

지방 농촌지도사업의 법적 지위에 관한 연구

송용섭 · 조영철 · 윤여학*

농촌진흥청

* 전 창녕군 농촌지도소장

A Study on the Legal Status of Local Agricultural Extension Services

Yong-Sup Song, Yeong-Cheol Cho and Yeo-Hak Yun*

Rural Development Administration

* Ex-Director, Changyeong Rural Guidance Office

Summary

The objectives of this study were 1) to review legal status of local agricultural extension services during the last fifty years, 2) to propose enacting the new law for local agricultural extension services in Korea.

Since Rural Development Act was established, the legal status of extension services was weakened in spite of the most important factor affecting agricultural extension services. It would be necessary to enact the new law prescribed organizational structures and objectives and missions, financial supporting, professional personnel management, etc., for development of local extension services after localization.

I. 서 론

1957년 농사교도법의 제정과 함께 근대적인 농촌지도사업을 시작한 우리 나라는 42여년의 짧은 역사속에서도 녹색혁명의 달성, 농업경쟁력 향상 등 농업과 농촌, 그리고 국가의 발전에 크게 기여하여 왔다. 식량자급과 같은 그 시대가 요청하는 국가적인 과제들을 성공적으로 해결함으로써 농촌지도사업은 대내외적으로 인정감을 얻을 수 있었고, 이러한 사회적 인정감 속에 농촌지도공무원들은 보람과 긍지를 가지고 안정적으로 일해 왔다.

그러나 지난 1994년 3월 지방자치법의 개정과 함께 지방자치제가 본격적으로 실시됨에 따

라 우리 나라의 농촌지도사업은 역사상 가장 큰 변화를 겪고 있다고 볼 수 있다. 무엇보다도 1997년 1월 농촌지도직공무원이 국가직에서 지방직으로 전환됨으로써 조직과 신분상의 획기적인 변화를 가져왔다. 즉, 도지사·시장·군수의 의지와 결단 여하에 따라 농촌지도조직이 개편되고 인사가 이루어지는 변화속에서 사업추진의 방식과 조직운영에 있어서 혁신을 불러 일으키고 있다. 그 동안 확대 일로에 있던 중앙 및 지방정부의 조직에 정부개혁의 일환으로 1차 구조조정이 단행되면서 농촌지도조직과 인력이 대폭적으로 감축되었으며, 국민의 정부가 출범한 1998년 지방 행정조직의 개편시에는 농촌지도인력이 18.5% 정도 감축되어 현

정원은 총 5,460명으로서 1970년대 이전의 상황에 와 있으며, 예견된 2차 구조조정시 추가적인 인력 감축이 불가피한 실정이다.

이와 같이 지방화 시대를 맞아 중앙, 도, 시군으로 이어지는 하향식의 일률적인 사업추진 방식에서 지역의 필요에 기초한 상향식의 자율적인 사업으로 변화하는 발전적인 측면의 이면에는 조직과 인력이 안정적으로 유지되기 어렵고, 일부 시군의 경우 농산행정 조직과의 통합 등으로 농촌지도사업 고유기능의 수행이 약화되는 등 또 다른 근원적인 문제들에 봉착해 있다.

이러한 현실속에서 농촌지도조직을 안정적으로 유지하고 지도사업 고유의 기능을 발휘할 수 있도록 법적 장치를 마련할 수는 없을까 하는 것이 공통적인 의문일 것이다. 단언적으로 법치국가에서 개인이나 조직의 신분보장은 법에서 규정함으로써 그 테두리내에서 효력을 발

휘할 수 있다. 그러나 지방의 농촌지도조직은 지금까지의 변화과정에서 법적 지위가 점차 약화되어 왔다고 볼 수 있다.

따라서 이 논고에서는 근대적인 농촌지도사업이 시작된 1957년 농사교도법이 제정된 이후부터 농촌지도사업의 법적 지위를 고찰한 후, 그 위상을 제고시킬 수 있는 방안으로서 지방 농촌진흥법(가칭) 제정 방안을 제시하고자 한다.

II. 지방 농촌지도사업의 법적지위 변천과정

지방의 농촌지도사업을 법적인 측면에서 조망하면 <표 1>과 같이 요약할 수 있을 것이다. 농촌지도기구를 어느 법령에서 규정하고 있으며, 그 내용이 어느 정도의 효력을 지니고 있는가 하는 것이 논의의 관점이다.

<표 1> 지방 농촌지도사업의 법적지위 변천과정

일 자	법 령	개 정 내 용
1957. 2. 12	농사교도법	Macy 보고서를 기초로 하여 농사교도법(법률) 제정 • 지방 농촌진흥기구를 일반 행정기구와 분리하여 설치
1962. 3. 21	농촌진흥법	정부조직법 제3조에 의거 특별행정기관의 설치는 법률로 정하도록 함 • 농촌진흥법(법률)에 지방 농촌진흥기구 설치에 관하여 규정
1973. 8. 16	지방농촌진흥기구설치에 관한 규정	정부조직법 개정에 의거 종전에 법률로 설치토록 한 특별행정기관을 대통령령으로 정할 수 있도록 함에 따라 “지방농촌진흥기구설치에 관한 규정”(대통령령) 제정 • 농촌진흥법 제3조(도 농촌진흥원), 제4조(서울특별시, 시·군농촌지도소) 설치규정 삭제
1991. 2. 1	지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정 (제3장)	정부중앙행정단위의 181개 직제를 62개 직제로 통합함에 따라 “지방농촌진흥기구설치에 관한 규정” 등을 통폐합하여 “지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정”(대통령령) 제정 • 제3장(지방 농촌진흥기구)에 규정

일 자	법 령	개 정 내 용
1994. 12. 22	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(제11조)	<p>지방자치법 개정으로 지방자치단체에 국가공무원을 둘 경우에는 법률로 정하도록 함(지방자치법 제103조 제4항, '94. 3. 16)에 따라 “지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률”(법률)과 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”(대통령령) 제정</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률('97. 1. 1 일자로 지방직 전환) • 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 <ul style="list-style-type: none"> - 제11조(지방 농촌진흥기구) - 지방 농촌진흥기구를 직속기관으로 규정 - 농촌지도소 설치, 하부조직 및 지소 설치는 지방자치단체의 규칙으로 정함
1997. 2. 4	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(제11조)	<p>'97. 1. 1일자로 지방자치단체에 근무하는 지도공무원이 지방직공무원으로 전환됨에 따라 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”(대통령령) 개정</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지방 농촌진흥기구는 조례로 설치 • 하부조직과 분장사무는 규칙으로 정함
1998. 8. 31	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(제11조)	<p>'98 지방조직 개편에 따라 “지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률시행령”(대통령령)과 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”(대통령령) 개정</p> <ul style="list-style-type: none"> • 도 농촌진흥원 → 도 농업기술원으로 명칭 개정 • 시군 농촌지도소 → 시군 농업기술센터로 명칭 개정 • 도 농업기술원장, 국(부)장 이외 지방직으로 전환

우리 나라의 농촌지도사업이 최초로 법적 지위를 보장받은 것은 1957년 2월 12일 공포된 농사교도법이라 할 수 있다. 이 법은 1956년 미국의 미네소타대학교 농과대학장이었던 Macy가 한국 농촌지도사업의 현황조사를 통하여 정부에 제출한 「Macy 보고서」에 기초하였다. Macy는 이 보고서에서 농촌지도기구를 일반 행정기관에서 독립시켜 교육적 성격을 보장하

도록 하고, 시험·연구기관과의 상호 유기적인 협조를 기할 것을 건의하였는데 이를 반영하여 농사교도법의 조문이 작성되었다. 농사교도법의 가장 큰 특징은 농촌지도사업이 법률로서의 지위를 확보하고 있으며, 도 농사원과 시군 농사교도소 등 지방 농촌지도기구의 설치 근거를 명확히 하고 있다는 점이다.

[농사교도법, 법률 제435호, 1957. 2. 12]

제5조 (도 농사원과 교도소) ① 농사에 관한 연구시험 및 교도사업의 사무를 분장하기 위하여 농사원장 소속하에 도에 도 농사원을 두며 시군에 시군 농사교도소를 둔다.

- ② 시군내의 주요지구에 시군 농사교도소를 둘 수 있다.
- ③ 도 농사원에 시험국과 교도국을 둔다
- ④ 도 농사원에 원장 1인을 두며 국에 국장을 둔다.
- ⑤ 원장은 기감으로 국장은 기정으로 이에 보한다.
- ⑥ 도 농사원은 시군 농사교도소를 지휘감독한다.

이는 국회의 법률 개정을 통해서만 농촌지도 조직을 개편할 수 있으므로 그 법적 지위는 충분히 인정받을 수 있었다. 그러나 1961년 10월 5. 16 군사정부에 의한 정부기구 개편으로 농사교도법이 농사연구교도법으로 개정되고 시군의 농촌지도 조직은 수개월 동안 본청의 농정행정기구와 통합되는 과정을 겪기도 하였다.

이듬해인 1962년 정부조직법의 개정 에 따라

지방 농촌지도 조직을 포함한 특별 지방행정기관의 설치는 법률로 정하도록 함에 따라 동년 3월 제정된 농촌진흥법에 반영되었다. 즉, 이 법률 제3조 및 제4조에 도 농촌진흥원 및 시군 농촌지도소의 설치 규정을 다음과 같이 명시하였으며, 이러한 법적 지위는 10여년 동안 지속되었다.

[농촌진흥법, 법률 제1039호, 1962. 3. 21]

제3조 (도 농촌진흥원) ① 농사에 관한 지역적인 시험연구사업, 농촌지도사업 및 수련사업을 분장하기 위하여 도지사 소속하에 도 농촌진흥원을 둔다.

② 도 농촌진흥원에 원장 1인을 두되 2급을류 일반직공무원인 연구공무원 또는 지도공무원으로써 보한다.

제4조 (서울특별시, 시·군 농촌지도소) ① 농촌지도사업을 분장하게 하기 위하여 서울특별시, 시장, 군수 소속하에 농촌지도소를 둔다.

- ② 농촌지도소에 소장을 둔다.
- ③ 농촌지도소장은 3급을류 일반국가공무원인 지도공무원으로써 보한다.
- ④ 시·군 농촌지도소 관내의 주요지구에 농촌지도소 지소를 둘 수 있다.

그러나 1973년 정부조직법이 개정되어 종전에 법률로서 설치하도록 한 특별 지방행정기관을 법률이 아닌 대통령령으로 정하도록 함에 따라 “지방농촌진흥기구설치에관한규정”을 제정하게 되었다. 이에 따라 농촌진흥법에서 명

시하였던 지방 농촌진흥기구의 설치 규정이 삭제되었으며, 이는 국회의 의결사항이었던 지방 농촌지도기구의 설치 규정이 국무회의 의결사항으로 격하되어 법적 지위가 크게 약화되었음을 의미한다.

[지방농촌진흥기구설치에관한규정, 대통령령 제6808호, 1973. 8. 16]

제2조 (도 농촌진흥원) ① 농사에 관한 지역적인 시험연구사업, 농촌지도사업 및 농민훈련에 관한 사업을 분장하게 하기 위하여 도지사 소속하에 도 농촌진흥원을 둔다.

② 도 농촌진흥원의 하부조직에 관하여는 도의 행정기구에 관한 규정이 정하는 바에 의한다.

제3조 (서울특별시, 부산시, 시군 농촌지도소) ① 농촌지도사업을 분장하게 하기 위하여 서울특별시, 시장, 군수 소속하에 농촌지도소를 둔다.

② 농촌지도소에 소장 1인을 두되, 서울특별시, 부산시, 군의 소장은 3급갑류, 기타 시의 소장은 3급을류 일반직국가공무원인 농촌지도공무원으로 보한다.

③ 농촌지도소의 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지역에 농촌지도소의 지소를 둘 수 있다.

④ 농촌지도소의 하부조직에 관하여는 당해 지방자치단체의 규칙으로 정한다.

1991년에는 정부 중앙행정단위의 181개 직제를 62개 직제로 통합함에 따라 “지방농촌진흥기구설치에관한규정”이 “지방자치단체의기구와정원에관한규정”에 통합되어 제3장에 지방 농촌진흥기구의 설치를 규정하였다. 즉, 별

도로 독립된 법령이 아니라 지방자치단체의 일반 행정기구 설치의 일부로서 취급하기에 이르렀다. 이로써 이 법령의 개정권한을 내무부장관이 갖게 됨으로써 지방 농촌진흥기구에 대하여 실질적인 권한을 행사하게 되었다.

[지방자치단체의기구와정원에관한규정, 대통령령 제13275호, 1991. 2. 1]

제 3 장 지방농촌진흥기구

제6조 (도 농촌진흥원) ① 농사에 관한 지역적인 시험연구사업, 농촌지도사업 및 농민훈련에 관한 사업을 분장하게 하기 위하여 도지사 소속하에 농촌진흥원을 둔다.

② 도 농촌진흥원에 원장을 두되, 농업연구관 또는 농촌지도관으로 보한다.

③ 도 농촌진흥원에 총무과, 시험국 및 지도국을 두되, 그 분장사무는 다음과 같다.

3. 지도국은 농촌진흥법 제5조제2항 각호의 지도사업과 동조 제3항제2호 및 제4호의 수련 사업을 분장한다.

제7조 (직할시, 시·군 농촌지도소) ① 농촌지도사업을 분장하게 하기 위하여 직할시장·시장·군수 소속하에 농촌지도소를 둔다.

② 농촌지도소에 소장을 두되, 농촌지도관으로 보한다.

③ 농촌지도소의 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지역에 농촌지도소의 지소를 둘 수 있다.

④ 농촌지도소의 하부조직에 관하여는 당해 지방자치단체의 규칙으로 정한다.

1994년 3월에는 지방자치법의 개정으로 지방자치단체에 국가공무원을 둘 경우에는 법률로 정하도록 함에 따라 “지방자치단체에두는 국가공무원의정원에관한법률”과 “지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정”을 제정하였다. 이로써 그 동안 국가직이었던 농촌

지도직공무원들은 2년간의 유예기간을 거쳐 1997년 지방직공무원으로 전환되었으며, 지방 농촌진흥기구를 직속기관으로 규정하였고, 제 11조에 농촌지도소의 설치, 하부조직 및 지소 설치에 지방자치단체의 규칙으로 정하도록 하였다.

[지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정, 대통령령 제14480호, '94. 12. 31]

- 제11조 (지방 농촌진흥기구) ① 농사에 관한 지역적인 시험연구사업·농촌지도사업·농민훈련에 관한 사업을 분장하게 하기 위하여 도지사 소속하에 농촌진흥원을 두며, 지역별 특화작목에 관한 시험·연구를 행하기 위하여 농촌진흥원장 소속하에 특화작목시험장을 둔다.
- ② 지방자치단체의 농촌지도사업을 분장하게 하기 위하여 특별시장·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 특별시장·광역시장·시장 및 군수)의 명을 받아 소관사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다.
- ④ 농촌진흥원에는 총무과, 시험국 및 지도국을 두며, 그 분장사무와 하부조직에 관하여는 당해 지방자치단체의 규칙으로 정한다.
- ⑤ 농촌지도소의 설치 및 그 하부조직과 지소 설치에 관하여는 당해 지방자치단체의 규칙으로 정한다.
- ⑥ 시·도지사는 농촌진흥원의 하부조직이나 농촌지도소 및 그 하부조직을 설치 또는 폐지하거나 국가공무원인 연구·지도직공무원의 증감이 수반되는 정원을 조정하고자 하는 경우에는 미리 내무부장관과 협의하여야 하며, 이 경우 내무부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.
- ⑦ 농촌진흥원 및 농촌지도소에 두는 원장·소장·국장·과장 등의 직급은 별표 3과 같다.

[별표 3] 지방 농촌진흥기구 (제11조제7항 관련)

원 장	농 촌 진 흥 원						농 촌 지도 소 장
	국 장		과 장				
	시험연구 분야	농촌지도 분야	시험연구 분야	농촌지도 분야	생활지도 분야	총무 분야	
농업연구관 또는 농촌지도관	농업 연구관	농촌 지도관	농업 연구관	농촌 지도관	생활 지도관	행정 사무관	농촌 지도관

1997년 1월 1일자로 지방자치단체에 근무하는 농촌지도직공무원이 국가직에서 지방직으로 전환됨에 따라 “지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정”을 개정하여 지방 농촌진흥기구는 조례로 설치토록 하고, 하부조직과

분장사무는 규칙으로 정하도록 하였다. 즉, 농촌지도기구의 설치 여부를 지방의회 의결사항으로 규정함으로써 농촌지도사업에 획기적인 전환을 가져왔다.

[지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정, 대통령령 제15267호, '97. 2. 4]

- 제11조 (지방 농촌진흥기구) ① 농사에 관한 지역적인 시험연구사업·농촌지도사업·농민훈련에 관한 사업을 분장하게 하기 위하여 도지사 소속하에 농촌진흥원을 두며, 지역별 특화작목에 관한 시험·연구를 행하기 위하여 농촌진흥원장 소속하에 특화작목시험장을 둔다.
- ② 지방자치단체의 농촌지도사업·농민교육훈련사업 등을 분장하게 하기 위하여 특별시장·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 특별시장·광역시장·시장 및 군수)의 명을 받아 소관사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다.
- ④ 농촌진흥원·농촌지도소의 설치에 관한 사항과 특화작목시험장과 농촌지도소의 지소의 설치는 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.
- ⑤ 농촌진흥원에는 지도국·시험국과 그 하부조직으로 과를, 농촌지도소에 과 또는 담당관을 둘 수 있으며, 국·과 및 그 하부조직과 분장사무에 관한 사항은 당해 지방자치단체의 규칙으로 정한다.
- ⑥ 지방자치단체의 장은 농촌지도소를 폐지하고자 하는 경우에는 미리 내무부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 시장·군수는 광역시장·도지사를 거쳐야 한다.
- ⑦ 제6항의 본문의 규정에 의하여 협의요청을 받은 내무부장관은 지역농업의 균형적인 발전과 효율적인 농촌진흥사업의 추진 등 국가와 지방자치단체의 농촌진흥사업의 연계성을 고려하여 관계중앙행정기관의 의견을 들어야 한다.
- ⑧ 농촌진흥원 및 농촌지도소에 두는 원장·소장·국장·과장 등의 직급은 별표 3과 같다.

[별표 3] 지방 농촌진흥기구 (제11조제7항 관련)

농 촌 진 흥 원					농 촌 지 도 소	
원 장	국 장	과 장		시험장장	소 장	과장·담당관
		지도사업 분야	시험연구 사업분야			
농업연구관 또는 농촌지도관	농업연구관 또는 농촌지도관	농촌지도관 또는 생활지도관	농업연구관	농업연구관	지방농촌지도관 또는 지방생활지도관	지방농촌지도관 또는 지방생활지도관

이들 해인 1998년에는 지방자치단체의 1단계 구조조정에 따라 “지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정”을 개정하여 도 농촌진흥원을 농업기술원으로, 시군 농촌지도소를 농업기술센터로 명칭을 개정하였다. 특이할 만한 사항은 [별표 3] 지방 농촌진흥기구 보직의

직급에 관한 사항으로서 경상남도 김해시, 강원도 춘천시 등 33개 시군의 경우 농산행정기구와의 통합함에 따라 시군 농업기술센터 소장·과장의 경우 지도직 이외에 일반직을 복수직으로 책정할 수 있도록 단서 조항을 추가하기에 이르렀다.

[지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정, 대통령령 제15875호, '98. 8. 31]

- 제11조 (지방 농촌진흥기구) ① 농사에 관한 지역적인 시험연구사업·농촌지도사업·농민훈련에 관한 사업을 분장하게 하기 위하여 도지사 소속하에 농업기술원을 두며, 지역별 특화작목에 관한 시험·연구를 행하기 위하여 농업기술원장 소속하에 특화작목시험장을 둘 수 있다.
- ② 지방자치단체의 농촌지도사업·농민교육훈련사업 등을 분장하게 하기 위하여 특별시장·광역시장 및 시장·군수 소속하에 농업기술센터를 둘 수 있으며, 농업기술센터의 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지역에 지소를 둘 수 있다.
- ③ 농업기술원에는 원장(농업기술센터에는 소장)을 두며, 원장은 도지사(소장은 특별시장·광역시장·시장 및 군수)의 명을 받아 소관사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다.
- ④ 이 영에서 정한 사항외에 농업기술원·농업기술센터 및 특화작목시험장의 설치에 관한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.
- ⑤ 농업기술원에 국 또는 부와 그 하부조직으로 과를, 농업기술센터에 과 또는 담당관을 둘 수 있으며, 국·과 및 그 하부조직과 분장사무에 관한 사항은 당해 지방자치단체의 규칙으로 정한다.
- ⑥ 지방자치단체의 장은 농업기술센터를 폐지하고자 하는 경우에는 미리 행정자치부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 시장·군수는 광역시장·도지사를 거쳐야 한다.
- ⑦ 제6항의 본문의 규정에 의하여 협의요청을 받은 행정자치부장관은 지역농업의 균형적인 발전과 효율적인 농촌진흥사업의 추진 등 국가와 지방자치단체의 농촌진흥사업의 연계성을 고려하여 관계중앙행정기관의 의견을 들어야 한다.
- ⑧ 농업기술원 및 농업기술센터에 두는 원장, 소장, 국장·부장 및 과장·담당관 등의 직급은 별표 3과 같다.

[별표 3] 지방 농촌진흥기구 (제11조제8항 관련)

농업기술원				농업기술센터		
원장	국장	과장		시험장장	소장	과장·담당관
		지도사업 분야	시험연구 사업분야			
농업연구관 또는 농촌지도관	농업연구관 또는 농촌지도관	지방농촌지도관 또는 지방생활지도관	지방 농업연구관	지방 농업연구관	지방농촌지도관 또는 지방생활지도관	지방농촌지도관 또는 지방생활지도관

비고 : 위 표중 농업기술센터의 소장 및 과장·담당관에 해당하는 정원에 대하여 필요한 경우(시 또는 군 본청의 농업행정과 관련된 국 또는 과의 기능과 통·폐합하는 경우를 말한다)에는 당해 지도직공무원 상당계급의 일반직공무원 정원을 복수직으로 책정할 수 있다.

한편 현행 농촌진흥법에서는 제3조에 지방 농촌진흥기관에 관하여 명시하고 있는데 단지 관련법령에 의한 설치 근거만을 규정하고 있

다. 따라서 농촌진흥법 자체는 지방 농촌진흥기구의 설치를 보장하는 법적 효력을 갖고 있지 못하다고 볼 수 있다.

제3조(지방 농촌진흥기관) 지방자치단체는 지역적인 시험연구사업 및 농촌지도사업을 분장하게 하기 위하여 지방자치법 제104조의 규정에 의한 지방 농촌진흥기구를 둘 수 있다.

III. 현행 지방 농촌지도사업 관련 법령의 한계

현행의 지방 농촌지도사업 관련 법령은 다음과 같은 한계점을 지니고 있다. 무엇보다도 법률이 아닌 대통령령에서 규정하고 있으므로 지방 농촌지도사업의 법적 위상이 낮고 구속력이 약하다는 점이다. “지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정” 제11조 제6항 및 제7항에 보면 “지방자치단체의 장은 농촌지도소를 폐지하고자 하는 경우에는 미리 행정자치부장관과 협의하여야 하며, ……국가와 지방자치단체의 농촌진흥사업의 연계성을 고려하여 관계 중앙행정기관의 의견을 들어야 한다”라고 규정하고 있으나 지난 1998년 지방조직 개편시 목포시, 전주시, 안양시, 부천시 등의 농촌지도기관 폐지시 관계 행정기관의 장인 농촌진흥청장과 협의가 이루어지지 않았음은 이 조항이 유명무실함을 알 수 있다.

또한 이 법령이 행정자치부장관 소관의 법령이어서 지방 농촌진흥 조직에 관하여 사업추진 권한을 갖고 있는 농촌진흥청장의 의견 반영이 어렵다는 데 있다. 특히 법령 개정시 이루어지는 차관회의 및 국무회의시 농촌진흥청장의 참여 권한이 없어서 농림부를 통하여 개진하여야 하며, 행정자치부장관이 개정 의견을 물어 올 경우에만 가능한 것이 현실이고 이렇게 개진된 의견의 반영 여부도 전적인 권한이 행정자치부장관에게 있음은 지방 농촌진흥기구의 법적 지

위를 보장받기가 어렵다는 것 잘 보여주고 있다.

한편 일본의 경우에는 농업개량조장법에 농촌지도기관의 설치를 규정하고 있다. 법 제14조의6(지역농업개량보급센터)에 도도부현은 지역농업개량보급센터를 설치할 수 있도록 하였고, 센터의 위치, 명칭 및 관할 구역은 조례로 정하도록 규정하였다. 우리 나라와는 달리 일본은 시정촌마다 농촌지도기관을 두지 않고 광역화하여 설치 운영하고 있다는 점과 함께 법률로서 농촌지도기구를 보장하고 있다는 점은 우리 나라에 시사하는 바 크다 하겠다.

IV. 지방 농촌진흥법 신설의 필요성

따라서 이러한 한계를 극복하기 위한 방안으로 농촌진흥법과는 별도로 지방의 농촌진흥사업에 관하여 규정한 별도의 법률 제정을 제안할 수 있다. 지방농촌진흥법(가칭) 신설의 필요성은 다음과 같은 세가지 측면에서 설명할 수 있을 것이다.

첫째로, 지방 농촌진흥 조직의 안정적인 유지 발전을 위하여 기구 설치에 관한 내용을 일반 행정 조직과 분리하여 규정할 필요가 있다. 법적지위의 변천과정에서 언급한 바와 같이 법적지위를 확보하고 구속력을 갖도록 제도적 방안을 강구하여야 한다.

둘째로, 1997. 1. 1 지방자치단체 소속 연구·지도직공무원이 지방직으로 전환된 이후 중앙

과 지방간 농촌진흥사업의 효율적인 연계가 필요하다는 측면이다. 이전과 같이 중앙, 도, 시군으로 이어지는 획일적인 사업추진 방식으로 되돌리자는 의미가 아니라 국가적인 지도과제와 지방의 필요를 조화시켜 나가기 위함이다.

셋째로, 지방 농촌진흥 조직의 역할과 기능을 명확히 규정함으로써 중앙과 지방간의 역할 분담을 통하여 효율적인 사업 수행이 가능하다는 점이다.

이러한 필요성에 기초하여 지방농촌진흥법에 담을 주요내용을 검토함에 있어 지역보건법이 하나의 모델이 될 수 있다. 보건복지부는 1995년 12월 보건소 등 지역 보건의료기관의 설치·운영 및 지역 보건의료사업의 연계성을 확보하기 위하여 기존의 보건소법을 폐지하고 지역보건법을 제정하였다. 지역보건법은 <표 2>와 <표 3>에서와 같이 보건소의 설치에 관하여 명확히 규정함으로써 일반 행정기구 설치 규정과 분리시켜 놓았다.

또한 기능과 역할, 그리고 전문인력의 배치 등에 관하여 명시함으로써 조직과 사업이 연계성을 갖도록 하였다. 보다 중요한 사실은 이 법의 개정 권한을 사업 주체인 보건복지부가 갖고 있으므로 행정자치부장관의 영향력에서 벗어나 있다는 점이다.

이러한 지역보건법과의 비교를 통하여 지방 농촌진흥법 제정시 이 법률에 포함할 조항을 보면 다음과 같으며, 무엇보다 중요한 조항은 지방 농촌진흥기구의 설치에 관한 사항으로서 일반 행정기구와 독립성을 갖도록 하는 것이다.

- ① 농촌진흥사업에 관한 국가와 지방자치단체의 의무
- ② 지방 농촌진흥기구의 설치에 관한 사항
 - 도 농업기술원, 시군 농업기술센터, 지역 특화작목시험장 등
 - 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준등

에 관한 규정」의 관련조항 삭제

- ③ 지방 농촌진흥기구의 기능과 역할(중앙과 지방의 역할 분담)
- ④ 지방 농촌진흥사업의 계획수립, 시행, 평가
- ⑤ 지방 농촌진흥사업의 재정적 지원(국고보조)
- ⑥ 지방 농업 산·학협동사업의 추진 및 지원
- ⑦ 지방 연구·지도직공무원의 복무(행정업무 관여 금지)
- ⑧ 지방 연구·지도직공무원의 인사 교류(중앙, 도, 시군간 인사교류 방안)
- ⑨ 지방 연구·지도직공무원의 교육훈련(장단기 교육훈련)
- ⑩ 농촌진흥사업 권한의 위임 등

한편, 위와 같은 지방농촌진흥법을 제정할 경우 다음과 같은 제한점이 따른다.

첫째, 지방 농촌진흥기구의 설치에 관한 규정의 개정 권한을 행정자치부장관에서 농림부장관으로 위임이 가능한지의 여부이다. 이는 1962년 농촌진흥법 제정시의 법률적 지위를 확보하는 일로서 기존의 권한을 환원받는다 라고 볼 수 있으나 주무부처인 행정자치부가 동의하고 나설지는 의문이다.

둘째는, 현행 농촌진흥법과의 관련성으로서 지방 농촌진흥조직과 관련된 조항을 현행 법령에서 삭제할 경우 농촌진흥법의 내용이 크게 위축되는 결과를 가져올 수 있다. 현재에도 농촌진흥법이 강제적 규정이 아니라 단지 선언적 의미를 갖고 있어 실효성에 대하여 의문을 갖고 있는 것이 현실이다. 하나의 예로서 농촌진흥법 제12조(연구·지도공무원의 복무)에 연구공무원과 지도공무원은 이 법에 정한 사업외의 사무에 관여하지 못한다고 규정하고 있으나 실질적으로 이 규정의 구속력은 없는 것이 사

<표 2>

보건기구와 농촌진흥기구의 설치 규정 비교

보 건 기 구	농 촌 진 흥 기 구
<p>■ 지역보건법</p> <p>제7조(보건소의 설치) 보건소(보건의료원을 포함한다. 이하 같다)의 설치는 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>제8조(보건의료원) ①보건소 중 의료법 제3조제4항의 규정에 의한 병원의 요건을 갖춘 보건소는 보건의료원이라는 명칭을 사용할 수 있다. ②시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 보건의료원을 설치 또는 폐지하고자 할 때에는 보건복지부장관의 승인을 얻어야 한다.</p> <p>제10조(보건지소의 설치) 지방자치단체는 보건소의 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 보건지소의 지소를 설치할 수 있다.</p> <p>제11조(보건소의 조직) 보건소의 조직에 관하여는 대통령령이 정하는 사항 이외는 지방자치법 제102조의 규정에 의한다.</p>	<p>■ 농촌진흥법</p> <p>제3조(지방 농촌진흥기관) 지방자치단체는 지역적인 시험연구사업 및 농촌지도사업을 분장하게 하기 위하여 지방자치법 제104조의 규정에 의한 지방 농촌진흥기관을 둘 수 있다.</p>
<p>■ 지역보건법시행령</p> <p>제7조(보건소의 설치) ①법 제7조의 규정에 의하여 보건소(보건의료원을 포함한다. 이하 같다)는 시(구가 설치되지 아니한 시를 말한다)·군·구별로 1개소씩 설치한다. 다만, 시장·군수·구청장이 지역주민의 보건의료를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 필요한 지역에 보건소를 추가로 설치·운영할 수 있다.</p> <p>②제1항 단서의 규정에 의하여 보건소를 설치하고자 하는 때에는 지방자치법시행령 제39조의3의 규정에 의한다. 이 경우 행정자치부장관은 보건복지부장관과 미리 협의하여야 한다.</p> <p>제8조(보건지소의 설치) 법 제10조의 규정에 의하여 보건지소를 설치할 수 있는 기준은 읍·면(보건소가 설치된 읍·면을 제외한다)마다 1개소씩으로 한다. 다만, 시장·군수·구청장은 지역주민의 보건의료를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 필요한 지역에 보건지소를 설치·운영하거나 수개의 보건지소를 통합하여 1개의 통합보건지소를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>제9조(보건소의 조직기준) ①법 제11조의 규정에 의하여 보건소의 조직기준을 정할 때 행정자치부장관은 미리 보건복지부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>②보건소의 조직은 당해 시·군·구의 인구규모, 지역특성, 보건의료수요 등을 감안하고 다른 지방자치단체와의 균형을 유지하여 합리적으로 정하여야 한다.</p> <p>③보건소의 기능과 업무량이 변경될 경우에는 그에 따라 보건소의 조직과 정원도 조정하여야 한다.</p>	<p>■ 지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정</p> <p>제11조(지방농촌진흥기구) ①농사에 관한 지역적인 시험연구사업·농촌지도사업·농민교육훈련에 관한 사업을 분장하기 위하여 도지사 소속하에 농업기술원을 두며, 지역별 특화작목에 관한 시험·연구를 행하기 위하여 농업기술원장 소속하에 특화작목시험장을 둘 수 있다.</p> <p>②지방자치단체의 농촌지도사업·농민교육훈련사업 등을 분장하게 하기 위하여 특별시장·광역시장 및 시장·군수 소속하에 농업기술센터를 둘 수 있으며, 농업기술센터의 사무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지역에 지소를 둘 수 있다.</p> <p>③농업기술원에는 원장(농업기술센터에는 소장)을 두며, 원장은 도지사(소장은 특별시장·광역시장·시장 및 군수)의 명을 받아 소관사무를 통할하고 소속공무원을 지휘·감독한다.</p> <p>④이 영에서 정한 사항외에 농업기술원·농업기술센터 및 특화작목시험장의 설치에 관한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>⑤농업기술원에 국 또는 부와 그 하부조직으로 과를, 농업기술센터에 과 또는 담당관을 둘 수 있으며, 국·과 및 그 하부조직과 분장사무에 관한 사항은 당해 지방자치단체의 규칙으로 정한다.</p> <p>⑥지방자치단체의 장은 농업기술센터를 폐지하고자 하는 경우에는 미리 행정자치부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 시장·군수는 광역시장·도지사를 거쳐야 한다.</p> <p>⑦제6항 본문의 규정에 의하여 협의요청을 받은 행정자치부장관은 지역농업의 균형적인 발전과 효율적인 농촌진흥사업의 추진 등 국가와 지방자치단체의 농촌진흥사업의 연계성을 고려하여 관계중앙행정기관의 의견을 들어야 한다.</p> <p>⑧농업기술원 및 농업기술센터에 두는 원장, 소장, 국장·부장 및 과장·담당관 등의 직급은 별표 3과 같다.</p>

<표 3>

농촌진흥법과 지역보건법의 조문 비교

농 촌 진 흥 법	지 역 보 건 법
제1조 (목적)	제1조 (목적)
제2조 (사업의 정의)	제2조 (국가와 지방자치단체의 의무)
제3조 (지방 농촌진흥기관)	제3조 (지역보건의료계획의 수립 등)
제4조 (사업의 실시 및 조정)	제4조 (지역보건의료계획의 내용)
제5조 (공동연구개발)	제5조 (지역보건의료계획의 시행)
제6조 (농업과학기술의 연구개발)	제6조 (지역보건의료계획 시행결과의 평가)
제7조 (교육훈련의 실시)	제7조 (보건소의 설치)
제8조 (지원시책 등의 건의)	제8조 (보건의료원)
제9조 (지방자치단체의 협조)	제9조 (보건소의 업무)
제10조(연구·지도직공무원)	제10조(보건지소의 설치)
제11조(연구·지도직공무원의 자격 등)	제11조(보건소의 조직)
제12조(연구·지도직공무원의 복무)	제12조(전문인력의 적정배치 등)
제13조(국가의 재정적인 지원)	제13조(시설의 이용)
제14조(연구개발성과의 이전)	제14조(수수료 등)
제15조(농업 산·학협동사업의 추진)	제15조(보건소의 시설)
제16조(농업산·학협동사업의 지원)	제16조(보건소 등의 표시)
제17조(권한의 위임)	제17조(보건소 등의 회계)
	제18조(보건교육 등의 조정)
	제19조(비용의 보조)
	제20조(보고 등)
	제21조(유사명칭 사용금지)
	제22조(의료법에 대한 특례)
	제23조(의료보험법 등에 대한 특례)
	제24조(권한의 위임 등)
	제25조(벌칙)
	제26조(과태료)

실이다. 일선의 일부 지도공무원의 경우 시군청에서 농정업무를 수행하고, 행정에 동원되어 세금징수나 노점상 단속 등에 나서고 있는 데 이러한 행위에 대하여 농촌진흥법이 효력을 발휘할 수 없는 것이 현실이다.

그러나 지방농촌진흥법 제정시 이러한 제한이 따르다 하더라도 농촌지도사업의 독립성을 확보하고 기능을 발전시켜 나가기 위해서는 새로운 법률의 제정이 이루어져야 할 것이다.

V. 결 론

기대하고 갈망했던 새로운 천년을 앞둔 시점에서 21세기의 농촌지도사업을 발전시켜 나갈 수 있는 방안은 무엇일까? 이 물음에 대한 해답은 점차적으로 약화되어 온 법적 위상의 역사적인 경험속에서 찾을 수 있을 것이다. 즉, 무엇보다도 지식과 정보화 시대에 맞는 새로운 기능과 역할을 정립하는 일과 함께 사업의 주

체인 지방의 농촌지도기구가 법률적으로 보장 받을 수 있도록 제도개선을 하는 일이 선행되어야 할 것이다.

이러한 인식하에 지방 농촌진흥사업의 안정적인 발전을 위하여는 농촌지도기구 설치를 포함하여 기능과 역할을 규정한 지방농촌진흥법 제정의 검토가 바람직하다. 이 법률 제정의 가장 큰 의미는 지방 농촌지도기구를 안정적으로 유지하여 사업수행을 뒷받침 할 수 있도록 법적 위상을 강화하는 데 있다. 어떻게 보면 농촌지도사업은 지난 40여년간 열심히 일한 만큼 법적 지위를 확보하지 못했다고 볼 수 있다. 1973년 녹색혁명 완수로 공무원 최초로 200%의 상여금을 지급받았을 당시 이와 함께 농촌지도기구 및 공무원에 대한 신분보장을 받을 수 있도록 확고한 법률을 제정했다라면 하는 아쉬운 감을 지울 수 없다.

철학자 소크라테스의 “악법도 법이다”라는 말과 같이 법 조문이 사회의 이치에 맞지 않는다 하더라도 법적인 구속력을 갖기 마련이다. 법 없이는 개인이든 조직이든 안전을 보장받지 못하기 때문에 법에 대하여 특별한 관심을 기울여야 할 것이다. 지난 40년간 우리는 법없이 살 수 있는 조직과 사람처럼 열심히 일만 하였

으나 이제는 법률적 테두리를 견고하게 하여 농촌지도사업이 21세기 농업을 이끌어 가는 지식과 정보의 보고(寶庫)가 되도록 노력하여야 할 것이다.

VI. 참고 문헌

1. 농촌진흥청, 1979, 한국농촌지도사업발전과정, 농촌진흥청.
2. 서종혁의 4인, 1995, 지방자치시대의 농정의 발전방향, 한국농촌경제연구원.
3. 손재식, 1995, 한국지방자치론, 박영사.
4. 송용섭·최민호, 1995, 지방화와 농촌지도사업, 한국농촌지도학회지 제2권 제2호.
5. 조영철, 1997, 농촌지도행정의 특성, 농촌지도공무원 전문교육 교재(지도행정반), 농촌진흥청
6. 조영철·송용섭, 1997, 농촌지도공무원 지방직 전환 이후 제도개선 과제, 한국농촌지도학회지 제4권 제1호.
7. 조창현, 1995, 지방자치론, 박영사.
8. 한원택, 1995, 지방행정론, 법문사.
9. 홍준형, 1998, 지방자치단체 조직개편에 대한 평가, 자치행정 제129호.
10. Macy, 1956, 한국에 있어서의 농촌교도사업의 진로, 농업은행조사월보 창간호, 농업은행조사부.