

## 여론을 통해 본 농촌지도 체제 개편의 방향

주대진\* · 오해섭\*\* · 김성수\*

\* 서울대학교 농업생명과학대학 · \*\* 미네소타대학교

### The Direction for Improvement of Agricultural Extension System Reorganization by Public Opinion

Dae Jin Joo\* · Hae Sub Oh\*\* · Sung Soo Kim\*

\* College of Agriculture & Life Sciences, Seoul National University, \*\* University of Minnesota

#### Summary

Agricultural extension has contributed enormously to agriculture and farmers, since Rural Development Administration(RDA) was founded in Korea. However, as the decentralization got started and world environment has changed, agriculture extension shrank by transferring the function of agricultural extension to local government.

According to public opinion appeared on the bulletin boards of RDA web site, many people suggest that agricultural extension should be improved from the current system and services. Findings in the transfer of the extension system from national status to local government showed some advantages and disadvantages;

1) Agricultural extension services was decreased sharply by a large dropping in the number of extension educators. 2) The identity of agricultural extension services was disappearing. 3) The extension projects when matched with local features could be better implemented. 4) The lives of extension educators were better stabilized.

Rural Development Administration intends to transfer the director of the local Agriculture Technology Center to the national status. This would return all current extension educators step by step to national positions. By doing so, agricultural extension scholars and farmers are welcoming this agenda. On the other hand, the extension educators themselves were divided by contradictory opinions. Therefore, government should search for the better alternatives to establish more effective system with considerations of various aspects in activating the agricultural extension services.

**Key Words : Agricultural extension services, RDA, Agricultural extension system.**

#### I. 서 론

농촌진흥청이 설치된 아래로 농촌지도사업은 낙후된 농업, 농촌을 국가 주도하에 보호·육성 하려는 취지에서 사업의 경제적 측면보다는 농업보호에 주안점을 두고 농업과 농촌지역 발전

에 크게 이바지해 왔다. 1970년대 다수확 품종의 보급을 통해 녹색혁명 달성을 앞장섰고, 1980대에는 시설채소 재배기술 보급에 힘쓴 결과 사계절 풍성한 채소를 접할 수 있게 되었다. 또한 지속적인 농촌의 주거 및 생활환경 개선을 통해 오늘날에 이르게 된 것은 농촌지도사

업의 성과라고 해도 무리가 없을 것이다.

그러나 1980년대말의 UR협상 타결에 이은 1990년대 WTO체제의 출범은 농산물에 대한 시장의 개방압력이 강화되어 기존의 보호적인 정책을 유지할 수 없게 되었고, 또한 지방자치제의 시행을 통해 농촌지도사업의 주체가 중앙에서 지방자치단체로 옮겨지게 되었다. 따라서 농촌지도사업은 농업의 해외경쟁력 확보와 지역 농업 육성의 중책을 맡게 되었다.

그러나 IMF를 통해 정부의 2차례 구조조정 과정에서 지도직의 과다 감축과 지방자치단체장에게 지도직 공무원의 임용권 귀속은 지도사업을 크게 위축시켰다. 그 결과 지도사업 추진 체계의 개선에 대한 목소리가 등장하게 되었다.

이 글에서는 지도사업 활성화를 위한 농촌지도 체제개편과 관련하여 지도직공무원, 농민, 신문지상에 나타난 여론동향을 정리, 분석한 것이다. 이를 위해 농촌지도직 공무원 국가직 환원에 대한 문제가 활발히 논의된 2000년 6월부터의 진홍청 여론광장(게시판과 토론판) 및 각종 농업관련신문에 게재된 120편의 게시판글, 17건의 토론제안과 69건의 의견제시, 그리고 농민신문 외 10여종의 각종 농업관련신문의 44개의 관련기사를 참고로 하였다. 농촌지도사업의 지방직 전환으로 인한 법적·제도적 변화와 운영상의 문제점을 살펴보고, 농촌지도사업 국가직 환원 추진과정에 대한 여론의 동향에 대해 살펴보자 한다.

## II. 농촌지도사업의 지방직 전환 이후 변화

### 1. 법적·제도적 변화

지방화시대를 맞이하여 '94년 3월에 지방자치법을 "지방자치단체에 국가공무원을 둘 경우 법률로 둘 수 있도록 개정" 함에 따라 '94년 12월 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률이 제정되었다. 이후 3년의 유예기간을 거쳐 '97년 1월 지방자치단체 소속 국가직 연

구·지도직 공무원이 지방직공무원으로 전환되었다. 농촌지도직 공무원의 국가직에서 지방직 전환에 따른 주요 제도상의 변화로는 지도인력이 국가직에서 지방자치단체 소속으로 되었고, 지도직 공무원의 임용권과 조직개편권이 농촌진홍청장에서 각 도지사 및 시장·군수와 같은 지자체의 장이 가지게 되었다. 또 지도직 공무원의 정원조정권한도 대통령령개정에서 지방자치단체 조례 개정으로 되었음을 들 수 있다. 자세한 제도적 변화는 아래와 같다.

### 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정

#### 제11조 [지방농촌진홍기구]

- ② 지방자치단체의 농촌지도사업·농민교육 훈련사업 등을 분장하게 하기 위하여 특별시장·광역시장 및 시장·군수 소속 하에 농업기술센터를 둘 수 있으며, 농업기술센터의 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지역에 지소를 둘 수 있다. <개정 97.2.4, 98.8.31>
- ④ 이 영에서 정한 사항외에 농업기술원·농업기술센터 및 특화작목시험장의 설치에 관한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다. <개정 98.8.31>
- ⑥ 지방자치단체의 장은 농업기술센터를 폐지하고자 하는 경우에는 미리 행정자치부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 시장·군수는 광역시장·도지사를 거쳐야 한다. <개정 97.2.4, 98.8.31>
- ⑦ 제6항 본문의 규정에 의하여 협의요청을 받은 행정자치부장관은 지역농업의 균형적인 발전과 효율적인 농촌진홍사업의 추진 등 국가와 지방자치단체의 농촌진홍사업의 연계성을 고려하여 관계중앙행정기관의 의견을 들어야 한다. <신설 97.2.4, 98.8.31>

### 제2조 [지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원의 범위]

지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원의 범위는 다음 각호와 같다. <개정 95.12.6, 96.12.31>

1. 지방자치법 제101조의 규정에 의한 특별 시·광역시의 부시장 및 도의 부지사
2. 농촌진흥법 제10조제1항의 규정에 의한 연구공무원 또는 지도공무원인 국가공무원 179인 이내
3. 대통령령이 정하는 일반행정사무를 담당하는 특별시·광역시 및 도 소속의 일반직국가공무원 112인 이내
4. 대통령령이 정하는 소방사무를 담당하는 특별시·광역시 및 도 소속의 국가소방공무원 21인이내

## 2. 운영적 측면의 변화

### 가. 긍정적 측면

지방화시대를 맞아 중앙시책 중심이었던 지도사업이 지역특성에 맞는 자율적인 지도사업으로의 전환이 기대됨에 따라 중앙 및 도의 통제와 간섭은 줄고, 자율성과 책임감이 증대되어 지역의 농업여건에 맞는 책임있는 지도사업의 전개가 가능해졌다는 의견들도 있었다. 또한 농업인의 요구를 충족시켜 주는 수혜자 중심의 지도사업의 추진이 이루어질 수 있게 되었다는 견해도 있었다.

부가적으로 기존의 시군간 지도직 순환근무 등이 폐지되어 지도직공무원의 입장에서 보면 전출 등 인사이동이 적어 안정적으로 근무가 가능해져 생활 안정 및 자발적인 전문능력 제고가 가능해진 점은 긍정적인 측면으로 해석하는 견해들이 있었다.

### 나. 부정적 측면

'97년과 '98년에 걸친 1, 2차 구조조정으로 총 공무원중 지방직이 19%, 국가직이 15% 감축됨에 비해 농촌지도직공무원은 24.1%로 상대적으로 과다하게 감축되어 사업추진 조직의 불안정성이 심화되었다. 지도직공무원의 정원이 '97년 6,839명에서 2000년에는 5,032명으로 1,807명이 감소하였고, 시군 농업기술센터의 4개소(전주, 목포, 안양, 부천)와 105개의 과, 902개소의 농업인상담소가 폐지되었다.

한편 지방자치단체자에게 조직개편 권한이 귀속된 후 자차단체장의 의사에 의해 지도사업이 좌우되어 농업기술센터가 폐지되었거나 일부 시군에는 센터가 설치되지 않아 지도기능 자체가 없거나 부실하며, 과단위 조직 및 읍면 조직이 크게 축소되어 사업추진에 많은 어려움을 겪고 있는 곳이 많다. 또한 농정과의 통합으로 농촌지도기능에 대한 인식에 혼선을 초래하여 농정업무와 농촌지도업무가 통합된 시군의 경우 농촌지도업무에 대한 관심과 비중이 약화되는 경향을 가져오기도 했다.

한 농민은 최근 약화된 지도기능에 대해 다음과 같이 적고 있다. “농사에 어려움이 있어 농업기술센터에 문의 전화를 하면 대부분의 대화자는 행정요원이기 때문에 모른다는 말로 마무리하고 만다. 몇 년 전만 해도 있을 수 없는 일이다..... 그러나 지금은 다르다. 마을을 찾아오는 농촌지도공직자는 발이 끊어진지 오래고, 환경의 변화에 따른 병해충의 발생 작물의 생리장애 등 개방화시대에 찾아오는 반갑지 않은 왜래 병충을 문의하고 대응기술을 전수 받으려 해도 전문지도자가 없으니 정립 안 된 유언비어 같은 정보에 의존하고 있으니 고품농산물 생산에 막대한 지장을 가져오고 있는 실정이다..... 정립된 농업기술이 신속정확하게 영농에 접목될 때 경쟁력있는 농업으로 발전할 것입니다. 첨단의 신기술을 연구개발을 해도 농민의 영농에 직접 접목이 되지 않으면 무용지물이 되고 말 것입니다. 신영농기술을 정확히 보급하도록 흔들림 없는 농촌기술지도를 바랍니다.”

농민신문 '99년 6월 28일의 기사를 보면; “세

금정수나 불법건축물 단속, 선거인명부 작성 등 각종 일반 행정업무가 농촌지도직 공무원들의 고유업무로 굳어지면서 영농지도 공백이 갈수록 커지고 있다..... 충남 논산시농업기술센터의 한 관계자는 “지자체가 지정해준 마을이나 읍면 지역을 돌며 6월에 집중 부과된 세금납부를 독려하고 있다”면서 “지도사업을 소홀히 할 수밖에 없는 실정”이라고 털어놨다. ○○시농업기술센터의 한 관계자는 “세금징수는 기본이고 불법 건축물 단속이나 선거인명부 작성도 수시로 한다”면서 “97년 1월 농촌지도직 공무원들의 신분이 지방직으로 바뀐 이후 생살여탈권을 편 지자체장에게 밀보이지 않기 위해 지자체장이 시키는 일은 무조건 할 수밖에 없다”고 밝히고 요즘은 행정직인지 지도직인지 차각이 들 정도라고 토로했다. 농진청의 한 관계자는 “지도직 공무원들이 지방직으로 전환되면서 인사·예산권까지 지자체로 넘어갔다”면서 “설사 영농지도에 공백이 생기더라도 당장 뚜렷한 대책이 없다”고 밝혔다.

농촌진흥청은 농촌지도사업 활성화 계획을 통해 지도사업의 현안과제들을 다음과 같이 진술하고 있다.

- 1) 구조조정 과정을 통하여 농촌지도조직의 축소 및 폐지, 지도인력의 과다 감축 등으로 인하여 조직의 불안정과 지도직공무원들의 불안이 심화되었음.
- 2) 현재 하고 있는 일과 지도직공무원의 역할에 대한 시각에 혼란을 가져오는 등 정체의식 (Identity)이 약화됨.
  - ① 본래 지도사업 외의 업무 이관 및 지원업무의 확대, 인력감축으로 인한 분장 업무 외의 비전공 업무 등 추가
  - ② 현재 수행하고 있는 업무의 유관기관·단체 기능과의 차별성, 여건변화에 따른 담당 업무의 중요도 및 사회적 인식과 평가의 변화
- 3) 유관기관·단체, 대학 등 농촌지도사업의 다원화에 따른 농촌지도기관의 위상문제.

### III. 국가직 환원 제안 배경

#### 1. 농촌지도사업 개편 논의 과정

이처럼 농촌지도직 공무원의 지방직 전환이 후 나타난 여러 가지 문제점들로 인해 2000년 7월에 실시한 ‘농업인 및 지도공무원 설문조사’ 결과를 보면 농업인의 경우 지방직 전환 이후 농업인에 대한 지도활동이 전반적으로 감소되었다는 의견과 지도공무원의 영농현장 방문정도 또한 약화되었다고 느끼고 있음이 지배적이었다. 지도공무원의 경우에도 국가직이었을 때가 지방직으로 전환된 이후 보다 농촌지도사업이 활성화되었다는 의견이 많았다. 또한 농업인에 대한 기술지도 정도도 국가직이었을 때가 높았었다고 평가하고 있다.

2000년 10월 20일 농촌진흥청에 대한 국정감사에서 농림해양수산위원회 소속 국회의원 전원이 지방직 전환 이후 농촌지도사업의 문제점을 지적하고 활성화대책을 촉구하였으며, 농촌지도사업 활성화대책을 수립하겠다는 농촌진흥청장의 답변을 통해 2000년 12월에 농촌지도사업 활성화 기본계획이 수립되었다.

이에 2001년 당시 농촌진흥청장은 지도사업 재건을 위한 단일안 마련을 촉구하였으나 지도직개편설에 대한 찬반양론이 극에 달해 임기중에는 지도직 직제개편을 하지 않겠다고 하였다. 2001년 2월 전홍청제시판을 통해 “..... 지방직화 이후 일부 잘되는 농업기술센터를 제외하고는 과도한 구조조정, 불합리한 행정업무 추가, 불합리한 소장인사, 지도사업 이외의 업무과다, 인사불이익 등등으로 지도직공무원 사기가 떨어질대로 떨어졌다”는 상태에서 청장으로서 할 일이 지도직 공무원의 처우개선을 포함한 지도사업 활성화 대책을 추진하는 길이라 믿고 그동안 행자부, 중앙인사위원회, 국회 등을 뛰면서 지도직 호봉조정, 시간외 근무수당 기준 상향조정, 일부 지도직의 직급격상 등을 추진하였고..... 청장으로서 바람은 모두가 개개인의 위치

에서 자신의 이해관계에만 치우치지 말고 대를 위하여, 우리 지도사업 재건을 위하여 어떤 방안이 정말 최상의 길인지 청장이 밀고 나갈 단일안을 여러분들이 만들어 주기 바란다.”

또 2001년 3월 진흥청게시판에서 “..... 최근에 지도직개편설에 대한 찬반양론이 극에 달한 것 같습니다. 청장과의 대화방, E-mail, 게시판에 띄운 글들을 읽으며..... 건설적이고 참신한 대안을 제시하는 분은 거의 없고 그저 현재의 자기위치에서 이해관계만 따져 갑론을박하는 것을 보며 위기의식을 느낍니다..... 제가 청장으로 있는 한, 아니면 새로운 획기적인 대안이 나와서 만인이 동의하는 경우가 아니고는 지도직의 직제를 전혀 손대지 않겠습니다.”라고 글을 올렸다.

그러나 신임 농촌진흥청장 부임후 지도사업 활성화 계획이 재개되고, 이와 더불어 2001년 5월에는 농업인 단체(사단법인 한국농촌지도자총연합회, 사단법인 생활개선중앙회, 한국 4-H 중앙연합회, 사단법인 전업농중앙연합회)와 학회(한국토양비료학회, 한국환경농학회, 한국농약과학회, 한국응용곤충학회, 한국작물학회)에서 농촌지도직 공무원의 국가직 환원을 촉구하였다. 또 여성농업인과 농촌진흥청장과의 간담회에서 농촌지도사업 활성화 방안에 대한 건의가 있었다. 이러한 과정을 걸쳐 진흥청에서는 농촌지도사업 활성화방안을 기본으로 2001년 5~7월에 학습단체화원 등을 통한 여론 수렴을 통해 지방직 전환 이후 문제점에 대한 공감대를 형성하고 계속적인 여전 조성을 통해 다양한 대안을 제시하기에 이르렀다. 진흥청에서 제시한 체계개편 방안은 다음의 세 가지다.

- 1) 제 1안 시군센터를 광역자치단체 소속기관화
- 2) 제 2안 시군 농업기술센터 소장을 국가직으로 환원
- 3) 제 3안 지방 농촌지도직 전원을 국가직으로 환원

## 2. 시·군 농업기술센터 소장 국가직 환원안

각 안에 대한 장단점 비교분석을 통해 진흥청에서는 내부적으로 체계개편안으로 제 2안을 선택하게 되는데 시군의 농업기술센터는 현행대로 유지하되 농업기술센터의 소장은 국가직으로 환원하고, 농업기술센터의 소속을 현행 시장·군수에서 도지사로 이관하는 방안을 선택하였다. 이러한 내부안을 바탕으로 시군 농업기술센터를 도지사(농업기술원장) 소속하에 설치하고, 시군 소속의 지도공무원을 도 소속 공무원으로 전환하여 임용권을 시장·군수에서 도지사로 이관하고, 농업기술센터의 소장(153명)을 국가직으로 환원하며, 또한 농촌지도사업의 예산은 수혜 농업인 당해 시군에서 일정 비율을 부담하도록 제도화하고, 시군 농업기술센터의 재산은 무상 임대하여 활용할 방안을 추진하고 있다.

각 시군 기술센터소장의 국가직 환원의 취지에 대해 농촌진흥청에서는 2001년 3월 토론판에서 다음과 같이 제시하고 있다.

“소장 국가직 환원의 취지는 ① 우선 농업기술센터의 안정성을 위한 시군별 국가직 정원의 법적 확보를 위하여, ② 농업기술센터의 특성을 살릴 수 있는 소장의 위치가 안정되어야, ③ 국가직을 지방에 두면 국가에서 농업, 농촌, 지도사업에 관심 안 가질 수 없어, ④ 국민의 지지를 받으려면 농산물 안전생산, 환경보전, 식량 확보 등 국가기능도 시군에서 지역 사업과 함께 신경 써 주어야, ⑤ 실질적인 인사권인 제청권이 지자체장에게 있기 때문에 지방화 추세에 부응하는 것이며, 이러한 환경이 되면 지도사업을 좀 더 특성을 살려 추진하는 데 도움”이 될 것으로 기대하고 있다.

그러나 이러한 방안을 추진하기 위해서는 법령의 개정과 행정자치부, 기획예산처 등 관련부처와의 연계가 필요하다. 먼저 농업기술센터를 도지사 소속하에 설치하기 위해서는 “지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정(대통령령)”을 개정해야 하는데 진흥청에서 제시한 개정안은 아래와 같다.

지방자치단체의 행정기구와 정원 기준  
등에 관한 규정(개정안)

제11조 [지방농촌진흥기구]

- ① 농사에 관한 지역적인 시험연구사업·농촌지도사업·농민교육훈련에 관한 사업을 분장하기 위하여 도지사(특별시장·광역시장) 소속하에 농업기술원(특별시·광역시는 농업기술센터)을 두며, 지역별 특화작목에 관한 시험·연구를 행하기 위하여 농업기술원장 소속하에 특화작목시험장을, 지역별 농촌지도사업·농민교육훈련사업 등을 분장하게 하기 위하여 농업기술원장 소속하에 농업기술센터를 둔다.
- ② 농업기술센터의 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지역에 지소를 둘 수 있다.
- ③ 농업기술원에는 원장(농업기술센터에는 소장)을 두며, 원장(특별시·광역시의 농업기술센터 소장)은 도지사(특별시장·광역시장)의 명을 받아 소관사무를 통합하고 소속 공무원을 지휘·감독한다.

개정안에서는 농업기술센터소장의 국가직 전환(광역시의 시군 센터소장 4명은 제외)과 원장, 국장의 직급에 생활지도관을 포함하여 생활지도직의 승진기회도 부여하고 있다. 또한 농업기술센터 소장의 국가직 환원을 위해서는 “지방자치단체에 두는 국가 공무원의 정원에 관한 법률 시행령”도 개정해야 하는데 개정안은 다음과 같다.

□지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에  
관한 법률 시행령 개정

○ 개정후 국가직 : 179명

- 기존 국가직 (26) : 도 농업기술원 원장 및 국장
- 국가직 추가(153) : 농업기술센터 (157)
  - 지방직 존치 (4)

○ 지방직 존치 (4) : 부산 기장군, 대구 달성군, 인천 옹진군·강화군

## IV. 국가직 환원에 대한 여론 동향

### 1. 언론의 동향

1994년 농촌지도공무원의 지방직 전환 논의 시점에서 당시 한국농촌지도학회장 최민호 교수와 서울대의 김성수 교수를 비롯한 많은 학자들이 지방직 전환에 대한 우려와 함께 국가직 존치를 주장했었다. 2000년부터 농민신문과 농업인신문, 한국영농신문, 농축유통신문 등에서 지도사업의 지방직 전환이후 드러난 농촌지도사업의 문제점에 대해 지적하고, 대안마련을 촉구하고 있다.

1999년 3월 30일자 농민신문을 보면 “..... 농촌인력이 고령화·여성화한데다 농촌지도업무 공백 때문이다..... 농업계의 빗발치는 반대를 무릅쓰고 2년전 정부는 농촌진흥청 산하 일선 농촌지도소 등을 지자체로 이관하고 지도·연구직 공무원의 신분도 지자체 소속으로 바꿨다. 그 결과 지난해 정부 조직개편 때 지도·연구직 공무원의 18.5%가 퇴출당했다..... 읍면 농업인상담소는 3분의 1로 줄었고 시군 농업기술센터(옛 농촌지도소)도 4개가 없어졌다..... 선심성·홍보성 행사의 뒷바라지나, 잡역부나 할 행정보조에 일부에서는 지자체장의 선거운동에 동원됐다는 소리까지 들린다. 연구·지도 업무만을 하도록 규정한 농촌진흥법 12조에 위배됨은 물론이다..... 농업을 지키는 최첨병인 이들이 신분상 불안을 겪지 않도록 해야 한다. 앞장서서 전문지식·새기술을 접하도록 돋고 농민을 지도할 수 있도록 여건을 만들어야 한다. 지자체장들의 협조가 이 정도라면 다시 농진청으로 조직을 환원하는 것도 검토해야 한다.”

'99년 6월 28일자 농민신문에서도 “세금징수나 불법건축물 단속, 선거인명부 작성 등 각종 일반 행정업무가 농촌지도직 공무원들의 고유 업무로 굳어지면서 영농지도 공백이 갈수록 커지고 있다..... ○○시농업기술센터의 한 관계자는 “지자체가 지정해 준 마을이나 읍면지역을 돌며 6월에 집중 부과된 세금납부를 독려하고

있다”면서 “지도사업을 소홀히 할 수밖에 없는 실정”이라고 털어놨다. 구조조정에 따른 인원감축과 업무폭주로 인한 과로로 농촌지도직 공무원들의 사기가 저하될대로 저하됐다는 전남 OO군농업기술센터 관계자는 “솔직히 영농지도고 뭐고 일할 맛이 나지 않는다”고 하소연했다..... 농진청의 한 관계자는 “지도직 공무원들이 지방직으로 전환되면서 인사·예산권까지 지자체로 넘어갔다”면서 “설사 영농지도에 공백이 생기더라도 당장 뚜렷한 대책이 없다”고 밝혔다. 농민들과 학계 전문가들은 “더 이상의 영농지도 공백을 막기 위해서는 농촌지도직 공무원들이 지자체장들의 어떤 요구에도 초연할 수 있는 법적·제도적 장치가 마련돼야 한다”면서 “각 지자체의 부시장이나 부군수를 국가직으로 임명, 업무의 효율성을 높이고 있는 것과 마찬가지로 농업기술센터도 과장급 이상은 국가직으로 신분을 바꿔 농촌지도업무가 차질없이 이뤄질 수 있도록 해야 할 것”이라고 촉구하고 있다.”

## 2. 토론방과 게시판에서의 여론의 동향

농촌진흥청 게시판과 토론판을 통해 농촌지도공무원의 국가직 환원에 대한 여론의 동향에 대해 살펴보기로 한다. 이번 정부안(제 2안 : 농업기술센터장의 국가직 환원)에 대해서 찬성과 반대의 입장 및 기타 체제개편을 촉구하는 입장으로 나누어 정리해 보았다.

### 가. 시·군 농업기술센터 소장의 국가직 환원

각 시군 기술센터장의 국가직 환원에 대해 찬성하는 이들은 행정적 업무에서 벗어나 농촌지도사업의 정체성 회복과 지도사업체계 유지 및 원활한 업무수행을 위해서라도 지도직공무원의 국가직 환원이 시급한 문제라고 보고 있다.

2001년 5월 19일 진흥청 게시판을 통해 익명의 게시자는 “지금이 우리 지도직들은 앞을 내

다 보고 내 조직을 살리는 길이 무엇인가를 생각해 볼 때다 농업기술센터가 없어지면 국가직 반대하는 분들이여 그대들은 시장 군수하고 친해서 살려줄줄 모르지만 나 같은 사람은 어찌 할지 걱정이다. 센터 소장을 국가직으로 해놓으면 센터를 아주 없애버리지는 못할 것 아닌가. 센터 소장 자리가 있어야 시장 군수하고 친한 승진자 또는 대상자님(지도관 된지 1년 남짓 한 사람도 꽝꽝 소장이 되는 실정이지만)들이 올라갈 곳이 있지 않은가. 센터의 목숨이 경각에 달렸는데 청에서 발벗고 나서서 한 번 해보겠다는데... 우리가 사는 시대가 얼마나 변화했는가 보이지도 않는가 반대파여....”로 글을 올렸다.

또 2001년 5월 30일 게시판에서 익명의 지도사는 “지도직국가직화에 대한 의견이 분분한데 기왕 국가직화 추진이 된 마당에는 조속히 추진되어야 한다고 본다. 찬성과 반대로 나누어져 머뭇거릴 시간이 없다. 현재 지방직으로 되어있는 지도직들이 3차 구조조정 과정에서 또 얼마나 많은 희생을 당할 것인가 걱정이 앞선다. 지금 많은 시군에서 행정과 통합이 이루어졌고 계속해서 이러한 추세가 이어지리라고 본다. 행정과 통합된 시군에서는 별씨 많은 시군이 행정직 소장이 자리를 잡았고 앞으로 거의 모든 통합 시군기술센터 소장은 행정직들이 독식하게 될 것은 분명하다. 그나마 행정직에 비해 한정된 자리로 인해 아예 승진에 대한 기대가 없었지만 이제 하나있는 소장자리마저 행정직에 모두 빼앗기고 나면 우리 지도직들은 그야 말로 개밥의 도토리 신세밖에 되지 않는다고 본다. 그리고 지도사업에 대해 제대로 인식하지 못하고 있는 행정직 센터소장 아래서 지도사업이 제대로 될 리가 없다고 본다. 이러한 정후는 이미 많은 시군에서 나타나고 있다. 하루속히 지도직을 국가직화하고 행정과 분리시키는 조치가 필요하다.”고 주장하였다.

또한 지도사는 “시군농업기술센터 소장 국가직화가 재추진 된다고 하는데 일단 본인은 일선지도사의 한 사람으로 적극 찬성하는 바이

다..... 지도직의 지방직화 이후 각 지방자치단체마다 각양각색의 형태로 조직구조가 바뀌었으며 몇몇 시군은 기술센터를 없앤 곳도 있다. 또한 행정과 통합된 곳도 많은데 이런 곳에서는 행정직과 사이에 보이지 않은 불편한 관계가 많다고 한다. 또한 산불감시, 세금징수, 공공 입장료 징수, 각종 행사 동원 등등 행정잡무에 우리 지도직들이 동원되어 본래지도사업이 많이 퇴색되어가고 있다..... 그런데 지방직화 이후 행정으로부터는 서자취급 정도밖에 받지 못하고 있고, 구조조정 과정에서는 행정의 다른 부서보다 훨씬 큰 폭으로 인원이 감축되는 등 지도직들의 사기는 계속 추락하고 있는 상황이다. 진정 우리 지도사들이 농민들을 위해 열정을 가지고 일하기 위해서는 먼저 적절한 처우와 신분이 보장되어야 한다. 그리고 지도사업의 본래 목적이 제대로 달성되기 위해서는 행정의 간섭에서 벗어나 본연의 업무에 전념할 수 있어야 한다. 이렇게 되기 위해서는 국가직화가 필수라고 본다.”고 주장하였다.

#### 나. 지방직 유지의 입장

그러나 반대파의 여론도 만만치 않은데 이들의 입장은 크게 몇 가지로 요약될 수 있다. 지방직 전환으로 지방화시대 농촌지도사업의 전개라는 긍정적 측면과 중앙 지도직공무원들의 과거 농촌지도사업의 폐단의 재발을 우려하는 입장으로 정리해 볼 수 있다.

농촌지도사업과 지도직 공무원의 지방직 전환이후 지방화시대에 맞는 농촌지도사업의 긍정적 측면에서 보면 2001년 3월 6일 익명의 지도사는 농촌지도공무원들의 생활 적응문제를 다음과 같이 들고 있다. “..... 자기가 근무하고 있는 시군에서 집을 사 놨고, 아이들도 그 지역 학교에 다니며 사귄 사람도 많은데, 사는 생활 환경도 익숙한데.. 국가직이다 하여 인사발령 나면 어떻게 되겠습니까? 본인뿐만 아니라 가족들 마음은 어떠하겠습니까? 국가직을 원하는 사람들 생각해 보세요! .... 지방직의 이점도 이외

에 있습니다. 자치단체장 산하에 있으니 행정계통 직원하고 유대가 좋습니다. 국가직이 될 경우 동 떨어진 낙동강 오리알 꽂이 됩니다 진홍청 관계자 여러분은 어떻게 생각할지 모르나 진홍청에 계신 분들이 모든 것에 전문가입니다만 일선 사정이나 행정은 시군 지도사가 잘 압니다.”

또한 각 시군기술센터 소장의 국가직 환원으로 인해 과거 농촌지도사업의 인사업무에서의 폐단의 재발을 우려하는 입장도 있다. 2001년 5월 19일 익명의 게시자는 “이번 시군소장 국가직전환 발상은 우리 평직원들의 승진기회를 막는 처사이며 조만간에 지도사들도 국가직으로 만들어 60~70년대의 진홍청 사람들의 천하를 만들 듯이 인사며 승진 등 모든 권한을 가지고 우리 힘없는 직원들을 노예로 만들어 자신들의 뜻대로 하자는 것이다. 소장의 국가직 전환은 진홍청에서 모든 시·군의 소장 및 과장 자리 를 모두 차지하겠다는 것이 아니고 무엇인가?..... 단일호봉으로 우리의 봉급을 뺏어가더니, 그 것마저 부족해 우리들의 입과 손발을 묶으려 하는가? 단일호봉으로 말썽이 생기자 수정 보완 해 주었다 하나 그 것이 언발에 오줌누기가 아니고 무엇인가!..... 그리고 진홍청에서 내려온 소장이 군수나 시장을 상대로 일을 제대로 할 수 있으며, 또 각종 사업비 및 예산은 딸 수 있는지, 어떤 군수 및 시장이 먹어주겠는지..... 또 각종 감사에서 온전하겠는가? 그럴 바에야 시군행정에서 소장 과장을 하는 것이 훨씬 좋지 않을까?”하고 글을 올렸다.

토론방에서 익명의 게시자는 “..... 그 지역에 있는 사람이 그 지역사정은 제일 잘 압니다. 어떻게 해야 지역이 발전이 될 것인가도 역시 그 지역 사람이 잘 알겠죠?..... 그러나 이제 지방자치가 본격적으로 뿌리내리려 하고 있는 시점입니다. 일하지 않으면 누군가의 눈이 입이 가만 두지 않습니다. 그 지방을 위해 열심히 일한 사람은 인정받습니다. 그 지방에서 소장도 나오고, 과장도 나고, 계장도 나와야 합니다..... 중앙이나 도에서는 해야할 일이 각종시책에 따른 지

도사업방향을 설정하여 지역별로 예시하여 실정에 맞도록 정책을 수립해 주어야 할 것이며, 또한 각종 시범사업을 통해 발전적 지도사업이 되도록 많은 시험성적 지역별 타당성검토 소득이 되는 작목의 선정에 도움을 줄 수 있는 자료 등을 검토하고 일선에 지원해야 합니다.”고 주장하였다.

#### 다. 기타 의견

시·군 기술센터소장의 국가직 환원뿐만 아니라 지도직공무원의 내부적 단합과 농촌지도사업의 체제개편을 갈망하는 의견들도 많았다. 이들의 공통된 의견은 지도기관이 인사권과 예산권이 독립된 형태의 기관으로 사업이 이루어지는 체제로의 개편을 원하고 있었다. 또한 그 동안 지도사업의 폐해로 나타난 인사문제와 호봉제 개선에 대한 의견도 많았다.

2001년 익명의 게시자는 “..... 현재의 지도기관은 녹색혁명이나 백색혁명 등 과거에 집착할 시기는 이미 지났고 농업환경도 그때와는 비교할 수 없을 정도로 바뀌었습니다. 여기에 농업의 쇠퇴와 정부조직의 구조조정과정에서 지도기관의 위상은 계속 떨어져만가고 계속된 인원감축, 신규채용 중단 등으로 조직의 존폐여부가 심각히 우려되고 있는 상황입니다. 이런 시기에 우리 지도기관이 가만히 앉아만 있다가는 언제 사라질지도 모릅니다. 누가 우리를 대변해 줄 사람도 없고 우리의 자리는 우리 스스로가 찾아야 합니다. 앞에 어느 지도사가 제시한 방안 중에 특히 우리 기관이 살아남으려면 조직의 독립, 국가직 환원, 신규채용, 연구기관으로의 전환 등은 적극 검토해 봄직한 내용이라 생각합니다. 아무쪼록 미래가 없는 현 체제 고수만 하려 하지말고 적극적인 대처가 필요하다고 봅니다.”라고 글을 올렸다.

2001년 2월 22일 익명의 게시자는 “지금 지도체계 개편에 순회공청회가 열리고 있는데 그동안 쌓였던 많은 지도사들의 목소리가 쏟아져

나올 것이라고 본다..... 이러한 상황에서 지도직의 국가직 환원은 다시 추진되어야 한다고 본다. 그러나 국가직으로 되는 것이 중요한 게 아니고 어떠한 형태의 기관체제가 되느냐가 더욱 중요하다. 예전과 똑같은 체제로의 국가직 환원이 되어서는 안된다. 국가직이 된다면 예전과 같이 진흥기관체계와 행정에 양다리를 걸친 형태는 절대 안 된다. 가장 중요한 인사권과 예산권이 완전 독립된 형태의 독립기관으로 출발해야 한다. 아래 어느 지도사님이 제시한 것과 같이 소규모 광역화된 독립지도기관도 좋고 아니면 현행의 시군단위 조직이라 하더라도 행정과는 전혀 별개의 기관으로 되어야 한다. 그리고 진흥청-기술원으로 연결된 사업체제가 아니고, 모든 업무자체를 독자적으로 추진할 수 있어야 하고, 단지 진흥청이나 기술원은 필요한 정보만 제공하는 연구기관 정도로만 남아야 한다. 국가직 환원 추진과 더불어 조직체계에 대한 논의도 함께 거론되었으면 한다.”고 주장하였다.

2001년 2월 19일 익명의 게시자는 “진흥청-농업기술원-기술센터 체제로가 아닌 농림부-도청-도청직속기관(현 시군기술센터) 체계로 바뀌어야 한다고 본다. 현행 농업기술원은 정보화체계가 완비된 현시점에서는 그 존재가치가 필요가 없고 단지 도 단위 연구원으로 존속하면 된다고 본다. 또 한가지 방안은 현재의 시군농업기술센터를 3~4개씩 묶어 중앙직속으로 광역화하고 국가직으로 전환해 지방자치단체와는 완전 별개의 독립기관으로 설치해 본연의 지도업무만 담당하는 체계로의 전환도 고려해 볼 수 있다는 생각이다. 그리고 현재 지도공무원들이 그동안 단일호봉제로 인해 계속 피해를 보아왔는데 하루속히 직급제로 전환하고 인사적 체문제를 해결해 의욕을 갖고 일할 수 있는 분위기를 만들어 주어야 한다고 본다. 자기보다 훨씬 늦게 들어와 먼저 계장(팀장) 보직을 받고 있는 행정직들을 바라보면서 비애를 느끼는 많은 지도사들이 있음을 알아야 할 것이다.”고 주장하였다.

## V. 결 론

지금까지 국가직이었던 농촌지도직 공무원들의 지방직 전환의 과정에서의 법적·제도적 변화와 운영상의 문제점에 대해 살펴보았고, 이를 해결하기 위한 정부 담당기관의 대안에 대해 살펴보고 이에 대한 각 입장들을 정리해보았다. 지방자치법의 개정으로 인해 기존의 국가직이었던 농촌지도직 공무원들이 지방직으로 전환된 이후 농촌지도사업의 과행적 운영에 대해 많은 우려의 시각이 있었고, 여러 가지 문제점들이 노출된 것이 사실이다. 현재 시·군 농업기술센터의 소장을 국가직으로 환원시키려는 농촌진흥청의 움직임에 대해 지방직 존치와 국가직 환원의 입장이 서로 대립되어 있는 상황에서 정부는 아직 확실한 결정을 내리지 못하고 있다.

지방화시대 지방의 특색에 맞는 농촌지도사업의 전개는 당연한 것처럼 보인다. 그러나 현실적으로 각 시군 기술센터의 인원이 2차례의 구조조정후 반으로 줄어들다시피 하고, 그나마 남아있는 지도인력들마저 다른 행정일로 지도 사업을 수행하기 어려운 것이 지도사업의 현실이다. 수혜자의 요구에 부응하고 지역특성에 맞는 사업전개를 위해서는 지방직 존치가 그럴듯하게 들리나, 문제는 지방직 전환 이후 계속적인 예산과 인력의 감축으로 인해 지도사업이 크게 위축되었다는 점이다.

급속히 진전되고 있는 우리 사회의 도시화에 따른 주택, 교통, 공해의 근원적 해결을 위해서도 농업, 농촌의 발전을 위한 농촌지도사업의 중요성이 강조되어야 할 것이다. 국가가 할 일을 허약한 지방 정부에 떠넘긴 격이 된 농촌지도를 국가사업으로 회복시켜 식량생산, 국토의 균형 발전, 환경보전이 지속될 수 있도록 하는 일이 국가적 과제일 것이다.

지식·정보화 시대에 우리의 농업이 경쟁력을 갖추고 통일에 대비하기 위해서는 농업기술의 개발과 보급을 통한 현장의 기술력 향상은 물론 농촌청소년 지도 육성이 중요한 과제임을

인식하고, 이러한 역할을 농촌진흥기관이 충실히 수행할 수 있도록 정부가 적극적으로 지원해야 할 것이다. 입법부와 행정부는 '97년 단행된 농촌지도직 공무원의 지방직 전환으로 인해 자칫 지도사업의 기반마저 붕괴될 위험에 처해 있음을 정확히 파악하고, 농업인의 복리 증진을 위한 국가적 지도사업을 강화시켜야 할 것이다. 아울러 식량과 농업, 환경 보전 그리고 통일을 준비하기 위하여서도 농촌지도인력을 과감히 중용하여, 우수한 농학계 대학 졸업생들이 경쟁적으로 농촌지도직 공무원으로 진출할 수 있는 여건을 조성하고, 농업, 농촌의 발전을 위한 지도예산을 중액시켜 나가야 할 것이다.

## VII. 참 고 문 헌

1. 김성수, “농촌지도직 공무원의 지방직 전환 과정과 앞으로의 과제”, 1996, 한국농촌지도 학회지, 제3권 제 2호.
2. 농진청 기술지원국, 지방농촌지도체계 개편 방안 추진과정 및 주요내용, 2001.
3. 농촌진흥청, 2000년 농촌지도사업 기본지침.
4. 심상우, “지방화시대 농촌지도사업 활성화 방안”, 1995, 한국농촌지도학회지 제2권 2 호.
5. 이용환 외, “지방화시대 농촌지도사업과 발전방향”, 1999, 한국농촌지도학회지 제 6권 2호.
6. 조영철·송용섭, “농촌지도공무원 지방직 전환 이후 제도개선 과제”, 1997, 한국농촌지도학회지 제4권 제1호.
7. Kim, Jin-Goon, 2000, Agricultural Extension Organization and Programs, International Technical Cooperation Center, Rural Development Administration.
8. Kim, Sung Soo, 1996, Localization Process of Agricultural Extension Personnel and the Task for the Future, Korean Journal of Agricultural Extension, Vol 3, No 2.
9. \_\_\_\_\_, 1997, A Study on the

- University Agricultural Extension Education in Korea, Korean Journal of Agricultural extension, Vol 4, No 1.
10. \_\_\_\_\_, 1997, The Principle and Improvemental Directions of the Eco-friendly Rural Development Plan, Korean Journal of Agricultural extension, Vol 4, No 2.
11. \_\_\_\_\_, 1997, The First Year Pre-Evaluation of Localization of Agricultural Extension, Korean Journal of Agricultural Extension, Vol 4, No 2.
12. \_\_\_\_\_, 1999, A Systems Approach to the Linkages among Agricultural Research, Extension and Farmers in Korea, Korean Journal of Agricultural Education, Vol 31, No 2, pp 61-84.
13. \_\_\_\_\_, 2000, A Comparative Study on Communication of Agricultural Innovation, Korean Journal of Agricultural Extension, Vol 7, No 1.
14. Kim, Sung Soo, Kyung Joon Kim, Kyung Suk Jun, 2000, A Study on the Development of Rural Youth Policy for the 21st Century Journal of Korean Agricultural Education, Vol.32, No.4, December 2000, The Society of Korean Agricultural Education, Suwon, Korea.
15. Rosegrant, Mark W. and Peter Hazell, 2001, Transforming the Rural Asian Economy: The Unfinished Revolution, Oxford University Press for the Asian Development Bank.
16. Simeral, Kenneth D., 2001, Keeping a Traditional Program-Delivery Method in an "E" World, Journal of Extension [On-line]. 39(1). Available: <http://www.joe.org/joe/2001february.html>  
<http://www.fao.org/sd/>  
<http://www.fourhcouncil.edu/>  
<http://www.iyfnet.org/>  
<http://www.ifpri.org/>  
<http://www.rda.go.kr/>  
<http://www.unep.org/>  
<http://www.unescap.org/theme/>  
<http://www.wto.org/english/>

(2001년 6월 3일 접수, 심사 후 수정보완)