

농업기술센터 운영의 제도적 모순 - 특별법 “지방농촌진흥법” 제정의 필요성 -

윤 여 학

전 창녕군 농촌지도소장

I. 서 론

국가사무의 지방이관 추진이 본격화된 것은 1988년 지방자치법이 전문개정된 이후이며, 1991년 지방의회가 구성됨으로 정부가 주도하는 행정개혁을 통하여 더욱 가속화되었다. 1995년에 농촌진흥법 전문을 개정하여 지방농촌진흥기관을 지방자치단체 직속기관으로 규정하였으며, 지역적인 시험연구사업 및 농촌지도사업을 지방 농촌진흥기관이 분장하도록 규정하여 국가사무인 농촌진흥사업의 일부가 지방자치단체에 이관되었다.

1994년에 제정된 관련 법령에 의하여 1997년 1월 1일자로 지방농촌 진흥기관 소속 국가직 연구 및 지도공무원이 지방직으로 전환 임용되었다. 당시 농촌지도소(농업기술센터로 개칭됨)의 경우 법률적으로 미비된 자치단체의 직속기관이 되었으나 분장하고 있던 농촌지도업무의 독자적인 수행은 계속할 수 있었다.

그러나 1997년 1월 내무부가 시달한 “지방조직관련 업무지침”을 근거로 하여 시장, 군수가 관장하던 농업행정사업 일부와 관련 농업행정공무원을 소속 농촌지도소에 이관, 배치한 시·군이 있었다. 이러한 사례가 도화선이 되었는지 1998년에 시행된 지방조직 개편시에 상당수의 농촌지도소가 농업행정사무를 분장하게 되었으며 농촌지도소를 폐지하고 농촌지도업무를 시·군 본청에 흡수 통합한 시·군도 있다. 이와 같이 문제가 되고 있는 농업기술센터 조직개편 결과는 정부가 주도하는 행정 개혁의 목적 달성을 위한 방침에 따른 것으로 여겨진다.

우리나라는 행정조직 법정(법률) 주도를 취하고 있으며 조직개편의 경우에도 관련법령의 개정이 수반된다. 따라서 조직개편으로 유발된 문제의 원인은 관련법 제도적 장치에서 찾아야 한다. 이 글에서는 농업기술센터 조직개편 결과와 관련법령의 개정 내용을 살펴보고 우리나라 지방자치단체 직속기관의 제도적 특성을 기준으로한 농업기술센터의 설치법령을 비교 고찰하여 농업기술센터 운영의 제도적 모순점을 논의하고자 한다.

II. 지방자치단체 직속기관의 제도적 특성

1. 직속기관 설치에 대한 법령

지방자치법에 「지방자치단체는 그 소관사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 대통령령이 정하는 바에 의하여 직속기관을 설치할 수 있도록」 규정하고 있다(동법 제104조). 그리고 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)에 직속기관으로, 지방농촌진흥기구, 지방공무원교육원, 보건환경연구원, 보건소, 지방소방학교, 소방서, 공립대학, 전문대학을 규정하고 있다(동규정 제2조 제5항). 이와 같은 직속기관 설치에 대한 법령은 직속기관 조직에 관한 특별법과는 구별된다. 그러나 농촌진흥기구는 직속기관인 농업기술원과 농업기술센터를 묶어서 지칭하는 것이며 조직법적 의미는 없다.

2. 직속기관 조직에 관한 특별법

지방자치단체의 직속기관은 조직에 관한 특별법에 의하여 설치된다. 특별법에는 직속기관의 설치개편 및 직무범위 업무를 이양한 중앙행정기관과의 관계, 당해 지방자치단체장과의 관계, 사업계획, 예산, 시설장비, 전문인력의 학교, 조정 등 직속기관의 조직에 관한 일체를 규정하고 있다. 보건소의 지역보건법, 지방공무원 교육원의 지방공무원교육훈련법, 보건환경연구원의 보건환경연구원법, 소방서의 소방법과 소방기관설치에 관한 규정(대통령령) 등이 직속기관 조직에 관한 특별법에 속한다.

3. 직속기관의 분장업무

직속기관은 지방자치단체의 소관사무 범위안의 사무를 분장한다. 지방자치법에 지방자치단체의 소관사무범위를 「관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지정된 지방자치단체에 속하는 사무」로 규정하고 있다(동법 제9조 제1항). 그리고 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무는 국가가 지방자치단체에 이관한 사무이며 이관사무는 위임사무와 이양사무로 구분된다. 이양사무는 자치사무에 속하고 위임사무중 단체위임사무가 지방자치단체 사무 범위안에 속하는 사무이다.

지방자치단체 직속기관은 중앙행정기관이 지방자치단체에 이양한 특수한 전문분야 사무를 분장하고 있다. 보건소의 업무, 소방서의 업무, 지방공무원교육원의 업무, 보건환경연구원의 업무 등이며 농업기술센터의 분장업무도 여기에 속한다.

4. 직속기관의 제도적 특성

지방자치법은 직속기관(제104조)과 사업소(제105조)를 구분하여 규정하고 있다. 먼저 직속기관은 지방자치단체에 소속하여 특수한 전문분야의 행정사무를 처리하는 행정기관으로 지방자치단체장의 단순한 보조기관과는 달리

지방자치단체장에 소속되면서 소관사무를 자기명의로 처리하는 일종의 행정직(처리기관)이며 직속기관의 설치, 조직 및 직무범위 등을 규정하고 있는 조직에 관한 특별법이 있다는 점이 제도적 특성이다.

그러나 직속기관과 모순되는 사업소는 지방자치단체장이 관장하고 있는 업무로서 보조기관이 분장하고 있는 업무중 특별히 분산 처리할 필요가 있는 경우 당해 보조기관의 조직일부와 인력을 이관 배치하여 분리된 업무를 처리하도록 설치한 일종의 보조기관이다. 그리고 사업소는 조례로 설치할 수 있으며 상수도관리사업소, 공원관리사업소, 문화재관리사업소, 도로관리사업소 등이 있다.

III. 지방농촌진흥기관 설치에 대한 법령과 분장업무

1. 지방농촌진흥기관 설치에 대한 법령

정부는 1994년 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”(1994. 12. 31 대통령령 제14480호) 및 동법시행령(1994. 12. 31 대통령령 제14497)을 제정하여 지방 농촌진흥기관을 지방자치단체의 직속기관으로 규정하고 1997년 1월 1일자로 지방 농촌진흥기관 소속 국가직 연구 및 지도공무원을 지방직으로 임용하도록 규정하였다(도농촌진흥원 소속 연구 및 지도공무원 179명은 국가직으로 존치).

1995년 12월 농촌지도사업 및 시험연구사업에 대한 국가와 지방자치단체간의 역할 분담을 명백히 하겠다는 등의 이유로(법체제 제공, 법개정 이유에서) 농촌진흥법 전문을 개정(1995. 12. 6 법률 제5020호)하여 지방자치단체로 하여금 “지역적인 시험연구사업 및 농촌지도사업을 분장하게 하기 위하여” 직속기관(지방자치법 제104조)으로 지방 농촌진흥기관을 설치할 수 있도록 규정하였다(동법 제3조). 이와 같이 관계법령은 국가기능의 지방분담을 위하여 지

방자치단체 직속기관으로 지방 농촌진흥기관을 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 기능을 분담한 기관별로 분담기능에 따른 사무가 분배되고 분배된 사무가 별도의 법률이나 조례에 의하여 그 기관의 직무범위로 규정된다.

2. 농업기술원과 농업기술센터의 설치

가. 설치규정

지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(1997. 2. 4 현재)에는 직속기관인 지방 농촌진흥기관에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다. (동규정 제11조)

1) 농사에 관한 지역적인 시험연구사업, 농촌지도사업, 농민교육훈련에 관한 사업을 분장하기 위하여 도지사 소속하에 농촌진흥원을 두며 지역별 특화작목에 관한 시험연구를 행하기 위하여 농촌진흥원장 소속하에 특화작목시험장을 둔다.

2) 지방자치단체의 농촌지도사업 농민교육훈련사업 등을 분장하게 하기 위하여 특별·광역시장 및 시장·군수 소속하에 농촌지도소를 둘 수 있으며 농촌지도소의 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지역에 지소를 둘 수 있다.

3) 농촌진흥원에는 원장(농촌지도소에는 소장)을 두며 원장은 도지사(소장은 특별·광역시장, 시장·군수)의 명을 받아 소관사무를 관할하고 소속공무원을 지휘·감독한다.

4) 농촌진흥원과 농촌지도소의 설치에 관한 사항과 특화작목시험장과 농촌지도소의 지소 설치에 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

5) 농촌진흥원에 지도국, 시험국과 그 하부조직으로 과를 농촌지도소에 과 또는 담당관을 둘 수 있으며 국·과 및 하부조직과 분장사무에 관한 사항은 당해 지방자치단체의 규칙으로 정한다.

6) 지방자치단체의 장은 농촌지도소를 폐지

하고자 하는 경우에는 미리 내무부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 시장·군수는 광역시장, 도지사를 거쳐야 한다.

7) 제6항 본문의 규정에 의하여 협의 요청을 받은 내무부장관은 지역농업의 균형적인 발전과 효율적인 추진 등 국가와 지방자치단체의 농촌진흥사업의 연계성을 고려하여 관계 중앙행정기관의 의견을 들어야 한다.

8) 농촌진흥원 및 농촌지도소에 두는 원장, 소장, 국장, 과장 등의 직급은 별표 3에 명시하고 있다.

나. 설치규정에 대한 문제의 제기

1) 직속기관인 지방농촌진흥기구가 대통령령(규정)에 의하여 설치되었다.

지방자치단체 행정조직에 대한 일반적인 설치기준을 규정하고 있는 대통령령이 직속기관인 농업기술원(농촌진흥원)과 농업기술센터(농촌지도소)의 설치와 조직에 관한 일부(직무범위 제외)만을 규정하고 있다. 그러나 동 규정이 직속기관으로 정의한(제2조 제5항) 여타 직속기관은 각자의 조직에 관한 특별법에 설치조직, 직무범위 등이 규정되어 있다.

2) 기능분담에 따른 사무분배가 안되어 있다.

농촌진흥청이 관장하고 있는 농촌진흥사업(국가기능)에 관련되어 농업기술원은 지역적인 시험연구사업, 농촌지도사업, 농민교육훈련사업이라는 기능을 분담하고 시·군 농업기술센터는 지방자치단체의 농촌지도사업, 농민교육훈련이라는 기능을 분담하였다. 그러나 기능분담에 따른 사무분배가 안되어 농업기술원과 시·군 농업기술센터의 직무범위 설정이 불가능한 상태에 있다. 직속기관인 농업기술센터의 경우 직속기관이 되기 이전의 직제규칙에 규정되었던 사무를 계속 분장하고 있으나 여타 직속기관들은 각자의 특별법에 직무범위가 규정

되어 있다. 예를들면 보건소의 경우는 지역보건법 제9조, 보건환경연구원의 경우는 보건환경연구원법 제5조에 각각 직무 범위가 규정되어 있다.

3) 농촌지도소에 대한 폐지 절차 규정이 있다.

시장·군수가 농촌지도소를 폐지할 수 있도록 폐지 절차를 규정하고 있다. 그러나 특별법에 의하여 설치된 직속기관은 동법에 의해 설치된 직속기관의 폐지에 관한 규정은 없다.

이상과 같은 문제가 내포되어 있는 제도적 장치하에서 농업기술원과 농업기술센터가 직속기관으로 기능발휘가 어렵다. 특히 직속기관으로서 직무범위가 규정된 특별법이 없다는 결합과 농촌지도소의 폐지 절차가 규정되어 있다는 점은 농촌지도소의 장래에 크게 문제가 될 소지를 안고 있다.

IV. 농업기술센터의 조직과 개편

1. 농업기술센터의 조직개편 시행

행정자치부가 시달한 “지방조직개편 추진지침”(1998. 6. 18) 및 “동지침 보완사항”(1998. 7. 14)에 의하여 농업기술센터의 조직이 개편되었다. 이 결과 대다수 시·군 농업기술센터 조직은 3개과가 2개과로 축소되고 지도공무원 정원이 감축된 바가 있다. 또한 3개과가 1개 담당관 부서로 개편된 군 농업기술센터도 있다. 상당수의 시·군은 농업기술센터에 시·군 본청 농정조직이 통합되었으며 농업기술센터가 폐지된 시도 있다. 지금까지 진행된 통합유형을 다음과 같이 구분할 수 있다.

- 1) 농업기술센터에 농정조직이 이관 통합(시·군 본청 농정부서 폐지).
- 2) 농업기술센터에 농정조직 일부 이관 통합(시·군 본청 농정부서 존치).
- 3) 농업기술센터에 농정 일부 업무만 이관

(조직통합은 없음).

4) 농업기술센터를 폐지하고 그 기능을 시 본청 1개과로 흡수.

이처럼 조직의 통합은 기능과 공무원의 통합을 수반하였으며, 농업기술센터가 농촌지도업무와 농정사무라는 두 가지 업무를 분장하게 되었다.

2. 조직개편 관련 법령의 개정

“지방기구 및 정원규정 개정 시행지침”(1998. 8. 28)에 의하여 개정된 법규 중 농업기술센터 조직개편관련 조항은 다음과 같다.

1) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정중 개정령(1998. 8. 31 대통령령 제 15875호).

(1) 농촌진흥기구의 명칭 변경

농촌진흥원을 농업기술원으로 농촌지도소를 농업기술센터로 개정.

(2) 농업기술원 소속 특화작목시험장을 임의 설치 규정으로 개정.

「둔다」를 「둘 수 있다」로 개정.

(3) 농업기술원의 국을 자율 개편하도록 개정 : 지도국, 시험국을 국 또는 부로 개편.

(4) 농업기술원 및 농업기술센터에 원장, 소장, 국장, 부장 및 과장, 담당관 직위를 부칙 및 별표 3에서 명시하고 있다.

(5) 농업기술센터 소속 공무원 정원 규정에 복수직렬 책정.

농업기술센터의 소장 및 과장, 담당관에 해당하는 정원에 대하여 필요한 경우(시 또는 군 본청의 농업행정과 관련된 국 또는 과의 기능과 통폐합하는 경우를 말한다)에는 당해 지도공무원 상당계급의 일반직공무원 정원을 복수직으로 책정할 수 있다(부칙 및 별표3).

2) 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률 시행령중 개정령(1998. 8. 31 대통

명령 제15876호)

(1) 농업기술원의 국가직 주요 직위를 지방직으로 전환.

원장, 국장은 국가직으로 존치하고 과장이하 지방직으로 전환되었으며, 국가공무원 정원 179인에서 152인이 감축되고 27인이 정원으로 존치(부칙 및 별표 2)

3) 지방공무원 임용령중 개정령(1998. 8. 31 대통령령 제15878호)

(1) 제17조의 2항은 조직개편에 관련하여 부득이한 경우 초과인력에 대한 전직, 특채시험 면제 등 특례규정이다.

이처럼 지방조직개편 관련 3개 법령 개정 내용에는 “농업기술센터에 농업행정 조직을 통합할 수 있다” 또는 “농업기술센터에 농업행정 사무를 이관할 수 있다”라는 규정은 없다. 따라서 농업기술센터에 농정조직을 통합한 조치는 문제가 된다.

3. 농정조직 통합으로 유발된 문제점

농정조직을 통합한 농업기술센터에서 유발되는 문제점은 센터소장의 농업행정사무처리와 지도직공무원의 근무여건에서 찾을 수 있다.

1) 센터소장의 농업행정사무처리

직속기관인 농업기술센터가 분장한 업무는 센터소장 명의로 처리하는 것이 직속기관의 제도적 특성이며 권한에 속한다. 시장의 농업행정사무는 위임사무가 대부분이며 인허가 및 규제업무가 차지하는 비중이 크다. 이처럼 농업행정사무 중 위임사무는 농림부장관 소관사무의 일부를 도지사에게 위임하고 도지사는 수입사무의 일부를 시장·군수에게 채위임하고 있다(지방자치법 제195조 제4항). 그러나 시장·군수 수입사무를 시장·군수 직속기관인 농업

기술센터소장이 처리하도록 업무를 분장하였다면 위임 업무의 재재위임이 되며 현행정조직법체제는 이를 허용하지 않고 있다. 만약 시장·군수의 권한에 속하는 농업행정사무를 법령의 근거없이 직속기관인 농업기술센터소장이 자기명의로 처리할 시에는 무권한 행위가 된다.

위와 같은 내부결함을 외형상 합리화하기 위한 편법으로 일부 시·군에서는 농업기술센터소장이 농정업무와 지도업무를 시장·군수 명의로 처리하고 있으며, 지도업무는 센터소장 명의로 농정업무는 시장·군수 명의로 처리하는 농업기술센터도 있다. 그러나 농업기술센터소장이 분장하고 있는 농업행정업무를 시장·군수 명의로 처리한다는 것은 농업기술센터에 농정조직을 통합하고 농업행정사무를 이관한 조치에 문제가 있다는 것을 입증하고 있다. 한편 농정업무 처리에 지장이 있다하여 센터소장실과 센터소속 농정부서(과) 사무실을 시·군본청사내에 설치한 시·군도 있다.

2) 지도공무원의 근무여건

지도공무원과 행정공무원이 한 사무실에서 근무하고 있으며 센터소장, 과장 직위에 지도직과 행정직의 복수직렬이 책정되어 있다. 이러한 제도는 센터소장에 농업서기관이 발령되고, 센터 농정부서에 농촌지도관이 부임하는 결과를 낳았다. 그리고 6급 이하 직원의 경우에도 농정부서에 지도직 공무원이 배치되고 지도부서에 행정직 공무원이 배치된 농업기술센터도 있다. 현재 농업기술센터의 주무부서(선임과)는 농업행정부서(과)이며 센터내의 인사, 예산, 서무, 경리 등 주요 업무를 분장 처리하고 있다. 하지만 인사권을 시장·군수가 관장하고 있으므로 센터소장의 입장에서는 농촌지도업무보다 시장·군수가 관심이 있는 농업행정업무에 치중하게 된다. 따라서 힘이 없는 지도업무(비권력적 사실행위)는 힘이 있는 농업행정업무(인허가 및 규제업무)에 부속화 또는 종속

화 될 수 있으며 지도기능은 점차 위축될 것이다. 게다가 지도직공무원이 복수직렬이 책정된 센터소장 직위나 과장직위에 승진할 순위가 행정직공무원보다 우위에 있다는 제도적인 보장도 없다. 그리고 『연구직공무원과 지도직공무원은 이 법이 정한 사업이외의 사무에 관여하지 못한다』라고 규정하고 있는 농촌진흥법 제 12조에 위배되는 사무가 농촌지도공무원에게 부과되어 집행되는 사례가 허다하게 발생되고 있는 것이다. 따라서 결국 지도직 공무원의 사기는 저하될 것이다.

V. 결 론

이상과 같이 농업기술센터의 조직개편으로 제기되었던 문제의 원인을 법 제도적 장치의 결함에서 찾을 수 있었다. 직속기관인 농업기술센터에 직무범위가 규정된 특별법이 없다는 제도적 결함이 농정조직통합의 여지를 만들었으며 지난 30여년간 대외적으로 “농촌지도업무는 한계(범위)가 없다”는 주장들이 크게 작용했을 것이다. 그리고 농업기술센터에 대하여 “둘 수 있다”는 임의설치규정과 폐지할 수 있는 절차규정이 농업기술센터 폐지를 용이하게 하였다. 하지만 농촌지도조직과 농업행정조직의 통합에 대해서는 조직법적 측면에서 시비의

대상이 된다. 그러므로 기능분담에 의한 사무분배와 농업기술센터의 설치, 조직 및 직무범위와 직속기관 운영 전반에 필요한 사항을 규정할 특별법이 당당히 제정되어야 한다.

특별법이 제정되면 제도적 결함을 내포하고 있는 관련 법령과 조례 등은 상위법 우위원칙에 의하여 자동적으로 연계하여 시정(개정)되어야 한다. 물론 농업기술센터에 이관되었던 농정업무와 관계 행정공무원은 시·군 분청으로 환원되고 농업기술센터가 명실공히 직속기관으로서의 기능이 발휘될 것이다.

VI. 참 고 문 헌

1. 김기태, 1992, 행정학, 대왕사.
2. 농촌진흥청, 1993, 농촌진흥30년사, 상북사.
3. _____, 1979, 한국농촌지도사업의 발전과정, 삼우인쇄사.
4. 박태식 외, 1974, 농촌지도론, 향문사.
5. 석중현, 1992, 일반행정법, 삼영사.
6. 안해균, 1994, 한국행정체제론, 서울대학교출판부.
7. 이상규, 1994, 신행정법률, 법문사.
8. 조석준, 1997, 한국행정조직론, 법문사.
9. 최창호, 1997, 지방자치학, 삼영사.