

농촌지도직공무원 지방직 전환 첫 해의 예비 평가

김성수 · 최창욱 · 최영창

서울대학교 농업생명과학대학

The First Year Pre-Evaluation of Localization of Agricultural Extension

Sung Soo Kim, Chang Wook Choi and Young Chang Choe

College of Agricultural & Life Sciences, Seoul National University

Summary

The objectives of this study were 1) to evaluate the first year of localization of agricultural extension in Korea, 2) to present the development directions and implications of agricultural extension service in the next year of localization. The major results and implications were as follows.

1. The positive changes in localization were to establish local special projects and to work in agricultural extension without personnel changes.
2. The negative changes in localization were increase of unnecessary work load and decrease of morale because of lowered status.
3. The development directions were to cut back unnecessary work load, to rearrange an office, and to return to the national status of extension personnels.

I. 서 론

농촌지도공무원과 농업인들의 반대에도 불구하고 농촌지도직 공무원이 지방직으로 전환된지 1년이 가까워오는 시점에서 농촌지도직 공무원의 지방직으로의 전환은 농촌지도사업의 발전에 긍정적인 면과 부정적인 면을 보여주고 있다.

실제 현장에 근무하며 제도적 전환의 대상이 된 지도직 공무원들이 생각하는 지방직으로의 전환 첫 해에 대한 평가는 앞으로 농촌지도사업이 나아갈 방향에 대한 많은 시사점을 제공해 줄 것이다.

그러나, 본 평가는 농촌지도직 공무원들이 지방직으로 전환된 지 채 1년도 되지 않은 시점에서 이루어진 평가이기 때문에 농촌지도직 공무원들이 지방직으로의 전환을 실감하지 못

할 확률이 상당히 높다. 따라서 아주 정확한 평가는 이루어지지 않을 것으로 예상되며 피상적인 결과들이 나올 수 밖에 없을 것이지만 1998년 말의 평가에 대비한 예비평가로서의 성격을 띠게 될 것이다.

본 연구에서는 경기도 농촌진흥원 연수 대상 농촌지도직 공무원들을 대상으로 지방직 전환 첫해의 전체적인 평가와 지방직 전환으로 인하여 긍정적으로 변화된 사항, 부정적으로 변화된 사항, 개선해야 할 점 등을 중심으로 설문지 조사를 통해 평가 하였다.

II. 기존의 지방직화에 대한 논의

1995년도부터 제기된 농촌지도공무원의 지방직화에 대한 논의는 한국농촌지도학회의 '95년 12월 정기학술발표회에서 그 절정을 이루었

다. 그 시기 논의된 내용들은 대부분 지방화시대 농촌지도사업의 발전방향에 대한 것이었으며, 최민호(1995)가 종합한 것을 다음과 같이 요약할 수 있겠다.

첫째, 농촌지도인력의 전문성과 차별성의 확보 문제이다. 농촌지도사업이 지방화에 대응할 수 있는 가장 근본적인 대책은 농촌지도기관이나 인력이 지역농업과 지역사회발전에 대한 전문성의 확보이며 이러한 전문성을 소유할 때 행정인력과 차별성을 유지할 수 있으며 행정기관에 병합의 가능성을 완전히 배제할 수 있다. 지도인력의 전문성이 확보되기 위해서는 현재 시행되고 있는 우수지도공무원의 연구직 공무원으로의 전직이 중지되어야 하며 나아가 지방화 이후 지도공무원의 임용권은 지방 농촌지도기관장에게 위임되도록 조치하여야 한다(김진균·정지웅, 1995; 김성수·조영철, 1995).

둘째, 품목별 팀운영 조직체계의 확립이다. 일선의 지도기관이 지방의 행정기관과 차별성을 확보하기 위해서는 농촌지도인력의 전문성도 중요하지만 지방 행정기관과는 차별화된 내부 조직체계가 절실히 요구된다. 다시말하면, 현재 존재하는 행정업무처리 중심의 지도조직체계에서 과감하게 탈피하여 지도인력이 소유하고 있는 전문성을 발휘할 수 있는 품목별, 작목별 혹은 전공별 팀운영 조직체제로의 개편이 절실히 요구된다(정진석, 1995).

지도기관의 내부조직 편제가 현존 대학의 전공별 연구 교육중심의 학과 체계와 같이 전공별 팀 운영체제로 변경되어야 한다. 또한 학과 중심으로 대학이 운영되는 것과 같이 지도기관도 품목별 팀 중심으로 운영될 수 있도록 지도에 관련된 모든 권한을 위임하여야 한다.

셋째, 중앙과 지방 농촌지도기관간의 역할 및 기능의 재조정이다. 지도사업의 지방화에 따라 중앙, 도 및 시, 군단위 농촌지도기관간의 종적 연결체계가 새로운 차원에서 더욱 긴밀하게 연결되어야 한다. 중앙기관은 지방기관의 지도사업을 위한 각종 자원의 지원기능이 그리고 지방기관은 실제 사업추진기능이 더욱 강화

될 것이 확실하지만 각 단위 지도기관은 그들의 역할과 기능을 명확하게 설정하여 상호 보완할 수 있도록 그 연결고리를 보다 든든히 하여야 한다. 또한 지방지도기관은 지방자치단체의 직속기관이 됨으로 중앙 지도기관은 지방 지도기관이 지방 행정기관으로부터 독립성을 유지할 수 있도록 지방 행정기관을 대상으로 홍보를 강화하고 필요시 적극적인 중재와 조정의 역할을 수행하여야 할 것이다(양승춘·최영찬, 1995).

넷째, 시군 농촌지도소의 조직개편과 위상제고이다. 김재호·김성수(1995)는 지방화시대 시군 농촌지도소의 역할과 발전방향에 대하여 다음과 같이 제시한 바 있다.

농촌 행정기관과의 차별화와 품목별 팀 운영의 효율성을 위하여 일선지도소는 현존의 과중심 인사 정원제도를 폐지하고 지도소 단위 총 정원제도의 도입이 절실하다. 그리고 지도소장으로 하여금 지역실정에 따라 지도소 내부조직을 편성하고 지도인력을 배치할 수 있는 권한을 주어야 한다.

지역농업센타의 활성화와 지역 농업연구의 필요성 등으로 일선지도소의 연구기능이 강화되고 있으므로 연구공무원과 지도공무원의 순환보직이 필요하다. 그리고 현존의 지도인력에서 경영, 정보, 기상분야의 인력이 더욱 보강되어야 하며 첨단기기 운용요원의 충원이 필요하다.

또한 지역농업의 발전을 위해서는 국내외에서 개발되는 새로운 혁신사항을 신속히 해당지역으로 도입 수용하여 나가야 한다. 그러나 정규예산 집행으로 그에 필요한 예산을 신속히 조달하기가 어려우므로 일선 농촌지도소는 지도소장 재량으로 필요시 즉시 비용을 사용할 수 있는 신기술 개발기금의 창설이 필요하다.

다섯째, 지도직 공무원의 사기진작의 문제이다. 1997년 국가직 지도공무원이 지방직 공무원으로 전환될 때 지도공무원들은 관례에 따라 일계급 승진이 되어야 한다. 도 단위에서나 시, 군 단위에서 다같이 그렇게 되지 아니하는 한 지도사들의 사기는 일할 의욕이 사라질 정도로

저하될 것이다.

또한 봉급 수준이나 승진기회에 있어서도 연구공무원과는 물론 지방행정공무원과 형평성을 유지하도록 노력하여 나가야 하며 현존의 단일호봉제 실시에서 불이익을 당하고 있는 지도요원이 없도록 과감히 시정하여야 한다. 이러한 일련의 조치가 이루어지지 않으면 지방화와 더불어 지도인력의 이직 및 전직의 수가 많아질 가능성이 크다고 볼 수 있다.

여섯째, 고객중심 지도체계의 확립과 지도방법의 다양화의 문제이다. 양승춘·최영찬(1995)은 새로운 농촌지도의 방법으로 고객중심 지도체계의 확립과 지도방법의 다양화를 제시하였는데 그 내용은 다음과 같다.

지방화와 더불어 농촌지도사업의 예산·조직·인사 등에 큰 영향력을 행사하는 지방자치단체는 지도사업의 유용성에 더욱 관심을 갖게 될 것이며 또한 지역 주민의 지도사업에 대한 평가 기능도 강화될 것이다. 앞으로의 지도사업은 그 지역 농업발전에 기여하지 못할 때 지방자치기관이나 지역주민들로부터 지지를 받지 못하므로 무엇보다도 그 지역 실정을 감안하여 그 지역 주민의 필요와 문제중심으로 지역주민의 주도와 자율로 전개되어야 하며 지역주민은 물론 관련기관 대표들과 함께 지도사업이 계획되고 평가되어 나가야 한다.

지도방법에서도 선진국에서와 같이 농업경영 분석지도, 컴퓨터통신의 활용, 원격 영상시스템의 이용, 지역작목 경영을 위한 공개강좌 개설, 영농자·지도사·연구사·유통 및 가공산업인 등이 함께 참여하는 지역작목 경영을 위한 연구 및 토의 클럽운영 등 다양화를 추구하여야 한다.

일곱째, 도시 소비자들을 위한 지도봉사 기능의 강화를 들 수 있다. 농산물을 소비하는 주민들이 생활하고 있는 도시와 생산을 담당하고 있는 농촌이 상부상조하는 공생관계를 유지하기 위하여 농촌지도기관은 도시쓰레기의 자원화, 안전식품의 생산공급, 도시민의 쉼터 조성, 도시학교 4H활동 지도, 전통음식 연구 보급, 자

연학습원 조성, 가정원에 지도, 시민농원 조성, 휴가철 고향찾기운동 등의 사업을 봉사차원에서 보다 활성화 하는 것이 필요하다.

여덟째, 지역농업발전을 위한 타기관과의 횡적 협동체계의 구축문제이다. 농촌지도내용, 방법 및 그 대상자가 다양화되고 전문화되기 때문에 동일한 지역에 있는 관련 기관간에 횡적인 협동과 기능의 분담이 더욱 요구되고 있다. 특히 농협의 지도사업과 농촌진흥청의 지도사업간의 횡적 협동과 분담이 원활하게 이루어져 나가야 한다. 나아가 지역농업 발전을 위한 종합계획 수립과 실천을 위하여 모든 관련 기관들이 자발적으로 참여할 수 있도록 지도기관이 솔선수범하여 주도하고 나가야 한다.

아홉째, 농촌지도관련법의 정비보완과 교육강화이다. 농촌지도사업은 본질적으로 농촌 및 농업행정과는 다른 사업이며 행정사업과는 별개의 조직기구에서 시행되어야 함을 법령으로 제정하여 두어야 한다. 최근의 지방화 추세와 더불어 지방자치제도 관련법령과 농촌진흥법의 개정으로 농촌지도사업의 교육적 성격과 민주적 성격이 약화되지 않을까 하는 우려의 목소리가 많았다. 앞으로 지도사업 관련법령에 진흥청은 보다 관심을 가져야 하며 필요시에 즉시 관련법령을 개정 보완하여 나가야 한다. 동시에 현존의 관련법령의 내용과 특성 그리고 문제점 등을 지도사들에게 교육 및 이해시켜 나가야 한다(김성수·조영철, 1995).

열째, 농촌생활개선사업의 위상 제고의 문제이다. 농촌생활의 질 향상의 필요성과 농촌여성의 역할증대에 부응하여 농촌 생활개선사업을 강화하여 나가야 한다. 그러나 현재 생활개선 지도사들은 농촌지도사들에 비해서 상위직도 부족하고 또한 승진기회도 적은 실정이며 현재 도와 시·군에서는 지도관의 직급이 한 사람도 없다고 하였다. 1997년 국가직이 지방직이 될 때 지방단위에서 지방 생활지도관의 직급이 생겨야 하며 현존보다 더 큰 비중으로 생활개선사업을 추진하여 나가야 한다(김순심, 1995).

Ⅲ. 조사의 대상 및 방법

본 연구는 경기도 농촌진흥원 교관 교육에 참여한 경기도 지역 농촌지도직 공무원들을 대상으로 수행되었다. 연구의 대상은 총 132명으로 일반적 배경을 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 조사대상의 일반적 특성

구분	빈도	백분율	
성별	남	113	14.6
	녀	19	85.4
연령	20대	11	8.0
	30대	30	23.0
	40대	44	33.0
	50대이상	47	36.0
학력	고졸이상	33	25.0
	초, 대졸	80	60.6
	대학원이상	19	14.4
근무년수	10년 이하	32	24.2
	11~20년	34	25.8
	21~30년	52	39.4
	31년 이상	14	10.6
계	132	100	

<표 1>에서 알 수 있는 바와 같이 여성보다는 남성이 85.4%로 많았으며, 연령은 50대 이상이 47명으로 전체의 36.0%, 40대가 44명으로 전체의 33%를 차지했다. 또한 학력은 전문대 및 대학 졸업이 80명으로 전체의 60.6%를 차지하였으며, 근무년수는 21년에서 30년이 39.4%로 가장 많았다.

조사방법은 설문조사를 실시하였으며 지도직의 지방직 전환 이후의 전체적 평가는 리커트식 5점 척도를 이용하였고, 긍정적 변화와 부정적 변화, 그리고 개선을 위한 대책은 개방형 질문지를 이용하였다.

Ⅳ. 지도직의 지방직 전환 이후의 전체적 평가

지도직의 지방직 전환 이후의 전체적 평가는 리커트식 5점 척도를 사용하여 아주 나빠졌다, 나빠졌다, 보통이다, 좋아졌다, 아주 좋아졌다고 평가 하였으며 그 구체적인 내용은 <표 2>에 잘 나타나 있다.

<표 2> 지도직의 지방직 전환 이후의 전체적 평가

평가	빈도	백분율
아주 나빠졌다	8	6.2
나빠졌다	33	25.0
보통이다	56	42.4
좋아졌다	13	9.8
아주 좋아졌다	2	1.5
무응답	20	15.1
계	132	100.0

<표 2>에서 알 수 있는 바와 같이 농촌지도직 공무원들은 지도직의 지방직 전환 이후의 전체적인 평가에서 '보통이다'가 56명(42.4%)으로 가장 많이 응답했고, '나빠졌다'가 33명(25.0%)으로 그 다음 순으로 응답했다. 전체적으로 31.2%가 부정적인 견해를 가지고 있으며 긍정적인 견해 11.3% 보다 많은 것으로 나타났다.

'보통이다'가 가장 많은 것은 실제 농촌지도직 공무원들이 지방직으로의 전환을 실감하기에는 1년이라는 시간이 너무 짧았기 때문에 궁극적인 좋고 나쁨을 깨닫지 못하는 것이라는 의견이 있을 수 있다.

Ⅴ. 지방직 전환 이후의 긍정적 변화

지도직의 지방직 전환 이후의 긍정적인 변화에 대해 지도 공무원들은 <표 3>과 같이 응답하였다. <표 3>의 각 항목은 응답자가 개방형 질문에 응답한 것을 전환한 것이다. 이에 항목의

빈도는 낮아질 수 있다.

〈표 3〉에서 알 수 있는 바와 같이 전체 132명 중 '지역특화사업의 토대 및 분위기가 조성되었다'는 항목에 31명(23.5%)이 응답하여 가장 많았고, 다음으로 '전출 등의 인사이동이 없어져 안정감을 지니고 근무하게 됨'에 30명

(22.7%), '지역주민 및 지자체와의 친밀감, 유대 및 소속감이 증진됨' 27명(20.5%), '중앙지도기관으로부터의 간섭이 줄어 자율성이 증대됨' 27명, '지도사업 예산을 확보하는데 도움이 됨' 8명(6.1%)의 순이었다.

〈표 3〉 지방직 전환 이후의 긍정적 변화 (N=132)

항 목	빈 도	백 분 율
지역특화사업의 토대 및 분위기가 조성됨	31	23.5
지도사업 예산을 확보하는 데 도움이 됨	8	6.1
지역주민 및 지자체와의 친밀감, 유대, 소속감이 증진됨	27	20.5
중앙지도기관으로부터의 간섭이 줄어 자율성이 증대됨	27	20.5
전출 등의 인사이동이 없어져 안정감을 지니고 근무하게 됨	30	22.7

IV. 지방직 전환이후의 부정적 변화

지도직의 지방직 전환 이후의 부정적인 변화에 대해 지도 공무원들은 〈표 4〉와 같이 응답하였다. 〈표 4〉의 각 항목은 응답자가 개방형 질문에 응답한 것을 전환한 것이다. 긍정적인 변화에 대한 것과 마찬가지로 항목의 빈도는 낮아질 수 있다.

〈표 4〉에서 알 수 있는 바와 같이 지방직 전환 이후의 부정적 변화는 '중앙지도기관과 지

자체의 이중적인 업무명령으로 인하여 불필요한 업무량이 증가되었다'가 56명(42.4%)으로 가장 많았고, '지도소, 소장 및 지도사들의 위상저하의 사기가 떨어졌다'가 48명(36.4%)으로 그 다음을 차지하였다. 또한 '지자체장의 농업관, 자의적 의사결정으로 지도업무수행 곤란'이 35명(26.5%), '인사적체 및 전출 기회 상실로 불만 고조'가 16명(12.1%), '중앙 및 시, 군과 미흡한 체계로 정보교환 및 협조가 잘 되지 않음'이 14명(10.6%), '지방직 전환 이후 각각

〈표 4〉 지방직 전환 이후의 부정적 변화 (N=132)

항 목	빈 도	백 분 율
지방화 이후 급여체계에 문제가 있음.	12	9.1
중앙 및 시, 군과 미흡한 체계로 정보교환 및 협조 잘 안됨	14	10.6
지자체장의 농업관, 자의적 의사결정으로 지도업무수행 곤란	35	26.5
중앙지도기관과 지자체의 이중적인 업무명령으로 불필요한 업무량 증가	56	42.4
인사적체 및 전출 기회 상실로 불만 고조	16	12.1
지도소 소장, 지도사들의 위상저하로 사기가 떨어짐	48	36.4

한 단계씩 직급이 낮아짐에 따라 급여체계에 문제가 있다'가 12명(9.1%)로 나타났다.

VII. 개선해야 할 사항

농촌지도직 공무원들이 생각하는 지방직화 전환 이후의 개선되어야 할 사항은 다음 <표 5>와 같다.

<표 5>에서 볼 수 있듯이 농촌지도직 공무원이 바라는 앞으로의 발전방향은 '불필요한 사

업의 축소' 21명(26.2%), '직제개편을 통한 단일호봉제 철폐 및 개선' 17명(21.2%), '국가직 공무원으로의 환원' 11명(13.7%), '인사교류 및 능력위주 인사행정을 통한 승진기회 확대' 9명(11.3%)의 순이었다. 그 외 사기양양책 마련, 상담소의 인력 및 기능 확대, 국가지원의 확대, 시, 군간의 교육/정보 교류, 지방수준의 특화를 위한 연구기능의 강화, 인사권을 지도소장에게 위임, 중앙지도기관과의 원만한 교류, 정보화 사업의 지원을 들었다.

<표 5> 지방직화 전환 이후 개선점

항 목	빈 도	백 분 율
지방수준의 특화를 위한 연구기능의 강화	2	2.5
불필요한 사업의 축소	21	26.2
국가지원의 확대	4	5.0
시, 군간의 교육·정보·교류	3	3.8
정보화 지원	1	1.3
직제개편을 통한 단일호봉제 철폐 및 개선	17	21.2
인사교류 및 능력위주 인사행정을 통한 승진기회 확대	9	11.3
인사권을 지도소장에게 위임	2	2.5
국가직 공무원으로의 환원	11	13.7
사기양양책 마련	4	5.0
상담소의 인력 및 기능 확대	4	5.0
중앙지도기관과의 원만한 협조 / 체계개선 및 정보 교류	2	2.5
계	80	100.0

N = 132, Missing values = 52.

VIII. 결 론

지금까지 농촌지도직 공무원의 지방직 전환 1년을 맞이하여 그 동안의 평가를 농촌지도직 공무원의 입장에서 실시하였다. 농촌지도직 공무원들은 전반적으로 지도직의 지방직 전환에 대하여 별 변화가 없거나, 나빠졌다는 생각을 가지고 있었으며, 좋아진 점은 지역 특화사업의 토대가 마련되었고 중앙의 간섭이 상대적으

로 적어졌다는 것이었다. 또한 나빠진 점은 중앙지도기관과 일선 지자체간의 업무명령의 중복으로 지도직 공무원들은 큰 혼선을 빚고 있으며, 지도소와 지도직의 위상저하로 인하여 사기가 많이 떨어졌음을 알 수 있었다.

농촌지도직 공무원들이 생각하는 개선점은 중앙지도기관과 지자체간의 업무중복을 개선하여 불필요한 사업을 축소하고 지도소와 지도직을 사기 진작을 위한 노력들을 필요로 하고

있음을 알 수 있었다. 더욱이 지방직 공무원에서 다시 국가직으로 전환하자는 요구도 적지 않았다.

농촌지도직 공무원의 지방직 전환에 대한 평가는 1년이라는 짧은 시기의 문제 때문에 지도직 공무원들의 피상적인 응답이 많을 수 밖에 없음을 절감할 수 있었으며, 앞으로 문제점을 제대로 파악하고 계속적인 평가가 이루어져야 한다는 것을 알 수 있었다. 또한, 1998년도 말쯤 되면 제대로 된 농촌지도직 공무원들의 요구를 받아 정확히 알아낼 수 있는 평가가 이루어질 것으로 예상된다.

농촌지도직 공무원들은 70년대의 녹색혁명, 80년대의 백색혁명을 주도하여 우리나라 농업 발전을 이끌어 왔다. 앞으로 통일을 대비하여서도 그들의 역할들은 계속해서 존재해야 할 것이다. 지금까지의 그들의 헌신에 대한 보답은 차치하고라도 현재 일선에서 상대적인 박봉에도 열심히 노력하는 그들의 사기는 계속해서 진작시켜야 할 것이다.

IX. 참고 문헌

1. 김성수, 조영철. 농촌지도사업과 지도인력관리의 방향, 한국농촌지도학회지 제2권 제2호, 1995. pp. 175-189.
2. 김성일, 최민호. 농업기술정보 전달체계의 발전 방향, 한국농촌지도학회지 제2권 제2호, 1995. pp. 191-203.
3. 김순심. 지방화시대 생활개선사업 방향과 전망, 한국농촌지도학회지 제2권 제2호, 1995. pp. 129-133.
4. 김재호, 김성수. 지방화시대 시, 군 농촌지도소의 역할과 발전방향, 한국농촌지도학회지 제2권 제2호, 1995. pp. 109-116.
5. 김진군, 정지용. 지방자치시대의 농업인교육사업 발전방향, 한국농촌지도학회지 제2권 제2호, 1995. pp. 135-145.
6. 서규선, 김성수. 농촌사회의 여건변화와 농촌지도사업의 과제, 한국농업교육학회지 제25권 제2호. 1993.
7. 손재식. 한국지방자치론, 박영사. 1995.
8. 송용섭, 최민호. 지방화와 농촌지도사업, 한국농촌지도학회지 제2권 제2호, 1995. pp. 147-162.
9. 심상우. 지방화시대의 농촌지도사업의 활성화 방안, 한국농촌지도학회지 제2권 제2호, 1995. pp. 95-108.
10. 양승춘, 최영찬. 지방직화 이후 새로운 농촌지도사업의 추진방향, 한국농촌지도학회지 제2권 제2호, 1995. pp. 163-173.
11. 정진석. 지방화시대의 농촌지도사업과 농업의 역할, 한국농촌지도학회지 제2권 제2호, 1995. pp. 117-128.
12. 최민호. 95년도 지방화시대 농촌지도사업의 발전방향 학술발표회 결과 종합, 한국농촌지도학회지 제2권 제2호, 1995. pp. 245-248.
13. _____. 농촌지도론, 서울대학교 출판부. 1996.