사업으로 전환하고 농촌사회분야의 행정직 개편 또는 직제를 조정해야 한다.
- 직원의 외국어 능력 향상, 신속한 정보수집, 신기술개발기금 확보, 농산물 시장의 다변화, 시군지도소간 작물기술교류, 시군의 차별화 농산물 생산, 직원들의 관심을 한데 묶을 수 있는 특별활동 실시, 신기술보급을 위한 자금조달기능 강화, 농촌지도사업 내용 홍보 강화해야 한다.
- 단일호봉제가 '86. 1. 1부터 되었는데 아직까지 호봉을 재책정 할 시 단일호봉전의 직급에 기준을 둔다는 것은 단일호봉전 9급은 영원한 9급으로서의 상당한 불이익을 보고 있으며, 같은 공무원으로서의 보수대우와 위상만 정립 된다면 스스로가 담당역할에 최선을 다한다고 보며, 스스로가 인정받기 위해 열심히 할 것이다.
- 농촌지도소장이 시장군수의 참모로써 재량권이 부족해 농촌지도사업 추진하기 어렵다. 각 시군별로 지역개발센터를 설치하는 것은 효율성이 떨어지고 2-3개군으로 특화하는 것이 바람직하다. 농업과 농업인구의 감소에 따라 농촌지도기능의 약화는 당연하다고 본다. 농업의 세계화 물결을 헤쳐나가기 위해서 정예화 되어야 한다.
- 우선적으로 기관명을 영농진흥소, 농촌진흥소 등으로 개정해야 하며 명실상부한 지역

농업개발센터도 위상확립을 해야 한다.

- 시군에 재배(사육) 농축산작목의 농민에 대한 기술지원과 경영유통사업의 발전에 대한 총체적인 역할을 해야 한다.
- 시군 실정에 맞게 추진되되 지역별 2-3개군을 결합하여 시험·연구·지도사업의 병행 추진하여 농업기술보급 센터화해야 한다.

Ⅲ. 농촌지도사업과 농협의 역할

- 농촌지도직과 농협 등 농촌유사기관 통폐합 추진해야 한다.
- 농촌지도소에서는 새로운 작목개발과 소득증대 기술을 지도하고 농협은 생산된 농산물의 판매 유통 전담해야 한다.
- 품목별 협의회조직이 지금은 이원화되는 느낌을 주고 있다. 시군농촌지도소에서 조직한 품목별 연구회와 농협에서 조직육성하고 있는 품목별 협의회 또 행정에서 조직한 영농조합법인 등으로 구분되어 기관간의 역할분담에 따른 마찰과 이중등록에 따른 자금지원문제 등이 발생하므로 이에 따른 역할을 구분하여 농협은 자금지원, 지도소교육, 행정은 조직육성에 대한 역할분담과 이에 따른 전반적인 모든 사업을 지휘·감독할 수 있는 농협의 역할이 요구된다.
- 농민·농촌의 지도는 농촌지도소가 농협은 자금지원과 유통부문을 책임지도록 한다.
- 농촌지도소와 농협의 지방화 시대에는 생산과 판매를 엄격히 구분하여 생산은 지도소, 판매 및 구매는 농협으로 구분되어야 하며 현재와 같이 품목별 조직이 양쪽에서 지도하고 농협에서 기술교육을 할 때 지도기관의 위치가 서지 않는다.
- 농촌지도소와 농협의 중복되는 업무가 많다. 금후 지도사업이 지방화 될 경우 농협과 합해야 한다.
- 농협은 농민이 생산한 상품을 상품화하여 이익을 챙기는 이익단체이므로 지도기관과의 협력적 역할은 어렵다. 본 학회에 영리를 목

적으로 하는 농협 관계자를 초대하여 많은 시간을 주었다는 것은 우리의 무능함을 스스로 인정하고 농협에 까지 책임을 전가시키는 것이라 생각한다.

- 농협은 농업자금의 지원과 생산농축산물에 대한 수매·출하·유통사업에 최선을 다해야 할 것으로 본다.
- 적극적인 업무협조(자금·유통·각종 행사), 지도소에서 농가선정, 농협자금 지원하는 제도 마련해야 한다.

IV. 농촌생활개선사업의 발전방향

- 농촌과 도시와의 생활격차를 해소하기 위하여 문화생활 시범마을을 5천여만원을 보조 육성하고 있으나 현실적으로 활용상태가 극히 저조하다. 따라서 근본적으로 재검토가 필요하다.
- 지방화시대의 생활개선사업은 전시적인 사업(일감갓기, 농작업휴식실 설치 등)보다 농촌여성의 삶의 질 향상을 위하여 농촌여성 정기교양강좌가 내실있게 운영되어야 한다고 생각하며, 정기교육강좌는 기술교육보다도 정서적인 교육(문화강좌, 영화, 음악감상, 자녀교육을 위한 논술지도반 등) 위주로 실시하여 도시보다 문화에 대한 소외감을 갖고 있는 여성에게 문화에 대한 혜택을 갖도록 하여야 한다.
- 농촌생활 개선사업에서 범위를 넓혀 지역생활 개선사업으로 전환되어야 한다.
- 생활개선지도는 20~50세의 가정주부를 대상으로 실시해야 하며 양보다는 교육의 질을 높여 농촌을 지킬 수 있는 정신교육 차원으로 전환해야 된다고 본다(여자가 농촌을 떠나려고 할 때 남자는 할 수 없이 따라서 떠나게 된다.).
- 농촌지도직 공무원의 지방직화가 기정사실화 될때 무엇보다 승진기회 등 공무원으로서 불리한 위치에 있는 생활지도사의 업무영역을 확대해야 한다. 즉 농민 교육 농업경

영 등에 생활지도사도 업무를 담당하게 하고 근무부서도 생활개선에만 국한하지 말고 융통성 있게 복합적으로 부서를 배치하고 농촌여성의 역할이 농업경영권 강화에도 뚜렷하게 나타나고 있음을 감안, 농업경영기법과 자녀교육 역할함양 교육도 필요하겠

- 농촌으로 여자가 시집을 안오겠다는 것은 문화생활공간이 상당히 제약을 당하고 있기 때문이다. 식생활개선, 농촌여성일감갓기 사업 등 노동에 노동을 더 안겨주는 사업을 지양하고 농촌 문화환경개선사업 등을 확대하여 고된 농사일 후에 스트레스를 발산할 수 있는 휴식공간을 제공해 주어야 한다.
- 부녀자(생활개선회원)의 교육확대와 여성이 일감을 가질 수 있게 지원해야 한다(농촌생활의 발전은 여성의 역할이 가장 중요함).

V. 지방자치시대 농민교육의 발전방향

- 전국에서 최고의 강사를 초빙하여 군단위 별로 년 1회 이상 실시해야 한다.
- 지역특화 작목 및 소득작목 위주의 그룹별 교육, KBS영농공개강좌 수시교육이 필요하다.
- 지방화시대의 농업인 교육운영은 중앙에서 지방으로 지시하는 하향식 교육보다 지방자치단체의 현지 상황에 맞는 년중 교육을 실시할 수 있도록 하여야 하며 년중 행사처럼 실시되는 새해 영농설계교육은 지방시대에는 없어져야 하며 여기에 편성된 예산으로 지역특화 작목별년중 교육(세미나, 심포지움, 사례발표, 저명인사초청 강의 등) 다양한 교육방법이 도입되어야 한다고 생각한다.
- 농민이 필요로 하는 현장교육중심으로 전환되어야 한다.
- 농촌지도사의 전문교육을 중앙에서 강화하여 지적수준을 향상하여 지역농민들의 선생

으로 받돋움 할 수 있도록 하고 지방의 농민 교육은 그 지역에서 교육받은 지도사가 전담교육을 할 수 있도록 전환되어야 한다.

- 진흥청의 일방적 기획보다는 사전에 시군에서 소요작물 교관 수요조사를 통해 교관반 교육이 실시되어야 한다.
- 문명의 척도가 경제와 사회변화에 따라서 달라진다. 따라서 현재의 기술교육 중심의 농민교육에서 지역여건과 문화에 맞게 문화교육도 꼭 신설되어야 한다.
- 농민교육에 대하여는 상설농업교육으로 농민이 필요로 하는 작목교육을 실시하되, 교재 및 식비를 농민이 부담하도록 하여 인원의 구애를 받지 않고 교육이 될 수 있도록 해야 한다.
- 무조건 주는 교육 지양, 작목별 특별 요구(특별강사 초빙), 동계영농교육교재 매년 생산 등은 지양되어야 한다[변경이나 신기술 삽입만 초록 보완, 교육방법의 개선(Banch-making 중심교육 전환)].

VI. 지방화와 농촌지도사업의 발전방향

- 지방지치 단체에 예속 되었을시 시군간의 격차가 심화될 것이다. 따라서 중앙정부의 재정지원으로 고르게 농촌, 농업발전이 되도록 재정자립도에 따라 지원이 필요하다.
- 방화에 따른 농촌지도사업 발전방향은 지역 특성에 맞는 지도사업과제를 선정, 농협·축협에서 자금지원을 하고 지도소에서 기술만 지도하며, 농촌지도소에서 운영하는 지역농업개발센터의 특정과제 등(세입없어서 예산 지원 기피 과제)지도사업에 공공기관과 유기적인 협조가 이루어지도록 하여야 한다.
- 농민과 농촌지도사의 사기를 높여야 한다.
- 외적 지도사업(사회지도), 내적 지도사업(기술지도)으로 대분할 때 지방화시대에는 기술지도사업쪽으로 변화하여야 하고 지휘계통을 단일화하고 특기에 맞는 인사배치가

이루어져야 지식을 활용할 수 있지 현재로써는 석·박사 활용도가 낮다.

- '97년부터 지방화될 시 지도직 인사권을 현행대로 운영해야 하며, 현재 시군의 8개계를 4개계로 줄이고 분야별 전문지도사를 육성, 농민상담소를 강화하든지 아니면 없애야 한다.
- 획일적인 농촌지도사업에서 탈피하여 지역농업의 발전을 위한 농촌지도사의 전문기술교육을 실시해야하며, 지방농업을 발전시킬 수 있는 책임있는 인력육성이 필요하다.

VII. 지방화와 농촌지도기관의 기능 변화

- 농촌 유사기관 전면 통폐합 실시해야 한다.
- 빠른 시일내에 통합하든지, 독립기관으로 존속하든지 해야 한다. 지도공무원들의 갈등, 불안, 사기저하 등이 발생하고 있다.
- 지방화에 다른 농촌지도기관의 조직은 행정업무(서무, 기획, 경리, 사무실관리)담당에 필요한 계는 소장 직속하에 두고, 다편제 위주가 아닌 지역여건에 맞는 팀제로 개편하여 지역농업개발센터 운영에 필요한 1개팀과 지역특화작목지도에 필요한 1개팀을 두어 운영하고 행정업무 중복되는 기능(인력육성, 생활개선)은 통폐합하고 축산업무는 축협에 이전 조치가 필요하다.
- 지방의 농업관련 모든 문제는 농촌지도소가 구관이 되어 해결 해 줄 수 있는 기능으로 변화해야 한다.
- 지도직의 직제를 지방시대에 맞는 직제로 개편하여 행정분야는 과감하게 이관하고 농촌진흥법에 따른 사회교육사업으로 전환되길 바란다.
- 농촌진흥법의 미비로 지방에서의 기관위상이 불분명하다.
- 종자의 개발보급, 재배(사육) 기술교육에 비중을 크게 두지 말고 생산된 농축산물에 대한 출하유통에 대한 기능을 강화해야 한다.

VIII. 농촌지도사업과 지도인력의 문제

- 지도인력의 감축과 일부직원의 연구직 전직 등으로 지도인력의 고령화 추세, 우수인력 채용 시급하다.
- 시군지도소에 연구인력을 배치해야 한다.
- 지방농촌지도직으로 이전되기 이전에 지도 공무원의 사기진작을 위하여 단일 호봉제에 따른 피해를 입어온 종전 8, 9급 농촌지도사의 보수체계를 개선하여 이에 따른 불만을 없애야 한다. 예를 들면 행정은 대통령령에 의거 7급까지 일정기간이 지나면 자동승진되므로 이 령을 운용하여 피해를 입은 지도사를 구제하여 주기 바란다.(실제로는 근무년한보다 호봉수가 많은 지도사가 있음)
- 농촌지도사는 학사학위 이상 소지자만 임용하고 자질향상을 위하여 위탁교육도 실시해야 한다.
- 현재는 지도인력의 노령화가 되고 있는데 신규직원을 뽑아서 임명하고 38년생부터는 정년연장을 안한다고 하는데 엄선하여 사기를 진작할 수 있도록 연장도 고려하여 줄 것을 바란다.
- '70년대, '80년대에는 식량작물위주로 지도 하면서도 지도인력이 많은데 반해 현재는 각종 작물이 복잡해졌는데도 지도인력이 줄어드는데 중앙에서 현지사정을 전혀 모르고 있는 것 같다.
- 승급기회를 균등화하고 투명화 하여야 하며, 지도사들의 생활을 안정시키기 위해 근무지, 봉급 등을 조정해야 한다.

IX. 농업기술정보 전달체계

- 시군단위에서 유선방송 활용이 필요하다.
- 농어업을 전문으로 하는 방송국 설립이 요구된다.
- 기술정보를 군의 산림과와 같이 일관적인 지휘체계가 될 때 크게 문제가 안될 것으로 본

다.

- 농업기술 정보체계를 텔레비전, 라디오 유선방송 등에 의뢰하면 홍보가 잘 되는 것으로 인식하는 사고를 고쳐야 한다. 시대가 발전하면 할수록 오락성, 취미성, 유행에 민감한 보도에 치중되므로 앞으로의 농업기술정보 전달체계는 신문, 잡지 등을 지도사가 직접 전달해야 한다.
- 중앙은 국제적인 농업기술정보의 제공하고, 도는 농업기술개발연구에 주력하여 시군에 제공하며, 시·군은 중앙 및 도로부터 제공 받은 농업기술을 농민에 제공해야 한다(자체 연구개발한 농업기술 포함)

X. 종합토론 및 건의

- 농촌지도사업에 대한 많은 문제점과 대안이 그동안 제시가 되었지만 제대로 홍보가 이루어지지 않고 있다. 앞으로 농촌지도사업의 발전 방향을 여러 계통에 건의도 하고 각종 홍보매체를 통하여 홍보해 주시기 바란다.
- 농촌지도직 단일 호봉제는 불합리하다. '85년 단일호봉제 실시이후 지금까지 당시에 9급, 8급 지도직은 동년에 들어온 같은 지도직끼리 4~5봉 차이가 나고 있으니 시급히 개정되어야 함. 또한 지방 농림직보다 3호봉이상 봉급차이가 나고 있어 근본적인 대책이 요구된다.
- 지도소의 유명무실론이 야기된 이유는 농촌진흥청의 일관성 없는 잦은 조직 개편과 인원감축, 그리고 농업에 대한 새로운 비전을 제시하지 못하고 우왕좌왕 하는 사업전개 때문이다.
- 지방직화(97. 1. 1)작업시 특·광역시 농촌지도소 계장도 일반 도단위 계장과 똑같이 '지방지도관'으로 조정해 주길 바란다.
- 농촌지도학회의 역할을 보다 강화해서 중앙행정기관에 건의하여 효과가 보다 가시화될 수 있도록 건의한다.
- 농촌인구의 감소로 대상인원과 교육의 질이

변화되어야 하고 각 사업의 내용도 변화되어야 한다고 본다.

- 좀더 학술적인 분야를 지양하고 체험 속의 문제점을 돌출하여 해결방안을 모색하는 방식이 되었으면 좋겠다.
- 지도소와 지도사업의 발전 모체는 조직과 구성원의 안정과 발전전망과 희망사항이 이루어질 때 발전이 있을 것으로 보며 타 공무원이나 직장에 비하여 상대적으로 낮은 대우를 받는 보수체계의 개선과 농촌지도관과 지도사의 직급체계를 더욱 희망적인 직급체제로 개선시켜야 한다.
- 학문은 비전을 제시하나 이를 구현하기 위한 사업은 반드시 법제도의 뒷받침이 필요하다. 따라서 학문의 실천을 위한 법제도의 연구는 학문자체를 발전시키는데 필요한 연구 과제로 생각한다. 정치학적 의미의 민주주의는 그 나라의 정치제도, 경제제도 등 이를 실천하는 훌륭한 법규정이 뒷받침 되었을 때 참다운 민주주의가 실현된다고 하겠다. 지방자치 행정을 실현키 위한 지방화는 농촌지도소를 지방자치기구화 하였으며 지도공무원의 지방직화도 재정된 법규정에 의거 1997. 1. 1부터 실시한다. 한편 국가사업인 농촌지도사업의 지방자치 사무화만이 남아있다.(지방이양으로 본다). 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)에 의하면 지방자치단체의 농촌지도사업을 분장하게 하기 위하여 시장, 군수 소속하에 농촌지도소를 둘 수 있으며 ----- 농촌진흥원장은 도지사의 농촌지도소장은 시장, 군수의 명을 받아 소관사무를 통괄하고 소속공무원을 지휘 감독한다. (동규정 제11조 2, 3). 시도지사는 농촌진흥원의 하부조직이나 농촌지도소 및 그 하부조직을 설치 또는 폐지하거나 국가공무원인 연구, 지도직 공무원 정원의 증감이 수반되는 정원조성을 하고자 하는 경우에는 ----- 등의 (동규정 제11조 6) 제규

정을 음미하여 볼 때 농촌지도소 농촌지도사업의 앞날이 밝다고만 할 수는 없다. 농정과 분리되는 농촌지도 업무의 독립성을 분장하기 위하여는 같은 직속기관의 입장에 있는 보건소의 보건소법 (법률)과 같은 농촌지도소 설치법의 제정이 시급한 과제라 하겠다. 물론 농촌진흥법의 제정이 시급한 과제라 하겠다. 농촌진흥법이 개정중에 있으나 이는 정부조직에 관한 특별법으로서 지방자치 행정기구를 규제하기는 어려울 것이다.

- 농촌진흥청 내 직원들이 안고 있는 문제점들이 단일화 호봉, 인사문제 등 사기진작에 관계되는 문제점들이 많이 있지만 그 이전에 우리 지도직 공무원 자신들의 문제점을 먼저 반성해야 할 것으로 생각한다. 농민들이 소득이 떨어져 생계가 어려울 때 우리는 과연 농민을 지도하며 가장 가까운 우리로서 가슴 아파했는가? 봉급이 올라가지 않는 것이 더 속이 상했을 것입니다. 지금 지방직이 되니 국가적으로 있어야 하는 문제가 있지만 농민 중에서 같이 걱정해 주는 사람이 과연 몇 사람이 있겠습니까? 다시 말해 지도사 20년 경력이라면 한가지 작목 예를 들어 고추 한 가지라도 20년동안 1년에 한번씩 책을 보고 연구했다면 지금은 고추박사라는 칭호를 받으며 농민으로부터 칭송을 받았을 텐데 지금의 지도직 선배들의 위치는 어디에 있는가? 시군 지도소내에 열심히 한가지 작목에라도 박사가 되어 있는 사람이 과연 몇 명이나 되겠습니까? 저는 지도사가 이렇게 내가 농사 짓는 것처럼 지도사업을 했다면 농민으로부터 환영받는 농촌 지도공무원이 될 것이고 제도적 변화에도 불구하고 농민들이 앞장서서 방패막이 될 것입니다. 지금까지 잘못된 제도나 사기저하 문제도 많이 있지만 불평을 하지만 말고 내 자신부터 일선에서 열심히 노력하여야 된다고 생각합니다.