

농촌지도사업의 지방 이양: 법규정이 사업에 미치는 영향

윤 여 화

창녕군 농촌지도소 농촌지도관

Decentralization of Extension Services :

Impact of the Law on Extension Work

Yeo Hek Yoon

Chang Nyung County Rural Guidance Office

Summary

The decentralization of local extension authority is due to several aspect of improper law on extension. First, extension authority has not treated the extension law properly though it has many local office in province, counties, villages. Second, the authority concentrated too much on the service ignoring the local offices are under the improper law. Third, the authority lost their dignity when other institutions argue for their work on the extension services. Extension Institution should change, but the change should come with proper law environment.

I. 머 리 말

지방자치를 풀뿌리 민주주의라고 한다. 이제 지방 4대선거가 끝났으니 지방자치 제도가 완성되었다. 따라서 민주주의도 법제도적 장치가 완비 되었을 때 가능하다 하겠다.

지방자치는 중앙행정기관과 지방자치단체간의 역할분담을 통한 행정의 생산성 제고가 주요한 과제라 하겠으며 즉, 중앙행정기관에서는 주로 전국적 통일성을 요하는 국가적 차원의 정책적 사무를 관장하고 지방자치단체는 주민복지에 관한 사무와 지역사회사무를 담당하는 중앙과 지방의 역할분담이라 할 수 있다.

정부는 그 동안 주민편익을 증진시키기 위하여 중앙부처의 사무(원한)중 현지성이 높거나 집행적 사무중심으로 “중앙 권한의 지방이양” 작업을 추진하고 있다.

특히 중앙행정기관 권한의 지방자치단체 이

양작업은 종래 개별적 단위사무 위주로 부분적으로 실시하던 것을 관련기능을 일괄적 체계적으로 이양 조치하고 있는 것이 특색이라 하겠다.

이와 같은 지방화란 대세의 여파로 지방농촌진흥기구 (농촌진흥원, 농촌지도소) 의 지방자치 행정기구화 그리고 지방농촌진흥기구 소속 연구지도공무원의 지방직화 관련 법규정이 타의 (농촌진흥청이 아님)에 의하여 속속 재정 공포 되었으며 따라서 농촌지도사무의 지방자치단체 이양이 거론되고 있다.

지방 농촌진흥기구가 지난 30년간 도지사, 시장, 군수 소속 하에서 별 문제없이 지나온 것이 사실이다. 새삼스럽게 법규정에 지방농촌진흥기구가 지방자치단체의 직속기관으로 규정되었다 하여 특별히 변화가 있겠는가 라는 일부 견해도 있다.

관련 법규정의 제정공포로 인하여 당장 변화

가 없는지? 지방자치단체 소속 연구 및 지도직 공무원의 지방직화 관련법 규정내용은? 앞으로 농촌지도사업은 지방자치단체에 이양되어야 하는지? 관련 법규정을 연찬하여 궁금증을 풀어 보고 장래를 예측하고자 한다.

II. 법에 규정된 농촌진흥에 관한 사무

농촌지도사업은 농촌진흥에 관한 사무에 속하는 하나의 단위 사업이다. 정부조직에 관한 특별법인 농촌진흥법에 규정되어 있는 사무(업무, 사업) 즉 농촌진흥청이 관장하는 사무를 농촌진흥에 관한 사무라고 한다.

좀더 확실한 근거는 정부조직법 제 36조 제 3항에서 “농촌진흥에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 농림수산부장관 소속 하에 농촌진흥

청을 둔다”라고 규정하고 있다.

농촌지도의 학문적 이론에 근접했던 지난날의 농사교도법에 규정되었던 농사교도 사업은 다음과 같다.

농사교도법(1957. 2. 12. 법률 제435호) 제2조(사업) 본 법에서 농사교도사업이라 함은 다음의 사업을 말한다.

1. 농사(농업, 임업, 축산업, 원예업, 각 농가부업 등)의 개량발달을 위한 연구 시험 및 지식과 기술의 교도보급.
2. 농업토양의 개량 및 보존방법에 대한 연구 시험과 그 지도.
3. 협동조직체의 운영 방법의 지도.
4. 농촌청소년의 지도교양.
5. 농촌가정생활의 향상을 위한 지도.
6. 전 각호의 사업에 종사할 공무원의 양성.
7. 전 각호의 사업수행에 직접 관련된 사업.

〈표 1〉 농촌진흥법(1962. 3. 21. 법률 제1039호) 제5조(사업의 정의)

① 이 법에서 시험연구사업이라 함은 다음 각호의 업무를 말한다.

1. 농사기술(농업, 축산, 가축위생, 원예, 잡업, 농축산물의 이용가공, 농공)의 개량 발달을 위한 시험연구
2. 농촌생활(의, 식, 주)의 향상을 위한 시험연구
3. 농사의 기본이 되는 우량작물, 채소종자의 원종, 원종과 잡종 우량과수의 묘목, 상묘 및 가축전염병 예방약의 생산
4. 농업경영 및 농촌발전을 위한 조사연구

② 이 법에서 지도사업이라 함은 다음 각호의 업무를 말한다.

1. 농업과 생활개선에 관한 과학적 지식 및 기술의 교시보급 또는 실지전시
2. 농촌의 부업에 관한 지식 및 기술의 보급
3. 농업 발전과 농민생활에 유용한 자연자원의 보존 및 이용에 관한 농민교육
4. 농업과 농민생활의 개선을 목적으로 하는 농촌조직의 육성
5. 농민의 자력 또는 보조에 의한 시범농촌건설사업의 조성
6. 제1호 내지 제5호의 사업수행에 관련된 업무

③ 이 법에서 수련사업이라 함은 다음 각호의 업무를 말한다.

1. 시험연구사업, 지도사업 및 수련사업에 종사하는 자의 수련
2. 농업관계 공무원 및 단체요원에 대한 영농기술 수련
3. 농업 산학협동에 의한 농과제학교 직원 및 학생에 대한 영농실기 수련
4. 농민, 농촌청소년과 농촌부녀자에 대한 영농 및 생화기술 수련
5. 농촌지도자의 육성을 위한 수련

농촌진흥에 관한 사무는 실존법인 농촌진흥법에 규정되어 있으며 농사교도법과는 달리 시험연구사업, 지도사업, 수련사업으로 구분되어 있으며 그 구체적인 내용은 다음 표 1과 같다.

역사적으로 농사교도사업이 농촌지도사업의 전신이며 농촌지도공무원의 전신은 농사교도공무원이라고 한다. 위와 같이 농사교도사업을 시험연구사업과 수련사업 등으로 농사교도법에서는 분리하지 않고 있다.

1962년 법내용에 걸맞지 않은 명칭의 농촌진흥법이 재정공포 되었으며, 국가시책의 단위사무인 농촌진흥에 관한 사무를 동법 제5조에서 시험연구사업, 지도사업, 수련사업으로 확실하게 구분하고 있으며 구분된 사업의 상호연계조항이 없어서 농촌지도라는 넓은 의미의 사업을 추진하는데 처음부터 문제의 소지를 안고 출발하였다고 하겠다.

농촌진흥청 발족당시 농촌진흥법 부칙 ③ 경과조치에 의하여 농림부 소속, 지역 사회개발사업은 지도사업에 포함시키고 농림부 훈련원사무는 수련사업으로 개칭 농촌진흥에 관한 사무의 한 항목으로 규정하였다. 농촌진흥법 자체모순 때문에 농림수산부 소속 농업공무원 교육원이 다시 설치 되었으며 농촌진흥법에 규정된 수련사업의 해석의 차이로 농촌진흥원 소속 농민교육원이 폐지되고 도지사 소속 농업기술수련소가 설치되는 결과를 가져왔다.

Ⅲ. 농촌진흥에 관한 사무와 수산 및 산림에 관한 사무

농림수산부장관 소속의 청으로 농촌진흥청, 산림청, 수산청이 있다. 정부조직법 제 36조에 농림수산부장관의 소관사무는 농산, 잠업, 식량, 농지, 수리 및 축산에 관한 사무로 규정되어 있으며, 사무자체가 소위 농정시책 사무로서 농민과 이해관계가 있는 인허가 및 규제사무가 대종을 이루고 있다.

산림청의 경우 농림수산부장관 직접소관이 아닌 '산림에 관한 사무'를 관장하고 있으며 별

도 소속기관을 두고 시험연구, 관계공무원 연수, 기술지도 뿐만 아니라 산림에 관한 인허가 사무를 관장하고 있다.(일부권한 지방자치단체 위임)

수산청의 경우 농림수산부장관 직접소관이 아닌 '수산에 관한 사무'를 관장하고 있으며, 소속기관을 두고 시험연구, 수련사업, 지도사업 그리고 수산에 관한 인허가 사무를 관장하고 있다.(일부권한 지방자치단체에 위임)

농촌진흥청의 경우 농림수산부장관 직접소관이 아닌 "농촌진흥에 관한 사무"를 관장하고 있으나 사무명칭과는 달리 농사에 관한 시험연구기능, 지도기능, 수련업무를 관장하고 있으며 지방농촌진흥기구는 직제규칙상 농촌진흥청 소속기관이 아니라는 데 제도상 문제가 있었다. 따라서 사무의 지방자치단체 위임은 없으며, 특히 농림수산부장관 소관 시책사무의 기술적(연구 및 지도) 보완기능으로 간주되어 산림청, 수산청 소관사무와 특성을 달리하고 있다.

Ⅳ. 지방농촌진흥에 관한 사무의 성격 변화

농촌진흥에 관한 사무는 위에서 언급한 바와 같이 정부조직법과 농촌진흥법에 규정되어 있으므로 법적 성격은 국가사무이다. 현재 농촌진흥청이 관장하고 있는 농촌진흥에 관한 사무는 국가사무라 하겠으나 도농촌진흥원과 시군농촌지도소가 분장하고 있는 지방농촌진흥에 관한 사무는 그 성격이 변화되고 있다.

1973년 지방농촌진흥기구 설치에 관한 규정('73. 8. 16. 대통령령 제6808호 '91. 2. 1. 폐지)이 제정 되었을 때 지방농촌진흥기구의 설치 목적에 "농촌진흥법 제5조의 규정사업을 수행하기 위하여……" 라고 규정한 바 있었으며, 1991년 지방농촌진흥기구를 지방자치 행정기구로 간주하여 지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정(1991. 2. 1. 대통령령 제13275호 1994. 12. 31. 폐지) 제6조에 도농촌진흥을 제7조에 시군농촌지도소를 규정하고 있으나 제6조에서 농촌진흥원

시험국과 지도국은 농촌진흥법 제5조 관련사업을 분장한다. 라고 규정하고 있다.

그러나 1994년 제정공포된 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정(1994. 12. 31. 대통령령 제14480호) 제11조(지방농촌진흥기구) 제1항에서 농사에 관한 지역적인 시험연구사업, 농촌지도사업 농민훈련에 관한 사업을 분장하게 하기 위하여…… 도농촌진흥원을 두며 제2항에서 지방자치단체의 농촌지도사업을 분장하게 하기 위하여…… 농촌지도소를 둘 수 있으며…… 라고 규정하고 있다. 지방농촌진흥기구 분장업무의 법적 근거인 농촌진흥법 제5조 관련조항 인용을 위 규정에서는 배제하고 있으며 수련사업을 농민훈련에 관한 사업으로 대체 규정하고 있다.

위 규정에서 지방농촌진흥기구가 지방자치단체의 직속기관으로 규정되고 (동규정 제2조 제5항) “지방자치단체의 농촌지도사업을 시군농촌지도소가 분장한다”는 조항은 농촌지도사업을 지방자치사무로 인정 하겠다는 의미이다.

농촌진흥청 발족직후 대통령 훈령 제9호(1965. 3. 17)에 의거 국가사무인 지방농촌진흥사업 소요경비 지방비가 부담되고(제도적으로) 소요예산 전액이 지난 30여년간 지방자치단체 예산에 편성되고 집행되어 왔다.

1991년 지방의회의 발족으로 지방농촌진흥사업 예산 전액이 의회의 심의는 물론 지방의회의 행정감사를 받고 있는 처지에서 지방농촌진흥사업을 농촌진흥법이 보증하는 국가사무로 주장하기엔 무리가 있다 하겠다.

V. 농촌진흥에 관한 사무의 추진 체제

1. 사무의 관장과 추진

농촌진흥에 관한 사무는 중앙행정기관인 농촌진흥청의 관장사무이며 그 사무의 일부를 지방자치단체나 지방농촌진흥기구에 위임한 사실은 없다.(행정권한의 위임 위탁에 관한 규정 참

조) 단지 도지사 소속하에 농촌진흥원을 두고 시장, 군수 소속하에 농촌지도소를 두어 농촌진흥에 관한 사무를 분장(지역분장?)토록 규정하고 있다.

농촌진흥에 관한 사무의 주관부처는 농촌진흥청이 틀림없고 지방농촌진흥기관은 농촌진흥청의 사무를 뒷받침하는 주종관계라 하겠다. 농촌진흥에 관한 사무(지도사업 포함)는 농촌진흥청에서 연간 기본계획을 수립하여 지방농촌진흥기구에 시달하면 이를 지침으로 하여 지방농촌진흥사업 계획을 수립 시행하며 추진과정, 추진결과에 대하여 농촌진흥청의 현지 확인지도가 수반된다.

따라서 지방농촌진흥기구가 추진한 연간사업 결과는 사업보고서라는 형식으로 작성되어 농촌진흥청에 제출 하였으며 보고된 결과를 취합하여 농촌진흥청에 사업 실적으로 하였다.

이러한 사업추진 체제에 대하여 농촌진흥에 관한 사무는 일선의 집행적 성격의 사무(시험연구사업 제외)가 아니라 중앙행정기관의 집권적 사무라고 평가하는 일부 견해도 있다. 따라서 농촌지도사업의 지방화 즉 지방이양의 동기를 제공할 수 있었다.

이러한 행정체제에서 농촌지도소가 농촌진흥원의 직제규칙상 소속관계가 아닌 입장에서 농촌진흥원은 관내 농촌지도소의 사업추진 과정이나 사업실적을 확인 취합하여 농촌진흥청에 보고하는 중간단계의 역할이 주가 되어 있다.

(도농촌진흥원 직제규칙에 시군농촌지도소에 관한 사항 즉 확인, 감사 기능이 없다.)

한편 시군농촌지도소는 소관사무 소요경비 전액이 당해 지방자치단체 예산에 편성되어야 하므로 사업선정에 시장, 군수의 의견이 참작되어야 하며 (심지어 사전 내부결재를 하는 경우 있음) 자치예산에 편성된 농촌지도사업에 대하여 매주 간부 회의시 농촌지도소에서 시장, 군수에게 그 진도를 보고하고 별도 서면진도 보고를 하고 있다. 따라서 지도사업이 본질에서 벗어나 소위 행정적 지도사업으로 변할 수 밖에 없다. 그러나 변질되는 지도사업을 바로 잡는

제도적 장치가 없었다.

이러한 사실을 시장, 군수가 소속 농촌지도소에 대한 “행정적 감독”이라는 견해도 있으나 농촌지도사업의 지방자치단체 이양이나 위임이 안된 상태에서 권한이 없는 감독행위 일 뿐이다. 내면적으로 시장, 군수와 농촌지도소장 관계는 다소 불편한 관계에서 지나고 있다.

2. 지방농촌진흥기구의 법적 성격

1962년 제정공포된 농촌진흥법에 의거 중앙에는 농촌진흥청을 (동법 제2조) 도에는 농촌진흥원 (동법 제3조) 시군에는 농촌지도소 (동법 제4조)를 두고 농촌지도소 하부조직으로 지소를 둘 수 있게 규정하여 외형상 기관계층체로서 상명하복의 전형적 우리나라 행정체계를 갖춘 기관으로 볼 수 있었다. 그러나 상하기관 관계를 분석하면 농촌진흥원을 도지사 소속하에, 농촌지도소는 시장, 군수 소속하에 둔다라고 법률로 규정하고 있어서 지방농촌진흥기구의 법적 성격이 중앙 행정기관인 농촌진흥청 소속 특별 지방행정기관이나 지방자치단체 (도지사, 시장, 군수) 직속기관이나에 대하여 여러 번 다름이 있었다. 다행이 1973. 1. 15 정부조직법 개정으로 동법부칙 제6항과 동법 제3조 제1항에 의거 지방농촌진흥기구 설치에 관한 규정이 제정되어 특별지방 행정기관으로 인정되었으며 1991. 1. 31 까지 특별지방행정기관으로 견디어 왔다. 그러나 위 규정에 “소속 하에 둔다”라는 조항이 그대로 존치되고 지방농촌진흥사업 소요경비가 지방자치예산에 계속 편성되고 있는 사실이 특별지방행정기관의 성격에 문제를 안겨 주고 오늘의 지방화에 촉매역이 되었다고 하겠다.

따라서 시, 군청에서 농촌지도소를 사업소로 지칭하여도 감수하고 오히려 농촌지도소가 시장, 군수의 농업기술 보좌기관(?)이라고 스스로 호칭하기도 하였다.

위와 같이 불완전한 법제도가 지속되던 중에 1991년 지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규

정을 재정공포 하고 동 규정 제6조에는 농촌진흥원을 제7조에 농촌지도소를 지방자치단체에 소속기관으로 규정하였다. (법조항은 “시장, 군수 소속하에 둔다” 라고 규정) 본 규정 제정의 제안부처가 농촌진흥청이 아님은 분명하다.

1993년 7월경 위 규정을 근거로 시장, 군수의 건의에 의한다 하여 농정의 원활한 추진을 위하여 농촌지도소 직제규칙을 시군 직제규칙에 흡수 통합시키는 사건이 있었다. (내무부 주관)

1994년 12월 지방자치법의 개정과 연계되는 법규정이 제정 또는 개정되는 과정에서 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정이 제정 공포되고 동규정에 지방농촌진흥기구가 지방자치단체의 직속기관 (지방자치법 104조)으로 규정되고 특히 농촌진흥원장은 도지사의 명을 받아, 농촌지도소장은 시장, 군수의 명을 받아 소관사무를 통할하고…… 등의 조항을 (종전 법규정에 없었음) 추가 규정하고 있다. 특히 “농촌지도소를 둔다”가 아니고 “둘 수 있다.”라는 규정은 앞으로 문제가 예상된다.

이와 같은 조항은 지방농촌진흥기구가 농촌진흥청의 소속기관이 아니라는 것을 강하게 부각시키고 있다. 따라서 1995년도 광역시, 그 후 일부 도농통합시 발족시 소속 농촌지도소 직제규칙 제정권한이 내무부에 있다는 사실이 이를 증명하고 있다. (본 규정 공포이전에는 시군농촌지도소 직제규칙의 제정은 농촌진흥청에서 행하였다)

따라서 지방농촌진흥기구의 법적성격은 지방자치단체의 직속기관이며 농촌진흥청 소속 특별지방행정기관이 아님을 관련규정을 통하여 알 수 있다.

VI. 농촌지도의 법률적 사업정의와 현실

농촌진흥법 제5조 제2항에 규정된 지도사업의 법률적 사업정의를 요약하면 농업과 농가생활 향상을 위한 새로운 기술과 지식의 보급행위가 주가 되고 교시보급 및 실지전시, 교육훈련,

시민지역조성, 농민조직육성을 들 수 있다. 학문적 이론은 교외교육사업, 사회교육업무 비강제 정신개조운동 등으로 지도사업의 특성을 강조하고 있다. 그러나 현실은 지도행위는 비권력적 사실행위 즉 행정작용(강제집행)에 대한 사전예고, 제도, 설득 등으로 해석되고 있다.

1970년대 새마을 운동이 전개 되면서 “행정법”에 “지도”라는 새로운 개념이 도입 되었으며 시군청에서 새마을지도, 반사회지도, 거리청소지도, 심야영업단속지도, 자연보호지도등 지도라는 용어는 이제 보편적인 단어로 널리 활용되고 있다.

1947년 미국 교도사업이 이 땅에 도입되면서 농업기술교육 농사교도 등으로 불리어 왔으나 농촌지도사업으로 개칭되면서 지도라는 용어의 단순한 개념이 지도사업의 본질을 오해하게 하고 실제 지도사업 추진내용을 이해하는 데 문제가 있다.

농촌지도사업에 있어서 지도의 개념을 설득하기엔 너무 늦은 감이 있고 차라리 사업명칭을 개정하는 것이 오히려 현재의 지도사업을 살리는 길이 될 수도 있다.

농촌진흥에 관한 사무에서 시험연구사업과 수련사업은 우선 시군청의 일반 행정사무와 확실히 구분이 가능하다. 지도사업은 위 사업과 같은 법률에서 규정하고 지도직 공무원이 전담토록 되어 있으나 위에 언급한 바와 같이 사업의 본질에서 일반 행정사무와 유사하게 생각하고 있으니 문제가 된다.

지도직공무원은 농촌진흥법에 규정된 지도사업(동법 제5조 제2항) 이외의 사업에 관여할 수 없다. 라고 규정하고 있으며(동법 제9조) 심지어 지방자치단체가 지도사업을 할 수 없도록 규정(동법 제 6조)하고 있으나 법은 멀고 현실은 가깝게 느껴질 뿐이다. 예를 들면 시군산업과 농정사무지원을 위해 농촌지도소 지도공무원 1~2명이 몇 개월씩 파견되는 현실이다. 지도공무원이 자연보호지도, 산불예방지도 심지어 심야영업단속까지 동원되는 사례는 다반사라 하겠다.

농촌지도사업의 경우 추진체제가 실존법과의 모순으로 급기야 제3기관에 의하여 다음과 같은 평가를 받은 바 있다(1993년 9월)

- ① 지도기능이 한계점에 도달했다.
- ② 시군 농협등의 기구(기능)와 중복되고 있다.(유통, 특화작물, 농기계, 농민교육 등)
- ③ 행정기관과 대비 조직체제가 상이하다.
- ④ 인사, 예산 문제가 2원화 되어 있다.

위와 같은 평가내용에 의하면 농촌지도에 모순된 제도와 법규정이 뒷받침하고 있다는 사실을 부정할 수는 없다.

Ⅶ. 지방농촌진흥기구 소속 연구 지도공무원 인사제도와 지방직화

1962년 농촌진흥법 공포당시 농촌지도소 소속 지도공무원은 국가공무원이며 4급(현 6급)의 임명은 농촌진흥원장의 제청에 의하여 도지사가 행한다. 라고 규정하고 있다. (동법 제8조 제4항)

위 규정에 근거하여 지방농촌진흥기구에 소속된 연구지도공무원의 인사사무를 분장하기 위하여 농촌진흥원에 총무과를 두었다. 총무과 소속 공무원은 일반 행정직 공무원으로서 도지사의 발령에 의거 보직되는 특수한 행정체계가 시작되어 오늘에 이르렀다.

농촌진흥원 총무과는 농촌진흥원장 인사권한을 보조하는 부서로서 경남의 경우 산하 1,000여명의 지도공무원 인사사무를 행정직 공무원이 담당하고 있었으며, 인사를 위한 인사가 될 수 있는 소지가 있었다.

지도공무원의 경우 지도원부(9급)에서 지도사(6급)까지 계급별 정원제 하에서 승급에 부작용이 있었기 때문에 1986년부터 단일호봉제(실은 2계급별 호봉제)를 택하게 되었다. 그러나 외형상 지도관(5급이상), 지도사(6급이하) 2계급제도에 별도 상당계급제도(총무처예규)가 있으나 이의 활용이 미흡하여 일선지도기관장의 경우 계급 문제와 기관의 성격 등으로 인하여 독립된 기관장으로 행세하기가 어려운 실정에 있

다.

지방농촌진흥기구에 근무하는 연구지도직공무원은 당해 자치단체 소속 국가공무원으로 분류되지 오래며 월 급여도 지방자치단체에서 수령하고 있다. 시군청 회의에 참석하면 내무공무원으로 농촌진흥기관 회의에 참석하면 농촌진흥공무원으로 호칭되는 모순된 환경 속에서 건디어 오고 있다.

1994년 3월 지방자치법 개정으로 지방자치단

체 소속 연구 및 지도직 공무원의 지방직화 관련되는 법규정이 속속 제정 공포되고 있다.

지방자치단체에 두는 국가공무원 정원에 관한 법률시행령 (대통령 제 14497호, 1994. 12. 31) 제3조(연구공무원 또는 지도공무원인 국가공무원의 정원) 법 제2조 제2항의 규정에 의한 연구공무원 및 지도공무원인 국가공무원의 정원은 다음 표 2와 같다.

〈표 2〉 연구공무원 및 지도공무원의 정원

	합계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
총 계	179	20	21	20	22	20	21	23	21	11
농업연구관	76	8	9	8	10	8	9	11	9	4
농업연구관 또는 농촌지도관	9	1	1	1	1	1	1	1	1	1
농촌지도관	35	4	4	4	4	4	4	4	4	3
생활지도관	8	1	1	1	1	1	1	1	1	-
농업연구사	51	6	6	6	6	6	6	6	6	3

동규정 부칙 제 3조 (지방공무원으로의 연차별 임용대상 정원 및 일정) 법 부칙 제 2조 제 3항의 규정에 의하여 정원이 따로 있는 것으로

보는 국가공무원으로서 연차적으로 지방공무원으로 임용되어야 할 국가공무원의 정원과 임용 일정은 다음 표 3과 같다.

〈표 3〉 지방공무원으로 임용되어야 할 국가공무원의 정원과 임용 일정

구 분	임 용 일 자	정 원	직 급 별
지도공무원 및 연구공무원	1997. 1. 1	7,324인	농업연구사 628
			농촌지도관 504
			농촌지도사 5,482
			생활지도사 700

위 법규정에 의하면 도농촌진흥원 근무 연구 및 지도직공무원중 179인 (위 표 참조)만 국가공무원으로 존속되고 여타 연구 및 지도직공무원과 시군농촌지도소 근무지도직공무원(전원) 1,324인이 1997년 1월 1일부로 지방연구직 및

지방지도직 공무원으로 자동 임용된다.

현재의 지방농촌진흥기구 소속 연구 및 지도직공무원의 인사소속장관은 농촌진흥청장이다. (공무원 임용령 제2조 제4항) 그러나 지방자치단체 소속 국가직공무원의 인사문제가 지방

자치법 제 103조 제 5항의 신설로 다툼의 소지가 있다. 즉 국가공무원의 경우라 하더라도 소속 지방자치단체장의 임명에 따른 제청권이 새로 규정되었기 때문이다.

1997년 1월 1일부터 임용되는 지방연구직 및 지방지도직공무원의 인사소속장관은 당연히 내부부 장관이며 이를 위해 지방연구직 및 지도직 공무원의 임용 등에 관한 규정 (대통령령 제 14659호 95. 6. 10 개정)이 제정 대기하고 있으며, 지방연구 및 지도직 공무원의 1차 인사권은 소속 지방자치단체장이 관장한다.

VII. 미국농사교도사업과 우리 나라 농촌지도사업

미국의 농사교도사업이 전국 규모의 국가사업으로 전개된 것은 1914년 “스미스래버”법의 제정이후라 하겠으나 이미 1980년대부터 단편적인 교도사업이 전개되었으며 이런 사업들이 성과가 있어서 후일 법제정을 가져오게 한 계기가 되었다.

한편 미국 교도사업의 원칙중 하나는 “한 사람의 농민이나 한 가정이 성공한 사례”를 사업의 목표로 활용하고 있다는 것이다. 즉 미국의 교도사업은 사업이 먼저 전개되고 다음에 법제도가 뒷받침 됐다는 것이며, 농가는 넓은 지역에 산재하고 있고 농가당 경영규모도 대단히 크기 때문에 농민 개인이나 개별농가를 지도대상으로 하는 것이 미국 교도사업의 특징이라 하겠다. 그리고 미국의 교도사업은 시험연구기능을 내포하고 있다.

이러한 미국식 교도사업이 우리 나라 농촌지도사업의 원리로 인용되고 있었으며, 새기술 보급 대상을 1차로 시범농가 설치해 두었다. 특히 시험연구기능과 완전히 구분된 지도기능만 가지고 법제도의 뒷받침이 없어도 농민이나 농가에 도움이 된다면 어떠한 사업도 할 수 있다는 지도사업 방침, 그리고 농촌지도소라는 기관의 기능보다 소속 지도공무원 개인의 전문 지식에 지나치게 의존한 지도행위 등은 무책임과 농촌

지도소 내부조직 계층간의 위계질서를 무너뜨리고 갈등을 조장할 우려가 있다.

특히 농촌진흥법 제정 당시 동법 제 9조에 지도공무원은 지도사업 이외 사업에 관여할 수 없다는 조항은 우리 나라의 기관우위 행정체제에서 수용이 불가능한 조항이라 하겠다.

우리 나라의 경우 국가시책(공무)의 추진은 반드시 이를 뒷받침하는 법제도의 장치가 선행되어야 한다. 지도대상에 있어서도 농가의 경영 규모 영세성과 농가 취약형성등 농촌사회 여건에 부합되는 집단을 대상으로 하는 협동의 원리가 적용되어야 할 것이다.

농촌지도라는 공무집행에 있어서 지도공무원 개인의 능력도 중요하지만 직무는 농촌지도소라는 기관에 분장토록 하였으므로 소속원인 공무원 개인은 기관 내부에서 사무를 분담하고 있을 뿐이며 현지 농민을 상대하는 개별출장 지도에는 국가가 보증하는 기술지침의 범위를 벗어나서는 안되겠다. 농촌지도소라는 기관은 외형상 변화없이 지속되나 그 기관내부의 구성원인 지도공무원은 교체될 수 있기 때문이다.

농촌지도소의 직무범위는 농촌진흥법 제 5조 제 2항에 규정하고 있다. (지도사업을 분장하기 위하여…… 지도소를 둔다) 그러나 기술개발사업 즉 시험연구 기능을 농촌지도소가 분장함으로서 스스로 법을 위반하고 있으니 법을 먼저 개정하여야 한다.

지도사업의 범위가 불확실하면 지도공무원은 자칫 “몰라도 되고 안해도 된다”는 무책임한 지경에 이를 수가 있다. 지도사업이라 하더라도 법에 규정된 직무범위를 준수할 때 소속 지도공무원은 의무와 책임을 다할 것이다.

IX. 농촌지도사업의 지방이양과 문제점

지방농촌진흥기구에서 분장하고 있는 농촌지도사업은 계획과 추진단계에서 지방자치사무의 형식을 갖추고 있다. 단지 농촌진흥법에서 이를 국가사무로 규정하고 있으며 농촌진흥청에서

관장하고 있으나 지도업무에 대한 중앙과 지방의 역할 분담은 오랜 숙제였다. 지도사업의 지방이양이 불가피 하다면 지방농촌진흥기구의 직무를 별도 법률로 규정하는 것이 지도사업의 장래를 위하여 시급한 과제라 하겠다. 따라서 지방농촌진흥기구의 설치근거를 현규정(대통령령)에서 법률로 바꾸어야 한다.

지방농촌진흥기구의 직무범위가 법률로 규정되지 않으면 새로 제정되어 위력이 발휘되고 있는 지방자치단체의 행정기구와 정원기준에 관한 규정 제11조 제 6항에서 지도사가 농촌진흥청의 하부조직과 특히 농촌지도소와 그 하부조직의 설치와 폐지를 주관하도록 규정하고 있어 지도사업과 연계하여 지방농촌진흥기구의 존폐 문제가 제기될 수도 있다.('93년 7월에 지도소 직제규칙을 시군직제규칙에 통합하여 보조기관화 하겠다는 계획이 있었다.)

지방농촌진흥기구는 이미 지방자치기구가 되었으며 1997년 1월 1일부터 소속 연구 및 지도 직공무원이 자동적으로 지방직으로 임용된다는 것도 법규정이 보증하고 있다. 이제 지방화에서 남은 과제는 농촌지도사업을 제도적으로 지방자치단체에 이양하는 과제뿐이다. 따라서 농촌진흥법을 개정하느냐 폐지하느냐가 문제가 될 수 있다.

지도사업을 지방자치단체에 이양하여도 많은 문제점이 예견된다. 지도사업은 시험연구사업의 뒷받침없이 독립적 기능으로 추진하기란 불가능하다. 우리 나라의 지도사업은 중간에 시험연구사업과 분리되면서 모순을 안고 추진되고 있다. 지도과제는 시험연구사업에서 생산된 새 기술이어야 하고 정부가 보증하는 과제라야 한다.

우리 나라와 같은 좁은 국토에서 지방자치단체에서 많은 경비가 소요되는 농사에 관한 새로운 기술과 독자적 생산(시험연구사업)과 보급(지도사업)은 비경제적이고 효율성에도 문제가 있다. 따라서 지도사업은 그 본질에 있어서 지방자치단체간에 경쟁할 수 있는 업무가 될 수 없다.

한편 지도사업의 효과는 투자 즉시 결과가 나타날 수 없다. 교육적 특성과 파급 효과에 대한 이해가 필요하다. 빠른 결과만을 추구하던 오랜 행정관행과 앞으로 지방자치단체장의 명을 받고 추진하는 지도사업이 된다면 "투입과 산출"이란 경영 "마인드"에 의한 자치행정이 계속 강조될 경우 지도사업은 더욱 위축되고 설 땅은 점점 좁아질 것이다.

X. 맺 는 말

지방농촌진흥기구의 지방화는 중앙행정기관인 농촌진흥청의 막대한 권한을 지방에 이양하여야 한다는 당위성보다 앞에서 설명한 법규정 및 제도적 모순에서 그 동기를 찾을 수 있다.

첫째, 도농촌진흥원, 시군농촌지도소, 읍면지도소(상담소)라는 많은 기구를 전국에 설치하고 있으면서 그 기구들의 운영 면의 제도적 장치와 관련된 법규정에 대한 연구와 관리가 소홀했다. (담당부서가 없었다.)

둘째, 지방농촌진흥기구가 모순된 법제도하에 있다는 사실을 외면하고 지나치게 사업 제일주의라는 방향으로 운영되었다.

셋째, 평범한 지도 즉, 어느 기관에서나 자기들의 업무 뒷부분에 지도만 붙이면 통용되는 현실에서 농촌지도의 전문성(학문적)을 주장하기가 어렵다.

연구공무원이 시군에 나타나 지도공무원의 도움없이 농민에게 기술교육을 하고 지도공무원이 연구공무원 도움없이 현장애로기술을 개발(연구)하고 있는 현시점에서 연구사업과 지도사업을 구태여 구분하고 종사공무원도 연구, 지도로 구분할 필요가 없다고 생각하며 여기에서 지방화 대응방법이 나올 법도 하다.

지난 30여년간 "잘못된 법제도를 원망하지 말고 운영의 묘를 기하자"라는 극히 소극적인 태도는 급기야 타의에 의하여 지방농촌진흥기구가 엄청난 변화를 맞게 되었다. 지금도 늦지 않다고 본다. 아직 농촌진흥법이 존재하고 있다. 불합리한 법제도를 농촌진흥기관이 주관이

되어 개정에 앞장서는 일이라 하겠다.

“농촌지도사업에도 법이 필요한가?” 라고 하면 법을 모르고도 30여년간 지도공무원을 잘하고 있고 그 동안에 승급도 하고 과장, 소장의 직위에도 올랐다. 앞으로도 농민, 농촌, 농업을 위하여 열심히 뛰면 되지 법이 왜 필요한가? 라는

답이 동료 지도공무원으로 부터 나오고 있다.

농촌진흥기관은 변화와 개혁이 있어야 한다. 본 법규연찬 내용이 타의에 의한 변화의 희생자가 되지 않고 농촌진흥공무원 스스로 훌륭한 제도적 장치를 마련하는데 도움이 되었으면 한다.