

# 地方化時代에 대응한 農業行政機能의 再配分

## K郡의 事例研究

崔 洋 夫\*

梁 正 默\*\*

### I. 問題의 提起

- II. 農業行政機能의 配分實態와 問題點
- III. 農業行政機能의 政府間 再配分
- IV. 맺는 말

### I. 問題의 提起

이 論文은 地方化時代에 대응한 地方政府와 中央政府間 行政機能의 再配分이란 문제의식에서 특히 지방정부의 農業關聯行政을 중심으로 行政事務의 配分實態와 再配分 方案을 검토한 것이다.

1988년 地方議會의 구성을 시작으로 地方自治制의 實施가 점차 확대되어 갈 것으로 전망되고 있다. 우리 社會의 民主화의 진전과 함께 地方化는 거슬러 갈 수 없는 時代의 變화의 큰 불결의 하나가 되어 있기 때문이다.

1960~70년대의 高度成長期를 지나면서 經濟成長의 극대화를 추구하는 國家發展戰略은 中央政府 주도에 의한 經濟開發의 강력한 추진을 行

政能率의 극대화란 점에서 정당화하여 왔다. 이 과정에서 “地方政府는 自治力を 가진 정부라기보다는 中央政府가 제시하는 국가목표를 달성하기 위하여 동원되는 行政 메카니즘의 한 수단이 되었다” (崔洋夫, 李正煥, 1987, 13). 그 결과는 中央政府의 肥大化를 가져왔고 行政운용의 경직성, 비민주성, 그리고 비능률성을 가져왔다.

그러나 21세기의 성숙한 산업사회를 이상으로 새로운 국가발전전략을 구상하고 있는 현단계에서 行政의 비능률성의 극복은 물론 지역간의 발전격차를 해소시키고 지방사회를 안정시키기 위해서는 지방의 특수성과 지방주민의 개발의사를 行政에 반영할 수 있게 하는 지방자치제의 조속한 실시가 바람직하다는 주장은 지방화라는 시대적 조류를 이루어내고 있는 것이 오늘의 현실이다.

지방화에 대한 시대적 요청은 중앙정부와 지방정부간의 行政기능의 재배분, 특히 중앙정부가 기획, 지시, 감독 통제하고 있는 行政사무들의 대폭적인 지방정부로의 이양을 촉구하고 있다. 이러한 요청은 農業行政의 경우도 결코 예외는 아니다.

\*研究委員。

\*\*招請研究員。

특히 군단위 지방행정의 경우 큰 비중을 차지하고 있는 것이 농업행정이기 때문에 농업행정을 둘러싼 중앙 및 지방정부간의 行政機能의 再配分은 중요한 정책과제의 하나가 되고 있다.

이상과 같은 問題意識에서 本論文은 먼저 농업행정의 정부간 配分實態와 문제점을 검토하고 행정사무의 재배분이란 관점에서 현재 배분되어 있는 행정사무들을 어느 정도 재조정해야 하는지를 검토한 것이다. 本論文은 전형적인 農村地域에 해당하는 K郡을 중심으로 수행된 사례 조사 연구의 결과(李弘烈, 梁正默, 1986)를 농업행정의 관점에서 재구성한 것이다.

## II. 農業行政機能의 配分實態와 問題點

### 1. 地方行政機能의 配分

현재 우리 나라는 중앙정부와 지방정부간 행정기능배분에서 包括的 委任方式을 취함으로써 그 배분상의 기준이 아주 모호해져 있다고 말할 수 있다. 특히 1961년에 제정된 「地方自治에 관

한 臨時措置法」에 따라 지방의회가 해산되고 그 기능을 次上級團體의 長이 대행함으로써 지방정부(郡)의 사무에 대한 中央(내지 道)의 監督權이 대단히 강화되었다. 그러나 보니 현재 지방정부의 사무는 과연 어디까지가 지방의 고유사무이고, 어느 것이 위임사무(국가사무)인지 명확히 구분하기가 대단히 어렵게 된 것이다.

지방정부의 사무구분문제는 지방정부의 기능 범위를 어디까지로 잡을 것인가의 문제이다. 현재 이론적으로 제시되고 있는 지방행정기능의 구분방식은 固有事務, 團體委任事務 및 機關委任事務로 나누는 것이 일반적이다. 이는 事務의 性質 및 觀念, 法律上 委任形式, 經費負擔關係 및 監督關係에 따라 구분되고 있는데 그 내용을 간략히 비교 정리하면 다음과 같다(韓垣澤 1980, 348-350).

이상과 같은 理論的인 행정사무의 구분을 행정사무의企劃 및 推進이란 관점에서 보면 郡의 경우 地方固有事務는 郡이 自治的으로 기획·집행하는 고유사무를 의미하며, 기관 및 단체위임사무는 道 또는 中央政府로부터 郡에 위임된 사무를 의미한다. 그러나 대부분 道의 위임사무는 그 자체가 中央政府로부터 위임받아 郡에

〈事務의 性質 및 觀念上의 區分〉

機關委任事務	團體委任事務	地方固有事務
· 法令의 규정 및 一般通牒에 의하여 국가 또는 상급지방자치단체로부터 지방자치단체의 기관에게 사무처리를 위임하는 사무.	· 法令의 개별적 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체로부터 다른 지방자치단체에게 위임된 사무.	· 地方自治團體가 자기의 책임과 부담하에 주민의 공공복리를 위하여 처리하고 지방자치단체의 존립 목적을 위한 사무.
— 地方自治法 第102條를 일반적 근거로 하여 法令 및 일반통첩에 의하여 地方自治團體의 機關長에게 위임된 사무.	— 自治團體 자체에 위임되었거나 소속된 사무(地方自治法 第3條, 第103條).	— 地方自治團體의 존립·유지에 관한 사무(자치입법, 조직, 재정 등)
— 사무의 성질이 地方的 利害關係가 없는 國家事務.	— 반드시 개별적 법적 근거를 요하는 사무	— 주민의 공공복리에 관한 것으로서 당해 구역내에 한정된 사무(土木事業, 都市計劃 衛生 등)
— 사무를 처리할 때 委任者인 국가 또는 상급지방자치단체의 기관의 지위에서 처리하는 事務.	— 직접적으로 당해 지방적 이해 관계가 있을 뿐 아니라, 전국적 이해관계가 있는 사무.	

## 〈法令上 委任形式에 의한 區分〉

機關 委任 事務	團體 委任 事務	地方 固有 事務
<ul style="list-style-type: none"> <li>法令上「道知事·市長·郡守가 ○○를 시행한다」는 규정을 두고, 地方自治團體의 機關(長)에게 위임한 事務.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>法令上「국가 또는 상급지방 자치단체 가 지방자치단체에게 위임한다」는 규정 이 있을 경우.</li> <li>法令上「직할시·도·시군에 ○○所(委員會·院)를 둔다」는 규정을 두고, 사 무내용을 명시하는 규정을 둔 경우.</li> <li>法令上「○○郡·市·道知事·市長·郡 守가 ○○를 施行한다」는 규정을 두고 국가적 이해관계와 아울러 지방적 이해 관계가 있는 事務.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>法令上「地方自治團體는 ○○를 施行한 다」는 규정이 있을 경우.</li> <li>法令上「도지사·시장·군수가 ○○를 시행한다」는 규정이라는 사무의 성질이 전국적 통일이 필요치 않고 당해 자치 단체에만 직접 이해관계가 있는 사무.</li> </ul>

## 〈法令上 經費負擔 관계에 의한 區分〉

機關 委任 事務	團體 委任 事務	地方 固有 事務
<ul style="list-style-type: none"> <li>전액 국고보조로서 교부금의 성격을 가 진 사무.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업비의 일부를 국가가 부담하는 사무.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>法令에 명문의 규정이 없거나, 있더라도 「보조할 수 있다」고 표현되는 사무.</li> </ul>

## 〈法令上 監督關係에 의한 區分〉

機關 委任 事務	團體 委任 事務	地方 固有 事務
<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부의 적극적 감독(合理性監督, 事前監督)</li> <li>一違法, 不當事項</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소극적 감독(合法性監督, 事後監督) —주로 違法事項</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>消極的 監督</li> </ul>

재위임된 것이기 때문에 사실상 기관 및 단체 위임사무는 郡의 입장에서 보면 中央政府로부터 위임된 사무라고 보는 테는 큰 무리가 없다.

## 2. 農業行政機能의 配分實態

중앙 및 지방정부간의 行政機能의 구체적인 배분상태를 파악하기 위해서는 郡이 수행하고 있는 單位事務를 고유, 기관 및 단체위임사무로 구분할 필요가 있다. 단위사무의 파악은 군단위 자치법규집에 나타나 있는 직제상 사무분장내용, 위임전결규정 및 각 부서별 사무분장철 등을 통하여 가능하다.

事例調査對象 K郡이 1985년에 수행한 단위행정사무는 〈表 1〉과 같이 1,306件으로 이 가운데 39.9%가 고유사무로 구분되었으며, 단체위임사무가 12.6%, 기관위임사무는 47.5%로 나타났

表 1 地方政府의 農業行政事務 配分實態(K郡事例, 1985)  
단위 : 件, %

區 分	事務 配 分			
	固 有	團 體	機 關	計
行政事務總計	521 (39.9)	165 (12.6)	620 (47.5)	1,306 (100.0)
農業行政事務	52 (21.3)	48 (19.7)	144 (59.0)	244 (100.0)
農業行政一般	13 (41.9)	9 (29.0)	9 (29.0)	31 (100.0)
農業生產行政	21 (21.2)	25 (25.3)	53 (53.5)	99 (100.0)
農地管理行政	12 (24.5)	7 (14.3)	30 (61.2)	49 (100.0)
農業機械行政	1 (7.1)	6 (42.9)	7 (50.0)	14 (100.0)
農業市場行政	5 (9.8)	1 (1.9)	45 (88.2)	51 (100.0)

1) 농촌지도소 포함.

다. 이것은 바꾸어 말하면 K郡의 경우 그가 수행한 행정사무 가운데 약 60%에 달하는 사무들이 道나 中央政府의 지시와 감독 속에서 추진하는 사무들임을 의미하며 그만큼 K郡의 자율

성이 제약되어 있음을 의미한다.

K郡이 1985년에 수행한 행정사무 가운데 農業關聯行政事務는 총 244건으로 파악되었는데 이는 전체 행정사무의 약 18.7%를 차지하고 있다. 일반적으로 農村地域인 郡의 경우 행정기능이 農業關聯業務에 집중되어 있는 것이 아닌가 하는 기대와는 달리 單位行政事務件數로 파악된 수준은 20%도 채 안되고 있다<sup>1</sup>.

여기에서 農業關聯行政事務란 해당 업무를 담당하는 소관 부서와<sup>2</sup> 관계 없이 농업생산 및 시장유통과 직접적으로 관련된 사무 및 농업생산활동을 지원하는 농지 및 농업용수 등의 농지 관리행정, 농업자재행정 그리고 농업재해, 농업조세, 농업인력개발 등 군과 농촌지도소에서 이루어지는 사무를 말한다<sup>3</sup>. 本論文에서는 農業關聯行政事務를 機能別 성격에 따라 크게 4개 분야(農業生產, 農業市場, 農業資材, 農地管理)로 구분하고, 4개 분야에 포함되기 어려운 사무들은 포괄적으로 「農業行政一般」으로 분류하였다. <表 1>과 <表 2>에서 찾아볼 수 있는 몇 가지 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, <表 1>에서 郡 전체 행정사무의 배분과 비교할 때 농업행정사무의 경우 기관위임사무(59.0%)와 단체위임사무(19.7%)가 고유사무(21.3%)에 비하여 상대적으로 높다는 점이다. 이것은 농업관련 행정의 도 및 중앙정부에 대한

<sup>1</sup> 단위사무가 행정추진상 필요로 하는 소요인력, 기간, 예산 등을 감안한 단위사무의 양에 대한 절적분석이 이루어지고 이에 따른 가중치를 감안하는 단위사무 분석이 이루어져야 더욱 정확한 사무배분의 상태를 파악할 수 있으나, 본 연구는 단순히 모든 사무를 동일한 한 단위로 처리한 것이기 때문에 사무배분의 절적 수준을 파악하는 데는 한계가 있다.

<sup>2</sup> 대체로 군 경우 농업행정사무는 農產課, 殖產課, 建設課을 중심으로 이루어지고 있다.

<sup>3</sup> 이와 같은 농업행정사무의 구분은 필자들에 의한 것이며, 여기에는 아직까지 어떤 확립된 사무구분이 있는 것은 아니다. 농업행정사무의 구분방식은 앞으로 계속되어야 할 연구과제의 하나이다.

表 2 農業關聯行政事務의 配分(K郡事例, 1985)

단위: 件, %

구 分	事務配分			計
	固有	團體委任	機關委任	
農業行政一般	13	9	9	31
農政一般	4	—	3	7
農業재해	—	—	4	4
농업조세	8	—	1	9
인력개발	—	8	—	8
기타	1	1	1	3
農業生産行政	21	25	53	99
미곡생산	3	10	6	19
두류, 기타	—	5	—	5
과수, 원예, 기타	4	6	5	15
사료초지조성 등	2	1	7	10
축산전통	7	2	30	39
잠업전통	5	1	5	11
農地管理行政	12	7	30	49
농지이용	2	—	2	4
농지보전	1	7	3	11
농지화재	2	—	12	14
농지개량	6	—	11	17
농지개혁	1	—	2	3
農業機械行政	1	6	7	14
농기계	1	4	3	8
기타(농약, 사료, 종묘 등)	—	2	4	6
農業市場行政	5	1	45	51
정부양곡관리	—	—	21	21
민간양곡관리	—	—	12	12
농산물유통	1	—	2	3
축산물가축	3	1	6	10
기타(소비)	1	—	4	5

군의 의존도가 높다는 것을 의미한다.

둘째, 농업행정사무를 기능별로 보면 일반농업을 제외하면 농업생산행정의 78.8%, 농지관리행정의 75.5%, 그리고 농업자재, 농업시장유통에 관한 사무는 무려 90% 이상이 단체 또는 기관위임 사무로 되어 있다. 이러한 결과는 농업행정의 수행에 있어서 지방정부는 거의 자율성을 갖지 못하고 중앙정부의 직제적인 통제를 받고 있음을 말한다.

세째, 米穀關聯事務는 직접적으로 미국생산과 관련된 사무 19件과 정부 및 민간양곡관리사무(미곡수매, 저장, 가공 등) 33件을 합한 52件

으로 전체 농업행정사무의 21.3%이다. 그러나 米穀生產과 간접적으로 관계를 맺고 있는 農地保全(예: 객토 등)과 農地改良(예: 경지정리 등)에 관한 사무와 農業機械에 관한 사무 등을 감안하면 직접, 간접으로 미곡관련 행정사무는 총 84件으로 전체 사무의 34.4%가 되고 있다. 이는 군에서 수행하고 있는 농업관련행정사무의 약 1/3이 직접·간접으로 米穀의 생산 유통과 관련을 맺고 있음을 의미한다. 그리고 그와 같은 米穀關聯行政事務 가운데 군의 고유사무는 11件(13.1%)에 불과하고 기관 및 단체위임사무가 73件(86.9%)이나 되고 있다.

마지막으로 商業農業時代에 있어서 중요한 의미를 갖는 農業市場流通關聯行政事務는 전체 농업행정사무의 20.9%가 되지만 그 가운데 64.7%가 사실상 양곡관리사무에 집중되어 있고 이들 업무의 모두가 기관위임사무로 되어 있다. 農業流通行政에 관한 지방정부는 고유사무를 거의 갖지 못하고 있다.

### 3. 農業行政機能의 配分上의 問題點

이상의 검토에서 비록 K郡의 事例調査에 불과하지만, 우리가 얻을 수 있는 하나의 결론은 郡의 行政機能이 대체로 委任事務를 중심으로 수행되고 있다는 사실이다. 이는 地方政府에 대해서 다음과 같은 중대한 문제를 제기한다.

첫째, 위임사무의 과다는 自治團體로서 지방정부를 중앙정부의 일반사무소로 전락시킨다는 사실이다. 위임사무를 통한 중앙정부에 의한 간섭과 지시 통제로 지방정부의 자율성이 그만큼 위축될 수밖에 없기 때문이다.

둘째, 따라서 지방정부는 중앙정부로부터 위임된 사무를 중앙정부의 지침에 따라 수행함으로써 地方의 特殊性과 地方住民의 意思를 바탕

으로 한 지방적 기준에 따른 행정수행이 어려워지고 지방정부는 그만큼 지방주민들과 밀착된 행정을 수행할 수 없게 된다.

세째, 그 결과는 지방정부의 지방주민에 대한 責任行政을 불가능하게 한다. 지방정부는 중앙정부의 지침에 따른 행정을 수행할 수밖에 없고, 그 결과에 대해서도 만약 문제가 발생할 경우 그 책임을 중앙정부로 돌린다. 지방단위에서 일어나는 크고 작은 문제들이 결국은 중앙정부의 문제가 되고, 지방정부가 중앙정부와 지방주민 사이에서 「중앙의 지시에 따른 것일 뿐이다」는 무책임성을 나타내는 것도 그 때문이다.

네째, 따라서 지방정부는 지방주민에 대한 책임보다는 중앙정부의 지시에 충실히 행정을 수행하려고 하기 때문에 행정의 관료성, 경직성이 강화되고 下向的, 指示的인 非民主性이 일어나게 되며 이들은 권위주의적 행정이 되지 않을 수 없게 하는 요인으로 작용한다.

마지막으로 위임사무들의 수행에 소요되는 비용은 國庫 또는 道費負擔이 되어야 한다. 그러나 그러한 원칙이 지켜지지 않았을 경우 郡費負擔이 가중되며 지방정부는 財政的 壓迫에서 벗어날 수 없다.

이상과 같은 문제들은 대체로 農業行政機能의 중앙정부 중심적 배분에도 그대로 적용된다. 농업행정에 있어서는 農業與件의 지역적 특성, 지역적 전문화 등을 중요하게 감안하여야 하는 데도 중앙정부의 지침에 의하여 획일적으로 수행되면서 지역여건상 중요하게 다루어야 할 행정 기능을 소홀히 하거나 수행할 수 없는 결과를 낳기도 한다. 예를 들면 고추, 마늘, 양파 주산지나 과수, 화훼, 채소 주산지에 있어서 이들에 대한 생산 및 시장유통행정이 중요함에도 지방정부가 이에 대한 행정사무를 전혀 취급하지 못

하는 경우가 허다하다. 기술지도의 경우도 결코 예외는 아니다.

이상을 감안할 때 우리는 農業行政機能의 배분을 둘러싼 다음과 같은 두 가지 문제를 지적 할 수 있다. 첫째는 政府間의 적절한 기능 재배 분의 문제이고, 둘째는 지방정부내에서의 적절 한 기능의 재정립에 관한 문제이다. 前者の 문제는 현재의 고유사무와 위임사무를 전면적으로 재검토하여 국가사무와 지방사무의 분장을 명확 하게 재조정하는 작업을 말하고, 後자는 지방적 특성에 따라 지방정부가 추진해야 할 사무들, 특히 현재 추진되지 않고 있는 사무들을 새롭게 행정에 반영 추진하는 것과 위임사무의 경우라 도 지방적 특성을 살려서 추진하는 지방정부의 의사 결정에 있어서 自律性과 責任性을 증대시키는 작업을 의미한다.

### III. 農業行政機能의 政府間再配分<sup>4</sup>

#### 1. 行政機能 再配分의 一般原則

일반적으로 行政機能의 再配分이란 현재 지방 정부가 수행하고 있는 고유, 단체 및 기관위임 사무들을 행정사무의 성격에 따라서 지방정부와 중앙정부간에 적절하게 재배분하는 것을 뜻한다. 우리 나라의 郡 단위 지방정부가 처해 있는 현실 을 감안할 때 행정기능의 재배분의 방향을 대체로 과도한 단체 및 기관위임사무 가운데 필요 하다고 인정되는 사무들을 지방정부의 고유사무로 이양하는 것이 되지 않을 수 없다. 우리가

당면하고 있는 시대적 과제가 民主化를 통한 권위주의의 청산, 지역여건에 맞는 지역개발을 통한 지역간의 균형발전, 중앙정부에 편중된 권력과 의사결정의 지방분산을 통한 지방화의 촉진이라고 할 수 있기 때문이다.

일반적으로 行政機能의 再配分에 있어서 적용되어야 하는 원칙으로 다음과 같은 것을 들 수 있다(金甫炫, 金庸來, 1982; 李弘烈, 梁正默, 1986, 52; 崔洋夫, 李正煥, 1957, 141-146).

첫째는 「現地性의 原則」이다. 지방정부의 행정이 지방주민의 관점에서 지역여건에 맞고, 지역적 개발우선 순위를 충족시킬 수 있어야 하기 때문에 住民參與와 住民統制가 용이한 基礎自治團體에 가능한 많은 행정사무의 배분이 일어나야 한다. 이 원칙은 주민참여와 지방정부의 존중 및 우선을 강조한다. 現地性 原則의 충족은 지방정부의 행정이 그만큼 民主化되어 가는 것을 의미하기도 한다.

둘째는 「地域綜合性의 原則」이다. 이는 기초 자치단체가 행정수행에 있어서 綜合調整機能을 발휘할 수 있도록 행정기능이 재배분되어야 함을 뜻한다. 地域綜合性의 충족은 지방정부단위에서 關聯事業의 연계투자와 개발우선 순위에 따른 段階的 投資를 가능케 함으로써 투자의 효율성은 물론 파급효과를 극대화시킬 수 있게 한다. 중앙정부에 의해서 지시 통제되는 위임사무 중심의 행정추진은 소관 부처별 또는 局課別 個別事業의 分散投資, 劃一의인 地域 割當方式의 投資, 경우에 따라서는 重複投資를 초래하기 때문이다.

세째는 「經濟性의 原則」이다. 행정의 능률성을 높이기 위해서 최소의 行政經費로 최대의 효과를 얻을 수 있어야 하고, 이를 위해서는 행정기관이 지방자치단체의 규모, 재정능력, 人口數

<sup>4</sup> 行政機能의 再配分에 관한 두 가지 문제 가운데서 本論文은 中央과 地方政府間의 재배분의 문제만을 다루었다. 地方政府내에서의 機能再定立에 관한 문제는 앞으로 연구되어야 할 과제이나 이 論文의 目的밖에 있다.

등에 알맞게 배분되어야 함을 의미한다.

이상의 원칙들은 행정기능의 재배분이 지방정부가 최소의 경비로 지역주민에게 최대의 봉사를 하고, 지방현실에 맞는 행정을 수행할 수 있도록, 그리고 지방정부가 자율성과 독자성을 최대한 발휘할 수 있는 방향에서 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

## 2. 農業行政機能의 再配分—하나의 試圖

앞에서 지적한 원칙들은 農業行政의 경우에도 그대로 적용될 수 있다. 지난 30여년간의 農業行政은 供給不足時代에서 主穀 등 국민의 기본 식량을 자급하기 위한 증산을 강조하였기 때문에 中央政府中心의 農業行政이 보다 능률성을 발휘할 수 있었다. 이 과정에서 行政의 現地性이나 地域綜合性 또는 經濟性的 원칙들은 대체로 무시될 수밖에 없었다.

그러나 市場經濟時代에서 需給均衡을 생각하며 특히, 需給의 地域的 均衡을 관리해야 하는 오늘의 農業行政에 있어서 중앙정부의 획일적인 행정수행은 스스로 한계를 갖지 않을 수 없게 되었다(崔洋夫, 1986, 12-22). 農業行政의 수행에 있어서 중앙정부와 지방정부간의 새로운 역할분담은 農業地域間에 나타나고 있는 農業문제의 지역성에 능동적으로 대처할 수 있게 한다는 점에서도 중요한 전략적 의미를 갖고 있다.

그렇다면 현재 지방정부가 수행하고 있는 農業行政事務들은 구체적으로 어떻게 재배분될 수 있는가?

<表 3>과 <表 4>는 K郡이 1985년에 수행한 農業關聯行政事務 244件을 재배분한 결과이다. 현재의 배분을 기준으로 고유사무중 위임사무가 되어야 할 것과 위임사무중 고유사무가 되어야 할 것을 조사한 것이다. 여기에서 <方案 I>은

表3 農業關聯行政機能의 再配分(K郡事例, 1985)

단위: 件, %

行政事務	再配分前	再配分後	
		方案 I <sup>1)</sup>	方案 II <sup>2)</sup>
固有事務	52(21.3)	62(25.4)	149(61.1)
委任事務 (配分方向)	192(78.7)	182(74.6)	95(38.9)
固有→委任		21	5
委任→固有		31	102

1) 地方公務員의 자율적 판단에 의한 再配分.

2) &lt;方案 I&gt;의 결과를 第7次 地方自治法改正案에 따라 再調整.

表4 農業關聯行政機能의 再配分(K郡事例, 1985)

단위: 件

行政事務	再配分前	再配分後	
		方案 I	方案 II
<b>農業行政一般</b>			
固有	13	18	27
委任	18	13	4
<b>農業生産行政</b>			
固有	21	26	68
委任	78	73	31
<b>農地管理行政</b>			
固有	12	12	21
委任	37	37	28
<b>農業資材行政</b>			
固有	1	1	11
委任	13	13	3
<b>農業市場行政</b>			
固有	5	5	22
委任	46	46	29

地方公務員의 자율적인 判断에 의한 배분결과이며, <方案 II>는 <方案 I>의 결과를 第7次 地方自治法 改正案(第8條~第11條)에 명시된 지방자치단체의 기능과 사무에 관한 조항을 기준으로 재조정한 것이다.

<方案 I>의 결과는 再配分前과 별다른 차이를 보이지 않는다. 이러한 결과는 사무의 재배분이 지방정부 財源의 擴充이 전제되지 않는 한 무의미하다는 판단으로 위임사무의 고유사무화에 地方公務員들이 소극적인 태도를 취한 때문이 아닌가 생각된다. 그외에도 위임사무의

고유사무화가 이루어졌을 경우 이를 책임있게 추진할 수 있는 추진체제의 미비나 전문인력의 부족, 특히企劃能力의 부족 등이 감안되었기 때문이다. 아님가 판단된다.

그러나〈方案 II〉의 결과는 앞으로 대폭적인 위임사무의 고유사무화가 이루어져야 함을 암시하고 있다. 〈表 3〉을 보면 102件의 위임사무가 고유사무로 재배분되어 고유사무의 비율도 재배분전의 21.3%에서 61.1%로 크게 높아지고 있다. 특히, 농업행정가운데 큰 비중을 점하고 있는農業生產, 市場流通 및 資材行政의 경우 위임사무의 재배분을 통한 고유사무화가 대폭적으로 이루어질 필요가 있음을 〈表 4〉는 시사하고 있다.

이상의 결과는 K郡의 사례를 통한 하나의豫備的試圖에 불과하다는 점에서 다음과 같은 뚜렷한 한계를 가지고 있다.

첫째, 현재 수행되고 있는 행정사무만을 대상으로 한 재배분은 현재의 행정사무들이 적절하다는 전제에서 가능하다. 그러나 현재 수행되고 있는 행정사무라 할지라도 경제사회여건의 변화에 비추어 볼 때 과연 앞으로 계속되어야 할 사무인가가 판단되어야 하며, 현재는 수행되고 있지는 않으나 앞으로 새롭게 추진되어야 할 행정사무도 있을 수 있기 때문이다.

둘째, 農業行政機能의 재배분에 있어서 政府間의 행정사무 재배분은 현재 정부가 수행하고는 있으나 民間部門으로의 이양되어야 할 행정사무에 대한 검토가 이루어지지 않았다는 점에서 한계를 가지고 있다. 市場經濟時代에 있어서 商業農業의 확대 발전은 供給不足時代의增產行政의 추진에 따라 중앙정부에 집중된 행정기능의 폭넓은 민간 시장기구, 농어민 단체(예, 농협, 축협, 수협 등)로의 이양을 요청하고 있기

때문이다.

세째, 單位行政事務의 質的 내용에 대한 검토의 부족이다. 예를 들면 중앙정부의 위임사무를 지방정부의 고유사무로 이양할 경우 지방정부가 그와 같은 사무들을 적절히 수행할 수 있게 하는地方政府의 行政수행능력의 향상 즉, 재정력 강화, 행정조직 기구의 정비, 전문인력의 확보와 동시에 판단하지 않으면 안되기 때문이다.

네째, K郡의 事例研究가 갖는 한계는 그것이地方公務員의 판단과 地方自治法의 기준에 따르고 있으나 실제로 중앙정부에서 위임사무를 주관하고 있는 중앙공무원들의 판단을 반영하지 못하고 있다는 점이다. 예를 들면 개별사무에 대한 전문적 기술적인 판단이 이루어지지 않은 채 地方自治法에 의한一般原則論에 의한機能 재배분은 자칫 현실을 무시한理論에 빠져들 수도 있기 때문이다.

마지막으로 行政機能의 재배분은 法的根據를 가지고 이루어져야 하기 때문에 地方自治法의改正은 물론 농업행정의 기반이 되는 모든關係法에 대한改正作業과 동시에 검토되어야 한다. 이 과정에 農業經濟, 農業技術 전문가들의 참여는 필수적이다. 農業行政機能의 재배분이 行政學上의 문제만은 아니기 때문이다.

#### IV. 맷는 말

앞에서 지적한 많은 제약에도 불구하고 K郡의 事例研究인 이論文이 갖는意義는 현재 中央政府에 과도하게 집중되어 있는 農業行政機能의 폭넓은地方政府 또는民間部門으로의 이양이 바람직하다는 實證的인 문제제기이다. 이 분야에 대한 체계적인 研究가 전무한 상태에서

하나의 시도로서 본 논문은 의의를 갖고 있다고 판단된다.

結論的으로 農業行政機能의 재배분 기본방향은 결국 中央政府로부터 地方政府 또는 民間部門으로 이루어져야 한다. 그러나 이러한 재배분이 합리적으로 이루어지기 위해서는 地方化, 民主化, 市場經濟化, 開放化時代에 있어서 農業政策의 方向定立과 함께 政府間, 政府와 民間部門間의 역할분담이 명확히 이루어지지 않으면 안된다. 다시 말하면 農業행정기능의 재배분에 관한 연구가 行政學의 一般原理만을 따라 이루어질 수는 없으며 農業專門家들의 폭넓은 참여에 의한 多學問的 接近 (inter-disciplinary approach)을 통하여 이루어져야 함을 시사하고

있다. 地方化時代가 전망되고 있는 현 시점에서 農業행정기능의 재배분에 관한 다학문적 연구는 農業행정의 민주화는 물론 능률화를 위해서도 시급히着手되어야 할 과제가 아닐 수 없다.

### 參 考 文 獻

- 金甫炫, 金庸來, 「地方行政의 理論과 實際」, 法文社, 1982.
- 李弘烈, 梁正默, 「地方政府의 行政組織強化方案에 관한 研究」, 韓國農村經濟研究院, 研究報告128, 1986.
- 崔洋夫, 「韓國農業發展의 方向과 地域農業開發」, 地域農業開發의 政策方向과 課題(第3次 農村地域綜合開發 워크샵報告書) 韓國農村經濟研究院, 1986.
- 崔洋夫, 李正煥, 「產業社會의 農村發展戰路」, 韓國農村經濟研究院, 1987.