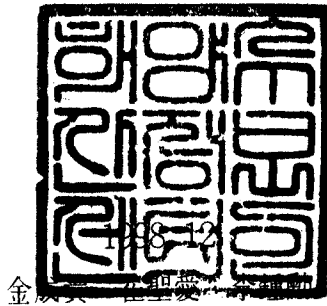


漁村指導 活性化 方案에 관한 研究



金



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

024864

머리말

현재 우리나라의 水産業은 커다란 변환기에 처해 있다. 1997년 7월 이래 수산물 시장이 전면 개방되고 한·중·일의 EEZ 선포로 인한 어장의 협소화로 연근해 어장의 중요성이 날로 중요해지고 우리의 융성했던 어선어업은 구조조정이 되지 않으면 안되는 상황에 이르렀다. 이러한 여건의 변화에 따라 우리의 수산업은 기존의 자원 착취적인 영세한 어업에서 벗어나 좀 더 技術指向的이고 競爭力이 높은 산업으로 도약하지 않으면 도태될 수밖에 없는 상황에 와 있다. 따라서 향후 경쟁력 강화를 위한 漁業技術 開發의 必要性和 기술의 普及이 그 어느 때보다도 절실히 요구되는 시기에 와 있다.

이러한 어업기술을 선도하고 있는 기관은 다름 아닌 水産關聯 研究機關과 기술을 지도하는 漁村指導機關이라고 볼 수 있다. 특히 일선에서 연구개발된 기술을 말단의 어민에게 보급하는 어촌지도소는 주변 상황 변화를 정확히 파악하여 새로운 여건 변화에 대비한 기능의 활성화와 전열의 재정비가 필요하다고 본다. 왜냐하면 아무리 잘 개발된 기술이라도 이것을 어민들에게 이해시키고 보급시키지 않으면 그 기술은 사장되고 산업에 도움이 되지 못하기 때문이다.

현재 우리나라의 漁村指導所는 농촌지도소에 비하여 시설, 장비, 건물 등 여러가지 측면에서 어려움에 처해 있어 중앙정부에서의 적극적인 지원·육성이 필요하고 기능 활성화를 위한 제도적인 뒷받침도 필요하다고 판단된다. 그리고 1997년에 농촌지도소가 지방이관된 후에는 어촌지도소도 지방이관이 심도있게 진행되고 있어 이에 대한 검토도 다시 한 번 이루어져야 하는 시점에 와 있다.

이에 맞추어 본 연구에서는 漁村指導所의 現況을 살펴보고 어촌지도에 대한 어민과 어촌지도공무원들의 의견을 검토하고 나아가 최근에 논의되고 있는 어촌지도소의 지방이관에 대해서도 현재 어촌지도의 여건과 실태를 통하

여 이관의 최적 시점을 판단하고, 나아가 현황과 설문조사 등 모든 과정에서 도출된 점들을 고려하여 어촌지도소의 전체적인 機能活性化 方案을 제시하려고 노력하였다.

지금까지는 어촌지도에 관한 연구논문이나 글이 크게 부족하여 어촌지도 행정업무와 일선 현장에서는 어민의 의견과 현황의 파악 등 지도 방향정립에 어려움과 아쉬운 점이 참으로 많았다. 따라서 이러한 연구가 향후 어촌지도의 방향정립에 큰 도움이 될 것으로 기대하며 나아가 우리나라 水産業 競爭力 強化에 일조하기를 바란다.

본 연구는 金成貴 博士의 주도하에 이루어졌으며 설문서 작성과 해외사례의 수집에 崔聖愛 博士가, 설문조사에는 李鍾勳 責任研究員이 많은 기여를 하였다. 또한 보고서 작성에는 많은 어촌지도소의 현황자료가 필요하였던바, 이러한 자료 제공 등을 통하여 보고서 작성에 아낌없이 지원해 주신 해양수산부 관계관님들과 설문조사와 자문에 응해주신 각 어촌지도소에 계신 분들께 심심한 감사를 드린다. 아울러 본 연구의 내용은 어디까지나 필자들의 독자적인 견해이며 본 개발원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

1998년 12월

韓國海洋水産開發院
院長 洪承湧

어촌지도 활성화 방안에 관한 연구

어촌지도는 수산물시장개방, EEZ 선포 등 변화하는 여건에 따라 크게 달라지고 있고 향후 변화되어야 할 것이다. 이를 위하여 본 연구에서는 먼저 어촌지도의 현황을 살펴보고 어민, 어촌 지도직 공무원들에 대한 설문조사를 통하여 문제점을 파악하였다. 특히 최근에 거론되고 있는 어촌지도의 지방이관에 대하여 검토를 하고 이러한 문제점들을 최종적으로 반영하여 어촌지도 기능의 활성화 방안을 제시하였다. 본 연구결과 최근 논의되고 있는 지도소의 이관은 어촌지도소의 기능이 강화되고 시설·장비가 충분히 확보될 때까지 미루어지는 것이 적절하다고 판단된다. 아울러 어촌지도 기능의 활성화를 위하여 시대변화를 고려한 지도계획 및 전략의 수립, 지도인력의 전문화, 지도기능 및 내용의 다양화, 어업규모와 특성에 따른 지도대상의 차별화, 지도소의 지역어업센터로의 육성방안, 지도 공무원의 사기 진작책 수립 등의 방안이 제시되었다.

< ABSTRACT >

A Study on the Enhancement of Extension Service in Fishery

The environment of fishery extension service is changing rapidly due to the market opening in fishery, declaration of EEZ in the surrounding countries, etc. and the extension service should be adapted to this new situation. For the adaptation of extension service to new environment, this study reviews the current state of extension service in fishery and extracts problems through the questionnaires to fishermen and extension service officials. Especially, this study analyzes the validity of transferring the extension service from central government to provincial government which is now under consideration. Considering all these situations together, this study suggests the policy direction to enhance functions of the extension service. The suggestions for the enhancement of the service are follows.

- Establishment of extension service plan and strategies considering the changing environment
- Specialization of extension service officials
- Diversification of functions and contents of extension service
- Diversification of extension service according to the characteristics of the fishery unit
- Development as a regional fishery center
- Introduction of incentive systems for the officials involved

목 차

第1章 序 論	1
1. 연구의 의의	1
2. 연구의 목적과 내용	2
3. 연구의 범위와 방법	2
第2章 漁村指導事業의 現況	4
1. 어촌지도에 대한 연구의 의의	4
2. 어촌지도사업의 기능과 특성	6
3. 어촌지도사업의 내용변천	8
4. 어촌지도 조직의 체계	10
5. 어촌지도소 현황	15
第3章 漁村指導所의 役割 및 機能에 대한 設問	22
1. 어민설문조사	22
2. 어촌지도 공무원 설문조사	30
第4章 漁村指導所 機能移管 方案 檢討	50
1. 어촌지도소의 지방이관 여건 검토	50
2. 어촌지도사업의 지방이관에 대한 논리적 타당성의 판단	63

第 5 章 漁村指導 機能의 活性化 方案	77
1. 어촌지도 여건 변화 분석	77
2. 어촌지도 기능의 개선 방향	80
第 6 章 結論 및 提言	94
參考文獻	96
附 錄	99

표목차

〈표 II-1〉 어촌 지도 업무의 변천	8
〈표 II-2〉 어촌지도 기관의 변천 현황	10
〈표 II-3〉 어촌지도과(소) 소속 현황	11
〈표 II-4〉 수산진흥원시와 현재의 해양수산부 체제시의 장단점 비교	12
〈표 II-5〉 어촌지도 관련 기관의 업무	13
〈표 II-6〉 어촌지도인력의 변천	15
〈표 II-7〉 어촌지도인력의 직급별 현황	15
〈표 II-8〉 분야·학력별 지도공무원 현황	16
〈표 II-9〉 지도경력별 어촌지도 공무원 현황(1998)	16
〈표 II-10〉 전공별 어촌지도 공무원 현황	17
〈표 II-11〉 청사 신축 대상 지도소	17
〈표 II-12〉 상주지도소 현황	18
〈표 II-13〉 어촌지도소 기술지도선 현황	18
〈표 II-14〉 주요 어촌지도 장비 현황	19
〈표 II-15〉 어촌지도사업예산	20
〈표 II-16〉 어촌지도소 사업비	20
〈표 II-17〉 어촌지도소 경상경비	21
〈표 III-1〉 기술상의 어려움	23
〈표 III-2〉 상담대상	23
〈표 III-3〉 도움이 안되는 이유	24
〈표 III-4〉 지도사업의 기여도	24
〈표 III-5〉 지도소의 존재 필요성	25
〈표 III-6〉 지도소의 전문성	25
〈표 III-7〉 기술지도 방법	25
〈표 III-8〉 기술습득 경로	26

〈표 III-9〉 해결 선결과제	26
〈표 III-10〉 분야별 중요도(어민)	27
〈표 III-11〉 시장 유통에 대한 정보 획득	28
〈표 III-12〉 어촌지도소 시장 유통정보의 활용	28
〈표 III-13〉 어촌지도사업의 담당	28
〈표 III-14〉 어촌지도소의 지자체 이관 의견	29
〈표 III-15〉 지자체 이관 반대이유	29
〈표 III-16〉 어촌지도소의 개선 사항	29
〈표 III-17〉 조사 대상자의 직급 분포	31
〈표 III-18〉 조사 대상자의 학력 분포	31
〈표 III-19〉 지도수요 파악방법	32
〈표 III-20〉 효과적인 지도수단	32
〈표 III-21〉 유관기관과의 협조	33
〈표 III-22〉 수산연구소 및 종묘배양장의 기술지원에 대한 협조	33
〈표 III-23〉 수산연구소 연구사와의 접촉 빈도	34
〈표 III-24〉 어촌지도의 전문성에 대한 견해	34
〈표 III-25〉 어촌지도관련 지식습득 방법	35
〈표 III-26〉 교육훈련 제도의 개선	35
〈표 III-27〉 희망 교육분야	36
〈표 III-28〉 중시되어야 할 지도사항	36
〈표 III-29〉 분야별 중요도	37
〈표 III-30〉 근무 만족도	42
〈표 III-31〉 인사의 공정성 여부	42
〈표 III-32〉 인사 불공정의 이유	43
〈표 III-33〉 바람직한 어촌지도 조직 체계	43
〈표 III-34〉 어촌지도기능의 지자체 이관 여부	43
〈표 III-35〉 지자체 이관시 바람직한 조직 형태	44
〈표 III-36〉 어촌지도소 분립 독립에 대한 여부	44
〈표 III-37〉 지도직렬에 대한 개선사항	45
〈표 III-38〉 희망 직렬	45

〈표 III-39〉 앞으로 중시되어야 할 지도 업무	45
〈표 III-40〉 지도영역의 확대 및 새로운 업무개발 여부	46
〈표 III-41〉 희망하는 제외 업무	46
〈표 III-42〉 어촌지도업무의 개선 사항	47
〈표 III-43〉 분야별 중요도 인식 비교(어민 대 지도공무원)	49
〈표 IV-1〉 시도별 재정 자립도	51
〈표 IV-2〉 기초자치단체 재정자립도	51
〈표 IV-3〉 지방자치단체 이관 의견	53
〈표 IV-4〉 지방이관 반대이유	53
〈표 IV-5〉 어촌지도조직의 차이	63
〈표 IV-6〉 이관시 고려사항	64
〈표 IV-7〉 지도업무의 기능 배분상의 특성	66
〈표 IV-8〉 지방이관에 따른 지도사업의 장·단점	67
〈표 IV-9〉 예상되는 여건 변화와 지방이관시 장단점	72
〈표 IV-10〉 어촌지도소 조직 이관시 기능상 장단점	72
〈표 IV-11〉 기능이관에 관한 종합 평가	73
〈표 V-1〉 어업 환경변화와 요구되는 지도 기능	78
〈표 V-2〉 어촌지도 목표의 설정 기준	79
〈표 V-3〉 지도사업의 체계 개선방향	81
〈표 V-4〉 현재의 전문기술교육 프로그램 내용	84
〈표 V-5〉 지도직 공무원의 연수훈련과정의 다양화 방안(예)	85
〈표 V-6〉 어가의 영어활동변화에 따른 지도기관의 지도기능	86
〈표 V-7〉 어업인 유형, 요구 및 적정 공급자 유형	87
〈표 V-8〉 우리나라 양식어업체 규모	88
〈표 V-9〉 어촌지도소 예산 필요 항목	93

그림목차

〈그림 II-1〉 어촌지도사업의 업무	9
〈그림 II-2〉 해양수산부의 어촌지도 체계	13
〈그림 II-3〉 지방자치단체 및 수협 어촌지도 체계	14
〈그림 IV-1〉 현재 어촌지도소의 지도기능 평가	54
〈그림 IV-2〉 농촌지도소 조직표	55
〈그림 IV-3〉 보급사업 조직도	60
〈그림 IV-4〉 日本熊本縣의 어촌지도 조직표	61
〈그림 IV-5〉 국립수산물진흥원 연구기능 조직도	62
〈그림 V-1〉 농어업 정보체계화 단계 모형	82

第1章 序 論

1. 연구의 의의

1994년에 유엔 해양법이 발효된 후 각국의 EEZ 선포로 공해어업이 축소되고 한·중·일간 어업협상의 타결로 연안어장의 중요성이 날로 증대되고 있다. 또한 국내적으로 어촌인구 감소와 노령화로 어업노동력의 양적·질적 감퇴현상과 IMF에 따른 유가, 자재가 등의 상승으로 어업의 경쟁력을 악화시키는 계기가 되었다.

이러한 요인들을 극복하면서 지속적인 어업발전과 어가소득을 증대시킬 수 있는 길이 있다면 우리나라 연안어장을 능률적으로 이용하는 양식어업을 확대 발전시키는 것이며, 양식어업은 자본·기술집약적이기 때문에 기술력의 비교우위 실현이 발전의 과제이다. 이러한 기술력의 실현은 개발된 기술이 어가와 어민에게 효과적으로 보급되어 소득 증가와 경영 안정을 보장할 때 비로소 소기의 효과를 발휘할 수 있으므로 어촌지도 사업의 역할과 기능은 과거 어느 때보다도 중요하다고 하겠다.

따라서 현재 지도 사업이 안고 있는 구조적 문제와 효율적인 지도를 저해하는 요인이 무엇인지를 검토하고, 또한 어업여건의 변화에 따라 새로이 증가하는 어민들의 지도 수요를 파악하여 이를 토대로 보다 효율적이고 경쟁력 있는 공공서비스로서의 어촌지도 사업 발전방안을 모색하지 않으면 안될 시기에 와 있다.

따라서 어촌지도사업에 대한 다각적인 활성화 방안이 모색되어야 할 것으로 판단된다. 특히 시장개방에 따라 수산물 교역이 이루어지는 상황에서 시장유통정보의 중요성이 커지고 타국수산물과의 경쟁에 이기기 위한 경영 노하우의 축적이 큰 문제가 되고 있다. 나아가 최근 빈발하는 적조나 어류 집단폐사 등의 문제로 해양에 대한 국가적인 광역관리 능력이 크게 요망되고 있어 이와 관련된 어촌지도의 기능 강화가 크게 요구되고 있는 상황이다.

또한 최근에 어촌지도에 대해서는 지방이양의 문제가 검토되고 있다. 1997년 1월부터 농촌지도기능은 지방에 이양되어 지도직의 자율성 저해 등 상당히 어려움이 따르고 있는 것으로 알려지고 있다. 이러한 차원에서 지도소의 지방이관은 선불리 다루어서는 안될 것으로 판단된다. 이 문제는 전체적인 국가 목표와 지역 목표의 일치 여부, 지역정부의 재정능력, 연구기능과의 연계 등 다각적인 검토 후 이루어져야 할 필요가 있을 것이다.

2. 연구의 목적과 내용

본 연구의 의도는 어촌지도의 여건과 현황 및 어민·지도직 공무원 의식을 분석하여 향후의 기능제고를 위한 방향 정립에 일차적인 목표가 있다. 아울러 최근 논의되고 있는 지도소의 지방이양을 여러가지 측면에서 부차적으로 검토하고자 한다.

연구내용으로는 먼저 어촌지도소의 현황을 살펴보고, 지도소에 대한 어민, 어촌지도공무원의 의견을 조사하여 새로운 방향설정의 기초로 삼는다.

이러한 내용들과 어촌의 여건변화를 고려하여 어촌지도사업 기능의 활성화를 위한 방안들을 분야별로 도출하여 제시한다. 나아가 지방재정여건, 어민들의 의견, 국내외 사례 등을 종합분석하여 어촌지도기능의 이관 문제를 검토하고 어촌지도 이관에 대한 향후의 전반적인 일정도 대안별로 제시하고자 한다.

3. 연구의 범위와 방법

1) 연구범위

어촌지도에 관한 문제는 워낙 광범위하기 때문에 모든 것을 다루기는 쉽지 않으며 따라서 본 연구에서는 앞에서 언급된 연구목적에 따라 먼저 현황의 파악과 어민 및 지도사의 의식조사를 실시하여 전반적인 문제를 조망하고 이를 토대로 지도기능의 활성화 측면에 초점을 맞추어 연구를 진행시키고자 한다.

특히 어민, 어촌 지도직 공무원에 대한 설문조사에서도 연구 목적에 따라 향후 중시되어야 할 기능이 무엇인가를 도출하는 데 중점을 두었다. 이러한

조사와 국내외 여건을 종합적으로 검토하여 여건변화에 따른 기능 활성화 방안을 좀 더 구체화하고자 하였다.

2) 연구의 방법

연구의 방법으로는 기존의 나온 문헌연구를 충실히 노력하였다. 그러나 어촌지도에 관한 기존연구가 많지 않아 농촌지도에 관한 연구논문을 많이 검토하되 어촌지도의 특수성도 아울러 고려하였다. 또한 전국의 어촌 지도직 공무원에 대한 전수 설문조사와 직접 인터뷰를 실시하고 지역어민들에 대한 설문조사를 병행하여 이들의 의식과 의견을 연구에 반영시키려고 노력하였다. 또한 지도소가 이관된 농촌지도소의 현황을 조사하였으며 구미, 일본사례도 다각적으로 검토하였다.

第 2 章 漁村指導事業의 現況

1. 어촌지도에 대한 연구의 의의

양식어업의 기술개발은 여러 기술이 복합적으로 작용하는 시스템적 기술이며 연구기관 등에서의 계속적인 기술개발에 의해 발전된 기술을 영세한 어민들에게 보급하는 과정은 적지않게 중요한 문제로 대두되고 있다.

어업기술의 보급 전파에서는 다수의 수용자인 어민이 분산적으로 산재해 있고 이들이 기술정보에 대체로 어두우며 낮은 교육 수준으로 인해 기술전문요원(어촌지도사)의 지속적인 설득을 통하여 기술이전이나 확산을 시키는 것이 보통이다.

어촌지도사업이 계속 전제하여 우리의 어업 및 어촌발전에 지속적으로 기여하기 위해서는 어촌지도소의 기능과 역할을 강화해 가면서 내외의 여러 여건 변화들에 잘 적응하여 나가도록 하는 것이 중요한 정책과제이다. 이러한 점을 고려하여 그 동안의 어촌지도 사업이 어촌지도사 자신들뿐만 아니라 어촌주민들에게서 어떻게 평가받고 있고, 또한 현재 당면하고 있는 문제점들이 무엇이며 향후의 어촌지도의 방향은 어떠한지 할 것인지에 대해서 조사하지 않으면 안될 것이며 이러한 토대 위에서 어업기술의 확산과 어업경영의 안정성이 많이 확보될 수 있을 것이다.

앞으로의 대어민지도 방향을 검토해 본다면 급변하는 국내외 정세에 맞추어 전체 어촌지도 패러다임의 재설정이 대단히 중요하다고 볼 수 있다. 현재 전 지구촌은 하나의 네트워크로 연결되어 상호간의 정보교환과 의존도가 대단히 높아져 가고 있어 수산업의 경우에도 예외는 아니다. WTO체제의 출범과 수산물의 시장 개방, IMF시대의 도래 등 숨가쁜 시대적 변화가 우리 주변에서 일어나고 있다. 이러한 상황에서 전과 같이 현실에 안주하는 어업인은 경쟁력이 떨어지고 결국은 낙오되고 말 것이다. 즉 부즈알렌 보고서에서의 지적처럼 피눈물나는 노력이 없으면 앞으로 우리나라는 중국과 일본 사이

에 낀 넛크래커(Nutcracker)가 되어 결국 양국 사이에서 경쟁력 없는 산업과 함께 공멸하고 말 것이다.

수산업의 경우도 세계, 특히 한·중·일이 서로 상호보완 및 경쟁이 강하므로 앞으로는 조금이라도 한눈 팔다가는 정보나 지식에서 뒤떨어지면 돌이킬 수 없는 나락으로 떨어질 수밖에 없을 것이다. 따라서 이러한 격차를 메우려면 산업에서의 정보력 제고와 산업인력의 지식화가 체계적으로 이루어져야 할 것이다. 즉, 우리나라의 수산업도 어민이 경쟁력 있는 정보력을 갖추고 선진수산국과의 지식격차를 극복할 수 있는 체제를 갖추어 나아가야 할 것이다.

이러한 지식은 자체의 여건에 따라 만들어진 정보·지식력과 외국에서 만들어진 지식·정보가 있을 수 있다. 먼저 자체 내에서 어떻게 빨리 필요한 지식과 정보를 생산하느냐 그리고 생산된 지식·기술을 어떻게 빨리 어민들이 받아들일느냐 하는 정보의 생산과 유통속도가 대단히 중요하다. 나아가 외국에서 공유되고 있는 지식·정보를 어떻게 빨리 받아들여 이를 산업구성원(어민)들에게 빨리 전달하느냐가 또한 중요하다고 볼 수 있다. 전체 산업구성원들이 얼마나 중요 지식과 정보를 공유하여 쓸 수 있느냐가 향후의 경쟁력을 좌우할 것이며 따라서 산업화시대를 넘어 고도의 정보화시대가 되어가고 있는 이 때, 산업 구성원 전체가 하나의 거대한 학습조직으로 움직이지 않으면 안될 시기에 와 있다.

이러한 사회적 패러다임의 변화에 따라 우리나라의 어촌지도도 변화의 선두에 서서 전체 수산업의 지식·정보를 선도하는 견인차의 역할을 하여야 할 것이다. 어촌지도는 먼저 외국에서 이루어지는 사정에 대한 정보를 신속히 접하여 이를 소화시켜 어민들에게 전파하여야 하는데 과연 우리의 어촌지도소가 이러한 능력을 어느 정도 갖추고 있는지 먼저 평가되어야 할 것이다. 어촌지도소가 어민들보다 먼저 국내외의 지식·정보를 소화시켜 지도하지 못한다면 전체 수산업의 대외 경쟁력은 클 수가 없을 것이며 어촌지도소의 존재 의의도 없어질 것이다.

2. 어촌지도사업의 기능과 특성

1) 지도사업의 기능

어촌지도사업의 주요 기능은 다음의 네 가지이다. 첫째, 연구집단과 지도대상 집단간의 매개기능이다. 이 기능은 가장 최선의 연구결과를 활용토록 어민들에게 지도하여 알리는 것이 기본임무이고 이외에 현장에 있는 문제를 연구기관에 조언하고 알리는 일이다. 둘째 기술적으로 앞서 있는 집단 사이에서 실용화된 좋은 성과들(품종, 재배기술 등)을 뒤떨어진 영세어가에 보급하는 기능이다. 셋째, 어민조직의 육성을 돕는 기능이다. 어민조직은 어업의 발전에 필수 요소가 되므로 체계적으로 이들을 이끌어 주는 것이 필요하다. 넷째, 불리한 여건에 놓인 집단에 대해 동기를 부여하고 자질을 향상시킴으로써 인적 자원화하는 기능이다. 즉, 영세한 어민들이 안고 있는 문제에 특별한 관심을 기울이고 실질적인 도움을 줌으로써 그들이 독립적으로 행동하고自助적으로 협력하도록 하는 것이다.

이러한 기능으로 볼 때 어촌지도사업은 기본적으로 국가의 책무가 된다고 볼 수 있다. 그 이유는 첫째, 열악한 환경에서 어업 등에 종사하고 있는 어업인들을 보호·육성함으로써 사회정의 및 사회적 평등을 달성하게 되기 때문이고, 둘째, 식량생산에 종사하는 어민들을 활성화시키지 않고서는 식량의 적절한 공급이라는 국가목표가 달성될 수 없기 때문이다.

2) 어촌지도사업의 특성

어촌지도 사업은 바다를 대상으로 하는 어민을 상대하기 때문에 다음과 같은 특성을 갖는다.¹⁾

(1) 위험성

어촌지도사업 수행중에는 해황과 어황의 급변으로 말미암아 종묘생산을 위

1) 해양수산부, 「'97 전국 어촌지도 관계관 회의 자료」, 1997. 7. 31, pp.90~91.

한 채묘시기를 예보하거나 성육관리 지도를 하는 데 있어서 위험성을 내포하고 있다.

이러한 경우를 예로 들어 보면 굴 자연채묘는 대부분 6월 하순~8월 하순에 이루어지는데 이 시기는 장마와 고수온기로서 잘 발달된 유생도 하루 사이의 호우에 의해 유실될 수 있고 어촌지도사의 적기채묘 예보 지체가 어업인의 생산성에 위험을 초래하는 반면 지도사의 많은 시간과 노력을 헛되게 만든다.

양성관리의 경우에도 하절기 성육수충을 결성하는 데는 어려움이 따른다. 적조, 냉수대, 무산소층이 발생함으로써 성육수충에 따라 큰 폐사가 일어나므로 일반적인 지식을 전달하는 지도만으로는 해결하지 못하는 위험성이 존재한다.

(2) 과학성

어촌지도 대상품목은 농업과 달리 수중에 있으며, 또한 계속 이동하므로 성장과정이나 성육상태를 육안으로 관찰, 확인하는 것이 대단히 어렵다. 따라서 선박이나 특수한 지도기기가 확보되지 않으면 지식만을 전달하는 제도, 홍보 중심의 형식적이며, 소극적인 지도가 되기 쉽다.

(3) 실효성

제도, 홍보 위주의 소극적, 형식적 지도는 어업인으로 하여금 방관자적 태도를 갖게 만들어 실효성 저하라는 문제가 발생한다. 농업에서 토지는 완전 개인의 소유로서 밀식 혹은 품종의 선택의 결과가 소유자의 경작지에만 영향을 미치나, 수산업에서 밀식, 자원남획의 피해는 어장주 한 개인외에 인근의 전어업인에게 미치며 이 경우 어업인은 방관자적 태도를 보이며 어촌지도의 실효성은 크게 낮아진다.

(4) 전문성

어촌지도는 해양을 대상으로 하므로 해양, 기상, 수산생물, 어선, 어구, 기관, 어병, 각종 재해 등에 관한 종합적인 지식이 없이는 어업인을 지도하기가

불가능하다. 그러나 실제에 있어서 한 사람의 어촌지도사가 여러 분야의 전문지식을 골고루 갖추기는 어려우며 축적된 체험적 지식을 가진 어업인들을 설득하는 데는 많은 시간과 어려움이 따른다.

3. 어촌지도사업의 내용변천

어촌지도 사업의 내용은 시대적인 상황에 따라 다음과 같이 변화되어 왔다. 1970년대에는 생산기술지도, 시청각교재(영화, 슬라이드)를 이용한 어업인 기술 교육과 정부시책 홍보가 주류를 이루었다. 1980년대에는 양식기술이 보편화, 일반화됨으로써 주산단지 조성을 통한 파급효과 거양, 어업인후계자 육성업무가 추가되었으며, 어촌지도의 중요성 인식과 수요증가에 따라 어촌지도 기반조성이라는 과제가 업무 영역에 포함되었다. 1990년대에는 WTO 체제 출범과 수산물 수입자유화에 대비하여 생산 및 소득개발 위주에서 경쟁력 있는 실용기술 보급체제로 바뀌었으며, 산업화, 도시화로 날로 악화되고 있는 연안어장환경 보전과 재해예방 업무가 추가되었다.

〈표 II-1〉

어촌 지도 업무의 변천

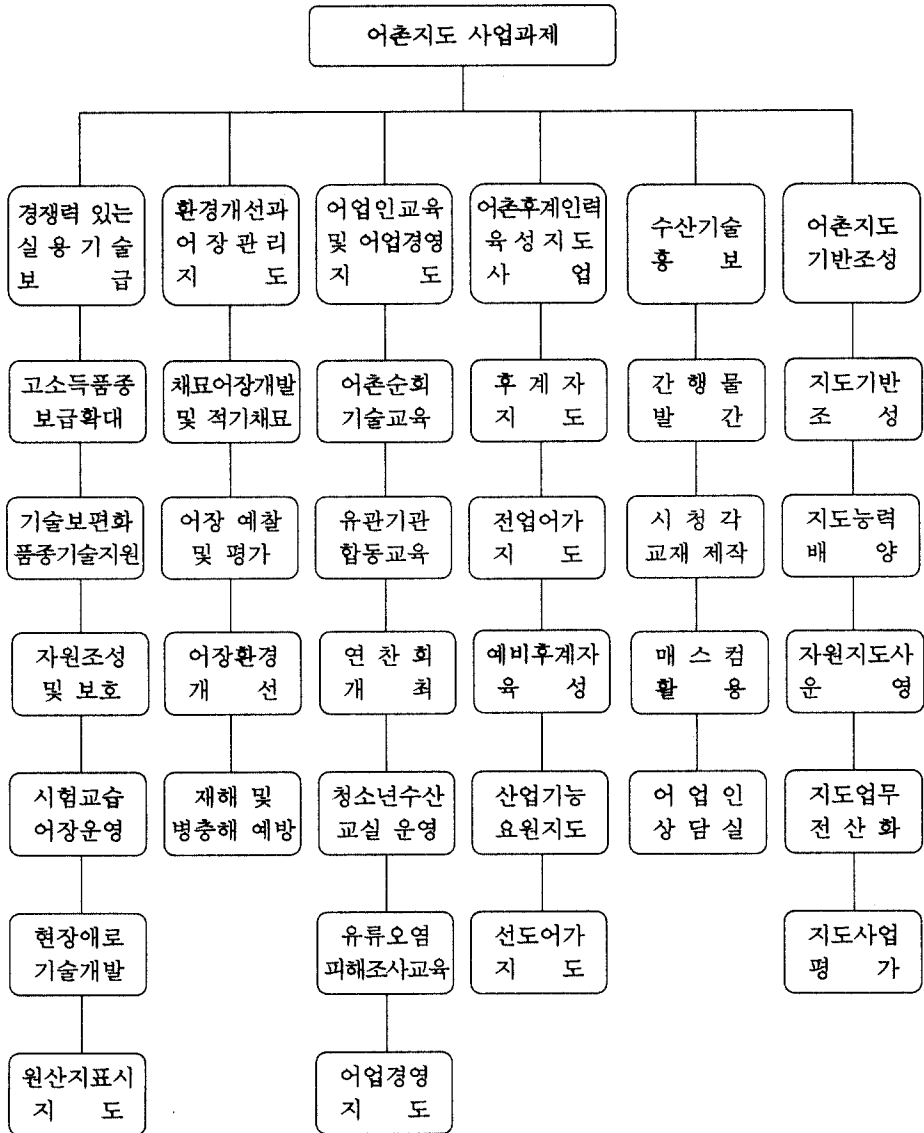
1970년대	1980년대 초기	1980년대 후기	현 행
• 생산기술지도 • 기술홍보 • 어업인 교육	• 생산기술지도 • 주산단지 집중지도 • 수산기술홍보 • 어업인 교육	• 소득증대 기술지도 • 양식어장 관리 • 수산기술 홍보 • 어업인 교육 • 어촌지도 기반조성	• 경쟁력 있는 실용 기술 보급 • 환경개선과 어장 관리 • 수산기술 홍보 • 어업인 교육 및 경영지도 • 어촌지도 기반조성

자료 : 해양수산부, 「'97 전국 어촌지도 관계관 회의 자료」, 1997. 7. 31, p.89.

현재의 어촌지도 업무는 〈그림 II-1〉과 같이 기술보급, 환경 및 어장관리, 어업인 교육, 어업후계자 육성, 수산기술 홍보, 어촌지도기반 조성으로 구성되어 있다.

〈그림 II-1〉

어촌지도사업의 업무



4. 어촌지도 조직의 체계

어촌지도는 1963년 국립수산진흥원에 지도과를 신설함으로써 시작되었다. 그 후 1981년에 어촌지도소 설치 근거의 직제 개정이 이루어져 8개의 어촌지도소가 설치되었다. 그 후 1985년에는 수산직이던 어촌지도직이 어촌지도직렬로 바뀌었다. 그 후 어촌지도소는 지역별로 꾸준히 신설되어 왔으며 1997년 해양수산부의 신설과 함께 수산진흥원 소속이던 지역의 어촌지도소가 지방해양수산청 산하의 어촌지도과(소)로 신설되었다. 즉 해양수산부가 설립되면서 해양행정의 통합을 위하여 지역의 어촌지도 행정도 수산해양행정에 편입되어 전국 28개 어촌지도기관에 의해 주도되고 있다. 그 현황은 <표 II-2>와 같으며 현재 어촌지도과 11개소, 어촌지도소가 17개소, 상주가 10개소로 구성되어 있다.

<표 II-2>

어촌지도 기관의 변천 현황

- 1963. 12. 6 : 국립수산진흥원(중앙수산시험장 개칭) 지도과 신설
- 1966. 9. 28 : 지도과를 기술관리과로 개칭(수산청 발족)
- 1971. 2. 13 : 기술지도과를 지도과로 개칭
- 1981. 11. 2 : 어촌지도소 설치 근거 직제개정
- 1981. 12. 31 : 8개 어촌지도소 설치
- 1984. 7. 16 : 6개 어촌지도소 증설
- 1985. 4. 26 : 어촌지도소장 직급 상향조정(수산기사-수산기과 또는 수산기사)
- 1985. 5. 3 : 6개 어촌지도소 증설
- 1985. 12. 31 : 어촌지도 직렬 신설(종전 수산직)
- 1991. 6. 28 : 5개 어촌지도소 증설
- 1995. 4. 12 : 2개 어촌지도소증설
- 1997. 1. 1 : 수산통계 업무 관장
- 1997. 5. 24 : 해양수산부 및 지방해양수산청 어촌지도과(소)로 이관

〈표 II-3〉

어촌지도과(소) 소속 현황

산하기관 명칭	관할범위	
	어촌지도과	어촌지도소
본 부		
부 산 지 방 해 양 수 산 청	부 산	
인 천 지 방 해 양 수 산 청	인 천	화성
마 산 지 방 해 양 수 산 청	마 산	남해, 사천, 통영, 거제
여 수 지 방 해 양 수 산 청	여 수	장흥, 고흥
동 해 지 방 해 양 수 산 청	동 해	속초
군 산 지 방 해 양 수 산 청	군 산	부안, 고창
목 포 지 방 해 양 수 산 청	목 포	영광, 진도, 해남, 완도
울 산 지 방 해 양 수 산 청	울 산	
포 항 지 방 해 양 수 산 청	포 항	영덕, 울릉
대 산 지 방 해 양 수 산 청	대 산	보령
제 주 지 방 해 양 수 산 청	제 주	

과거의 수산진흥원 소속시와 현재의 해양수산부 체제시의 장단점을 비교해 보면 수산진흥원은 연구와 지도업무가 일체화되어 있는 장점이 가장 크고 위상제고와 아울러 각종 행정통합의 이점이 있다고 볼 수 있다. 반면에 수진원 소속시 단점은 연구에 중점이 주어져 지도업무가 소홀히 되기 쉬웠던 점이 있었고 해양수산부 소속으로서는 행정상의 업무가 과다하다는 점이 주요한 단점으로 부각되고 있다.

현재의 어촌지도 업무는 어촌지도소가 주축이 되어 시행되고 있으나 보조적으로 시군 등 지방자치단체, 지구별 수협 등에서도 나누어 실시되고 있다. 어촌지도소는 실제적인 기술지도업무가 핵심이고, 지방자치단체는 수산자원 개발과 관리상의 지도 단속이 주임무이며, 수협에서는 어촌계를 중심으로 어업인의 생산과 전반적인 생활지도를 실시하고 있는 것이 특징이다.

〈표 II-4〉 수산진흥원시와 현재의 해양수산부 체제시의 장단점 비교

구분	수산진흥원시 소속시(개정전)	지방청 어촌지도과(개정후)
장 점	• 연구+지도업무 일원화 대외, 대어업인 이미지 제고 • 어업인들의 신뢰감 증진 (연구사업 기술보급으로 연계추진) • 현장 애로기술의 신속한 해명 (병해발생, 적조, 각종 피해 신속처리)	• 중앙행정기관 소속으로 어촌지도 위상 제고(3차기관-2차기관) • 인력증원 효과 (일상경비, 서무담당 업무배제 2명 증원 효과) • 관서 운영 예산절감 (청사관리 시설장비 등 11개 어촌지도소-어촌지도과) • 본 지도업무 전담 (지도소장-과장) • 지도기반조성 지원확대 사기양양 • 수산행정기관의 일원화 어업인 편의증진 (어항사무소, 지도소통합) • 지도기관 감독기능 강화 (지방청장→지도과(소)장)
단 점	• 연구사업이 실제 어업인 소득과 직결되지 못하는 사례가 많음 (연구사업 기술보급 연계 부진) • 연구사업 위주로 어촌지도 기반조성 지원(예산, 장비, 승진) 열악 및 소외감 증대 • 연구인력 부족시 충원역할 (어항조사, 연구조사 동원) • 행정기관의 협력부족 및 지도감독 곤란	• 업무처리 지연 (보고체계 : 과장→청장) • 지방청 타업무 관련 잡무과다 (협조공문, 공람, 회의 빈발) • 수산 행정권한의 지나친 침투, 지도업무의 이중성(집행, 단속의 행정과 자율적 참여의 지도) • 지도기능의 전문화 위축 - 본연의 지도업무보다 행정(공문이첩, 취합보고 등) 위주 업무로 변질될 우려 • 대외 어촌지도의 대표성 결여 (지방청과 소속으로 대외 청장 위주 활동)

〈표 II-5〉

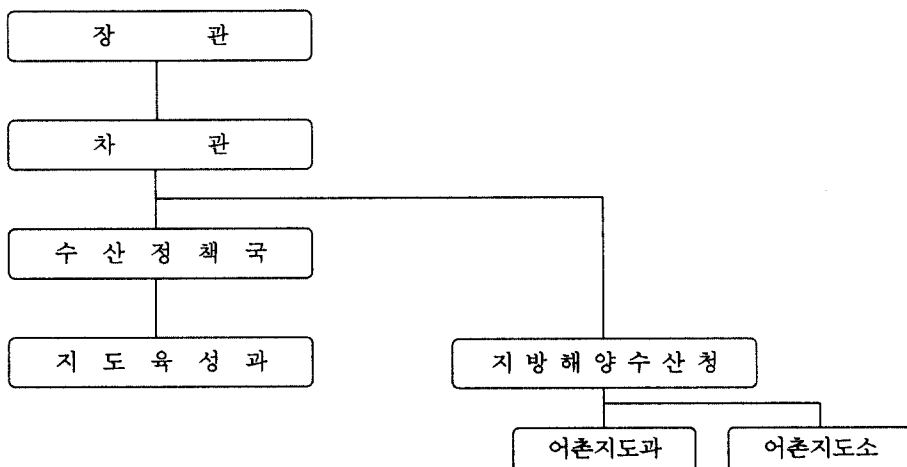
어촌지도 관련 기관의 업무

어촌지도소	지방자치단체(시·군)	지구별 수협(지도과)
• 수산기술의 보급 및 어업경영지도 • 어업인 및 어업인 후계자에 대한 수산기술 지도 및 교육 • 어장정화, 적조예찰, 연안관측, 오염피해조사 등 어장관리에 관한 사항 • 기술지도선 및 어촌지도 장비의 관리·운영 • 수산 통계조사 • 복합영어 및 어촌 생활개선을 위한 지도	• 수산물 증식 및 천해, 내수면 개발 • 수산자원 조성사업과 어항조사 • 수산진흥을 위한 계획, 입안 및 실시 • 어로, 어업 지도 및 단속 • 수산물 유통 수산제조업 지도	• 생산 및 생활지도 사업 • 어촌소득 증대사업 • 어업기술자 양성 • 조합원 관리(준조합원) • 어업분쟁의 조정 • 어업에 관한 조사연구 및 시책건의 • 안전조업, 기타 민원업무

현재의 어촌지도체계는 〈그림 II-2〉와 같이 중앙행정기관(해양수산부) 산하에 어촌지도를 담당하는 지도육성과가 있고 각 지방해양수산청에 어촌지도과가 있으며 지방청 산하에 각 어촌지도소가 있는 체계로 구성되어 있다.

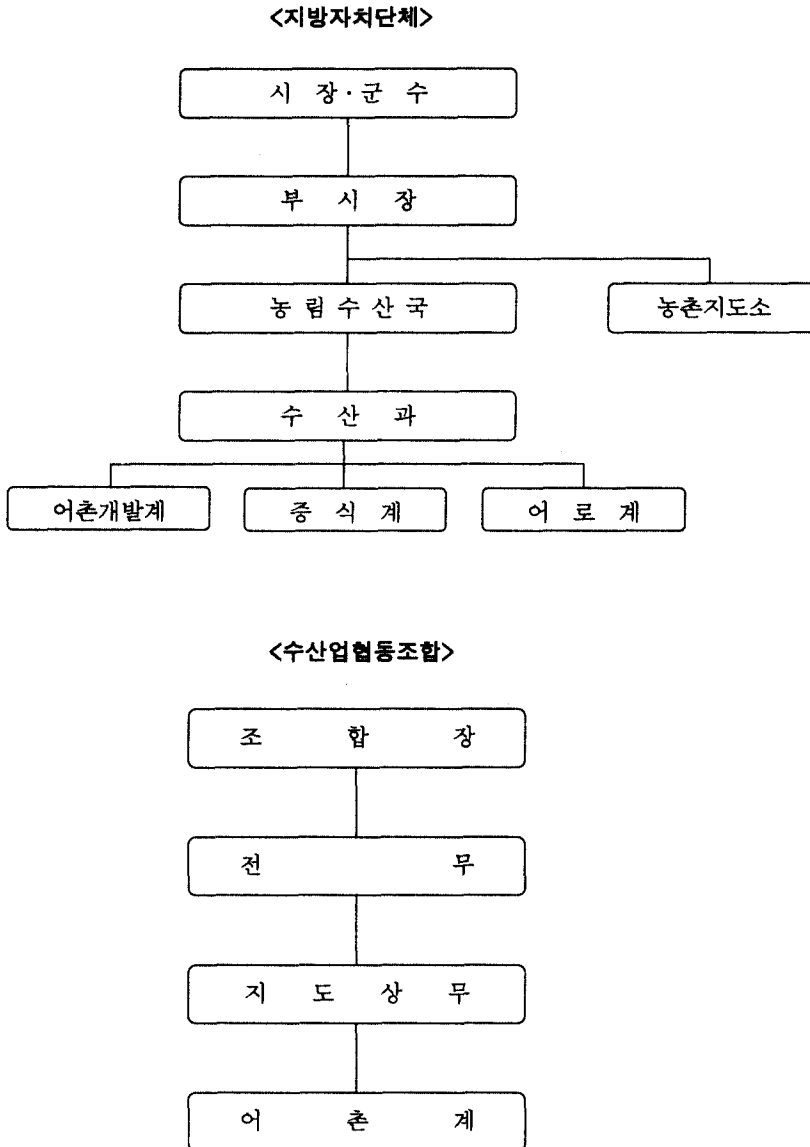
〈그림 II-2〉

해양수산부의 어촌지도 체계



각 시·군에서는 수산과 산하의 어로계, 어촌개발계 등에서 지도 업무를 맡고 있으며 수협에서는 각 수협의 지도 상무가 이러한 업무를 맡고 있다.

〈그림 Ⅱ-3〉 지방자치단체 및 수협의 어촌지도 체계



5. 어촌지도소 현황

1) 인력

어촌지도인력은 현재 320명이며 간부인력인 지도관이 30명으로서 약 10%, 1991년에 신설된 기능직이 약 48명으로 15%를 차지하고 있고 나머지는 지도사로 구성되어 있다.

〈표 II-6〉 어촌지도인력의 변천

단위 : 명

구 분		1991	1993	1995	1997
계	중 원	5	-	6	31
	누 계	275	283	289	320
지 도 관	중 원	5	-	2	3
	누 계	25	25	27	30
지 도 사	중 원	-	8	4	-
	누 계	230	238	242	242
기 능 직		20	20	20	48

〈표 II-7〉 어촌지도인력의 직급별 현황

단위 : 명

구 분	직 급	정 원	현 원
어촌지도과	지 도 관	11	11
	지 도 사	108	106
	기 능 직	18	17
	계	137	134
어촌지도소	지 도 관	17	17
	지 도 사	130	125
	기 능 직	30	28
	계	177	170
본 부	지 도 관	1	1
	지 도 사	3	3
수 진 원	지 도 관	1	1
	지 도 사	1	1
총 계		320	310

이를 현재의 어촌지도 조직별로 본 것이 <표 II-7>로서 어촌지도과에 134명(43.2%), 어촌지도소에 170명(54.8%), 그리고 수진원과 본부에도 각각 수명씩 배치되어 있다.

학력별로 보면 고졸이 24.2%인 64명이고 나머지는 전문대졸 이상이며 수산계 출신이 91.3%인 242명으로서 대부분을 차지하고 있다.

<표 II-8>

분야·학력별 지도공무원 현황

단위 : 명, %

구 분	1993	1998	비 고
고 졸	102(40.5)	64(24.2)	
전 문 대	123(48.8)	107(40.4)	
대학졸 이상	27(10.7)	94(35.5)	
계	152(100.0)	265(100.0)	
수 산 계	237(94.0)	242(91.3)	
고 졸	91(36.1)		
전문대졸	122(48.4)		
대 학 졸	24(9.5)		
비 수 산 계	15(6.0)	23(8.7)	
고 졸	11(4.4)		
전문대졸	1(0.4)		
대 학 졸	3(1.2)		

이들을 경력별로 보면 20년 이상이 46%가 넘고 15년 이상이 72% 이상으로서 상당히 경험이 많은 것으로 나타나 있다. 1993년에 비해 1998년에는 비수산계와 대졸 이상의 고학력자 증가가 두드러지고 있다.

<표 II-9>

지도경력별 어촌지도 공무원 현황(1998)

단위 : 명, %

구 분	20년 이상	15~19년	14~10년	9~5년	5년 미만
인 원	122	69	19	23	32
비 율	46.04	26.04	7.17	8.68	12.07

이들의 전공을 살펴보면 1993년에는 증양식 전공이 53.3%이었고 제조·가공이 약 20%, 어로 및 항해가 22.1%였으나 최근 이들 비율이 줄고 어병 및 비수산계열의 증가가 눈에 띄게 나타나고 있다.

〈표 II-10〉

전공별 어촌지도 공무원 현황

단위: 명, %

구 분		어병	기관	어로 및 항해	증양식	제조 및 가공	수산 경영	비수산	계
1998	분 포	11	10	38	139	44	-	23	265
	비 율	4.15	3.77	14.35	52.45	16.60	-	8.68	100
1993	분 포	-	9	53	128	47	1	2*	240
	비 율	-	3.75	22.08	53.33	19.58	0.43	0.83	100

주: 어병 1명 포함.

2) 청사 현황

어촌지도소의 청사를 살펴보면 기본적으로 어촌지도소는 최소 30평 이상의 실험실과 50평 이상의 교육장, 10평 이상의 도서실, 충분한 주차공간이 확보되어야 어업인들이 지도소에서 지도를 받는 데 불편함이 없고 지도사들도 업무 수행에 지장이 없을 것으로 본다. 이러한 여건과 아울러 건축년도 등을 고려한 신축대상지도소는 다음과 같다(전체 청사 현황은 〈부록 1〉 참조).

〈표 II-11〉

청사 신축 대상 지도소

단위: 평, 명

지도소	화 성	고 흥	사 천	거 제	영 광	진 도	울 릉
건축년도	1985. 12	1985. 12	1985. 12	1986. 12	1986. 10	1985. 12	1981. 11
건물/대지	55/184	80/109	95/135	96/150	55/212	93/140	67/200
정 원	9	17	11	13	7	13	5

주: 1993~98년 신축지도소 제외.

상주 사무실은 10개소로서 수협 등 공공건물 일부를 무상으로 사용하고 있으나 장소가 협소하고 각종 지도장비의 도난이 우려되며 명목상의 임대료라

도 납부하는 방안이 시급히 요청된다. 나아가 이들 지역에서도 자체 건물의 확보가 시급하다고 본다. 참고로 1996 서천 → 1997 고성 → 1999 무안·보성·상주 등의 순으로 임차료가 확보되어 오고 있다.

〈표 II-12〉

상주지도소 현황

지방청	부 산	인 천	여 수	마 산	목 포	포 항	대 산
10개소	기 장	강 화	순 천 (보 성)	(고 성)	(무 안) 강 진	울 진 경 주	(서 천)

3) 기술지도선 및 지도장비

(1) 기술지도선

어촌지도과(소)는 주기능 및 임무는 양식기술 지도이다. 임무가 주로 양식 기술지도인 만큼 기술지도선은 필수 불가결한 것이어서 각 지도과(소)별로 지도선이 있어야 하나 현재의 여건은 그렇지 못하다(〈표 II-13〉 참조).

〈표 II-13〉

어촌지도소 기술지도선 현황

지도소	선명	선질	주요 제원(m)			총 톤수	속력	마력	진수 연월	비고
			길이	폭	높이					
보령	충남 874	FRP	8.87	3.20	1.50	5.18	19	152×2	'87. 4	올림픽요트선
목포	전남 889	"	14.50	3.20	1.60	10.0	18	340	'95. 12	자체건조
완도	전남 873	"	8.87	3.20	1.50	5.18	19	152×2	'87. 4	올림픽요트선
진도	전남 887	"	13.95	3.10	1.48	9.77	19.2	350	'94. 12	자체건조
고흥	전남 880	"	7.30	2.39	1.26	3.17	25	170	'91. 6	"
여수	전남 892	"	13.65	3.40	1.59	10.0	18	350	'97. 2	"
포항	경북 886	"	11.70	3.10	1.50	7.31	12.5	170	'93. 12	"
남해	경남 884	"	8.85	3.08	1.49	6.02	12	170	'92. 12	"
통영	경남 877	"	8.87	3.20	1.50	5.18	19	152×2	'92. 12	용도폐지계획
	경남 891	"	13.65	3.40	1.59	10.0	18	350	'97. 2	자체건조
	경남 876	"	8.87	3.20	1.50	5.18	19	152×2	'87. 4	용도폐지계획
마산	경남 883	"	8.85	3.08	1.49	6.02	8	170	'92. 12	자체건조
거제	경남 875	"	9.87	3.20	1.50	5.18	19	152×2	'87. 4	올림픽요트선

그러나 지도의 현 여건상 양식장 관할 구역은 넓어 빠른 시간 내에 이동이 가능해야 되고 높은 파도에도 이길 수 있는 등 상당히 효율적인 지도활동을 할 수 있어야 된다. 그러나 <표 II-13>에서 보는 바와 같이 효율적으로 지도 업무에 이용할 수 있는 지도선은 불과 10여척에 불과하여 빠른 시일내에 10톤급에 25노트의 속도를 낼 수 있는 지도선으로 대체되어야 할 것이고 또한 건조시에는 운용할 지도과(소)의 의견을 기술적으로 가능한 한도 내에서 최대한 반영하여야 할 것이다.

(2) 지도장비

① 현황 및 문제점

최근 2~3년 사이 어촌지도분야 예산증액에 힘입어 각종 실험기자재가 다수 확보 운영되고 있어 많은 도움을 주고 있으나 주로 기초장비만을 보유하고 있는 수준이다. 따라서 시험연구분야처럼 고가의 정밀도가 높은 최신제품의 구입 활용은 어려운 실정이다. 앞으로 새로운 기술수요에 신속 대처하고 과학적인 어촌지도체제 확립을 위해서는 기초실험장비 확보가 우선되어야 하며, 산업경제의 발달로 최근 빈발하고 있는 적조 등 수산피해의 예보체제 구축을 위해서는 최신 시험기기와 장비의 확충이 긴요하다.

<표 II-14>

주요 어촌지도 장비 현황

홍보차량	영상분석현미경	수질측정기	어병장비	홍보장비	기 타
27대	27대	48대	18종(335점)	7종(188점)	40종(627점)

특히, 어병진단용 세균배양 및 약제 감수성시험, 적조생물 분류 및 밀도조사, 수질분석 및 어장적지조사, 수산기술홍보용 기자재 구입 등이 요망되며 당면 현안 해결을 위해 이러한 지도장비의 완비가 선행되어야 할 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 장기적인 지도장비 수급계획을 별도로 수립하여 추진하여야 할 것이다.

4) 예산지원 현황

예산항목을 보면 1990년 이후 순수 지도사업비는 연간 10.5%, 지도기반조성 사업비는 연간 18.2%씩 증가하여 왔으며 전체적으로 18.7%의 높은 예산 증가율을 나타내고 있다.

〈표 II-15〉

어촌지도사업예산

단위 : 백만원, %

연도	합계	사 업 비						지도기반 조 성	관 사 운영비
		소 계	생산 및 소득개발	어장 관리	수산기술 홍 보	어민 교육	시책사업 추 진		
1990	568.5	117.3	44.6	25.2	39.1	8.0	0.4	328.6	122.5
1991	644.3	127.6	41.1	13.2	48.3	9.7	15.3	388.3	128.3
1992	1,504	435.8	359.2 ¹⁾	-	67.1	9.5	-	907.1	161.2
1997	3,918	1,557						2,361	
1998	2,245	990						1,255	
연평균 증가율	18.7	8.4	- 순수지도사업비(지도기반 제외) : 연평균 8.4% 증가 - 지도기반조성사업비: 연평균 18.3% 증가						

주 : 1) 어장관리지도, 시책사업추진지도를 포함하는 예산임.

1998년도 어촌지도예산 개요를 보면 〈표 II-16〉과 같다. 사업비목에서는 지도장비, 지도소 신증축, 기술지도선 건조 등의 예산이 주 항목임을 알 수 있다. 일반경비에서는 지도사들의 출장을 위한 국내여비, 재료비, 일반수용비 등이 큰 비중을 나타내고 있다.

〈표 II-16〉

어촌지도소 사업비

단위 : 백만원

사 업 명	1997예산 (A)	1998예산 (B)	증감 (B-A)	%	내 역
계	2,362	2,268	△94	△4.0	
지도장비보강	652	830	178	27.3	26종(234점)
지도소 청사 신·증축	1,491	1,003	△488	△32.7	신축(해남), 증축(장흥)
기술지도선 건조	219	435	216	216	10톤급 2척

〈표 II-17〉

어촌지도소 경상경비

단위 : 천원

목	1997예산 (A)	1998 예산(안)				증감(B-A)	
		소계 (B)	수산 정책국	어 촌 지도소	수 산 진흥원	금액	%
계	1,429,429	1,458,651	76,333	1,371,186	11,132	29,222	2.0
102-03(기타수당)	5,400	5,600		5,600		200	3.7
103-02(일용임금)	67,066	69,058		69,058		1,992	3.0
201-01(일반수용비)	240,899	226,449	54,275	169,094	3,080	△14,450	△6.0
201-02(공공요금)	100,981	101,449		96,041	5,408	468	0.5
201-05(특근매식비)	19,040	19,040		19,040		-	-
201-06(운영수당)	64,955	35,025		65,025		70	0.1
201-07(임차료)	23,600	26,900		26,900		3,300	14.0
201-09(장비유지비)	48,549	52,549		51,549	1,000	4,000	8.2
201-11(재료비)	259,787	274,303		272,659	1,644	14,516	5.6
202-01(국내여비)	566,080	581,305	11,631	569,674		15,225	2.7
202-02(국외여비)	8,626	8,827	8,827			201	2.3
204-01(일반업무비)	2,000	1,600	1,600			△400	△20.0
407-00(자산취득비)	22,446	26,546		26,546		4,100	18.3

경상경비와 사업비 예산을 합치면 1998년의 경우 약 37억원의 예산이 집행되었다.

第3章 漁村指導所の役割 및 機能에 대한 設問

1. 어민설문조사

어촌지도는 어민을 대상으로 하기 때문에 수요 당사자인 어민의 어촌지도에 대한 이해와 지도시 요구와 필요성을 정확히 파악하여 이를 사업에 반영시키지 않으면 안된다. 이러한 취지하에 본 연구에서는 어촌지도의 지방이관 문제를 포함하여 전국의 주요 지역 어민들에 대한 설문조사를 실시하였다.

설문은 전국의 어민 443명을 대상으로 1998년 9월에 실시하였으며 설문조사의 내용은 크게 조사 대상자의 일반사항, 어촌지도소의 역할과 기능 및 지도 업무내용, 지방자치단체로의 이관 등의 항목이고 총 26개의 문항이었다. 설문조사 방법은 조사 대상자가 직접 기입하고 우편을 통하여 배포·회수하였다. 이러한 유사한 연구조사는 1993년도에도 실시된 바 있어¹⁾ 본 연구에서는 1993년에 조사된 항목을 금번 조사 결과와 병행 표기하여 참고가 되도록 하였다.

1) 수산업에 종사하고 있는 어민들에 대한 일반 현황

현재 종사하고 있는 주 업종은 증·양식어업과 어선어업이 각각 66.1%와 28.0%로 대부분을 차지하고 있고 수산가공업과 기타 업종은 각 2.7% 정도로 미미한 실정이다. 또한 연령층에 대하여 조사한 결과, 30대와 40대가 27.3%, 44.7%를 차지하고 있는데 농촌과 마찬가지로 어촌에서도 노령화 추세로 인하여 60대도 약 20.1%를 점유하고 있다.

어업관련 종사연수는 10년 이상이 74.7%, 9년 이상 10년 미만이 8.1%를 차지하고 있다. 한편 학력은 중졸 40.0%, 고졸 36.6%, 국졸과 전문대졸 이상이 각각 7.4%와 15.4%를 이루고 있으며 전체 어민중 어업인 후계자는 35.7%이다.

1) 박성패 등, 「어촌지도사업의 평가와 발전 방안」, 1993. 12, pp.117~136.

2) 어촌지도소의 기술지도 활동에 대한 의견

어업인들은 수산업을 경영하는 과정에서 기술상의 어려움을 50.8%가 크게 느끼고 있었으며 40.4%가 가끔씩 경험하고 있어 기술지도 수요는 높은 편이다.

〈표 Ⅲ-1〉

기술상의 어려움

단위 : 명(%)

연도	매우 자주	자주	가끔	별로 없었다	전혀 없었다	무응답	합 계
1998	65 (14.7)	160 (36.1)	179 (40.4)	3 (0.7)	31 (7.0)	5 (1.1)	443 (100.0)
1993	21 (14.0)	56 (37.3)	57 (38.0)	14 (9.3)	1 (0.7)	1 (0.7)	150 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

이 때 희망 상담대상으로는 어촌지도소 직원, 선진 어업인 순으로 각각 86.5%, 4.1% 정도를 선호하는 것으로 나타나 어촌지도소에 대한 선호도가 절대적으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅲ-2〉

상담대상

단위 : 명(%)

연도	어촌 지도소 직원	어촌 계장	시, 군 수산과 직원	수 협 임직원	선 진 어업인	수 산 진흥원	기 타	무응답	합 계
1998	383 (86.5)	8 (1.8)	12 (2.7)	3 (0.7)	18 (4.1)	13 (2.9)	3 (0.7)	3 (0.7)	443 (100.0)
1993	96 (64.0)	10 (6.7)	9 (6.0)	5 (3.3)	26 (17.3)	4 (2.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	150 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

한편 지도 공무원으로부터의 기술적 지원에 대해서는 큰 도움을 받고 있다고 느끼는 경우가 67.5%이고 어느 정도 도움을 받고 있다고 생각하는 경우가 27.1%로 대부분을 차지하고 있다. 한편 도움이 안되고 있다고 답한 일부

의 어민들은 그 숫자가 적어 해석에 주의를 요하긴 하겠지만 대개 접촉 기회가 적고(72.7%) 잘 응대해 주지 않는다는(9.1%) 점을 지적하고 있어 1993년도의 조사도 비슷한 결과를 보여 주고 있다. 이를 통해서 본다면 접촉기회를 늘리기 위해 지도소 조직 확장에 대한 고려 가능성이 필요하다.

〈표 Ⅲ-3〉

도움이 안되는 이유

단위 : 명(%)

연도	기술수준 낮음	신뢰할수 없어서	많은 시간소요	잘 응대해주지 않음	접촉기회 적음	기타	합계
1998	1 (9.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (9.1)	8 (72.7)	1 (9.1)	11 (100.0)
1993	6 (14.3)	1 (2.4)	5 (11.9)	2 (4.8)	26 (61.9)	2 (4.8)	42 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

한편 지도사업의 지역발전 및 어가소득에 대한 기여도 여부는 크게 작용하고 있다고 생각하는 비율이 67.7%, 어느 정도 기여하고 있다는 29.1% 정도를 차지하여 대부분의 어민들이 긍정적으로 평가하고 있으며 향후 지도소의 존재 필요성에 대해서도 99.0%의 높은 지지율을 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-4〉

지도사업의 기여도

단위 : 명(%)

연도	크게 기여	어느 정도 기여	그저 그렇다	나아진게 없음	잘 모름	무응답	합계
1998	300 (67.7)	129 (29.1)	7 (1.6)	0 (0.0)	5 (1.1)	2 (0.5)	443 (100.0)
1993	30 (20.0)	85 (56.7)	21 (14.0)	6 (4.0)	5 (3.3)	3 (2.0)	150 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

〈표 Ⅲ-5〉

지도소의 존재 필요성

단위 : 명(%)

연도	꼭 있어야 함	있으면 도움	없어도 무방	잘 모르겠다	무응답	합 계
1998	371 (83.7)	68 (15.3)	1 (0.2)	1 (0.2)	2 (0.5)	443 (100.0)
1993	88 (58.6)	56 (37.3)	2 (1.3)	4 (2.7)	0 (0.0)	150 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

〈표 Ⅲ-6〉

지도소의 전문성

단위 : 명(%)

대단히 높음	비교적 높음	그다지 높지 않음	잘 모르겠다	무응답	합 계
204 (46.0)	220 (49.7)	9 (2.0)	0 (0.0)	10 (2.3)	443 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

어업인에 대한 기술지도 방법으로는 개별적으로 또는 어촌계, 청년회, 영어 조합법인 등의 소규모 조직 중심으로 이루어지는 편이 효과적이라고 생각하는 경향이 34.5%와 30.7%, 집단지도와 어업인 후계자 중심으로 이루어져야 한다는 의견이 각각 12.2%, 9.3%를 차지하고 있다.

〈표 Ⅲ-7〉

기술지도 방법

단위 : 명(%)

개별 어업인	소규모 조직중심	집 단 지 도	지도자 중심	어업인 후계자 중심	지도소 방문 어업인 중심	기 타	무응답	합 계
153 (34.5)	136 (30.7)	54 (12.2)	14 (3.2)	41 (9.3)	41 (9.3)	2 (0.5)	2 (0.5)	443 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

어업기술의 습득 경로는 어촌지도소를 통한 경우가 82.6%로 대부분이며 인근어장과 선진지역 견학을 통하여 습득하는 사례가 8.8% 정도이다.

〈표 Ⅲ-8〉

기술습득 경로

단위 : 명(%)

어촌 지도소	시,군 (시,도)	수협	인근어장, 선진지 견학	매스컴, 전문서적	전문연구 기 관	기 타	무응답	합 계
366 (82.6)	7 (1.6)	5 (1.1)	39 (8.8)	11 (2.5)	3 (0.7)	9 (2.0)	3 (0.7)	443 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

향후 어촌에 계속 정착하여 어업에 종사하려고 할 경우 우선적으로 해결해야 할 선결과제로는 기술수준의 향상 18.8%, 어장환경의 개선 17.6%, 어업자금의 지원 15.2%, 생산물의 시장유통 13.8%, 어업질서의 확립 9.0%, 어업 면허·허가 관련 8.3%, 자녀의 교육문제 6.4% 등을 꼽고 있다.

〈표 Ⅲ-9〉

해결 선결과제

	1	2	3	도 수	비율(%)
• 기술수준의 향상	242	0	1	243	18.75
• 어장환경 개선	118	109	1	228	17.59
• 어업질서 확립	27	53	37	117	9.03
• 어업면허, 어업허가	27	53	27	107	8.26
• 어업인력 보강	8	28	22	58	4.48
• 생산물 시장유통	9	119	51	179	13.81
• 자녀 교육,진학	3	41	39	83	6.40
• 문화수준 향상	1	16	32	49	3.78
• 어민에 대한 인식제고	0	8	21	29	2.24
• 어업자금 보강	0	8	189	197	15.20
계	436	437	423	1296	100.00

따라서 어촌지도소와 깊이 관련되는 기술, 환경, 시장 유통 등의 문제가 약 50%로 나타나고 있어 어촌지도소의 역할이 어촌에서 상당히 중요함을 알 수 있었다.

앞으로 중요시되어야 할 지도내용으로는 38.8%가 양식생산기술 및 어장관리, 30.0%가 병해대책 및 어장환경보전을, 14.7%가 경영합리화 및 유통정

보제공을 열거하였으며 어구어법 생력화와 가공기술개발에도 각각 7.0%와 6.8%를 지적하였다.

지도상의 업무가 갖는 중요도('중요도 인식'으로 표시)와 실제 지도업무시의 실행상의 중요도('실제 중요도'로 표시)를 검토하는 T-test의 결과 유의한 경우는 나타나지 않았으나 어장환경, 경영합리화 등이 중요도에 비해 실제로 지도상의 중요도가 떨어지는 것으로 나타나 다소의 개선이 요망된다.

〈표 Ⅲ-10〉

분야별 중요도(어민)

항 목	중요도인식(A)	실제 중요도(B)	B-A (t-test 유의도)
• 양식생산기술	4.41	4.34	-0.07 (0.35)
• 어로기술	3.77	3.70	-0.07 (0.61)
• 공동어장 이용기술	4.08	4.05	-0.03 (0.97)
• 양식어장관리	4.40	4.35	-0.05 (0.99)
• 병해대책, 어장환경보전	4.55	4.44	-0.11 (0.30)
• 경영합리화	4.05	3.95	-0.10 (0.16)
• 가공기술개발	3.80	3.70	-0.10 (0.39)
• 어구어법 생력화	3.72	3.62	-0.11 (0.28)
• 어촌후계인력육성	4.48	4.48	0.00 (0.90)

한편 전반적으로 양식생산기술 및 어촌후계인력 육성에 대한 지도가 어로기술과 공동어장 이용기술 등에 비하여 중요하다고 생각하는 경향이 높게 나타나고 있다.

시장 유통에 대한 정보 획득은 주로 언론매체와 지도소(28.0%, 23.7%)를 통하여 이루어지고 있으며 시장상인과 중도매인을 통해서는 각각 16.0%, 11.5%가 정보를 습득한다고 하여 어촌지도소의 역할이 상당히 중요한 것으로 나타나고 있다.

〈표 Ⅲ-11〉

시장 유통에 대한 정보 획득

단위 : 명(%)

수협	어촌 지도소	언론매체	시장상인	중도매인	기 타	무응답	합 계
0 (0.0)	105 (23.7)	124 (28.0)	71 (16.0)	51 (11.5)	77 (17.4)	15 (3.4)	443 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

어촌지도소의 시장유통정보를 자주 활용하는 경우가 30.0%, 가끔 이용하는 경우가 59.8%로 나타나 어촌지도소의 시장 유통정보에 대해 대체로 높은 활용도를 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-12〉

어촌지도소 시장 유통정보의 활용

단위 : 명(%)

평소 잘 활용	가끔 활용	전혀 이용 않함	전혀 알지 못함	기 타	무응답	합 계
133 (30.0)	265 (59.8)	20 (4.5)	13 (2.9)	2 (0.5)	10 (2.3)	443 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

어촌지도 업무는 대부분이 어촌지도소(82.8%)와 수산진흥원(11.3%)이 담당하기를 원하고 있으며, 지도기능의 지자체 이관에 대해서는 85.6% 정도가 반대하고 찬성하는 경우는 8.5% 정도에 불과하며 반대 사유로는 지도 고유기능의 약화·소홀과 광역 관리체계의 불가피함 그리고 지도의 전문성 저하가 각각 30.7%, 28.0%, 16.9%로 나타났다.

〈표 Ⅲ-13〉

어촌지도사업의 담당

단위 : 명(%)

어촌지도소	시·군 수산과	수협	농촌지도소 와의 합동	수산진흥원	무응답	합 계
367 (82.8)	8 (1.8)	12 (2.7)	3 (0.7)	50 (11.3)	3 (0.7)	443 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

〈표 Ⅲ-14〉

어촌지도소의 지자체 이관 의견

단위 : 명(%)

적극 찬성	다소 찬성	별다른 의견 없음	다소 반대	적극 반대	무응답	합 계
21 (4.7)	17 (3.8)	20 (4.5)	70 (15.8)	309 (69.8)	6 (1.4)	443 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

〈표 Ⅲ-15〉

지자체 이관 반대이유

단위 : 명(%)

어촌지도 고유기능 약화, 소홀	전국단위의 광역해역 관리체제 필요	지역간 어촌지도 불균형	효율적 지도예산 확보 곤란	전문성 저하	무응답	합 계
136 (30.7)	124 (28.0)	23 (5.2)	9 (2.0)	75 (16.9)	76 (17.2)	443 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

어촌지도소의 발전을 위한 개선사항으로서는 지도소 직원의 확충, 전문지식의 보강, 정기적인 방문지도, 지도사에 대한 후생복지 강화의 순으로 지적하고 있는데, 지도사를 면담하는 빈도는 매주 39.1%, 격주 22.1%, 주 2~3회 17.8%, 매월 14.9% 정도로 나타나고 있다.

〈표 Ⅲ-16〉

어촌지도소의 개선 사항

구 분	빈도수
• 지도소직원 보강	354
• 전문지식 보강	309
• 정기적 방문지도	246
• 지도사 후생복지	101
• 지도사 신분보장, 안정생활	73
• 쾌적한 근무환경	7
• 기타	0

4) 설문조사결과 요약

본 설문의 따른 기타 의견을 검토한 결과 기술상의 애로 발생이 많아 어촌 지도소의 필요성이 크게 높고 도움도 많이 받는 것으로 나타났다. 그러나 지도를 위한 접촉상의 어려움이 많아 보인다.

기술습득은 주로 어촌지도소를 통하는 것으로 나타나고 있고, 지도방법은 개인 및 소규모 집단 지도방식을 선호하고 있는 편이다.

중요시해야 할 지도내용으로는 양식생산기술, 병해 등 어장환경, 경영·유통정보 및 합리화 등으로 제시되었다.

지방에서 선결과제는 기술수준의 향상, 어장환경 개선, 어업자금 지원, 생산물 시장 유통 등으로 나타나 자금문제 외에는 어촌지도소와 직결되어 어촌 지도소의 역할 강화가 요망된다.

다수의 어민들이 지자체 이양에 대해서 반대한다는 의견이 지배적인 것으로 나타나고 있고, 그 이유는 어촌 고유기능의 약화에 대한 염려나 전국 광역관리 체제의 필요성이 70% 이상으로 높게 나타났다.

2. 어촌지도 공무원 설문조사

어촌지도와 직접 관련된 업무에 종사하는 전국의 공무원 262명을 대상으로 어촌지도에 관한 구체적이고 질적인 내용을 파악하기 위하여 설문조사를 1998년 9월에 전국 어촌을 대상으로 실시하였다. 설문조사의 내용은 크게 조사 대상자의 일반사항, 어촌지도대상 및 방법, 어촌지도능력개발, 어촌 지도 직 인사문제, 어촌지도조직 및 체계, 향후 어민지도 방향의 6개 항목이고 총 60개의 문항이었다. 설문조사 방법은 조사 대상자가 직접 기입하고 우편을 통하여 배포·회수하였다. 본 연구에서는 '93년에 조사된 항목을 금번 조사 결과와 병행 표기하여 참고가 되게 하였다.

1) 조사 대상자의 일반 사항

조사 대상자 262명의 소속기관은 어촌지도소 129명(49.2%), 지방해양수산

청 107명(40.8%)의 분포를 보이고 직급은 어촌지도사가 230명(87.8%)으로 대부분을 차지하고 있다(〈표 III-17〉 참조). 전체 근무 경력을 보면 20년 이상의 고 경력자가 116명으로 약 절반을 차지하고, 지도 공무원 경력은 10년 이상의 경력자가 73.3%로 나타나 근무 경력의 측면에서 어촌지도의 전문성이 어느 정도 확보되었다고 볼 수 있다. 연령 계층을 보면 40대가 전체의 50.8%로 가장 많고 다음이 30대로 24.4%를 차지하고 있으며 학력수준은 2년제 전문대학 이상의 학사 출신이 전체의 75.6%로 비교적 높은 학력 수준을 나타내고 있다. 전공별로는 증양식 전공자가 압도적으로 많아 전문성을 요구하는 어촌지도 업무를 담당할 능력은 갖추었다고 볼 수 있으나 환경분야, 시장 유통분야 등의 충원이 필요한 것으로 판단된다(〈표 III-18〉 참조).

〈표 III-17〉

조사 대상자의 직급 분포

단위 : 명(%)

어촌지도관	어촌지도사	무응답	합 계
30 (11.5)	230 (87.8)	2 (0.8)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

〈표 III-18〉

조사 대상자의 학력 분포

단위 : 명

분 야		고 교	전문대학	대 학	대학원	합 계
수 산 계	증양식	15	61	25	18	119
	어 업	26	5	0	3	34
	가 공	9	23	2	1	35
	어 병	0	0	4	5	9
	기 관	6	2	0	0	8
	생 물	0	0	0	2	2
	해 양	0	0	0	1	1
	자 원	0	0	0	6	6
	환 경	0	0	0	0	0
	기 타	1	0	0	0	1
소 계		57	91	31	36	215
비수산계		7	4	29	7	47
합 계		64	95	60	43	262

2) 어촌지도 대상 및 방법

현재 어촌지도는 어업인 중에서 30대와 40대의 일반 어업인과 어업인 후계자를 주 대상으로 실시되고 있으며 가장 효과적인 지도단위로 개별어업인과 어업인 후계자라고 응답하여 비교적 젊은 청장년층의 어업인이 어촌지도의 대상이라고 할 수 있다.

그리고 어업인들이 희망하는 지도수요를 파악하는 방법으로는 주로 어업인과의 개별접촉을 통하여 파악하고 있으며 어촌계장 또는 어업인 후계자 등의 의견을 통하여 파악하기도 한다(〈표 Ⅲ-19〉 참조).

어촌지도에서 가장 효과적인 지도 방법 및 수단으로는 어업인에 대한 직접 지도가 81.3%로 가장 많이 쓰이는 방법으로 나타났고 전문기관 연수나 강연회 등은 별로 효과적인 지도수단 및 방법이 아닌 것으로 나타났다(〈표 Ⅲ-20〉 참조).

〈표 Ⅲ-19〉

지도수요 파악방법

단위 : 명(%)

어업인과의 개별접촉	어업인 후계자 의견	지도자 (어촌계장 등)의견	설문조사	기 타	무응답	합 계
150 (57.3)	39 (14.9)	70 (26.7)	1 (0.4)	2 (0.8)	0 (0.0)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

〈표 Ⅲ-20〉

효과적인 지도수단

단위 : 명(%)

어업인 직접지도	강연회	시청각 자료	전문기관 연수	전문지 홍보	시범어장 견학	기 타	무응답	합 계
213 (81.3)	12 (4.6)	6 (2.3)	4 (1.5)	6 (2.3)	20 (7.6)	1 (0.4)	0 (0.0)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

3) 유관기관 협조

지도업무에 대한 열성은 많으나 지도장비의 수준은 부족하며 수산행정공무원 및 수협직원들과의 접촉 기회는 매월 1회 이상이 많고 유관기관과의 협조도 대체로 잘 이루어지고 있는 편이며, 그 비율도 1993년보다는 증가한 것으로 나타났다(〈표 Ⅲ-21〉 참조).

〈표 Ⅲ-21〉

유관기관과의 협조

단위 : 명(%)

연도	매우 비협조	비협조	보 통	협조적	매우 협조적	무응답	합 계
1998	3 (1.1)	10 (3.8)	69 (26.3)	142 (54.2)	38 (14.5)	0 (0.0)	262 (100.0)
1993	5 (2.0)	38 (15.6)	121 (49.6)	72 (29.5)	5 (2.0)	3 (1.2)	244 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

지도직 공무원들이 업무수행을 위하여 가장 중요하게 접촉하는 수산연구소와 종묘배양장의 기술지원에 대하여는 54.2%가 협조적이라고 생각하고 있으나 비협조적 또는 보통이라고 느끼는 비율 또한 45.4%를 차지하여 이들 기관과 어촌지도소와 관계를 더욱 긴밀히 할 필요가 있다(〈표 Ⅲ-22〉 참조).

그리고 종래의 수산연구소의 연구사와 접촉 빈도를 보면 수개월에 한 번 또는 거의 접촉하지 않는 경우가 약 40%로 나타나 기술연구와 기술보급의 연계가 보다 원활히 이루어지도록 할 필요가 있을 것으로 보인다(〈표 Ⅲ-23〉 참조).

〈표 Ⅲ-22〉

수산연구소 및 종묘배양장의 기술지원에 대한 협조

단위 : 명(%)

연도	매우 협조적	협조적	보 통	비협조적	매우 비협조적	무응답	합 계
1998	29 (11.1)	113 (43.1)	94 (35.9)	20 (7.6)	5 (1.9)	1 (0.4)	262 (100.0)
1993	13 (5.3)	79 (32.4)	120 (49.2)	26 (10.7)	6 (2.5)	0 (0.0)	244 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

〈표 III-23〉

수산연구소 연구사와의 접촉 빈도

단위 : 명(%)

연도	매 주	격 주	매 월	수개월	거의 무접촉	무응답	합 계
1998	44 (16.8)	34 (13.0)	79 (30.2)	82 (31.3)	22 (8.4)	1 (0.4)	262 (100.0)
1993	36 (14.8)	21 (8.6)	51 (20.9)	99 (40.6)	34 (13.9)	3 (1.2)	244 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

4) 어촌지도능력개발

어촌지도의 전문성에 대하여는 오랜 지도경험이 필요하고 아무나 할 수 없다고 응답하여 어촌지도는 많은 현장경험과 함께 축적된 전문적 지식을 필요로 한다는 견해를 가지고 있다(〈표 III-24〉 참조).

또한 이러한 어촌지도와 관련된 지식을 지도직 공무원들은 주로 전문서적과 전문지, 어촌현장체험, 교육기관을 통하여 습득하는 것으로 나타났다(〈표 III-25〉 참조).

〈표 III-24〉

어촌지도의 전문성에 대한 견해

단위 : 명(%)

연도	아무나 못함	약간의 교육으로 누구나	오랜 지도경험 필요	잘 모르겠다	기 타	무응답	합 계
1998	118 (45.0)	10 (3.8)	101 (38.5)	1 (0.4)	32 (12.2)	0 (0.0)	262 (100.0)
1993	131 (53.7)	37 (15.2)	69 (28.3)	5 (2.0)	0 (0.0)	2 (0.8)	244 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

<표 III-25>

어촌지도관련 지식습득 방법

단위 : 명(%)

연도	어촌현장 체험	전문서적 전문지	선진지 견학 시험사업	교육기관	매스컴	기 타	무응답	합 계
1998	87 (33.2)	93 (35.5)	20 (7.6)	54 (20.6)	0 (0.0)	8 (3.1)	0 (0.0)	262 (100.0)
1993	19 (7.8)	194 (79.5)	6 (2.5)	21 (8.6)	2 (0.8)	1 (0.4)	1 (0.4)	244 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

직무수행을 위해 어촌지도를 위한 교육은 필요하다고 대부분의 공무원들은 생각하고 있으며 현재 실시되고 있는 지도공무원의 교육훈련제도에 대하여는 적절하다가 약 60% 정도로 많으나 적절치 못하다가 약 20%로 나타나 어느 정도 교육훈련 제도의 개선이 필요함을 알 수 있다(<표 III-26> 참조).

<표 III-26>

교육훈련 제도의 개선

단위 : 명(%)

아주 적절	비교적 적절	그저 그렇다	비교적 적절치 않음	전혀 부적절	무응답	합 계
13 (5.0)	145 (55.3)	49 (18.7)	44 (16.8)	7 (2.7)	4 (1.5)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

어촌지도와 관련된 제반 규정은 비교적 잘 숙지하고 적기에 어업인들에게 잘 전달하고 있으며 자질은 평균적으로 양호하다고 평가하여 지도 공무원의 자질에 대하여 스스로 만족하는 것으로 나타났다.

1990년 이후 교육훈련 실적을 보면 6주 이상이 약 61%를 차지하고 앞으로 희망하는 교육분야는 종묘생산, 병해대책, 적조 및 환경오염 대책 등의 순으로 나타났다(<표 III-27> 참조).

〈표 Ⅲ-27〉

최망 교육분야

순 위	분 야	빈도수
1	종묘생산	344
2	병해대책	316
3	적조 및 환경오염대책	213
4	사료 및 먹이생물	178
5	양성관리	171
6	경영, 유통	144
7	전산	87
8	어선어업	28
9	양식기자재	26
10	기타	21
11	가공기술	18

어촌지도의 내용 중에서 가장 중시되어야 할 지도사항으로 양식생산기술이라고 생각하고 있으며 수산가공기술을 포함하여 지도업무의 기본적인 역할인 기술보급을 중시하고 있는 것으로 나타났으며 어업경영합리화 및 시장유통정보에 대한 지도 또한 중시되어야 한다는 견해를 가지고 있다(〈표 Ⅲ-28〉 참조).

〈표 Ⅲ-28〉

중시되어야 할 지도사항

단위 : 명(%)

양식 생산기술	양식어장 관리	어업경영합리화 및 시장유통정보	수산 가공기술	기 타	무응답	합 계
138 (52.7)	3 (1.1)	27 (10.3)	43 (16.4)	43 (16.4)	8 (3.1)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

5) 분야별 업무 중요도 평가

현재 실시하고 있는 지도내용의 중요도를 구체적으로 파악하기 위하여 평소에 중요하다고 느끼는 '중요도 인식'과 실제로 시행되었을 때 나타나는 '실제 중요도'로 구분하여 지도내용인 양식생산기술, 어로기술, 공동어장 이용기

술, 양식어장 관리, 어업경영 합리화 및 시장유통 정보, 수산가공기술, 어장 병해대책 및 환경보전, 어촌후계인력 양성, 어구어법 생력화 등 9개 항목에 대하여 설문조사하였다. 이를 T-test한 결과 어업경영합리화 및 시장유통정보, 수산가공기술, 어장병해 및 환경관리, 공동어장 이용기술 등에서 중요도의 인식은 높으나 실제로 시행상에서 낮게 나타나고 있어 향후 지도에 중점을 두어야 할 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-29〉

분야별 중요도

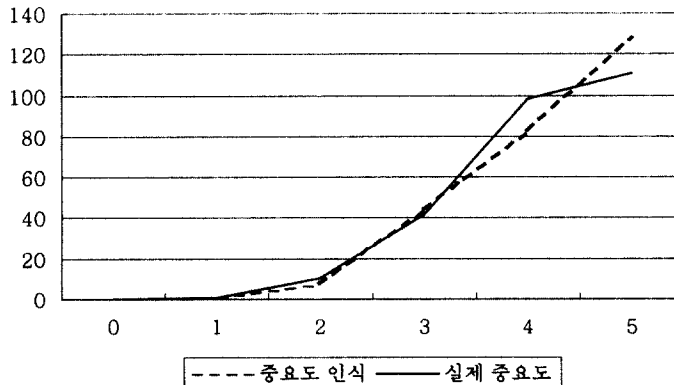
단위 : 명(%)

항 목	중요도 인식(A)	실제 중요도(B)	B-A	T-test 유의도
어촌 후계인력 양성	4.30	4.34	+0.04	0.59
어로기술	2.72	2.66	-0.06	0.54
양식생산기술	4.26	4.18	-0.08	0.29
어구어법 생력화	3.06	2.89	-0.17	0.10
양식어장 관리	4.31	4.13	-0.18	0.08
어장 병해대책 및 환경보전	4.63	4.45	-0.18	0.01*
공동어장 이용기술	3.77	3.58	-0.19	0.05*
어업경영 합리화 및 시장유통정보	3.99	3.71	-0.28	0.00**
수산가공기술	3.18	2.87	-0.31	0.00**

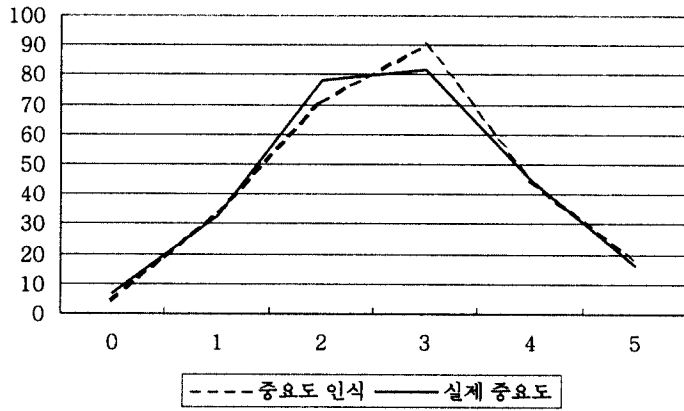
주 : * T-test 결과 5% 유의 수준에서 유의한 경우

** T-test 결과 1% 유의 수준에서 유의한 경우

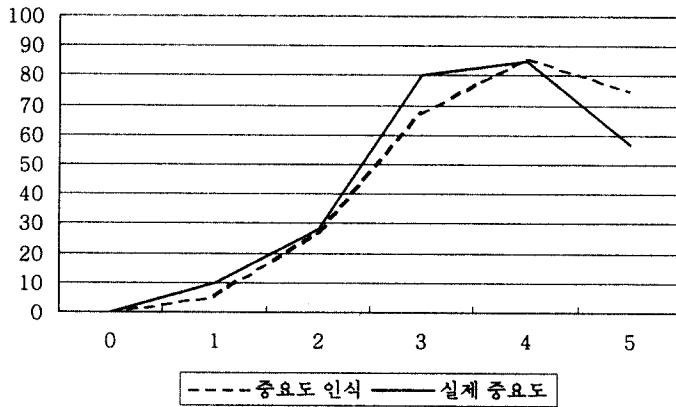
○ 양식생산기술



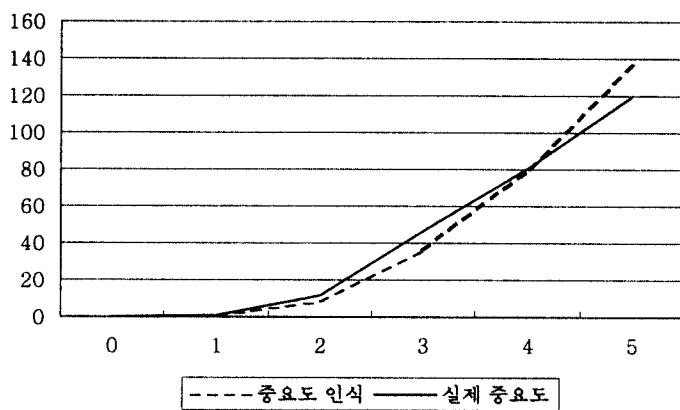
○ 어로기술



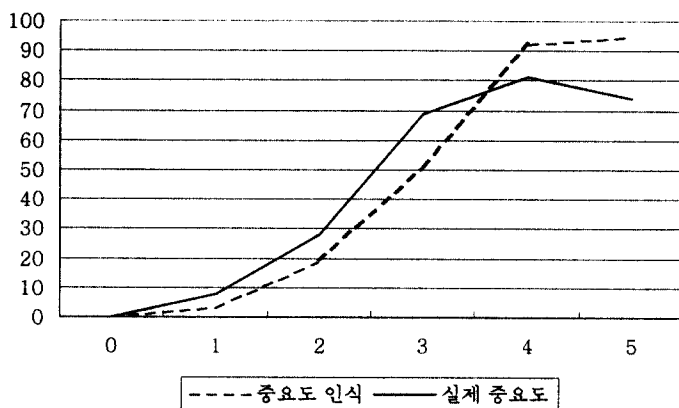
○ 공동어장 이용기술



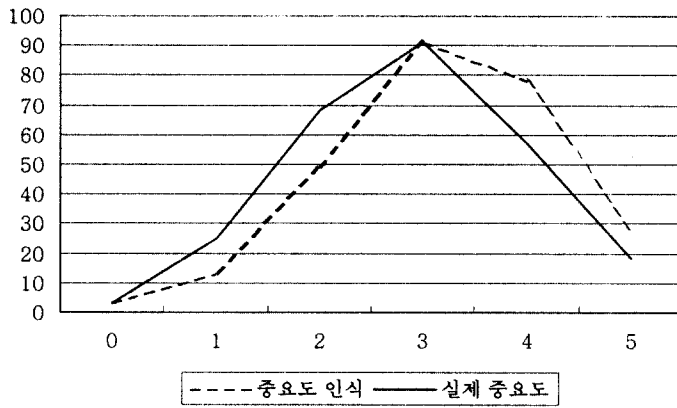
○ 양식어장 관리



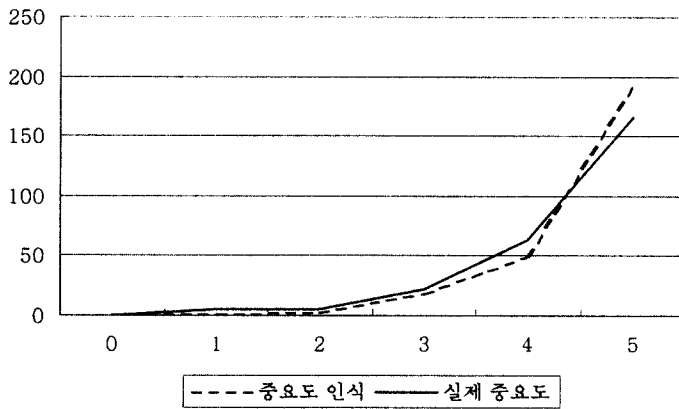
○ 어업경영 합리화 및 시장유통정보



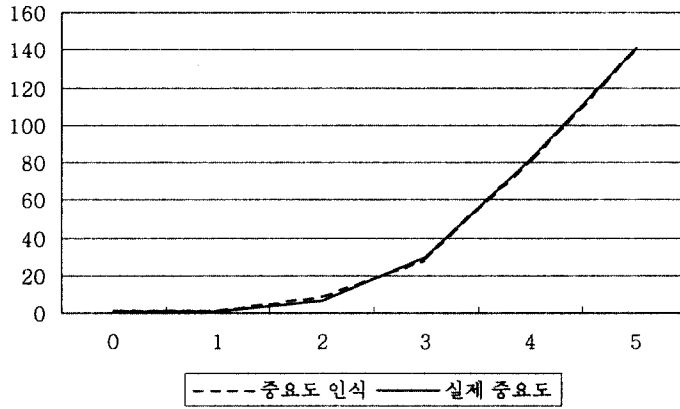
○ 수산가공기술



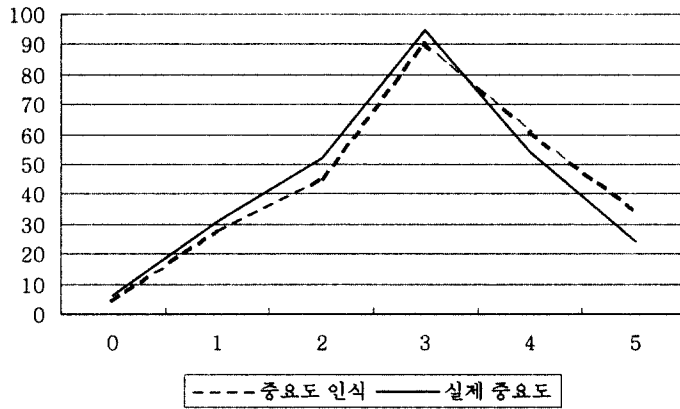
○ 어장 병해대책 및 환경보전



○ 어촌 후계인력 양성



○ 어구어법 생력화



6) 어촌 지도직의 인사문제

어촌 지도직 공무원의 승진, 전보, 상훈 등 인사에 관한 항목에 대한 설문 조사를 실시한 결과, 현재 근무지에서의 근무 만족도는 높은 것으로 나타났다(〈표 III-30〉 참조). 한편 현 근무지에서 만족을 느끼지 못하는 이유로는 비 연고지 배치와 인사 적체로 인한 승진의 기회가 적은 것으로 나타났다.

〈표 III-30〉

근무 만족도

단위 : 명(%)

대단히 만족	대체로 만족	보통	대체로 불만족	대단히 불만족	합계
62 (23.7)	126 (48.1)	58 (22.1)	13 (5.0)	3 (1.1)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

타 어촌지도소로 전보를 희망하는 경우는 전체의 약 20%정도로 적지만 그 이유가 자녀교육과 가족부양으로서 가정내 문제가 전보 희망의 주된 이유로 나타났다.

승진, 전보, 상훈 등과 관련된 인사 공정성에 대하여는 불공정한 경우가 많다는 견해를 갖고 있으며(〈표 III-31〉 참조), 불공정하다고 보는 이유는 학연, 지연, 혈연 및 비공식 조직 등과 관련된 인간관계에 따른 인사, 본인의 능력 및 경력을 무시한 인사, 상사의 주관적 판단에 의한 인사로 인사의 공정성이 문제점으로 나타났다(〈표 III-32〉 참조).

〈표 III-31〉

인사의 공정성 여부

단위 : 명(%)

아주 공정	비교적 공정	보통	다소 불공정	아주 불공정	무응답	합계
2 (0.8)	56 (21.4)	113 (43.1)	72 (27.5)	18 (6.9)	1 (0.4)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

<표 III-32>

인사 불공정의 이유

단위 : 명(%)

본인능력 경력무시	상사의 주관적 판단	외부의 청탁	인간관계	부조리	기 타	무응답	합 계
29 (11.1)	28 (10.7)	12 (4.6)	39 (14.9)	1 (0.4)	4 (1.5)	149 (56.9)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

7) 어촌지도조직 및 체계

어촌지도 기능의 지자체 이양 등 지도소 조직 전반에 관한 설문에 대해 어촌지도 조직 체계의 가장 바람직한 형태는 현행 체계 또는 수산진흥원 체제로 환원이 비슷한 비율로 많았으나(<표 III-33> 참조), 어촌지도기능의 지자체 이관에 대하여는 대부분 반대하는 견해를 가지고 있어(<표 III-34> 참조), 어촌지도 기능의 지자체 이관에 대하여 신중히 고려해야 하며 만약 현 조직 체계를 바꾸어야 하다면 연구와 지도의 긴밀한 연계를 위해 수산진흥원 체제로 환원하는 것도 방법일 것이다.

<표 III-33>

바람직한 어촌지도 조직 체계

단위 : 명(%)

연도	현행 체계	지방자치 단체로 이관	수산진흥원 체제로 환원	수협지도 사업에 통합	기 타	무응답	합 계
1998	125 (47.7)	8 (3.1)	123 (46.9)	1 (0.4)	3 (1.1)	2 (0.8)	262 (100.0)
1993	164 (67.2)	20 (8.2)	54 (22.1)	0 (0.0)	3 (1.2)	3 (1.2)	244 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

<표 III-34>

어촌지도기능의 지자체 이관 여부

단위 : 명(%)

적극 찬성	다소 찬성	별다른 의견 없음	다소 반대	적극 반대	무응답	합 계
6 (2.3)	4 (1.5)	11 (4.2)	34 (13.0)	206 (78.6)	1 (0.4)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

지도기능의 지자체 이관에 반대하는 가장 큰 이유는 지도 기능의 약화라고 보고 있으며, 만약 시·도 이관시 바람직한 형태로는 직접 관장의 형태가 가장 많았으며 1군 1지도소 체제가 23.3%로 두번째로 많았다(〈표 III-35〉 참조). 명칭은 해양수산사무소가 가장 많았고 수산진흥사무소, 수산개발사무소의 순으로 나타나 이는 만약 시·도로 이관될 경우 바람직한 조직 체제 구축 및 명칭을 정하는데 고려할 필요가 있는 사항이다.

〈표 III-35〉

지자체 이관시 바람직한 조직 형태

단위 : 명(%)

시·도에서 직접 관장	1군 1지도소 체제	시도별 1~2개소 광역지도체제 구축	농어촌지도소 합동근무	무응답	합 계
141 (53.8)	61 (23.3)	39 (14.9)	11 (4.2)	10 (3.8)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

또한 현재의 지방해양청 어촌지도과 체제에 대해서 어촌지도소가 따로 독립해야 한다고 보고 있으며(〈표 III-36〉 참조), 이러한 상주제도는 어촌지도소로 승격해야 한다는 견해가 많았다.

현재 어촌지도 직렬에 대하여는 만족보다는 바뀌어야 한다는 견해가 많았으며, 그 방법으로는 지도서기관·사무관·주사보·서기 등 일반 직렬화로 개선되어야 한다는 의견과 무보직 지도관 제도를 시행하여 인사적체를 해소해야 한다는 의견이 다수를 차지하여 현행의 지도직렬에 대한 개선을 희망하고 있으며(〈표 III-37〉 참조), 직렬 변경시 수산직으로의 변경을 가장 선호하고 있는 것으로 나타났다(〈표 III-38〉 참조).

〈표 III-36〉

어촌지도소 분립 독립에 대한 여부

단위 : 명(%)

현행 체제	선임지도소로 분리	지방청내 타과에 취합부서 유지	지방청내 업무연락요원 배치	무응답	합 계
80 (30.5)	135 (51.5)	23 (8.8)	20 (7.6)	4 (1.5)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

〈표 III-37〉

지도직렬에 대한 개선사항

단위 : 명(%)

일반직렬	단일호봉제	무보직 지도관제	기 타	무응답	합 계
121 (46.2)	28 (10.7)	94 (35.9)	15 (5.7)	4 (1.5)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

〈표 III-38〉

희망 직렬

단위 : 명(%)

수산직	연구직	행정직	기 타	무응답	합 계
194 (74.0)	24 (9.2)	13 (5.0)	9 (3.4)	22 (8.4)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

지도 공무원의 인원이 부족하여 충원해야 한다고 조사 대상자의 대부분이 생각하고 있으며 지도업무를 효율적으로 수행하기 위해서는 현재 인원의 50% 이상을 충원해야 한다는 의견이 약 66% 정도를 차지하고 있다.

8) 향후 어촌지도 방향

앞으로 가장 중요시되어야 할 주요 지도업무로 병해대책 및 어장환경보전과 양식생산기술 및 어장관리라는 견해가 많아 특히 어장환경에 대한 지도가 중요한 업무이자 과제라고 할 수 있다(〈표 III-39〉 참조).

〈표 III-39〉

앞으로 중시되어야 할 지도 업무

단위 : 명(%)

양식생산기술 어장관리	병해대책 어장환경보전	경영합리화 시장유통 정보제공	가공기술 개발	어구어법 생력화	기 타	무응답	합 계
86 (32.8)	125 (47.7)	40 (15.3)	3 (1.1)	1 (0.4)	6 (2.3)	1 (0.4)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

기술지도라는 고유업무 이외에 지도영역의 확대 및 새로운 업무개발에 대하여는 일반 수산행정업무를 병행해야 한다 또는 점진적으로 수산행정 업무로 대체되어야 한다는 견해가 지도 등의 교육업무만 전담해야 한다는 견해보다 많아 업무영역의 확대를 희망하는 것으로 나타났다(<표 Ⅲ-40> 참조).

<표 Ⅲ-40>

지도영역의 확대 및 새로운 업무개발 여부

단위 : 명(%)

교육업무만 전담	일반 수산행정업무 병행	점진적 수산행정 업무로 대체	기 타	무응답	합 계
86 (32.8)	97 (37.0)	58 (22.1)	20 (7.6)	1 (0.4)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

어촌지도사업과제 및 지도사업 이외에도 어촌지도직 공무원은 과중한 업무를 처리하고 있는데 본연의 업무이외의 업무중에서 수산물 원산지 표시제 단속, 재해예방독려, 지도사례 발표 등의 업무를 제외해 주기를 희망하는 것으로 나타났다(<표 Ⅲ-41> 참조).

<표 Ⅲ-41>

희망하는 제외 업무

단위 : 명(%)

지역 특화 연구 사업	불법 어업 계도	양식 어장 평가	어장 정화 사업	밀식 방지 적정량 시설	재해 예방 독려	어업인 교육	지도 사례 발표	명예 어촌 지도자 운영	수산물 원산지 표시 단속	기 타	무응답	합 계
21 (8.0)	19 (7.3)	3 (1.1)	4 (1.5)	3 (1.1)	38 (14.5)	8 (3.1)	33 (12.6)	12 (4.6)	100 (38.2)	14 (5.3)	7 (2.7)	262 (100.0)

주 : ()안은 구성비임.

앞으로 어촌지도업무의 수행시 개선되어야 할 사항으로 승진기회 증대 및 적체현상 해소, 해외연수 및 전문교육 강화, 시설장비 확충 및 현대화 등 근무환경 개선, 권한없는 직무개선, 인사 불공정 및 무원칙 시정 등의 견해를 제시하고 있는데 주로 인사문제와 근무환경에 대한 개선을 희망하고 있는 것

으로 나타났다(〈표 Ⅲ-42〉 참조).

〈표 Ⅲ-42〉 어촌지도업무의 개선 사항

순 위	개 선 사 항	빈도수
1	적체현상	888
2	전문교육 강화	570
3	근무환경 개선	455
4	권한없는 직무	333
5	인사 불공정	253
6	사회적 인식	246
7	직무수행능력 배양	228
8	지나친 규제	198
9	비연고지 배치	162
10	후생복지	148
11	공무원의 사명감 결여	131
12	상하관계의 경직성	121
13	개인능력발휘 제약	116
14	소극적 생활자세	22

9) 어촌지도공무원 조사결과 종합

설문조사에 응한 어촌지도 공무원의 약 45% 정도가 증양식 전공자인 반면, 향후 수요증가가 예상되는 환경, 해양 및 자원 등의 전공자 수는 극히 미미하여 이에 대한 인력 확충이 요망된다.

어업지도 수요는 어업인과의 개별지도에 주로 의존하고, 지도방법 또한 개별 어업인에 대한 직접 지도를 대부분이 선호하고 있다.

약 69%에 해당하는 공무원이 유관기관과의 협조가 잘 이루어지고 있다고 응답하고 있으나, 수산연구소와의 접촉에 있어서는 수개월 이상 접촉하지 못하는 경우도 40% 가까이 있다고 응답하여 향후 연계 강화가 필요한 것으로 나타났다.

지도공무원에 대해서는 교육훈련제도에 약 60%가 적절하다고 하여 다소

개선의 여지가 있음을 보여주고 있다.

희망 교육분야에서 종묘생산, 병해대책, 적조 및 환경오염대책, 사료 및 먹이생물, 양성관리, 경영 및 유통 순으로 나타나 양식기술 분야, 환경관리 분야, 경영·유통 분야가 중요한 것으로 나타났다.

인사문제에 있어서는 공정성에 문제를 제기하는 의견이 34.4%로 나타나 어떤 방법으로도 인사문제의 투명성 제고가 있어야 할 것으로 보인다.

지방이관에 대해서는 92% 이상이 반대 의견을 나타냈으며, 만약 지방이관이 이루어질 경우에는 시·도에서 직접 관장하여야 한다는 의견이 과반수 이상으로 하위기관으로의 이양에 대해서는 비교적 거부감을 갖고 있다는 것을 알 수 있다.

지방 해양수산부 어촌지도과에 대해서는 과반수 이상이 선임지도소로 분리되기를 요망하고 있다.

지도직렬에 대해서는 주로 일반직렬로의 전환을 희망하고 있으며, 희망직렬로는 수산직이 74%를 차지하고 있다.

수산행정업무의 병행 또는 대체에 대해서 약 60%가 찬성하여 지도직 이외의 업무에 대한 선호도가 높게 나타나 지도직에 대한 불안과 새로운 영역 및 직렬 개선에 대한 희망감을 보이고 있다.

금후 가장 중시되어야 할 지도업무로서는 병해대책 및 어장환경보전(47.7%)을 꼽았으며, 그 다음으로 양식생산기술(32.8%), 경영 및 유통정보(15.3%) 순으로 나타났다.

어촌지도 업무중 제외를 희망하는 업무로는 원산지 표시 단속(38.2%), 재해 예방 독려업무(14.5%) 등으로 나타났는데 이에 대해서는 지도업무의 전문화차원에서 제외 방안도 고려되어야 할 것이다.

향후의 어촌지도업무 핵심방향을 요약하면 양식생산기술의 지도보급과 어장환경보전이 거의 대등하게 취급되어야 할 것으로 나타났고, 어업경영 합리화 및 시장유통정보도 크게 중요한 비중을 차지하며 다루어져야 할 것으로 나타났다.

〈표 III-43〉과 같이 분야별로 중요도 인식에 있어서 어민과 어촌지도공무원들이 보는 관점을 보면 공동어장 이용기술, 가공기술개발, 어구어법생력화, 양식생산기술 등으로 나타나 주로 재래적인 어업지도분야 등에서 상당한 중

요도의 차이를 보여주고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 Ⅲ-43〉 분야별 중요도 인식 비교(어민 대 지도공무원)

항목		중요도인식(A)	실제 중요도(B)	B-A
양식생산기술	어 민(A)	4.41	4.34	-0.07
	지도사(B)	4.26	4.18	-0.08
	A-B	0.15*	0.16*	
어로기술	어 민(A)	3.77	3.70	-0.07
	지도사(B)	2.72	2.66	-0.06
	A-B	1.05**	1.04**	
공동어장 이용기술	어 민(A)	4.08	4.05	-0.03
	지도사(B)	3.77	3.58	-0.19*
	A-B	0.31**	0.47**	
양식어장관리	어 민(A)	4.40	4.35	-0.05
	지도사(B)	4.31	4.13	-0.18
	A-B	0.09	0.22*	
병해대책, 어장환경보전	어 민(A)	4.55	4.44	-0.11
	지도사(B)	4.63	4.45	-0.18*
	A-B	-0.13	-0.01	
경영합리화	어 민(A)	4.05	3.95	-0.10
	지도사(B)	3.99	3.71	-0.28**
	A-B	0.06	0.24**	
가공기술개발	어 민(A)	3.80	3.70	-0.10
	지도사(B)	3.18	2.87	-0.31**
	A-B	0.62**	0.83**	
어구어법 생력화	어 민(A)	3.72	3.62	-0.11
	지도사(B)	3.06	2.89	-0.17
	A-B	0.66**	0.73**	
어촌후계인력 육성	어 민(A)	4.48	4.48	0.00
	지도사(B)	4.30	4.34	0.04
	A-B	0.18**	0.14*	

주 : * T-test 결과 5% 유의 수준에서 유의한 경우

** T-test 결과 1% 유의 수준에서 유의한 경우

第4章 漁村指導所 機能移管 方案 檢討

1. 어촌지도소의 지방이관 여건 검토

최근에 해양수산부의 항만운영 등 여러 기능의 지방이관이 검토되고 있는 바 어촌지도소의 기능 이관도 이러한 논제의 하나로서 논의되고 있다. 따라서 본 절에서는 지방재정, 어촌지도소의 조직여건, 어민의견, 외국사례 등 지방이양여건에 대하여 여러가지 측면에서 검토하고 평가해 보고자 한다.

1) 지방이관의 여건 검토

(1) 지방 재정

각 시도 및 시군은 어촌지도소 이관시 예산을 직접 지원해야 하는 입장에 서게 되므로 먼저 넉넉히 예산상의 지원을 할 수 있는지 검토되어야 할 것이다. 지자체 기능이관시 이를 지원해야 할 시도별 재정 자립도를 살펴보면 지도소가 가장 많은 전남이 약 25%, 경남이 약 44%, 전북, 경북이 30%대를 보이고 있다.

또한 시·군 등 기초자치단체의 재정자립도를 보면 시의 경우는 50%를 넘고 있으나 대다수의 어촌지도소가 있는 군부의 경우에는 재정자립도가 20%를 간신히 넘는 상황이어서 어촌지도소의 재정적 지원에 난항이 예상된다.

〈표 IV-1〉

시도별 재정 자립도

지 역	재정자립도(%)	어촌지도소 수
서 울	98.8	0
부 산	88.4	1
울 산	87.4	1
대 전	84.9	0
경 기	83.9	1
인 천	83.4	1
경 남*	43.5	5
경 북	35.4	3
세 주	38.3	1
강 원	37.1	2
충 남	34.3	2
전 북	30.3	3
전 남*	24.8	5

주 : * 이관 요청지역

〈표 IV-2〉

기초자치단체 재정자립도

구 분	재정자립도 평균		비 고
	1994	1997	
시	63.6	53.3	1997년도 재정열악지역 전남 신안군 : 7.2% 전남 장흥군 : 8.1%
군	24.5	21.2	경북 봉화군 : 8.6% 전북 고창군 : 9.2%
6대도시 자치구	53.2	51.6	경남 산청군 : 9.5%

(2) 기능 존폐문제

국민회의 지방자치위원회(위원장 김옥두)는 다음과 같이 지역의 구조조정을 단행하여 많은 지방 기구축소가 이루어졌으며 특히, 농촌진흥청 지소와 보건지소 등이 폐지되어 어촌지도소의 이관시 기능 폐지의 가능성도 제기될 수 있다 하겠다.

- 시도 본청 기구중 49국 91과 및 시·군·구 126국 943과 감축
- 571개 농촌진흥원 지소 및 상담소 폐지
- 212 보건지소 및 진료소 폐지
- 42개 출장소 및 168개 사업소 폐지
- 22개 과소동 통폐합 및 3,718개 부읍·면장, 동사무장 폐지

1997년 1. 1일부로 지방에 이관된 농촌지도소의 경우 정원이 6,800명에서 5,400여명으로 약 20% 정도 감축되었고 4개 농촌지도소가 이미 폐지되었다. 따라서 어촌지도소 이관시 지도소의 기존 조직의 운영과 전문인원 확보에 상당한 어려움이 예상된다.

자치단체들은 지도소의 지방이관시, 이들의 인건비 조달, 조직 및 인력 운영의 부담, 기존 공무원들과의 갈등 가능성을 크게 염려하고 있는 실정인 것으로 나타났다. 도와 시·군을 막론하고 대부분의 자치단체는 재정 형편상 지도소의 지방이관시 인건비를 감당하기 어려운 실정에 있다. 농업부문에서의 1996년도 조사에 의하면¹⁾ 면담 조사 대상이었던 30개 자치단체 가운데 지방자립도가 상당히 높은 2개 기초자치단체에서만 지도직 공무원이 지방직화되더라도 인건비 조달에 문제가 없다는 입장이었다. 그 외에는 인건비를 현재와 같이 중앙정부가 부담하는 조건으로 지도직 공무원의 지방직화를 수용할 수 있다는 입장이었다. 아울러 농촌 지도직 공무원의 지방직화가 실현될 경우, 대부분의 시·군은 지도 조직 및 인력의 대폭적인 감축을 희망하고 있는 것으로 나타났다.

(3) 주민의견

어촌지도소의 지방이관에 대하여는 전체적으로 어민들의 반대가 높아 적극 반대가 약 71%, 다소 반대가 약 16%로서 약 87%의 반대율을 보이고 있다. 특히 어촌지도소의 이관을 희망한 지역인 경남이 34명중 32명(94.1%), 전남 지역에서는 136명중 125명(91.9%)이 반대하여 평균보다 높은 반대율을 나타내고 있는 상황이다.

1) 진재구 등(1996), pp.215~216.

〈표 IV-3〉

지방자치단체 이관 의견

단위 : 명

구 분	적극찬성 (5)	다소찬성 (4)	별다른 의견없음 (3)	다소반대 (2)	적극반대 (1)	합 계	평 균
강 원	2	1	4	4	23	34	
경 북	2	0	0	7	25	34	
경 남	2	0	0	7	25	34	
부 산	0	2	1	2	12	17	
소 계	2	2	1	2	37	51	
인 천	5	0	3	3	3	14	
경 기	0	0	1	1	10	12	
소 계	5	0	4	4	13	26	
전 남	5	4	2	15	110	136	
전 북	2	3	2	18	76	101	
충 남	2	0	0	6	25	33	
제 주	0	1	0	0	16	17	
총 계	21 (4.8)	17 (3.9)	20 (4.6)	70 (16.0)	309 (70.7)	437 (100.0)	

지방이관 반대 이유로는 어촌지도기능의 약화, 전국적인 광역관리 단체의 필요, 전문성 저하의 순으로 나타났다.

〈표 IV-4〉

지방이관 반대이유

단위 : 명

구 분	어촌지도 교육기능 약화·소홀	전국 광역 관리단체 필요	어촌간 지 도 불균형	효 율 적 지 도·예산 확보 곤란	전 문 성 저 하	계
강 원	3	13	3	2	3	26
경 남	9	12	2	0	8	31
경 북	9	12	2	0	8	31
부 산	6	5	1	0	2	14
인 천	3	2	1	0	0	6
경 기	4	2	0	1	3	10
전 남	55	38	5	1	24	123
전 북	34	21	5	4	27	91
충 남	12	8	1	2	8	31
제 주	3	6	1	1	5	16
총 계	136 (37.1)	124 (33.8)	23 (6.3)	9 (2.5)	75 (20.4)	367 (100.0)

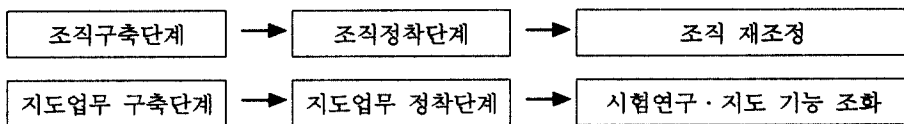
(4) 우리나라 지도소의 조직 및 업무 여건 평가

우리나라의 어촌지도는 1980년 이후 본격적인 조직구축이 이루어졌으며 현재에도 전체 시군에 어촌지도소가 있지 못하고 2~3개 시군을 묶어 28개 어촌지도소(과)가 설치된 관계로 아직도 조직구축단계라고 볼 수 있으며 지도업무도 이제 정착되어 가는 단계이다. 농촌지도소는 1962년도 농촌진흥법에 의해 지도업무가 시작된 이래 도 및 시·군 농촌지도소가 확립되어 있으며 오히려 최근에는 도시화에 따른 조직축소가 이루어져 있어 조직 구축 재구축에 들어가 있고 지도업무도 지역현장에 깊숙이 침투되어 새로운 환경변화에 따라 변화되고 있는 상황이다.

연구·지도기능의 조화에 있어서는 농촌지도의 경우에도 다소 문제점이 있으나 지역의 시험연구와 지도가 깊이 연계되어 있다. 그러나 어촌지도의 경우에는 지역의 수산시험연구기능이 없어 어촌지도소가 지역의 시험교습어장을 운영하고 있는 상황인 한 어촌지도소 기능의 일부분에 불과하여 초보단계 수준이라고 볼 수 있다. 전반적으로 볼 때 어촌지도소는 전반적으로 조직과 기본지도업무 및 시험연구 등이 초보적인 수준으로 상당히 취약한 편이다. 따라서 향후에도 지속적인 중앙정부의 지원이 요구된다.

〈그림 IV-1〉

현재 어촌지도소의 지도기능 평가



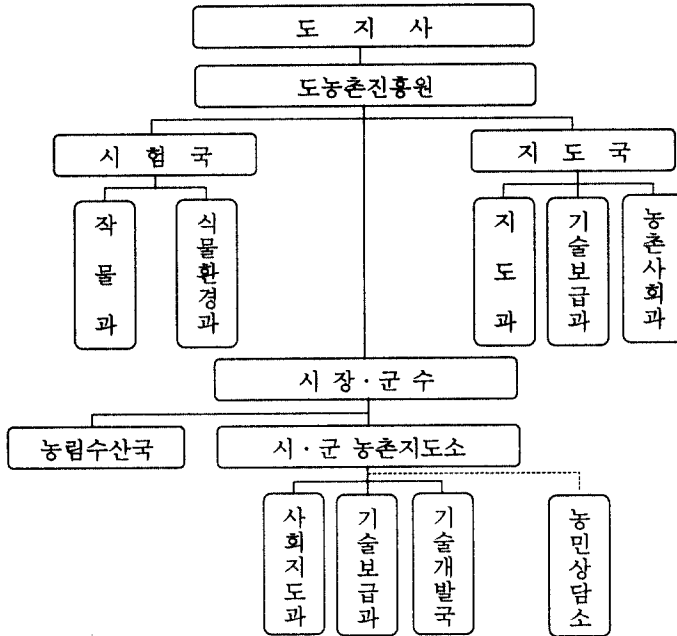
2) 사례연구

(1) 국내사례 : 농촌지도소의 지방직 전환이후의 변화와 문제점

읍·면 단위 농촌지도소가 폐지되고 시·군단위 농촌지도소로 통합 운영되고 있으며 지방자치단체 출범으로 인하여 1997. 1.부로 도농촌진흥원은 도지사, 시·군농촌지도소는 시장, 군수 산하로 귀속되었다.²⁾

〈그림 IV-2〉

농촌지도소 조직표



농촌지도소가 지방으로 이관된지 채 2년이 지나지 않았으나 이관후 제기된 문제점들을 보면 다음과 같다.³⁾

i) 사업추진 측면

- 식량자급 등 국가기능으로서의 농촌지도사업 추진에 제약
 - 중앙과 지방의 사업 추진방향이 상충되는 경우가 발생
- 중앙의 연구·지도사업과 일선의 지도사업과의 연계성 약화
 - 시험연구결과의 신속한 농가보급이 곤란하고, 지역에 필요한 기술에 대하여는 중앙의 시험연구사업에 반영이 미흡함
- 지방자치단체간 농촌지도사업 발전의 불균형 초래
 - 시장·군수의 관심정도에 따라 지도사업 지원정도 및 위상이 달라짐

2) 해양수산부(1997. 7. 31) 내부 자료, p.109에 의거한 것임.

3) 농촌진흥청 지도국 내부자료(1998)에 의거한 것임.

ii) 인사관리 측면

- 시군 농촌지도소의 지도인력을 지방자치단체장 임의대로 감축할 우려
 - 결원 발생시 신규직원을 보충하지 않고 인력 감축 유도
- 지방자치단체장에게 인사권이 있어 인사이동 등 인력관리시 지도기관장의 의견이 반영되지 않음
 - 기술직의 전문성을 고려한 중앙과 지방, 지방상호간의 인사교류 제한
- 비 연고지 근무자들의 생활불안정 및 인사상 불이익으로 불만계층 형성
 - 과장, 계장 보직부여, 근무평정시 비연고지 근무자는 불이익 감수
- 지방직 전환이후 지도공무원의 사기는 전반적으로 저하
 - 농촌지도소장의 위상 저하 및 국가직이라는 자긍심 상실

iii) 조직관리 측면

- 지방농정관련조직 개편시 농촌지도조직의 축소개편 우려
 - 농촌지도사업과는 기능이 상이한 농업행정조직과 통폐합 유도
 - 조직개편에 따른 심리적 불안으로 지도공무원 사기저하
- 농촌지도사업이외의 다른 업무에 동원되는 사례 발생
 - 노점상 단속, 세금부과, 행락질서 계도 등

이러한 문제점들은 어촌지도소가 이관되어도 동일하게 발생될 것으로 판단된다.

(2) 외국 사례연구

① 구미사례

공공부문 지도사업은 비용과 재정으로 인하여 정치적 경제적으로 공격의 대상이 되고 있다. 따라서 어떻게 국가 재정의 부담을 최소화하면서 지도사업 효과를 극대화할 수 있느냐 하는 것이 제도적인 측면에서 풀어야 할 숙제이다.

이러한 배경 하에 미국은 1986년 농촌지도체계(Cooperative Extension System)를 재편성하였는데 어민들이 필요로 하는 것이 무엇인가를 검토하고, 새

로운 농촌지도기구를 신설하려고 시도하기보다는 우선순위에 따른 사업추진 등 기존의 지도사업을 재조정함으로써 새로운 현실에 적응하는 방안을 채택하였다.⁴⁾ 특히 미국의 경우, 농촌진흥사업만은 연방과 주에서 담당하고 있다. 농업분야 시험연구는 연방정부가, 농촌지도는 주정부가 주로 관장하고 있다.⁵⁾

미국 이외의 다른 외국의 경우는 세계적으로 농촌지도사업의 운영주체는 다음의 다섯 가지 유형으로 분류해 볼 수 있다.⁶⁾

- i) 중앙정부가 현지에 직접 지방분국이나 출장소 등의 기관을 두고 운영하는 것
- ii) 중앙정부(연방정부 포함)의 원조하에 주나 현이 운영하는 것
- iii) 중앙정부의 원조하에 농업단체, 어민조합, 종교단체가 운영하는 것
- iv) 중앙정부의 원조하에 대학이나 농업학교가 운영하는 것
- v) 제3섹터(공사 등)나 민간사회가 운영하는 것

아시아 각국 등 개발도상국의 대부분은 i)에 해당한다. 일본은 ii)에 해당한다. 유럽연합(EU) 국가 중에서 네덜란드는 i), 독일과 스위스는 ii), 일부는 iv), 프랑스와 덴마크는 iii), 영국은 v)에 해당한다. 미국은 iv)에 해당한다.⁷⁾

농촌지도사업의 수행주체에 이처럼 차이가 있는 이유는 다음과 같다.

우선, 개발도상국의 경우 대부분 국가가 직접 수행주체가 되고 있는데, 이는 무엇보다도 식량자급, 그리고 농산물 수출에 의한 경제개발이라는 국가적 명제에 기여할 의무가 지도사업에 부과되어 있기 때문이다.

유럽 각국의 경우 지도사업의 주체가 다양한 것은 각국의 농업이나 어업의

4) 송용섭(1995. 10), pp.118~120

5) 진재구 등(1996), p.212

6) 전개 논문, p.213

7) 송용섭(1995. 10), p.120에서 미국의 농촌지도체제가 중앙정부 및 주 정부 지원으로 주립대학(Land Grant University)에서 주도하고 있다고 함. 다음 논문에는 미국의 농촌지도 체제가 상술됨. 해양수산부(1997. 7. 31), 「'97 전국어촌지도관계관 회의 자료」, pp.107~108.

역사적 차이에 기인한다. 따라서, 이러한 다양성의 배경이나 요인에 관하여 설명하는 것은 결코 쉬운 일은 아니지만, 그 바탕에 공통적으로 움직이는 흐름은 있다. 그 가장 대표적인 것은 운영주체가 누구든, 지도사업의 운영에 수혜자인 농민이 어떤 형태로든지 계속 참여하고 있다는 것이다. 구체적으로는 첫째, 지도사업의 운영이 농민이 참가, 가입하는 기관이나 단체에 맡겨지는 움직임, 둘째, 농민이 지도사업의 운영을 위한 경비 중 일부를 부담하는 움직임, 셋째, 현지 지도원의 지도활동의 배경이 되는 지도계획의 수립에 농민이 참여하는 움직임 등이다(자세한 내용은 <부록 2> 참조).

이와 같이 보면, 개발도상국의 지도사업은 중앙정부 주도형이며, 유럽 각국의 지도사업은 농민 참가형, 농민 주도형으로 이행하고 있다고 할 수 있다. 이것은 국가의 경제발전 단계와 농업의 위치정립, 농민의 지식, 기술수준 등에 따른 것으로서, 한 마디로 그 좋고 나쁨을 평가할 수는 없다. 개발도상국의 경우 대부분 중앙정부 주도형인 것도 현재 시점에서 그들이 지니고 있는 배경을 볼 때 당연하다고 할 수 있다. OECD국가인 우리나라의 경우에는 1997 1. 1일부로 농촌지도 업무가 지방자치단체로 넘어가 중앙주도형에서 지방주도형으로 바뀌어 선진국형으로 옮겨가고 있다고 할 수 있다.

② 일본 사례

일본의 개량보급사업⁸⁾은 연안어업의 생산성 향상, 경영의 근대화, 및 연안어업 등의 기술개량을 도모하기 위해 연안어업 등의 종사자에 연안어업 등에 관한 기술 및 지식의 보급 교육을 행하고, 그의 자주적 활동을 촉진하여 연안어업의 합리적 발전을 기하는 것을 목적으로 하고 있는 것이다(자세한 사항은 <부록 3> 참조).

일본의 개량보급사업은 1953년에 수산업 기술 개량보급사업으로서 개시된 것이지만 그 이전에는 각 부현의 수산시험장이 중심이 된 기술의 보급지도가 이루어지고 있었다. 제2차 세계대전이 끝나기까지는 시험연구기관이 직접 어민의 기술지도를 담당하였다. 종전후 그때까지 지도사업의 중심이었던 수산시험장은 전쟁에 의한 시설의 파괴로부터 1949년경에 戰前 규모까지 복구되

8) 본문에 나온 일본개량보급사업의 내용은 다음을 인용한 것임.

농림수산행정연구회 편저, “농림수산(Ⅰ)”, 『현대행정전집(12)』, pp.440~445.

었으나 실제로 지도사업을 시행하기까지 이르지 못했다.

이러한 중에 1950년에 일본 학술회의 회장으로부터 내각 총리대신에게 수산과학기술 보급체제를 급속히 확립하도록 권고하였다. 또한 1954년에 조사연구부에 연구 제2과의 신설과 더불어 1953년도에 전문기술원(69명)의 위촉 및 운영비 조성을 위한 예산이 인정되어, 부족하나마 수산업 개량보급사업이 발족되게 되었다.

이렇게 시작된 수산업 개량보급사업은 1953년도에 발족되어 연안어업 등을 지향하는 사회경제 상황의 변화에 따라 변천되어 왔으며 이를 정리하면 대략 3기로 정리된다.

제1기 · 생산기술의 전달 (1953~1958)

- 전문기술원을 수산시험장에 배치하여 생산성 향상을 지도하였다.

제2기 · 생각하는 어민의 육성 (1959~1971)

- 개량보급원을 시정촌에 단수 배치, 현장을 순회 지도하였다.
- 1963년에 제정된 연안어업 등 진흥법에 의해서 연안어업 등의 개량보급사업이 법률에 규정되었다.

제3기 ① 광역지도체제의 확립(1972년~)

전문기술원실, 개량보급원실의 설치에 의한 지역사회에의 보급사업의 추진

② 어업후계자 대책사업(1978년~)

청소년 자질 향상에 의한 중추적 담당자의 육성

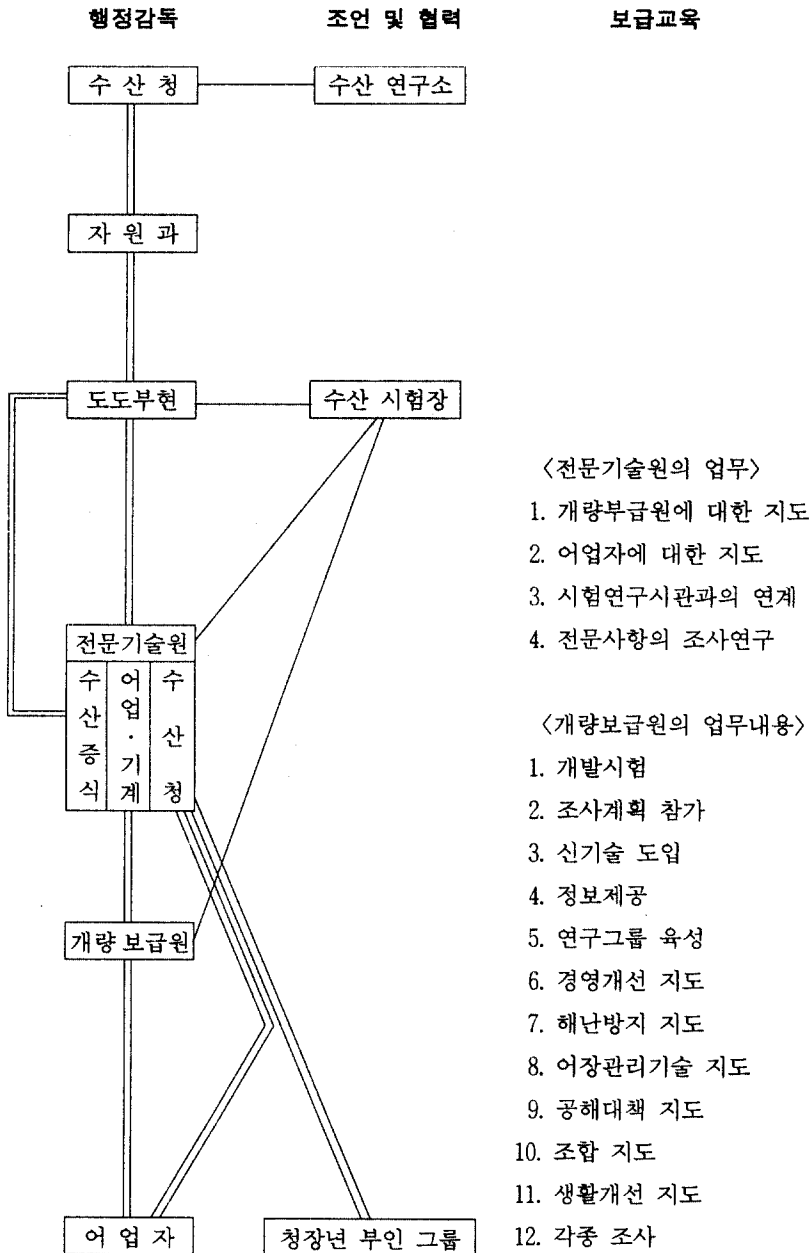
③ 보급사업의 경제적 지원(1979년~)

연안어업개선 자금 제도의 신설

일본은 현재 국립수산연구소가 9개 지역에 있고 도도부현 단위의 수산시험장에서 개량된 기술이 현내의 전문기술원실이 개량보급원에 전달되어 현장 지도가 이루어지게 된다(자세한 현황은 <부록 3> 참조).

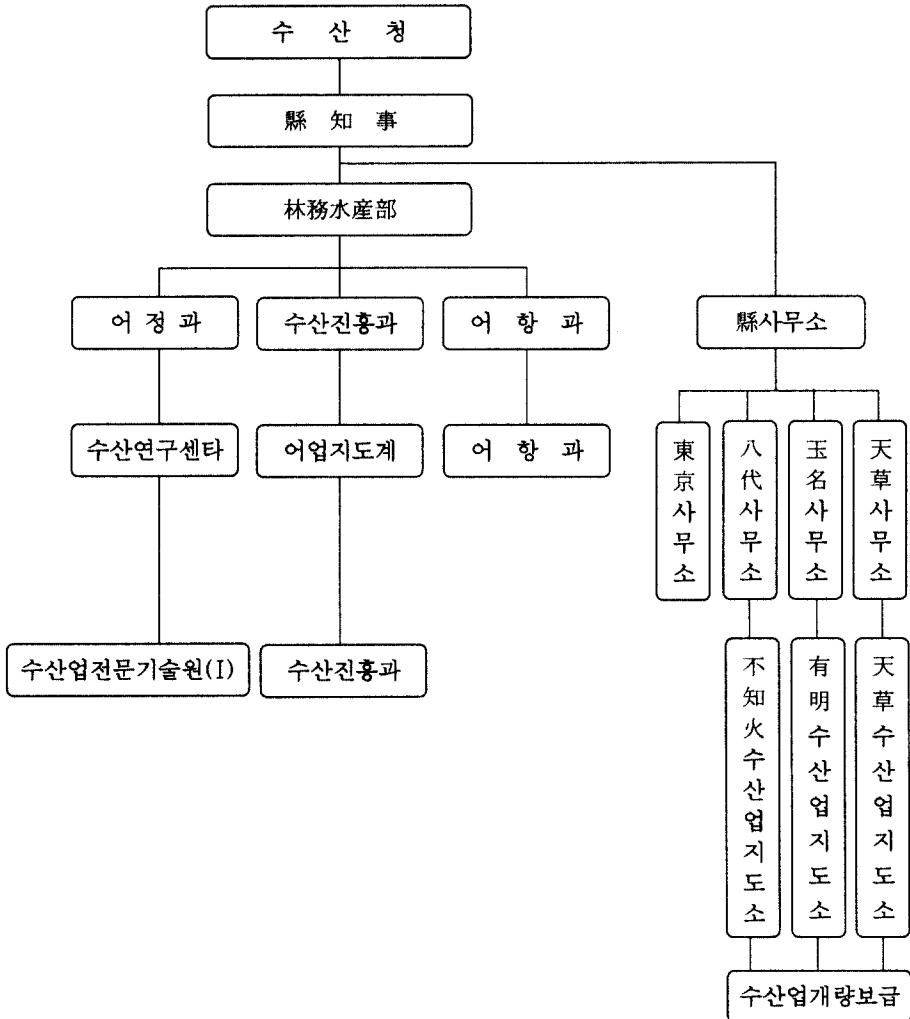
〈그림 IV-3〉

보급사업 조직도



실례로 일본의 구마모토 현에서는 현지사 밑에 다음과 같이 지도조직을 두고 있다.⁹⁾

〈그림 IV-4〉 日本熊本縣의 어촌지도 조직표



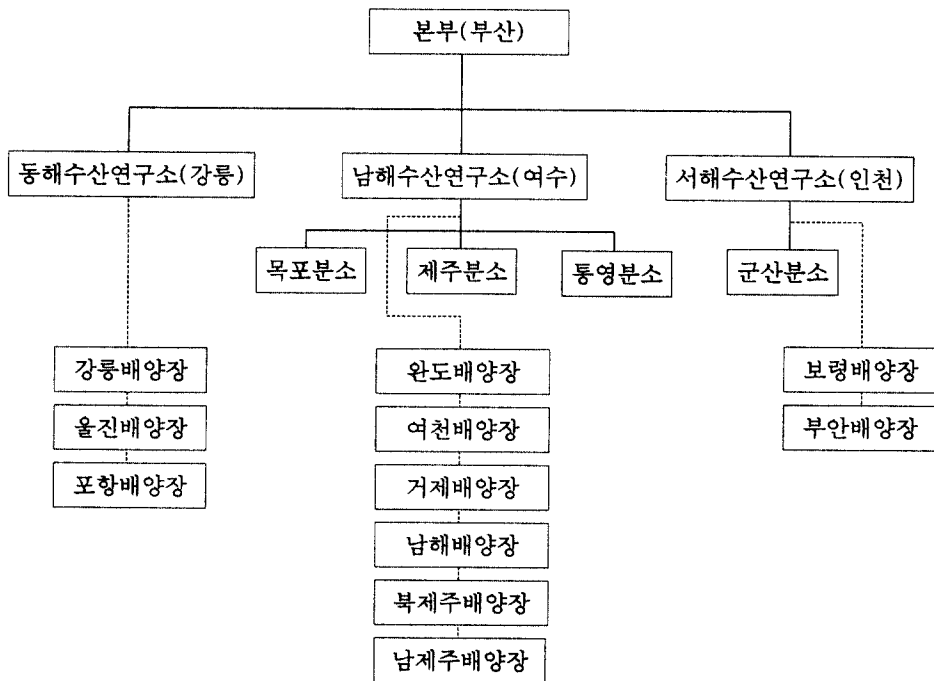
9) 해양수산부(1997. 7. 31), pp.108 ~109.

여기에서 지도인력은 전문기술원과 개량보급원으로 분류되며 전문기술원은 수산진흥과 및 수산연구센터에 근무하며, 전문기술을 개량 보급원에게 지도하며 지도사업계획 평가, 관계기관과 횡적으로 협동·조정하는 임무를 수행한다. 반면에 수산업 개량보급원은 각 수산업 지도소에 근무하여, 직접적인 어촌지도를 담당하고 있다.

한·일간 지도기능의 특징을 비교해 보면 먼저 일본에서는 원래 지역별 수산기술개량을 위한 연구기능이 각 지역이 공립수산시험장을 중심으로 강화되어 있고 이것이 바로 지역 차원에서 개량 보급시설로 바로 연결된다. 그러나 우리나라의 경우 道 등 지역차원의 연구조직은 없고 국립수산진흥원이라는 중앙 집중적인 연구조직이 있고 별도로 어촌지도조직이 해양수산부 산하에 설치되어 있다.

〈그림 IV-5〉

국립수산진흥원 연구기능 조직도



일본의 어촌지도는 도도부현의 수산연구센터 혹은 수산시험장이 전반적인 기술의 현지화를 위한 연결체의 역할을 하여 지역에서의 핵심적인 지도기능을 수행하는 데 반하여 우리나라에서는 이러한 지역연구 기능이 지방조직에 없다는 것이 가장 큰 차이이다.

〈표 IV-5〉 어촌지도조직의 차이

분 야	일 본	한 국
중앙 연구기능	국립수산연구소	수산진흥원
기술개발 및 지역 적용 연구	공립수산시험장 (도도부현)	없 음 (광역적인 해역연구소만 있음)
어촌지도	수산사무소 (산 하)	어촌지도소 (중 앙)

2. 어촌지도사업의 지방이관에 대한 논리적 타당성의 판단

1) 중앙-지방간 기능 재분석의 합리적 기준

중앙정부 기능의 지방이관에 관한 결정이 합리적으로 이루어지기 위해서는 적어도 다음의 세 가지 기준이 고려되어야 한다.¹⁰⁾

첫째는 국가와 지방간 정책목표의 합치 정도이다. 같은 기능에 대해 국가가 갖는 목표와 지방이 갖는 목표가 별로 다를 바 없다면, 이는 지방이관의 대상으로 적절하다. 반면, 중앙과 지방의 목표가 서로 크게 다를 수 있다면, 이는 원칙적으로 지방이관 대상으로 부적절하다.

둘째, 같은 기능을 두고 국가와 지방이 보는 중요도의 차이이다. 어떤 기능을 놓고 지방 차원에서 보는 중요성이 국가 차원에서 보는 중요성보다 크거나 비슷할 경우 이 기능은 지방이관의 대상으로 적절하다. 그러나, 중앙차원에서는 중요성이 크나 지방 차원에서는 중요성이 덜하여, 지방이관될 경우 소홀히 취급될 우려가 큰 기능은 지방이관 대상으로 부적절하다.

셋째, 지방차원에서 독자적으로 수행 가능한 기능여부와 목표의 합치정도

10) 진재구 등(1996), pp.211~212에 제시된 기준임.

와 중요도의 차이에 문제가 없더라도 인력, 예산, 기술 등의 측면에서 지방이 독립적으로 수행하기 힘든 기능은 지방이관에 부적합하다. 다수의 고도전문 인력을 요하는 고급 연구·시험·교육 등의 기능이 모두 여기에 해당된다.

〈표 IV-6〉

이관시 고려사항

이관여부 체크 항목	지방 이관시 문제점	비고
정책목표의 합치 여부	• 해양환경, 어업자원관리 등 국가적 목표 소홀 • 어민 소득 증대등 단기적인 목표에만 집중	
업무에 대한 중요도 차이	• 지도 업무의 독립성 약화 • 업무의 자율성 저하 • 조직의 폐지가능성 상존	
지방이 감당하기 힘든 항목	• 낮은 재정자립도로 예산지원 문제 • 지역 시험연구기능 등 기술적 자립성 없음	

2) 어촌지도소의 지방이관에 대한 견해

(1) 지방이관이 필요하다는 주장

지도소의 지방이관이 필요하다는 주장은 다음과 같이 요약할 수 있다.¹¹⁾

첫째, 국가적인 지도직은 중앙정부의 업무감독과 지휘체계 하에 있기 때문에 국가가 필요로 하는 전국적이고도 확실적인 기술보급에 치중하게 되므로 다양한 지역의 욕구를 충족시키기 어렵다. 특히 상업화된 營漁와 국제화 추세에 따른 어업부문 개방에 대응하기 위해서는 다양한 지역어업의 개발이 절실히 요청되지만 중앙정부 위주의 획일적 지도사업체계로서는 이와 같이 변화하는 국내외 어업환경에 적응하기 어렵다는 주장이다.

둘째, 어촌지도사업이 종래의 중앙에서 개발한 소수품종중심 지도에 치중한 나머지 지역에서 필요한 고품질, 고부가가치 품목에 대한 기술수요에는 그 수준의 한계로 어민들의 기술적, 요구에 부응하기 어렵다는 주장이다.

셋째, 어촌지도 업무는 집행업무이므로 중앙에서 이를 계속 시행할 필요가

11) 유사한 주장이 다음 논문에 나옴. 김태호(1996 여름호), p.54.

없고 지역에서 특성별로 개발할 수 있도록 이를 이관하여야 한다는 주장이다. 특히 이미 농촌진흥청이 지방이관된 것처럼 어촌지도도 마찬가지로 맥락에서 지방이관이 되어야 한다는 주장이다.

이러한 주장에 의한다면 특히 어촌지도 업무의 특성을 과연 어떻게 보는냐에 지방이관의 문제가 제기될 수 있다는 주장이다. 중앙정부와 지방과의 기능 배분에 있어서 지금까지 이론상 보아 온 보편적인 기준들은 다음과 같다.¹²⁾

① 영향의 범위

중앙정부와 지방자치단체간의 기능 배분에 있어서 일차적으로 가장 주요한 기준은 그 사무가 미치는 영향의 범위이다. 이러한 영향의 범위를 판단하는 요소는, 첫째, 특정의 사무를 수행하기 위한 전국적·종합적 계획수립에 의한 조정이 필요한가, 둘째, 사무수행에 따른 결과 또는 파급효과가 전국적으로 미치는가, 셋째, 전국적 단위로 통일적 기준의 설정이 필요한가, 넷째, 전국적 규모의 사업추진 또는 수급조절이 필요한가 여부이다.

② 사무의 성격

사무가 정책결정적 사무이냐에 의하여 배분한다. 사무의 성격을 판단하는 요소는, 첫째, 기준·범위·요건의 설정 등의 성질을 가지느냐 아니면 정해진 기준과 절차에 따르는 집행의 성격을 가지느냐, 둘째, 사무처리에 있어서 제3자적 공정성이 요구되느냐, 셋째, 사무처리에 있어서 지방 자치단체간의 형평성이 요구되느냐 등이다.

③ 사무수행효율

국가 전체적인 측면에서 볼 때 일정한 사무를 어느 계층에서 수행하는 것이 효과적인가를 기준으로 배분한다. 이 경우 사무수행 용의성의 판단요소로는, 첫째, 경비의 절약, 둘째, 능률성의 제고, 셋째, 주민의 편의, 넷째, 행정의 편의 등이 된다.

12) 최창호, 「지방자치학」, 삼영사, 1995. 10, p.283.

④ 사무수행능력

특정한 사무를 효과적으로 처리하기 위해서는 그 사무를 처리할 수 있는 능력을 갖춘 정부단위에서 그 사무를 처리하여야 한다. 사무처리 능력의 판단요소는, 첫째, 지방공무원의 전문적 지식과 기술, 둘째, 그 사무처리에 소요되는 경비를 충당할 자원, 셋째, 사무수행에 필요한 전산기기, 통신수단 등 장비가 된다.

〈표 IV-7〉

지도업무의 기능 배분상의 특성

항 목	지도 업무 내용	비 고
영향의 배분	지도 업무의 계획과 조정은 중앙에서 하지만 업무 자체의 효과 자체는 자체 지역에 국한된다.	
사무의 성격	정책 결정적 사무보다는 정책 집행적 성격의 특성이 강하다.	
사무 수행 효율	주민 편의상 지역 차원에서 사무 수행 효율이 주된 관점이 될 수 있다.	
업무 수행 능력	지도직 공무원의 전문적 지식과 기술의 습득, 자원 마련, 장비 확보 등은 중앙지원이 크게 요망된다.	

이관에 관련한 기능 배분 특성에 따라 분석해 보면 업무의 영향 범위는 아무래도 지역적으로 한정되고 정책집행적 업무이며 지역 차원에서 사무 수행 효율이 제고될 수 있다는 관점에서 보면 지도 업무는 원칙적으로 지자체에서 이루어져야 하는 면이 많은 것으로 판단된다. 다만 중앙에서의 업무상 조정, 업무수행 능력관련 지원 측면에서는 중앙정부의 역할도 어느 정도는 필요한 것으로 판단된다.

전반적으로 살펴본 업무는 성격상 정책 집행적 업무로서 원칙적으로 지방이관이 필요하다고 보나 다음에 나오는 내용들에 대한 검토도 이관시 함께 검토되어야 올바른 지방이관이 달성될 수 있다고 본다.

〈표 IV-8〉

지방이관에 따른 지도사업의 장·단점

구 분	장 점	단 점
• 기술의 공급측면 • 지도사업의 조직 측면	• 지역 특성에 맞는 지도사업 전개가 용이 • 행정조직과 지도조직간의 업무중복을 피할 수 있음 • 행정 및 감사업무의 간소화	• 중앙시험연구와 지방기술보급체계의 연계성 약화 • 지도조직의 독립성 약화와 기구 축소의 가능성 • 지도조직의 특수성과 자율성 유지 곤란 • 어촌지도소의 특수성 간과

자료 : 박현태 등(1996 가을), p.61의 내용을 어촌지도에 맞게 재조정함.

(2) 이관시의 문제점

이관 시 예상되는 문제점으로는 기능상의 문제, 지도사업의 독립성, 공무원의 자율성, 예산상의 문제, 조직 존폐의 문제, 연구기능과의 문제 등을 열거할 수 있으며 이에 대하여 검토해 보고자 한다.¹³⁾

① 중앙과 지방조직간의 연계성 부족

지도소의 지방이양과 함께 도 단위 이하의 지도조직이 지방화되어 지방지도직4의 인사권과 업무지휘 감독권이 완전히 지방자치단체장에게 귀속되면 기존의 중앙기구의 시험연구기능과 도 이하의 기술보급체계간의 연계성이 약화될 우려가 있다.

본격적인 지방자치의 실시로 직선에 의해 선출된 자치단체장들이 그 동안 당연시되었던 중앙정부나 국회의 간섭에서 벗어나 소신껏 일하고자 노력하고 있기 때문에 중앙이 가졌던 권위의 붕괴와 함께 각종 예기치 못했던 일들이 벌어지고 있다. 국가사무의 상당부분을 자치단체가 대신 수행하고 있는 상황에서 직선 단체장이 이의 집행을 거부하면 기본 행정체계에 큰 혼란이 올 수도 있다.

이러한 상황은 어업환경에서도 충분히 야기될 수 있는데, 국가적인 정책목

13) 유사한 주장이 다음 논문에 나옴. 김태호(1996 여름호), pp.56~59.

표와 지방자치단체간의 목표가 상이할 수 있기 때문이다. 한 예로 지방의 각급 어촌지도기관이 지역의 특화사업에 치중하게 될 때 국가적 필요에 의해 추진해야 하는 식량증산, 환경 및 어업자원보존 등 중요사업들이 지방의 지도기관에 의해 채택되지 못할 경우 어업기술 보급측면에서 국가의 정책목표 달성에 차질을 초래할 수 있는 가능성을 들 수 있다.

② 지도사업의 독립성 약화

지도소가 지방이관되면 인사권과 업무의 지휘감독권이 지방자치단체장에게 귀속되므로 지방자치단체의 지도조직은 행정에 더욱 예속되어 조직과 업무의 독자성을 유지하기 어렵게 될 것이라는 우려가 있다. 더욱이 선출직인 지방자치단체장이 임기내에 가시적인 효과가 큰 단기적이고, 전시적인 사업추진에 치중하려 할 때, 어촌지도사업은 본연의 업무수행에 어려움을 겪게 될 것이고 지도사업의 행정예속은 더욱 심화될 것이다. 예를 들면 1973년 이후 지방의 농촌지도조직이 지방자치단체장의 직속기구로 존치된 이후 시군의 지도직 공무원들은 농촌진흥법이 정한 업무이외의 일에 관여하지 못하도록 규정되어 있음에도 불구하고 군의 각종 행정업무에 독려되고 있는 실정이다. 이와 같은 사례는 지도지 공무원들이 고유업무도 아닌 세금징수 독려, 추곡수매 독려, 주차단속, 불법건축물 단속, 기타 군정시책 홍보 및 독려 등에 동원되는 일 등에서 볼 수 있다.

그러나 지도소의 지방이관으로 이와 같은 상황은 달라지게 된다. 즉 지방자치단체의 장은 소속 기관의 업무형편과 자치단체의 여건변화에 따라서 소속 기관의 기구와 정원을 통합하거나 축소 조정할 수 있기 때문이다. 여기에 지방자치단체장은 지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정 제23조 및 시행규칙(내무부령 제638호, 1994. 12. 31)에 의거 당해 기구 및 정원을 효율적으로 관리하기 위해 2년마다 정기적으로 조직진단을 실시해야 하며 필요한 경우 이를 수시로 실시할 수 있다.

그 주요 내용은 조직기능의 유사 중복 또는 기능이 쇠퇴한 분야, 사업소의 통폐합이 가능한 분야, 민간위탁 또는 지방 공사화 할 수 있는 업무 분야, 조직간 기능조정분야, 지방자치단체의 예산 중 인건비의 비중 등에 관한 사항, 기타 제도개선사항 등이다. 지방자치단체의 장은 소속단체의 기구와 정원을

현실에 맞도록 수시로 진단해서 이를 효율적으로 관리해야 하지만 어촌지도 사업은 그 특성상 비정규 교육사업으로서 교육의 효과가 더디게 나타나기 때문에 행정기구와 동일한 척도로 진단한다면 비효율적인 조직으로 진단될 가능성이 커 항상 조직의 개편문제가 쟁점이 될 수 있다. 이미 지방 이관된 농업에서 비슷한 현상이 일어난 것을 볼 수 있는바 어촌지도 기능의 조직상의 축소, 인원 감축, 시·군 수산과의 합병 등이 상정될 수 있다. 특히 지자체는 앞에서 본 바와 같이 예산상의 문제로 인하여 어촌지도소에 대한 지원을 못하게 되기 쉽고 이 경우 어촌지도 사업이 부실해 질 수 있다. 현재 어촌지도 업무는 지도소와 더불어 유사업무는 시도 해양수산과에서도 하고 있으므로 두 기구간에 유사기구로서 통폐합이 될 가능성도 높다. 이 경우 지도 업무와 행정업무가 겹치기 되어 종래의 지도업무 성격이 크게 변질될 수 있다.

③ 어촌지도 공무원의 자율성 저하

어촌지도사업은 행정업무와 달리 교육사업이기 때문에 지도직 공무원 개개인의 능력이 중요하며, 현장성이 중시된다. 어업기술을 보급하는 과정에서 지도사가 일방적으로 어민에게 주입시키기보다는 어민들 스스로 필요성을 느껴 새로운 기술을 수용하도록 어민들의 요구를 유발시키는 민주적인 과정이 중요하다. 따라서 어촌지도사업은 지역이 처한 입지적 조건과 어민 개개인의 능력과 요구에 따라 다양한 기술 수요를 창출하고 이를 보급해야 하기 때문에 지도공무원 개개인의 능력과 자율성이 존중되어야 한다.¹⁴⁾

지도 공무원의 이와 같은 특수성 때문에 지도직은 행정분야와는 다른 직제와 조직체계를 지니고 있다. 이러한 의미에서 지도직 공무원은 행정직 공무원과 달리 담당직무와 관련된 전문 학술분야를 이수한 자 중에서 적법한 선발과정을 거쳐 국가공무원으로 임용되어 왔고, 지도사업 관련업무 이외의 업무에 종사하지 못하도록 규정하고 있는 것이다.

지도소의 지방이관은 전문인력의 지도직 채용, 훈련, 관리면에서도 많은 문제점을 내포하고 있다. 지도직 공무원은 직무의 전문성 때문에 직원을 신규로 채용할 때 어촌지도사업을 관장하는 전문기관이, 보다 넓은 인력시장에서

14) 지도직의 자율성과 관련하여 다음 논문에서도 유사한 주장이 나옴. 서규선(1993), p.51.

인재를 선발하는 것이 바람직하다. 그러나 지도직이 지방직화 될 때 지도직 공무원의 신규채용이 비전문적인 조직에 의해서 기초 자치단체별로 시행될 수 있으며, 채용된 인력에 대한 훈련과 추수지도가 지속적으로 효율성 있게 추진되지 못할 우려가 있다.

또한 어촌지도소의 지방이관은 지도사업의 자율성 저해를 가중시킬 우려도 배제하지 못한다. 지도소가 지방이관 될 때 행정조직으로부터 지도사업과 관련이 적은 행정지원업무가 부과될 수 있기 때문이다.

또한 어촌지도조직의 지방이관시 지방의 수산행정 방향과 밀착된 지도행정의 수행이 가능하게 되나 너무 지역적인 문제에 집착할 가능성이 높아 일관성 결여와 어촌사회적 문제가 동반될 가능성이 높아진다.

④ 어촌지도의 특수성 무시

어촌지도는 농촌지도와는 여러가지 측면에서 상당히 다르다. 먼저 어촌지도사업 수행중에는 해황과 어황의 급변으로 말미암아 종묘생산을 위한 채묘시기를 예보하거나 성육관리 지도를 하는 데 있어서 위험성을 내포하고 있다. 더욱이 이러한 해황의 변동은 광역성을 띠므로 이를 국가에서 조사하고 통제하고 알리는 것이 중요한 임무이며, 지역의 노력만으로는 통제가 어려우므로 광역적인 협조체제의 수립이 반드시 요망된다.

어촌지도 대상품목은 농업과 달리 수중에 있으며, 또한 계속 이동하므로 성장과정이나 성육상태를 육안으로 관찰, 확인하는 것이 대단히 어렵다. 따라서 계속적인 예산지원에 의해 선박이나 특수한 지도기기의 확보가 되어 지속적인 연구와 지도계몽이 되지 않으면 지식만을 전달하는 계도, 홍보 중심의 형식적이며, 소극적인 지도가 되기 쉽다.

계도, 홍보 위주의 소극적, 형식적 지도는 어업인으로 하여금 방관자적 태도를 갖게 함으로써 실효성 저하라는 문제가 발생한다. 농업에 있어서 토지는 완전 개인의 소유로서 밀식 혹은 품종의 선택이 소유 경작자의 작물에 한정하여 영향을 미치는 대신, 수산업에 있어서는 밀식, 자원남획으로의 피해는 어장주 한 개인보다는 전어업인에게 고르게 미치므로 어업인이 방관자적 태도를 보이게 될 경우 어촌지도의 실효성은 낮아진다.

어촌지도는 해양을 대상으로 하므로 해양, 기상, 수산생물, 어선, 어구, 기

관, 어병, 각종 재해 등에 관한 종합적인 지식이 없이는 어업인을 지도하기가 불가능하다. 그러나 실제로 있어서 한 사람의 어촌지도사가 여러 분야의 전문지식을 골고루 갖추기는 어려우므로 어업인의 경험으로 축적된 체험적 지식을 설득하기에는 많은 시간과 어려움이 따른다.

어촌지도 사업의 바다를 대상으로 하기 때문에 한 지역의 노력만으로 해결되기 어려운 적조, 오염 등으로 어민 피해가 심각해 지는 등의 환경문제가 크게 대두되고 있는 현 여건상 국가적인 광역관리의 필요성이 있고 대개 지역보다는 국가적인 관리 대상으로서 다루어지는 것이 선진제국의 사례이다.

아울러 바다에 관한 연구는 전문성도 크게 요구되기 때문에 국립수산진흥원, 한국해양연구소 등 연구기관이 국가적으로 운영되고 있는 현실이다. 연구기반이 거의 전무한 지방에서 이러한 업무를 실질적이고도 전문성 있게 행할 수 있는 능력과 시설을 거의 보유하기도 힘들고 설령 있다고 하더라도 이를 적절히 운영하는 데는 한계가 있다고 본다.

(3) 지방이관에 대한 평가

앞에서 많이 논의된 여러가지 지도기능의 변화에 따른 어촌지도 기능 이관시의 장단점은 <표 IV-9>와 같이 평가될 수 있다. WTO, OECD, APEC이 추구하는 바와 같이 시장개방이 이루어져 수입 수산물도 급증하고 무관세화 등이 이루어지는 국제화 여건에서는 중앙정부에서는 보다 정보가 빠르고 대처능력이 뛰어나므로 이를 지도 업무에 반영시키기 좋은 입장에 있다. 반면에 지방화가 추진되면 지역의 잠재력을 충분히 활용한 지역 특화 지도가 가능해져 지방이관이 보다 유리한 점을 갖게 될 것이다.

반면에 환경에 대한 규제가 강화되어 광역적인 해역관계가 필요해 지는 경우 해역의 종합관리상 중앙에서 지도업무를 관장할 경우 조정기능이 보다 원활해질 수 있다. 경영 및 시장정보 중심이 강화되는 경우 정보집적력이 높은 정보센터 중심의 시스템으로 움직임이 강화되므로 지도업무가 중앙정부에 가까이 있을수록 기능상 더 유리할 것으로 보인다.

〈표 IV-9〉

예상되는 여건 변화와 지방이관시 장단점

	중앙부처 소속시	지방자치단체 이관시
국제환경 변화	○	×
지역특화강화	×	○
환경 중심	○	×
경영(시장)정보	○	×
TAC 실시	○	×
개발기술이전	△	×

주 : 유리 : ○, 불리 : ×, 중간적 : △

TAC가 실시되면 어업 실적 모니터링 등 어촌지도소가 새로운 임무를 부여받아¹⁵⁾ 새로운 TAC 시스템을 운영하는 중앙부처에 소속되어 있는 것이 업무 성과상 유리하다고 보며 개발기술의 이전은 아무래도 수진원 소속시 개발기술과 바로 연계되어 가장 유리할 것이다. 어민에 대한 직접적인 교육을 실시할 경우에는 지자체에 소관되어 있을 경우 가장 유리하다고 볼 수 있다. 반면에 예산확보는 지도소가 지자체에 있을 경우 가장 불리할 것이다.

어촌지도소 기능 이관시 여러가지 기능 수행상의 문제점을 검토해 보면 지자체 이관시 지역 특화 연구에 가장 유리하나 불리한 점들도 많이 있고, 해양수산부 소속시에는 많은 유리한 점이 있는 것으로 평가된다.

〈표 IV-10〉

어촌지도소 조직 이관시 기능상 장단점

	지자체 이관	해양수산부 소속시
고유기능 유지	×	△
광역관리체계	×	○
지역간 지도의 균형	×	○
예산확보	×	○
전문성 강화	△	△
기술연구와의 연계	×	△
지역 특화 연구	○	△
어민후계자교육	△	△
총 평	×	○

주 : 유리 : ○, 불리 : ×, 중간적 : △

15) 류정곤 등, 「총허용량 할당제도의 운영방안에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 1997. 12. pp.137~138.

이상의 여러가지 여건 검토를 통해 볼 때 다음과 같은 종합적인 평가가 가능하다.

첫째, 우리나라 지자체는 수산연구기능을 갖지 못하여 어촌지도소의 지방이관시 어촌지도기능이 기존의 수진원 등 중앙연구기능 등과의 연계가 미약해질 가능성 높다. 이러한 사실은 이미 지방으로 이관된 농촌지도소에서도 확인된 바 있다.

국립수산진흥원은 광역조직으로 되어 해역별로 통합되어 운영되고 있으며 각 분소가 지역적인 연구를 분담하여 수행하고 있긴 하나 광역적인 연구체계를 구축하고 있어 일본 등에서 보는 바와 같이 지역적인 연구와는 다소 괴리되어 있다고 볼 수 있다.

둘째, 지방재정의 취약으로 어촌지도소에 대한 기능 이양시 어촌지도소를 위한 청사, 조사선, 기본장비, 기본조사 연구비의 확보가 곤란할 것으로 판단된다. 특히 어촌지도소는 일본 등 선진국의 경우나 비교의 대상이었던 우리나라 농촌지도소와는 달리 이제 그 기능이 정착단계에 있어 설부른 지방이양은 어촌지도기능에 커다란 타격이 예상된다.

셋째, 대부분이 영세한 어민들은 공공지도 서비스에 대한 수요가 아직도 압도적이라고 볼 수 있다. 큰 수혜자인 어민들도 상당수가 어촌지도소의 지방이관을 반대하고 있다.

넷째, 어촌지방 이관시 지도업무의 독립성과 자율성, 어촌지도의 특수성 등이 간과되고 조직 통폐합이 이루어질 가능성이 높다.

〈표 IV-11〉

기능이관에 관한 종합 평가

관 점	평 가	비 고
• 도의 수산 여건 미비 • 지방 재정 취약 • 영세 어민이 대다수 • 이관시 기능상의 장단점 고려 • 이관시 어촌지도의 독립성, 특수성 상실	• 도의 수산기능 완비시까지 이관 보류 • 재정자립도 향상후 이관 검토 • 어업경영체의 대형화시까지이관 보류 • 장단점 고려하여 이관 검토 • 피해극소화 방안 수립후 이관 검토	

다섯째, 앞에서 본 바와 같이 여건 변화와 조직 변경시 기능상 장단점을

고려하여 종합적으로 평가해 볼 때 아직까지는 해양수산부 소속으로 남아 있는 것이 실익이 많은 것으로 나타나고 있다.

따라서 앞에서 본 것처럼 원칙적으로 지도 업무의 성격은 집행적 성격이 강하므로 이관이 합당하다고 사료는 되지만 현재까지의 여건상 농촌지도소와 같이 거의 완벽하게 조직과 운영 능력을 키운 후에 이관을 하는 것이 향후의 어촌지도에 커다란 도움이 될 것으로 판단된다.

(3) 어촌지도사업의 합리적 지방화 단계

어촌지도사업의 지방화는 시대적 요청이지만, 현실 여건을 충분히 감안하여 이를 단계적으로 추진할 필요성이 크며, 다음과 같은 단계로 나누어 추진하는 것이 우리의 여건에서 합리적이라고 판단된다.

① 제 1 단계

전술한 중앙-지방간 기능 재배분의 합리적 기준을 고려할 때, 자치단체의 지도사업이 국가차원의 어촌정책 및 사업의 우선순위와 조화를 이루도록 할 필요성이 크다. 조정기능의 유지가 필요한 이유를 보다 구체적으로 보면, 첫째는 지도사업에 관한 국가와 지방간 정책 목표의 불일치 가능성이다. 국가가 보는 지도사업의 목표는 어가소득 향상, 식량자급, 환경어업, 통일에 대비한 지원 등으로 거시적, 복합적인 반면, 지방의 목표는 어가소득 향상 지원에 국한될 가능성이 크다. 또한 같은 기능을 두고 국가와 지방이 보는 중요도에 큰 차이가 있을 수 있다. 국가가 보는 어촌과 어업은 식량안보 차원에서 중요한 대상이지만, 지방이 보는 어촌과 어업은 지방경제발전 및 주민 소득향상 차원에서 오히려 소홀히 할 수도 있다. 이러한 가능성을 안고 있는 이상, 중앙정부는 조정기능을 계속 유지할 필요가 있다.

자치단체의 여건상, 지도소의 지방이관은 상당한 준비기간을 필요로 한다. 지도소를 예정대로 지방이관할 경우 자치단체는 인건비를 감당하기도 힘든 실정이다. 또한 지도소의 지방이관이 실현될 경우, 대부분의 자치단체는 지도조직 및 인력의 대폭적인 감축을 희망하고 있다. 지방이관으로 지도직 공무원의 설 자리가 크게 줄어들고 많은 경우 전문가로서의 역할을 잃고 행정에

예속되어 지도업무를 효과적으로 수행하기 어려운 상황을 맞게 될 것으로 예상된다.

이러한 여건과 앞에서의 연구를 통하여 볼 때 당장 지도소를 이양한다는 것은 상당히 무리라는 결론을 내릴 수 있다. 따라서 향후 어촌지도소 지방이양의 시점을 다소 늦추는 것이 바람직할 것으로 보이며 크게 두 단계로 보아 지방이양을 검토하는 것이 필요하다고 본다.¹⁶⁾ 먼저 1단계에서는 여건 성숙이 된 후에 지방이양을 점차 검토해 나가는 것으로, 여기에는 다음과 같이 세 가지 방안이 있을 수 있다.

첫째는 현재의 어촌지도소 기능을 도 단위로 이관하여 도 단위에서 광역으로 운영하는 방안으로 이것이 잘 될 경우 향후 시·군까지 이양을 확대하는 방안이 될 수 있다. 현재의 여건상 어촌지도소는 28개소로 전체 63개의 연안시군에 모두 이양할 수 없는 상황이다. 따라서 도에서 도 어촌지도소나 선임 어촌지도소를 적극적으로 육성하고 지도기능을 각 시·군까지 조직시켜 지도기능이 시군 단위로 넘어가도 된다고 판단되면 이관하는 것이 하나의 방안이 될 것이다. 현재 도 단위에서 재정자립도 등의 여건을 고려해 볼 때 과연 제대로 지도기능을 강화시킬지 계속 의문으로 남기 때문이다.

둘째, 어촌지도소와 중앙의 수산진흥원 조직과의 연계 강화를 전제할 경우 현재 모든 자치단체가 어촌지도소를 갖지 못하고 있어 이를 고려하여 중앙정부에서 투자를 확대하여 적어도 현재의 상주지도소만이라도 시설 및 여건 보강이 이루어지는 데로 이관하는 방안이다. 지방 이관시까지 대강 5~6년의 시일이 소요될 것으로 판단된다.

셋째, 지방의 연구여건이 조성될 때까지 기다려 이관하는 방안으로 그러나 현재의 지방 여건상 이런 연구여건 조성은 지방정부 단독으로는 쉽게 이루어지지 않을 것으로 판단된다. 따라서 대안으로서 중앙에서 현재의 어촌지도소의 기능을 일본의 도립 수산시험장 수준으로 키워서 지역연구 및 지도기능을 확고히 한 후 이관하는 방안이 고려될 수 있다. 이 경우 적어도 중앙정부에서 5~10년간의 육성기간이 필요하다.

둘째, 셋째 안의 경우 집행업무의 미이관으로 인한 외부적인 지적과 해당

16) 다음 논문에서도 농촌지도소를 3단계로 나누어 지방 이양하는 안이 제시됨. 진재구 등(1996), pp.219~220.

시도의 지속적인 이관요구가 예상된다. 이 경우에는 이관에 대한 의사나 준비 태세가 되어 있는 지역에 먼저 기능을 이관하고 나머지 지역은 여건을 보아 순차적으로 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.¹⁷⁾

그러나 어느 경우든 중앙정부는 교육, 정보제공 기능을 강화, 유지할 필요가 있다. 어촌 시험·연구와의 긴밀한 연계 및 지도요원의 지속적인 전문화 교육을 필요로 하는 지도사업의 특성상, 중앙과 완전 분리된 지방만의 독자적인 지도사업은 충분한 효과를 거두기 어렵다. 이는 중앙정부가 교육 및 정보제공 기능을 계속 수행할 필요가 있음을 뜻한다.

② 제2 단계(중장기적으로)

어촌지도사업의 지방이관을 성취하고 여건이 된다면 민영화, 민간화까지도 검토해 볼 수 있는 단계이다. 고령의 영세 어민들이 대부분 현업에서 은퇴하고, 현재 정부가 추진 중인 어업구조개선 사업의 결과, 소규모 어가중심의 어업구조가 대부분 중규모 이상의 자립 어가나 회사 또는 수산관련조합 중심의 어업생산 구조로 전환되어, 우리나라 어업이 국제경쟁력을 갖춘 시점부터는 어촌지도사업의 완전한 지방이양 나아가 부분적으로 민영화, 민간화까지도 고려해 볼 수도 있을 것이다.

그러나 유럽 국가들에서 농촌지도사업의 민간화, 민영화 흐름은 이 분야에 시장경제 원리가 적용되는 것을 의미하는 것으로 현재는 우리의 여건상 어렵지만 수협이나 관련단체 등, 민간단체들이 여건에 맞춰 자발적으로 어촌지도 사업을 전문화시키고 우리 어업이 국제경쟁력을 어느 정도 갖춘 이후에는 한 번쯤 고려해 볼 문제라고 생각된다.

17) 실제로 항만 기능이관시 이와 같은 방식으로 논의가 진행되고 있다고 함.

第5章 漁村指導 機能의 活性化 方案

1. 어촌지도 여건 변화 분석

1) 어촌지도의 여건변화에 따른 목표와 비전의 변화

세계무역기구의 출범에 따른 수산물 시장개방과 자유무역의 확대 등 국제적 어업환경의 변화에 적극 대처하지 못하면 사실상 우리의 어촌은 생존하기 어렵다. 이러한 국제환경에 적응하기 위해서는 어업을 하나의 산업으로서 그 체질을 강화하고 전문화를 꾀하는 등의 경쟁력 제고를 통한 어업소득 증대, 구조개선을 통한 기계화, 첨단기술화로 생산비 절감을 통한 가격 경쟁력 개선, 소비자의 소비패턴을 파악해 고품질 안전수산물 생산 등 도처에 산재해 있는 과제들을 풀어 나가야만 한다. 사실 어업의 과감한 혁신을 통해서만이 선진수산물국가와 경쟁할 수 있다. 국제화, 지방화와 함께 국내 어업여건의 변화로 나타나는 어업기술에 대한 새로운 수요는 다음과 같이 요약된다.

첫째, 지역특성에 맞는 지역어업의 개발과 지역어업의 경쟁력 강화를 위한 첨단어업 기술에 대한 수요가 증가하고 있다. 둘째, 지역별 어업생산의 전문화와 일류상품 생산을 위한 고급생산기술 및 어장경영기술에 대한 수요가 증가하고 있다. 셋째, 생산·가공·판매 등 수직적 통합에 의한 기업적 수산물 생산과 조직경영기술의 요구다. 넷째, 수산물의 상품화 기술과 유통 및 무역에 관한 지식 및 정보에 대한 수요가 증가하고 있다. 다섯째, 국내외적으로 환경의 강화가 크게 요구되고 있다. 여섯째, 한·일, 한·중 어업협정의 강화로 연안어장의 중요성이 보다 커지고 있고 이에 따른 연근해 어업의 구조조정도 거론된다. 아울러 TAC 등 새로운 어업제도 도입이 준비된다. 일곱째, 노령화·부녀화로 새로운 어업기술인력의 양성이 중요해지고 있다.

어촌지도사업은 이러한 여건변화에 따라 그 목표가 새로운 생산기술의 보급에 한정되어서는 안된다. 경영(management) 문제, 사회 경제 및 제도적

〈표 V-1〉

어업 환경변화와 요구되는 지도 기능

변화항목	변 화 내 용	요구되는 지도 기능
국제화	시장개방, 경쟁범위와 대상이 다양화되고 경쟁 치열	정보기능 및 차별화된 기술지도
지방화	지방 특색을 강화, 지방자원 최대활용	특화된 지방지도 기능
환경강화	적조 등에 대비한 광역관리기능강화, 어병, 어장관리 전문지식 강화	환경지도 기능 강화
경영(시장) 유통 강화	지역과 지역간 중앙과 지역간 정보, 유통 등 네트워크 강화	경영지도 기능 강화
어업구조 조 정	어선어업세력 축소, 양식어업 경쟁력 강화 : 경쟁력 약화된 어업 퇴출	일반 지도기능 강화
어업협정	연안어장 강화, 연안목장화 사업강화 필요	일반 지도기능 강화
노령화 · 부녀화	기술전수인력의 감소, 신규인력의 교육지도 강화 필요	후계자 교육 및 지도기능 강화

문제까지도 활동 영역에 포함시켜야 한다. 지도사업의 범위를 순수한 어업 서비스에 국한하는 대신 어촌 상담 서비스로 확대하는 것이 지도사업의 성공 가능성을 높여 주기 때문이다. 이는 영세어가에 대한 지도사업에서 특히 그러한데, 그 이유는 보다 광범위한 지도사업이 영세어가들이 실제 처하고 있는 상황에 더 부합되기 때문이다. 영세어가들의 경우, 장사, 수공업, 노무 등 다양한 방식으로 겸업에 나서는 경우가 많다.

종합적인 상담 서비스로서의 어촌지도사업은, 생산기술 개선과 家口員의 취업 등 제반 사회·경제적 문제들, 어민들간의 조직화된 협동 및 自助 등 제도적 문제까지 그 범위가 매우 넓어지고 있다. 이처럼 광범한 서비스의 제공을 특징으로 하는 어촌지도사업은 사회 각 분야와의 다양한 채널 및 협력을 필요로 한다.

따라서 앞으로의 어촌지도 목표는 〈표 V-2〉에서 보는 바와 같이 어민에게 만족을 줄 수 있도록 지역여건에 따라 다양하게 설정되어야 하고 어촌에 활력을 줄 수 있는 차원에서 설정되어야 할 것이다. 그리고 이러한 목표가 어민의 호응 속에서 달성가능한 목표가 되기 위해서는 목표설정시에 보급기술, 기술영역, 지도대상 등이 급속히 변모할 것이라는 점이 고려되어야 할 것이

다. 즉 지도목표에는 어업이 현재 생산기술 위주의 1차 산업에서 앞으로는 가공, 유통까지를 포함한 2~3차 산업으로 확대될 것이며,¹⁾ 바이오테크놀로지를 이용한 첨단생물산업으로 변모할 것이라는 등의 비전이 고려되어야 할 것이다.

〈표 V-2〉

어촌지도 목표의 설정 기준

구 분		현 재	미 래
목표설정 기준		• 국가의 어업 목표에 부합된 기술의 보급(중앙중심의 획일적 지도) • 연구기관의 기술수준과 어가의 기술수준과의 격차(Gap) 해소	• 지도환경의 변화와 지역여건을 고려한 기술보급(지역중심의 탄력적 지도) • 어민에게 만족, 어촌에 활력을 줄 수 있는 지도사업
고려사항	보급기술	• 1차산업기술(고품질, 생력기술중심)	• 첨단생물산업기술(바이오테크 등)
	기술영역	• 생산기술	• 생산+가공+유통기술, 환경보전기술
	지도품종	• 상품화된 소수품종	• 지역특화 품종
	지도대상	• 개별어민 중심	• 대상의 차별화, 조직중심
생활개선		• 의·식·주 개선	• 삶의 질 향상

주 : 박현태(1996), p.62의 내용을 수산업 현실에 맞게 수정한 것임.

2) 어촌지도사업의 당면과제

어업의 국제화·개방화·지방화시대의 무한경쟁 속에서 어업의 구조개선사업을 통하여 우리 어업·어촌·어민의 경쟁력과 삶의 질 향상을 위해서는 어촌지도사업에 대한 새로운 역할과 기능의 확대가 요청되고 있다. 어촌지도목표가 국가의 수산정책목표에 부합된 기술의 보급에서 이제는 어민에게 만족을 주고 어촌에 활력을 줄 수 있는 지도사업으로 바뀌어야 함에 따라 이를 달성하기 위한 지도사업의 과제도 어촌지도목표의 변화에 부합되도록 새롭게 설정되어야 할 것이다. 현재의 어촌지도사업에 대한 문제점을 바탕으로 어촌지도소가 기술보급사업과 관련하여 추진해야 할 당면과제를 모색하면 다음과 같다.

1) 비슷한 내용에 대해서는 다음 내용 참고 바람. 최상국(1993), p.60.

- i) 대량생산품종, 생산 위주의 기술지도에서 벗어나 어민의 다양화되어 가는 기술수요에의 대응과 이를 수행하기 위한 지도조직체계의 재편
- ii) 어가의 전반적인 기술수준의 향상과 첨단·고도기술 수요 증가에 대응하여 지도인력의 기술수준 및 기술보급 능력 향상
- iii) 다양한 지도주체들과의 경쟁에서 우위를 확보할 수 있는 경영전략 수립
- iv) 지도사업의 지방이관에 대비한 일선 지도조직의 기능과 역할에 대한 재정립과, 어촌지도소를 지역어업의 기술보급 주체로서 중점 육성
- v) 적조, 어병에 대비한 환경보전 노력과 어민의 삶의 질 향상을 추구하는 지도사업전개 등으로 설정해 볼 수 있다.

2. 어촌지도 기능의 개선방향

그 동안 어촌지도사업은 국가의 수산정책목표를 달성하기 위해 정부중심의 하향식 지도체계를 유지하면서 전개되어 왔다. 그러나 앞으로의 지도사업은 전문화·다양화되어 가는 어민들의 영어기술 수요를 충족시킬 수 있어야 할 것이다. 또한 지방화시대의 개막으로 지역고유의 지도특성을 살리지 않고서는 지도기관간의 경쟁에서 우위를 점하기 어려울 것이다. 어촌지도소가 이러한 지도여건의 변화에 능동적으로 대처해 나가기 위해서는 현행 지도인력, 대상, 내용, 방법, 범위 등에 대한 전반적인 재검토를 통하여 개선방안이 강구되어야 할 것이다.

어촌지도사업 개선의 기본방향은 어업환경변화를 적극 수용할 수 있는 체계이어야 한다. 서구의 경우 지방자치체가 우리보다 앞서 도입되었고, 농어민의 다양한 욕구를 민주적인 방식에 의해 지도체계 내에 반영하는 등 우리가 오늘날 겪고 있는 여건과 비슷한 상황하에서 그들 나름대로 지도체계가 정착되었기 때문이다. <표 V-3>은 어촌지도사업의 개선방향을 요약한 것이다.

〈표 V-3〉

지도사업의 체계 개선방향

구분	문제점	개선방향	수 단
조직 /운영	• 지도소 운영의 비효율성	• 상업어업·지방화 시대에 대응한 지도전략 수립	• 계선조직의 탄력적 운용 • 지역어업개발센터를 영어활동의 거점으로 육성
제도 변화	• 지방이관에 따른 보완장치 미비	• 지방이관에 따른 제도적 안전장치 마련	• 직급 및 직위 조정 • 지도사업예산의 안정적 확보 • 중앙단위에서의 전문교육 실시
지도 인력	• 일반지도사	• 지역별·전문지도사(고난도 기술지도) • 우수 지도인력 유치	• 전문 지도인력 육성 • 보수교육 내실화(위탁교육 등)
지도 대상	• 모든 어가	• 지도대상의 차별화(일반어가, 전업어업, 조식체 및 법인)	• 선도어업, 전업어가와와 고급기술 교류 • 선진어가와 지도병행
지도 내용	• 주요품종중심 • 생산기술 중심	• 품목의 다양화, 고급화 • 지역특화품종 기술보급 • 수확 기술지도 강화(가공, 저장, 판매 등)	• 지역특산물 개발 • 경영지도의 강화 • 고부가가치, 상품화 전략 지도 • 전산에 의한 D/B구축
지도 방법	• 중앙획일적인 기술의 교시보급	• 지역의 특성을 고려한 기술 보급 • 지역 고유의 기술체계 확립	• 어가의 품목별 기술수요파악 • 현장 실용화기술의 연구개발 • 지역어업개발센터의 지역성 강화 • 지도사업내용 광고

자료 : 〈표 V-2〉와 동일.

1) 시대 변화에 대응한 지도계획 및 전략 수립

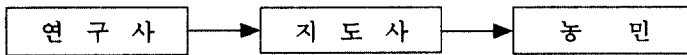
국제화·개방화·지방화시대에 어촌지도소는 과거와는 달리 기술이 뛰어난 전문수산업, 수협 등 생산자조직, 선진수산국가 등과의 경쟁에 직면하게 될 것이다. 어촌지도소가 어민에게 만족을 주고 관련지도기관과의 경쟁에서 우위를 점하기 위해서는 지도소의 경영전략을 기업경영방식 차원에서 접근할 필요가 있다.²⁾ 그러기 위해서는 사업계획 수립과 그 계획을 용이하게 실행에

2) 유사한 사례로 서종혁 외(1995)에서 제시하고 있는 농촌지도소의 경영전략은 다음과

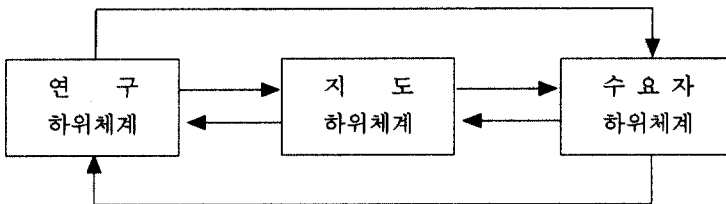
옮길 수 있도록 지도조직 운영 면에서의 개선이 요구된다.

또한 어촌지도소는 과거에는 <그림 V-1>과 같이 연구정보가 일방적으로 흐르는 것으로 보았으나 앞으로는 연구소와 어민의 쌍방 정보를 상호 연계시키는 Rolig의 모형을 따라야 할 것으로 보인다.³⁾

<그림 V-1> 농어업 정보체계화 단계 모형



<과거의 패러다임>



<현재의 패러다임>

이를 지도현장에 적용시킨다면 먼저 어민들의 지도에 대한 만족과 신뢰를 높이기 위하여 지도사업의 계획수립단계에서부터 최종평가에 이르기까지 지역어민의 직접적인 참여가 필요하다.⁴⁾ 계획수립단계에 있어서 지도소는 지역의 영어여건에 대한 실태조사를 토대로 다음 연도의 지도사업 추진계획시안

같음.

- 최소의 경비로 최대의 주민만족을 제공
- 제공지향적인 지도사업의 전개
- 나열식 지도사업을 지양하고 시장경쟁원리에 입각한 지역특화작목 중심의 전문지도
- 지역특성을 감안한 창조적 지도사업의 전개와 타 지역과의 차별화 유도

3) 최민호(1991), p.128.

4) 유사한 주장으로 다음 논문에서 지도사 및 농민들의 「연구공모제」, 「현장기술고안기금」도 제기됨. 김동희 등(1991), p.378.

을 마련하고, 지역어민 및 어업관련 단체의 대표, 유관기관과의 협의를 통하여 계획안을 확정된 후 지도사업을 추진해야 할 것이다. 이렇게 함으로써 어민의 지도사업에 대한 인식을 제고시킬 수 있고 유관기관의 협조를 용이하게 얻을 수 있을 것이다.

연간 지도사업이 완료된 후에는 계획수립단계에서와 마찬가지로 어민대표와 유관기관 등이 품목별 사업별 평가에 직접 참여할 수 있는 평가제의 도입이 필요하고, 평가결과는 차기의 계획수립에 반영되어야 할 것이다. 아울러 어촌여론의 수렴과 영어상 문제점 및 애로사항을 발굴하여 해결할 수 있도록 지역어민을 상대로 한 모니터링 제도도 운영할 필요가 있다.

2) 지도인력의 전문화

전문지도인력의 육성⁵⁾을 위해서 가장 시급한 것은 기존인력에 대한 재교육이다. 현재의 전문특기교육이 실효성을 갖기 위해서는 이론교육과 실습교육을 병행해서 추진하되, 전공분야를 고려한 교육대상자 선정과 연수기간의 조정이 필요하다. 그리고 교육기관, 연수기간 및 교육과정을 기술수준별로 다양하게 개설하여 지도사가 자기의 기술분야나 기술수준에 맞추어 교육을 이수할 수 있도록 교육내용의 다양화를 추구해야 한다. 또한 현재의 어촌지도는 지역담당 위주의 지도 편성 방법을 쓰고 있어⁶⁾ 수산 전분야의 어업인 및 어촌계를 대상으로 함으로써 한정된 인력과 장비의 제약으로 지도성과의 거양이 어려우므로 지도사 개인별로 전문분야, 보조분야의 주특기를 개발토록 하여 적극적인 전문화를 추진하여야 할 것이다.⁷⁾

아울러 지도직 공무원에 대해 국내외 대학 및 대학원, 시험·연구기관에의 위탁교육 기회를 대폭 확대하고, 해외 연수대상자는 연공보다 능력과 전문성

5) 지도 인력의 전문화 필요성에 대해서는 다음 논문에서도 제기됨.

- 서규선 등(1993), p.51.
- 고일웅(1993), p.12.
- 김동희 등(1991), p.376.

6) 해양수산부, 「'97 전국어촌지도관계관 회의 자료」, 1997. 7. 31, p.151.

7) 김동희(1991), p.378. 참조

의 수요를 우선 고려하여 선발하며,⁸⁾ 연수기관 및 지역은 실제 능력 향상에 도움이 되는 곳을 선정하도록 해야 할 것이다.

한편, 현재 조사 결과 40세 미만의 젊은 지도사들은 대졸출신이 많이 늘어나서 이들에 대한 교육이 효과적으로 이루어질 경우 새로운 기술보급이 용이할 것으로 판단된다. 다만 전공에 대한 고려가 미흡하여 전문성이 결여되고, 전문기술습득을 위한 시간과 예산이 소요되고 있다. 따라서 향후의 수요를 고려하여 신규 채용시 전공·학력을 고려한 채용제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 채용된 후에는 자신의 전문분야에 대한 기술습득에 더 많은 시간을 투입할 수 있도록 잡다한 행정업무를 과감히 줄여야 할 것이다.

〈표 V-4〉

현재의 전문기술교육 프로그램 내용

교육분야	교육인원	교육시기(기간)	교육실시기관	비고
계	83명			
수질분석	28	3~10월 (2주)	수진원 어장환경과, 수산연구소	1999년 실시 예정
어류질병	20	3~4월 (2주)	수진원 병리과, 수산연구소	
어류양식	15	3~5월중 (4주)	수진원 수산종묘배양장	
적조방제	10	2~3월중 (1주)	수진원 적조연구부, 수산연구소	
전복양식	10	4~9월중 (4주)	수진원 수산종묘배양장	
어촌지도 실무반*	30	11월중 (1주)	해양수산공무원교육원, 어촌지도실 무 전반	
수산경영 지도반*	60	3. 9월중 (1주)	해양수산공무원교육원, 수산경영지 도능력 배양	

주 : 자세한 내용은 〈부록 5〉 참조.

8) 1997년도에 처음으로 자체 일반예산으로 어촌지도사 70명을 해외연수시킴. 장소는 일본(1명), 유럽(1명), 노르웨이(1명), 중국(4명) 등임(「1997년도 어촌지도사업보고서」, 해양수산부, pp.184~185).

〈표 V-5〉 지도직 공무원의 연수훈련과정의 다양화 방안(예)

연 수 기 관	연 수 분 야	연수기간	연수주기
공 무 원 연 수 원	지도이론, 지도력 배양	2~4주	매3년
대 학 위 탁 교 육	전문분야 이론	3~6개월	매5년
연 구 소 위 탁 교 육	전문분야 실무이론 및 기술	6~12개월	매3년
선진어장위탁교육	경영기법 및 전문기술 습득	2~3개월	매 년
해 외 연 수	세계화시대의 국제적 감각 및 선진 어업기술 습득	1~2주	필요시

자료 : 박희태 등(1996), p.65과 해양수산부 자료(1997. 7)를 참고로 작성함.

3) 지도기능 및 지도내용의 다양화

어가의 영어형태가 전문화·조직화·다양화됨에 따라 앞으로 지도기관의 지도기능도 다양화되어야 할 것이다. 어가의 영어활동은 〈표 V-6〉에서 보는 바와 같이, 결과에 대한 예측과 시장정보를 파악하여 의사결정을 하고, 조직화에 의한 공동대응으로 자신들의 의지를 관철시키고자 한다. 따라서 이렇게 변화하는 어가를 대상으로 효과적인 지도사업이 수행되기 위해서는 지도기관의 기능도 기술보급·관리기능 뿐만 아니라 기획, 판매, 경영상담, 정보수집·전달, 조직화, 의사의 결집과 반영기능에 이르기까지 다양화되어야 할 것이다.⁹⁾

지도기관이 이러한 기능수행에 충실하기 위해서는 종래의 생산위주의 기술보급에서 수산물의 부가가치를 높일 수 있도록 저장·가공·유통 등 수확 후 기술지도가 필요하고 경영관리, 마케팅, 어업정보, 문화생활에 이르기까지 영어활동 전 분야에 걸쳐 지도활동이 전개되어야 할 것이다. 특히 어업정보체계의 확립을 통해 어가의 경영설계 및 진단에 의한 과학적인 영어를 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 어장면적, 수질, 가격, 기후 등의 모든 자료가 데이터베이스화되어야 하고, 수집된 자료가 유효하게 활용될 수 있도록 소프트웨어의 개발 및 보급이 이루어져서 어민 스스로가 이용할 수 있는 교육이 이루어져야 한다.

9) 비슷한 내용의 논의가 다음 논문에 제시됨. 성중환(1995. 7), p.119.

또한 지역어업의 전개와 지도조직의 변화에 따라 지역특화품종의 개발과 지역수산물의 품질향상 등 지역어민의 욕구를 충족시켜 줄 수 있어야 할 것이다. 해당지역 내에서 해결하기 어려운 기술내용이나 취약한 부분은 인근 지도조직, 시험연구기관 등과의 교류를 통하여 해결할 수 있도록 유기적인 상호 협조체제도 구축해 나가야 할 것이다.

〈표 V-6〉 어가의 영어활동변화에 따른 지도기관의 지도기능

어가의 영어활동		지도기관의 기능
• 소득목표 설정 등 어떤 결과를 예측하여 영어 활동을 계획	예 측 과 계 획	기획 기능
• 목표 실현을 위한 조직화	조 직	조직화 기능
• 기술과 경영혁신을 도모	기술혁신 경영혁신	기술관리 기능 경영상담 기능
• 시장의 흐름과 기타 정보를 수집	정보수집	정보수집, 전달기능
• 보다 유리한 생산물 판매 도모	판 매	판매전략 기능
• 이를 위해서 생산자의 공동 의지를 결집하고 자신들의 이해 실현을 위해 대외적으로 행동	의사결집	의사결집과 반영의 기능

자료 : 〈표 V-5〉와 동일.

4) 지도대상의 차별화

그 동안의 지도사업은 지역에 거주하는 모든 어가를 대상으로 개별접촉 또는 대중교육 위주로 이루어져 왔다. 그러나 상업적 어업의 진전에 따라 어가의 영어형태는 급속히 규모화·전문화를 추구하고 있다. 정부정책 또한 어가의 규모확대를 통해 경쟁력을 제고시킬 수 있도록 전업어가, 영어조합법인 등의 설립을 조장하고 있다. 종전과 같이 전 어민을 대상으로 주요품종중심의 일반화된 기술로는 지도대상인 어민의 지도욕구를 충족시켜 줄 수 없을 뿐만 아니라 자원과 노력의 낭비를 초래하게 된다. 따라서 향후 어업기술보급은 지도사의 전문화를 바탕으로 지도대상을 경영유형별, 품목별, 기술수준별로 그룹화해서 다양하게 전개할 필요가 있다.¹⁰⁾

이를 좀더 구체적으로 보면, 〈표 V-7〉에 나타난 바와 같이, 고급기술에 대

한 지도수요를 갖고 있는 대규모 어가에 대해서는 일차적으로는 사설지도업체가 지도사업을 수행하고, 이차적으로는 공공지도업체가 지도사업을 수행하되 수혜 어가에 비용을 부담시키는 것도 향후 고려할 수 있다. 중규모 어가는 고급기술 뿐 아니라 어업경영 및 수산물가공 관리에 대한 지도수요를 갖고 있으며, 이들에 대해서도 일차적으로 사설 지도업체가 지도사업을 수행하고, 이차적으로 공공지도기관이 지도사업을 수행하되 유럽의 농업의 경우와 같이 그 비용은 궁극적으로 수혜 어가로부터 회수할 수도 있을 것이다.

〈표 V-7〉 어업인 유형, 요구 및 적정 공급자 유형

어업인 유형	요구사항	공급자 유형
대어업인	고급기술	상품위원회/사적지도/공적인 원가회수
중규모 어업인	고급기술/어장관리/가공관리	사적지도/최종 원가회수와 공공지도
소규모 어업인	수요 평가/저급기술/어장관리/조직화기술	공공지도서비스/영어조합/수협
생계어업인	수요 평가/저급기술/조직화기술	공공 지도서비스

자료 : River and Gustafson, p.260, 진재구 등(1996, p.213)에서 재인용

소규모 어가(생계문제를 걱정해야 하는 영세어가와는 구분됨)의 경우 이들에게 필요한 것이 무엇인지를 찾아내는 수요 평가부터가 지도수요에 포함되는데, 이들에 대한 지도는 일차적으로 공공지도기관이 무료로 시행하고, 이외에 영어조합 및 수협에서 담당하는 것이 적절하다. 영세어가의 경우도 이들에게 필요한 것이 무엇인지를 찾아내는 수요평가부터가 지도수요에 포함된다. 이외에도 이들은 저급기술과 조직화 기법에 대한 지도수요를 갖고 있고 이들에 대한 지도는 공공지도기관이 무료로 지도하는 것이 적절하다. 우리나라의 경우 어촌지도의 주대상이 되는 3ha 미만의 소규모 어가의 비율이 전체의 약 80%를 차지하여 공공 지도의 수요가 대단히 큼을 알 수 있다. 이외에도 고령의 영세 어가가 많은 우리의 어업 현장은 아직도 첨단 어법에 대한

10) 비슷한 논의가 다음과 논문에서도 제기됨. 성종환(1995, 7), p.118.

전문 지도보다는 종묘 채묘 시기, 어병 투약 시기 및 방법 등 저급 기술 문제와 기타 크고 작은 어가의 문제를 자기 일처럼 자상히 돌봐주는 형태의 “노동집약적 단순지도”에 대한 수요가 상당히 크다. 앞의 표에서 본 Rivera와 Gustafson이 제시한 영세 농어가에 대한 바람직한 지도방식의 적용 필요성이 크다고 볼 수 있다.¹¹⁾

〈표 V-8〉

우리나라 양식어업체 규모

규 모	사업체 수	비 고
0.1ha미만	2,135	
0.1 ~ 0.3	6,973	
0.3 ~ 0.5	4,532	
0.5 ~ 1.0	8,376	
소 계	22,016(50.4%)	
1.0 ~ 1.5	5,051	
1.5 ~ 3.0	7,307	
소 계	12,358(28.3%)	
3 ~ 6	5,740	
6 ~ 10	1,997	
소 계	7,737(17.7%)	
10 ~ 15	932	
15 ~ 20	252	
20 ~ 25	145	
25 ~ 30	50	
30ha 이상	228	
소 계	1,607(3.4%)	
총 계	43,718(100.0)	개인경영 43,286 회사경영 37 공동경영 382 단체·연구기관 13

그 동안 어촌지도소가 육성해 온 어민단체는 어업기술습득 및 생활개선에

11) 진재구 등(1996), p.217.

대한 단순한 학습단체로서 인식되어 왔다. 그러나 향후의 어민단체는 어업기술을 수용할 기술자일 뿐만 아니라 자신들이 생산한 수산물을 가공, 판매, 유통기능까지도 담당하는 이익단체로서의 역할도 수행하게 될 것이다. 따라서 어촌지도소는 이들 회원 상호간의 기술·정보교환, 어자재의 공동구입, 생산물의 공동출하 등 협동영어활동이 용이하게 이루어 질 수 있도록 현재의 지역별 어민조직을 품목별로 새롭게 육성할 필요가 있다. 이를 위해서 어촌지도소는 품목별 전담지도사제 또는 팀제¹²⁾를 도입하여 현재의 재역담당 위주의 지도 편성 방법에서 탈피하여 품목별 전담지도사가 조직활동의 촉구, 동기유발, 유관기관과의 연결활동을 담당해야 할 것이다.

5) 지역어업개발센터를 영어활동의 거점으로 육성

현재 논의되고 있는 지역어업개발센터의 필요성과 역할은 충분히 인식되고 있으나 그 운영방안에 관련되어서는 아직 구체화되어 있지 못한 실정이다.¹³⁾ 따라서 지역어업개발센터가 지역어업기술의 개발 및 보급이라는 본래의 역할을 수행하기 위해서는 연구실험시설과 시험교습어장 등을 갖추 수 있도록 정부의 재정적 뒷받침과 아울러 운영에 대한 구체적 방안이 수립되어야 한다. 1997년 현재 5개소에 불과한 시범어장 운영을 가능하면 1지도소 1개 어장 이상으로 운영이 되도록 하여야 명실공히 시험연구·지도가 일체화될 것이다. 또한 이러한 지역어업센터의 운영방안은 전국적으로 획일화될 수 없으며 지역의 특성에 맞도록 다양하게 마련되어야 어업인의 현장 애로사항이 조기에 해소되고 어촌지도소도 지역의 준연구기관으로 육성되게 될 것이다.

이러한 지역어업센터는 지역특산품 발굴과 새로운 기술보급을 위한 수산기술개발의 거점 확보의 의미를 가지게 된다. 여기에서는 일본의 故郷蒼生 및 1村 1品運動 등을 참고하여 적정 모델 개발 방안이 강구되어야 하고 주요업무로는 시범어장 설치, 어병실험실, 우량종묘 보존배양실, 어업인 교육장 등 과학적인 영어시설을 완비하고 적조예찰, 어류질병, 채묘예보, 어가동향 등 어촌지역의 종합정보센터의 역할을 수행하여야 할 것이다. 따라서 지역어업

12) 농업에서는 주요작목을 중심으로 반 및 팀제가 활성화됨.

13) 유사한 농업센터 육성에 관하여는 다른 논문 참고 요망함. 고일웅(1993. 10), pp.10~12.

개발센터는 어민들이 와서 보고 배워 가는 어민교육장으로서만이 아니라 어업, 어촌, 어민의 모든 문제를 전담 해결하는 지역개발의 거점 전문어업기관으로 육성되어야 할 것이다.

현재의 여건상 지역어업센터는 예산상의 제약을 고려하여 볼 때 순차적으로 실시하여야 하며 시범적으로 도별로 1개소 어촌지도소를 선정하여 지역어업센터로 육성하여 이것이 성공되면 이를 전 시·군으로 확산시키는 것이 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

아울러 전 시·군으로의 확산에 대비하여 각 어촌지도소의 기능을 연구 및 지도 기능의 양 체제로 전환하고¹⁴⁾ 지역의 고유성을 살린 지역 종합어업센터로 만들어 나가야 할 것이다.

6) 직급체계 개선 등 사기진작책의 수립

어촌지도사는 일선 현장에서 어업인과 직접 접촉하면서 발로 뛰고 선박과 어장의 위험성 속에서 수행하므로 투철한 사명감 없이는 성과를 기대하기 어렵다. 이러한 사명감은 자절이나 상급자의 강요나 지시, 교육으로 이루어지는 것이 아니라 열심히 일한 후에 돌아오는 성취감이나 기대감이 있어야 가능하다. 그러나 현행 체제는 어촌지도직렬의 지도사, 지도관의 2원적 단일호봉 제도로써 일반직렬과는 달리 서기에서 주사보, 주사 등과 같이 직렬이 다양하지 못하여 승진할 기회는 거의 없다해도 과언이 아니다. 설혹 기회가 있다 하여도 시험제도가 아닌 추천제도에 의하다 보니 더욱 어렵게 생각하고 포기하기 쉽다.

따라서 지도직 공무원의 대우개선, 능력 있는 사람의 승진기회 확대로 사기를 높이고, 전문가 유치가 가능토록 지도직 공무원의 직급 및 보수체계를 다단계화할 필요가 있다. 즉 어촌지도사들 사이에는 어촌지도직렬을 가지고는 승진의 가능 폭이 좁아 일반직과 같이 다양한 승진 계단의 부여가 필요하다고 판단된다. 현재의 지도사, 지도관의 2단계 직급 시스템에서 전문지도관(3~4급 상당) 제도를 신설하는 등 직급을 다단계화시켜 승진 폭을 확대하고

14) 이를 위해 지도직 공무원의 연구직과 지도직의 복수직제화 또는 연구·지도직의 통합 포함 방향이 다음 논문에서 제시됨. 서규선 등(1993), p.53.

나아가 지방해양수산청의 보직¹⁵⁾도 가능케 하는 처우 개선과 사기 앙양책이 수립되어야 한다.¹⁶⁾

1986~1997. 8 현재 해외 장단기 연수자는 연인원 34명(1개월 이상 장기 2명)으로 전체의 12%에 불과하고, 단기간 견학 및 시찰 위주의 해외훈련이며 지역별로 일본에 편중된 현상(29명)을 보이고 있다. 일반어민들과 어민 후계자들도 매년도 수협, 시군 등을 통해 선진수산 현장을 다녀온 경우가 상당히 많아 정작 이들보다 먼저 다녀와서 새로운 기술과 정보를 전파하여야 할 지도직 공무원들은 해외연수 기회가 상당히 적었다.¹⁷⁾ 따라서 어촌지도공무원의 전문화와 사기 진작을 위해 해외연수를 대폭 늘리고 특히 1년 이상의 장기적인 연수 훈련이 보다 더 활성화되도록 정부의 강력한 지원이 필요하다고 본다.

또한 개인별 성과를 인사에 반영시키는 과정을 좀 더 투명하게 개선시켜 개인 혹은 팀 단위, 지도소 단위로 업무 성과를 평가하는 시스템을 개발하여 업무 성과가 탁월한 단위에 많은 승진, 해외연수의 기회가 돌아가도록 하여야 할 것이다.¹⁸⁾

지도업무와 행정업무의 분리도 필요한데 현행 11개 어촌지도과의 인원을 적절히 조정하여 어촌지도과의 종전의 어촌지도소로 분리하여 어촌지도과에서는 기획업무와 각 지도소의 업무 취합 및 이첩업무 등 행정업무를 담당하고 어촌지도소에서는 기존 고유의 어촌지도 업무 수행이 필요하다고 본다. 현재 어촌지도소 시절과 동일한 인원으로 종전의 어촌지도 기능 수행과 함께 문서 취합 및 이첩 등으로 업무가 가중되고 있는 실정이다.¹⁹⁾ 그리고 각 어

15) 현행 지방청장에 보할 수 있는 직렬에 행정·수산·선박·시설직으로 되어 있으나 현재 지방청의 업무는 해운·항만·건설·해무·표지·어촌지도 업무로 동 업무와 전혀 관계되지 않는 수산직렬은 있어도 직접 일부 업무를 관장하는 어촌지도 직렬은 배제되어 있어 사기를 저하시킴(해양수산부, 「'97 전국어촌지도관계관 회의자료」, 1997. 7. 31, p.118).

16) 다음 논문에서는 현행 2단계 지도직급을 다단계화시킬 것을 제안하고 있음. 진재구 등(1996), p.221.

17) 해양수산부, 「어촌지도 발전방안」, 1997, pp.28~29.

18) 팀별 지도소별 개인성과 평가에 대하여는 다음에서도 제기됨. 김동희(1991), p.378.

19) 「'97어촌지도관계관 회의자료」, 1997. 7. 31, p.150.

촌지도소마다 서무, 회계, 경리 등 다양한 업무들이 지도업무 이외에 부가되어 지도 업무에 많은 지장을 초래하고 있으므로 향후 이러한 행정업무를 전담할 행정직 공무원의 배치가 요망된다. 아울러 원산지 표시제 지도단속, 노후선 대체사업 등에 대한 지도소장 검토 의뢰 등 각종 단속 업무, 사업검토 의뢰 등 어촌지도소에서 처리하는 것이 비효율적인 업무는 지도 대상에서 제외하는 것이 바람직하다고 평가되며 오히려 환경문제, TAC 제도 도입 등으로 늘어 나는 광역관리 기능을 어촌지도 업무와 함께 하도록 하여 국가자원 관리에 기여토록 해야 할 것이다.

많은 도서 지역을 포함하고 있는 어촌지도소의 경우 현지 출장 실비 지급 방안이 강구되어야 한다고 보는데 현재는 어촌지도공무원에 대한 월액 여비 개념으로 지급되어지고 있다. 참고로 농촌지도소는 현지 출장시 실액 여비를 받아 현지 지도에 임하고 있다고 하므로 이러한 방식으로 출장비의 지급이 바뀌어야 마땅하다고 사료된다.²⁰⁾

7) 어촌지도의 과학화 · 현대화

어촌지도소의 과학화 · 현대화는 청사문제, 지도선 문제, 장비 문제로 집약될 수 있다. 먼저 청사문제를 보면 기존 지도소 중 7개소가 새로운 신축대상이고 공공건물에 무상으로 입주해 있는 10개소의 상주지도 사무실도 조속히 자체 건물이 마련되어야 할 것이다. 10개소의 상주 사무실도 수협 등 공공건물 일부를 무상으로 사용하고 있으나 장소가 협소하고 각종 지도장비의 도난이 우려되며 중장기적으로 자체 건물의 확보가 시급히 요청된다.

어촌지도과(소)는 양식기술지도과(소)로 명칭을 바꾸어도 좋을 만큼 주기능 및 임무는 양식기술 지도이다. 주로 양식 기술지도인 만큼 기술지도선은 필수 불가결한 것이어서 각 지도과(소)별로 지도선이 있어야 하나 현재의 여건은 그렇지 못하다. 향후 각 지도소별로 1척씩의 확보가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

최근 2~3년 사이 어촌지도분야 예산증액에 힘입어 각종 실험기자재가 다수 확보 운영되고 있어 많은 도움을 주고 있으나, 시험연구분야처럼 고가의

20) 전게서, p.151.

정밀도가 높은 최신제품의 구입 활용은 어려운 실정이다. 새로운 기술수요에 신속 대처하고 과학적인 어촌지도체제 확립을 위해 기초실험장비 확보가 우선되어야 하며, 산업경제의 발달로 최근 빈발하고 있는 적조 등 수산피해의 예보체제 구축을 위해서는 최신 시험기기와 장비의 확충이 필요하다.

특히, 어병진단용 세균배양 및 약제 감수성시험, 적조생물 분류 및 밀도조사, 수질분석 및 어장적지조사, 수산기술홍보용 기자재 구입 등 당면 현안해결을 위해서는 하드웨어인 시험조사 분석 및 지도장비의 완비가 선행되어야 할 것이다. 따라서 앞으로 정밀도가 높은 아래의 고가 최신 첨단장비 구입 등 어촌지도의 과학화로 대어업인 신뢰도가 제고되어야 할 것이다.

<표 V-9>

어촌지도소 예산 필요 항목

분 야	예산 지원 요구 항목	비고
청 사	• 7개 지도소 건물 신축 필요 : 화성, 고흥, 사천, 거제, 영광, 진도, 울릉 • 상주 지도소 10개소 : 임차 활용 → 자체 건물보유 지원 요망	낙후건물
기술 지도선	• 요구사항 : 10톤급, 25노트 속력, 첨단연구지도 장비 탑재 요망 • 현재 13척이 있으나 지도에 적합한 선박은 10척 정도에 불과 • 향후 1개 지도소 1척 수준이 되어야 지도의 활성화가 가능함.	
장 비	• 현미경, 수질측정기, 어병장비 등 주요 기초장비만 보유 • 시험조사분석 및 지도장비 완비 - 어병분야 : 전자현미경(TEM), 고성능액체 크로마토그래피, 초음파 세척기, 전기영동장치 등 - 적조분야 : 미립자 측정장치, 전자현미경(SAM), 수질측정기 등 - 수질분야 : 원자흡광분광광도계, 기체 크로마토그래프 질량분석기, 자동분석기, 원소분석기, 발광분광광도계, 총유기질소분석기 등	

第6章 結論 및 提言

어촌지도 업무는 과거 국립수산물진흥원 산하시절부터 발전을 거듭하여 최근 해양수산부 산하로 편입되어 영세한 어민들에 대한 기술지도 업무가 수행되고 있으나, 점차 지도업무 영역이 확대되어 가고 있다.

본 연구의 설문조사 결과에 의하면 어민들의 지도에 대한 수요는 대단히 높고 특히 양식기술, 어병 및 어장환경 관리기술, 경영 및 시장 유통정보 기능에 대한 지도 수요가 높은 것으로 나타났다. 대부분의 어민들은 어촌지도소의 지방이양을 반대하는 것으로 나타났으며, 현재의 지도 업무의 고유성과 독립성이 지속되기를 희망하였다.

어촌지도소의 이양과 관련하여 열악한 지방의 재정자립도, 조직감축 등으로 이관시 위상이 흔들릴 가능성이 높아 보이고 현 여건상 어촌지도조직 자체가 아직도 시설 및 장비, 연구 및 지도기능 등 여러 측면에서 이관되기에 는 여건이 미비한 상태이다. 또한 이관 시 지도사업의 독립성, 자율성 유지와 어촌지도의 특수성의 유지가 어려운 측면도 많은 것으로 판단된다. 더욱이 지방에 연구기능이 전무하여 이관 시 중앙의 연구기능과 지역 지도기능의 연계는 상당히 어려울 것으로 판단된다. 현재 28개 어촌지도소에 전체 인력이 280여명에 불과하여 63개 시·군으로 이관하기에는 조직 자체도 작다고 판단 된다. 따라서 향후 지방연구여건이 조성되고 어촌지도소의 조직 및 시설이 어느 정도 보완되고 연구 및 지도기능이 겸비되기를 기다려 이양하는 것이 바람직한 것으로 평가된다.

어촌지도의 기능 활성화를 위한 방향으로서는 먼저 새로운 시대 변화에 따른 지도전략의 수립이 요망되며 아울러 지도인력의 전문화, 지도 기능 및 내용의 다양화, 지도대상의 차별화, 지역어업개발센터 운영, 지도직 공무원의 사 기 진작책 수립, 어촌지도의 과학화·현대화 등이 요구되는 것으로 나타났다. 또한 TAC에 따른 어획감시기능, 적조 등 광역적인 환경관리기능, 경영정보 센터기능 등이 새로이 부여되어야 할 것으로 판단된다.

어촌지도소의 기능활성화 방안의 세부적인 내역은 다음과 같다.

첫째, 지도인력의 전문화가 필요하다. 현재 지도직의 대부분이 양식 전공자로서 새로운 어장환경관리, 시장유통기능 강화 등을 고려하면 새로운 분야를 교육시킴과 아울러 지도직 공무원들의 분야별 전문화와 이에 따른 교육강화가 요망된다.

둘째, 지도의 상황 변화에 따른 지도기능 및 내용의 다양화가 필요하다. 국내의 여건 변화에 따라 생산, 유통, 가공, 시장 등에 대한 전반적인 지도와 나아가 생활환경에 대한 분야도 새로운 지도영역으로 삼아야 할 것이다.

셋째, 지도대상 어민별로 지도의 차별화가 요망된다. 아직은 영세한 어민이 대부분이지만 차츰 규모가 큰 전문 어업경영체가 늘어나고, 기술이 앞선 선도어민들도 늘어나고 있어 이들에 대한 지도 수요 및 지도 내용이 달라져야 할 것이며 따라서 이에 맞게 지도 내용도 차별화, 고도화가 요망된다.

넷째, 현재의 지도조직을 어촌이 중심이 되는 지역어업센터로 육성해야 한다. 특히 도 단위의 연구기관이 없는 상황에서 어촌지도소는 기술연구 능력도 겸비한 명실공히 지역어업 중심센터로 육성되어야 한다.

다섯째로 현재의 지도여건을 개선하여 지도직 공무원의 사기 진작이 필요하다. 한정된 직급체계를 개선하여 승진의 기회를 늘리고 인사의 투명성도 개선시켜야 할 것이다. 아울러 해외연수 기회를 늘려 전문성의 향상과 아울러 기술에 대한 자부심을 늘리도록 해야 할 것이다.

여섯째로 어촌지도소의 과학화와 현대화가 필요하다. 현재의 열악한 청사, 지도선, 지도장비 등의 개선을 통해 지도소의 업무 능력이 개선될 수 있게 해야 할 것이다.

마지막으로 시대 변화에 따라 어민을 고려한 지도계획의 수립이 요망된다. 수산물 시장의 개방 등에 따라 국내 여건이 완전히 개방되었으므로 어민 대표, 유관기관과의 긴밀한 관계를 유지하여 지도계획 수립 단계에서부터 최종 단계까지 어장, 시장 등 종합적인 여건을 고려한 지도사업 계획이 수립되어야 하고 최종 평가도 어민과 함께 이루어지도록 지도체계의 개선이 요망된다.

어촌지도소는 국가의 식량자원 공급의 중요한 동기 부여자로서 역할을 하고 있어 수산업진흥에 상당히 중요한 역할을 해오고 있으며 향후에도 이러한 기능이 지속될 수 있도록 중앙정부 차원의 지속적인 지원과 배려가 요구된다 하겠다.

參考文獻

- 고일웅, “농촌지도사업의 역할과 기능 : 農村指導所를 地域農業開發센터로 育成”, 「연구와 지도」, 제34권 제3호, 농촌진흥청, 1993.
- 權宅鎬 · 宋龍燮, “농촌지도”, 「연구와 지도」, 농촌진흥청, 1994.
- 김동희 외, “農村指導事業 活性化를 위한 調査研究 : 農村指導事業 發展 戰略”, 「農事試驗研究論文集(農業産學協同)」, 1991.
- 김태호, “농촌지도직의 지방직화에 따른 정책과제”, 「여의도정책논단」, 1996 여름호.
- 류정곤 외, 「총허용량 할당 제도의 운영방안에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 1997. 12.
- 박성쾌 · 김정봉 · 이용숙, 「어촌지도사업의 평가와 발전방안」, 한국농촌경제연구원, 1993. 12.
- 박현대, “농촌지도수요의 변화와 농촌지도사업의 개선방향”, 「농촌경제」, 제19권 제3호, 1996 가을.
- 서규선 · 김성수, “농촌사회의 여건변화와 농촌지도사업의 과제”, 「韓國農業敎育學會誌」, 제25권 제3호, 1993.
- 성종환, “농촌지도소의 바람직한 職務遂行 방향 : 농촌지도소의 職務에 대한 현상적 葛藤分析과 미래적 提言”, 「연구와 지도」, 제36권 제2호, 농촌진흥청, 1995.
- 송요섭, “세계 농촌지도사업의 추진동향”, 「연구와 지도」, 통권 166, 농촌진흥청, 1995.
- 송용섭, “민간화된 농촌지도 사업이 주는 시사점”, 「연구와 지도」, 제35권 제1호, 농촌진흥청, 1994. 4.
- 이상하, “「농촌사회의 여건변화와 농촌지도 사업의 과제」에 관한 토론», 「한국농업교육학회지」, 제25권 제3호, 1993.
- 이희철 외, “지방자치시대의 농촌지도사업”, 「연구와 지도」, 농촌진흥청, 1995.

- 진재구·하상목, “지방화시대 새로운 농촌진흥사업의 발전방향 : 농촌지도사업
을 중심으로”, 『농업과학논문집』, 38권, 1996.
- 최민호, “先進外國의 農村指導體系의 比較分析”, 『서울大 農學研究誌』, 제16
권 제1호, 1991.
- 최상국, “「농촌사회의 여건변화와 농촌지도 사업의 과제」에 관한 토론”, 『한
국농업교육학회지』, 제25권 제3호, 1993.
- 최창호, 『지방자치학』, 삼영사, 1995. 10.
- 농림수산행정연구회 편, 『농림수산(I)』, 동경, 1983. 4.
- 해양수산부, 『'97 전국어촌지도관계관 회의자료』, 1997. 7. 31.
- _____, 『어촌지도 장기 발전 계획안』, 1997. 10.
- _____, 『어촌지도발전방안(내부자료)』, 1998. 6.
- _____, 『어촌지도사업계획』, 1998.

附 錄

1. 어촌지도과(소) 청사현황 / 101
2. 선진국의 농어촌지도 사례 / 102
3. 일본 지도사업의 연혁 / 105
4. 어촌지도업무 지방이양시 업무수행상 예상되는 문제점 / 107
5. 수산경영지도과정 / 108
6. 설문지 / 114

2. 선진국의 농어촌지도 사례

농업 선진국인 네덜란드의 경우를 보면 정부의 재정적 압력과 농산물 과잉 생산에 따른 정책 변화에 따라 그동안 정부에서 운영하던 농촌지도 서비스(Dienst Landbouwwoorlichting, DLV)를 1994년부터 민간조직으로 전환함으로써 민간화(privatization)지도를 수행하고 있는데 정부의 재정지원을 1991년 100%에서 매년 5%씩 감축하여 2002년부터는 50%만 지원할 예정이며 나머지 50%는 서비스를 이용하는 농민들이 부담하게 될 것이다.

영국의 농업개발 자문서비스(Agricultural Development & Advisory Service, ADSA)도 1988년부터有料로 지도서비스를 제공함으로써 민간화의 선두주자로 나섰는데 주된 목적은 재정적인 문제를 해결함과 동시에 고객에 대한 만전의 서비스 체제를 갖추고, 현장의 지도요원들이 비즈니스 활동을 하는데 있었다. 그러나 ADSA의 모든 서비스를 유료로 제공하는 것은 아니며 환경보전 농업과 같은 공공기능 성격의 지도사업은 정부에서 계속 부담하고 있다.

한편 뉴질랜드와 멕시코의 경우도 지도사업비용을 수혜자인 농민들이 전액 부담하는 비용회수(cost recovery) 접근방법을 채택하고 있으나 정부에서 농촌지도조직을 운영한다는 면에서 민간화된 네덜란드, 영국의 지도사업과 근본적인 차이를 보이고 있다.

간추려 말하면 지도체계의 제도적인 측면에서 다양한 접근방법이 이루어지고 있는데 미국과 같이 현 체계의 골격 내에서 새로운 변환을 시도하거나 네덜란드, 영국과 같이 지도사업의 공공조직을 민간조직으로 전환하기도 하고, 뉴질랜드와 멕시코의 경우처럼 지도서비스를 상업화(commercialization)하고 있다. 이와 같은 변화는 재정적 압력에 대한 대응이라는 소극적인 개념에서 파악되기보다는 농민들에게 보다 질 좋은 서비스를 제공한다는 적극적인 개념측면에서 중요성을 띠고 있다.

그러나 지도사업은 정부가 부담해야 할 공공재 성격의 사업이며 민간화되거나 상업화되면 비용을 부담할 수 있는 대농과 전업농 위주로 지도사업의 수혜자가 한정됨으로써 농촌의 균형적 발전이 저해될 우려가 있다는 점에서 상당한 논란이 되고 있다.

이러한 점에서 효과적으로 지도사업을 수행하기 위해서는 어떤 형태의 지도모델이 적합한가 하는 문제가 있다. 이와 같은 논의에 앞서 간과해서는 안 될 사실은 앞에서 본 바와 같이 “지도사업(extension service)”이라는 의미가 나라에 따라 달리 정의되고 있다는 점이다. 또한 지도사업의 영역을 어디까지 한정하느냐 하는 문제도 있는데 이에 따라 협의의 농업개발과 광의의 농촌개발 등 사업영역에 따라 달라질 수 있고 영세농, 전업농 등 경영규모와 형태 그리고 농촌여성과 청소년 등 지도대상에 따라 접근방법을 달리할 수 있다는 것이다. 이것은 수혜대상을 확대하기 위해서는 대상별로 적절한 프로그램이 요구된다 하겠다.

이와 더불어 세계적으로 중요한 논의는 지도체계 및 방법적인 측면으로서 지도사업을 효과적으로 수행할 수 있는 지도 접근방법을 모색하여 왔는데 다음과 같은 세 가지 방안이 검증되고 있다.

먼저 1970년대 초반 세계은행(World Bank)이 개발하여 아프리카, 아시아, 중남미 등의 40여개국에 파급시킨 훈련·방문지도체계(Training & Visit System)가 올바른 선택이었는가 하는 논란이 있다.

T&V 체계는 지도요원이 농산행정적인 업무를 완전히 배제하여 전적으로 지도사업 기능만 수행하고, 지도사업이 연구사업과 밀접하게 연계되어 있으며, 지도요원에 대하여 정기적이고 계속적인 훈련을 실시하고, 규칙적인 시간 계획에 따라 활동하며, 무엇보다도 현장과 농민중심의 지도사업을 추진한다는 전통적인 조직관리 원칙을 채택하고 있다.

농업경제학자인 Leonard는 T&V 체계가 아프리카에서는 최적의 접근방법이지만 지나치게 경직되어 있다고 지적한 바 있으며 또한 하향식 구조의 모순점을 지니고 있어 개별농가의 참여가 배제되어 있다는 단점을 지니고 있다.

한편 커다란 관심을 불러 일으켰던 영농체계 연구지도(Farming Systems Research & Extension, FSRE) 접근방법은 소농들의 생산성 제고와 생활향상에 중점을 두고 있는데 한 농가에서 발생하는 영농과제들 개개의 연구와 지도에 치중하기보다는 개별농가 전체의 물리적, 사회·경제적 여건들을 하나의 체계로 고려하여 정책개선, 생산지원 및 생산성 제고, 복리증진 등을 연구하여 지도사업에 활용하는 방안이다.

이러한 영농체계 연구지도 접근은 학문영역간에 다양한 견해로 인하여 많

은 노력과 시간이 필요하다는 단점에도 불구하고, 농가현장 연구를 통하여 농가위주의 기술개발과 수용이 가속화되고, 농민과 연구·지도와의 상호연계를 증진시킨다는 장점을 지니고 있어 개발도상국은 물론 선진국에서도 잠재력을 지닌 미래의 지도모델로 평가하고 있다.

최근의 또 다른 모델은 농민우선(Farmer First, FF) 접근방법으로서 1980년대 후반 전통적인 기술이전형 연구지도사업이 연구사업 중심으로 진행되어 이해가 어렵고 위험성이 높아 농민이 수용하지 못한다는 단점을 개선하기 위하여 농가가 연구지도사업에 직접 참여하는 것을 목적으로 발전된 새로운 지도사업 유형이다.

농민우선주의 사업은 단순한 농업기술의 전달에 두기보다는 농민이 새로운 기술을 배우고 농장에 적용하는 능력을 배양하는데 중점을 두고 있으며, 연구개발(R&D)의 주된 거점도 연구실이나 시험장이기보다는 현지 농가의圃場이 되고 있다.

무엇보다 중요한 사실은 농민우선형 사업수행의 제 단계에서 지도요원은 교육자로서나 기술개발의 전달자로서의 전통적인 역할을 담당하는 것이 아니라 농가의 사업 수행을 장려하고 지원하며, 서비스를 제공하는 역할을 담당함으로써 모든 과정에서 농민이 주체가 되고 있다는 점이다. 단지 사업의 수행이 전적으로 농민에 의해 수행되어 농민의 사업수행 능력이 낮은 경우 사업의 효율성에 문제가 있을 수 있다.

이와 같은 T&V, FSRE 그리고 FF 접근방법 등에서 얻을 수 있는 교훈은 사업의 계획과 수행이 농민중심으로 이루어짐으로써 농가의 현실과 유리되어 있지 않다는 점이며, 지도사업이 농산행정적인 기능을 배제하고 순수 지도기능을 수행함으로써 실질적인 농가생산 및 소득향상에 기여하고 있다는 것이다. 미국도 전자의 관점에서 현재와 같은 주립대학(Land Grant University) 주도의 농촌지도사업체계가 바람직한가에 대하여 논란이 일고 있다.

3. 일본 지도사업의 연혁

연 도	사 업 내 용
① 1950년	기술보급실시를 위해 연구 제2과 설치
② 1953년	수산업 기술개량보급사업 신설 전문기술원 설치
③ 1957년	연안어업 개량보급원(48명) 설치 어촌 청장년 실천활동 촉진사업 개시, 현재까지 계속 연안어민 연수소 정비사업을 개시, 77년까지 계속
④ 1963년	연안어업 진흥법 제정, 보급사업을 법제화
⑤ 1965년	478 보급구에 보급원 배치 완료 보급원 478명, 전문기술원 105명, 계 583명 수산업 개량보급사업으로 개칭, 요강, 요령 제정, 전문기술원 자격을 국가시험으로 함.
⑥ 1966년	보조직원 정원 삭감 개시
⑦ 1977년	보급정보 위탁 사업을 개시
⑧ 1978년	후계자 대책 사업을 개시, 어촌 청장년 실천활동 촉진사업을 합병
⑨ 1979년	연안어업 개선자금 제도를 신설

참고로 일본의 중앙 및 지역의 연구기능을 살펴보면 다음과 같다.

〈일본의 시험연구기관〉

○ 국립수산연구소(9개소)

: 중앙수산연구소, 동북구연구소, 북해도연구소, 일본해구연구소, 남해구
수산연구소, 서해구수산연구소, 원양수산연구소, 양식연구소, 수산공학
연구소

○ 공립수산시험장(지방자치단체 소속)

: 45 都道府縣에 설치, 관할 해양환경 및 자원기초 조사 및 증양식기술
의 개량과 수산가공분야

시험연구기관의 총인원의 직종별 내용(1994년 현재)

국립수산연구소	연구원	기획조정관계	사무관계	선박관계	직업관계
782	402	48	147	176	9
공립수산시험장	연구원	기획조정관계	사업·보급관계	사무관계	선박관계
2,673	1,367	228	89	284	705

연구원의 부문별 내용(1994년 현재)

구 분	수산자원	수산 증양식	수 산 공 학	수 산 환 경	수산이용 가 공	수 산 경 제
국립수산시험장	143	119	38	66	21	7
공립수산시험장	333	637	31	135	109	6
합계(1,645)	476(28.9)	756(46)	69(4.2)	201(12.2)	130(7.9)	13(0.8)

- 지방자치단체의 재배어업센터(전국 都道府縣에 설치)
 - 개발된 기술을 도입 이용하여 종묘생산의 양산, 방류기술개발, 회유성 어류 공동방류실험
 - 당해지역이나 어업자에게 판매

4. 어촌지도업무 지방이양시 업무수행상 예상되는 문제점

구분	지방 이양시(지방자치형)	현체제시(정부주도형)
장점	- 일선 지방자치단체장인 시장·군수 책임하의 어촌지도는 지방 수산행정 에 부합되는 어촌지도사업 추진과 수산 행정을 동일방향으로 투입, 중앙행정 단위의 획일적 지도체제 탈피 - 지역의 실정과 특성을 감안한 현실 성 있는 지도와 어촌주민 참여를 유도해 낼 수 있는 밀착지도가 가능, 지역중심 지도체제 구축	- 어촌종합개발에 관련된 각종 정부 부처가 협동과 조정을 통해 어촌 지도사업을 전국적 일률적으로 신속히 수행 - 어촌지도사업은 소득원과 소득향상을 목표로 생산성과 이에 따른 기술 보급이 주였으나 안정생산 유도, 어업인 감소, 수입개방 등을 감안할 때 순수한 기술보급 차원의 지도사업은 한계성이 있어 수산정책, 수산사업, 수산경영 측면(정보, 유통 등)을 고려한 수산행정 분야의 지도업무 필요성 대두 - 어촌지도업무는 어촌사회의 구조적 여건을 감안할 때 정부가 지향하는 지방사무 이양 및 이익실현의 기업체적 경영방식을 도입할 수 없고 이에 상반된 어촌의 현실(도시이주, 노령화, 후계인력 감소, 문화여건 미비) 및 사회 교육적 차원을 감안한 어업인 봉사와 순수지원형의 국가주도형 중앙정부 기관 존속으로 국민 이미지 제고
단점	- 어촌지도사업이 어업인의 필요와 지역문제에 중심을 너무 뒀으로써 계획된 사업의 일관성이 결여(보상관련 품종개발, 투자지도 우려) - 전반적인 어촌사회적 문제를 등한시할 우려(도시이주, 노령화, 후계인력 감소, 문화여건 미비), 국가직 공무원의 지방직 전환으로 사기 저하	- 국가주도형 지도로 지역실정의 반영과 정부 정책적 지원이 무시되고, 신속한 정보, 신기술 보급시 전달체계의 복잡 및 장시간 소요

5. 수산경영지도과정

- 교육기관 : 해양수산공무원 교육원

1) 교육훈련 개요

구 분	세 부 내 용															
교육목표	○ 일선현장에서 대어민 지도를 담당하고 있는 어촌지도 공무원의 수산 경영지도능력 배양															
교육대상	○ 해양수산부 소속 어촌지도관, 어촌지도사															
교육인원	○ 연간 총인원 : 60명 ○ 기 당 인 원 : 30명															
교육기간 및 일정	○ 교육일수 : 1주(5일), 합숙 ○ 교육일정 : (1기) '99. 3. 22 ~ 3. 26 (2기) '99. 9. 13 ~ 9. 17															
교과운영	<table><tr><th>구 분</th><th>계</th><th>강 의</th><th>참여식</th><th>기 타</th></tr><tr><td>시 간</td><td>35</td><td>22</td><td>11</td><td>2</td></tr><tr><td>비율(%)</td><td>100</td><td>63</td><td>31</td><td>6</td></tr></table>	구 분	계	강 의	참여식	기 타	시 간	35	22	11	2	비율(%)	100	63	31	6
	구 분	계	강 의	참여식	기 타											
	시 간	35	22	11	2											
비율(%)	100	63	31	6												
비 고	○ 선택전문교육(평점 5점)															

2) 교과편성

교 과 목		총 교육 시간	강의	참여식 교육					기 타
				토의	실기· 실습	분임토의 사례연구	현장 학습	시청각	
합 계		35	22	6		4		1	2
직 무 강 의	소 계	25	20	5					
	어업과 국민경제	2	2						
	어업생산경제	3	3						
	어업경영관리기법	3	2	1					
	어업재무관리	3	2	1					
	수산회계 및 어업경영 분석기법	5	4	1					
	수산물 유통구조 개선 및 마케팅 전략	5	4	1					
	어업별 사례분석	4	3	1					
참 여 식 · 기 타	소 계	10	2	1		4		1	2
	「제2의 건국」 의식개혁	2	1	1					
	해양수산시책	1	1						
	분임토의 및 발표	4				4			
	시청각	1						1	
	체육활동	2							2

3) 교수요목

교과목	교수요목
어업과 국민경제	○수산업의 국민경제에 미치는 영향 ○수산업의 중요성 ○수산자원 조성과의 관계
어업생산경제	○어업생산이론 기초 소개 ○자원의 최적배분 및 최적 어업생산량 결정방법, 사례분석
어업경영 관리기법	○어업생산, 어장, 어선 및 어구관리, 어획물 품질관리 ○어업수익과 비용 추정기법
어업재무관리	○수산자금의 종류 및 조달 조건 ○최적 수산자금의 조달방법 및 효율적인 자금운용방법
수산회계 및 어업경영 분석기법	○어가 및 수산기업의 부기원리 및 작성방법 ○수산물의 원가분류, 원가계산 및 원가관리 방법 ○손익분기점 분석, 재무비율 분석, 종합지수법 ○투자수익률 변동원인 분석방법
수산물 유통구조 개선 및 마케팅 전략	○수산물시장의 특성, 가격결정 원리 ○수산물 유통경로 및 물류시스템 ○시장정보 분석 및 마케팅 전략 ○지역별 상품특화 전략
어업별 사례분석	○연안어업, 근해어업, 양식어업별(품종별) 사례분석 소개
「제2의 건국」의식개혁	○국가 재도약을 「제2의 건국」 기본철학, 6대 국정개혁과제 ○공직자의 의식혁신, 생활개혁, 부패추방, 봉사정신
해양수산시책	○정부주요시책 해설, 규제개혁 성과 홍보
분임토의 및 발표	○분임별 사례연구 및 발표, 평가
시청각	○수산기술 영상물(인공어초, 어류질병, 해양오염 등)
체육활동	○심신단련 및 협동심 배양

4) 어촌지도실무반

① 교육훈련 개요

구 분	내 역															
교육목표	○ 어촌지도 실무에 필요한 소양 및 자질향상 ○ 지도실무에 필요한 전문지식 및 신기술 배양															
교육대상	○ 해양수산부 및 시·도 소속 5급이하 어촌지도업무담당자															
교육인원	○ 연간 총인원 : 30명 ○ 기 당 인 원 : 30명															
교육기간 및 일정	○ 교육일수 : 1주(합숙) ○ 교육일정 : '98. 11. 9 ~ 11. 13															
교과운영	<table><tr><td>구 분</td><td>계</td><td>강 의</td><td>참여식</td><td>기 타</td></tr><tr><td>시 간</td><td>35</td><td>1</td><td>32</td><td>2</td></tr><tr><td>비율(%)</td><td>100</td><td>3</td><td>91</td><td>6</td></tr></table>	구 분	계	강 의	참여식	기 타	시 간	35	1	32	2	비율(%)	100	3	91	6
	구 분	계	강 의	참여식	기 타											
	시 간	35	1	32	2											
비율(%)	100	3	91	6												
비 고																

② 교과목

교 과 목		시 간 배 정						
		계	강 의	실 습	사례토의	시청각	견 학 심신단련	행정 기타
합 계		35	15	8	9	1		2
정신 분야	소 계	1				1		
	시 청 각	1				1		
직 무 분 야	소 계	32	15	8	9			
	어촌지도의 이념과 원리	3	1		1			
	지도계획수립 및 평가	3	1		1			
	커뮤니케이션	4	2		1			
	어업인후계자 육성사업 지침 해설	3	1		1			
	어병진단과 치료	5	3	2				
	병어처리 및 실습	3		3				
	수질분석	7	4	3				
	적조발생과 대책	4	2		2			
	분임토의 및 발표	3			3			
	해양수산시책	1	1					
행정 기타	소 계	2						2
	행정시간	2						2

③ 교수요목

교 과 목	교 수 요 목
어촌지도의 이념과 원리	○ 어촌지도의 기본이념 ○ 어촌지도의 원리
지도계획수립 및 평가	○ 어촌지도계획 수립절차 ○ 지도사업 결과의 분석 및 평가요령
커뮤니케이션	○ 효과적인 대어민 지도기법 ○ 집단지도 방법 ○ 홍보매체 활용의 기본요령
어업인후계자 육성사업 지침해설	○ 어업인 후계자 육성지침 ○ 전업어가 육성지침 ○ 선도어가 경영체 육성 지침 ○ 융자금 취급관리
어병진단과 치료	○ 바이러스, 세균성, 진균성, 기생충성 질병진단법 ○ 소독제의 종류, 효과, 방법 및 주의점 ○ 어병치료제의 현황과 문제점 ○ 예방백신의 종류, 효과, 투여방법
병어처리 및 실습	○ 병어 및 폐사어의 제거와 병원체 배출 ○ 병어채취 실습
수질분석	○ COD, BOD, DO, 영양염류, SS 분석 등
적조발행과 대책	○ 적조발생 현황 및 원인생물 ○ 적조의 기구 및 대책
분임토의 및 발표	○ 분임별 사례연구 및 결과보고서 작성·발표
해양수산정책	○ 해양질서 개편과 WTO 체제하에서의 해양수산업의 경쟁력 제고방안 ○ 21세기를 향한 해양수산정책 추진방향
시청각	○ 경제 및 해양수산관련 시청각
행정·기타	○ 입·수료식, 교육안내, 설문조사

6. 설문지

어촌지도소의 역할 및 기능에 관한 설문

조사일자 : 월 일
 대상어촌지도소 : 어촌지도소

안녕하십니까?

정부의 행정기구 통폐합 방침에 따라 어촌지도소가 중앙조직인 해양수산부 지방해양수산청 산하 조직에서 지방자치단체로 이관하도록 되었습니다.

이와 관련하여 어촌지도소의 역할 및 기능, 지도업무내용, 지방자치단체로의 이관 등에 관하여 여러분들의 의견을 듣고자 다음과 같이 설문 조사를 실시하여 정책에 반영하고자 합니다.

본 설문조사는 참고자료로 활용되며 다른 어떠한 용도로도 이용되지 않을 것을 약속드리며 개인에 관한 사항은 절대 비밀을 보장하겠습니다.

바쁘시더라도 어촌지도소 및 지도업무의 발전에 기여한다는 마음으로 잠시 시간을 내시어 설문조사에 협조해 주시기를 부탁드립니다.

1998. 9.

한국해양수산개발원
 어촌개발연구실 (02-3453-1218)

어촌지도공무원 대상 설문조사표

<조사자의 일반사항>

아래 문항중 해당되는 번호를 골라 기입하거나 해당내용을 기재하여 주십시오

1. 귀하의 소속기관은 ? ()

① 지방해양수산청(어촌지도과) ② 어촌지도소 ③ 상주 ④ 기타(본부,수진원)

2. 귀하의 직급은 ? ()

① 어촌지도관 ② 어촌지도사

3. 귀하의 근무경력은 ? : 전체공무원 경력 (년)

지도공무원 경력 (년)

4. 귀하의 연령은 ? (만 세)

5. 귀하의 학력은 ?

구 분	분 야	전 공	학 위
대학원	()	()	()
대 학	()	()	()
전문대학	()	()	()
고 교	()	()	()

○분야 : ① 수산계 ② 비수산계

○전공 : ① 증양식 ② 어업 ③ 가공 ④ 어병 ⑤ 기관
⑥ 생물 ⑦ 해양 ⑧ 자원 ⑨ 환경 ⑩ 기타

※「분야」에서 ①수산계를 선택하였을 경우에만 「전공」에 해당하는 번호를 기입

○학위 : ① 학사 미만 ② 학사 ③ 석사 ④ 박사

〈어촌지도대상 및 방법〉

귀하의 경험에 비추어 볼 때 아래문항중 해당되는 번호를 골라 기입하거나
기타의 경우는 해당내용을 ()안에 직접 기재하여 주십시오

1. 어촌지도의 주대상 계층은 ? ()

- ① 일반어업인 ② 어업인후계자 ③ 어촌계장 ④ 전업어가
⑤ 선도어업경영체 ⑥ 부녀자중심 ⑦ 개별어업경영체 ⑧ 기타

2. 어촌지도의 주대상 연령층은 ? ()

- ① 20세이하 ② 21~30세 ③ 31~40세 ④ 41~50세 ⑤ 51~60세 ⑥ 61세이상

3. 어업인들이 원하는 지도수요 파악방법은 ? ()

- ① 어업인과의 개별접촉 ② 어업인후계자 의견
③ 어촌계장 등 지도자 의견 ④ 설문조사
⑤ 건의 또는 진정 ⑥ 기타 ()

4. 어촌지도에 있어 가장 효과적인 지도수단은 ? ()

- ① 어업인 직접지도 ② 강의 및 강연회
③ 비디오 및 시청각자료 상영 ④ 전문기관 연수
⑤ 수산기술지 및 전문지 홍보 ⑥ 시범어장 견학 ⑦ 기 타 ()

5. 어촌지도에 있어 가장 효과적인 지도단위는? ()

- ① 개별어업인 ② 어업인후계자 중심 ③ 어촌계장 등 지도자 중심
④ 소규모조직중심(어촌계 모임, 청년회, 영어조합법인 등)
⑤ 집단지도(어업인교육등) ⑥ 지도소방문 어업인 중심 ⑦ 기 타 ()

6. 귀하가 소지하고 있는 해양수산관련 국가기술자격증은 ? ()

자 격	분 야
() () ()	() () ()

- 자격 : ① 기술사 ② 기사1급 ③ 기사2급 ④ 기능사
 ○분야 : ① 해양 ② 수산양식 ③ 어로 ④ 수산제조
 ⑤ 환경 ⑥ 정보처리 ⑦ 잠수 ⑧ 기타()

7. '90이후 귀하의 교육훈련 실적은 ?

기 간	횟 수
() () () ()	() () () ()

- 기간 : ① 1주 ② 2주 ③ 3주 ④ 4주 ⑤ 1개월이상 ⑥ 3개월이상
 ○횟수 : ① 1회 ② 2회 ③ 3회 ④ 4회 ⑤ 5회

8. 현행 지도공무원의 교육훈련제도에 대한 귀하의 견해는 ? ()

- ① 아주 적절 ② 비교적 적절 ③ 그저 그렇다
 ④ 비교적 적절치 못하다 ⑤ 전혀 부적절

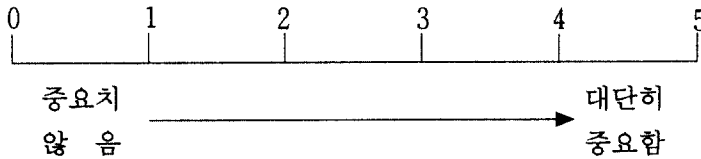
9. 교육훈련의 필요성에 대한 귀하의 의견은 ? ()

- ① 꼭 필요 ② 비교적 필요 ③ 그저 그렇다
 ④ 비교적 불필요 ⑤ 필요없다

10. 교육훈련을 받기를 원하는 주된 이유는 ? ()

- ① 직무수행에 꼭 필요하므로 ② 진급에 필요하므로
 ③ 타의(교육명령)에 의함 ④ 남이 하니까 나도 따라함 (대세에 합류)
 ⑤ 기타()

14.1. 어로기술 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요하다고 보는지 해당
번호 위에 표시하십시오.



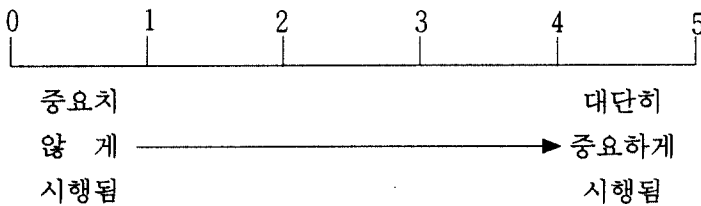
중요치

않 음

대단히

중요합

14.2. 어로기술 지도가 귀 지역의 어촌지도에서 실제로 행해질 때 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



중요치

않 게

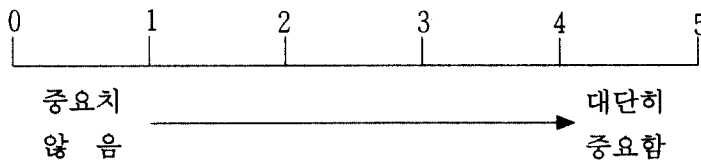
시행됨

대단히

중요하게

시행됨

15.1. 공동어장 이용기술 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



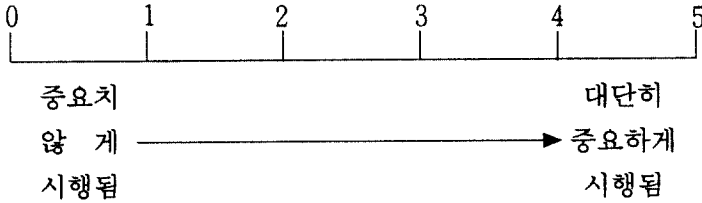
중요치

안 음

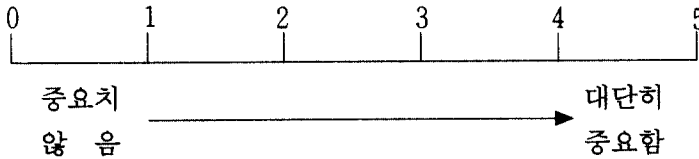
대단히

중요합

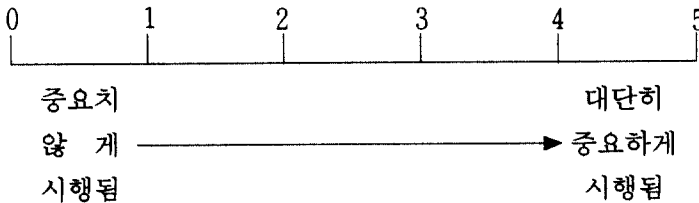
- 15.2. 공동어장 이용기술 지도가 귀 지역의 어촌지도에서 실제로 행해질 때 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



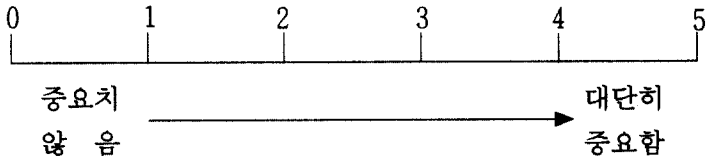
- 16.1. 양식어장 관리 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



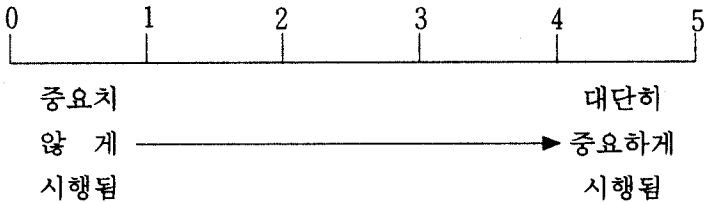
- 16.2. 양식어장 관리 지도가 귀 지역의 어촌지도에서 실제로 행해질 때 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



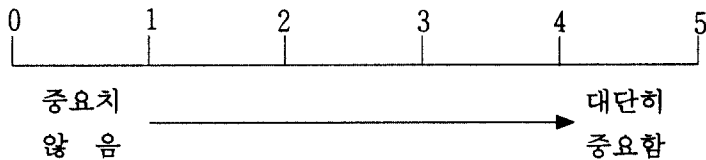
- 17.1. 어업경영 합리화 및 시장유통정보 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



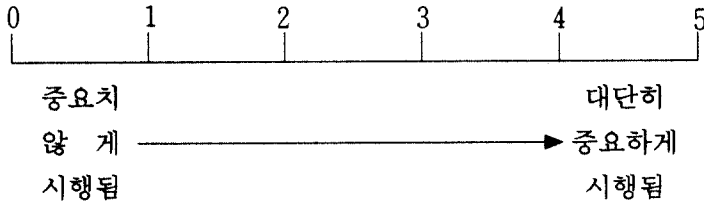
- 17.2. 어업경영 합리화 및 시장유통정보 지도가 귀 지역의 어촌지도에서 실제로 행해질 때 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



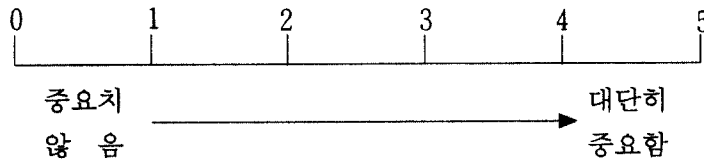
- 18.1. 수산물가공기술 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



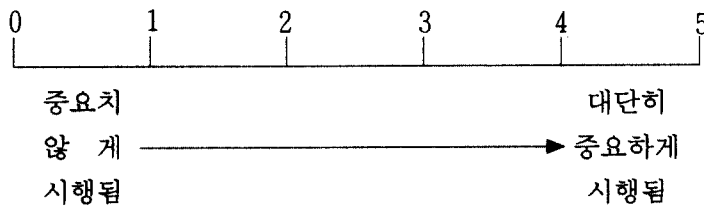
- 18.2. 수산물가공기술 지도가 귀 지역의 어촌지도에서 실제로 행해질 때 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



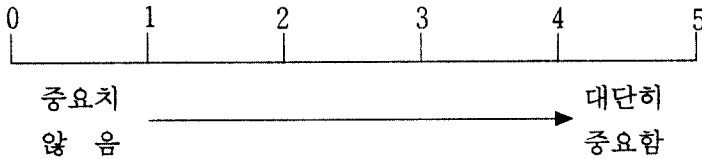
- 19.1. 어장 병해대책 및 환경보전 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



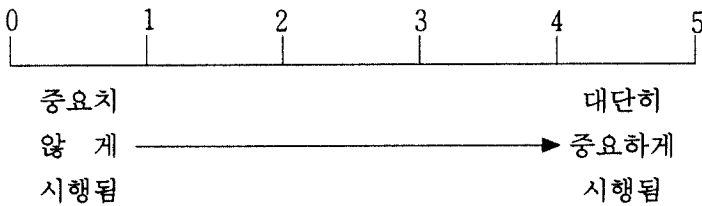
- 19.2. 어장 병해대책 및 환경보전 지도가 귀 지역의 어촌지도에서 실제로 행해질 때 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



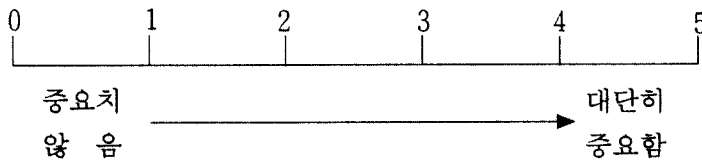
- 20.1. 어촌 후계인력양성 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



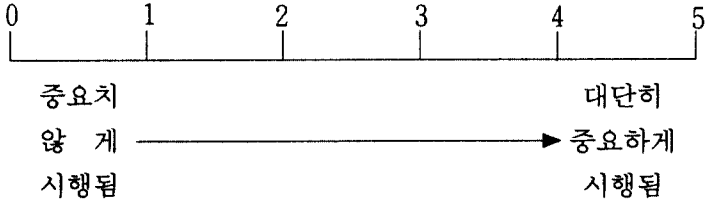
- 20.2. 어촌 후계인력양성 지도가 귀 지역의 어촌지도에서 실제로 행해질 때 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



- 21.1. 어구어법 생력화 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



21.2. 어구어법 생력화 지도가 귀 지역의 어촌지도에서 실제로 행해질 때 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



<어촌지도직 인사>

귀하의 승진, 전보, 상훈 등 인사에 관한 아래문항중 해당되는 번호를 골라 기입하거나 기타의 경우는 해당내용을 ()안에 직접 기재하여 주십시오

1. 현 근무지에서의 근무년수는 ? ()
 ① 1년미만 ② 1~2년 ③ 2~3년 ④ 3~5년 ⑤ 5~10년 ⑥ 10년이상

2. 현재 근무하고 있는 곳의 근무소감은 ? ()
 ① 대단히 만족 ② 대체로 만족 ③ 보통
 ④ 대체로 불만족 ⑤ 대단히 불만족

3. (2항)에서 불만족인 경우 그 사유는 ? ()
 ① 직장분위기 ② 낮은 보수 ③ 비연고지 배치 ④ 과도한 업무
 ⑤ 인사 적체로 승진기회 적음 ⑥ 해외연수·교육 부족 ⑦ 기타()

4. 귀하가 다른 어촌지도소로 전보를 희망한다면 그 이유는 ? ()
 ① 자녀교육 ② 가족부양 ③ 최소한의 문화생활 영위
 ④ 직장분위기 ⑤ 기타()

5. 승진, 전보, 상훈의 공정성에 대한 귀하의 견해는 ? ()
 ① 아주 공정 ② 비교적 공정 ③ 보통
 ④ 다소 불공정 ⑤ 아주 불공정

6. (4항)에서 불공정하다고 생각한다면 그 이유는 ? ()
 ① 본인능력, 경력무시 ② 상사의 주관적 판단 ③ 외부의 청탁
 ④ 지연, 학연, 비공식 집단 등 인간관계 ⑤ 부조리 ⑥ 기타()

〈어촌지도조직 및 체계〉

어촌지도기능 지자체 이양 등 지도조직 전반에 관한 아래문항중 해당되는 번호를 골라 기입하거나 기타의 경우는 해당내용을 ()안에 직접 기재하여 주십시오

1. 어촌지도 조직체제의 가장 바람직한 형태는 ? ()
 - ① 현행체제 유지 ② 지방자치단체로 이관
 - ③ 수산진흥원체제로 환원 ④ 수협 지도사업에 통합 ⑤ 기타 ()

2. 어촌지도기능의 지자체 이관에 대한 귀하의 견해는 ? ()
 - ① 적극 찬성 ② 다소 찬성 ③ 별다른 의견없음
 - ④ 다소 반대 ⑤ 적극 반대

3. (2항에서 ④⑤로 응답한 경우) 가장 큰 반대의 이유는 ? ()
 - ① 신분불안 ② 지도기능 약화 및 전문성 저하
 - ③ 지방재정지원 미약 ④ 기타 ()

4. 어촌지도소의 시·도이관시 바람직한 조직형태는 ? ()
 - ① 시·도(중간 총괄기능 설치)에서 어촌지도소를 직접 관장
 - ② 가능한 1군 1지도소 체제 유지
 - ③ 시도별 1~2개소의 광역지도체제 구축
 - ④ 농어촌지도소 합동근무체제
 - ⑤ 기타 ()

5. 어촌지도소의 명칭변경시 적당한 명칭은 ? ()
 - ① 수산진흥사무소 ② 수산개발사무소 ③ 수산지도소
 - ④ 해양수산사무소 ⑤ 기타 ()

6. 상주제도에 대한 개선방안은 ? ()

- ① 어촌지도소 승격 ② 인근 지도소 통합 ③ 현행체제 유지
④ 지도수요 발생시만 운영 ⑤ 기타 ()

7. 현행 지방청 어촌지도과 체제에 대한 귀하의 의견은 ? ()

- ① 현행체제 유지
② 어촌지도소로 독립하여 선임지도소로 분리
③ 어촌지도소로 독립하되 지방청내 타과에 취합부서(계 형태 등)유지
④ 어촌지도소로 독립하되 지방청내 업무연락요원 배치

8. 현재의 어촌지도직렬에 대한 귀하의 만족도는 ? ()

- ① 매우 만족 ② 만족 ③ 그저 그렇다
④ 바뀌야 한다 ⑤ 반드시 바뀌어야 한다

9. 직렬변경시 귀하가 희망하는 직렬은 ? ()

- ① 수산직 ② 연구직 ③ 행정직 ④ 기타 ()

10. 현행 어촌지도직렬에 대한 개선사항은 ? ()

- ① 지도서기관, 사무관, 주사, 주사보, 서기 등 직급부여로 일반직렬화
② 지도관, 지도사 구분없이 통합된 단일호봉제 실시
③ 무보직 지도관제도 시행(정원 10명이상인 지도소에 중간관리계층 신설)으로 인사적체 해소
④ 기타 ()

<금후 어촌지도방향>

어촌지도 여건변화에 따라 앞으로의 바람직한 발전방향에 관한 아래문항중 해당되는 번호를 골라 기입하거나 해당내용을 기재하여 주십시오 (기타란에는 귀하의 별도의견을 기재)

1. 귀하의 경험에 비추어 볼 때 향후 가장 중요시 되어야 할 주요지도 내용은 ? ()

① 양식생산기술 및 어장관리	② 병해대책 및 어장환경보전
③ 경영합리화 및 시장유통정보제공	④ 부가가치 제고를 위한 가공기술개발
⑤ 어구어법 생력화	⑥ 기타()

2. 기술지도 고유업무이외에 지도영역 확대 및 새로운 업무개발의 필요성에 대한 견해는 ? ()

① 기술지도업무 등 교육업무만 전담	② 기술지도업무의 일반수산행정업무 병행
③ 기술지도업무에서 점진적으로 수산행정업무로 대체	
④ 기타 ()	

3. 업무부담이 과중하여 현행 어촌지도사업 과제나 지도사업 이외 업무중 하나를 제외한다면 ? ()

① 지역특화연구사업 수행	② 불법어업 제도
③ 양식어장 평가	④ 어장정화사업
⑤ 밀식방지 및 적정량 시설	⑥ 재해예방 독려
⑦ 어업인교육	⑧ 지도사례 발표
⑨ 명예어촌지도자 운영	⑩ 수산물 원산지 표시제 단속
⑪ 기타 ()	

4. 금후 어촌지도업무 수행시 개선되어야 할 사항중 중요한 순서대로 5개문항만 선택하십시오 () () () () ()

- ① 인사의 불공정 및 무원칙 ② 승진기회 회소 및 적체현상
- ③ 비연고지 배치 ④ 개인능력발휘 제약 ⑤ 권한없는 직무
- ⑥ 지도직에 대한 좋지 않은 사회적 인식과 주위의 무관심
- ⑦ 상하협조체제 및 상하관계의 경직성 ⑧ 소극적인 생활자세
- ⑨ 지나친 규제와 업무 및 활동범위의 과다
- ⑩ 공무원으로서의 사명감과 자부심 결여
- ⑪ 독신자 숙소 확보 등 후생복지 ⑫ 직무수행능력 배양
- ⑬ 해외연수 및 전문교육 강화
- ⑭ 시설장비 확충 및 현대화 등 근무환경 개선

5. 귀하는 어촌 지도원 수가 업무 수행상 어떠하다고 생각하십니까?()

- ① 매우 부족 ② 부족 ③ 보통 ④ 양호 ⑤ 매우 양호

6. 귀하께서는 지도과제를 효율적으로 수행하기 위해서 어느 정도의 인원이 충원되어야 한다고 생각하십니까? ()

- ① 현원에 만족 ② 20% 증원 ③ 50% 증원
- ④ 100% 증원 ⑤ 100% 이상 증원

7. 어촌지도원의 어촌 지도사업 수행에 대한 열성은 어떠하다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 부족 ② 부족 ③ 보통 ④ 양호 ⑤ 매우 양호

8. 귀하는 어촌지도소의 지도장비 수준이 어떠하다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 부족 ② 부족 ③ 보통 ④ 양호 ⑤ 매우 양호

9. 귀하는 지도활동과정에서 시·군 및 읍·면 수산행정공무원을 얼마나 자주 만나십니까? ()

- ① 매일 ② 매주 ③ 격주 ④ 매월 ⑤ 수개월 ⑥ 거의 무접촉

10. 귀하는 유관기관의 협조에 대해서 어떠하다고 생각하십니까? ()
 ① 매우 비협조 ② 비협조 ③ 보통 ④ 협조적 ⑤ 매우 협조적
11. 귀하는 지도활동과정에서 수협 직원을 얼마나 자주 만나십니까? ()
 ① 매주 ② 격주 ③ 매월 ④ 수개월 ⑤ 거의 무접촉
12. 귀하는 종래의 수산연구소 혹은 종묘배양장의 기술 지원에 대해 어떻게 생각하십니까? ()
 ① 매우 협조적 ② 협조적 ③ 보통 ④ 비협조적 ⑤ 매우 비협조적
13. 귀하는 지도활동과정에서 수산연구소 연구관(사)를 얼마나 자주 만납니까? ()
 ① 매주 ② 격주 ③ 매월 ④ 수개월 ⑤ 거의 무접촉
14. 마지막으로 어촌지도업무의 발전을 위한 조언이나 건의사항이 있으시면 자유로이 기술하여 주십시오(별지 이용가능)

감 사 합 니 다

어촌지도소의 역할 및 기능에 관한 설문

조사일자 : 월 일

응답자 : 군(시) 어촌계 성명 :

안녕하십니까?

정부의 행정기구 통폐합 방침에 따라 어촌지도소가 중앙조직인 해양수산부 지방해양수산청 산하 조직에서 지방자치단체로 이관하도록 되었습니다.

이와 관련하여 어촌지도소의 역할 및 기능, 지도업무내용, 지방자치단체로의 이관 등에 관하여 여러분의 의견을 듣고자 다음과 같이 설문조사를 실시하여 정책에 반영하고자 합니다.

본 설문조사는 참고자료로 활용되며 다른 어떠한 용도로도 이용되지 않을 것을 약속드리며 개인에 관한 사항은 절대 비밀을 보장하겠습니다.

바쁘시더라도 어촌지도소 및 지도업무의 발전에 기여한다는 마음으로 잠시 시간을 내시어 설문조사에 협조해 주시기를 부탁드립니다.

1998. 9.

한국해양수산개발원

어촌개발연구실 (02-3453-1218)

일반어업인 및 후계자대상 설문조사표

<조사자의 일반사항>

귀하의 수산업 종사현황을 파악코저 하오니 아래 문항중 해당되는 번호를
골라 기입하여 주십시오

1. 귀하가 현재 종사하고 있는 업종은 ? ()

① 어선어업 ② 증양식어업 ③ 수산가공업 ④ 기타()

※ 두 개 이상인 경우 주업종 하나만 선택

2. 귀하의 연령은 ? ()

① 20~30세 ② 31~40세 ③ 41~50세 ④ 51~60세 ⑤ 61세이상

3. 귀하가 수산업에 종사한 연수는 ? ()

① 1~2년 ② 3~4년 ③ 5~6년
④ 7~8년 ⑤ 9~10년 ⑥ 10년이상

4. 귀하의 학력은 ? ()

① 국졸 ② 중졸 ③ 수산계 고졸
④ 비수산계 고졸 ⑤ 수산계 전문대졸 ⑥ 비수산계 전문대졸
⑦ 수산계 대학졸 ⑧ 비수산계 대학졸

※ 중퇴의 경우 졸업으로 간주

5. 귀하는 어업인후계자입니까 ? ()

① 어업인후계자인 ② 어업인후계자가 아님

<어업인 설문사항>

어촌지도소의 기술지도활동에 관한 아래문항에 대하여 귀하의 경험에 비추어 볼 때 해당되는 번호를 골라 기입하거나 기타의 경우는 해당 내용을 () 안에 직접 기재하여 주십시오

1. 귀하는 수산업을 경영하는 과정에서 기술상의 애로를 경험하신 적이 있습니까? ()

① 매우 자주 있었다
② 자주 있었다
③ 가끔 있었다

④ 별로 없었다
⑤ 전혀 없었다

2. 귀하가 기술상의 애로를 느낄 때 가장 먼저 상의해 보고 싶은 대상은 누구입니까? ()

① 어촌지도소 직원
② 어촌계장
③ 시군 수산과 직원
④ 수협 임직원

⑤ 선진어업인
⑥ 수산진흥원(연구소, 배양장 포함)
⑦ 기타()

3. 귀하는 지도공무원으로부터 기술적 도움을 얼마나 받고 있습니까? ()

① 큰 도움을 받고 있다
② 약간 도움을 받고 있다
③ 그저 그렇다

④ 별로 도움을 받고 있지 않다
⑤ 전혀 도움을 받고 있지 않다

4. (3번 문항의 ④ ⑤로 대답한 경우) 도움을 받고 있지 않다면 그 이유는 무엇입니까? ()

① 지도공무원의 기술수준이 본인보다 낮다
② 신뢰할 수 없어서

③ 시간이 많이 걸려서
④ 잘 응해 주지 않아서

⑤ 접촉기회가 적어서
⑥ 기타()

5. 귀하는 어촌지도소의 지도사업이 지역 수산업발전 및 어가소득증대에 얼마나 기여하고 있다고 생각하십니까? ()

① 크게 기여한다
② 어느 정도 기여한다
③ 그저 그렇다

④ 별로 나아진게 없다
⑤ 잘모르겠다

6. 귀하는 어촌지도소와 지도공무원이 있어야 한다고 생각하십니까? ()

① 꼭 있어야 한다	② 있으면 도움이 된다
③ 없어도 무방하다	④ 잘 모르겠다

7. 귀하는 현행 어촌지도의 전문성에 대해서 어떻게 생각하십니까? ()

① 전문성이 대단히 높음	② 비교적 높은 편임
③ 그다지 높지 않은 편임	④ 잘 모르겠다

8. 귀하는 어업인에 대한 기술지도는 어떠한 대상으로 하는 것이 가장 효과적이라고 생각하십니까? ()

① 개별 어업인	② 소규모 조직중심(어촌계, 청년회, 영어조합법인 등)
③ 집단지도(어업인교육 등)	④ 어촌계장 등 지도자 중심
⑤ 어업인후계자 중심	⑥ 지도소 방문 어업인 중심
⑦ 기타 ()	

9. 귀하는 필요한 어업 기술을 주로 어느 경로를 통하여 습득하십니까? ()

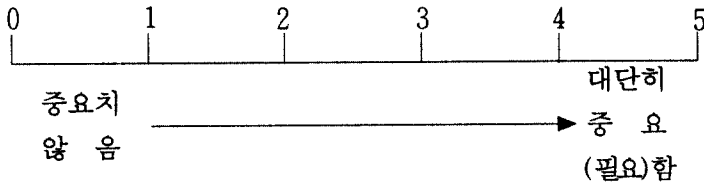
① 어촌지도소	② 시군(시도)	③ 수협
④ 인근어장이나 선진지 견학	⑤ 매스컴이나 전문서적	
⑥ 전문연구기관	⑦ 기타 ()	

10. 어민으로서 앞으로 계속 어촌에 정착하여 어업에 종사하고자 할 때 우선적으로 해결되어야 할 문제는 무엇이라 생각하십니까? ()

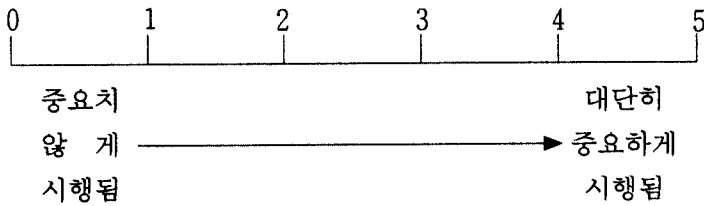
(다음 것 가운데 중요하다고 생각되는 것 세 개를 골라 체크하여 주십시오.)

문제점	기술수준의 향상	어 장 의 환경개선	어업질서의 확립(불법어업)	어업면허 어업허가	어업인력의 보 강
체크					
문제점	생산물의 시장유통	자녀들의 교육·진학	어촌의 낮은 문화수준 향상	어민에 대한 인식 제고	어업자금의 보 강
체크					

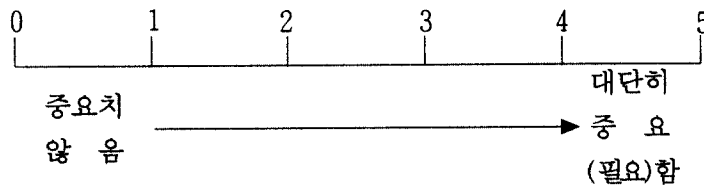
- 13.1. 어로기술 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요(필요)하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



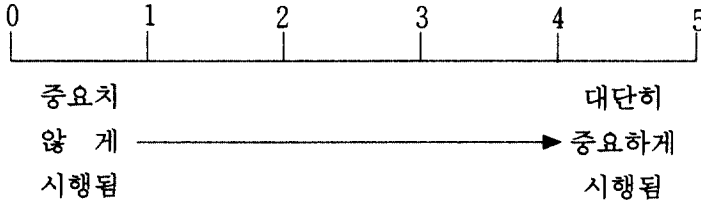
- 13.2. 어로기술이 귀 지역의 어촌지도에서 행해질 때 실제로 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



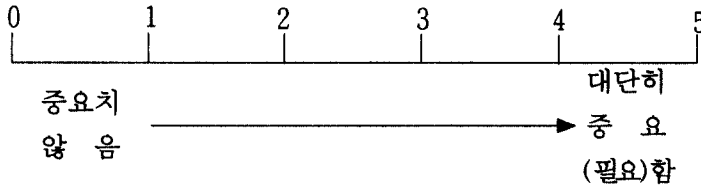
- 14.1. 공동어장 이용기술 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요(필요)하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



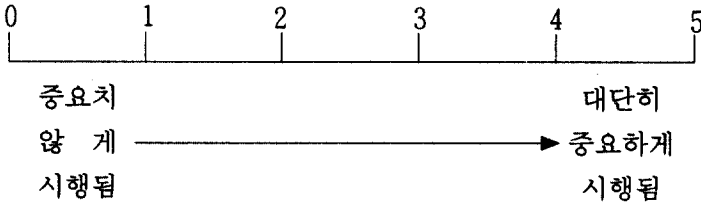
- 14.2. 공동어장 이용기술이 귀 지역의 어촌지도에서 행해질 때 실제로 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



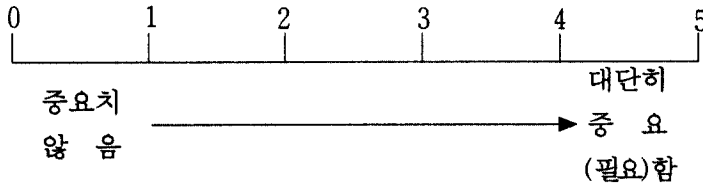
- 15.1. 양식어장관리 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요(필요)하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



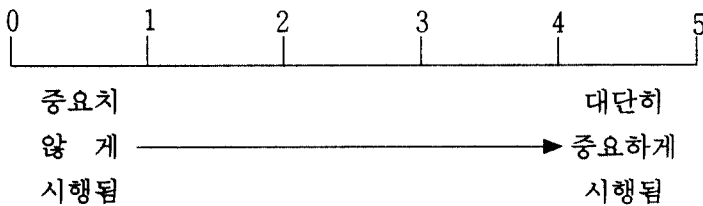
- 15.2. 양식어장관리가 귀 지역의 어촌지도에서 행해질 때 실제로 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



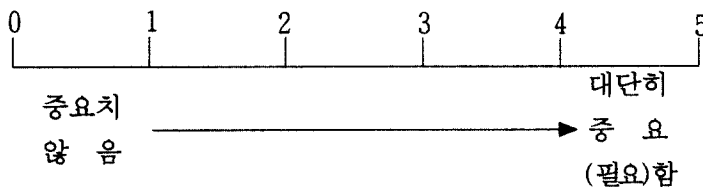
- 16.1. 적조 등 병해대책 및 어장환경보전 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요(필요)하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



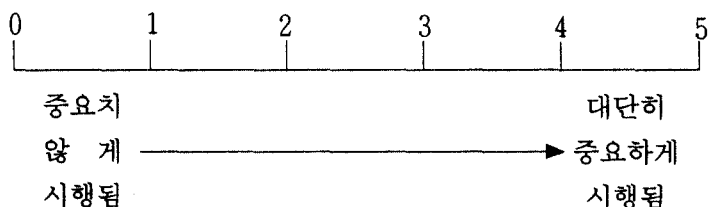
- 16.2. 적조 등 병해대책 및 어장환경보전이 귀 지역의 어촌지도에서 행해질 때 실제로 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



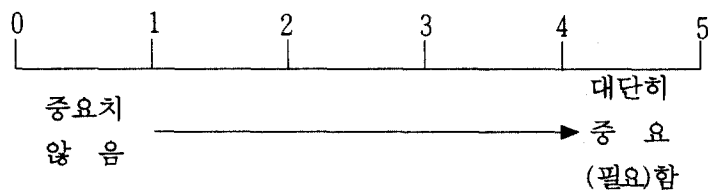
- 17.1. 경영합리화 및 시장유통정보 제공 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요(필요)하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



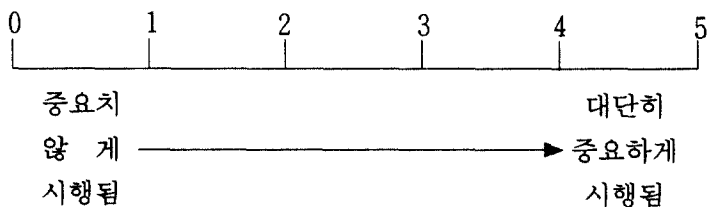
17.2. 경영합리화 및 시장유통정보 제공이 귀 지역의 어촌지도에서 행해질 때 실제로 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



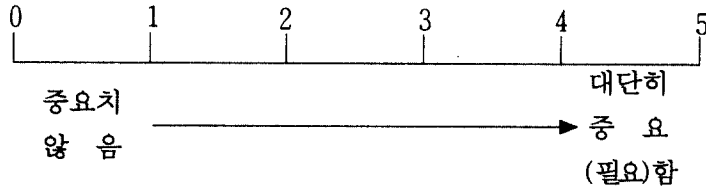
18.1. 부가가치 제고를 위한 가공기술 개발 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요(필요)하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



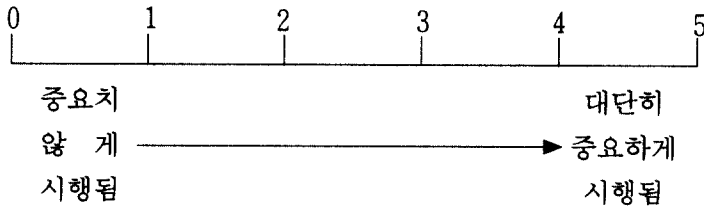
18.2. 부가가치 제고를 위한 가공기술 개발이 귀 지역의 어촌지도에서 행해
질 때 실제로 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호
위에 표시하시오.



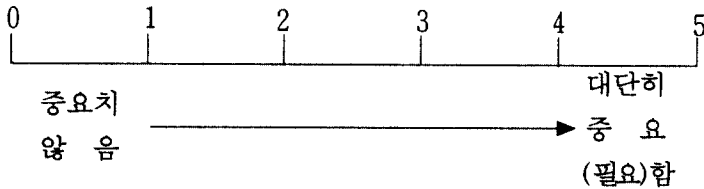
- 19.1. 어구어업 생력화 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요(필요)하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



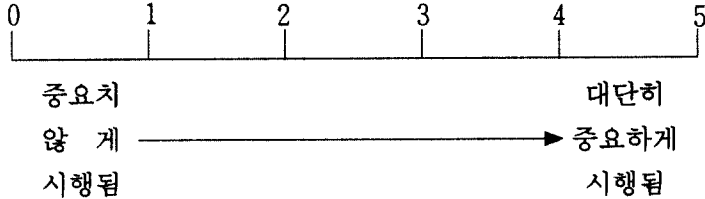
- 19.2. 어구어업 생력화가 귀 지역의 어촌지도에서 행해질 때 실제로 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



- 20.1. 어촌후계인력 육성사업 지도에 대하여 귀하가 어느 정도로 중요(필요)하다고 보는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



- 20.2. 어촌후계인력 육성사업이 귀 지역의 어촌지도소에서 행해질 때 실제로 차지하는 중요도는 어느 정도라고 느끼는지 해당 번호 위에 표시하십시오.



21. 귀하는 시장유통정보를 주로 어디로부터 획득하십니까? ()

- ① 수협 ② 어촌지도소 ③ 언론매체
④ 시장상인 ⑤ 중도매인 ⑥ 기타()

22. 귀하는 어촌지도소의 시장유통정보 업무에 대하여 어떻게 생각하십니까?
()

- ① 평소 어촌지도소의 유통정보를 잘 활용하고 있다
② 가끔 어촌지도소의 유통정보를 활용하고 있다.
③ 전혀 어촌지도소의 유통정보를 이용하지 않는다.
④ 어촌지도소의 시장유통정보업무에 대해 전혀 알지 못한다.
⑤ 기타()

23. 귀하는 어촌지도사업을 어느 기관에서 하는 것이 좋다고 생각하십니까?
()

- ① 현행대로 어촌지도소 ② 시·군 수산과 ③ 수협
④ 농촌지도소와 합동 ⑤ 수산진흥원

23. 현재 정부의 방침은 어촌지도기능을 지방자치단체로 이관키로 되어 있는 바 이에 대하여 어떻게 생각하십니까? ()

- ① 적극 찬성 ② 다소 찬성 ③ 별다른 의견 없음
④ 다소 반대 ⑤ 적극 반대

24. (23항에서 ④ ⑤로 응답한 경우) 가장 큰 반대의 이유는 무엇입니까? ()
- ① 지방행정중심의 업무수행이나 빈번한 지도인력 차출 등으로 어촌지도 고유기능 약화 내지는 소홀이 우려됨
 - ② 농업과 달리 어업은 적조, 패류독소 등 각종 수산재해 대책, 어장환경 대책, 어업자원관리·수산자원조성 측면 등에서 볼 때 전국단위의 광역해역 관리체제가 불가피함
 - ③ 1군 1어촌지도소 체제 미비로 지도소 미배치 시군에 대한 지도 업무 소홀 및 지역간 어촌지도 불균형 현상 초래
(63개 연안시군을 28개 어촌지도기관에서 관할)
 - ④ 지방자치단체의 재정자립도 부족으로 효율적 지도예산 확보 곤란(농촌 지도 인건비의 경우 지방양여금에서 전액 지급)
 - ⑤ 지자체의 수산연구기능 부족으로 연구·지도기능의 효율적 연계 불가 및 어촌지도의 전문성 저하 우려
25. 어촌지도소의 발전을 위한 개선사항으로 중요하다고 생각되는 3가지 사항을 순서대로 적어 주십시오. () () ()
- ① 지도소 직원보강 ② 전문지식 보강 ③ 정기적인 방문지도
 - ④ 지도사 후생복지 ⑤ 지도사 신분보장과 안정생활
 - ⑥ 쾌적한 근무환경 ⑦ 기타()
26. 귀하는 지도활동과정에서 어촌지도사를 얼마나 자주 만납니까? ()
- ① 2-3일에 한 번 ② 매주 ③ 격주 ④ 매월
 - ⑤ 매분기별 ⑥ 반년마다 ⑦ 거의 무접촉
27. 귀하의 거주지와 어촌 지도소의 거리를 적으십시오.

- 거리 : 약 ()km

28. 어촌지도 업무와 어촌지도소의 문제점 및 그 해결책에 대한 귀하의 귀중한 의견을 기입해 주십시오.

감 사 합 니 다