

행정개혁과 농촌지도사업체제의 변천

윤 여 학

前 창녕군 농촌지도소장

I. 서 론

1998년 2월 25일 출범한 국민의 정부(김대중 정부)에서는 그 동안 정치, 경제, 사회의 변화와 함께 누적되어온 행정구조의 거품과 적폐 등 비효율을 혁신하기 위하여 「행정개혁」을 단행하였다. 중앙행정조직의 개편은 지난 2월에 완료 하였으며, 6월에 착수한 지방행정조직의 감축과 개편도 완료 하였다. 지난 문민정부(김영삼 정부)는 지방자치를 강화하기 위한 「행정개혁」에서 지방 농촌진흥기관을 1995년 지방자치단체의 직속기관으로 만들었으며, 1997년에는 지방 농촌진흥기관 소속 연구지도공무원을 국가직에서 지방직으로 그 신분을 변경시켰다.

이와 같은 농촌지도사업의 제도개선에 이어 이번 조직개편에서 K도(道)의 경우 대부분의 시군이 농촌지도소의 농촌지도조직과 시군 본청의 농업행정조직을 통합하였으며, 기관의 명칭도 도 농촌진흥원은 도 농업기술원으로 시군 농촌지도소는 시군 농업기술센터로 바꾸었다.

농촌 지도사업체제가 왜 이렇게 되었는지 우리나라 농촌 지도체제의 변천과정과 객관적으로 평가되는 농촌 지도사업의 기능에 대한 특수성 등에서 원인을 규명하고 하부조직이 개편된 농업기술센터 운영에서 예견되는 문제점을 도출하고자 한다.

II. 농촌지도체제의 변천과정

8.15 해방 이후 우리 나라 농촌 지도사업은 「행정 개혁」에 의하여 다음과 같이 조직과 운명체제가 변천을 거듭하여 오늘에 이르렀다.

1. 농사개량원과 농사교도사업

미국군정청이 농업기술교육령('47. 12. 15 군정법령 제160호)을 제정하여 중앙에 농무부와 분리된 농사개량원을 설치하였다. 농사개량원 하부조직에 국립농과대학, 국립농사시험장, 국립농사교도국을 두었으며, 국립농사교도국은 소속기관으로 도 지방농사교도국과 군 농사교도소를 두어 농사교도 사업체제를 완비하였다.

한편, 미국군정청 농무부(농업경제국, 농산국)와 조선농회, 농과대학, 농사시험장 및 지장에서 관장하던 농업지도사업과 인력, 시설일체를 국립농사교도국으로 이관하여 농사교도사업체제의 일원화를 시도한 바 있다(동령 제 6조).

2. 농업기술원과 기술교도사업

1948년 8월 15일 수립된 대한민국정부에서는 미국군정청에서 설치한 농사개량원제도를 폐지하고 농과대학은 문교부 소속으로 환원시켰다. 그리고 농업기술원 직제('49. 1. 6 대통령

령 제45호)를 제정하여 농림부 소속기관인 중앙농업기술원과 도 농업기술원을 설치하였다. 중앙 및 도 농업기술원 하부조직으로 시험부와 기술교도부를 두었으며, 기 설치되었던 군 농사교도소를 폐지하였다.

6. 25 사변으로 교도사업 예산전액이 삭감되고 기술교도부가 폐지되는 등 수난이 거듭되어 농업기술원이 농민을 상대로 한 기술교도사업은 불가능한 상태가 지속되었다.

3. 농림부의 농업지도사업

농업기술원 설치와 병행하여 농림부는 내국으로 지도국을 설치하고 도, 시군, 읍면의 행정계통을 통한 종전의 농사지도사업을 독자적으로 계속 실시하였다. 한편 식민통치시 농업행정기관에 소속되어 농사지도를 분담하였던 조선농회를 1949년 12월에 이르러 해산시켰다.

1952년 UNKRA(국제연합한국부흥위원단)의 지원을 받기 위하여 농림부장관 직속의 농사보급회(농업지도요원제도)를 설치하고, 도와 시군에는 연락소를, 읍면에는 농사보급회, 읍면지부를 설치하였으며, 리동에는 징용면제를 조건으로 채용된 민간농업지도요원 2명씩(총 37,288 명)을 배치하여 농업지도사업을 실시하였다.

그러나 1953년 농사보급회가 정치에 관여하였다 하여 해산하고 농림부 소속으로 중앙에 농업교도위원회를 설치하고, 도, 시군 교도위원회와 읍면 농업교도소를 설치하였다. 읍면 교도소장은 읍면장이 겸하고, 교도원은 종전의 민간 농업지도요원으로 구성하여, 농업교도사업을 추진하였다.

1955년 농림부는 다시 농정국에 농업교도과를 신설하고 각도 산업국에 농업교도과를, 시군산업과에 농업교도계를, 읍면에 농업교도소

를 설치하여 행정계통에 의한 농업교도체제를 완비 하였다. 당시에는 대한금융조합(농협전신)과 수리조합(농조전신) 등 민간단체에서도 지도요원을 두고 농사 지도사업을 추진하여 지도체제는 다원화되어 있었다.

4. 농사원의 농사교도사업

1956년 한국정부와 미국원조당국간에 『농사교도사업 발전에 관한 협정』을 체결하고 1957년 농사교도법('57. 2. 12 법률 제435호)과 농사원직제('57. 6. 15 대통령령 제1274호)를 제정하여 중앙농사원과 도 농사원을 설치하였다. 중앙농사원 하부조직에 시험국과 교도국을 두고 소속기관으로 시험장과 연구소를 설치하였다. 도 농사원 하부조직에 시험국과 교도국을 두고 소속기관으로 시군에 농사교도소를 설치하였다.

농사교도법은 농사시험연구사업과 농사지도사업을 통합하여, 농사교도사업으로 규정한 바 있으며, 우리 나라에서 처음으로 연구공무원과 교도공무원제도를 법률로 규정하고 시행하였다. 당시 농사원은 농림부에서 분리 설치된 외청성격의 중앙행정기관이며, 시군 농사교도사업을 전담하는 국가의 특별 지방행정기관이라 할 수 있다.

5. 농사연구교도법과 농사교도사업

1961년 10월 군사혁명정부의 『행정 개혁』이 단행되어 농사교도법이 농사연구교도법('61. 10. 2 법률 제 742호)으로 법제명이 바뀌고 주요 개정내용은 다음과 같다.

1) 농사 교도사업을 연구시험사업과 농사교도사업으로 분리하여 규정하였다.

2) 시험 연구사업에 농촌생활(의, 식, 주)에 관한 시험연구와 조사연구사업이, 농사 교도사업에 농가부업기술 보급과 농민교육이 첨가 규정되었다.

3) 도 농사원은 도지사 소속 지방기구로 시군 농사교도소는 교도계로 조직이 축소되어 시군 산업과에 편입 개편되었다.

6. 농촌진흥청과 농촌지도사업

혁명정부에서는 “경제개발 5개년 계획”의 완수를 위한 『행정기구 개혁』의 일환으로 농업 행정기관을 비롯하여 지역사회개발기구, 수리조합, 농협조합 등에서 독자적으로 추진하던 지도사업을 『단일체제로 일원화』하고자 농촌진흥법('62. 3. 21 법률 제1039호)을 제정하여 농촌진흥기구를 설치하였다.

농촌진흥사업(시험연구사업, 지도사업, 수련사업)을 관장하게 하기 위하여 농림부장관 소속하에 농촌진흥청을 설치하였다. 농촌진흥청은 농림부의 외청으로서 중앙행정기관이며 하부조직에 시험국과 지도국을 두고 소속기관으로 시험장과 연구소를 설치하였으며, 수련소(농림공무원교육원)를 소속기관으로 둔 바 있다. 도지사 소속 하에 농촌진흥원을 두어 지역적인 시험연구사업, 지도사업, 수련사업을 분장하게 하고, 시장 군수 소속하에 농촌지도소를 두어 농촌지도사업을 분장토록 하였다.

그러나, 농촌진흥법의 모순된 법 조항은 지방농촌진흥기구의 기관, 직무의 성격에 대한 견해차이를 불러일으켜 지난 30여년간 농촌지도사업과 조직 운영에 많은 문제가 제기된 바 있다. 문민정부가 법치행정을 내걸고 농촌진흥법 전문을 개정하여 우선 제도적 개선을 시도하였다.

7. 농촌진흥법 개정법률과 농촌지도사업

농촌진흥법 개정법률('95. 12. 6 법률 제5020호)은 농촌지도사업에 대한 국가와 지방자치단체간의 역할을 분담하기 위하여 지방자치단체가 지방농촌진흥기관을 지방자치단체의 직속기관으로 설치하도록 규정하였다(동법 제3조).

그러나 농촌지도사업에 대한 농촌진흥청(국가)과 지방농촌진흥기관(지방자치단체)간의 역할 분담이 구체적으로 명확하게 규정된 바가 없으며, 특히 지방농촌진흥기관의 직무범위(권한)마저 불확실한 상태에서 지방농촌진흥기관의 농촌지도조직과 농업행정조직이 통합되었다.

우리나라 농촌지도체제의 변천과정은 농촌지도조직이 타 분야 업무조직과 통합과 분리가 거듭된 과정이라 할 수 있다. 다행한 것은 이와 같이 통합과 분리 과정에서 농촌지도사업이 독립된 하나의 기능으로 유지되고 농촌지도직공무원이란 신분이 제도적으로 보장되고 있다는 점이다.

Ⅲ. 농업 행정조직과 농촌 지도 조직의 통합

1. 조직 통합이 예고되었던 행정조직과 문건

1) 지방농촌진흥기구를 지방자치단체 소속 행정기구로 규정

지방자치를 앞두고 정부에서는 지방농촌진흥기구 설치에 관한 규정('73. 8. 16, 대통령령 제6808호)을 폐지하고, 지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정('91. 2. 1, 대통령령 제13275호)을 제정하여 지방농촌진흥기구를 자치행정기구로 규정하였다(동규정 제3장 제6조, 제7조).

2) 시군 농촌지도소 직제를 시군 본청직제에 통합을 지시

내무부에서는 농림수산행정을 효율적으로 추진하기 위하여 시군 농촌지도소 직제를 시군 본청직제 규칙에 통합조치할 것을 지시하였다(1993. 7. 9).

3) 시군 산업과에 농정기획계를 설치하고 시군 농촌지도소 인력(총 389명 시군당 3명)을 농업직으로 전직 충원시킬 계획(농림부의 시군 농정기능보강 계획 중에서, 1995. 4. 27)

4) 농촌지도직 공무원을 농산물원산지 표시 검사공무원으로 위촉(농림부장관 지시 문건, 1994. 2. 28)

이와 같이 정부에서는 농촌지도와 농업행정을 유사기능으로 인식하고 있었다.

2. 시군 농업기술센터의 조직개편 실상

시군 농촌지도소의 경우 기존 농촌지도조직과 지도인력을 감축하고, 그 자리에 농업행정조직과 행정인력을 통합하였다.

1) 지방 농촌진흥기관 조직개편 지침 요약

- 기능의 일원화를 위하여 농업행정조직과 농촌지도조직을 통합한다.

(지방조직 개편 추진지침, '98. 6. 18, P 20)

- 가급적 군의 경우 농촌지도소 중심으로 통합이 바람직하다.

(지침 보완사항, '98. 7. 14, 보충설명 ㉔항).

- 농업기술센터에 농업행정조직과 농촌지도조직이 통합할 경우(국, 과 단위), 소장, 과장, 담당관을 일반직 공무원과 지도직공무원의 복수직으로 할 수 있다.

(지방자체단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정 중 개정령, '98. 8. 31 대통령령 제 15875호) 부칙 [별표 3] 2, 직속기관)

3. 시군 농업기술센터의 직제규칙에 규정된 조직개편 유형

1) K시 (도농통합시) 농업기술센터

- 소장은 지방농업서기관, 또는 지방농촌지도관, 지방생활지도관으로 보한다.

- 농업기술센터에 농정과, 농업경영과, 축산과, 기술지원과, 공원녹지과를 둔다.

- 농정과장은 지방농업사무관 또는 지방농촌지도관, 지방생활지도관으로 보하고,

- 농업경영과장은 지방농업사무관 또는 지방농촌지도관으로 보하고, 축산과장은 지방축산사무관으로 보하며, 공원녹지과장은 지방임업사무관으로 보한다.

2) H시군 농업기술센터

- 소장은 지방농촌지도관, 지방생활지도관, 지방농업서기관 또는 지방축산서기관으로 보한다.

- 농업기술센터에 농축산과, 기술지원과, 유통지원과를 둔다.

- 농축산과장은, 지방농촌지도관, 지방생활지도관, 지방농업사무관 또는 지방축산 사무관으로 보한다.

- 기술지원과장은 지방농촌지도관으로, 유통지원과장은 지방농촌지도관, 지방농업사무관 또는 지방축산사무관으로 보한다.

3) C군 농업기술센터

- 소장은 지방농업서기관 또는 지방농촌지도관으로 보한다.

- 농업기술센터에 농축산과, 기술개발과,

기술보급과를 둔다.

- 농축산과장은 지방 농업사무관 또는 지방 축산사무관 또는 지방 농촌지도관으로 보한다.

- 기술개발과장은 지방농촌지도관, 또는 지방생활지도관으로 보한다.

- 기술보급과장은 지방농촌지도관으로 보한다.

4) G군 농업기술센터

- 소장은 지방농촌지도관 또는 지방생활지도관으로 보한다.

- 농업기술센터에 사회지도과, 기술보급과를 둔다.

- 사회개발과장은 지방농촌지도관, 또는 지방생활지도관으로 보한다.

- 기술보급과장은 지방농촌지도관으로 보한다.

4. 시군 농업기술센터의 예상되는 문제점

농업기술센터 하부 조직에 농업행정조직(과)과 지도조직(과)을 둔 것은 농정기능의 통합, 즉 업무의 통합을 의미하며 센터 소장과 과장자리를 행정 공무원과 지도직 공무원, 복수직으로 규정한 것이 이를 용변하고 있다. 복수직을 책정한 것은 행정공무원이 지도업무를 담당할 수 있고, 지도공무원이 행정업무를 담당할 수 있다는 농업직과 지도직의 공무원 기능을 통합한 것이다. 센터의 선임과, 즉 주무과가 행정조직이며 센터 내 인사, 예산, 서무를 담당하고 있다.

지도 조직을 기술지원과라는 명칭을 사용하여 앞으로 농촌지도사업의 위치가 농업행정목적 달성을 위한 종속적 기능, 즉 행정지도로 전락할 수도 있다. 센터 소장과 행정조직의

과장이 지도관일 경우 행정규제에 관련된 법규의 숙지가 시급한 과제가 되겠다. 따라서 이와 같이 새로운 농촌지도 체제하에서 농촌지도사업이 독립된 기능으로, 그리고 농촌지도직 공무원이 그 기능을 살려 생존하기가 매우 힘들 것이다.

IV. 결 론

1. 「행정 개혁」에 사전 대비

정부가 주도하는 「행정 개혁」은 대개 정권 교체기에 실시되고 있으며, “예산의 절감”, 농물의 제고 등의 목적을 제시하고 「작은 정부」를 지향하겠다는 의지로 행정조직의 통폐합, 유사기능의 통합, 인력의 감축을 추진한다. 평상시의 조직개편은 해당기관이 주관하고 “행정수요 증가”를 이유로 조직을 확대하거나 인력을 증원하는 경우가 많다. 물론 정치적 이념의 구현이나 선진제도의 도입을 이유로 제도개선이나 조직개편을 하는 경우도 있다.

「행정 개혁」은 정부의 조직개편지침에 의하여 착수하나 관련법령이 개정되어야 실현된다. 법률의 개정이 수반되는 행정 개혁의 경우는 국회의 심의과정에서 계획이 수정되는 사례를 이번 조직개편과정에서 볼 수 있었다.

이번 조직개편과정에서 타분야 조직과 통합되는 것을 기존법률에 의하여 예방한 지방자치단체 직속기관이 있었다. 농촌지도사업을 주도하고 있는 기관에서는 앞으로 예상되는 「행정 개혁」에 사전 대비해야 할 것이다.

2. 농촌지도사업 추진체제의 재정립

시군 농업기술센터는 농업행정업무와 농촌지도사업을 관장하게 되었고, 도 농업기술원

은, 시험연구사업, 농촌지도사업, 농업행정업무를 관장하게 되었다.

농촌진흥청은 농촌진흥법에 규정된 우리나라의 시험연구사업, 농촌지도사업, 교육훈련사업을 관장 주도하고 있다. 농촌진흥기구의 계층별 업무조직의 상이함을 극복하고 농촌지도사업의 원활한 추진을 위하여,

1) 농촌진흥청과 지방 농촌진흥기관의 관계를 재정립하고 역할 분담(위임 또는 이관)에 의한 직무의 한계를 구체적으로 규정해야 한다.

2) 법 인격이 다른 지방자치단체 직속기관인 도 농업기술원과 시군 농업기술센터간의 역할 분담과 직무의 한계도 구체적으로 규정되어야 한다.

3) 지방자치단체와 직속기관인 지방 농촌진흥기관과의 관계, 즉 업무의 위임한계, 조직관리, 지도공무원인사 등 기본적인 권한의 배분 기준이 설정되어야 한다.

4) 농업행정업무를 분장하고 있는 지방 농촌진흥기관의 입장에서는 우리나라 농정을 주도하고 있는 농림부와의 관계도 정립되어야 한다.

5) 농촌지도공무원이 농촌지도사업을 전담

할 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 한다.

6) 지방 농촌진흥기관의 직무범위가 변경되고 소속 지도공무원의 보직여건이 변화된 현실을 인정한다면, 농촌지도사업을 정의(범위)하고 농촌지도사업의 운영체제와 지도공무원의 근무조건을 규정하고 있는 농촌진흥법은 개정되어야 할 것이다.

위와 같이 지방농촌진흥기관의 농촌지도사업, 농촌지도조직, 농촌지도공무원 등에 대한 제도적 장치를 법률로 규정하였을 경우, 시험연구사업을 선임업무로 관장하고 있는 농촌진흥청의 입장에서 우리나라 농촌지도사업을 계속 주도할 수 있을 것이다. 한편 농촌지도사업의 집행적 성격을 감안할 때, 농촌지도조직의 중앙 및 도 행정기관의 내국으로서의 개편이 농촌지도사업과 기능을 보존 할 수 있는 방법이 될 수 있다. 지방 농촌진흥기관의 하부 조직(부서) 명칭에서 「지도」라는 용어가 배제되고 「기술 지원」, 「기술 보급」 등의 부서 명칭이 사용되고 있으며, 특히 시군 농업기술센터의 직무성격과 내용이 법률이 규정한 지방 농촌진흥기관의 직무가 아니라 오히려 지방자치단체장의 「보조기관」 업무에 가깝기 때문이다.