

시군농업기술센터의 조직운영 형태에 따른
기술지도 수용능력 비교 연구

농촌진흥청

연구용역보고서

시군농업기술센터의 조직운영 형태에 따른 기술지도 수용능력 비교연구

농촌진흥청

제 출 문

농촌진흥청장 귀하

『시군농업기술센터의 조직운영 형태에 따른 기술지도 수용능력 비교 연구』
에 대한 최종 보고서를 다음과 같이 제출합니다.

연구기관명 : (사) 한국농촌지도자중앙연합회 정책연구소

연구책임자 : 김진균 (정책연구소 소장)

연구원 : 강정현 (정책연구소 팀장)

연구원 : 김인규 (정책연구소 팀장)

시군농업기술센터의 조직운영 형태에 따른 기술지도 수용능력 비교 연구(요약)

I. 연구의 목적 및 범위

1. 연구목적

- 농정과 통합 또는 독립적 운영 등 조직운영 유형에 따른 농업기술센터 간 조직역량 및 효과 등을 비교·분석하여 향후 바람직한 조직운영 방안 수립

2. 연구범위 및 내용

- 조직 및 역량관련 문헌연구
- 지도사업 변천과정 및 현황에 관한 자료연구
- 농정 통합 및 독립적 운영 센터의 현황 조사 분석
- 조직유형간 조직역량 비교 분석
 - 조직정체성, 조직편제와 기능, 인적자원, 조직운영, 조직문화
- 조직유형간 조직효과(성과)등의 비교 분석
 - 지도직공무원의 직업만족도, 지도사업만족도 등
- 농정통합 및 재분리 센터에 대한 조직개편 과정
- 외국의 농촌지도사업 사례
- 시군농업기술센터의 바람직한 조직운영 방안 제언

II. 연구의 방법 및 절차

1. 문헌 및 선행연구의 고찰

- 조직진단, 조직역량, 직무만족 관련 이론 및 선행연구

- 우리나라 농촌지도조직 변천과정, 외국지도사업 사례 검토
- 시군농업기술센터 현황 및 문제점 자료 검토

2. 조사연구

- 조사 대상
 - 독립센터 : 5개소(A시, B군, C군, D군, E시), 소속 지도직공무원 175명
관할지역 농업인 250명
 - 통합센터 : 5개소(F시, G시, H군, I시, J군), 소속 지도직공무원 160명
관할지역 농업인 250명
- 시기 : 2007년 8월(우편조사)
- 조사표 및 설문서 회수
 - 농업기술센터 현황 조사표는 담당직원이 작성, 우송 10개소
 - 지도직공무원 설문지 : 335부 중 303부 회수(90.4%)
 - 농업인 설문지 : 500부 중 298부 회수(59.6%)

3. 관련인 면담 : 통합 및 재분리 지역의 지도·행정기관 관련 인사

Ⅲ. 조사도구의 제작 및 자료의 분석

1. 설문지 작성 및 검정

- 지도직공무원과 농업인 대상 설문지 개발
- 예비조사 후 보완하여 척도의 신뢰성 확보

2. 농업기술센터 현황 조사표 작성

- 조직편제, 사업계획 수립 및 조직운영 상황

3. 자료의 분석

- SPSS통계분석프로그램을 사용하여 빈도, %, χ^2 검정, t검정

IV. 연구의 결과

1. 우리나라 농촌지도조직의 변천과정(1947년 ~ 2007년)

- 농업, 농촌의 발전을 위한 다양한 접근방법 중 사회교육적 접근으로서 농촌지도사업을 도입하였기 때문에 교육적 특성이 중요시 됨
- 농촌지도사업 담당자가 농촌지도 업무에만 전념하도록 하기위하여 본연의 업무 외에는 관여하지 못하도록 규정하였음
- 외청형태로 운영되던 중앙 및 지방의 농촌지도체계가 행정기관의 내부조직으로 기능이관된 적이 있으나, 곧 원상복구하여 농촌지도의 고유업무 수행

2. 외국의 농촌지도사업 사례

대학 외연교육형으로서 미국, 정부농업 조직형으로서 일본, 농민조합 조직형으로서 자유중국, 민간부문 조직형으로서 네덜란드의 농촌지도기관 검토

- 농업연구와 지도, 교육을 상호 연계된 기능으로 하나의 체제로 통합화
- 대부분의 국가에서 농촌지도사업을 공공기능으로 분류하고, 중앙정부가 지방정부 및 농민조직 등과 긴밀한 협력체계하에 운영
- 농촌지도사업은 공공재로서 민간부문이 담당 할 수 없는 공공이익(public benefits)을 위한 역할 수행을 강조
- 지방의 농촌지도기구는 일반 행정기구와 분리하여 운영

3. 지도조직유형간 조직역량 비교분석

지도조직의 농업행정부서와 통합여부에 따라 독립센터와 통합센터 유형으로 구분하여 조직역량을 비교한 결과,

- 조직의 목표, 사업내용, 교육적 추진방법 등 정체성 인식에서는 양 집단간에 유사하게 나타났으며, 농정업무 수행으로 조직편제와 기능에 차이가 있음

- 인적자원 관리와 조직운영 면에서는, 통합센터가 독립센터에 비하여, 지도인력이 더 많이 감소되고(통합31.1%, 독립25.5%), 시군 농정업무 수행비율이 높았으며, 각종 교육이나 연구회참여 회수와 교재연구의 업무비중, 그리고 현지 출장지도 활동 등에서 저조한 것으로 분석되었음
- 조직문화와 관련된 전문기관으로서 긍지나 사명감 인식에서도 통합센터가 낮게 나타남

4. 조직유형간 조직효과(성과)등의 비교분석

1) 만족도

- 지도직공무원의 직업만족도는 독립센터가 높음(독립3.26, 통합3.03)
- 농업인의 지도사업 만족도도 독립센터가 높음(독립3.78, 통합3.41)

2) 지도직공무원이 업무수행과정 중 겪는 심적 갈등

- 시·군청에서 해야 할 업무 수행이나 시군청에서 기대하는 업무추진 방식 등의 차이로 인한 갈등이 통합센터가 높고,
- 업무의 과중으로 인한 갈등도 통합센터가 높게 나타남(독립3.23, 통합 3.45)

3) 지도직공무원의 지도사업 발전 평가

- 농업기술센터의 지난 10년간 지도기능 저하 찬성 의견이 전체 72.3%, 통합센터의 찬성비율이 더 높음(통합90.1%, 독립56.2%)
- 교육·현지출장 등 농촌지도활동 저하에 찬성한 비율이 전체 70.2%, 통합센터가 85.5%로 독립센터(56.2%) 보다 높았음
- 농업인들의 농업기술센터에 대한 전반적인 평가가 저하되었다고 하는데 전체 67.5%가 동의, 통합센터의 경우에는 이보다 높은 81.6%로 나타났음

4) 농정조직과의 통폐합 인적요인

- 농업기술센터와 시군조직 통폐합에 영향이 큰 인적요인으로서, 시장군수 등 지자체장 32.4%, 시군의회 23.9%, 시·군청 간부 21.1% 순이었음

5) 지도조직 편제 및 운영

- 농업인들의 지도조직편제 및 운영방향에 대한 의견은 지역특화품목 중심의 조직 및 운영에 대체적으로 찬성, 특히 통합센터의 경우 찬성이 79.5%로 독립센터 보다 높았음
- 시군청의 농정부서와 통합하여 농정업무도 함께 추진하는 것에 대해 독립센터는 반대84.3%, 찬성8.2%, 통합센터는 반대40.1%, 찬성46.0%로 응답함
- 농업기술센터의 축소·폐지에 대하여 전체 응답자 90.5%가 반대 의견

6) 주요 기술습득원

- 농업인들의 기술습득원은 기술센터74.0%, 이웃선진농가 12.6%, 관련협회나 단체가 7.3%, 스스로의 경험이나 학습 3.4% 순으로 응답함

7) 농정부서와 통합 또는 분리운영 시장·단점 사례 분석

- 통합 후 재분리된 곳으로 K, L 기술센터와 현재 통합되어 있는 M,N 기술센터를 대상으로 사례조사를 한 결과, 통합의 장점은 사업대형화와 상호협력 이점, 농업민원의 복합적 처리, 하부 행정조직(읍면) 활용 등
- 단점으로는 농정업무 추진에 따른 농업기술센터의 고유업무 기능 저하, 특성이 다른 양 기능 간 갈등, 지도직공무원의 인원감소와 전문성 약화, 보직관리 등으로 인한 직원 간 갈등, 상급기관(도청, 도농업기술원 등) 간 업무 연계성 부족

V. 결 론

- 농촌지도기관은 초창기 때부터 조직과 사업의 특성을 살려 성과를 높이기 위하여 행정기관 외청 형태의 조직체계를 유지하여 왔음
- 농촌지도사업은 농업과 같은 취약산업 및 계층을 지원하는 국가 공공기능임
- 시군 농정부서와 농업기술센터가 통합된 조직은 농촌지도사업의 효율적 추진과 성과의 제고를 위해서는 부적합한 체제로 판단됨
- 통합 후 재 분리하는 소모적 조직개편이 반복되지 않도록 대책 강구 필요

VI. 제 언

- 1) 농촌지도와 농업행정 업무의 고유 특성을 살리고, 조직역량의 증대를 위하여 시군 농업기술센터는 시군 농정부서와 분리하여 운영
 - 현재 통합하여 운영되는 시군은 재분리 시군의 사례를 참조하여 원상 복구 하고, 중앙과 도 농촌진흥기관에서는 선행사례 조사 확대 및 결과 홍보
 - 농촌지도사업의 목표와 사업범위, 추진방법 등 정체성을 재정립하여 대내외의 공감대 조성 확산
- 2) 시군 농업기술센터 등 지방 농촌지도기관의 조직 안정과 지도기능의 활력화를 위한 제도적 장치의 마련
 - 지도직공무원 신분의 안정화와 정원확보를 위한 법적·제도적 보강
 - 농촌지도기관의 전문성 제고를 위하여 전문분야별 소요인력 기준을 설정
 - 지방 농촌지도사업비의 국고 부담률을 설정하여 시행

3) 농촌지도조직의 역량 증대를 위한 모형을 개발하여 활용하고, 특히 조직역량의 핵심이 되는 지도인력의 역량 강화방안 마련

- 우수 농촌지도기관에 대한 사례조사와 농촌지도 조직의 역량모형 개발
- 지도인력의 역량 및 지도방법 개발체계 확립
- 지방농촌지도기관 소속 지도직공무원을 위한 신규지도사 교육과 보수 전문교육 과정을 수요에 맞게 개설하여 운영.
- 농업연구·지도직공무원 직급체계를 실질적인 단일직급제로 개선하는 등 체계적인 전문인력관리 제도가 필요

4) 기술·정보 교류의 효율성 증진과 농업인의 품목별 종합적인 경영능력 함양을 위해 관련기관·단체 간 협력체계의 강화

- 농업관련 연구직과 지도직 간에 인사교류와 지식·정보체제를 원활히 하기 위해서 직렬통합 및 기관의 복수직제 도입방안 검토
- 현장 농업의 성공을 위해서 관련기관·단체 간 협력추진체계의 구축

목 차

제 1 장 서론	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구의 목적	3
3. 연구의 범위 및 용어의 정의	3
4. 연구의 방법 및 절차	4
5. 기대효과 및 활용방안	5
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 고찰	6
1. 조직진단 관련 이론	6
2. 조직역량 관련 이론	19
3. 직무만족도 관련 이론	28
4. 선행연구의 고찰	33
5. 우리나라 농촌지도조직의 변천과정	36
6. 외국의 농촌지도사업	71
7. 시군농업기술센터 조직현황 및 문제점	87
제 3 장 조사도구의 제작 및 자료의 분석	92
1. 연구모형의 설정	92
2. 조사도구의 제작	93
제 4 장 연구결과 및 해석	97
1. 응답자의 일반적 특성	97
2. 조직유형간 조직역량 비교분석	99
3. 조직유형간 조직효과(성과) 비교분석	110
4. 조직유형간 지도사업 변화·발전 관련사항 비교분석	112
5. 농정과 통합 및 재분리 경과 분석	118
제 5 장 요약, 결론 및 제언	122

<참고문헌>

<부록>

표 목 차

〈제2장〉

<표 2-1> Mckinsey의 7s 모형	19
<표 2-2> Boyatzis의 21개 역량	23
<표 2-3> 다양한 역량모델의 특징	25
<표 2-4> Sparrow의 역량 구분	26
<표 2-5> 역량의 정의	27
<표 2-6> 조직효과성의 정의	28
<표 2-7> 연도별 농촌지도인력 현황('60~'80)	55
<표 2-8> 연도별 농촌지도인력 현황('80~'94)	61
<표 2-9> 지방조직개편 추진과정	65
<표 2-10> 1·2차 지방 농촌지도조직 개편결과	65
<표 2-11> 연도별 농촌지도인력현황('94~'99)	66
<표 2-12> 연도별 농촌지도인력현황('00~'07)	69
<표 2-13> 외국의 농촌지도사업 재원	73
<표 2-14> 외국의 연구-지도-교육 연계체계 비교	74
<표 2-15> 지방화 이전과 이후 비교	88
<표 2-16> 도별 행정과 지도업무의 통합현황	89
<표 2-17> 통합 유형별 업무 추진실태	89
<표 2-18> 지방자치제 실시 이후 농촌지도조직의 문제에 관한 연구들	91

〈제3장〉

<표 3-1> 조직진단 및 조직효과 설문지 개발 절차	93
<표 3-2> 지도직 공무원 설문지 조사항목	94
<표 3-3> 농업인의 설문지 조사항목	95

〈제4장〉

<표 4-1> 농업인 응답자의 사회·경제적 특성	97
<표 4-2> 지도직공무원의 사회·경제적 특성	98
<표 4-3> 농촌지도사업의 지도목표	99
<표 4-4> 농촌지도사업 지도직공무원이 전담	100
<표 4-5> 농업기술센터 업무의 범위	100

<표 4-6> 농업인의 편의를 위한 농정업무 포함여부	101
<표 4-7> 농촌지도의 교육적 특성	101
<표 4-8> 농촌지도사업 자금지원	101
<표 4-9> 지도직 정원 변화	104
<표 4-10> 업무 중 시·군청이 해야 할 업무 비중	104
<표 4-11> 인사배치의 적절성	105
<표 4-12> 보직관리의 합리성	105
<표 4-13> 인사이동/교육참여 회수('04~'06)	106
<표 4-14> 의사결정과정의 자율성과 창의성 존중	107
<표 4-15> 전문기관으로서 특수성	110
<표 4-16> 농업인의 인정감 인식도	110
<표 4-17> 지도직공무원의 직업만족도	111
<표 4-18> 농업인의 지도사업 만족도	111
<표 4-19> 업무수행과정 중 겪는 심적 갈등	112
<표 4-20> 농업기술센터의 조직개편과 지도기능 변화('96~'06)	113
<표 4-21> 농촌지도활동 변화('96~'06)	113
<표 4-22> 농업기술센터에 대한 농업인들의 평가 인식('96~'06)	114
<표 4-23> 농업기술센터와 시군조직과의 통폐합 영향 인적요인	114
<표 4-24> 조직편제 및 운영 방향	115
<표 4-25> 농정관련 부서와 농정업무 함께 추진	115
<표 4-26> 농업기술센터의 기능 축소 및 폐지	116
<표 4-27> 주요 기술습득원(농업인)	116
<표 4-28> 기술분야별 주 기술습득원	117
<표 4-29> 농업기술센터의 품목별 기여도	118
<표 4-30> 통합 전·후 지도인력 변화	120
<표 4-31> 현 조직시스템에서 문제점과 대책	121

그림 목 차

〈제2장〉

<그림 2-1> 6개 상자모형	15
<그림 2-2> 국립농사개량원 직제(군정법령 제160호, 1947.12.15)	38
<그림 2-3> 농업기술원 직제1(대통령령 제45호, 1949.1.6)	40
<그림 2-4> 농업기술원 직제2(대통령령 제863호, 1954.1.18)	42
<그림 2-5> 중앙농업기술원 직제(대통령령 제 1136호, 1956.3.6)	43
<그림 2-6> 농사원 직제1(대통령령 제1274호, 1957.5.28)	44
<그림 2-7> 농사원 직제2(1961.10.2, 각령 제183호, 10.6, 각령 제223호)	47
<그림 2-8> 농촌진흥청 직제1(각령 제615호, 1962.3.29)	49
<그림 2-9> 농촌진흥청 직제2(대통령령 제6789호, 1973.7.27)	53
<그림 2-10> 농촌진흥청 직제3(대통령령 제12842호, 1989.11.18)	59
<그림 2-11> 농촌진흥청 직제4(대통령령 제14455호, 1994.12.23)	62
<그림 2-12> 농촌진흥청 직제5(대통령령 제18212호, 2004.1.9)	68
<그림 2-13> 농촌진흥청 직제6(대통령령 제20079호, 2007.6.4)	69
<그림 2-14> 각국의 농촌지도사업 추진체계 유형	72
<그림 2-15> 미국 농업부 협동주립농업연구지도국 조직체계	76
<그림 2-16> 미국 Maryland대학교 연구-지도-교육 연계체계	77
<그림 2-17> 일본의 연구-지도-교육 연계체계	79
<그림 2-18> 일본 이바리끼현 농업종합센터 조직체계	80
<그림 2-19> 일본 미토시 보급지도센터 조직체계	81
<그림 2-20> 자유중국의 농촌지도사업 추진체계	82
<그림 2-21> 자유중국 지역 농업개량장 조직체계	83
<그림 2-22> 네덜란드 DLV의 조직체계	84
<그림 2-23> 연도별 분리 및 통합 추세	88

〈제3장〉

<그림 3-1> 조직역량 진단분석 모형	92
-----------------------------	----

〈제4장〉

<그림 4-1> 지도활동 대비 교재연구 비중	106
<그림 4-2> 현장출장 지도회수	109

제 1 장

1. 연구의 필요성

우리나라에 현대적 농촌지도사업의 도입은 미국식 대학 외연교육형(外延教育型) 체제로서 농과대학과 농업시험장, 그리고 농사지도기구가 결합된 농사개량원을 1947년에 설립한 것이 계기가 되었다고 할 수 있다. 이후 농업기술원(1949년)과 농사원(1957년), 그리고 현재의 농촌진흥청(1962년) 체제로 개편하면서 농촌지도기능을 수행하여 왔다.

농촌지도사업 정체성의 근간이 되는 농촌지도의 이념과 추진방식은 농사개량원 설치근거가 된 농업기술교육령(1947.12.15, 군사법령제160호)에서 농촌지도 담당 공무원을 “농사교도사(農事敎導師)”로 지칭한 데서 볼 수 있듯이 농촌지도는 교육의 개념으로 수용되었다. 또한 “농사교도법(1957.2.12, 법률제435호)” 제정으로 법적 지위를 확고히 하게 된 농촌지도사업을 추진하는 농사원 설립과정에서, 한·미 양국 관계기관 간 협정과 한국의 농촌지도 전문가 양성을 위한 미국 연수, 그리고 미국에서 공부한 학자들의 농촌지도 관련 이론 등에 의하여 미국식 농촌지도사업의 영향을 많이 받게 되어 농촌지도를 교외교육(敎外敎育)- 사회교육 -으로 보는 교육적 특성을 중요시 하게 되었다.

그간 현대적 농촌지도사업 출범 후 60여년이 흐르는 동안 이러한 교육적 특성을 살려 농촌지도사업을 효율적으로 수행하기 위하여 농촌지도기관을 행정기관과 분리하여 운영하는 등 독립적인 농촌지도체계를 유지하기 위하여 많은 노력을 기울여 왔다.

초기의 농촌지도조직이 현재에 이르기 까지 크고 작은 조직개편이 시행되었으며, 그 방향은 크게 농촌지도체계를 행정기관 내부 소속기관으로 할 것인가 또는 분리 독립된 체계로 할 것인가와, 농촌지도기관의 기술수요에 부응하기 위한 전문기능의 강화 방안으로서 조직개편이 이루어져왔으며, 농정기관과의 연계체계는 주로 행정 관료들의 힘의 논리에 의하여 결정되었고, 조직의 기능강화를 위한 개

편은 내부 농촌지도 담당 관료들이 주도하여 왔다고 할 수 있다.

근래에 농촌지도사업의 큰 변혁이라고 할 수 있는 조직개편이 1990년대 후반에 시행되었다. 1997년도에 지방농촌진흥기관 소속 농촌지도공무원의 지방직화가 시행되면서 1998년 및 1999년도에는 작은 정부를 지향하는 정부방침에 의거 지방자치단체 구조조정이 본격적으로 단행되었다. 행정자치부에서는 농업을 쇠퇴산업으로 규정하고 관련 조직의 통폐합을 적극 유도하는 지침을 시달하는 등 농촌지도기관의 구조조정이 불가피한 불리한 여건이 조성되었고, 그 결과 시군농업기술센터의 폐지 및 농업행정기관과의 통폐합과 농촌지도인력의 감축 등 과도한 구조조정으로 농촌지도기능의 약화와 기관의 정체성 혼란을 초래하고 있다. 이후에도 농정기관과의 통합은 지속되어 현재(2007.7) 농정과 완전 또는 부분적으로 통합된 농업기술센터가 58개소에 달하며, 앞으로도 이 문제는 계속 거론될 것으로 예상되어 농촌지도기관 조직 구성원들의 불안과 불만의 주요인이 되고 있다.

우리나라의 지방정부 공공조직 개편은 중앙정부의 일방적인 방침에 의하여 축소지향적으로 시행되고, 개편결과의 평가도 제대로 이루어지지 않고 있는 상황임을 학자들은 지적하고 있다. 이와 같은 사례는 지방농촌지도기관도 마찬가지로 농정기관과 통합된 시군 농업기술센터의 조직개편 효과 및 조직운영 실태에 대한 체계적인 조직 진단 평가가 전무하다고 할 수 있다.

조직정체성(CI)이 상이한 농촌지도기관과 농정기관의 통합은 ①농업인의 기술·정보수요를 충족시키는 것인가, ②농업발전과 농업인 편의에 기여하는가, ③농촌지도기관 및 농정기관 소속 구성원의 직무수행에 어떠한 효과를 가져왔는가, ④조직운영에 무슨 변화가 있는가 등 조직개편 후의 진단 및 평가를 필요로 하고 있다.

이러한 농촌지도기관의 조직개편에 대한 진단 평가는 국가 또는 지방의 공공기관의 기능(Public service)에 대한 효과나 성과 평가가 일반 기업에서와 같이 생산성이나 재정적 편익 등의 계량화가 어렵고, 추진절차도 국민의 세금에 의해 추진하는 관계로 법규에 의한 규제가 불가피하며, 상황에 따른 융통성 결여 등이 지적되어, 이 같은 한계가 적용된다고 할 수 있다. 또한 농정과의 통합 이전에도 본래적으로 가지고 있는 조직운영상의 특성(장단점 등)이 통합으로 인해 변화되었다는 점을 구명하는 데에는 제한이 따를 수밖에 없다. 그 만큼 고려해야 하는 요인이 많다고 할 수 있는 것이다.

농촌지도조직의 체계적인 진단에 많은 어려움이 수반됨에도 불구하고 지식기반 사회에서 농업 및 농촌생활관련 지식·정보의 중요성이 더욱 부각되는 시점이므로

로 농업인이 필요로 하는 시군 농촌지도체제의 정체성 확립을 위하여 조직진단에 관한 연구의 시도가 시급한 실정이라고 할 것이다.

2. 연구의 목적

농정과 통합 및 독립적 운영 등 조직운영 유형에 따른 농업기술센터 간 조직역량 및 효과 등을 비교·분석하여 향후 바람직한 조직운영 방안 수립에 활용하고자 한다.

3. 연구의 범위 및 용어의 정의

가. 연구내용 및 범위

농업기술센터의 농정과와의 통합 또는 독립적인 조직유형별 조직역량의 차이를 진단하기 위하여 다음과 같은 연구내용을 설정하여 수행하였다.

- 조직 및 역량관련 문헌연구
- 지도사업 변천과정 및 현황에 관한 자료연구
- 농정 통합 및 독립적 운영 센터의 현황 조사 분석
- 조직유형간 조직역량 비교 분석
 - 조직정체성, 조직편제와 기능, 인적자원, 조직운영, 조직문화
- 조직유형간 조직효과(성과)등의 비교 분석
 - 지도직공무원의 직업만족도와 지도사업만족도 등
- 농정통합 및 재분리 센터에 대한 조직개편 과정
- 외국의 농촌지도사업 사례
- 시군농업기술센터의 바람직한 조직운영 방안 제언

나. 용어의 정의

이 연구에서 자주 사용하는 용어에 대하여 다음과 같이 조작적으로 정의하였다.

- 역량 : 우수한 성과를 발휘하는 조직이나 개인이 보여주는 능력이나 특성
- 조직역량 : 다른 조직보다 우수한 성과를 올릴 수 있게 하는 능력이나 특성으로서, 이 연구에서는 조직발전과 개혁의 방향을 조직역량 기반으로 하는 의도에서 조직의 구성 및 운영 요소를 검토하여 역량차원의 능력이나 특성으로 설정하였음

- 기술지도 수용능력 : 농촌지도활동에 필요한 기술·정보를 받아들여서 지도 대상자에게 적합한 실용기술로 전환하여 수용하게 할 수 있는 능력을 말하며, 이 연구에서는 조직역량과 같은 의미로 활용함

4. 연구의 방법 및 절차

이 연구의 목적을 달성하기 위하여 관련 문헌 및 선행연구를 고찰하였으며, 농업기술센터의 현황과 농업인 및 지도직공무원의 의견을 조사하였고, 농정부서와 농업기술센터와의 통합 및 분리과정을 파악하기 위하여 관계관을 면담하였다.

가. 문헌 및 선행연구의 고찰

시군농업기술센터의 농정과 통합여부에 따른 조직유형별 조직역량을 비교분석하기 위하여 조직진단과 조직역량, 그리고 직무만족에 관한 문헌과 선행연구 자료를 고찰하였으며, 실제적인 농촌지도사례를 통하여 조직운영에 관한 시사점을 얻고자 우리나라의 농촌지도조직 변천과정과 외국의 농촌지도조직 운영사례를 검토하였다.

나. 조사연구

유형별 농업기술센터의 현황과 지도활동에 대한 농업인 및 지도직공무원의 의견을 파악하기 위하여 조사표 및 설문서를 작성하여 우편조사를 실시하였다.

- 조사 대상 : 시군의 농정부서와 조직이 완전히 분리되어 독립적으로 운영되는 농업기술센터(독립센터)와 농정부서 전체와 통합되어 운영되는 농업기술센터(통합센터), 그리고 기술센터 소속 지도직공무원, 관할지역 농업인을 대상으로 조사를 실시함
 - 독립센터 : 5개소(A시, B군, C군, D군, E시), 소속 지도직공무원 175명
관할지역 농업인 250명
 - 통합센터 : 5개소(F시, G시, H군, I시, J군), 소속 지도직공무원 160명
관할지역 농업인 250명
- 시기 : 2007년 8월
- 선정방법 : 농업기술센터 중 독립센터와 통합센터는 지역별 안배를 원칙으로 하여 도별로 배치하되 농촌진흥청의 자료를 활용하여 유의 선정하였으며, 조사대상 지도직공무원은 선정된 농업기술센터에 근무하는 공무원 전원을 대

상자로 하였고, 농업인은 각 농업기술센터 관할 시군지역에 거주하는 농촌지도자회원 중 시군별 50명 씩을 할당하여 무선표집을 함

- 조사표 및 설문서 회수 : 농업기술센터 현황표는 담당직원이 작성, 소속 지도직공무원이 응답한 설문지와 함께 본 연구소에 우송하였는데, 설문지 총 335부를 발송하여 303부를 회수하였으며(회수율 90.4%), 독립센터가 160부(52.8%), 통합센터가 143부(47.2%)이다. 농업인은 본인이 직접 작성하여 우송하였는데 총 500부가 배부되어 298부가 회수되었으며 회수율은 59.6%이고 독립센터 160부(53.7%), 통합센터 138부(46.3%)로 구분됨

다. 관련인 면담

농업기술센터의 농정부서와 통합 및 분리과정을 파악하기 위하여 농정부서 및 농업기술센터 관계관을 면담하였음

5. 기대효과 및 활용방안

시군농업기술센터의 농정부서와의 통합 등 조직유형별 조직역량 등의 비교분석 연구를 통하여,

- 조직유형 간 정확한 특성비교와 개선방안 수립에 필요한 지식, 정보를 지원하고
- 농촌지도기관의 정체성을 재정립, 지역농업발전의 중추기관으로서 차별화된 역할을 증대할 수 있는 계기를 조성하며,
- 농업인의 수요에 부응하는 농촌지도 조직유형의 개발에 활용하여 농촌지도 사업의 활력화에 기여하고자 한다.

제 2 장

배경 및 선행연구 고찰

1. 조직진단 관련 이론의 고찰

가. 조직진단의 의의

조직의 변화와 발전을 추구하기 위해서는 몇 가지 단계로 이루어진 조사과정이 필요하며 이 가운데 가장 중요한 단계가 조직진단(organization diagnosis)이다. 조직진단은 조직설계의 대안을 설정하고 변화 방식을 제시하기 위하여 조직을 조사하는 특별한 분야라고 할 수 있다(김상목, 1998).

조직진단(organizational diagnosis)이란 “조직의 현재 상태를 점검하고 당면한 문제점 해결 또는 조직효과성 증대를 위한 방안을 모색하기 위하여 행태과학 (behavioral science)의 개념, 모형 및 방법을 사용하는 조사”라고 정의하는 경우가 있다. 또는 조직진단을 “사회체제로서 조직이 기능을 수행하는 방법에 대한 자료를 수집하고 자료의 의미를 분석하는 방법”이라고도 하기도 하며 “조직이 안고 있는 관리적·구조적 제 증상을 분석하여 그 증상의 원인을 찾아내고, 이를 극복하기 위한 구조적·기술적·행태적 변화를 유도하는 과정”으로 정의하기도 한다. 그리고 조직진단이라는 용어는 문제정의(problem identification), 조직분석(organizational analysis), 조직평가(organizational assessment)등 다양하게 불리고 있다. 이러한 제 정의들을 종합하면 조직진단은 “조직이 당면한 문제의 원인과 결과로 조사 하여 이를 해결하는 활동”이라고 할 수 있다.

조직진단은 조직이 처한 상황을 평가하고 변화시킬 수 있는 능력을 증진 시키며, 조직구성원들에게 현재의 역기능적 측면과 바람직한 행동유형에 대한 식견을 갖도록 기회를 제공한다. 조직을 변화·발전시키려는 시도가 성공하기 위해서는 구조와 과정의 변화뿐만 아니라 조직에 대한 조직구성원의 행태도 함께 변화시켜야 한다. 따라서 조직진단에서는 조직문화의 성격 및 관련된 이해당사자들의 불만과 정책에 대한 저항, 직장에 대한 근무분위기와 이로 인한 구성원들의 행동변화를 유발할 수 있는 전반적인 행태에 대한 체계적인 진단도 아울러 필요하다. 조직

진단이 중요한 이유는 다음과 같이 설명할 수 있다.

조직에 새로운 변화를 가져오기 위한 노력이 실패하는 경우의 대부분은 조직의 요구를 진단하고 변화경로를 점검하는 과정이 없었거나, 있었다 하더라도 정확한 진단에 실패하였기 때문이다. 유행하는 새로운 기법이나 조직설계방안을 도입하면서, 이러한 수단들이 조직이 당면한 문제점을 해결하는데 어떻게 유용한지 충분히 고려하지도 않으면서, 또한 해당 조직에 적합한지도 검토하지 않았다는데 가장 중요한 이유가 있다. 적절한 진단 없이 조직을 변화시키려는 시도는 위험하다.

나. 조직진단의 기법

조직진단의 모델 혹은 분석틀은 진단활동에 담겨지는 구체적인 방법들을 포함하며, 이러한 방법들의 실제적 적용이야말로 조직진단의 가장 핵심적인 부분이다. 조직진단을 위하여 활용되는 주요 방법(론)들은 다음과 같다.

□ 문헌분석

문헌분석의 주요 대상은 기본적으로 해당 기관에서 생산하는 모든 문서, 관련 학술서적, (2차) 통계자료, 유사진단 결과 등이다. 문헌분석은 피진단기관에 대한 진단기관의 학습을 위하여 가장 중요한 의미가 있다. 적절한 문헌분석은 진단의 방향을 올바르게 정립할 수 있을 뿐만 아니라 진단과정의 효율성을 확보하기 위해서도 중요하다.

문헌분석은 진단과 분석의 전문성을 보유한 진단기관에 의하여 주도적으로 시행되는 것이지만, 이 과정에서 피진단기관의 역할도 매우 중요하다. 피진단기관은 진단기관에서 요구하는 문헌자료 이외에도 태스크포스(task force)의 활동 등을 통하여 진단기관이 미처 파악하지 못한 문헌자료들을 발굴, 전달하고, 전달목적을 위한 특정한 문서와 문헌을 생산하는 것에도 지속적인 관심을 기울여야 한다.

□ 설문조사

설문조사는 거의 모든 조직진단에서 활용되는 가장 기본적인 방법이며, 사실상 가장 효과적이고 효율적인 방법이다. 무엇보다도 설문조사를 통하여 진단기관은 피진단기관의 전체적인 문제점을 쉽게 파악할 수 있고, 나아가 대안의 정립을 위한 방향까지도 어렵지 않게 확인할 수 있다. 따라서 설문 조사는 대개 진단의 초기 단계에서 피진단기관 전체를 대상으로 하여 실시된다. 또한 직접 진단대상기관 이외에 준거집단들에 대한 조사의 가장 효과적이며 사실상 거의 유일한 수단으로

활용되고 있다. 그러나 설문조사는 이러한 유용성만큼이나 위험한 측면을 가지고 있다. 설문조사를 통하여 드러나는 결과는 객관적인 수치와 시각적인 호소력을 지니고 있기 때문에, 진단기관과 피진단기관 모두는 그 결과에 지나치게 의존하고자 하는 경향을 지니게 된다. 그러나 대부분의 설문조사에 대한 응답은 일정한 이해관계를 지닌 집단을 대상으로 하기 때문에 결과의 해석에 있어서는 최대한 객관적인 태도를 유지하기 위하여 노력해야만 한다. 특히 정부조직 진단이 구조조정 등의 외부적 압력에 대응하는 수단으로 이루어질 경우 조직 구성원들은 주관적인 견해와 독자적 입장을 밝히기보다는 목적에 부응하는 길들여진 답변을 하게 되는 경우가 많다. 또한 일반적인 고객을 정의하기 어렵고 따라서 이해관계자를 대상으로 한 설문조사가 이루어지는 것도 결과의 해석에 있어서 진단기관과 피진단기관이 지나치게 의존해서는 안 되는 하나의 이유가 된다.

조직 구성원들은 설문지 작성에는 응하지만, 유용한 자료를 자발적으로 제공하려고 하지 않으며 수동적·소극적인 태도를 보인다.

그리고 설문조사는 문제의 원인과 해결 방안 도출에 유용한 깊이 있는 정보를 제공할 수 없으며, 누락된 자료나 비객관적인 정보를 확인할 수 있는 수단도 갖고 있지 못하다. 따라서 “상담이나 집단토론과 같은 다양한 방법을 동시에 사용하여 구성원들로부터 좀 더 깊이 있는 정보를 수집하는 것이 바람직하다”는 언급은 이러한 내용을 뒷받침한다.

따라서 중요한 것은 진단기관(연구자)들이 설문조사에 대하여 일정한 거리를 두는 것이다. 설문지의 내용작성, 대상의 선택, 지문의 구성, 그리고 해석에 이르기까지 진단기관은 최대한의 객관성을 유지하여야 한다. 피진단기관은 설문지의 내용을 구성하는 단계에서 진단기관들이 해당 기관의 특성과 업무를 잘못 이해함으로써 발생하는 오류를 최소화시켜주는 것이 중요한 역할이 된다.

□ 인터뷰 및 관찰

인터뷰와 관찰은 별개의 활동이지만, 대상집단들과 직접적으로 접촉하면서 정보를 얻어내는 수단이라는 점에서는 동일하다. 조직진단에 있어서 인터뷰의 역할은 설문조사와 거의 유사하다고 할 수 있으며, 다만 설문조사에서 다루기 힘든 주제를 다루거나, 설문조사의 결과를 보다 깊이 있게 이해하는 수단으로 주로 활용된다. 그리고 효과적인 조직진단이 되기 위하여 인터뷰 과정에서 주의하여야 할 것은 인터뷰 내용의 수준을 결정하는 것과 함께, 인터뷰의 대상을 선정하는 것이 된다.

인터뷰의 내용은 물론 조직진단의 모든 목적을 포괄하는 것이어야 한다. 그러나 진단의 초기단계에서 일회성의 인터뷰만을 수행하는 것은 그리 바람직하다고는 하기 어렵다. 초기단계에서는 진단의 목적을 명확히 하고 문제를 발굴하며, 환경을 이해하는 것에 초점을 두는 것이 좋고, 후반부에는 분석의 결과와 대안의 형성에 관하여 2차적인 인터뷰를 시행하는 것이 바람직 하다. 따라서 인터뷰가 이루어지는 시기에 따라 인터뷰에서 주로 다루어질 내용도 분리하여 접근하는 것이 필요하다. 또한 인터뷰의 대상을 선정하는 것도 객관적인 진단을 위하여 매우 중요하다. 대부분의 인터뷰는 조직의 최고 의사결정자(CEO)와 간부급 직원을 대상으로 이루어진다. 이는 인터뷰의 효과성(시간의 제약 등)을 위하여 긍정적이고 조직이 당면한 문제의 전체적인 모습을 파악하는 데도 용이하다. 그러나 조직진단은 대개의 경우 조직 전체를 위한 것이지, 일부를 위한 것은 아니므로 대상기관 전체의 견해가 대표될 수 있도록 인터뷰 대상을 선정하는 것이 필요하다.

관찰은 설문조사와 인터뷰 결과를 보완하는 수단이지만, 가장 큰 의미는 직무분석의 정확성을 제고하는 중요한 수단이라는 점에서 의의가 있다. 직무분석 가운데 피진단기관의 가장 큰 관심대상은 업무량에 대한 분석과 이를 토대로 한 적정인력배분에 치중되는 경우가 많다. 그러나 현재 개발되어 있는 어떠한 분석기법을 동원한다 하더라도 공공부분 조직에 있어서의 정확한 업무량 측정과 적정인력 산정은 쉽지 않으며, 이를 가장 현실적인 것으로 만들 수 있는 방법은 곧 관찰이다. 그러나 이러한 관찰은 행정기관의 일반적인 종사자들에 대하여 시행하기가 쉽지 않으며 대부분 단순 반복 업무를 수행하는 일부 조직이나 종사자들에 대해서만 주로 활용될 수밖에 없으므로 이 또한 제한적인 성격을 지닌다. 그리고 객관성을 확보할 수 있을 만큼의 관찰이 되기 위해 투입되어야 하는 자원 또한 막대하다는 것도 관찰방법의 일반적 적용을 어렵게 한다.

□ 직무분석

직무분석은 여러 가지 목적 하에 진행되는데, 대부분은 단위조직별로 수행 하는 업무의 특성과 흐름을 파악하고, 업무량을 파악하는 등, 구성원들이 수행하는 업무를 계량적으로 파악하고자 하는 목적을 지닌다.

직무분석은 원칙적으로 조직 내의 모든 구성원들을 대상으로 실시되며, 이 조사를 통하여 얻게 되는 자료는 주로 업무분장규정이 아닌 실제적인 주요 업무의 파악, 개별 업무의 특성, 발생량, 업무의 중요도, 업무간의 연계성, 업무의 흐름 등이 된다. 업무 흐름을 보다 정확하게 파악하기 위해서는 BPR(Business Process

Reengineering)과 같은 독자적인 분석단계를 추가 하는 것이 바람직하다.

다. 조직진단의 영역

민간기업조직의 경우, 분명한 조직목표를 가지고 있으며 또한 경영성과는 시장 점유율, 순수익, 매출액 등 가시적인 형태로 공개되어진다. 부서 및 구성원의 실적도 행정조직에 비해 측정이 가능하며, 상대적인 비교평가도 더 용이하다고 할 수 있다.

◇ 민간기업 조직진단의 일반적 영역 ◇

- 직원태도조사: 조직몰입도, 직무만족도, 사기 및 이에 영향을 주는 요인
- 인적자원관리 효과성: 채용, 배치, 평가, 보상, 경력개발, 교육훈련
- 팀 효과성: 팀 성과, 팀 활동 몰입, 팀원간의 신뢰와 지원, 성과책임의 공유, 팀 어프로치, 팀 학습, 경영층의 관심과 지원, 팀장 리더십, Skill의 균형, 팀 목적 및 보상
- 조직효과성: 전략, 조직구조, 시스템 및 프로세스, 사람, 평가 및 보상제도

따라서 조직에 대한 분석과 평가도 더 신속하고 용이하게 이루어질 수 있다. 한편, 행정조직의 경우 민간기업의 조직보다 목표도 불분명한 경우가 많을 뿐만 아니라 조직의 성과를 객관적으로 측정하거나 비교·평가할 수 있는 방법도 제대로 구비되어 있지 않기 때문에, 민간기업조직에 비하여 표면적으로 나타난 조직의 모습을 토대로 조직을 분석하고 평가하는 것이 용이하지 않다. 따라서 행정조직은 민간기업 조직처럼 단순히 능률성과 효과성, 산출과 결과만을 중심으로 진단하기는 어렵다.

◇ 행정조직 진단의 일반적 영역 ◇

- 조직편제: 조직의 역량에 따른 부서 배치, 행정수요에 따른 편제 등
- 조직기능: 업무, 수평적 업무 배분, 수직적 권한 배분, 조정체제 등
- 인력배치: 적재적소의 인원 배치, 업무과다부서와 과소부서 인원 조정
- 조직운영: 조직목표, 업무수행과정, 성과
- 조직문화: 조직의 여건, 환경, 상호관계, 의식 등

행정조직의 경우 더 포괄적인 모형을 적용하여 조직의 전반적인 측면, 구조와 형태, 조직 기능과 구성원의 근무분위기, 업무과정과 내용 모두를 진단영역으로

설정하여야 하는 이유는 바로 민간기업 조직과는 달리 가시적이고 객관적인 평가 수단을 갖지 못하였기 때문이다. 물론 포괄적 모형을 사용하여 민간기업조직을 진단하는 것도 크게 틀리지는 않다. 그러나 민간기업조직의 경우, 굳이 복잡한 조직 진단을 통하지 않고서도 포괄적 모형에서 진단하고자 하는 많은 변수에 대한 정보를 상대적으로 용이하게 얻을 수 있기 때문에, 이보다 간단한 모형을 사용하는 것이 더 경제적이다.

라. 행정조직 진단의 특수성

□ 행정조직의 특징

조직은 공동의 목표를 달성하기 위하여 조정된 노력을 하는 구성원들의 집단이다. 조직의 핵심적 요소는 조정(coordination)과 동기부여(motivation)이다. 조직의 목적은, 조직을 운영하는데 들어가는 비용인 거래비용(transaction costs)을 최소화 하는 것인데, 이는 조정과 동기부여에 사용되는 비용을 의미한다(Milgrom & Roberts, 1992 : 29).

행정조직은 일정한 행정목표를 달성하기 위하여 분업과 통합의 활동체계를 갖춘 사회적 단위이다(이종수·운영진 외, 1993 : 306). 행정조직은 행정주체가 권한 행사를 통해 공공목적을 달성하려는 조직이다. 행정조직은 대규모일 뿐 아니라 관료제가 갖는 장단점을 동시에 갖는 공적 성격을 지닌 조직이다. 민간조직과는 달리 정부에 의해 인위적으로 설립되며, 조직목표가 무형적인 공공재이며, 자원동원도 조세와 같이 강제성을 띠고, 비시장적 비경쟁성을 지닌다.

이러한 행정조직은 민간기업조직과 비교해볼 때, 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

- ① 행정조직은 정부의 한 부분으로, 이는 곧 정치체제의 한 부분임을 의미한다. 따라서 시장경제하의 민간기업들이 수행하는 역할과는 다른 분명한 역할을 갖고 있다.
- ② 행정조직은 현존하는 시장적 평가수단을 거의 갖고 있지 못하다. 모든 정부 조직은 비시장적 조직으로, 시장으로부터 가격과 이윤과 같은 형태의 정보 환류를 제공받을 수 없다. 따라서 행정조직이 집합적(조직의) 성과와 개인적(공무원의) 성과를 평가하는 방법과 능력은 민간조직과 차이가 난다.
- ③ 행정조직은 대체로 명령과 지시를 받아 기능을 수행하며, 이는 조직의 신축성과 관리자의 자율성을 제한한다.

- ④ 민간조직에 비하여, 행정조직은 납세자에 대한 책임성을 확보하기 위하여 고안된 보다 광범한 업무수행절차와 보다 공식적인 업무지침 및 통제를 받고 있다.
- ⑤ 행정조직의 경우 세밀하게 규정된 인사체제에 의해 관리자가 행사할 수 있는 보상과 처벌은 매우 제한되어 있다. 보너스의 지급, 무능력자의 퇴출, 능력 있는 인사의 승진 등은 매우 제한적일 뿐만 아니라 어렵다.
- ⑥ 행정조직의 목표 중 많은 부분은 분명하게 정의할 수 없으며, 실제 논란의 대상이 되기도 한다.
- ⑦ 민간조직과 행정조직간의 차이는 민간부문에서 개발된 많은 조직관리적 아이디어들을 공공부문에 직접 적용하기 어렵게 만드는 독특한 관리적 상황을 야기한다. 따라서 정부를 보다 민간기업 처럼 만들거나 혁신하려는 아이디어들에 대해서는 심도 있는 분석이 먼저 이루어져야 한다.

□ 행정조직이 함께 하는 문제

우리나라 행정조직이 당면하는 문제는 여러 가지 측면에서 정의할 수 있으나, 대체로 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 조직단위 간 업무·권한·선호도의 불균형을 지적할 수 있다. 기피 부서와 선호 부서의 명확한 구분, 업무가 과중한 부서와 적은 부서간의 차이, 수행해야 할 기능과 현재 수행중인 기능간의 괴리, 유사기능의 조직간 분산 등, 조직단위 상호간에 존재하는 불균형은 공무원들과 연구자들이 충분히 인식하고 있는 문제임에도 불구하고 여전히 존속되고 있는 실정이다(하태권·최영출, 1995 ; 김상목, 1996a).

둘째, 조직 내 정보의 체계적 왜곡(systemic distortion of information)을 들 수 있다. 조직계층간 정보의 비대칭성과 업무의 상호의존성이 존재하는 상황에서 조직 내 정보전달은 하위직 구성원들의 전략적 행태(strategic behavior)에 의해 왜곡·조작되기 쉽다(김상목, 1994a). 부하직원은 상사에게 우호적인 정보는 신속하고 정확하게 전달하는 반면, 불리한 정보는 왜곡하거나 차단하는 경향을 보인다. 그 결과 의사결정자들은 잘못된 결정을 내리게 된다(Staw, 1986). 체제의 주요 기능 중의 하나는 불확실성을 축소하는 것 뿐만 아니라 갈등을 줄이고 단결심을 고취시키는 것이다. 따라서 조직 내 갈등과 불안을 증폭시킬 수 있는 정보는 축소 내지 왜곡되게 된다(Larson & King, 1996). 국가가 당면한 주요 문제를 해결하기 위한 정책의 개발과 결정에 있어서 정확하고 진솔한 정보전달의 보장여부는 매우

중요한 문제이다. 그럼에도 불구하고 정보왜곡 가능성에 대한 행정조직의 인식과 대응은 매우 미미한 실정이다.

셋째, 환경변화에의 대응력 부족이다. 전통적인 관료조직은 기본 구조가 법령과 규정에 의해 형성되어 있기 때문에 탄력성이 약하다. 기획, 예산, 조직, 통제, 참모 등의 기능도 철저히 규정에 의해 틀이 정해져 있다. 따라서 복잡한 환경하에서 새로운 도전에 적절히 대응하기 힘든 구조적 문제를 안고 있다.

참모조직은 계선조직 및 기관을 효율적으로 관리하기 위해 엄격히 통제하고 있어 통제 위주의 행정문화와 관행을 체질화하였다. 따라서 일선기관들은 상부지시에 따라 움직이기만 하므로 고객가치 및 상황변화에 따라 신속적일 수가 없다. 그리고 조직목표를 수행함에서 예상하지 못하고 기대하지 않은 결과를 양산하고 있다. 공식적인 구조에 초점을 둔 결과 조직목적과 전략, 조직수단과의 관계에서 본말이 전도되는 결과를 낳았다. 조직목표라는 전반적인 접근보다는 규정준수라는 단편적인 접근으로 인해 문제를 해결하지도 못하고 오히려 새로운 문제를 양산하고 있는 것이다(박희봉, 1998 : 121).

넷째, 관료제적 관행이 야기하는 문제들이다. 행정조직은 문제해결을 위한 직접적인 활동자인 조직구성원의 창의성을 배제하고, 책임이 부과되는 문제해결을 위한 새로운 도전에 대해 복지부동(伏地不動)하는 결과를 초래하고 있다.

관료조직의 책임성이 공식적이고 계층적이며 고정적이라는 인식도 많은 문제를 야기하고 있다. 공식주의는 정서와 조직몰입, 동료집단의 규범이 내적 동기와 행태의 형성에 미치는 영향을 무시하며 계층제에 초점을 맞춘 관료제의 관행은 부하들의 상호의존적 네트워크를 인식하거나 관리하지 못한다. 낡은 규정이라 하더라도 지켜야 하는 규정에 대한 책임성은 문제해결을 위해 업무를 수행하는 것이 아니라 처벌을 받지 않겠다는 수동적이며 과거 지향적인 행태가 당연히 받아들여지는 조직문화를 형성한다. 따라서 조직구성원의 시야를 협소하게 만들고, 조직구성원들도 신축적, 반응적, 활동적이지 못하다(Metcalfe & Richards, 1987: 40). 업무책임에 대한 기계론적 정의는 많은 조직 구성원이 "내가 걱정할 문제가 아니다" 혹은 "내 책임이 아니다" 등과 같은 문제의식 없는 태도에 길들여지게 한다(박희봉, 1998 : 121-122).

다섯째, 개인의 이익과 조직의 이익간의 불일치, 그리고 형평성(equity)에 대한 의문 등 조직이 당면하는 보편적인 문제들이다. 조직 구성원들은 자신들의 이익(self-interest)이 조직의 목표달성이나 능률성과 분명히 갈등적인 상황에 처해 있

음을 알게 된다(Miller, 1992). 그리고, 조직 구성원들은 자신이 수행하고 있는 업무에 대해 책임은 많고 권한은 적다고 느끼며, 자신이 업무를 수행한 업적보다 보상이 적다고 느끼며, 자신은 능력과 자격에 비해 조직에서 덜 인정받고 있다고 판단하는 경향이 있다.

이러한 행정조직이 당면한 문제들을 해결하면서 또한 행정조직이 보다 새롭게 변화·발전하도록 하기 위하여 행정조직에 대한 진단과 분석이 필요하다. 그리고 진단을 토대로 한 조직변화가 요구되는 것이다.

마. 조직진단 모형

진단모형이란 조직활동을 진단하기 위하여 정립된 조직의 상황 또는 과정을 단순하게 표현하는 개념적인 틀을 말한다. 진단 모형의 유용성은 다음과 같다(염기성, 2006)

첫째, 조직에 관한 자료를 범주화하는데 유용하다.

둘째, 조직에 대한 이해와 문제점의 발견에 유용하다.

셋째, 자료를 해석하는데 체계적인 분석이 가능하다.

넷째, 공통의 언어를 제공한다.

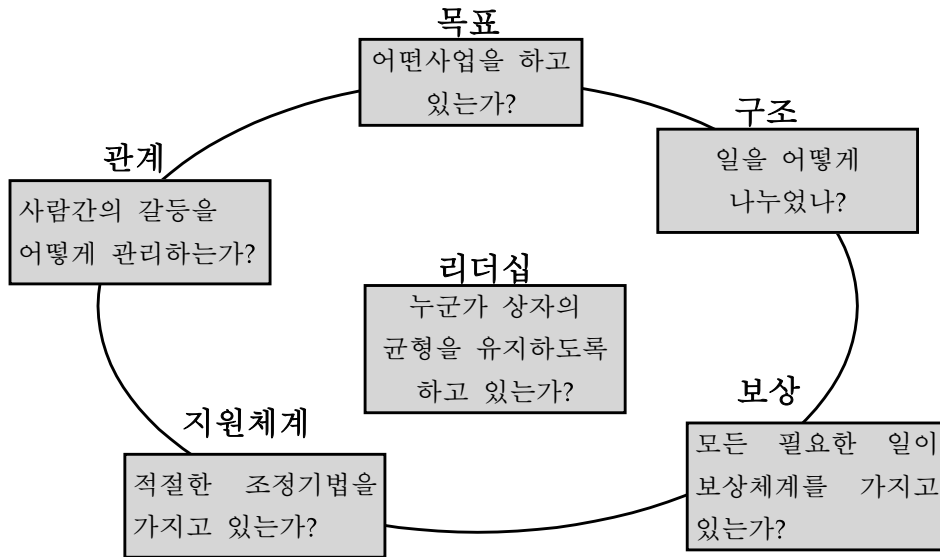
조직진단 모형으로서 자주 활용되는 6개 상자 모델과 7S 모델을 중심으로 조직진단 모형에 관한 이론을 살펴보면 다음과 같다.

□ Weisbord의 진단모형

Weisbord의 조직진단모형인 "Six-Box Model"은 매우 활용하기가 용이한 모형으로, 이해하기 쉽고 관리자들에게도 매우 설득력을 가지며 대학 교육과정에서도 자주 인용되는 가장 널리 알려진 모형이다.

<그림 2-1>에 나타나듯 Weisbord는 조직을 진단하는 모형을 레이더 스크린으로 묘사하고 있다. 레이더가 좋고 나쁜 현상을 신호음으로 표현하듯이 조직진단의 각 요인들은 조직의 문제점을 나타내 준다는 것이다. 또한 레이더가 어느 한 측면만을 초점을 두고 반응하지 않듯이 조직진단의 모형에 있어서도 모형의 여섯 가지 요인 즉 목표(purposes), 구조(structure), 관계(relationships), 보상(reward), 리더십(leadership), 보조제도(helpful mechanisms) 중에 어느 한 측면만 중점을 두어서는 안 된다는 것이다.

<그림 2-1> 6개 상자모형



위 모형을 적용하는데 있어서 출발점은 외부고객과 내부구성원들이 모두 만족하지 못하는 조직의 산출물(output)을 찾아내는 것이다. 불만을 느끼는 산출물을 찾아내게 되면, 진단 참여자들이 모형을 사용하여 불만을 유발하는 원인을 찾아내게 된다. 위 모형의 6개 상자들은 조직의 산출물에 대한 불만을 야기할 가능성이 있는 원인들을 내포하고 있을 것으로 가정한다. 각각의 상자들은 종종 조직의 문제를 야기해온 영역을 대변하고 있다. 각 상자들에 대한 주요 진단 질문들은 다음과 같다.

- ① 목표(purposes)에서는 목표의 명확성(구성원들이 조직의 사명과 목표에 대하여 분명하게 알고 있는 정도)과 목표에 대한 동의(구성원들이 조직의 목표를 지지하는 정도)가 가장 중요한 요인이다.
- ② 구조(structure)에서는 목표와 목표를 달성하기 위한 내적 구조간의 적절한 조화(fit) 여부를 판단한다.
- ③ 관계(relationships)에서는 3가지 중요한 유형을 고려하는데, 구성원 개인간의 관계, 상이한 업무를 수행하는 부서간의 관계, 구성원과 담당 업무의 특성간의 관계를 가장 중요하게 분석한다. 관계를 분석하는데 있어서 먼저 요구되는 상호의존성 정도를 진단하고, 그 다음에 관계의 질(quality of relations)을, 그리고 마지막으로 갈등관리의 양태를 진단해야 한다고 주장한다.
- ④ 보상(rewards)에서는 조직의 공식적인 보상과 구성원들이 기대수준 정도가 비슷한지 아니면 차이가 나는지를 진단해야 한다고 한다.

⑤ 리더십(leadership)은 다른 5개 상자들을 연결하는 중심축으로서, 다른 요소들을 관찰하고 상호간의 균형을 유지하도록 하는 역할을 담당한다. 조직의 주요 의사결정자 또는 최고관리자가 리더로서의 역할을 담당하게 되는데, 진단가들은 조직의 리더들이 1) 목표를 설정하고, 2) 목표가 프로그램들에 녹아들도록 하며, 3) 조직의 통합을 이루고, 4) 내부갈등을 해소하여 질서를 유지하는 역할을 어느 정도 수행하고 있는가를 분석하여야 한다고 지적하였다.

⑥ 보조장치(helpful mechanisms)는 다양한 조직 구성요소들을 묶는 시멘트와 같은 것을 의미하며, 기획, 통제, 예산, 정보시스템 등 모든 조직이 생존하기 위하여 갖추어야 하는 과정을 말한다. 따라서 이러한 장치들이 구성원들이 조직목표를 달성하는데 도움이 되고 있는지 여부를 진단하여야 한다.

Weisbord는 이들 6개 상자에 대하여 조직의 공식적 체제와 비공식적 체제를 모두 진단해야 한다고 주장한다. 조직진단의 중요한 국면은 조직도(organization chart)와 같은 조직의 공식적 측면과 실제 권한이 행사되는 것과 같은 비공식적 측면간의 격차를 인식하는 것이다. 이러한 격차가 클수록 조직은 비효과적일 가능성이 높다고 한다.

□ Harrison & Shirom의 진단모형

Harrison & Shirom은 조직을 개방체제로 보고 조직과 환경과의 관계, 투입-전환-산출 등을 진단하는 개방체제분석틀(open-systems framework)을 제시하고 있다. 이 분석틀의 각 구성요소들에 대한 설명은 다음과 같다.

- ① 투입(자원) : 조직이 환경으로부터 획득하여 산출물을 만드는데 활용하는 원자재, 자원, 인력, 장비, 정보, 지식, 법적 권한 등
- ② 산출 : 조직활동의 결과인 제품, 서비스 및 아이디어 등. 조직은 주요한 산출물은 환경으로 다시 내보내고 그 외는 조직 내부에서 사용한다. 생산성(productivity)과 성과(performance) 측정은 산출물의 양과 때로는 질까지 점검한다. 인적 산물(human outcomes)은 체제의 활동으로 인해 얻게 되는 중요한 부산물이다. 이는 성실성, 업무 노력과 조정, 업무관련 토론, 이직, 구성원의 건강과 안전 등과 같은 행태적 산물도 포함한다. 구성원의 만족도 및 인식된 직장만족도(quality of working life)와 같은 주관적 산물도 또한 포함된다.
- ③ 체제과정(전환) : 조직이 투입을 산출로 전환하는 방법. 여기에서는 크게

두 가지 구성요소가 고찰되는데, 기술(technology)과 조직 행태·과정(organizational behavior and processes)이다. 기술은 투입을 전환하는데 사용되는 도구, 장비, 기법 등을 의미하며, 조직행태·과정은 투입을 산출로 전환하는데 기여하는 구성원 개인들과 집단들 간의 정형화된 상호작용 패턴을 의미한다. 전환과정에는 사고과정, 사회적 과정, 가시적 기술의 적용 등이 포함되며, 조직행태·과정의 하위요소들로는 협력, 갈등, 조정, 의사소통, 통제, 보상, 권력관계, 감독, 지도력, 의사결정, 문제해결, 정보 수집, 자기비판, 평가, 집단학습, 목표 설정 등이 포함된다. 구성원들의 목표는 현재의 조직성과에 대한 기대 혹은 조직 구성요소들의 바람직한 미래 상태에 대한 기대를 뜻한다.

- ④ 환경 : 체제의 전환과정과 기술에 영향을 미치는 모든 외부환경을 과업환경(task environment)이라고 하며, 조직에 대해 장기적으로 영향을 미치는 여건들을 일반환경(general environment)이라고 한다.
- ⑤ 구조 : 개인, 집단, 부서간의 지속적인 관계를 의미하며, 역할 부여(직무 기술, 권한, 책임, 직위에 따른 권위), 부서화, 표준운영절차(SOP), 조정과 같은 중요한 과정을 다루는 관리체계, 통제, 인적자원관리, 보상, 기획, 직무 설계, 공간적 배치 등을 포함한다. 실제 나타나는 구조적 패턴(비공식적 파벌, 연합, 권력배분)은 공식적으로 표방된 구조적 유형과는 본질적으로 다를 수 있다.
- ⑥ 문화 : 공유된 규범, 가치, 믿음, 가정, 그리고 상징, 수사, 이야기, 언어 등 이러한 지향성을 표현하는 행동과 상징물을 문화라고 하며, 조직의 특성에 대한 이해와 규범, 업무수행방식, 변화나 혁신에 대한 가치와 가능성, 계층간의 관계, 환경의 성격 등을 포함한다.
- ⑦ 체제 역동성 : 체제 역동성(system dynamics)에는 조직과 환경으로부터의 요구와 정보의 환류(feedback)가 포함되며, 성장, 위축, 발전, 조정, 혁신, 학습, 체제의 변화 과정을 아울러 포함한다.

이러한 개방체제분석들은 진단에 있어서 다음과 같은 중요한 아이디어를 제공하고 있다(Harrison & Shirom, 1999 : 46-48). 이 분석들은 조직상호간의 네트워크, 하나의 조직 전체, 여러 부서간, 팀, 개인에 이르기까지 조직의 다양한 분석적 수준에 적용가능하다. 조직의 효과성과 성공은 조직환경에 적응하고, 환경을 형성하고, 우호적인 환경을 찾아내는 조직의 능력에 크게 의존하고 있다. 조직은 산출물인 제품과 서비스, 아이디어의 상당 부분을 조직의 유지와 성장을 위한 투입으

로 다시 활용한다. 인간은 가장 중요한 체제의 자원이다. 조직의 효과성은 외부환경에의 적응뿐만 아니라 조직내부의 요구, 즉 구성원에의 역할 부여, 전환과정의 수행, 운영 관리 등을 충족시키는 조직의 능력에 상당히 의존하고 있다. 조직내외의 발전은 조직의 관성과 안정을 추구하는 힘뿐만 아니라 변화를 위한 압력도 야기한다.

이러한 진단모형이 보다 효과적이기 위해서는 진단가들은 다음 세 가지중 한 가지 이상을 따라야 한다고 역설한다(Harrison & Shirom, 1999 : 51-65).

- ① 체제 구성요소간의 적합성 평가
- ② 체제 구성요소간의 상호의존성 평가
- ③ 기대수준과 현재 상태간의 차이 분석

□ Mckinsey의 7S 진단모형

조직진단시 상대적으로 큰 조직들의 전체적인 분석에 여섯상자 모형과 함께 주로 사용되는 Mckinsey의 7개의 조직구성요소로 나누어 조직진단을 하는 7S 모형이 있다. 그 구성요소를 정리하면 <표 2-1>와 같다.

Mckinsey의 7S 모형은 공유가치(Shared value), 전략(Strategy), 구조(Structure), 관리시스템(System), 인력구성(Staff), 관리기술(Skill), 리더십스타일(Style) 등으로 이 변수들간의 상호관계에 따른 조직관계를 설명하고 있다.

이는 조직을 제대로 이해하고 설계하는데 도움을 줄 뿐만 아니라 조직의 강·약점과 기업 문화의 일체성 여부를 확인하는데도 널리 활용된다.

<표 2-1>에서 보듯이 7S의 각 요소들은 기업의 일부분을 설명하며, 이들이 모여서 기업 전체의 독특한 특성과 문화를 보여준다. 그리고 이들 요인들이 서로 긴밀하게 연결 될수록 조직이 더욱 뚜렷하고 강하게 나타나며, 연결이 약할 수록 애매하고 허약한 조직이 형성된다. 따라서 조직진단을 하기 위해서는 7S의 각각의 요소들이 건전하게 개발되었는지를 확인하는 것뿐만 아니라 7가지 요소들이 서로 어떻게 연결되어 있는지도 함께 살펴볼 필요가 있다.

실제로 조직 및 경영진단에 가장 많이 사용되고 있는 이 모형이 환경을 무시하고 있다는 것은 현실적으로 불가능하며, 암묵적으로 조직진단의 실무자나 진단대상의 관리자들이 가지고 있는 환경과 미래에 대한 구상력이 조직진단과 조직발전의 바탕이 되고 있는 것이다.

<표 2-1> Mckinsey의 7S 모형

구성요소	내용
공유가치 (Shared value)	<ul style="list-style-type: none"> 조직체의 구성원들 모두가 공동으로 소유하고 있는 가치관과 이념 그리고 전통가치와 조직의 기본 목적 등 공유가치는 다른 조직문화 구성요소에 지배적인 영향을 줌으로서 조직문화형성에 가장 중요한 위치를 차지
전략 (Strategy)	<ul style="list-style-type: none"> 조직체의 장기방향과 기본성격을 결정하는 전략과 이를 달성하기 위한 장기적인 차원의 배부패턴 포함. 조직체의 전략은 조직의 이념과 목적 그리고 기본가치를 중심으로 이를 달성하기 위한 조직체 운영에 장기적인 방향을 제공함으로써 다른 조직 문화 구성요소들에게 영향을 줌
구조 (Structure)	<ul style="list-style-type: none"> 조직체의 전략을 수행하는 필요한 틀 조직구조와 직무설계 그리고 권한관계와 방침규정 등 구성원들의 역할과 구조는 관리시스템과 더불어 구성원들의 일상업무 수행과 행동에 지배적 영향을 줌
관리시스템 (System)	<ul style="list-style-type: none"> 조직체 경영의 의사결정과 일상운영에 틀이 되는 관리제도와 절차 등 시스템은 조직체의 기본가치와 일관성 있고 장기전략목적 달성에 적합한 보상제도, 인센티브, 경영정보의사결정시스템, 경영계획과 목표설정시스템, 결과측정과 조정 등 경영 각 분야의 경영관리제도와 절차를 포함
인력구성 (Staff)	<ul style="list-style-type: none"> 조직문화는 조직구성원들의 행동을 통하여 실제로 나타나므로 인력구성은 조직문화의 구성요소임. 구성원의 능력과 전문성, 가치관과 신념, 욕구와 동기, 지각과 태도 및 행동패턴을 포함. 구성원의 가치관과 행동은 조직체가 의도하는 기본가치에 의하여 많은 영향을 받고 있음. 인력구성과 전문성은 조직체가 추구하는 전략에 의하여 지배됨
관리기술 (Skill)	<ul style="list-style-type: none"> 각종 기계장치와 컴퓨터 등 생산 및 정보처리 분야의 H/W는 물론 이를 사용하는 S/W 기술을 포함. 구성원들에 대한 동기부여와 행동강화, 갈등관리와 변화관리, 목표관리와 예산관리 등 기업체 경영에 적용되는 관리기술과 기법 포함.
리더십 스타일 (Style)	<ul style="list-style-type: none"> 구성원들을 이끌어 나가는 전반적인 조직스타일. 구성원들의 행동조성은 물론 그들간의 상호관계와 조직분위기에 직접적인 영향을 주는 중요 요소. 조직체의 개방적, 참여적, 온정적, 유기적 특성은 모두 일상 경영에서의 관리 및 리더십스타일에 의하여 형성.

자료: 조성한(2002), "조직진단의 주요 접근 모형 및 이론"

2. 조직역량 관련 이론의 고찰

가. 역량이론의 기원

과거 다양한 영역에서 역량(Competency, Competent)이라는 용어가 많이 사용되어 왔기 때문에 이에 대한 일치된 정의가 부족한 편이다. 예를 들어 법 분야에서는 정신적 능력과 의식의 법적 기준을 정하는데 사용되었고, 임상심리학 분야에서는 자신 또는 타인을 돌볼 수 있는 능력, 일상생활에서 다양한 활동을 수행하는

능력을 정하는데 사용되었다. 그 이후 역량이란 용어는 직업상담에서 특정 직업과 관련된 광범위한 영역의 지식, 기술, 능력 등을 정의하는데 사용되었고, 교육학 분야에서는 전통적지식영역의 확장에 중점을 두었다. 인지심리학분야에서 Sternberg 등(1981)은 전통적인 지능의 영역이 학업지능에 국한되어 있다고 비판을 하면서 일상생활에서 능력을 발휘하기 위해 필요한 지능으로 실용지능(Practical Intelligence)을 제안하고, 사회적인 역량이 실용지능에 포함되어 있다고 주장하였다. 또한 Williams 등(1996)은 실용지능을 환경을 이해하고 개인의 목표를 달성하기 위해 그 지식을 활용하는 능력이라고 정의하여 지능의 개념에 역량을 포함시켜야 한다고 주장하였다. 초기의 산업심리학자들은 구체적 직업에서 성공적인 직무수행자를 기술하기 위해서 역량(Competent)을 사용하였다. 위의 다양한 영역에서 보듯이 역량이란 용어는 특정 과제나 활동에서 우수한 수행을 규정하거나, 필요한 지식 또는 기술을 규정하는데 사용되었다.

현재 기업에서 사용하고 있는 역량이라는 개념의 근원을 살펴보면 1920년대 과학적 관리의 창시자로 불리는 Frederick Taylor가 업무를 세부적인 구성요소로 나눌 것을 제안하면서 역량이란 용어를 사용하였다(Raelin & Coolege, 1996). 2차 세계대전 중에는 심리학자인 John Flanagan은 주요사건 면접기법(Critical incident interview)을 통해서 업무사건, 위기, 주요문제 등과 같이 특정한 상황하에서 사람들이 어떻게 행동하는가에 대한 자료를 수집하였다. 이를 통해 성공적 수행과 관련된 결정적 특질(Trait)이나 기술(Skill) 등을 파악하려고 하였다(Flanagan, 1954, p.327-358).

나. 역량의 개념과 의의

역량에 대해 정의한 학자들은 많이 있지만, 그 중에서 대표적인 학자들이 정의한 내용을 살펴보고, 이러한 정의를 바탕으로 사용되고 있는 역량들을 고찰하였다.

□ McClelland의 역량에 대한 정의

역량의 방법론은 개인의 성과를 예측하는데 있어서 사용된 특성과 지적능력의 접근방식에 대한 대안으로써 David McClelland(1973)의 지능 검사에 대한 역량 검사의 우위성(Testing for Competence Rather Than Intelligence)이라는 논문을 발표하면서 제안되었다. McClelland(1973)의 역량 개념에는 지능에서 중요하게 생각하는 영역 외에 동기와 성격이 포함되었다. 또한 과거 지능의 개념이 실제 인생에서의 적응 결과를 산출하는 실제역량이 되지 못한다는 것을 지적하고 전통적인

의미의 지능보다는 개인이 인생에서 수행하는 직무에서 실제수행으로 나타나는 역량이 평가의 대상이 되어야 한다고 하였다. 이와 같이 심리학 분야에 역량개념을 도입하면서 전통적인 학업 적성 검사나 성취도 검사가 안고 있는 문제점을 다음과 같이 지적했다. 첫째, 전통적인 검사들은 업무 성과나 인생의 성공 여부를 예측하지 못했다. 둘째, 소수 민족, 여성 및 하류 계층에 속한 사람들에 대한 편견(bias)을 배제하지 못했다. 이런 문제를 제기하면서 직무 성과를 예측할 수 있으며 인종이나 성, 사회 경제적 계층에 따른 편견을 배제할 수 있는 역량(competency) 변인을 밝히는 방법론, 즉 준거 표본 사용(Use of Criterion Samples) 및 성공의 원인이 되는 자발적 사고와 행동을 규명할 것(Identification of Operant Thoughts and Behaviors Causally Related to Successful Outcomes)을 제안하였다. 첫번째 준거 표본을 사용한다는 것은 직장이나 사회 생활에서 분명한 성공을 거둔 사람과 그렇지 못한 평범한 사람을 비교해서 성공과 연관된 특성을 규명한다는 것이다. 두번째 성공의 원인이 되는 자발적 사고와 행동규명을 하는 이유는 전통적인 선다형 검사나 자기 보고는 반응적(respondent) 측정 방법이기 때문에 구조화된 상황이 피검자에게 제시되고, 피검자는 몇 가지 대안 중 하나를 선택할 수 있을 뿐이라는 것이다. 그러므로 이런 검사 장면은 피검자가 직접 경험한 구체적 상황을 반영하기 어렵기 때문에 한 개인의 현재 혹은 미래를 예측하기 위해서는 실제 상황에서 그가 생각하고 행동하는 것, 혹은 과거 유사한 상황에서 행동했던 것을 파악하는 것이 최선이라는 것이다.

McClelland는 BEI(Behavioral Event Interview)기법을 사용해 역량 자료를 수집하였고 CAVE(Content Analysis of Verbal Expression)기법을 활용해 BEI 기록을 채점하였다. 여기서 BEI기법은 Flanagan의 중대사건에 동기 연구에 사용되어 온 주제 통각 검사(TAT)기법을 결합해서 발전시킨 것으로 Flanagan이 과업 요소를 규명하는데 역점을 둔 반면, BEI는 업무 수행을 우수하게 한 사람의 특성 파악에 주력한다는 점이 다르다. McClelland의 초기 역량개념은 업무 성과와 관련된 광범위한 심리적 또는 행동적 특성으로 정의되었으나 개념이 정립되어 가면서, 역량은 우수 성과자와 보통 성과자를 구별해주는 지식, 기술, 능력, 기타 특성으로 보다 구체적으로 정리되었다(Mirabile, 1997, p75). 이는 McClelland와 역량개념에 대해 같은 견해를 가지고 있는 Spencer와 Spencer (1993)의 연구인 Competency at Work에 잘 나타나 있는데 여기서 그들은 역량을 특정한 상황이나 직무에서 준거에 따른 효과적이고 우수한 수행의 원인이 되는 개인의 내적인 특성이라고 보고 있다.

내적인 특성이란 다양한 상황에서 개인의 행동을 예측할 수 있도록 해주는 개인 성격의 심층적이고 지속적인 측면을 말하고, 원인이 된다는 것은 역량이 행동이나 수행의 원인이며, 따라서 행동과 수행을 예측할 수 있다는 의미이다. 그리고 준거에 따른다는 말은 역량이 어떤 사람의 우수성이나 무능력을 구체적인 준거나 기준에 의해 예측한다는 뜻이다. 내적인 특성은 동기, 특질, 자기 개념, 지식, 기술의 다섯 가지 유형으로 세분화 될 수 있다. 여기서 지식과 기술은 개발하기가 비교적 쉽지만 동기와 특질은 평가하고 개발하기가 어렵다. 자기 개념은 변화시키기에 다소 시간이 걸리고 어렵긴 하지만 훈련이나 심리치료 등을 통해 변화될 수 있는 것으로 보고 있다. McClelland의 역량 접근 방식은 교육의 성취검사에 적용되었고, 이후 빠른 속도로 교육과 경영에서 다양하게 응용되기 시작했다.

McClelland는 역량에 대한 기본적인 원리들은 개인의 학습과 성과에 대해 생각할 수 있는 기초를 제공해주었고, 20세기 조직에서 활용되는 역량방법론의 발전을 안내하였다.

□ Boyatzis의 정의

Boyatzis(1982)의 역량에 관한 연구는 일에서의 개인차에 관한 연구에 이론적 조망을 제공하고 있다. 그는 역량에 대한 정의를 직무에서 효율적이거나, 우수한 수행을 보이는 개인의 잠재적인 특성으로 보았다. 따라서 Boyatzis에게는 역량이란 인간들의 실제적인 측면들이다. Boyatzis는 McClelland의 역량 연구를 관리자 영역으로 확장하여, 12개 조직에서 관리직에 있는 2,000명을 대상으로 연구하여 21개의 영역으로 구성된 관리 역량모델을 제안하였다. 이에 대한 자료는 아래의 <표 2-2>에 제시하였다.

Boyatzis는 우수한 수행자들이 갖고 있는 특성들을 알아내기 위해 자료를 수집하고 분석하였다. 그 동안 산업 및 조직 심리학 내에서의 수많은 역량에 대한 연구가 '관찰 가능한 행동'에만 관심을 둔 것에 반해서, Boyatzis는 그의 모델에서 보다 넓은 범위의 심리학적 측면들을 포함하는데 관심이 있었다. 특히, 그는 역량을 3개의 수준 즉 동기와 특성, 자기상과 사회적 역할, 기술들로 세분화하여 개인의 행동을 이해하려고 노력하였다. Boyatzis는 각각의 역량들을 이러한 3개의 수준에서 살펴보았다. 예를 들어, 높은 효율성 지향 역량을 보이는 사람은 기본적으로 성취에 대한 강한 요구에 의해 동기화 될 것이고, '난 더 잘할 수 있어' 그리고 '나는 유능해'라는 자기 상을 가질 것이며, '혁신자'와 같은 사회적 역할을 택할 수 있고, '목표설정(goal-setting), 자원들을 효율적으로 계획하고 통합하기'와

같은 관찰 가능한 기술들을 보일 것이다. 영향력 행사에 강한 관심을 보이는 사람은 권력에 대한 요구에 의해 동기화 될 것이고, '나는 중요하다'라는 자기상을 가지며, 신분과 연합된 사회적 역할들을 택하는 것을 선호하며, 영향을 주는 행동과 같은 관찰 가능한 기술들을 보일 것이다.

Boyatzis는 역량들을 세 개의 수준에서 조사하고 구분하는 것을 통해, 사람들이 왜 그들 나름의 방식대로 행동하는지를 설명할 수 있고, 특정한 상황에서 그들이 어떻게 행동할지를 예측할 수 있는 심리학적 측면을 강조하였고, 이것은 다른 역량 체계들에서 누락되었던 많은 면들을 설명하고 있다(Wood & Payne,1998).

<표 2-2> Boyatzis(1982)의 21개 역량

목표 및 행동 관리 역량군 (Goal and Action Management Cluster)	부하 관리 역량군 (Directing Subordinates Cluster)
효율성 지향(Efficiency orientation) 생산성 지향(Productivity) 개념들의 진단적 사용 (Diagnostic use of concepts) 영향력 행사(Concern with impact)	부하 육성 및 개발 (developing others) 업무지시 및 통제(use of unilateral power) 자발적 업무처리 (Spontaneity)
리더십 역량군 (Leadership Cluster)	타인에 대한 관심 역량군 (Focus on Other Clusters)
자신감(Self-confidence) 언어표현 능력(Use of oral presentations) 논리적 사고(Logical thought) 개념화(Conceptualization)	자기 통제(Self-control) 객관적 지각(Perceptual objectivity) 체력과 적응력(Stamina and adaptability) 관계 형성 및 유지 (Concern with close relationships)
인적자원 역량군(Human Resource Cluster)	전문적 지식(Specialised Knowledge)
사회화된 권력의 사용(use of socialized power) 긍정적 보상(Positive regard) 집단 프로세스 관리 (Managing group processes) 정확한 자기-평가(Accurate self-assessment)	기억(Memory) 전문화된 지식(Specialized knowledge)

□ Hamel과 Prahalad의 핵심 역량(Core Competencies)

Hamel와 Prahalad(1990)의 핵심 역량은 개인 수준의 역량이라기 보다는 조직의 경쟁 전략의 설계구성 요소이다. 이들은 빠르게 변하는 경영환경 하에서의 성공은 오직 혁신적인 창의성, 전문적 지식과 그러한 지식자원의 활용을 통해서 달성될

수 있다고 제안하였으며, 이러한 성공 요인들의 조합을 핵심 역량이라는 용어로 표현하였다. 또한 기업을 하나의 커다란 나무로 비유하며, 핵심 역량은 이 나무에 영양분을 제공하고 지탱해주고, 안정을 이루도록 하는 역할을 한다고 주장하였다. 그들이 사용한 핵심역량의 개념은, 조직이 다양하고 급변하는 경영환경에 빠르게 대응할 수 있는 근원을 제공하고, 조직에서 다양한 지식과 기술들에 대한 학습들이 축적된 형태이다. 또한 그들의 핵심역량은, 조직들간의 제휴나 네트워킹시 각 조직의 핵심적인 기술이나 능력들을 통합하여 이용할 수 있는 능력을 뜻하고, 이때 조직간의 경계에 상관없이 개인들이 깊이 몰입하고 서로 의사소통 할 수 있는 능력도 포함한다. 또한 핵심 역량은 적용되고 활용되고 공유할수록 강화된다고 기술하였으며, 핵심 역량은 조직내의 작업 전반과 그 조직의 가치와 관련된 개념이라 보고 있다. 그러므로 핵심역량이란 조직에 주요한 잠재력을 창조하는 근원을 제공해주는 것으로, 하나의 실체 또는 측정 가능한 지적 자산의 형태로 기술하기 어렵다.

조직의 핵심 역량은 경영전문화와 인적자원의 경제적 활용의 조합으로도 표현될 수 있으며, 이러한 조합의 독특성은 종종 조직의 문화로 지각되는 조직의 가치를 나타낸다. 보다 실제적인 단계에서 보면, 핵심역량은 조직의 특성 영역에 관련된 기술적, 전문적 지식, 종업원의 동기, 노력, 협동 및 관리 절차의 방법들의 지적자산의 시너지로 구성되는 것이다. 현재의 경영관리 논문에서는 핵심역량을 가지고 체계적으로 업무를 학습하는 조직은 상당한 전략적 우위를 달성할 수 있다는 믿음을 갖고 있다고 말한다. 대부분의 저자들에 의하면, 핵심역량은 조직마다 독특하게 생성되기 때문에 경쟁자들이 모방하기가 힘들다고 말하고 있다. 이러한 이유 때문에 지식과 역량중심의 경영전략은 조직을 매우 효과적으로 만들고, 지속적인 경쟁적인 우위를 갖게 하는 것이다. Nonaka와 Takeuchi(1995), Senge(1990)에 의하면 역량은 조직에서 사회학습과정의 결과로서 만들어지는 것이며, 내부, 외부 조직의 경영전략, 혁신적 프로세스, 개인의 역량이 표현되는 것이다 지금까지 1973년에 역량 개념을 주창한 McClelland, 1982년 어느 업무에서나 일관성 있게 나타나는 우수한 관리자 역량을 발견한 Boyatzis, 그리고 1990년 기업의 핵심역량을 발표하여 조직의 전략과 역량을 연결시킨 Hamel과 Prahalad의 핵심역량에 대해 살펴보았고, 각각의 역량에 대한 특징을 아래의 <표 2-3>에 제시하였다.

<표 2-3> 다양한 역량모델의 특징

모 델	주 창 자	특 징
동기 이론	McClelland Spencer Boyatzis	<ul style="list-style-type: none"> - 미래의 수행을 예언하기 위해 종래의 지필 검사보다 나은 측정 도구를 발견하려는 시도에서 비롯 - 준거 표집: 우수한 직무 수행자 대 평범한 수행자 - 직접 관찰이나 주요사건 면접법을 통해 수행자의 사고와 행동에 관한 데이터 수집 - 우수한 직무 수행자의 특징적 사고와 행동 패턴, 즉 외형적 행동 저변에 존재하는 심리적인 특성을 주로 확인 - 훈련된 전문가가 모델 개발
핵심 역량 모델	Prahalad/ Hamel, Ulrich, Quinn	<ul style="list-style-type: none"> - 독특한 고객 가치를 창출하도록 만드는 시스템, 프로세스, 지식, 기술에 초점 - 진정으로 독특하고, 다른 기업이 흉내 내기 어려운 역량 탐색 - 전문가나 연구자가 전략을 분석하여 모델 도출- 수행자의 내적 역량과의 연계는 미약

다. 역량에 관한 추후 연구동향

위에 제시된 연구는 현재 역량개념을 확립해 나가는 과정에 있어 중요한 공헌을 한 대표적 이론들이다. 그 이후의 역량개념은 앞에서 살펴보았던 것들을 통합하고 보완하여 더욱 다양한 관점에서 역량개념을 바라보고 있다. Sparrow(1996)는 다음과 같이 역량의 개념을 3가지 유형 즉 조직역량(핵심역량), 관리역량, 개인역량(직무역량)으로 정리하였다. 역량에 대한 3가지 개념은 서로 관련되어 있으면서 중첩되어 있다. 조직의 역량은 모든 직원들에게 전파되어야 하고, 고객에 초점을 두고 조직의 목표 달성에 기여를 해야 한다. 관리 역량은 조직 밖에서 활용될 수 있도록 구체적으로 정의된 역량이고, 또한 조직 내에서 개발되어진 개인의 역량을 포함할 수 있다. 개인 역량은 직원의 경력 단계에서 개인에게 적합하도록 구체적 역량을 필요로 하는 직무 역할들을 설계하는데 사용될 수 있다. 예를 들어, 직원은 조직 역량의 일부분인 고객 중심에 기초하여 역량을 개발할 수 있고, 또한, 관리 역량의 일부분으로서 회계관리에 필요한 역량을 개발할 수도 있고, 마지막으로 자신의 직무와 구체적으로 관련된 역량의 일부분인 팀빌딩(team building) 역량을 개발할 수 있다. 역량에 대한 자료를 <표 2-4>에 제시하였다.

<표 2-4> Sparrow의 역량 구분

역량	정의	응용	보상
조직역량 (핵심역량)	조직의 전반적 자원과 능력	비즈니스프로세스 및 전략	지속적인 고용 및 안정
관리역량	직업 또는 부문의 지식, 기술, 행동	일반적 직업교육 및 훈련	외부적으로 활용 가능한 업적 및 자격
개인역량 (직무역량)	직무 수행과 관련된 행동 목록	HR의 전반적 영역에서 사용	내부적으로 보상 가능한 업적 및 인정

전략적 직무모델링을 강조한 Schippmann(1999)는 역량모델은 다음과 같은 특징을 갖고 있다고 보았다. 첫째, 직무분석의 산출물인 KSAO보다 행동적 측면을 강조하고, 조직의 활동 및 결과와 밀접하게 관련되어 있다고 보았다. 둘째, 종종 역량에 대한 정의는 성과의 수준을 내포하고 있다. 셋째, 역량에서는 직무분석보다 성격과 관련된 측면의 활용을 강조하고 있다. 이러한 특징을 바탕으로 역량은 측정가능하고, 업무와 관련되고, 개인의 행동적 특징에 기초한 특성 또는 능력으로 정의하였다. 그는 또한 역량의 개념을 두 가지의 측면 즉 업무지식역량과 업무의 지역량으로 구분하였다. 업무지식역량(Can-do Competencies)은 업무활동을 수행할 수 있는 기본적인 능력을 포함한다. Can-do Competencies는 기술(Skills : 개인이 업무활동을 수행할 수 있는 능력에 기초가 되는 교육, 훈련, 또는 경험의 결과로서 개발되는 개인적 능력)과 지식(Knowledge : 교육, 훈련, 또는 경험에 의해서 얻어지고, 업무활동의 수행에 기반을 제시하는 사고, 개념에 대한 개인의 이해 정도)을 포함한다고 보았다.

업무의지역량(Will-do Competencies)은 전통적 직무분석에서 간과되었던 개인의 특성을 말하며 업무활동을 수행하려는 개인의 의지를 포함하는 것으로 성격 또는 태도 특성에 관한 것이다. Will-do Competencies는 무엇을 하려는 의지로 표현될 수 있다고 보았다.(예, 어려움, 장애가 있어도 계속하려는 의지) 위에 언급한 역량 정의와 함께 여러 문헌들에 자주 제시되고 있는 역량에 대한 정의를 살펴보면 다음과 같다.

핵심역량은 또한 간단명료하게 구분하면, 조직역량과 개인역량으로 구분하는데 (이흥민 외, 2006), 조직역량은 어떤 조직의 제품과 서비스를 다른 경쟁자의 그것과 구별해 줌. 고객의 입장에서 가치를 확립하는 기술, 시스템, 문화 등의 경쟁 우위

요소를 말하며, 자사가 지니고 있는 고유하고 독자적이며 궁극적인 능력, 핵심역량은 조직내부의 기술이나 단순한 기능을 뛰어 넘는 know-how를 포함한 종합적인 능력으로서 기업경쟁력의 원천이 된다. 그리고 개인역량은 구성원이 각자의 업무에 부여하는 지식, 스킬, 태도의 집합체로서 Competency란 높은 성과를 창출한 고성과자(High Performer)로부터 일관되게 관찰되는 행동특성으로서, 지식(Knowledge), 기술(Skill), 태도(Attitude)의 상호작용에 의해 성공적 결과를 이끌어 낸 행동을 일컫는다.

<표 2-5> 역량 정의

주창자	역량 정의
Fleishman, Wetrogen, Uhlman과 Marshall-Mies (1995)	지식, 기술, 능력, 동기, 신념, 가치관, 흥미의 혼합체이다.
Mirabile (1997)	직무에서 우수한 성과자와 관련된 지식, 기술, 능력 또는 특성이다
Spencer, McClelland와 Spencer (1994)	동기, 특질, 자아개념, 태도 또는 가치, 내용 지식 또는 인지적 행동 기술의 조합; 일관되게 측정 또는 수량화 될 수 있고, 평범한 성과자들로부터 우수한 성과자를 구분해 낼 수 있는 개인적인 특성
Green (1999)	직무 목표를 달성하는데 사용되는 측정 가능한 업무습관 및 개인적 기술에 대한 증거 자료

지금까지의 역량 정의들을 종합하여 보면 역량이란 '개인이 수행하는 업무의 주요한 부분들에 영향을 주고, 업무 성과와 관련성이 높고, 조직에서 널리 받아들여지는 성과 기준에 대비하여 측정될 수 있으며, 교육훈련과 개발을 통하여 개선될 수 있는 지식과 기술, 태도의 집합체'로 이해될 수 있을 것이다.

그런데, 조직진단이나 조직역량 개발의 목적은 궁극적으로 조직효과의 제고라고 할 수 있는데, 조직에 있어서 효과성은 조직평가의 기초가 되면서 조직개선의 출발점이 된다. 조직효과성은 조직의 목표를 달성하는 정도로 정의 될 수 있으며 그 구성요소로서는 생산성, 일체감, 사기(Morale), 직무만족, 직무성과 등을 들 수 있다. 그러나 조직효과성의 개념화에 대한 필요성과 그 개념에 대한 측정가능성은 꾸준히 관심을 받아 오고 있으나 지금에 이르기까지도 그 개념의 정의나 효과성의 선정 방법에 대한 학자들의 일치된 견해를 정리할 수 없는 실정이다(엄기성, 2006).

<표 2-6> 조직효과성의 정의

학 자	정 의
Georgopdulous & Tanenbaum(1957)	· 사회시스템으로서 조직이 어떤 자원과 수단을 받아서 수단, 자원을 약화시키는 것 없이 구성원들에게 부당한 긴장을 주는 것이 없이 자신의 목표를 달성하는 정도
Katz & Kahn(1966)	· 경제적, 기술적 수단들에 의해서 또한 정치적 수단들에 의해서 조직에 돌아가는 최대의 성과
Cummings(1977)	· 유효한 조직은 구성원들이 자신들의 목적을 위해 조직과 그 하위 조직을 이용하는 것이 자유롭다고 인식하는 경향이 높은 조직
Pfeffer(1977)	· 유효한 조직은 자원상호의존성의 형태와 요구들을 정확히 인식하고 나서 가장 중요한 상호의존성을 통제하는 집단들의 요구에 반응할 수 있는 조직

자료: 김규한(2001). 경력개발제도의 조직효과성에 관한 연구. p40

3. 직무만족도 관련 이론

가. 직무만족의 개념과 의의

□ 직무만족의 정의

먼저 직무만족의 개념에 대해 알아보기 전에 직무의 용어상 의미를 알아보면, 직무란 ‘과업의 내용이 비슷한 직위들로 구성된 집합으로서 직무분석에서 한 개의 단위로 묶어 그 내용을 분석할 수 있는 직위들의 일반적인 개념’이다.

일반적으로 조직구성원들의 직무나 조직에 대한 호의적인 태도는 조직의 유효성을 높이고 조직목표를 달성하는데 있어서 기여하는 바가 큰 것으로 알려져 있다. 직무만족은 직무에 대한 개인의 일반적인 태도를 의미하는 것으로서 산업 조직이 등장하면서 직무만족에 대한 관심이 비롯되었다.

직무만족에 대한 최초의 연구는 1935년 Hoppock에 의해 이루어졌는데, 그는 업무수행자의 직무수준과 만족사이의 관계는 정(正)의 관계가 있음을 검증하였다. 이후 직무만족에 대한 연구는 활발히 진행되어 왔으며 직무만족의 개념에 대한 정의는 학자마다 다양하게 표현하고 있다.

McCormick은 직무를 통해 얻거나 또는 경험하는 욕구만족차원의 함수를 직무만족이라 정의하고 있다. 즉 자아충족의 감정과 성취감이 만족의 수준과 정도를 결정하고 있다고 전제한다면, 이는 조직구성원이 직무를 통해서 취하는 특정태도 이면서 동시에 직무에 대한 감정적 반응으로 해석할 수 있다.

Beatty는 직무만족은 구성원의 직무가치를 달성하고 촉진시키는 것으로 개인별로 직무평가에서 얻는 명쾌한 감정적 상태라고 정의하고 있다. 이는 행동과 활동의 개념보다는 감정적 개념으로 이해되어야 한다.

Osborn은 직무과업, 과업조건, 동료관계 등 여러 측면에 대한 개인의 긍정적 또는 부정적 느낌의 정도를 직무만족이라고 정의했다.

이상과 같은 견해를 종합하면, 조직행동 측면에서 본 직무만족은 개인의 태도와 가치, 신념 및 욕구 등의 수준이나 차원에 따라 종업원이 직무와 관련되어 갖게 되는 감정적 상태라고 집약적으로 정의할 수 있다.

□ 직무만족의 중요성

직무만족은 조직유효성의 척도로서의 직무만족과 개인적 욕구만족의 척도로서의 직무만족으로 나눌 수 있는데, 직무만족이 높은 사람은 자신의 직무환경에 대하여 매우 긍정적인 태도를 가지는 반면, 직무에 불만족한 사람은 직무환경에 대하여 부정적인 태도를 갖는다. 이러한 관점에서 1940년대 이후로 현재에 이르기까지 조직구성원의 직무만족의 정도는 조직의 원활한 운영을 평가하는 중요한 기준으로 인식되고 있다.

다시 말하자면, 조직구성원들이 협동체제에 기여하고자 하는 자발성에 따라서 조직의 활성화 여부가 좌우되는데 그러한 자발성의 지속은 조직구성원들이 목표추구 과정에서 얻게 되는 만족감의 정도에 의해 결정되므로 요구하는 정도의 만족을 얻지 못하면 자발성은 사라지고, 직무수행에 있어서 비효율성이 발생한다는 것이다.

직무만족의 중요성을 조직 내적인 측면에서 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 실증적으로 입증되고 있지는 않으나, 경영자들 중에는 꾸준히 구성원의 직무만족이 그들의 작업성과에 영향을 준다는 가정을 갖는 사람들이 적지 않은 것 같다. 그들은 행복한 구성원들이 그렇지 못한 구성원들보다 작업에 있어서 효율적이고, 혁신적이고, 사려 깊을 것이라고 보고 있다.

둘째, 자신의 직장생활에 대해 호의적이고 긍정적인 감정을 지닌 사람은 외부사회에 대하여 자기가 속해 있는 조직을 호의적으로 이야기 하게 된다. 이는 좋은 의미에 이렇게 되면 신입사원의 충원을 원활하게 하고 일반 대중으로 하여금 그 조직에 대해 호감을 갖게 하며 조직활동의 합법성과 목적이 고양된다. 즉 직무에 대하여 만족적이고 긍정적일 경우 조직 내부는 물론 외부에 대하여도 긍정적이라는 점에서 그 중요성이 크다 하겠다.

셋째, 조직 내부적 측면에서 볼 때, 직무만족도가 높으면 그 조직은 이직률과 결근율이 줄어들고, 생산성 향상의 효과가 가능하다는 것이다.

넷째, 자신의 직무에 긍정적이거나 만족적인 사람은 조직 내의 인간관계도 그렇지 않은 사람보다 원만하다는 것이다. 따라서 직무만족-인간관계원활-조직의 생산성 향상이라는 측면에서 직무만족의 중요성이 있다고 볼 수 있다. 조직은 개인들의 능력 발휘와 성과를 통하여 조직목표를 추구하고 개인도 자신의 성취, 동기유발, 자아실현 등의 개인적 목표를 달성하기 위하여 조직생활을 영위하고 있다는 점을 상기한다면 조직구성원들의 직무에서의 만족이라는 것은 개인의 목표달성이라는 측면과 조직의 유효성 확보라는 측면 모두에게 큰 의미를 가지는 중요한 개념이라고 할 수 있다.

나. 직무만족의 영향요인

직무만족에 영향을 미치는 요인은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 보수는 직무만족에 영향을 미친다. 보수는 봉급과 각종 수당을 합산한 금액으로써 봉급이라 함은 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 따라 직책별로 지급되는 기본급여 또는 계급별, 호봉별로 지급되는 기본급여를 말하며, 수당이란 직무여건 및 상황여건 등에 따라 다르게 지급되는 부가급여를 말한다. 보수만이 직무수행 의욕에 영향을 주는 절대적 요인은 아니지만 보수가 갖는 동기유발 요인 또는 불만해소 요인으로써의 가치를 일반적으로 무시할 수는 없다. 대개의 경우 보다 많은 보수를 받을 수 있다는 가능성과 기대는 행정직원으로 하여금 직무수행능력을 향상시키도록 하는 효과가 크다고 할 것이다.

둘째, 승진은 직무만족에 영향요인으로 작용한다. 승진이란 상위직무에 결원이 발생하였을 때 그보다 한 계층 낮은 계층의 구성원 중에서 충원시키는 것을 말한다. 조직구성원들의 사기를 높이고 능률의 확보를 위해서는 구성원에 대한 승진절차나 제도의 운영이 공정하게 이루어져야 하며, 또한 적정

한 승진기회가 보장되어야 한다. 적절한 승진기회가 보장되는 경우 직원들은 직무에 열중하게 되고 직원의 성취 욕구에 따라 승진을 위한 노력에도 차이가 날 것이다.

셋째, 대인관계도 직무만족에 영향을 준다. 작업집단의 결속이나 단합이 잘되어있거나 직장동료간의 유대와 인간관계가 밀접할수록 직무만족이 높아지고 또 직장 안에서 동료 간에 우호적으로 서로 도울 수 있는 분위기가 조성 될수록 직무만족은 일반적으로 높아지고 있음이 발견되었다.

넷째, 업무 자체가 직무만족에 영향을 미친다. 업무량이 지나치게 많거나 적성에 맞지 않는다든지, 또는 업무를 중요하게 여기지 않거나 업무의 결과에 대해서 책임감이 없으며, 업무수행의욕이 떨어지게 되어 직무에 대한 불만을 가지게 될 것이다.

다섯째, 리더십도 직무만족에 영향을 준다. 리더십은 조직을 효율적으로 관리하기 위한 조직행태 중에서도 매우 중요한 요소로 여겨지고 있다. 리더의 행동양식에 따라 조직구성원의 근무의욕 및 직무만족도가 높아지기도 하고 낮아지기도 한다는 것이다. 감독형태와 감독행위는 근무자의 태도에 영향을 미치며 부서나 개인 양자의 다양한 성과기준과 관련을 가진다는 점과, 업무에 관련된 행위의 자율성은 성과를 결정하는 주요 결정요인임을 지적하였다.

마지막으로 직무만족에 영향을 주는 요인으로 근무조건과 복리후생을 들 수 있다. 근무조건은 물리적인 직장환경 즉 작업시간, 실내온도, 조명도, 소음도, 실내공기, 청결도, 직장의 배치, 휴식시간, 휴식시설의 유무 등 직무수행에 관계된 모든 것을 포함한다. 복리후생은 그들의 물질적, 정신적 생활을 향상시키려는 모든 활동을 가리키는 것으로 여기에는 건강, 안전, 여가시간의 활용, 물질적 생활조건의 조성 등이 포함된다.

다. 직무만족에 관한 제이론

□ 비교이론

비교이론은 직무만족에 관한 이론 중에서 가장 인정을 받고 있다. 이 이론에서는 직무만족을 개인의 표준과 그 표준이 어느 정도까지 부응할 수 있는지의 개인의 지각간의 비교에서 얻은 경험된 결과의 정도라고 가정하고 있다. 따라서 직무

만족의 양은 개인의 표준과 직무에서 얻을 수 있다고 확신하는 개인의 지각 사이에서 발생하는 불일치 크기의 함수로 볼 수 있다. 이 이론은 개인의 가치와 관련된 직무상황이라는 점에서 타당성이 있으나, 개인의 표준을 무엇으로 보느냐가 문제가 된다. 그 표준에 대한 견해로는 개인의 욕구가 되어야 한다는 견해, 개인의 가치가 되어야 한다는 견해, 개인의 준거틀의 인지상태를 표준으로 보아야 한다는 견해 등이 있다.

□ 기대이론

기대이론이란 한 개인의 어떤 행위에 대한 동기의 정도는 행위가 가져다주는 결과의 매력정도와 행위를 통해 결과를 얻어 낼 수 있는 가능성이라는 두 가지 요인에 의해 결정된다고 보는 이론이다. 직무성과가 개인의 기대에 상응하는 보상을 유도하면 고도의 직무만족을 초래한다고 본다. 이 이론은 내용이 복잡하여 검증이 어렵고, 변수에 대한 조작적 정의가 애매하여 이론의 통일성이 결여되어 있다는 한계점이 있다.

□ 공정성이론

공정성이론은 Adams에 의해 전개된 작업 동기이론의 이론이다. 이 이론은 직무만족에 대하여 개인의 투입과 산출을 다른 사람의 투입·산출과 비교하는 사회적 요소의 내용을 포함하고 있다. 즉 이 이론에서는 공정성규범이 작용하고 있기 때문에 작업실적보다 많은 보수를 받는 사람 때문에 비교과정에서 불공평성이 존재할 가능성이 있다. 특히 이러한 불공평성은 많은 보수를 받고 있는 사람 자신이 다양한 형태로 많이 받고 있지 않은 것처럼 조정을 해서 표면화시키는 경향이 있기 때문에 이론적으로 공정성이론의 구조는 타당하다고 볼 수는 없다.

□ 2요인이론

2요인이론은 Herzberg에 의해 주장되었다. 이 이론에서 Herzberg는 직무만족상태는 직무불만족과는 전혀 다른 원인에서 나타난다고 주장하고 있다. 즉 만족요인은 작업과 관련된 차원으로서 인정과 자율, 책임 및 작업 그 자체 등의 내용이 이에 포함되고 있다. 이와 같은 만족인자는 오직 직무만족에만 영향을 미칠 뿐 직무불만족에는 아무런 영향을 미치지 않는다고 한다. 반면에 직무불만족은 임금, 작업조건 및 감독자나 동료의 인간관계론적 행동 등과 같은 불만요인에 의해서 유발된다고 보았다. 그러나 이는 위에서 말한 바와 같이 상이한 원인에 따라 만족과

불만족이 발생한다고 보고 있지만, 두 요소는 모두 만족과 불만족에 실제적으로 영향을 미치고 있기 때문에 직무만족을 충분히 설명하지 못하고 있는 것이다.

4. 선행연구의 고찰

가. 조직진단 및 조직 개혁

조직진단의 영역을 확장한 선행연구로서는 김상묵(2003)의 행정조직에 관한 연구를 들 수가 있는데, 그는 행정조직에 대한 진단영역을 조직역량, 조직구조, 조직행태, 업무과정·성과로 구분하여, 각 영역에 대하여 주요 진단변수들과 활용 가능한 진단방법을 제시하였다. 그러면서 이 통합모형이 실제 행정조직을 얼마나 정확하게 설명할 수 있는지 그리고 실제 행정조직 진단에서 얼마나 유용성을 보여줄 수 있는지에 대해서는 보다 많은 연구와 검증이 이루어져야 할 것으로 보았다.

행정조직 진단의 방법연구에서(이재호, 2005) 조직진단의 분석틀로서 ①조직구조(효율적 조직체계, 부서역할, 조정체계, 협조체계, 절차체계, 정보체계), ②조직기능(기능별 부서업무량, 부서 중복업무, 부서 조정업무, 부서 문서결재량, 기능별 민원처리, 기능별 인력, 예산), ③조직행태(조직구성원의 행동, 조직구성원 참여, 일에 대한 만족, 스트레스 요인의 제거, 일 처리과정, 부서에 대한 적응), ④조직문화(합리문화, 조직 내 분위기, 아이디어 수용, 조직 내 및 조직간 관계, 조직의 역할 인식, 창발적 문화)를 제시되었다.

지방정부의 정책혁신과 관련한 연구에서는(김혜정, 2006), 지방정부 외부의 역량이 정책혁신에 미치는 영향력은 실질적으로 유의미할 뿐만 아니라 지방정부 내부 역량에 못지않게 그 영향력의 크기도 큰 것으로 나타났다. 아울러 지방정부 외부 역량으로 시민사회의 역량은 시민 개인의 역량과 시민사회 조직의 역량이 각각 지방정부 정책혁신의 속성에 차별적인 영향력을 지니고 있는데, 전반적으로 시민 개인의 역량에 비해 시민사회 조직의 영향력이 보다 효율적이고 강한 영향력을 지니고 있는 것으로 나타났다.

지방자치단체의 역량평가 관련 지표개발을 위한 연구에서는(金炳國, 權五哲, 1999), 조직과정의 요소로서 조직구성원 측면, 조직구조(관리)적 측면, 조직문화적 측면을 들고, 각 영역별 주요내용으로 조직구성원 영역에는 개인수준의 동기와 직무만족, 직무몰입, 그리고 집단수준의 소집단과 의사소통, 의사결정, 리더십, 조직차원의 조직풍토와 조직문화가 포함되었다. 그리고 조직구조적 영역에서는 물적기반으로서 조직의 산출물 생산과 목적 달성, 개인차의 최소화, 규제, 조직내 네트워크

으로서 권력의 소재와 의사결정 권한, 조직활동 수행(조직권한의 소재와 공식성)이 포함되었다. 또한 조직문화의 영역에는 조직의 구성원들이 공유하고 있는 중요한 행정규범과 제 가정의 집합 등이었다. 이러한 영역별 내용은 역량이 능력과 의지(노력)로 구성되었다는 전제 아래 조직구성원과 조직구조, 그리고 조직문화를 연계하여 조직역량의 평가체계 설정 단계를 구상하였다.

조직역량 측정을 위한 분석틀에 관하여 송재봉(2005)은 지역NGO 조직역량 강화연구에서 논하였는데, 그는 조직역량을 지방권력의 민주화, 시장의 민주화, 시민사회의 민주화라는 조직목표 달성을 위해 외부환경 요인을 조직 내부화하여 인적, 물적, 정보자원을 효과적으로 동원하고 활용하여 조직의 사명을 실현하는 능력으로 정의하고 조직역량 구성요소 및 측정지표를 제시하였다. 즉, ①인적자원은 회원(명목회원수, 회비납부, 참여회원, 참여방식), 전문성, 리더십(명망성), 운용성, 노동력 그리고 ②물적자원은 자립성(재정자립도, 회비납부비율, 의존재원 비중), 시설(사무실 등), ③정보자원으로서 정보력, 네트워크(연결망 수, 협력단체 수 등)을, ④외부환경에 시민사회 성숙(참여도), 정부의 합리성(수용성), 기부문화, 지역사회경제력을 포함시켰으며, 끝으로 ⑤사명 요소로서는 조직목표와 비전을 들었다.

조직개혁 후에 변화과정은 매우 중요한데, 이와 관련한 장혜미의 연구(2006)에서는 그 단계의 모형을 ①위기감 조성, ②혁신추진팀 구성, ③비전 및 전략개발, ④새로운 비전의 전파, ⑤임파우어먼트 변화의 장애물 제거, 조직구조나 시스템 변경, ⑥단기적 성공사례 만들기, ⑦여러 성공사례의 통합 및 혁신의 가속화, ⑧제도화 단계(조직문화 차원으로 승화)로 제시하여 통합센터의 변화단계에 대한 시사점을 주었다.

농촌지도직의 지방직화 이후 직무변화에 관한 연구결과를 보면(송기진, 2003), 지방행정기관의 영향을 많이 받게 되어 농촌지도 본연의 업무 외에 단체장의 공약 추진(35.9%), 시군 행사참여(19.5%), 농업시책 추진(7.1%) 순으로 업무의 비중이 커지고, 공원가꾸기, 세금징수 등 행정업무의 비율이 전체 업무의 37.1%로 나타났는데, 이러한 변화의 원인 중 하나로 농업기술센터가 외청체계에서 직속기관체제로 전환된 사실을 지적하고 있다.

농촌지도직의 지방직화 이후 급격한 변화에 부응하고 미래에 대비하기 위한 방안으로(김진균 외, 2000), 농촌지도사업의 패러다임 전환계획을 제시하였는데, 농촌지도사업의 범위, 개념 재정립 등 농촌지도사업의 정체성을 확립하고, 여건변화에 부응한 국가 고유사업의 설정, 친환경 사업 등의 역점 추진사업과 운영방식의 전환, 그리고 지식기반 사회에 부합하는 사업추진의 효율성을 기해야 할 것으로 논의하였다.

나. 조직의 갈등, 스트레스

행정조직 통폐합에 따른 조직 구성원 간 갈등에 관한 장재민의 연구에서(2003), 행정적 특성이 서로 다른 3개 시군이 통폐합 되었을 때 갈등의 원인으로, ①지위의 부조화 : 통합전 시군별 승진격차 등에 의한 인사문제(48.3%), ②인식의 차이 : 통합전 각기 다른 행정경험, 방법 등에 의한 견해·인식의 차이(17.2%), ③비공식 조직의 온존 : 출신 시군별 비공식 조직운영과 상호 배타성 문제(16.1%)가 지적되었다. 특히 인식의 차이를 보면, A군은 1차 산업에 비중을 두고 농·수산행정을 중심으로 추진하였는가 하면, B와 C시는 도시행정에 중점을 두고 추진해 각기 행정의 목표, 방법, 견해, 감각 등의 차이가 심한 탓에 도시행정에 길들여진 공무원은 병충해 방제지도, 농작물 피해예방, 가뭄대책, 산불예방업무 등을 접할 때 소홀히 처리하거나 불만을 나타내는 가하면, 농어촌 행정에 길들여진 공무원은 도시행정에서 발생하고 있는 난해하고 다양한 민원문제 등에서 업무추진에 어려움을 느끼고 있어 농정부서와 통합한 기술센터 간 이질성으로 인한 갈등이 예견되었다.

김나영(2004)은 학교조직 갈등연구에서 학교조직 갈등 전체와 학교 조직효과성 전체는 $r = -.582$ 로 유의한 부적 상관관계가 있음을 구명하였다.

그리고 스트레스와 관련된 연구(정영만, 1999)에서는 대인관계, 경력개발, 고객관계의 순으로 이들 요인은 스트레스에 부적 영향을 미치는 것으로 나타나 이질적 성향을 가진 통합된 조직구성원들 간의 대인관계가 직장의 조화된 분위기 조성에 중요함을 시사하였다.

농업기술센터와 농정부서와의 통합사례에 관한 연구로서 직원 간 갈등에 관한 연구에서는(양재원, 2000) 통합조직 내에서 개인과 조직 간의 갈등을 느끼고 있음을 밝혔고, 통합이후 부서와 부서 간 갈등도 높게 형성되어 있었는데, 실제 설문조사에서, '우리센터는 직렬이 다른 직원들 간에 서로 이해하지 못하는 경우가 있다'가 49.7%, 그렇지 않다가 27.0%, '직렬이 다른 직원들 간에 대립관계에 놓일 때가 있다'가 45.5%, 그렇지 않을 때가 24.5%로 나타났다. 이러한 갈등이 있음에도 불구하고 '직렬이 다른 직원들 간에 충돌할 때가 있다'와 '농업행정 관련직과 농촌지도직 간에 마찰이 일어나는 경우가 있다'가 각각 38.5%, 39%로 갈등 보다는 낮은 응답율로 직원들이 다른 직렬 직원과의 갈등을 느끼지만 실제로 갈등으로 인한 직접 충돌이나 마찰이 일어나지 않게 조심하고 있는 것으로 해석하였다.

그리고, 조직구성원의 갈등이 미치는 영향에 관한 연구에서(전무경 외, 2006), 조직구성원들이 조직 내 갈등유형인 과업갈등과 관계갈등을 높게 지각할수록 직무만족의 수준은 낮아지고, 이직 의도는 높아지는 것으로 나타났다.

또한 지방농촌지도기관의 기능과 역할 재정립에 관한 연구(농촌진흥청, 2004)에서는 농촌지도조직과 농업행정조직의 기능과 역할 갈등을 다루었는데, 97개 시군 농업기술센터의 7,063개 사업을 대상으로 한 조사에서 역할갈등 사업비중은 10.1%로 나타났고, 이 원인은 유사한 사업을 농정에서 추진 5.2%, 권한없이 책임만, 업무분담불명확 등이 1%내외였으며, 역할갈등의 비중은 분리독립 운영하는 센터 9.0%, 부분통합된 센터는 13.7%, 완전통합된 센터는 16.6% 순으로 나타났다.

다. 조직의 문화, 만족도, 조직효과

내무부와 총무처가 통합된 행정자치부의 사례연구(장지원, 2006)에서는 양 조직의 문화통합에 영향을 미치는 요인들로서 내부적요인(조직구조, 리더십, 인사운영시스템, 전략, 업무수행방식, 구성원)이 외부적 요인(행정환경의 변화, 조직개편)보다 문화통합에 더 많은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 최고관리자의 리더십, 인사운영시스템, 전략, 업무수행방식 등의 순서로 영향을 미치는 것으로 나타났고, 조직구조는 문화통합에 별다른 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

그리고, 은행의 통합과 관련한 연구(민주영, 2001)에서 직무만족에 영향을 주는 요인으로서 합병 전 소속은행이 중요하였고, 합병 대상기관이 되었던 조직원의 만족도가 낮게 나타났다

이질적인 조직을 통합하였을 경우에 조직정체성이 중요한데 이와 관련한 연구(한영석, 2004)에서는 고지위 조직구성원과 저지위 조직구성원의 경우에 합병조직의 정체성을 측정하고, 조직정체성이 높을수록 조직효과성이 높음을 구명하였다.

몇몇 시군 농업기술센터 소속 지도직공무원의 직무만족도에 관한 연구(권오인, 2003)에서는 대체적으로 만족도가 낮게 나타났으며, 특히 동기요인에서 인정감, 승진, 발전성이, 그리고 위생요인에서는 정책과 상급자의 감독 면에서 낮게 나타났다.

5. 우리나라 농촌지도조직의 변천과정

가. 조직변천과정 개요

농촌지도사업은 농업과 농촌생활 관련 기술·정보를 농업인 등에게 보급하고 교육하는 사업이라고 한다. 우리나라에서는 주로 중앙 및 지방자치단체의 정부기관에서 수행하고 있으며, 농업협동조합과 농업인 단체 등의 민간기관에서도 조직 목

적을 달성하기 위하여 일부기능을 수행하고 있다. 농촌지도사업이 우리나라에서 제도적으로 자리를 잡게 된 것은 미국의 영향이 컸다고 할 수 있는데, 미국은 농촌지도사업을 주립대학과 중앙 및 지방정부, 그리고 자원지도자 등과 협력하여 수행한다는 의미에서 협동지도사업(Cooperative Extension Service)으로 일컬으며, 중앙단위의 지도사업은 농무부(USDA)의 협동연구·교육·지도국(CSREES, Cooperative State Research, Education and Extension Service)에서 관장한다. 여기에서 지도사업으로 지칭하고 있는 확장(Extension)이란 용어는 19C 후반 영국의 캠브리지와 옥스퍼드 대학이 지역사회 주민을 대상으로 교육을 학교 밖으로 확장한 데서 유래하였으며, 이와 같이 농촌지도사업은 대학이 일반인을 대상으로 실시하는 교육에서 시작되었다고 할 수 있다.

그간의 농촌지도조직 변천과정을 개괄하여 보면, 1945년 일제 강점기에서 벗어난 우리나라는 바로 독립국이 되지 못하고 미군정기를 거치게 되는데, 이 때 우리나라에 처음으로 미국식 제도를 본따서 농과대학과 농업연구 및 지도기능을 통합한 농사개량원을 설치하였으나(1947.12), 여건이 갖추어지지 않았던 관계로 지속되지 못하였고, 대한민국정부 수립 후 1949년도에 농과대학을 문교부로 환원시키고 설립된 농업기술원으로 연구·지도기능이 계승되었다. 농업기술원은 자체의 농촌지도 담당부서를 폐지 또는 부활시키고, 농림부의 농촌지도국 또는 농업교도과에서 농촌지도사업을 관장하게 하는 등 난맥상을 보이다가 1957년 5월에 농사교도법에 의한 농사원을 설립함으로써 농촌지도조직이 제도적으로 확립하게 되었다.

그럼에도 불구하고 농촌지도사업은 농림부 및 도, 시군의 행정계통과 각종 조합, 지역사회개발위원회 등으로 다원화되어 1962년 군사혁명정부의 농촌지도체계 일원화 조치로서 농림부의 외청으로 농촌진흥청을 발족시켰고, 지방의 농촌진흥기구는 지방자치단체장 소속으로 설치되는 특이한 체제로 출범하게 되었다. 이후 정부의 강력한 식량정책 추진에 농촌지도조직이 크게 기여하게 됨으로써 중앙은 국이 증설되고 도와 시군에는 국 및 과가 신설되는 등 지방농촌지도조직의 확대와 농촌지도인력의 대폭적인 증원 등으로 1970~1980년대에는 발전을 거듭하였다.

그러나 1994년 지방자치제의 강화와 1997년 도 및 시군 소속 농촌지도직의 지방직화, UR협상타결에 이은 개방화, 그리고 정부의 구조조정 시책 등 농촌지도조직의 환경이 급격하게 변화하였기 때문에 기능의 재검토와 조직의 축소 정비가 불가피 하게 되었다. 그 뿐 아니라 농업·농촌의 위치가 생산과 정주(定住)를 포함한 국가차원에서의 다원적 기능을 강조하게 됨으로써 농촌지도조직도 2004년에 농촌 유무형의 자원보전과 개발, 친환경기술의 보급, 가공 유통 등의 수확 후 관

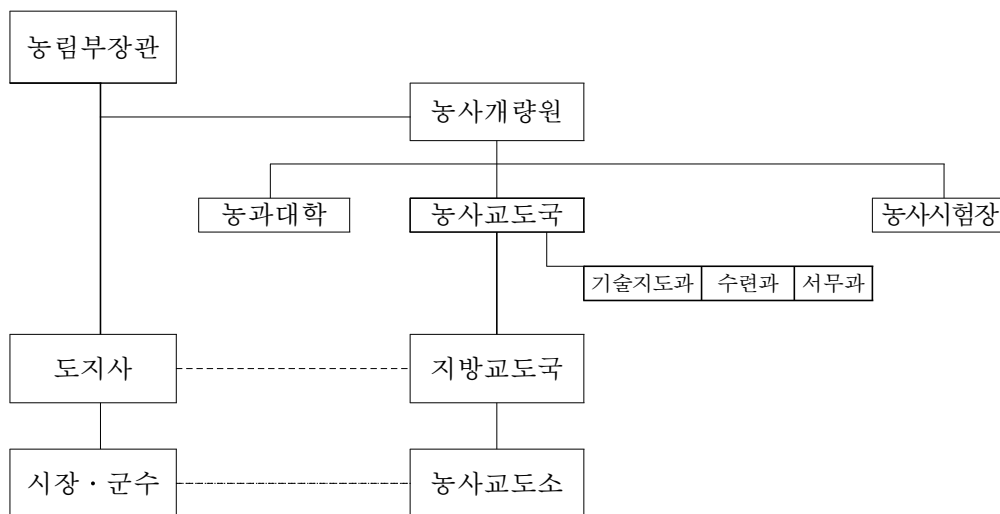
리기술 증진, 기술 정보화 방법의 개선 등을 목표로 전면적인 개편을 단행하여 변화하는 여건에 대응하고 있다.

나. 농사개량원 발족(1947)

□ 조직과 기능

농업기술교육령(1947.12.15, 군정법령 제160호)에 의거 발족하게 된 농사개량원은 미국이 반세기 동안 성공적으로 발전해온 사례에 준하여 문교부 산하의 국립 농과대학, 그리고 중앙농업시험장과 교도국을 한 기관으로 통합한 것으로서 교육, 연구, 지도 세 기능을 단일기관에서 추진할 수 있게 하였다<그림 2-2>.

<그림 2-2> 국립농사개량원 직제 (군정법령 제160호, 1947.12.15)



※ 도 지방교도국에는 기술지도과, 서무과 설치

농업기술교육령은 법령의 목적, 농사개량원의 구성과 임무, 농사개량위원회의 설치, 국립농사시험장 및 지장, 서울대학교 농과대학 및 대구농과대학, 국립농사교도국, 지도시책 공포의 권한, 기타 농과대학 및 학교에 관한 조항으로 구성되어 있는데, 국립농사교도국은 중앙농사교도국장과 동 부국장, 9개소의 지방농사교도국장, 군 농사교도사로 편성하였으며, 흥미로운 점은 교도사의 “사”자가 오늘날 지도사의 “사(士)”가 아닌 스승 “사(師)”로 호칭되어 당시 교도사업의 교육적 특성을 강조하고 있다는 것이다. 또한 교도사는 강제적 행정임무에 관여하지 못하고 정치성을 띤 활동을 금하였다. 농사개량원 총재의 보조기관인 농사교도국의

임무는 농촌에 농사에 관한 지식 및 기술을 보급하며, 농산물을 증산하여 영농 및 농민생활의 향상을 도모하도록 하는 것이었다.

농사개량원의 추진체계를 보면, 본원은 서울에 두고 3기관은 수원에 설치토록 하였으며, 각 도에는 도 시험장과 별도로 지방교도국을, 각 시군에는 농사교도소를 신설하고 116개의 농업학교는 측면으로 교도소를 협조하게 하였다.

교도기구는 중앙에서 도, 군에 이르기 까지 일반 행정기구에서 분리하여 설치하였고, 사업예산은 전액 국가예산으로 충당함으로써 도나 군 등의 행정기관 또는 기타 농업단체는 교도사업에 대한 공식적인 예산부담 의무는 없었다.

농사개량원 교도국은 기술지도과(답작, 전작 등 15분야의 기사로 구성)와 교도원 그리고 지방지도자 및 청소년 등의 교육훈련을 담당할 수련과 및 서무과의 3과로 구성하고, 도의 지방교도국에는 기술지도과와 서무과를 설치하였다.

□ 지도인력

정부는 1948. 2월 까지 중앙과 도, 시군에 대한 인사 및 조직 정비를 완료하고, 1차로 1948년 농사교도소장급 150명에 대한 새 교도이념과 교도방법에 관한 단기 강습회를 수원에서 개최하였으며, 2차로 2,400명에 대한 도별 단기 기초훈련을 실시하였다. 당초 계획에는 군교도소에 5명, 읍면에 1명씩 교도원을 배치할 계획이었으나 1948년 6월 말에야 읍면에만 1명씩 배치할 수 있는 예산을 확보하였다.

다. 농업기술원 발족(1949)

□ 조직과 기능

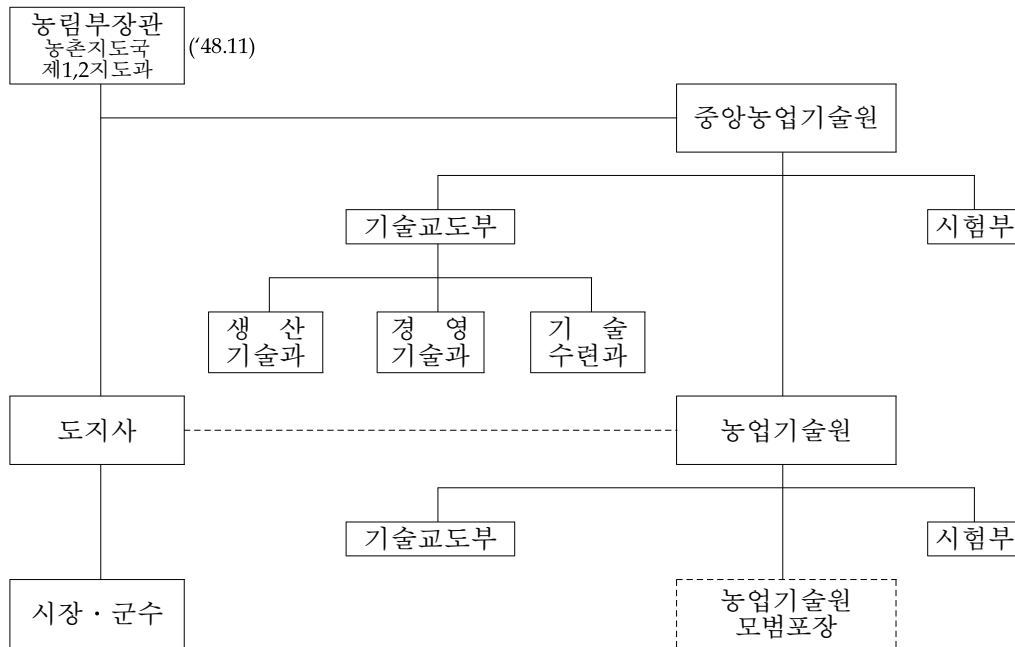
정부는 1949년 1월 당면한 식량증산의 시급한 과제를 해결하고, 우리나라 실정에 맞는 농업연구·지도기관을 설립하고자 농사개량원을 폐지하고 농업기술원을 1949년 1월 6일에 발족시켰다(농업기술원직제, 대통령령 제45호).

농사개량원에 소속되었던 서울대학교 농과대학은 문교부로 이관하고, 중앙농업기술원은 시험부와 기술교도부, 서무과로 편성하였으며, 도 농업기술원은 도의 교도국과 시험장을 동일기관에 설치하였다. 또한 군 읍 면에는 도 농업기술원 직할 모범포장을 설치하였으며, 농사개량원 시절의 군농사교도소는 폐지하고 소속 공무원과 설비는 농업기술원에서 인수하였다<그림 2-3>.

중앙의 기술교도부에는 생산기술과, 경영기술과, 기술수련과를 설치함으로써 같은 부서에 생산기술과 경영기술지도 및 교육훈련기능의 긴밀한 협력체계를 구축

하였다. 시험부에는 기초연구과, 농예화학과, 종예과, 원예과, 잠사과, 축산과를 두었다. 이때에도 중앙 및 도농업기술원 소속 공무원은 농산물의 수집, 할당 기타 이에 유사한 경제통제행정에 관여할 수 없도록 직제에 규정하였다.

<그림 2-3> 농업기술원 직제1 (대통령령 제45호, 1949.1.6)



※ 농촌지도국 제1, 2지도과 → 농경국 지도과('49.10) → 농정국 농경과('50.3)

□ 지도인력

앞에서 기술한 바와 같이 국제연합한국부흥위원단(UNKRA)은 농업, 임업, 수산업의 진흥을 위하여 1953년 25만불의 예산을 세웠는데, 교도사업 분야에서는 관계자 11명을 미국에 파견하여 훈련토록 하고, 지도용 물자 도입 등에 이 예산을 활용하도록 하였다.

농업기술원 산하 교도기구의 기능 약화를 보강하기 위하여 1952년 10월에 도입한 농업지도요원제도에서는 남한 자연부락 48,000개에서 2명씩을 배치하는 것을 원칙으로 하고, 우선 농림부, 내무부, 국방부 합동통첩으로 1개 이동에 2명씩 18,614개소의 37,228명을 확보하기로 하였다. 부락교도요원은 부락에서 선출하고 군수가 재심하여 임명하였으며, 이들은 무보수의 명예직으로서 농사교도의 책임을 부여함과 동시에 징용의무의 면제, 자기농사의 개량실천, 농사개량과 협동조합의 육성, 청소년을 지도하는 임무가 주어졌다. 또한 읍면교도요원은 도지사가 재심하

여 임명하였으며 부락지도요원을 통솔 지도하였다.

1953년 농림부에서는 동래에 농업교도요원 임시양성소를 설치하여 읍면교도원 1,500명에 대한 2회의 강습 실시, 각 도별로 부락교도원 36,000명에게 단기 훈련을 실시하였으며, 1954년 2월부터는 서울 청량리에 임시양성소를 설치하고 10일간씩 6회에 걸쳐 총 1,500명에게 2차 강습회를 실시하였다.

라. 농업기술원의 직제 개편(1954)

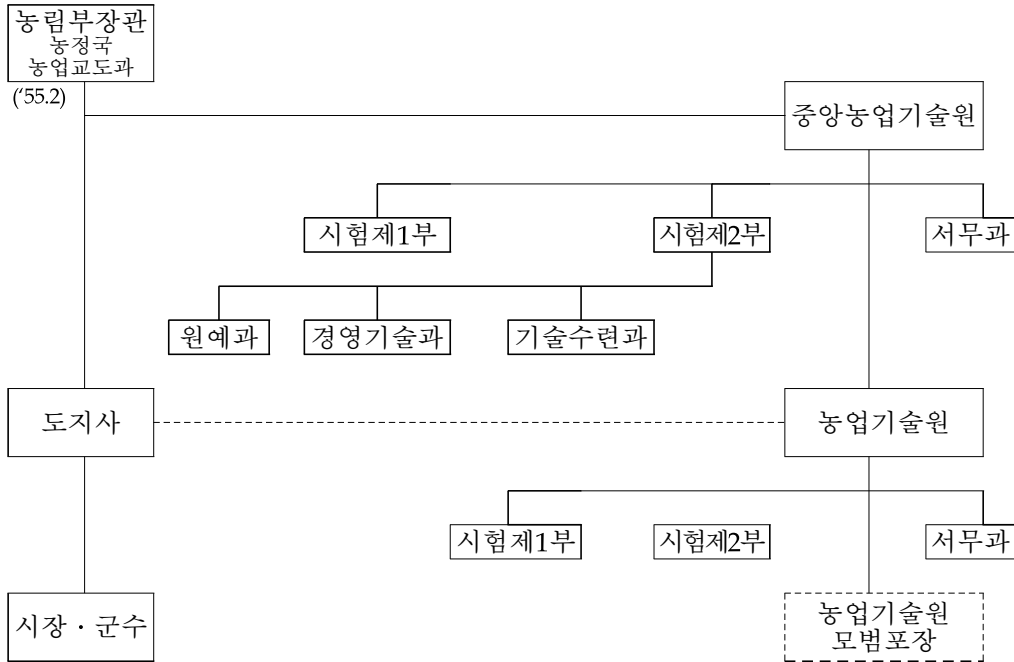
□ 농업기술원의 교도부 폐지

1949년 1월 대한민국 독립 정부에 의해 설치된 농업기술원은 다음 해의 6·25동란과 사업예산 삭감 등 어려운 여건 속에서 지도사업 추진이 약화되었다. 반면에 농림부에서는 관계 부처의 지원을 받아 1952년 10월에 농업지도요원제도의 도입과 1953년 3월의 농사보급회 결성, 그리고 1953년 12월에는 내무부 등 5개부의 장관 명의로 「농사교도사업 실시에 따른 통첩」을 시달하여 일선현장에서 활동할 교도요원의 확보와 행정기관장 및 교도요원들로 구성된 읍면교도소를 설치하였다. 그리고 시군, 도 및 중앙단위 교도위위원회를 가동하는 등 기존의 농사교도체계 외에 농림부 주도의 지도사업 추진체계를 구축하여 사실상 농업기술원체제의 농사교도기능을 더욱 약화시키는 요인이 되었을 뿐 아니라 이원적인 교도사업체계를 강화하는 상황을 조성하였다고 할 수 있다.

이와 맥을 같이 하여 1954년 1월 18일에는 <그림 2-4>와 같이 농업기술원의 직제를 개편하면서(대통령령 제863호) 기술교도부를 폐지하고, 시험제1부, 시험제2부를 설치하였는데, 시험1부는 기초연구과, 농예화학과, 종예과, 잠사과를, 시험2부는 원예과, 경영기술과, 기술수련과를 두었다. 또한 도농업기술원도 교도부를 폐지하고 서무과, 시험제1부, 시험제2부로 개편하였다.

이때에 농업기술원 직제 공포 당시에 포함되었던 중앙 및 도의 교도사업에 종사하던 공무원의 경제통제행정에 관여 금지 조항은 삭제되었다. 한편, 농림부는 다음 해인 1955년 2월 17일 농정국에 농업교도과를 설치하여(대통령령 제1002호) 농업, 농민생활개선 기술과 지식의 보급, 교도공무원 농촌청소년 수련 및 농업기술연마 등 실질적인 교도사업을 총괄할 수 있도록 하였다. 아울러 행정체계의 교도기능을 강화하였는데 도에는 산업국 농업교도과, 시군에 산업과 교도계를 두고, 면에는 농업교도소 등 행정기관에서 교도기능을 수행토록 한 통합체제를 구축함으로써 농업기술원의 독자적인 교도체계에 혼선이 초래되었다. 이 당시 농림부의 농업기술원 관장부서는 농정국 농정과였다.

< 2-4> 농업기술원 직제2 (대통령령 제863호, 1954.1.18)



※ 기술교도부 폐지, 시험제1,2부 설치, 후에 농림부 농정국 농업교도과 설치(1955.2.17)
 도 : 산업국 농업교도과, 시군 : 산업과 교도계

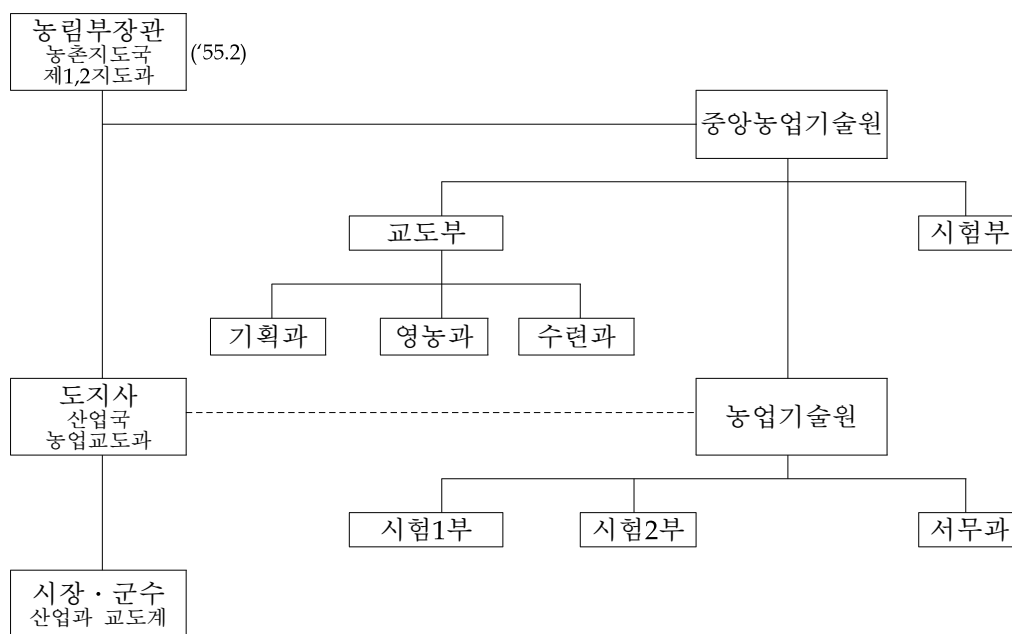
1953년 농업기술원의 총정원은 207명(일반직과 연구직)으로 지도직은 별도 정원 없이 기술직렬의 연구직에 포함되어 있었으며, 1955년에 교도공무원 정원은 410명(중앙32, 도50, 시군328)이었다.

□ 중앙농업기술원의 교도부 부활

정부는 1954년 1월에 농업기술원의 교도부를 폐지하고 1955년 2월에는 농림부 농정국에 농업교도과를 설치하였으나, 1956년 3월에는 중앙농업기술원에 교도부를 부활하고 시험제1부, 시험제2부를 시험부로 통합하였다(1956.3.6, 대통령령 제1136호)<그림 2-5>. 이에 따라 농업기술원은 시험부(기초연구과, 농예화학과, 종예과, 잠사과, 원예과, 경영기술과), 교도부(기획과, 수련과, 영농과), 서무과로 구성되었는데, 농업기술원 당시 교도부에 함께 설치되었던 경영기술과가 생산기술 부문과 분리되어 시험부에 존치되었다. 이 때에 행정계통에 농림부(농정국 농업교도과) - 도(농산국 농업교도과) - 시군(산업과 농업교도계)의 지도사업 체제가 유지됨으로써 중앙은 농림부와 농업기술원의 이원적 체계를 갖추고, 지방은 교도기관이 행정기관과 통합된 일원적 체계를 유지하게 되었으며, 지방비가 지도사업에 투입하게 되었다.

이 당시(1956)의 교도인력은 410명(중앙32, 도50, 시군328)이었다.

<그림 2-5> 중앙농업기술원 직제 (대통령령 제1136호, 1956.3.6)



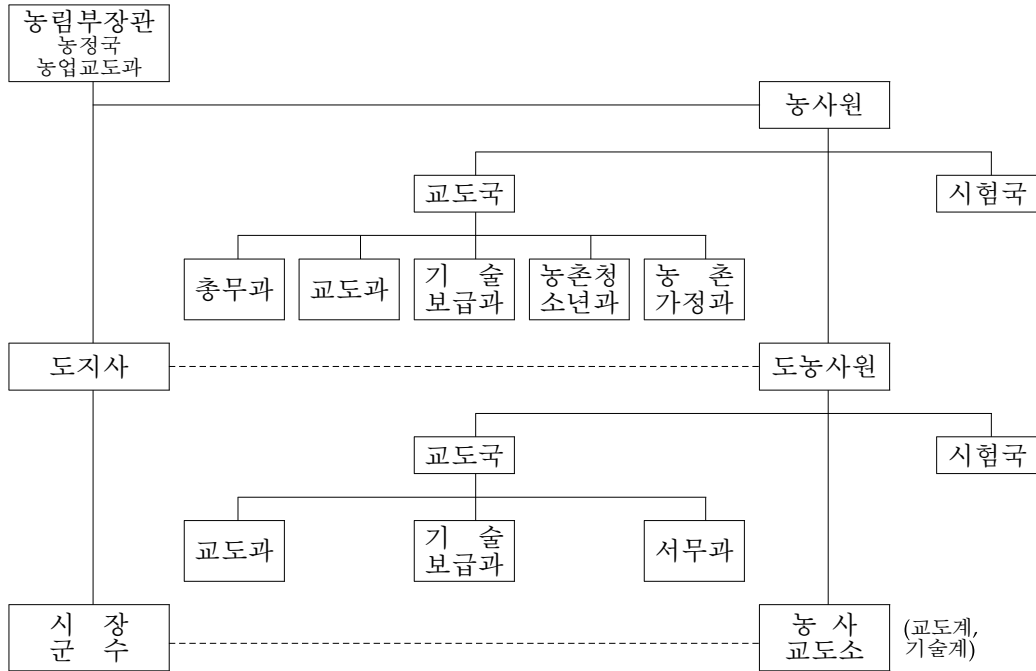
※ 중앙농업기술원에 교도부 부활

마. 농사원 발족(1957)

□ 조직과 기능

농사원은 <그림 2-6>와 같이 종래의 농업기술원과 그 밖에 분리되어 있던 각종 시험연구 기관 및 농림부의 농업교도과를 계승하여 시험국과 교도국으로 구성하였다. 각 도에는 도농사원을 설치하고(도농업기술원과 도의 교도과 계승), 서울특별시와 시군에는 농사교도소를 설치하도록 하고 필요시 지소를 둘 수 있도록 하였다. 중앙의 교도국에는 총무과와 교도과(기획, 공보, 훈련), 기술보급과(농사), 농촌 청소년과를 두었으며, 새로이 농촌가정과(農村家政課)를 설치하였다. 도농사원에는 교도국(서무과, 교도과, 기술보급과)과, 시험국(제주는 시험과, 교도과)을 두었다. 이와 같이 농사원은 중앙에서부터 시군에 이르기 까지 일반행정기관과 별개의 조직체계를 구축하였으며, 지도기관과 시험연구기관이 동일 기관장 소속으로 설치되어 상호 유기적인 연계를 강화할 수 있게 되었다. 농촌지도사업을 실질적으로 관장하던 농림부 농정국의 농업교도과는 1958년 4월에서야 농업단체과로 개편하여 폐지되었다.

<그림 2-6> 농사원 직제1 (대통령령 제1274호, 1957.5.28)



※ 농정국 농업교도과는 '58. 4 농업단체과로 개편 폐지

1957년 11월에는 한미합동경제위원회에서 농촌개발을 위하여 교도사업과는 별도로 추진할 지역사회개발 사업의 착수를 위한 지역사회개발분과위원회를 설치하였으며, 1958년에는 대통령령으로 지역사회개발위원회를 설치하였다(1958.9.2, 대통령령 제1384호).

1959년에는 농사교도위원회 규정을 공포하여(1959.9.23, 대통령령 제1516호) 시군, 도 및 중앙에 농사교도위원회를 설치토록 하였으며, 관계기관과의 연락과 협조, 조정을 도모하도록 하였다.

1958년 현재 전국의 농사교도소 분포를 보면 경기 20개소, 강원17, 충북10, 충남14, 전북14, 전남21, 경북23, 경남20, 제주에 2개소의 교도소가 설치되었다.

농사원의 특징을 알아보기 위하여 농사교도법의 주요 내용을 보면 다음과 같다.

① 그 목적으로서 「본 법은 농업의 개량발달을 위한 필요한 시험연구를 하고 농사 및 생활개선에 관한 지식과 기술을 농민에게 지도함으로써 농산물을 증산하고 그의 생활향상을 기함」 이라고 규정하였고(제1조), ② 교도사업의 내용으로서 기술보급지도 뿐 아니라 시험 연구까지를 포함한 광의의 규정을 내리고 있는데(동법 제2조), 농사(농업, 임업, 축산, 원예, 잠업, 부업 등)에 관한 시험 연구 및 지식과 기술의 교도 보급, 토양개량 및 보전에 관한 시험 연구와 지도, 협동조직

체의 운영방법 지도, 농촌청소년의 교양지도, 농촌가정생활의 향상 지도, 종사공무원의 양성 등을 사업내용으로 규정하고, ③ 기구로서는 농림부 소속 하에 농사원을 설치하고 그 하부기구로서 각 도에 도농사원, 각 시 군에 농사교도소를 두며 그 밑에 지소를 둘 수 있도록 규정하였다. 그러나 실제에 있어서 지소는 인원부족으로 설치하지 못하였다. ④ 연구지도공무원의 자격은 그 전문성에 비추어 별도의 대통령령에 의거 규정토록 하고, 교도공무원은 교도사업 이외의 사무에 관여 또는 겸무하지 못하도록 규정함으로써 교도공무원은 정치성을 띤 행동은 물론, 일반 행정업무나 감독사무도 겸하지 못하도록 하였다(동법 제6조). ⑤ 연구교도공무원의 우대원칙을 규정하여(동법 제7조) 연구교도공무원에게는 연구수당과 교도수당을 지급하도록 하였다. 그러나 즉시 실현되지 못하고 1961년도에 비로소 예산이 책정되었으나 실제로 지급되지는 않았으며 기술수당 만이 지급되었다. ⑥ 다른 기관 또는 지방공공단체도 재정이 허용하는 한도 내에서 농사교도사업을 실시할 수 있으며 그때에는 사전 및 추진 중에 교도기관과 밀접한 연락을 취하여야 한다고 규정하였다(동법 제10조). 원래 이 조항은 지도체계의 다원화를 허용하면서 그로 인한 중복, 마찰 등을 막기 위하여 설정된 것이지만 실제에 있어서는 제대로 실행되지 못하였다.

농사교도법의 기본정신과 종합적인 농촌개발의 목적은 현행 농촌진흥법에 그대로 계승되고 있는 바, 이 법이 우리나라 농촌진흥사업 발전에 끼친 영향은 크게 평가되고 있으며, 특히 다음과 같은 역사적 의의를 지니고 있다.

① 시험연구사업과 교도사업이 동일 행정체계 내에 통합함으로써 시험연구기능과 교도사업기능을 유기적으로 조정하고 신속한 업무처리가 가능하게 하였다. 즉, 교도사업을 통하여 제기된 문제가 시험연구사업 과제로 반영되고, 시험연구 결과를 교도사업을 통하여 신속히 농업인에게 보급할 수 있게 되었다.

② 연구 및 교도사업을 본질적으로 성격이 다른 일반 행정기구와 분리시켜 기능의 분화에 의해 사업을 효율적으로 추진할 수 있게 하였다.

③ 농업발전을 위한 효과적인 수단으로서 연구 및 교도사업을 체계적으로 추진할 수 있는 조직 및 기구를 설립함으로써 학교교육을 통할 때 소요되는 개발기술의 실용화 기간을 단축시켜 과학적 영농의 발전을 촉진시킬 수 있는 법률적 토대를 마련하였다.

이러한 장점과 함께, 농사교도법의 취약점으로서 소수의 한정된 직원을 가지고 중요한 임무를 수행할 중앙기관의 조직형태는 미국 주(州)제도의 부분적 모방이라는 것, 그리고 법 내용이 다른 선진국의 법과 같이 재원확보와 예산원칙의 규정에

중점을 두지 않고 직제에 치중하여 안정적인 조직운명을 보장할 수 없었다는 점과 영농현장에서 농업인이 주축이 되었던 실천조직인 농업교도원제도의 연계활용 규정이 없다는 점 등이 지적된다.

□ 지도인력

농사교도법 6조는 연구교도공무원의 자격에 대하여 대통령령으로 규정토록 위임을 하고 있으며, 교도사업 외의 사무에 관여 또는 겸직을 금지하고 있다. 동법 위임조항에 의거하여 1957년 7월 9일에 농업연구 및 교도공무원 자격규정(대통령령 제1,286호)을 공포하였는데, 이 규정에 의하면 농업연구·교도공무원은 자격을 농과대학 졸업자로 제한하고, 현직자에 대한 자격시험을 실시토록 하며, 교도이념과 방법에 대한 교육훈련을 실시하도록 하고, 우대조치로 연구수당을 1961년부터 기술직 수당의 형태로 지급토록 하였다.

따라 교도공무원 자격시험과 현직자 훈련을 실시하였는데, 1957년 9월 22일에 실시한 제1회 농업연구 및 교도공무원 자격검정시험에서는 일반지원자와 함께 4급 이하 현직자 전원이 응시토록 하였다. 교도공무원의 경우, 총 응시 823명 중에서 합격자는 367명이었으며(이중 216명 현직자), 현직자 이외의 일반합격자 151명 중에서 대졸자는 1958. 6월부턴 교도공무원 후보생 훈련에 참가하고, 대졸자가 아닌 자는 1958년 4월에 시군교도소에 배치하였다.

본시험에 합격한 전 현직자와 본원 및 도원의 간부에 대한 훈련을 본원에서 1957년 11월 11일부터 1958년 2월 3일 까지 1주간씩 5기에 걸쳐 실시하였다. 강사는 농사원 및 OEC의 전문가들로 구성하고, 교과목은 교도사업의 이념 및 연혁(한국 및 미국), 교도사업의 기구, 교도사업의 계획 및 운영, 교도방법, 협동조합, 4H구락부 운영, 생활개선, 보고 및 평가, 기타 기술과목 등으로 편성되었다.

한편, 촉탁공무원의 선발과 기초훈련도 실시하였는데, 시군교도소에 배치할 촉탁교도원의 채용시험을 도원별로 실시한 결과(1958.2.27), 총 응시자 2,428명 중 남자가 361명, 여자 91명이 합격하였다. 합격자와 1957년 자격검정시험 합격자 4명 등 501명에 대하여 도농사원별로 10일씩 기초훈련 실시하였다(1958.3.17~4.7). 강의는 농사원 및 OEC 전문가로 편성된 강사진이 각 도원을 순회하며 훈련을 담당하였다. 교도공무원 후보생에 대한 특수훈련도 실시하였는데, 1957년 9월에 자격시험 합격 대졸자 70명에 대한 장기훈련(6개월 176일)을 실시하였다. 교과편성은 일반과정(교도사업 및 교양과목) 35일, 기술과정(농사일반) 40일, 각 시험장에서의 실습과정 35일이었으며, 현지실습과정 45일과 연구과정 21일도 포함되었다.

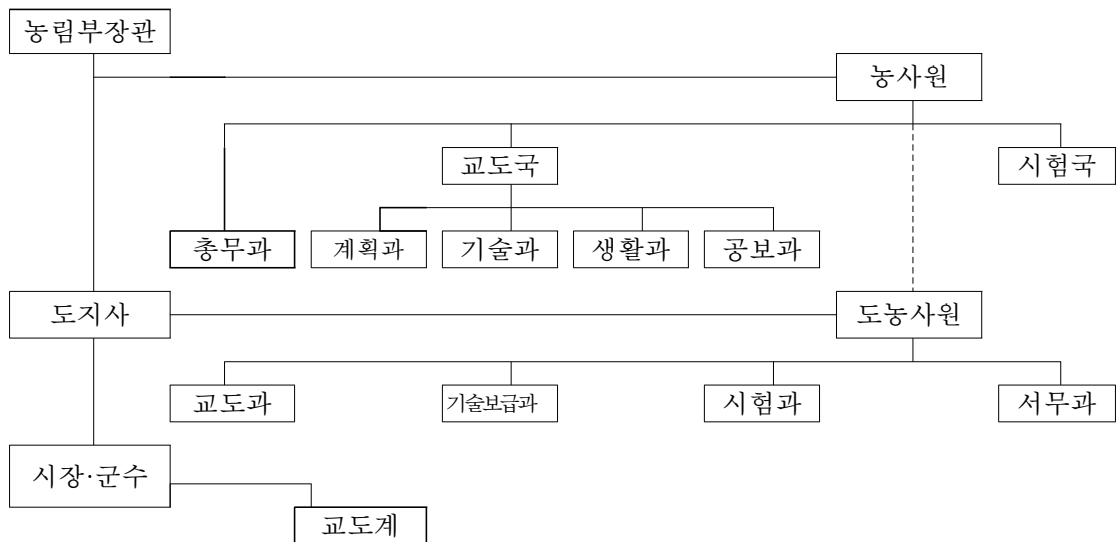
때 시군교도소의 교도사(敎導師)는 668명(교도사167, 축탁교도원501)명이었으며, 지도 인력은 총 952명으로 중앙에 82명, 9개도에 177명, 167개 시군교도소에 693명이 배치 되었다. 지도인력은 평균 4명이었고, 73개 시군에는 가정교도원(家政敎導員)을 별도로 1명 씩 배치하였다.

바. 농사원 직제개편(1961)

농사원 발족 후 4년 간 농촌지도사업은 착실히 수행되었으나, 1961년 10월, 5.16 군사혁명 정부는 대폭적인 정부기구 개편을 단행하였으며, 이때에 농사원도 전면 개편이 단행되었다.

1961년 10월 2일에 농사교도법을 농사연구교도법으로 개정(법률 제742호)함에 따라 농사원직제도 전문이 개정되었다(각령 제183호). 농사원을 2국, 8부, 1시험장으로 편성하고, 시험국 밑에 8개부, 1개 시험장 (기획관리부, 식물환경부, 작물원예부, 임산부, 축산부, 수의부, 잠사부, 농공이용부, 고령지시험장)을 두었으며, 교도국에는 4개과 (계획과, 기술과, 생활과, 공보과)를 설치하였고 교도국장 소속이었던 총무과를 원장 직속으로 개편하였다<그림 2-7>.

<그림 2-7> 농사원 직제2 (1961.10.2, 각령 제183호, 1961.10.6, 각령제223호)



※ 중앙 교도국 과 개편, 도의 교도국 폐지, 교도소는 시군 산업과 교도계로 개편

도농사원은 종전 농사교도법(1957.2)에 의거 농사원장 소속이었으나 법개정을 통하여 도지사 소속으로 하였으며, 별도의 각령(1961.10.6, 각령제223호)에 의거 도농사원에는 국을 폐지하고 과를 설치토록 하였으며, 도 규칙으로 서무과, 교도과,

기술보급과, 시험과를 두었다. 또한 도농사원의 지역사회개발업무를 도로 이관하여 산업국 지역사회과를 신설하였다(1961.10.6, 대통령령 제311호). 한편, 시군농사교도소는 시장군수 소속으로 편입하였다(1961.10.2, 농사연구교도법 제5조).

농사연구교도법의 주요 내용을 보면, ①사업내용을 시험연구사업과 농사교도사업으로 확연히 나누어서 정의하였고, 시험 연구 사업의 새 영역으로서 농촌생활(의·식·주)에 관한 시험 연구와 농촌발전을 위한 조사연구를 추가하였으며, 농사교도사업의 새 영역으로서 농가부업과 수공업에 관한 지식, 기술의 보급, 자연자원의 이용에 관한 농민교육이 추가되었다. 그리고 ②농사원의 기구에 관하여는 이를 정부조직에 포함하였으며, 지방행정기구 통합 원칙에 입각하여 도농사원은 도지사 소속 하의 외청으로 개편하고, 시군농사교도소는 시군 산업과의 한 계로 편입하였다.

1961년 10월의 총인력은 1,444명으로서 167개 교도소 1,230명으로 정규직은 167명이었으며, 교도소당 평균 농사교도원은 4명, 생활교도원은 1명이었다. 9개 도농사원에는 151명의 인력이 있었는데 정규직은 91명이었고, 농사원 교도국에는 63명이 배치되어 있었으며 정규직은 27명이었다.

사. 농촌진흥청 발족(1962)

□ 조직과 기능

농촌진흥청은 <그림 2-8>과 같이 1962년 4월 1일에 종전의 농업연구·농사지도 기구인 농사원의 기능을 인수하고, 농림부 지역사회국의 지역사회개발사업, 농림부 훈련원과 제주목장, 중앙전매연구소의 연초시험장을 통합하여 발족하였다(농촌진흥청직제, 각령 제615호, 1962.3.29).

중앙은 시험국과 지도국 등 2개국과 총무과, 11개 연구소 시험장으로 구성하였으며, 시험국에는 연구조정과와 지역시험과를, 지도국에는 기획과, 농사개량과, 생활개선과, 사회지도과, 기술공보과를 설치하였다. 11개 연구소 시험장 등 산하 중앙기관으로는 수련소, 식물환경연구소, 작물시험장, 원예시험장, 임업시험장, 잠업시험장, 축산시험장, 가축위생연구소, 농공이용연구소, 고령지시험장, 제주시험장 등이었다.

도에는 농촌진흥원을 도지사 소속으로 설치하였는데, 종래의 도농사원, 도산업국의 지역사회과의 지역사회개발 업무 및 도의 농사시험 지도사업기능을 통합 및 흡수하여 도농촌진흥원으로 발족한 것이다. 도농촌진흥원은 지도과, 시험과, 서무과로 조직하고, 지도과는 기획계, 기술계, 지도계를 두었으며, 산하기관으로서 임목양묘

- ② 정부 또는 지방자치단체는 이 법에 의하지 않고는 지도사업을 실시할 수 없도록 하고 다른 법률에 의하여 지도사업을 실시할 수 있는 공공단체도 이 법에 의한 농촌진흥기관과 긴밀히 협조하여야 한다고 하였고, 기타의 단체가 지도사업을 하고자 할 때에는 사전에 농촌진흥청장에게 사업계획서를 제출하여 승인을 얻도록 규정하였다.
- ③ 지방농촌진흥기관이 비록 도지사와 시장 군수에게 소속되어 있지만(외청) 연구 지도공무원의 인사권은 농촌진흥청장에게 주어져 전문인력 관리와 일관된 사업감독 체계를 확립시켰다.
- ④ 농사교도법(1957년 공포)과 같이 연구 지도공무원의 임무의 특수성에 비추어 본법에 정한 사업 이외의 사무에는 관여하지 못하게 규정하고 있다.

이러한 법 규정에도 불구하고 도 및 시군 지도기관을 지방자치단체장 소속으로 설치함으로써 시장 군수의 실질적인 지휘감독을 받게 되고 사업예산의 대부분이 지방자치단체에서 부담하게 되어 자율적인 특성 확보에 어려움이 많았다. 이러한 상황에서 농촌진흥기관을 중심으로 하는 관계기관, 단체, 민간인들의 긴밀한 협조태세를 강화하기 위해 1962년 7월 16일에 농촌진흥위원회규정을 제정(각령제 882호)하여 중앙, 도, 시군에 농촌진흥위원회를 설치하였다.

이 위원회는 농촌진흥을 위한 지도 및 조성사업에 관한 중요사항을 심의하고 종합적인 농촌개발계획 수립과 조정에 대하여 위원장을 겸하고 있는 농림부 장관과 도 및 시군의 각급 지방자치단체장의 자문에 응하는 것을 임무로 하였다. 각급 단위 농촌진흥위원회의 부위원장은 농촌진흥기관장이었으며, 중앙과 도 및 시군의 위원회는 각각 연간 4회와 6회의 회의를 개최하도록 하였다. 중앙위원회 위원은 법정위원으로서 위원장은 농림부장관, 부위원장은 농촌진흥청장, 위원은 6개부처 차관(내무, 보사, 문교, 공보부, 원호처)과 국민운동본부장, 농업협동조합중앙회장, 토지개량조합연합회장, 산림조합연합회장, 서울대학교농과대학장 등 13명의 법정위원과 농업계 등 사계의 저명인사로서 위촉위원 9명, 총 22명으로 구성되었고 간사는 농촌진흥청 지도국장이었다. 1963년부터 본격적으로 운영하였으나 일부 위원의 형식적인 참여 등으로 1971년 농업산학협동체제의 강화에 따라 폐지되었다.

한편, 농촌진흥청장의 자문기관으로서 농사연구지도위원회 설치에 필요한 규정을 1962년 10월 25일에 공포하였다(농사연구지도위원회규정, 각령 제1006호). 이 위원회는 농사연구 및 농촌지도사업에 대하여 농촌진흥청장을 자문하기 위하여

22명의 당연직 및 선출위원으로 구성되었으며 산학협동의 효시가 되었다. 전문분야별로 15개 분과위원회를 두고 해마다 사업계획 심의와 실적을 평가하였으나 산학협동심의회규정이 제정됨에 따라(1971.12) 이 규정에 포함되어 폐지되었다.

□ 지도인력

및 시군의 농촌지도기구가 지방자치단체장 소속으로 설치되었으나 농촌진흥법으로 연구·지도직공무원에 대한 인사권은 농촌진흥청장에게 부여하였으며, 농촌진흥법에 정한 사업 외의 업무에 관여하지 못하도록 하였다.

1961년의 농촌지도인력은 총 1,444명으로서 중앙에 63명, 도에 151명, 시군에 1,230명이 각각 배치되었다.

아. 농촌진흥청·지방농촌진흥기관의 직제개편(1970년대)

□ 조직 및 기능

1970년대는 제2차 경제개발5개년계획(1967~1971)과 3차5개년계획(1972~1976) 과정에서 농공업 간의 격차가 심해지고 대량의 이농 등 농촌의 사회·경제구조에 큰 변화가 일기 시작하여 정부에서는 농업·농촌에 대한 특별한 관심을 기울여야만 되었다. 게다가 벼 식부면적의 감소와 가뭄피해 등으로 식량자급도는 1966년 94.7%에서 1971년도에는 71.2%로 급감하여 식량증산이 국가적으로 긴급한 과제가 되지 않을 수 없는 상황이었다.

1970년 초에 농촌진흥청은 국내외 여건변화에 부응하기 위하여 직제개편을 하였다. 기획관리관 소속이던 공보담당관을 청장 직속으로 설치하고, 차장 밑에 비상계획담당관을, 기획관리관 밑에 국제협력담당관을 설치하였으며, 지도국의 농사개량과를 폐지하고 국장 밑에 기술진흥관(2급 을)과 응용영양담당관을 두었다(1970.4.8, 대통령령 제4873호).

1970년 말에는 비로소 도농촌진흥원이 기관으로서의 면모를 갖추는 직제개편이 있었는데, 그것은 시험연구와 지도교육을 관장할 국을 신설한 것이었다(도와 부산시의 행정기구에 관한 규정 개정, 1970.12.26, 대통령령 제5426호). 종래의 3과(사무과, 시험과, 지도과) 체제에서 2국 6과(제주는 시험국만 설치) 체제로 확대 개편한 것이다. 시험국에는 작물과와 식물환경과를, 지도국에는 지도과, 기술보급과, 농촌사회과를 두었으며, 지도과는 2계(기획, 기술공보), 기술보급과는 4계(작물, 식물환경, 주산지, 잠업)로 편제되었다.

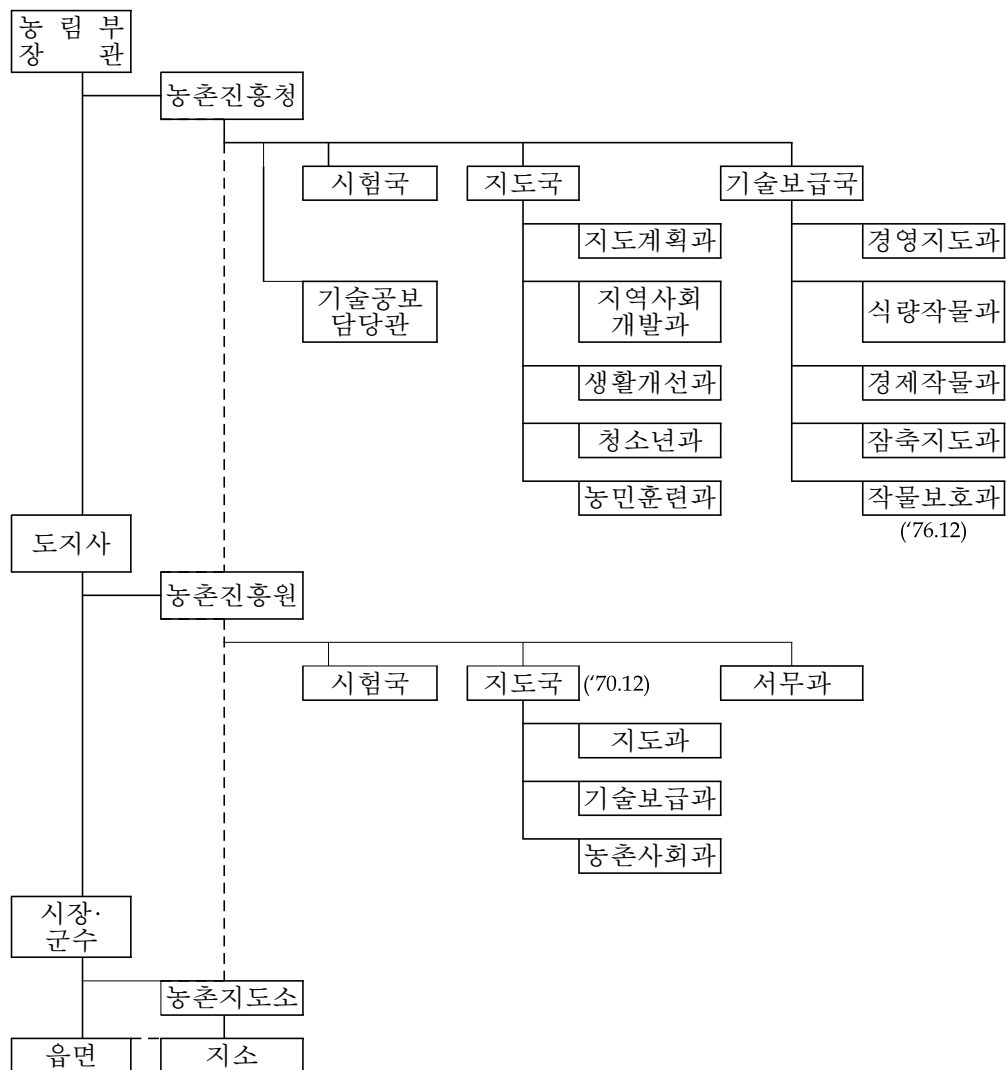
1971년 12월 2일에는 농촌진흥사업과 농업학교 교육을 상호 연계시켜 농업기술의 개발과 농촌근대화의 촉진을 도모하고자 농업산학협동심의회규정을 공포하여(대통령령 제5889호) 농촌진흥기관과 농과계 대학 간에 농업산학협동체제를 구축하였다. 농업산학협동에 관한 주요 시책과 그 운용에 관한 사항을 심의하기 위하여 문교부장관과 농림부장관 소속 하에 중앙농업산학협동심의회를, 도에는 도농업산학협동심의회를 설치하였는데, 중앙농업산학협동심의회는 16명의 위원으로 구성하고 위원장은 농촌진흥청장, 부위원장은 서울대학교 농과대학장이 되었으며, 도농업산학협동심의회는 11명의 위원으로 구성되고, 위원장은 당해 도내의 국공립 농과대학의 학장이, 부위원장은 도농촌진흥원장이 맡도록 하였다. 본 위원회 밑에 분과별로 전문위원회가 구성되었으며, 중앙에는 토양비료전문위원회 외 19개의 전문위원회를 두었고, 도에는 필요에 따라 설치하였다. 일선기관에서도 효율적인 농업산학협동체제를 강화하기 위하여 1972년 7월 28일에 시범농업고등학교육성에 관한 규정(대통령령 제6305호)을 제정하여 농업고등학교와 농촌지도기관의 실질적인 협동을 할 수 있는 제도를 마련하였다.

1973년도에는 통일벼를 확대재배하면서 농사기술지도기능을 강화하기 위하여 <그림 2-9>와 같이 지도국의 기술진흥관(2급을)을 개편하여 기술보급국(2급갑)을 신설함으로써 지도국과 함께 농촌지도사업을 2개국에서 분담하도록 하고, 그 밑에 경영지도과, 식량작물과, 경제작물과, 잠축지도과를 설치하였으며(1973.7.27, 대통령령 제6789호), 공보담당관과 지도국의 기술공보과를 통합하여 차장 직속으로 기술공보담당관을 두었다. 또한 지도국의 기획과를 지도계획과로 개칭하고, 응용영양담당관 소관업무를 생활개선과에 통합하였으며 그 정원을 이체하여 농민훈련과를 신설하였다. 이 때에 생산기술과 경영기술 관련 업무가 동일 지도조직 내에서 관장되었음에 유의할 필요가 있다.

1973년에는 지방농촌진흥기구설치에 관한 규정을 공포하여(1973.8.16, 대통령령 제6808호) 농촌진흥법 3, 4조(도농촌진흥원과 시군농촌지도소 설치 근거)를 삭제하고 지방농촌진흥기구 설치에 관한 규정을 제정함으로써 별도의 법령으로 특별지방관청의 성격을 갖는 도농촌진흥원과 서울, 부산 및 시군농촌지도소 설치 및 공무원 정원에 대한 근거를 마련하였다. 1970년대에 통일계 다수확 신품종 벼의 재배기술을 중심으로 농촌지도사업에 대한 농민들의 신뢰와 영농현장에서의 기술보급의 필요성이 높아지고, 농민들의 농촌지도소 읍면지소 설치 요구가 증대됨에 따라 1974년 3월 정부 여당연석회의에서 이 문제가 거론되기 시작하여 1974년 10월 제 80회 국무회의에 보고한 후, 1975년 1월 1일 부터 각 읍면마다 시군농촌지도소

의 지소를 확대 설치하였다(1,473개소).

<그림 2-9> 농촌진흥청 직제2 (대통령령 제6789호, 1973.7.27)



※ 기술보급국 신설, 지도국 개편 및 기술공보담당관(공보담당관+기술공보과) 설치

1970년대 후반은 통일벼 확대재배로 주곡의 자급을 이루어가던 때이므로 농업 기술의 중요성에 대한 공감대가 확산되어 지도조직이나 인력의 확충이 비교적 용이한 시기였다고 할 수 있다.

1976년 말에는 작물의 병해충 예찰과 방제 기술지도를 강화하여 식량증산에 더욱 박차를 가할 수 있도록 하기 위하여 농촌진흥청 기술보급국에 작물보호과를 신설하였으며(1976.12.31, 대통령령 제8,389호), 또한 오랜 숙원이었던 도농촌진흥

원과 140개 군농촌지도소장(서울 부산 포함)의 직급을 각각 2을→2갑, 3을→3갑으로 격상하고, 군지도소에 기술담당관(3급을) 신설하였다(1976.12.31, 대통령령 제 8387호). 따라서 군농촌지도소의 경우 소장 직속으로 지도계(지도행정, 기술공보, 농기계·농민훈련담당)와 지역개발계(지역사회개발, 생활개선, 청소년담당)를 두고, 소장을 보좌하는 기술담당관은 작물계(수도, 전작, 작물보호, 토양비료담당)와 주산지계(잡업, 축산, 원예특작, 농업경영담당은 겸직)를 관장하도록 하였다.

1978년 4월에는 시험국 소속 농업경영연구관을 농업경영담당관으로 개편하여 차장 밑에 두고(1978.4.24, 대통령령 제8964호), 재단법인 한국농촌경제연구원 설립으로 폐지되는 국립농업경제연구소의 일부업무와 정원을 이관 받았다. 또한 기술보급국의 경영지도과, 식량작물과, 잠축지도과를 미산지도과, 전작지도과, 축산지도과로 개편하면서 경영관련 업무는 타 실국에 이관함으로써 또다시 생산기술과 경영기술 지도기능이 분리되어 관장하게 되었다.

1978년 12월 30일자로 농촌의 영양연구와 관련분야 훈련을 위한 농촌영양개선연수원을 신설하였으며(대통령령 제9256호), 1979년 12월에는 농업경영담당관을 농업경영관으로 승격 확대 개편하였다(1979.12.5, 대통령령 제9681호).

□ 지도인력

1962년에 농촌지도사업에 지역사회개발사업이 통합되고 농촌지도인력은 점차 증가하여 3,173명이 되었으며, 1964년 지소 설치 후에는 4,790명으로 증가하였다. 1972년부터는 식량증산계획에 의거 통일벼 증산요원 1,870명을 잡급직으로 채용한 후 1977년에 이들 중 1,095명을 정규직화 하여 7,628명이 되었고, 1980년에는 <표 2-7>과 같이 7,980명 까지 증원되었다.

지속적인 증가는 식량증산을 통한 주곡의 자급에 대한 국민적 소망에 부응하기 위한 기술지도의 필요성 증대와 상급학교에 진학하지 못한 농촌청소년들을 위한 단체활동 지도, 취약한 생활환경개선을 위한 농촌여성 지도 등 다양한 지도수요가 사회경제적으로 요청되었기 때문이라고 할 수 있다.

농촌지도활동을 체계적으로 수행할 수 있도록 하기 위하여 1965년 3월에는 일선농촌지도활동지침을 제정하였다(농림부훈령 제130호, 1965.3.30). 이 훈령에는 농촌지도소 본소와 지소의 기능과 활동, 농민지도활동요령에 대한 기준을 정하여 시행하였으며 수차례 걸친 개정 후 1988년 6월 30일에 폐지하였다.

1968년 7월에는 농촌지도사업채신안을 대통령에게 보고하여 그 일환으로 주재 지도사를 1970년까지 1,500명을 확보하기로 하고, 1968년에 지도경력 3년 이상 농촌지도사(4급) 247명을 선발하여 농촌진흥청에서 7주간의 훈련을 마친 후 지역에

주재시켜(3개리 정도 담당) 영농주와 시범사업을 공동으로 경영하여 파급효과를 높이고, 지역개발에 필요한 자조적 공동사업을 추진하는 임무를 부여하였다. 1972년 까지 317개 지역(시군당 1~2개 지역)에 1명씩 배치하여 상주케 하였고 1973년 이후에는 새마을소득증대 시범지역 또는 지역농업개발 시범지역사업 현장에서 농촌개발(CD)요원으로서의 역할을 수행하도록 하였다.

<표 2-7> 연도별 농촌지도인력 현황('60~'80)

구 분	계	중앙	도	시 군			비 고
				소 계	본 소	지 소	
'57	952	82	177	693	693	-	
'60	1,192	82	155	955	955	-	
'61	1,444	63	151	1,230	1,230	-	
'64	4,790	71	210	4,509	2,017	2,492	○ 지소설치
'65	6,534	72	242	6,220	2,683	3,537	
'70	6,360	73	236	6,051	2,882	3,169	
'75	7,626	82	226	7,318	2,667	4,651	○ 통일증산요원 1,642명 포함('72이후 채용)
'77	7,628	84	226	7,318	2,667	4,651	○ 통일증산요원 정규화 1,095명
'80	7,980	106	226	7,648	2,997	4,651	

자. 농촌진흥청·지방농촌진흥기관의 직제개편(1980~1990년대)

1) 지방농촌지도조직의 보강

□ 조직 및 기능

1980년대는 식량증산 중심의 기술에서 소득증대를 위한 작목의 개발과 기술·경영의 중요성이 부각되는 시기로서 이에 대응하기 위한 농촌지도기능의 강화와 조직의 정비가 수반되었다. 그러므로 농촌지도기능도 증산지도체제에서 본연의 농촌개발체제로 전환하기 위하여 '80년대의 농촌지도사업 방향 설정에 관한 세미나를 개최하고, 3명 내외로 운영되는 시군 농촌지도소 지소체제의 개편을 검토하는 등 농촌지도사업 전환방안을 강구하였으나 정치·사회적 여건이 조성되지 못하여 실행에 옮기지 못하다가 1989년에 가서야 전문지도체제 확립이라는 목표로 도 및 시군단위의 지도기관에 대폭적인 직제개편을 하게 되었다.

농촌진흥청 발족 당시에는 농촌진흥청이 지역사회개발 기능을 포함한 농촌지도 사업을 수행하여 왔으나, 1970년대에 내무부가 주관이 되어 새마을운동을 농촌개

발운동으로 활발히 전개함으로써 또다시 농촌 지역사회개발사업의 다원화가 심화되었다. 농촌지도사업이 주로 농업연구 결과를 농업인에게 보급하는 기능에 한정되어 있었기 때문에 지역사회개발사업과 관련한 과제개발이 어려웠을 뿐 아니라 농촌지도사업 틀 안에서의 지역사회개발사업은 개념상으로도 포용하는 데에는 한계가 있었다. 특히 농림부의 외청으로서 독립적으로 지역사회개발사업을 추진할 수 있는 제도나 예산, 그리고 산하 행정체계가 갖추어져 있지 않은 상황에서 지역사회개발 기능이 약화는 필연적이라고 할 수 있다. 이러한 조직환경 하에서 불가피하게 1981년 농촌진흥청 직제개편 때에(1981.11.2, 대통령령 제10546호) 지역사회개발과는 폐지되어 그 기능을 지도계획과와 청소년과로 이관하고 지도기획과는 지도개발과로 명칭을 바꾸게 되었다.

농촌지도기관 수는 중앙이나 도는 변화가 없었으나 시군의 경우에는 1980년까지는 신설 시군에 별다른 조치 없이 농촌지도소가 설치되었으나 1981년부터 신설되기 시작한 10개 시지역 등에는 지도소가 설치되지 못하여 종전 분리되기 전의 지역 관할 지도소에서 사업을 대행하는 체제로 운영하였다.

1983년 10월에는 국제화에 따른 우리나라의 국제 농업기술공여 사업 등의 강화를 위하여 기획관리관 소속 국제협력담당관을 확대 개편하여 열대농업관을 신설하였다(대통령령 제11,243호).

1987년도에는 전남도원 등에서 과 및 계의 명칭을 변경하였으며(서무과→총무과 서무계→총무계), 김해시와 서귀포시 농촌지도소를 신설하였다(1987.7.1)

그리고 1988년 1월 1일에는 광주와 대전직할시 신설에 따라 전남 광산군농촌지도소를 광주직할시농촌지도소에 통합하고 나주시농촌지도소를 설치하였으며, 시흥군과 대덕군농촌지도소를 폐지하고 태안군과 시흥시, 의왕시농촌지도소를 설치하였다.

1989년도는 1964년부터 시작한 농촌지도사업의 소지구체제(농촌지도소 읍면지소 운영)의 일대 변혁을 가져오기 시작한 해가 되었다. 3명 내외의 지도사로 구성하여 운영한 읍면지소는 영농현장의 농업인과 가까운 거리에서 지도사업을 추진하는데 따른 많은 장점을 갖고 있었으나, 쌀 증산을 통한 국민의 식량자급에 우선적 목표를 두고 설치한 읍면지소는 소수 인력으로 운영하는데 따른 취약성을 드러낼 수 밖에 없었고 특히 쌀 자급목표를 달성한 시점에서 활로를 모색해야만 할 상황이었다.

소수 인력의 지소체제는 한 기관으로서의 면모와 위상 정립이 어렵고, 직원 간 업무의 분장과 지식정보 교류의 한계, 지소장의 활동비나 일숙직 등 기관운영 문제, 벼농사 외의 소득작목에 대한 전문지도의 어려움, 그리고 농촌지도소의 지도인력을 본소와 여러 개의 지소로 분산시켜 놓음으로써 본소의 소장과 기술담당관에 국한된

지도관 비율문제를 소홀히 하게 되는 등 검토되어야 할 과제가 산적하였다. 이 문제를 지소인력 증원을 통하여 해결하려고(정원 5명 정도 확보) 관계부처와 수년간 지속적으로 협의하여 왔으나 뜻을 이루지 못하였다.

농촌진흥청에서는 이 과제에 대한 집중적인 검토를 위하여 T/F팀을 구성하고 국내 관사에서 야간작업을 하는 등 개선방안 마련에 부심하였다. 우선 조직개혁의 목적을 여건변화에 부응할 수 있는 전문지도체제의 확립에 두었으며, 개편과정에서 지도관 정원을 늘려 승진기회를 확대하고자 하였다. 증원이 어려운 상황에서 기존 지도인력의 정원 범위 내에서 지도활동 효과를 극대화 할 수 있는 방안을 강구하였다.

3~4개 읍면에 지구지소를 설치하는 방안도 검토하였으나 기관을 설치할 지역선정 과정에서의 지역주민간의 갈등과 소요 기간, 지도관 정원 및 소요예산 확보 문제 등을 고려하여 유보하고, 일단 읍면의 전 지도인력을 시군 본소로 통합하여 농촌발전의 요구에 부응하는 전문분야별 팀(계)을 설치하고 효율적인 조직관리를 위한 과 직제 설치방안을 마련하였다. 이때에 농촌지도소의 과는 3개과(지도과, 사회개발과, 기술보급과) 설치를 원칙으로 총면적, 경지면적, 읍면 수, 농가호수 등 지도업무량에 관계되는 요인을 컴퓨터에 입력하여 군별 우선 순위를 가려내도록 하여 차후 지도관 정원 증원 작업에 반영하도록 하였다. 한편, 도농촌진흥원은 전문지원기능을 강화하고 농촌여성의 역할증대와 생활개선사업의 중요성을 감안하여 기술보급과를 식량작물과 소득작목분야로 분리하여 과를 설치하고, 농촌사회과에서 생활지도업무를 분리하여 과로 승격시키는 직제개편도 병행하였다. 지방농촌지도조직 개편(안)은 관계 인사 및 농업인단체 등과의 협의회 및 연찬회, 그리고 당시 관련부처인 총무처와 내무부, 경제기획원 등과 수차례의 협의를 거치면서 보완하여 직제개편 요구를 하게 되었으며, 내무부 등에는 농촌지도사회 등 농업인단체의 직제개편을 요망하는 민원이 상당수 접수되어 이의 처리문제로 곤란을 겪게 한 적도 있었다.

지소 철수와 시군 본소의 과 직제 신설, 도농촌진흥원의 과 증설을 동시에 추진하였으나 지도관 증원이 계획대로 되지 않아 1989년 4월 1일자로 우선 읍면지소를 농촌지도소 본소로 통합하는 조직개편을 단행하게 되었다(내무부 준칙, 지기 01210-002271, 1989.3.13). 내무부의 직제 개정 준칙에 의거 군농촌지도소는 1담당관 12개 계(지도기획, 교육훈련, 기술공보, 자원개발, 청소년, 생활개선, 기술담당관 - 식량작물, 작물환경, 원예, 축산, 잠특, 농업경영계)를, 시농촌지도소는 5개 계(기획, 지도, 자원개발, 원예축산, 작물계)를 설치하도록 하였다. 또한 관할 지역이 광활한 군에서는 거리가 먼 지역에 30개소의 지구지소를 설치하였다. 여기에서 자원개발계는 본래의 농촌지도사업 기능을 회복하자는 의미에서 지역사회개발기능을

강화하고자 한 것이고, 생활개선계는 생활지도업무의 중요성과 여성의 사회적 지위와 역할을 반영하여 처음으로 지도소에 전담부서를 설치한 것이었다.

농촌지도소의 직제개편 과정에서 본소에는 계장 보직이 늘었으나 종전 지소장까지 모두 보직을 부여할 수 있는 형편이 못되어 농민상담실장, 상황실장 등 직제에 없는 명예보직을 부여하기도 하였으며, 보직을 잃게 된 직원들의 불만이 표출되기도 하였다. 또한 지소 철수에 대하여 강하게 반발하는 농업인들이 집단민원을 제기하여 종전 지소에 농민상담실 운영 계획 등의 설명으로 이해를 촉구하였으나 만족할 만한 대응이 어려운 경우도 있었다.

농촌지도소에 사상 처음으로 생활개선계가 설치되면서 생활지도직들의 요구로 생활개선계장에는 생활지도직(여성)을 보임하도록 하는 내용이 개편지침에 포함되어 시달되었다.

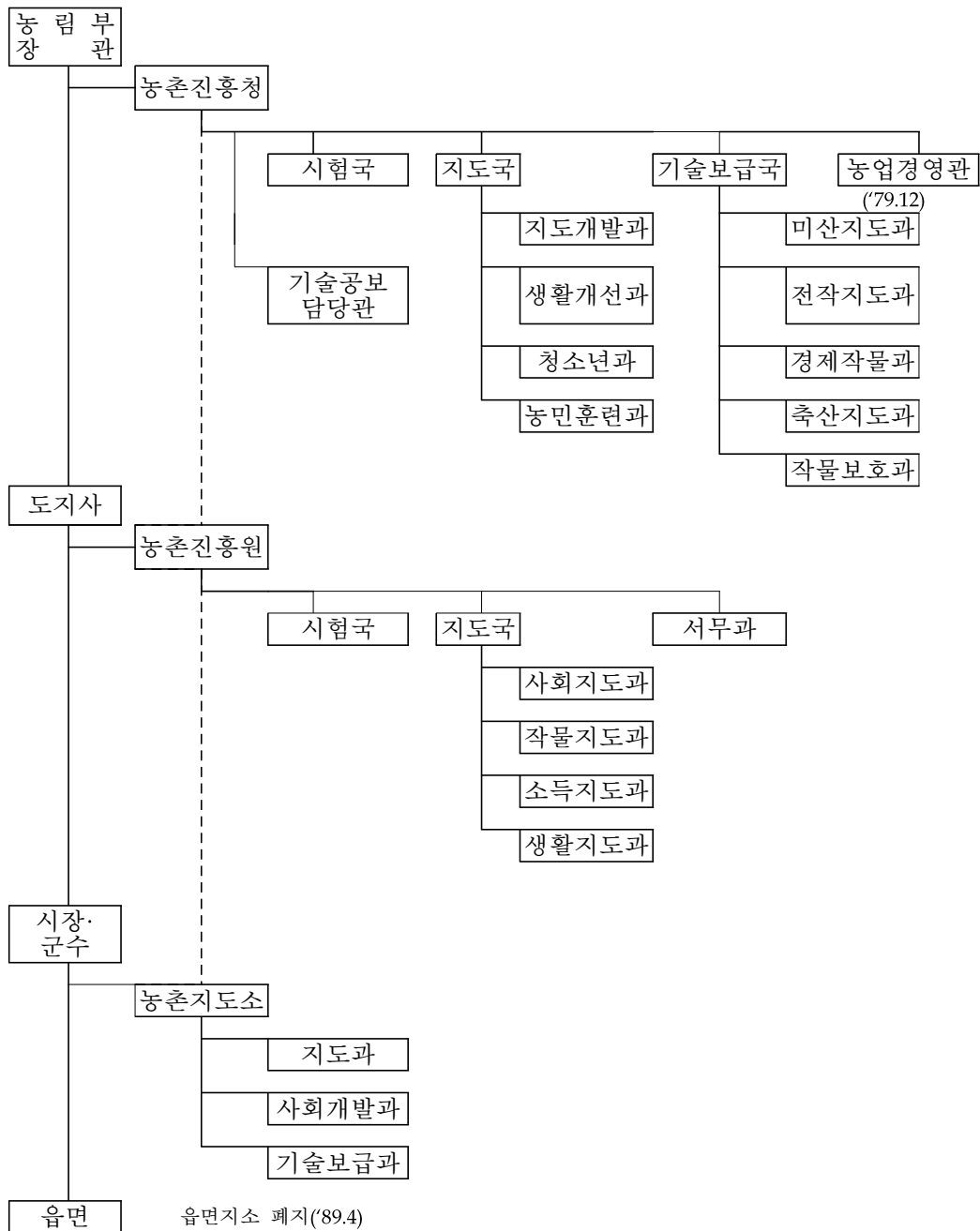
당시 내무부의 직제개편 준칙은 거의 융통성 없이 그대로 적용되었는데, 논 면적 관계로 지도인력 정원이 적었던 어느 도의 군농촌지도소에서는 12개 계를 다 설치하다보니 어떤 계는 계원 없이 계장만 배치한 사례도 있었다.

1년여를 지방 농촌지도기관의 과 신설 및 증설에 필요한 지도관 정원 확보에 주력하던 중 1989년 11월18일 대통령령 제12842호에 의거 <그림 2-10>와 같이 8개도(제주제외) 농촌진흥원에 생활지도과를 신설하게 되었으며, 군농촌지도소 중 60개소에는 3개과(지도과, 사회개발과, 기술보급과), 76개소에는 2개과(사회지도과, 기술보급과)를 설치할 수 있게 되어 농촌지도관 및 생활지도관 206명이 승진할 수 있는 기회가 마련되었다. 군지도소는 관할구역 규모에 따라 과장에 보직할 지도관 정원이 2~3명(과)으로 조정되었다. 대통령령이 공포되기 전에 이미 내부적으로 직제개편계획이 확정된 단계였기 때문에 농촌진흥청에서는 결원된 지도관 정원을 포함한 220여 명의 지도관 승진시험을 시행하였다.

각 기관에서는 연말까지 직제개편을 완료하고 1990년 1월 1일자로 과장 보직자 배치를 완료하였다. 도농촌진흥원은 농촌사회과의 업무를 분리하여 청소년과 지역 사회개발업무는 지도과와 통합하여 사회지도과(기획, 기술공보, 청소년, 사회개발)로 개칭하고, 생활개선업무는 신설된 생활지도과(가정경영, 생활기술)에서 승계하였으며, 기술보급과는 작물지도과(식량작물, 작물환경)와 소득지도과(원예, 잠특, 축산)로 분리하여 증설하였다. 그리고 3개과 설치 군농촌지도소의 계 편제를 보면, 12개 계로서 지도과는 지도기획, 교육훈련, 기술공보계, 사회개발과는 자원개발, 청소년, 생활개선계로 구성되고, 기술보급과에는 식량작물, 작물환경, 원예, 축산, 잠특, 농업경영계를 두었다. 그리고 2개과 설치 군농촌지도소의 계편제는 같으나

사회지도과에 지도기획, 교육훈련, 기술공보, 자원개발, 청소년, 생활개선계를 설치하고, 기술보급과는 3개과 설치 군과 같았다.

<그림 2-10> 농촌진흥청 직제3 (대통령령 제12842호, 1989.11.18)



※ 생활지도과, 군에 3과 신설(작은 군은 2과 : 사회지도과, 기술보급과)

같은 해 1990년 12월 31일자로 제주도농촌진흥원 시험국을 시험국과 지도국으로 분리하여 개편하였는데, 지도국에는 사회지도과, 작물지도과, 소득지도과를 두었다.

1991년 2월에는 지방농촌진흥기구설치에 관한 규정, 직할시와 도의 행정기구에 관한 규정, 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정, 지방공무원직제를 각각 폐지하여 「지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정」으로 통합함으로써 지방농촌진흥기구 설치 근거를 규정한 별도의 규정은 찾아볼 수 없게 되었다(1991.2.1, 대통령령 제13275호).

1992년 1월에는 도농촌진흥원 시험국에 경영과를 신설하여 농업경영에 대한 연구기능을 강화하고 식량작물과와 경제작물과를 작물과와 원예과로 개칭하였으며, 원장소속(제주도 제외)하에 10개 지역특화작목시험장을 설치하였다. 그리고 같은 해 8월에는 그간 읍면 지소 철수 후 출장 및 순회지도 방식으로 구 지소 건물을 활용하여 영농현장 지도를 수행하여 왔으나, 농업인의 불만이 고조되고 학습조직육성을 위한 농촌 주민과의 접촉, 현장 정보 습득기회의 확대 필요성 등으로 읍면에 농민상담소를 설치토록 하면서 군 지도소조직체를 12계에서 8계(지도기획, 교육공보, 사회개발, 생활개선, 식량작물, 경제작물, 축잠, 농업경영계)로 축소하고, 여분인력을 농민상담소에 배치함으로써 전문지도체제의 확립을 위한 직제개편의 취지가 약화되었다. 그리고 1993년 7월에는 제주도 시험국의 작물과와 원예과를 작물 원예과로 개편하고, 지도국의 작물지도과와 소득지도과를 기술지도과로 통합하였다.

1994년 5월에는 도농촌진흥원장(제주제외) 소속하에 13개 특화작목시험장을 설치하였다(지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정개정, 대통령령 제14261호).

□ 지도인력

농촌지도인력은 국가직으로서 1980년 이후 7,979명 정원(중앙105, 도226, 시군 7,648명)을 계속 유지하여 왔으나, 시군인력은 1989년의 지소 폐지에 따라 지구지소 및 지도소가 설치되지 않은 시상담소에 300명 내외의 인력을 제외하고는 모두 본소에 배치되었다. 1992년에는 연구기관 확대에 의한 연구직 이체 915명, 1994년에도 연구직 이체 89명 등으로 총 정원은 6,964명으로 감축되었다.

<표 2-8> 연도별 농촌지도인력 현황('80~'94)

구 분	계	중앙	도	시 군			비 고
				소 계	본 소	지 소	
'80	7,980	106	226	7,648	2,997	4,651	
'81	7,979	105	226	7,648	2,997	4,651	
'82	7,979	105	226	7,648	2,997	4,651	
'83	7,979	105	226	7,648	3,183	4,465	
'84	7,979	105	226	7,648	3,198	4,450	
'85	7,979	105	226	7,648	3,328	4,320	
'86	7,979	105	226	7,648	3,328	4,320	
'87	7,979	105	226	7,648	3,229	4,419	
'88	7,979	105	226	7,648	3,274	4,374	
'89	7,979	105	226	7,648	7,250	398	○ 지소폐지(지구지소 289, 시장담소 109)
'90	7,979	105	290	7,584	7,295	289	
'91	7,979	105	290	7,584	7,290	294	
'92	7,064	105	290	6,669	6,375	294	○ 연구직 이체 915명
'93	7,063	105	289	6,669	6,375	294	○ 제주도원 1명 감축
'94	6,964	95	289	6,580	6,286	294	○ 연구직 이체 89명 ○ 중앙 국통합 10명 감축

2) 지방화와 구조조정

□ 조직 및 기능

1994년 문민정부 출범 이후 정부의 조직 축소방침에 따라 <그림 2-11>과 같이 농촌진흥청과 소속 중앙기관의 직제개정이 있었다(1994.12.23, 대통령령 제14455호). 농촌진흥청 본청은 열대농업관을 기술협력관으로, 시험국을 연구관리국으로 개편하고, 1973년에 2개국으로 증설되었던 농촌지도사업을 관장하는 지도국과 기술보급국을 통합하여 기술지도국으로 개편하였다. 이 과정에서 종전 9개 지도사업 관련 과(지도개발과, 생활개선과, 청소년과, 농민훈련과, 미산지도과, 전작지도과, 경제작물과, 잠축지도과, 작물보호과)가 6개과(지도기획과, 생활개선과, 기술연수과, 식량작물과, 원예축산과, 작물보호과)로 축소되었다. 또한 소속기관도 농업기술연구소, 농업유전공학연구소, 농약연구소 및 국립농업자재검사소의 농자재 품질관리 기능을 통합하여 농업과학기술원으로 개편하는 등 여러 시험 연구기관이 통폐합되거나 개칭되었다.

은 군은 기술개발계)로 하는 군농촌지도소 과직제 개편(2~3과, 8~9계)이 있었는데, 3과체제의 군은 사회지도과(3계 - 지도기획, 인력육성, 생활개선), 기술보급과(4계 - 경영상담, 식량작물, 경제작물, 축산), 기술개발과(2계 - 기술개발, 환경농업)로 하고, 2과체제 군은 사회지도과(3계 - 지도기획, 인력육성, 생활개선), 기술보급과(5계 - 경영상담, 식량작물, 경제작물, 축산, 기술개발)로 조정하였다.

아울러 같은 해에 양산군의 5개 읍면이 신설된 기장군에, 달성군은 대구광역시에, 강화, 웅진, 김포군 검단면은 인천광역시에 편입되어 농촌지도소 지휘체계에 변화가 있었다.

1995년 5월에는 지도인력의 변화없이 송탄시와 평택시 및 평택군이 평택시농촌지도소로, 천안시와 천안군농촌지도소가 천안시농촌지도소로, 이리시와 익산군이 통합하여 익산시농촌지도소로 개편하고 기존의 이리시에는 남부지구지소를 설치, 김해시와 김해군은 김해시농촌지도소로, 삼천포시와 사천군을 통합하여 사천시농촌지도소로 개편되었으며, 6월에는 태백시 농촌지도소(지도기획계, 인력육성계, 기술보급계)를 신설하였다. 같은 해에 도농촌진흥원의 생활지도과를 농촌진흥청과 일치시키기 위하여 생활개선과로 개칭하였다.

그리고 1996년 4월에는 양산군 지도인력을 이체하여 기장군 농촌지도소를 신설하였다. 경상남도 농촌진흥원은 1996년 직제개편에서 잠업사업소와 농업기술수련소를 지도국의 잠업지도과와 교육훈련과로 개편하면서 기존의 교육훈련계와 잠특계는 폐지였으며, 제주도 농촌진흥원에서는 지방공무원교육원의 농기계교육업무를 이관받아 사회지도과에 영농교육계를 설치하였다(1996.2.1). 농촌진흥청은 한국농업전문학교와 종자공급소 아산지소를 신설하였는데(1996.2.22, 대통령령 제14928호), 한국농업전문학교는 1부 2과(교수부, 서무과, 교학과)로 편제되었다.

1997년 지방기관의 지도직공무원이 지방직화된 후에 전라남도농촌진흥원이 먼저 직제개편이 있었는데, 지도국을 기술지원국으로, 사회지도과를 농촌지원과로, 작물지도과와 소득지도과를 통폐합하여 기술보급과로 하고, 과장직의 국가직 농촌지도관 정원의 유지를 위해 영농기술지원단을 운영하였다. 또한 도청 소속기관인 농산물 원종장과 잠종장을 이관받았고, 농민교육원은 그 전에(1996.1) 지도국의 농민교육과로 편입하였다.

농촌진흥청은 1998년 2월 28일 정부조직개편에 의한 직제개정(대통령령 제15726호, 농림부령 제1,281호)을 하였는데, 기술협력관을 폐지하여 기획관리관 밑의 국제협력담당관(4급)으로 축소 개편하고, 기술지도국을 기술보급국으로 개편하고, 작물보호과를 폐지하는 등의 변화가 있었다.

전남에서는 1998년 3월에 여천군과 여수시농촌지도소를 통합하고 목포시농촌지도소를 폐지하는 등의 시군농촌지도기관을 통합하였다.

1998년 8월 31일에는 도와 시군농촌진흥기관의 명칭을 도농업기술원, 시군농업기술센터로 개칭하였고, 도농촌진흥원에 두는 국가지도직을 종전 179명에서 국장급 이상 17명으로 조정하였다. 종래의 지방농촌진흥기관(도농촌진흥원, 시군농촌지도소)의 “농촌”의 개념은 농업, 농촌, 농업인 등 지역사회개발의 광범위한 영역을 포함하였으나 전문화체제에 걸맞게 농업기술의 개발 보급에 전념한다는 의미에서 의견수렴 과정을 거쳐 농업으로 명칭을 바꾸었고, “지도”라는 말이 권위적이고 지시적이라는 사회 일각의 지적에 부응하기 위하여 기관 명칭에서 사용하지 않도록 하였다.

그러나, 이러한 용어의 변화 및 기피는 농촌지도사업의 철학과 정통성에 대한 무지와 농업인의 의지와는 무관하게 지식계층의 일방적인 요구에 따른 것이라는 논란과 혼선을 초래하였으며, 실제 농촌지도소를 농업기술센터로 개칭한 후에 외부기관에 의한 조직진단시 생활개선사업이나 농업인 학습조직 육성 등의 사업이 농업기술보급 기능과 무관하지 않느냐는 지적에 궁지에 처한 경우도 있었다.

1998년경부터 강력히 추진하게 된 구조조정 상황을 보면, 도 및 시군의 직제개편으로 인하여 읍면상당소가 902개소 감축되었고, 농촌지도소는 4개소가 폐지되었다(안양, 부천, 전주, 목포). 전남도원의 경우 경영연구과와 생활개선과, 영농기술지원담당관이 폐지되었으며, 보성군농업기술센터는 1998년 9월의 군규칙 개정으로 2과 9계 11농민상당소가 2과 6계 7농민상당소로 정원 52명이 41명(△지도관1, 지도사9, 기능직1)으로 조정되고, 화순군 센터는 3과9계에서 2과 8담당, 정원 54명에서 42명으로, 해남센터는 3과9계 1지구지소 13읍면상당소가 2과 6담당 14읍면상당소로 조정되었다.

1998년 지방자치단체 구조조정시 행정자치부에서 농업을 쇠퇴산업으로 규정하고 농업관련조직의 통폐합을 적극 유도하는 공문을 시달하여 1998년과 2차 1999년의 구조조정 과정에서 시군의 농정부서와 농촌지도소(후에 농업기술센터로 개칭)가 통합되거나 지도사업 기능의 일부가 시군청으로 이관되는 등 농촌지도의 정체성 혼란을 가져오게 되었다.

1999년에 농촌진흥청에 직제개편이 있었는데(1999.5.24, 대통령령 제16349), 지도사업과 관련해서는 기술보급국을 기술지원국으로 개칭하고 기술연수과는 한국농업전문학교로 이관하였으며, 농업경영개선담당관을 경영개선담당관, 농업통계분서담당관을 기술정보화담당관으로 변경하였다.

<표 2-9> 지방조직개편 추진과정

자	제 목	주 요 내 용
1998. 6. 9	지방조직개혁의 기본방향 시달	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌진흥원, 지도소의 시험연구기능은 특성화, 기타 지도기능은 본청기구와 통폐합 일원화 ○ 광역시, 일반시의 농촌지도소는 단계적으로 인접지역에 흡수 통합
1998. 6. 18	지방조직개편 추진지침시달	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌진흥원 : 시험연구기능과 기술개발보급기능의 특성화, 본청 일반 농업관련 조직과의 기능 일원화 ○ 농촌지도소 : 본청의 일반 농업행정 조직과 기능 일원화, 기술개발 보급 중심으로 지역 특성화
1998. 7. 14	지방조직개편 지침보완사항 시달	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지도직은 지역특화 농업의 급격한 위축이 초래되지 않는 범위 내에서 감축 ○ 가급적 군은 농촌지도소 중심으로 통합 바람직
1998. 8. 20	차관회의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련법령 즉석 안건으로 처리
1998. 8. 25	국무회의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련법령 원안 의결
1998. 8. 28	기구정원규정 개정시행지침 시달	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌진흥기구 명칭 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 농촌진흥원 → 농업기술원 - 농촌지도소 → 농업기술센터 ○ 도원 국가직 27명 존치(도당 3명) <ul style="list-style-type: none"> - 원장, 기술보급·시험연구 관련 국(부)장 - 과장 이하 152명 지방직 전환
998. 8. 31	관련법령 공포	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정 (대통령령 15,875호) ○ 지방자치단체에두는국가공무원의정원에관한법률 시행령(대통령령15,876호)

1999년도 6월에는 도원 및 시군센터의 2단계 구조조정이 있었는데, 1, 2차 구조조정의 결과는 다음 <표 2-10>과 같다.

<표 2-10> 1·2차 지방 농촌지도조직 개편결과

구 분		개편전	1차조정후 (1998)	2차조정후 (1999)	비 고
정원	계	6,699	5,460	5,082	△1,617명, 24.1%
	지도관	565	466	455	△110명, 19.5%
	지도사	6,134	4,994	4,627	△1,507명, 24.6%
기구	농업기술센터	161	157	157	△4개소, 2.5%
	농업인상담소	1,429	534	527	△902개소, 63.1%
	지구지소	11	36	9	△2개소, 18.2%

□ 지도인력

1994년에는 도농촌진흥원의 특화작목시험장을 신설하기 위하여 농촌지도사 89명을 연구직으로 이체하고, 농촌진흥청의 2개 농촌지도사업 관련 국이 1개로 통합되면서 지도직 10명이 감소되었다.

1995년에는 시군 통합에 따라 17개시 농촌지도소 정원 188명 중 121명이 감축되어 총 지도인력은 6,800명 정도가 되었다.

농촌지도인력 관리상의 특기할 사항으로서는 1997년 1월 1일의 지방자치단체 소속 지도직공무원의 지방직화를 들 수 있다. 지방농촌진흥기구에 두는 연구·지도직공무원 7,503명중 도농촌진흥원 소속 179명(연구직 127, 지도직 과장급 이상 52)을 제외한 7,324명(연구직 628, 지도직 6,696)을 지방직으로 전환하였다(지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 시행령 부칙 제3조).

그리고 1998년 3월에는 지방화에 대비하여 전문분야별로 지도직들간에 기술 정보교류와 유대를 확고히 하기 위하여 지도직공무원의 전국적인 학습조직인 전문지도연구회를 발족시켰다(27개회 764명).

<표 2-11> 연도별 농촌지도인력 현황('94~'99)

구 분	계	중앙	도	시 군			비 고
				소 계	본 소	지 소	
'94	6,964	95	289	6,580	6,286	294	○ 연구직 이체 89명 ○ 중앙 국통합 10명 감축
'95	6,843	95	289	6,459	6,346	113	○ 도농통합 121명 감축
'96	6,842	94	289	6,459	6,395	64	○ 중앙 1명 감축
'97	6,839	91	289	6,459	6,399	60	○ 중앙 3명 감축
'98	5,545	85	241	5,219	5,159	60	○ 1단계 구조조정
'99	5,153	71	234	4,848	4,821	27	○ 2단계 구조조정

차. 농촌진흥청 · 지방농촌진흥기관의 직제개편(2000년대)

□ 조직 및 기능

2000년대에 들어서 몇 년간은 농촌지도관련 직제의 큰 변화는 없었고, 공무원 관리체계 및 기관의 소속 변동 등이 있었는데, 2000년 2월에는 1~3급 직위중 농업경영관, 농촌생활연구소장, 그리고 종자관리소장을 계약직으로도 보할 수 있도록 하였으며(대통령령 제16725호), 동년 8월에는 종자관리소를 농림부로 이관하고,

12월에는 축산기술연구소를 청장 소속 하의 책임연구기관으로 설치하여 소장을 계약직공무원으로 전환하였다(대통령령 제17082호).

2002년 3월에는 중앙기관 구조조정의 일환으로 농촌생활연구소를 농업과학기술원소속으로 이관하였으며, 농업과학기술원 생물자원부를 폐지하여 농업생명공학연구원으로 확대개편하고, 감귤시험장은 폐지하여 제주농업시험장 과조직으로 전환하였다(대통령령 제17532호). 또한 농촌지원국 지도기획과를 지원기획과로 개칭하였다(2002.3.6).

구조조정으로 인하여 기관이 폐지되거나 축소되는 상황에서도 행정구역 개편 또는 농업인의 강력한 요구 등으로 증평군(2003.9.1), 계룡시(9.19), 안산시농업기술센터(2004.1.1) 등이 설치되었다.

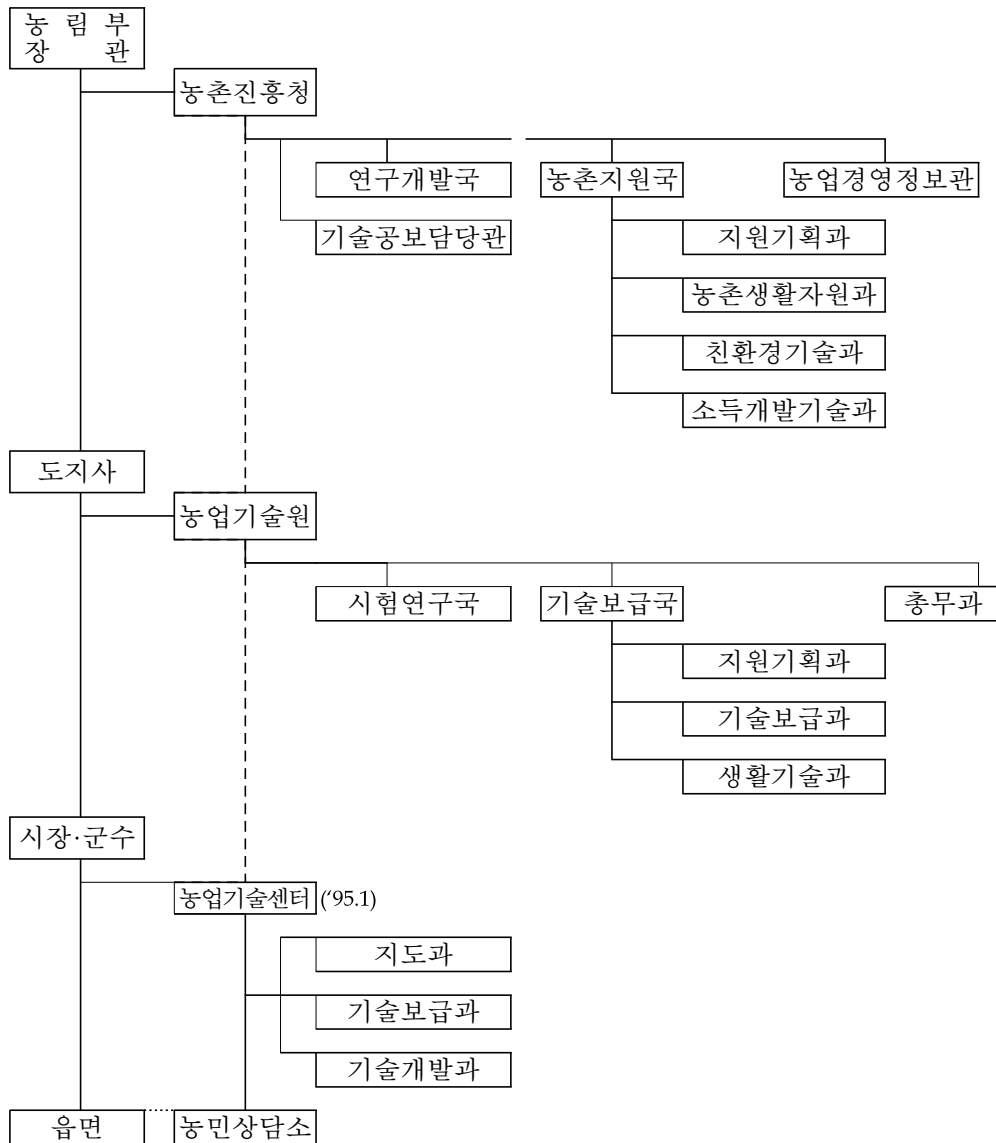
2004년이 되어서는 여건변화에 능동적으로 대응할 수 있는 능률적인 조직으로 개혁하기 위하여 농촌진흥청 본청과 소속기관의 직제에 큰 변화가 있었다. 작물시험장과 호남·영남농업시험장을 통합하여 작물과학원을 신설하고, 기획관리관실에 평가조정담당관실의 신설과, 업무혁신강화를 위해 행정법무인사담당관을 혁신담당관실로 개편하였다. 또한 작물과학원, 원예연구소, 축산연구소에 기술지원과를, 작물과학원 및 원예연구소에 품질관리연구 관련과를 신설하였다.

농촌진흥청은 <그림 2-12>과 같이 연구관리국을 연구개발국으로 기술지원국을 농촌지원국으로 하는 등 일부 부서의 명칭을 변경하였다(2004.1.9, 대통령령 제18212호). 같은 해 2월에는 농촌지원국의 과직제 개편을 포함하는 농촌진흥청과 그 소속기관 직제규칙을 개정하였다(2004.2.13, 농림부령 제1459호). 이 때 농촌지원국의 소속의 4개과는 지원기획과, 농촌생활자원과(중전 생활개선과), 친환경기술과(식량작물과), 소득개발기술과(원예축산과)이다.

2006년 4월에는 <그림 2-13>와 같이 농촌지원국의 분장사무를 농업·농촌의 다원적 기능 관련사항 등으로 확장하였고(2006.4.6, 대통령령 제19441호), 11월에는 이러한 기능을 수행할 수 있도록 하기 위하여 중전 농촌생활자원과를 농촌자원과와 농촌생활과로 분리하여 1개과를 추가 신설하였다. 또한 7월에는 종합적인 기술상담을 할 수 있는 고객지원센터를 차장 직속으로 신설하였으며(2006.7.14, 농림부령 제1530호), 그리고 9월에는 한국농업전문학교를 한국농업대학으로 교육체제를 변경하였다(한국농업대학설치법, 2006.9.27, 법률 제7997호).

지방자치단체에도 변화가 있었는데, 2006년에는 제주특별자치도의 행정구조 개편에 따라 농업기술센터 4개소가 2개소로 통합되었으며, 전주시 농업기술센터가 신설되었다.

<그림 2-12> 농촌진흥청 직제5 (대통령령 제18212호, 2004.1.9, 농림부령 제1459호, 2004.2.13)



※ 중앙의 국 명칭 변경 및 과직제 개편, 산하기관(작물과학원, 원예연구소, 축산연구소)에 기술지원과 설치, 도는 '98년 이후 2~3과(시군은 1~3과)로 조정하고 국 및 과 명칭은 도와 시군에 따라 다양함

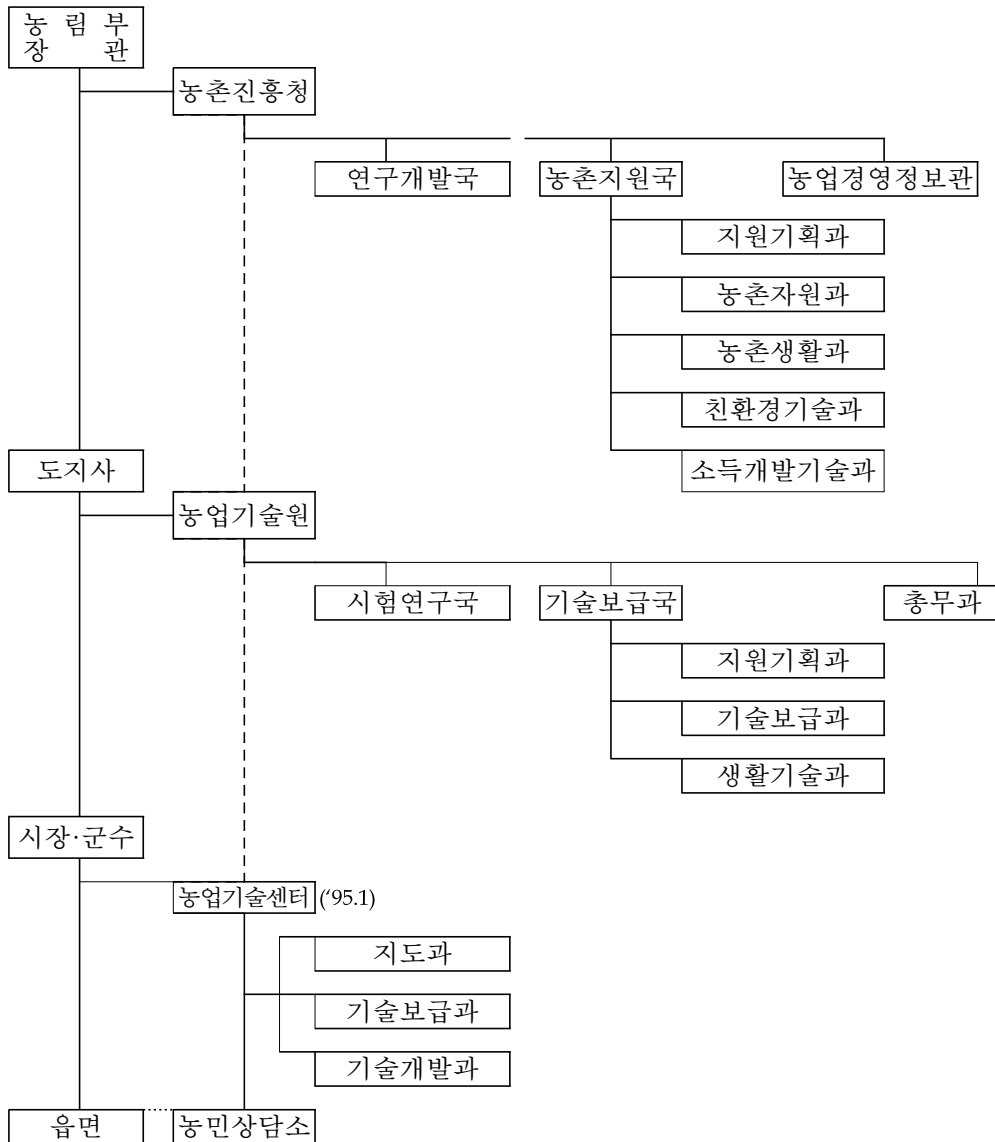
□ 지도인력

지도인력은 <표 2-12>에서와 같이 2000년대에 들어서 1, 2차에 걸친 구조조정의 후유증으로 2000년 5,000여명에서 2003년에는 4,700여명으로 약간 줄었으나, 오히려 2004년에는 기술센터의 신설, 전문지도의 필요에 의한 인력 증원 등에 힘입어 오히려 증가추세를 보였다.

<표 2-12> 연도별 농촌지도인력 현황('00~'07)

구분	계	중앙	도	시군			비고
				소계	본소	지소	
'00	5,032	71	235	4,726	4,700	26	○ 2단계 2차 구조조정
'01	4,863	71	226	4,566	4,548	18	○ 2단계 3차 구조조정
'02	4,728	71	228	4,429	4,411	18	
'03	4,738	71	227	4,440	4,393	47	○ 신설센터 14명 증원
'04	4,901	71	240	4,590	4,528	62	
'05	4,906	71	241	4,594	4,514	80	
'06	4,919	80	242	4,597	4,516	81	○ 농촌지원국 1개과 신설
'07	4,885	81	247	4,557	4,461	96	○ 농촌지원국 1명 증원

<그림 2-13> 농촌진흥청 직제6 (대통령령 제20079호, 2007.6.4, 농림부령 제1557호, 2007.6.28)



※ 중앙의 농촌생활자원과가 농촌자원과와 농촌생활과로 분과되고, 차장 직속의 기술공보담당기능은 정책홍보관리관실 소속의 정책홍보담당관실로 이관

카. 농촌지도체계 종합검토 및 시사점

우리나라의 농촌지도사업은 도입 당시부터 미국의 영향을 많이 받아 농촌지도 사업을 지도대상자의 행동(지식과 기술, 태도 등)을 바람직한 방향으로 변화하게 하는 농촌사회교육으로 인식하여 왔다. 이러한 교육적 특성은 농촌지도사업의 기본이념이면서 철학이라고 할 수 있다. 그러므로 농촌지도사업을 성공적으로 실시하기 위해서 조직체계나 지도인력, 지도방법 등에서 교육효과가 최대로 나타날 수 있는 체제를 갖추도록 여건을 조성하여 왔다.

이와 관련하여 농촌지도 업무를 담당한 지도직공무원들은 사업 초창기에서부터 행정업무나 정치적 활동에 관여하지 못하도록 하고 법이 정한 관련 업무에만 전념토록 하였으며, 행정조직과 분리하여 별도의 독립된 조직에서 사업을 추진하도록 하는 원칙을 고수하고자 노력하여 왔다.

농촌지도기구의 변화가 있을 때마다 이러한 교육적 특성과 사업추진 원리를 고수하기 위해 독립적 기구를 유지하려는 입장과, 행정체계 속에 지도기구를 보조기관화 하여 행정의 능률을 증대시키려는 입장이 대립하여 왔다. 농업기술원 말기(1954년)와 농사원이 농촌진흥청으로 개편되기 직전(1961년)에 시군 농촌지도기관을 시군청의 보조기관(교도계 등)으로 편입시킨 바 있으나, 차기 조직개편 시에는 원상복구를 하는 소모적 현상이 되풀이 되었다. 1962년 농촌진흥청 발족 이후에 시군 농촌지도기관은 교육적 특성을 살려 주곡의 자급과 신선채소의 연중생산 등 이른바 백색혁명을 주도하면서, 우리나라의 농촌지도사업이 세계에서 성공한 사례의 하나로 평가를 받는 등 위상을 확고히 하여 왔다. 그러나, 1998년을 시발로 취약산업으로 인식되는 농업 관련 공공조직에 시군농촌지도기관이 포함되어 적합한 조직평가가 이루어지지 않은 채 대대적인 축소지향적 구조조정이 획일적으로 적용되어 폐지 또는 감축되거나, 시군 농정부서와 통합되는 등 농촌지도기능의 약화를 초래하고 있다. 특히 농정부서와의 통합은 교육적 특성을 중시하여 온 농촌지도기관의 정체성을 약화시키는 큰 요인으로 작용하고 있다.

이와 같은 과거 60여 년간의 농촌지도조직 변천과정에서 농정체계와 연계하여 시사하는 바를 요약하면 다음과 같다.

- ① 농업, 농촌의 발전을 위한 다양한 접근방법 중 사회교육적 접근으로서 농촌 지도사업을 도입하여 교육적 특성이 중요시 되었다.
- ② 자율성과 학습원리가 적용되는 교육적 특성을 가지는 농촌지도사업 담당자가 농촌지도업무에 전념하도록 본연의 업무 외에는 관여하지 못하게 제한하였다.
- ③ 농촌진흥청의 전신인 농업기술원과 농사원 등의 말기에 조직개편을 통하여

외청형태로 운영되던 중앙 및 지방의 농촌지도체계를 행정기관의 보조기관으로 내부조직화한 적이 있으나, 곧 원상태로 복구하여 농촌지도의 특성을 살려 임무를 수행할 수 있도록 하였다.

6. 외국의 농촌지도사업¹⁾

대부분의 국가에서 농촌지도사업(agricultural extension services)은 역사와 규모 그리고 전문성으로 보아 가장 크고 체계화된 농촌사회교육으로 평가하고 있다. 국가마다 농촌지도사업의 추진체계, 대상과 영역이 다소 상이하지만 일반적으로 공공재(public goods)로서 사회적 약자이며 소외계층인 농촌주민을 대상으로 기술이전과 교육을 통하여 그들의 삶의 질 향상을 위하여 노력하고 있다.

우리나라에서도 근대적인 농촌지도사업은 해방이후 미국식 대학외연교육(University Extension) 체계가 도입되면서 시작되었으며, 실천 지향적인 정부주도의 농촌지도사업 형태로 발전되면서 농촌사회교육으로서 농업교육의 한 축을 형성하여 왔다.

그러나 최근 지방분권화, 지식정보화, 민간화, 개방화가 가속화됨에 따라 농촌지도사업의 추진형태 및 사업이 다원화되고 있는 실정이다. 따라서 선진 외국의 최근 농촌지도사업의 현황을 살펴보고 우리나라에 시사점을 도출하고자 한다.

가. 추진체계

선진 외국의 농촌지도사업 추진유형은 <그림 2-14>에서 보는 바와 같이 4가지 형태로 구분하여 볼 수 있다.

첫째, 대학의 지역사회에 대한 교육서비스 기능에 기초한 대학외연교육형으로서 미국과 스위스가 대표적인 경우이다. 대학이 교수(teaching)와 연구(research) 뿐만 아니라 지역사회 주민에 대한 교육과 지역개발에 참여하는 농촌지도(extension) 기능을 수행함으로써 사회교육적 이념과 철학에 기초한 사업을 수행하고 있다.

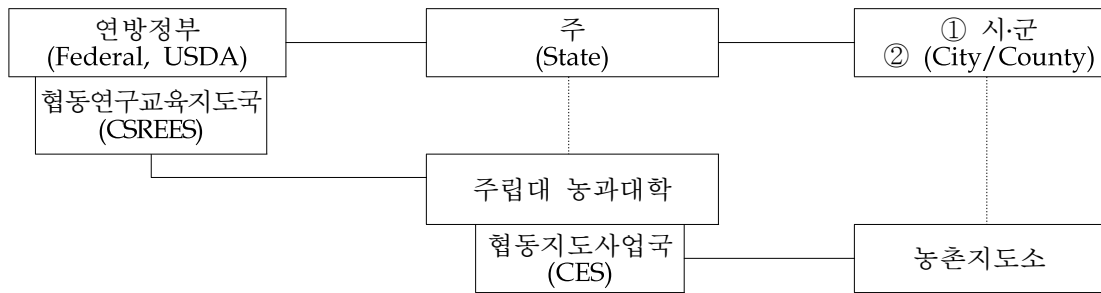
둘째, 정부농업조직형으로서 중앙정부 또는 지방정부가 하부조직을 갖추고 운영하는 형태로서 한국, 일본 뿐만 아니라 태국 등 대부분의 아시아 개발도상국이 이에 해당된다. 국가적으로 필요한 식량증산과 농촌개발에 초점을 두고 중앙집권적인 형태로 사업을 추진해 왔으나 최근 지방분권이 강조됨으로써 지역의 필요에 기초한 지방정부 중심으로 사업의 주체가 전환되고 있는 추세에 있다.

1) **농촌지도사업 부문은 농촌진흥청 송용섭 박사 작성**

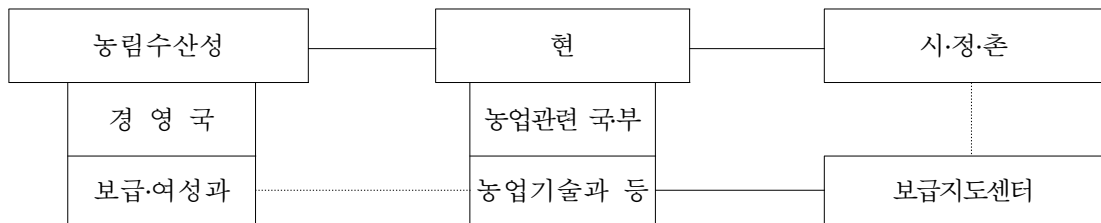
세 번째의 유형은 농민조합조직형으로서 농민단체 또는 조합이 주체가 된 농민 주도로서 자유중국을 비롯하여 덴마크, 프랑스 등 협동조합이 발달된 국가가 이 범주에 해당된다. 농민단체 또는 조합이 스스로의 필요에 의해 조합원에 대한 서비스 기능으로서 농촌지도사업을 발전시킨 형태이다.

<그림 2-14> 각국의 농촌지도사업 추진체계유형

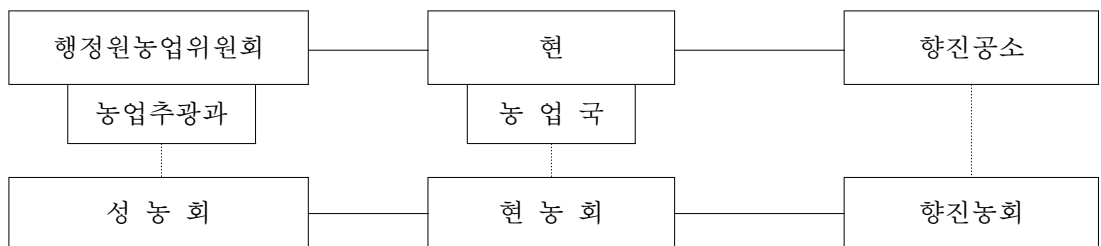
가. 대학외연교육형 - 미국



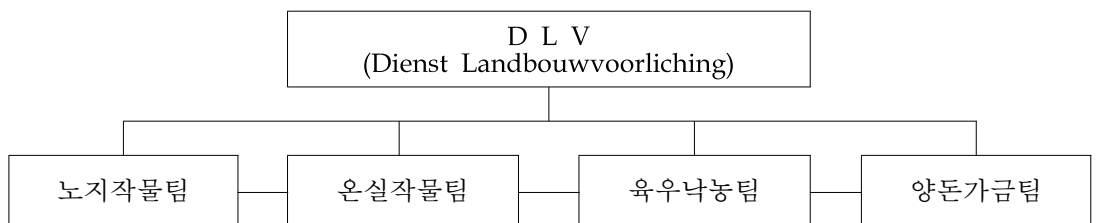
나. 정부농업조직형 - 일본



다. 농민조합조직형 - 자유중국



라. 민간부문조직형 - 네덜란드



네 번째의 유형은 민간부문 조직형으로서 농촌지도사업을 민간화(privatization) 내지 상업화(commercialization)한 경우로써 네덜란드, 뉴질랜드, 영국 등이 이에 포함된다. 정부의 재정부담을 줄이면서 수요자 중심의 자문서비스(advisory services)를 전개하기 위하여 1990년 대 부터 농촌지도조직을 국가조직에서 민간조직화 하는 경향이 있다.

나. 재정운영

농촌지도기관을 운영하는 주체에 따라 필요한 재원의 조달형태를 달리하고 있다. 미국의 경우에는 주마다 다소 상이하나 연방정부(20%)와 주정부(50%), 시군정부(20%), 계약금 등 기타(10%)가 일정 비율의 재정을 분담함으로써 중앙과 지방정부가 협동지도사업(Cooperative Extension Services)을 전개하고 있다. 일본의 경우에도 중앙정부의 교부금(50%)과 현정부의 지방부담(50%)으로 충당하여 미국과 같은 형태로서 협동농업보급사업이라 규정하고 있다.

농민조합조직형을 채택하고 있는 자유중국의 경우에는 농업협동조합인 농회(農會)의 전년도 운영 이익금의 일정액(36%)을 지도사업에 투자하되 반드시 교육적인 활동에 지출하도록 규정하고 있다. 네덜란드의 경우에는 비록 민간조직화 되어 있으나 수요자의 수수료(50%) 뿐만 아니라 정부지원금(50%)으로 운영되고 있는 실정이다.

여기서 간과해서는 안될 것은 농민단체 또는 민간조직에서 농촌지도사업을 추진한다 하더라도 농촌지도사업의 공공재적 특성을 고려하여 정부에서 운영에 필요한 50%의 예산을 적극 지원하고 있다는 사실이다.

<표 2-13> 외국의 농촌지도사업 재원

국가명	조직유형	재원부담
미국	대학외연교육형	연방 20%, 주 50%, 시군 20% 기타(계약 등) 10%
일본	정부농업조직형	중앙 50%, 현 50%
자유중국	농민조합조직형	전년도 사업의 이익금(36% 투자)
네덜란드	민간부문조직형	정부 50%, 컨설팅수수료 50%

다. 농업연구와 지도, 교육의 연계

농업·농촌 개발을 하나의 체계로 고려할 때 연구, 지도, 그리고 교육의 연계는 모든 국가의 주요과제로서 상호연계를 통한 통합적 접근을 강조하고 있다. 농촌현

장의 문제점을 신속히 해결하기 위한 목적으로 시험연구사업과 농촌지도사업의 연계 증진을 위한 방안으로서 현장연구(On-farm research)와 영농체계연구지도(Farming System Research & Extension, FSRE)를 강조함은 물론 최근에는 농업 지식정보체계(Agricultural Knowledge Information Systems, AKIS)의 개념을 도입하여 연구, 지도 뿐만 아니라 농업교육을 트라이앵글(triangle)로 연계함으로써 체계적 접근을 통한 시너지효과의 극대화를 추구하고 있다.

Land Grant System을 채택하고 있는 미국의 특징은 첫째, 연구와 지도, 교육이 주립대학의 동일 기관내에서 연계되어 수행되고 있고 상호 인적교류도 활발하다는 점이다. 교수진의 경우 연구, 지도, 교수의 전담비율을 정하여 수행함으로써 연구자이면서 때로는 지도전문가로서, 지도전문가이면서 때로는 교수로서의 역할을 병행함으로써 현장감 있는 연구, 지도와 교수가 이루어질 수 있다. 둘째는 전문지도요원(Subject Matter Specialist, SMS)을 두어 연구자와 현장 지도요원의 연결 고리로 적극 활용하고 있다는 점이다. 이들은 현장 적용연구를 수행하고 지도 프로그램을 개발 보급하며 지역의 농촌지도기관을 지원하는 역할을 수행함으로써 실용화를 촉진하고 있다.

<표 2-14> 외국의 연구-지도-교육 연계체계 비교

국 가 명	조 직 유 형	연 계 체 계
미 국	완전 통합운영	·주립 농과대학(Land Grant System) *연구+지도+교육
일 본	분리·통합운영 병행	·도도보현/보급지도센터(분리) ·농업종합센터(통합)
자유중국	분리·통합운영 병행	·농업위원회/성농회(분리) ·지역농업개발장(통합)
네덜란드	완전 분리운영	·연구(공공)/DLV(민간) *IKC운영

일본은 일반적으로 시험연구기관과 농촌지도기관이 분리되어 운영되고 있으나 긴밀한 연계하에 사업이 추진되고 있다. 일본의 보급사업은 시험연구기관과 농업자간의 교량적인 역할 수행을 기본적인 기능으로 규정하고 법률(농업개발조장법)에 명시하고 있다. 따라서 협동농업보급사업은 농업자와 지역의 요구를 파악하여 시험연구기관에 기술개발을 요청하고, 시험연구기관에서 개발한 기술에 대하여 지역의 실정을 감안하여 지역적응실증시험을 통하여 그 기술을 보급하고 있다. 일부

도도부현의 경우에는 농업종합센터를 설치하여 농업관련 시험장·연구소와 농촌 지도기관, 농업대학교를 하부조직으로 통합하여 운영하고 있는데 이는 새로운 모델이 될 수 있을 것이다.

소농체계인 자유중국의 경우 연구사업은 정부기관으로서 농업위원회에 의하여 수행되고 있는 데 중앙단위에는 7개의 연구소와 성(省) 산하로 7개의 지역 농업개량장이 소속되어 있다. 농촌지도사업은 정부기관인 농업위원회의 지원하에 농업인 조직인 농회에서 중점 추진하고 있다. 또한 성 산하의 지역농업개량장에 지도사업을 담당하는 부서를 두어 시험연구사업의 결과를 농업인에게 신속히 전달하고 있으며, 농회를 통하여 영농현장의 문제점을 파악하고 해결하는 긴밀한 연계체계를 갖추고 있다.

네덜란드의 대표적인 농업연구기관은 국제식물연구소와 농업경제연구소로서 Wageningen대학교 내에 공공기관으로 설치하여 교육기관과 연계체계를 구축하고 있다. 또한 민간화된 지도사업과 시험연구사업의 유대강화를 위하여 정보지식센터(Informatie en Kennis Centrum, IKC)를 설립 운영하고 있다. 이 조직의 주요임무는 국가 시험연구기관과 민간 농촌지도사업을 연결하는 것으로서 연구와 지도의 이원화시 단절될 수 있는 정보교류의 문제를 완화하려는 시도에서 이루어졌다.

라. 선진 외국의 농촌지도 추진체계

□ 미국

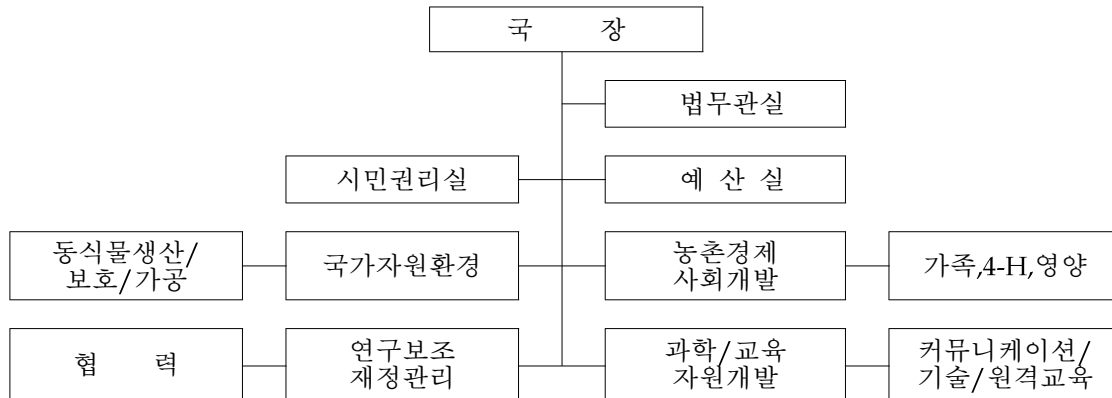
미국은 1862년 Morrill법을 제정하여 주립대학이 시민들에게 고등교육의 기회를 제공할 수 있도록 Land Grant System을 도입하였다. 그 이후 주립대학내에 농업시험장을 설치하였고, 1914년 Smith-Lever법을 신설하여 농업과 생활개선에 관련된 유용하고 실용적인 정보를 제공하는 농촌지도사업의 법적 근거를 마련하였다. 이로써 대학이 교육은 물론 연구와 지도 등 3가지 기능을 통합하여 수행하고 있는데 이것이 미국의 가장 큰 특징이라 할 수 있다.

연방정부에서는 농업부(U.S. Department of Agriculture)내에 협동주립연구교육지도국(Cooperative State Research Education & Extension Service, CSREES)을 두고 주립 농과대학의 농촌지도사업과 시험연구사업, 그리고 학교교육을 지원하고 있다

농촌지도인력은 총 17,564명으로서 최고관리자(director/assistant director) 192명, 지도행정가(administrator) 995명, 지도전문가(specialist) 5,906명, 관리자

(supervisor) 704명, 시군단위 지도사(county extension agent) 9,767명으로 구성되어 있다. 대학 교수진의 역할은 교수(teaching), 연구(research), 지도(service)로서 임용당시에 비율을 결정하고 추후 협의에 의거 비율 전환이 가능하다.

<그림 2-15> 미국 농업부 협동주립농업연구지도국 조직체계



2003년도 연방정부의 농촌지도사업 예산 규모를 보면 418백만불로서 CSREES 전체 예산의 46.9%를 차지하고 있으며, 이중 연간 280백만불 정도가 주정부에 인구수, 농가수, 농업생산성 등에 따라 차등 지원되고 있다.

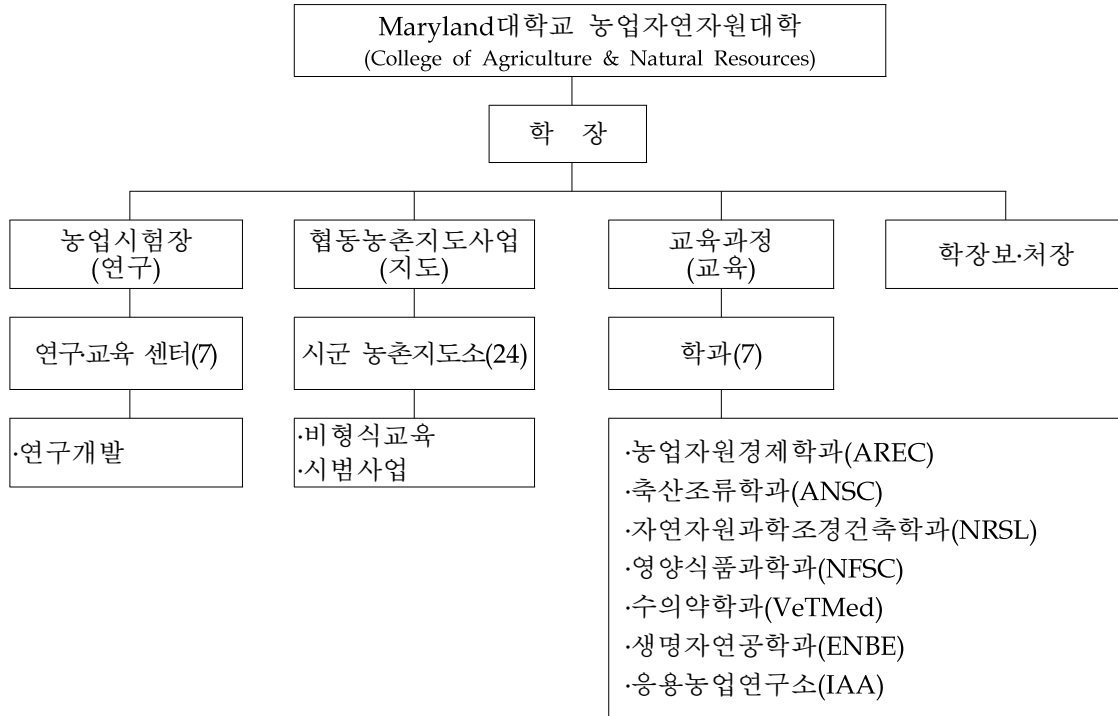
CSREES의 주요 사업내용을 보면 동식물의 생산과 보호, 자연자원과 환경의 보전, 농촌경제와 사회의 개발, 가정관리, 영양관리, 4-H의 육성, 경쟁력을 갖춘 연구협력 강화, 과학 교육자원의 개발, 홍보기술 및 원격교육 개발 등이다.

Maryland 주립 농과대학의 협동농촌지도사업(Cooperative Extension Services)을 보면 3개 지역(region) 센터를 두고 있으며, 4개의 연구·교육센터를 갖추고 있고, 23개 군과 Baltimore시에 농촌지도사무소가 있다.

농과대학의 교수진 및 직원은 714명으로서 교육(교수 70명, 직원 33명), 연구(교수 94명, 직원 125명), 지도(교수 198명, 직원 194명)에 종사하고 있다. 대학의 교수진은 교육, 연구, 지도업무를 겸직하고 있는데, 예를 들면 연구(75%)와 교육(25%), 지도(75%)와 연구(25%), 교육(75%)과 연구(25%)와 같이 일반적으로 두 가지 영역의 일정 비율을 맡고 있다.

예산분담 비율을 보면 교육부문은 주정부 50%, 수업료 50%로 충당하고 있으며, 연구부문은 연방정부 15%, 주정부 45%, 기여금 및 계약제 40%이며, 지도부문은 연방정부 12%, 주정부 53%, 시군 20%, 기여금 및 계약제 15%로서 부문별 예산분담 비율이 상이하다.

<그림 2-16> 미국 Maryland대학교 농업자연자원대학 연구-지도-교육 연계체계



최근 주립 농과대학의 농촌지도사업의 목표를 보면 ① 가정관리 강화, 아동·청소년의 건강과 안전 및 지역사회의 개발, ② 농업환경변화에 대응하여 농업의 생산성과 소득증대 농업의 경쟁력 향상과 식품의 지속성 촉진, ③ 자연자원과 지역환경의 지속성을 유지하는 책임, ④ 농업인과의 대화를 통해 복잡한 현안의 문제를 해결하고 세계화 시대에 농업인에게 도움을 줄 수 있는 선진기술을 보급하여 경쟁력을 제고시키는데 두고 있다.

이와 같은 목표 하에 시군 농촌지도소의 주요 사업내용은 4-H 및 청소년 개발, 농업기술 이전, 지역사회 자원 및 경제개발, 가족개발 및 자원관리, 리더십 및 지도자 개발, 자연자원 및 환경관리, 영양, 다이어트 및 건강 관리 등이다.

이러한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 시군별로 15~25명 정도로 구성된 농촌지도프로그램 위원회를 구성하여 ① 프로그램 개발 과정에 지역 주민의 참여 제공, ② 프로그램/지도대상의 우선순위 부여, ③ 프로그램 보급 및 평가, ④ 재정적 자원 및 자원지도자 확보 등을 통하여 지역민과 지도사업을 연계하는 조직으로 활용하고 있다.

미국의 농촌지도사업은 설립 이래 현재까지 사업의 공공재적인 특성을 강조하면서 사회교육의 이념과 철학에 바탕을 두고 연구, 지도, 교육의 통합적 접근을

유지하고 있다는 점에서 민간화와 상업화 추세에 있는 유럽의 농촌지도사업과 극한 대조를 이루고 있다.

□ 일본

1948년에 농촌지도사업이 발족된 일본은 지방자치제가 일찍부터 발달해 왔기 때문에 본래부터 국가와 지방자치단체가 협력하여 사업을 추진하면서 협동농업보급사업이라 규정하고 있다. 식료·농업·농촌기본법(1999년 제정)에서 규정하고 있는 보급사업의 기능을 보면 ① 효과적이고 안정적인 경영체 육성, ② 신규 취농자 육성, ③ 첨단 농업경영을 위한 혁신적 기술보급, ④ 소비자 중심의 농업생산, 유통, 판매로 전환, ⑤ 토지 이용형 농업의 확립, ⑥ 환경과 조화로운 농업생산 방식 도입, ⑦ 중산간지역의 농업·농촌진흥 등이다.

일본의 협동농업보급사업은 시험연구기관과 농업자간의 교량적인 역할 수행을 기본적인 기능으로 규정하고 법률(농업개량조장법)에 명시하고 있으며, 시험연구 및 보급사업 조장, 효율적이고 안정적인 농업경영육성 및 지역특성에 맞는 농업진흥 도모, 농촌의 생활개선 도모를 목적으로 하고 있다. 따라서 일본은 시험연구기관과 농촌지도기관이 일반적으로 분리되어 운영되고 있으나 긴밀한 연계 하에 사업이 추진되고 있다.

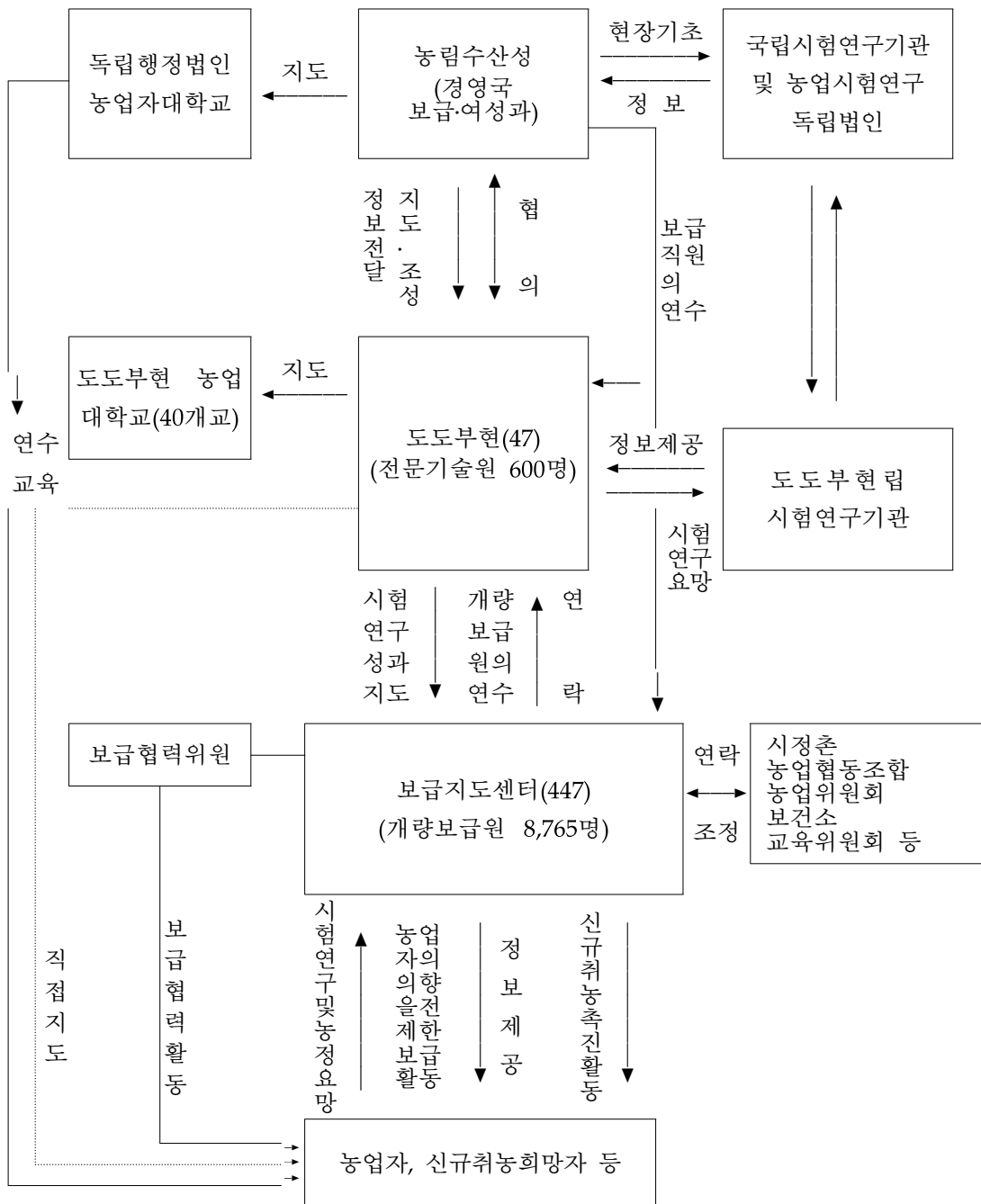
즉, 협동농업보급사업은 농업자와 지역의 요구를 파악하여 시험연구기관에 기술개발을 요청하고, 시험연구기관에서 개발한 기술에 대하여 지역의 실정을 감안하여 지역적응실증시험을 통하여 그 기술을 보급하고 있다. 이를 위하여 농림수산성에서는 관계 기관과의 일체적인 추진으로 생산성을 크게 향상시키기 위하여 지도요원을 시험연구기관에 파견연수를 실시하고 정보 네트워크를 정비하고 활용함으로써 기술보급의 신속화에 노력하고 있다.

농촌지도사업 추진체계를 보면, 중앙기구로서 농림수산성 경영국에 보급·여성과를 두고 있다. 보급사업의 기획과 보급직원의 전문화 업무, 신규취농의 촉진과 청년농업자 육성 및 고령자 지도대책을 기획하고 있다. 도도부현에는 농업관련국·부에 보급사업 관련과(농업기술과, 농업진흥과, 농업경영과 등)를 두거나 별도의 농업종합센터를 두고 있다. 시정촌에는 보급지도센터가 설치되어 있으며 이는 도도부현 소속기관으로서 몇 개의 시정촌을 관할하는 광역체제를 채택하고 있다. 2004년 현재 보급지도센터는 전국적으로 447개소이며, 지도인력은 9,365명으로서 전문기술원 600명, 개량보급원 8,765명이 있다.

협동농업보급사업의 예산부담은 1982년 이전까지는 정률 조성 방식으로 사업내

용에 따라 국가와 도도부현의 부담비율이 달랐으나, 1983년부터는 교부금 방식으로 지원하고 있는데 국가와 도도부현이 각 50%씩 부담하고 있으며 시정촌에서는 부담하고 있지 않다. 2002년 현재 교부금 총액은 277백만엔 규모이다.

<그림 2-17> 일본의 연구-지도-교육 연계체계



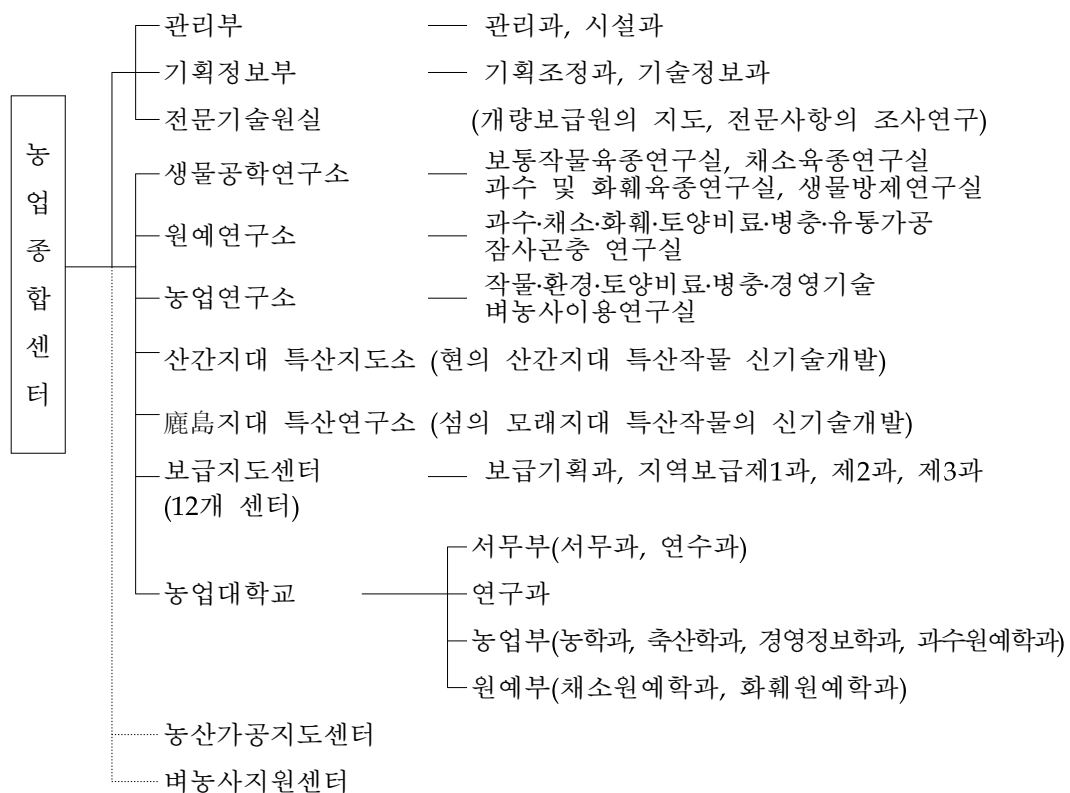
일본은 지도요원을 전문기술원과 개량보급원으로 구분하여 운영하고 있다. 즉,

도도부현에 전문기술원을 두고 있는 데 이는 미국의 전문지도사(SMS)와 같은 성격으로서 도도부현의 본청 또는 농업시험장에 배치하여 행정기관 및 시험연구기관과 제휴하고, 각 전문분야별로 관련을 맺으면서 조사연구를 수행하고 있다. 또한 보급지도센터에 소속되어 있는 현장지도요원인 개량보급원을 지도하고 있으며 본래의 업무에 지장이 없는 범위내에서 농업인을 직접 지도하기도 한다. 한편, 개량보급원은 현장 지도요원으로서 농업지도센터에 배치하여 기술·경영상담 등 농업인에 대한 직접 지도를 담당하고 있다.

한편, 이바라끼(茨城)현의 경우에는 현청의 농정조직과 별도로 신기술 개발, 신기술 보급, 우수한 인재육성”의 3위 일체화를 위하여 1992년 「농업종합센터」를 설치 운영하고 있다. 농업종합센터에는 농업관련 연구소를 포함하여 보급지도센터를 두고 있을 뿐만 아니라 농업대학교를 설치하여 연구, 지도, 교육 기능을 한 기관내에 일원화한 것이 특징이다.

보급지도센터의 조직체계를 보면 <그림2-18>와 같이 12개의 센터가 있으며 보급직원은 252명으로서 농업개량보급원 291명과 생활개량보급원 33명으로 구성되어 있다.

<그림 2-18> 일본 이바라끼(茨城)현 농업종합센터 조직체계

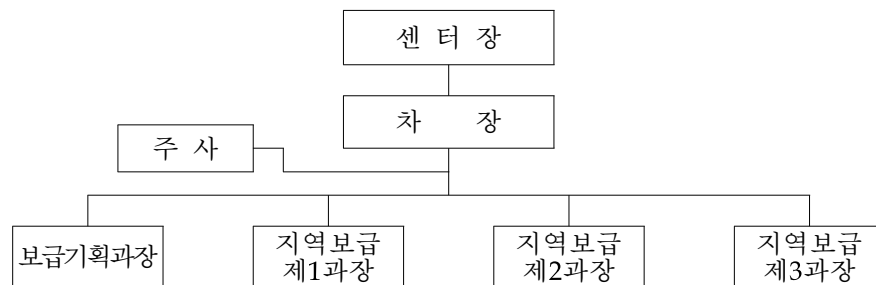


보급지도센터에서는 지역실정을 고려하여 5개년 「보급활동목표」를 수립하고 「농업개량보급계획」을 작성하여 활동하고 있으며, 농업기술경영개선, 농촌·농가생활개선, 인력육성 3가지 사업을 중점으로 하고 시정촌, 농협 등과 연계하여 계획적이고 지속적으로 활동하고 있다.

농촌지도사업의 주요과제를 보면 ① 벼농사 경영확립, ② 수익성이 높은 원예산지 육성, ③ 축산경영의 체질강화, ④ 기업적 경영을 목적으로 하는 핵심 경영체 육성, ⑤ 지역의 여성 농업자 육성, ⑥ 지역농업을 담당할 농업자 육성 등이다.

한편, 지방분권추진계획(1999년, 지방분권추진을위한관계법률의정비등에관한법률 제87조)에 따라 보급지도센터의 명칭 및 설치를 탄력화하고, 개량조장법의 교부금의 교부절차를 간소화함으로써 최근 많은 변화를 겪고 있다.

<그림 2-19> 일본 미토(水戸)市 보급지도센터 조직체계



일본 협동농업보급사업의 특징은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 보급사업을 국가와 도도부현에 의한 협동사업으로 규정하고 국가와 도도부현이 협의해서 정한 운영지침(5년주기)에 따라 사업을 추진하고 있다. 보급지도센터에서는 국가와 도도부현의 운영지침과 실시방침에 근거하여 상세한 장·단기 계획을 수립하게 된다.

둘째, 도도부현이 중심이 되어 광역적인 보급사업을 추진하고 있다. 도도부현 소속으로 수개의 시정촌에 보급지도센터를 설치하고 보급직원을 배치하여 시정촌에 대한 보급활동을 직접 관리하고 있으며, 또한 지역 실정을 감안하여 지역농업 시험장을 설치 운영하고 있다.

셋째, 도도부현 소속에 농업대학교를 설치하여 농촌청소년 등 농업후계 인력을 적극적이고 체계적으로 육성하고 있다.

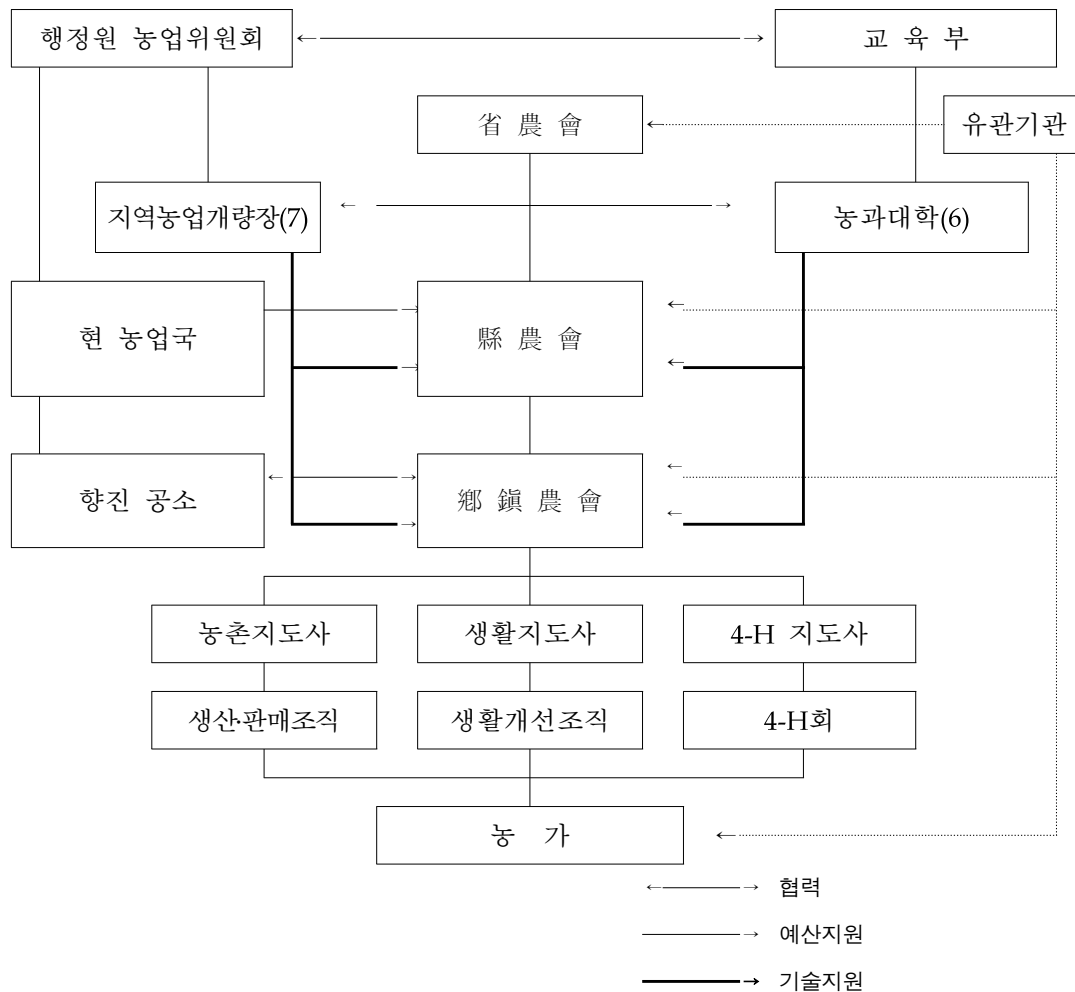
넷째, 보급사업과 관련된 효율적인 공익법인체를 운영하고 있다. 농림수산성 보급과 소속 하에 전국농업개량보급협회 등 11개 법인체를 두고 보급정보의 네트워크(EI-net) 운영, 보급사업의 조사연구, 간행물 편찬, 보급직원 연수, 해외기술 협

력, 강연회, 연찬회 등을 운영함으로써 보급사업을 뒷받침하고 있다.

□ 자유중국

자유중국은 농업협동조합 형태인 농회(農會)에서 주로 농촌지도사업을 담당하고 있으며, 시험연구기관에는 지도사업(農業推廣) 담당과를 설치 운영하고 있다. 농업연구는 정부기관으로서 농업위원회에서 응용연구와 기술개발 지원을 맡고 있으며, 국립과학위원회는 기초 농업연구와 시험을 지원하고 있다. 중앙단위에는 7개의 연구소와 3개의 특수작목시험장이 있으며, 성(省) 산하로 7개의 지역 농업개발장이 소속되어 있다.

<그림 2-20> 자유중국의 농촌지도사업 추진체계



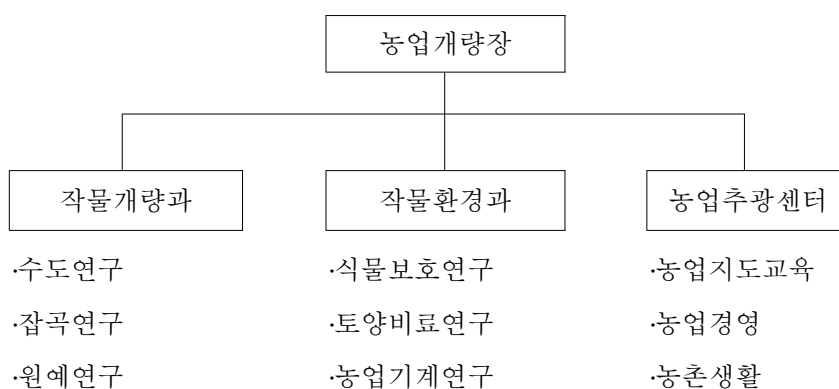
전국의 304개 농회별로 추광부를 두어 영농지도, 생활개선, 그리고 4H 지도 등의 폭넓은 지도 사업을 수행하고 있다. 또한 농회를 중심으로 농촌지도사업을 추진하되 시험장·연구소별로 지도

사업을 담당하는 부서를 두어 시험연구사업의 결과를 농업인에게 신속히 전달하고 있으며, 농회를 통하여 영농현장의 문제점을 파악하고 해결하는 긴밀한 연계체계를 갖추고 있다. 최근 2000년 1월 농업발전조례를 개정(연구, 지도사업 포함)하여 시험연구기관에 농촌지도사업 업무를 분장하도록 하고 농업지식정보체계(AKIS)로 전환하고 있다.

농회법에는 각 농회의 전년도 이윤의 36%를 농촌지도사업에 투자하도록 규정하고 있어 농회에 따라 예산의 차이가 많이 발생하고 있다. 지역 시험연구기관(7개소)과 6개의 농과대학에서 기술개발을 담당하며, 개발된 기술을 농회에 지원하고 있다.

지역 농업개량장에는 연구부서는 물론 농업추광센터를 두어 농촌지도사업을 수행하고 있다. <그림 2-21>에서 보는 바와 같이 대중구(臺中區) 농업개량장의 경우 농업추광센터를 두고 농업지도교육, 농업경영, 농촌생활 등 3개팀에 11명의 인력을 운영하고 있다. 농업지도교육팀에서는 농민 및 지도요원 교육 훈련, 농촌생활, 4-H, 매스컴, 각종 교재제작, 정기간행물 발간 배부 등을 맡고 있으며, 특히 농업인 및 소비자에 대한 서비스를 강화하기 위하여 “농민 및 소비자 상담센터” 설치 운영하고 있다. 농업경영팀에서는 농회에서 발간하는 농산물의 생산비를 연례보고서 발간을 지원하기 위한 연구활동을 담당하고 지역사회 개발 및 농산물 판매, 저장, 가공 등 농업경영 업무를 전담하고 있다. 또한, 농촌생활팀은 농촌마을의 환경개선, 농가주택 개선, 문화활동 증진, 레저농업, 도시농업 중 정원관련 업무를 담당하고 있다.

<그림 2-21> 자유중국 지역 농업개량장 조직체계



현재 자유중국의 지도사업은 농업지식정보체계(AKIS)로의 재편을 서두르고 있다. 또한, 행정원 농업위원회 소속으로 “농촌지도교육 및 훈련원(Agricultural Extension Education and Training Academy)” 및 커뮤니케이션 센터를 설립하여

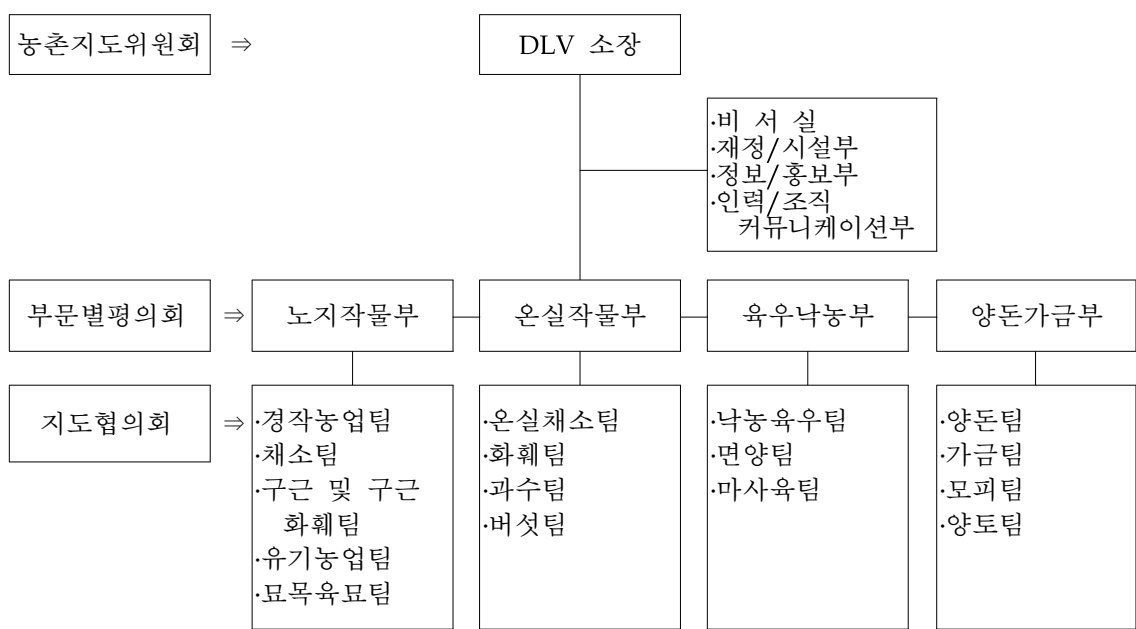
전문가 교육, 기술이전, 농업기술 혁신, 지도훈련을 담당하고, 지역농업개발장을 소속기관으로 하여 지도사업 및 교육기능을 부여하며, 농업관련 대학에도 농촌지도 및 교육을 위한 기능을 부여할 계획이다. 또한, 지역농업개발장내에 “농업기술센터(Agricultural Technology Center)”를 설치 운영하여 기술개발, 교육·훈련, 커뮤니케이션, 인력자원개발, 평가 등을 수행할 계획이다.

자유중국 농촌지도사업의 문제점을 보면 지도사업을 담당하는 농회 직원의 60% 정도가 다른 업무를 겸직하고 있어 전문능력 발휘가 어렵고, 농회법에 의거 작년도 수익의 36%를 지도사업 예산으로 책정하기 때문에 농회간 편차가 심하며, 수익이 매년 일정하지 않기 때문에 장기적인 사업 추진이 곤란하다는 점이다. 보다 큰 문제점은 개발된 기술을 종합 분석하여 가공하는 기능이 없어 실용화에 한계가 있다는 점이다.

□ 네덜란드

네덜란드 정부는 국내시장 보호와 농가 소득지원 정책 대신에 농촌지도, 연구, 교육 등 농업지식정보체계를 구축하는 데 적극적으로 투자함으로써 농업경쟁력을 높여나가는 정책에 중점을 두었다. 이러한 접근이 네덜란드 농업의 성공을 이끌어 냈다고 할 수 있다.

<그림 2-22> 네덜란드 DLV의 조직체계



이런 과정속에서 네덜란드는 1993년 10월 농촌지도사업을 민간화한 국가로서 그 이전에는 정부주도의 지도사업을 실시해 왔었다. 민간화의 주요 요인을 보면 농산물 수입개방과 생산과잉에 따른 정책의 변화가 가장 큰 요인이었으며, 다음으로 정부 재정의 압박과 함께 농가호수 감소에 따른 정치적 영향력이 저하되었기 때문이다.

민간화 과정을 보면 1993년도에 100% 정부지원으로 충당하던 예산을 매년 5%씩 삭감하여 2002년도에 50%까지 감축 목표를 달성하였고, 나머지 50%의 재정은 농업인 등 수익자 수수료(user-fee)로 충당하고 있다.

현재 농촌지도사업을 전담하고 있는 조직은 DLV(Dienst Landbouwwoorliching) Advisory Group으로서 25개의 국내외 지역사무소를 두고 있고 12개의 사업부를 운영하고 있다. 지도인력은 1992년 민간화 이전에 1,120명에 달하던 인원은 2003년 6월 현재 450명으로 전문 정예화되었다. DLV의 팀은 15~20명으로 구성되었으며, 팀리더(team leader), 선임전문가(senior experts, 경제, 환경), 전문지도원(specialists, 건축, 장비, 작물 보호, 영양, 저장), 작물전문지도원(crop specialists), 만능전문가(allround experts), 사무원(secretariat) 등으로 구분되어 있다.

각급단위에는 위원회가 구성되어 있는데 중앙 농촌지도위원회(Board)는 9명(회장 1, 농업위원회 대표 4, 농업자연관리수산부 4)으로 구성되어 DLV의 방침을 결정하고 활동을 지시하게 된다. 부문별평의회(Sector Councils)는 8명으로 구성되어 부문별 지도과제를 검토하고, 적절한 지도활동에 대하여 조언하게 된다. 또한 지도협의회(Guidance Committee)는 지역단위 농민조직의 대표와 일반농민으로 구성되어 있는데 팀의 사업에 대한 평가 및 피드백, 응용연구와 교육과 관련된 조직과의 협력 등 팀의 활동에 관하여 조언하고 있다

지도요원 1인당 수입목표액은 2000년도에 연간 170,000길더를 목표로 하였으나, 내부적인 개인 경쟁의 심화로 집단(Cluster) 목표제를 도입하여 팀당 연간 600,000길다 목표로 추진하고 있다. 농촌지도사업의 평가기준은 팀(team) 또는 관리자(adviser)당 총수익액, 고객감소율, 생산물당, 시장분할당 총수익액, 혁신적 생산물의 총수익액, 새로운 방문농가수, 상담보고서의 질, 고객 만족도 등이다. 지도방법은 개인접촉, 연시, 연찬회, 회의, 집단활동 등 다양하나 일반적으로 개별지도에 75%, 집단지도에 10~20%, 대중매스컴 활용에 5%를 할애하고 있다. 현재 농가 컨설팅 수수료는 시간당 80유로가 기준액이다.

한편, DLV의 자회사로서 국제적인 지도사업 자문역할을 수행하기 위하여 1993년에Agriconsult BV를 설립하였다. 주요사업으로는 시장지향적 농업지식체계내에

서 지도사업 수행에 관한 전략 및 정책 조언, 농업지식체계의 커뮤니케이션 촉진, 정부 지도사업의 민간화, 시장 및 고객지향의 전략개발, 농업 및 농촌개발 과제 모니터링 및 평가, 농장 구조 및 운영 설계, 온실 설계, 건설, 공학 등으로서 불가리아, 중국, 체코, 이집트, 일본, 러시아 등 국제자문 사업을 전개하고 있다.

DLV와 함께 전국농민연합회인 LTO를 비롯하여 농업자재공급사, 민간컨설팅트, 협동조합 등에서도 자체적인 지도 서비스를 전개함으로써 자문서비스의 질적인 경쟁을 추구하면서 발전해 나가고 있다.

또한, 네덜란드는 1956년에 설립된 IPC(Innovation and Practice Centre)를 PTC+(Practical Training Centre)로 바꾸고 원예, 버섯, 축산, 식량작물, 농기계 등 5개 분야에 대한 전문교육훈련 프로그램을 운영하고 있다. PTC+는 유리온실 0.5ha를 포함한 5ha 규모의 시설을 갖추고, 450명의 전문가가 분야별 교육을 담당하고 있다. PTC+의 역할은 새로운 첨단기술 전문가 재교육, 농과계 학생들의 전문 현장실습 교육, 농가 및 전문회사의 요청에 의한 전문가 양성 교육, 신선농산물 친환경생산 기술 전파, 단위 면적당 수량 증대 및 품질 향상 기술 교육 등이다. 즉, 농업 및 자연 환경 부문의 효율적 역할 수행을 위한 지식의 개발, 확산 및 응용에 초점을 두고 실기 위주의 농업교육을 실시하고 있다.

네덜란드의 민간화 지도사업이 자문서비스의 질을 향상시켰을 뿐만 아니라 정부의 재정 부담을 줄이고 비용효율성을 제고시키며, 지도내용이 생산기술에서 유통, 경영 및 가공까지 확대되는 등 긍정적인 측면을 지니고 있다. 그러나 민간화로 인하여 비용지불 능력이 없는 농민, 원거리 거주 농민, 그리고 소수 작목 농가들에 대한 지도 서비스가 제한됨으로써 농가간 불균형의 심화가 발생되고 있다. 또한 공공재적인 성격이 강한 부문과 범용적인 기술에 대한 공공서비스가 제공되지 않아 국가 정책프로그램의 시행에 차질을 빚는 문제점이 발생하고 있다.

마. 우리나라에 주는 시사점

선진 외국의 농촌지도사업은 몇 가지 측면에서 우리나라에 시사점을 던져주고 있다. 첫째, 농업연구와 지도, 교육을 체계적인(systematic) 관점에서 통합적인 접근을 시도하고 있다. 각 영역을 분리된 개념에서 파악하고 접근하기보다는 기능상의 연계를 촉진하기 위하여 동일 기관 내에 통합하거나 연계 메커니즘(mechanism)을 형성하고 있다.

둘째, 농촌지도조직을 농촌개발 및 지식기반농업 육성의 주체로 인식하고 적극 지원하고 있다는 점이다. 특히, 농촌개발의 중추조직으로 인식하고 농업기술 및

경영 컨설팅의 전문기관으로 발전시켜 나가고 있다. 따라서 대부분의 국가에서는 농촌지도사업을 공공기능으로 분류하고, 중앙정부가 지방정부 및 농민조직 등과 긴밀한 협력체계하에 운영하고 있다.

셋째, 농촌지도사업은 공공재로서 민간부문이 담당 할 수 없는 공공이익(public benefits)을 위한 역할 수행을 강조하고 있다. 우선적으로, 안전 농산물의 공급과 지속가능한 환경보전농업의 실천 등에 중점을 둬으로써 국민에 대한 공공서비스 기관으로 인식하고 있다. 또한, 농촌성인, 농촌노인, 농촌여성, 그리고 농촌청소년 등 사회적 약자로서의 농촌주민의 복지향상을 위한 지역개발과 사회교육사업은 농촌지도사업의 근간으로서 지속적으로 발전시켜 나가고 있다.

넷째, 지방의 농촌지도기구는 일반 행정기구와 분리하여 운영함으로써 규제, 통제 등의 일반 농업행정 기능과 명확히 구분함으로써 농촌지도사업의 교육적이며 민주적인 전문성 발휘를 보장하고 있다.

7. 시군농업기술센터 조직 현황 및 문제점

가. 농촌진흥사업 추진 체계(조직)

1997년 지방화 이후 청-도원-시군센터 간 관계가 소원하여지고, 도원과 시군센터는 각각 도와 시군의 직속기관으로 자치단체장의 절대적인 영향을 받고 있다. 각 지방농촌진흥기관의 지도사업은 폐쇄적인 운용사례가 빈번하게 나타나고, 그 결과 중앙-지방간 정보와 전문지식의 교류 및 의사소통이 취약하게 됨으로써 인력과 자원의 효율적 활용을 저해하고 나아가 농업인에 대한 지도서비스 수준을 저하시키고 있다.

나. 지방화 이후의 농업기술센터의 변화

시군농업기술센터는 지방자치단체의 지도사업과 교육훈련사업 등을 관장하도록 법률에 의해 설치된 기관이다. 지도직공무원 정원의 변화를 살펴보면, 1997년 6,699명에서 2001년 4,863명, 2006년 4,919명으로 전체적으로 27%감소한 것으로 나타났다. 특히 지방직화 이후 지도인력이 40~54% 감축된 시군이 12개 시군, 30% 이상 감축된 센터 62개 시군으로 나타났다.

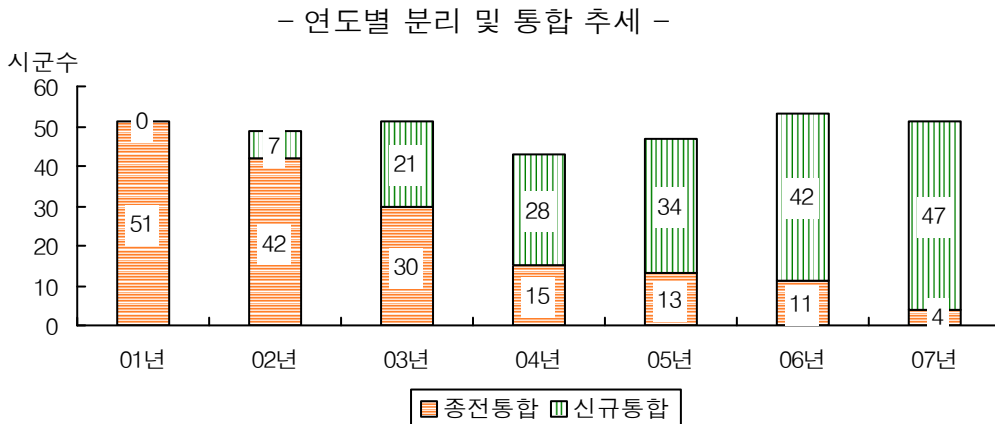
읍면농업인상담소는 1997년 1,429개소에서 2006년 677개소로 10년 사이 53%가 감소한 것으로 나타나 조직과 인력이 크게 감축으로 대농업인에 대한 현장서비스가 약화되고 있다.

<표 2-15> 지방화 이전과 이후 비교

구 분	지방화 이전('96)	지방화이후('07)
조 직	'62년부터 시장군수 소속임 (시군센터 162개소)	변화 없음 (시군센터 159개소/폐지7, 신설 4)
	독립 기관으로 지도사업만 전담	종합행정 형태 등 다양하게 변화
인적교류	전국단위 인사교류 활발 (원거리 인사 폐단)	시장군수에게 귀속, 단절 (일부 지자체장의 파행인사)
인력변화	6,696명 ('92~'93 1,004명 연구직으로 이체)	4,919명(△26.5%) 행정은 19.4% 감소 (1~2차 구조조정으로 감축)
사업연계	지방과 중앙의 협력 추진 (청이 우월적 지위에 있었음)	변화 없음 (상호 수평적 지위로 전환)
예산부담	국비34%, 지방비 66% (국고보조 예산 852억원)	국비 26%, 지방비 74% (815억원) - 4.4%감
지도활동	전체업무에서 지도업무 비율 54.0% ('00, 지도공무원 설문 결과)	전체업무에서 지도업무 비율 14.7% ('00, 지도공무원 설문 결과)
법률적 보장	농촌진흥사업 이외에 관여할 수 없음 (농촌진흥법 및 공무원법에 전문성 보장)	변화 없음 (전문성 보장 및 상징적 역할을 함)

최근 시군센터가 농정과 통합되는 시군의 증가로 농촌지도사업 본연의 업무 수행에 어려움을 겪고 있다. 완전 또는 부분적으로 농정업무와 통합된 센터 현황을 살펴보면 1999년도 35개 시군에서 2007년도 현재 51개 시군으로 증가하고 있으며, 특히 경남 지역의 경우는 시군센터 전체가 행정과 통합하여 운영되고 있다. <그림 2-23>에서 처럼 종전 통합되었던 시군은 오히려 분리 추세인 반면 새로이 통합되는 시군수는 증가하고 있다.

<그림 2-23> 연도별 분리 및 통합 추세



다. 시군센터 농정통합 실태 및 문제점

□ 농정통합 발단 및 조직운영 실태

‘98년, ‘99년 구조 조정시 행정자치부에서 지자체에 시달된 지침에 농업을 쇠퇴 산업으로 규정하고 농업관련 조직의 통폐합을 적극 유도하였으며, 그 결과 ‘99년 당시 72개 시군에서 농정 부서와 통합(35개시군)되거나 지도사업 일부가 시군청으로 이관(37개 시군)되었다. 이 당시의 구조조정은 기구와 인력의 감축이 목표로서 이 때에 사용된 모델은 별도의 점검절차도 거치지 않았고 모형을 갖추기 위한 예비조사도 사실상 이루어지지 않았음을 학자들은 지적하고 있다(이재호, 2006).

그 후 지방화 추세에 맞춰 농정업무 단일화를 내세워 통합하거나 통합 후 분리하는 등 통합과 분리가 반복되어 현재까지 지속되고 있다. 현재 시군 농정부서를 농업기술센터로 이관 통합된 시군은 51개 시군으로 그 중 농정업무와 완전 통합된 시군이 41개 시군 부분적으로 통합된 시군이 10개 이다. 또한 지도업무 일부를 시군 분청으로 이관이 총 17개 시군이다. 초기에 통합되었다가 다양한 문제점이 제기되어 완전하게 분리된 시군은 총 23개 시군이다<표 2-16, 17>.

<표 2-16> 도별 행정과 지도업무의 통합현황

구 분	계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	특광역시
농업기술센터 수	159	22	18	12	16	14	21	23	20	2	11
통합·이관 센터 합계 (%)	68 (42)	9 (19)	12 (66)	- (0)	1 (6)	9 (64)	7 (33)	9 (39)	20 (100)	- (0)	1 (9)
농정업무 센터로 통합 (통합비율, %)	51 (32)	6 (27)	10 (56)	- (0)	1 (6)	3 (21)	5 (24)	5 (21)	20 (100)	- (0)	1 (9)
- 완전통합	41	2	8	-	1	3	5	3	18	-	1
- 부분통합	10	4	2	-	-	-	-	2	2	-	-
센터업무 시군청으로 이관 (이관비율, %)	17 (19)	3 (13)	2 (11)	- (0)	- (0)	6 (42)	2 (9)	4 (17)	- (0)	- (0)	- (0)

<표 2-17> 통합 유형별 업무 추진실태

통합 유형	센터수	업무의 추진 형태
■ 센터로 통합	51	
- 완전통합	41	과대과 통합으로 분리 수행 : 17시군 지도·행정 구분없이 업무혼재 : 24시군
- 부분통합	10	농정업무 일부가 통합되어 업무혼재
■ 시군으로 이관	17	지도업무를 수행하지 않는 행정직으로 전락

□ 통합센터에서 나타나는 문제점과 갈등

농촌지도사업은 개발된 과학영농기술을 농업현장에 접목시키는 사업으로서 단기적 성과가 미흡하다고 기반을 위축시키면 사업추진의 사후관리가 안되는 등 영농에 기술접목이 어렵고 그 피해는 고스란히 농업인에게 돌아가며, 추후 원상회복이 매우 어렵다. 이에 이미 통합된 시군도 다양한 형태의 문제점이 확인되어 다시 분리하는 추세에 있는데 현재 통합센터에서 나타나는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 행정의 우월한 지위를 이용하여 지도사업을 우선순위에서 배제되고 있는 실정이다. 현장기술지원 등 지도사업의 고유업무가 보조 업무로 전락하고 있으며 지방자치단체의 관심은 시간이 걸리는 지도사업보다 가시적인 성과가 나오는 행정업무에 비중을 두고 있으며, 행정의 각종사업 협조 요구 확대로 업무량이 과다하여 지도사업이 위축되고 있다.

둘째, 업무의 혼선과 직원간의 갈등이 상존하고 있어 조직발전을 저해하고 있다. 시군센터 업무의 계선 조직상 도 단위기관에 있어 농촌지도업무는 농업기술원이며 농업행정업무는 도청의 농수산국으로서 감독과 보고체제가 이원화 되어 있어 업무의 혼선을 초래하고 있으며 시범사업과 농림사업과의 보조비율과 지원규모의 차이가 있어 같은 센터에서 하는 사업에 대한 이의 제기로 인하여 지도사업 추진이 곤란하고 근무 형편상 직원 배치가 혼재되어 직력간 기능 발휘가 곤란하다.

셋째, 지도기능의 약화로 인하여 농업인이 필요한 정보습득과 상담기회가 상실되고 있다. 농촌지도공무원이 농정의 인·허가 규제 등 법규 업무를 담당함으로써 업무 처리에 많은 시간이 소요되어 지도업무수행을 위한 현지 출장이 제대로 이루어 지지 않고 있으며 이와 같은 이유로 농업인의 현장애로기술 해결이 축소되어 영농실패 사례가 증가하고 있다.

넷째, 새로운 기술 도입과 정밀한 기술을 지원받을 기회가 축소되고 있다. 시범사업이 일반사업으로 흡수되어 개발기술의 농가실용화가 지연되며 인·허가 규제 업무를 담당함으로써 농촌지도업무를 본연의 교육기능 즉, 농민들과 대화, 의논, 협조하는 등 정성이 담긴 현장중심의 지도사업의 축소로 사업의 시행착오가 유발된 우려가 있다.

다섯 번째, 지도직 전문화의 어려움이 있다. 지방자치단체 행정 수요 증가 시 인력 충원 없이 센터 인력으로 대체하는 경우가 많아 지도직의 전문화가 어려운 실정이다.

이러한 통합문제를 포함한 지방화 이후 드러난 문제점과 관련한 연구들을 정리해 보면 다음과 같다.

<표 2-18 > 지방자치제 실시 이후 농촌지도조직의 문제에 관한 연구들

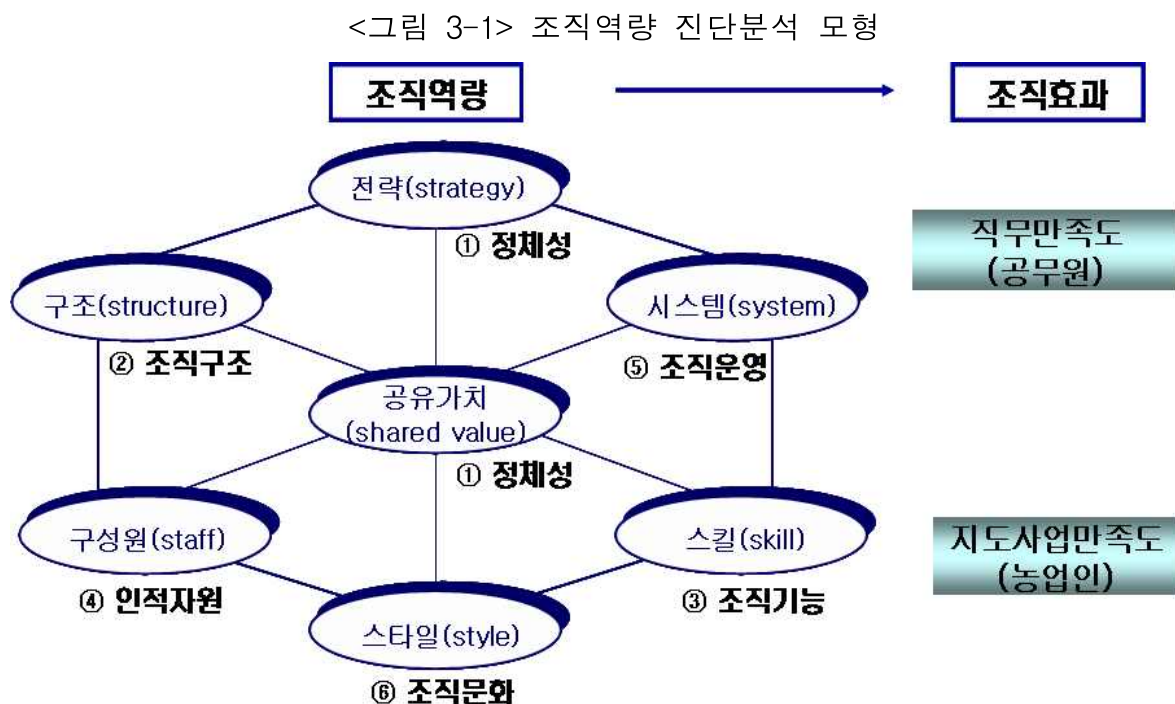
저자	연도	드러난 문제점	원인
조영철 송용섭	1997	<ul style="list-style-type: none"> · 조직 불안정으로 인한 사기 저하 · 중앙 정부와 지방자치단체의 사업 추진방향에 있어서의 이견 · 지도직공무원의 행정 업무 수행으로 인한 현장지도활동 약화 	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌지도 공무원의 지방직 전환
송용섭 조영철 윤여하	1999	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌지도사업 추진 조직의 불안정화 	<ul style="list-style-type: none"> · 구조조정으로 인한 정원 감축
		<ul style="list-style-type: none"> · 농촌지도사업 고유 기능 수행의 약화 	<ul style="list-style-type: none"> · 농업행정조직과 농촌지도 조직의 통합
주대진 오혜섭 김성수	2001	<ul style="list-style-type: none"> · 농촌지도사업 추진 조직의 불안정화 	<ul style="list-style-type: none"> · 구조조정으로 인한 정원 감축
		<ul style="list-style-type: none"> · 지도직공무원의 행정 업무 수행으로 인한 현장 지도활동 약화 · 농촌지도사업에 대한 인식의 혼란 	<ul style="list-style-type: none"> · 농업행정조직과 농촌지도 조직의 통합
조영철	2001	<ul style="list-style-type: none"> · 지도직 공무원의 행정 업무수행으로 인한 현장 지도활동 약화 	<ul style="list-style-type: none"> · 농업행정조직과 농촌지도 조직의 통합
		<ul style="list-style-type: none"> · 농업기술센터가 없는 시군농업인들에 대한 기술정보 서비스 전달의 어려움 	

제 3 장

제작 및 자료의 분석

1. 연구모형의 설정

본 연구는 농정과 통합 및 독립적 운영 등 조직운영 유형에 따른 농업기술센터 간의 조직역량 및 효과 등을 비교·분석하여 향후 바람직한 조직운영방안을 모색하는데 목적이 있다. 조직유형간 조직역량의 차이와 이에 따른 조직효과는 어떠한 차이가 있는지를 비교·분석하기 위해 Mckinsey의 7S 조직진단 모형과 조직역량 요소를 고려하여 <그림 3-1>과 같이 연구모형을 설정하였다. 조직역량의 차이를 살펴보기 위해 조직역량의 진단요소로서 조직의 정체성, 조직구조, 조직기능, 인적 자원, 조직운영, 조직문화로 구성하였고, 조직역량에 의한 조직효과를 알아보기 위하여 내부적 효과로 지도직공무원의 직무만족도를, 외부적 효과로 농업인을 대상으로 지도사업만족도를 측정하였다.



2. 조사도구의 제작

가. 설문지 작성 및 검정

본 연구에 활용한 설문지는 <표3-1>에서 제시된 절차를 걸쳐 조사대상에 따라 지도직공무원용과 농업인용으로 구분하여, 지도직공무원의 경우 설문내용은 조직의 정체성, 인적자원, 조직운영, 조직문화, 조직효과로 구성하였다. 그리고 농업인은 지도사업에 대한 만족도, 태도, 활용도, 개인적 특성으로 구성하여 5점 척도의 설문지를 작성하였다.

<표 3-1> 조직진단 및 조직효과 설문지 개발 절차

진행단계	주요내용
1) 문헌조사	- 조직진단 및 역량에 대한 개념 정리 - 행정조직진단의 특성 - 직무만족도 관련 이론 고찰
2) 조직진단 프레임 개발	- 지도직공무원: 조직의 정체성, 인적자원, 조직운영, 조직문화, 조직효과 - 농업인: 지도사업에 대한 만족도, 태도, 활용도, 개인적 특성
3) 진단 설문지 개발	- 진단 요소별 문항 개발 - 사전조사 및 검정 - 최종 설문지 개발

지도직 공무원을 대상으로 한 설문지의 세부 항목은, 1) 조직의 정체성 : 농촌 지도의 특성, 농촌지도기관의 주기능, 임무수행방법, 2) 인적자원 : 채용 및 보직 관리, 전문역량 증진관리, 현장지원 활동, 3) 조직운영 : 의사결정의 합리성, 4) 조직문화 : 전문기관의 특수성, 농업인의 우호기관으로서 인식, 5) 조직효과 : 직업 만족도, 역할갈등, 조직관련 태도, 10년간 사업변화, 농정통합 영향요인으로 구성하였다.

농업인을 대상으로 한 설문지의 세부 항목으로서, 1) 지도사업에 대한 만족도 : 농업기술센터의 조직편제 및 기능, 센터의 지도인력 규모 및 배치, 기술보급 및 교육, 농촌지도요원의 접촉빈도, 농촌지도공무원에 대한 만족도, 2) 태도 : 농업기

술센터의 농업분야별 전문기능 태세, 농업기술센터의 계획성, 자율성, 창의성 등, 농업기술센터의 농정기능 수행, 농촌지도기관의 필요성, 농촌지도기관이 주력해야 할 지도내용, 3) 활용도 : 농업기술정보의 주요 습득처, 기술제공처, 농업기술센터의 품목별 기여도 및 주요기술별 기여도로 구성하였다.

인터뷰 내용은, 1) 조사표에서 보충해야 할 사항과, 2) 통합 및 재분리 센터의 조직정원의 변화, 통합된 시기와 이유, 통합 후 조직의 장단점, 분리시기와 이유, 3) 통합지역 내 행정직 공무원의 조직 내 갈등, 농업기술센터의 위상, 농촌지도기능 수행의 문제점 등으로 구성하였다.

<표 3-2> 지도직 공무원 설문지 조사 항목

구분	문항수	항목	세부항목
조직의 정체성 (목표와 전략)	6문항	농촌지도목표와 주체	· 농촌지도사업 목표
			· 지도사업의 다원화
		농촌지도기관의 주기능	· 지도사업 내용
			· 농정업무 수행
		업무수행방법	· 교육적 특성
			· 자금지원
인적자원	11	채용 및 보직관리	· 인사배치의 적절성
			· 보직관리의 합리성
			· 전출입 및 담당업무(부서)이동
		전문역량 증진관리	· 교육참여 회수
			· 연찬회 참여 회수
			· 연구회 참여 회수
			· 학회 및 학술대회 참여 회수
		현장 지원 활동	· 현장 출장 회수
			· 시·군청 업무 수행 비중
		조직운영	1
조직문화	2	전문기관 특수성	· 전문기술 보급교육기관으로 위상
		농업인의 우호기관인식	· 농업·농촌 발전기관으로 인식
조직효과	15	직업만족도	· 성취감, 인정감, 직무내용, 책임감, 승진, 발전성, 정책, 감독, 보수, 근무환경, 대인관계, 안정
			역할갈등
		· 업무추진방식으로 인한 갈등	
		· 업무과중으로 인한 갈등	

<표 3-3> 농업인 설문지 조사항목

구분	문항수	조사문항
만족도	5문항	· 농업기술센터의 조직편제 및 기능
		· 농업기술센터의 지도인력 규모 및 폐지
		· 농업기술센터의 기술보급 및 교육
		· 농촌지도요원의 접촉빈도
		· 농촌지도공무원에 대한 만족도(전문성, 열성)
태도	5	· 농업기술센터의 농업분야별 전문기능 태세
		· 농업기술센터의 계획성, 자율성, 창의성
		· 농업기술센터의 농정기능수행
		· 농촌지도기관의 필요성
		· 농촌지도기관이 주력해야 할 지도내용
활용도	4	· 농업기술정보의 주요 습득처
		· 가장 신뢰하는 기술제공처
		· 농업기술센터의 품목별 기여도
		· 농업기술센터의 주요기술별 기여도

지도직공무원 직업만족도 및 농업인 지도사업 만족도 측정을 위한 설문지는 예비조사를 통하여 신뢰도 Cronbach's 값을 분석하였으며, 그 결과 각각 $\alpha = 0.879$, $\alpha = 0.914$ 로 이 척도는 비교적 안정되고 일관성이 있는 것으로 검증되었다.

나. 농업기술센터 현황 조사표 작성

조사대상 지역으로 선정된 10개 지역의 농업기술센터에 대해서 조사항목을 구성하였으며 조사항목은 크게 조직구조와 기능, 인적자원, 조직운영 관련 사항으로 세부 조사내용은 다음과 같다.

- 조직구조 : 지도조직의 확대·축소 변화 및 현황 비교('96.6→ '06.6)
- 조직기능 : 지역특화기능, 지역별 애로기술 개발(연구)기능, 지도사업 외 기능
- 인적자원 : 지도직 인력규모, 신규지도인력채용('04~'06), 퇴직자수('04~'06), 타·시군과 인력교류
- 조직운영 : 구성원간의 상호작용, 사업계획수립, 지도사업 예산 및 지도사업 설비, 지도활동 현황

3. 자료의 분석

조사표로 작성된 자료는 각 특성별로 재분류하여 항목별 정리를 하였고, 회수된 설문지의 응답결과에 대한 분석은 SPSS 통계분석프로그램을 사용하여 분석하였다. 분석은 다음과 같은 통계적 방법을 사용하였다.

- ① 설문 응답자의 특성은 각 항목별 빈도수와 백분율로 나타내기 위하여 빈도분석을 실시하였다.
- ② 통합센터조와 독립센터조의 현황 비교는 유의수준 5%에서 교차분석과 집단별 평균 비교분석을 실시하였다.

제 4 장

및 해석

1. 응답자의 일반적 특성

응답자는 농업인 298명, 지도직공무원 303명이며 조사대상의 사회·경제적 특성은 다음과 같다.

가. 농업인

농업인 응답자의 특성을 구체적으로 살펴보면 성별은 남자 280명(95.6%), 여자 13명(4.4%)이고 연령대는 50대가 132명(45.1%)로 가장 많은 비중을 차지하고 있고 다음으로는 60대가 93명(31.7%), 40대 55명(18.8%)의 순으로 나타났다.

영농종사기간은 평균 29.6년이고 주 작목은 식량작물이 159명(55.0%), 원예 51명(17.6%), 특용작물 43명(14.9), 축산 21명(7.3%)의 순으로 나타났으며, 연간 조수입은 평균 3,406만원으로 나타났다<표 4-1>.

<표 4-1> 농업인 응답자의 사회·경제적 특성

구분		빈도(명)	비율(%)	구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남	280	95.6	주작목	식용작물	159	55.0
	여	13	4.4		특용작물	43	14.9
	합계	293	100.0		원예	51	17.6
연령	30대	5	1.7		축산	21	7.3
	40대	55	18.8		친환경농산물	15	5.2
	50대	132	45.1		합계	289	100.0
	60대	93	31.7		농업종사기간	평균 29.6년	
	70대	8	2.7	연간농업소득 (조수입)	평균 3,406만원		
	합계	293	100.0				

나. 지도직공무원

지도직공무원 응답자 현황을 보면, <표 4-2>와 같이 성별 분포는 남자 232명(77.9%), 여자 66명(22.1%)으로 남자의 비율이 높으며, 연령분포는 20대 10명(3.4%), 30대 100명(33.8%), 40대 117명(39.5%), 50대 69명(23.3%)으로 지도직공무원 중 40대 가장 많은 비율을 점하고 있는 것으로 나타났다.

설문 응답자를 학력별로 살펴보면 고등학교 졸업 42명(14.2%), 전문대 졸 15명(5.1%), 대학교 졸 187명(63.2%), 대학원 이상 52명(17.6%)으로 나타났다.

직급별로는 농촌지도관 17명(5.7%), 농촌지도사 242명(81.8%), 생활지도사 37명(12.5%)으로 지도사가 주류를 이루며, 보직별로는 소장·과장·담당관급 17명(5.7%), 계장·팀장·담당은 105명(35.5%), 보직 없음 174명(58.8%)로 나타났다.

<표 4-2> 지도직공무원의 사회·경제적 특성

구분		빈도(명)	비율(%)	구분		빈도(명)	비율(%)	
성별	남	232	77.9	보직	소장·과장	17	5.7	
	여	66	22.1		계장·담당	105	35.5	
	합계	298	100.0		보직없음	174	58.8	
			합계		296	100.0		
연령	20대	10	3.4	근무경력	1~3년	34	11.5	
	30대	100	33.8		4~10년	47	15.9	
	40대	117	39.5		11~20년	90	30.4	
	50대	69	23.3		21~30년	92	31.1	
	합계	296	100.0		30년이상	33	11.1	
학력	고졸	42	14.2		합계	296	100.0	
	전문대졸	15	5.1		월평균소득	200만원미만	43	14.6
	대학교졸	187	63.2			300만원미만	157	53.2
	대학원이상	52	17.6			400만원미만	74	25.1
	합계	296	100.0			400만원이상	21	7.1
			합계	295		100.0		
직급	농촌지도관	17	5.7					
	농촌지도사	242	81.8					
	생활지도사	37	12.5					
	합계	296	100.0					

그리고 근무경력을 보면, 1~3년 34명(11.5%), 4~10년 47명(15.9%), 11~20년 90명(30.4%), 21~30년 92명(31.1%), 30년 이상 33명(11.1%)로 장기 근무자 비중이 높은 것으로 나타났으며, 소득수준은, 월 평균소득 200만원 미만 43명(14.6%), 300만원 미만 157명(53.2%), 400만원 미만 74명(25.1%), 400만원 이상 21명(7.1%)으로 평균 200만원~300만원의 소득을 올리고 있는 것으로 나타났다.

2. 조직유형간 조직역량 비교 분석

총 조사대상 10개 지역을 독립센터조와 통합센터조로 구분하여 조직역량과 조직효과를 비교 분석하였다. 조직역량은 조직정체성, 조직편제, 조직기능, 인적자원, 조직운영, 조직문화로 세분화하고, 조직효과는 지도직공무원의 직업만족도와 농업인의 지도사업에 대한 만족도를 측정하여 비교 분석하였다.

조직유형 간 조직역량을 비교 분석한 결과는 다음과 같았다.

가. 조직 정체성(목표와 전략)

농촌지도조직의 정체성은 교육적 특성에 중점을 두고, 지도목표, 담당자(주체), 지도내용, 지도방법에 대하여 두 집단의 의견을 조사하였다.

1) 농촌지도 목표와 주체

농촌지도는 농촌사회교육으로서 지도대상의 행동변화를 목표로 하는데 이에 대하여 두 집단 간에는 유의차 없이 전체 응답자의 37.4%가 찬성하였으며, 반대 의견이 44.8%로 높게 나타나 지도사업 목표를 지식이나 태도 등 행동변화 수준에서 실질적 현장 성과까지 포함해야 할 필요성을 제기하였다.

<표 4-3> 농촌지도사업의 지도목표

(단위: 빈도수, %)

구분	평균	농촌지도사업 농업인의 기술이나 태도와 같은 행동변화를 우선 목표					합계	t(p)
		절대찬성	찬성	보통	반대	절대반대		
독립센터	2.79	8(5.0)	44(27.5)	36(22.5)	50(31.3)	22(13.8)	160(100.0)	1.499 (0.135)
통합센터	2.99	16(11.3)	45(31.7)	18(12.7)	48(33.8)	15(10.6)	142(100.0)	
합계		24(7.9)	89(29.5)	54(17.9)	98(32.5)	37(12.3)	302(100.0)	

다음, 농촌지도사업의 추진 주체에 대하여 알아본 결과, 지도직공무원이 전담해야 하며 다른 기관·단체의 직원이 효과가 떨어진다는 데 대하여 양 집단은 유사한 응답경향을 보였는데, 농촌지도사업은 지도직 공무원이 전담해야 한다는 의견에 찬성이 전체의 74.8%로 가장 높게 나타났으며, 이는 농촌지도 담당자의 전문성이 중요함을 시사한다고 할 수 있다.

<표 4-4> 농촌지도사업 지도직공무원이 전담

(단위: 빈도수, %)

구분	평균	농촌지도사업 지도직 공무원이 전담					합계	t(p)
		절대찬성	찬성	보통	반대	절대반대		
독립센터	3.96	53(33.1)	66(41.3)	27(16.9)	10(6.3)	4(2.5)	160(100.0)	0.106 (0.916)
통합센터	3.95	43(30.3)	64(45.1)	21(14.8)	13(9.2)	1(0.7)	142(100.0)	
합계		96(31.8)	130(43.0)	48(15.9)	23(7.6)	5(1.7)	302(100.0)	

2) 농촌지도기관의 주기능

농업기술센터의 업무 범위는 현행과 같이 농업 및 농촌생활과 관련된 기술·정보가 중심이 되어야 한다는 데 대하여 두 집단은 비슷한 응답 경향을 보이며 전체의 80.0%가 찬성하고 있으나 10% 정도는 기존의 지도사업 범위를 조정할 필요가 있음을 지적하였다.

<표 4-5> 농업기술센터 업무의 범위

(단위: 빈도수, %)

구분	평균	농업기술센터 업무의 범위는 농업·생활관련 기술 중심					합계	t(p)
		절대찬성	찬성	보통	반대	절대반대		
독립센터	3.95	37(23.4)	89(56.3)	20(12.7)	11(7.0)	1(0.6)	158(100.0)	0.958 (0.339)
통합센터	4.04	52(36.6)	62(43.7)	12(8.5)	15(10.6)	1(0.7)	142(100.0)	
합계		89(29.7)	151(50.3)	32(10.7)	26(8.7)	2(0.7)	300(100.0)	

농업기술센터에서 농업인 편의를 위하여 시·군청의 농정업무도 포함해서 하는 설문에 대하여 두 집단 간에 유의차 없이 반대 의견이 전체의 57.6%로 나타났으며, 찬성은 22.1%였다. 통합센터의 경우에 찬성의견이 26%로 독립센터 보다 높게 응답하여 농정관련 사업이 농업기술센터로 이관되면서 농업인의 편의나 서비스의 질이 향상되지 않았을까하는 가능성을 예견하게 하였다.

<표 4-6> 농업인의 편의를 위해 농정업무 포함여부

(단위: 빈도수, %)

구분	평균	농업인의 편의를 위하여 시·군청의 농정업무 포함					합계	t(p)
		절대찬성	찬성	보통	반대	절대반대		
독립센터	2.42	5(3.1)	25(15.6)	35(21.9)	63(39.4)	32(20.0)	160(100.0)	0.573 (0.567)
통합센터	2.50	6(4.2)	31(21.8)	26(18.3)	44(31.0)	35(24.6)	142(100.0)	
합계		11(3.6)	56(18.5)	61(20.2)	107(35.4)	67(22.2)	302(100.0)	

3) 농촌지도 수행방법

농촌지도는 농업인들에게 시간이 좀 걸리더라도 기술에 대한 이해와 관심을 갖게 하고 스스로 평가하여 실천하도록 하는 사회교육사업이라는 교육적 특성에 대하여 찬성 의견이 전체의 80.7%로 나타나 농업인들 간에 공감대를 이루고 있다고 할 수 있었다.

<표 4-7> 농촌지도의 교육적 특성

(단위: 빈도수, %)

구분	평균	농촌지도는 스스로 평가·실천하도록 하는 사회교육사업					합계	t(p)
		절대찬성	찬성	보통	반대	절대반대		
독립센터	4.29	63(39.4)	83(51.9)	12(7.5)	2(1.3)		160(100.0)	0.702 (0.483)
통합센터	4.24	51(35.9)	77(54.2)	11(7.7)	3(2.1)		142(100.0)	
합계		114(37.7)	160(53.0)	23(7.6)	5(1.7)		302(100.0)	

다음으로, 지도사업 실천에 필요한 자금지원의 필요성에 대하여 찬성의견이 전체의 75.7%를 차지하나, 반대의견(9.9%)에 대해서도 순수한 교육적 특성의 측면에서 고려해 볼 필요가 있다.

<표 4-8> 농촌지도사업 자금지원

(단위: 빈도수, %)

구분	평균	농촌지도사업은 필요한 자금을 지원하면서 추진					합계	t(p)
		절대찬성	찬성	보통	반대	절대반대		
독립센터	3.96	37(23.1)	92(57.5)	20(12.5)	10(6.3)	1(0.6)	160(100.0)	1.750 (0.081)
통합센터	3.77	35(24.8)	64(45.4)	23(16.3)	13(9.2)	6(4.3)	141(100.0)	
합계		72(23.9)	156(51.8)	43(14.3)	23(7.6)	7(2.3)	301(100.0)	

나. 조직편제

조직편제에 대한 두 집단의 1996년 ~ 2006년 사이의 변화를 조사표에 의하여 해당 기술센터를 조사하였다. 조사항목은 직제, 부서별 주요 임무, 정원 등이었다.

1) 독립센터 : 5개소

□ 1996년 조직편제

독립센터조의 각 5개 기술센터는 2-3과 8-9계 편제로 되었으며(5개소 총 14과 42계), 1995년에 연구개발기능을 강화하기 위하여 사회개발과 등을 개편하여 기술개발과를 설치하도록 하였는데, 4개 기술센터는 설치를 하고 1개소는 기술보급과에 기술개발계를 설치하였다. 3과 체제를 보면, 사회지도과는 지도기획, 인력육성, 생활개선계를, 기술보급과는 경영상담, 식량작물, 경제작물계, 그리고 기술개발과에는 기술개발계와 환경농업계를 설치하였다. 2과 체제에서는 사회지도과에 지도기획, 인력육성, 생활개선계를, 기술보급과에는 식량작물, 경제작물, 축산, 경영상담, 기술개발계를 두었다.

□ 2006년 조직편제

각 기술센터는 2-3과 8-10팀 체제로 편성되어 있는데(5개소 총 12과 41담당), 과와 조직 수는 감축되었으나 팀(종전 계)은 야생화연구, 자원개발, 관광농업 등으로 전문화되고, 1개군 기술센터 외에서는 기술개발과(계)의 연구개발 기능을 수행하는 조직을 설치하지 않았다.

2) 통합센터 : 5개소

□ 1996년 조직편제

통합센터조 5개 기술센터는 각기 2-3과 8-9계(5개소 총 13과 43계)로 편성되었으며, 여기에도 1995년에 연구개발기능 강화를 위하여 사회개발과 등의 개편에 의하여 3개소에는 기술개발과를, 2개소는 기술보급과에 기술개발계를 설치하였다.

□ 2006년 조직편제

10년이 지난 뒤의 직제는 기술센터 별로 2-4과에 8-18팀(5개소 총 14과 67담당)으로 구성되었는데, 과 조직 수는 불변 또는 증가하였으나, 농정조직과의 통합으

로 농정관련 과가 이체되었거나 기술센터의 과와 통합하였고, 행정과의 통합 전에는 소장 및 과장직에 모두 지도직이 배치되어 센터별로 지도직 과장급 이상 보직자가 3-4명이었으나, 통합 후에는 5개 센터 중 지도직 소장은 2명, 과장은 센터별로 지도직이 1-2명으로 감축 배치되었다. P기술센터의 경우에는 소장과 과장 4명이 모두 기술직 또는 행정직 등 지도직 외의 직종으로 배치되었으며 농촌지도사업은 대체로 1개 기술관련 과를 설치하여 추진하고 있었다. 농정조직과의 통합으로 인하여 팀 구성은 총 67개팀 중 행정(또는 기술)직으로만 편성된 곳이 23개소(34%), 지도직과 혼성 편성 11개소(16%), 지도직만 편성한 곳이 33개소(49%)였다. 통합센터 5개소 중 4개소에 기술개발 담당을 설치하고 있었다.

3) 비교분석

농촌지도사업 관련 과 및 계(팀) 조직편제는 양 집단 모두 감축하였으나, 독립센터의 경우에는 전문화된 팀을 설치하여 운영하고 있고, 통합센터의 경우, 농정과 지도업무 중 명칭 등이 유사한 업무분야는 농정업무에서 전담하도록 하여 지도교육기능을 폐지하거나, 동일 팀에 타 직종과 혼성 배치하였고, 축산분야에는 거의 지도직을 배치하지 않음으로써 직제 상 분야별·품목별 농촌지도기능의 약화가 불가피 한 실정이었다. 또한 통합센터 소장이나 지도기능을 수행하는 과장직에 지도직 외의 직종을 배치하여 업무 추진의 효율성과 지도직의 사기 등의 문제가 제기되고 있었다. 전반적인 지도기능의 약화에도 불구하고, 대부분 기술개발팀을 설치한 것은 새로운 소득원 발굴 등 연구개발기능을 중요시한 결과로 판단된다.

다. 조직기능

지역특화 업무는 양 집단 모두 기술센터에서 가장 중점을 두고 있는 사업으로서 기술지원과(또는 기술개발과 등) 소속 소득작목/경제작물 담당(팀)을 설치하여 추진하고 있었다. 평균 2~3명이 담당하고 있으며, 주요 업무는 지역특산물 개발 및 홍보였다. 통합센터의 경우에 특작기술과를 신설하여 이 업무를 담당하도록 하는 곳도 있었다.

지역별 애로기술 개발업무는 기술지원과(기술개발과)의 기술개발 담당이나 연구개발담당 부서에서 해당 업무를 수행하고 인력은 3~4명이 배치되었다.

라. 인적자원

□ 지도직 정원 현황

1996년 지도직 정원은 6,459명이었으나 2006년에는 4,597명으로 10년 간 28.8%가 감소하여 전문분야별 지도기능의 약화를 초래하였다. 독립센터의 경우는 평균 47명에서 35명으로 25.5%감소한 반면, 통합센터는 평균 45명에서 31명으로 31.1%가 감소하여 특히 통합센터의 경우에 지도기능의 약화가 두드러졌다.

<표 4-9> 지도직 정원 변화

구분	1996년 지도직 정원	2006년 지도직 정원	'96~06 변화율
전국	6,459명	4,597명	28.8% 감소
독립	235명(평균 47명)	173명(평균35명)	25.5% 감소
통합	223명(평균 45명)	156명(평균31명)	31.1% 감소

□ 응답자의 시·군청 업무 수행현황

지도직공무원이 추진하는 업무 중 시·군청이 해야 할 업무의 비중이 30%이상으로 응답한 지도공무원이 독립센터는 28.3%, 통합센터는 47.6%로 통합센터의 행정업무의 비중이 상대적으로 높게 나타났다.

<표 4-10> 업무 중 시·군청이 해야 할 업무 비중

(단위: 빈도수, %)

구분	지도직공무원이 추진하는 업무 중 시·군청 해야 할 업무 비중					합계
	10%미만	10~20%	20~30%	30~40%	50% 이상	
독립센터	38(23.9)	43(27.0)	33(20.8)	28(17.6)	17(10.7)	159(100.0)
통합센터	31(21.7)	14(9.8)	30(21.0)	30(21.0)	38(26.6)	143(100.0)
합계	69(22.8)	57(18.9)	63(20.9)	58(19.2)	55(18.2)	302(100.0)

$\chi^2=22.911, p=0.000$

□ 인사배치 및 보직관리

현 업무 배치 시, 전공이나 지도경력, 교육 등 업무수행에 필요한 역량의 반영 등 인사배치의 적절성에 대한 의견은 두 지역 간의 유의차는 보이지 않았다(평균:

독립 3.1점, 통합 2.9점). 또한 간부 임명이나 지도관 진급 등 보직관리의 합리성도 두 지역간 유의차는 없으나 전반적으로 보직관리의 평균 점수가 기대치보다 낮게 나타나(독립 2.5점, 통합 2.3점) 합리적이지 않은 것으로 보였다.

<표 4-11> 인사배치의 적절성

항 목	지역구분	표본수	평균	유의확률	비고
현 업무 배치 시, 전공이나 지도경력, 교육 등 업무수행에 필요한 역량을 반영 배치	독립	160	3.07	0.177	t=1.354
	통합	143	2.91		

<표 4-12> 보직관리의 합리성

항 목	지역구분	표본수	평균	유의확률	비고
간부임명이나 지도관 진급 등 보직관리의 합리성	독립	160	2.55	0.065	t=1.852
	통합	143	2.35		

□ 인사이동 및 교육 참여

2004년부터 2006년 까지 3년간 실적을 조사하였는데, 전출입 및 담당업무이동에 있어서는 두 지역간 유의 차이는 보이지 않고 있으며 평균적으로 1회 정도 이동이 있었다. 농촌진흥청 및 농업기술원의 교육 참여회수는 독립센터는 평균 2.8회, 통합센터의 경우는 평균 2.0회로 나타나 통합센터의 교육참여가 상대적으로 높았으며, 농촌진흥청 및 농업기술원의 연찬회 참여 회수는 의미있는 차이를 보이지 않았다(독립 3.1회, 통합 2.6회).

농촌진흥청 및 농업기술원의 연구회 참여는 독립센터의 경우 평균 3.0회, 통합센터의 경우 평균 1.9회로 연구회 참여회수가 현저한 차이가 있음을 알 수 있다. 학회 및 학술대회 참여 회수는 유의한 차이는 보이지 않았다(독립 0.8회, 통합 0.6회). 위의 결과를 종합하여 보면, 통합센터가 상대적으로 기술을 습득할 수 있는 기회가 적음을 알 수 있었고 이는 점차적으로 지도조직 역량의 차이를 심화시키는 계기가 될 수 있음을 시사하였다.

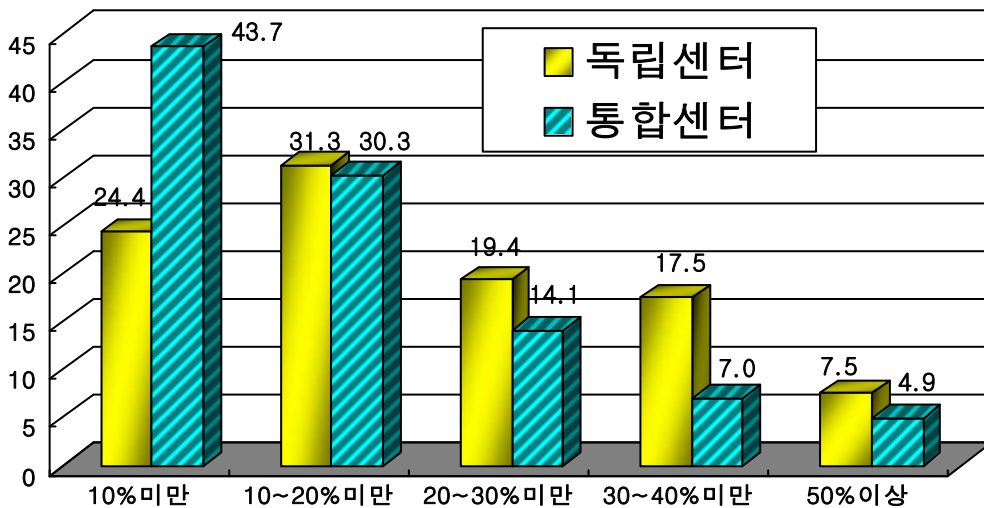
<표 4-13> 인사이동/교육참여 회수('04~'06)

구분	지역 구분	표본수	평균	유의확률	비고
전출입 및 담당업무 이동	독립	157	1.19	0.308	t=1.021
	통합	140	1.06		
농촌진흥청, 농업기술원 교육	독립	158	2.80	0.005	t=2.804
	통합	139	2.00		
농촌진흥청, 농업기술원의 연찬회	독립	158	3.11	0.306	t=1.025
	통합	139	2.65		
농촌진흥청, 농업기술원의 연구회	독립	158	3.01	0.002	t=3.086
	통합	139	1.96		
학회 및 학술대회	독립	159	0.89	0.170	t=1.375
	통합	138	0.63		

□ 교재연구

근무하는 시간 중 교재연구나 자료 작성 등 지도활동 대비 할애 비중을 살펴보면 전체적으로 20%미만이 64.2%로 교재연구나 자료작성 등이 낮은 것으로 나타났으며, 특히 통합센터의 경우 10%미만이 전체의 43.7%를 차지하여 지도활동에 필요한 능력개발에 소홀하고 있음을 알 수 있다.

<그림 4-1> 지도활동 대비 교재연구 비중



□ 강사교류

독립센터 및 통합센터의 조사대상 지역 모두 타 시군 강사지원을 승인하고 있어 기술보급에 있어 지역주의가 존재한다는 문제 사례는 나타나지 않았다.

마. 조직운영

□ 의사결정과정

의사결정과정에서 직원의 자율성과 창의성이 존중되는가에 대한 설문에 집단 간 유의차는 없었으며, 보통이라는 의견이 전체 45.9%로 가장 높게 나타났고, 반대한다고 응답한 비율이 31.7%로 의사결정과정의 비합리성을 지적하였다.

<표 4-14> 의사결정과정의 자율성과 창의성 존중

(단위: 빈도수, %)

구분	평균	의사결정과정에서 직원의 자율성과 창의성 존중					합계	t(p)
		절대찬성	찬성	보통	반대	절대반대		
독립센터	2.94	6(3.8)	36(22.5)	70(43.8)	39(24.4)	9(5.6)	160(100.0)	1.794 (0.074)
통합센터	2.75	2(1.4)	24(16.8)	69(48.3)	33(23.1)	15(10.5)	143(100.0)	
합계		8(2.6)	60(19.8)	139(45.9)	72(23.8)	24(7.9)	303(100.0)	

□ 직원간 상호작용

직원간 유대 교류를 위하여 양 집단 모두 친목모임이나 가정행사 지원, 그리고 취미모임, 교육 등 자체행사를 추진하였으며 특이한 차이는 발견할 수 없었다.

항목	독립센터	통합센터
친목모임현황	<ul style="list-style-type: none"> · 동아리 모임 · 지도직 연구 모임 	<ul style="list-style-type: none"> · 직원체력단련활동: 테니스모임, 등반모임 · 상록회 모임 조직운영 · 지도·연구직 발전모임 · 지도직렬 모임
가정행사 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 직원 및 부인 생일챙겨 주기 	<ul style="list-style-type: none"> · 직원생일챙기기 · 생일찾아주기 운동 · 생일 및 부인생일 축하 화환
특수행사	<ul style="list-style-type: none"> · 직원업무능력 향상 및 리더십 교육 추진(전문위탁기관 1박 2일) 	<ul style="list-style-type: none"> · 산악회, 테니스모임 등 자체행사 추진

□ 지도사업 추진

지도사업 추진상황과 관련하여 각종 사업계획서 작성('04~'06) 상황을 조사하였는데, 양 집단 모두 중장기 지도사업계획서와 연간 사업계획서에 의거 사업을 추진하고, 사업추진 결과에 대한 사업보고서를 작성하는 것으로 나타났다.

다음은 지도사업 설비를 보았는데('07.6), 강의시설로는 지역마다 2~3개정도 교육을 수행할 수 있는 강의실을 보유하고 있었으며, 유리온실은 평균2개동, 실습포장의 규모는 평균 5.6ha정도 였고 두 집단간에 특별한 차이는 보이고 있지 않으나 영농규모의 크기에 따라, 도시에 근접한 지역과 순수 농업지역의 경우 규모의 차이가 있었다.

또한 공통으로 토양검정실, 조직배양실, 가축질병진단실, 병해충예찰실, 생활과학실 등을 비치하였고, 지역 특화품목에 따라 쌀품질 분석실, 과수 꽃가루 은행, 야생화 조성실 등을 보유하고 있었다.

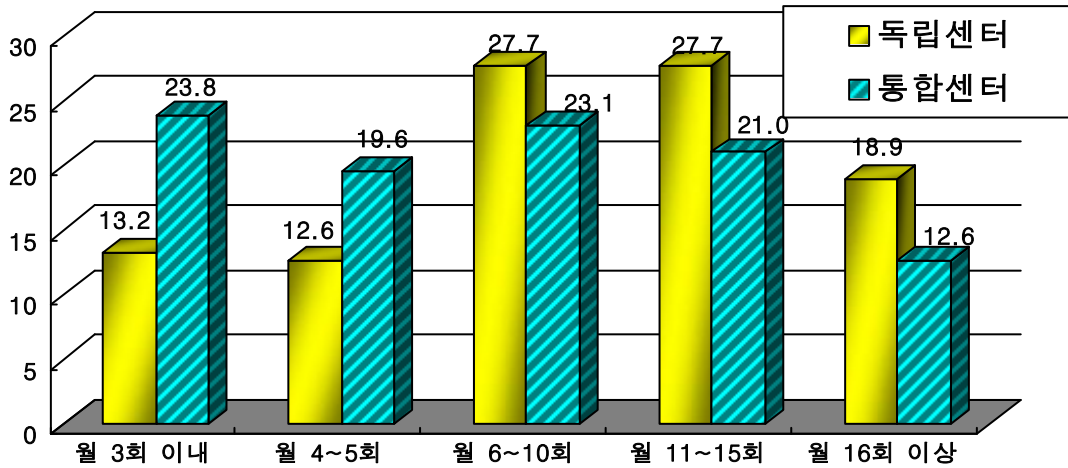
그리고 농업인교육 회수 및 인원('06을 보면, 농업인교육 회수는 영농규모나 지역특화 작목 개수에 약간의 차이는 보이고 있으나 대상지역 모두 평균 167회, 인원 5,600명으로 나타났으며, 이는 새해영농기술교육 및 품목별 교육 및 농기계 순회교육을 포함한 인원인 것으로 보였다.

농촌지도사업에서 기술파급의 중요한 수단이 되는 시범사업 수('06)를 보면, 독립센터가 평균 35.6개, 통합센터는 22.6개로 나타났으며, 한 영농활용기술 조사연구에 의하면 중앙메뉴 선택건수는 독립센터 대 통합센터의 비율은 6:4로 독립센터가 높게 나타났다.

현장지도 활동을 알아보기 위하여 영농현장 등 현지출장 지도 회수를 설문조사하였는데, <그림 4-2>와 같이 월 평균 6~10회에 대한 응답이 전체의 25.5%로 가장 많았고, 다음으로 월 11~15회가 24.5%를 차지하였다.

센터별로 비교해 보았을 때, 독립센터는 월 11~15회 이상이 전체의 46.6%였으며, 통합센터는 33.6%로 나타나 상대적으로 독립센터 소속 지도직공무원이 현지출장 지도를 더 많이 하였다. 특히 통합센터의 경우 월3회 이내가 23.8%나 되어 현장지도 활동이 미진한 것으로 보였으며, 이는 농업인의 현장애로기술을 해결하는데 소홀하게 되고, 따라서 전체 지도활동의 약화로 이어지는 것은 아닌가 하는 우려를 갖게 하였다.

<그림 4-2> 현장출장 지도회수



다음으로, 학습단체 조직 및 회원수('06) 및 농업인연구회 운영('06) 상황을 조사하였는데, 학습단체 조사대상 지역 모두 평균 3~4개 조직이 운영되고 있으며 회원수는 평균 1,700명 정도로 나타났다. 또한 농업인 연구회 조직수는 독립센터의 경우 평균 15개 조직 818명으로 구성되어 있고, 통합센터의 경우 11개 조직 615명으로 나타났다. 그러나 이러한 차이는 조직유형에 의하기 보다는 지리적, 기후 특성 등에 의한 차이로 생각되었다.

연구회를 세부적으로 살펴보면, 쌀 연구회 등 일반화된 품목은 전 지역에 조직·운영되고, 과수, 채소, 한우, 양돈 연구회 등은 지역특화품목 중심으로 운영되고 있으며, 이외에도 지역별 특수 연구회로서 향토음식연구회, 환경농업연구회, 사이버농업연구회, 벤처농업연구회 등 새로운 관심 아이টে을 가지고 만들어진 농업인 연구회를 운영하고 있었다.

바. 조직문화

조직구성원의 응집력이나 자긍심 등에 영향을 주는 조직문화로서 전문기관으로서의 인식, 농업인 우호기관으로서의 인식도 등에 관하여 설문조사하였다.

□ 지도조직의 전문성 인식

농업기술센터가 전문기술 보급교육기관으로 위상이 확립되어 있다는데 대한 설문에 대하여 독립센터의 경우 찬성이 전체의 43.7%로 통합센터의 23.8%보다 훨씬

높게 나타났다. 이는 농업기술센터의 전문적 위상이 농정통합 지역의 경우 많이 낮아져 있다는 인식을 갖게 한다.

<표 4-15> 전문기관으로서 특수성

(단위: 빈도수, %)

구분	평균	농업기술센터가 전문기술 보급교육기관으로 위상 확립					합계	t(p)
		절대찬성	찬성	보통	반대	절대반대		
독립센터	3.35	17(10.6)	53(33.1)	64(40.0)	21(13.1)	5(3.1)	160(100.0)	6.059 (0.000)
통합센터	2.61	10(7.0)	24(16.8)	37(25.9)	44(30.8)	28(19.6)	143(100.0)	
합계		27(8.9)	77(25.4)	101(33.3)	65(21.5)	33(10.9)	303(100.0)	

□ 농업인의 인정감 인식

지도직공무원이 농업·농촌의 발전에 대한 사명감을 갖고 일을 한다는 농업인의 평가에 대하여 통합센터의 경우 찬성 의견이 40.6%로 독립센터(56.9%)보다 낮게 나타났다. 이 같은 결과는 농업인의 지도직공무원에 대한 신뢰와 친근감에 대하여 자신감을 갖지 못하는 상황으로서, 농정업무의 병행, 지도직 정원의 감축 등으로 지도활동을 충실히 수행하지 못하는데서 오는 자책감일 수도 있을 것이다.

<표 4-16> 농업인의 인정감 인식도

(단위: 빈도수, %)

구분	평균	농업·농촌의 발전에 대한 사명감을 갖고 일을 한다는 농업인의 평가에 대한 인식					합계	t(p)
		절대찬성	찬성	보통	반대	절대반대		
독립센터	3.54	14(8.8)	77(48.1)	50(31.3)	19(11.9)		160(100.0)	3.247 (0.001)
통합센터	3.21	9(6.3)	49(34.3)	53(37.1)	27(18.9)	5(3.5)	143(100.0)	
합계		23(7.6)	126(41.6)	103(34.0)	46(15.2)	5(1.7)	303(100.0)	

3. 조직유형간 조직효과(성과)비교 분석

독립센터와 통합센터 유형 간 조직의 효과로서 지도직의 직업만족도와 농업인의 지도사업 만족도, 그리고 지도직공무원의 직무수행 과정에서의 심적 갈등상황을 조사하였다.

가. 지도직의 직업 만족도

지도직공무원들의 직업만족도를 보면, <표 4-17>과 같이 통합센터가 평균 3.03점으로 독립센터(3.26점)에 비하여 낮게 나타났으며, 이는 생산성이나 능률면에서 저조의 원인으로 이어질 수 있어 우려가 된다.

전체 응답경향을 보면, 세부항목별로 12개 문항 중에서 성취감, 직무내용, 책임감에서는 직업만족도가 높게 나타났으며, 승진과 발전성 부분에서 직업만족도가 낮은 경향을 보였다.

<표 4-17> 지도직공무원의 직업만족도

항목	지역구분	표본수	평균	유의확률	비고
지도직의 직업 만족도	독립	160	3.26	0.000	t=4.057
	통합	143	3.03		

나. 농업인의 지도사업 만족도

농업인의 지도사업 만족도를 보면, <표 4-18>에서 보듯이 독립센터는 평균 3.78점, 그리고 통합센터는 3.41점으로 행정과 분리, 독립적으로 운영하는 농업기술센터의 농촌지도사업에 대한 만족도가 높게 나타났으며, 이는 농촌지도사업에 좀더 전념할 수 있는 여건조성으로 지도활동이 통합센터에 비하여 더 활발하였던 것이 영향을 준 것으로 판단된다.

<표 4-18> 농업인의 지도사업 만족도

항목	지역구분	표본수	평균	유의확률	비고
농업인의 지도사업 만족도	독립	160	3.78	0.000	t=4.830
	통합	138	3.41		

다. 역할갈등

업무수행 과정에서 겪는 심적 갈등을 크게 3가지로 나누어 살펴보았는데 시·군청에서 해야 할 업무를 수행함으로써 발생하는 갈등은 독립센터 평균 3.35, 통합센터 3.66으로 나타났으며, 업무추진 방식 등의 차이로 발생하는 갈등은 독립센터 3.30, 통합센터 3.55, 그리고 할 일이 많아 발생하는 갈등은 독립센터 3.23, 통합센터 3.45로 나타나, 통합센터가 독립센터 보다 농정업무 수행, 업무추진방식 차이, 업무량 과다 등으로 심적 갈등을 더 경험하고 있는 것으로 보였다. 이러한 갈등은 업무수행 및 성과 등에 영향을 미칠 수 있을 것으로 생각된다.

<표 4-19> 업무수행과정 중 겪는 심적 갈등

항 목	지역구분	표본수	평균	유의확률	비고
시·군청에서 해야 할 업무를 수행함으로써 발생하는 갈등	독립	160	3.35	0.001	t=3.210
	통합	143	3.66		
시·군청 직원이 기대하는 업무추진 방식 등이 지도직과 달라 발생하는 갈등	독립	158	3.30	0.015	t=2.446
	통합	142	3.55		
할 일이 많아 발생하는 갈등	독립	159	3.23	0.025	t=2.249
	통합	142	3.45		

4. 조직유형간 지도사업 변화·발전 관련사항 비교분석

가. 조직개편과 지도기능

지도직공무원의 농업기술센터의 조직개편으로 인한 지도기능의 10년간의 변화에 대해 저하되었다라는 응답이 <표 4-20>과 같이 전체의 72.3%로 높게 나왔고, 독립센터와 통합센터를 비교해 보면 저하되었다는 의견에 통합센터가 90.1%로 독립센터의 56.2%보다 매우 높게 나타나 조직개편으로 인하여 통합센터의 지도기능이 많이 약화되었음을 알 수 있다.

나. 지도활동 변화

지도직공무원들의 교육·현지출장 등 농촌지도활동의 10년간의 변화에 대해 <표4-21>과 같이 저하되었다는 반응이 전체의 70.2%로 높게 나왔으며, 독립센터와 통합센터를 비교해 보면 저하되었다는 의견이 통합센터가 85.8%로 독립센터의 56.2%보다 훨씬 높게 나타나 농촌지도업무 이외 타 업무의 과다로 인한 결과가 아닌가 하는 생각을 갖게 한다.

<표 4-20> 농업기술센터의 조직개편과 지도기능 변화('96~'06)

(단위: 빈도수, %)

구분	농업기술센터의 조직개편으로 인한 지도기능 변화('96~'06)					합계
	크게 향상	향상	변화 없음	저하	크게 저하	
독립센터	4(2.6)	26(16.8)	38(24.5)	61(39.4)	26(16.8)	155(100.0)
통합센터	1(0.7)	3(2.1)	10(7.1)	62(44.0)	65(46.1)	141(100.0)
합계	5(1.7)	29(9.8)	48(16.2)	123(41.6)	91(30.7)	296(100.0)

$\chi^2=52.553, p=0.000$

<표 4-21> 농촌지도활동 변화('96~'06)

(단위: 빈도수, %)

구분	교육·현지출장 등 농촌지도활동 변화('96~'06)					합계
	크게 향상	향상	변화 없음	저하	크게 저하	
독립센터	3(1.9)	30(19.4)	35(22.6)	72(46.5)	15(9.7)	155(100.0)
통합센터		6(4.3)	14(9.9)	69(48.9)	52(36.9)	141(100.0)
합계	3(1.0)	36(12.2)	49(16.6)	141(47.6)	67(22.6)	296(100.0)

$\chi^2=47.942, p=0.000$

다. 농업인의 사업평가 인식

지도직공무원들이 지난 10년간 농업기술센터에 변화에 대한 농업인들의 평가를 어떻게 느끼고 있는가에 대하여 <표 4-22>와 같이 저하되었다는 응답이 전체의 67.5%로 높게 나타났다. 또한 저하평가에 통합센터가 81.6%로 독립센터의 54.9%보다 훨씬 높게 응답함으로써 통합센터 소속 지도직공무원들은 지도활동 부진으로 인하여 농업인들의 인정과 신뢰가 많이 추락하였다고 인식하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

<표 4-22> 농업기술센터에 대한 농업인들의 평가 인식('96~'06)

(단위: 빈도수, %)

구분	농업기술센터에 대한 농업인들의 평가('96~'06)					합계
	크게 향상	향상	변화 없음	저하	크게 저하	
독립센터	6(3.9)	31(20.0)	33(21.3)	72(46.5)	13(8.4)	155(100.0)
통합센터	1(0.7)	4(2.8)	21(14.9)	82(58.2)	33(23.4)	141(100.0)
합계	7(2.4)	35(11.8)	54(18.2)	154(52.0)	46(15.5)	296(100.0)

$\chi^2=35.830, p=0.000$

라. 시군 농정조직과의 통폐합 인적요인

지도직공무원들의 농업기술센터와 시군 조직과의 통폐합에 가장 영향을 주는 인적요인은 무엇인가에 대하여 <표 4-23>과 같이 시장·군수 등 지자체장이 전체 응답의 32.4%를 차지하였고, 다음으로는 시·군의회 23.9%, 시·군청 간부 21.1%, 농업인·농업인단체 13.7%순으로 나타났다.

이는 인사권을 가지고 있는 지방자치단체장과 농정전반에 관한 의결권한을 행사할 수 있는 시·군 의회의 권한이 중요하며, 지방화 이후 이들의 영향력이 크게 되었음을 알 수 있으며, 당사자인 농업기술센터 직원들의 의사반영이 가장 낮은 것으로 나타나 자율권 침해 등의 문제점을 제기하였다.

<표 4-23> 농업기술센터와 시군 조직과의 통폐합 영향 인적요인

(단위: 빈도수, %)

항목	독립센터	통합센터	합계
시장·군수	147(32.0)	132(32.8)	279(32.4)
시·군청 간부	91(19.8)	91(22.6)	182(21.1)
시·군 의회	113(24.6)	93(23.1)	206(23.9)
농업기술센터 소장	21(4.6)	22(5.5)	43(4.9)
농업기술센터 직원	10(2.1)	12(3.0)	22(2.6)
농업인·농업인단체	71(15.4)	47(11.7)	118(13.7)
기타	7(1.5)	5(1.3)	12(1.4)
합계	460(100.0)	402(100.0)	862(100.0)

마. 조직편제 및 운영 방향

조직편제의 방향에 대하여 농업인들 다수(71.8%)가 지역특화품목 중심의 조직편제 및 운영에 대해 찬성한다는 의견을 보였는데, 이는 농업기술센터가 시군의 모든 품목을 담당하기 보다는 특정품목 지도직공무원을 집중 배치하여 지역특화 작목 중심의 지도사업을 하길 바라는 것이라고 할 수 있다.

<표 4-24> 조직편제 및 운영 방향

(단위: 빈도수, %)

구분	지역특화품목 중심의 조직편제 및 운영					합계
	절대 찬성	찬성	보통	반대	절대반대	
독립센터	32(20.3)	71(44.9)	22(13.9)	23(14.6)	10(6.3)	158(100.0)
통합센터	38(27.7)	71(51.8)	19(13.9)	7(5.1)	2(1.5)	137(100.0)
합계	70(23.7)	142(48.1)	41(13.9)	30(10.2)	12(4.1)	295(100.0)

$\chi^2=13.712$, $p=0.009$

바. 농업기술센터의 농정기능 수행

농업기술센터가 시군청의 농업관련 부서와 통합하여 농정업무도 함께 추진하는데 대한 농업인들의 반응은, '반대한다'라는 응답이 전체의 63.8%로 '찬성한다' 25.7%보다 높게 나타났다.

독립센터와 통합센터와 비교해 보면 독립센터의 경우 반대의견이 전체의 84.3%로 대다수를 차지하였고 통합센터의 경우에는 반대의견이 40.1%, 찬성의견이 46.0%로 오히려 더 높게 나타났다. 이는 행정업무와 함께 일을 볼 수 있는 편리성과 농업기술센터의 행정업무 서비스 질에 호감을 나타낸 것이 아닌가 한다.

<표 4-25> 농정관련 부서와 통합 및 농정업무 함께 추진

(단위: 빈도수, %)

구분	시군청의 농업관련 부서와 통합 농정업무 함께 추진					합계
	절대 찬성	찬성	보통	반대	절대반대	
독립센터	2(1.3)	11(6.9)	12(7.5)	68(42.8)	66(41.5)	159(100.0)
통합센터	13(9.5)	50(36.5)	19(13.9)	38(27.7)	17(12.4)	137(100.0)
합계	15(5.1)	61(20.6)	31(10.5)	106(35.8)	83(28.0)	296(100.0)

$\chi^2=70.756$, $p=0.000$

사. 농업기술센터 기능의 조정

농업인구가 감소되고, 농업인의 기술·정보를 습득할 수 있는 길이 많아지는 등의 이유로 농업기술센터를 축소하거나 폐지해야 한다는데 대하여 전체의 90.5%의 농업인 대다수가 반대하는 것으로 나타났다.

농업인에게 있어 농업기술센터의 기능과 역할이 절실히 필요하다는 것을 알 수 있다.

<표 4-26> 농업기술센터의 기능 축소 및 폐지

(단위: 빈도수, %)

구분	농업기술센터의 기능 축소 및 폐지					합계
	절대 찬성	찬성	보통	반대	절대반대	
독립센터		2(1.3)	2(1.3)	47(29.6)	108(67.9)	159(100.0)
통합센터	3(2.2)	7(5.1)	14(10.3)	46(33.8)	66(48.5)	136(100.0)
합계	3(1.0)	9(3.1)	16(5.4)	93(31.5)	174(59.0)	296(100.0)

$\chi^2=23.275$, $p=0.000$

아. 기술습득원 및 기여도

□ 주요 기술습득원

농업기술을 획득하기 위하여 여러 경로를 활용하고 있는데, 농업기술센터가 74.0%로서 주 정보원이며, 다음으로는 이웃선진농가, 관련협회나 단체를 이용하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

<표 4-27> 주요 기술습득원

(단위: 빈도수, %)

항목	독립센터	통합센터	합계
농업기술센터	121(80.1)	73(65.8)	194(74.0)
이웃선진농가	8(5.3)	25(22.5)	33(12.6)
농협	1(0.7)	1(0.9)	2(0.8)
관련협회나 단체	12(7.9)	7(6.3)	19(7.3)
농업관련대학	1(0.7)	4(3.6)	5(1.9)
스스로의 경험이나 학습	8(5.3)	1(0.9)	9(3.4)
합계	151(100.0)	111(100.0)	262(100.0)

$\chi^2=23.638$, $p=0.000$

□ 영농단계별 필요기술 습득원

재배·사육단계별 필요기술은 품종, 재배 및 사양관리, 병해충·가축위생 분야는 주로 기술센터가 주요 공급원이었고, 가공·선별·포장 및 유통경영기술은 주 기술습득원이 농협 50%대로 나타나 향후 농업기술센터가 중점적으로 보강해야 할 기능이 유통분야임을 알 수 있었다.

그런데 유의할 것은 통합센터는 독립센터에 비하여 선진농가의 경우에는 각 단계별 기술을 여기에서 더 많이 습득하는 것으로 나타나, 농업기술센터나 지도직공무원과의 접촉빈도가 독립센터 보다 적어 불가피하게 이웃에 의존하는 경우가 많지 않은가하는 유추를 하게 되었다.

<표 4-28> 기술분야별 주 기술습득원

기술분야		습득처		농협	관련협회나 단체	농업관련 대학	스스로의 경험이나 학습	합계
		농업기술 센터	선진농가					
품종	독립센터	113(76.4)	18(12.2)	5(3.4)	7(4.7)	2(1.4)	3(2.0)	148(100.0)
	통합센터	90(76.9)	19(16.2)	1(0.9)	6(5.1)		1(0.9)	117(100.0)
재배· 사양관리	독립센터	104(72.2)	22(15.3)		7(4.9)	2(1.4)	9(6.3)	144(100.0)
	통합센터	70(53.8)	43(33.1)	1(0.8)	9(6.9)	2(1.5)	5(3.8)	130(100.0)
병해충· 가축위생	독립센터	107(76.4)	21(15.0)	2(1.4)	3(2.1)	2(1.4)	5(3.6)	140(100.0)
	통합센터	82(66.1)	32(25.8)	2(1.6)	1(0.8)		7(5.6)	124(100.0)
가공·선별 ·포장	독립센터	38(28.1)	18(13.3)	61(45.2)	14(10.4)		4(3.0)	135(100.0)
	통합센터	36(28.3)	23(18.1)	34(26.8)	12(9.4)	2(1.6)	20(15.7)	127(100.0)
유통경영	독립센터	29(21.0)	13(9.4)	74(53.6)	10(7.2)	4(2.9)	8(5.8)	138(100.0)
	통합센터	27(21.3)	13(10.2)	52(40.9)	12(9.4)	2(1.6)	21(16.5)	127(100.0)
시설관리	독립센터	74(56.1)	19(14.4)	4(3.0)	5(3.8)	3(2.3)	27(20.5)	132(100.0)
	통합센터	70(55.6)	21(16.7)	4(3.2)	6(4.8)	3(2.4)	22(17.5)	126(100.0)

□ 농업기술센터의 품목별 기여도

농업기술센터의 기여도는 축산을 제외하고 식량작물 및 특용작물, 원예 및 친환경농산물이 대체적으로 높은 것으로 나타났으나, 통합센터 지역의 농업인이 전 품목에서 독립센터에 비하여 농업기술센터의 기여도를 낮게 평가하는 경향이었다.

<표 4-29> 농업기술센터의 품목별 기여도

품목		기여도					합계
		매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음	
식량작물	독립센터	93(58.9)	37(23.4)	26(16.5)	2(1.3)		158(100.0)
	통합센터	48(38.4)	49(39.2)	28(22.4)			125(100.0)
특용작물	독립센터	47(29.7)	73(46.2)	27(17.1)	11(7.0)		158(100.0)
	통합센터	25(19.5)	37(28.9)	60(46.9)	6(4.7)		128(100.0)
원예	독립센터	32(20.3)	75(47.5)	33(20.9)	17(10.8)	1(0.6)	158(100.0)
	통합센터	19(16.2)	43(36.8)	48(41.0)	6(5.1)	1(0.9)	117(100.0)
축산	독립센터	13(8.9)	38(26.0)	72(49.3)	16(11.0)	7(4.8)	138(100.0)
	통합센터	12(9.8)	34(27.6)	55(44.7)	20(16.3)	2(1.6)	123(100.0)
친환경 농산물	독립센터	48(30.8)	51(32.7)	33(21.2)	22(14.1)	2(1.3)	156(100.0)
	통합센터	26(21.3)	39(32.0)	36(29.5)	20(16.4)	1(0.8)	126(100.0)

5. 농정과의 통합 및 재분리 경과 분석

농정부서와 통합 또는 통합 후 원상태로 분리한 농업기술센터를 대상으로 경위에 대하여 관계관을 면접, 조사하였다.

가. K기술센터 농정통합 후 분리 사례

□ 농업기술센터 변화과정

- 1980.4.1 K농촌지도소 신설
- 1997.1.1 지방농촌지도직으로 전환
- 1998.10.1 K농업기술센터로 개칭 농정업무 일부 통합
 - 농정업무 일부 센터로 이관 통합(2과 10계 8상담소)
 - 농업진흥과: 농정기획, 유통, 경영상담, 인력육성, 생활개선
 - 기술보급과: 환경농업, 경제작물, 식량작물, 축산, 기술개발

※양정업무, 일부 농업관련 민원업무는 시청에서 담당

○ 2001.11.12 농정업무 시청에 이관 재분리(2과 8팀 1TF팀 8상담소)

- 농업진흥과 : 농업진흥, 경영정보, 인력육성, 생활개선

- 기술보급과 : 식량작물, 원예축산, 과수화훼, 기술개발, 농업기계1TF팀

※농업기술센터의 고유업무 외의 모든 업무는 시청으로 이관

□ 농정통합에 따른 장·단점

○ 장점

- 하부 행정조직(읍면동)을 농촌지도사업에 활용할 수 있다.

○ 단점

- 농정업무 추진에 따른 농업기술센터의 고유업무 기능 저하

· 법률적인 농정업무를 수행함으로써 고유 업무인 지도업무를 소홀하게 됨

· 법적 업무처리과정에서 업무미숙 및 정신적인 부담 가중

- 행정행위의 집행기능과 서비스 성격의 지도기능간의 갈등

- 지도공무원의 분야별 전문성 확보 곤란

- 농업인들이 지도사업에 대한 불만 고조

□ 농정분리 추진과정

○ 농업인 학습단체, 품목단체의 주도적인 건의(농정, 지도분리)

○ 시의회 차원의 직제 개편안 발의(농정, 지도 분리)

○ 지도직, 농업직, 축산직 의견 수렴

○ 시장의 읍면동 순회 시정 설명회시 농업인의 지속적인 건의

○ 농업기술센터의 정책건의

□ 농정과 분리 후 센터의 업무영역 강화 방안

○ 농업기술센터의 고유업무 기능 강화

- 업무의 전문성 함양으로 지도업무의 효율성 제고

- 대 농업인 상담의 적극적인 대처

○ 산·학협동 활성화로 지역농업발전 추진

○ 전문지도 능력육성(1인1특기제도 정착)

○ 현장 중심체제 정립(주5일 이상 현장지도)

○ 농업기술보급 등 고유의 농촌지도사업 뿐만 아니라 지역농업인이 필요로 하

는 사업을 광범위하게 수용하는 사업으로 변환

- ※ 농업기계은행, 농업특산품육성기금융자사업, K지역 농산물 브랜드화 사업, K농업과학전시실 등

나. M시 농정통합사례

□ 기술센터로 농정기능 통합

<표 4-30> 통합 전·후 지도인력 변화

구분	계	지도			행정	농업	기타
		소계	농촌지도	생활지도			
통합 전	42명	39	34	5			3
통합 후	78명	27	22	5	1	17	33

□ 농정통합에 따른 지도사업 변화

1) 통합 이전

○ 장점

- 지도공무원과 농업인의 협력사업(시범사업, 농민상담)이 원활
- 사업 수행체계의 일원화로 농촌지도사업을 체계적으로 처리

○ 단점

- 지도사업을 할 수 있는 지방비 예산 확보 곤란

2) 통합 이후

○ 장점

- 대규모 행정집행사업 중심으로 농업기술센터 전체 예산규모의 확대
- 예산확보 : '95(통합전) 12억원⇒'98(통합 후) 41억원
 - ※ 실질적 농촌지도사업 예산은 축소
- 지원사업(농정)+지도사업(지도)의 단일체제 추진으로 대형사업 효과 거양
- 농업관련 업무가 단일기관에게 다루어지므로 농업민원 복합처리

○ 단점

- 지도직공무원의 인원감소에 따라 현장 영농지도 기능 크게 약화
- 행정(직급별)+지도(단일호봉) 통합으로 보직 등 직원간 갈등 고조
 - ⇒ 상당계급 등 지도공무원의 상대적 불이익으로 인한 사기저하
- 도청, 도원 등 업무 연계 미흡으로 체계적인 업무처리 애로

- 행정 중심의 사업확대로 행정업무량(지시사항, 민원처리)과다도 요인

□ **지도사업 영역변화**

1) 통합이전

- 농촌진흥법에 의한 농촌지도·기술보급, 농업인 교육훈련 사업 전담
- 농업인 학습단체 중심으로 농업인 현장 지도사업 전개

2) 통합이후

- 행정행위인 인·허가 업무 등 집행기능 담당
- 지방직화 이후 지도사업 영역 외적인 업무에 지원 사례 과다
- 농업행정 업무의 시한성과 업무과중으로 지도사업 수행 기피

□ **문제점과 대책**

<표 4-31> 현 조직시스템에서 문제점과 대책

문제점	대책
○ 지도공무원 절대인원 감축으로 농업인 현장지도 기능 약화	○ 시·군간 전문가 상호 활용과 인사교류
○ 행정업무 수행 등으로 개별 지도공무원 담당 업무 과다	○ 농촌지도사 인력 확충 자체추진
	○ 행정업무 축소, 농촌지도 중심의 업무체계화

다. 농정통합지역 공무원 인터뷰(N시 기술센터)

- 행정직의 시각은 센터로 통합된 경우 시군 본청에서 좌천되었다는 인식이 팽배하며, 통합을 반대하고 있음
- 센터의 소장, 과장, 계장의 보직을 놓고 서로 경쟁이 가열됨
 - 업무실적과 자질에 관계없이 줄서기가 인사를 좌우하는 경향임
 - 소장을 행정사무관 또는 서기관으로 발령하는 등의 파행 인사
- 행정직공무원은 현장 농촌지도기능이 낮설기 때문에 현지역 출장 등 농업인과 현장에서 대면하는 것에 많은 부담감을 가지고 있음(기술관련 사항 질문 등)
- 직급체계가 다르기 때문에 지도직공무원과 내부적 갈등 상존

제 5 장

, 결과 및 제언

1. 요약

가. 우리나라 농촌지도조직의 변천과정 고찰 결과(1947년 ~ 2007년)

농사개량원과 농업기술원, 그리고 농사원과 농촌진흥청 등 최초의 국가 농촌지도기관이 설치된 이후 60년 동안 국가 공공사업으로 농촌지도기능을 수행하였던 기관의 주요 조직개편 과정을 살펴본 결과 다음과 같은 시사점이 도출되었다.

- ① 농업, 농촌의 발전을 위한 다양한 접근방법 중 사회교육적 접근으로서 농촌지도사업을 도입하였기 때문에 교육적 특성이 중요시 되었다.
- ② 자율성과 학습원리가 적용되는 농촌지도사업의 담당자가 농촌지도업무에 전념하도록 본연의 업무 외에는 관여하지 못하도록 제한하였다.
- ③ 농촌진흥청의 전신인 농업기술원과 농사원 등의 말기에 조직개편을 통하여 외청형태로 운영되던 중앙 및 지방의 농촌지도체계를 행정기관의 보조기관으로 내부조직화한 적이 있으나, 곧 원상태로 복구하여 농촌지도의 특성을 살려 임무를 수행할 수 있도록 하였다.

나. 외국의 농촌지도사업 사례 검토 결과

농촌지도 조직의 설치 형태에 따라 사례를 조사하였는데, 대학 외연교육형으로서 미국, 정부농업 조직형으로서 일본, 농민조합 조직형으로서 자유중국, 민간부문 조직형으로서 네덜란드의 농촌지도기관을 선정하였다. 이들 사례에서 정리한 시사점은 다음과 같았다.

- ① 농업연구와 지도, 교육을 체계적인(systematic) 관점에서 통합적인 접근을

시도하고 있다. 각 영역을 분리된 개념에서 파악하고 접근하기보다는 기능상의 연계를 촉진하기 위하여 동일 기관 내에 통합하거나 연계 메커니즘(mechanism)을 형성하고 있다.

- ② 농촌지도조직을 농촌개발 및 지식기반농업 육성의 주체로 인식하고 적극 지원하고 있다는 점이다. 특히, 농촌개발의 중추조직으로 인식하고 농업기술 및 경영 컨설팅의 전문기관으로 발전시켜 나가고 있다. 따라서 대부분의 국가에서는 농촌지도사업을 공공기능으로 분류하고, 중앙정부가 지방정부 및 농민조직 등과 긴밀한 협력체계하에 운영하고 있다.
- ③ 농촌지도사업은 공공재로서 민간부문이 담당 할 수 없는 공공이익(public benefits)을 위한 역할 수행을 강조하고 있다. 우선적으로, 안전 농산물의 공급과 지속가능한 환경보전농업의 실천 등에 중점을 둬으로써 국민에 대한 공공서비스 기관으로 인식하고 있다. 또한, 농촌성인, 농촌노인, 농촌여성, 그리고 농촌청소년 등 사회적 약자로서의 농촌주민의 복지향상을 위한 지역개발과 사회교육사업은 농촌지도사업의 근간으로서 지속적으로 발전시켜 나가고 있다.
- ④ 지방의 농촌지도기구는 일반 행정기구와 분리하여 운영함으로써 규제, 통제 등의 일반 농업행정 기능과 명확히 구분함으로써 농촌지도사업의 교육적이며 민주적인 전문성 발휘를 보장하고 있다.

다. 지도조직유형간 조직역량 비교분석 결과

1) 조직의 정체성

- 독립·통합센터 양 집단 소속 지도직공무원들은 농촌지도의 목표가 농업인의 기술이나 태도와 같은 행동변화 외에 농가소득증대나 농촌발전까지 확장시켜야 하는 것으로 응답하였으며(44.8%),
- 농촌지도사업은 지도직공무원이 전담해야 한다는데 대하여 찬성 의견이 74.8%로 나타났고,
- 농업인의 편의를 위하여 시·군청의 농정업무가 포함되어야 한다는 의견에 전체적으로 반대의견이 57.6%였으며, 통합센터의 경우도 반대의견이 55.6%로 나타났다.

- 농촌지도는 농업인들에게 시간이 좀 걸리더라도 기술에 대한 이해와 관심을 갖게 하고 스스로 평가하여 실천하도록 교육적 방법으로 추진해야한다는 데 80.7%가 찬성하였다.

2) 조직편제와 기능

- 농촌지도 과 및 계(팀) 조직편제는 양 집단 모두 감축하였으나, 독립센터의 경우에는 지역특성화에 필요한 전문화된 조직(팀)을 설치하였고,
- 통합센터의 경우, 농정과 지도업무가 명칭 등 유사한 업무분야는 농정업무에서 전담하도록 하면서 지도교육기능을 폐지하거나, 동일 팀에 타 직종과 혼성 배치하였고, 축산분야에는 거의 지도직을 배치하지 않음으로써 직제 상 분야별·품목별 농촌지도기능의 약화가 불가피하였으며,
- 통합센터의 소장 또는 지도기능을 수행하는 과장자리에 지도직이 아닌 직종을 배치하여 업무 추진의 효율성과 지도직의 사기 저하 등의 문제가 제기되었다.

3) 인적자원

- 1996년~2006년에 독립센터 정원은 평균 47명에서 35명으로 25.5%가 감소되었으나 통합센터는 45명에서 31명으로 31.1%가 감소되어 통합센터의 지도인력 감소율이 더 높았으며
- 지도직공무원의 담당 업무 중 시군청 소관 업무 비중을 30% 이상으로 응답한 비율이 통합센터 47.6%로 독립센터(28.3%)보다 높게 나타났다.
- 인사배치와 보직관리에 있어 전반적으로 적절성과 합리성이 부족한 것으로 나타났고,
- '04~'06년에 농촌진흥청과 농업기술원 교육 참여(독립센터 2.80회, 통합센터 2.00) 또는 연구회 참여(독립센터 3.01회, 통합센터 1.96)에 있어 통합센터가 상대적으로 저조하였으며,
- 지도활동대비 교재연구 비중은 통합센터의 경우 10%미만이 43.7%로 지도활동에 필요한 능력개발에 소홀하고 있었다.

4) 조직운영

- 의사결정과정의 합리성에 대한 전체 응답자의 찬성의견이 22.4%로 낮게 나타났다으며,
- 사업계획서는 전 기술센터에서 작성하고, 지도사업 설비는 개소당 평균 강의실 2~3개, 시범포 규모는 5.6ha 정도이며, 유형별 기술센터의 차이보다는 영농규모나 도시접근성에 따라 차이를 보였다고 할 수 있다.
- 시범 사업수는 독립센터 35.6개, 통합센터 22.6개로 조사되었으며,
- 현지 출장회수는 월 11회 이상 독립센터 46.6%, 통합센터 33.6%로 통합센터가 적었고, 특히 통합센터에서 월 3회 이내가 23.8%를 차지하여 현장지도 활동이 적은 것으로 평가되었다.
- 학습단체 조직 및 농업인 연구회 운영에 있어 학습단체 수는 평균 3~4개 조직이며, 회원수는 1,700명 정도였다. 농업인 연구회 조직수는 독립센터가 평균 15개 조직(818명), 통합센터가 11개 조직(615명)으로 조사되었다.

5) 조직문화

- 농업기술센터가 전문기술보급기관으로 위상이 확립되어 있다는 농업인의 평가에 독립센터가 찬성 43.7%로 통합센터(23.8%)보다 높게 인식하고 있었으며,
- 사명감을 갖고 지도직이 일을 한다는 평가에 대해서는 찬성의견이 독립센터가 56.9%로 통합센터(40.6%)보다 많았다.

라. 조직유형간 조직효과(성과)등의 비교분석 결과

1) 만족도

- 지도직공무원의 직업만족도는 독립센터 평균 3.26점, 통합센터 평균 3.03점으로 독립센터의 직업만족도가 높았다.
- 농업인의 지도사업 만족도는 독립센터 평균 3.78점, 통합센터 평균 3.41점으로 독립센터가 높게 나타났다.

2) 업무수행과정 중 겪는 심적 갈등

- 시·군청에서 해야 할 업무 수행으로 인한 갈등(독립센터 3.35점, 통합센터

- 3.66점)과 시군청에서 기대하는 업무추진 방식 등의 차이로 인한 갈등(독립센터 3.30점, 통합센터 3.55점)이 통합센터에서 더 높게 나타나고,
- 업무의 과중으로 인한 갈등(독립센터 3.23점, 통합센터 3.45점)도 통합센터가 더 많은 것으로 나타났다.

3) 지도사업 발전 평가

- 농업기술센터가 지난 10년간 조직개편으로 인한 지도기능의 변화에 대해, 저하되었다고 생각하는 의견이 전체의 72.3%로 나왔고, 통합센터가 90.1%로 독립센터의 56.2% 보다 높게 나타났으며,
- 교육·현지출장 등 농촌지도활동도 저하되었다고 응답한 비율이 전체의 70.2%로 높았고, 통합센터가 85.5%로 독립센터(56.2%) 보다 높았다.
- 농업인들의 농업기술센터에 대한 전반적인 평가는 저하되었다고 하는 데에 전체의 67.5%가 동의하였으며, 통합센터의 경우에는 이보다 높은 81.6%로 나타났다.

4) 농정조직과의 통폐합 인적요인

- 농업기술센터와 시군조직 통폐합에 영향이 큰 인적요인으로서, 시장군수 등 지자체장 32.4%, 시군 의회 23.9%, 시·군청 간부 21.1% 순이었으며, 당사자인 농업기술센터 직원들의 반영이 가장 낮게 나타났다.

5) 지도조직 편제 및 운영

- 농업인들에게 조직편제 및 운영방향에 대하여 설문한 결과, 지역특화품목 중심의 조직편제 및 운영에 대체적으로 찬성의견을 보였으며 특히 통합센터의 경우 찬성이 79.5%로 독립센터 보다 높았고,
- 시군청의 농정부서와 통합하여 농정업무도 함께 추진하는 것에 대해 독립센터는 반대의견이 84.3%, 찬성8.2%, 그리고 통합센터는 반대 40.1%, 찬성 46.0%로 응답하였다.
- 농업기술센터의 축소·폐지에 대하여 전체 응답자 90.5%가 반대를 하였다.

6) 주요 기술습득원

- 농업인들의 기술습득원에 대해 알아본 결과 농업기술센터가 전체의 74.0%로 가장 높게 나왔고, 이웃선진농가 12.6%, 관련협회나 단체가 7.3%, 스스로의 경험이나 학습 3.4% 순으로 응답하였다.

7) 농정부서와 통합 또는 분리운영 시 장·단점 사례 분석

- 통합 후 재분리된 곳으로 K시 기술센터와 현재 통합되어 있는 M시 농업기술센터를 대상으로 사례조사를 한 결과, 통합의 장점으로서는, 대규모 행정 집행사업으로 예산규모가 확대되고, 농정사업과 지도사업을 통합하여 단일체제로 추진함으로써 대형 사업으로서의 효과 거양, 그리고 농업관련 업무가 단일기관에게 다루어지므로 농업민원의 복합처리가 가능하고 하부 행정조직(읍면동)을 농촌지도사업에 활용할 수 있는 점이 거론되었다.
- 반면에 단점으로서, 농정업무 추진에 따른 농업기술센터의 고유업무 기능 저하, 행정행위의 집행기능과 서비스 성격의 지도기능간의 갈등, 지도직공무원의 인원감소와 전문성 약화에 따라 지도기능 약화, 보직관리 등으로 인한 직원간 갈등, 행정업무량 증대, 상급기관(도청, 도농업기술원 등) 간 업무 연계성 부족으로 체계적인 업무 처리가 어려운 점이 제시되었다.

2. 결론

1) 농촌지도조직의 변천과정 고찰에서 외청 형태의 자율적 지도조직을 행정기관 내부조직으로 전환하는 조직개편이 몇 차례 있었으나, 비효율성 문제가 제기되어 곧 원상회복하는 조직개편이 이루어진 사실을 파악하였다. 다시는 이러한 소모적인 지도조직과 농업행정조직 간의 통합개편 사례가 반복해서 발생되지 않도록 방안을 강구해야 할 것이다.

2) 여러 특성을 가진 외국의 농촌지도사업에 대한 사례 검토에서 농업관련 연구와 교육, 지도사업의 연계성이 중요시 되고, 농촌지도기능은 공공기능으로서 중앙과 지방정부의 지원 하에 일반 행정기구와 분리하여 운영함

으로써 농촌지도사업의 효과를 높이고 있음을 인식할 수 있었다. 우리나라의 현 농촌지도체제에서 기능의 능률성을 떨어뜨리는 요인을 분석하여 농촌지도사업을 지속적으로 특성 있는 공공사업으로서 발전시켜 나가야 할 것이다.

3) 지도조직의 농업행정부서와 통합여부에 따라 독립센터와 통합센터 유형으로 구분하여 조직역량을 비교한 결과, ①조직의 목표와 사업내용, 교육적 추진 방법 등의 정체성 인식에서는 유사한 반응을 보였고, 조직편제와 기능의 차이는 농정기능의 유무였으며, ②인적자원 관리와 조직운영 면을 볼 때, 조직인력 규모, 시군 농정업무 분담, 전문역량 함양 노력, 현지 출장 지도 활동 등에서 통합센터가 상대적으로 열악하였고, ③조직문화와 관련된 전문기관으로서 긍지나 사명감 인식 등에서도 통합센터가 낮게 분석되었다.

4) 조직 효과(성과) 비교분석에서는 지도직공무원의 직업만족도와 농업인의 지도사업에 대한 만족도를 측정하였는데, 모두 독립센터 쪽이 높게 나타났다. 지도직공무원의 최근 10년간 조직변화에 대한 평가에서는 지도기능과 지도 활동의 저하문제, 농업인들의 농업기술센터에 대한 평가 등에서 통합센터가 더 심각한 현상을 드러내고 있었다. 또한 통합·재분리 기술센터의 면담 사례조사에서도 통합 시 농촌지도기능 약화의 문제점 등이 지적되었고, 실제 농업기술센터 조직현황을 보면, 통합하였던 대부분의 기술센터가 여러 문제가 제기되어 재분리되는 추세에 있음을 알 수 있다.

5) 이러한 제 연구결과에서 시군 농정부서와 농업기술센터가 통합된 조직은 농촌지도사업의 효율적 추진과 성과의 제고를 위해서는 부적합한 체제로 판단되며, 통합 후 재분리하는 소모적 조직개편이 반복되지 않도록 사전 대책의 강구가 절실한 상황이다.

3. 제언

1) 농촌지도와 농업행정 업무의 고유 특성을 살리고, 각 조직 소속 구성원의 직무에 부합하는 여건을 조성하는 등 조직역량의 증대를 위하여 시군 농업기술센터는 시군 농정부서와 분리하여 운영해야 한다.

- 현재 통합하여 운영되는 시군은 재분리 시군의 사례를 참조하여 원상복구의 절차를 밟아야 하고, 중앙과 도 농촌진흥기관에서는 앞으로 유사한 조직개편이 되풀이 되지 않도록 선행사례 조사를 확대하고 그 결과를 널리 알려야 할 것이다.
- 농촌지도사업의 목표와 사업범위, 추진방법 등 정체성을 재정립하여 조직 내 구성원이 합의를 이루도록 하고, 외부 유관기관·단체 등의 공감대를 확장함으로써, 조직특성이 다른 행정기관과의 통합과 같은 불합리한 조직개편 사례가 발생하지 않도록 사전 대비해야 한다.

2) 농촌지도사업의 특성과 필요성 등에 대한 인식이 확립되지 않는 상황에서 시군 농업기술센터 등 지방 농촌지도기관의 조직 안정과 지도기능의 활력화를 위한 제도적 장치의 마련이 필요하다.

- 지도직공무원 신분의 안정화와 정원확보를 위한 법적·제도적 보강을 해야 할 것이다.
- 농촌지도기관의 전문성 제고를 위하여 전문분야별 소요인력 기준을 설정하여 적용해야 한다.
- 지방 농촌지도사업에 대한 지방재정의 취약성을 보완하기 위하여 농촌지도사업비의 국고 부담률을 설정, 시행해야 할 것이다.

3) 농촌지도조직의 역량 증대를 위한 모형을 개발하여 활용하고, 특히 조직역량의 핵심이 되는 지도인력의 역량 강화방안 마련이 시급하다.

- 우수 농촌지도기관에 대한 사례조사와 조직역량 요소의 발굴 등 농촌지도조직의 역량모형 개발이 필요하다.
- 농산물 개방 확대 등 급변하는 환경에 대응하기 위해서는 관련 기술·정보

가 어느 때보다도 요구되는 때이므로 지도인력이 이러한 기술수요에 능동적으로 대처할 수 있도록 역량 및 지도방법 개발체계를 확립해야 한다.

- 지방농촌지도기관 소속 지도직공무원이 지방직 신분이더라도 농촌진흥청에서는 신규지도사 교육과 기존 지도인력에 대한 보수전문교육 과정을 수요에 맞게 개설하여 운영해야 할 것이다.
- 전문역량의 지속적 증진을 위해서는 분야별 전문인력 배치 및 양성이 중요하므로 현재 시행되고 있는 연구·지도직공무원 직급체계를 실질적인 단일 직급제로 개선하는 등 체계적인 전문인력관리 제도가 필요하다.

4) 기술·정보 교류의 효율성 증진과 농업인의 품목별 종합적인 경영능력 함양을 위해서는 관련기관·단체 간 협력체계의 강화가 필요하다.

- 농업관련 연구직과 지도직 간에 인사교류와 연구·지도기관 순회근무, 협력사업 확대 등을 통한 지식·정보체제를 원활히 하기 위해서는 직렬통합이나 기관의 복수직제 도입 등이 바람직하다.
- 현장 농업의 성공을 위해서는 관련기관·단체가 함께 연구하고, 분담 지원하는 협력체계의 구축이 요망된다.

참고문헌

- 김경한, 2006, 기업가치 실현 및 인재육성을 위한 역량모델의 중요성에 관한 연구, 경영학석사(MBA) Workshop 결과 보고서, 서강대학교 경영대학원.
- 김나영, 2004, 학교조직갈등과 학교조직효과성의 관계, 충남대학교 교육대학원 교육학석사학위 논문.
- 金炳國, 權五哲, 1999, 지방자치단체 역량평가를 위한 지표개발 연구 - 내부 조직역량 평가체계 구축을 위한 시론 - 한국지방자치학회보. 제11권 제4호.
- 김병국 외, 1999, 지방자치단체 내부조직역량 평가체계의 구축 및 활용 방안, 한국지방행정연구원.
- 김상호 외, 2004, 지방자치단체 조직진단과정의 경험과 함의, 한국행정학보, 제 38권, 제5호.
- 김상목, 2003, 행정조직진단에 대한 이론적 논의, 서울산업대학교
- 김진균, 박성준, 2000, 21세기 지식정보화시대 패러다임 전환과 농촌지도사업 활력화 방안, 한국농촌지도학회지 제7권 제2호.
- 김진모, 이택선, 2004, 농촌지도사의 역할갈등에 관한 이론적 탐색, 한국농촌지도학회지 제11권 제1호.
- 김혜정, 2006, 지방정부 정책혁신을 위한 지역 역량, 한국정책학회보
- 내무부, 한국지방행정연구원, 1987, 한국지방행정사(1948~1986) 상권.
- 농림부, 1997, 농림조직연혁.
- 농림부, 1999, 한국농정50년사 제1권, 제2권, 동양문화인쇄(주).
- 농촌진흥청, 2002, 연구 및 기술보급체계 혁신방안, 용역연구보고서, 갈렙앤컴퍼니(Caleb & Company).
- 農村振興廳, 1979, 韓國農村指導事業發展過程, 삼우인쇄사.
- 농촌진흥청, 2002, 農村振興40年史, 상록사.
- 농촌진흥청, 2004, 지방농촌지도기관의 기능과 역할 재정립에 관한 연구, 용역연구(지역아카데미).
- 민주영, 2001, 합병은행의 조직문화통합관리와 은행원의 직무만족에 관한 연구, 이화여자대학교 대학원 석사학위 논문.
- 박맹우, 2006, 지방정부 조직진단의 모형 정립과 적용, 동의대학교 대학원 행정학박사학위 논문.
- 송기진, 2003, 농촌지도사의 지방직 이후 직무변화에 관한 연구, 한남대학교 지

역개발대학원 석사학위논문.

- 송재봉, 2005, 지역NGO 조직역량 강화방안에 관한 연구, 행정학석사학위논문, 충북대학교 대학원.
- 엄기성, 2007, 조직역량과 조직효과성 인식의 관계에 관한 연구 - 조직진단 관점에서, 연세대학교 대학원 석사학위 논문.
- 오석홍, 2005, 조직이론(제5판), 박영사.
- 유기현, 2002, 조직행동론, 무역경영사
- 이용환, 2000, 지방자치시대의 농촌지도업무의 변화와 방향, 한국농촌지도학회지 제7권 제1호, 45-64.
- 이용환 외4인, 1999, 지방화시대의 농촌지도사업과 발전방향, 한국농촌지도학회지 제6권 제2호, 17-38
- 李宰昊, 지방정부 행정조직 진단의 방법과 적용, 경북대학교 대학원 행정학박사학위 논문.
- 이종범, 1999, 개혁딜레마와 조직의 제도적 대응, 정부학연구 제5권 제1호.
- 이흥민, 김종인, 2006(3쇄), 핵심역량 핵심인재, 리드리드출판.
- 장지원, 2006, 통합부처의 문화통합 영향요인 분석, 한국행정논집 제18권 제1호.
- 장혜미 외 2인, 2006, 조직변화단계 진단척도 개발, 한국심리학회지 : 산업 및 조직, 19-1.
- 조용철, 송용섭, 2003, 농촌지도 혁신방안에 대한 지방농촌공무원의 인식, 한국농업교육학회지 제35권.
- 全羅南道農業技術院, 2003, 全南農村振興四十年史, 호산문화사.
- 崔敏浩, 姜在太, 1985, 農村指導論, 서울대학교출판부.
- 최민호, 1995(전정판), 농촌지도론, 서울대학교출판부.
- 崔應祥(편), 1958(4291), 농정10년사, 세문사.
- 충청남도농촌진흥원, 1995, 충남농촌진흥50년사, 학예사.
- 韓英石, 2004, 합병기업에서 조직정체성이 조직효과성에 미치는 영향, 성균관대학교 대학원 철학박사학위 논문.
- 황규대, 1999, 조직행위론, 박영사
- Seevers, Brenda. et al, 1997, Education Through Cooperative Extension, Delmar Publishers.
- <http://www.maf.go.kr>, 농림부 소개/농림부 연혁/농정시책연표
- <http://www.maf.go.kr>, 농림부소개/농정시책변천사
- <http://www.rda.go.kr>, 농촌진흥청 기관소개/연혁

부 록

1. 농업기술센터 조사표
2. 지도직공무원 설문지
3. 농업인 설문지

부록1. 농업기술센터 현황조사표

대상 : ()농업기술센터

조직편제(96.6/06.7)

○ 1996년도	()개과, ()계(담당), ()상담소
<ul style="list-style-type: none"> · ()과 :(계명) _____ · ()과 :(계명) _____ · ()과 :(계명) _____ 	
○ 2006년도	()개과, ()계(담당), ()상담소
<ul style="list-style-type: none"> · ()과 :(계명) _____ · ()과 :(계명) _____ · ()과 :(계명) _____ · ()과 :(계명) _____ 	

특수기능

구분	담당부서 및 업무		
	부서명 (과, 담당)	정원	주요업무내용
· 지역특화 사업업무	과		
· 지역별 애로기술 개발 업무	과		

□ 정원관리

○ 농업기술센터 정규직 정원(1996.6~2006.7)

연도	구분	총계	지도직				행정(농림)직				별정직	기능직	기타
			소계	소장	지도관	농촌 지도사	생활 지도사	소계	소장	5급			
1996년													
2006년													

○ 채용 및 보직관리 등

구분		2004년~2006년
채용 및 퇴직	지도직 신규채용 인원	()명
	지도직 퇴직 인원	총()명 : 정년()명, 조기()명
타 시·군과 인력교류	전입·전출	총()명 : 전입()명, 전출()명
	타 시군·시도 강사 요청 시 승인여부	승인(), 미승인()

□ 조직운영

○ 직원간 유대 증진 활동 지원

구분	진행여부	주요내용(모임 및 행사명 등)
친목모임	(있음, 없음)	
가정 행사 지원 (생일, 결혼기념일, 축전 등)	(있음, 없음)	
특수행사	(있음, 없음)	

○ 지도사업 추진

사업계획 수립	중장기지도사업계획서 작성여부	(있음, 없음)		
	연간사업계획서 작성(√ 표시)	2004년	2005년	2006년
	연간사업보고서 작성(√ 표시)	2004년	2005년	2006년
지도사업 예산	지도사업예산 ※ '06년도 도기술원 보고	2006년		
		· 지도사업예산: ()백만원		
지도사업 설비 (2006년도)	· 강의실(개소수) : ()개 · 실습포장 : 유리온실 ()개동, 포장 ()ha · 기타 실험실습 시설명(조직배양실, 생활예절실 등) : ⇒			
지도활동 (2006년도)	농업인교육	○ 교육회수: ()회, 교육인원 : ()명		
	시범사업	○ 시범사업명(06년 착수사업 전체) : 총 ()개 사업 · · · · · ※ 필요시 별지 사용		
	학습단체	○ 조직수 : ()개, 회원 : ()명		
	농업인연구회	○ 농업인연구회: ()개, 회원 : ()명		
	자체특수사업 (순수 시·군비)	○ 사업명 및 주요내용(요지) · · · · ·		

부록2.농촌지도사업 발전에 관한 설문지(공무원)

안녕하십니까?

먼저 바쁘신 중에도 귀중한 시간을 내어 주신데 대하여 깊이 감사를 드립니다.

현재의 농업·농촌은 산업화와 개방화에 따른 농업인구의 감소, 부채증가, 교육·결혼 문제 등의 내부적 문제와 WTO·DDA 농업협상, 각국과의 자유무역협정에 따른 농산물 수입개방으로 진퇴양란의 형국에 처해 있습니다.

지식기반사회에서 농업 및 농촌생활관련 지식·정보의 중요성이 더욱 부각되는 때에 농업인이 필요로 하는 시군 농촌지도체제의 정체성 확립을 위하여 기술정보의 보급 및 교육의 최일선에서 농촌지도사업을 수행하고 계시는 공무원 여러분들의 고귀한 의견을 듣고자 합니다.

조사지역은 A, B, C 등으로 처리되고, 신상이나 답변내용은 익명으로 처리하여 절대 비밀이 보장되며 순수하게 연구목적으로만 이용될 것입니다.

이 설문조사에 대한 솔직하고 성의 있는 응답은 농업기술센터 활성화를 위한 소중한 연구자료로서 활용 될 것입니다.

2007년 8월 일

(사)한국농촌지도자중앙연합회 회장 윤요근
정책연구소장 김진군

연락처: ☎ 031-292-5342~3, E-mail : timwatch@paran.com
lkjh21@empal.com

(사)한국농촌지도자중앙연합회 정책연구소

I. 다음 사항들은 농촌지도사업 조직편제 및 운영 등에 관하여 귀하의 의견을 알고자 하는 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳을 고르시거나, (✓)표로 빈 곳을 채워주시기 바랍니다.

항 목	절대 찬성	찬성	보통	반대	절대 반대
1. 농촌지도사업은 농업인의 기술이나 태도와 같은 행동변화를 우선 목표로 해야 하며, 농가소득 증대나 농촌발전은 부수적인 문제이다.					
2. 농촌지도사업은 지도직공무원이 전담해야하며 다른 기관·단체의 직원(공무원)이 하면 효과가 떨어진다.					
3. 농업기술센터 업무의 범위는 농업 및 농촌생활과 관련된 기술·정보가 중심이 되어야 한다.					
4. 농업기술센터에서는 농업인 편의를 위하여 시·군청의 농정업무도 포함해서 하는 것이 좋다.					
5. 농촌지도는 농업인에게 시간이 좀 걸리더라도 기술에 대한 이해와 관심을 갖게 하고 스스로 평가하여 실천하도록 하는 사회교육사업이다.					
6. 농촌지도사업은 필요한 자금을 지원하면서 추진해야 한다.					

7. 귀하께서 근무하는 시간 중 교재연구나 자료작성 등 지도활동을 대비하여 할애하는 비중은 ?

- ① 10% 미만 ② 10~20% ③ 20~30% ④ 30~40% ⑤ 50% 이상

8. 귀하께서 담당하여 추진하는 업무 중 시·군청이 해야 할 업무라고 생각되는 일의 비중은 ?

- ① 10% 미만 ② 10~20% ③ 20~30% ④ 30~40% ⑤ 50% 이상

9. 귀하의 영농현장 등 현지출장 지도 회수는 ?

- ① 월 3회 이내 ② 월 4~5회 ③ 월 6~10회 ④ 월 11~15회 ⑤ 월 16회 이상

10. 귀하의 2004~2006년에 인사이동이나 교육 참여에 관하여 답하여 주십시오.

항 목	응 답
· 전출입 및 담당업무(부서)이동	()회
· 농촌진흥청, 농업기술원의 교육	()회
· 농촌진흥청, 농업기술원의 연찬회	()회
· 농촌진흥청, 농업기술원의 연구회	()회
· 학회 및 학술대회	()회

11. 귀하께서 담당한 업무가 전문성을 발휘할 수 있는 세분화된 업무라는 데 대하여,

- ① 절대 찬성 ② 찬성 ③ 보통 ④ 반대 ⑤ 절대 반대

12. 귀하의 현 업무 담당배치 시, 귀하의 전공이나 지도경력, 교육 등 업무수행에 필요한 역량이 적절하게 반영되었다는 데 대하여,

- ① 절대 찬성 ② 찬성 ③ 보통 ④ 반대 ⑤ 절대 반대

13. 간부(팀장, 과장, 소장 등) 임명이나 지도관 진급 등 보직관리가 합리적이라는 데 대하여,

- ① 절대 찬성 ② 찬성 ③ 보통 ④ 반대 ⑤ 절대 반대

14. 농촌지도사업 추진 시 의사결정과정에서 직원의 자율성과 창조성이 존중되고 있다는 데 대하여,

- ① 절대 찬성 ② 찬성 ③ 보통 ④ 반대 ⑤ 절대 반대

15. 농업기술센터가 전문기술 보급교육기관으로 위상이 확립되어 있다는 데 대하여,

- ① 절대 찬성 ② 찬성 ③ 보통 ④ 반대 ⑤ 절대 반대

16. 지도직공무원이 농업·농촌의 발전에 대한 사명감을 갖고 일을 한다는 농업인의 평가에 대하여,

- ① 절대 찬성 ② 찬성 ③ 보통 ④ 반대 ⑤ 절대 반대

17. 업무 수행 과정에서 겪는 심적 갈등에 대해서 답하여 주십시오.

항 목	매우 많음	많음	보통	적음	매우 적음
· 귀하께서 시·군청에서 해야 할 업무를 수행함으로써 발생하는 갈등					
· 시·군청 직원이 기대하는 업무추진 방식 등이 지도직과 달라 발생하는 갈등					
· 귀하께서 할 일이 많아 발생하는 갈등					

18. 1996년~2006년(10년간)의 변화사항에 대한 귀하의 의견은?

항 목	크게 향상	향상	변화 없음	저하	크게 저하
· 농업기술센터의 조직개편으로 인한 지도기능은?					
· 교육· 현지출장 등 농촌지도활동은?					
· 농업기술센터에 대한 농업인들의 평가는?					

19. 다음 중 농업기술센터와 시·군의 농정부서와의 통합에 영향을 크게 준다고 생각하는 항목을 3개만 골라주십시오

- ① 시장·군수() ② 시·군청 간부() ③ 시·군의회() ④ 기술센터 소장()
 ⑤ 기술센터 직원() ⑥ 농업인·농업인단체() ⑦ 기타 : ()

II. 다음 사항들은 직업만족에 관하여 알아 보고자 하는 것입니다. 각 항목에 대하여 귀하의 생각이나 느낌을 가장 잘 나타내고 있는 곳에 체크 [✓]해 주시기 바랍니다.

항 목	매우 그렇다	그렇다	보통	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
· 나는 농촌지도사업을 통하여 인생의 보람과 성취를 느낄 수 있다.					
· 농촌지도사업은 그 성과에 대하여 사회적으로 적절한 인정을 받고 있다고 생각한다.					
· 농촌지도사업은 국가적으로 볼 때 매우 가치 있고 중요한 일이다.					
· 나는 농촌지도직공무원으로서 농촌지도사업을 위해 최선을 다하고 있다.					
· 우리 직장에서 실적이나 능력에 따라 승진이 공평하게 이루어 진다.					
· 나는 주어진 업무를 성실히 수행하면 승진이나 전문성이 보장된다고 생각한다.					
· 현재의 농촌지도사업 추진방향과 그 방법이 바람직하다고 생각한다.					
· 나는 업무수행시 상급기관 및 상사로부터 감독과 통제를 많이 받는다.					

항 목	매우 그렇다	그렇다	보통	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
· 현재 직무를 고려할 때 보수나 업무수행에 따른 보상이 적절하다고 생각한다.					
· 우리 직장의 분위기는 부드럽고 화기애애 하다.					
· 상사· 동료와의 인간적인 관계는 좋은 편이다.					
· 나는 지도직공무원으로서 큰 과오가 없는 한 정년까지 근무할 수 있을 것으로 생각한다.					

Ⅲ. 일반현황

1. 귀하의 성별은 ? 남(), 여()
2. 귀하의 연령은? ()
 - ① 20~ 29세 ② 30~39세 ③ 40~49세 ④ 50~59세 ⑤ 60세 이상
3. 귀하의 최종학력은? ()
 - ① 고등학교 졸업 ② 전문대학 졸업 ③ 대학교 졸업 ④ 대학원 이상
4. 귀하의 직급은? 농촌지도관(), 농촌지도사(), 생활지도사()
5. 귀하의 보직은? 소장·과장·담당관(), 계장·팀장·담당(), 없음()
6. 귀하의 근무경력은?
 - ① 1~3년 ② 4~10년 ③ 11~20년 ④ 21~30년 ⑤ 30년 이상
7. 귀하의 월평균 급여는? ()
 - ① 200만원 미만 ② 200만원 ~ 300만원미만 ③ 300만원~400만원미만
 - ④ 400만원 이상
8. 귀하께서 근무하는 농업기술센터의 농정과 통합여부(해당되는 곳 모두 표시)
 - ① 시·군의 농정관련 국, 또는 과가 기술센터로 이관()
 - ② 시·군의 계(또는 팀) 등 일부 업무가 기술센터로 이관()
 - ③ 기술센터의 계(또는 팀) 등 일부 업무가 시·군으로 이관()
 - ④ 농업기술센터에서 지도업무만 전담(시·군과 상호 업무이관 없음)()

부록3.농촌지도사업 발전에 관한 설문지(농업인)

안녕하십니까?

먼저 바쁘신 중에도 귀중한 시간을 내어 주신데 대하여 깊이 감사를 드립니다.

현재의 농업·농촌은 산업화와 개방화에 따른 농업인구의 감소, 부채증가, 교육·결혼 문제 등의 내부적 문제와 WTO·DDA 농업협상, 각국과의 자유무역협정에 따른 농산물 수입개방으로 진퇴양란의 형국에 처해 있습니다.

지식기반사회에서 농업 및 농촌생활관련 지식·정보의 중요성이 더욱 부각되는 때에 농업인이 필요로 하는 시군 농촌지도체제의 정체성 확립을 위하여 기술정보의 보급 및 지도의 최일선에서 있는 농업기술센터의 역할과 기능에 대한 보다 체계적인 진단이 필요로 하며 이를 위해 농업현장 계시는 농촌지도자회원님들의 고귀한 의견을 듣고자 합니다.

조사지역은 A, B, C 등으로 처리되고, 신상이나 답변내용은 익명으로 처리하여 절대 비밀을 보장하며 순수하게 연구목적으로만 이용될 것입니다.

이 설문조사에 대한 솔직하고 성의 있는 응답은 농업기술센터 활성화를 위한 소중한 연구자료로서 활용 될 것입니다.

2007년 8 월 일

(사)한국농촌지도자중앙연합회 회장 윤요근
정책연구소장 김진균

연락처: ☎ 031-292-5342~3, E-mail : timwatch@paran.com
lkjh21@empal.com

한국농촌지도자중앙연합회 정책연구소

I. 다음 사항들은 귀하께서 살고계신 지역 농업기술센터의 농촌지도사업에 대한 만족도를 조사하는 것입니다. 각 항목에 대하여 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크하여(√) 주시기 바랍니다.

항 목	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
1. 농업기술센터에서 지도·교육하는 분야(종류)에 대하여					
2. 농업기술센터에서 지도하는 내용의 수준(전문성)에 대하여					
3. 귀하께서 필요한 시기에 교육, 농가방문 등의 지도를 해주는가에 대하여					
4. 지도직공무원을 만나거나 전화할 수 있는 기회(시간)에 대하여					
5. 강의, 토의, 시청각교육, 견학, 시범사업 등 농촌지도방법에 대하여					
6. 농업기술센터의 지도사업 추진 열의에 대하여					
7. 농업기술센터의 농업·농촌 발전에 대한 사명의식에 대하여					
8. 농업기술센터의 농업인에 대한 친근성에 대하여					
9. 농업기술센터의 교육, 실습, 토양분석 등을 위한 시설·기자재에 대하여					
10. 농업기술센터의 교육, 연구회, 행사 등의 농업인 경비부담에 대하여					

II. 다음 사항들은 농촌지도사업 추진과 관련하여 귀하의 의견을 알고자 하는 것입니다. 귀하의 생각과 가장 가까운 곳에 체크하여(√) 주시기 바랍니다.

항 목	절대 찬성	찬성	보통	반대	절대 반대
1. 농업기술센터는 시군의 모든 품목을 담당하기 보다 특정품목에 지도공무원을 집중 배치하는 등 지역 특화품목 중심으로 지도사업을 추진하는데 대하여					
2. 농업기술센터가 시군청의 농업관련 부서와 통합하여 농정업무도 함께 추진하는데 대하여					
3. 농업인구가 감소되고, 농업인이 기술·정보를 습득할 수 있는 길이 많아지는 등의 이유로 농업 기술센터를 축소하거나 폐지해야한다는데 대하여					

4. 농업기술을 획득하기 위하여 여러 경로를 활용하고 있는데 주 기술습득처는?

- ① 농업기술센터 ② 이웃선진농가 ③ 농협 ④ 관련협회나 단체
⑤ 농업관련대학 ⑥ 스스로의 경험이나 학습 ⑦ 기타

5. 다음은 농업기술 분야별로 어디에서 기술을 습득하는 가를 알아보는 것입니다. 해당되는 한 곳에만 체크(√)해 주십시오.

기술분야 \ 습득처	농업기술 센터	선진농가	농협	관련협회나 단체	농업관련 대학	스스로의 경험이나 학습
품종						
재배·사양관리						
병해충·가축위생						
가공·선별·포장						
유통경영						
시설관리						

6. 농업기술센터의 품목별 기여도

기여도 품목	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음
식량작물					
특용작물					
원예					
축산					
친환경농산물					

7. 농업기술센터의 주요기술별 기여도

기여도 기술분야	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음
품종					
재배사양관리					
병해충·가축위생					
가공·선별·포장					
유통경영					
시설관리					

Ⅲ. 일반 현황

1. 귀하의 성별은? 남(), 여()
2. 귀하의 연령은? ()
 ① 30~39세 ② 40~49세 ③ 50~59세 ④ 60~69세 ⑤ 70세 이상
3. 귀하의 영농 종사기간은? ()년
4. 귀하의 주 작목은? ()
 ① 식량작물 ② 특용작물 ③ 원예 ④ 축산 ⑤ 친환경농산물 ⑥ 기타
5. 귀하의 연간 농업소득(매출액)은? ()만원
6. 귀하께서 살고 계시는 지역 농업기술센터는 시·군청의 농정관련 국이나
 과와 통합을 하였습니까? ()
 ① 예 ② 아니오 ③ 모르겠음
7. 귀하께서 가입하여 활동하고 계시는 단체는? (모두 √해 주십시오)
 ○농촌지도자회(), ○농업경영인회(), ○농업기술자협회(), ○농민회()
 ○카톨릭농민회(), ○여성농업인단체(생활개선회, 한여농, 전여농, 농가주부모임 등)
 ○품목별연구회(), ○작목반()

☺- 성심 성의껏 답변해 주셔서 감사합니다.-☺

연구보고

시군농업기술센터의 조직운영 형태에 따른 기술지도 수용능력 비교연구

인 쇄 일 : 2007. 9

발 행 일 : 2007. 9

발 행 인 : 농촌진흥청장 김인식

발 행 처 : 농촌진흥청

경기도 수원시 권선구 서둔동 250번지

인 쇄 처 : 광일문화사
