

지방자치시대의 농촌지도업무의 변화와 방향

이용환

서울대학교 농업생명과학대학 교수

Trends and Directions of Agricultural Extension Services under the Local Autonomy Period in Korea

Yong Hwan Lee

College of Agricultural & Life Sciences, Seoul National University

Summary

The purposes of the study were to identify the present status of the agricultural extension services in Korea and its surrounding environment, and to search the desirable ways of improvement under the serious restructuring period occurred by the nation-wide localization, globalization and development of information technology.

Agricultural extension services have made great accomplishment in the education for rural people and agricultural technology diffusion, but agricultural extension service system no longer well fits in the changed environment. Agricultural extension services in Korea should restructure the system, function and methods in order to cope with the changing technology and rural society. The objectives of the extension services should be clear and simplified so that the extension workers can understand their role and duty more clearly. The local governments should encourage the extension workers to carry out their services diligently and with the pride. Also, the extension workers should change their mind to fit in the changing world and should improve their capability for their services.

I. 서 론

우리 나라에서 근대적인 농촌지도사업이 시작된 것은 1950년대이지마는 그 역사적 배경은 매우 오래 되었다. 조선조 초기에 매 면마다 권농관(勸農官)을 두어서 봄이 되어 씨뿌릴 때가 되면 농촌을 다니면서 씨뿌리기를 독려하였고, 김매 때가 되면 김을 매도록 지도하였다. 각 담당 지역에서 씨뿌린 면적을 상부에 보고하였으며 상부에서는 그 면적을 기초로 세금을 부과하였다. 그 당시의 농사지도라는 것이 농업기술

지도라기 보다는 제철에 씨뿌리고 김매기하며 수확하는 아주 간단한 것이었지만은 그 당시로서는 그러한 기술이 농사의 성패를 좌우하는 핵심적인 기술이었다.

일제 시대 초기에는 종자 개량이 주된 지도사업이어서 일본에서 개량된 볍씨 종자를 들여와 전국에 보급하였고 일제 시대 중반에는 자력갱생운동을 전개하여 농업기술지도만이 아니라 종합적인 농촌개발 운동을 전개하였다. 일제 시대에는 제국주의 전제 정치 아래에서도 교육적인 농촌지도 사업이 상당한 정도로 전개되었다

는 것은 어느 시대에나 농촌발전을 위해서는 사람에게 대한 교육이 필요함을 증명하고 있다.

1962년 출범한 농촌진흥사업 체제는 우리나라가 역사 이래 처음으로 주곡의 자급을 달성하는 위업을 이룩하였으며 그 과정에 농촌지도사업은 중추적인 역할을 담당하였다. 그러나 1970년대에 빛나는 성과를 거두었다 하여 그 당시에 적용하였던 농촌지도사업의 철학, 내용, 방법이 모든 사회적인 구조가 변화되고 생각이 바뀐 1990년대에도 그대로 유효하다고 보기는 어렵다. 농촌 주민들의 생활 수준이 높아지고 농업 기술 수준이 높아짐에 따라 그에 맞는 농촌지도사업의 체제와 방법을 고안하지 않으면 안 된다.

정부에서는 산업사회의 변화에 따라 그에 대응할 수 있는 국가 시스템을 만들어내기 위하여 끊임없이 변화를 추구하여 왔고 구조조정을 독려하여 왔다. 그 일환으로 농촌지도사업에도 1997년 농촌지도사 대부분이 지방직화하는 변화를 겪었고 1998년부터 농촌지도기관의 개편이 시작되어 많은 농촌지도기관이 농정과 통합되는 구조 조정의 과정을 거쳤다. 그 과정에서 농촌지도사업에 관계되는 많은 사람들이 반대 의견도 내었고 이에 대한 논의도 많이 되었다. 이제는 이러한 변화되는 사회의 흐름에 맞추어 농촌지도사업이 진정으로 농촌, 농촌 주민들의 발전과 복지 증진에 기여할 수 있는 방안을 모색할 때가 되었다고 생각된다. 이러한 점에서 볼 때 농촌지도학회가 중심이 되어 오늘의 이 심포지움을 개최하게 된 것은 대단히 뜻 있고 의미 있는 일이라고 생각된다.

II. 사회의 변화와 농촌지도사업의 패러다임 변화

우리는 1900년대에서 2000년대로 넘어가는 대전환의 시대를 살고 있다. 1900년대에서 2000

년대로 넘어가는 것은 단순히 시간 상의 표현이 달라지는 것만이 아니라 그 속의 내용도 크게 변화되고 있다. 두드러지게 나타나는 현상이 바로 지방화 시대, 디지털 시대, 신지식 농업의 시대 등으로 표현되는 시대적인 변화이다. 지방화 시대란 중앙 집권 시대와 대비되는 말로서 권력의 축이 중앙에서 지방으로 크게 이양되는 시대를 말한다. 지방화 시대는 민주화와 함께 세계적인 추세로 보인다. 교육 수준이 높아지고 경제를 비롯한 모든 사회적인 여건들이 변화 발전됨에 따라 점점 자신들의 문제는 자신들이 해결하겠다는 성향이 강하게 되고 이러한 요구가 정치 경제 사회 모든 부문에 있어서 지방화를 불러오는 것으로 보인다. 중앙집권제도란 소수의 잘 훈련된 엘리트 계층이 국민들의 생활 향상과 국가의 발전을 위하여 더 잘 살 수 있다는 생각에서 출발한 것이다. 중앙집권제는 국민의 수준이 높아짐에 따라 지방화로 갈 수밖에 없는 것으로 보인다. 중앙에서 모든 지방의 사정을 모두 잘 반영할 수 없으며 지방 주민들의 수준이 높아짐에 따라 자신의 문제는 자신이 해결하겠다는 성향이 점점 더 강화되는 방향으로 가기 때문에 국가가 발전하면 자연스럽게 지방화로 흐르게 될 수밖에 없는 것으로 보인다.

그러나 농촌지도사업은 경쟁에서 뒤떨어질 수밖에 없는 농촌 주민들을 중앙 정부가 도와야 한다는 생각에서 중앙 정부의 사업으로 남기를 원하였다. 그러나 농촌지도 공무원들의 대부분이 지방직화 되었고, 농촌지도사업을 일선에서 수행하는 농업기술센터도 지방 정부의 한 조직으로 개편되었다. 이러한 변화는 바로 시대의 한 흐름으로 이해하고 그러한 바탕 위에서 새로운 시대에 맞는 농촌지도사업을 구상하는 것이 좋으리라 생각된다.

지방화 시대의 농촌지도사업은 중앙 집권제 아래에서의 농촌지도사업과는 여러 면에서 달라질 수 밖에 없다고 생각한다. 우선 농촌지도

공무원의 인사권이 지방 행정 기관의 장에게 있기 때문에 농촌지도공무원은 지방 행정 기관의 장이 농촌지도사업에 대하여 어떤 철학, 구상, 방법을 가지고 있는가를 생각지 않을 수 없다. 지방 행정부의 장은 선거로 뽑히기 때문에 지방 행정 기관의 장은 주민들의 의견을 들을 수밖에 없다. 따라서 중앙집권 시대에는 농촌지도사업의 방향을 주로 중앙에서 통제하였으나 지방화 시대에 있어서는 지방 행정기관의 장 내지는 주민들의 의견을 반영할 수밖에 없다. 이것은 농촌지도사업을 수행하는 공무원의 입장에서 보면 대단히 엄혹한 현실이 될 수밖에 없다. 농촌지도의 효과가 가시적으로 나타나지 않는다면 언제든지 농촌 주민들의 추구를 받을 수 있고 지방행정부의 장에게 그 책임을 지지 않으면 안

되는 사회가 된 것이다. 지방화 시대의 농촌지도사업은 결국 농촌주민들의 복지 증진에 기여하지 않는다면 살아 남을 수가 없게 된 것이다. 그것이 바로 고객 중심의 사회요 시대인 것이다.

또 하나 이 시대를 흐르는 기본 정신은 정보화로 일컬어지는 디지털의 시대라는 점이다. 디지털의 시대는 과거와는 전혀 다른 패러다임을 가진 시대이다. 아날로그 시대에서는 상상도 하지 못하던 일들이 일어나고 있다. 과거에 군대에서 사용하던 무전기를 생각해 보라. 전쟁을 위하여 특별히 고안된 무전기가 이제는 중학교 학생들도 가진 시대가 되었고 전 국민이 한 대씩 가지게 될 시대가 도래하고 있다. 인터넷의 보급은 우리 생활의 모든 면을 근본적으로 바꾸

<표 1> 디지털 혁명으로 인한 사회 경제 변화

구 분	변 화 의 내 용
신경제	<ul style="list-style-type: none"> · 경제성장률 상승, 물가안정 · 지식기반경제로의 전환 가속 · 디지털 격차로 인한 계층간 차이 확대
IT산업발전 산업의 IT화	<ul style="list-style-type: none"> · IT산업 팽창, 산업의 IT 집약화, 제조업·서비스업의 융합 · 전자상거래 확산과 유통·통신·금융의 융합
디지털 기업	<ul style="list-style-type: none"> · 네트워크형 기업이 주류(대기업이 벤처화, 벤처 각광) · 비즈니스모델 선점을 둘러싼 경쟁 · IPO, 매각 등을 통한 조기 자금회수와 공격적 다각화 · 전자상거래를 이용한 의주확대 · 사무, 공장, 디자인의 자동화, 정보공유 확대
디지털 정부	<ul style="list-style-type: none"> · 국가권력의 약화 · 정부조직의 전자화와 전자민주주의 확산
디지털 공동체	<ul style="list-style-type: none"> · 시민연대의 영향력 강화 · 취미, 오락 등 가상체험과 온라인 쇼핑이 확대 · 사회 문화적 공동체가 가상공간에서 확대

자료: 김완표, 디지털 혁명의 충격과 대응, 삼성경제연구소, 2000, p.5.

어놓고 있다. 미국의 서부 개척 시대에 볼 수 있었던 골드 러시가 코스닥 시장에서 전개되고 있다. 디지털 혁명으로 일어날 사회 경제적인 변화를 정리한 것은 표 1과 같은데, 그 변화의 범위가 광범위함을 알 수 있다.

디지털 시대는 바로 정보화 시대이며 이 정보화 시대는 정보가 공개되고 정보의 흐름 속도가 무한정에 가까울 정도로 빨라지고 있다. 정보가 컴퓨터 네트 워크를 통하여 넘쳐 흐르고 있다. 컴퓨터 네트 워크를 통하여 공개되는 정보는 일방적인 것이 아니라 수요자가 원하는대로 골라 볼 수 있는 쌍방향 커뮤니케이션 시대를 열어가고 있다. 전 지구가 하나의 네트 워크를 형성함으로써 지역적인 한계를 극복할 수 있게 되었다. 이러한 시대를 사는 세대는 과거의 아날로그 세대와는 전혀 다른 N세대(Network Generation)을 형성하고 있다. 이들은 인터넷이라는 가상공간에서 자기 마음대로 세상을 새로이 창조하여 일하고 노는 세대를 이루고 있다.

디지털 시대에는 정보가 생산성을 결정하는 중요한 변수가 되는 신지식 사회를 창출하고 있다. 과거에는 토지, 노동, 자본 등과 같은 생산요소가 생산의 양과 질을 결정하는 중요한 변수이었으나 이제는 지식이 생산의 중요한 변수로 작용하는 시대가 되고 있다. 농업 분야에서도 신지식 농업인들이 등장하고 있다.

이러한 시대적 변화는 앞으로 농촌지도사업의 방향을 결정하는 중요한 요소가 되고 있다.

Ⅲ. 농촌지도사업의 역할, 성과 그리고 반성

농촌진흥청 산하의 농촌지도기관이 지금까지 수행해온 역할은 크게 나누어 농업기술 보급, 대농민 교육 훈련, 농촌생활개선, 영농후계자 양성을 비롯한 청소년 지도 등을 들 수 있다. 이러한 역할을 보다 더 효율적으로 수행하기 위

하여 각종 학습단체를 육성 지도하고 있다. 농촌지도사업은 새로운 농업기술을 보급하여 농업 생산성과 효율성을 제고하여 농촌 주민들의 생활 향상을 가져오며, 농촌 부녀자들의 교육 훈련을 통하여 보다 나은 농촌 생활 환경을 만들며, 자라나는 후세대 청소년을 길러 영농 후계자로 양성하여 미래에는 더욱 살기좋은 농촌을 만들려는데 그 목표가 있다.

연구자가 1999년 말에 각 지역의 농업기술센터에서 수행하고 있는 농업기술 보급 활동, 영농 기술 교육의 종류와 실적, 생활개선 활동, 학습단체 육성 현황 등을 조사한 결과는 표 2,3,4,5와 같았다¹⁾.

표 2에서 농업기술 보급 사업을 보면 주곡을 대상으로 하는 사업에는 우량 품종 증식, 초다수성 벼 재배, 정밀 균형 벼 재배 등이 있고, 환경 보전형 농업기술 보급 사업에는 환경친화형 그린 음악 시범, 하우스 환경 개선 시범, 토양 환경 개선 시범, 축사 환경 개선 시범, 돼지 분뇨 환경오염 방지 시범 등의 사업이 실시되고 있으며, 과학영농 기술 분야에서는 시설원에 에너지 절약 시범, 시설하우스 무인자동화 시범, 파수 자동 관수 시범, 유망 산채 보급 시범, 태양열 이용 시범 등 다양한 시범 사업이 실시되고 있다. 전체적으로 보면 다양한 사업이 실시되고 있으나 농업기술센터에 따라 차이가 많음을 알 수 있다. 구례군 농업기술센터에서는 다양한 시범 사업이 실시되고 있으나 청주시 농업기술센터는 우량 품종 증식 사업만을 실시하고 있었다. 그리고 남해군 농업기술센터에서는 지역사회의 특성을 반영하여 하수소 환경 개선에 대한 시범 사업, 시설 원에 에너지 절약 시범 사업을 하고 있었다. 지방화 되면서 각 지역의 특성에 맞는 사업이 선택되고 있음을 알 수 있다.

1. 이용환, 지방화 시대의 농촌지도사업 발전 방향, 서울대학교 농업생명과학대학, 1999.

〈표 2〉 농업기술센터의 기술보급 사업 활동

내 용		구례군	공주시	김천시	남해군	사천군	음성군	청주 시	하동군	황성군
주 목	벼 내도복 품종증식	9개소 (13ha)				(2,051 ha)			1(5)	
	초다수성 벼 재배	1(10)	1(0.4)	1(10)			2(17.0)			
	정밀균평 벼 재배	1(20)					2(20.3)			
	벼 수확동시 보리파종	1(10)							1(10)	
	우량품종 증식	3(10.4)	1(3.0)	5(2.0)			2(15.4)	3(15)	26(5.2)	
환 경 보 전 형	환경친화형 그린음악 시범	2(0.2)	2 ² (1,200평)	2(0.4)	1(0.2)	(18ha) 89농 가			3(0.3)	2
	하우스 환경개선 시범	1(0.2)	1(600평)	1(0.2)	1(0.2)		1(0.2)		1(0.2)	1
	토양 환경개선 시범	1(1.0)	1(1)	1(1.0)						1(1)
	축사 환경개선 시범	1(20호)					1		1 ¹ (5농가)	1
	돼지분뇨 환경오염 방지 시범	1(1)					1(5호)			1(2호 이상)
과 학 영 농 기 술	시설원에 에너지 절약시범	1(0.2)	1 ¹ (1,800평)		1(0.2)		1(0.2)			1
	시설하우스 무인자동화 시범	1(0.2)	1(700평)	1(0.2)					1(0.2)	
	과수 자동관수 시범	1(1.0)	1(600평)						1(1.0)	1
	유망 산채 보급 시범	3(0.2)								
	누에 동충하초 시범	3(3호)	1 ¹ (100상자)							
	태양열 이용 시범	1(50두)		1(0.2)			1			

〈표 3〉 농업기술센터의 영농기술교육의 종류와 실적

내용	구례군	공주시	김천시	남해군	사천군	음성군	청주시	하동군	횡성군
새해영농설계교육	• 43회 • 3,700명	• 1.12~2.5 • 12작목 • 5,200명	• 1.12~2.1 • 10개 작목 • 83개소 • 7,239명	• 1~2월 • 6개 분야 • 19개소 • 2,750명	• 10개 과정 • 5,116명	• 1~2월 • 5,020명	• 2,500명	• 1~2월 • 11개 과정 • 5,450명	• 1.13~2.3 • 2,940명
품목별상설교육	• 10회 • 420명	• 3품목 • 12회 • 480명	• 4개 작목 • 16회 • 345명	• 3~12월 • 3개 작목 • 480명	• 3개 작목 • 3회 • 444명	• 520명	• 4개 작목 • 500명	• 3~7월 • 3개 작목 • 300명	• 3~12월 • 760명
여름철영농교육	• 70개소 • 2,000명	• 108회 • 2,000명		• 8월 • 4개 분야 • 750명	• 6.29~7.16 • 45개소 • 1,816명		• 500명	• 7~8월 • 70개소 • 2,000명	
농기계교육		• 순회수리시 고장방지대책, 응급수리요령 교육	• 8,080명			• 3~11월 • 1,200명	• 순회수리교육-110회 65개 마을 • 기술교육-100명	• 3회 • 360명	• 3,742명
기타	• 특화작목 - 6회 240명 • 학습조직 - 10회 420명 • 농기계 - 3회 90명	• 귀농인 교육-89농가		• 농업인 정보화 교육- PC기초 과정 (100명) • 농업인 후계자·전업농 교육-250명				• 수출촉진 전문기술교육 -3개 작목 300명	

표 3에서 농업기술센터가 실시하고 있는 영농기술 교육의 종류와 실적을 보면, 농업기술센터가 수행하고 있는 영농 기술 교육에는 새해 영농설계 교육, 품목별 상설 교육, 여름철 영농 교육, 농기계 교육, 기타 등으로 나눌 수 있는데, 새해 영농설계 교육과 품목별 상설 교육은 모든 농업기술센터에서 모두 실시하고 있으나 여름철 영농교육과 농기계 교육은 필요한 지역에서만 실시되고 있었다. 그리고 영농 교육의 실적을 보면 김천시의 경우 새해 영농설계 교육에 7,239명, 공주시의 경우 5,200명, 사천군의 경

우 5,116명이 교육을 받는 등 전국적으로 볼 때 대단히 많은 사람들이 교육에 참여하고 있음을 알 수 있고 다른 분야에서도 대단히 많은 농촌 주민들이 교육에 참여하고 있음을 알 수 있다.

표 4에서 농촌생활 환경 개선 활동의 현황을 보면, 생활환경 개선 사업으로 농촌 여성 생활 교육, 농촌 문화생활 시범 마을, 건강 관리실 설치, 농가 주거환경 개선, 식품 개발 등 다양한 사업이 전개되고 있음을 알 수 있다. 농촌 여성을 대상으로 하는 농촌 여성 생활 교육에도 많은 사람들이 참여하고 있음을 알 수 있으며 다

〈표 4〉 농업기술센터의 생활환경개선 활동

내용	구례군	공주시	김천시	남해군	사천군	음성군	청주시	하동군	횡성군
농촌여성 생활교육	• 44회 • 1,130명	• 사업-6개		• 103회 • 1,084명	150명	• 5개반 • 680명	• 40회 • 1,500명	• 58회 • 2,890명	1,500명
농촌 문화 생활 시범 마을	• 8개소 • 120호	• 12마을	2마을	• 5분야 • 62개소(호)	9마을	4개소	4개소	13마을	• 9마을 • 실천농가 90농가
건강관리실 설치		• 여성목 천, 계통 하대	1개소						3마을
농가주거환경 개선 (부엌+목욕 실 개량)	25호	34호			6농가			10호	20호
식품개발			• 포도 요리 시연회 • 향토 요리 전시 • 향토 음식 책자 발간	• 유자 잎 차, 노지 시금지 상 품화 • 조개 요 리개발	5종	• 우 리 "장" 함께 담그기 1개 소 • 토종김치 생산 연구 및 상품화 • 청 주 시 향 토 음식 연구개발	• 1읍면1 음식(토속 요리, 개 발요리)	• 우 리 전통식품 의 세계 화 추진	
기타		• 농촌노 년 생활지 도				• '흙사랑' 품물패 육성 활성화 -15회40명			• 합리적 인 소비 생활 및 가정경영 -42호

양한 시범 사업과 실제 개선 사업이 진행되고 있음을 알 수 있다. 농촌생활개선 사업의 일환으로 각 지역의 특산 식품 개발 사업도 활발하게 진행되고 있음도 알 수 있다. 청주시 농업기술센터에서는 우리 장 함께 담그기, 토종 김치 생산 연구 등을 수행하고 있으며, 횡성군에서는 우리 전통 식품의 세계화 추진 사업을 전개하고 있다.

표 5에서 농업기술센터의 각종 학습단체 육성 현황을 보면, 농업기술센터에서는 4-H회, 농업경영인회, 농촌지도자회, 생활개선회 등을 육

성하고 있음을 알 수 있고, 4-H회는 하동군 농업기술센터의 40개회 600명을 비롯하여 구례군 8개회 202명까지 농업기술센터에 따라 그 구성이 다양하다. 농업경영인회는 대개의 농업기술센터에서 조직하고 있으나 조직이 보고되지 않은 농업기술센터도 있었다. 그러나 농촌지도자회는 모든 농업기술센터에서 조직하고 있는데, 어떤 농업기술센터에서는 군 전체를 하나의 농촌지도자회로 구성하는 곳이 있는가 하면 어떤 농업기술센터에서는 지역별로 나누어 조직하고 있는 곳도 있었다. 생활개선회도 청주시 농업기

〈표 5〉 농업기술센터의 학습단체 육성 현황

	구례군	공주시	김천시	남해군	사천군	음성군	청주시	하동군	횡성군
4-H회	202명 (8개회)	• 행사성 위주의 교육을 내실화해 효율적인 시정 홍보 • 4-H시범영농사업 지원	362명	460명	350명	501명 (21개회)	260명 (15개회)	600명 (40개회)	204명 (14개회)
농업경영인회	—	• 정기적인 농가방문으로 농사기술 지도와 지역여론 수렴	949명	—	492명	706명 (10개회)	195명 (2개회)	815명	757명
농촌지도자회	276명 (8개회)	• 자율활동 적극 지원 • 농업인의 날 행사	748명	80명	531명	363명 (10개회)	370명 (1개회)	550명	616명 (9개회)
생활개선회	226명 (8개회)	500명	503명	743명	400명	1개소	208명 (1개회)	400명 (14개회)	300명 (9개회)

술센터의 경우에는 하나의 조직으로 조직하고 있고 하동군 농업기술센터의 경우 14개회로 나누어 조직하고 있다.

우리 나라 농업기술센터가 얼마나 많은 일을 하고 있는가를 알 수 있기 위해서는 각 시군별로 비교해 보는 것도 방법이지만은 외국의 사례와 비교해 보는 것도 좋을 것이다. 특히 우리와 사정이 비슷한 일본의 예는 우리에게 매우 참고가 되리라 생각되어 일본 북해도 동부 지역에 위치하고 있는 토카치 중부 농업개발보급센터에서 추진하고 있는 사업을 보면 표 6와 같다.

표 6에서 일본 북해도 토카치 중부 농업개발보급센터의 지도 계획을 보면, 사업의 주요 항목이 4가지로 나누어 있는데 그 첫째는 지역의 특성을 살린 농업의 확립, 둘째, 효율적이면서 안정적인 경영체 육성, 셋째, 농업경영에 있어서 여성의 능력 발휘를 위한 지원 활동, 넷째, 우수한 후계자의 확보와 육성 등이다. 지역의 특성을 살린 농업의 확립 항목에서는 두 개의 사업을 계획하고 있는데, 그것은 농산물 가공에 의한 용도 개발 사업과 원기(元氣) 만들기 사업

의 추진 등이다. 그런데, 각 항목에 지도 대상이 되는 농가 수를 보면 아주 적다는 것이 인상적이다. 농산물 가공에 의한 용도 개발에서는 식품가공을 추진하는 15인으로 구성된 한 개의 그룹이며, 원기 만들기 사업의 추진 사업에는 2개 농가, 5개 농가, 많을 경우 17개 농가 등으로 정선되어 있음을 알 수 있다. 다른 항목에 있어서도 지도 대상이 되는 농촌 주민의 수가 우리나라 농업기술센터처럼 1년에 몇 백명씩의 농촌 주민을 지도하는 것이 아니라 아주 정선된 농촌 주민만을 지도 대상으로 하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 이것은 농촌지도 사업이 전체 농촌 주민을 대상으로 하는 일반적인 농촌 지도에서 정선된 소수의 농촌 주민들에 대한 전문화된 농촌 지도 사업으로 전환되었음을 의미한다. 사회가 점점 더 발전함에 따라 전체 농촌 주민에 대한 일반적인 지도 사업으로는 그 성과를 거두기가 매우 어렵게 되며, 어느 시점이 지나면 그러한 지도 사업은 더 이상 존속할 수 없음을 말해주고 있는 것이다.

우리 나라는 지금까지 더 많은 농촌 주민들

〈표 6〉 일본 북해도 토카치 중부 농업개발보급센터에서의 보급 주제별 지도 계획

기본 계획	보급 과제	집계 번호	보급주제	구획	대상(호수, 인수)
1. 지역의 특성을 살린 농업의 확립	농산물 가공에 의한 용도 개발	1	지역 농산물의 利活用	芽室 區域	芽室식품가공그룹(15인)
	원기 만들기 사업의 추진	2	지역집단의 육성 강화	帶廣 芽室 中禮內 更別	川西양파수확조합(2호) 十勝21세기(5호) 그린농업연구회(2호) 경벌농업협동조합(17호)
2. 효율적이면서 안정적인 경영체의 육성	기업경영 감각의 육성	3	경영지원센터의 활동 원조	전 지역	認定農家 및 志向 農家
	경영관리 능력 향상에의 지원	4	낙농경영개선 실천집단의 육성	帶廣 全역	낙농경영연구회(11호)
		5	경영관리 능력 향상에의 지원	帶廣 全역	川西낙농진흥회(11호)
		6	뛰어난 경영체 육성	전 지역	중점지도 농가(13호)
		7	낙농경영자의 경영개선 지원	更別 구역	영농지원대책 농가(19호)
3. 농업경영에 있어서 여성의 능력 발휘를 위한 지원활동의 충실	영농과 조화로운 농가경영의 확립	8	증장기 생활설계 수립의 추진	전 지역	거점 농가(9호)
	작물재배기술의 향상	9	전작물 재배 기초기술 습득 지원	芽室 구역	자주적 학습 그룹(에그리미세스)(13인)
4. 우수한 후계자의 확보와 육성	자주적 학습의 촉진	10	학습그룹의 결성과 활동의 촉진	帶廣 구역	그룹 결성 지향 청년(6인)
		11	자주적 학습그룹의 육성	芽室 구역	芽室町 농촌청년연락회의 회(34인)
	후계자 육성 지원	12	신규 취농자의 육성	전 지역	청년농업자 세미나 생(20인)
	여성농업자의 육성 지원	13	농촌 여성 강좌	전 지역	十勝中地區 farmiss 수료생 및 수강생(65인)

에게 봉사하기 위하여 농촌 지도 대상 영역을 넓히고 폭넓은 지도를 하여 왔으나 이제는 일본의 사례를 면밀히 검토 연구할 필요가 있을 것으로 판단된다.

우리 나라의 근대적인 농촌지도사업 체제가 확립된 1962년 이후 농촌지도사업은 위에서 살펴본 바와 같은 활동을 통하여 우리 나라의 농

업, 농촌 발전에 지대한 공헌을 하였다. 우리나라 농촌지도사업이 자랑할 수 있는 가장 대표적인 성과는 주곡에 대한 자급 달성이었다. 1960년 초반까지도 2000만석 내외를 맴돌던 쌀 생산량이 녹색혁명이 거의 완성된 1977년에는 4,170만석이 생산되어 약 15년 동안에 약 2배의 생산 증가를 가져왔다. 녹색혁명의 성공 요인은 획기

〈표 7〉 신기술 보급 실적

기술요인	'93	'98	증가율(%)
○ 원예작물 양액재배(ha)	23	554	2,409
○ 자동화 하우스(ha)	874	4,355	498
○ 배·복숭아Y자수형재배(ha)	3,655	7,245	198
○ 과수 점적관수(ha)	1,064	5,544	521
○ 포도 비가림재배(ha)	4,404	25,577	581
○ 과수 시설재배(ha)	1,737	5,843	336
○ 머리빨가위벌(ha)	788	1,386	176
○ 과수 반사필름갈기(ha)	-	5,792	-
○ 한우 도축체중(kg)	2,395	13,393	559
○ 육질1등급출현율(%)	496	547	110
○ 젖소 산유량(kg)	10.6	15.4	145
○ 원유1등급(%)	5,665	6,134	108
○ 육계 출하 사육기간(일)	45.8	67	146
○ 버섯 재배면적(ha)	48	41	△일
○ 버섯 자동화시설(ha)	838	1,128	135
○ 한약재 규격화(종)	25	82	328
○ 한약재 가공시설(ha)	-	36	-
○ 벼 양질다수성품종 비율(%)	20	45	225
○ 벼 직파재배(%)	13	66	508
○ 벼농사 기계화율(%)	1	6	600
	91	97	7

자료 : 김재호, 21세기 농촌지도사업의 새 패러다임, 지역사회개발과 사회교육, 교육과학사, 2000, p. 306.

적인 다수화 신품종인 통일벼의 개발과 신품종에 필요한 재배법 개발 그리고 신품종과 이에 따른 재배법의 신속한 농촌 현장 보급으로 요약할 수 있다. 신품종과 그에 따른 재배법의 개발은 이를 연구한 연구자들의 공로라고 할 수 있으나 신품종과 이에 따른 재배법의 보급은 전적으로 농촌지도사업의 공로라고 할 수 있다.

1970년 이후 우리 나라 경제가 급속도로 발달함에 따라 채소, 꽃, 과일 등과 같은 고급 농산물 수요가 늘어남에 따라 이에 대응하기 위한 생산 체제도 정비되기 시작하여 남부 지방에서는 반영구적인 철골 하우스 시범사업이 등장하

였으며, 1970년대 후반부터는 온풍냉방기에 의한 가온의 자동화, 관수시설, CO2 발생기, 연무방제기 등이 시범 설치되기 시작하였고 1990년에는 환기 자동화 및 종합환경제어장치도 등장하였다²⁾. 표 7에서 보면 1993년도 이후 1998년까지 농촌에 보급된 신기술의 보급 실적을 볼 수 있는데, 여기에 제시된 보급 실적이 전적으로 농촌지도사업의 실적이라고 할 수는 없겠으나 이러한 신기술 보급에 농촌지도사업이 많은

2. 김재호, 21세기 농촌지도사업의 새 패러다임, 지역사회개발과 사회교육, 교육과학사, 2000, p. 306.

기여를 한 것이 사실이다. 이 표를 보면 우리나라의 신기술 보급 현황이 얼마나 빨리 그리고 많이 보급되었는가를 확실하게 알 수 있다. 기술 발전의 속도가 빨라짐에 따라서 이러한 현상은 앞으로도 계속될 것으로 예측된다.

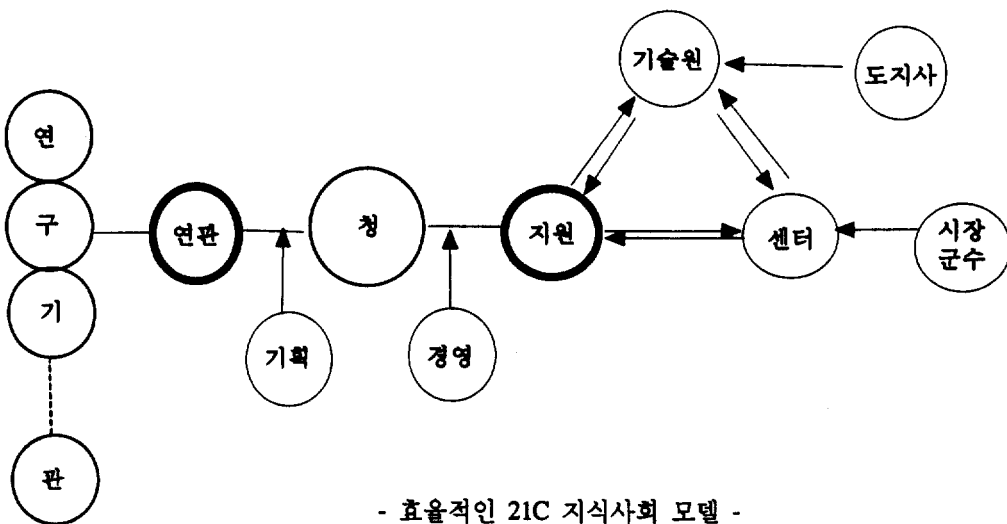
IV. 농촌지도사업 발전을 위한 제언

1. 지방화 시대에 대비한 농촌지도사업 체제의 정비

농촌지도사업 환경이 급격하게 변화되고 있어 성공적인 농촌지도사업을 계속하기 위해서는 시대 변화에 맞는 체제의 정비가 시급하다. 먼저 지방화 시대에 맞는 농촌지도사업의 조직과 운영 체계를 정비하여야 한다. 지방화 시대를 맞이하여 과거에 중앙과 지방의 농촌지도기관이 상하 관계로서 중앙에서 지도 사업에 대한 전체적인 방향과 시책을 수립하여 시달하였던 지방의 농촌지도 기관은 이에 따라 사업을 시행하였다. 그러나 지방화 시대를 맞이하여 지방의 농업기술센터에 대한 인사권과 사업 수행권이

시장 군수에게 넘어가게 됨으로써 과거와 같이 농촌지도기관이 독립하여 사업을 수행하기가 어렵게 되었다. 그래서 우선 중앙의 농촌진흥청과 지방의 농업기술센터와의 위상 정립이 먼저 되어야 할 것으로 생각된다. 김재호 박사가 제시한대로 앞으로의 중앙과 지방 농촌지도기관 간의 관계는 그림 1에서 보는 바와 같이 상하 관계라기 보다는 서로 지원하는 기관으로 위상을 정립하는 것이 바람직하리라고 판단된다.

지방의 농업기술센터의 조직도 그 역할과 기능을 명확하게 정립할 필요가 있다. 지방화 시대를 맞이하여 농업기술센터도 종전과 마찬가지로 농촌지도 업무만을 수행하는 농업기술센터가 있는가 하면 농촌지도와 농정을 함께 담당하는 농업기술센터도 있다. 농촌지도와 농정을 함께 담당하도록 조직 체계가 되어 있는 농업기술센터의 경우에는 농촌지도공무원들이 농촌지도 본연의 임무 수행에 충실할 수 있는 조직 체계를 정립하는 것이 중요하다. 지역 여건에 따라 농업기술센터에 농정 부분과 지도 부분이 함께 있는 것은 농촌개발을 위하여 서로 협조, 조



- 효율적인 21C 지식사회 모델 -
 <그림 1> 지식기반 농업지원 모델 : 2000년 이후³⁾

3) 상계서, p.311.

정할 수 있는 체제는 대단히 바람직하다고 판단된다. 그러나 농촌지도 부분을 담당하는 공무원과 농정을 담당하는 공무원은 명확하게 그 업무를 분리하는 것이 좋겠다. 사업자의 모집, 심사, 선정, 사업의 계획 검토, 시행, 필요한 교육, 사후 감독과 관리, 평가 등 일련의 일을 한 사람이 할 수 있다면 대단히 능률적일 것이다. 그러나 이 일련의 직무는 서로 성격이 다른 것이 포함되어 있다. 사업자를 선정하고 시행하고 감독하는 것은 규제하는 일에 속한다. 그러나 필요한 것을 가르쳐 주는 것은 교육에 속한다. 감시하고 규제하는 업무와 가르치는 서비스 업무를 혼자서 하는 것은 이중의 성격을 가져야 한다는 말이 된다. 그러므로 한 사람의 농촌지도 공무원이 행정 업무도 보면서 농촌지도 활동도 함께 하는 제도는 바람직하지 않다. 행정 업무와 농촌지도 업무는 그 성격이 명확하게 다르다. 농촌지도 업무는 가르치는 업무이고 행정 업무는 법에 따라 집행하는 업무이다. 따라서 행정 업무는 법에 규정된 대로 집행만 하면 된다. 행정 업무는 감사의 대상이 되기 때문에 늘 이를 염두에 두고 집행하지 않으면 안 된다. 그러나 가르치는 농촌지도 업무는 그와 성격이 판이하게 다르다. 농촌 주민들의 친구가 되어야 하고 때로는 상담자가 되며 그러다 보면 법대로 집행되지 않을 수도 있게 된다.

따라서 같은 건물 내에 농정 부서와 농촌지도 부서를 함께 두는 경우에는 업무는 명확하게 구분하여 집행하는 체제를 갖추어야 한다. 농촌지도 업무의 축이 되는 기술보급, 농업인 및 후계 인력 육성, 생활개선, 청소년 육성 등의 업무를 담당하는 부서가 반드시 있어야 한다.

일본의 농업기술보급 사업은 농정 부서에 소속되어 있으면서도 지방의 농업기술보급센터에서의 업무는 농정 업무와 명확하게 구분되어 있음을 참고로 하여야 할 것이다. 농정 업무가 자금 지원이나 사업 시행의 감독을 담당하고, 농

촌 지도 부분에서는 교육만 담당한다면 농정이 중심이 되고 지도 부분은 심부름만 하는 부서로 전락할 위험이 있다. 그러므로 이러한 위험을 방지하기 위하여 일본에서처럼 사업의 선정과 시행 과정에 지도 부서의 승인을 반드시 필요로 하도록 해야 할 것이다. 즉 사업 계획의 적절성, 사업 시행에 필요한 교육을 필하였다는 농촌지도 부서의 승인이 나지 않으면 자금 지원이나 사업 시행이 되지 않도록 하면 될 것이다. 그렇게 하여야 자금의 낭비도 막으면서 사업 시행의 효과를 최대로 거두어 정부의 각 담당 분야들이 역할을 하면서 농촌 발전에 제대로 기여하는 제도가 될 것이다.

농촌지도 업무와 농정 업무를 담당하는 공무원을 명확히 분리하는 것은 농업기술센터 안에 농촌지도 공무원과 농정 담당 공무원이 함께 하지 않고 분리되어 있는 경우에도 필요하다. 농촌개발 및 기술 보급 업무를 효율적으로 수행하기 위해서는 부서간의 업무 협조가 필수적이기 때문이다. 한 사람의 공무원이 모든 것을 다 담당할 수는 없는 것이다.

2. 지방화, 정보화, 지식 중심 사회에 대비한 농촌지도 체제의 정비

우리 사회도 이미 지방화, 정보화, 지식중심의 사회로 변화되고 있다. 농촌지도사업도 이에 대비한 체제를 정비하지 않으면 안될 것이다. 지금까지의 농촌지도 사업은 기술 보급을 중심으로 한 정보 전달 체계가 대인 중심으로 이루어져왔다. 농업 기술의 특성상 사람과 사람의 접촉을 통한 기술 보급은 앞으로도 여전히 유효할 것으로 판단된다. 그러나 농업 기술 중에는 단순한 정보 전달만으로도 얼마든지 효과를 낼 수 있는 정보가 많이 있어 일찍부터 농촌진흥청을 중심으로 농업기술 정보의 네트워크화에 많은 대비를 하여 왔다. 이를 한층 더 강화하여

우리 나라의 모든 농촌에 신속하게 필요한 정보를 보급할 수 있는 체제를 갖추어 나가야 할 것이다. 정보의 네트워크화는 단순히 정보의 신속한 보급만이 아니라 농산물의 브랜드화와 더불어 인터넷을 통한 판매 등으로 확대하여 정보화를 실제 농촌 개발에 이용하는 대책이 필요할 것이다.

농촌지도를 위한 정보 전달 수단이 다양화됨에 따라 정보의 종류와 특성에 따라 전달 경로와 매체를 선택할 수 있는 가능성이 크게 높아졌다. 물가 정보와 같은 단순한 정보는 인터넷을 통하여 간단하게 전달할 수 있으며, 비직파재배와 같은 농업기술은 농촌지도 공무원이 농촌 주민들을 직접 만나서 설명하고 이의 효과를 시범포를 통하여 실증적으로 제시하는 방법이 좋을 것이다.

또한 농촌지도 공무원과 농촌 주민들이 인터넷을 생활 속에서 쉽게 이용할 수 있는 능력과 이용하려고 하는 태도를 길러야 한다. 아무리 인터넷이 유용하다 하더라도 이를 이용하지 않는다면 아무 소용이 없다. 또한 정보를 제공하는 측에서는 고객들이 필요로 하는 정보를 끊임없이 공급하여야 한다.

3. 시대 변화에 대응한 농촌지도 비전과 지도 목표의 명확화

지금과 같이 시대 변화의 속도가 빠르고 조직 개편에 대한 압력이 강한 사회적인 분위기 속에서는 기관이 나아가고자 하는 방향과 비전이 명확하게 제시되어야 한다. 이것은 바로 중앙의 농촌진흥청이 해야 할 일이다. 농촌진흥청은 지금까지 농촌진흥청 산하의 시험장과 연구소, 그리고 국내의 대학에서 개발된 지식과 기술을 농촌 주민들에게 전달 보급하려는 비전을 제시하여 왔다. 그러나 앞으로의 사회는 지식이나 기술 중심보다 농촌 주민이 중심이 되는 비

전이 있어야 할 것으로 판단된다. 다시 말하면 21세기에는 우리 나라 농가의 모델이 어떤 것이며, 그 모델을 실현하기 위하여 어떤 연구를 하여야 하고 농촌지도 사업은 어떤 역할과 임무를 맡아야 할 것인지를 제시하여야 할 것이다. 이제는 국가나 기술 중심이 아니라 농가와 사람 중심으로 나가야 할 것이다.

아무리 첨단 기술이 개발된다 하더라도 이것이 농가에 보급되어 소득 증대나 농촌 주민들의 생활 향상과 연결되지 않는다면 아무 소용이 없다고 본다. 따라서 사고의 중심에 농촌 주민과 농가를 놓아야 할 것이다. 농촌을 단지 농업을 하는 사람들이 사는 곳으로 여길 것이 아니라 농업을 직업으로 하는 사람들이 소득을 높이고 행복한 생활을 할 수 있는 곳 곧 경쟁력이 있는 복지 농촌으로 만들어야 하는 것이다. 앞으로는 농촌지도 공무원들이 온 마을을 다니면서 이렇게 이렇게 하면 소득이 어느 정도 개선되리라는 명확한 비전을 제시하지 못한다면 농촌 지도의 정당성을 인정받기 어려울 것이다. 개개 기술을 소개하는 정도로는 현재의 농촌 주민들의 욕구에 부응할 수 없을 것이다. 단위 면적당 몇 Kg의 생산량을 올려야 한다는 목표는 농촌지도 공무원이 국가적이었을 때에는 정당성이 있었을 것이나 지방화의 시대는 맞지 않다. 지방화의 시대는 단보 당 몇 Kg의 생산량이 중요한 것이 아니라 오히려 생산비를 절감하여 소득을 늘이는 것이 더 중요하다. 그러므로 이렇게 이렇게 하면 농가의 소득이 어떻게 될 것이라는 종합적인 지도 비전이 있어야 할 것이다. 이것은 바로 국가 목표 달성 중심의 농촌지도 사업이 농촌 주민 중심으로 전환하는 것이다.

가능성이 있는 농업 경영체의 비전이 제시되어야 한다. 장기적으로 볼 때 국제 경쟁력을 가질 수 있는 농업 경영의 상이 제시되어야 한다. 그렇지 않고 개별적인 기술 지도만으로는

〈표 8〉 식량작물 분야 수도작 담당자 직무분석표

업무 구분	세 부 내용	중요도	시간 비율(%)
1. 지도계획 수립 및 평가	가. 벼농사 지도계획 수립	상	6
	나. 벼농사 세부 실천계획 수립	상	7
	다. 지도계획 및 평가	상	4
2. 농산물 수입 개방 대응 기술지도	가. 벼 직파재배 시범	상	11
	나. 벼 자동화 육묘 시범	상	10
	다. 어린모 기계 이앙 지도	중	4
	라. 위탁영농회사 운영지도	중	2
	마. 우량 품종 시범포	중	2
3. 벼농사 일반 재배 기술지도	가. 우량품종 재배	중	3
	나. 고품질쌀 생산 기술지도	상	9
	라. 벼 직파재배 기술지도	상	12
	라. 수도병해충 방제 및 농약 안전 사용	중	1
4. 기계화 영농 지도	가. 기계화 영농단 및 전업농 육성	중	3
	나. 농기계 이용을 제고	중	2
5. 교육자료 수집 및 대농민 지도	식량작물 지도자료 수집, 교육자료 확보, 정기 간행물 구독, 수도작 주요 병해충 피해 표본 제작, 전화 상담 및 내방농민 상담	중	10
6. 농민교육	가. 생력재배 및 고품질 쌀 생산 교육	상	2
	나. 겨울철 농민 교육	상	2
	다. 여름철 농민 교육	중	1
7. 연수 및 교육	중앙단위 전문교육, 겨울농민교관반 교육, 각종 연사회, 평가회 가타 회의 참석	상	2
8. 기타 업무	가. 유관기관 협조	하	1
	나. 상황실 근무	상	2
	다. 행정 업무	하	2
	라. 지원업무	하	1
	마. 회의 및 행사 참석	하	1

자료 : 농촌진흥청, 농촌지도공무원 직무기술서, 1994, pp. 242-247.

농촌 주민들에게 다가갈 수가 없다. 농촌 주민들도 이렇게 이렇게 하면 도시의 보통 사람들과 마찬가지로의 소득을 올릴 수 있으며, 이렇게 이렇게 살 수 있으리라는 비전이 제시되지 않는다면 농촌지도의 정당성을 증명할 수 없게 될 것이다. 농촌지도 공무원이 실제로 농사를 하는 주민들보다 잘 산다면 그것은 선진국형 농촌 지도 사업이 될 수 없을 것이다. 실제로 농사를 하는 사람들이 농촌 지도 공무원들보다 더 잘 살되 농촌 지도 공무원은 가르치는 보람 때문에

농촌 지도 공무원을 한다는 때가 되어야 진정으로 농촌 지도 사업의 정당성과 효과성이 증명될 것이다.

4. 농촌지도공무원 업무의 단순화와 명확화

농촌지도 공무원들은 다른 공무원들보다 훨씬 더 많은 일을 하면서도 농촌 주민들과 지방자치단체장들로부터 정당한 평가를 받지 못하여 크게 좌절감을 느낄 때가 많다. 그 이유가

어디있겠는가? 이것은 농촌지도공무원들의 업무 한계가 너무 넓고 불분명하여 정작 주민들이 농촌지도사를 평가할 때에는 어떤 평가 기준에 따라 평가해야 할 것인지 그 기준이 불분명하게 된다. 농촌 지도 공무원들에게는 농촌 주민들의 모든 애로 사항을 해결해주도록 기대하게 되고 정작 평가를 할 때에는 기준이 모호하여 제대로 평가를 하지 못하는 것이다. 농촌지도공무원 중에서 가장 대표적인 업무를 맡고 있는 사람이 식량작물 수도작 담당자일 것이다. 농촌지도공무원 직무기술서에 규정된 수도작 담당자의 직무를 보면 모두 7개 대항목으로 구성되어 있는데, 지도 계획 수립 및 평가, 농산물 수입개방 대응 기술지도, 벼농사 일반재배 기술지도, 기계화 영농 지도, 교육 자료 수집 및 대농민 지도, 농민교육, 연수 및 교육, 기타 업무로 이루어진다. 각 대항목 안에서도 업무가 너무도 다양하다. 예를 들어 벼농사 지도계획 수립 항목 속에는 벼농사 취약지 현황 파악 및 분석, 벼 품종별 재배 면적 파악, 벼 직파재배 방법별 의향 조사, 어린모 기계이앙 의향 파악, 재해 발생 현황 분석, 단계별 실천계획 및 평가 계획 수립, 벼농사 시범사업 대상지 현황 파악 등이 있고, 벼농사 세부 실천계획 수립 항목 속에는 종자소독 및 품종별 재배 지도계획, 벼 직파재배 지도 계획, 어린모 기계이앙 및 모내기 지도계획, 재해 방지 지도계획, 평가회 개최, 시범사업 지도 계획 등이 있고 지도 계획 및 평가 항목 속에는 지도 계획 실행 중 최종 평가 실시, 평가보고서 작성 등이 있다. 지도계획 수립 및 평가 항목에 나열된 직무만 하더라도 다른 공무원들이 수행해야 할 내용이 거의 모두 들어있는 것이 아닌지 모르겠다.

이상의 직무 분석표를 볼 때 한 사람의 농촌지도공무원이 수행해야 할 역할과 일이 너무 많다. 이렇게 많은 일을 수행하면서 전문성을 찾는다는 것은 대단히 어려운 일이라 판단된다.

지방화 시대, 디지털 시대의 농촌지도공무원들이 해야 할 일은 그 범위를 축소하고 업무도 단순화, 명확화 하여야 한다.

초 중 고등학교에서 가르치는 교사는 전문직이라 한다. 그 만큼 가르치는 직업은 어렵다는 것을 뜻한다. 농촌지도 공무원은 가르치는 대상이 배우는 학생이 아니라 자기 분야에서는 전문가에 이른 어른들을 가르쳐야 한다. 그렇기 때문에 농촌지도 공무원은 초 중 고등학교 교사보다 훨씬 더 가르치기가 어렵다. 그런데도 불구하고 농촌지도 공무원은 행정 업무와 함께 가르치는 업무까지도 하계끔 구조 조정이 되고 있다. 초 중 고등학교 교사들에게 행정 업무까지 함께 맡아야 한 다는 것은 상상하기가 어렵다. 그러나 농촌지도 공무원들에게는 그렇게 하도록 구조 조정의 방향을 잡았다. 이것은 농촌지도 공무원들을 참으로 어렵게 만드는 것이다. 농촌지도 공무원들에게 어떻게 가르치는 직무와 행정 직무를 동시에 전문가가 되도록 요구할 수 있을 것인가? 그것은 가능하지 않는 것이다. 대학 교수들은 그 전문성을 인정한다. 대학 교수들에게 행정 업무를 맡으라고 하지 않는다.

농촌지도 공무원들에게 행정 업무와 함께 가르치는 업무를 함께 하라고 하는 것은 농촌지도 공무원의 전문성을 인정하지 않는 것이다. 그것도 7-8급의 신분과 봉급으로 그 분야 최고의 전문성과 행정 능력을 갖추라고 요구하는 것은 농촌지도 공무원의 위상을 떨어뜨리고 농촌지도 공무원들에게는 참으로 좌절감만을 더해 줄뿐이다.

행정 공무원들은 농촌 지도 공무원들만큼 일을 전문성을 요구하지도 않고 행정 업무만을 하면서도 그들은 필요 없는 직무라고 비난받지도 않는다. 그러나 농촌지도 공무원은 그 많은 일을 하면서 주민들로부터는 때때로 능력 없고 필요 없다는 말까지 듣게 되는 것인가? 그것은 다름 아닌 농촌지도 공무원들에

대한 역할과 일이 너무 과도하게 규정되어 있기 때문이다.

새 시대에 맞는 농촌지도 사업이 되기 위해서는 농촌지도 공무원의 역할과 업무를 보다 현실성 있게 간략하고 단순화시키며 명확하게 하여야 한다. 그렇지 않고 고도의 전문성을 요구하려면 농촌지도 공무원의 업무 범위는 더 좁고 깊게 하지 않으면 안되며 그럴 경우에는 직급을 올리고 그에 상응하는 대우를 하여야 한다. 이러한 정리를 하지 않으면 농촌지도 공무원들은 업무에 자신이 없고 농촌 주민들을 만나더라도 도움이 될 수 있는 조언을 해 줄 수 없고 그러면 결국 농촌 지도 사업은 필요 없는 사업이라는 말을 들을 것이다.

이제 더 이상 농촌지도 공무원이 농촌 주민의 모든 필요를 해결해주어야 한다는 기대를 정부도 농촌 주민도 해서는 안 된다. 그것은 불가능하기 때문이다. 특히 농촌진흥청이 먼저 생각을 바꾸어야 한다. 새 시대에 맞는 농촌지도 공무원의 상은 농촌의 모든 기술적, 행정적 문제를 해결해줄 것이라고 기대할 것이 아니라 보다 행정 공무원 수준으로 업무를 간략히 하고 어느 정도의 연수로 업무를 수행할 수 있을 정도의 업무로 한정하여야 한다. 그리고 그 업무에 상응하는 대우가 뒤따라야 한다.

지금과 같이 농정과 농촌지도가 통합되어서는 농촌지도 공무원들의 업무가 과중하게 되어 농촌지도 본연의 업무를 제대로 수행할 수 없으며, 따라서 농촌지도의 위상은 점차 더 떨어질 수밖에 없다. 일본의 개량보급원들이 내세우고 있는 보급 주체가 교육 사업에 명확히 한정되어 있는 점은 우리 나라의 농촌지도 사업에 좋은 참고가 될 것이다.

5. 농촌지도 공무원들의 사기 진작 방안

농촌지도 사업의 성패는 이 사업의 담당자인

농촌지도 공무원들의 능력과 노력 여하에 크게 좌우될 것이다. 그런데 지금 농촌지도 공무원들은 구조 조정 과정에서 사기가 많이 떨어져 있다. 농촌지도직에 대한 단일 호봉제로 인하여 동일 직급의 다른 공무원에 비하여 봉급상의 불이익이 있었으나 이 문제는 농촌진흥청의 노력으로 1999년말에 해결되었다. 그러나 아직도 초과 근무 수당이나 출장비 산정 등에 불합리한 대우를 받고 있다. 이러한 점은 농촌진흥청 당국자들도 이미 알고 있는 사실이며 이를 해결하기 위하여 많은 노력을 하고 있다. 농촌지도 공무원은 다른 사람을 가르치는 것이 주된 업무이다. 가르치려면 본인이 알아야 한다. 대학을 졸업하고 농촌지도직에 들어가면 대학에서 배웠던 것이 크게 가치를 발휘하지 못한다. 그것은 대학에서 배우는 것은 주로 이론적인 면에서 주로 배우나 실제로 농촌에서 가르쳐야 하는 것은 실무적인 것이 많고 현실적인 것이 많다. 그러다 보니 대학에서 배운 것으로는 크게 모자라게 된다. 그러므로 농촌지도 공무원들은 체계적이고 조직적인 연수가 필요하다. 그러나 우리나라의 농촌지도직 공무원에 대한 연수 기회가 많지마는 아직도 농촌지도 공무원들의 능력 향상에 미흡하다. 그것은 지금까지의 농촌지도직 공무원에 대한 교육 훈련이 지식과 기술 중심의 교육이었기 때문인 것으로 판단된다. 농촌진흥청이나 농촌지도공무원들을 위한 연수 기관에서도 보다 실질적인 연수가 있어야 할 것으로 판단된다. 때로는 선진 농가 연수가 도움이 될 것이며 대학원 파견 연수도 고려해 볼만하다. 또한 자기 주도적인 연수 기회가 더 많아지도록 정책적인 배려를 하여야 할 것이다. 지금 농촌진흥청에서 시행하고 있는 자격증 따기 운동, 전문 연구회에 참여하는 방법은 좋은 연수 기회가 될 것이다.

6. 농촌지도 공무원들의 의식 전환

21세기의 농촌지도 사업은 20세기의 농촌지도 사업과는 구별되어야 할 것이다. 특히 우리나라의 농촌지도 사업은 1960년대에서 70년대를 거치는 동안 식량자급 달성이라는 빛나는 업적을 달성하였다. 그렇기 때문에 농촌지도 사업에 관계하는 사람들이 그 때의 성공에 젖어서 지금도 그러한 방향으로 농촌지도 사업을 전개하려는 사람들이 많다. 그러나 이제는 그러한 지도 사업이 맞지 아니하다. 특히 모든 농촌 주민들에게 평등한 농촌지도의 혜택을 주겠다는 발상은 맞지 않다. 농촌지도 인력도 모자랄 뿐 아니라 지금은 그러한 지도 사업으로 성과를 올릴 수 없을 뿐 아니라 시대에 맞지 않다. 적은 농촌지도 인력으로 어떻게 농촌지도 사업의 성과를 최대로 올릴 것인가? 이것은 바로 구조 조정의 과정에 있는 이 시대에 농촌지도 공무원들에게 주어진 과제이다.

모든 사회구조의 패러다임이 바뀌듯이 농촌지도 사업의 패러다임도 변화되어야 한다. 이웃하고 있는 농정 담당 공무원들에게 농촌지도 사업이 가치가 있는 사업임을 증명해야 하고 농촌 주민들에게 농촌지도 사업이 주민들에게 도움이 되고 가치 있는 사업임을 인식시킬 수 있어야 한다.

농촌지도 공무원들의 농촌지도에 대한 생각이 달라져야 한다. 지방화 시대는 단순히 농촌지도 공무원이 국가직에서 지방직으로 이양된 것만으로 파악해서는 안 된다. 농촌지도의 패러다임이 바뀐 것이다. 농촌지도 공무원이 국가직이었을 때에는 국민들의 수준이 낮았기 때문에 국가가 개발의 방향을 정하고 이를 공무원을 통하여 달성하려 하였고 이것이 국가 발전과 농촌 지역 발전에도 좋았다.

그러나 경제가 발전하고 국민들의 수준이 높아짐에 따라 지역에 따른 특색이 나타나고 국가의 일률적인 지도로는 국민들의 욕구에 부응할 수 없을 뿐 아니라 국가에서 일률적으로 통제하

는 제도로는 지방의 욕구를 만족할 수 없게 된다. 신지식 농업인들 중에는 자신이 원하는 기술적인 문제를 해결하기 위하여 각종 시험장이나 대학을 찾아다녀 보았지만은 해결할 수 없었다는 사람이 많았다. 이는 바로 우리 사회에도 지방화의 시대가 오고 있음을 나타내고 있는 것이다.

지방화 시대의 농촌지도 공무원은 중앙에서 내려오는 지시가 아니라 지역 주민의 필요를 파악하고 이를 해결해줄 수 있도록 농촌지도의 생각을 바꾸어야 한다. 중앙의 농촌진흥청은 지방 농촌지도 기관의 지도 감독 기능에서 지원 기능으로 전환하여야 한다. 농촌진흥청은 우리나라 농촌지도의 방향 설정만이 아니라 지방 농촌지도 기관이 지역 주민의 필요를 해결해줄 수 있도록 적극적으로 지방 농촌지도 기관을 돕는 역할로 바뀌어야 한다. 이제는 더 이상 농촌진흥청이 지방의 농촌지도 기관을 지도 감독할 수 없게 되어가고 있다. 농촌지도 공무원에 대한 인사권이 지방 단체장에게 넘어갔으며, 지방의 사업 예산도 지방비에서 오는 비중이 점점 더 높아지고 있다. 그렇기 때문에 농촌진흥청의 경우에도 지방의 농촌지도 기관을 도울 수 있는 것이 없다면 중앙 부서이기 때문에 따르라고 하는 명령식 지도는 한계가 있을 수밖에 없다.

7. 농업관련 기관간의 연계 강화

농촌지도사업이 농촌, 농촌주민들에게 도움이 될 수 있는 기관이 되고 사업을 원활히 수행하기 위해서는 농업관련 기관간에 연계가 잘 이루어져야 한다. 이 과정은 농촌진흥청이 출발할 때부터 가졌던 하나의 과제이다. 그것은 지금도 여전히 문제로 남아있다. 행정부의 농정 부서와 농촌지도 부서, 농업협동조합, 학교 등 관련기관들이 모두 한 업무를 수행하도록 통합할 것이 아니라 각 기관들의 고유 업무를 명확히 하고

지역 발전과 주민들의 복지 증진을 위하여 서로 협조하고 연계하는 것이 반드시 필요하다. 이런 의미에서 볼 때 농정 기관과 지도 기관을 통합할 것이 아니라 고유의 업무를 수행하면서 협력하게 하는 것이 국가 발전을 위해서 좋을 것이다.

8. 농촌지도 프로그램의 균형된 편성과 실질적인 운영

농촌지도 프로그램의 균형된 편성과 실질적인 운영이 필요하다. 현재의 농촌지도 공무원들이 생각하는 것처럼 농촌지도의 경쟁력을 키우는데는 첨단 농업기술이 절실히 필요하다. 그렇다고 하더라도 농촌지도 사업이 첨단 농업기술만을 선호해서는 장래가 매우 위험하다. 현재 우리 농촌지도 사업에서 가장 필요한 것이 경쟁력을 가질 수 있는 첨단 농업기술인데, 불행하게도 모든 농촌 주민들에게 추천할 수 있는 첨단 농업기술의 종류가 다양하지 못하고 그 효과 또한 월등하지 못한데 고민이 있다. 첨단 농업기술은 정보화가 진전되어감에 따라 농촌지도 공무원이 필요하지 않게 될 수도 있다.

농촌지도 사업이 제대로 발전하기 위해서는 생활개선, 청소년지도, 후계자 육성 등과 같은 프로그램이 고루 반영되어야 하고 활동도 그러한 분야가 고루 포함되도록 운영되어야 한다.

일본의 농촌지도사업이 경영체를 육성하기 위한 첫 단계로 농업 경영을 하고 싶게 하는 동기유발에서 시작하고 있음을 주목하여야 한다. 앞으로의 농촌지도 사업은 단순히 농업을 하고 있는 사람이거나 할 사람만이 아니라 적극적으로 농업을 하고 싶도록 동기를 개발하는 것에서 출발한다. 청소년 지도는 하기가 어렵지만은 장기적인 면에서 반드시 필요한 사업이다. 이들을 잘 가르치면 교육적인 효과가 가장 뛰어날 수 있다. 앞으로 우리 사회는 급격히 정보화 되어

갈 것이다. 정보화 교육의 효과는 젊은 사람들에게 더 빠르다. 그들을 농촌지도 사업에 데려와야 한다. 어떻게 할 것인가 하는 방법이 문제이다. 그 방법을 개발하여야 한다.

앞으로의 농촌지도 사업은 외형적인 실적이 중요하지 않다. 실질적인 실적이 중요하다. 할 수 있는 것은 하고 할 수 없는 것은 과감히 있는 그대로 나타내어야 한다. 농촌지도 사업의 약점을 그대로 나타내어야 한다. 그러면 잘한 것은 잘한 것으로 평가받을 수 있게 될 것이며, 농촌지도에 대한 농촌 주민들의 신뢰도 증가할 것이다. 무엇이든지 다 서비스해 줄 수 있다는 것은 결국 서비스의 질이 떨어지고 서비스의 효과도 인정받지 못하게 된다. 서비스 할 수 있는 것만 끌어서 확실하게 서비스 해줌으로써 농촌지도 사업이 다시 태어날 수 있을 것이다.

V. 결론 및 제언

농촌지도 사업이 지방화 되고 1차 및 2차의 구조 조정 과정을 거친 후 우리 나라 농촌지도 사업은 여러 가지 면에서 많은 변화를 겪었다. 많은 경험있고 노련한 농촌지도 공무원들이 그 직을 떠났고 지방의 농촌지도소는 농업기술센터로 변화된 이후 많은 농업기술센터들이 농정 부분과 통합되었다.

그러한 과정에서 농촌지도 공무원들은 조직의 불안정성을 느끼고 있으며, 농정과 통합됨으로써 농촌지도 본래의 모습을 잃어가고 있다는 느낌을 받고 있고 농촌 주민들과의 접촉 기회가 적어서 제대로 된 농촌지도 사업을 할 수 없다는 인식을 가지고 있었다. 거기에 더하여 초과수당 및 출장비 상의 불이익, 승진 기회의 제한, 인사 교류 기회가 막힘에 따른 정체감 등 다양한 요인들로 인하여 농촌지도 공무원들의 사기가 크게 떨어져 있다.

농촌지도 공무원들은 어려운 여건 속에서도

우리 나라 어느 공무원 집단보다도 열심히 일하여 왔으며 농촌 주민들을 위하여 봉사하여 왔다. 그러면서도 그에 대한 정당한 평가와 대접을 받지 못하여 온 것이 사실이다. 우리는 이러한 사실을 직시하고 모든 것을 있는 그대로 평가하여 반성할 것은 반성함으로써 경쟁력 있는 21세기형 농촌지도 사업으로 다시 만들어야 한다.

21세기에 새로운 농촌지도 사업으로 다시 태어나기 위해서는 농촌지도 사업의 조직을 다시 정비하고 농촌지도 공무원들의 사기 진작책을 마련하지 않으면 안되겠다. 농촌지도 사업은 사람에 의한 사람을 위한 사업이다. 농촌지도 공무원들의 사기를 높이고 농촌 주민들에게 진정으로 도움이 되는 봉사를 할 수 있도록 조직을 정비하여야 한다. 농촌지도 사업 조직의 법적 뒷받침을 확실하게 하고 농촌지도 사업의 목표를 분명히 하며 농촌공무원들의 역할과 임무를 분명하게 정리하여야 한다. 그리고 농촌지도 사업을 행정과 공존하되 업무를 명확하게 분리하여 협동하여 임무를 수행할 수 있는 체제를 만들어야 한다. 농촌지도 공무원들의 사기를 떨어뜨리는 각종 불이익을 하루 빨리 시정해주어야 한다. 농촌지도 공무원들도 변화된 세계에 적응할 수 있도록 의식을 전환하여 농촌지도에 대한 자부심과 전문성을 내세울 수 있는 세계 제일가는 농촌지도 공무원으로 다시 태어날 필요가 있다.

참고문헌

- 강재태(1996). 농업여건 변화에 부응하는 농촌 지도기구의 개편방안, 한국농촌지도학회지 제3권 제1호, pp 55-66.
- 김성수(1996). 농촌지도직 공무원의 지방직 전환 과정과 앞으로의 과제, 한국농촌지도학회지 제3권 제2호, pp 167-176.
- 김성수의 3인 공저(1997). 농촌지도직공무원 지방직 전환 첫 해의 예비 평가, 한국농촌지도학회지 제4권 제2호, pp415-422.
- 김정주(1990). 농촌지도사의 역할수행특성에 관한 연구, 서울대학교 대학원 교육학 석사학위논문.
- 김진군(1994). 농촌지도요원 역할갈등과 사기 및 직무수행간의 관계, 서울대학교 대학원 교육학 박사학위논문.
- 김현수(1999). 인적자원개발 담당자의 직무능력과 역할수행에 관한 연구, 서울대학교 대학원 교육학 박사학위논문.
- 송용섭, 최민호(1995). 지방화와 농촌지도사업. 한국농촌지도학회지, 제2권 제2호, 11월, 147-162.
- 심상우(1995). 지방화시대의 농촌지도사업 활성화 방안. 지방화 시대 농촌지도사업의 발전 방향, 한국농촌지도학회, 11월, 7-16.
- 양승춘(1997). 지도고객중심의 농촌지도사업계획 수립 전략. 한국농촌지도학회지, 제4권 제2호, 12월, 393-398.
- 윤여학(1997). 농촌지도사업에 대한 국가와 지방자치단체간의 역할분담. 한국농촌지도학회지, 제4권 제1호, 6월, 353-358.
- 윤여학(1997). 법이 규정한 농촌지도기관의 성격, 한국농촌지도학회지 제4권 제1호, pp165-174.
- 윤여학(1998). 행정개혁과 농촌지도사업체제의 변천, 한국농촌지도학회지 제5권 제2호, pp187-192.
- 임상봉(1988). 농촌지도사의 역할갈등 및 역할 모호성과 직무만족도와와의 관계, 서울대학교 대학원 교육학 석사학위논문.
- 정기산(1993). 데이컴 접근에 의한 4H 담당 농촌지도사 직무분석, 서울대학교 대학원 교육학 석사학위논문.
- 조영철, 송용섭(1997). 농촌지도공무원 지방직

- 전환 이후 제도개선 과제. 한국농촌지도학회지, 제4권 제1호, 6월, 353-358.
- 조영철, 송용섭(1999). 농촌지도공무원의 보수체계 개선에 관한 연구. 한국농촌지도학회지, 제6권 제1호, 6월, 35-42.
- 진재구, 하상묵, 조진래(1996). 지방화 시대 새로운 농촌진흥사업의 발전방향-농촌지도사업을 중심으로-. 한국행정연구원.
- 최민호(1994). 농촌지도 체계의 발전방향, 한국농촌지도학회지 제1권 제2호, pp105-118.
- 최민호, 최영찬(1995). 농촌지도사업의 투자효과 변화의 추이:지도사업의 구조 변화에 대응하여, 한국농촌지도학회지 제2권 제1호, 6월, 1-21.
- 최영창 · 김성수(1998). 우리나라 농촌지도사업의 과제 - 미국의 농촌지도사업이 주는 시사점을 중심으로, 한국농촌지도학회지 제5권 제1호, pp123-132.
- 현재원(1995). 새로운 농촌지도사업 방향. 한국농촌지도학회지 제2권 제1호, 6월, 87-89.
- 후지타 야스키(1994). 일본 농촌지도사업의 현황과 전망. 한국농촌지도학회지 제1권 제2호, 12월, 123-131.
- 小田切 徳美(1999). 新たな經營構造對策と經營体の育成. 技術と普及, 36-11, 11月, 29-39.
- 藤田康樹(1995). 21世紀への農業普及. 東京: 農山漁村文化協會.
- 田島 重雄, 木村 慶男(1995). 世界の農業普及事業. 全國農業改良普及協會.
- 酒井 惇一, 柳村 俊介, 伊藤 房雄, 齊藤 和佐(1998). 農業の繼承と參入. 東京: 農山漁村文化協會.
- 和田 良司(1999). 新たな經營構造對策と普及活動との連携. 技術と普及, 36-11, 11月, 40-44.
- 荒木 康紀(1999). 世界の普及事業. 技術と普及, 36-8, 8月, 55-60.
- Blackburn, Donald J.(1989). Foundations and Changing Practices in Extension, Guelph: University of Guelph.
- Fujita, Yasuki(1999). The Agricultural Extension Service and Agricultural Education, Regional Agricultural Education by Extension Workers. Obihiro University of Agriculture and Veterinary Medicine, 95-98.
- Jones, Gwyn E. & Garforth(1997). The History, Development, and Future of Agricultural Extension. Improving Agricultural Extension. Rome: FAO.
- Kurosawa, Fujio(1999). The Agricultural Extension System and Regional Agricultural Education in Hokkaido. Regional Agricultural Education by Extension Workers. Obihiro University of Agriculture and Veterinary Medicine, 85-92.
- Swanson, Burton E. (1997). Strengthening Research-Extension-Farmer Linkages. Improving Agricultural Extension. Rome: FAO.
- Weiss, Carol H.(1998). Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.