한국농촌지도학회지 제6권 제2호 1999년 12월 pp. 149~155

지방농촌진흥기구와 지방자치단체의 행정기구

윤 여 학

전 창녕군 농촌지도소장

The Organization of Rural Development and Local Administration in Self Governing Administration

Yeo Hak Yoon

Ⅰ. 서 론

근간에 "지방농촌진흥기구"가 지방자치단체의 직속기관이 되었다 하더라도 "지방자치단체의 행정기구"와 "지방농촌진흥기구"가 동일한 성격의 행정기구이며, 행정자치부 소관인 "지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정"(대통령령)에 "지방농촌진흥기구" 설치근거를 두는 것이 당연하다는 견해가 중앙행정기관 일각에서 대두되고 있다 한다.

지방자치행정조직과 행정체제에 관련된 법령이 규정하고 있는 지방자치단체의 행정기구 및 지방농촌진흥기구의 성격, 지방자치단체 직속기관의 설치과정을 고찰하여 우리나라 자치단체 직속기관의 법제도적 특성을 규명하고 현안으로 되어있는 "지방농촌진흥기구"인 농업기술원과 농업기술센터에 대한 법제도적 결함을 논의하고자 한다.

Ⅱ. "지방농촌진흥기구"의 연혁과 성격

1. 지방농촌진흥기구설치에 관한 규정

1973년 정부조직법 전문개정으로 농촌진흥법 제3조(도농촌진흥원)와 제4조(시군농촌지도소)가 폐지되고 정부조직법 부칙 제6항의 규정에 농촌진흥원과 농촌지도소가 특별지방행정기관으로 경과조치되었다가, 정부조직법 제3조(특별지방행정기관의 설치)의 규정에 의하여 제정된 "지방농촌기구설치에관한규정"(1973.8. 16, 대통령령 제6808호) 제2조에 도지사 소속하에 도농촌진흥원을 두고 제3조에 시장군수 소속하에 농촌지도소를 둔다고 규정하였다.

소속을 달리하는 도농촌진흥원과 시군농촌지도소가 농촌진흥청 소속 특수한 특별지방행정기관으로 간주되고 시군농촌지도소에 대한 인사권과 사업감독권을 도농촌진흥원이 관장하고 있었다.

이와 같은 행정제도의 특수한 여건을 감안하여 도농촌진흥원과 시군농촌지도소를 하나의 대통령령에 설치근거규정을 두기 위하여 두 종류의 기관을 하나로 묶어 "지방농촌진흥기구"로 표현하였으며, "지방농촌진흥기구"에 대한 별도 용어의 정의가 없는 것으로 미루어 보아 단지, 대통령령의 제명(題名)에 사용하기 위하여 작명(作名)한 것 같다.

2. 지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정

1991년 지방자치제도와 관련되는 법령을 정비하는 과정에서 내무부는 "지방농촌진흥기구 설치에 관한 규정"을 폐지하고 "지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정"(1991.2.1, 대통령령 제13275호)을 제정하여 동령 제3장에 지방농촌진흥기구를 제6조에 도지사 소속하에 도농촌진흥원을 두고, 제7조에 시장군수 소속하에 농촌지도소를 둔다고 규정하였다.

내무부가 농촌진흥청(농림부)소관 대통령령에 규정하였던 지방농촌진흥기구의 설치근거를 직할시 및 도의 기구(하부조직) 설치기준을 규정한 내무부 소관 대통령령에 옮겨 규정한 것이다.

"지방자치단체의 기구"와 지방 농촌진흥기구 "를 동일한 성격의 기구로 간주하여 통합하였다는 견해가 있다고 하나, 사실여부를 확인할 수 있는 자료는 없다.

그러나, 1993년 7월 내무부에서 시군농촌지도소 직제규칙을 시군직제규칙에 통합 하라는(민방위과 하위에 농촌지도소직제설정) 지시가 있었으며, 그 후에도 지방조직관리지침을 통하여 시장군수에게 농촌지도소를 농산(농정)과 와의 통합에 관한 자료를 요구하여 "지방농촌진흥기구"설치근거를 내무부 소관 대통령령에 옮긴 이유를 짐작할 수 있게 하였다.

3. 지방자치단체의 행정기구와 정원지준 등에 관한 규정

국가기능의 지방이관으로 지방자치제도를 강화하겠다는 정부방침이 자주 발표되던 1994년 내무부는 "지방자치단체의 기구와 정원에 관한 규정"을 폐지하고 "지방자치법" 제102조와 제103조의 규정에 의한 "지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(1994.12.3., 대통령령 제14480호)을 제정하여 동령 제2조 제5항에서 지방농촌진흥기구를 지방자치법 제104조의 규정에 의한 자치단체직속기관으로 규정하였으며, 동령 제11조(지방농촌진흥기구) 제1항에 도지사 소속하에 농촌진흥원(농업기술원)을 두며 제2항에 시장군수 소속하에 농촌지도소(농업기술센터)를 둔다고 규정하였다.

문제가 되는 것은 법인격을 달리하는 광역자치단체(도지사) 직속기관이 된 도농촌진흥원과 기초자치단체(시장, 군수) 직속기관이 된 농촌지도소를 다시 묶어 "지방농촌진흥기구"로 규정한 점과(동령 제11조) 소속을 달리하는 두 종류의 직속기관을 묶은 "지방농촌진흥기구"를 자치단체 직속기관으로 규정한 점이라 하겠다(동령제2조제5항).

4. 농촌진흥법전문개정

정부의 지방자치제도의 강화 방침에 따라 1995년 12월 농촌진흥청은 시험연구사업 및 농촌지도사업에 대한 국가와 지방자치단체 사이의 역할분담을 명백히 하는 등의 이유로 농촌진흥법 전문을 개정(1995.12.6., 법률 제5020호) 하였다.

동법 제3조(지방농촌진흥기관)에 지방자치단체는 지역적인 시험연구 사업 및 농촌지도사업을 분장하게 하기 위하여 지방자치법 제104조의 규정에 의한 "지방농촌진흥기관"을 둘 수 있다고 규정하였다. 농촌진흥법개정 1년 전에 제정된 내무부 소관 대통령령에 "지방농촌진흥기구"를 자치단체 직속기관으로 규정하여 설치근거를 두고 있었으나, 농촌진흥법 개정법률에서는 "지방농촌진흥기관"을 자치단체 직속기관으로 둘 수 있다고 규정하였다.

문제가 되는 것은 농촌진흥청소관 농촌진흥법이 법인격을 달리하는 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체를 구분하지 않고, 지방자치

단체로 규정한 점(동법제3조)으로서, 구분되어야 할 도농촌진흥원과 시군농촌지도소를 "지방농촌진흥기관"으로 묶어 규정한 것은 직속기관 설치에 관한 합법적인 절차로 볼 수 없다. 단지, 내무부소관 대통령령에 이미 직속기관으로 규정한 "지방농촌진흥기구"를 소급하여 허용하는 극히 형식적인 규정에 불과하다 하겠다.

Ⅲ. 지방자치단체의 행정기구

1. 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 과한 규정(대통령령)

지방자치법 제102조(행정기구) 및 제103조의 규정에 의한 지방자치단체의 행정기구의 조직 및 운영에 관한 대강과 지방공무원 정원의 기준 등에 관하여 필요한 사항을 규정한 위 영(令)에서 행정기구에 대한 설치기준을 다음과 같이 규정하고 있다.

가) 시, 도의 행정기구

1) 시, 도의 실, 국, 본부 및 과, 담당관 설치기준(제7조1항)
2) 시, 도에 두는 보조, 보좌기관 등의 직급기준(제8조)

나) 시, 군, 구의 행정기구

1) 실, 국 및 실, 과, 담당관의 설치기준(제10조 제1항)
2) 자치구가 아닌 구의 과, 담당관의 설치기준
3) 실장, 국장, 담당관, 과장 등의 직급기준(제10조의 2항)

다) 지방의회 사무기구

1) 의회 사무기구의 설치기준과 의회 사무기구의 공무원 직급기준(제10조의 3항)

※ 의회 사무기구는 의회의 행정업무를 처리하는 보조기관이다(지방자치법82조).

라) 직속기관의 행정기구

1) 지방농촌진흥기구(제11조)
   가) 도지사 소속하에 농업기술원을 둔다(제1항)
   나) 시장군수 소속하에 농업기술센터를 둘 수 있다(제2항)
   다) 농업기술원과 농업기술센터의 하부조직 설치기준(제5항)
   라) 농업기술센터의 폐지 절차(제6항, 제7항)
   마) 농업기술원과 농업기술센터에 두는 원장, 소장, 국장, 부장 및 과장, 담당관의 직급기준(제8항)
2) 지방공립대학 등(제11조의 2항)
   지방공립대학에 하부조직으로 대학에 교무처, 학생처, 기획처 등과 전문대학에 사무국, 교무과, 학생과, 서무과 등의 설치기준(제2항)
3) 지방공무원교육원(제12조)
   가) 교육원에 과를 둘 수 있으며(제2항)
   나) 원장, 과장 등의 직급기준(제3항)
4) 보건환경연구원(제12조의 2항)
   연구원에 원장을 두고 그 하부조직으로 부와 과(科)를 둘수 있다(제1항)
5) 보건소(제12조의 2항)
   지역보건법 제12조의 규정에 의하여 임용되는 보건소장의 직급기준(제3항)

마) 사업소 및 출장소의 행정기구 (제12조의 3항)

1) 사업소 및 출장소의 장의 직급, 하부조직 및 그 분장사무에 관하여는 당해 지방자치단체의 규칙 으로 정한다(제2항)
2) 시, 도의 상수도, 도시철도사업 등에 사업본부를 설치할 수 있으며(제3항)

3) 사업본부, 사업소 및 출장소의 장과 그 보조, 보좌기관의 직급기준(제4항)

2. 지방자치법에 규정한 행정기구

지방자치법 제102조(행정기구) 제1항 : 지방차치단체의 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두되…

동법 제111조(하부행정기구) : 자치구가 아닌 구와, 읍, 면, 동에 소관사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 둔다.

중앙행정기관의 경우 "행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙"(대통령령) 제2조 제8항에서 "하부조직"이라 함은 행정기관의 보조기관과 보좌기관을 말한다고 규정하고 있으며 행정기구를 하부조직으로 표현하고 있다.

3. 행정기구에 대한 학자의 견해

지방자치단체의 집행기관에는 그 자치단체장의 직무를 내부적으로 보조하며, 지방자치단체의 목적을 구체적, 적극적으로 실현하기 위한 조직이 마련되어 있다. 이를 자치단체장의 보조기관이라 하며, 우리나라의 경우에는 부단체장, 행정기구 및 직원이 이에 해당된다(최창호, 1997, 지방자치학, 삼영사, P. 492 : 이상규, 1994, 신행정법론, 1994, 법문사, p. 160.).

법령에 규정한 행정기구의 설치기준을 고찰한 결과 지방자치단체의 행정기구는 지방자치단체와 그 소속기관(직속기관, 사업소, 출장소)의 보조기관과 보좌기관(하부조직)이라는 사실을 규명하였으며, 행정법학자의 견해도 이 사실을 뒷받침하고 있다.

두 종류의 지방자치단체 직속기관을 묶어 표현된 "지방농촌진흥기구"와 지방자치단체의 하부조직(보조, 보좌기관, 직속기관의 하부조직)을 규정한 "지방자치단체의 행정기구"는 동일한 성격의 기구가 될 수 없다.

Ⅳ. 자치단체 직속기관의 설치 과정과 법제도 특성

중앙행정기관(국가)이 주로 소속 특별 지방행정기관이 분장하던 업무를 지방자치단체에 단체위임하면서 특별지방행정기관의 조직과 인력을 같이 이관하여 자치단체 직속기관으로 설치된 경우가 대부분이다.(보건소, 소방서 등)

1. 자치단체 직속기관의 설치현황

"지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정" 제2조 제5항에 규정된 직속기관은 광역자치단체소속의 지방공무원교육원, 보건환경연구원, 소방서, 지방소방학교, 공립대학 및 전문대학이 있으며, 기초 자치단체 소속의 보건소가 있다. 동 영(令)에 직속기관으로 규정한 "지방농촌진흥기구"의 경우 광역자치단체(도지사) 소속 농업기술원과 광역자치단체인 특별시장, 광역시장 소속 농업기술센터 및 기초자치단체장(시장, 군수) 소속의 농업기술센터가 자치단체의 직속기관이 된다.

2. 직속기관의 설치근거 법령

자치단체 직속기관의 설치 근거법령은 다음과 같다.

가) 보건소

○ 설치근거법 : 지역보건법(보건복지부소관) 제7조(보건소의 설치) 보건소의 설치는 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 지방자치단체의 조례 로 정한다.

○ 대통령령 : 지역보건법시행령(보건복지부소관) 제7조 제1항

법 제7조의 규정에 의하여 보건소는 시, 군, 구별로 1개소씩 설치한다.

○ 법 제9조(보건소의 업무)
보건소는 당해 지방자치단체의 관할구역안에서 행하여지는 다음의 사항을 관장한다.

나) 보건환경연구원

○ 설치근거법 : 보건환경연구원법(보건복지부 소관) 제2조(설치)
제1항 : 보건환경연구원은 특별시, 광역시 및 도에 설치한다.
제2항 : 연구원의 설치에 관한 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.
제5조(업무)
제1항 : 연구원은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 업무를 행한다.

다) 지방공무원교육원

○ 설치근거법 : 지방공무원교육훈련법시행령(대통령령, 행정자치부소관)
제6조(교육훈련기관) : 법 제5조1항의 규정에 의하여 시, 도지사 소속하에 두는 지방공무원 교육원 의 조직에 관한 사항을 따로 대통령령으로 정한다.

라) 소방서

○ 설치근거법 : 소방기관설치에 관한 규정(대통령령, 행정자치부소관)
제5조(설치) : 특별시, 광역시 및 도는 그 관할구역한의 소방업무를 담당하게 하기 위하여 행정자 치부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 소방서를 설치한다.

마) 지방농촌진흥기구

○ 설치근거법 : 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령, 행정자치부소관)
제11조(지방농촌진흥기구)
제1항 : 농사에 관한 지역적인 시험연구사업, 농촌지도사업, 농민교육훈련에 관한 사업을 분장하기 위하여 도지사 소속하에 농업기술원을 두며,
제2항 : 지방자치단체의 농촌지도사업, 농민교육훈련사업 등을 분장하기 위하여 특별시장, 광역시 장 및 시장, 군수 소속하에 농업기술센터를 둘 수 있으며(이하 생략).
직속기관 관장업무 : 관계 중앙행정기관이 제정한 소관 특별법 "동법 시행령(대통령령)에 직속기관의 기관명칭, 설치근거, 업무범위 등이 규정되어 있으나, 지방농촌진흥기구의 경우 행정자치부소관 대통령령에 설치근거 규정을 두고 있는 것은 매우 큰 문제점이라고 할 수 있다.

3. 권한(업무)위임의 법적근거

자치단체 직속기관의 관장업무는 대부분 중앙행정기관이 소관업무의 일부를 지방자치단체에 단체 위임한 업무다.

원래 중앙행정기관의 권한의 획정은 법률에 의하는 것이 원칙이며(행정조직 법정주의), 권한의 위임은 법률로 정한 권한의 이전을 뜻하는 것이므로 특히, 법률이 위임을 허용하고 있는 경우(정부조직법 제5조)에 한하여 이전된다.

대법원도 행정권한의 위임은 행정관청이 법률에 따라 특정한 권한을 다른 행정기관에 이전하여 수임관청의 권한으로 행사하도록 하는 것이어서 권한의 법적인 귀속을 변경하는 것이므로 법률이 위임을 허용하고 있는 경우에 한하여 이전된다(대법원판례, 1992.4.21 92누5792)고 하여 권한위임의 법적근거를 뚜렷이 하고 있다.

이와 같은 이유로 자치단체에 업무를 위임한 중앙행정기관의 입장에서는 직속기관의 설치와

관장업무의 범위를 자기소관 법률을 제정하여 규정하고 있다.

농촌진흥청장(국가)이 소관업무의 일부를 지방자치단체에 단체위임한 근거 법령은 없으며, 지방농촌진흥기관 설치 관련법령에 다음과 같이 분장업무를 규정하고 있을 뿐이다.

○ 농촌진흥법 : 지방농촌진흥기관의 분장사무는 지역적인 시험연구사업 및 농촌지도사업(제3조) 이 다.

○ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)

- 도농업기술원의 분장업무 : 농사에 관한 지역적인 시험연구사업, 농촌지도사업, 농민교육훈련에 관한 사업
- 농업기술센터의 분장업무 : 지방자치단체의 농촌지도사업, 농민교육 훈련사업 등이다.

4. 직속기관의 설치과정

자치단체, 직속기관의 설치과정은 중앙행정기관(국가)이 지방자치단체에 위임할 업무와 그 업무를 관장할 직속기관의 명칭, 설치근거 등을 규정한 특별법 및 동법시행령 제정이 선행되고, 지방자치단체장은 지방자치법 104조(직속기관) 「...대통령령 또는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 직속기관을 설치할 수 있다」라는 규정에 의하여 앞에서 제정된 중앙행정기관소관 특별법 및 동법시행령을 근거로 하여 자치단체 조례로 직속기관을 설치할 수 있다. 직속기관의 하부조직은 대통령령이 규정한 기준에 따라 자치단체규칙으로 정한다.

지방자치법 제104조 규정의 대통령령이 행정자치부소관 "지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정"(대통령령)이라는 견해가 있다 하나 이 영(令)이 직속기관의 하부조직설치기준은 정할 수 있으나 직속기관의 설치규정을 둘 수는 없다. 법 제104조의 대통령령은 중앙행정기관이 제정한 직속기관 설치특별법시행령(대통령령)을 의미한다. (예, 지역보건법시행령의 보건소의 설치규정, 소방기관설치에 관한 규정(대통령령)의 소방서 설치)

5. 자치단체직속기관의 법제도 특성

관계법령을 고찰하여 규명된 우리나라 자치단체 직속기관의 법제도 특성을 요약하면 다음과 같다.

· 직속기관은 ① 단층제이며 ② 중앙행정기관이 지방자치단체에 단체위임한 업무를 관장하고 있으며 ③ 지방자치단체의장 소속하에 있으나 소관업무를 자기명의로 처리하고 ④ 직속기관의 기관명칭, 설치근거, 업무범위 등이 관계 중앙행정기관소과 특별법에 규정되어 있다.

직속기관은 중앙행정기관의 외청과 같은 일종의 행정청이며 표현기관이다.

V. 결 론

이 글에서 지방농촌진흥기구가 지방자치단체의 행정기구와 동일한 성격의 기구가 아니라는 사실을 규명하였다.

1998년 지방조직 개편시에는 농업기술센터가 폐지되거나, 상당수 시군농업기술센터에 농업행정조직이 통합되고 센터소장과 과장에 행정직 공무원이 임용된 사례는 행정자치부소관 대통령령에 지방농촌진흥기구의 설치근거규정을 둔 제도적 모순에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

직속기관인 농업기술원과 농업기술센터의 설치근거규정을 행정자치부소관 대통령령에 그대로 둘 수는 없다.

소관 업무를 지방자치단체에 단체위임한 농

촌진흥청의 의무는(정부조직법제5조) 광역자치단체 직속기관과 기초자치단체 직속기관이 지방자치단체 종류별 사무배분기준(지방자치법제10조)에 따라 위임업무를 분담처리 할 수 있도록 직속기관의 명칭과 설치근거, 관장업무의 범위 등을 규정한 농촌진흥청 소관 법률을 제정하는 것이다.