

‘지방농촌지도조직의 광역화’ 논의에 관한 비판적 고찰

양 승 춘

농촌진흥청 지도기획과

A Critical view on the Agricultural Extension System's reorganization

Seung Choon Yang

Rural Development Administration

Summary

This research was carried out to provide the information for the reorganization of County Extension system. In order to develop the extension system, basically we must understand the various characteristics of the extension organization such as farmer's needs, community environments and its related organizations. In response to localization, county extension organization will be changed by the consideration its unique characteristics.

I. 서 론

우리나라의 농촌지도사업은 1947년 미국식 대학 확장교육체계를 도입한 이래 농업기술원, 농사원시대를 거쳐 1962년 농촌진흥법의 제정으로 농촌진흥청을 설치하는 등 농업, 농촌의 특성 변화와 사회경제적 환경의 변화에 영향을 받으면서 발전해 왔다.

1997년에는 지방화의 흐름에 따라 농촌지도 조직의 지방직화, 즉 중앙집권적 농촌지도사업 추진 방식에서 지방분권적인 사업추진 방식으로 일대 전환을 하게 되었다. 농촌지도사업의 지방직화를 실시한 지 1년만에 국민의 정부는 정부조직의 개편과 함께 '100대 실천과제'를 선정하였고 이 과제속에 '농촌지도의 광역화' 과제가 포함되었다.

농촌지도기관은 인·허가나 감독업무가 아

닌 국가발전의 원동력이 되는 식량문제 등에 관한 기술 이전과 새로운 정보 확산, 농업전문 인력의 양성 등 교육적인 활동을 중심으로 서비스를 담당하고 있으나 농정 관련기관의 적극적이고 긴밀한 협조체계 속에서만 농촌발전에 기여할 수 있는 특수성을 지니고 있다. 특히 농촌지도조직의 지방직화 이후 일선 농촌지도기관은 지방자치단체장 소속하에서 사업을 추진하게 되었다. 그 결과 지역여건에 맞는 지도사업을 추진할 수 있는 장점이 있으나 한편으로는 지도기관이 행정기관 소속으로 됨에 따라 지도사업의 고유영역인 교육적인 활동이 위축될 수 있다는 문제가 제기되고 있다. 이러한 문제점을 해결하는 방안으로써 '지도조직의 광역화'가 논의되고 있으나 국가직에서 지방직으로 전환한 지 1년만에 지방중심의 지도사업, 즉 농업인 중심의 지도사업을 제대로 실시하고 그 결

과를 평가하기도 전에 다시 농촌지도조직 개편이 논의되고 있는 현실에 대해서 일선 농촌지도기관에서는 위기의식을 느끼고 있다.

‘농촌지도조직의 광역화’에 관한 논의는 농촌지도사업이 우리 시대의 상황에 맞게 발전하여야 한다는 기본적인 인식을 바탕으로 하고 있다. 농촌지도사업이 국가발전과 농업 및 농촌발전에 지속적으로 기여하기 위해서는 해결해야 할 많은 문제가 있는 것이 사실이다. 이러한 사실은 오늘날 우리사회에서 농촌지도사업만이 당면하고 있는 문제가 아니라 사회전반의 개혁과 맞물리는 것으로 이해할 수 있다.

국가발전을 위한 사회개혁의 과정속에서 농촌지도사업 역시 예외일 수 없으나 지도사업의 발전에 관한 논의는 지도사업의 목적과 이념, 철학과 방법 등에 관한 다양한 전문가들이 논의한 결과를 바탕으로 이루어질 때 올바른 사업의 발전방향을 마련할 수 있다는 것이 이 글의 기본 시각이라 할 수 있다.

농촌지도 조직은 그동안 우리나라의 주곡 자급기반을 달성하는 데 크게 기여했고 또한 전국적인 조직체를 갖추고 있기 때문에 조직체계 개편은 신중하게 다루어져야 한다. 빈번한 지도조직체계의 개편은 지도사업의 추진에 많은 혼란을 일으킬 수 있기 때문이다.

어느 분야의 문제해결을 위한 시각과 방법은 다양하며, 사회체제내에서 효과적인 해결방안을 찾기 위해서는 그 분야 전문가들의 다양한 시각과 방법을 충분히 고려하는 것이 중요하다. 우리의 사회문화적 풍토는 아직까지 어느 문제에 관한 다양한 토의문화가 정착되지 못하고 특정의 시각과 입장만을 고려하여 문제점을 해결하려는 경향이 있다. 이러한 경향은 사회발전에 결코 바람직할 수 없다는 것이 필자의 기본적인 입장이며 이 글에서 중점적으로 논의하는 정기환의 ‘농촌지도 조직의 광역화’에 관한 비판적 고찰도 이러한 맥락에서 이해되어야 할 것이다. 특히 이 글은 필자가 속한 기관의 공식적인 입장이나 견해가 아닌 농촌지도를 전

공한 전문 연구자로서의 필자 개인의 연구결과임을 밝혀 둔다.

이 글은 ‘농촌지도조직의 광역화’ 방안을 제시한 정기환의 논의에 관해서 그 문제점을 살펴보고 시·군 농촌지도인력의 광역화 방안을 모색하여 시·군 농촌지도 조직체계의 발전 방향 수립에 균형적인 시각을 가질 수 있는 기초자료를 제공하는 것을 기본 목적으로 하였다.

II. ‘지방농촌지도조직의 광역화’ 논의의 문제점

‘농촌지도소의 광역화’ 문제에 관해서 아직까지 구체적인 논의가 체계적으로 이루어진 내용은 없으며 정기환이 1998년 4월 8일 “식량자급과 지역농정 발전을 위한 농업인 대토론회”에서 ‘지자체 농정의 문제점과 개선방향’에서 농촌지도 조직의 광역화 문제를 제기한 정도이므로 여기에서는 정기환의 논의를 중심으로 광역화 논의의 문제점을 살펴보고자 한다.

1. 정기환의 ‘농촌지도조직의 광역화’ 방안

1) ‘농촌지도조직의 광역화’ 필요성

정기환은 1997년 농촌지도조직이 지방직으로 전환된 이후 시·군 농촌지도 조직은 시장·군수가 지시하는 행정업무의 수행으로 영농기술지도와 영농교육 등 농촌지도사업 본연의 업무수행에 지장을 받고 있는 반면에, 지방직화 이후 지방의 문제에 전념할 수 있어 지역 농업인의 기술 수요에 보다 효과적으로 대응하고 있다는 평가를 받고 있지만 다음과 같은 문제점이 나타나고 있기 때문에 조직 개편의 필요성이 제기되고 있다고 하였다.

첫째, 기초 자치단체장 산하에서 농촌지도사업이 행정업무를 동시에 수행하는 사례가 발생함으로써 지도사업 본연의 업무수행에 어려움이 발생하고 있다.

둘째, 지도인력 충원과 전문성 함양 기회의

부족 및 전문인력의 도내 교류가 불가능하다.

셋째, 시·군 단위 농촌지도소를 지역농업(개발)센터로 육성할 경우 과잉 투자와 비효율성이 초래될 우려가 있다.

2) '농촌지도조직의 광역화'의 두가지 방법

<제 1안 : 농촌지도조직의 광역화>

농촌지도조직 본연의 기능을 살리기 위하여 농촌지도소를 도지사 소속으로 이관하고 2~3개 군 지역을 통괄하는 농촌지도소를 설립하고 광역으로 설치되는 농촌지도소를 지역 특성별 지역농업센터로 육성하며 구체적인 방법은 다음과 같다.

- ① 지역 특성을 살린 소수의 분야별 전문 지도사 배치
- ② 분야별 전문지도사의 도내 순회 서비스 제공
- ③ 도내 특화시험장을 농촌지도소의 지역 농업센터 조직으로 통합
- ④ 현장애로 및 지역농업과 관련된 실용적인 기술개발과 실험포 운영
- ⑤ 농촌지도소의 특성에 따른 전문화된 농업인 영농훈련센터로 육성

한편 농촌지도소가 설립되지 않는 군에는 기존의 농촌지도소 건물에 지역 출장소를 설치하고 다음과 같은 기능을 담당하여야 한다고 하였다.

- ① 시·군이 필요로 하는 주요 농업기술 수요 충족
- ② 시·군 지역농업 개발을 위한 기술지도
- ③ 분야별 전문화에서 제외된 인력의 일부를 군 농정기관으로 이관하여 군의 지역농업 개발을 담당하도록 조정

<제 2안 : 현 조직체계속에서 인력의 전문화>

현재와 같이 시장 군수 소속하에 두되 농촌 지도인력의 전문성을 유지할 수 있도록 농촌지도소의 내부 조직과 운영 체계를 개편하고 지도인력을 분야별로 전문화하여 기술지도 업무의 효율성을 제고한다.

2. '농촌지도 조직의 광역화' 논의의 문제점

정기환의 논의는 지방직화 이후 농촌지도사업이 직면하고 있는 주요 문제점, 즉 농촌지도사업이 본연의 임무인 교육활동의 행정화, 지도인력의 교류가 곤란하여 지역별로 전문지도인력을 확보하는 데 어려움이 발생하고 있어 농촌 지도인력의 광역적인 활용이 필요하다는 측면을 강조하여, 지방직화 이후 농촌지도사업이 정착하는데 많은 시사점을 주고 있다. 그러나 농촌지도조직의 전문화에 대한 인식과 농촌지도조직 체계의 변화에 영향을 미치는 환경에 대한 중요성을 간과하는 등의 문제점이 있어 농촌 지도조직의 광역화 체계로 농촌지도소를 개편하는 데는 한계가 있을 것으로 사료된다.

1) 농촌지도조직의 전문화에 대한 잘못된 인식

'농촌지도조직의 광역화'가 논의되는 기본적인 배경에는 농촌지도조직의 전문화가 필요하다는 인식이 깔려있다. 농촌지도조직의 전문화를 위해서 '농촌지도조직의 광역화'가 필요하다는 입장인데 과연 우리나라의 모든 농업인이 원하는 수준으로 농촌지도사업의 전문화가 가능한 것인지 즉, 농촌지도조직의 전문화에 관한 기본적인 시각을 재정립한 후에 전문화 방안을 모색하는 것이 순서이나 정기환의 논의에서는 이러한 논의를 간과하고 있다.

농촌지도조직의 전문화에 관하여 논의할 때 우리 농업의 현실적 여건하에서 모든 농업인들의 요구를 충족시키는 농촌지도조직의 전문화는 정말로 가능한 것인지의 여부를 검증하지 않고 전문화해야 한다는 그 주장만을 강조해 왔다고

할 수 있다.

농촌지도직의 전문화 문제는 농촌진흥청이 농업연구와 지도를 목적으로 1962년 설립된 이래 끊임없이 제기되고 있는 문제이다. 특히 1970년대 쌀 다수확 신품종의 개발과 적극적인 보급으로 우리나라가 쌀 자급목표를 달성하고 농가경제에서 차지하는 쌀의 비중이 점차 감소하면서 지도사업의 전문화 수준에 대한 비판은 높아지게 되었다. 농가의 재배작목이 벼를 중심으로 한 식량작물에서 원예작물로 다양화, 전문화되면서 농촌 지도사업의 전문화 문제는 지도사업의 고객인 일부 농업인들로부터 그들의 요구를 충족시키지 못한다는 비판이 높아지게 된 것이 사실이다.

농촌 지도사업의 전문화가 이상적으로 실현되기 위해서는 먼저 우리나라의 농업이 전문화되어야 한다. 여기서 의미하는 농업의 전문화는 재배지역의 전문화를 의미한다. 그러나 우리나라의 농업은 주산작목이 특화되어 있는 지역에서도 다양한 작목을 재배하는 것이 특징이다. 한 지역에서 재배하는 작목이 다양화되어 있고 개별농가 역시 다양한 작목을 재배하고 있는 현실에서 시·군 농촌지도소의 제한된 인력과 예산으로 그 지역의 모든 농업인의 전문 지도 요구를 충족시킨다는 것은 처음부터 불가능하다는 점을 충분히 인식하여야 할 것이다. 이와같이 처음부터 전문화가 불가능한 지도사업의 환경을 충분히 고려하지 않고 농촌지도직의 전문화를 위한 '농촌지도 조직의 광역화' 문제의 논의는 조직개편의 주체가 행정기관인 점을 감안한다면 자칫 농촌지도 조직의 축소에 영향을 미칠 수 있기 때문에 지방직화된 장점을 충분히 살리면서 농촌지도 조직의 전문화 방안을 모색하는 것이 현실적으로 중요하다고 할 수 있다.

- 2) 지역 현장중심의 농촌지도사업 특성에 대한 인식의 미흡
농촌지도란 농촌발전을 위한 교육적인

활동을 의미한다. 농촌발전이란 농촌사회가 다원적인 측면에서 균형적으로 조화롭게 안정된 사회로 변화하는 과정이라 볼 수 있다(최민호, 1995: 3~4). 농촌발전을 위해서는 새로운 농업 기술의 개발과 보급의 추진 주체인 농촌지도조직, 농업시책을 추진하는 농업행정기관, 농업자금을 지원하는 금융기관 등 다양한 관련기관이 필요하며 이러한 관련기관이 유기적으로 협력체제를 구축할 때 가능한 것이다. 농촌 지도조직이 지방자치단체장 소속하에 놓여있어 지도사업 본연의 업무를 소홀히 할 수 있기 때문에 광역지도조직으로 개편해야 한다는 인식은 타당한 분석의 일면이 있다.

그러나 우리나라의 농촌 지도사업은 제 2차 세계대전 이후 농촌발전의 한 수단으로 세계적으로 확산된 미국의 농촌 지도사업의 원리를 바탕으로 하고 있으며 미국의 농촌 지도사업은 철저하게 농업인의 영농생활 및 농촌생활에서 나타난 문제들을 해결하기 위한 발전된 교육사업임을 인식할 필요가 있다. 즉, 지역농업이 갖는 문제를 중심으로 지도사업이 전개될 때 농촌 발전에 기여할 수 있다는 것을 의미한다. 농촌 지도사업의 교육적인 활동 역시 학교 교육과는 다르게 실생활에 종사하는 다양한 주민의 요구를 충족시킬 때 그 정체성이 확립된다고 할 수 있다.

우리 국민의 대부분은 행정구역 중심으로 일상 생활이 영위되고 있다. 지방 농촌 지도조직 역시 사업비 등은 해당 지역의 행정기관에 크게 의존하고 있다. 농촌 지도조직이 지역사회와 농업인이 필요로 하는 사업을 추진하기 위해서는 지역현실에 근거하지 않고서는 불가능하며 특히 지역현장의 정확한 진단과 지역의 다양한 관련기관과의 협동이 필수적이므로 행정화의 우려 때문에 지방 행정조직의 광역적 개편없이 지도조직만을 광역적 조직으로 개편할 때는 관련기관과의 긴밀한 협동의 문제와 함께 지역사회 농업인의 지도소에 대한 접근성이 용이하지 못하여 지도소가 지역사회로부터

정체성을 인정받는 데 많은 어려움이 발생할 수 있을 것이다.

3) 지방 농촌 지도조직에 영향을 미치는 환경에 관한 인식의 결여

농촌 지도사업은 농업과 관련된 다양한 주위환경에 의해 많은 영향을 받는다. 지방직화 이후 지방 농촌 지도조직은 지방자치단체장 소속하에 있고 인사권과 사업비의 대부분이 지방자치단체에서 지출되고 있기 때문에 지방행정체계와 밀접한 관계에 놓여 있다. 농촌 지도조직이 지역의 환경에 영향을 받고 있다는 경험은 지방직화 이전에 실시한 적이 있는 농촌 지도조직의 개편과정에서 살펴 볼 수 있다.

시·군 농촌지도소는 1962년 농촌진흥청 설립과 함께 설치되었으며 <표 1>에서 보는 바와 같이 1963년에는 3~4개 읍면당 1개 읍면지소를 설치하여 전국적으로 410개의 읍면지소가 설치되었고 1975년에는 전국 농촌지역의 읍면당 1개지소를 설치하여 1989년 읍면지소를 시·군 농촌지도소로 통합하기까지 읍면지소를 중심으로 지도사업을 전개하였다. 읍면지소의 시·군 농촌지도소로의 철수는 2~3명이 근무하는 읍면지소에서는 농업인의 다양하고 전문적인 지도욕구를 충족시키는데 한계가 있어 읍면지소 인력을 시·군 농촌지도소 인력으로 통합하여 분야별 전문지도체제를 구축하기 위한 시도였다. 읍면지소를 철수하여 전문지도체제를 확립하기도 전인 1992년 읍면상담소에 1명의 지도인력을 재배치하여 농민 상담업무를 담당하게 되었다. 읍면상담소를 다시 설치하게 된 직접적인 배경은 농촌 지도인력의 중원이 불가능한 현실적 여건을 고려할 때 지도인력의 전문화를 추진하기 위해서는 지도인력의 종합관리체제를 확립하여야 한다는 당위성이 있음에도 지역농업인들은 시·군 단위에만 지도기관이 설치되어 있는 것보다는 농업인들과 보다 가까운 지역에 지도기관이 있어야 한다는 지역정서 및 농업인의 심리적인 측면을

충분히 고려하지 않은 채 조직개편을 실시하였다가 다시 읍면상담소를 설치하여 오늘에 이르게 되었다.

읍면지소를 철수하는 것도 이와 같이 어려운 현실에서 농촌 지도사업을 실질적으로 담당하는 핵심기관인 시·군 농촌지도소를 축소시키고 광역지도소 체제로 개편할 때는 지소 철수 문제때 보다 지역농업인 뿐만 아니라 지방자치단체로부터도 많은 반대여론에 부딪힐 가능성이 더욱 높기 때문에 광역지도소로의 개편 문제는 이와 같이 지역정서 등 현실적인 많은 문제들을 충분히 고려하지 않으면 결코 이루어질 수 없을 것이다.

농촌지도조직이 국가직으로 있을 때도 이와 같이 조직개편은 어려운 문제였다. 오늘날 농촌지도조직의 지방직화가 이루어진 상황, 지방농촌지도기관이 지방자치단체장 소속하에 있는 오늘의 현실에서 중앙에서 인위적인 '농촌지도조직의 광역화'는 실현가능성이 매우 적은 반면에 일선 농촌지도기관에 근무하는 농촌지도인력에게 사업추진상의 혼란을 가중시킬 우려가 있기 때문에 보다 현실적이고 체계적인 연구가 선행되어야 한다.

III. '농촌 지도인력의 광역화' 방안

농촌 지도사업이 다양한 농업인의 요구를 충족시키기 위해서 농촌 지도인력의 전문화 수준을 향상시켜야 한다는 것은 오늘날 지도사업이 안고 있는 중요한 과제임이 틀림없다. 그러나 현실적으로 모든 농업인이 요구하는 전문화는 불가능하며 지방화의 커다란 흐름속에서 지방행정조직의 개편이 전체되지 않는 지도조직만 광역적인 체제를 갖는다는 것은 현실적으로 많은 문제점을 내포하고 있다. 지도사업이 농업관련기관과의 밀접한 관계속에서 농촌발전에 기여할 수 있는 특성을 가지고 있는 현실적인 환경을 고려할 때 지방화의 흐름에 부응하면서 정기환이 제시한 두 번째 방안 즉, 현재의

<표 1>

시·군 농촌지도조직체계 변천과정

개편일자	변화내용	비고
'62. 4. 1	<ul style="list-style-type: none"> • 시·군 농촌지도소 설치 (3계) <ul style="list-style-type: none"> - 지도계 - 기술계 - 개발계 	<ul style="list-style-type: none"> • 시·군 농사교도계, 지역사회계 통합
'63. 10. 5	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면지도소 설치 (410개소) 	<ul style="list-style-type: none"> • 3~4개 읍면당 1개소
'68. 4	<ul style="list-style-type: none"> • 본소 직제 개편 (4계) <ul style="list-style-type: none"> - 지도계 - 개발계 - 작물계 - 주산지계 	<ul style="list-style-type: none"> • 기술계 → 작물계, 주산지계
'75. 1. 1	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면지도소 확대 (1,473개소) 	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면당 1개소
'76. 12. 31	<ul style="list-style-type: none"> • 기술담당관 신설 <ul style="list-style-type: none"> - 지도계 - 지역개발계 - 작물계 - 주산지계 	
'89. 4. 1	<ul style="list-style-type: none"> • 읍면지도소 군 농촌지도소로 통폐합 	
'90. 1. 1	<ul style="list-style-type: none"> • 과 설치 (2~3과, 12계) <ul style="list-style-type: none"> - 지도과(3) : 지도기획, 교육훈련, 기술공보 - 사회개발과(3) : 자원개발, 청소년, 생활개선 - 기술보급과(6) : 식량작물, 작물환경, 원예, 축산, 잠특, 농업경영 	<ul style="list-style-type: none"> • 기술담당관 폐지 • 큰 군 (3개과) <ul style="list-style-type: none"> - 지도과, - 사회개발과, - 기술보급과 • 작은 군 (2개과) <ul style="list-style-type: none"> - 사회지도과, - 기술보급과
'92. 8. 14	<ul style="list-style-type: none"> • 읍·면 농민상담소 설치 • 2계 → 8계 	<ul style="list-style-type: none"> • “계” 편제 개편
'95. 1. 1	<ul style="list-style-type: none"> • 과 직제 개편 (2~3과, 8~9계) <ul style="list-style-type: none"> - 사회지도과(3) : 지도계획, 인력육성, 생활개선 - 기술보급과(4) : 경영상담, 식량작물, 경제작물, 축산 - 기술개발과(2) : 기술개발, 환경농업 	<ul style="list-style-type: none"> • 큰 군 (3개과) <ul style="list-style-type: none"> - 사회지도과, 기술보급과, 기술개발과 • 작은 군 (2개과) <ul style="list-style-type: none"> - 사회지도과, 기술보급과 (환경농업계 없음)

자료 : 농촌진흥청(1997), 「기술지도사업 업무편람」, 농촌진흥청.

시·군 농촌지도조직의 분야별 전문화 방안과 지도인력을 광역적으로 활용하기 위해서 지도조직의 임용권을 도지사 소속으로 하여 농촌 지도인력을 광역적으로 활용하여 농촌 지도사업의 전문화를 실현시키는 방법이 현실적으로 타당할 것이다.

‘농촌 지도인력의 광역화’ 방안은 첫째, 지역실정에 맞게 농촌지도소 조직을 탄력적으로 개편 운영하고, 둘째, 농촌 지도공무원의 신분을 지방직공무원을 유지하면서 인력관리를 시장·군수에서 도지사 소속으로 전환하여 인력의 전문화를 가능하게 하는 방안을 찾아볼 수 있을 것이다.

1. 지역특성에 맞는 농촌지도소 조직의 탄력적 운영

1) 농촌지도소 조직의 탄력적 운영의 필요성

송용섭과 최민호(1995)는 지도조직의 지방직화는 농촌지도조직의 지방직화 이전에는 지역실정과 상관없이 중앙의 지침에 의해 그 조직과 인력을 일률적으로 조직 운영하여 지역실정에 맞는 지도사업을 추진하는데 많은 어려움이 있었으나 지방직화 이후에는 지역적으로 차별화된 조직체계를 갖출 수 있는 장점을 예견하였다.

지방직화 이후의 농촌지도소의 조직은 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)” 제 11조에 지방 농촌진흥기구는 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있어 인사권은 시장·군수에게 있고 직제 개정권은 지방자치단체에 있어 정원범위내에서는 시·군 농촌지도소의 설치 조례의 개정으로 지역실정에 맞게 개편할 수 있게 되었다. 시·군 자체적으로 지도조직을 개편할 수 있게 된 것은 시·군의 특성을 고려하여 조직을 탄력적으로 운영함으로써 조직의 효과를 달성할 수 있다는 측면에서는 바람직하나 조직 개편의 주체가 시·군청의 행정직이므로 이들의 지도사업에

대한 올바른 인식이 없는 경우에는 농업발전을 촉진하는 지도조직의 축소가 예상되는 단점으로 지적되고 있다. 농촌 지도사업은 해당 지역사회의 농업과 농촌현실 특히 농업인의 욕구를 해결할 때 사업효과를 높일 수 있기 때문에 지역사회 상황을 종합적이고 체계적으로 분석하여 지역사회의 필요에 따라 수요가 많은 분야를 중심으로 조직을 개편하고 인력을 배치하는 일은 지도사업의 성과를 좌우할만큼 필요하다고 할 수 있다.

농촌 지도조직을 지역특성에 맞게 개편해야 하는 또 다른 이유는 농업인이 원하는 전문지도의 영역은 다양하지만 지도소의 제한된 인력과 예산으로는 이러한 다양한 요구를 충족시킨다는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다. 제한된 지도인력으로는 지역에 따라서 특정한 전문분야를 중심으로 사업을 추진할 수 밖에 없는 것이 현실이기 때문이다.

2) 시·군 농촌지도소 조직개편의 방법

농촌지도소가 지역농업인과 지역사회로부터 인정을 받기 위해서는 시대변화에 적절히 대응하면서 농업인의 현실적 요구와 지역사회 의 장·단기 발전에 기여해야 한다. 시·군 농촌지도 조직은 이러한 변화에 부응하기 위해서 지난 1년동안 전국 23개 시·군에서 조직을 개편하여 지역특성을 고려한 조직체계를 갖추려는 노력을 기울이고 있다(농촌진흥청, 1998). 다른 지역에서도 지역특성에 따라 개편이 필요한 경우에는 지방직화의 장점을 살려 지역특성에 맞는 농촌 지도사업을 전개할 수 있는 조직체로 변화하는 것이 농업인의 현실적인 요구를 충족시키면서 지역농업의 발전을 이룩할 수 있는 방안이 될 것이다.

첫째, 시·군 농촌지도소의 조직을 지역농업 발전에 기여할 수 있는 방향으로 개편하기 위해서는 지역농업의 상황을 체계적으로 분석하는 작업이 선행되어야 한다. 지역농업의 상황 분석에는 기본적으로 농가의 작목별 구성현황,

작목별 생산액, 작목별 농가경제 규모, 농업경영자의 기술수준 등의 내용이 포함되어야 할 것이다.

둘째, 지역농업인이 지도소의 서비스를 받고 싶어 하는 기본욕구가 파악되어야 한다. 농업인이 필요한 욕구를 분야별로 파악하여야 할 것이다. 농업인이 요구하는 내용의 양과 질에 따라 필요한 지도사업의 범위를 결정할 수 있기 때문이다.

셋째, 농촌지도 조직의 전문 지도수준을 분석해야 한다. 현재의 농촌지도인력으로는 농업인이 요구하는 다양한 전문분야의 지도사업을 실천하기란 불가능에 가까운 것이 우리의 현실이다. 이러한 현실을 고려하여 지도소별로 전문지도가 가능한 인력현황을 파악해야 한다.

농촌지도소는 지역농업의 상황과 지역농업인의 요구 및 지도조직의 전문지도수준 등을 종합적으로 고려하여 지역특성을 살린 경쟁력 있는 전문지도분야를 설정하고 이에 맞게 현재의 농촌지도소는 그대로 유지하되 조직의 획일화를 벗어나 지역특화별 농촌지도체제로 전환하고 하부조직은 지역실정에 맞게 개편한다.

2. 시·군 농촌지도인력의 광역적 활용

지역특성에 맞게 농촌지도 조직을 개편하는 경우에도 현재 농촌지도소의 인사가 시·군단위 중심으로 이루어지고 있는 상황에서는 시·군간 인사교류가 곤란하여 지역에서 필요한 전문지도공무원을 확보하는데 어려움이 있기 때문에 지역 여건을 감안한 2~3개 농촌지도인력을 일개의 권역으로 묶는 방안이 필요하다. 즉, 현재 농촌지도소는 존치하면서 지도인력을 광역적으로 활용하는 방안이 있을 것이다.

첫째, 지방공무원의 신분을 그대로 유지하면서 인근 시·군 농촌지도소와 협약을 체결하여 전문 지도인력을 광역적으로 활용한다.

둘째, 개별 전문 지도인력의 관할 영역을 신축적으로 운영한다. 전문지도사는 동일권역내

에서는 소속지도소의 위치에 상관없이 지도활동을 할 수 있도록 신축적으로 운영한다. 이를 위해서는 전문지도사 상호 활용기준을 작성한다.

3. '시·군 농촌지도인력의 광역적 활용'을 위한 전제

지방직화 이후 농촌지도 조직의 개편방향을 설정하거나 논의할 때는 기본적으로 지도조직 및 인력의 임용 등이 전적으로 지방자치단체장의 권한임을 정확히 인식하지 않으면 안된다. 그러나 일부에서는 아직도 지방 농촌지도 조직이 국가직으로 존재하고 있다는 인식을 벗어나지 못한 상태에서 논의를 하고 있기 때문에 개편 방향에 관한 추상적인 논의의 범주를 벗어나지 못하고 그 실현이 불투명한 경우가 많다.

시·군 농촌지도인력을 광역적으로 활용하고자 할 때, 지방화에 역행한다는 이유로 시장·군수의 조직이관 및 인사권 위임에 대한 반대가 예상되며, 또한 현재의 상태가 바람직하다고 보는 시·군 농촌지도소의 연고지 근무자의 반발이 예상되므로 우선적으로 이러한 문제가 고려되어야 하며, 지방 농촌지도 조직은 관련 법령에 근거하고 있기 때문에 관련법령을 개정해야만 한다. "지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)" 제 15조(정원의 관리) 제 4항의 단서조항에 시·군의 정원을 시도의 정원으로 할 수 없다는 규정은 지방행정이 중앙집권적이 아니라 지방중심의 행정으로 나가야 한다는 사실을 명백히 하고 있다. '지방 농촌지도 조직의 광역화'는 현실적으로 지방화의 추세에 역행한다는 비판을 받을 수 있고 또한 현재의 관련법령을 개정하지 않고서는 불가능하므로 농촌지도조직의 전문화를 위한 지방조직의 개편은 지방화의 흐름에 맞게 조직을 단력적으로 운영하고 인력을 재배치하는 등의 자체적으로 가능한 방법을 충분히 실천한 후에 논의가 되어야 할 것이다.

IV. 결 론

우리나라의 농촌지도 조직은 지난해 지방직으로 변화된 데 이어 지방직 실시 1년여만에 국민의 정부가 수립한 '100대 실천과제'에 '농촌지도 조직의 광역화'가 포함되는 한편 전문지도를 원하는 농업인 요구가 높아져 지방직화 체제하의 지도사업이 정착하기도 전에 광역화 체제로 개편해야 한다는 여론에 직면하고 있다.

정기환은 현재와 같은 체제로는 지역농업인의 전문화 추세에 효율적으로 대응할 수 없으므로 농촌지도 조직을 광역화 체제로 전환하는 방안을 제시하였다. 즉, 농촌지도소가 지방직화되어 지방자치단체에 소속하게 됨으로써 지도사업의 행정화로 지도사업 본연의 임무가 위축되고 시·군간 인사교류의 곤란에 따른 지도인력의 전문화가 곤란하기 때문에 농촌지도 조직을 광역화 체제로 전환해야 한다는 것을 지적하였다.

이 글의 기본적인 목적은 농촌지도직의 전문화를 근본적으로 광역화 체제로 해결할 수 있는지에 대한 충분한 논의없이 이러한 방향으로 지도조직의 개편을 추진하게 될 경우에는 조직의 축소, 지도인력의 사업추진에 대한 혼란 등을 가중시킬 수 있기 때문에 그 문제점을 살펴보고 지방자치단체에 소속된 농촌지도 조직의 특성을 충분히 고려한 '농촌지도인력의 광역화' 방안을 제시하는 데 있다.

'농촌지도 조직의 광역화'가 현실적인 방안이 되기 위해서는 다음과 같은 사항에 관한 충분한 인식이 필요하다.

첫째, 전농업인이 원하는 수준에서 농촌지도직의 전문화는 불가능하다는 인식을 가져야만 한다.

둘째, 농촌지도 조직의 지도활동은 조직이 근거하고 있는 지역현장의 문제를 해결할 수 있을 때 그 효과가 높으며 조직의 정체성도 확립된다.

셋째, 지방 농촌지도 조직은 관련법령에 의거 지방자치단체장 소속하에 있기 때문에 지방행정기관에 많은 영향을 받는다.

정기환의 방안은 이와 같이 지방지도 조직에 영향을 미치는 다양한 환경 특히, 지방 행정조직이 지방중심으로 개편되고 있다는 가장 큰 현실을 간과하고 있기 때문에, 이러한 문제점을 현실적으로 극복할 수 있는 방법은 '농촌지도인력의 광역화' 방안이라 할 수 있다.

이 방안은 지방화의 추세에 맞게 농촌지도 조직을 지역특성을 고려하여 개편하고 지도인력을 전문화하여 인근 지도소와 전문 지도인력을 광역적으로 활용하는 것이다. '농촌지도인력의 광역화'가 실현되기 위해서는 우선적으로 지방 농촌지도 조직에 근무하는 인력의 이해가 필요하며 나아가서는 관련법령을 개정하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

V. 참고 문헌

1. 김성수. 1994. "농촌지도공무원의 전문성 향상 방안", 한국농촌지도학회지 제 1권 제 2호, 한국농촌지도학회.
2. 농촌진흥청. 1979. 한국농촌지도사업 발전과정, 농촌진흥청.
3. _____. 1998. 주요업무현황, 미발간자료, 농촌진흥청.
4. 서규선, 김성수. 1993. "농촌사회의 여건변화와 농촌지도사업의 과제", 한국농업교육학회지 제 25권 제 3호.
5. 송용섭, 최민호. 1995. "지방화와 농촌지도사업", 한국농촌지도학회지 제 2권 제 2호, 한국농촌지도학회.
6. 신동완. 1994. "지방화시대 농촌지도사업 기능에 대한 고찰", 한국농촌지도학회지 제 1권 제 2호.
7. 양승춘, 최영찬. 1995. "지방직화 이후 새로운 농촌지도사업의 추진방향", 한국농촌지도학회지 제 2권 제 2호, 한국농촌지도학회.
8. 양승춘. 1994. 한국 농촌지도환경 변화에 따른 지도사업 특성의 변천에 관한 연구, 서울대학교

- 박사학위논문.
9. 정기환. 1998. "지자체 농정의 문제점과 개선방향", 식량자급과 지역농정 발전을 위한 농업인 대토론회 자료, 농촌지도자중앙연합회.
 10. 최민호. 1994. "농촌지도체계의 발전방안", 한국농촌지도학회지 제 1권 제 2호, 한국농촌지도학회.
 11. _____. 1995. 농촌지도론 -농촌사회교육적 접근-, 서울대학교 출판부.
 12. 川候 茂. 1994. 新普及指導活動論, 全國農業改良普及協會.
 13. Aneur, Charles. 1994. Agricultural Extension : A Stepbeyond the Next Step, World Bank.
 14. Aron, I. 1987, Agricultural research and technology transfer, Elsevier Applied Science London and New York.
 15. UNDP. 1991. Agricultural Extension, New York.