

# 법이 규정한 농촌지도기관의 성격

윤 여 학

전 창녕군 농촌지도소장

## Legal Characteristics of Agricultural Extension Organization

Yeo Hak Yoon

Former Chief, Changnyung Countg Agricultural Extension Office

### Summary

This paper reviewed the legal bases and characteristics of agricultural extension services and organizational changes during the last fifty years in Korea. It was found that the legal bases extension services were rather weak are very important factors affecting agricultural extension services and organizational structures of agricultural extension institutions.

It would be necessary to take legal steps to strengthen agricultural extension services by institute legal proceedings the characteristics of extension organization including the relationships among central, provincial and county level extension services, missions and objectives, personnel and facility management.

### I. 서 론

신문지상 보도에 의하면 지방자치단체의 장이 소속 농촌지도기관의 하부조직을 개편하여 지방자치단체가 관장하던 일부 농정업무와 관계 행정공무원을 농촌지도기관에 분장 배치하고 농촌지도기관 소속 읍면 농민상담소를 폐지하였다고 한다.

1995년 12월에 전문을 개정한 “농촌진흥법”에 문제가 있는것 같다. 해방후 50년간 농촌지도기관 설치근거법령이 여러번 개정 되었으며 그 법제명은 “농업기술교육령” (1947), “농업기술원칙제” (1949), “농사교도법” (1957), “농사연구교도법” (1961), “농촌진흥법” (1962), “농촌진흥법 개정법률” (1995)이다.

한편 농림부와 도지사, 시장, 군수가 상당기간 농촌지도사업을 직접 관장한 바 있으며 조

선농회 (1947), 농사보급회 (1952), 농업교도위원회 (1953)등 민간조직이 농촌지도사업을 담당한 바도 있다.

행정조직법은 행정작용에 대한 관념으로서 넓은 의미로는 국가행정조직법 (정부 조직법, 특별법), 지방행정조직법 (지방자치법), 공무원법, 공물법, 영조물법 등이 있다. 우리나라는 행정조직에 관하여는 원칙적으로 법률주의를 취하고 예외적으로 행정입법 (대통령령)에 맡기고 있다.

“헌법”은 행정조직 법정주의를 규정하고 (동법 62조 100조) “정부조직법”은 중앙행정기관의 설치와 직무범위는 법률로 정하도록 규정하고 있다 (동법 제2조 ①). 농촌지도기관은 일종의 행정기관이다. 따라서 우리나라 행정조직법이 규정한 농촌지도기관의 성격을 고찰하고자 한다.

## II. 구법(舊法)이 규정한 농촌지도 기관의 성격

### 1. “농업기술교육령”

해방직후 미군행정청에서 미국의 농사교도사업과 교도체제를 우리나라에 도입하고자 “농업기술교육령”(1947. 12. 15. 법률 제160호)을 제정하였다. 중앙에 농사개량원을 설치하고 하부조직으로 농과대학, 국립농사교도국, 국립농사시험장을 두었으며(동령 제2조 가), 농사교도기구는 중앙농사교도국장파 지방(도) 농사교도국장, 군교도사(師 교도소장)로 구성하였다(동령 제6조 가).

당시의 조선농회, 농업경제국, 농산국, 농과대학, 국립농사시험장에서 실시하던 농업지도업무와 인력, 시설, 장비, 예산(1947, 1948)을 국립농사교도국에 이관하도록 규정하고 있다(동령 제6조 다).

농사개량원은 농무부소속의 중앙행정기관이며 농사교도사업은 독립된 단일체제에 의하여 추진되도록 제도화 되어 있었다. 지방농사교도국은 농사개량원 소속의 지방행정청이라 할 수 있다. 농과대학과 농사시험장은 농사교도업무의 집행기관(표현기관)인 농사교도국의 지원기관임으로 농사개량원은 농사교도기관이다.

당시 과도기적 사정은 타기관 단체가 관장하던 농사교도업무, 인력, 시설, 장비, 예산의 인수는 어려웠다. 이와같이 법제도적 장치가 잘된 기구와 좋은 이념(민주적, 교육적)에도 불구하고 훈련된 인력의 부족, 농림부, 도지사 및 시장, 군수의 비협조, 소요예산 확보의 어려움속에서 겨우 일선 교도원의 단기훈련만 마치고 신생 우리나라 정부에 인계되었다.

일제식민통치때 만들어진 농사지도의 행정제도와 관여하였던 인력, 조선농회 등 농민단체가 해방후에도 계승되어 새로운 농사교도사업 도입에 경쟁관계에 있었다.

### 2. 농업기술원 직제

우리나라 정부가 미군정으로 부터 농사교도기구를 그대로 인수하였으나 기존 반대세력에 의한 무용론과 농정당국의 미온적인 태도로 농사교도기구는 폐지되고 “농업기술원 직제”(1949. 1. 6 대통령령 제45호)를 제정 하였으며 같은 시기에 농림부는 농사교도국을 설치하고 조선농회를 산하에 두고 있었다. (농회는 1949년 12월에 해산됨) 농림부장관 감독하의 중앙농업기술원과 중앙농업기술원장 감독하의 도농업기술원을 설치하였다(동직제 제1조, 제2조).

중앙농업기술원의 하부조직으로 서무과, 시험부 및 기술교도부(部)를 두고(동직제 제3조) 도 농업기술원 해부조직으로 서무과, 시험부 및 기술교도부를 두었다. (동직제 제10조) 기존 군 농사교도소는 폐지하고 소속공무원 및 설비는 당해 도 농업기술원이 인수하도록 하였다(동직제 부칙 제15조).

농업기술원의 설치근거가 대통령령이며 중앙농업기술원장은 농림부장관, 도 농업기술원장은 중앙농업기술원장의 명을 받아 원무를 하며 소속공무원을 지휘감독 하도록(동직제 제3조) 규정되어 있어서 농업기술원은 농림부의 기술지원 기관이다.

따라서 농업기술원 하부조직은 농림부장관의 의도에 따라 언제라도 개편이 가능하다. 특히 농업기술원이 군단위 농사교도 조직이 없고 하부조직에 기술교도부(部)라는 명칭이 사용된 것은 비록 기술교도 업무를 분장 하였다 하더라도 시험연구기관이다.

6. 25 동란후 국가의 경제적 어려움은 농업기술원의 농사교도사업 예산전액을 삭감하였으며(1951년 예산부터) 농업기술원의 농사교도업무는 사실상 중단 되었다. 그러나 농림부(농사교도국)는 농사보급회(1952) 농사교도위원회(1953)등 민간단체를 조직 농사지도를 담당하도록 하였다. 1954년 1월에는 농업기술원 기

술교도부를 폐지하였으며, 1955년 2월에는 농림부 농정국에 농업교도과를 신설 하였다.

1956년 3월에는 농업기술원에 교도부를 부활 하였으나 당시 각 도산업국에 농업교도과를 시군 산업과에 농업교도계를 읍면에 농업교도소를 설치 하였다. 당시 농업기술원에는 농업교도 직역의 공무원은 없었으며 기술교도부라는 하부조직이 있었으나 오히려 농림부 계통 농정조직을 통한 농업교도사업의 추진체제가 확립된 바 있다.

### 3. “농사교도법”

해방후 10년간 농사교도사업의 부진원인을 분석 이를 시정하기 위하여 1956년 한국정부와 미국 원조 당국간에 『농사교도사업 발전에 관한 협정』이 체결되었으며 1957년 농사교도법(1957. 2. 12 법률 제435호)이 제정 되었다.

시험연구사업을 내포한 새로운 개념의 농사교도사업이 규정(동법 제2조) 되었으며 농사교도기구로서 중앙에 농림부장관 소속의 농사원을 두고(동법 제3조) 농사원 소속하에 도 농사원과 시군에 농사교도소를 두었다(동법 제15조). 연구공무원과 교도공무원을 별도로 두었으며 교도공무원을 교도사(師), 교도원으로 구분하고 농사교도사업 이외의 사무에 관여 또는 겸무를 금지 하였다(동법 제6조).

농사원, 도 농사원, 시군 농사교도소 직제, 공무원의 정원, 보수등은 대통령령으로 정하였다(동법 제11조). 법률에 의하여 설치된 농사원은 중앙행정기관이며 도 농사원과 시군 농사교도소는 농사원 소속의 특별 지방행정기관이다. 농사교도사업은 국가사업이며 소요예산은 국비로 지원 되었다(동법 제9조). 국가직 농사교도공무원 제도와 훌륭한 기구는 민주적 교육적인 농사교도사업이 가능하도록 뒷받침 되었다.

그러나 일제식민통치 36년간 별도의 농사지도기구가 없었던 당시 농사시험연구기관은 부수업무로 농사기술지도를 하였으며, 해방후에

도 농사시험연구사업은 간단없이 하나의 전문기능으로 존속된 점을 감안할 때 농사시험연구사업을 농사교도사업에 내포시킨 것은 문제의 소지를 만든 것이다.

### 4. “농사연구교도법”

군사정부의 대폭적인 정부기구 개편으로 농사교도기구에도 변화가 있었다. “농사교도법”은 “농사연구교도법”(1961년 10. 2 법률 제742호)으로 법제명이 개정 되었으며 사업내용은 연구시험사업과 농사교도사업으로 구분 정의 되었을 뿐만 아니라 시험사업이 교도사업 앞에 규정되었다(동법 제2조).

도 농사원은 도지사 소속으로 시·군 농사교도소는 시·군 산업과 교도계로 편입되었으며(동법 부칙 ②) 연구공무원과 교도공무원을 지방공무원으로 할 수 있도록 규정하였다(동법 제6조 ③).

“농사교도법”은 지방농사교도사업을 도지사와 시장, 군수가 다시 분장하도록 규정하였다.

## Ⅲ. “농촌진흥법”이 규정한 농촌지도기관

농업생산의 증강, 농가소득의 증진 및 농민생활의 개선을 위한 지식기술의 연구지도를 체계적으로 일원화 하며 농민의 복지증진을 기하기 위하여 농사교도법을 폐지하고 정부조직에 관한 특별법인 “농촌진흥법”(1962. 3. 21 법률 제1039호)을 제정하였다.

### 1. 농촌진흥기관의 설치

농촌진흥에 관한 사무를 분장하게 하기 위하여 농림부장관 소속하에 농촌진흥청을 두고 그 사무를 분장하게 하기 위하여 시험국, 지도국, 수련소를 두었다(정부조직법). 농사에 관한 지역적인 시험연구사업, 농촌지도사업 및 수련

사업을 분장하게 하기 위하여 도지사 소속하에 도 농촌진흥원을 두고(농촌진흥법 제3조①) 하부조직으로 사무과, 시험과, 지도과를 설치 하였다. 농촌지도사업을 분장하게 하기 위하여 서울특별시, 시장, 군수 소속하에 농촌지도소를 두었으며(동법 제4조 ①) 농촌지도소 관내 주요지구에 농촌지도소 지소를 둘 수 있도록 하였다(동법 제4조 ④). "연구 및 지도공무원자격 시험규정"(1962. 4. 4 각형 제638호)이 제정 되었으며 3급(현5급) 이상의 국가공무원인 연구공무원과 지도공무원은 농림부장관의 제청에 의하여 내각 수반이 임명하고 (동법 제8조 ③) 농촌지도소의 지도공무원중 4급(현6급)인 국가공무원의 임명은 도 농촌진흥원장의 제청에 의하여 도지사가 행하도록 하였다. (동법 제8조 ④) 농촌진흥청은 농사원 농림부의 지역사회국과 훈련원의 사업, 공무원, 시설을 계승하고, 도 농촌진흥원은 도 농사원, 도 산업국 지역사회과 및 도 시험연구사업, 지도사업, 수련사업을 담당하는 일체의 기관, 사업, 공무원 및 시설을 승계하고 서울특별시, 시·군의 농사교도사업과 지역사회 개발에 관한 사업, 공무원 및 시설은 당해 농촌지도소가 승계하도록 하였다(동법 부칙 ③).

## 2. 농촌진흥기관의 성격

### 1) "농촌진흥법" 자체 모순

농촌진흥청은 국가의 중앙행정 기관이다 (정부조직법 제2조 ②). 그러나 지방농촌진흥기관은 농촌진흥청 직제 (1962. 3. 29 각령 제615호) 에 없기 때문에 농촌진흥청 소속 특별지방행정기관이라 할 수 없다.

지도사업을 할 수 없도록 규정한 도지사와 시장, 군수 (동법 제6조) 소속하에 도지사 및 시장, 군수로부터 지도업무관련 인력, 장비, 시설 등을 승계한 지방 농촌지도기관을 둔다는 규정 (동법 제3조, 제4조)과 농촌지도소 소속 지도공무원의 임명권을 도지사가 행하도록 규정 (동

법 제8조 ④) 한 것은 상호 모순된 규정이다.

### 2) 지방농촌진흥기관의 성격 유권해석

(1) 내무부장관의 질의에 대한 총무처장관의 회시

도 농촌진흥원은 국가에서 도지사에게 위임된 농촌진흥사무를 분장하게 하기 위하여 도지사 소속하에 설치된 독립된 행정기관으로 보아야 한다(총무처 총기획 181-342, 65. 11. 25).

### (2) 대법원 판례 (67, 나, 852)

농촌지도소는 국가의 지방관청인 시장, 군수 소속하에 있으므로 시군 산하에 있는 것이라 할 수 없다(1967. 6. 20).

### (3) 행정법학자

도 농촌진흥원과 농촌지도소는 당해 지방자치단체에 직속하고 있는 지방자치 단체에 직속하고 있는 지방자치단체의 행정청 (집행기관)의 일종이다.

(김도창 1972, 행정법률(상) P478)

### 3) 모순조항에 대한 보완조치

당시 대통령으로 부터 지방농촌진흥기관의 소요경비에 지방비 부담을 제도화하라는 지시 (농촌지도 체계 확립 대통령 훈령 제9호 65. 3. 17)에 의거 농촌진흥법을 개정 (1966. 12. 27 법률 제1859호)하여 농촌진흥사업 국고보조 대상에 지방자치단체를 추가 하였다. (동법 제10조) 농촌진흥사업 국고보조 대상에 지방자치단체를 추가 하였으며 (동법 제10조) 지방농촌진흥기관의 예산편성권을 지방자치 단체장이 관장하게 되었다.

1971년 농촌진흥법을 개정(1971. 1. 14 법률 제2283호)하여 그간 문제가 되었던 지방농촌진흥기관에 대한 사업감독권 및 소속 공무원 인사권을 농촌진흥청장이 관장하도록 법률로 근거를 마련 하였다.

동법 제2조 ③ - 청장은 청무를 통리하고 이 법에 의한 시험연구사업, 지도사업, 수련사

업과 이에 종사하는 관계 공무원을 지휘 감독한다.

동법 제8조 ② - 국가 공무원인 연구공무원과 지도공무원의 임용에 있어서 국가 공무원법 제32조 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 소속 장관을 농촌진흥청장으로 한다(공무원 임용령 제2조 ④가).

동법 제10조의 2 신설 - 농촌진흥청장의 지방농촌진흥기관에 대한 지휘 감독권(동법 제2조 ③ 제3조, 제4조) 및 4급(현 6급) 이하 국가직 연구지도공무원 임용권을 서울특별시, 도지사 및 농촌진흥원장에게 위임할 수 있도록 규정하였다.

행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령)에 지방농촌진흥기관 소속 국가직 연구지도공무원의 임용권등 일부를 서울특별시, 직할시장, 도지사에게 위임 하였으며(동 규정 제36조) 도지사는 도 농촌진흥원장에게 재 위임한 바 있다.

1973년 정부조직법 개정(1973. 1. 15 법률 제 2437호)으로 지방농촌진흥기관은 동법 부칙 ⑥에서 특별 지방 행정기관으로 경과 조치되었다가 동법 제3조의 규정에 의거한 "지방농촌진흥기구 설치"에 관한 규정(1973년 8. 16 대통령령 제6808호) 제정으로 농촌진흥청 소속 특수한 형태의 특별 지방행정기관이 되었다.

1978년 농촌진흥법의 개정(1978. 12. 5 법률 제 3119호)으로 동법에 규정 되었던 지방 농촌진흥기관에 대한 농촌진흥청장의 사업감독권 및 인사권 조항이 삭제 되었다.

1986년 농촌진흥청은 농촌진흥공무원 보직관리기준(1986. 9. 4 농촌진흥청 훈령 제 349호)을 제정(농촌진흥원 원장, 국장, 과장, 계장, 농촌지도소의 소장, 계장, 지소장의 보직관리기준 포함) 하여 지방농촌진흥기관에 대한 인사권을 강화하고 또한 농촌진흥청 행정감사 규정(1986. 12. 27 농촌진흥청 훈령 제350호)을 제정하여 농촌진흥원과 농촌지도소에 대한 행정감독을 강화하였다.

1991년 지방자치의 실천을 앞두고 정부는 "지방농촌진흥기구 설치에 관한 규정" 및 "지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정"을 폐지하고 "지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정"(1991. 2. 1 대통령령 제13275호)을 제정하는 한편 동 규정 제6조, 제7조에 지방농촌진흥기구를 도지사 및 시장, 군수 소속 지방자치행정기구로 규정 하였다. 우리나라 행정조직원리에 의하면 상급기관이 소속 하급 기관에 대하여 행정감독을 원활하게 하기 위하여는 인사권, 재정권, 감사권 모두를 관장하는 것이 원칙이다.

지방 농촌진흥기관의 법률상 소속은 지방자치단체 이며 소요예산의 편성권(재정권)은 지방자치단체장이 관장하고 있으나 사업 감독권과 인사권은 농촌진흥청장(농촌진흥원장)이 관장하고 있는 특수한 제도로서 행정조직법 원리로 해석이 어려운 제도라 하겠다. 상급기관이 양립되어 있으며 행정감독의 이원화는 지방농촌진흥기관 운영에 어려움과 부작용이 오랜 세월 누적 되었다.

지방 농촌지도기관의 지방비 확보를 위한 경쟁은 농촌지도사업의 양적 팽창과 아울러 질적 변화를 가져왔다.

벼밀구 피해가 크면 해당지역 군수와 농촌지도소장을 묶어 문책 하겠다는 강력한 행정조치는 지도공무원으로 하여금 노란색 모자를 쓰고 넓은 들판에서 하루종일 밀구를 찾도록 만들었다.

통일벼 확대재배와 보은 못자리 설치지시 지도공무원은 동행한 행정공무원의 행정지도 위력을 보았으며 녹색혁명과 백색혁명을 성취 하였다 하더라도 일선 농촌지도사업은 농정목표 달성을 위한 행정지도 쪽으로 기울어진지 오래 된다.

국가직이라는 이유 때문에 도내 여러 시·군을 전전(전근)하여 생활에 어려움을 당한 지도공무원은 일반직 직업공무원이기에 지방직을 선호했을 것이다.

### 3. 농촌지도사업의 성격

농촌지도사업은 농촌진흥에 관한 사무에 속하는 하나의 업무로서 농민을 대상으로 하는 집행적 기능의 업무다. 농촌진흥청이 중앙행정청으로 불리우는 것도 농촌지도사업을 관장하고 있기 때문이다. 시험연구기관과 교육훈련기관은 부속기관으로 분류되며 (정부조직법 제4조) 부속기관은 행정조직에 있어서 행정권의 직접적인 행사를 임무로 하는 기관 (행정청)에 부속하여 그 기관을 지원하는 기관을 말한다.

총무처는 지방 농촌진흥사업은 도지사에게 위임된 사무라 하였다(총기획 181-342, '65. 11. 25). 농촌진흥청은 지도사업을 농촌지도소에 분장시킨 국가사무라 하였다(직개 27550 - 272. 91. 5. 3). 한편 지방자치단체는 농촌지도사업 소요경비에 지방비가 90% 이상 부담되어 자치단체 예산에 편성되고 사업진도가 매주 시장, 군수에게 보고되고 있으므로 지방자치 업무라 한다.

이와같이 법과 제도의 모순은 일선 농촌지도사업의 제도적 변화를 예고하고 있었다.

### IV. 농촌진흥법 개정 법률과 지방 농촌진흥기관

많은 문제점을 내포한 농촌진흥법을 범치주의를 지향하고 있는 문민정부에서 1995년 법전문을 개정 (1995. 12. 6 법률 제5020호) 하였다. 주요내용은 지방 농촌진흥기관을 지방자치단체가 설치할 수 있도록 규정하고 (동법 제3조) 농촌진흥사업에 대한 국가와 지방자치단체의 역할 분담을 규정한 것이다. 실은 농촌진흥청과 같은 핏줄의 (농촌진흥사업) 지방농촌진흥기관을 지방자치단체에 양자로 입적 (소속) 시킨 것이다. 그것도 아무런 조건없이 (특별법 없이) 추운날씨에 알몸으로 (보호장치 없이) 맡겨진 격이다.

앞으로 지방 농촌진흥기관은 지방자치단체

의 처분에 무조건 순종하여야 한다. 34년전 “농사연구교도법”에 의해 당시 도 농사원은 도지사 소속으로 시군 농사교도소는 시군 산업과 교도계로 편입된 처지로 돌아간 것이다.

#### 1. 지방 농촌진흥기관의 성격

##### 1) “농촌진흥법 개정 법률”

지방자치단체는 지역적인 시험연구사업 및 농촌지도사업을 분장하게 하기 위하여 지방자치법 제104조 (직속기관)의 규정에 의한 지방 농촌진흥기관을 둘 수 있다(동법 제3조). 이를 실행하기 위한 규정은 다음과 같다.

##### 2) “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정” ('94. 12. 31. 대통령령 제14480호)

###### (1) 직속기관

직속기관이라 함은 지방자치법 제104조의 규정에 의한 직속기관으로 지방 농촌진흥기구, 지방공무원교육원, 보건환경연구원, 보건소, 지방소방학교, 소방서, 공립의 대학 및 전문대학을 말한다(동 규정 제2조 ⑤).

###### (2) 농촌진흥원과 농촌지도소의 설치

농사에 관한 지역적인 시험연구사업, 농촌지도사업, 농민교육훈련에 관한 사업을 분장하기 위하여 도지사 소속하에 농촌진흥원을 두며 (동 규정 제11조 ①) 지방자치단체의 농촌지도사업을 분장하게 하기 위하여 특별시장, 광역시장, 시장, 군수 소속하에 농촌지도소를 둘 수 있으며, 농촌지도소의 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지역에 지소를 둘 수 있다(동 규정 제11조 ②).

###### (3) 지방농촌진흥기관에 대한 행정감독

농촌진흥원에는 원장(농촌지도소에 소장)을 두며 원장은 도지사 (소장은 특별시장, 광역시장, 시장 및 군수)의 명을 받아 소관사무를 통할하고 소속 공무원을 지휘 감독한다(동 규정 제11조 ③).

(4) 지방농촌진흥기관의 하부조직 개편, 시 도지사는 농촌진흥원의 하부조직이나 농촌지도소 및 그 하부조직을 설치 또는 폐지하거나 국가공무원인 연구지도공무원 정원의 증감이 수반되는 정원조정을 하고자 하는 경우에는 미리 내무부장관과 협의하여야 하며 이 경우 내무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(동 규정 제11조 ⑥).

위와 같은 법 규정은 지방농촌진흥기관에 큰 변화를 가져 왔다.

• 지방농촌진흥기관은 국가가 아닌 지방자치단체가 설치한 자치단체 직속기관이며 자단체장의 지휘감독을 받는 기관이 되었다.

• 지방 농촌진흥기관의 하부조직은 지방자치단체장의 주관에 의하여 행정지도 체제로 개편이 가능하다 특히 농촌지도소의 설치와 폐지를 규정한 것은 앞으로 농촌지도사업에 대한 위험신호로 보아야 할 것이다.

• 도 농촌진흥원장은 도지사의 명을 받아 지방자치단체 (기초) 장을 상대로 업무 지원이 가능하다. 농촌진흥법의 개정은 지난날 농촌진흥기구, 자체계선 조직에 의한 상명 하복관계를 단절시켰다.

• 농촌진흥원과 농촌지도소라는 기관명칭도 대통령령으로 규정하였기 때문에 자치단체에서 개칭이 가능할 것이다.

## 2. 지방 농촌진흥기관의 업무

“지방농촌진흥기구 설치에 관한 규정”(1973)과 “지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정”(1991)에서는 지방 농촌진흥기관은 농촌진흥법 제5조의 업무를 분장한다고 규정 하였으나 새로운 규정 (1994)은 농촌진흥법 제5조의 사업이라는 규정이 없으므로 지방 농촌진흥기관이 분장한 업무는 자치업무로 볼 수 있다.

그러나 농촌진흥사업에 대한 중앙의 농촌진흥청, 도 농촌진흥원, 시군 농촌지도소의 역할

분담을 위한 구체적 직무범위 규정이 없으므로 사업추진에 혼란이 야기될 것이다.

## 3. 국가직 공무원의 지방직화

“지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률”(1994. 12. 22 법률 제4828호)과 동법 시행령 (1994. 12. 31 대통령령 제14497호)에 의거 지방농촌진흥기관에 소속된 국가직 연구지도공무원중 7,324명이 1997년 1월 1일부로 지방직 공무원으로 전환 임용되었다. 나머지 179명은 국가직으로 남게 (농촌진흥원) 되었으며 시군농촌지도소의 경우 소장을 포함한 전원이 지방공무원이 되었다.

지방연구지도직 공무원은 “지방공무원법” “지방공무원 임용령” “지방연구직 및 지도직 공무원의 임용 등에 관한 규정”이 적용된다.

지방 자치단체소속 국가공무원은 “국가공무원법” 제32조 제1항 내지 제3항의 규정에 불구하고 5급 이상은 지방자치단체장의 제청으로 소속장관을 거쳐 대통령이 임명하고 6급 이하는 지방자치단체장의 제청으로 소속장관이 임명한다(지방자치법 제103조 ⑤).

## 4. '97 지방조직관련 업무지침

내무부가 시달한 '97 지방조직관련 업무지침 (1997. 1. 23 자치 12200-84) 중 지방 농촌진흥기구 관련 규정 (규정 제11조) 개정 내용은 다음과 같다

1) 1997년 1월 1일 부터 연구지도직 공무원의 지방직 전환으로 진흥원과 지도소의 과, 계의 조직 개편권을 지방 자치단체에 부여하여 자율성 제고

2) 농촌진흥원 시군 지도소 폐지시는 당분간 내무부장관 협의권은 존치 관계 중앙 행정기관 (농진청) 의견 청취 의무화

3) 지방직화로 농촌진흥원 및 농촌지도소 설치조례 제정 필요 하부조직등은 종전대로 규

칙으로 규정

4) 농촌지도소의 설치는 소의장이 4급상당의 지도직공무원인 점을 고려 "지방자치법" 제 104조의 직속기관 설치 승인규정 적용

5) 농촌진흥청의 지도국, 시험국의 명칭 개편 가능

6) 농촌지도소장에도 농촌지도관 이외 생활지도관으로 임용 가능

최근 입수한 어느 지방 농촌진흥기관의 직제규칙에 의하면 도 및 시 군청에서 관장하던 농산관계 업무 일부와 담당 행정공무원을 지방 농촌진흥기관 하부조직에 분장 배치한 바 있으며, 지방 농촌진흥기관 분장업무 중 일부업무와 담당지도공무원을 본청의 행정부서에 분장 배치하였으며, 심지어 농촌지도소 읍면 농민상담소를 폐지한 시군도 있다.

## V. 결 론

지난 50년간 법이 규정한 농촌지도기관의 성격 변화 과정을 고찰 하였다. 우리나라의 법률환경과 오랜세월 잠재해 있었던 조장 행정기관의 농사지도의 관행 시험 연구기관이 농사기술 지도를 담당한 사실은 장래 우리나라 농촌지도사업의 새로운 제도마련에 참고가 될 것이다. 특히 법령이 농촌지도사업과 농촌지도기관의 성격에 미치는 영향이 크다는 사실도 알게 되었다.

일만 열심히 하면 법은 일에 맞추어 제정된다는 미국의 농사교도사업의 경우와는 달리 법이 먼저 제정되고 이 법에 맞추어 농촌지도사업을 추진하는 것이 우리나라의 법률환경이다. 지방자치단체장의 입장에서 투자에 대한 효과 측정면에서 단기간의 성과를 기대할 수 없는 농촌지도사업을 분장한 농촌지도소를 폐지할 수도 있다.

또한 앞으로 농촌지도와 행정지도에 대한 이념 논쟁이 제기될 수도 있다. 지방 농촌진흥기

관을 중앙행정기관 소속으로 환원하기는 대단히 어렵다. "농촌진흥법 개정법률"은 농촌진흥청이 관장하는 농촌진흥에 관한 사무와 그 사무에 대한 농촌진흥청장과 지방자치단체의 장과의 관계를 규정하였을 뿐이다.

위기에 처한 민주적, 교육적인 지역 농촌진흥사업과 지방 농촌지도기관을 보호할 제도적 장치가 시급히 요청된다. 지역 농촌진흥사업 계획수립과 실시에 관한 지방자치단체의 장과 지방농촌진흥기관의 관계를 명확히 하고 농촌진흥청과 지방 농촌진흥기관의 관계(사업의 이양, 단체위임)도 농촌진흥원과 시군 농촌지도소의 관계와 직무범위(권한), 지방 농촌진흥기관의 설치, 시설기준, 기관명칭과 전문인력의 적정 배치등 지역농촌진흥 사업의 계속성 확보에 필요한 사항을 법률로 규정함으로써 지방 농촌진흥기관의 조직, 운영과 지역 농촌진흥사업의 효율적인 추진이 가능할 것이다.

지방자치단체의 직속기관이 법률로 보호장치를 마련한 예는 다음과 같다.

- 보건소 - 지역보건법 (1995. 12. 29 법률 제5101호)
- 지방공무원교육원 - 지방공무원 교육훈련법 (1995. 1. 5 법률 제4871호)

## VI. 인용법령 및 참고문헌

### 1. 인용법령

- 헌법
- 정부조직법
- 농업기술교육령 (폐지)
- 농업기술원 직제 (폐지)
- 농사교도법 (폐지)
- 농사연구교도법 (폐지)
- 농촌진흥법 (폐지)
- 농촌진흥법 개정 법률
- 국가공무원법 및 임용령



- 지방자치법
- 지방 농촌진흥기구 설치에 관한 규정 (폐지)
- 지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정 (폐지)
- 지방자치단체의 행정기구와 정원등에 관한 규정
- 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률
- 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정
- 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙
- 농업연구교도공무원 자격 규정 (폐지)
- 연구지도공무원 자격시험 규정 (폐지)
- 지역보건법
- 지방공무원 교육훈련법

## 2. 참고 문헌

1. 김기태. 1992. 행정학, 대왕사.
2. 김도창. 1989. 행정법률(하), 청운사.
3. 농촌진흥청. 1979. 한국농촌지도사업 발전과정.
4. 농촌진흥청. 1993. 농촌진흥 30년사.
5. 박태식 외. 1974. 농촌지도론, 향문사.
6. 변형윤 외. 1977. 한국농업 문제의 인식, 물결사.
7. 석종현. 1992. 일반행정법(하), 삼영사.
8. 이명구. 1988. 행정법원론, 대명출판사.
9. 이상규. 1994. 신행정법률, 법문사.
10. 정지용, 김지자. 1973. 지역사회개발, 배영사.
11. 채판식 외. 1969. 농촌지도론, 흥문사.
12. 최태병. 1964. 농촌지도론, 법문사.
13. 한국농촌사회연구회편. 1971. 농촌사회학, 민조사.