

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002875-01



# 지방 분권화에 대응한 조직관리 방안 연구



농림축산식품부



한국행정연구원

Korea Institute of Public Administration



# 제출문

농림축산식품부 장관 귀하

본 보고서를 “지방분권화에 대응한 조직관리 방안 연구” 최종보고서로 제출합니다.

2019년 8월

한국행정연구원

원장 안성호

연구책임자 이재호 선임연구위원

참여연구진 박상철 교수(영남대학교)

윤광석 연구위원

정소윤 부연구위원

정수현 연구원



# 목 차

<b>제 1 장 서 론</b> .....	<b>1</b>
1. 필요성 .....	3
2. 목적 .....	4
<b>제 2 장 이론적 고찰</b> .....	<b>5</b>
1. 지방분권화와 지방이양 .....	7
<b>제 3 장 지방사무이양 현황 및 법령조사</b> .....	<b>23</b>
1. 농림축산식품부의 국가사무와 지방사무 .....	25
2. 농림축산식품사무 관련 법령 현황 및 지방이양사무 .....	33
3. 소결 및 시사점 .....	51
<b>제 4 장 지방이양 정책성과 분석</b> .....	<b>53</b>
1. 농림축산식품사무 지방이양 정책성과 분석 설계 .....	55
2. 농림축산식품사무 지방이양 정책성과 분석 결과 .....	58
<b>제 5 장 해외사례 분석</b> .....	<b>73</b>
1. 프랑스 .....	75
2. 독일 .....	85
3. 미국 .....	93
4. 일본 .....	105
5. 해외사례분석의 요약 .....	121
<b>제 6 장 농림축산식품사무 지방이양과 권한배분</b> .....	<b>123</b>
1. 농림축산식품사무 권한배분 기준에 관한 논의 .....	125
2. 농림축산식품사무 권한배분 기준 설정을 위한 AHP 분석 .....	131
3. 효과적인 농림축산식품사무 지방이양을 위한 권한배분 기준 분석 .....	134

<b>제 7 장</b>	<b>농림축산식품부 사무지방이양과 협력에 대한 인식조사</b>	<b>139</b>
	1. 광역 및 기초자치단체 농림축산식품 사무 역량 인식조사	141
	2. 농림축산식품사무 지방이양과 협력에 대한 전문가 인식조사	181
<b>제 8 장</b>	<b>사무지방이양과 조직관리방안</b>	<b>209</b>
	1. 농림축산식품부 지방이양의 문제점 및 원인 분석	211
	2. 농림축산식품부 조직관리 방향	213
	3. 실행과제	215
<b>참고문헌</b>		<b>223</b>
<b>설문조사 설문지</b>		<b>231</b>
	부록1 AHP 조사 설문지	233
	부록2 공무원 설문조사 설문지	255
	부록3 전문가 설문조사 설문지	266

# 표 목 차

〈표 2-1〉 지방분권의 유형 .....	8
〈표 2-2〉 사무재배분의 원칙 .....	14
〈표 2-3〉 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무의 비교 .....	16
〈표 2-4〉 자치사무, 기관위임사무, 단체위임사무 간 특징 비교 .....	16
〈표 2-5〉 농정사무의 배분 기준 .....	21
〈표 3-1〉 국가사무와 지방사무 범위 .....	25
〈표 3-2〉 국가사무와 지방사무 간 비중 .....	26
〈표 3-3〉 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무 .....	27
〈표 3-4〉 지방이양 완료사무 연도별 추이 .....	30
〈표 3-5〉 지방이양 미이양사무 진행현황(13개 사무) .....	30
〈표 3-6〉 농림축산식품사무 분야별 관련 법령 .....	33
〈표 3-7〉 농업·농촌분야 지방이양 .....	36
〈표 3-8〉 식량·농자재·식품분야 지방이양 .....	39
〈표 3-9〉 유통·소비과학 분야 지방이양 .....	42
〈표 3-10〉 축산·동물분야 지방이양 .....	45
〈표 3-11〉 산림·행정 및 기타분야 지방이양 .....	48
〈표 3-12〉 지방이양 완료사무 연도별 추이 .....	51
〈표 3-13〉 단위업무별 지방이양 사무 수 .....	51
〈표 4-1〉 정책성과 분석에 활용된 농림축산식품사무 기능 .....	56
〈표 4-2〉 정책성과 분석을 위한 응답자(농정사무 실무자) 인구통계학적 특성 .....	57
〈표 4-3〉 정책성과 분석을 위한 요인 유형화 결과 .....	59
〈표 4-4〉 정책성과 및 이양절차(과정)의 적합성 수준에 관한 인식조사 결과 .....	60
〈표 4-5〉 정부수준별 정책성과 및 이양 절차(과정) 적합성 수준 인식조사 결과 .....	61
〈표 4-6〉 정책성과 및 이양절차(과정) 요인 간의 상관관계 분석 .....	62
〈표 4-7〉 정책성과와 이양절차(과정) 요인들 간의 다중회귀분석 결과 .....	63
〈표 4-8〉 정책성과와 이양절차(과정) 하위 요인들 간의 다중회귀분석 결과 .....	64
〈표 4-9〉 농림축산식품사무 기능별 지방이양 정책성과 측정 지표 .....	64
〈표 4-10〉 농업 및 농촌분야 사무 기능별 정책성과 분석결과 .....	65
〈표 4-11〉 정부수준별 농업·농촌 분야 기능별 정책성과 비교분석 .....	66
〈표 4-12〉 식량·농자재·식품분야 사무 기능별 정책성과 분석결과 .....	66
〈표 4-13〉 정부수준별 식량·농자재·식품 분야 기능별 정책성과 비교분석 .....	67
〈표 4-14〉 유통·소비과학 분야 기능별 정책성과 분석결과 .....	67
〈표 4-15〉 정부수준별 유통·소비과학 분야 기능별 정책성과 비교분석 .....	68

〈표 4-16〉 축산·동물분야 사무 기능별 정책성과 분석결과 .....	68
〈표 4-17〉 정부수준별 축산·동물 분야 기능별 정책성과 비교분석 .....	69
〈표 5-1〉 프랑스의 지방분권화(사무지방이양) 단계 .....	75
〈표 5-2〉 프랑스 자치 계층 3단계 .....	78
〈표 5-3〉 독일의 농업청 및 농업회의소 비교 .....	92
〈표 5-4〉 2012 유형별 지방정부(Local Governments by Type and State 2012) .....	93
〈표 5-5〉 미국 자치모형의 비교 .....	94
〈표 5-6〉 홈-룰 주정부의 유형과 특징 .....	95
〈표 5-7〉 연방, 주, 지방정부 간 주요 분장배분 현황 .....	96
〈표 5-8〉 농림부 내 주요기능 및 담당부서 .....	99
〈표 5-9〉 미국 농업연구청 연혁 .....	100
〈표 5-10〉 제1차 지방분권일괄법의 요약 .....	114
〈표 5-11〉 국가에서 지방자치단체로의 사무·권한 이양에 관한 검토 [농림수산성] .....	116
〈표 5-12〉 도도부현에서 지정도시로의 사무·권한 이양 등에 관한 검토 .....	117
〈표 5-13〉 제5차 지방분권일괄법의 요약 .....	119
〈표 5-14〉 해외사례분석결과에 기초한 각국의 기능이양 관련 비교/공통점 .....	121
〈표 6-1〉 2019년 자치분권 목표 및 추진과제 .....	125
〈표 6-2〉 중앙권한의 획기적인 지방이양 세부내용 .....	127
〈표 6-3〉 지방분권의 개념 분류 .....	128
〈표 6-4〉 국가사무와 자치사무배분 기준 .....	128
〈표 6-5〉 현행법상의 사무배분의 원칙 .....	129
〈표 6-6〉 사무배분 원칙 및 기준에 대한 학자 간 논의 .....	129
〈표 6-7〉 중앙정부 전담 농정행정 분야 .....	130
〈표 6-8〉 농정사업의 유형화와 추진체계 방향 .....	130
〈표 6-9〉 농림축산식품사무 분야 및 업무 .....	131
〈표 6-10〉 농림축산식품사무 단위사무별 분류기준 .....	132
〈표 6-11〉 농림축산식품사무 단위업무 분류기준 .....	132
〈표 6-12〉 농림축산식품사무 수행주체 결정을 위한 권한배분 기준 .....	133
〈표 6-13〉 최종 AHP 분석 단계 .....	133
〈표 6-14〉 농림축산식품사무 분야별 지방이양 행정 행위사무 우선순위 분석 결과 .....	136
〈표 6-15〉 AHP 분석 결과에 대한 전문가 의견 일관성 지수 분석 결과 .....	137
〈표 7-1〉 응답자 인구통계학적 특성 .....	142
〈표 7-2〉 변수별 기술통계 분석결과(인식기준: 5점 매우긍정, 1점 매우부정) .....	143



# 표 목 차

〈표 7-3〉 농림축산식품사무에 대한 권한과 책임의 명확화 .....	144
〈표 7-4〉 농림축산식품규제 및 관리의 법체계 정비 .....	144
〈표 7-5〉 현재 농림축산식품사무 지방이양의 바람직함 .....	145
〈표 7-6〉 중앙의 예산 및 인력지원 확대 필요성 .....	145
〈표 7-7〉 이양된 농림축산식품사무의 중앙으로의 재 이관 .....	146
〈표 7-8〉 지방자치단체의 농림축산식품정책 및 사무 관련 법령구비 .....	146
〈표 7-9〉 지방자치단체의 농림축산식품부서와 타 부서 간 협력체계 구축 .....	147
〈표 7-10〉 지방자치단체의 농림축산식품사무 추진을 위한 충분한 인력 확보 .....	147
〈표 7-11〉 지방자치단체의 농림축산식품사무 사무량의 적절성 .....	147
〈표 7-12〉 지방자치단체의 농림축산식품예산 충분성 .....	148
〈표 7-13〉 지방자치단체 기관장의 농림축산식품 가치 강조 .....	148
〈표 7-14〉 개인수준의 농림축산식품사무 관리 및 추진의 공익성 .....	149
〈표 7-15〉 개인수준의 농림축산식품사무 전문성 .....	149
〈표 7-16〉 부서장과의 활발한 의사교류 및 소통 .....	150
〈표 7-17〉 지역 농림축산식품문제의 자발적 파악 노력 .....	150
〈표 7-18〉 새로운 농림축산식품사무 추진에의 능동적 참여 .....	151
〈표 7-19〉 중앙정부·광역·기초자치단체 변수별 기술통계 분석결과 비교 .....	152
〈표 7-20〉 사무 지방이양에 따라 지방자치단체가 직면한 문제점 .....	166
〈표 7-21〉 지방분권 추진 주체별 사무 수준 .....	180
〈표 8-1〉 중앙정부 분야별 내역사업 및 보조사업 건수 .....	215
〈표 8-2〉 지자체와의 관계에서 농림축산식품부의 역할 .....	217
〈표 8-3〉 민간 및 시민단체와 관계에서 농림축산식품부의 역할 .....	218
〈표 8-4〉 일본 지방농정사무소의 주요업무 .....	219
〈표 8-5〉 인사교류의 장단점 비교 .....	220
〈표 8-6〉 파견관 역할 .....	221

# 그림 목 차

〈그림 2-1〉 문재인정부의 지방분권 핵심내용 요약 .....	11
〈그림 4-1〉 농림축산식품사무 지방이양 정책성과 분석 프레임 .....	55
〈그림 4-2〉 정책성과에 대한 정규분포 검증 결과 .....	62
〈그림 5-1〉 지방 행정 계층 구조 .....	77
〈그림 5-2〉 데파트망 지역단위에서의 농업예산의 분배 .....	83
〈그림 5-3〉 연방, 연방주, 기초단체 간의 업무 분할 .....	86
〈그림 5-4〉 연방, 연방주, 기초단체 간의 조세수입 분할체계 .....	88
〈그림 5-5〉 독일의 지방자치체계 .....	89
〈그림 5-6〉 독일의 농림축산식품 관련 행정체계 .....	91
〈그림 5-7〉 지방행정계층구조 .....	97
〈그림 5-8〉 미국 농무부 조직도(2017년 조직개편 이전) .....	98
〈그림 5-9〉 미국 농무부 조직도(2017년 조직개편 이후) .....	101
〈그림 5-10〉 5년 주기 연구사업 Cycle 운영 체계 .....	103
〈그림 5-11〉 2011년 지방 3단계조직의 간소화와 현장단계 조직의 집약 .....	111
〈그림 5-12〉 2015년 농림수산성 지방조직 추진 체계 재편 .....	111
〈그림 5-13〉 주코쿠시코쿠농정국(中国四国農政局) 지방참사관(고치 현 담당) 체계 .....	112
〈그림 5-14〉 이익상반부문의 분리와 현장 단계에서의 미맥 매매·관리 업무 폐지 .....	113
〈그림 6-1〉 농림축산식품부 사무 권한배분 AHP 분석 체계도 .....	134
〈그림 6-2〉 농림축산식품사무 분야별 현지 적합성 수준 분석 결과 .....	135
〈그림 6-3〉 농림축산식품사무 분야별 권한배분 기준 중요도 분석 결과 .....	136
〈그림 7-1〉 농림축산식품사무 관련 협력관계가 가장 많은 기관 .....	153
〈그림 7-2〉 광역자치단체와의 협력관계가 많은 기관 .....	153
〈그림 7-3〉 기초자치단체와의 협력관계가 많은 기관 .....	154
〈그림 7-4〉 농림축산식품사무 관련 협력관계가 어려운 기관 .....	155
〈그림 7-5〉 광역자치단체와의 협력관계가 어려운 기관 .....	155
〈그림 7-6〉 기초자치단체와의 협력관계가 어려운 기관 .....	156
〈그림 7-7〉 농림축산식품사무 중 부서 간 협력관계가 많은 사무 .....	157
〈그림 7-8〉 광역자치단체 사무 중 부서 간 협력관계가 많은 사무 .....	157
〈그림 7-9〉 기초자치단체의 부서 간 협력관계가 많은 사무 .....	158
〈그림 7-10〉 농림축산식품사무 중 민원수요가 가장 많은 사무 .....	159
〈그림 7-11〉 광역자치단체의 민원수요가 가장 많은 사무 .....	159
〈그림 7-12〉 기초자치단체의 민원수요가 가장 많은 사무 .....	160
〈그림 7-13〉 농림축산식품사무 중 관리 및 지도가 어려운 사무 .....	161

〈그림 7-14〉 광역자치단체의 관리 및 지도가 어려운 사무 .....	161
〈그림 7-15〉 기초자치단체의 관리 및 지도가 어려운 사무 .....	162
〈그림 7-16〉 농림축산식품사무 중 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 사무 .....	163
〈그림 7-17〉 광역자치단체의 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 사무 .....	163
〈그림 7-18〉 기초자치단체의 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 사무 .....	164
〈그림 7-19〉 사무 지방이양에 따라 지방자치단체가 직면한 문제점 .....	165
〈그림 7-20〉 사무 지방이양에 따라 광역자치단체가 직면한 문제점 .....	165
〈그림 7-21〉 사무 지방이양에 따라 기초자치단체가 직면한 문제점 .....	166
〈그림 7-22〉 사무 지방이양 시 광역자치단체가 직면하는 문제점에 대한 중앙정부의 인식 .....	167
〈그림 7-23〉 사무 지방이양 시 광역자치단체가 직면하는 문제점에 대한 광역자치단체의 인식 .....	168
〈그림 7-24〉 사무 지방이양 시 광역자치단체가 직면하는 문제점에 대한 기초자치단체의 인식 .....	168
〈그림 7-25〉 사무 지방이양 시 기초자치단체가 직면하는 문제점에 대한 중앙정부의 인식 .....	169
〈그림 7-26〉 사무 지방이양 시 기초자치단체가 직면하는 문제점에 대한 광역자치단체의 인식 .....	170
〈그림 7-27〉 사무 지방이양 시 기초자치단체가 직면하는 문제점에 대한 기초자치단체의 인식 .....	170
〈그림 7-28〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 농촌분야 .....	171
〈그림 7-29〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 농업분야 .....	172
〈그림 7-30〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 식량분야 .....	173
〈그림 7-31〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 국제분야 .....	174
〈그림 7-32〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 축산분야 .....	175
〈그림 7-33〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 방역분야 .....	176
〈그림 7-34〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 농생명분야 .....	177
〈그림 7-35〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 유통분야 .....	178
〈그림 7-36〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 식품분야 .....	179
〈그림 7-37〉 농림축산식품사무 지방이양 후 지방자치단체에서 농림축산식품사무 추진 시 가장 어려운 점 .....	181
〈그림 7-38〉 농림축산식품사무 영역 중 지방자치단체에 민원수요가 가장 많을 것으로 예상되는 사무 영역 .....	182
〈그림 7-39〉 농림축산식품사무 영역 중 다른 사무에 비해 상대적으로 지방자치단체에서 관리 및 지도가 어려울 것으로 예상되는 사무 영역 .....	183
〈그림 7-40〉 농림축산식품사무 영역 중 다른 사무에 비해 상대적으로 지방자치단체가 관리 및 지도를 잘 추진할 수 있는 사무 .....	184
〈그림 7-41〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 농촌분야 .....	185
〈그림 7-42〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 농업분야 .....	186

# 그림 목 차

〈그림 7-43〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 식량분야	186
〈그림 7-44〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 국제분야	187
〈그림 7-45〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 축산분야	188
〈그림 7-46〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 방역분야	188
〈그림 7-47〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 농생명분야	189
〈그림 7-48〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 유통분야	190
〈그림 7-49〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 식품분야	190
〈그림 7-50〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 농촌분야	191
〈그림 7-51〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 농업분야	192
〈그림 7-52〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 식량분야	192
〈그림 7-53〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 국제분야	193
〈그림 7-54〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 축산분야	194
〈그림 7-55〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 방역분야	194
〈그림 7-56〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 농생명분야	195
〈그림 7-57〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 유통분야	196
〈그림 7-58〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 식품분야	196
〈그림 7-59〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 허가 및 승인	197
〈그림 7-60〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 징수 및 부과	198
〈그림 7-61〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 교부 및 통지	198
〈그림 7-62〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 등록 및 수리	199
〈그림 7-63〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 지정 및 협의	200
〈그림 7-64〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 규제 및 관리	200
〈그림 7-65〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 조사 및 보고	201
〈그림 7-66〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 기획 및 계획	202

〈그림 7-67〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 허가 및 승인 .....	202
〈그림 7-68〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 징수 및 부과 .....	203
〈그림 7-69〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 교부 및 통지 .....	204
〈그림 7-70〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 등록 및 수리 .....	204
〈그림 7-71〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 지정 및 협의 .....	205
〈그림 7-72〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 규제 및 관리 .....	206
〈그림 7-73〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 조사 및 보고 .....	206
〈그림 7-74〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 기획 및 계획 .....	207
〈그림 7-75〉 농림축산식품사무 지방이양과 관련하여 지방자치단체의 문제점에 대한 개선방안 .....	208
〈그림 8-1〉 지방이양의 문제점 분석 .....	211
〈그림 8-2〉 지방이양의 문제점 피쉬본 분석 .....	213
〈그림 8-3〉 농림축산식품부 자치분권과 조직운영 방식 .....	213
〈그림 8-4〉 지방이양과 농림축산식품부 조직관리의 방향 .....	214
〈그림 8-5〉 연도별 중앙-지방간 인사교류자 현황 .....	221



# 제1장 서론





## 제1장 서론

### 1 필요성

문재인정부는 지방의 자치분권 강화를 국정과제로 채택하고, 소극적인 중앙권한 지방이양 및 지방으로의 기능 분산을 촉진하기 위해 과감한 권한과 기능 이전을 추진 중에 있다. 2018년 9월 11일 발표된 정부의 '자치분권 종합계획'은 '중앙권한의 획기적인 지방이양', '재정분권의 강력한 추진' 등을 천명하였다. '자치분권 종합계획'에는 사무배분의 보충성 원칙에 따른 중앙-자치단체 간 사무 재배분, 기관위임사무의 원칙적 폐지, 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양, 지방이양이괄법 제정 추진, 특별지방행정기관 정비, 지방자치단체 간 협력 활성화 지원, 자치조직권 강화 등 상당히 구체적인 내용을 담고 있다.

이에 따라 지방분권과 관련해 농림축산식품부 역시 역할 재정립이 필요하다. 즉 사무배분의 보충성 원칙, 중앙-자치단체 간 사무 재배분, 기관위임사무, 지방이양이괄법 제정, 특별지방행정기관 정비, 자치조직권 강화와 이에 따른 중앙-지방간 협력에 대한 개념, 의미 등 관련 이론 재정립이 요구된다. 특히, 지방분권이 추진되면 중앙정부의 기능은 축소되고, 지방의 실질적 권한과 위상은 강화될 것으로 전망되며, 이에 대한 농림축산식품부의 기능 적정성 판단과 조직관리 방안에 대한 대책이 필요하다.

이미, 관련기구와 지자체 등에서 중앙정부의 권한 및 사무 중 지방자치단체에서 수행이 타당하다고 판단되는 권한의 지방 이양에 대한 요구가 증대되고 있다. 이에 농림축산식품부도 지방이양 관련 법령과 사무현황을 조사할 필요가 있다.

지방이양에 대한 논의는 많으나 이에 대응해 핵심사무의 지방으로 권한과 기능 이양에 따른 정부의 역할(조직관리)과 정책에 미치는 영향에 대한 진단·평가는 미흡하다. 이에 따라 농림축산식품부 사무 지방이양 측정지표 개발과 성과분석이 요구된다.

지방분권이 이뤄지면 농림축산식품부와 지방자치단체와의 수행기능 적정성 판단과 지방이양에 따른 조직관리 방안 및 협업 확대 강화 방안에 대해 모색이 필요하다. 이를 위해서는 지방정부(광역 및 기초자치단체간) 농림축산식품부 사무 역량과 협력에 대한 농민, 전문가 인식조사 및 현지실태 조사가 필요하다. 또 지방분권 이후 예상되는 농림축산식품부 사무의 지방 이양에 따른 조직 관리

방안의 마련과 더불어 농림축산식품부, 유관기관, 지방자치단체, 농업인과의 협업 확대 및 강화방안의 마련이 필요하다.

농림축산식품부 관련 사무는 담당하는 다양한 형태의 유관기관과 더불어 지방자치단체, 농업인 등 다양한 이해관계자들이 존재하기 때문에 지방분권 및 사무 지방이양 이후 효율적인 사무 이행을 위해 이해관계자 및 사무 담당 주체들 간 협업은 필수 요소다. 현재 농림축산식품부는 소속기관, 외청, 책임운영기관 등 하위 기관을 두고 있으며 각 하위기관별 소속기관, 책임운영기관 등이 각각의 역할을 담당하고 있다. 또한 관련 사무를 담당하는 공공기관이 존재하며, 지방자치단체 내에도 관련 사무를 담당하는 조직이 있음. 담당 사무도 농업, 임업, 축산업, 식품 등 업무분야가 매우 폭넓고 다양하다. 따라서 협업에 대한 전문가 인식조사 및 현지조사를 통해 지방이양 사무 수행에 있어서 중앙-지방, 농업인 등 다수의 다양한 유관기관 및 이해관계자들의 협업 확대와 더불어 유기적이고 원활한 협업을 위한 방안이 요구된다.

이러한 필요성에도 불구하고, 농업사무의 지방이양에는 긍정론과 신중론이 존재하고 있다. 긍정론의 입장에서는 지역 특성을 반영한 농정 구현, 창의적 사업 발굴로 농업, 농촌발전 촉진, 재정편성에 대한 지방의 자율권 확대, 살기 좋은 농촌 구현에 있어 주민참여 실현, 권한배분으로 지방농정의 책임성 확보에 유리하다는 입장이 있다. 반면 신중론은 농지처럼 규제완화에 따른 난개발 우려, 국가의 식량안보 포기, 국고보조금 축소로 농업부문의 재정투입 감소, 소규모 사업추진, 지역간 나눠 먹기식 사업배분의 심화가 발생할 수 있다는 지적도 있다.

## 2 목적

이에 본 연구에서는 기존 지방이양 사무와 이양이 예상되는 사무에 대한 분석·평가를 통한 조직관리에 미치는 영향을 진단·분석하여, 지방사무 이양 후 협업 확대 강화 방안을 제시하고자 한다. 구체적으로 다음과 같다.

첫째, 지방사무 이양에 사무 현황 및 법령 조사, 지방이양 성과를 분석한다.

둘째, 중앙과 지방자치단체간, 이해관계자(농민, 농업단체 등)과의 협력과 역할분담에 대한 인식 조사를 통해 바람직한 협력방안을 제시한다. 구체적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 역할 및 기능 분담에 대한 명확한 기준의 필요성을 제시하고 역할 분담에 따른 정책조정, 협력체계 구축, 지방자치단체의 역량 강화방안 제시한다.

셋째, 해외사례 분석 등을 통해 농림축산식품사무 지방이양에 따른 조직, 성과관리체계에 대한 대안을 제시한다.

# 제2장

## 이론적 고찰





## 제2장 이론적 고찰

### 1 지방분권화와 지방이양

#### 1) 지방분권과 지방이양의 의의

##### (1) 지방분권의 의의

##### 가. 지방분권의 개념

기본적으로 지방분권은 중앙정부의 권한과 기능을 지방정부로 이양하는 것을 말한다. 우리나라 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조는 지방분권을 ‘국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것’이라고 정의하고 있다.

또한 동법 제3조는 ‘주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간에 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함에 둔다’고 밝히고 있다.

이러한 법률적 정의에 기초할 때 지방분권의 핵심적인 요소로서는 ①지자체의 자율과 책임, ②중앙정부의 감독, ③주민의 자발적 참여, ④중앙과 지방의 합리적 역할 분담, ⑥지방의 창의성과 다양성 등 여섯 가지가 있다고 할 수 있다.

지방분권의 장점으로서 첫째, 지방정부는 이전에는 가질 수 없었던 지방정부 운영의 자율성을 누릴 수 있으며, 둘째, 전체 정부 차원에서도 중앙과 지방 간 기능의 적절한 배분을 통해 정부운영의 효율성과 효과성을 제고할 수 있으며, 셋째, 우리나라가 추구하는 지방자치를 실질적으로 구현할 수 있는 점 등이 있다.

그동안 우리 정부는 지방자치를 구현하기 위한 효과적인 수단으로서 지방분권을 꾸준히 추진하여 왔다. 관련 학자들 역시 다양한 측면에서 지방분권을 꾸준히 연구하여 왔다(홍준현 외, 2006;

김렬, 2012; 이창균, 2012; 조신형 외, 2012; 김상태, 2013; 최영출, 2013; 김홍환, 2015; 이시원, 2015; 정세욱, 2015).

그럼에도 불구하고 지난 20여년 간 우리나라의 지방분권은 미흡한 수준이라고 할 수 있으며, 특히 지방분권의 필요성과 효용성에 대한 충분한 공감대가 형성되지 못하고 있다(최영출, 2013; 류영아 외, 2015).

### 나. 지방분권의 필요성과 유형

전술한 바와 같이 지방분권은 중앙-지방 간 적절한 기능의 배분을 통한 정부운영의 효율성과 효과성 제고, 진정한 의미의 지방자치 실현 등을 가능하게 한다. 이러한 현실적인 측면에서 지방분권은 필요한 것이라고 볼 수 있다. 또한 학술적으로 보면 기존 학자들은 지방분권은 지역 주민의 행복과 복지를 향상시키는 것이라고 주장하고 있다(류영아 외, 2015).

이러한 주장의 이면에는 지방분권을 통하여 지방정부가 중앙정부의 눈치를 보지 않고, 지역현안 등 지역의 필요에 따라서 권한과 기능을 자율적으로 행사하는 것을 가능하게 한다는 인식이 존재한다.

이러한 지방분권의 유형은 학술적으로 볼 때 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있는데 첫째, 정치적 분권, 둘째, 행정적 분권, 셋째, 재정적 분권, 넷째 시장적 분권 등이 있다(Ebel et al, 2002). 여기서 정치적 분권이란 말 그대로 지방의회 등을 통하여 지자체가 스스로의 문제를 스스로 다스릴 수 있는 권한을 부여함을 말하고, 행정적 분권이란 우리가 흔히 말하는 중앙행정기관의 기능을 합리적인 기준을 가지고 지방으로 이양함을 말하며, 재정적 분권이란 기능과 함께 이를 적절하게 수행할 수 있는 재원도 함께 지방으로 이양함을 말한다. 시장적 분권이란 중앙정부가 의사결정 등의 권한을 시장으로 이전하는 것을 말한다. 이러한 지방분권의 유형을 도표로 요약하면 다음의 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 지방분권의 유형

구분	의의	
정치적 분권	정책결정과정에서 시민이나 시민의 대표에게 권한을 이전	
재정적 분권	적정한 예산과 사용권한을 넘겨 지방정부와 이에 준하는 정부가 그 기능을 수행	
행정적 분권	분산 (Decentralization)	중앙정부가 특정 공공서비스의 책임을 지역 하부조직에 분산, 내부적 측면의 행정기능을 재배분
	위임 (Delegation)	중앙정부가 의사결정 및 행정기능에 대한 책임을 하위 또는 지방정부에 분산시키는 것으로 중앙정부의 통제를 받는 것은 아니지만 궁극적으로 책임은 중앙정부에 있는 형태의 분권화
	이양 (Devolution)	중앙정부가 의사결정, 재정, 행정에 대한 책임 등을 지방정부에 전면적으로 분산
시장적 분권	중앙정부가 의사결정 등의 권한을 시장으로 이전	

\* 출처: Rondinell(1981); Rondinell et al(1981); Naven(2005); 정우현 외(2012); 박상철 외(2015)에서 재인용.

## (2) 지방이양의 의의

### 가. 지방이양의 개념

기본적으로 지방이양은 중앙정부의 기능을 지방자치단체로 이양하여 실질적인 지방분권을 실현한다는 의미를 가진다. 또한 지방이양은 지방자치단체가 중앙정부의 지시에서 벗어나 지역의 특성에 맞는 자치, 지역주민이 기대하고 바라는 행정 등을 할 수 있도록 하는 지방분권의 핵심적인 요소이다.

지방이양의 기본원리는 지방자치단체의 자율성 보장, 중앙과 지방 간의 합리적인 기능배분을 통한 행정의 효율성 향상 등이다. 어려운 말이지만 이러한 원리들을 쉽게 풀어서 설명하면 결국 지방이양의 핵심은 중앙정부가 수행하는 것이 바람직한 기능은 중앙에 남겨두고, 그 이외에 지방자치단체가 수행할 수 있는 기능들은 지방자치단체로 넘긴다는 것이다.

### 나. 지방이양의 기준

그렇다면 “어떠한 기준을 가지고 중앙과 지방 간의 기능을 배분할 것인가?” 라는 질문이 떠오른다. 이에선 민주성, 효율성, 영향범위, 정책단계, 정책의 중요성, 지역특성 등 여섯 가지 기준이 있다. 첫째, 민주성이라 함은 어떤 기능을 중앙에서 지방으로 이양할 때 그것이 지역주민들의 의사에 의하여 이루어지는 행정을 만드는데 기여하는지 여부를 말한다. 즉 해당 기능을 중앙에서 지방으로 이양함으로써 주민의 의사가 행정에 반영되기 쉽다면 민주성이라는 기준에 부합하기 때문에 이양하는 것이 바람직하다는 것이다.

둘째, 효율성이다. 효율성이라 함은 어떤 기능을 중앙에서 지방으로 이양을 할 때 그것으로 인하여 비용이 절감될 수 있는지, 더 좋은 행정서비스를 제공할 수 있는지 여부를 판단하는 것을 말한다. 예를 들어 해당 지역의 특성을 가장 잘 이해하고 있는 지자체가 직접 서비스를 제공하는 것이 여러 면에서 시간과 비용을 절감할 수 있는 등 효율적이라고 판단되면 지방으로 이양하는 것이 적절하다는 것이다.

셋째, 영향의 범위이다. 영향의 범위란 어떤 행정기능이 미치는 영향의 범위가 전국적인 것이고, 따라서 각 지자체간 통일 등 조정이 필요하다면 중앙이 수행하는 것이 바람직하지만, 그렇지 않고 그 영향의 범위가 지역적이고, 지자체 간 조정도 필요하지 않다면 지자체가 수행하는 것이 바람직하다는 것을 말한다.

넷째, 정책단계이다. 정책단계는 Harris(1979)가 주장한 것으로서 정책결정은 중앙정부가 정책집행은 지방정부가해야 한다는 기능배분안에 기초하고 있는 것이다. 즉 여기서 말하는 정책단계라 함은 중앙과 지방 간에 기능을 배분할 때 정책결정기능이라면 중앙정부가 맡아서 수행하는 것이

바람직하고, 정책집행기능이라면, 즉 행정서비스를 직접 제공하는 집행기능이라면 지방자치단체가 수행하는 것이 바람직하다는 것을 말한다. 이 기준에는 지역주민 가까에서 행정서비스를 제공하는 지자체가 주민의 어려움과 요구사항, 수요 등을 가장 잘 이해할 수 있다는 논리가 깔려있다.

다섯째, 정책의 중요성이다. 정책의 중요성은 Shah(1991)가 주장한 것으로서 기능의 규모 또는 중요한 정도에 따라 중앙정부와 지방정부가 해당 기능을 배분할 수 있다는 것을 말한다. 예를 들어 산업육성이라는 기능에 대하여 중앙정부는 상대적으로 규모가 크고 중요한 반도체, 조선, 자동차, 석유화학 등 국가기간산업의 육성을 담당하고, 지자체는 지방의 중소기업의 육성을 담당하는 것을 말한다.

여섯째, 지역특성이다. 지역특성이란 어떤 기능을 중앙에서 지방으로 이양할 것인지 여부를 결정할 때 해당 기능이 지역의 특성을 고려할 필요가 있는지 여부를 본다는 것을 말한다. 다시 말해, 어떤 행정서비스를 제공할 때 지역에 대한 이해나 정보가 많이 필요하고, 지역의 상황에 맞는 서비스를 제공할 필요가 있다면 그 기능은 중앙에서 지방으로 이양하는 것이 적절하다는 것이다.

## 2) 정부의 지방분권 강화

### (1) 문재인정부의 대선공약과 지방분권 노력

문재인정부는 대선 핵심공약 12대 약속 중 6번째 과제로 ‘지방분권 및 균형발전’을 제시하였다. 이에선 중앙정부의 권한을 지방으로 이양하는 것, 지방자치단체의 자치역량을 강화하는 것, 지방자치단체의 재정자립도 제고를 위한 재정분권, 시민의 참여를 강화한 민주주의 발전 등이 있다.

문재인정부는 대선공약의 실천을 위하여 청와대에 자치분권비서관을 신설하였고, ‘중앙정부 권한의 지방이양’을 위해서는 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권, 자치복지권 등 4대 지방자치권의 강화를 강조하고 있다. 보다 구체적으로는 지방자치발전위원회를 중심으로 지방이양일괄법의 제정을 추진하고 있으며, 이를 통해 중앙정부 권한을 지속적으로 지방으로 이양하여, 지방의 권한확대 및 기능중심의 사무발굴 등을 이루고자 추진하고 있다.

‘지방자치단체의 재정자립도 제고’를 위해서는 재정분권을 위해 국세와 지방세 비율의 조정, 지방세 규모의 확대, 지방세 비과세 감면 축소, 지방세 세원 발굴 등의 노력을 수행하고 있다. ‘시민의 참여를 강화한 민주주의 발전’을 위해서는 지자체의 핵심사업과 정책에 대하여 주민참여예산제를 신설하고, 이를 통해 예산편성 시 국민의 의견이 반영될 수 있도록 계획하고 있다.

이러한 문재인정부의 지방분권을 위한 노력의 핵심적인 노력을 하나의 그림으로 표현하면 다음의 <그림 2-1>과 같다.



〈그림 2-1〉 문재인정부의 지방분권 핵심내용 요약



\* 출처: 자치분권위원회 (2018). 자치분권종합계획(안)

위 그림에서 나타났듯이 ‘중앙권한의 획기적인 지방 이양’은 문재인정부가 말하는 “우리 삶을 바꾸는 자치분권”의 핵심이다. 이를 이루기 위한 구체적인 수단은 ‘중앙-지자체 간 사무재배분’과 ‘중앙권한의 기능중심 포괄이양’이다. 여기서 ‘중앙-지자체 간 사무재배분’은 보충성의 원칙에 따라 국가-지자체 간 사무를 구분하기 위한 기준을 명확히 하고, 이를 기준으로 국가-지자체 간 사무배분을 일관성있게, 합리적으로 하는 것을 말한다. 다음으로 ‘중앙권한의 기능중심 포괄이양’이란 중앙정부의 권한을 기능을 중심으로 포괄적으로 지방에 이양하여, 이를 통해 자치단체의 실질적인 권한을 강화하겠다는 것을 말한다. 이를 이루는 과정에서 자치단체별 여건과 특성을 고려하여야 하며, 이에 맞는 지역 맞춤형 분권이 실현되어야 할 것이다. 정부는 이를 위한 구체적인 실천으로서 지방이양일괄법 제정, 지역맞춤형 권한이양, 지방이양대상 기능발굴 등을 제시하고 있다.

다음으로 재정분권의 강력한 추진이 있는데 이는 국고보조사업을 개편하여 지방재정의 부담을 완화하고, 자율성을 확대하겠다는 것을 말한다. 재정분권의 주요 내용으로서는 보장적 복지사업에 대한 국가책임 강화, 그리고 지역밀착형 및 지역특화사업에 대해서는 지방으로 이양 등이 있다.

## (2) 문재인정부의 지방분권을 위한 개헌 및 법률제정 노력

현재 문재인정부는 대선공약의 실현을 위하여 '연방제에 준하는 강력한 지방분권'의 실현을 추진하고 있다(파이낸셜뉴스, 2019. 04. 06). 이렇듯 문재인정부가 지방분권 및 균형발전에 역점을 두고 있는 이유는 현재 국토의 10%에 불과한 서울과 수도권이 전체 인구의 절반이 몰려있고, 국내 100대 기업의 본사 74%와 전국 20개 주요 대학의 80%가 집중되어 있기 때문이다.

즉 서울과 수도권에 인구가 몰려있고, 이에 따라 기존에 있던 경제 및 사회 인프라, 각종 편의 및 주거시설, 교육시설 등이 더욱 강화되어 지방으로부터 다시 인구가 몰려드는 현상이 발생하고 있고, 그 결과 시군구, 읍면동을 포함한 지방의 중소도시들은 소멸하게 될 위기에 처한 것이다.

이에 따라 문재인정부는 '연방제에 준하는 강력한 지방분권'을 목표로 개헌을 포함한 균형발전 로드맵 등 다양한 노력을 수행하고 있다. 문제는 이러한 정부의 의지에도 불구하고 국회가 지방분권형 개헌 발의를 스스로 포기한 점, 지방자치 관련 현행법이 자치입법권을 다소 과도하게 제한하고 있고, 재정자립을 위한 보장 조항이 미흡하다는 점이다(파이낸셜뉴스, 2019. 04. 06).

예를 들어 지방의회가 자치권한과 기능을 강화하기 위한 사항을 정한다고 하더라도 이의 실현을 위해 필요한 국가예산을 확보하기 어렵기 때문에 지방의회의 조례제정은 큰 의미가 없는 상황이다. 따라서 자치재정권은 중요한 이슈로 부상하고 있다.

문재인정부의 지방분권 강화를 위한 개헌의 노력이 무산된 이후로 현재 그 대안으로서 '지방일괄이양법'의 입법이 추진되고 있다. 이 법의 핵심은 현재 66개 관련 법에 담겨있는 19개 중앙부처의 약 571개 중앙사무를 지방정부를 이양하는 것이다. 그러나 현재 이 법안의 통과 여부는 불투명한 상황이다. 대부분의 법률안이 그렇듯이 정치권의 당리당략에 따라 원안이 훼손되는 누더기 법률이 될 가능성이 있고, 무엇보다 이의 실현을 위한 정치권의 의지가 불명확하다는 점까지 제기되는 상황이기 때문이다.

그러나 문재인정부는 지방일괄이양법 이외에도 동시에 '지방자치법 전부개정안'을 마련하여 국회에 넘긴 상태이다. 이는 정부발의로서 1988년 지방자치법이 전부개정된 이후 30년 만의 개정이다. 이 전부개정안은 정부개헌안에서 강조되었던 자치분권의 정신과 방향이 그대로 자치분권 종합계획에 반영되고, 이를 지방자치법 전부개정안에 구체화한 것으로 볼 수 있다. 즉 주민참여권 보장을 위한 주민참여제도, 자율성 강화에 따른 지자체의 투명성 및 책임성 확대, 중앙과 지방 간의 협력관계 마련, 주민을 위해 일하는 지자체 등 자치권 확대 등 4개 분야가 전부개정안의 핵심이라고 할 수 있다.

그러나 이 법안 역시 일부 쟁점을 포함하고 있는데 대표적인 것으로서 대통령령에 의해 자치조직권을 제한하고 있는 점, 자치사무에 대해 국가가 직접 개입할 수 있도록 하여 자치적 판단을 존중하지 못할 수 있는 점, 특별지방자치단체의 설치 및 해산까지 행안부 장관의 승인을 얻도록 규정하고 있는 점 등이 있다.

### 3) 중앙-지자체 간 사무배분

#### (1) 사무재배분과 기관위임사무

##### 가. 사무재배분

국가가 수행하는 사무 중에는 그 특성상 중앙정부가 수행해야 할 사무가 있고, 지방자치단체가 수행해야 할 사무가 있다. 이에는 ‘사무의 본질 또는 특성의 고려’ 이외에도 양자 중 어느 쪽이 수행하는 것이 더 ‘효율적’인지도 따져봐야 한다. 이러한 사무의 특성과 효율성을 고려하여 국가의 사무를 체계적으로 분류하고 나누는 것을 사무재배분이라고 한다.

사무재배분은 기본적으로 국가의 사무를 중앙정부가 수행하는 국가사무와 지방자치단체가 수행하는 자치사무로 나누며, 이에 더하여 그 사무수행의 권한을 각자에게 부여한다. 다시 말해서 국가의 법적, 제도적 규정에 의하거나 지방자치단체의 자치권에 바탕을 두고 각종 사무를 중앙정부와 각급 지방자치단체에 분담시켜 그 사무의 처리에 관한 권한과 책임을 나누어 부여하는 것이 사무재배분이다(임승빈, 2006: 157).

사무재배분을 논의하기에 앞서 국가사무와 자치사무를 쉽게 구분하는 방법을 제시하면 다음과 같다. 국가사무는 권한의 주체가 “국가”, “장관”인 사무를 말하며 이것이 지자체 단체장에게 위임되었을 때 기관위임사무라고 한다. 자치사무는 권한의 주체가 “지방자치단체” 또는 “지방자치단체의 장”인 사무를 말하며, 지방자치법 제9조에 따른 사무를 지칭한다.

사무재배분은 지방분권, 지방이양 등에서 매우 중요한 개념이다. 왜냐하면 사무가 중앙에 집중되느냐 또는 지방에 집중되느냐에 따라 한 나라의 집권형태가 중앙집권형이나 지방분권형이나를 구분할 수 있기 때문이다.

사무재배분 시에는 법적, 제도적 규정, 그리고 지자체의 자치권 등이 고려해야 할 중요한 요소들이다. 또한 사무재배분 시에는 중앙 및 지자체 간 사무처리의 권한을 누가 갖는지, 비용부담은 누가 하는지, 책임은 누가 지는지 등을 명확히 정해야 한다. 또한 사무재배분에 따른 필요한 인력과 재원은 중앙과 지방 간에 어떻게 조정할지도 매우 중요한 이슈이다. 따라서 사무재배분은 한 나라의 지방분권의 정도를 가늠할 수 있는 중요한 척도가 될 수 있다.

사무재배분의 기준은 다음과 같다. 첫째, 사무의 범위, 이해관계이다. 즉 사무의 범위가 전국적이고, 이해관계가 전국에 얽혀있다면 중앙정부가 수행하는 것이 적절하다. 같은 논리로 사무의 범위가 지역적이고, 지방의 이해관계에 한정되어 있다면 지방정부가 수행하는 것이 적절하다. 물론 이는 이론적인 것이고, 이를 기준으로 실제로 사무재배분을 하는 것은 매우 어려운 일이다. 이론적으로 구분이 가능하다고 하더라도 실제로는 어느 사무가 전국적이고, 지방적인지 중앙정부와 지방

자치단체 간에 합의가 이루어지지 쉽지 않기 때문이다. 또한 국가가 처한 여러 정치, 경제적 상황과 여건에 따라 사무의 성격이 변하기 때문에 특정 사무를 중앙이 맡아야 할지, 지방이 맡아야 할지 단정짓는 것은 어려운 일이기도 하다.

따라서 이러한 사무재배분의 원칙을 자율성 보장의 원칙 등 약 9가지 원칙에 기초하여 구분하는 입장이 있는데 이를 요약하여 표로 정리하면 다음의 <표 2-2>과 같다.

<표 2-2> 사무재배분의 원칙

사무재배분 원칙	주요내용
자율성 보장 원칙	「지방자치법」 제9조 제2항 각호에 예시된 사무를 지자체에서 가능한 독자적으로 처리
행정능률 원칙	지자체의 여건 및 능력을 고려하고, 지자체의 의사 존중
일괄이양의 원칙 총체적 이양 원칙 행정책임 명확화 원칙	지자체가 이양받은 사무를 자주적인 책임과 결정 아래 처리할 수 있도록 이양되는 사무와 관련되는 일체의 사무를 가능한 동시에 이양
포괄적 기능이양 원칙	사무를 배분 또는 재배분 받은 지자체가 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 이양
기초자치단체 우선의 원칙	주민의 복리, 생활편의 등과 직접 관련된 사무는 시·군·자치구에 우선적으로 이양
보충성의 원칙	시·군·자치구가 처리하는 사무 중 시·군·자치구의 전문적 기술적 능력을 초월하거나 지방자치법 제10조 제1항 제1호 각 목에 규정된 사무 등 그 업무의 성격상 시도에서 처리하는 것이 합리적인 사무는 시도로 이양
사무의 중복배분 배제 원칙	국가와 지자체 간 자치단체 상호간 행정을 종합적, 자율적으로 수행할 수 있도록 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려
감독 최소화 원칙	중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 법률 제3조 제2항에 지자체의 사무처리에 대한 중앙행정기관의 자의적 통제를 억제하고, 사무감독의 객관성 및 투명성 확보가 필요
행·재정 지원 원칙	중앙행정기관의 장은 이양된 사무가 원활히 수행될 수 있도록 행정적, 재정적 지원을 병행해야 하고, 그 방법 및 규모 등에 대해서는 중앙행정기관간, 지자체 간 재정지원의 균형유지 등을 행안부 장관과 협의

기본적으로 사무재배분의 구체적인 방법에는 국가행정, 기관위임행정, 단체위임행정, 자치행정 등이 있으며, 이를 기준으로 중앙정부와 지방정부간의 사무배분을 할 수 있다.

사무배분과 유사한 의미로 기능배분이라는 용어가 있다. 양자의 차이점은 사무는 성질별로 유사한 사무의 집합체로서 동일한 목적을 위한 것인 반면, 기능은 대중소로 분류될 수 있고, 법령상 동일한 사무명을 갖는 단위사무의 집합체를 말한다.

사무재배분과 지방이양의 차이점은 지방이양은 “현재 지방자치단체가 사무를 처리하고 있음에도 불구하고 그 사무에 대해 자주적으로 결정·처리하지 못하고 있어 그 구조를 개선”한다는

개념이라는 점이다. 다른 말로 하면 지방자치단체가 독립주체로서 자주적으로 시책을 선택·결정하고 그 결과에 대해서는 책임을 질 수 있는 구조로 개선하는 것이다. 즉, 사무를 자주적으로 결정하고 처리할 수 있는 권한을 중앙정부로부터 지방자치단체로 옮기는 것을 말한다(홍준현, 1999: 9).

## 나. 기관위임사무

기관위임사무는 국가가 지방자치단체의 장에게 위임하여 집행하게 하는 사무로서 전국적 이해관계가 있는 사무 또는 원래 국가가 처리해야 하나 사무처리의 편의 또는 경제성, 국민의 편리 등의 이유에서 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하는 사무를 말한다(조성호 외, 2009).

기관위임사무는 일반적으로 「지방자치법」 제102조에서 “시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다”를 근거로 하여 행정처리의 편의상 지방자치단체의 장에게 대리하여 처리하게 하는 것으로서 지방적 이해관계보다는 전국적 이해관계가 매우 큰 사무이다.

기관위임사무는 자치권의 제한, 재정, 감독이라는 세 가지 특징이 있다. 첫째, 기관위임된 사무는 중앙정부가 지방정부에게 법적으로 위임해준 사무이므로 이에 대해서는 지방의회가 관여할 수 없는 자치권의 제한을 받는다. 둘째, 사무를 위임한 중앙정부는 또는 상급 지방자치단체는 해당 사무를 처리하는데 필요한 재정적 소요를 모두 부담해야 한다. 셋째, 사무를 위임한 중앙 또는 상급 지자체는 사무를 위임받아 집행하는 지자체가 그 사무를 적절히 처리했는지 여부를 점검하는 감독기능을 수행할 수 있다. 이는 집행기관이 위임받은 사무를 본래의 목적대로 집행했는지, 합법적으로 집행했는지 여부를 점검하는 것을 포함한다.

전술한 바와 같이 기관위임사무는 크게 두 가지가 있다. 즉 중앙정부에서 지방정부로, 그리고 상위 지자체에서 하위 지자체로(예: 광역자치단체 → 기초자치단체)로 위임되는 두 가지 유형이 있다.

그리고 기관위임사무는 「지방자치법」 제102조에서 특별한 경우를 제외하고는 국가사무를 지방자치단체의 집행기관에 위임하여 처리한다는 포괄적 수권주의 원칙을 명백히 밝힌 것으로 구체적으로 사무를 위임할 때에는 개별적인 법령의 근거를 요하지 않는다(조성호 외, 2009). 그 이유는 구체적으로 지방자치단체의 장에게 사무를 위임할 때마다 법령의 개별적인 임의규정이 있어야 한다면 「지방자치법」 제102조의 포괄적 수권방식 규정의 의미가 없어지기 때문이다.

이러한 기관위임사무를 자치사무, 단체위임사무 등과 비교하여 구분하면 다음의 <표 2-3>과 같다.

〈표 2-3〉 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무의 비교

	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
사무의 성격	자신의 사무	타자(국가·광역자치단체)의 사무	타자(국가·광역자치단체)의 사무
사무의 범위	포괄적 (사무의 전권한성)	개별적 (개별위임)	비교적 포괄적·개별적 (일반적 위임 및 개별위임)
자치법규발령가능성	조례·규칙 발령	법령에 근거 없는 한 규칙 발령	법령에 근거 없는 한 조례발령 부적합
사무에 대한 책임	지방자치단체 책임	위임자 책임	위임자 책임
사무의 비용	지방자치단체 부담	위임자부담의 원칙	위임자부담의 원칙
사무처리의 기준	법령	법령과 위임자의 지시	법령과 위임자의 지시
지방의회와의 관여	관여가능	관여가능	관여불가능
사무에 대한 감독	적법성 감독	적법성 감독·합목적성 감독	적법성 감독·합목적성 감독
감독처분에 대한 제소	가능	불가능	불가능 (예외: 직무이행명령)

\*출처: 홍정선(2007: 310-311)

끝으로 앞서 언급한 자치사무와 기관위임사무를 단체위임사무와 함께 비교하여 요약하면 다음의 〈표 2-4〉와 같다.

〈표 2-4〉 자치사무, 기관위임사무, 단체위임사무 간 특징 비교

구분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
정의	주민복지 등 자기책임하에 처리하는 고유사무	법령에 의해 지자체에 위임된 사무	법령에 의해 단체장에게 위임된 사무
법적 근거	「지방자치법」제9조 제1항, 제2항 전단	「지방자치법」제9조 제1항, 제2항 전단	「지방자치법」제102조, 제104조, 「정부조직법」 제6조 제1항
자치법규 형식	조례	조례	규칙
개념 및 성질	- 고유사무 - 주민공공복리에 관한 것으로서 해당 구역에 한정된 것	- 지자체 위임 - 직접 해당 지방과 전국적 이해 관계가 동시에 있는 것	- 자치단체장에게 위임 - 국가적 이해관계가 현저한 국가사무
자율도	상	중	하
경비부담	지방비+국가장려적 보조금	지방비 + 국가부담금	전액 국가부담
지방의회 관여	가능	가능(조례제정권 포함)	불가능(단, 국회 등이 감사하기로 한 부문이외의 사항에 대해 가능)
국가의 감독	적법성 감독	위법성 감독 + 합목적성 감독	위법성 감독 + 합목적성 감독

\* 출처: 행정안전부(2012). 자치입법실무.

## (2) 특별행정기관

특별지방행정기관은 “특정한 중앙행정기관에 소속되어, 당해 관할구역 내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관”을 말한다<sup>1)</sup>(행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제2조 제2호).

특별행정기관의 설치는 중앙부처 입장에서 보면 소관 사무를 지방자치단체에 위임 또는 이양하기보다는 직접 자신들이 집행하는 것이 자신들의 부처의 예산과 인력확보에 유리하다고 판단하기 때문에 몇 차례 특별지방행정기관에 대한 정비 작업에도 불구하고 법적인 제약 없이 그 숫자가 증가되었다(전훈, 2018).

이러한 특별행정기관은 최근 들어 관련 전문가들에 의해 그 정비의 필요성이 지적되고 있다. 정비 필요성의 근거로서 첫째, 특별행정기관의 기능이 지방자치단체의 기능과 중복된다는 점이 있다. 둘째는 지방자치, 지방분권이라는 민주주의의 가치와 맞지 않는다는 점이다.

첫째, 지자체와의 기능중복에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 여기서 말하는 중복이란 특별지방자치단체와 지방자치단체의 관할 행정구역과 제공하는 행정서비스의 범위가 중복되는 경우 특별행정기관이 아닌 지방자치단체가 해당 행정서비스를 제공하는 것이 적절하다는 점을 말한다.

앞서 언급한 바와 같이 특별행정기관은 전국적으로 통일된 처리사무에 대하여 전문성이나 특수성이 필요한 경우 지자체가 아닌 중앙정부가 지방에 지방행정기관을 설치하고 소관 사무를 직접 집행하는 기관을 말한다. 그러나 현실에서는 지방행정기관을 지자체에 위임하여 처리하는 경우도 많기 때문에 굳이 특별행정기관이 필요하지는 않다고 할 수 있다. 실제로 중소기업지원, 환경, 노동, 식품행정 등의 경우는 대표적으로 중복성이 검증되고 있는 분야라 할 수 있다(전훈, 2018).

둘째, 지방자치라는 가치와의 불일치에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 여기서 말하는 지방자치의 가치라 함은 기본적으로 지방자치가 추구하는 중앙과 지방의 효율적인 권한 및 사무배분을 통한 정부운영의 효율성 제고, 그리고 지방의 자율적인 의사결정과 스스로의 이익추구를 위한 활동 보장 등을 말한다. 그런데 이러한 지방자치의 가치가 특별지방행정기관이라는 중앙정부의 이기적인 행태로 인해 훼손될 수 있음을 지적하는 것이다. 또한 중앙에서 직접 특별행정기관을 통해 수행하는 것이 보다 더 효율적이라고 해도 만약 그것이 지방자치단체 본연의 사무에 더 적합하다면 특별행정기관이 아닌 지방자치단체가 수행하는 것이 더 적절하다는 입장인 것이다. 다른 말로 하면 지방이 처리할 사무에 대해서, 중복적으로 특별행정기관을 설치하여 중복적 처리하는 것은 지방분권의 보충성원칙에도 어긋나는 것이라고 할 수 있다.

1) 대통령령 제28211호

그러므로 앞으로 특별지방행정기관은 중앙정부와 지방자치단체, 양자간의 합리적인 기능배분, 관계 재정립 등을 통해 정비되어야 할 것이다. 기본적으로 지방분권에서 중요한 두 가지 원칙인 보충성 원칙과 지방의 책임성 원칙에 근거를 두고 중앙과 지방 간에 합리적으로 권한을 이양하는 기준과 범위를 설정해야 할 것이다. 그 이후에는 현재 특별행정기관의 업무 중 지방자치단체의 업무와 중복성이 높고, 지방분권 보충성의 원칙에도 어긋나는 경우 가능한 지방자치단체로 해당 사무를 이관해야 할 것이다. 이것은 물론 해당 지자체가 이양 받을 사무를 충분하고도 적절하게 이행할 수 있는 능력이 있다는 전제를 깔고 있는 것이다. 따라서 특별행정기관의 기능을 지자체로 이관할 때에는 해당 지자체가 해당 사무를 수행할 수 있는 인력과 예산을 확보할 수 있도록 각종 법률, 예산 측면의 지원이 동반되어야 할 것이다.

일부 전문가들은 이 문제를 위하여 사무이양평가위원회와 같은 기구를 만들고, 이를 통해 평가와 감독기능을 수행하자고 주장하고 있다(하혜영, 2016). 또한 사무이양에 수반되는 재정이전을 위한 이양교부세와 같은 특별지방교부세의 신설과 지방소비세 인상과 같은 논의 역시 연구보고서를 통해 제시되고 있다(지방자치발전위원회, 2014).

관련 전문가들은 이러한 특별행정기관의 문제를 해결하기 위하여 특별지방행정기관의 정비에 관한 사항을 반영한 지방일괄이양법 입법이 필요하다고 주장하고 있다. 그러나 이러한 주장은 국가 지방일괄이양법 통과에 소극적인 현실을 고려할 때 실현되기 어려운 대안이라고 여겨진다.

### (3) 지방이양일괄법

지방이양일괄법은 문재인정부 들어서 지방분권이 국정과제로 등장한 이후 정부혁신의 성과를 높이기 위하여 제시된 방안 중 하나이다. 이중에서도 특히 주목받고 있는 것은 지방이양일괄법이다.

지방이양일괄법은 쉽게 설명하면 지역 주민들의 체감도가 높은 실효성 있는 사무를 발굴하고, 중앙에서 지방으로 행정권한의 배분이 확정된 사무에 대해서는 일괄적으로 법제화하는 것을 말한다.

지방이양일괄법의 배경에는 문재인정부가 실질적인 지방분권을 위해 헌법개정을 시도하였으나 사실상 무산되었다는 점이 있다. 이에 따라 정부는 헌법개정에 버금가는 지방자치와 지방분권의 효과를 도출하기 위한 방안의 하나로, 지방자치법의 전면개정과 함께 지방이양일괄법을 추진하고 있는 것이다. 이양일괄법이라는 말 그대로 이 법안은 지방으로 이양할 것이 결정이 된 사무에 관하여, 이를 실현하기 위해 개정이 필요한 법률들을 하나로 모아놓은 것을 뜻한다.

다시 말해 지방이양일괄법의 핵심은 입법형식이며, 기본적으로 중앙에서 지방정부로 체계적인



권한이양이 이루어졌던 1999년 「중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률」로 거슬러 올라가 살펴볼 필요가 있다.

이 법률에 따라 설치된 지방이양추진위원회는 지방이양의 대상을 중앙행정권한의 최하위 단위까지 검토하였으며, 단위사무별로 지방이양의 여부를 결정하였다. 일단 중앙에서 지방으로 이양할 것으로 결정되면 지방이양추진위원회는 해당사항을 해당부처로 통보하여 해당부처로 하여금 입법화하도록 권고하는 절차를 밟았다.

해당 부처가 지방으로의 권한 이전을 골자로 하는 입법안을 국회에 제출하면, 국회의 관련 상임위원회는 법안에 대한 논의를 거쳐 단위사무별로 상임위원회를 나누어 논의를 하는 과정을 거치었다. 그러므로 먼저 의결된 지방이양사무의 경우 입법시기가 달라질 수 있고, 사무별로 그 입법의 여부도 달라질 수 있는 문제가 발생하였다.

바로 이러한 불편을 해소하고 입법의 효율을 높이고자 하는 것이 일괄이양법이다. 즉 해당 부처가 지방으로 사무를 이전하기로 한 법안에서 단위사무들을 하나의 패키지로 묶어서 하나의 법안으로 처리하는 것이 일괄이양법인 것이다. 보다 쉽게 말하면 중앙에서 지방으로 그 사무이 이양되는 내용을 담고 있는 수많은 법안들이 단일법에 의하여 일괄적으로 개정되는 것이 일괄이양법이다.

만약 지방이양일괄법이 제정된다면 중앙에서 지방으로 이양되어야 할 사무를 규정하고 있는 제출된 법안을 사무에 따라 여러 상임위원회에 분산, 의결하는 것이 아니라 총괄적으로 심의, 의결할 수 있는 상임위원회를 지정할 수 있기 때문에 중앙에서 지방으로의 사무 이양이 매우 효율적이고, 빠르게 이루어질 수 있다는 장점이 있게 된다.

2018년 9월 이후 자치분권위원회가 추진하고 있는 지방이양일괄법은 19개 부처, 518개의 사무를 대상으로 하는 77개의 법률을 개정하는 것을 내용으로 한다(김순은, 2018). 만약 이러한 지방이양일괄법이 통과, 제정된다면 과거 지방이양촉진법에 의해 2000년부터 2012년 사이에 지방으로 이양하는 것으로 결정된 사무 3,101개 중 현재까지 지방으로 이양된 사무의 비율이 70%에 머무르고 있다는 현실에 큰 변화를 일으킬 것으로 기대된다.

즉 장기간 지방으로 이양되지 못한 나머지 30%의 사무는 주로 중앙부처의 소극적인 태도에 기인하는데 이러한 사무들이 지방이양일괄법 통과로 인해 본격적으로 지방으로 이양하게 되는 것이다(김순은, 2018).

현재 자치분권위원회는 지방이양일괄법의 제정과 함께 지방이양비용평가위원회의 설치를 입법화할 계획을 가지고 있다. 지방이양비용평가위원회를 설치한다는 것은 중앙사무의 지방이양 시 그에 따른 인력 및 재정 문제 함께 고려한다는 것을 말한다. 이는 그동안 중앙에서 지방으로 사무를 이양할 때 인력과 예산문제는 충분히 고려하지 않았다는 지적을 반영한 것으로서 진정한 의미에서 지방분권을 실현하는 수단이라고 할 수 있다.

#### (4) 자치조직권 강화

자치조직권은 지방자치단체가 자신의 기구, 인력 등을 스스로 조직할 수 있는 권한을 가진다는 것을 말한다. 이는 지방분권의 핵심적인 요인 중 하나이며, 헌법에 의해 지방자치단체의 고유한 권한 중 하나로 인정되고 있다.

문제는 현재 중앙정부가 대통령령 등에 의해 지방정부의 자치조직권을 제한하고 있다는 것이다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 지방자치법 제110조(부지사·부시장·부군수·부구청장), 제112조(행정기구와 공무원), 제113조(직속기관), 제114조(사업소), 제115조(출장소) 등의 조항은 모두 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정 하고 있다.

결국 지방자치법은 지방자치단체가 스스로 조직을 구성하고, 인력을 배치할 수 있는 권한을 지자체의 고유권한으로 두는 것이 아닌 중앙정부가 대부분 규제할 수 있도록 허용한 것이다.

또한 대통령령인 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정은 지방의 실·국·본부 수 등 세세한 부분까지 규정하고 있어 지방이 조직·인사권의 측면에서 자율성을 발휘할 여지가 거의 없다(김수연, 2017). 2) 예를 들어 동 규정 제9조(시·도의 기구설치기준) 제1항은 “시·도 본청에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장사무는 해당 지방자치단체의 조례로 정하되, 실·국·본부의 설치기준은 별표 1과 같다.”고 규정하고 있다(지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정). 여기서 별표 1은 실·국·본부의 수를 서울특별시 16이상 18개 이하, 광역시는 인구를 기준으로 5개 단위로, 도는 경기도 및 인구 기준으로 3개 단위로 분류하여 각각 14개 이상16개 이하, 13개 이상 15개 이하 등 순차적으로 제한하고 있다.

즉 이렇게 세세하게 세부 설치기준까지 제시하고 있어서 지방자치단체로 하여금 스스로의 필요나 요구에 따라 자율적으로 조직과 정원을 정할 수 있는, 즉 진정한 의미의 지방분권을 실현할 수 있는 여지가 거의 없게 되었다는 것이다.

그러므로 지방이 다양한 행정수요에 대응하고, 지역특성에 맞는 탄력적 조직 운용을 하기 위해서는 다양한 행정수요 증대, 지방정부 역할다변화에 따른 부단체장 역할을 강화하고, 각 지방정부의 인구와 규모, 지역사업 등을 반영한 자율적인 조직운영이 필요하다는 점에서 자치조직권을 확대 보장할 필요성이 있다(김수연, 2017). 또한 지방의 자치조직권은 ‘대통령령’에 위임할 것이 아니라 각 지방에서 수요와 특성에 따라 정할 수 있도록 그 지방자치단체의 ‘조례’에 위임하는 방향으로 개정해야 할 것이다. 또한 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정을 전면 개정하여 중앙정부 차원에서 전국적으로 동일한 기준에 의한 행정의 시행을 위해 필요한 최소한의 조직운영의 원칙적 사항에 관한 규정만을 남기고 나머지 조항들은 모두 삭제해야 할 것이다(김수연, 2017).

2) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 [별표 1] 내지 [별표 7] 참조

## 4) 농정사무의 배분과 기준

### (1) 농정사무의 배분기준

앞서 중앙-지자체 간 역할의 재정립을 통하여 사무재배분이 무엇이고, 자치사무와 단체위임사무, 기관위임사무 등은 무엇인지 살펴보았다. 그렇다면 이러한 이론적 논의와 기준에 기초할 때 중앙정부의 농업 관련 기능은 어떻게 지자체로 합리적으로 배분될 수 있을까? 황의식 외(2018)은 ‘지방분권을 위한 농정추진체제 개편방안 연구’를 통하여 일정한 기준을 제시하였다. 이를 요약하면 다음의 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 농정사무의 배분 기준

기준	대상사업의 예시
농업의 공익적 기능강화를 위한 지원사업	- 소득보전 등 직불제 사업 - 식량안보를 위한 생산기반 정비 등
사업의 효과가 전국적으로 영향을 미치는 농정사업	- 농산물 수급안정사업 - 농가소득 안정사업 - 수출증대 - 소비지 유통사업 등
전국적으로 통일된 기준의 적용이 필요한 사업	- 이자보전 등 정책금융 - 재해보험 보험료 지원 - 식품안전관리 등
대규모 시범사업 등 초기 기획개발이 중요한 사업	- 스마트 팜 등 첨단농업
인력육성 및 교육, R&D 사업	- 신규청년농업인 육성사업 - 농업부문 R&D지원사업
지방정부가 담당하면 지원이 되지 않는 사업	- 사회적 농업육성 등

\* 출처: 황의식 외(2018). 지방분권을 위한 농정추진체제 개편방안 연구. 경제인문사회연구회.

위의 <표 2-5>에 나타났듯이 농정사무의 배분기준은 기존의 중앙-지방 간 사무배분의 일반적인 원칙에서 크게 벗어나지 않는다. 이 배분기준에서 농정사무배분의 키워드는 공익, 전국적 영향, 통일된 기준, 대규모 시범사업, 교육 등 인력양성, R&D 등이다. 이러한 여섯 가지 기준은 중앙정부의 농업관련 기능을 지방으로 배분할 때 참고가 될 수 있는 것이라고 할 수 있다.



## 제3장

# 지방사무이양 현황 및 법령조사



## 제3장 지방사무이양 현황 및 법령조사

### 1 농림축산식품부의 국가사무와 지방사무

본 장에서는 지방이양된 농림축산식품사무의 현황을 분석하기 위해 농업·농촌, 식량·농자재·식품, 유통·소비과학, 축산/동물, 산림, 행정 및 기타 등과 관련된 법령과 사무분야별 이양현황을 분석해보았다.

#### 1) 국가사무와 지방사무의 범위

정부의 사무는 크게 국가사무와 지방사무로 구별할 수 있으며 지방자치단체의 입장에서 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분이 가능하다.

자치사무는 법령에 의해 지방자치단체가 수행하게 되는 사무를 의미하며 지방자치단체의 고유업무를 의미한다. 반면 위임사무는 중앙정부가 지방자치단체에 위임처리하는 사무를 의미하는 것으로 단일의 사무를 지방자치단체의 장에게 위임하는 기관위임사무와 지방자치단체에 위임하는 단체위임사무로 정의하고 있다.

〈표 3-1〉 국가사무와 지방사무 범위

사무 종류	국가사무	지방사무
사무 범위	①외교, 국방, 사법, 국세 등 국가존립 ②물가·금융·수출입 정책 등 ③농산물, 임산물, 축산물, 수산물 및 양곡 수급조절과 수출입 등 ④국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 관리	①지방자치단체 구역, 조직, 행정관리 ②주민 복지증진 ③농림·상공업 등 산업 진흥 ④지역개발과 주민 생활환경시설 설치관리 ⑤교육·체육·문화·예술 진흥

사무 종류	국가사무	지방사무
	⑤근로기준, 측량단위 등 전국적 기준 통일조정 관련 ⑥우편, 철도 등 ⑦고도 기술요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등, 지방자치단체 자원능력 초과 사무	⑥지역민방위 및 소방

\* 출처: 지방자치법 제9조, 제10조

우리나라는 「지방자치법」에서 기초지방자치단체 우선의 원칙과 불경합의 원칙을 제시하고 있으며, 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제6조에서 중복배분 배제의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄적 사무 배분의 원칙, 민간의 행정참여기회 확대의 원칙 등을 제시하고 있다. 이러한 원칙에 따라 시·군·구 사무로 배분하고, 시·군·구가 처리하기 어려운 경우 시·도에 배분하며, 시·도가 처리하기 어려운 경우 국가가 처리하도록 하고 있다.

그러나 이러한 포괄적 방식은 국가사무와 자치사무 간의 구분을 모호하게 하였고 이로 인해 책임 소재가 불명확하고 중앙과 지방간의 사무배분에 있어 과도한 중앙집권현상이 발생하는 등의 문제점을 나타냈다. 실제로 국가사무와 지방사무를 비교해 보면 7:3정도의 비중으로 국가사무의 비중이 높은 것을 확인할 수 있으며 사무비율을 조절하기 위한 노력으로 지자체의 사무가 점차 늘고 있으나 여전히 국가사무의 비중이 크다.

〈표 3-2〉 국가사무와 지방사무 간 비중

국가사무			소계	총계
국가사무	위임사무		31,161 (67.7%)	
30,143 (65.5%)	1,018 (2.2%)			
지방사무			소계	46,005 (100%)
광역사무	기초사무	위임사무	14,844 (32.3%)	
7,587 (16.5%)	7,137 (15.5%)	120 (0.26%)		

\* 출처: 하혜영(2017).이슈와논점 중앙행정권한의 지방이양 관련 쟁점과 과제 자료 재구성

이러한 문제를 해결하기 위해 2000년 김대중 정부의 ‘지방이양추진위원회’ 설치를 계기로 노무현 정부의 ‘정부혁신지방분권위원회’, 이명박 정부의 ‘지방분권촉진위원회’, 박근혜 정부의 ‘지방자치발전위원회’ 등의 중앙사무의 지방이양을 위한 노력을 추진해왔으나 추진실적은 기대에 미치지 못하였다.



2017년 출범한 문재인정부는 ‘지방분권 강화’를 주요 국정과제로 삼고 자치분권위원회 설립을 통해 재정분권과 함께 기능중심의 포괄적 지방이양을 목표로 다양한 분권정책들을 시행하고 있다. 그 일환으로 과거 장기간 미이양되었던 19개 부처 소관의 518개 사무를 이양하는 ‘지방이양 일괄법 제정안’이 추진중이며 이를 통해 행정의 책임성 확보와, 지방자치단체의 자율권 신장을 위해 노력하고 있다.

## 2) 지방자치단체의 농림축산식품사무 현황

농림축산식품사무의 경우 시,도의 사무와 시,군,자치구의 사무가 혼재되어 있다. 농림축산식품 사무와 관련한 다수의 개별법들이 존재하고 있지만 지방자치단체의 역할을 나타내고 있는 법령은 「지방자치법」이다. 「지방자치법」의 제9조 지방자치단체의 사무범위 중 제2항제3호 “농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무”에서는 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통지원, 복합영농의 운영·지도, 농업 외 소득사업의 육성·지도, 공유림 관리, 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업, 가축전염병 예방 등의 사무를 농림축산식품사무로 명시하고 있다. 또한 「지방자치법 시행령」 제 8조의 “지방자치단체의 종류별 사무”에 따르면, 다음과 같은 사무를 지방자치단체의 농림축산식품 사무로 규정하고 있다.

〈표 3-3〉 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무

구분	시·도사무	시·군·자치구 사무
농지·보(洑) 등 농업용수 시설의 설치 및 관리	1) 농업용수 개발사업계획 수립·조정 2) 농업용수시설의 유지·관리 3) 전천후 농업용수원 개발 4) 관정, 양수장비 관리 지침시달·지원 5) 농업용수시설 사업의 보조금 지원	1) 농업용수 개발사업 추진 2) 관개시설의 유지·관리 3) 관정·양수장비 확보·관리 4) 소규모 농업용수시설의 유지·관리 5) 농업용수개발을 위한 농지개발계 조직·운영
농림·축산·수산물의 생산 및 유통 지원	1) 농림·축·수산물 생산사업의 지원 2) 농산물 생산기반 조성사업지원 3) 양식사업 및 어업기반조성계획의 수립·조정 4) 농작물병충해 방제계획 수립·조정 5) 우량종자 보급의 권장과 안정 공급 6) 농수산물 도매시장 개설·운영 (도의 경우는 제외한다) 7) 축산물 유통개선 지도 지원	1) 농림·축·수산물 생산 지원 및 관리 지도 2) 농산물 생산기반 조성사업의 시행 3) 양식사업 및 어업기반 조성을 위한 지도 및 지원 4) 식량작물 생산 장려 5) 농작물병충해 방제계획 수립 및 조정 6) 농수산물 도매시장 개설·운영 (군과 자치구의 경우는 제외한다) 7) 가축시장 개설·운영에 대한 지도·감독

구분	시·도사무	시·군·자치구 사무
농림·축산·수산물 생산 및 유통 지원	8) 축산물 등급제 지도 지원 9) 도축장 허가 및 지도 감독 10) 경지이용도 제고대책 강구 지도 11) 농지 및 농지임대차의 관리 지도	8) 축산물 유통개선 지도 9) 축산물 등급제 지도 10) 관영(官營)도축장 운영관리 11) 경지이용계획 수립 추진 12) 농지 및 농지임대차의 관리
농업자재의 관리	1) 농기계·비료·농약 등 농업 자재의 공급계획·시달 2) 농업기계의 공동이용 촉진·연구개발 3) 농업기계화 공동이용 시범단지 조성	1) 농기계·비료·농약 등 농업자재의 원활한 공급관리 2) 농업자재의 보유량 파악 및 관리 지도 3) 농기계 수리센터의 설치 권장 4) 영농자재의 공급 알선
복합 영농의 운영·지도	1) 도단위 복합영농사업 세부추진계획 수립·추진 2) 복합영농 시범단지 확정 3) 복합영농 시범사업 융자금관리	1) 복합영농기획단 설치·운영 2) 복합영농구역 설정 및 시범단지선정 3) 복합영농 시범마을 확정 4) 면 단위 복합영농지원협의회 구성 및 마을단위 복합영농 지도반편성 5) 복합영농 시범단지 사업계획수립 지도 6) 복합영농생산 지원 및 출하 조정
농외 소득 사업의 육성·지도	1) 농어촌 소득원 개발 기본 계획수립 2) 농어촌 특산단지 육성계획추진 3) 농어촌 특산품 전시판매장 설치계획 수립 4) 농어촌 휴양사업 추진	1) 농어촌 소득원 개발 시행계획 수립 2) 농어촌 특산단지 육성·지원·지도 3) 농어촌 특산품 전시판매장 설치 및 지도·운영 4) 농어촌 휴양사업 지정개발 및지원과 운영·지도
공유림관리	1) 지역산림계획 작성 2) 산림병충해 방제 지도 3) 천연림 보육사업 지도 4) 농촌임산연료 수급계획 수립·추진 5) 특수조림지 관리 6) 공유림 관리를 위한 각종 사업소 운영	1) 산림경영계획의 인가 및 변경명령 2) 산림경영계획에 의한 시업(施業)신고 수리 3) 조림사업 추진 및 육림 관리 4) 산불예방, 도·남벌 단속 등 산림 보호 5) 산림병충해 방제 6) 천연림 보육사업 추진 7) 입목벌채 등 산림 훼손 허가와 신고 수리 8) 입산통제구역의 지정 및 해제 9) 입산허가 10) 농촌임산연료 수급 지도 11) 지역공동 산불예방 활동 전개 12) 부정임산물 단속 등 임산물 반출·반입 통제
소규모축산 개발 및 낙농진흥 사업	1) 소규모 축산 개발 및 낙농진흥사업계획 수립·조정 2) 전업양축농가 육성사업 추진 3) 초지조성 및 사료작물재배 사업계획 등 수립·조정 4) 종축장 운영 5) 보호종축의 지정 6) 가축 개량·증식·보호	1) 축산진흥·지방특화사업 추진 2) 초지조성 관리 및 사료작물재배 사업 추진 3) 축산단지 조성 및 종축 관리 4) 가축개량·증식 및 유축농가 조성 5) 가축인공수정소 등록수리 6) 우량종축의 보급 7) 종축검사

구분	시·도사무	시·군·자치구 사무
가축 전염병 예방	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 가축전염병 예방을 위한 검진·투약조치 등</li> <li>2) 전염병 발생 가축의 격리·이동제한등</li> <li>3) 가축전염병 예방을 위해 필요한 시설 설비 명령</li> <li>4) 가축위생시험소 운영</li> <li>5) 가축방역관의 위촉 및 지도·감독</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 병든 가축의 신고수리</li> <li>2) 가축전염병 예찰 및 발생보고</li> <li>3) 가축전염병 예방 및 진료</li> <li>4) 공수의와 가축방역관의 위촉 및 지도·감독</li> <li>5) 동물병원 개설 신고수리</li> </ol>
지역 산업의 육성·지원	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 지역산업의 육성계획 수립 추진</li> <li>2) 지역산업에 관한 통계의 작성 유지 및 보급</li> <li>3) 지역산업의 발전방향 제시</li> <li>4) 지역 내 기업의 정보, 기술 및 자금의 알선 지원</li> <li>5) 지역산품전시회 개최 및 구매자 유치 지원</li> <li>6) 지역 내 노사관계 동향파악 및 지원</li> <li>7) 지역산업 발전을 위한 공장 유치</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 지역산업 육성을 위한 지원</li> <li>2) 지역산업에 관한 통계의 작성·유지 및 보급</li> <li>3) 지역 내 기업의 정보·기술 및 자금수요 파악 및 지원</li> <li>4) 지역산품전시회 개최 및 구매자 유치 지원</li> <li>5) 지역 내 노사관계 동향 파악 및 지원</li> <li>6) 지역산업 발전을 위한 공장 유치</li> </ol>
소비자보호 및 저축의 장려	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 소비자보호시책 수립</li> <li>2) 물가 지도를 위한 시책 수립·추진</li> <li>3) 소비자 계몽과 교육</li> <li>4) 소비자보호 전담기구 설치·운영</li> <li>5) 소비자보호를 위한 시험·검사 시설의 지정 또는 설치</li> <li>6) 지방소비자보호위원회 설치</li> <li>7) 민간 소비자보호단체 육성</li> <li>8) 국민저축운동의 전개</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 소비자보호시책의 수립·시행</li> <li>2) 가격표시제 실시업소 지정·관리</li> <li>3) 물가지도 단속</li> <li>4) 소비자 계몽과 교육</li> <li>5) 소비자고발센터 등 소비자보호 전담기구의 운영·관리</li> <li>6) 민간 소비자보호단체의 육성</li> <li>7) 저축장려 및 주민홍보</li> </ol>
중소 기업의 육성	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 지방중소기업 육성지원계획수립</li> <li>2) 중소기업 창업 및 공장설립민원실의 설치·운영</li> <li>3) 중소기업협동화 사업단지조성 지원</li> <li>4) 중소기업이전 실시계획의작성</li> <li>5) 중소기업제품 구매 촉진</li> <li>6) 중소기업 시범공단 조성</li> <li>7) 중소기업 육성자금 융자</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 지방중소기업 육성지원 세부계획의 수립·추진</li> <li>2) 중소기업 창업계획의 승인</li> <li>3) 중소기업 창업 및 공장설립민원실의 설치·운영</li> <li>4) 중소기업협동화 사업단지 조성지원</li> <li>5) 중소기업이전 실시계획의 작성</li> <li>6) 해당 지역 중소기업 제품의 구매 촉진</li> <li>7) 중소기업 육성보조금 지급</li> <li>8) 중소기업 육성·지원업체의 선정·추천</li> </ol>
지역 특화 산업의 개발 육성·지원	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 지역특화산업 육성개발계획 수립·조정</li> <li>2) 지역특화산업 업종선정</li> <li>3) 지역특화산업 발전을 위한지도</li> <li>4) 지역특화산업 개발을 위한 연구 및 지원</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 시·군·자치구 단위지역특화산업 육성개발계획 수립·시행</li> <li>2) 지역특화산업체의 유치</li> <li>3) 지역특화산업체의 육성·지원</li> <li>4) 지역특화산업 생산물의 판로 개척</li> </ol>
우수 토산품 개발과 관광 민예품 개발	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 민속공예산업 육성실시계획작성</li> <li>2) 민속공예품 생산업체 지정</li> <li>3) 공예품 전시판매장 운영</li> <li>4) 우수토산품 개발·보급</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 민속공예산업 육성실시계획수립·시행</li> <li>2) 우수토산품 등의 개발·보급</li> <li>3) 토산품 전시관 운영</li> <li>4) 공예품 등 전문생산업체 지원</li> <li>5) 토산품 등 생산기술전승자의 발굴·보호</li> </ol>

\* 출처: 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr>)

농림축산식품사무의 경우 광범위한 영역의 사무를 포함하고 있기 때문에, 사무별로 개별적인 법률에 의해 지방으로의 위임 및 이양이 이루어졌다. 농림축산식품부 소관 법률은 총 93개이며, 2017년 7월 기준 총 182개의 사무가 지방이양되었다. 이를 확정연도별로 나누어 분류하면 다음과 같다.

〈표 3-4〉 지방이양 완료사무 연도별 추이

연도	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
정권	국민의 정부		참여정부					이명박정부					박근혜정부		
확정건수	20	35	14	3	20	1	43	2	-	4	19	9	11	-	1

\* 출처: 농림축산식품부 자료,(2018) 재정리

지방이양 완료사무에 대한 추이를 보면 주로 국민정부와 참여정부에서 많은 사무가 이양된 것을 확인할 수 있으며, 임기초보다는 임기말에 활발하게 사무이양이 완료된 것을 알 수 있다. 반면 이양결정된 사무 중 13개의 사무는 미이양된 상태이며 대부분이 법제처의 의견에 따라 중단되거나 지방이양사무대상 제외 요청으로 인해 미이양된 상태이다. 구체적인 현황에 관해서는 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 3-5〉 지방이양 미이양사무 진행현황(13개 사무)

확정 연도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양 방향	추진실적	향후계획	지방 이양 일괄법 포함 여부
2009	농협에 지방자치 단체가 보조한 사업, 감사 및 보고 등에 관한 사무	지자체 보조사업의 경우 국가 외에 지자체장도 감독	농업협동조합법	제162조	국가 → 국가, 시도	입법절차준비 (지방일괄 이양법 일괄제정)	입법예정 (행안부)	포함 (안 제16조)
	농업진흥지역 지정 승인 기능	농업진흥지역 지정 승인 권한을 협의로 변경	농지법	제30조	국가 → 시도	개정 중단 (법제처이견) *진흥지역지정 과변경,해제권 한분리는 체계상 맞지않음	법제처 의견에 따라 추진 중단	미포함
	농지전용허가 협의 기능	농지의 전용허가 협의	농지법	제34조	(농업 진흥 지역 밖의 경우) 국가	이양사무 제외 요청 1.농지법시행령제71조에따라전용면에따	지방이양 사무 제외 요청	미포함

확정 연도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양 방향	추진실적	향후계획	지방 이양 일괄법 포함 여부
					(3만~20만㎡미만 시도위임) → 국가, 시·도 (3만~50만㎡미만 시도 이양)	라지자체에 위임 권한 부여 2. 과거 지방이양 위원회에서 도 국가 사무로 존치토록 결정		
2010	사료제조업 등록 기능	사료제조업 등록	사료관리법	제8조	시도 → 시도, 인구 50만 이상 대도시 *시도가 처리 하는 사무를 인구 50만 이상 대 도시에 한하여 직접 처리 하게 함	개정 중단 (법제처 이견) *사료제조업 등록과 성분 등록 분리는 불편 초래	법제처 의견에 따라 추진 중단	미포함
2011	원유검사에 관한 기능	원유검사 *원유검사를 위한 표준용액 보급은 현행대로 국가에서 수행	낙농진흥법	제14조	국가, 시도 → 시도	입법절차 준비 (지방일괄이양 법일괄 제정)	입법예정 (행안부)	포함 (안 제15조)
	사료의 수급안정 기능	사료의 수입추천 등	사료관리법	제6조	국가 → 국가, 시도	이양사무 제외 요청 -사료의 수입추천 업무는 국가 전체의 수급상황을 고려해야 하는 업무임	지방이양 사무 제외 요청	미포함
	원산지 표시 등 기능	원산지 표시 등의 조사	농수산물 원산지 표시에 관한 법률	제7조	국가, 시도 → 국가, 시군구	이양사무 제외 요청 -원산지 표시법 시행령 제9조에 따라 사무 권한을 시군구로 위임하고 있음	지방이양 사무 제외 요청	미포함
	원산지 표시 등 기능	원산지 표시 등의 위반에 대한 처분 등	농수산물 원산지	제9조	국가, 시도 → 국가, 시	이양사무 제외 요청	지방이양 사무 제외	미포함

확정 연도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양 방향	추진실적	향후계획	지방 이양 일괄법 포함 여부
			표시에 관한 법률		군구	-원산지표시법 시행령제9조에 따라사무권한을 시군구로위임하고있음	요청	
	원산지 표시 등 기능	명예감시원	농수산물의 원산지 표시에 관한 법률	제11조	국가, 시도 → 국가, 시군구	이양사무 제외 요청 -원산지표시법 시행령제10조에따라사무권한을시군구로 위임하고있음	지방이양 사무 제외 요청	미포함
	원산지 표시 등 기능	포상금	농수산물의 원산지 표시에 관한 법률	제12조	국가, 시도 → 국가, 시군구	이양사무 제외 요청 -원산지표시법 시행령제11조에따라사무권한을시군구로 위임하고있음	지방이양 사무 제외 요청	미포함
	원산지 표시 등 기능	과태료	농수산물의 원산지 표시에 관한 법률	제18조	국가, 시도 → 국가, 시군구	이양사무 제외 요청 -원산지표시법 시행령제12조에따라사무권한을시군구로 위임하고있음	지방이양 사무 제외 요청	미포함
	가축의방역 등 기능	가축거래기록 작성·보존 등	가축전염병 예방법	제16조 제1항, 제2항	국가 → 시도	개정중단 ('13.6.24.) -국회상임위심의결과이양이 곤란한사무로 결정,이양사무에서제외	개정중단 (국회이견)	미포함

## 2

## 농림축산식품사무 관련 법령 현황 및 지방이양사무

전체 이양된 사무 중 이양된 농림축산식품사무의 성격 및 비중을 파악하기 위해 본 연구에서는 2017년 7월 기준 이양된 182개의 사무를 개별법령별로 분석하여, 지방자치단체에 대한 사무현황을 파악하였다.

농림축산식품사무의 분야는 농림축산식품부의 소관 법률 현황에 따라 분류하였으며 소관 법률은 총 93개(본부71, 농진청3, 산림청19)의 법률로 이루어져 있다. 분야별 법령의 경우 다음과 같다.

〈표 3-6〉 농림축산식품사무 분야별 관련 법령

실국	소관	법률(93개)
기획 (1)	농림	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어촌구조개선특별회계법</li> </ul>
농촌 (10)	농림	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국농어촌공사 및 농지관리기금법</li> <li>• 농촌융복합 산업육성 및 지원에 관한 법률</li> <li>• 농업인등의 농외소득 활동지원에 관한 법률</li> <li>• 농업,농촌 및 식품산업 기본법</li> </ul>
	농림해수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법</li> <li>• 농어촌정비법</li> <li>• 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법</li> <li>• 여성농어업인육성법</li> <li>• 도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률</li> <li>• 농어업,농어촌특별위원회 설치 및 운영에 관한 법률(4월 시행 예정)</li> </ul>
농업 (12)	농림	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지법</li> <li>• 농업협동조합법</li> <li>• 농업협동조합의 구조개선에 관한 법률</li> <li>• 한국농수산대학설치법</li> </ul>
	농림해수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법</li> <li>• 농어업인 부채경감에 관한특별조치법</li> <li>• 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률</li> <li>• 귀농어,귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률</li> <li>• 농어업재해보험법</li> <li>• 농어업재해대책법</li> <li>• 농어업인 안전보험 및 재해예방에 관한 법률</li> <li>• 농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률</li> </ul>
식량 (6)	농림	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양곡관리법</li> <li>• 쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률</li> <li>• 농업소득의 보전에 관한 법률</li> <li>• 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법</li> </ul>

실국	소관	법률(93개)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방조제 관리법</li> <li>• 간척지의 농업적 이용 및 관리에 관한 법률</li> </ul>
국제 (2)	농림	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해외농업,산림자원 개발협력법</li> <li>• 식물방역법</li> </ul>
축산 (12)	농림	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 축산법</li> <li>• 낙농진흥법</li> <li>• 한국마사회법</li> <li>• 말산업육성법</li> <li>• 동물보호법</li> <li>• 사료관리법</li> <li>• 초지법</li> <li>• 가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률</li> <li>• 축산계열화사업에 관한 법률</li> <li>• 한국진도개보호,육성법</li> <li>• 축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률</li> <li>• 전통소싸움경기에관한 법률</li> <li>*가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률(환경부)</li> </ul>
방역 (4)	농림	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가축전염병예방법</li> <li>• 수의사법</li> <li>• 공중방역수의사에 관한 법률</li> <li>• 동물위생시험소법</li> <li>*약사법,의료기기법(복지부)</li> </ul>
식품 산업 (4)	농림	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 김치산업진흥법</li> <li>• 외식산업진흥법</li> <li>• 전통주 등의 산업 진흥에 관한 법률</li> </ul>
	농림해수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식품산업진흥법</li> </ul>
유통 소비 (9)	농림	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국농수산식품유통공사법</li> <li>• 지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래활성화에 관한 법률</li> <li>• 식생활교육지원법</li> <li>• 인삼산업법</li> <li>• 차 산업 발전 및 차 문화 진흥에 관한 법률</li> </ul>
	농림해수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률</li> <li>• 농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률</li> <li>• 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률</li> </ul>
	농림해수식약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농수산물품질관리법</li> </ul>
농생명 (11)	농림	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종자산업법</li> <li>• 비료관리법</li> <li>• 농약관리법</li> <li>• 농업기계화촉진법</li> <li>• 기능성양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률</li> </ul>



실국	소관	법률(93개)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률</li> <li>• 농림식품과학기술 육성법</li> <li>• 곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률</li> <li>• 농업생명자원의 보존, 관리 및 이용에 관한 법률</li> </ul>
	농림해수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식품신품종 보호법</li> <li>• 친환경농어업육성 및 유기식품 등의 관리지원에 관한 법률</li> </ul>
농진청 (3)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농촌진흥법</li> <li>• 한국4에이치활동지원법</li> <li>• 지역특화작목 연구개발 및 육성에 관한 법률(6월 시행 예정)</li> </ul>
산림청 (19)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산림기본법</li> <li>• 산림보호법</li> <li>• 산림조합법</li> <li>• 산지관리법</li> <li>• 탄소흡수원 유지 및 증진에 관한 법률</li> <li>• 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률</li> <li>• 임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률</li> <li>• 산림조합의 구조개선에 관한 법률</li> <li>• 민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법</li> <li>• 목재의 지속가능한 이용에 관한 법률</li> <li>• 산림문화 휴양에 관한 법률</li> <li>• 산림교육의 활성화에 관한 법률</li> <li>• 국유림의 경영 및 관리에 관한 법률</li> <li>• 백두대간 보호에 관한 법률</li> <li>• 사방사업법</li> <li>• 소나무재선충병 방제특별법</li> <li>• 청원산림보호직원 배치에 관한 법률</li> <li>• 수목원, 정원의 조성 및 진흥에 관한 법률</li> <li>• 산림복지 진흥에 관한 법률</li> </ul>

## 1) 농업·농촌

### (1) 농어촌정비법

농어촌정비법은 농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적, 체계적으로 정비, 개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다.

주로 농어촌정비를 위한 자원의 조사와 활용, 농업생산기반 정비, 농어촌 생활환경 정비, 육성 등의 업무를 담당하고 있으나 지방자치단체의 경우 주로 국가와 함께 과태료의 부과, 징수 및 지원업무를 담당하고 있다.

농어촌정비법은 환지계획의 인가 고시, 통지 등의 단위사무(44조)를 2001년 국가에서 시도로 이양하였으며 이외에도 수산업 기반시설업무(17조, 23조), 농어촌휴양자원개발(66조), 농업기반정비사업(2조, 9조, 10조, 20조), 한계농지의 정비(78조, 79조) 등의 사무를 2004년 이양결정하고 2007년 이양완료하였다. 2010년에는 농어촌관광 휴양지 사업자에 대한 지도, 감독기능을 결정하고 2011년과 2012년에 각각 이양완료하였다.

## (2) 농업·농촌 기본법

농업 농촌기본법은 국가와 국민경제의 기반인 농업과 농촌의 발전을 도모하기 위해 농업, 농촌이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적 사항을 규정함을 목적으로 하는 법률로 농업의 안정적인 성장 및 발전과 농촌지역개발 등을 위해 국가 및 지방자치단체의 시책수립의무를 규정하고 있다.

농업·농촌 기본법의 경우 영농조합법인에 대한 해산청구와 여성농업인육성계획수립 등의 사무가 이양 결정되었다. 영농조합법인에 대한 해산청구사무(제15조 제5항)와 농업 및 농촌지역 관련 정보 제공자에 대한 지원(제 28조 2항)과 관련된 사무가 각 2001년과 2003년 이양결정되었으며 가족농의 생산성향상 및 경영안전시책 수립시행(제11조), 농업경영체 자금지원(제17조)의 사무가 2007년 이양완료 되었다.

이양된 사무들을 살펴보면 주로 수리계 경비부과의 승인, 농업기반시설폐지승인, 환지계획의 인가 등의 업무와 관리감독 및 고시업무가 대부분을 차지하는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-7〉 농업·농촌분야 지방이양

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
'02	'01	수리계 조직·운영	수리계 경비부과 승인	농업기반공사 및농지관리기 금법	제43조	시도→시군구	2000.05.31
	'01		수리계 경비부과 이익조정 재결		제43조	시도→시군구	2000.05.31
	'01		수리계 변경규약 제출		제43조	시도→시군구	2000.05.31

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
	'01		수리계 예산편성 및 집행지 침 시달		제43조	시도→시군구	2000.05.31
	'01		수리계 운영상황 보고		제43조	시도→시군구	2000.05.31
	'01		수리계의 등록		제43조	시도→시군구	2000.05.31
	'01		수리계의 지도감독		제43조	시도→시군구	2000.05.31
	'01		수리계의 해산신고		제43조	시도→시군구	2000.05.31
	'01	환지계획의 인가 등	교환·분합의 인가	농어촌정비법	제56조 제3항	국가→시도	2001.06.14
	'01		환지계획의 변경인가		제44조 제7항	국가→시도	2001.06.14
	'01		환지계획의 인가		제44조 제1항	국가→시도	2001.06.14
	'01		환지계획의 인가 고시 및 통지		제44조 제6항	국가→시도	2001.06.14
'03	'01	여성농업인 육성계획 수립등	농업 및 농촌지역 관련정보 제공자 지원	농업·농촌 기본법	제28조 제2항	국가→ 국가,시도	2003.02.27
	'01	영농조합법 인해산청구	영농조합법인 해산청구		제15조 제5항	국가→시군구	2001.08.16
'05	'01	수산업기반 시설	수산업기반시설의 등록	농어촌정비법	제17조	시도→시군구	2004.12.02
	'01		수산업기반정비사업의 시행자		제23조	국가,시도,시군구 → 시도,시군구	2004.12.02
	'01	여성농업인 육성계획 수립등	여성농업인 육성계획의 수립 및 연도별 시행계획의 수립 시행	농업·농촌기 본법시행령	제7조 제1항	국가→ 국가,시도	2003.02.27
'07	'01	농어촌휴양 자원개발	농어촌 휴양자원개발 및 농 어촌관광휴양 사업의지원육성	농어촌정비법	제66조 제1항	국가→ 국가,시도	2004.11.04
	'01	농업기반정 비사업	농어촌 용수구역의 고시		제10조의 2제3항	국가→시도	2004.12.02
	'01		농업기반시설의 목적외사용 승인		제20조 제1항	시도→시군구	2004.12.02
	'01		농업기반정비사업 시행자		제9조	국가,시도,시군 구→ 시군구	2004.12.02
	'01		농업생산 기반시설의 개보수 및 준설 사업의기본조사실시		제2조3 호나목	국가→시도	2004.12.02
	'01		농업인력 육성		가족농의 생산성향상 및 경 영안전시책 수립시행	농업·농촌기 본법	제11조

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자	
	'01		농업경영체 자금지원		제17조 제2항	국가→ 국가, 시도	2004.11.04	
	'00	한계농지의 정비	한계농지 정비지구의 지정고시	농어촌정비법	제79조 제2항	시도→시군구	2004.11.04	
			한계농지의 조사승인 및 고시		제78조 제2항	시도→시군구	2004.11.04	
'11	'01	농어촌관광 휴양지 사업자	농어촌관광휴양지사업자 지도, 감독 (광역)	농어촌정비법	제88조	국가, 시도, 시군구 → 시군구	2010.08.31	
	'01	지도·감독 기능	농어촌관광휴양지사업자 지도, 감독 (국가)			제88조	국가, 시도, 시군구 → 시군구	2010.08.31
	'01	농업생산기 반시설 폐지 승인에 관한 기능	농업기반시설폐지승인			제23조 (→제24조)	시도→ 시도, 시군구	2010.07.16
	'03	전업농업인 의 선정 등에 관한 사무	전업농업인의 선정 및 사후 관리	농업·농촌및식 품산업기본법	제26조	국가→ 특별자치도, 시군구	2009.12.04	
	'03	후계농어업 경영인의 선 정 등에 관한 사무	유사명칭 사용금지 위반에 따른 과태료의 부과 및 징수	농어업경영체 육성및지원에 관한법률	제33조 제1항제 3호	국가→ 특별자치도, 시군구	2009.12.04	
	'03		후계농어업경영인의 선정		제10조 제1항	국가→ 특별자치도, 시군구	2009.12.04	
		'03	농어촌 흥 보·조사·연 구 전문기관 기정 기능	농촌흥보, 조사, 연구 전문기관 지정	도시와농어촌 간의교류촉진 에관한법률	제25조	국가→ 국가, 시도	2010.06.16
'12	'03	농어촌관광 휴양의 지원 육성기능	농어촌 관광휴양의 지원·육성	농어촌정비법	제81조	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2011.07.27	
	'03	도농교류 교 육과정 인증 에 관한 기능	도농교류 교육과정의 인증		제17조	국가→시도	2010.06.16	
	'03		인증취소, 청문		제19조	국가→시도	2010.06.16	
	'03	도시와 농어 촌간의 교류 촉진에 관한 법률상 과태 료 부과·징 수 기능	과태료 부과징수	도시와농어촌 간의교류촉진 에관한법률	제28조	국가, 시도, 시군구 → 시도, 시군구	2010.08.31	

## 2) 식량·농자재·식품

식량, 농자재, 식품의 경우 크게 관련 분야에 대한 이용촉진 및 관리와 관련한 법률과 해당산업의 진흥과 관련된 법으로 구분가능하다. 대표적으로 「농약관리법」, 「비료관리법」, 「농업기계화 촉진법」, 「식품산업진흥법」, 「외식산업진흥법」 등이 있으며 5개의 법령과 관련한 사무들이 이양되었다.

### (1) 농약관리법

농약관리법은 농약의 제조·수입·판매 및 사용에 관한 사항을 규정함으로써 농약의 품질향상, 유통질서의 확립 및 농약의 안전한 사무를 도모하고 농업생산과 생활환경 보전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

농약판매업에 대한 관리와 유통농약등의 검사에 관한 사무를 담당하고 있으며 농약판매업 등록 및 등록증 교부업무(제3조), 등록의 취소 및 영업정지(제7조), 농약관리에 관한 보고업무(제25조) 등의 사무가 2001년 이영결정되어 2002년 이양완료 되었으며, 유통농약 등의 검사 및 시료수거명령(제24조)사무가 2011년 이양완료 되었다.

〈표 3-8〉 식량·농자재·식품분야 지방이양

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
'02	'01	농약판매업 관리	농약관리에 관한 보고	농약관리법	제25조	시도→시군구	2001.08.16
	'01		농약판매업 등록 및 등록증 교부(재교부)		제3조	시도→시군구	2001.08.16
	'01		등록의 취소		제7조 제2항	시도→시군구	2001.08.16
	'01		등록취소시 청문		제29조	시도→시군구	2001.08.16
	'01		영업의 정지		제7조 제2항	시도→시군구	2001.08.16
	'01	양곡가공업자 의 등록신고	과태료 부과징수	양곡관리법	제36조	시도→시군구	2000.10.13
	'01		등록취소에 따른 청문		제28조	시도→시군구	2000.10.13
	'01		양곡가공업의 등록신고		제19조	시도→시군구	2000.10.13
	'01		양곡가공업의 영업정지, 등록 취소		제21조	시도→시군구	2000.10.13

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
'03	'01	불량비료 판매 중지 등 조치	불량비료 판매중지, 회수, 폐기 등의 관련 조치	비료관리법	제19조	국가, 시도→ 시도	2003.04.30
'04	'01	신기술농업기 계 개발 및 보급 촉진시책강구 등	신기술농업기계 개발 및 보급 촉진시책 강구	농업기계화촉 진법시행령	제6조 제1항	국가→ 국가, 시도	2003.04.30
	'01		신기술농업기계의 개발 및 보 급의 촉진을 위한 우선구매 관련 조치 요청		제6조 제2항	국가→ 국가, 시도	2003.04.30
'07	'01	비료생산업에 관한 사무	과징금 처분	비료관리법	제21조 제1항	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01		과징금 체납처분		제21조 제3항	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01		과태료 부과·징수		제32조	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01		등록취소와 영업의 정지 등		제20조 제1항	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01		비료생산업의 등록		제11조 제1항	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01		비료생산업의 등록 변경 및 폐업 신고		제11조 제4항	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01		비료생산업의 등록에 따른 수수료 납부		제11조 제5항	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01		청문		제22조	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01	비료수입업에 관한 사무	과징금 처분		제21조 제1항	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01		과징금 체납처분		제21조 제3항	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01		등록취소와 영업의 정지 등		제20조 제2항	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01		비료수입업의 신고		제12조 제1항	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01		비료수입업의 신고에 따른 수 수수료 납부		제12조 제3항	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01		비료수입업의 폐업신고		제12조 제2항	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'01		청문		제22조	시도→ 특별·광역시, 시군	2005.05.12
	'02		비료품질 검사		비료에 대한 품질검사	제18조	국가, 시도→

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
		에 관한 사무				국가, 특별·광역시, 시, 시군	
	'02		판매중지·회수·폐기 등의 조치		제19조	시도→ 특별·광역시, 시군	2006.05.04
'11	'01	유통농약 등의 검사 등에 관한 기능	유통농약 등의 검사 및 시료 수거명령	농약관리법	제24조	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2010.07.16
'13	'03	전통주등의 제 조면허의 추천 등 기능	제조면허의 추천 등	전통주등의산 업진흥에관한 법률	제8조	국가 → 시도	2011.07.27

## (2) 비료관리법

비료관리법은 비료의 품질보전과 원활한 수급과 가격 안정을 통해 농업생산력을 유지·증진시키며 농업환경을 보호함을 목적으로 하며 비료의 개발과 공급, 판매관리 및 품질검사에 따른 판매중지, 회수, 폐기 등의 조치를 담당하고 있다.

이 중 불량비료 판매중지, 회수, 폐기 등의 관련 조치가 2003년 국가, 시도사무에서 시도사무로 이양완료 되었으며, 과징금 및 과태료의 부과·징수, 비료생산업의 등록 변경 및 청문 등의 비료생산업에 관한 사무와 비료수입업의 신고에 따른 수수료 납부, 비료수입업의 폐업신고 등 비료수입업에 관한 사무가 2005년 이양결정 되어 2007년 일괄 이양되었다.

식량·농자재·식품 분야에 있어 사무이양은 판매, 생산 등에 대한 신고, 등록업무와 과징금 처분 및 영업정지, 회수 등이 다수를 차지하고 있어, 주민체감도가 높은 사무를 기초자치단체로 이양한 것으로 분석된다.

### 3) 유통·소비과학

#### (1) 종자산업법

종자산업법은 종자와 묘의 생산,보증 및 유통, 종자산업의 육성 및 지원 등에 관한 사항을 규정함으로써 종자산업의 발전을 도모하고 농업 및 임업 생산의 안정에 이바지함을 목적으로 한다. 종자산업의 기반을 조성하고 국가품종목록의 등재, 종자의 보증 및 유통관리에 대한 업무를 명시하고 있으며 농림축산부장관은 종자산업의 육성 및 지원을 위해 5년마다 농림종자산업의 육성 및 지원에 관한 종합계획을 수립·시행 하도록 하고 있다.

우량종자의 생산공급업무사무가 2001년 국가에서 시도로 이양완료된 것을 시작으로 2010년 등록,등록취소등의 종자업 등록에 관한 사무, 2012년에는 종자유통조사 사무 및 과태료 부과징수 사무가 이양완료 되었다.

〈표 3-9〉 유통·소비과학 분야 지방이양

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
'01	'01	우량종자(보급종)의 생산·공급업무	우량종자(보급종)의 생산·공급업무	종자산업법	제121조	국가→시도	1999.12.22
'02	'00	농산물안전성 조사	관계장부 및 서류 열람	농수산물품질 관리법	제13조	국가→국가,시도	2000.10.13
	'00		농산물 및 그 가공식품에 대한 원산지 표시조사		제18조	국가→국가,시도	2000.10.13
	'00		농산물안전성 조사		제12조	국가→국가,시도	2000.10.13
	'00		수거·조사등의 거부에 대한 과태료 부과		제38조	국가→국가,시도	2000.10.13
	'00		시료수거		제13조	국가→국가,시도	2000.10.13
	'00		안전성 조사결과에 대한 조치		제14조	국가→국가,시도	2000.10.13



완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
	'00		위반행위에 대한 과태료 부과 징수		제38조	국가→ 국가, 시도	2000.10.13
'07	'01	농수산물 주 산지 지정	주산지 지정 변경 해제	농수산물유통및 가격안정에관한 법률시행령	제6조	국가→시도	2004.11.04
	'01		주산지의 지정		제5조	국가→시도	2004.11.04
'10	'00	농산물 명예 감시원 위촉 기능	농산물의 명예감시원 위촉	농산물품질관 리법	제29조	국가→ 국가, 시도	2009.04.17
	'00	종자업 등록 에 관한 기능	등록	종자산업법	제137조	시도→시군구	2009.06.19
	'00		등록취소		제139조	시도→시군구	2009.06.19
	'00		청문		제159조	시도→시군구	2009.06.19
'11	'00	농산물 안전 성조사 등에 관한 기능	농산물 안전성조사(광역)	농산물품질 관리법	제12조 의2	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2010.07.16
	'00		시료수거, 조사(광역)		제13조	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2010.07.16
	'00		안전성결과조치(광역)		제14조	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2010.07.16
	'01	농산물 중 누 에씨, 누에고 치의 검사에 관한 사무	농산물 중 누에씨, 누에고치의 검사에 관한 사무	제19조	국가→시도	2009.12.04	
	'01	도매시장 운 영방법개선 에 관한 기능	도매시장의 개설 등	농산물유통및 가격안정에관 한법률	제17조 제3항, 제5항	국가→ 특별·광역시, 제주특별자치도	2009.04.17
	'01	방제명령, 이 행여부 감독 및 위반한자에 대 한 과태료 부과 및 징수	방제명령 이행여부에 관한 감독	식물방역법	제36조 제1항	국가→시도	2009.11.13
	'01	방제명령을 위반한 자에 대한 과태료 부과 및 징수	제50조 제1항제 9호		국가→시도	2009.11.13	
'03	지방도매시 장의 개설구 역에 인접한 구역의 개설 구역으로의 편입 등 기능	지방도매시장의 개설구역에 인접한 구역의 개설구역으로 의편입	농수산물유통 및가격안정에 관한법률	제18조	국가→시도	2011.06.29	
'12	'03	종자의 유통 조사 등에 관 한 기능	과태료의 부과, 징수 (산림용종자 제외)	종자산업법	제176조 (→ 제 176조제 1항내지	국가→ 국가, 시도	2010.07.16

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
					제2항 및 제3항 제 1호내지 제3호)		
	'03		종자유통조사 등 (산림용종자 제외)		제166조 (→145조)	국가→ 국가,시도	2010.07.16

## (2) 농수산물품질관리법(농수산물품질법)

농수산물품질관리법은 농수산물에 대한 안전성 확보와 상품성을 향상하고 투명한 거래를 통해 농어업인의 소득증대와 소비자 보호에 이바지하고자 제정되었다. 주로 농산물 안전성에 대한 사무가 이양되었으며 광역부문에 대한 조사,시료수거,결과조치에 대한 부분이 이양된 것으로 분석된다.

## 4) 축산/동물

축산, 동물과 관련하여「수의사법」,「가축전염병예방법」,「축산법」,「초지법」등의 단위사무가 지방 이양되었으며 가장많은 수의 사무가 이양되었다. 주로 변경 및 신고사무, 교부 및 지도 성격의 사무가 이양되었다.

### (1) 수의사법

수의사법은 수의사의 기능과 업무에 관한 사항을 규정하여 동물의 건강증진 및 축산업의 발전과 공중위생의 향상에 기여를 목적으로 제정된 법으로 동물병원의 개설 및 관리의무, 동물진단용 특수의료장비의 설치·운영 사무, 검사·측정기관의 지정 등의 사무를 명시하고 있다.

이 중 동물병원 진료부 및 검사(재31조), 동물병원의 휴,폐업 신고(제18조) 등 동물병원의 등록에 관한 사무가 2001년 이양완료되었으며 공수의 위촉 및 지도감독 업무(제21조)가 2002년 이양 결정되어 2005년 시군구의 사무로 이양완료되었다.

〈표 3-10〉 축산·동물분야 지방이양

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자	
'01	'01	동물병원의 등록에 관한 사무	동물병원 진료부 및 검안부의 검사	수의사법	제31조 제1항	국가, 시도→ 시도	2000.12.06	
	'01		동물병원 휴·폐업 신고		제18조	시도→시군구	2000.12.06	
	'01		동물병원의 동물진료업의 정지		제33조	시도→시군구	2000.12.06	
	'01		신고사항 변경신고		제17조 제3항	시도→시군구	2000.12.06	
	'01	동물용 의약 품 도매상 허가 등	관리약사의 변경신고	동물용의약품 등취급규칙	제20조 제3항	시도→시군구	2000.12.06	
'02	'01	가축전염병 확산방지에 관한 사무	가축사육 제한	가축전염병예 방법	제8조 제2항	시도→시군구	2000.12.06	
	'01		가축사육시설 폐쇄		제8조 제3항	시도→시군구	2000.12.06	
	'01		가축의 격리와 이동 제한 등		제8조 제1항	시도→시군구	2000.12.06	
	'01		가축의 사체 등 발굴 허가		제15조 제1항	시도→시군구	2000.12.06	
	'01		도태의 권고		제10조 의2	시도→시군구	2000.12.06	
	'01		살처분 및 축견의 억류 명령		제10조	시도→시군구	2000.12.06	
	'01		축사 등의 소독명령		제16조 제1항	시도→시군구	2000.12.06	
'03	'01	가축방역관 및 동물검역 관 배치 등	가축방역관 및 동물검역관 배치	가축전염병예 방법	제3조 제1항	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2003.02.27	
	'01		가축방역보조원 위촉		제3조 제2항	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2003.02.27	
	'01		가축방역상황조사 결과 보고 접수		시행규칙 제26조 제3항	국가→ 국가, 시도	2003.02.27	
	'01		가축소독실시기록부 비치 및 소독실시 확인		제5조 제3항	시도→시군구	2003.02.27	
	'01		가축전염성 질병 방역 조치관련 의견수렴		가축전염병예 방법시행규칙	제1조의 4제2항	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2003.02.27
	'01		가축전염성 질병예찰 실시		제1조의 4제1항	국가, 시도→ 국가, 시도, 시군구	2003.02.27	
	'01	가축의 검사, 주사 등 조치	검사, 주사, 약물목록, 투약명령	가축전염병예 방법	제5조 제1항	국가, 시도→ 국가, 특별·광역	2002.08.28	

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
						시,시군	
	'01	명령	사실증명서 교부		제5조 제3항	국가,시도→ 국가,특별·광역 시,시군	2002.08.28
	'01		주사또는투약의 금지명령		제5조 제1항	국가,시도→ 국가,특별·광역 시,시군	2002.08.28
	'01		주사표시명령		제5조 제1항	국가,시도→ 국가,특별·광역 시,시군	2002.08.28
	'01	가축방역관 및 동물검역 관 배치 등	가축방역조치의 권고		제4조 의4	국가→ 국가,시도	2003.02.27
	'01	공수의 위촉 및 지도감독	공수의 위촉	수의사법	제21조 제1항	시도→시군구	2002.08.28
	'01	공수의 지도 감독			제21조 제2항	시도→시군구	2002.08.28
'05	'01	수의사,동물 병원에 대한 지도명령	기구,장비의 구비 및 시설개선 의 지도명령	수의사법	제30조 제1항	국가→ 국가,특별·광역 시,시군	2002.08.28
	'01		기구,장비의 대국민 지원지도 와 동원명령		제30조 제1항	국가→ 국가,특별·광역 시,시군	2002.08.28
	'01		위해발생 방지를 위해 필요한 지도명령	수의사법시행령	제20조	국가→ 국가,특별·광역 시,시군	2002.08.28
	'01	동물병원의 등 록에 관한사무	동물병원 개설신고	수의사법	제17조 제3항	시도→시군구	2000.12.06
'07	'01	가축의 검사, 주사 등 조치 명령	가축방역의 공동실시 명령	가축전염병예 방법	제15조 제3항	국가,시도→ 국가,특별·광역 시,시군	2002.08.28
	'01		검사증명서의 휴대명령		제16조 제3항	국가,시도→ 국가,특별·광역 시,시군	2002.08.28
	'01	보호가축의 지정·고시에 관한사무	보호가축의 지정·고시	축산법	제8조 제1항	시도→시군구	2005.08.04
	'02	수정사의 교육 실시	수정사의 교육실시	축산법	제12조 제1항	국가,시도→시도	2005.08.04

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
	'02	초지조성 및 실태조사에 관한 사무	초지관리실태 조사결과 보고	초지법	시행규칙 제16조 제2항	국가→사무폐지	2005.12.01
	'02		초지조성에 관한 협의 경유	초지법시행규칙	제3조 제2항	시도→시군구	2005.12.01
'11	'00	가축방역 기능	가축위생방역지원본부 보고지 시 및 감독	가축전염병예 방법	제9조 제7항	국가→ 국가,시도	2009.06.19 2009.08.21
	'01	명예가축방 역감시원에 관한 사무	명예가축방역감시원의 위촉		제29조	국가→ 시군구,특별자치도	2010.01.22
'12	'03	과태료의 부과 기능	과태료의 부과 권한	축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률	제35조 제1항 제2호	국가→시도	2011.06.29
'13	'03	동물용 의약 품 도매상 허가등	동물용의약품 도매상허가 등	동물용의약품 등취급규칙	규칙 제20조 제1,2항	시도 → 시군구	2000.12.06
	'03		동물약사 감시원 임명		규칙 제50조	시도 → 시군구	2007.07.20
	'03		동물용 의약품 도매상 변경허가 신청		규칙 제24조 제1항	시도 → 시군구	2007.07.20
	'03		변경허가시 허가증 재교부		규칙 제24조 제3항	시도 → 시군구	2007.07.20
	'03		업무정지 처분시 처분내용 기재 등		규칙 제49조 제2항	시도 → 시군구	2007.07.20
	'03		허가증 갱신통지 및 공고		규칙 제25조 제2항	시도 → 시군구	2007.07.20
	'03		허가증 재교부 신청		규칙 제25조 제1항	시도 → 시군구	2007.07.20
	'03		허가증 제출		규칙 제25조 제3항	시도 → 시군구	2007.07.20
	'03		허가취소 등의 처분시 허가증 반납		규칙 제 49조제 1항	시도 → 시군구	2007.07.20

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
	'02	시군구 공익 수익사 복무 감독에 관한 기능	시군 또는 자치구에 근무하는 공익수익사의 복무감독에 관한 권한	공중방역수의 사에관한법률	제17조	시도 → 시군구	2010.08.18.
'15	'03	초지조성 국공 유지의 대부료 책정 기능	초지조성의 허가를 받은 국공 유지의 대부료 책정 *국공유지중공유지만이양 (국유지제외)	초지법	제18조	국가(대통령령) → 시도(시도 조례)	2012.06.22 2012.09.26

## (2) 축산법

축산법에서는 보호가축에 대한 지정, 고시에 관한 사무를 시도사무에서 시군구로 이양하였으며 수정사의 교육 등에 관한 사무를 2005년 시도사무로 이양결정하고 2007년에 이양이 완료되었다.

## 5) 산림, 행정 및 기타

행정 및 기타 항목의 경우 현재 농정사무 현황 분석 시점을 기준으로 농림축산식품부 현행법령에 존재하고 있지 않은 근거법령을 정리한 것이다.

산림 사무의 경우 산림기본법을 기본으로 하여 산림정책이 이루어지며 「사방사업법」, 「산림조합법」, 「산지관리법」 등이 존재하고 있으며 지방이양이 완료된 사무 중 산림과 관련된 단위사무는 존재하지 않았던 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-11〉 산림·행정 및 기타분야 지방이양

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
'01	'01	축산물보관업의 허가·신고 등	과징금의 처분	축산물가공 처리법	제28조	시도→시군구	2001.02.28
	'01		과태료의 부과·징수		제47조	시도→시군구	2001.02.28
	'01		생산실적 등의 보고		제34조	시도→시군구	2001.02.28
	'01		시설개수명령		제35조	시도→시군구	2001.02.28

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
	'01		영업자의 지위승계자 신고		제26조 제3항	시도→시군구	2001.02.28
	'01		조건부허가 및 조건이행의 신고		제23조	시도→시군구	2001.02.28
	'01		청문		제43조	시도→시군구	2001.02.28
	'01		축산물 운반·판매업의 신고		제24조 제2항	시도→시군구	2001.02.28
	'01		축산물보관업의 변경허가		제22조	시도→시군구	2001.02.28
	'01		축산물보관업의 허가		제22조	시도→시군구	2001.02.28
	'01		폐쇄조치 등		제38조	시도→시군구	2001.02.28
	'01		허가시 부관참부		제23조	시도→시군구	2001.02.28
	'01		허가취소 및 영업정지		제27조	시도→시군구	2001.02.28
	'01		휴업·재개업(또는 폐업) 및 경미한 사항 변경신고		제22조 제4항	시도→시군구	2001.02.28
'03	'01	특정어구(이중 이상의 자망) 사용승인	특정어구 사용금지 및 예외적 사용승인	수산자원보호령	보호령 제5조	국가,시군구 →시군구	2003.02.27
'04	'01	축산물보관업의 허가·신고 등	휴업·재개업(또는 폐업) 및 신고내용 변경 신고	축산물가공 처리법	제24조 제2항	시도→시군구	2001.02.28
	'01		권리·의무의 이전인가 또는 신고		제34조	국가,시도→ 광역시,시군	2001.04.12
	'01		변상금의 징수		제30조 의 2제1항	국가,시도→ 광역시,시군	2001.04.12
	'01		사용료 또는 점용료의 징수 및 감면		제30조 제1항	국가,시도→ 광역시,시군	2001.04.12
	'01		여행시설의 사용(또는 점용) 신고		제28조 제1항	국가,시도→ 광역시,시군	2001.04.12
'05	'01	여행시설의 사용 허가 등	여행시설의 사용(또는 점용) 허가	여행법	제28조 제1항	국가,시도→ 광역시,시군	2001.04.12
	'01		여행시설의 사용(또는 점용) 허가 협의		제28조 제5항	국가,시도→ 광역시,시군	2001.04.12
	'01		여행시설의 사용허가 부관참부		제28조 제6항	국가,시도→ 광역시,시군	2001.04.12
	'01		여행시설의 사용허가 취소 또 는 점용의 정지		제29조 제1항	국가,시도→ 광역시,시군	2001.04.12
	'01		원상회복 등		제33조	국가,시도→ 광역시,시군	2001.04.12

완료 년도	확정 년도	기능명	단위사무	근거법령	조항	이양방향	일자
	'01		청문		제33조 의2	국가,시도→ 광역시,시군	2001.04.12
	'01	전통외식산업 연 구개발 및 보급	전통외식산업 연구개발 및 보급	농산물가공산 업육성법	제7조 제1항	국가→ 국가,시도	2003.04.30
'07	'02	수산질병관리원 의 개설 등에 관한 사무	수산질병관리원에 대한 보고 및 업무감독	기르는어업육 성법	제32조	시도→시군구	2005.08.04
	'02		수산질병관리원에 대한 지도·명령		제31조	국가→시군구	2005.08.04
	'02		수산질병관리원의 개설 및 변경신고		제24조	시도→시군구	2005.08.04
	'02		수산질병관리원의 과태료 부과·징수		제36조 제3항	시도→시군구	2005.08.04
	'02		수산질병관리원의 과태료 처분 이의제기에 대한관할법원사실통보		제36조 제5항	시도→시군구	2005.08.04
	'02		수산질병관리원의 과태료 처분에 대한 이의신청		제36조 제4항	시도→시군구	2005.08.04
	'02		업무의 정지명령		제29조	시도→시군구	2005.08.04
	'02		휴업·폐업의 신고		제26조	시도→시군구	2005.08.04
	'02	축산물검사사무	축산물 검사결과 개선지도	축산물가공처 리법시행규칙	제12조 제2항	국가→시도	2004.11.04
'08	'00	금지조항의 적용 제외에 관한 사무	허가신청서 제출	수산자원보호령	제15조 제2항	국가→시도	2006.04.06
	'00	수산,동식물 포 획,채취금지조항 의 적용제외 허가 등에 관한 사무	수산동식물의 포획채취금지 적용제외	수산자원보호령	제15조 제1항	국가→시도	2006.04.06
'11	'00	낙시어선업 지도 기능	낙시어선업지도	낙시어선업법	제21조 의4	국가,시도→ 시도	2010.07.16
	'01	무관세대상 가축 의 확인에 관한 사무	무관세대상 가축의 확인	관세법	제50조	국가→시도	2010.02.10
'12	'03	구제역 검사시료 채취 및 검사시 료에 대한 정밀 검사 기능	구제역 검사시료 채취 및 검 사시료에 대한 정밀검사	구제역 방역 실시요령	제15조	국가→ 국가,시도	2011.02.23



### 3 소결 및 시사점

본 장에서는 지방자치단체로 이양된 농림축산식품사무의 현황을 알아보기 위해 2017년 7월까지의 지방이양완료사무를 법령을 중심으로 살펴보았다. 앞선 결과에서 살펴보았듯이 대부분의 농림축산식품사무의 지방이양이 국민정부와 참여정부에서 이루어진 것을 확인할 수 있다. 농림축산식품사무의 경우 농업, 농촌, 식량, 축산, 방역 등 광범위한 영역의 사무를 포함하고 있기 때문에, 사무별로 개별적인 법률에 의해 중앙사무가 지방으로 이양되었다. <표 3-12>와 같이 2017년 7월을 기준으로 총 182개의 사무가 지방으로 이양되었으며, 농림축산식품부의 소관 법률은 총 93개이다. 이양된 사무를 확정연도별로 나누어 분류하면 다음과 같다.

<표 3-12> 지방이양 완료사무 연도별 추이

연도	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
정권	국민의 정부		참여 정부				이명박 정부				박근혜 정부				
확정건수	20	35	14	3	20	1	43	2	-	4	19	9	11	-	1

\* 출처: 농림축산식품부 자료, (2018) 재정리

이양완료된 182개의 사무 중 규제 및 관리사무, 허가 및 승인사무, 등록 및 수리사무의 특징을 가진 사무가 다수 이양되었으며 사무에 대한 효율적인 대응과 국민의 체감도가 높은 사무가 주로 지방으로 이양된 것으로 분석된다.

<표 3-13> 단위업무별 지방이양 사무 수

원분류	단위 사무 특징	단위 업무 특성	사무 수
등록 및 수리	등록 및 변경, 신고 수리 접수	소극적 행정 행위사무 (비교적 정형화된 사무로써 업무량 파악이 상대적으로 용이한 사무)	25
교부 및 통지	교부, 송부, 고지, 통지		9
지정 및 협의	지정, 위탁, 위촉, 협의, 청문	정책사무	19
허가 및 승인	허가 및 승인 업무 및 자격인정		33
기획 및 계획	중장기 정책 과제 기획 및 계획		7
규제 및 관리	지도, 명령, 감시, 조치, 규제+관리, 예방	적극적 행정 행위사무 (정형화하기 어려운 사무로써 지자체의 적극성 및 능동성이 요구되는 사무)	48
조사 및 보고	검사, 조사, 보고, 기록, 제출		19
징수 및 부과	징수 및 과징금 부과, 포상		21

관계법령을 통해 나타난 농림축산식품사무의 지방이양 분석 결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 농림축산식품사무의 추진에 있어 협의, 조정체계가 부족하다.

농림축산식품사무와 관련된 정책의 경우 여러 부처에 걸쳐 다양한 개별법에 의해서 시행되고 있다. 특히 농촌정책의 경우, 여러부처에 의해서 개발계획이 추진되고 있다.(현재, 농촌공간을 대상으로 하는 지역개발 관련 법정계획이 84개에 달함. 심재현, 2017.6. p43). 일례로 농림축산식품부의 농촌지역 활성화를 위한 소규모 활성화 정책의 경우 교육부에서는 소규모 학교 폐교를 위한 정책을 시행하고 있어, 정책내용간의 충돌이 발생하고 있다.(유정규, 자치분권의 진전과 농정추진체계의 혁신과제)

둘째, 관계 법령의 분산으로 인해, 지방이양 사무가 복잡하게 이루어지고 있다.

국가사무이양 과정에서 통폐합 및 분리된 법률들이 다수 존재하고 있으며 관계 법령에 대한 변화를 추적하는데 어려움을 겪고 있다. 실제로 이양완료사무 분석에 있어 현재 농림축산식품부의 소관 법령에 존재하지 않는 법령들이 다수 존재하였으며 이로인해 집행을 담당하고 있는 지방자치단체의 입장에서 상위법령과 분산과 변화에 따른 혼란을 겪을 수 있다.

앞서 언급한것과 같이 농림축산식품사무는 기본적으로 특성 및 전문성 측면에 있어서 개별법들이 존재할 수 밖에 없다. 그러나 각 법령 간 관계가 명확치 않은 채로 존재한다는 것은 업무의 집행 및 구성에 있어 문제점을 가진다.

셋째, 여전히 사무의 대한 배분문제가 있다. 농림축산식품사무에 대한 지방이양이 꾸준히 이루어지고 있으며 농어업, 농어촌특별위원회 설치 및 운영에 관한 법률, 지역 특화작물 육성개발 등 새로운 법률에 대한 움직임도 나타나고 있다. 그러나 농림축산식품사무의 수립 및 운용, 지역적 특성을 고려한 효율적인 이용방법 등에 있어서 지방자치단체의역할제고 및 분권축진이 요구된다.

## 제4장

# 지방이양 정책성과 분석



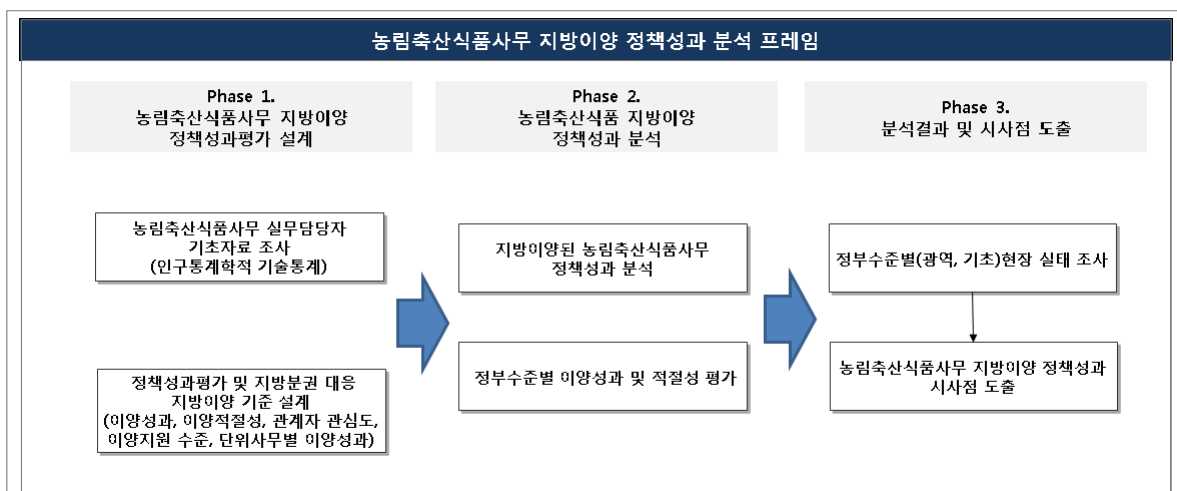
## 제4장 지방이양 정책성과 분석

### 1 농림축산식품사무 지방이양 정책성과 분석 설계

본 장에서는 농림축산식품사무의 지방이양 관련하여 그간의 정책성과를 평가하고, 지방분권에 대응하는 농림축산식품사무 추진의 효율성과 효과성을 제고하기 위해 중요 요인을 분석한다. 본 분석을 위하여 농림축산식품부를 포함한 광역 및 기초자치단체의 농정사무 실무자(업무 분야: 농업, 지역개발, 식품, 축산, 농생명 등)에 대한 설문조사를 실시하였다.

농림축산식품사무 지방이양에 대한 정책성과 평가를 위하여 본 장에서는 3단계의 정책성과 분석 프레임 설정하여 진행하였다. 아래의 <그림 4-1>에서 제시된 것과 같이 1단계에서는 정책성과 평가 분석에 활용될 설문조사 항목 및 설문 대상자를 설정하고, 2단계에서는 농림축산식품사무 지방이양 성과 및 성과달성 영향요인들을 평가하고, 3단계에서는 농림축산식품사무 지방이양의 정책성과(행정의 효율성 및 효과성) 극대화를 위한 시사점을 도출한다.

<그림 4-1> 농림축산식품사무 지방이양 정책성과 분석 프레임



설문조사 항목은 크게 지방이양 성과 및 지방이양 절차(과정)으로 구성되며, 중앙사무 지방이양(권한배분) 및 농정사무 지방이양 성과 등과 관련된 선행연구들을 활용하여 항목을 구성하였다. 특히 본 분석에서는 ‘지방이양사무의 특성별 성과분석’(하정봉, 2008)에서 제시된 성과지표를 활용하였으며, 정책성과(이양성과)의 경우에는 지방분권에 대응한 중앙사무 지방이양 권한배분 관련 선행연구들을 기반으로 ‘민주성, 대응성, 현지성, 투명성, 효율성’의 기준을 적용하였다. 지방이양 절차 및 과정에 대한 부분에서는 ‘이양 적절성, 수행주체 및 정책대상자의 관심도 그리고 지방이양 지원 의지’에 관련된 항목으로 구성하여 조사하였다. 각 설문항목은 5점 척도(설문항목 표 3 참조 -5점: 매우높음, 1점 매우낮음)로 측정되었다.

또한, 농림축산식품사무 기능별 정책성과를 분석하기 위하여 4개 영역(①농업 및 농촌분야, ②식량·농자재·식품분야, ③유통·소비과학 분야, ④축산·동물분야)에 대한 지방이양 된 34개 기능을 활용하였다. <표 4-1>은 지방이양된 농림축산식품사무 기능별 정책성과 분석에 활용된 기능들을 제시한 것이다.

<표 4-1> 정책성과 분석에 활용된 농림축산식품사무 기능

농업·농촌분야
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수리계 조직 운영 관련 기능</li> <li>• 환지계획 인가 등 관련 기능</li> <li>• 여성 농업인 육성계획 관련 기능</li> <li>• 영농조합법인 해산 관련 기능</li> <li>• 수산업기반시설 등록 및 시행자 관리 관련 기능</li> <li>• 농어촌휴양자원개발 관련 기능</li> <li>• 농업기반정비 사업 관련 기능(용수구역 고시, 기반정비 사업 시행자, 사용승인 등)</li> <li>• 농업생산기반시설 폐지·승인 관련 기능</li> <li>• 농어촌 홍보·조사 연구 전문기관 지정 관련 기능</li> <li>• 도시와 농어촌간의 교류촉진 관련 기능</li> </ul>
식량·농자재·식품분야
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농약판매법 관리 관련 기능(농약판매법 등록, 등록취소, 영업정지 등)</li> <li>• 양곡가공업자 관련 기능(등록 신고, 취소, 과태료 부과 부과징수 등)</li> <li>• 신기술농업기계 개발 및 보급</li> <li>• 비료생산업 관련 기능(과징금 처분, 체납처분, 영업정지, 등록 및 등록 취소 등)</li> <li>• 비료수입업 관련 기능(과징금 처분, 체납처분, 영업정지, 등록 및 등록 취소 등)</li> <li>• 유통농약 등의 검사 관련 기능</li> <li>• 전통주 등의 제조면허 추천 기능</li> </ul>
유통·소비과학분야
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 우량종자의 생산·보급 관련 기능</li> <li>• 농산물안전성 조사 관련 기능(농산물 및 그 가공식품에 대한 원산지 표시조사, 안전성 조사, 위반행위의 과태료 부과징수 등)</li> <li>• 농수산물 주산지 지정 관련 기능</li> <li>• 종자업 등록 관련 기능</li> </ul>

- 도매시장운영방법 개선 관련 기능
- 방제명령, 이행여부 감독 및 위반자에 대한 과태료 부과 및 징수 기능
- 종자의 유통조사 관련 기능(과태료 부과, 징수 등)

**축산·동물분야**

- 동물병원의 등록 관련 기능(휴폐업신고, 동물진료업의 정지·변경신고 등)
- 가축전염병 확산방지 관련 기능(가축사육 제한, 가축사육시설 폐쇄, 가축격리 및 이동제한, 소독 명령 등)
- 가축방역 및 동물검역관 배치 기능
- 가축의 검사, 주사 등 조치명령
- 보호 가축의 지정, 고시 관련 기능
- 초지조성 및 실태조사 관련 기능
- 동물용 의약품 도매상 관리 관련 기능(허가 및 변경허가 등)

본 설문에 대한 응답자의 특성(인구통계학적 특성)은 아래의 <표 4-2>과 같다. 정부수준별 농정사무 담당자 총 272명(농림축산식품부 48명, 광역자치단체 32명, 기초자치단체 192명)이 응답하였다. 학력별 분포를 살펴보면 대학졸업이 전체의 74.3%로 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 직급에서는 6~7급의 비율이 전체의 50%로 높은 비중을 차지하였다. 공직근무기간의 경우 10년 이상 공직에 근무한 응답자 50% 이상이며, 농정사무 경력의 경우에는 5년 미만의 응답자가 전체 응답자의 50% 이상이었다.

**<표 4-2> 정책성과 분석을 위한 응답자(농정사무 실무자) 인구통계학적 특성**

구분		빈도	비율(%)	구분		빈도	비율(%)
소속 기관	농림축산식품부	48	17.4	직급	8-9급	79	28.6
	광역자치단체	32	11.6		6-7급	138	50
	기초자치단체	192	69.6		4-5급	50	18.1
					3급 이상	1	0.4
학력	고졸	16	5.8	공직근무기간	3년 미만	58	21
	전문대졸	15	5.4		3년 이상-5년 미만	31	11.2
	대졸	205	74.3		5년 이상-10년 미만	41	14.9
	대학원졸	36	13		10년 이상-15년 미만	62	22.5
연령	20대	29	10.5		15년 이상	79	28.6
	30대	101	36.6	농정사무경력	3년 미만	104	37.7
	40대	42	15.2		3년 이상-5년 미만	36	13
	50대 이상	1	0.4		5년 이상-10년 미만	38	13.8
10년 이상-15년 미만					37	13.4	
성별	남	176	63.8	15년 이상	56	20.3	
	녀	95	34.4				

2

농림축산식품사무 지방이양 정책성과 분석 결과

1) 정책성과 분석을 위한 요인 유형화 분석

지방이양 된 농림축산식품사무 정책성과 분석을 위한 설문조사 항목들의 타당성을 검증하기 위하여 탐색적 요인분석을 실시하였으며, 통계적 검증 방법(KMO<sup>3)</sup>: Kaiser-Meyer-Olkin) 검정과 Bartlett<sup>4)</sup>의 구형성 검정을 실시하였다. 분석결과 KMO = 0.895, Bartlett's  $\chi^2=2074.682(df=91, p<0.001)$ 으로 요인분석에 대한 적합도는 높은 것으로 분석되었다. 또한 정책성과 및 이양과정(절차)에 대한 측정도구의 신뢰성을 검증하기 위하여 신뢰도 분석을 실시하였으며, 정책성과 측정도구의 경우에는 신뢰계수가 91%, 이양절차(과정) 측정도구의 신뢰계수가 84%로 분석되었다. 이는 정책성과와 이양절차(과정)에 대한 측정도구의 내적일관성이 수준이 높은 것을 의미한다.

정책성과와 이양절차(과정) 간의 주성분이 이론적 및 선행연구에서 도출되어진 기준에 의하여 유형화 되었으며, 지방이양된 농림축산식품사무의 정책성과를 측정하기 위한 항목으로 '현지성, 민주성, 대응성, 투명성, 효율성'의 측정지표가 적합함이 요인분석을 통하여 검증되었다. 또한 정책성과에 영향을 미치는 요인으로 이양과정(절차)에 해당하는 '이양 적절성, 수행주체 및 정책대상자의 관심도, 지방이양 지원 의지'의 구성항목이 적합함이 실증적으로 검증되었다.

3) KMO 검정은 표본 적합도를 의미하며, 0.5이상이면 요인분석 방법론의 사용 적합도를 의미함.

4) Bartlett 검정은 설문문항에 대한 요인분석의 적합도를 나타내며, 통계적 유의확률로서 요인분석의 적합성을 판단함.



〈표 4-3〉 정책성과 분석을 위한 요인 유형화 결과

정책성과 분석 기준(설문문항과 동일)	성분	
	1	2
<b>지방이양 사무 정책성과</b>		
• 지방이양된 사무집행과 지역수요와의 연계성(현지성)	.061	<b>.809</b>
• 중앙사무의 지방이양에 따른 주민신뢰도 향상(민주성)	.287	<b>.769</b>
• 지방이양 사무의 지역수요 반영 수준(대응성)	.274	<b>.736</b>
• 지방이양된 사무집행에 따른 업무성과 공개 수준(투명성)	.331	<b>.642</b>
• 지방이양에 따른 지자체 행정절차 간소화 수준(효율성)	.364	<b>.668</b>
<b>이양과정 및 절차</b>	-	-
• 중앙사무 지방이양 시기의 적절성 수준(이양 적절성)	<b>.512</b>	.475
• 중앙사무 지방이양 타당도 수준(이양 적절성)	<b>.568</b>	.556
• 중앙사무 지방이양 사전준비도 수준(이양 적절성)	<b>.679</b>	.387
• 중앙사무 지방이양에 대한 지자체 관심도 수준(이양 적절성)	<b>.763</b>	.209
• 중앙사무 지방이양에 대한 지방의회 관심도(수행주체의 관심도)	<b>.804</b>	.102
• 중앙사무 지방이양에 대한 지방자치단체장의 관심도(수행주체의 관심도)	<b>.737</b>	.240
• 중앙사무 지방이양에 대한 주민들의 관심도(정책 대상자의 관심도)	<b>.727</b>	.387
• 중앙사무 지방이양에 대한 비재정적 지원 수준(지방이양 지원 의지)	<b>.736</b>	.283
• 중앙사무 지방이양에 대한 농림축산식품부의 지원 수준(지방이양 지원 의지)	<b>.724</b>	.324
<b>신뢰도</b>	<b>.914</b>	<b>.843</b>
<b>고유값(Eigenvalue)</b>	<b>4.815</b>	<b>3.776</b>
설명분산(%)	34.4	26.9
누적설명분산(%)	34.4	61.3
<b>KMO = 0.895, Bartlett's <math>\chi^2=2074.682(df=91, p&lt;0.001)</math></b>		

## 2) 농림축산식품사무 정책성과와 이양절차(과정)에 대한 실증 분석 결과

지방이양 된 농림축산식품사무의 정책성과 달성 수준 및 이양절차(과정)의 적합성 수준에 대한 농정사무 실무자들의 인식조사 결과를 살펴본 바, 정책성과 부분에서는 지방이양 사무의 지역수요와의 연계성 수준과 지역수요 반영 수준은 '보통 수준'으로 분석되었으며, 주민 신뢰도 향상 및 업무성과 공개 및 행정절차의 간소화 부분에서는 보통 수준에 미치지 못하고 있는 것으로 분석되었다. 이는 지방자치 및 지방분권에서 핵심적으로 강조하고 있는 권한배분 기준인 '현지성, 대응성, 민주성, 투명성 및 효율성' 제고의 정책 성과목표가 달성되지 못하고 있음을 나타내고 있다. 또한, 농림축산식품사무들의 지방이양 과정 및 절차과정에 대한 농정사무 담당자들의 조사 결과를 살펴보면 '이양 적절성, 농정사무 수행주체 및 정책 대상자의 관심도, 비재정적 및 부처차원의 지원' 모두 보통 수준에 미치지 못하고 있는 것으로 분석되었다.

〈표 4-4〉 정책성과 및 이양절차(과정)의 적합성 수준에 관한 인식조사 결과

지방이양 정책성과				이양 적절성			
정책성과	관측	평균	표준편차				
현지성 (지역수요와의 연계성)	275	3.09	.720				
민주성 (주민신뢰도 향상)	275	2.96	.814	이양절차 및 과정	관측	평균	표준편차
대응성 (지역수요 반영도)	272	3.02	.878	이양시기의 적절성	272	2.82	.709
투명성 (업무성과 공개)	275	2.97	.744	이양 타당도 수준	274	2.86	.788
효율성 (행정절차 간소화)	273	2.88	.893	이양 사전준비도 수준	274	2.64	.842
				지자체 관심도 수준	272	2.80	.858
수행주체 및 정책대상자 관심도				비재정적 및 부처차원 지원			
이양절차 및 과정	관측	평균	표준편차	이양 절차 및 과정	관측	평균	표준편차
지방의회 관심도	273	2.87	.860	비재정적 지원	273	2.56	.860
지방자치단체장의 관심도	274	3.00	.871	농림축산식품부의 지원	273	2.63	.834
주민 관심도	274	2.63	.864				

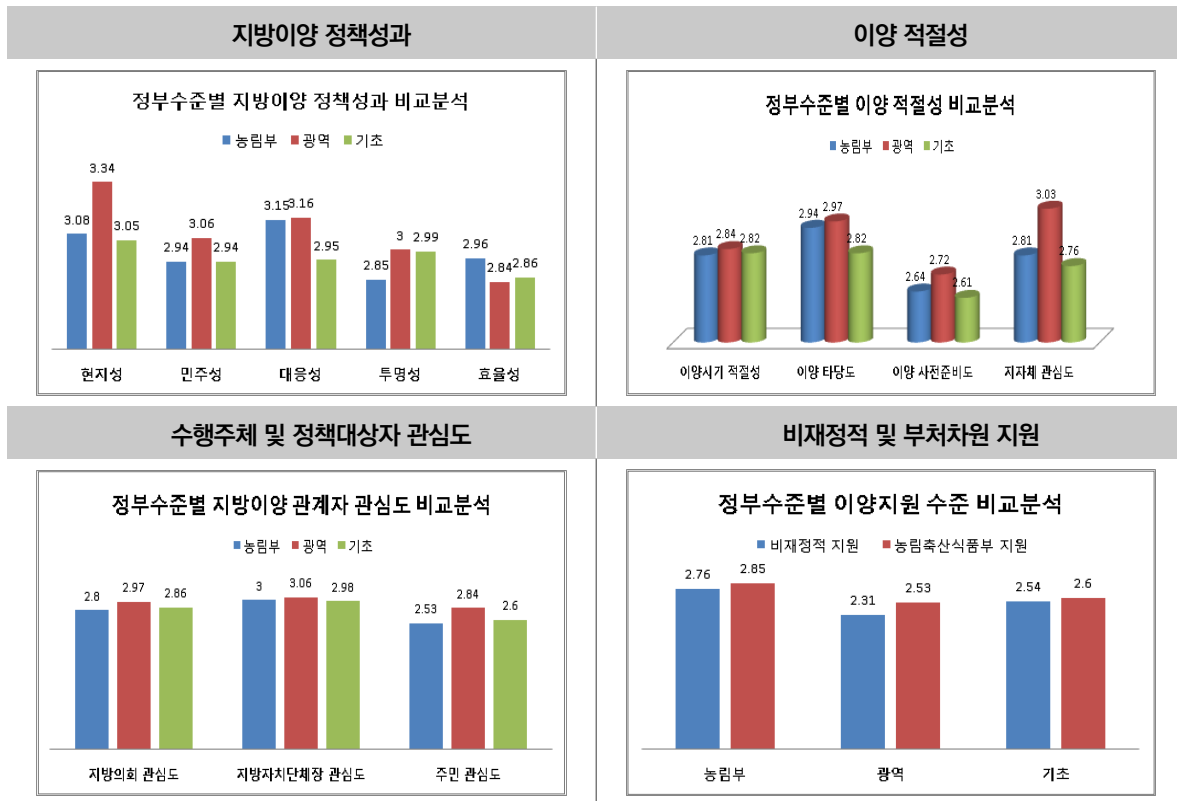
지방이양 된 농림축산식품사무 정책성과 및 이양절차(과정) 적합성을 정부수준별 농정사무 담당자들의 인식조사 결과를 살펴보면 다음의 〈표 4-5〉와 같다. 지방이양 정책성과의 경우, 정부수준에 관계없이 전반적으로 보통수준에 머물고 있는 것으로 분석되었다. 농림축산식품사무 지방이양에 따른 사무추진의 ‘현지성, 민주성, 대응성’ 측면은 광역자치단체 경우에서 상대적으로 높은 수준으로 인식되고 있으나, 통계적으로 유의미한 의미를 부여하기에는 한계가 있는 것으로 분석되었다. ‘효율성’ 측면에서는 정부수준에 관계없이 보통수준에도 미치지 못하고 있는 것으로 분석되었다.

정부수준별 농림축산식품사무 이양 적절성 분석에서는 정부수준에 관계없이 모든 영역(이양시기 적절성, 이양 타당성, 이양 사전준비도, 지자체 관심도)에서 보통수준에 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 하지만 지방자치단체의 지방이양에 대한 관심도 측면에서는 광역자치단체의 경우가 타 정부수준에 비하여 상대적으로 높은 것으로 분석되었다. 이양 적절성에 대한 분석결과는 농림축산식품사무 지방이양에 대한 사전준비 및 정부단위별 공감대 형성에 미흡함이 있음을 제시하고 있다. 또한 농림축산식품사무 지방이양에 따른 수행주체 및 정책대상자의 관심도 측면 역시 보통 수준에 머물고 있는 것으로 분석되었다. 이는 권한 및 기능을 이양 받은 농정사무 수행 주체 및 정책 대상자의 관심이 낮은 수준에 머물고 있어 지방이양에 따른 정책성과를 달성하기에 한계가 있음을 의미한다.

마지막으로 정부 수준별 농림축산식품사무의 지방이양 지원 수준 분석결과는 농림축산식품부와

광역시 및 기초자치단체 간의 인식수준의 차이가 있음을 제시하고 있다. 지방이양 지원 수준은 정부 수준에 관계없이 보통 수준이하로 나타나고 있지만, 권한 및 기능을 이양하는 농림축산식품부와 달리 광역 및 기초자치단체에서 이양 지원 수준이 미흡하다고 인식하고 있는 것으로 분석되었다.

〈표 4-5〉 정부수준별 정책성과 및 이양 절차(과정) 적합성 수준 인식조사 결과



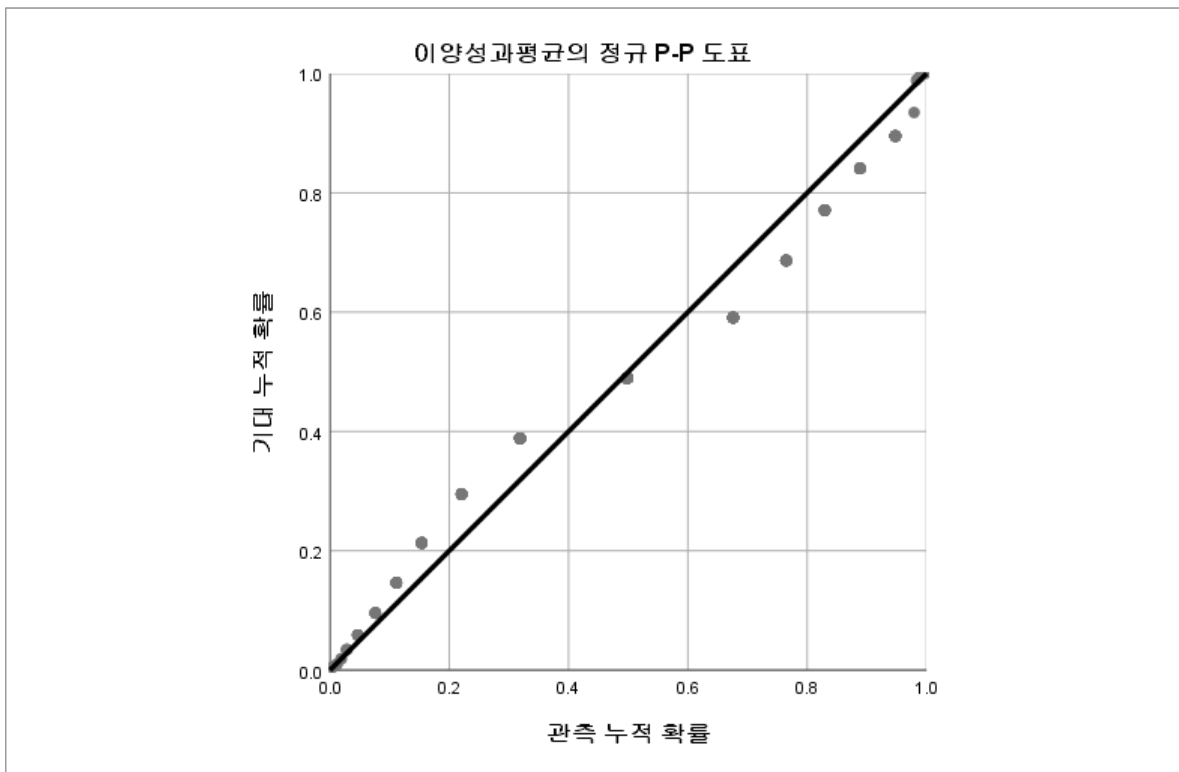
앞선 전술된 정책성과 및 이양절차(과정)에 대한 인식도 조사 결과를 바탕으로 이양절차(과정) 요인과 정책성과 간의 어떠한 인과관계가 있는지를 분석하기 위해 다중회귀분석 방법론을 활용하여 실증 분석하였다. 다중회귀분석을 시행하기 위하여 먼저 요인 간 상관관계 및 정책성과 요인(종속변수)의 정규분포 여부를 검증하였다.

아래의 〈표 4-6〉과 같이 정책성과 요인 및 이양 절차(과정) 요인 간에는 정(+)의 상관관계를 있음이 검증되었고, 다중회귀분석 방법론 활용을 위한 이양절차(과정) 요인들 간에는 정(+) 상관관계를 가지고 있으나, 다중공선성 문제는 나타나지 않는 수준이었다. 〈그림 4-2〉는 정책성과 요인에 대한 정규분포도 검증 결과를 보여주는 것으로 다중회귀분석을 위한 정규분포 전제를 만족하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-6〉 정책성과 및 이양절차(과정) 요인 간의 상관관계 분석

	이양 성과	이양 적절성	관계자 관심	이양 지원
이양 성과	1			
이양 적절성	.506**	1		
관계자 관심	.514**	.680**	1	
이양 지원	.482**	.640**	.672**	1

〈그림 4-2〉 정책성과에 대한 정규분포 검증 결과



지방이양된 농림축산식품사무의 정책성과(현지성, 민주성, 대응성, 투명성, 효율성)에 영향을 미치는 요인(이양절차 및 과정)을 분석하기 위해 본 분석에서는 2단계에 걸친 실증 분석을 실시하였다. 1단계에서는 지방이양 농림축산식품사무 정책성과에 대한 영향요인을 유형화 분석에 따른 요인(이양 적절성, 관계자 관심, 이양 지원 수준)들을 활용하여 인과관계를 분석하였으며, 2단계에서는 유형화 된 요인 내에서의 하위 수준의 요인들을 활용하여 정책성과에 영향을 미치는 인과관계를 분석하였다. 아래의 〈표 4-7〉과 같이 1단계에서 분석되어진 다중회귀분석의 결과에서는 본 분석에 활용되어진 이양절차(과정)를 측정하는 ‘이양 적절성 수준, 관계자 관심도 수준, 이양지원 수준’ 모두 지방이양된 농림축산식품사무 정책성과에 긍정적으로 영향을 미치는 요인들로 분석되었다.

〈표 4-7〉 정책성과와 이양절차(과정) 요인들 간의 다중회귀분석 결과

모형 요약		<ul style="list-style-type: none"> <li>• R-square: .319, 수정된 R-square: .311</li> <li>• Durbin-Watson: 1.950</li> </ul>				
분산 분석		<ul style="list-style-type: none"> <li>• F value: 40.476(유의확률: .000)</li> </ul>				
	비표준화 계수 베타	표준화 오류	표준화 계수 베타	T-Value	유의확률	VIF
상수	1.139	.178		6.409	.000	
이양 적절성	.274	.086	.236	3.170	<b>.002</b>	2.123
관계자 관심	.243	.082	.231	2.967	<b>.003</b>	2.330
이양 지원	.168	.071	.171	2.345	<b>.020</b>	2.048

2단계에서는 이양절차(과정)를 측정하고 있는 ‘이양 적절성 수준, 관계자 관심도, 이양 지원 수준’ 들을 기준으로 각 유형 내에서의 하위요인들이 정책성과에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위해 세분화된 다중회귀분석 모형을 적용하여 실증 분석하였다.

〈이양 적절성 수준 측정 변수〉

- 중앙사무 지방이양 시기의 적절성 수준
- 중앙사무 지방이양 타당도 수준
- 중앙사무 지방이양 사전 준비도 수준
- 중앙사무 지방이양에 대한 지방자치단체의 관심도 수준

〈관계자 관심도 수준 측정 변수〉

- 중앙사무 지방이양에 대한 지방의회의 관심도 수준
- 중앙사무 지방이양에 대한 지방자치단체장의 관심도 수준
- 중앙사무 지방이양에 대한 주민들의 관심도 수준

〈이양 지원 수준〉

- 중앙사무 지방이양에 대한 비재정적 지원 수준
- 중앙사무 지방이양에 대한 농림축산식품부 지원 수준

아래의 〈표 4-8〉과 같이 중앙사무 지방이양 높은 타당성, 지방자치단체장 및 주민의 높은 관심도 및 농림축산식품부 차원의 적극적 지원이 정책성과 달성에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 즉 농림축산식품사무 지방이양의 정책성과를 달성하기 위해서는 중앙사무 지방이양에 대한 타당성 분석이 정밀하게 수행되어야 하며, 지방이양 사무 수행주체인 지방자치단체장 및 주민들의 관심이 높아져야 할 것으로 판단된다. 또한 실효적인 농림축산식품사무 지방이양을 위해선 농림축산식품부처 차원의 적극적이고 현실적인 지원이 필요할 것으로 판단된다.

〈표 4-8〉 정책성과와 이양절차(과정) 하위 요인들 간의 다중회귀분석 결과

통계적 유의수준: \*\*<0.05

	이양 적절성 모형		관계자 관심 모형		이양 지원 모형	
	표준화 계수 (표준화 오류)	VIF	표준화 계수 (표준화 오류)	VIF	표준화 계수 (표준화 오류)	VIF
상수	1.421(.181)**		1.497(.059)**		1.772(.141)**	
이양시기 적절성	.035(.083)	2.093				
<b>지방이양 타당도</b>	<b>.404(.084)**</b>	<b>2.664</b>				
지방이양 사전 준비성	.109(.075)	2.376				
지자체 관심도	.036(.065)	1.900				
지방의회 관심도			.003(.071)	2.302		
지자체장 관심도			<b>.260(.069)**</b>	<b>2.152</b>		
주민 관심도			<b>.341(.060)**</b>	<b>1.645</b>		
비재정적 지원 수준					.074(.079)	2.694
농림부 지원 수준					<b>.436(.082)**</b>	<b>2.694</b>
모형 요약	수정된 R-square: .273 Durbin-Watson: 2.020		수정된 R-square: .278 Durbin-Watson: 2.037		수정된 R-square: .241 Durbin-Watson: 1.848	
분산 분석	F value: 25.980**		F value: 35.313**		F value: 43.527**	

### 3) 농림축산식품사무 기능별 지방이양 정책성과 분석 결과

농림축산식품사무 기능별 지방이양 정책성과 분석에서는 지방분권의 권한 범위 확대라는 국정방 향성에 기초하여 기 이양된 농정사무에 대한 정책성과를 평가한다. 특히 정책성과를 측정하기 위 해 아래의 〈표 4-9〉와 같이 기능별 및 측정지표를 설정하였다.

〈표 4-9〉 농림축산식품사무 기능별 지방이양 정책성과 측정 지표

측정: 5점 척도(5점:매우 높음, 1점: 매우 낮음)

분야	분석 기능 수	측정지표
농업·농촌 분야	11개	지역 수요외의 높은 연계성 지방이양에 따른 주민신뢰도 향상 지자체 농정행정 효율성 및 효과성 제고
식량·농자재·식품 분야	7개	
유통·소비과학 분야	7개	
축산·동물 분야	7개	

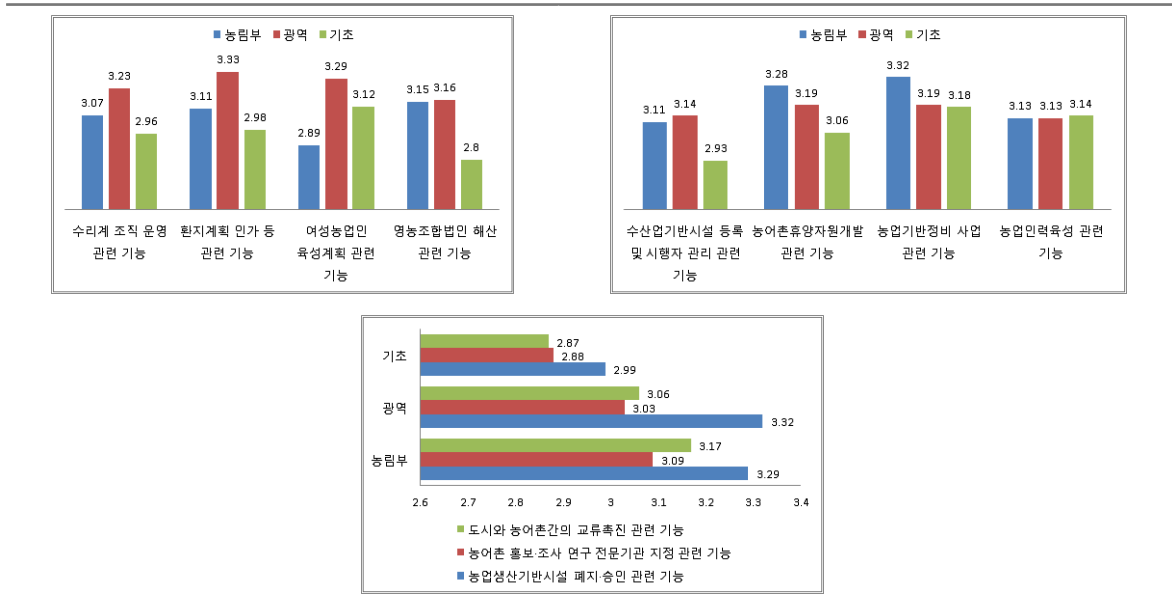
농업·농촌 분야 기능에 대한 정책성과 분석은 아래의 <표 4-10>과 같으며, 수리계 조직 운영, 여성농업인 육성계획, 농업인력 육성, 농업생산기반시설 등의 기능에 대한 정책성과를 분석하였다. 11개 기 이양된 농업·농촌 분야 기능들에 대한 정책성과는 '보통 수준'에 머물고 있는 것으로 분석되었으며, 영농조합법인 해산 관련 기능, 농어촌 홍보·조사 연구 전문기관 지정 및 도시와 농어촌 간의 교류촉진과 관련된 기능은 정책성과의 보통 수준에 미치지 못하고 있는 것으로 분석되었다.

<표 4-10> 농업 및 농촌분야 사무 기능별 정책성과 분석결과

농업·농촌 분야 기능	관측	평균	표준편차
수리계 조직 운영 관련 기능	266	3.01	.667
환지계획 인가 등 관련 기능	266	3.05	.660
여성농업인 육성계획 관련 기능	268	3.10	.702
영농조합법인 해산 관련 기능	265	2.90	.695
수산업기반시설 등록 및 시행자 관리 관련 기능	260	2.99	.637
농어촌휴양자원개발 관련 기능	269	3.12	.726
농업기반정비 사업 관련 기능 (용수구역 고시, 기반정비사업 시행자, 사용승인 등)	268	3.21	.666
농업인력육성 관련 기능 (가족농의 생산성 향상 및 농업경영체 자금지원 등)	268	3.13	.701
농업생산기반시설 폐지·승인 관련 기능	266	3.08	.679
농어촌 홍보·조사 연구 전문기관 지정 관련 기능	265	2.94	.718
도시와 농어촌간의 교류촉진 관련 기능	269	2.95	.667

농업·농촌 분야 기능에 대한 정부 수준별 정책성과 인식수준 결과에서는 11개의 기능 대부분의 영역에서 기초자치단체에서 판단하고 있는 정책성과 수준이 가장 낮은 수준인 것으로 분석되었다. 농업·농촌 분야 기능에 대한 정부 수준별 정책성과 평가 역시 대부분 '보통 수준'에 머물고 있으나, 농림축산식품부에서는 농어촌휴양자원개발, 농업기반정비 사업, 농어촌 홍보·조사 연구 전문기관 지정 및 농업생산 기반시설 폐지·승인 관련 기능들에 대해 타 정부수준의 정책성과 평가 결과보다 상대적으로 높다고 평가하고 있으며, 광역자치단체에서는 수리계 조직 운영, 환지계획 인가, 여성농업인 육성계획, 영농조합법인 해산, 수산업기반시설 등록 및 시행자 관리 기능들에 대해 타 정부수준의 정책성과 평가 결과보다 상대적으로 높다고 평가하고 있는 것으로 분석되었다. 아래의 <표 4-11>은 정부수준별 농업·농촌 분야 기능별 정책성과를 비교분석한 것이다.

〈표 4-11〉 정부수준별 농업·농촌 분야 기능별 정책성과 비교분석



식량·농자재·식품 분야 기능에 대한 정책성과 분석은 아래의 〈표 4-12〉와 같으며, 농약판매업 관리, 양곡가공업자 관리, 신기술농업기계 개발 및 보급, 비료수업 및 생산업 관리, 유통농약 관리 등의 기능에 대한 정책성과를 분석하였다. 7개의 기 이양된 식량·농자재·식품 분야 기능들에 대한 정책성과는 ‘보통 수준’에 머물고 있는 것으로 분석되었으며, 농약판매업 관리 및 양곡가공업자 관리 관련 기능들을 보통 수준을 다소 상회하는 수준으로 분석되었다. 하지만, 신기술농업기계 개발 및 보급 및 유통농약 등의 검사와 관련된 기능은 정책성과의 보통 수준에 미치지 못하고 있는 것으로 분석되었다.

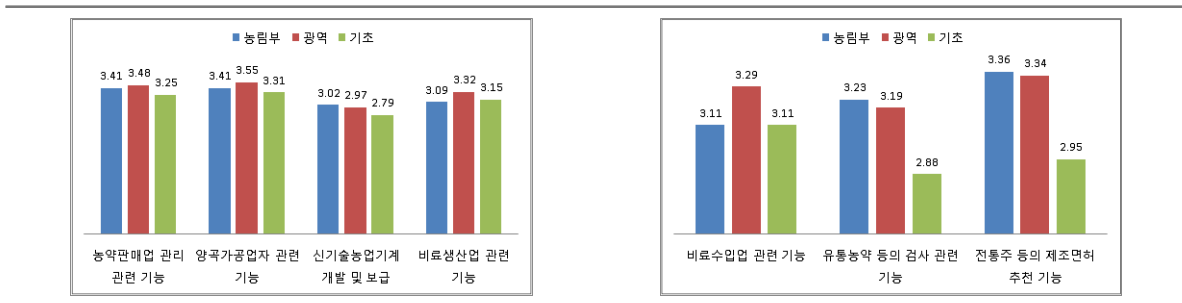
〈표 4-12〉 식량·농자재·식품분야 사무 기능별 정책성과 분석결과

식량·농자재·식품 분야 기능	관측	평균	표준편차
농약판매업 관리 관련 기능 (농약판매업 등록, 등록취소, 영업정지 등)	269	3.30	.725
양곡가공업자 관리 관련 기능 (등록 신고, 취소, 과태료 부과징수 등)	269	3.35	.695
<b>신기술농업기계 개발 및 보급</b>	<b>270</b>	<b>2.86</b>	.807
비료생산업 관련 기능 (과징금 처분, 체납처분, 영업정지, 등록 및 등록취소 등)	269	3.16	.763
비료수업 관련 기능 (과징금 처분, 체납처분, 영업정지, 등록 및 등록취소 등)	269	3.13	.779
<b>유통농약 등의 검사 관련 기능</b>	269	2.98	.787
전통주 등의 제조면허 추천 기능	269	3.07	.793



식량·농자재·식품 분야 기능에 대한 정부 수준별 정책성과 인식수준 결과에서는 7개의 기능 대부분 영역에서 기초자치단체에서 판단하고 있는 정책성과 수준이 가장 낮은 수준인 것으로 분석되었다. 식량·농자재·식품 분야 기능에 대한 정부 수준별 정책성과 평가 역시 대부분 '보통 수준'에 머물고 있으나, 농림축산식품부에서는 신기술농업기계 개발 및 보급, 유통농약 관리, 전통주 등의 제조면허 추천 관련 기능들에 대해 타 정부수준의 정책성과 평가 결과보다 상대적으로 높다고 평가하고 있으며, 광역자치단체에서는 농약판매업 관리, 양곡가공업자 관리, 비료생산업 및 수입업 관리 기능들에 대해 타 정부 수준의 정책성과 평가 결과보다 상대적으로 높다고 평가하고 있는 것으로 분석되었다. 아래의 <표 4-13>은 정부수준별 식량·농자재·식품 분야 기능별 정책성과를 비교분석한 것이다.

<표 4-13> 정부수준별 식량·농자재·식품 분야 기능별 정책성과 비교분석



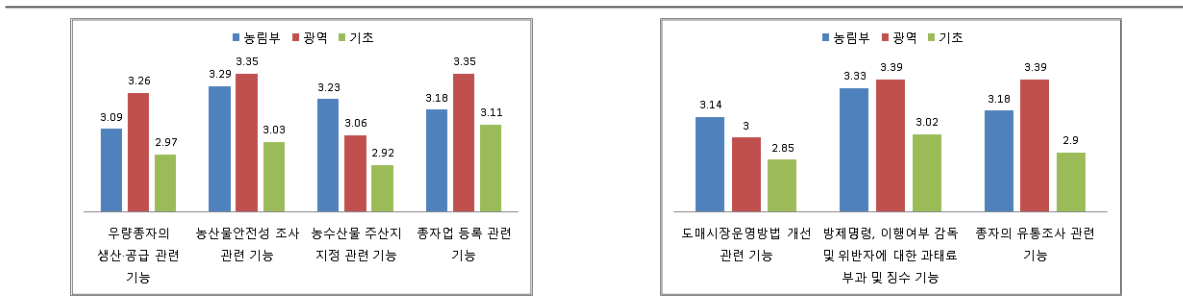
유통·소비과학 분야 기능에 대한 정책성과 분석은 아래의 <표 4-14>와 같으며, 우량종자의 생산·보급 관리, 농산물안전성 조사, 농수산물 주산지 지정, 종자업 등록 및 도매시장운영방법 개선 등의 기능에 대한 정책성과를 분석하였다. 7개의 기능에 대한 정책성과를 분석하였다. 7개의 기능에 대한 정책성과는 '보통 수준'에 머물고 있는 것으로 분석되었으며, 농수산물 주산지 지정 및 도매시장 운영방법 개선과 관련된 기능은 정책성과의 보통 수준에 미치지 못하고 있는 것으로 분석되었다.

<표 4-14> 유통·소비과학 분야 기능별 정책성과 분석결과

유통·소비과학 분야 기능	관측	평균	표준편차
우량종자의 생산·공급 관련 기능	268	3.02	.830
농산물안전성 조사 관련 기능 (농산물 및 가공식품에 대한 원산지 표시조사, 안전성 조사, 위반행위의 과태료 부과 등)	269	3.11	.787
농수산물 주산지 지정 관련 기능	267	2.98	.775
종자업 등록 관련 기능	268	3.16	.738
도매시장운영방법 개선 관련 기능	266	2.91	.794
방제명령, 이행여부 감독 및 위반자에 대한 과태료 부과 및 징수 기능	267	3.12	.807
종자의 유통조사 관련 기능 (과태료 부과, 징수 등)	267	3.02	.773

유통·소비과학 분야 기능에 대한 정부 수준별 정책성과 인식수준 결과에서는 7개의 기능 대부분의 영역에서 기초자치단체에서 판단하고 있는 정책성과 수준이 가장 낮은 수준인 것으로 분석되었다. 유통·소비과학 분야 기능에 대한 정부 수준별 정책성과 평가 역시 대부분 '보통 수준'에 머물고 있으나, 농림축산식품부에서는 농수산물 주산지 지정 관리, 도매시장운영방법 개선 관련 기능들에 대해 타 정부 수준의 정책성과 평가 결과보다 상대적으로 높다고 평가하고 있으며, 광역자치단체에서는 우량종자의 생산·공급, 농산물안전성 조사, 종자업 등록, 방제명령, 이행여부 및 위반자 관리, 종자의 유통조사 기능들에 대해 타 정부 수준의 정책성과 평가 결과보다 상대적으로 높다고 평가하고 있는 것으로 분석되었다. 아래의 <표 4-15>은 정부수준별 식량·농자재·식품 분야 기능별 정책성과를 비교분석한 것이다.

<표 4-15> 정부수준별 유통·소비과학 분야 기능별 정책성과 비교분석



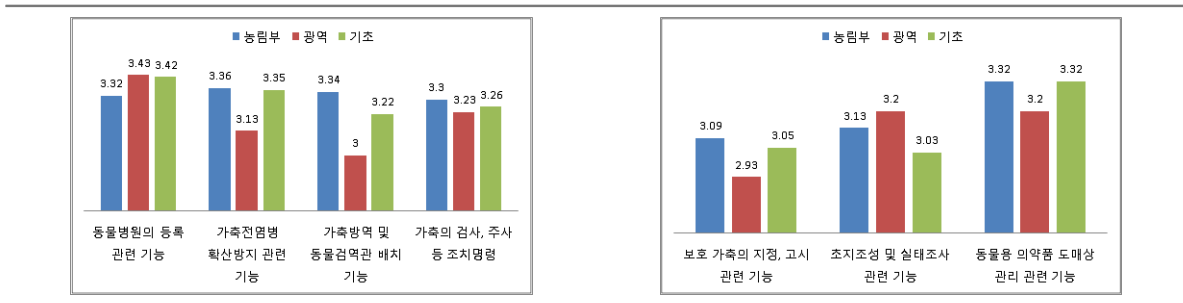
축산·동물 분야 기능에 대한 정책성과 분석은 아래의 <표 4-16>와 같으며, 동물병원 등록, 가축 전염병 확산방지, 가축방역 및 동물검역관 배치, 보호 가축 지정 및 고시 등의 기능에 대한 정책성과를 분석하였다. 7개의 기 이양된 축산·동물 분야 기능들에 대한 정책성과는 '보통 수준'에 머물고 있는 것으로 분석되었으며, 보호 가축의 지정 및 고시, 초지조성 및 실태조사 기능을 제외한 나머지 기능들은 보통수준을 다소 상회하는 수준으로 분석되었다.

<표 4-16> 축산·동물분야 사무 기능별 정책성과 분석결과

축산·동물분야 기능	관측	평균	표준편차
동물병원의 등록 관련 기능 (휴폐업신고, 동물진료업의 정지·변경신고 등)	270	3.41	.807
가축전염병 확산방지 관련 기능 (가축사육 제한, 가축사육시설 폐쇄, 가축격리 및 이동 제한, 소독 명령 등)	270	3.32	.811
가축방역 및 동물검역관 배치 기능	269	3.22	.867
가축의 검사, 주사 등 조치명령	270	3.26	.762
보호 가축의 지정, 고시 관련 기능	269	3.04	.798
초지조성 및 실태조사 관련 기능	271	3.07	.800
동물용 의약품 도매상 관리 관련 기능 (허가 및 변경허가 등)	270	3.30	.779

축산·동물 분야 기능에 대한 정부 수준별 정책성과 결과에서는 7개의 기능 영역에서 광역자치단체에서 판단하고 있는 정책성과 수준이 다소 낮은 수준인 것으로 분석되었다. 농림축산식품부에서는 가축전염병 확산방지, 가축방역 및 동물검역관 배치, 가축의 검사, 보호가축 지정 및 고시, 동물용 의약품 도매상 관리 관련 기능들에 대해 타 정부수준의 정책성과 평가 결과보다 상대적으로 높다고 평가하고 있으며, 광역자치단체에서는 동물병원의 등록, 초지조성 및 실태조사 기능들에 대해 타 정부 수준의 정책성과 평가 결과보다 상대적으로 높다고 평가하고 있는 것으로 분석되었다. 아래의 <표 4-17>은 정부수준별 축산·동물 분야 기능별 정책성과를 비교분석한 것이다.

<표 4-17> 정부수준별 축산·동물 분야 기능별 정책성과 비교분석

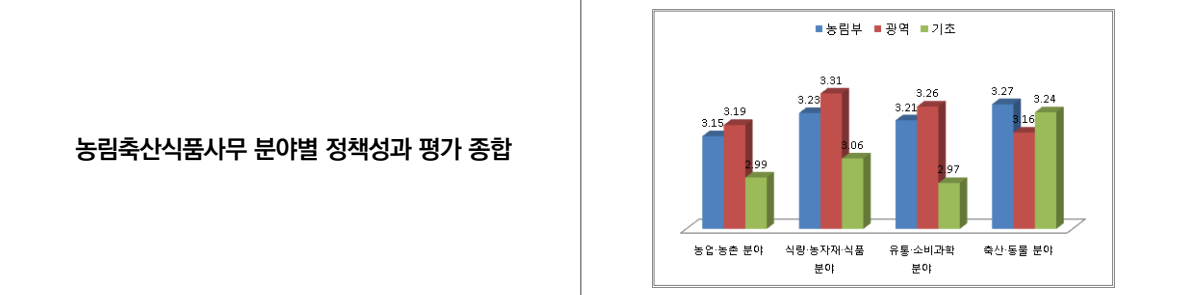


#### 4) 농림축산식품사무 지방이양 정책성과 분석 결과 종합

구분	정책성과 수준 (판별 기준: 5점 척도 중 3점 보통 수준 기준)	
	▽(보통 이하)	▲(보통 이상)
<b>정책성과 측면(권한배분 기준 적용)</b>		
현지성(지방이양 사무의 지역수요와의 연계성)		▽
민주성(지방이양에 따른 주민신뢰도 향상)	▽	
대응성(지방이양 사무의 지역수요 반영도)		▽
투명성(이양사무 업무성과 공개 수준)	▽	
효율성(지방이양에 따른 행정절차 간소화)	▽	
<b>이양과정 및 절차 측면</b>		
이양 적절성 수준(시기, 타당도, 사전준비도 등)	▽	
관계자 관심도 수준(지자체장, 의회, 주민 관심도)	▽	
이양 지원 수준(비재정적 및 부처차원의 지원)	▽	

정책성과 달성을 위한 중요 요인	
이양 적절성 측면	중앙사무 지방이양에 대한 타당도
관계자 관심도 측면	지방자치단체장의 관심도
	주민들의 관심도
이양 지원 측면	중앙부처차원의 실효적인 지원

지방이양 된 농림축산식품사무 기능별 정책성과 평가



농림축산식품사무 분야별 기능	정부수준별 상대적 정책성과 평가 (정부수준별 상대평가: 높음 ▲, 중간 □, 낮음 ▼)		
	농림부	광역자치단체	기초자치단체
수리계 조직 운영 관련 기능	□	▲	▼
환지계획 인가 등 관련 기능	□	▲	▼
여성농업인 육성계획 관련 기능	▲	▲	□
영농조합법인 해산 관련 기능	□	▲	▼
수산업기반시설 등록 및 시행자 관리 관련 기능	□	▲	▼
농어촌휴양자원개발 관련 기능	▲	□	▼
농업기반정비 사업 관련 기능	▲	□	▼
농업인력육성 관련 기능	□	□	▲
농업생산기반시설 폐지·승인 관련 기능	□	▲	▼
농어촌 홍보·조사 연구 전문기관 지정 관련 기능	▲	□	▼
도시와 농어촌간의 교류촉진 관련 기능	▲	□	▼
농약판매업 관리 관련 기능	□	▲	▼
양곡가공업자 관련 기능	□	▲	▼
신기술농업기계 개발 및 보급	▲	□	▼
비료생산업 관련 기능	▼	▲	□
비료수입업 관련 기능	□	▲	□
유통농약 등의 검사 관련 기능	▲	□	▼
전통주 등의 제조면허 추천 기능	▲	□	▼
우량종자의 생산·공급 관련 기능	□	▲	▼
농산물안전성 조사 관련 기능	□	▲	▼
농수산물 주산지 지정 관련 기능	▲	□	▼

종자업 등록 관련 기능	□	▲	▽
도매시장운영방법 개선 관련 기능	▲	□	▽
방제명령, 이행여부 감독 및 위반자 관리 기능	□	▲	▽
종자의 유통조사 관련 기능	□	▲	▽
동물병원의 등록 관련 기능	▽	▲	□
가축전염병 확산방지 관련 기능	▲	▽	□
가축방역 및 동물검역관 배치 기능	▲	▽	□
가축의 검사, 주사 등 조치명령	▲	▽	□
보호 가축의 지정, 고시 관련 기능	▲	□	▽
초지조성 및 실태조사 관련 기능	□	▲	▽
동물용 의약품 도매상 관리 관련 기능	▲	▽	▲



# 제 5 장

## 해외사례 분석







## 제5장 해외사례 분석

### 1 프랑스

#### 1) 프랑스의 지방분권화(사무지방이양) 개요

##### (1) 프랑스의 지방분권화 개요

프랑스의 정치 및 행정체제는 전통적으로 중앙집권체제이다. 그러나 프랑스는 EU(유럽공동체)의 출범과 가입에 따라, EU의 영향으로 지방분권화를 추진하고 있다. 프랑스의 지방분권화는 1982년 사회당 정부에 의해 본격 추진되기 시작하였으며, 각 지방에 지방청(프레페, Prefet) 설치와 이에 따른, 각 중앙부처 기능의 지방이양이 추진되었다.

##### (2) 프랑스 지방분권화 단계

프랑스의 지방분권화 단계는 제1기~제3기(시행, 공고화, 효율화)로 구분하여 살펴볼 수 있다. 이를 요약하면 다음의 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 프랑스의 지방분권화(사무지방이양) 단계

	제1기	제2기	제3기
시기	1982-1983	2003-2004	2012-2015
특징	지방분권화 시행	지방분권 공고화	지방분권 효율화, 합리화
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 레지옹 창설로 3층구조의 지방자치체계 (꼬뮌-데파르트망-레지옹)</li> <li>• 계층별 권한배분</li> <li>• 지방자치단체에 대한 국가임명 지방장관 (프레페)의 지도감독권 폐지</li> <li>• 재정권 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법에 지방분권국가 명시</li> <li>• 3단계 지방자치단체 권한 명시</li> <li>• 레지옹 및 데파르트망에 대한 일부 국가권한 위임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체 계층 및 권한 배분 조정</li> <li>• 선거방식 개정</li> <li>• 레지옹 수 축소, 레지옹 권한강화, 지자체 통합</li> </ul>

\* 출처 : 오현석(2007), 오현석(2018)에서 재인용.

### ① 1단계

프랑스는 1982년 미테랑 대통령의 사회당 정부가 출범한 이후, 지방분권화를 본격 추진하기 시작하였다. 프랑스는 1982년 「지방자치단체의 자유와 권리에 관한 법」, 1983년 「국가와 지방자치단체 간 권한배분법」 등을 제정하여, 중앙정부와 지방자치단체 간 기능 및 사무의 배분을 위한 법적 근거를 마련하였다.

프랑스 사무지방이양의 기본원칙은 보충성, 블록단위의 권한 총괄 이양, 권한 이양에 맞는 재원의 이양 등 세 가지이다. 특히 사무지방이양에 따른 지방재정의 문제를 해결하기 위하여 지방세제와 보조금제도를 개선하고, 국세의 지방세 전환을 통해 지자체 예산 중 지방세의 비중을 확대시킨 것이 특징이라고 할 수 있다.

또한 기존에는 2단계(데파르트망 - 꼬뮌)였던 지방자치단체 구조를 3단계(레지옹 - 데파르트망 - 꼬뮌)로 개선하기도 하였다.

### ② 2단계

프랑스는 2003년 자크 시라크 우파정부가 출범한 이후에도 개헌을 통해 사무지방이양을 헌법에 명시하는 등 지방분권화를 꾸준히 추진하였다. 즉 2003년 헌법 제1조에 국가조직의 지방분권화를 명시하였으며, 이를 통해 보충성(지역주민에게 가장 가까운 곳에서 행정서비스가 제공되도록 행정권을 재편), 지방재정 확보 등 지방분권의 토대를 다져가는 작업을 하였다.

프랑스가 헌법에 지방분권화를 명시한 것은 그동안 방만했던 지방자치권 운영, 지자체 간 연대 부족, 지자체 간 분열과 대립 등 여러 혼란 속에서 지방분권을 확립하기 위한 조치라고 해석할 수 있다.

프랑스 정부의 2003년 개헌은 지방재정 보전, 지자체의 권한 강화 등 지방분권화를 가속화한 것으로 평가받고 있다.

### ③ 3단계

프랑스의 지방분권화는 2010년 사르코지 정부가 출범한 이후 세 번째 국면을 맞게 된다. 즉 「국토행정조직의 개편에 관한 법률」을 제정하여 지방분권화를 위한 세 번째 노력을 수행한 것이다. 이 법률은 각급 지방의회(레지옹, 데파르트망, 꼬뮌 등)의 구성과 기능의 개편을 명시하고 있으며, 동시에 각급 지방자치단체의 행정조직, 그리고 꼬뮌 간의 상호협력 방식 등을 구체적으로 담고 있다.

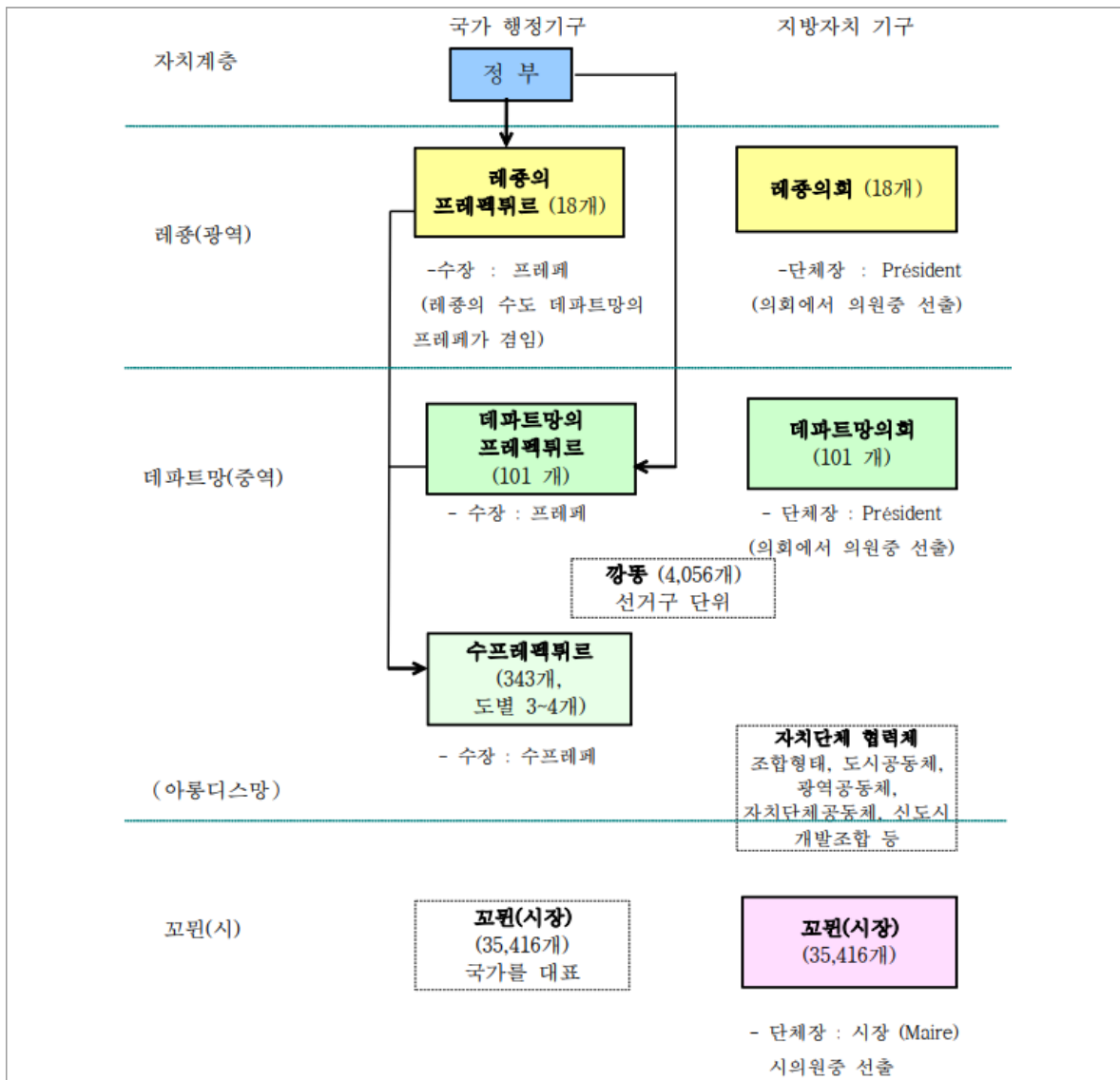
프랑스는 이를 통해 광역자치단체인 레지옹 간의 통폐합, 기초자치단체인 꼬뮌 간의 통폐합, 그리고 양 지자체 사이에서 중급 지자체에 속하는 데파르트망의 축소 등 지방자치조직의 개혁을 이룬 것으로 평가받고 있다.

### (3) 프랑스의 지방자치 현황

프랑스 지방자치의 계층구조는 크게 4단계로 구분될 수 있다. 가장 상위에는 중앙행정기관이며, 아래로 갈수록 레종(광역자치단체), 데파르트망(중역자치단체), 꼬뮌(기초자치단체) 등으로 분류된다.

광역자치단체인 레종의 경우 약 18개이며, 지방의회를 보유하고 있다. 중역자치단체인 데파르트망의 경우 약 101개이며, 역시 지방의회 약 101개를 가지고 있다. 기초자치단체인 꼬뮌의 경우 약 35,416개이며, 의회는 별도로 없고, 다만 단체장인 꼬뮌 시장을 시의원 중 선출하고 있다. 이를 요약하면 다음의 <그림 5-1>과 같다.

<그림 5-1> 지방 행정 계층 구조



\* 출처 : 대한민국시도지사협의회 (2018b).

이러한 프랑스 지방행정의 계층구조를 보다 단순화하여 쉽게 요약하면 다음의 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 프랑스 자치 계층 3단계

자치계층	명칭	지자체 수 (2017년 1월 현재)	
		프랑스 본토	해외 영토
광역	레종 (Région)	18개	
		13	5
중역	데파르트망 (Département)	101개	
		96	5
기초	코뮌 (Commune)	35,461개	
		35,287	174

\* 출처 : 대한민국시도지사협의회 (2018b).

## 2) 프랑스의 농림축산식품 관련 지방분권화(사무지방이양)

### (1) 프랑스의 농림축산식품 관련 지방분권화(사무지방이양)

프랑스 정부의 농림축산식품 관련 권한 및 사무의 지방이양은 일반적인 프랑스 지방분권화의 원칙과 동일하게 블록단위로 이루어지고 있다. 프랑스는 EU(유럽연합)가 농업분야의 지역화 필요성을 강조함에 따라 이에 맞는 지방분권화 정책을 추진하고 있다.

예를 들어 프랑스는 중앙정부에서 광역자치단체인 레지옹으로 농업기술교육, 직업교육, 현장실습 등의 권한을 이양하였으며, 특히 2004년 이후에는 중앙정부에서 광역자치단체인 레지옹으로 청년영농정착, 농업의 경영현대화, 농림축산식품산업의 경쟁력 강화 등의 권한 및 기능을 이양하였다.

프랑스의 농업관련 권한 및 기능의 지방이양은 현재도 진행중이다. 예를 들어 광역자치단체 간 협회인 레지옹협회(ARF)는 “영농인 정착지원, 농업인 교육, 농업기술 및 직업학교 지원, 농지관리, 농업용수, 목초지 관리, 지역특산 농산품 판매 촉진, 식품영양정책, 산림 및 임업 분야 사무” 등과 같은 기능을 중앙정부로부터 이양 받아야 한다고 주장하고 있다.

### 3) 프랑스 농림축산식품부 지방분권화(사무지방이양) 관련 이슈

#### (1) 프랑스 농민단체, 농정총괄부서 신설 제안(2002. 05.)

지난 2002년 5월 프랑스 최대의 농민단체인 전국농업경영자연맹(FNSEA) 등 농민단체들과 프랑스 '농촌그룹'(Group monde rural)은 프랑스 중앙정부에 '농촌지역과 관련된 정책을 수행하는 농정총괄부서'를 신설해야 한다고 주장하였다.

이러한 주장은 농촌관련정책의 농림부 이관으로 이어졌으며, 당시 FNSEA 회장은 정책의 상호 연계성 측면에서 긍정적인 효과가 있었다고 평가하였다. 이러한 농정총괄부서 신설은 사무지방이양 2기 직전에 중앙단위에서도 관리가 필요함을 잘 보여준 사례라고 할 수 있다.

#### (2) 지방재정분권과 권한 및 사무의 이양

프랑스 지자체들은 자치입법권(실효성 있는 권한행사), 실질적인 자치역량 강화(재원 이양) 등을 위해 중앙에서 권한 및 사무가 이양될 때에는 재원 역시 함께 이양되어야 한다고 지속적으로 주장하여왔다.

이에 따라 프랑스 중앙정부는 권한/사무와 재원의 동시이전, 부담경비의 통합적 보상원칙 등을 제시하며 지자체로 권한과 사무를 보낼 때에는 그에 맞는 재원 역시 함께 이양하여 지자체의 재정자립을 보장하였다.

예를 들어 지역발전에 필요한 인·허가권을 이양할 때에는 이에 필요한 재정 관련 권한 역시 함께 지자체로 이양하였으며, 이외에도 2003년 개헌을 통해 기초자치단체의 권한우선원칙, 보충성 원칙, 자치입법권 등을 헌법에 명시하는 노력을 하였다.

#### (3) 소규모 자치단체의 과다 현상

그동안 프랑스 지방행정구조의 가장 큰 문제점은 소규모 자치단체가 너무 많다는 점이었다. 즉 기초지자체를 지나치게 세분화하다보니 그 숫자도 많고, 기초자치단체간 규모 역시 서로 격차가 많이 생기게 되었다.

즉 인구 2,000명 미만의 소규모 마을인 *코뮌*이 전체 *코뮌*의 90%를 차지하고 있으며, 인구가

5만명 이상인 꼬뮌은 124개로 전체의 1%도 되지 않는 문제가 있었다. 프랑스는 이러한 문제를 해결하기 위해 지자체 간 연합체 결성을 이루어왔다.

예를 들어 서로 인접한 꼬뮌 간 연합체를 구성하여 ‘광역행정 서비스 조직’을 이루고 이를 통해 교통, 도로, 상·하수도, 문화, 체육 등 각종 행정서비스를 제공하였다. 이러한 광역행정서비스 조직에는 약 5가지 유형의 꼬뮌 연합체가 있으며, 이 중에서 메트로폴이 가장 완성된 형태라고 평가받고 있다.

즉, 메트로폴, 도시공동체, 광역공동체, 꼬뮌공동체, 기초지자체조합 등 5가지 유형으로 구분되며 이 중에서 메트로폴이 권한 및 조세권 측면에서 가장 완성된 형태의 연합체라고 할 수 있다. 이러한 광역행정 서비스 조직을 나누는 기준은 인구 규모, 권한위임, 지방세 조세권 유무 등이다.

프랑스 정부는 이러한 메트로폴을 보다 활성화하기 위하여 지난 2010년 12월 16일 메트로폴 설치 관련 법령을 추진하여, 2014년 1월 27일 “지방자치 현대화 및 메트로폴 설치”관련법, 2017년 2월 28일 “파리 지위 및 메트로폴 구성” 관련법 등을 제정하였다.

이중에서 2017년 제정된 법률은 메트로폴 설치대상을 확대하여 “인구 40만 이상은 꼬뮌 연합체를 의무적으로 설치해야하는 점, 레종(광역)은 주도 인구 25만 이상이면 꼬뮌 연합체 설치할 수 있는 점” 등을 명시하였으며, 파리, 리옹, 마르세유 등 3대 메트로폴에 대해서는 그 지위 및 중앙정부와의 권한 배분을 상세히 명시하였다. 메트로폴을 만드는 기본원칙은 권한의 위임과 세수의 분할이며, 메트로폴은 다른 지자체와는 달리 위임받은 사무만을 담당하였다. 다만 지자체 메트로폴인 리옹은 예외이다.

#### 4) 프랑스 농림축산식품부 사무지방이양(지방분권화) 현황

##### (1) 프랑스의 농림축산식품 관련 행정체계의 현황 및 구조

프랑스의 농림축산식품 행정체계는 EU - 프랑스(중앙정부 농림부) - 레지옹의 농림부 지방사무국(DRAAFF) - 데파르트망의 부처공동 지방사무국(DDTM) 등으로 구성된다. 이 중에서 농업발전계획은 데파르트망 단위의 지자체에서 수립하며, 지역농업발전계획(PDA)은 각 데파르트망 소속 농업지도위원회(CDOA)에서 수립한다.

## (2) 프랑스의 농림축산식품 관련 예산 구조

프랑스의 농림축산식품 관련 계획과 예산, 그리고 위원회 등 관련 지자체 단위 조직을 살펴보면 다음과 같다. 우선 프랑스는 데파르트망 단위에서 농업발전계획(Plan de Developpement Agricole, PDA)을 세우고, 이를 기준으로 예산을 배분한다.

각 데파르트망 지역단위에는 농업지도위원회(Commission Départementale d'Orientation Agricole, CDOA)를 설치하여 운영 중이며, 농업지도위원회는 농촌관련 정부투자기관, 민간단체(소비자 단체, 농산물 가공업체, 지역 내 농촌관련 직능단체 등) 등으로 구성되어 있다.

농업지도위원회는 기본적으로 전문가 그룹이 제출한 지역농업발전계획을 심의, 수립하며, 소속된 경제 및 구조분과위원회는 해당 지역 내에서 추진되는 각종 농업정책자금의 수혜대상을 선정하고, 심의하는 기능을 수행한다.

농업지도위원회의 구성과 기능은 농림부령에 따르며, 세부 운영규정은 데파르트망 의회의 조례에 따르고 있다. 각 데파르트망의 부처공동 지방사무국(DDTM)은 농업지도위원회가 수립한 지역농업발전계획을 근거로 농업정책자금의 분배와 계획의 수행에 필요한 예산을 중앙정부와 협의하는 기능을 수행한다. 프랑스의 농업예산은 레지옹 의회와 데파르트망 의회 간 정치적 협의를 통해 분배되고 있다.

예를 들어 프랑스의 농업정책자금 배분은 크게 저리용자와 보조금 등 두 가지가 있는데 각 농가들은 데파르트망의 농업경영구조개선협의회(ADSEA) 또는 지방사무국(DDTM)에 농업정책자금 신청서류를 제출하고, 제출된 신청서류들은 농업지도위원회로 넘겨져 월 1회 '경제 및 구조분과위'에서 심의를 받는다. 크레디 아그리콜(Credit Agirocle) 등 정책자금취급은행은 제출서류에 대한 사업 타당성을 검토하고, 검토의견서를 농업지도위원회(CODA)에 제출한다. 저리용자가 아닌 보조금인 경우 농업지도위원회의 심의를 거쳐 프레페가 지원여부를 결정하며, 지원이 결정되면 농업구조개선협의회(ADSEA)를 통해 보조금을 지급한다. 저리용자인 경우 정책자금취급은행은 지방사무국(DDTM)에 승인을 요청하며, 승인이 되면 신청자인 농민에게 저리로 자금을 융자하게 된다. 이러한 프랑스 데파르트망 수준의 지자체 농업예산배분을 요약하면 다음의 <그림 5-2>와 같다.

프랑스의 농림축산식품 관련 예산 구조의 특징은 헌법에 자체재정을 명시하고, 그에 따른 지자체의 책임 역시 명시하고 있다는 점이다. 즉 「헌법」 72-2는 지방자치단체의 재정 자립에 관한 조항으로서 '자체재원'이 지자체 재원의 대부분을 차지해야 한다고 명시하고 있다. 프랑스는 지난 2004년 8월 13일 이를 보다 발전시켜 「지자체의 자유와 책임에 관한 법」(la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)을 제정하였다.

### (3) 프랑스 농림축산식품 관련 제도

프랑스 농림축산식품 관련 제도의 중요한 특징 중 하나는 농촌계획협약제도이다. 농촌계획협약 제도는 부처공동위원회(CIR, '14~'16)를 통해 농촌지역을 위한 다양한 정책을 발굴한다는 것을 말한다.

보다 구체적으로 설명하면 중앙정부가 6대 분야(서비스 접근성, 지역의 매력 제고, 중심지 활성화, 이동성, 생태적 전환, 사회통합) 등을 제안하면, 계약의 지역단위 주체인 '코뮌'은 6대 분야를 달성하기 위한 정책수단을 선택하고, 이를 다시 사업형태의 세부추진계획으로 수립하는 것이다.

계약은 국가를 대신한 데파르트망 지사와 코뮌 대표, 민간 조직 등이 체결하며 보통 5년 주기이나 중간에 조정할 수 있다. 계약의 이행을 위한 재원은 국가와 지자체가 각각 절반씩 부담하고 있다.

프랑스 농림축산식품 관련 제도에서 중요한 또 다른 특징은 농업정책자금의 분배이다(오현석, 2018). 이는 농업정책자금을 저리용자와 보조금 등 두 가지로 나누고, 지원받기를 희망하는 대상 농가들을 대상으로 우선 데파르트망에 설치된 농업경영구조개선협회(ADSEA)나 농업관련국(DDTM) 등을 통해 신청을 받는다.

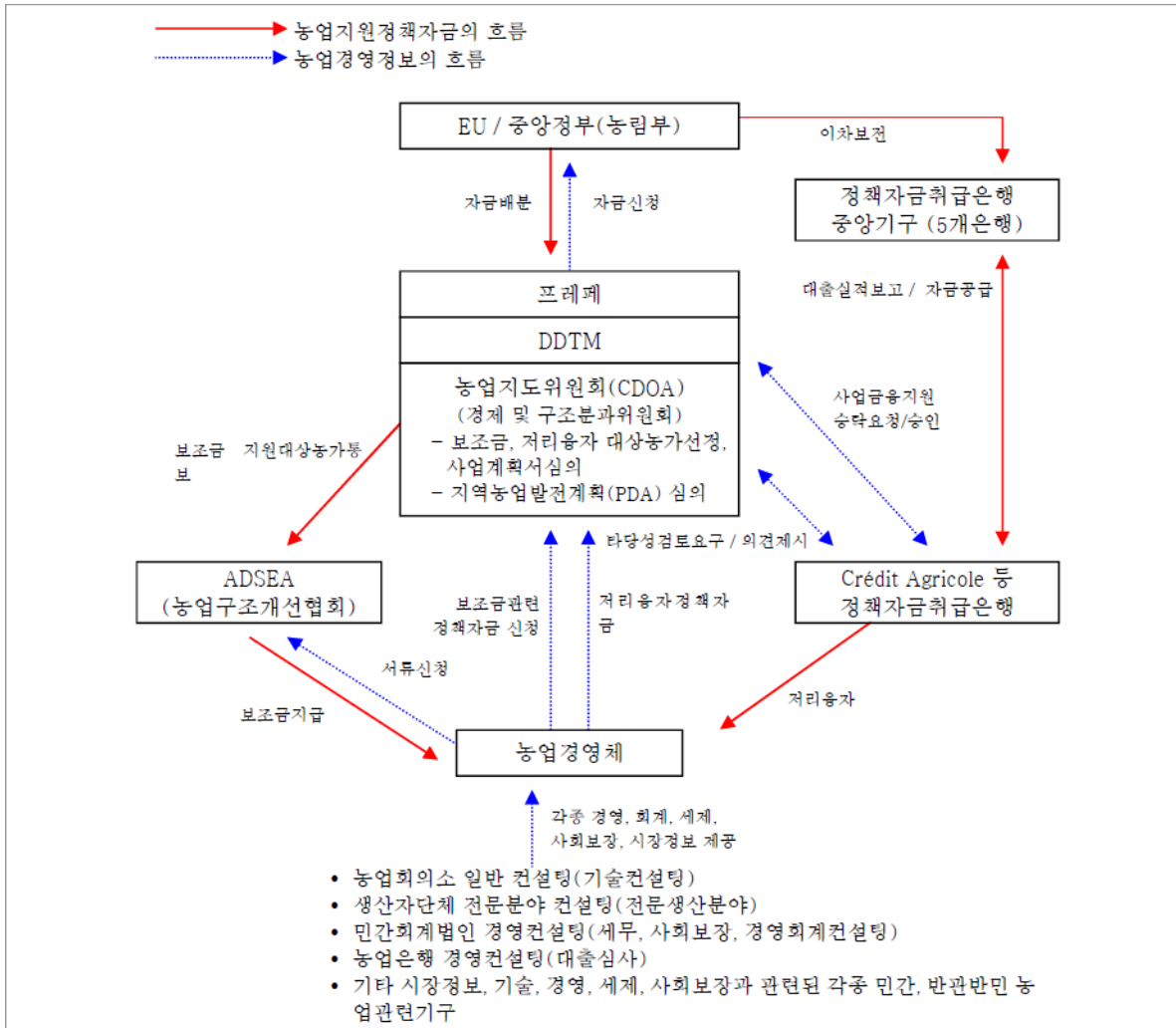
농가들은 서류작성 시 ADSEA(정책자금 지원대상 여부)나 농업회의소(기술적 컨설팅), 일반회계 법인 또는 컨설팅회사(경영회계부분), 농업은행(주로 Crédit Agricole)에서 서류작성에 필요한 자문을 받는다.

농업경영구조개선위원회(ADSEA)나 DDTM에 접수된 서류들은 농업지도위원회로 넘겨져 매달 1회씩 열리는 농업지도위원회의 '경제 및 구조분과위'에서 신청서류에 대한 검토가 이루어진다. 크레디 아그리폴(Crédit Agricole) 등 농업정책자금 취급은행(대부분의 경우 Crédit Agricole)이 제출서류에 대한 사업타당성을 검토하고 의견서를 농업지도위원회에 제출한다.

보조금 성격의 정책지원자금의 경우 농업지도위원회가 심의를 거쳐 프레페가 지원여부를 결정하는데, 결정된 보조금은 ADSEA를 통해 직접 지원된다. 저리용자의 경우엔 정책자금 취급은행이 DDTM에 금융지원 승낙요청을 하게 되면, 승낙서를 토대로 신청자에게 저리자금을 융자 지원한다. 이를 요약하면 다음의 <그림 5-2>와 같다.



〈그림 5-2〉 데파르트망 지역단위에서의 농업예산의 분배



\* 출처 : 오현석(2007), 오현석(2018)에서 재인용.

## 5) 프랑스의 사무지방이양(지방분권화) 및 농림축산식품부 사무지방이양(지방분권화) 사례의 시사점

### (1) 법률측면

법률측면에서 프랑스 사례를 통해 얻을 수 있는 시사점은 프랑스가 개헌을 통해 지방분권화를 추진했다는 점이다. 예를 들어 지방자치단체의 재정자립에 관한 법(「헌법」 72-2)은 ‘자체재원’이 지자체 재원의 대부분을 차지해야 한다고 명시하고 있다.

## (2) 조직측면

조직측면에서 프랑스 사례를 통해 얻을 수 있는 시사점은 프랑스 지방자치단체가 지방재정협의회, 부담평가자문위원회, 국가규범평가위원회 등 각종 협의체를 통하여 중앙정부의 국정에 참여하고 있다는 점이다. 특히 우리나라의 경우 각종 심의회나 위원회가 존재하나 적절한 권한이 주어지지 않아 그 역할이 형식에 그치는 경우가 많다는 점을 고려할 때 중요한 시사점을 내포하고 있다고 할 수 있다.

특히 프랑스는 행정법원의 판례법을 중심으로 자문절차법리가 형성되는 등 자문행정절차가 발달되어 있으며, 자문절차를 거쳐야 의사결정의 합리성이 확보되기 때문에 각종 협의체의 역할은 더욱 중요하다고 할 수 있다.

또한 프랑스의 농업관련 지방분권은 정부와 농민단체가 공동으로 농정을 기획하고 집행하며, 책임까지 진다는 인식이 깔려있다. 따라서 프랑스 사례를 벤치마킹하려면 농민단체가 문제분석, 대안제시 뿐만 아니라 다양한 내부의견을 조정할 수 있는 역량을 갖추어야 할 것이다.

이것이 가능해질 때 우리나라가 농민단체의 농정 관련 의사결정 참여를 제도적으로 보장하는 것이 의미가 있는, 즉 실효성이 있는 조치가 될 것이라는 말이다. 또한 프랑스는 지방분권정책을 본격적으로 시행하기에 앞서 주민투표 절차를 밟고 있다. 예를 들어 지방자치단체는 시범정책을 실행하기 이전에 지역 내 주민들에게 의견을 묻는 주민투표를 실시하고 있으며, 이를 통해 진정한 민주주의를 실현하고자 노력하고 있다.

## (3) 기능이양측면

기능이양측면에서 프랑스 사례를 통해 얻을 수 있는 시사점은 지자체에 자치입법권 및 자치재량권을 보장하는 것이 바람직하다는 것이다. 프랑스는 이 두 가지를 통해 중앙에서 지방으로의 기능이양을 성공적으로 수행할 수 있었다.

우리나라의 경우 역시 현재의 위임정보다는 자치형으로 전환하는 것이 기능이양을 위해 보다 효과적일 것으로 판단된다. 사실상 수행되지 않는 사무를 중앙으로부터 이양 받거나, 재원의 동반이양 없이 받는 것은 지방분권화를 위해 도움이 되지 않기 때문이다.

따라서 프랑스와 같이 위임형, 자치형, 연방형 등 지방분권의 형태를 헌법에 명시할 필요가 있으며, 이러한 과정을 통해 우리나라에 적합한 지방분권모델 역시 구축할 필요가 있다. 특히 프랑스의 블록단위 권한이양은 충분한 논의를 거쳐 체계적/논리적으로 수행된 것으로서 우리나라가 참고할 필요가 있다.

#### (4) 종합

프랑스는 1982년부터 2015년까지 약 32년 동안 세 시기(시행, 공고화, 효율화 등)에 거쳐 단계적으로 지방분권화를 추진하여 왔다. 프랑스 지방분권화의 특징은 그것이 단기간에 걸쳐 급속히 추진한 것이 아닌, 장기간에 걸쳐 체계적으로 계획을 세워 지방분권화를 추진하였다는 점이다.

특히 프랑스는 서로 관련이 있는 기능을 하나의 블록으로 묶어서 블록단위로 권한 및 사무를 중앙에서 지방으로 이양하는 방식을 취하여 왔으며, 이는 서로 관련된 기능이 분리되어 중앙과 지방에 혼재할 경우 발생할 수 있는 각종 비효율을 방지할 수 있는 장점이 있었다.

또한 프랑스는 중앙에서 지방으로 권한 및 사무를 이양할 때 해당 사무를 수행하는데 필요한 재원을 함께 이양하였다. 이는 사무만 이양할 경우 발생할 수 있는 지자체의 재정적 부담 증가를 방지할 수 있는 장점이 있었고, 재원도 함께 이양함으로써 실질적으로 지자체에서 해당 사무를 수행할 수 있도록 할 수 있는 장점도 있었다.

## 2

## 독일

### 1) 독일의 지방분권화 개요

#### (1) 독일식 연방주의와 지방분권화

전통적으로 독일은 연방주의원리(연방과 주정부 간 관계)와 지방자치원리(주정부와 기초자치단체인 게마인데 간의 관계)를 근간으로 지방분권화를 이루고 있다. 먼저 독일식 연방주의를 살펴보면 다음과 같다.

독일의 통치구조는 연방주의(Föderalismus)이나 미국, 프랑스 등의 연방제와는 다른 고유한 형태이다. 즉 독일의 연방주의는 결합형연방주의(Verflechtungsföderalismus)라고 할 수 있으며, 이는 연방정부와 주정부가 권한과 사무를 서로 분리하는 체제가 아닌 모든 사무를 공동으로 수행하는 체제임을 의미한다. 이에 따라 독일의 연방법은 연방정부 행정청(중앙행정기관)이 아닌 주정부 행정기관을 통해 집행하며, 따라서 재정 역시 주의 재정으로 집행하고 있다.

## (2) 협력적 연방주의(Der Kooperative Föderalismus)

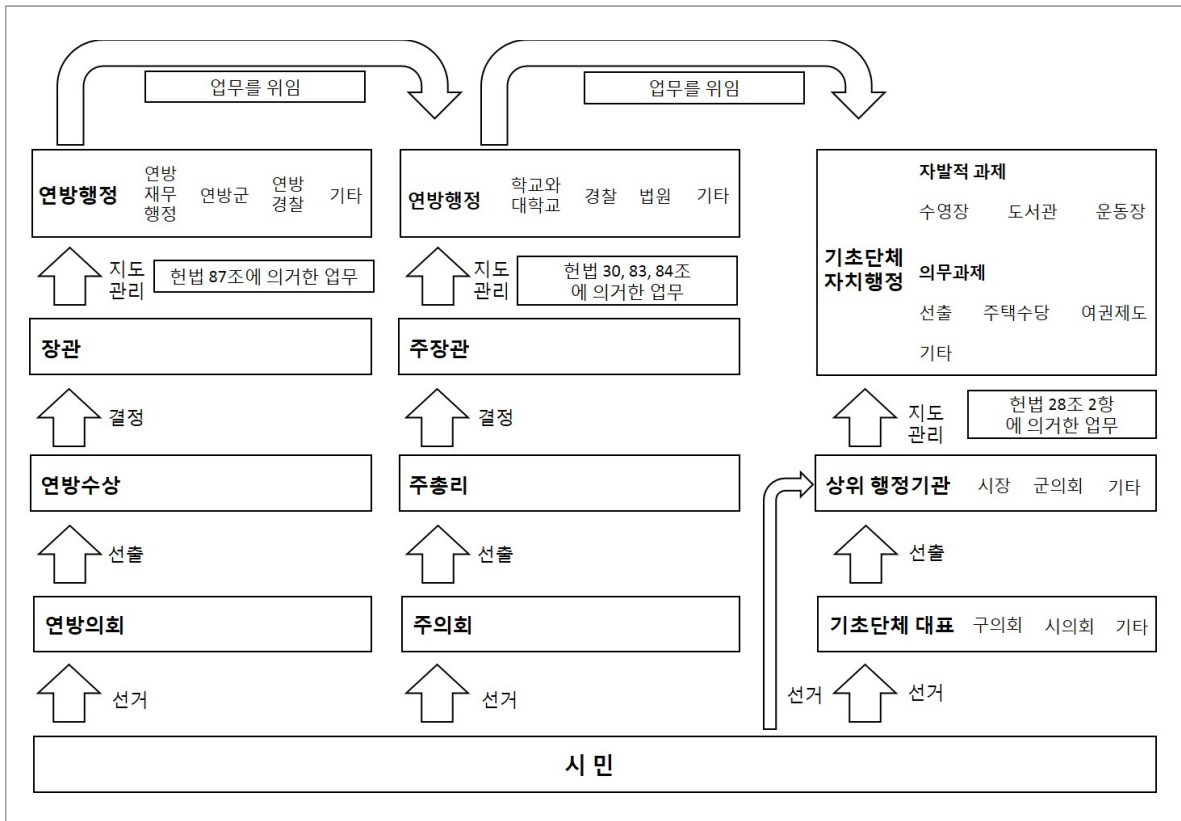
독일식 연방주의의 또 다른 특징은 협력적 연방주의라는 것이다. 즉 독일 연방정부는 입법권을 소유하고, 지방정부는 법률의 집행권을 소유하여 서로 수직적인 관계가 아닌 수평적인 관계를 유지하고 있다.

또한 독일 기본법 제23조에 명시된 보충성의 원리에 따라 연방정부와 지방정부는 서로 기능을 배분하고 있으며, 배분의 원칙은 ‘지방의 특수성을 보장하면서 국가의 정치적 통일성 유지’, ‘권한 및 기능의 상호 보완’ 등 두 가지이다.

독일은 연방주의를 헌법으로 규정하고 있으며, 연방정부와 지방정부와의 관계를 대등하고, 협조적 관계로 명시하고 있다. 즉 연방정부는 지방정부에 대한 ‘보충적’ 역할을 수행하고 있기 때문에 지방정부의 자치권이 상대적으로 약한 우리나라에 많은 시사점을 제공하고 있다고 할 수 있다.

이러한 독일의 협력적 연방주의를 요약하면 다음의 <그림 5-3>과 같다.

<그림 5-3> 연방, 연방주, 기초단체 간의 업무 분할



\* 출처: 통일부(2012).

### (3) 독일 지방분권화의 주요 내용

우선 독일의 지방분권화(권한 및 사무 이양)의 주요 내용을 법률 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 독일 연방정부와 주정부 간 권한 및 사무의 분할은 연방헌법인 「기본법(Grundgesetz)」 제30조에서 규정하고 있으며, “기본법에 규정이 없는 한, 국가권력의 행사와 국가업무의 수행은 주정부의 과제”라고 명시하고 있다.

독일은 이를 통해 연방정부의 권한과 업무는 연방헌법에 명시된 내용으로만 한정하고 있으며, 기본적으로 연방정부와 주정부 간 분권은 각 정부가 고유사업을 집행하는 형태로 구성되어 있다. 그러나 특정 분야에 대해서는 연방정부가 자체 조직인 연방행정기구를 설립하고 해당 업무를 수행할 수 있다(「기본법」 제86조). 여기서 말하는 특정분야는 외교, 연방조사행정, 연방철도, 연방우편, 국방행정, 항공행정 등이다.

독일의 중앙정부와 지방정부 간 사무배분은 3대 원칙(보충성의 원칙, 전관할권의 원칙, 자기책임성의 원칙)에 따라 이루어지고 있다. 여기서 말하는 보충성의 원칙은 ‘사무를 수행하는 가장 기초 행정단위에 권한과 책임을 부여해야 한다’는 원칙으로서 중앙정부의 사무는 지자체에서 수행할 수 없는 사무로 한정해야 한다는 것이다(즉 보충적 기능 수행)(「기본법」 제23조 제1항)

다음으로 전관할권의 원칙이란 ‘지방자치단체가 법률에 의거하여 지역공동체의 사무를 결정할 수 있게 보장’하는 것을 말한다(「기본법」 제28조 제2항). 이에 근거하여 기본단위인 게마인데(Gemeinde)는 수행할 사무를 스스로 선택할 수 있다.

다음으로 자기책임성의 원칙이란 ‘지방자치단체는 외부의 간섭 없이 수행할 사무의 방법, 시기 등을 결정할 수 있으며, 그에 책임을 진다’는 것을 말한다(「기본법」 제28조 제2항).

이러한 연방정부와 지방정부간 배분 원칙에 따라 국가사무는 국방, 외교, 재정 등으로 제한되며, 나머지는 원칙적으로 주정부 등 지방정부의 사무에 해당된다. 그러나 최근에는 광역사무의 합리적인 처리를 위하여 개별자치단체가 공동으로 사무를 처리하는 사례가 증가하고 있는 추세이다.

### (4) 연방정부와 지방정부 간 재정배분체계

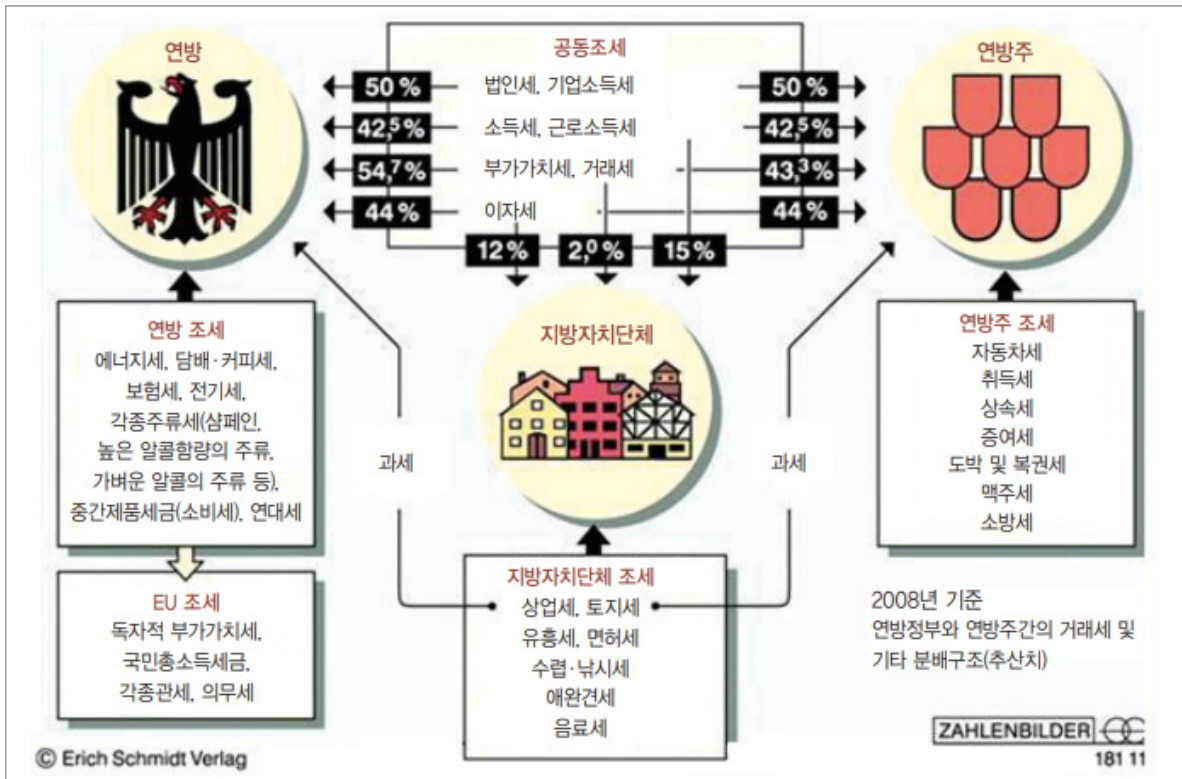
기본적으로 독일의 지방자치단체는 고유사무와 재정자립을 보장받고 있다. 이는 독일 헌법이 연방과 주, 지방자치단체 간 조세수입의 배분을 보장하고 있기 때문에 가능한 것이다. 즉 연방정부와 지방정부는 조세수입을 50:50의 비율로 배분하고 있다.

그러나 최근 들어 지방정부의 재정이 취약해짐에 따라 연방정부의 통제가 갈수록 강화되는 추세이며, 특히 연방정부와 지방정부 간 협력을 통해 지자체 간 재정격차를 해결하기 위한 지방재정조

정제도(Finanzausgleich)를 운영하고 있다. 지방정부 간 재정격차문제는 행정서비스의 격차와 직결되기 때문에 수직적 재정격차보다 수평적 재정격차에 더 많은 역점을 두는 추세이다.

독일의 경우 전국적으로 징수되는 공동조세, 연방정부가 징수·관리하는 세금(주로 소비세), 주정부가 징수·관리하는 세금(주로 취득세), 기초자치단체가 징수·관리하는 세금(주로 영업세) 등이 있다. 공동조세의 경우 연방과 연방주 그리고 지자체에 일정한 분배공식에 따라 배분되며, 소득세의 경우 지자체에 배분되는 비율은 주민 수에 따라 결정된다. 이러한 독일의 조세 및 재정 배분체계를 요약하면 다음의 <그림 5-4>와 같다.

<그림 5-4> 연방, 연방주, 기초단체 간의 조세수입 분할체계



\* 출처 : 통일부(2012).

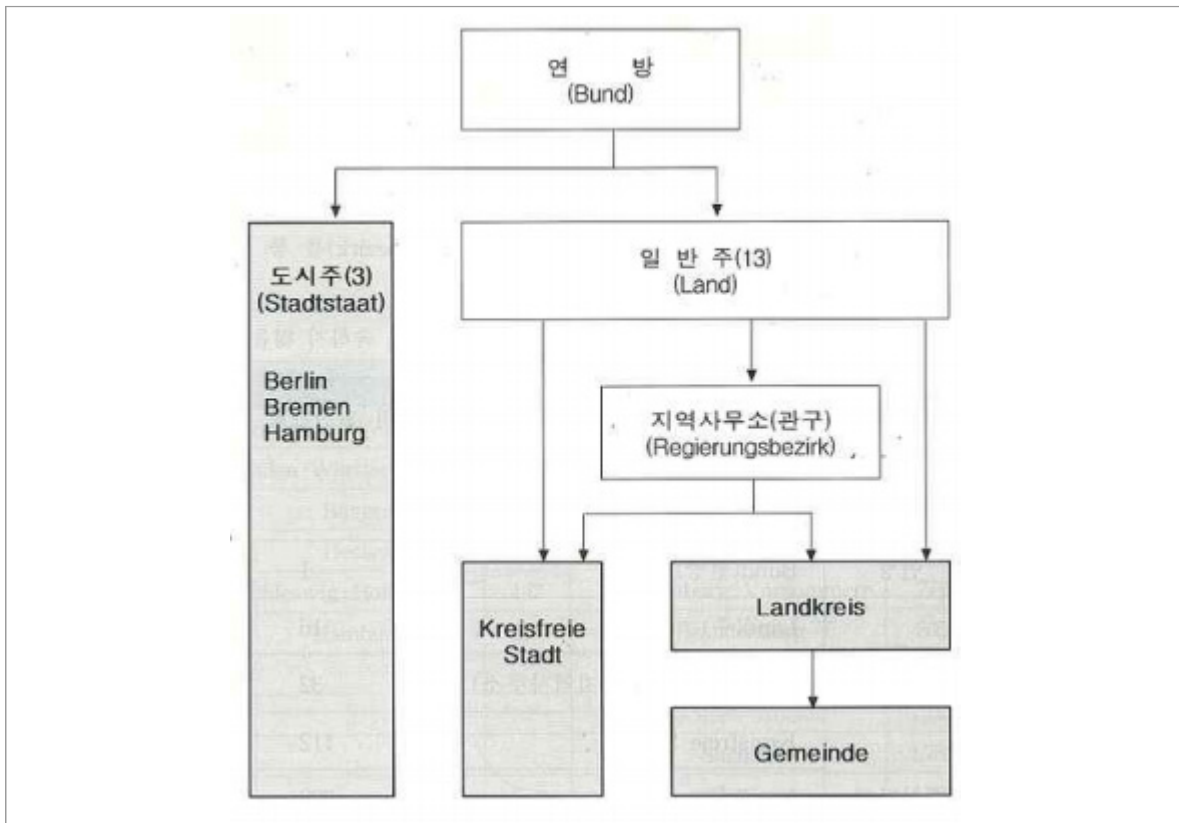
### (5) 지방자치체계

독일의 지방자치체계는 연방정부, 연방정부 산하의 도시주(Stadtstaat) (Berlin, Bremen, Hamburg) 3개, 연방정부 산하의 일반주 13개 등으로 구성되어 있다. 각 도시주들은 광역, 중역, 기초 등 3개의 지위를 동시에 소유하며, 13개의 일반주 중 규모가 큰 5개 주에는 지역사무소

(Regierungsbezirk)라는 하위행정 기관이 존재한다.

또한 규모가 크지 않은 나머지 일반주 107개에는 ‘Kreisfreie Stadt’라는 기초 지자체가 존재한다. 그러나 독일 지방자치체계에서 가장 기초적인 단위는 게마인데(Gemeinde)이다. 이러한 독일의 지방자치체계를 간략히 요약하면 다음의 <그림 5-5>와 같다.

<그림 5-5> 독일의 지방자치체계



\* 출처 : 대한민국시도지사협의회, 2018a

## 2) 독일의 농림축산식품 관련 지방분권

### (1) 독일의 농림축산식품 관련 지방분권

기본적으로 독일 농림축산식품 관련 사무의 시행주체는 대부분 주정부이다. 즉 연방정부와 주정부의 행정권한과 관련된 업무분할은 기본적으로 연방정부가 제정한 연방법을 주정부가 고유사업으로 집행하는 형태이다(「기본법」 제83조). 연방정부는 EU 공공농업정책 중 지역성이 없는 정책, 연

방수준에서 통일된 농민사회보장, 헌법상 명시된 농업구조개선 사업 등과 관련된 사무만 담당하고 있다.

현재 독일 연방정부가 수행하는 농림축산식품 관련 사무는 연방농업식량청이 수행하고 있다. 독일 연방정부는 함부르크, 뮌헨, 바이마르, 베를린 등 주요 도시에 사무소를 설치하여 해당 사무들을 수행하고 있다.

독일의 농림축산식품 관련 권한 및 사무배분의 법적 근거는 독일의 헌법인 「기본법」 제86조이며, 직접적으로 농림축산식품 관련 사무의 배분을 명시하지는 않고 있으나 연방정부가 담당해야 할 사무의 일반적인 원칙을 명시하고 있다. 독일의 농림축산식품 관련 입법권한은 연방정부에 있으나 모든 업무에 관한 사항은 아니며, 농업교육 및 상담, 주 내 농업통계, 주 내 농업기술의 연구 및 개발, 주정부 내 농업관련 행정조직 등과 같은 사무에 관해서는 주정부가 입법권을 가진다.

## (2) 독일의 농림축산식품 관련 사무배분 현황

기본적으로 연방정부는 주로 국가사무를 담당하기 때문에 농림축산식품 관련 고유사무는 없는 상태이다. 그러나 농업구조 개선 등의 사무는 주정부와 공동으로 수행하고 있어서 독일의 농림축산식품 관련 사무배분의 현황을 살펴볼 필요가 있다.

주정부의 농림축산식품 관련 사무는 전반적인 농업과 목축업에 대한 사무, 연방정부와 협력 등에 관한 사무 등이다. 이 중에서 일반주 산하 크라이스(Kreisfreie)는 의무사무로서 농업 진흥을 위한 교육, 지원 관련 사무를 담당하며, 선택적 행사가 가능한 사무로서 농업촉진, 관광진흥, 주택건설 촉진 관련 사무 등을 수행하고 있다. 또한 국가사무의 위임처리로서 용수관리청의 하부행정, 농림청의 하부행정, 수의사 관련 사무 등을 담당하고 있다.

일반주 산하 기초자치단체인 게마인데(Gemeinde)는 고유 사무로서 식품위생 관련 사무, 도축에 관한 사무 등을 수행하고 있으며, 연방으로부터 위임받은 사무는 없다.

## (3) 독일의 농림축산식품 관련 행정체계의 현황 및 구조

독일의 주 단위 이하 농림축산식품 관련 행정체계는 기본적으로 특별행정기구의 형태로 존재한다. 즉 주로 주정부 → 광역단위 지방자치단체 → 군단위 지방자치단체 등과 같은 3단계로 구성된다. 그러나 일부 주와 도시에서는 2단계로 구성되어 있다.

주정부 단위에서는 농림축산식품 사무를 담당하는 주무부처인 주농무성이 있으며, 그 이하의 지

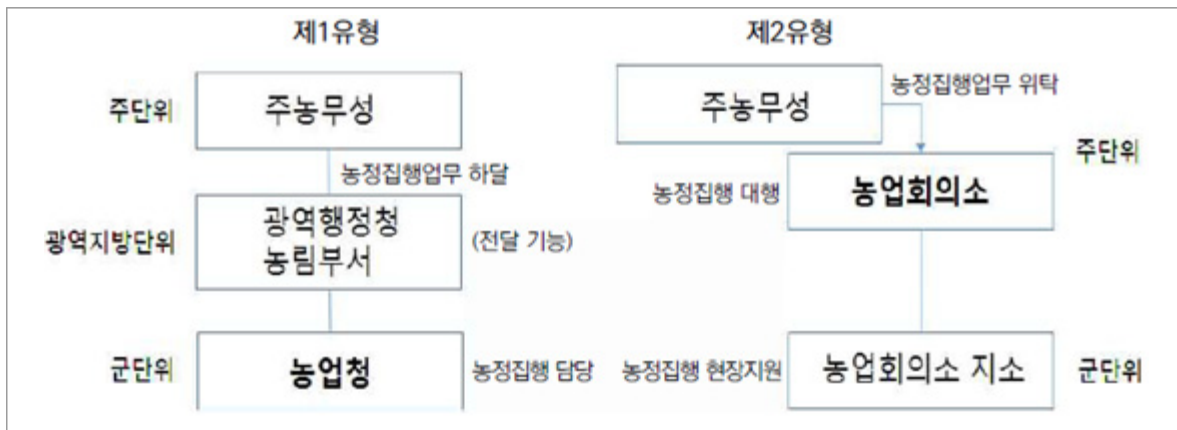


방자치단체에는 광역행정청 농림부서 등과 같은 하부관청을 설치하여 주정부가 관할하거나(업무하달형태, 제1유형) 또는 농업회의소를 설치하고 농정업무를 대행하는 (위탁형태, 제2유형) 등 두 가지 유형이 있다.

즉 농업행정의 주체인 주정부(주농무성)가 군단위 지자체인 소속 농업청을 통하여 직접 농림축산식품 행정을 수행하거나, 또는 주정부(주농무성)가 농업자치단체인 군단위 지자체 소속 '농업회의소 지소'를 통하여 사무를 위임하고 간접적으로 수행하는 구조이다.

제1유형으로서는 주농무성 산하에는 광역자치단체 단위의 광역행정 농림축산식품 관련 부서가 존재하며, 그 하위 지방자치단체로서는 우리나라의 군단위에 해당하는 농업청이 존재한다. 제2유형은 주정부에는 주농무성을 설치하고, 그 소속으로 주단위 자치기구인 농업회의소를 설치하여 농업 관련 업무를 대행하도록 하며, 그 하위 지방자치단체인 군단위 자치단체에는 농업회의소 지소를 설치한다. 정리하면 독일의 농림축산식품 관련 행정의 집행은 실무 기관인 군단위 지자체 소속 농업청 또는 농업회의소 지소에서 수행하고 있는 것이다. 이러한 농업행정체계를 정리하여 요약하면 다음의 <그림 5-6>과 같다.

<그림 5-6> 독일의 농림축산식품 관련 행정체계



\* 출처 : 김수석 외(2015), 김수석(2018)에서 재인용.

독일 농업청의 주된 업무를 살펴보면 다음과 같다. 직불사업과 같은 개별 농업 경영체 지원사업 집행, 농작물 생산과 축산경영에 대한 기술·경영적 지원, 친환경농업 육성, 안전한 농림축산식품 관리, 농업회의소의 고유 업무인 농업 직업교육과 지도·상담 업무도 부차적으로 담당(농업청과 농업회의소가 같은 지역에서 병존하지 않기 때문). 다음으로 농업회의소의 주된 업무는 농업인 직업교육과 컨설팅 등 대농민 서비스 업무 및 주정부로부터 위임받은 농정사무이다. 예를 들면 직업교육 실시, 농업 생산물의 수익성 제고 및 환경친화적 개선, 농업경영, 생산기술 및 유통 문제 등에 대한 상담·지도, 환경보호 문제와 농촌공간 정비 문제에 적극 동참, 시장상황에 대한 정보 제공,

농림업 문제에 대한 행정기관의 업무 지원 등이 있다.

이러한 독일 농림축산식품 관련 행정체계 중 제1유형과 제2유형의 차이점은 중간에 속한 지자체인 광역단위 지자체의 역할에 있다. 즉 제1유형에서 광역단위 지자체(광역행정청 농림부서)의 역할은 주정부 주농무성과 군단위 지자체인 농업청 사이에서 업무를 전달하는 매개체의 역할이며, 핵심 기능 및 추진은 농업청에 있다. 한편 제2유형에서 농업회의소는 주단위 기관으로서 주정부 주농무성 소속의 자치기구이며, 모든 사업의 기획과 결정이 주정부 단위 농업회의소에서 이루어지고, 군단위 농업회의소 지소는 집행의 역할만을 수행한다.

다음으로 독일의 농림축산식품 행정체계에서 농업회의소의 역할을 살펴보면 다음과 같다. 우선 독일의 경우 농업회의소가 설치된 주는 쉘레스비히-홀슈타인, 니데르작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 자알란트, 함부르크, 브레멘 등 7개 주이다. 독일의 농업회의소는 1894년 농업회의소법 제정으로 설립되었으며, 관련 법에 의거하여 농림축산식품 관련 사업을 기획하고, 군단위 농업회의소 지소는 사업을 수행하는 역할을 한다.

주정부 단위 농업회의소는 직업교육, 농업생산물의 수익성 제고 및 친환경화, 환경보호 및 농촌 공간 정비, 농업 경영 및 생산기술 향상, 시장상황 정보제공, 각종 농림축산식품 관련 문제 지원 등의 기능을 수행한다. 이러한 기능들을 요약하여 정리하면 다음의 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 독일의 농업청 및 농업회의소 비교

구분	농업청	농업회의소
조직의 성격	행정조직	농업인 자치조직
조직의 규모	군(郡)단위 조직	주(州)단위 조직
고유업무영역	농업경영기술 및 소득 지원, 농림축산식품 안전관리	직업교육 및 농업상담
수위탁업무	직업교육	일반농정 집행
군 단위 지방농정 담당	농업청	농업회의소 군지소
시군 지자체와의 관계	독립기관	독립기관
주 정부와의 관계	하부기관	수위탁 관계

\* 출처 : 김수석 외(2010), 김수석(2018)에서 재인용

### 3) 독일의 지방분권화(사무지방이양) 사례분석의 시사점

독일의 농정추진체계에서 얻을 수 있는 가장 큰 시사점은 지방농정사무의 집행을 기초단위 지방자치단체에 일임하지 않고, 주정부 산하의 특별행정조직을 통해 집행하고 있다는 점이다. 또한 독

일은 협력적 연방주의에 기초하여 연방정부는 입법권을, 지방정부는 집행권을 소유하여 연부정부와 지방정부의 관계는 수직적 관계가 아닌 수평적 관계라는 점도 눈 여겨 볼만 하다.

그리고 독일은 헌법인 기본법에서 연방정부보다는 지방정부인 주정부에 핵심기능을 제외한 나머지 대부분의 사무를 이양할 것을 명시하고 있는 것도 특징이라고 할 수 있다. 즉 연방정부는 헌법에 명시된 국가사무만을 수행하고, 실질적인 농업사무는 주정부에서 수행하고 있는데 이는 우리나라가 농정사무를 배분할 때 참고할만한 기준 중 하나가 될 수 있을 것이다.

끝으로 독일은 농림축산식품 관련 기능배분과 행정체계에 있어서 제1형의 경우는 농업관련 핵심기능이 군단위 농업청에 집중되어 있고, 제2형의 경우는 핵심기능이 주단위 소속 농업회의소에 집중되어 있는데 이는 독일이 각 주정부의 상황과 여건에 맞게 선택할 수 있도록 한 결과라고 할 수 있다. 우리 정부 역시 중앙에서 지방으로 권한과 기능을 배분할 때 하나의 기능배분모델만을 가지고 배분하기 보다는 독일의 사례와 같이 각 지자체의 상황과 여건과 같이 지자체의 특성에 맞는 배분을 시도하는 것이 바람직할 것이다.

### 3 미국

#### 1) 미국 지방분권화(사무지방이양) 개요

##### (1) 법률적 배경과 지방정부 현황

미국의 지방자치는 연방헌법 수정조항 제10조(유보조항) “연방헌법에 의하여 규정하거나 금지하지 아니한 권리는 각 주(州)와 국민에게 부여된다”는 규정에 따라 주 헌법에서 규정하고 있다. 연방정부는 지방정부를 유형별로 분류하며, 2012년 기준으로 지방정부 현황은 다음의 <표 5-4>와 같다.

<표 5-4> 2012 유형별 지방정부(Local Governments by Type and State 2012)

계	일반목적					특별목적		
	계	카운티	서브 카운티			계	특별구	독립 교육구
			계	뮤니시팔리티 (municipality)	타운 및 타운십			
90,056	38,910	3,031	35,879	19,519	16,360	51,146	38,266	12,880

주) 일반적으로, 뮤니시팔리티는 도시형 지방자치단체로, 타운 및 타운십은 도시 이외의 지역으로 분류된다.

미국의 지방자치는 헌법과 헌법에서 규정하는 'Home-Rule'에 근거하고 있으며, 각 주별로 도시에 Home-Rule 권한을 부여하는 과정이 지방분권화 과정이라고 볼 수 있다.

## (2) 미국 지방분권화 단계

미국의 지방분권화 내지 지방자치의 근원을 거슬러 올라가면 1620년 신대륙 상륙 당시 주민들 간 맺어진 Mayflower 협약이 있다. 이 협약은 주민들 간 맺어진 사회계약(social contract)이자 주민들이 스스로 합의한 자치정부의 규약이기도 하다.

북미대륙에 도착한 청교도들은 타운을 형성하여 이주를 본격화했으며, 이러한 타운들은 최초의 주정부인 매사추세츠(Massachusetts) 식민정부 이전의 단계로 이해될 수 있다. 즉 미국의 지방자치제도는 타운들이 모여 이루어진 지방자치단체인 주정부에서 본격화되었다고 할 수 있다.

그동안 영국에서 미국으로의 이민을 통해 성장해온 타운, 버로우(borough) 등은 오늘날의 기초자치단체로 볼 수 있으며, 1700년경 독립된 법인체로 인정되었다. 이들은 미국의 독립전쟁 전까지 약 20여개의 자치시 형태로 존재하였다.

그러나 남북전쟁 이후 미국은 급격한 사회문제의 증가현상을 겪었으며, 이로 인해 주정부는 기존의 지방에 대한 불간섭주의를 버리고, 적극적으로 사회문제의 해결에 나서게 되었다. 이로 인하여 주정부와 지방정부 간 권한을 둘러싼 분쟁이 발생하였다. 이러한 주정부와 지방정부 간 권한을 둘러싼 분쟁의 과정에서 '딜런 룰'과 '쿨리 독트린'이라는 두 가지 원칙이 세워졌다.

딜런 룰이란 '지방자치단체의 존재 자체나 그 권한은 전적으로 주의회로부터 나온다고 보는 것으로서, 지방자치에 대한 주(州) 정부의 절대적 우위(state supremacy)를 인정하는 것을 말한다. 반면 쿨리 독트린 원칙이란 '자치권을 주민의 고유의 권리(inherent right)로 보아 지방자치의 절대적 권리(absolute rights)가 주 정부가 아닌 지방자치단체에 있다고 보는 것을 말한다.

미국은 이중에서 쿨리 독트린 원칙에 의해 여러 주에서 헌법인 홈-룰을 제정하기 시작하였다. 예를 들어 미주리(Missouri) 주는 1875년 주헌법에 '10만 이상의 모든 시'에 헌장을 부여할 것을 처음으로 규정하여 최초의 홈-룰을 제정한 주가 되었다. 이후 캘리포니아(California, 1879), 미네소타(Minnesota, 1896), 워싱턴(Washington, 1889) 등에서 주헌법에 홈-룰을 규정하였다. 이러한 홈-룰에 따라 지방자치단체는 조직, 사무, 재정, 인사 등의 재량권을 부여받았다. 미국 각 주별로 자치모형의 특징을 정리하면 다음의 <표 5-5>, <표 5-6>과 같다.

<표 5-5> 미국 자치모형의 비교

	딜런 룰	홈룰	
		임페리오형	입법형
등장 시기와 주요인물	19세기 후반 J. Dillon	19세기 후반 T. Cooley	1950년대 J. Fordham

	달린 룰	홈룰	
		임페리오형	입법형
핵심	주의회 통제	지방사안에 대한 지방권한 인정	모든 사안에 대해 주와 지방의 입법권 인정
이니셔티브 (입법 범위)	없음	좁음-지방사안	넓음-모든 사안
면책의 범위	없음	넓음	좁음
주의 선점권	-	협소함(공동사무에만)	광범함
문제점	논리적으로 자치권이 보장 안됨	주의 사무와 지방사무의 구분의 어려움	주의 선점권으로 자치권을 유명무실하게 함

\* 출처 : 김석태(2016).

〈표 5-6〉 홈-룰 주정부의 유형과 특징

	유형	특징	비고
홈룰	일반 홈룰	모든 지방정부에게 폭 넓은 재량권 부여	5개 주
	제한 홈룰과 달린의 원리	제한적인 지방정부에게 홈룰 적용 그 외는 달린의 원리 적용	13개 주
	제한적인 홈룰만 인정	제한적인 홈룰만 인정, 달린의 원리는 비적용	2개 주
	홈룰과 달린의 원리 병용	헌법이나 법률에서 규정하는 분야 홈룰 인정 기타 달린의 원리 적용	19개 주
	달린의 원리	달린의 원리를 폭 넓게 인정	10개 주
	특례	홈룰도 달린의 원리도 적용이 안 됨	뉴멕시코

\* 출처 : 김순은(2010).

### (3) 연방, 주, 지방정부 간 사무배분

미국의 정부간 사무배분은 기본적으로 주민과 직접 대면하는 일선 행정서비스 등의 기능은 기초 자치단체가 맡고, 위로 올라갈수록 그 범위와 영향력이 큰 정책 기능을 상위 단체가 맡고 있는 것을 알 수 있다. 예를 들어 연방정부는 통상, 세금, 전쟁 등의 가장 범위와 영향력이 큰 기능을 담당하고, 아래로 내려갈수록 주정부는 교육, 보건, 복지, 환경 등의 기능을 사무를 담당하며, 지방정부에 해당하는 카운티(우리의 군 단위에 해당하는 지자체), 뮤니시팔리티(우리의 군 단위 아래 시 또는 읍에 해당) 등은 사회복지 서비스, 도로, 교육, 보건의료, 상하수도, 경찰, 소방 등의 기능을 담당하고 있다. 이러한 미국의 연방정부, 주정부, 지방정부 간 사무배분을 요약하면 다음의 〈표 5-7〉과 같다.

〈표 5-7〉 연방, 주, 지방정부 간 주요 분장배분 현황

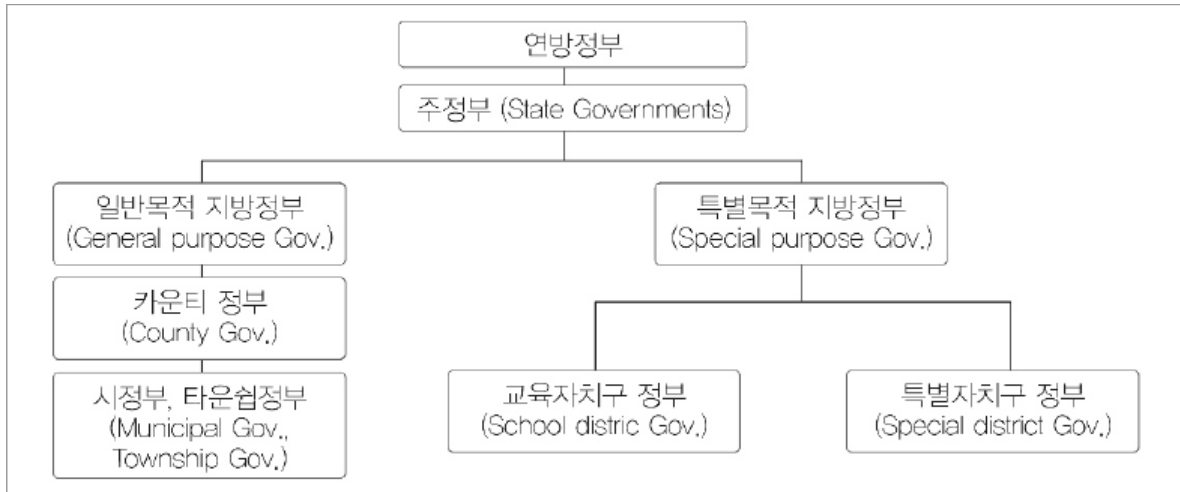
연방정부		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세금의 부과, 전쟁의 선포, 군대소집, 화폐 및 차관, 주간 통상규제, 연방재판소 설치, 이민자들에 대한 귀화법규의 제정 등</li> </ul>
주정부		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경찰권: 공공의 안전, 공중위생, 공공의 풍기, 공공의 편익, 일반복지 등을 지키고 유지하기 위한 인신 상, 재산상의 권리 제한</li> <li>• 공공서비스: 교육(고등교육은 주정부, 공립학교는 주정부 감독 하에 지방정부 담당), 사회안보(주방위군, 주경찰, 민간방위조직 등), 공중위생서비스(보건, 복지, 자연보호, 환경보호 등)</li> <li>• 지방정부에 대한 통제: 주정부는 권고, 보고, 검사, 보조금, 법률의 제·개정 등을 통해 지방자치단체 지도·지원·감독</li> </ul>
지방정부	주헌법 및 자치현장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세금징수, 도시계획, 주택 및 도심재개발, 고속도로 및 기타 도로 관리, 대중교통, 상하수도, 보건의료와 사회복지, 범죄인 기소 및 치안 등 경찰서비스, 도로 관리, 초·중등 교육 등</li> </ul>
	카운티 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공의 안전과 질서 유지, 사법기관, 사회복지 서비스, 도로, 농업원조, 교육, 보건의료서비스, 공원, 레저시설 관리, 도서관 서비스, 지방자치단체로부터 기능이양 사무 계획 등</li> <li>※ 단, 주정부 별로 카운티에 이양하는 사무 상이                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 뉴잉글랜드주: 법집행, 고속도로 건설·유지관리, 세징수자산평가, 사회복지 등</li> <li>LA 카운티: 계약에 의한 서비스 제공으로 일괄적인 지방공공서비스 구매</li> </ul> </li> </ul>
	뮤니시펄리티	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상하수도, 보건 위생, 도로, 경찰, 소방, 교육, 복지, 도시계획, 휴양, 시립 기업, 교통 등</li> </ul>
	기초자치정부 (Town)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소방, 경찰, 교육, 위생, 공원과 레크리에이션, 공항관리, 주차장, 도서관서비스, 매프쓰레기 처리, 상수원 공급서비스 등</li> <li>※ 단, 주정부 별로 기초자치정부에 이양하는 사무 상이                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 뉴잉글랜드주: 소방, 경찰, 레크리에이션 서비스, 사회복지서비스 담당</li> </ul> </li> </ul>
	특별구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전기 공급, 경찰서비스, 하수처리와 위생서비스, 도시가스공급, 소방, 주택, 공원, 대중교통 서비스 등</li> </ul>
	교육구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공립학교 관련 사무</li> </ul>

\* 출처 : 이현우(2017).

#### (4) 미국의 지방자치단체 구조

전술한 바와 같이 미국의 지방자치단체 구조는 크게 연방정부와 주정부, 지방정부 등 세 가지 형태로 구성되어 있으며, 주정부 아래에 일반목적 지방정부와 교육 등 특별목적 지방정부 등 두 가지 형태의 지방정부로 이루어져 있다. 이러한 미국의 지방자치행정체계를 간략하게 요약하면 다음의 〈그림 5-7〉과 같다.

〈그림 5-7〉 지방행정계층구조



\* 출처 : 최용환(2014).

### (5) 중앙-지방정부 간 사무이양

앞서 살펴보았듯이 미국의 정부 간 사무이양은 중앙정부와 지방정부의 기능배분이라는 원칙을 중심으로 이루어져있다. 보다 구체적으로 살펴보면 중앙정부에서 지방정부로 기능을 이양할 때에는 보충성원칙, 전권한성, 자기책임성원칙 등 세 가지 원칙을 기준으로 삼고 있다.

보다 구체적으로 설명하면 미국은 중앙 및 지방정부 간 입법권한의 배분을 통해 사무배분의 원칙을 규정하는 간접적 규정방식과, 홈룰제도를 통한 직접적 규정방식을 적용하고 있다. 여기서 간접적 규정방식이란 연방헌법에 연방정부와 주정부 간 입법권한을 배분하고, 이를 통해 원칙적으로 주정부의 전권한성을 인정하는 것을 말한다. 또한 간접적 규정방식이란 주헌법의 홈룰(Home-Rule) 제도를 통해 지방정부의 포괄적 입법권과 집행권(전권한성)을 인정하는 것을 말한다.

즉 미국은 연방정부와 주정부 간 입법권한의 영역을 헌법 및 법률에 명시하는 방식으로, 즉 간접적으로 사무를 배분하고 있는 것이다. 연방헌법은 연방의 입법영역과 주에 금지된 입법영역을 열거함으로써, 간접적으로 주의 사무를 명시하고 있으며, 주헌법은 지방정부의 포괄적 입법영역을 인정하고, 지방정부의 입법이 가능한 범위를 예시적으로 열거함으로써 지방정부의 자치사무 영역을 명시하는 것이다. 예를 들어 뉴욕시는 NYC Charter에 시의회의 입법가능 범위를 열거함으로써 간접적으로 자치사무의 범위를 열거하고 있다([www1.nyc.gov/nyc-resources](http://www1.nyc.gov/nyc-resources)).

## (6) 미국의 협업적 공공관리(Collaborative Public Management)

이처럼 미국은 연방정부 - 주정부 - 지방정부 간 기능의 배분이 명확한 것처럼 보이지만 다른 한편으로는 각 정부 단위 간 협업의 영역도 존재하는데 이에선 주로 사회보장과 공공지원, 고용지원 프로젝트, 아동복지서비스 등이 있다.

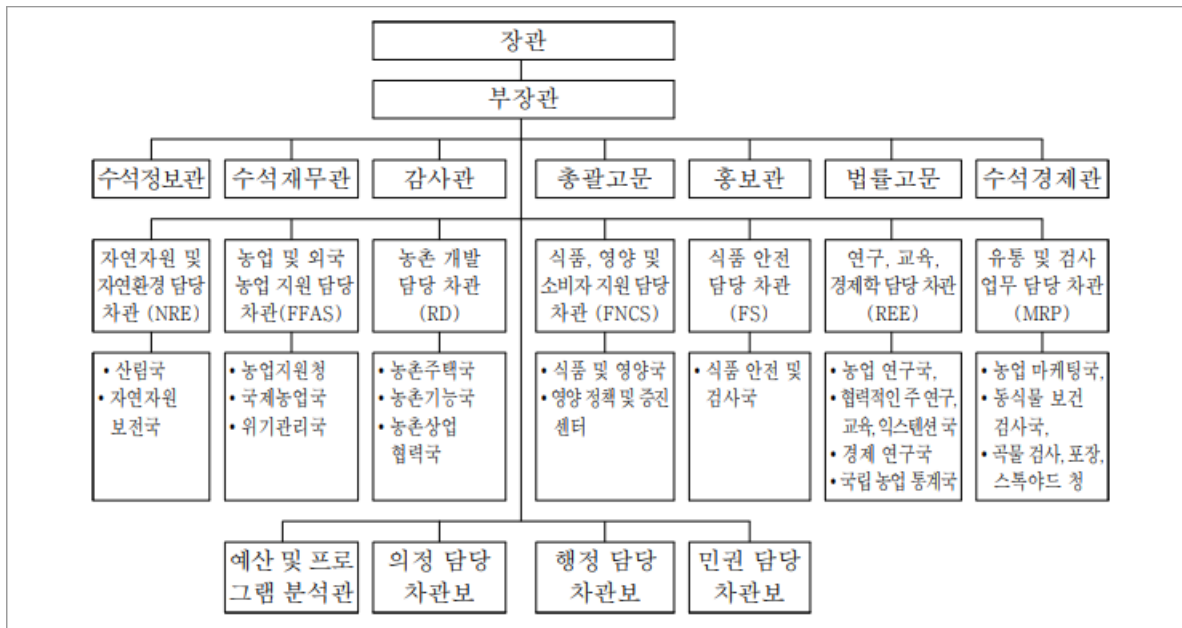
예를 들어 의료보장과 재향군인 서비스의 경우, 연방정부가 독점적인 권한을 수행하는 것처럼 보이지만 주정부와 지방정부가 예산집행에 많은 영향력을 행사하고 있으며, 동시에 정부기관 간 협업뿐만 아니라 공공기관·비영리기관·민간 등을 포함하는 포괄적인 협업이 이루어지고 있다는 점이 특징이기도 하다.

## 2) 미국의 농림축산식품 관련 지방분권화(사무지방이양)(2017년 이전)

### (1) 미국 농무부 조직 현황

미국의 농림축산식품 관련 사무의 지방이양은 2017년을 기준으로 이전과 이후로 살펴볼 수 있다. 우선 2017년 지방분권화 이전 농무부의 조직도는 다음의 <그림 5-8>과 같다.

<그림 5-8> 미국 농무부 조직도(2017년 조직개편 이전)



\* 출처 : 권태진(2018).



## (2) 미국 농무부 내 기능배분

2017년 이전 미국 농무부 내 기능의 배분을 요약하면 다음의 <표 5-8>와 같다.

<표 5-8> 농림부 내 주요기능 및 담당부서

분야	주요 임무	담당부서
농업 생산 및 보전	주요 1차 농산물, 신용, 자연자원 보전, 재해 및 긴급사태 지원	FSA, RMA, NRCS
무역 및 외국농업	농산물 및 식품 수출, 외국농업	FAS
식품, 영양, 소비자 지원	기아로부터의 해방, 보건 개선, 영양 교육 제공	CNPP, FNS
식품안전관리	육류, 가금류, 계란류 제품의 안전한 공급과 적절한 라벨 및 포장의 장려	FSIS
유통, 검역 및 검사	미국산 농산물의 국내 및 해외 마케팅 촉진과 동식물 보건 강화	APHIS, AMS, GIPSA
자연자원 및 환경보전	산림자원 관리	FS
연구, 교육 및 경제	농업경쟁력 증진	ARS, NIFA, ERS, NASS
농촌개발	농촌지역의 경제 및 개발 증진	RUS, RHS, RBCS

\* 자료 : USDA. Report to Congress(May 11, 2017).

\* 출처 : 권태진(2018).

## (3) 농업지원청(Farm Service Agency, FSA)

미국의 농업지원청은 농업법에 규정되어 있는 농산물 가격, 농가 소득안정, 환경보전, 재해지원, 국제식량지원 등에 관한 정책을 추진하는 기관이다. 주로 농무부의 용자 및 신용보증 관련 사무를 집행하고 있으며, 전국에 설치된 지방 네트워크를 통해 주요 농산물, 농업 마케팅 관련 사무 수행하고 있다. 또한 농민과 목축업자에 대한 긴급지원 관련 기능도 수행하고 있다.

미국 농업지원청은 지역사무소 운영을 통해 활동하고 있으며, 본부의 지원부서 이외 50개 주에 주사무소(State Office), 2,119개의 군사사무소(County Office), 그리고 그 이외의 미국령인 퍼시픽베이신(Pacific Basin), 푸에르토리코(Puerto Rico), 버진아일랜드(Virgin Islands) 등에 해외 사무소를 설치, 운영하고 있다.

미국 농업지원청의 연혁 및 사무체계 변화를 연방-주 간의 사무책임 조정 과정을 중심으로 간략히 살펴보면 다음과 같다. 우선 농업지원청은 1935년 농업안보청(Farm Security Administration)으로 출발하였으며, 당시 FSA의 기본적인 임무는 보다 수익이 날 수 있는 방식으로 농사를 지을 수 있는 지역으로 농촌사회 전체를 이주시키는 것이었다.

이외에도 농업안보청은 농촌 표준 갱생 용자 프로그램(Standard Rural Rehabilitation Loan

Program), 부채조정 및 토지 보유권 개선 프로그램(Debt Adjustment and Tenure Improvement)도 운영하였으며, 지난 1946년에는 농가지원청법(Farmers Home Administration Act)이 제정되면서 농업신용청(Farm Credit Administration)의 긴급농작물 및 사료용자 부서(Emergency Crop and Feed Loan Division)와 통합되어 타 용자기관이 빌려준 용자에 대한 보증업무도 담당하게 되었다.

1933년 농업조정법(Agricultural Adjustment Act of 1933)이 제정되면서 농업안보청은 농업조정청(Agricultural Adjustment Administration, AAA)으로 명칭이 변경되었다. 이 법의 제정으로 AAA 위원회라고 불리는 각 주 및 군 단위 농민위원회가 설립되었으며, 이 위원회들은 농작물 생산량을 낮추기 위해 농민에게 가격지원 용자를 제공하는 연방농업프로그램을 감시하는 역할을 수행하였다.

1961년 농업조정청은 농업안정 및 보전국(Agricultural Stabilization and Conservation Service, ASCS)으로 이름이 변경되었으며, 농업 프로그램과 연계된 현장 활동은 각 주 및 카운티의 현장 사무소들을 통해 지속적으로 수행되었다. 1994년에는 농무부의 조직 개편으로 인해 통합 농업지원청(Consolidated Farm Service Agency)으로 명칭이 변경되었으며, 1995년 11월에는 농업지원청(Farm Service Agency)으로 다시 이름이 변경되었다.

#### (4) 농업연구청(ARS)

ARS는 1953년에 설립된 연구기관으로서 국가의 농업정책을 수행하는 과정에서 발생하는 농업 관련 문제의 해결방안을 모색하기 위해 설립된 기관이다. 이외에도 농업 관련 기술의 보급 및 확산을 위한 연구를 수행하고 있다. 농업연구청의 연혁 및 사무체계의 변화(연방-주 간의 사무책임 조정 과정)를 간략히 살펴보면 다음 <표 5-9> 과 같다.

<표 5-9> 미국 농업연구청 연혁

연도	연혁
1862년	USDA설립(The Morrill Land Grant College Act 근거)
1914년	National Extension Service 시작(Smith-Lever Extension Act 근거)
1953년	USDA R&D 기능을 ARS로 통합
1965년	토지공여대학 외부 연구기관에 정부예산 지원(Special Research Grants Act)
1972년	ARS 연구운영체제를 지역단위 중심으로 개편, ARS와 지역 농업 연구소와 연구협력 강화(Federal Rural Development Act)
1994년	USDA's Cooperative State Research Service(CSRS) and Extension Service(ES)를 통합하여 CSREES를 설립
2009년	CSREES를 NIFA설립으로 대체 → 지도, 보급, 교육사업 주관

\* 자료 : 농촌진흥청(자료)에서 재인용. (<http://www.ars.usda.gov/is/timeline/comp.htm>).

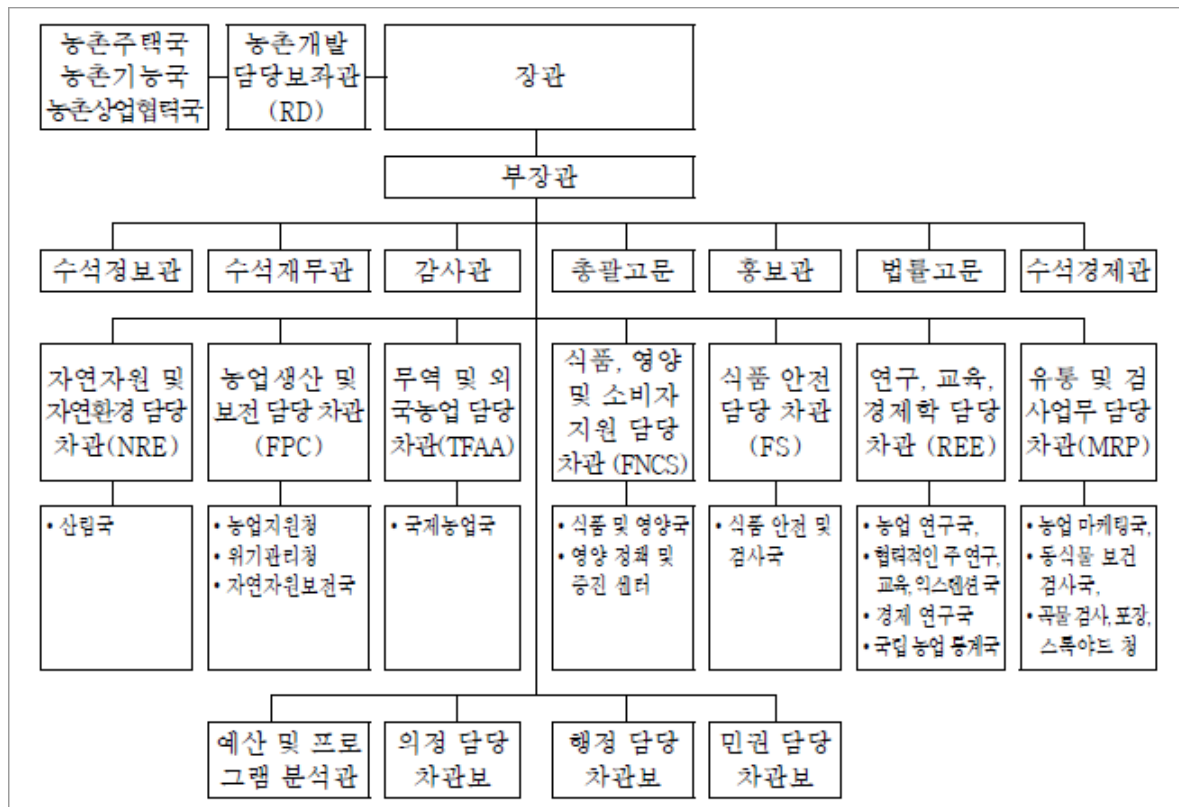
\* 출처 : 이주량(2015).

### 3) 미국 농림축산식품 관련 지방분권화 이후 변화(2017년 이후)

#### (1) 미국 농림축산식품 관련 행정체계

2017년 미국의 농림축산식품 관련 기능의 지방이양이 이루어진 이후 농무부의 조직도를 살펴보면 다음의 <그림 5-9>와 같다.

<그림 5-9> 미국 농무부 조직도(2017년 조직개편 이후)



\* 출처 : 권태진(2018).

미국 농림축산식품 관련 지방분권화의 변화를 농업지원청과 농업연구청을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

### ① 농업지원청(FSA)의 변화

FSA의 프로그램(기능)은 모든 주에 동일하게 적용되지는 않으며, 각 주의 실정에 맞게 세부 프로그램을 설계하는 방식으로 변화되었다. 예를 들어 워싱턴주의 경우 워싱턴 FSA는 25개의 농무부지원센터와 1개의 주사무소를 통해 보전프로그램, 재난지원프로그램, 가격지원프로그램, 농업융자프로그램 등 네 가지 종류의 프로그램을 수행하고 있다. 또한 캘리포니아주도 기본적으로는 네 가지 종류의 프로그램을 실행하지만 세부 프로그램으로는 농업중재프로그램(Agricultural Mediation Program), 신규농업인 자산구입 융자(Beginning Farmer Downpayment Loan), 보전유보프로그램(Conservation Reserve Program) 등 20여 개의 프로그램을 수행하고 있다.

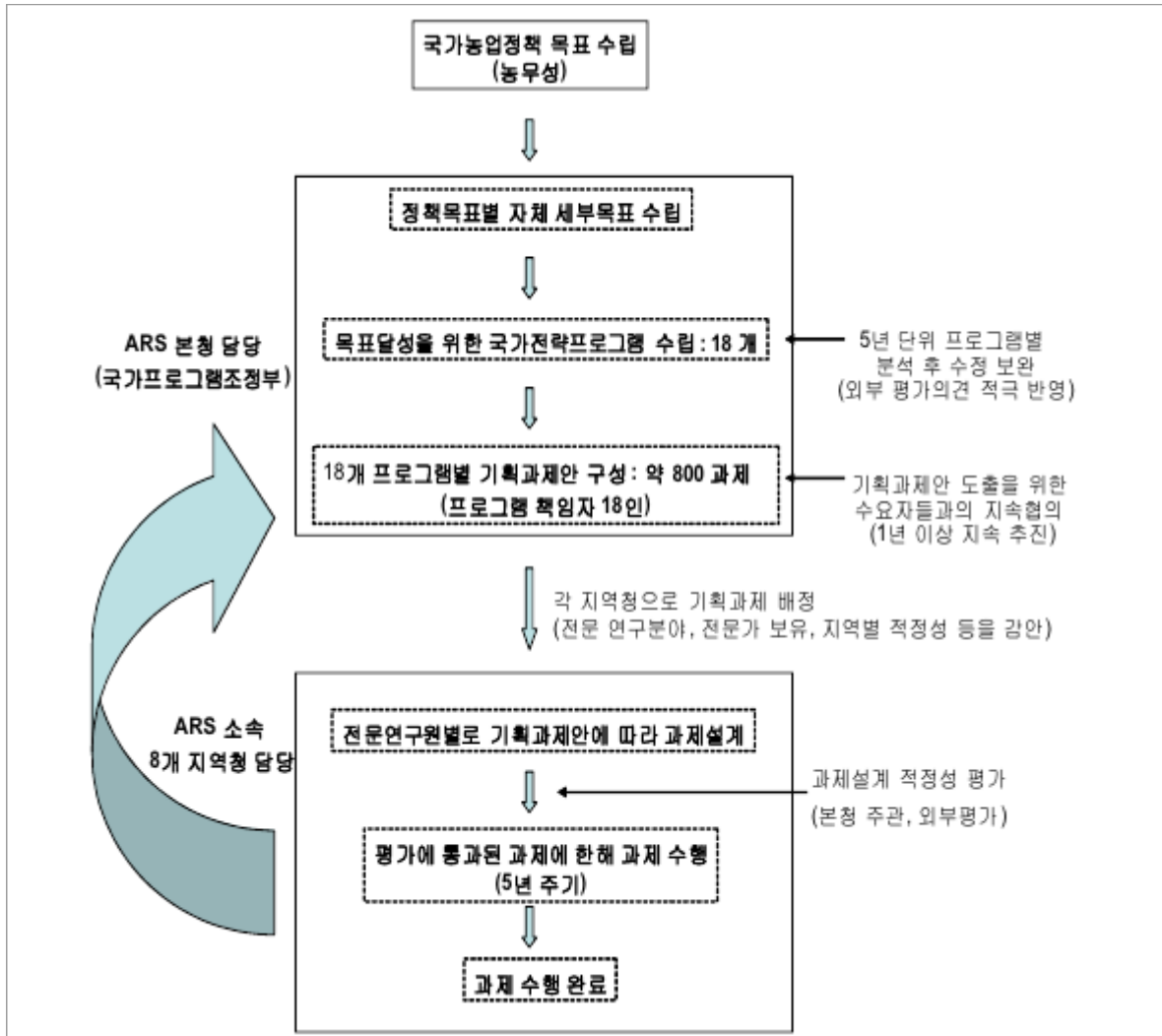
또한 각 주는 FSA 사무소와는 별도로 주정부에 농업관련 조직을 두고 있다. 예를 들어 텍사스주의 경우 텍사스주 농업부(Texas Department of Agriculture)를 두어 농업보조 및 지원, 자격증 발급 및 등록, 식품 및 영양, 교육 및 훈련 등 각종 농업 관련 프로그램을 수행하고 있다. 이외에도 텍사스 무역 및 상업개발국(The Trade and Business Development Division)의 소속 조직인 지원사무소(Grants Office)는 주 또는 연방정부의 보조금(Grants), 융자, 협동조합 지원 등의 업무를 수행하고 있으며, 유통 및 국제무역사무소(Marketing and International Trade)는 주, 전국, 국제 차원에서 텍사스의 농업, 상업, 지역개발을 촉진하는 기능을 수행하고 있다.

### ② 농업연구청(ARS)의 변화

미국 농업연구청은 본부 및 지역별 8개청으로 구성되어 있다. 본청은 12개의 부서로 구성되어 있으며, 국가 농업연구프로그램 기획, 조정, 평가, 예산배분, 인사 등 연구지원 업무를 수행하고 있다. 지역연구청은 미국 내 8개 지역에 설치되어 연구과제를 수행하고 있으며, 기본적으로 우리나라 농업진흥청의 소속기관과 유사한 기능을 수행하나 다른 점은 한국의 경우 대상별로 소속기관을 분화한 반면 미국 ARS의 지역청은 지역적으로 분화되어 있다는 점이다.

미국 농무부(USDA)와 농업연구청(ARS)의 관계는 다음과 같다. 우선 ARS는 미국 농무부 소속 청으로서 인사, 예산에 대한 자율권을 보장받지만, 농무부의 6대 정책목표에 맞추어 연구목표를 설정하는 방식으로 농정과 기술혁신의 정합성을 유지하고 있다. ARS의 연구는 4대 연구분야, 18개 국가전략 연구프로그램, 800개 연구과제로 구성되며 ARS 본청의 '국가프로그램조정부'에 의해 18개 국가전략 프로그램의 설정 및 관리가 이루어지고 5년 주기로 연구사업 cycle이 운영되고 있다. 이를 보기 쉽게 요약하면 다음의 <그림 5-10>과 같다.

〈그림 5-10〉 5년 주기 연구사업 Cycle 운영 체계



\* 출처 : 이주량(2015).

#### 4) 미국 사례분석에 따른 시사점

##### (1) 법률 측면

앞서 살펴본 바과 같이 미국은 연방제에 따른 법적 권한 열거주의를 취하고 있다. 즉 수정헌법 제1조 제10절 2항 및 3항에서 정하는 예외를 제외하고 연방정부로부터 입법권, 사법권, 행정권 등 독립된 주권을 영유하는 주정부 중심의 연방제(state-centered federalism)로서 연방헌법에서 주정부에 대해 광범위한 자치권을 보장하고 있다.

또한 미국은 50개의 주가 개별 주의 인구 규모 등 사회, 경제적 여건에 따라 상이한 행정 및 입법체계를 가지고 있다. 지방정부의 경우 연방헌법에 직접적으로 그 기능 및 권한이 명시되어 있지 않으나, 각각의 지방정부가 속한 주(州)의 헌법 및 법률에 따라 행정의 보조 단위 및 특수 목적에 따라 운영되고 있다.

미국의 연방헌법 제6조 2항은 연방헌법의 최고성의 원칙을 제시하고 있는데 이는 모든 주, 지방정부의 법률 및 조약이 연방헌법에 구속됨을 말하는 것이다. 즉 연방헌법에서 부여하는 권한의 범위 내에서 지방으로의 권한 및 책임의 이양이 이루어지는 것이지만, 주정부 및 지방 정부가 연방정부의 하위기관으로 간주하지는 않고 있다.

다시 말해서 연방정부와 주정부의 역할분담은 권한에 대한 열거주의(수정헌법 제10조)이며, 정부 간 역할 분담 및 사무배분은 연방헌법, 주헌법, 주의 각종 법령, 지방정부 자치헌장(홈-룰) 등에 의해 규정된다. 미국 사무이양의 특징은 주민의 생활과 밀접한 사무는 지방정부에서 주로 담당한다는 것이다. 미국은 우리나라의 제도와는 여러 측면에서 많이 다르기 때문에 단순하게 어떤 제도나 시사점을 추출하여 우리나라에 적용하는 것은 많이 현실적으로 바람직하지 않다. 다만 확실한 것은 우리나라가 미국과 같은 중앙정부와 지방정부 간 사무배분의 수준까지 이르러면 관련 법령의 개정이 많이 필요하다는 점이다.

## (2) 조직 측면

미국의 농업행정 관련 조직 측면의 시사점은 다음과 같다. 우선 미국의 농림축산식품 관련 행정체계의 현황 및 구조는 크게 연방정부와 주정부 조직으로 구분할 수 있다. 미국은 연방정부 차원에서는 농무부가 핵심적인 역할을 수행하고 있으며, 이를 지원하기 위한 지방조직으로서 농무부 소속으로 각 주에 농업지원청(본부 및 50여개 주의 주사무소)과 농업연구청(본부 및 지역별 8개 청)을 설치하고 있다.

지방정부 차원에서는 각 주정부가 해당 소속으로 주농업부를 설치하고 있다. 각 주의 농업부는 앞서 언급한 바와 같이 자격증 발급 및 등록, 농업인에 대한 교육 및 훈련 등의 기능을 수행하고 있다. 즉 전술한 바와 같이 미국은 지역성이 높은 성격의 사무, 지역주민과 밀착할 수 있는 사무 등을 위주로 주정부 등 지방정부에 사무를 배분하고 있다고 할 수 있다.

이외에도 미국 농림축산식품 관련 행정체계의 특징 중 하나는 각 주는 (예를 들어) 무역 및 상업 개발국, 유통 및 국제무역사무소 등의 기관을 두어, 보조금, 융자, 지역개발 촉진 등의 농업행정을 촉진하기 위한 보조의 행정체계를 갖추고 있다는 점이다.

### (3) 지방재정 측면

미국의 지방재정 관련 시사점은 다음과 같다. 우선 2015년 기준으로 미국의 총 수입은 5,835,387 백만달러이며 연방정부, 주정부, 지방정부의 배분비율은 56.5(연방) : 26.3(주) : 17.2(지방) 등이다. 미국은 재정부문에서 주정부는 물론 지방정부도 독립적인 과세권과 자치권을 가지므로, 연방정부에 의한 재정통제를 거의 받지 않으며, 지방채 발행 등에 대한 규제도 없어서 재정자율성이 매우 높은 상태라고 할 수 있다. 특히 주정부에서 자유롭게 세목을 설정할 수 있기 때문에 과세권의 충돌을 방지하기 위해 연방정부와 주정부, 주정부와 주정부 간 조세협정을 통해 조정을 하고 있다.

미국은 과세 자주권의 행사에 주민투표, 주민제안 등의 절차를 통해 과세에 주민이 직접 참여하고 있는 점도 특징이라고 할 수 있다. 미국 지방재정을 통한 가장 큰 시사점은 우리나라도 실질적인 지방자치 실현을 위해 재원의 보장이 이루어져야한다는 것이다. 이를 위해서는 지방재정의 지출 및 과세자주권 확보 등이 필요할 것으로 판단된다.

## 4

## 일본

### 1) 일본의 농림수산 관련 지방분권화

#### (1) 농림수산성(농림수산 관련 중앙행정기관) 개요

일본의 농업관련 정부조직은 농림수산성이다. 일본 농림수산성의 업무와 조직을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 우선 일본의 농림수산성(農林水産省, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)은 일본의 식료, 농업, 농촌에 대한 기본계획 등을 수립하여 관련 정책을 추진하며, 농림수산업, 식량안전, 환경에 대해서도 정책을 주관하는 중앙행정기관이다. 농림수산성의 주요 업무는 식료의 안전공급의 확보, 농림수산업의 발전, 농림어업자의 복지의 증진, 농산어촌 및 중산간 지역 등의 진흥, 농업의 다각도에 걸친 기능 발휘, 삼림 보전 배양 및 삼림 생산력 증진, 수산자원의 적절한 보존 및 관리(「국가행정조직법(国家行政組織法)」 제3조) 등이다.

농림수산성의 장은 농림수산대신이며, 내부 조직은 대신관방(大臣官房), 소비·안전국, 식료산업국, 생산국, 경영국, 농촌진흥국, 정책총괄관 등으로 구성되어 있다. 이외에도 특별기관으로 농림수산기술회의가 있고, 시험연구기관·검사지도기관 등과 각종 심의회가 존재한다. 또한 우리나라의 지방특별행정기관에 해당하는 지방농정국(地方農政局)과 홋카이도농정사무소가 있으며, 외청으로 임야청, 수산청 등이 있다.

## (2) 농림수산 관련 사무의 지방이양

다음으로 일본 정부의 농림수산 관련 사무의 지방이양을 살펴보면 다음과 같다. 우선 일본 농림수산성은 일본 정부가 지방분권을 추진하자 처음에는 소극적 또는 저항하는 반응을 보였다. 즉 당초 농림수산성은 식료의 안정적인 공급, 식료 안전보장은 국가의 책무라는 입장을 내세워 해당 업무를 지방으로 이관하는 지방분권화에 대해 소극적으로 반응하면서 지방분권추진위원회의 권고에 저항<sup>5)</sup>하는 태도를 보였다. 그러나 지방분권의 법적 근거가 되는 지방분권일괄법이 제정됨에 따라, 또한 이 법에 의해 국가와 지방의 관계가 기존 상하·주종 관계에서 대등·협력 관계를 지향하는 형태로 바뀌게 되자, 이에 따라 농림수산성도 일부 사무·권한을 이양하는 것에 대해 지방정부와 협의하거나 동의하게 되었다.

지방분권일괄법은 제정 이후, 2018년 현재 총 8차례 개정되었으며, 이 법에 따라 지방자치단체로 이양된 농림수산성의 대표적인 사무·권한은 농지전용허가(農地転用許可)이라고 할 수 있다. 이는 농지를 확보하여 지역 실정에 맞게 주체적으로 토지를 이용하도록 한다는 취지이며, 「농지법(農地法)」의 개정에 따라 농지에 대한 전용 허가, 농지 또는 채초방목지 전용을 위한 권리 설정 또는 이전 허가를 자치사무화한 것으로 볼 수 있다.

농지전용허가는 농지진흥지역제도(農業振興地域制度)와 함께 농지전용규제임<sup>6)</sup>이며, 전자가 농지에 대한 전용을 개별적으로 규제한다면, 농지진흥지역제도는 농업상의 토지 이용에 대한 지역설정을 계획한다는 점에서 차이가 있다. 다시 말해 기초지자체(시정촌)가 향후 농업상 이용 확보가 필요불가결하다고 지정한 토지 구역에 대해 농지전용을 금지한다는 것이기도 하며, 각 제도는 별개의 것이 아니라 서로 긴밀하게 상호 작용할 수밖에 없는 구조로 되어 있다.

이후 농림수산성은 농림어업의 고도화를 위하여 2004년 이후부터 농정과 관련하여 여러 정책을 기획하였으며, 2009년 7월에는 호별소득보상제도(戸別所得補償制度) 도입, 농업·농촌 6차산업화, 식품 안전·안심 확보 3가지를 국가전략으로서 세워 지방조직 및 행정 체제를 재정비<sup>7)</sup>하였다.

5) 清水徹朗(2002). 地方文献と農業政策. 「農林金融」 2002(3). 農林中金総合研究所. p.62.

6) 농지전용규제와 관련하여 農林水産省. 農業振興地域制度及び農地転用許可制度를 참고(검색일: 2018.12.01.) (<http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/>)

7) 농림어업 고도화 정책과 관련하여 아래 자료를 참고함

農林水産省(2010). 国の出先機関改革に係る公開討議 説明資料-地方農政局; 農林水産省(2010). 国の出先機関改革に係る公開討議 参考資料-地方農政局. (검색일: 2018.11.22.)

([http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/desaki/100521discussion\\_result.html#SEC03](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/desaki/100521discussion_result.html#SEC03))



### (3) 지방분권에 따른 농림수산성의 조직 변화

#### ① 지방분권 추진 이전의 농림수산성 조직

일본정부의 지방분권추진에 따라 농림수산성 조직 역시 변화를 겪게 된다. 우선 지방분권 본격 추진, 즉 지방분권일괄법 제정 이전의 농림수산성 조직은 1998년 기준으로 본부는 대신관방, 경제국, 구조개선국, 농산원예국, 축산국, 식품유통국의 내부부국으로 구성되었으며, 특별기관으로 농림수산기술회의가 있었고, 그밖에 각종 심의회, 시험연구기관·검사지도기관 등이 있었다.

또한 지방지분부국(특별지방행정기관)으로는 지방농정국과 홋카이도통계정보사무소가 있었고, 외청으로 식량청, 임야청, 수산청이 있었다. 1998년도 말 기준으로 본부 정원은 22,177명(지방농정국 10,986명 포함)이었으며, 외청인 식량청 10,598명, 임야청 1,435명, 수산청 2,095명을 합하면 총 36,305명<sup>8)</sup>이었다.

#### ② 지방분권 이후 농림수산성 조직의 변화

1999년도 말 기준으로 농림수산성의 정원은 본부 21,984명(지방농정국 10,893명 포함), 식량청 10,425명, 임야청 1,412명, 수산청 2,082명으로 총 35,903명임. 1990년도는 지방분권일괄법이 성립된 해이지만 조직 구성은 전년도와 동일<sup>9)</sup>하다. 한편 2000년도 말 정원은 본부 21,818명(지방농정국 10,804명), 식량청 10,210명, 임야청 1,403명, 수산청 2,072명 총 35,503명으로 전년도에 비해 소폭 감소. 지방분권일괄법이 시행되고 있으나 조직 구성은 전년도와 동일<sup>10)</sup>하다. 그러나 2001년 1월 6일자로 대대적인 중앙행정기관 재편되면서 농림수산성 내부조직은 대신관방, 종합식료국, 생산국, 경영국, 농촌진흥국으로 재편되었고, 심의회가 20개에서 6개로 축소되었으며, 지방농정국에 기획조정부 신설되었다.

8) 본부, 외청의 정원은 平成10年度 農林水産省年報. p.63을, 지방농정국의 정원은 平成10年度 農林水産省年報. p.289에서 인용

9) 본부, 외청의 정원은 平成11年度 農林水産省年報. p.63을, 지방농정국의 정원은 平成10年度 農林水産省年報. p.283에서 인용하였다.

10) 본부, 외청의 정원은 平成12年度 農林水産省年報. p.60을, 지방농정국의 정원은 平成10年度 農林水産省年報. p.282에서 인용

#### (4) 지방분권에 따른 농림수산성 역할 변화

현재 농지전용과 관련하여 농림수산성 농촌진흥국(농촌계획과), 지방농정국(농촌진흥부 농촌계획과) 및 오키나와종합사무국(농림수산부 경영과)이 농업진흥지역제도에 대한 상담·고충 창구를 운영하고 있다. 또한 광역지자체(도도부현)의 농지담당부국, 기초지자체(시정촌) 농업위원회에서도 상담 체계를 갖추고 농지전용에 관해 상담<sup>11)</sup> 기능을 수행하고 있다.

지역주권개혁과 관련해서는 호별소득보상제도(戶別所得補償制度) 도입, 농업·농촌 6차산업화, 식품 안전·안심 확보정책의 영향 등의 기능을 수행하고 있다. 여기서 말하는 호별소득보상제도는 국가가 출장기관을 활용하여 영농업자에게 직접 교부하는 것으로, 농림수산성이 기획·설계하고 이에 따라 지방농정국이 실행하는 사업을 말한다. 또한 '6차산업화'는 국가가 현장 중심 정책을 마련하고, 지도·지원까지 한다는 것으로 지방농정국이 정책 집행 측면에서 중심적인 역할 수행한다는 것을 말한다. 또한 '식품 안전·안심 확보정책'은 가공식품 표시제도, 트레이서빌리티 보강 등에 대해 지방농정국이 적극적인 역할을 수행한다는 것을 말한다.

일본은 6차산업화 관련법<sup>12)</sup>이 2010년이 제정되면서 농림수산 생산물의 부가가치 향상을 위한 조치들이 각 지자체별로 추진되었으며, 그 결과 여러 지자체의 농정 부서도 관련 추진 체계를 설치하였다. 예를 들어 야마나시 현의 경우 2016년 농정부의 과수·식품유통과가 과수·6차산업진흥과로 재편되었고<sup>13)</sup>, 기후 현에서 2011년부터 농산물유통과가 관련 정책을 수행 중<sup>14)</sup>이다.

농지전용허가제도의 권한 이양이 규제 완화식 지방분권 촉진이라면, 호별소득보상제도, 6차산업화, 식품 안전·안심 확보 3가지 정책은 농림어업 전반에 대한 경쟁력 강화를 기반으로 한 경제적 지방분권이라고 할 수 있다. 이 중에서 농지전용규제는 농림수산성의 지방분권에 따라 지자체로 그 권한이 이양된 대표적인 규제 완화 제도이지만, 그렇다고 해서 농림수산성의 역할을 완전히 배제한 것은 아니다. 한편 농림어업의 고도화를 위해 지자체가 관련 대응 체계를 운영하고 있으나, 모든 지자체가 동일한 조직 체계를 갖추고 있는 것이 아니다. 즉 농림수산성이 농림어업에 대한 전반적인 진흥을 목적으로 종합정책을 추진하는 가운데, 각 지자체가 실정에 맞게 운영하고 있는 상태이다.

11) 農林水産省. 農業振興地域制度及び農地転用許可制度를 참고하였다.

(<http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/>)

12) 정식 명칭은 「六次産業化法·地産地消法」이다.

13) 山梨県. 平成28年度の組織体制について. 組織再編. (검색일: 2018.11.28.)

(<http://www.pref.yamanashi.jp/gyousei-kk/soshiki/soshikisaihen.html>)

14) 岐阜県. 農産物流通課の紹介. (검색일: 2018.11.28.)

(<https://www.pref.gifu.lg.jp/kensei/ken-gaiyo/soshiki-annai/nosei/nosan-buturyu/>)

## (5) 농림수산물 개혁의 영향

### ① 농림수산물 개혁의 배경

앞서 살펴본 바와 같이 지방분권 추진과 중앙행정기관 재편은 농림수산성의 조직을 크게 변화시키지는 못하였지만, 2011년 농림수산물 개혁과 2015년 농정개혁은 농림수산물 조직에 큰 변화를 가져왔다. 농림수산물 개혁은 2008년 9월 미곡사업자가 국가로부터 매입한 비식용 미곡(잔류농약 등 검출로 식용 유통에 부적합하다고 판명된 미곡)을 식용상품으로 시중에 유통한 사실이 알려진 것이 계기가 되었다. 이 사건은 일본 사회에 큰 충격을 주었으며, 소위 '사고 쌀 문제'로 거론되며 당시 농림수산물대신과 사무차관이 사임하였고, 식량 안전 및 식품 위생 등을 소관하는 농림수산성의 위상은 크게 실추되었다. 결국 이 문제를 계기로 농림수산성의 업무 추진 체계를 점검하고, 조직을 재편하게 되었다.

농수산물 개혁에 앞서서 농림수산물 관계자, 전문가로 구성된 의견교환회가 수차례 개최되었으며, 농림수산물 운영 전반에 대한 검토가 이루어졌다. 검토 차원에서 여러 의견이 나왔는데, 최초 의견교환회의에서 눈여겨 볼 점은 다음과 같다<sup>15)</sup>

첫째, 조직 규모에 비해 조직의 기능이 올바르게 작동하는지를 점검할 기능이 부재하다는 점이 다. 당시 농림수산성의 정원은 22,000명 규모이었는데 이 가운데 16,000명 정도가 지방농정국 등 지방지분부국에서 상근하고 있었다. 문제의 사고 미곡은 후쿠오카농정사무소 소관이었는데 본부의 상당한 인원이 지방지분부국을 차지하고 있었음에도 불구하고 정작 중요한 역할에 소홀했다는 비판을 피하지 못했다. 이는 조직 운영이 효율적이지 못하며, 규모만 비해하다는 지적이기도 했다.

둘째, 향후 새롭게 조직을 구성함에 있어서 지방분권을 염두에 둘 필요성도 언급되었다. 또한 지방분권이 이루어지면, 이를 대비하여 일정한 거점에 감사 역할을 수행할 기관을 설치할 것도 제안되었다. 한편 2013년 「농림수산물·지역 활력 창생 플랜」이 수립되었는데, 이것은 지역경제 활성화, 고용과 소득 증진 등을 가장 중요하고, 급한 임무로 제시한 계획이었다. 또한 자연재해 대비 필요성, 가축 전염병 대응 필요성, ICT의 행정 적용 필요성 등이 대두됨에 따라 농림수산성은 농정개혁, 지방창생 실현을 위한 자기개혁이 필요해졌으며, 그에 따라 2015년 업무·개혁안이 마련되었다<sup>16)</sup>

15) 이하는 第1回農林水産改革チーム「有職者との意見交換会」の概要についての 내용을 참고하였다. (검색일: 2018.11.20.) ([http://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/kihyo01/081031\\_1.html](http://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/kihyo01/081031_1.html))

16) 2015년 농림수산물 개혁에 대해 農林水産省大臣官房文書課(2015). 農林水産省の業務・組織改革について를 참고하였다.

## ② 조직 재편

일본 정부는 농림수산물 개혁안의 일환으로 2009년 3월 31일 <농림수산물 기구 개혁의 기본방침(農林水産省機構改革の基本方針)>을 발표하였다. 이 방침은 첫째, 각 부국 업무 전반을 감사할 ‘조직운영 감사조직’ 설치, 이익상반부문의 분리 등 본부 조직의 재편성, 둘째, 지방농정사무소의 원칙적 폐지와 지방농정국·본성 종합식료국에 대한 재검토 등이 핵심적인 내용이었다<sup>17)</sup>.

이후 일본은 2010년 10월 1일 농림수산물설치법이 개정됨에 따라, 개정안에 의해 내부부국과 지방조직을 전체적으로 재편하였다. 조직 재편안은 2011년 9월부터 적용되었으며, 소규모로 분산되었던 현장 조직을 집약하는 것이 핵심이었다. 개정 전 농림수산물설치법은 지방지분부국으로서 지방농정국과 홋카이도농정사무소를 두고, 지방농정국 업무의 일부를 소요지 지방농정사무소가 맡도록 규정했었는데, 동법 개정에 따라 지방조직 3단계(지방농정국 7개국, 지방농정사무소 38개 거점, 지역과 132개 거점+통계·정보센터 176개 거점)를 2단계(지방농정국 7개국, 지역센터 65개 거점+주재소 38개소)로 재편하였다. 이는 기존 지방조직을 집약하기 위한 방편이었으며, 이로써 정원(지방센터 100명, 주재소 10명 정도)도 축소되었다.

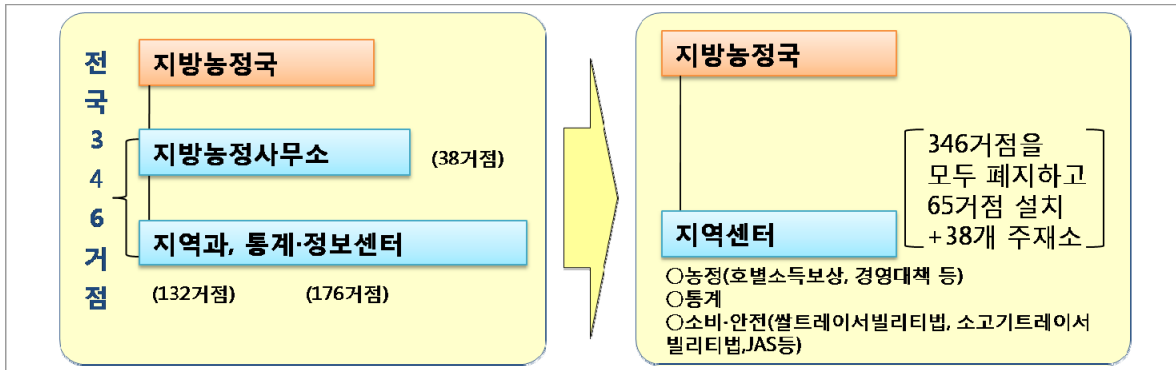
또한 지방사무소는 광역지자체(도도부현청)에서 2시간 이내 거리에 입지하도록 조정되었는데, 이는 지방 곳곳에 소규모로 분포되어 있던 지방사무소를 거점형으로 재편성하며 지방자치단체와의 접근성 및 연계성을 고려한 결과라고도 볼 수 있다. 이후 지역센터는 국가적 농업 경영 개선 및 안정화, 소비·안전 관련 업무 등을 종합적으로 추진하는 현장 거점으로서 활용되었다.

2015년 일본은 농정개혁 차원에서 재차 농림수산물설치법을 개정하였고, 이에 따라 지역센터는 폐지되었다<sup>18)</sup>. 이는 지역(현장)과 농정을 긴밀하게 연결하고, 수출을 촉진할 체제를 갖추어 대응력을 향상시킨다는 목적 때문이었다. 일본 정부는 해당 개정안에 따라 지역센터를 폐지하는 대신 네트워크 역할을 담당할 ‘지방참사관(地方参事官)’을 새로운 광역 거점(현역(県域) 거점)으로서 신설하였다. 이는 지역(현장)과의 네트워크를 보다 강화하기 위한 방침의 일환이었다. 이러한 일본 농림수산성의 조직변화를 요약하면 다음의 <그림 5-11>, <그림 5-12>와 같다.

17) 2011년 9월 적용된 농림수산물 개혁과 관련하여 石川武彦(2010). 農林水産省行政の適正かつ効果的な遂行を目指す組織再編. 「立法と調査」 no.303. 参議院事務局企画調整室을 참고하였다.

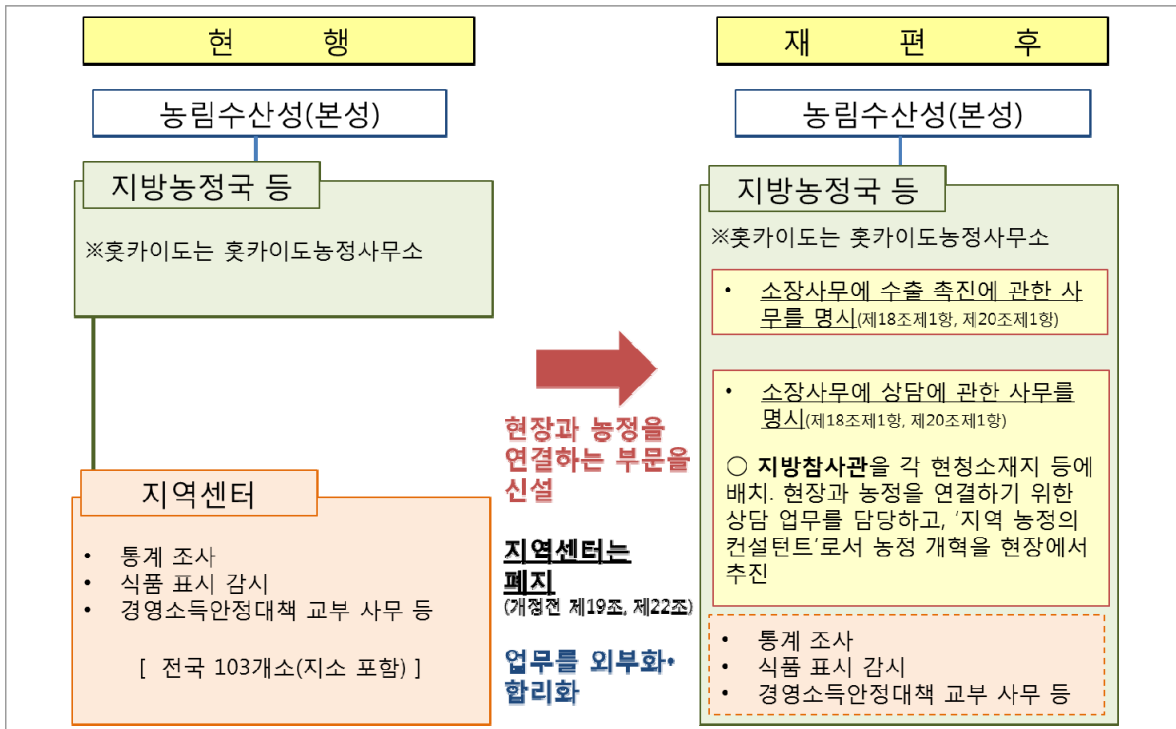
18) 2015년 농림수산물 지방조직 재편에 대해서는 河田尚弘(2015). 地方組織の再編をめぐる課題—農林水産省設置法の一部を改正する法律案—. 「立法と調査」 no.363. 参議院事務局企画調整室을 참고하였다.

〈그림 5-11〉 2011년 지방 3단계조직의 간소화와 현장단계 조직의 집약



\* 출처: 農林水産省(2009). 平成22年度組織・定員改正の主要事項について.p.3

〈그림 5-12〉 2015년 농림수산성 지방조직 추진 체계 재편



\* 출처: 農林水産省(2015). 農林水産省設置法の一部を改正する法律案(概要). p.2

이러한 농림수산성의 추진체계 재편 이후, 현재 광역 거점은 홋카이도 6개 거점, 내각부 오키나와 종합사무국 농림수산부 농정과 외에 전국 45개 광역청사(도청 1곳, 부청 2곳, 현청 42곳) 소재지에 있다<sup>19)</sup>. 일본 내각부 자료에 따르면 2015년 체제정비 사항으로서 농림수산성 지방농정국의 지역센터 65개소, 지소 38개소를 폐지하고 지방참사관 81명을 신설한다는 내용이 포함되어 있다<sup>20)</sup>.

19) 農林水産省. 地方参事官ホットライン의 목록을 기준으로 하였다. (검색일: 2018.11.27.)  
<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/tpp/toiawase.html>

고치 현(高知県)의 경우를 보면 지방참사관 조직은 지방참사관실, 소비·안전팀, 경영소득안정대책팀, 식료산업팀, 통계팀으로 구성되어 있다. 지방참사관은 지방농정국장 직속기관으로서 현장에서 영농업자, 소비자, 행정관계자 사이를 조율하거나 광역 감시, 경영소득 안정 등 농정과 관련하여 여러 업무를 진행하는데, 대표업무는 ‘현장과 농정을 연결하는 상담 업무’라고 명시되어 있다. 그밖에 지역센터가 맡아왔던 통계조사, 식품 표시 감시, 경영소득안정대책 교부 사무 등도 인계하여 담당하게 되었다. 또한 지역센터가 1개 현당 평균 110명의 직원을 두고 운영되었었는데, 새로운 광역(현역) 거점 체계에서는 1개 현당 평균 100명 정도 직원이 배치되고, 그 중 약 20명이 현장과 농정을 연결하는 상담 업무를 담당하고 있다<sup>21)</sup>. 이러한 일본의 지방참사관 체계를 요약하면 다음의 <그림 5-13>과 같다.

<그림 5-13> 주코쿠시코쿠농정국(中国四国農政局) 지방참사관(고치 현 담당) 체계



\* 출처: 総務省. (中国四国農政局) 地方参事官 (高知県担当) .

### ③ 본부 조직 재편

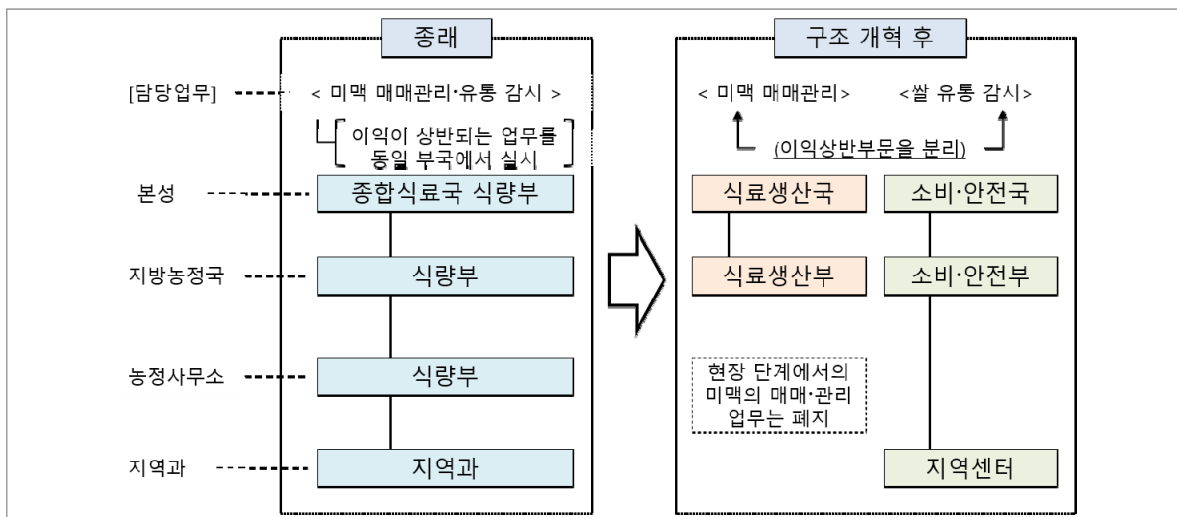
2011년 재편안은 농림수산성 내부 조직에도 변화를 주었다. 즉 농림수산대신 직속으로 감찰평가조직(농림수산행정감찰·평가본부)이 신설되었고, 대신관방, 종합식료국, 소비·안전국, 생산국이 재편되었다. 이중 감찰평가조직은 업무 감찰, 회계 감사, 정책 평가, 국민의 관점에서 정책 결정 과정 확보 등을 수행하는데, 미백의 유통 감시 업무가 소비·안전국으로 이관된 것과 더불어 조직 쇄신과 감사 기능이 강화되었다. 이것은 2009년 사고 쌀 문제와 직접적으로 연관되는 시정 조치였

20) 内閣府(2015). 平成 27 年度 機構・定員審査結果 (概要) 를 참고하였다.

21) 인력 규모 변화와 관련하여 河田尚弘(2015). 地方組織の再編をめぐる課題—農林水産省設置法の一部を改正する法律案一. 「立法と調査」 no.363. 参議院事務局企画調整室. p.48을 참고하였다.

으며, 전체적으로 볼 때 ‘이익상반부문의 분리’ 차원에서 지방특별행정기관까지 포괄하여 조직 구조를 변화시켰다. 2009년 당시 농림수산성 본부의 종합식료국 식량부가 미맥의 매매 관리와 유통 감시를 동시에 맡고 있었으며 지방농정국과 농정사무소도 같은 체계이었는데, 이와 같은 구조가 문제를 일으킨 데 큰 요인이 되었다는 비판이 있었기 때문이다. 이익상반부문의 분리 조치는 본부에 조직 감찰 기능을 강화하게 만들었고, 지방조직에도 유통 감시기능을 종전보다 강화하도록 하였다<sup>22)</sup>. 이러한 일련의 조치들을 요약하면 다음의 <그림 5-14>와 같다.

<그림 5-14> 이익상반부문의 분리와 현장 단계에서의 미맥 매매·관리 업무 폐지



\* 출처: 農林水産省(2009). 平成22年度組織・定員改正の主要事項について.p.3

한편 2015년 농정개혁은 본부 조직에도 변화를 가져왔다. 내부관리업무 차원에서 여비 지불, 농림수산성 본성의 보조금 교부와 관련된 심사 사무가 재조정되었다. 기존에는 직원이 여비를 신청하면 소속과, 각국 총무과, 대신관방 회계담당부서를 거치는 구조였으나, 전 과정이 대신관방 예산과로 집약되었다.

또한 인사와 급여에 대한 임명권 등이 농림수산성 대신으로 일원화되었으며, 사무를 대신관방 비서관으로 집약시켜 효율성과 전문성을 향상시키고자 하였다. 그리고 지자체가 부가가치 산업 활성화, 조수해 대책 추진, 지역(현장)의 당면 과제를 해결하여 전반적인 경쟁력을 키우고자 하는 기초를 세움과 동시에 지방농정국의 농협계통조직 등에 대한 검사를 본성으로 집중시켰다. 검사 능력과 효율성 향상을 위한 것이라고 했으나, 본성으로 지방검사부문이 집중되었다는 것은 중앙의 총괄 기능이 더욱 강화된 것이라고 볼 수 있다<sup>23)</sup>.

22) 이익상반부문의 분리와 관련하여 石川武彦(2010). 農林水産省行政の適正かつ効果的な遂行を目指す組織再編. 「立法と調査」 no.303. 参議院事務局企画調整室. p.62-63을 참고하였다.

23) 내부관리업무와 지방검사부문에 대해 農林水産省大臣官房文書課(2015). 農林水産省の業務・組織改革について를 참고하

## 2) 지방자치단체로 이양된 농림수산성의 사무·권한

### (1) 지방분권일괄법의 개정 농림수산성의 사무·권한 이양

#### ① 제1차 지방분권일괄법<sup>24)</sup>

지방분권개혁추진계획(헤이세이 21년(2009) 12월 15일 각의 결정)에 기초하여, 관련 법률의 정비(42개 법률)를 실시한 것으로, 의무부여·특부여의 검토와 조례제정권의 확대(41개 법률)가 주요 내용이다. 주로 시설·공공물 설치관리의 기준, 협의와 동의, 허가·인가·승인, 계획의 책정과 그 절차를 검토하는 것으로 지방자치단체의 자주성을 강화하고, 자유도의 확대를 계획하였다.

#### 【표 5-10】 제1차 지방분권일괄법의 요약

<p>① 시설·공공물 설치관리의 기준 검토 - 해당내용 없음</p> <p>② 협의와 동의, 허가·인가·승인 검토 - 인가 검토     [어항어장정비법 관계]     → 어항구역의 지정 등의 대신의 인가를 사후보고로 개정.</p> <p>- 동의·협의 등의 검토     [삼림병해충등방제법 관련]     → 고도공익기능삼림 등의 구역 지정 등의 대신의 동의·협의를 일부 사후보고 하는 것으로 개정.     → 도도부현방제실시기준에 관한 대신의 동의·협의를 사후보고로 개정.</p> <p>- 협의 검토     [농업개량조장법 관계]     → 도도부현 협동농업 및 사업실시방침에 관한 대신의 동의·협의를 폐지.     [농업진흥지역의 정비에 관한 법률관계]     → 기본방침에 관한 대신의 동의·협의 등을 범위를 한정하여 동의·협의를 하는 것으로 개정.</p> <p>③ 계획의 책정과 그 절차를 검토 - 책정의무가 「가능한」 규정화 등     [농산어촌전기도입촉진법 관계]     → 농산어촌 전기도입계획.</p>
---

이상의 주요 내용에서 지방자치단체로의 사무·권한 이양에 관한 조항은 보이지 않는다.

였다.

24) 제1차~제3차 지방분권일괄법에 관하여 이하를 참고하였습니다. (검색일:2019.02.12.)

内閣府.地方分権アーカイブ.

<http://www.city.yokohama.lg.jp/kenko/kourei/kyoutuu/jourei/unkyo/h23/pdf/2301shiryou4.pdf>



## ② 제2차 지방분권일괄법

지역주권전략대강령(헤이세이 22년(2010) 6월 22일 각의결정)을 기초로 하여, 관계법률의 정비(188개 법률 중 (→),(←)에서의 중복 19개)를 행하였다. 주요개정 내용으로는 크게 기초자치단체로의 권한 이양과 의무부여·틀부여의 검토와 조례제정권의 확대로 나눌 수 있다. 농림수산성과 관련이 있는 개정은 총 25개의 법률이 이루어 졌으며, 이 중 지방자치단체로의 권한 이양에 관한 법률은 <농지법>에 관한 개정 하나뿐이다. <농지법> 개정을 통해 농지 등의 권리 이동의 허가 권한을 도도부현에서부터 시정촌으로 이양하였다.

## ③ 제3차 지방분권일괄법

지방자치단체에 대한 의무부여·틀부여에 대해서는 지방분권개혁추진위원회의 권고를 받아 대상이 되는 약 4천 조항에 대해 순차적으로 검토를 실시하고 있으나, 제3차 검토에 관련된 사항(중의원 해산에 따라 구 제3차 일괄법안은 폐지) 및 지방에서부터의 제안을 받은 제 4차 검토에 관련된 사항에 대하여, 74개의 관계 법률의 정비를 실시하였다(헤이세이 25년(2013) 6월 7일).

주요 개정내용으로는 크게 제3차 검토와 관련된 사항과 제4차 검토와 관련된 사항으로 나눌 수 있다. 이중 농림수산성과 관련된 개정내용은 제3차 검토(구 제3차 일괄법안)와 관련된 것으로 검토와 관련된 내용이다. 주요 개정내용은 통지·제출·보고, 공시·공고 등에 있어서 농용지 이용규정의 인정시의 공고의무를 폐지한 것이다. 사무·권한의 이양에 관한 개정내용은 보이지 않는다.

## ④ 제4차 지방분권일괄법<sup>25)</sup>

지방분권개혁추진위원회의 권고 중 남은 과제인 국가로부터 지방자치단체로의 사무·권한 이양 등을 추진함과 동시에, 제30차 지방제도조사회답신(헤이세이 25년(2013) 6월 25일)에서 제시된 도도부현에서 지정도시로의 사무·권한 이양 등을 추진하기 위해서 「사무·권한의 이양 등에 관한 검토방침에 대해서」(헤이세이 25년(2013) 12월 20일 각의결정)를 기초로 하여, 관계법률의 정비를 행하였다. (63개 법률을 일괄개정)

이하는 「사무·권한의 이양 등에 관한 검토방침에 대해서」에서 농림수산성에 관련된 내용을 발췌한 것이다.

25) 제4차 일괄법에 대해서 아래 자료를 참고하였습니다. 이하 그 링크입니다.(검색일 2019.02.12.)

内閣府「第4次地方分権一括法」

<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/04ikkatsu-gaiyo.pdf>

〈표 5-11〉 국가에서 지방자치단체로의 사무·권한 이양에 관한 검토 [농림수산성]

<p>① 토지개량법(쇼와 24년(1949) 법 195) 토지개혁법에 기초하는 국영토지개량사업에 의해 조성된 시설 중, 기간적 역할이 비교적 작은 농업수리시설에 관한 유지·관리·갱신(재산권·수리권 등을 포함한다)에 관련된 사무에 대해서는, 도도부현에서 이양의 발의가 있을 경우, 토지개량장기계획, 동일본대진재의 복구·부흥에 있어서 국가의 역할, 지방으로부터의 의견 등을 참고하여, 국가, 도도부현, 시설관리자를 포함한 삼자협의를 실시한다. 협의가 정돈된 것에 대해서는 필요에 응하여 재원조치의 방법 등에 대해서 검토를 실시한 후에 이양한다.</p>
<p>② 농산물검사법(쇼와 26년(1951) 법 144) 이하에 게재하는 사무·권한(하나의 도도부현의 구역내에만 존재하는 등록검사기관에 관한 사무·권한에 한한다.)에 대해서는 도도부현에 이양한다. 사무의 구분, 개별법에서 규정하는 국가의 관여 등의 이양 후의 조치에 대해서는 별지를 기본으로 한다. -부정한 수단으로 인한 농산물검사의 수험자에 대한 조치(16조) -등록검사기관의 등록(17조 1항부터 9항) -등록검사기관의 등록 갱신(18조 1항부터 4항) -등록검사기관의 변경등록(19조 1항부터 3항) -등록검사기관으로부터의 검사결과 보고(20조 3항) -등록검사기관으로부터의 업무규정의 제출 및 변경명령(21조 1항 및 2항) -등록검사기관에 대한 적합명령(22조) -등록기관에 대한 개선명령(23조) -등록기관에 대한 등록의 취소 시, 업무 정지 명령(24조 1항부터 4항) -농산물의 생산자, 수입업자, 판매거래업자 등, 창고업자 및 등록검사기관에 대한 보고의 징수(30조 1항 및 제2항) -농산물의 생산자, 수입업자, 판매거래업자 등, 창고업자 및 등록검사기관에 대한 조사(31조 1항 및 2항) -청문의 특례(32조 1항부터 3항) -신청이 있었을 때의 조사 및 조치(33조 1항 및 2항)</p>
<p>③ 농지법(쇼와 27년(1952) 법 229) 및 농업진흥지역의 정비에 관한 법률(쇼와 44년(1969) 법 58) i) 농지전용에 관한 사무·권한 등에 대해서는 이하의 방향에서 검토 등을 실시한다. - 농지전용에 관한 사무·권한에 대해서는 지방의 의견도 참고하며, 농지법 등의 일부를 개정하는 법률(헤이세이 21년(2009) 법 57) 부칙 제19조 제4항에 기초하여 동 법 시행 후 5년(헤이세이 26년(2014))을 목표로 하여 지방분권의 관점 및 농지의 확보의 관점에서, 농지 확보를 위한 시책의 방법 등과 함께 농지전용사무의 실시주체나 국가의 관여 등의 방법에 대해 검토를 행하고, 그 결과에 기초하여 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다. - 농지전용허가에 관한 사무가 신속하고 원활하게 집행되도록 농지전용제도 및 농업진흥지역제도에 관한 과제에 대해 의견 교환을 실시하고자, 국가와 지방자치단체가 각 지방에서 정기적으로 협의할 수 있는 장을 설치한다. ii) 농지전용의 허가, 농용지 구역에서부터의 제외 등에 대해서 이하와 같이 그 요건의 완화 혹은 명확화를 실시한다. ○ 농업의 6차 산업화의 추진 - 농가레스토랑에 있어서, 제185회 국회에서 성립된 「국가전략특별구역법」(헤이세이 25년(2013) 법 107)에 기초하는 국가전략특별구역에 있어서, 농용지구역내에 설치하는 것이 가능하도록 조건완화를 실시한다. 그 후 효과를 검증하고, 전국에 적용하는 것도 검토한다. - 농용지구역 내에 있어서 농업자가 설치하는 농축산물 가공시설 및 판매시설에 대해서 지역에서 생산하는 농축산물을 사용하는 것이 가능하도록 요건완화를 실시한다. ○ 재생가능에너지의 이익적 활용의 촉진 - 제185회 국회에서 성립한 「농림어업의 건전한 발전과 조화를 이룬 재생가능에너지 전기의 발전의 촉진에 관한 법률」(헤이세이 25년(2013) 법 81)에 기초하여, 시정촌이 기본계획 속에서 재생가능 에너지 발전설비 정비구</p>

<p>역을 설정하여, 황폐농지 등을 적절히 동 구역으로 설정한 경우, 원칙전용이 불가능한 제1종 농지에 대해서도 재생가능 에너지 발전설비의 설치가 가능하다.</p> <p>- 농용지 구역 내에서 설치가 인정된 농업용 시설에 포함되는 볏짚 등의 바이오마스 시설을 명확화 한다.</p> <p>○ 농업·농촌의 활성화 등</p> <p>- 농지전용의 불허가의 예외라고 여겨지는 주택이나 거주자의 일상생활 상 혹은 업무상 필요한 시설로서 인정되는 요건인 「집락접속」의 판단에 대해, 해당 집락의 실정을 참고로 한 판단이 가능함을 명확하게 한다.</p> <p>- 농지전용의 불허가의 예외라고 여겨지는 일반국도 등의 연도에 설치된 휴게소 등에 포함되는 편의점 및 주차장에 대해서 명확하게 한다.</p>
<p>④ 식품위생, 식생활 교육의 추진 등에 관련된 법률</p> <p>소비·안전대책교부금을 활용하여 식품위생 및 소비자의 신뢰의 확보를 위한 정보제공 및 소비자와의 의견 교환이나 소비자상담 및 식생활 교육의 추진에 관한 사무를 도도부현 등이 실시하는 경우에는 지금까지도 지역의 창의적인 고안을 살리는 등의 관점에서 운용의 탄력화를 계획해 왔으므로, 계속해서 정책 목표의 달성을 향해 지방의 의견도 참고하며 대응한다.</p>
<p>⑤ 원예농산물, 축산물 등의 생산 등에 관한 사무</p> <p>도도부현 등이 원예농산물, 곡류, 지역특산작물, 축산물, 음식료품, 사료, 유지 등의 생산, 유통 및 소비의 증진 등에 관한 사무를 실시하기 위한 조성조치에 대해서 지금까지도 지역의 창의적 고안을 살리는 등의 관점에서 운용의 탄력화를 계획해 왔으므로, 계속해서 정책 목표의 달성을 향해 지방의 의견도 참고하면서 고안을 실시한다.</p>

〈표 5-12〉 도도부현에서 지정도시로의 사무·권한 이양 등에 관한 검토

<p>① 농림물자의 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률(쇼와 25년(1950) 법 175) 및 식품표시법(평25 법 70)(소비자청과 공관)</p> <p>이하에 게재된 사무·권한은 지정도시로 이양한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제조업자 등에 대한 지시(농림물자의 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률 19조의 14 제1항 및 2항, 식품표시법 6조 1항)</li> <li>- 제조업자 등에 대한 조치명령(농림물자의 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률 19조의 14 제5항, 식품표시법 6조 5항)</li> <li>- 표시에 관한 지시 또는 명령의 내용 공표(농림물자의 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률 19조 14의 2, 식품표시법 7조)</li> <li>- 제조업자 등에 대한 보고징수 및 출입조사(농림물자의 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률 20조 3항, 식품표시법 8조 2항)</li> <li>- 부적정 표시에 관한 신청의 접수 및 조사(농림물자의 규격화 및 품질표시의 적정화에 관한 법률 21조 2 제 1항 및 2항, 식품표시법 12조 1항 및 3항)</li> </ul>
<p>② 농지법 (쇼와 27년(1952) 법 229)</p> <p>이하에 게재된 사무·권한에 대해서는 지정도시로 이양한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농지 혹은 채초방목지의 임대차 해약 등의 허가(18조 1항, 시행령 27조)</li> <li>- 토지 혹은 공작물에 대한 출입조사 등(농지 혹은 채초방목지의 임대차 해약 등의 허가에 관한 사무·권한에 한한다. 이하 동.)(49조 1항)</li> <li>- 출입조사 등에 관한 사전통지 혹은 공문(49조 3항)</li> <li>- 출입조사 등에 관한 손실보상(49조 5항)</li> <li>- 토지의 상황 등에 관한 보고와 징수(50조)</li> </ul>

③ 농지법(쇼와 27년(1952) 법 229) 및 농업진흥지역의 정비에 관한 법률(쇼와 44년(1969) 법 58)(재계)

농지전용에 관한 사무·권한의 이양 등에 관해서는 이하의 방향으로 검토 등을 실시한다.

- 농지전용에 관한 사무·권한에 대해서는 지방의 의견도 참고하며, 농지법 등의 일부를 개정하는 법률(헤이세이 21년(2009) 법 57) 부칙 제19조 제4항에 기초하여 동 법 시행 후 5년(헤이세이 26년(2014))을 목표로 하여 지방분권의 관점 및 농지의 확보의 관점에서, 농지 확보를 위한 시책의 방법 등과 함께 농지전용사무의 실시주체나 국가의 관여 등의 방법에 대해 검토를 행하고, 그 결과에 기초하여 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다.
- 농지전용허가에 관한 사무가 신속하고 원활하게 집행되도록 농지전용제도 및 농업진흥지역제도에 관한 과제에 대해 의견 교환을 실시하고자, 국가와 지방자치단체가 각 지방에서 정기적으로 협의할 수 있는 장을 설치한다.

이상을 바탕으로 실시된 제4차 일괄법의 개정내용은 크게 국가로부터 지방자치단체로의 사무·권한의 이양 등과 도도부현에서 지정도시로의 사무·권한의 이양 등으로 나눌 수 있다. 「사무·권한의 이양 등에 관한 검토방침에 대해서」에서는 농림수산성에 관하여, 국가로부터 지방자치단체로의 사무·권한의 이양에 관해서는 5가지, 도도부현에서 지정도시로의 사무·권한의 이양에 있어서는 3가지의 검토방침을 제시하였다. 그 중 제4차 일괄법에서 개정이 된 것은 전자에서는 농산물검사법, 후자에서는 농림물자 규격화 등에 관한 법률, 농지법이다. 이하 그 내용이다.

⑤ 제5차 지방분권일괄법<sup>26)</sup>

헤이세이 26년(2014)부터 새롭게 도입된 「제안모집방식」에 있어서 지방자치단체 등으로부터의 제안 등을 참고하여 「헤이세이 26년(2014)의 지방으로부터의 제안 등에 관한 대응방침」(헤이세이 27년(2015) 1월 30일 각의결정)에 기초하여, 국가에서 지방자치단체 혹은 도도부현에서 지정도시로의 사무·권한의 이양 등에 대해, 관계 법률의 정비를 실시하였다.

주요 개정내용은 지방자치단체로의 사무·권한의 이동 등과 의무부여·틀 부여의 검토 등이며 농림수산성과 관련된 내용은 이하와 같다.

26) 제5차 일괄법에 관련된 부분을 참고하였습니다. 이하 그 링크입니다.(검색일 2019.02.12.)

内閣府「第5次一括法などの施行」

〈표 5-13〉 제5차 지방분권일괄법의 요약

<p>① 지방자치단체로의 사무·권한의 이양 등</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가로부터 지방공공기관으로</li> <li>→ 농지의 총량 확보를 위한 준비를 충실히 하는 것 및 농지전용허가의 권한 이양 등</li> <li>- 도도부현에서 지정도시 등으로</li> <li>→ 해당없음</li> </ul> <p>② 의무부여·틀 부여</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농림업 등 활성화 기반정비기획을 정할 때 시정촌에서부터 도도부현에 대한 동의·협약에 관한 동의를 폐지.</li> </ul> <p>이에 따라 개정되는 법률(19개 법률) 중 농림수산성과 관련된 법률은 국가로부터 지방자치단체로의 사무·권한의 이양으로, [농지법]과 [농업진흥지역의 정비에 관한 법률]을 들 수 있다.</p>
--

⑥ 제6차 지방분권일괄법

「제안모집방식」에 의한 지방자치단체로부터의 제안 등을 참고하여 「헤이세이 27년(2015)의 지방으로부터의 제안 등에 관한 대응방침」(헤이세이 27년(2015) 12월 22일 각의결정)에 따라서 지방자치단체로의 사무·권한의 이양 등에 대해 관계법률의 정비를 행한 것이다.

지방자치단체로의 사무·권한의 이양 등에 관한 개정내용은 크게 국가로부터 지방자치단체로의 사무·권한 이양, 도도부현에서 시정촌으로의 사무·권한 이양, 지방자치단체 등으로의 권한 부여, 새로운 고용대책의 구조로 나눌 수 있다. 이 중 농림수산성과 관계된 사무·권한의 이양에 대한 내용은 찾아볼 수 없다.

⑦ 제7차~제8차 지방분권일괄법

제7차, 제8차 지방분권일괄법도 제6차와 마찬가지로 「제안모집방식」에 의한 지방자치단체로부터의 제안 등을 참고하여, 각각 「헤이세이 28년(2016)의 지방으로부터의 제안 등에 관한 대응방침」(헤이세이 28년(2016) 12월 20일 각의결정), 「헤이세이 29년(2017)의 지방으로부터의 제안 등에 관한 대응방침」(헤이세이 29년(2017) 12월 26일 각의결정)에 따라서 지방자치단체로의 사무·권한의 이양 등에 대해 관계법률의 정비를 행한 것이다.

제7차에서는 10개 법률, 제8차에서는 15개 법률을 일괄개정 하였으며, 제7차에서는 도도부현에서 지정도시로의 권리 이양에 관련한 4개 법률, 제8차에서는 지방자치단체로의 사무·권한 이양에 관한 3개 법률이 개정되었다. 지방자치단체에 대한 의무부여·틀부여에 관련된 법 개정과는 다르게, 지방으로의 사무·권한 이양에 관한 개정에서는 농림수산성과 관련된 법률은 찾아볼 수 없다.

### 3) 일본사례의 시사점

일본 농림수산성은 2000년대 초반 국가적 차원에서 지방분권화가 추진되자, 이의 흐름에 편입되었으나 괄목할만한 변화가 즉시 나타나지는 않았다. 그러나 2011년과 2015년, 2차례에 걸친 자체개혁을 통해 조직의 구성과 기능이 개편되었는데, 종합적으로 볼 때 조직쇄신, 지역 활성화, 지방분권 등을 목적으로 한 조치였다고 평가할 수 있다.

앞서 살펴본 것과 같이 일본의 2011년 개혁의 경우 비식용 쌀이 지방에서 유통된 비위사건이 표면적인 계기가 되었다. 이에따라 본부는 감찰기능 조직이 신설되었고, 지방은 지방사무소와 지소가 다수 통합되며 지역센터가 신설되었다. 지역 각 곳에 분포되어 있던 소규모 사무소가 지역센터로 통합된 것은 지역거점 정비라 할 수 있으며, 지역주권개혁에 따라 각 지자체가 지역 활성화에 보다 적극적으로 임하게 되었고 중앙의 정책과 지역의 실정에 맞게 조직 체계를 운영하게 되었다.

특히 2014년 농지전용허가에 대한 권한 이양은 농림수산성 지방분권의 대표적인 특징이자, 지방에 대한 규제를 완화하는 방침이었다. 이는 지역창생(地域蒼生)이라고 불리는 지역 활성화와 밀접한 관련이 있다.

2010년 지방분권 차원에서 지역주권개혁은 구체적으로 호별소득보장제도, 6차산업화, 식품 안전·안심 확보라는 주요 정책안이 있었다. 일련의 정책은 농림어업의 전반적인 경쟁력 향상과 직결되는 문제를 안고 있었고, 일본 정부는 지속적으로 국가의 식량자급률을 제고하기 위한 노력을 기울였는데 2011년 조직 재편은 특별지방행정기관 업무 중 생산과 소비체계를 분리시켜 이해관계가 아닌 본래의 기능에 충실하게 움직일 수 있는 환경을 조성한 것은 물론 지방분권적으로 지역(현장) 활성화를 도모하였고 볼 수 있다. 그리고 농지전용허가 권한 이양과 같이 지방의 자율권을 확대시켜주면서 지역 실정에 적합한 개발이 가능하도록 조정한 것으로 이해할 수 있다.

이러한 기조는 2013년 <농림수산성·지역 활력 창생 플랜>으로 이어졌으며, 다시 2015년 농정 개혁에 따른 조직 재편으로 연결되었다. 2011년 지방사무소 대다수가 지역센터로 모아진 것은 특별지방행정기관의 광역화라고 볼 수 있으며, 2015년 지역센터가 폐지되고 지방참사관 신설도 광역화라 볼 수 있다. 무엇보다 본부 내에서는 권한이 집중되었고, 지방검사부문이 본부로 일원화되었다. 특별지방행정기관의 광역화, 지방참사관이라는 중앙-지방의 매개체 신설 등을 볼 때, 농림수산성의 조직 체계 변화에는 중앙집권적인 경향도 있다고 평가할 수 있다. 농림수산성의 개혁과 지역창생 정책에는 지역 경쟁력을 강화하기 위해서는 여전히 중앙행정기관이 역할을 하여야 한다는 인식이 담겨 있다고 볼 수 있다.

## 5 해외사례분석의 요약

### 1) 해외사례분석을 통한 기능이양 비교

이상으로 프랑스, 독일, 미국, 일본 등 해외 4개 국가의 사례를 분석하였다. 이러한 해외사례를 기능이양의 관점에서 비교해보면 다음의 <표 5-14>과 같다.

<표 5-14> 해외사례분석결과에 기초한 각국의 기능이양 관련 비교/공통점

구분	프랑스	독일	미국	일본
이양원칙	-보충성의 원칙 -지역주민에게 가장 가까운 정부가 행정서비스 제공 -블록단위 권한 총괄이양 -권한이양에 맞는 재원이양	-보충성의 원칙 -전관할권의 원칙 -자기책임성의 원칙 -중앙-지방간 권한/기능의 상호 보완 -지방 특수성 고려원칙 -전체 국가의 통일성 고려 원칙	-보충성의 원칙 -자기책임성의 원칙 -지역주민 편의원칙 -지역밀착형 서비스 원칙 (대면, 일선서비스) -범위와 영향력 고려 원칙	-보충성의 원칙 -중앙-지방 간 대등협력 관계 -지역활성화의 원칙 -지역 특수성(상황/실정) 고려 원칙
이양기준	기능단위 이양(서로 유사한 기능을 단위로 묶어서 이양)			
기능이양 접근방식	- 개헌 등 분권을 위한 관련 법령의 제개정 - 법률적 접근을 통해 일괄적으로 기능을 이양			
이양특징	-자치입법권 보장 -각종 협의체를 통해 중앙정부에 참여 -자문절차를 거쳐 의사결정 -정부와 농민단체가 협력	-연방정부의 권한/기능은 헌법 및 관련 법에 명시된 것으로 제한 -헌법에 명시된 것 이외의 권한/기능은 지방정부 소유	-연방헌법에 명시된 것 이외의 권리는 각 주와 국민이 소유 -딜러를 및 콜리 독트린 원칙	-8차례에 걸친 지방분권 일괄법 개정에 따라 중앙의 기능을 단계적으로 지방으로 이양

여기서 말하는 보충성의 원칙은 기능을 이양할 때 참고하는 기준으로서 연방정부는 지방정부에 대한 보충적인 역할을 수행한다는 것을 말한다. 예를 들어 독일의 경우 기초단위 지자체에서 권한과 책임을 소유하고, 연방정부는 지자체가 수행할 수 없는 기능만을 담당하고 있다. 또한 전관할권의 원칙이란 지자체가 법률에 의거하여 지자체의 사무를 결정한다는 것을 말한다. 자기책임성의 원칙이란 지자체는 외부의 간섭이 없이 사무의 방법, 시기 등을 결정하며, 그에 따른 책임 역시 진다는 것을 말한다. 끝으로 지역 특수성 고려의 원칙이란 중앙에서 지방으로 기능을 이양할 때 각 지역의 상황과 여건을 고려하여 이에 적합한 기능만을 이양한다는 원칙을 말한다.





## 제6장

# 농림축산식품사무 지방이양과 권한배분



## 제6장 농림축산식품사무 지방이양과 권한배분

### 1 농림축산식품사무 권한배분 기준에 관한 논의

최근 정보산업사회 도래와 함께 자율성과 다양성을 인정하는 시대적 요구가 증가하였고, 이에 따라 지방분권으로의 변화가 필수적인 과제가 되었다. 지식정보화, 세계화 등은 외부환경의 변화를 빠르게 변화시키고 있으며, 국가 경쟁력 제고 및 지역민 정책 수요 대응을 위한 지방자치단체들의 빠르고 유연한 대응이 중요해졌다. 이러한 환경적 변화에 대응하기 위한 분권화의 논의는 각 지방의 특성을 반영하여 신속한 정책적 대안 마련과 집행을 강조한다. 더불어 지역의 잠재력과 지역자원의 효율적 활용을 강조하고, 중앙정부의 권한을 지방자치단체에 배분함으로써 지역 경쟁력 제고에 노력해야 함을 강조한다(조성호·윤태웅, 2011).

지방분권 및 자치의 논의 1990년대부터 본격화되었으며, 최근「2017년 국정운영 5개년 계획」과 「2017년 자치분권 로드맵(안)」, 최근 발표된 「2019년 자치분권 종합계획」등을 통하여 지방분권의 범위 확대 및 적극적인 중앙사무 지방이양 등 자치분권에 대한 범국가적 방향성을 구체적으로 제시하고 있다. 즉, 지방분권에 대한 범국가적인 노력은 중앙집권적인 체계에서는 지역단위별 특수성을 반영하기에는 한계가 있으며, 지방자치단체들의 정책기획 및 행정 역량 제고 그리고 지역 간 형평성 등을 제고하기 위함이다(이용환 외., 2007). 최근 논의된 '2019년 자치분권 종합계획'을 구체적으로 살펴보면, 분권화에 대한 범국가적인 방향성을 확인할 수 있다 <표 6-1>.

<표 6-1> 2019년 자치분권 목표 및 추진과제

목표	주민과 함께 하는 정부·다양성이 꽃피는 지역·새로움이 넘치는 사회	
추진 과제	주민주권 구현	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민 참여권 보장</li> <li>• 숙의 기반의 주민참여 방식 도입</li> <li>• 주민자치회의 대표성 제고 및 활성화</li> <li>• 조례 제·개정 주민직접발안제도 도입</li> <li>• 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화</li> <li>• 주민투표 청구대상 확대</li> <li>• 주민참여예산제도 확대</li> </ul>

목표	주민과 함께 하는 정부·다양성이 꽃피는 지역·새로움이 넘치는 사회	
	<p style="text-align: center;"><b>중앙권한의 획기적인 지방이양</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙-자치단체 간 사무 재배분</li> <li>• 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양</li> <li>• 자치분권 법령 사전협의제 도입</li> <li>• 특별지방행정기관 정비</li> <li>• 대도시 특례 확대</li> <li>• 광역단위 자치경찰제 도입</li> <li>• 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 강화</li> </ul>
	<p style="text-align: center;">재정분권의 강력한 추진</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국세·지방세 구조 개선</li> <li>• 지방세입 확충 기반 강화</li> <li>• 고향사랑 기부제 도입</li> <li>• 국고보조사업 개편</li> <li>• 지방교부세 형평 기능 강화</li> <li>• 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편</li> </ul>
	<p style="text-align: center;">중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙-지방 협력기구 설치·운영</li> <li>• 자치단체 간 협력 활성화 지원</li> <li>• 제주·세종형 자치분권 모델 구현</li> </ul>
	<p style="text-align: center;">자치단체의 자율성과 책임성 확대</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개</li> <li>• 자치조직권 강화 및 책임성 확보</li> <li>• 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보</li> <li>• 지방공무원 전문성 강화</li> <li>• 지방재정 운영의 자율성 제고</li> <li>• 지방재정정보 공개 및 접근성 확대</li> <li>• 자치분권형 평가체계 구축</li> <li>• 자치단체 형태 다양화</li> </ul>
	<p style="text-align: center;">지방행정체제 개편과 지방선거 제도 개선</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방행정체제 개편방안 모색</li> <li>• 지방선거제도 개선방안 모색</li> </ul>

\* 출처: 자치분권위원회 2019년 자치분권 시행계획 자료(2019). p 3

위 전술된 자치분권 종합시행계획에 살펴보면, 자치분권의 실행력 강화를 위하여 총 6개의 전략 과제에 대하여 지방자치 추진 주요 현안 및 실행력 제고를 위한 33개의 세부 실행과제를 지정하고 있다. 자치분권 실행계획에서는 주민 참여 활성화를 통한 주민주권을 구현하고, 중앙-지방 간의 합리적인 권한배분을 통한 정책 및 행정의 효과성을 극대화하고자 한다. 또한 자치분권의 실행력을 제고하고자 재정분권 방법론 및 정부 간 협력 구축 등 주요내용으로 하고 있다. 본 연구의 연구 내용과 관련된 ‘중앙권한의 획기적인 지방이양’ 과제를 구체적으로 살펴보면 아래의 <표 6-2>와 같다.

〈표 6-2〉 중앙권한의 획기적인 지방이양 세부내용

중앙-자치단체 간 사무 재배분	중앙권한의 기능 중심 포괄 이양
<b>국가-자치사무 배분 원칙 및 기준 명확화</b> • 일반적 사무배분 원칙으로서 보충성, 불경합성, 자기책 임성의 원칙을 지방자치법 개정안에 반영하고 구속력 확보 방안 마련	<b>중앙권한의 기능 중심 지방이양 추진</b> • 단위사무를 포괄적으로 이양하는 기능중심 지방이양 • 자치단체 수요조사 등을 통해 지역 체감효과가 큰 기능을 중심으로 이양
<b>국가사무와 자치사무의 이원화 추진</b> • 일반적·추상적 원칙을 실제 사무배분에 적용할 있도록 주요 분야별 구분 기준 세분화와 주요 기능 예시를 통해 구체화	<b>수요자 중심의 맞춤형 지방이양 추진</b> • 자치단체별 이양 관심분야 및 지역실정에 적합한 사무를 중심으로 이양사무 발굴
<b>광역·기초단체 간 사무배분 합리화</b> • 시·도 및 시·군·구 간 상호 역할 재배분이 필요한 기능(사무) 등에 대한 자치단체 수요 조사 실시	<b>지방이양일괄법 제정 추진</b> • 장기간 미이양된 사무(518건)의 조속한 이양추진을 위한 지방이양일괄법 제정 추진
	<b>지방이양 행·재정지원 제도화</b> • 지방이양으로 인한 자치단체의 부담을 완화하기 위하여 지방이양에 따른 행·재정방안 마련 및 제도화 추진

\* 출처: 2019년 자치분권 시행계획. p. 37~43

지방분권에 대한 선행연구들의 논의들은 민주주의의 실현과 확립이라는 측면을 강조하고 있으며, 분권화를 통하여 정책형성과 집행 그리고 공공행정의 민주성과 정당성을 제고할 수 있음을 제시하고 있다. 즉 분권화를 통하여 지역사회의 여러 가치를 수용하고, 지역적 특성에 적합한 행정을 실행할 수 있도록 함으로써 중앙집권적 행정의 문제점을 극복하는데 기여할 있음을 강조한다(이용환 외., 2007).

지방분권화는 정치적 분권화, 재정적 분권화, 규제적 분권화 등으로 구분할 수 있으며, 어떤 학자들은 규제적 분권화 대신 행정적 분권화로 구분하기도 한다(Schneider, 2003. 33-34). 대부분의 실증적 연구는 재정적 분권화를 다루고 있으며, 지방분권에 대한 분류는 학자들에 따라 다르게 제시되고 있다(박상철 외., 2010). 김익식(1990)은 구조의 분권화, 기능적 분권화, 재정적 분권화, 인사의 분권화를 들고 있으며, 안성호(1992)와 박정수(1993)는 입법적 분권화, 정치적 분권화, 행정적 분권화를 제시하고 있다. 배인명(1993)은 법적측면과 재정배준의 측면에서 바라보고 분권화의 개념을 분산이나 위임, 민영화와 구분하여 논의하였다. 앞서 제시한 지방분권(정치적 분권, 재정적 분권, 행정적 분권)의 범주를 정리하면 아래의 〈표 6-3〉과 같다.

〈표 6-3〉 지방분권의 개념 분류

구 분	의 의	
정치적 분권	• 정책결정과정에서 시민이나 시민의 대표에게 권한 이전	
재정적 분권	• 적절한 예산과 사용권한을 넘겨 지방정부와 이에 준하는 정부가 그 기능 수행	
행정적 분권	분산 (Decentralization)	• 중앙정부가 특정 공공 서비스의 책임을 지역 하부조직에 분산, 내부적 측면의 행정기능의 재분배
	위임 (Delegation)	• 중앙정부가 의사결정 및 행정기능에 대한 책임을 하위 또는 지방정부에 분산시 키는 것으로 중앙정부의 통제를 받는 것은 아니지만 궁극적으로 책임은 중앙정 부에 있는 형태의 분권화
	이양 (Devolution)	• 중앙정부가 의사결정, 재정, 행정에 대한 책임 등을 지방정부에 전면적으로 분산
시장적 분권	중앙정부가 의사결정 등의 권한을 시장(market)으로 이전	

\* 출처: Rondinelli(1981); Rondinelli et al.(1981); Naven(2005); 정우현 외.(2012); 박상철 외.(2015) 재인용

또한, 앞서 전술된 지방분권의 필요성 및 논의와 함께 고려되어야 하는 부분이 바로 중앙정부와 지방정부 간의 기능(사무) 배분이다. 기능(사무) 배분<sup>27)</sup>에 대한 논의는 선행연구 및 학제 간 연구에 서 많이 다루어져 왔으며, 정책적 성과 및 행정의 능률성을 확보하기 위해 선제적으로 고려되어야 하는 가장 중요한 부분임을 강조하고 있다. 즉, 기능(사무) 배분의 적절성을 확보하는 것은 정부 수준별 행정업무의 배분을 통한 행정행위의 책임성을 제고하고, 자원(인력, 조직, 재정, 권한 등) 활용의 효율성과 공공서비스 전달의 효과성을 증진시키는 것을 의미한다.

기능(사무) 배분에 앞서 권한배분의 원칙과 기준 설정이 중요하다. 일반적으로 국가사무는 전국 적으로 통일성이 요구되는 사무 및 파급효과가 광역적 특성을 지닌 사무들이며, 현지 적합성 수준 이 높고, 지방자치단체 역량으로 수행이 가능한 사무들을 자치사무로 구분하고 있다(표 6-4).

〈표 6-4〉 국가사무와 자치사무배분 기준

구분	사무배분 기준(원칙)
국가사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가의 존립에 필요한 사무</li> <li>• 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무</li> <li>• 전국적 규모의 사무</li> <li>• 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무</li> <li>• 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무(국고지원비율이 높은 사무)</li> </ul>
자치사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현지적합성이 강하게 요구되는 사무</li> <li>• 국고보조비율이 낮고 지방자치단체의 재정능력으로 감당할 수 있는 사무</li> <li>• 특정지역에서만 요구되는 사무</li> </ul>

\* 출처: 김홍상, 채광석(2010)

27) 기능(사무) 배분에 대한 논의는 '기능 배분' 및 '사무 배분'에 대한 개념적 정의를 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 사무배분 은 최소한 개별단위사무를 배분하는 것을 의미하며, 기능배분은 성질과 동일 목적성을 지닌 단위사무들의 집합인 기능을 배분하는 것을 의미한다(조성호 외., 2009. p. 8).

하지만, 전술된 국가사무와 자치사무의 배분 기준은 기능(사무)별 특성을 반영하지 못하는 한계가 있으며, 중앙사무의 지방이양에 대한 거시적 측면을 논하고 있어 단위사무 특성을 반영한 보다 적실성 있는 기준을 설정하여 추진할 필요가 있다. 한국지방행정연구원(2009)에서 제시된 국가와 지방자치단체 간 사무 재배분 방안에 대한 논의를 살펴보면 현행법상의 사무배분의 원칙을 기준으로 학자 간 논의된 배분기준들을 종합·정리하여 사무배분의 기준을 보다 세밀하게 제시하고 있다. 아래의 <표 6-5> 및 <표 6-6>은 현행법상의 사무배분의 원칙과 한국지방행정연구원에서 제시한 국가와 지방자치단체 간의 사무배분 기준을 제시한 것이다.

<표 6-5> 현행법상의 사무배분의 원칙

사무배분의 원칙	내 용
자율성의 보장의 원칙	• 지방자치법 제9조 제2항 각 호에 예시된 사무를 지방자치단체에서 가능한 한 독자적으로 처리
형성능률의 원칙	• 지방자치단체의 여건 및 능력을 고려하고 지방자치단체의 의사 존중
일괄이양 원칙 총체적 이양 원칙 행정책임 명확화의 원칙	• 지방자치단체가 이양 받은 사무를 자주적인 책임과 결정 아래 처리할 수 있도록 이양되는 사무와 관련되는 일체의 사무를 가능한 한 동시에 이양
포괄적 기능이양 원칙	• 사무를 배분 또는 재배분 받는 자치단체가 그 사무를 자기의 책임 하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 이양
기초자치단체 우선의 원칙	• 주민의 복리 및 생활편의와 직접 관련된 권한 내지 사무는 시·군·자치구 우선적으로 이양
보충성의 원칙	• 시·군·자치구가 처리하는 사무 중 시·군·자치구의 전문적·기술적 능력을 초월하거나 지방자치법 제10조 제1항 제1호 각 목에 규정된 사무 등 그 업무의 성격상 시·도에서 처리함이 합리적인 사무는 시·도로 이양
사무의 중복배분 배제 원칙	• 국가와 자치단체간 자치단체 상호간 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려
감독의 최소화 원칙	• 중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 법률 제3조 제2항에 지방 자치단체의 사무처리에 대한 중앙행정기관의 자의적 통제를 억제하고 사무 감독의 객관성 및 투명성 확보가 필요
행·재정 지원 원칙	• 중앙행정기관의 장은 권한이 지방이양과 함께 이양된 사무가 원활히 수행될 수 있도록 행정적, 재정적 지원을 병행하여야 하고, 그 방법 및 규모 등에 대해서는 중앙행정기관 간 및 지방자치단체간에 재정지원의 균형유지 등을 행안부 장관과 협의

\* 출처: 한국지방행정연구원 연구보고서(2019. p.12) '국가-지방자치단체간, 지방자치단체간 사무배분 방안'

<표 6-6> 사무배분 원칙 및 기준에 대한 학자 간 논의

구 분	내 용
사무배분의 원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체와 특별행정기관의 조화원칙</li> <li>• 행정책임 명확성의 원칙</li> <li>• 자치성(책임성) 및 대응성(민주성)의 원칙</li> <li>• 능률의 원칙(효율성)</li> <li>• 경비부담능력의 원칙</li> <li>• 보완성의 원칙</li> <li>• 기초자치단체 우선의 원칙</li> </ul>

구 분	내 용
<b>사무배분의 기준</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역행정의 요구</li> <li>• 국가의 존립 필요</li> <li>• 정책효과의 안정성 및 외부성</li> <li>• 전문성 및 기술성 필요</li> <li>• 지역형평성</li> <li>• 사회정책적 요구</li> <li>• 전국적 광역적 견지에서 통일적으로 처리할 필요가 있는 사무</li> <li>• 전국적으로 기준의 통일 또는 조정을 요하는 사무</li> <li>• 정책상 전국적 규모로서 전국적·종합적으로 행하는 기획 사무</li> </ul>

한국농촌경제연구원에서 제시된 ‘지방분권을 위한 농정추진 체제개편 방안 연구’(2018. p 147~149)에서는 전술된 한국지방행정연구원에서 논의된 사무배분 기준을 농정행정에 접목하여 농정사무의 지역성과 국가보조사업의 규모를 기준으로 수행주체 적합성을 분석하고 있다. 또한 해외사례를 기반으로 중앙사무와 지방사무를 구분·유형화하고 있다(표 6-7, 표 6-8 참조).

〈표 6-7〉 중앙정부 전담 농정행정 분야

기 준	대상 사업 예시
농업의 공익적 기능 강화를 위한 지원사업	소득보전 등 직불제사업, 식량안보를 위한 생산기반정비 등
사업의 효과가 전국적으로 영향을 미치는 농정사업	농산물 수급안정사업, 농가소득 안정사업, 수출증대, 소비자유통사업 등
전국적으로 통일적인 기준의 적용이 필요한 사업	이차보전 등 정책금융, 재해보험 보험료 지원, 식품안전관리 등
대규모 시범사업 등 초기 기획개발이 중요한 사업	스마트 팜 첨단농업 등
인력육성 및 교육, R&D 사업	신규청년농업인육성사업, 농업부문, R&D지원사업 등
지방정부가 담당하면 지원이 되지 않은 사업	사회적 농업육성 등

〈표 6-8〉 농정사업의 유형화와 추진체계 방향

		사업의 지역적 특성범위(지역 차별성)	
		지역(높음)	전국(낮음)
책임주체 (사회적 효과)	국가	국고보조사업 사업규모가 큰 농업기반시설 구축 및 지역개발사업	국고보조 중심 농정사업 직불제 사업, 수급안정사업 등
	지방	지방 자체 농정사업 로컬푸드사업 등	국고보조사업(공모사업 등) (세부지침의 지역 자율성 제고) 스마트 팜 농업, 사회적 농업



## 2

## 농림축산식품사무 권한배분 기준 설정을 위한 AHP 분석

AHP 분석은 최종적인 의사결정을 위한 최적의 대안을 탐색하는 방법론으로 정책 연구 및 정책 대안 탐색에 많이 활용된다. 특히 본 분석 방법론은 특정 정책 현안 및 개선방안에 대한 우선순위를 정책결정자들에게 제안함으로써 합리적인 의사결정 및 정책결정을 내릴 수 있도록 실증적 분석적 근거를 제시한다. 본 연구에서는 농림축산식품사무 지방이양을 위한 사무 유형별 권한배분 기준을 분석하기 위해 AHP 분석 방법론을 활용하였으며, 농정행정 및 일반행정, 조직관리 및 성과관리, 농업 및 농촌개발, 식품유통, 축산관리 등 농림축산식품사무 관련 전문가 19명의 의견을 수렴하여 농림축산식품사무의 지방이양을 위한 권한배분 기준 및 기능 수행 주체를 도출하였다. 또한 전문가들에 대한 농림축산식품사무에 대한 사전적 정보를 제공하기 위해 농림축산식품사무 업무, 단위업무 기능 및 권한배분 기준 정보 등을 제시하여 분석결과 도출에 대한 신뢰도를 제고하였다.

합리적인 농림축산식품사무 추진을 위한 중앙정부와 지방정부 간의 기능 배분에 있어 우선적으로 분석해야 하는 것은 전체사무 분야와 기능을 구분하는 것이다. 농림축산식품사무의 경우, 9개 분야(①농촌, ②농업, ③식량, ④국제, ⑤축산, ⑥방역, ⑦농생명, ⑧유통, ⑨식품 분야)로 구분되어지며, 분야별 업무 내용은 세분화 되어있다. <표 6-9>은 본 연구에서 활용되어진 농림축산식품사무 분야 및 각 업무를 정리한 것이다.

<표 6-9> 농림축산식품사무 분야 및 업무

분야	주요 업무
농촌 분야	농촌정책기획, 지역개발, 농촌복지, 농촌산업, 농촌관광 및 문화 활성화
농업 분야	농업정책기획, 농지관리, 경영인력관리, 농업금융, 재해보험
식량 분야	식량정책기획, 식량산업, 농가소득안정추진, 농업기반 및 간척지 농업관리
국제 분야	국제협력추진, 농업통상, 검역정책기획, 동아시아자유무역협력
축산 분야	축산정책기획 및 경영, 축산환경자원관리, 동물복지
방역 분야	방역정책기획, 구제역방역, 조류인플루엔자방역
농생명 분야	농산업정책기획, 과학기술개발, 친환경농업, 종자생명산업, 농기자재관리
유통 분야	유통정책기획, 식생활소비관리, 경영관리
식품 분야	식품산업정책기획, 식품 및 외식산업진흥, 수출 진흥

앞서 전술된 농림축산식품사무의 분야 및 업무들을 분석하기 위해서는 보다 세분화된 유형으로 재구성할 필요가 있다. 즉 전술된 주요 업무들은 권한배분 기준 및 수행 주체를 결정을 위한 구체적인 의미를 제시하지 못하고 있으며, 추상적인 측면이 강하다. 또한 행정 현장에서의 실무적 차원에서 이루어지고 있는 분야별 단위사업 기능을 파악하기 어렵기 때문에 보다 상세한 하위 분류체계를 적용하여 재분류할 필요가 있다. 따라서 본 분석에 있어서는 김재훈(2007) 그리고 박상철

외.(2015) 연구에서 제시된 행정사무 유형을 근거로 농림축산식품사무를 재분류하여 분석에 활용하였다. 아래의 <표 6-10>는 농림축산식품사무 유형별 단위사무의 특징을 제시한 것이다.

<표 6-10> 농림축산식품사무 단위사무별 분류기준

유형 명	단위 사무 특징	단위사무 분류 기준
허가 및 승인	허가 및 승인 업무 및 자격인정	제한을 해제하는 비교적 적극적 행정행위
징수 및 부과	징수 및 과징금 부과, 포상	근거에 기반 한 판단으로 금전상 의무 및 특권의 부과행위
교부 및 통지	교부, 송부, 고지, 통지	사실 및 의견을 알리는 행정행위
등록 및 수리	등록 및 변경, 신고 수리 접수	사실을 유효한 행위로 받아들이는 소극적 행정행위
지정 및 협의	지정, 위탁, 위촉, 협의, 청문	관련기관 간 협의를 바탕으로 하는 행위
규제 및 관리	지도, 명령, 감시, 조치, 규제+관리, 예방	적극적 규제 및 관리 행위
조사 및 보고	검사, 조사, 보고, 기록, 제출	행정기관이 정보를 수집, 정리, 보고하는 행위
기획 및 계획	중장기 정책 과제 기획 및 계획	행정기관이 종합 정책을 기획 및 발굴하는 행위

\* 출처: 박상철 외. (2015) 연구에서 재인용

하지만, 위의 단위사무 특징에 의한 재분류를 AHP 분석에 활용하였을 경우, 농림축산식품사무에 대한 단위업무 유형의 ‘경우의 수’가 너무 많으며, 이는 AHP 분석을 위한 설문항목의 복잡성과 통계학적 실증분석 결과의 신뢰도 및 일관성의 문제가 발생할 수 있기 때문에 본 연구에서는 단위사무의 특징들을 행정행위의 특징으로 재분류하여 활용하였다. 행정행위에 대한 분류에서는 다음과 같이 3가지 유형을 재구성하였다. <표 6-11>은 AHP 분석에 활용된 사무 분류기준을 제시한 것이다.

- ① 소극적 행정 행위사무: 비교적 정형화된 사무로써 업무량 파악이 상대적으로 용이한 사무
- ② 정책사무: 사무의 특징 기획, 승인, 계획, 협의 등 종합행정 구현과 관련된 사무
- ③ 적극적 행정 행위사무: 정형화하기 어려운 사무로써 지방자치단체의 적극성 및 능동성이 요구되는 사무

<표 6-11> 농림축산식품사무 단위업무 분류기준

원분류	단위 업무 분류 기준
등록 및 수리 교부 및 통지	<b>소극적 행정 행위사무</b> (비교적 정형화된 사무로써 업무량 파악이 상대적으로 용이한 사무)
지정 및 협의 허가 및 승인 기획 및 계획	<b>정책사무</b>
규제 및 관리 조사 및 보고 징수 및 부과	<b>적극적 행정 행위사무</b> (정형화하기 어려운 사무로써 지자체의 적극성 및 능동성이 요구되는 사무)

\* 출처: 박상철 외. (2015) 연구에서 재인용

마지막으로 농림축산식품 단위사무에 대한 농림축산식품부와 지방정부간의 권한배분 기준을 분석하기 위해 1절에서 논의된 수행주체 결정 기준을 다음의 <표 6-12>와 같이 적용하여 최종 AHP 분석 모형을 수립하였다<표 6-13>.

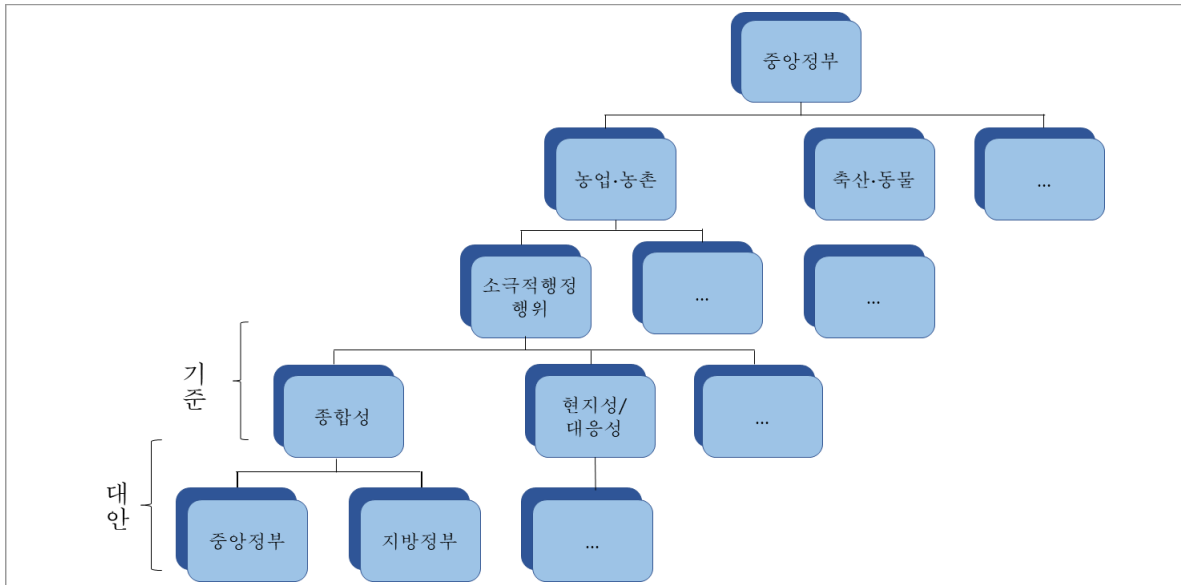
<표 6-12> 농림축산식품사무 수행주체 결정을 위한 권한배분 기준

기준	설명
안전성 (외부성, 광역성)	- 농축산식품사무 관리 및 집행 부재에서 파생되는 <b>부정적 외부성</b> ( <b>파급성 및 광역성</b> )
경제성(효율성)	- 농축산식품사무 추진의 <b>예산 책정 및 집행의 경제성</b> - 농축산식품사무 추진의 <b>행정 효율성</b>
전문성(기술성)	- 농축산식품사무 <b>집행의 전문성</b> - 농축산식품사무 <b>지정, 대응 및 규제기준 마련을 위한 기술성</b>
현지성 (민주성, 대응성)	- 농축산식품사무 관련 문제 <b>예방 및 사무집행의 현지성(민주성)</b> - 농축산식품사무 관련 문제 발생 시 <b>대응의 신속도</b> - 지역 간 농축산식품사무의 <b>이질성</b>
종합성 (정치성)	- 농축산식품 <b>정책 및 계획 수립 및 조정의 적절성</b> - 정치적 이해관계에 의한 농축산식품사무 <b>집행력 부재</b>

<표 6-13> 최종 AHP 분석 단계

1단계	2단계		3단계	4단계
농림축산식품사무 분야 도출	분석 대상 단위사무 분류		권한배분 기준 적용	단위사무별 수행 주체 도출
① 농촌 분야	등록 및 수리	소극적 행정 행 위사무	안전성 (외부성, 광역성)	농림축산식품부 vs 지방자 치단체
② 농업 분야	교부 및 통지			
③ 식량 분야	지정 및 협의	정책 사무	경제성(효율성)	
④ 국제 분야	허가 및 승인		전문성(기술성)	
⑤ 축산 분야	기획 및 계획			
⑥ 방역 분야	규제 및 관리	적극적 행정 행 위사무	현지성 (민주성, 대응성)	
⑦ 농생명 분야	조사 및 보고		종합성(정치성)	
⑧ 유통 분야	징수 및 부과			
⑨ 식품 분야				

〈그림 6-1〉 농림축산식품부 사무 권한배분 AHP 분석 체계도



### 3 효과적인 농림축산식품사무 지방이양을 위한 권한배분 기준 분석

#### 1) 농림축산식품사무 분야에 대한 권한배분 기준 적용 전문가 의견조사 결과

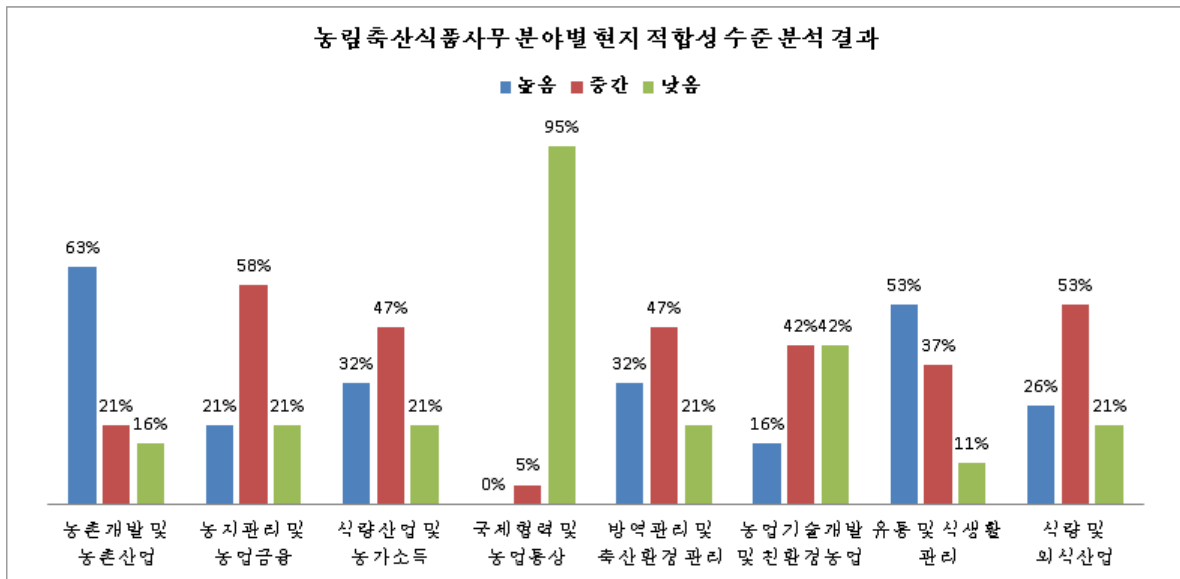
농림축산식품 단위사무에 대한 권한배분 적용 기준과 수행주체를 도출하기에 앞서 농림축산식품 사무 분야별 현지(지역단위 사무 수행) 적합성 수준과 권한배분 기준 중요도 분석을 실시하였다. 본 분석은 거시적 관점에서의 권한배분 및 기능배분 원리에 대한 기초자료를 제공하는 것이다.

농림축산식품사무 분야별 현지 적합성 수준 분석은 농림축산식품부의 업무 분야(①농촌개발 및 농촌산업, ②농지관리 및 농업금융, ③식량산업 및 농가소득, ④국제협력 및 농업통상, ⑤방역관리 및 축산환경 관리, ⑥농업기술개발 및 친환경농업, ⑦유통 및 식생활 관리, ⑧식량 및 외식산업)에 대한 전문가 의견조사를 바탕으로 수행되었다. 또한 각 분야별 우선적으로 적용되어야 할 권한배분 기준(①안전성, ②경제성, ③전문성, ④현지성, ⑤종합성)을 분석하였다.

농림축산식품사무 분야별 현지 적합성 분석 결과는 아래의 〈그림 6-2〉과 같다. 농림축산식품사무 분야에서는 ‘농촌개발 및 농촌산업’ 그리고 ‘유통 및 식생활 관리’ 분야가 지역단위에서 수행되는 것이 적합하다는 전문가 의견이 많았으며, ‘국제협력 및 농업통상’ 그리고 ‘농업환경 및 친환경농업’ 분야는 농림축산식품부에서 담당하는 것이 적합하다는 의견이 많았다. 하지만, 전술된 분야 이외에서는 현지 적합성 수준이 중간적 위치에 있다고 전문가들이 판단하고 있으며, 이는 지방정

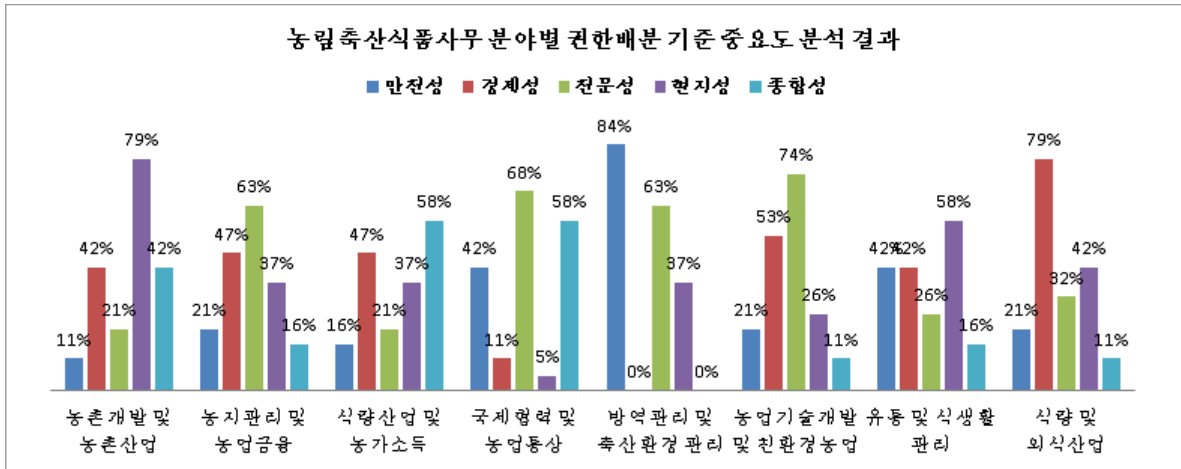
부 및 現농림축산식품부와의 업무 영역이 상호 보완적 관계에 있거나, 업무추진에 있어서의 협업체계가 중요한 것으로 해석 할 수 있다.

〈그림 6-2〉 농림축산식품사무 분야별 현지 적합성 수준 분석 결과



농림축산식품사무 분야별 권한배분 기준 중요도 분석은 지방이양 사무 선정을 위한 착안사항 및 의사결정을 위한 중요한 정보를 제공한다. 5개의 권한배분 기준 중에서 각 분야별 우선적으로 고려되어야 하는 기준을 살펴보면 아래의 〈그림 6-3〉와 같다. 우선 ‘농촌개발 및 농촌산업’ 분야에서는 현지성(민주성, 대응성)과 경제성(효율성)의 원칙이 중요한 기준으로 도출되었으며, ‘농지관리 및 농업금융’ 분야에서는 전문성(기술성)과 경제성(효율성)이 중요한 원칙으로 분석되었다. 또한 ‘식량산업 및 농가소득’ 분야에서는 종합성(정치성)과 경제성(효율성)이 중요한 원칙으로 도출되었으며, ‘국제협력 및 농업통상’ 분야에서는 전문성(기술성)과 종합성(정치성)이 중요한 원칙으로 분석되었다. ‘방역관리 및 축산환경관리’ 분야에서는 안전성(외부성, 광역성)과 전문성(기술성)이 중요한 원칙으로 도출되었으며, ‘농업기술개발 및 친환경농업’ 분야에서는 전문성(기술성)과 경제성(효율성)이 중요한 원칙으로 분석되었다. ‘유통 및 식생활관리’ 분야에서는 현지성(민주성, 대응성), 안전성(외부성, 광역성), 경제성(효율성)이 중요한 원칙으로 도출되었으며, ‘식량 및 외식산업’ 분야에서는 경제성(효율성)과 현지성(민주성, 대응성)의 원칙이 중요한 원칙으로 분석되었다.

〈그림 6-3〉 농림축산식품사무 분야별 권한배분 기준 중요도 분석 결과



농림축산식품사무 분야별 지방이양 행정 행위사무 우선순위 분석 결과(〈표 6-14〉)에서는 소극적 행정 행위사무 유형들이 우선적으로 지방이양 되어야 할 것으로 분석되었으며, 그 다음으로는 정책사무와 적극적 행정 행위사무 순으로 분석되었다.

〈표 6-14〉 농림축산식품사무 분야별 지방이양 행정 행위사무 우선순위 분석 결과

	소극적 행정 행위사무	정책사무	적극적 행정 행위사무
<b>농촌분야</b> • 농촌정책기획, 지역개발, 농촌복지 • 농촌관광 및 문화 등	1순위	2순위	3순위
<b>농업분야</b> • 농업정책기획, 농지관리, 경영인력관리 • 농업금융 및 재해보험 등	1순위	3순위	2순위
<b>식량분야</b> • 식량정책기획, 식량산업, 농가소득안정 • 농업기반 및 간척지 농업관리 등	1순위	3순위	2순위
<b>국제분야</b> • 국제협력추진, 농업통상, • 검역정책기획, 동아시아자유무역협력 등	1순위	3순위	2순위
<b>축산분야</b> • 축산정책기획 및 경영 • 축산환경자원관리, 동물복지 등	1순위	2순위	3순위
<b>방역분야</b> • 방역정책기획, 구제역방역 • 조류인플루엔자방역 등	1순위	3순위	2순위

	소극적 행정 행위사무	정책사무	적극적 행정 행위사무
<b>농생명분야</b> • 농산업정책기획, 과학기술개발 • 친환경농업, 종자생명산업, 농기자재관리	1순위	3순위	2순위
<b>유통분야</b> • 유통정책기획, 식생활소비관리 • 경영관리 등	1순위	3순위	2순위
<b>식품분야</b> • 식품산업정책기획, 식품 및 외식산업진흥 • 수출 진흥 등	1순위	3순위	2순위
<b>우선순위 행정 행위 사무 유형 (통합관점)</b>	1순위	3순위	2순위

AHP 분석 결과 도출을 위한 19명의 전문가 의견의 일관성 지수 분석 결과는 <표 6-15>과 같다.

<표 6-15> AHP 분석 결과에 대한 전문가 의견 일관성 지수 분석 결과

	농촌 분야	농업 분야	식량 분야	국제 분야	축산 분야	방역 분야	농생명 분야	유통 분야	식품 분야
일관성 지수	0.006	0.004	0.004	0.009	0.004	0.006	0.004	0.004	0.007

농림축산식품사무 8개 분야의 수행주체 결정을 위한 전문가의 의견에서는 현지성(대응성, 민주성)의 기준이 중요한 것으로 분석되었다. 즉 농림축산식품 사무의 경우 현지 사무 및 현장 중심의 추진 업무가 많은 점과 지역민 수요 및 지역 농정환경의 다양성에 대한 정책적 대응성 제고를 위해서 현지성의 원칙이 가장 중요할 것으로 판단된다. 이는 지방분권 또는 자치분권의 방향성 및 목적성에 부합하는 원칙이라 할 수 있다. 하지만, 선행연구 및 이론적 고찰로 도출되어진 권한배분 기준의 다양한 측면을 고려하면 현지성의 원칙만을 적용하기에는 권한배분 기능 적용에 있어 적용기준의 일반화의 오류 범할 수 있다. 즉 지방이양 결정 이후, 사무 추진과정 및 결과에서 발생하는 문제점에 대한 사회적 비용을 고려할 필요가 있다. 따라서 보다 합리적인 기준을 적용하기 위해서는 현지성의 기준을 중심으로 다양한 권한배분 기준 설정 및 적용을 통하여 농림축산식품사무의 합리적인 수행을 위한 주체를 결정할 필요가 있다.





## 제 7 장

# 농림축산식품부 사무지방이양과 협력에 대한 인식조사



## 제7장 농림축산식품부 사무지방이양과 협력에 대한 인식조사

### 1 광역 및 기초자치단체 농림축산식품 사무 역량 인식조사

#### 1) 농림축산식품사무 인식조사 개요

본 연구에서는 농림축산식품부 사무의 지방이양 및 협력과 관련하여 농림축산식품부 및 광역·기초 지방자치단체 농림축산식품사무 담당 공무원들을 대상으로 사무 역량에 대한 인식조사를 실시하였다. 설문조사는 박상철 외(2015)의 연구를 바탕으로 구성되었으며, 중앙과 지방자치단체의 사무분담 및 역량분석, 농림축산식품사무 지방이양에 관한 협력체계, 농림축산식품사무 민원 수요 및 대응 등 크게 세 가지 부분으로 구성된다.

본 조사는 농림축산식품부 본청 공무원들과 광역 및 기초자치단체의 농림축산식품사무 담당 공무원들을 대상으로 실시되었으며 총 응답자는 272명이다. 아래 <표 7-1>은 설문 응답자들의 인구통계학적 특성을 나타낸다. 응답자들의 소속기관을 살펴보면 기초자치단체가 192명, 전체의 69.6%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 농림축산식품부, 광역자치단체 순으로 나타났다. 응답자들의 학력을 살펴보면 대졸이 205명, 전체의 74.3%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 대학원졸, 고졸, 전문대졸 순으로 나타났다. 응답자들의 연령을 살펴보면 30대가 101명, 전체의 36.6%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 40대, 20대, 50대 이상 순으로 나타났다. 응답자들의 성별을 살펴보면 남성 176명, 전체의 63.8%로, 여성 95명, 34.4%보다 높은 비중을 차지하고 있다. 응답자들의 직급을 살펴보면 6-7급이 138명, 전체의 50%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 8-9급, 4-5급, 3급 이상의 순으로 나타났다. 응답자들의 공직근무기간을 살펴보면 15년 이상이 79명, 전체의 28.6%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 10년 이상-15년 미만, 3년 미만, 5년 이상-10년 미만, 3년 이상 5년 미만의 순으로 나타났다. 응답자들의 농림축산식품사무경력을 살펴보면 3년 미만이 104명, 전체의 37.7%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 15년 이상, 5년 이상-10년 미만, 10년 이상-15년 미만, 3년 이상-5년 미만 순으로 나타났다.

〈표 7-1〉 응답자 인구통계학적 특성

구분		빈도	비율(%)	구분		빈도	비율(%)
소속 기관	농림축산식품부	48	17.4	직급	8-9급	79	28.6
	광역자치단체	32	11.6		6-7급	138	50.0
	기초자치단체	192	69.6		4-5급	50	18.1
학력	고졸	16	5.8	공직근무 기간	3년 미만	58	21.0
	전문대졸	15	5.4		3년 이상-5년 미만	31	11.2
	대졸	205	74.3		5년 이상-10년 미만	41	14.9
	대학원졸	36	13.0		10년 이상-15년 미만	62	22.5
연령	20대	29	10.5	농림축산 식품사무 경력	15년 이상	79	28.6
	30대	101	36.6		3년 미만	104	37.7
	40대	42	15.2		3년 이상-5년 미만	36	13.0
	50대 이상	1	0.4		5년 이상-10년 미만	38	13.8
성별	남	176	63.8	10년 이상-15년 미만	37	13.4	
	녀	95	34.4	15년 이상	56	20.3	

## 2) 중앙 및 지방자치단체 사무분담 및 역량 분석

### (1) 영역별 기술통계 분석

중앙 및 지방자치단체의 사무분담 및 역량 분석에서는 지방이양 사무의 추진을 위한 중앙정부와 지방자치단체(광역 및 기초)의 사무분담, 조직역량, 개인역량에 관한 분석을 실시하였다. 먼저 사무분담에 있어서는 농림축산식품사무의 역할 및 책임범위의 명확화, 농림축산식품규제 및 관리의 법체계 정비, 농림축산식품사무 지방이양의 바람직성, 예산 및 인력지원, 농림축산식품부로의 사무재이양 등으로 구성하였다. 조직역량 부분은 지방자치단체의 농림축산식품사무에 대한 법령 구비, 지방자치단체 내의 타 부서와의 협력, 지방자치단체의 농림축산식품사무에 대한 충분한 인력 및 예산의 확보, 지방자치단체의 농림축산식품사무 사무량의 적정성, 지방자치단체의 기관장 관심 등으로 구성하였다. 개인역량 부분은 농림축산식품사무 관리 및 추진의 공익성, 사무 전문성, 활발한 의사교류, 지역 농림축산식품 관련 문제의 자발적인 파악 노력, 새로운 농림축산식품사무 추진에 능동적 참여 여부 등으로 구성된다.

아래 〈표 7-2〉는 농림축산식품사무 추진과 관련하여 사무분담, 조직역량, 개인역량에 대한 기술통계분석을 실시한 결과이다. 각각의 범주화된 변수의 평균을 비교한 결과 조직역량의 변수가 사

무분담이나 개인역량에 비해 낮은 평균(2.54)을 보이고 있다. 각각의 범주 내 변수의 평균을 살펴 보면, 먼저 사무분담의 경우 현재 농림축산식품사무의 지방이양이 바람직한가에 대한 응답이 가장 낮게 나타나고 있어 현재의 농림축산식품사무 지방이양에 대한 부정적인 시각을 알 수 있다. 또한 현재 이양된 농림축산식품사무를 중앙정부로 재이관하는 것이 바람직하다는 응답이 높게 나타나고 있으며(3.39), 효과적인 농림축산식품사무 관리를 위해 중앙정부로 부서의 예산과 인력지원이 필요하다는 응답이 사무분담뿐만 아니라 전체 변수 중에서도 가장 높게 나타나고 있다(4.14).

조직역량 부문의 각 변수에 대한 평균값은 전반적으로 낮게 나타나고 있으며, 조직역량 부문 변수 중 법령 구비나 타 부서와의 협력에 있어서는 긍정적인 응답이 다소 높게 나타나는 반면에 지방자치단체의 농림축산식품사무 관련 인력이 충분한가에 대한 응답은 가장 부정적(1.99)으로 나타나고 있다. 또한 현재 추진하고 있는 농림축산식품사무의 사무량이 많고 예산도 충분하지 않은 것으로 나타난다.

개인역량 부문에서는 농림축산식품사무 관리와 추진에 있어서 공익적인 측면을 고려하며, 활발한 의사교류를 통해 지역의 문제점을 자발적으로 파악하려는 노력을 하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 농림축산식품사무의 전문성이나 새로운 농림축산식품사무 추진에 능동적으로 참여하려는 모습은 다소 낮은 점수를 보이고 있다.

특히 전체 변수 중 지방자치단체 내에 농림축산식품사무를 위한 충분한 인력이 지원되고 있는지에 대한 응답이 가장 부정적으로 나타나고 있으며, 이어서 사무량의 적정성, 충분한 예산 지원 여부에 대한 응답도 부정적으로 나타나고 있다. 또한 사무분담 차원에서 중앙부처의 예산 및 인력 지원 필요성에 대한 응답이 가장 높게 나타나고 있어 지방자치단체가 지방이양된 농림축산식품사무를 추진함에 있어서 사무부담이나 인력 및 예산 지원이 매우 열악함을 알 수 있다.

〈표 7-2〉 변수별 기술통계 분석결과(인식기준: 5점 매우긍정, 1점 매우부정)

	구분	N	최소값	최대값	평균	표준 편차
사무 분담	농림축산식품사무 역할 및 책임범위 명확화	275	1	5	3.12	.788
	농림축산식품규제 및 관리의 법체계 정비	275	1	5	3.13	.866
	<b>현재 농림축산식품사무 지방이양의 바람직함</b>	<b>274</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2.73</b>	<b>1.044</b>
	<b>중앙의 예산 및 인력지원 필요성</b>	<b>275</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>4.14</b>	<b>.864</b>
	<b>이양된 농림축산식품사무의 재이관</b>	<b>274</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>3.39</b>	<b>1.000</b>
조직 역량	지방자치단체의 농림축산식품정책 및 사무 법령구비	274	1	5	2.98	.746
	지방자치단체 내에서 농림축산식품사무부서와 타 부서의 협력구축	275	1	5	2.73	.791
	<b>지방자치단체의 농림축산식품사무를 위한 충분한 인력</b>	<b>275</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1.99</b>	<b>.808</b>
	<b>지방자치단체의 농림축산식품사무 추진 사무의 적정량</b>	<b>274</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2.27</b>	<b>.830</b>
	<b>지방자치단체의 농림축산식품예산 충분성</b>	<b>272</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2.53</b>	<b>.859</b>
	지방자치단체 기관장의 농림축산식품 가치 강조	272	1	5	2.74	.934

	구분	N	최소값	최대값	평균	표준 편차
개인 역량	농림축산식품사무 관리 및 추진의 공익성	274	1	5	3.71	.722
	농림축산식품사무 전문성	275	1	5	3.25	.755
	활발한 의사교류	276	1	5	3.80	.757
	지역 농림축산식품 문제의 자발적 파악 노력	276	1	5	3.46	.788
	새로운 농림축산식품사무 추진에 능동적 참여	275	1	5	3.04	.821

## (2) 세부 영역별 빈도분석

농림축산식품사무에 대한 권한과 책임의 명확화에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 280명 중 보통이 138명, 전체의 49.3%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 긍정 74명, 부정 54명, 매우긍정 10명, 매우부정 4명의 순으로 나타났으며, 각각 26.4%, 19.3%, 3.6%, 1.4%로 나타났다.

〈표 7-3〉 농림축산식품사무에 대한 권한과 책임의 명확화

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	4	1.4	1.4
부정	54	19.3	20.7
보통	138	49.3	70.0
긍정	74	26.4	96.4
매우긍정	10	3.6	100.0
합계	280	100.0	
<b>평균</b>		<b>3.12</b>	

농림축산식품규제 및 관리의 법체계 정비에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 275명 중 보통이 116명, 전체의 42.2%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 긍정 90명, 부정 52명, 매우부정 9명, 매우긍정 8명의 순으로 나타났으며, 각각 32.7%, 18.9%, 3.3%, 2.9%로 나타났다.

〈표 7-4〉 농림축산식품규제 및 관리의 법체계 정비

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	9	3.3	3.3
부정	52	18.9	22.2
보통	116	42.2	64.4

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
긍정	90	32.7	97.1
매우긍정	8	2.9	100.0
합계	275	100.0	
<b>평균</b>		<b>3.13</b>	

현재 농림축산식품부 사무 지방이양의 바람직함에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 274명 중 보통과 부정이 동일하게 86명, 전체의 31.4%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 긍정 59명, 매우부정 33명, 매우긍정 10명의 순으로 나타났으며, 각각 21.5%, 12.0%, 3.6%로 나타났다.

〈표 7-5〉 현재 농림축산식품부 사무 지방이양의 바람직함

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	33	12.0	12.0
부정	86	31.4	43.4
보통	86	31.4	74.8
긍정	59	21.5	96.4
매우긍정	10	3.6	100.0
합계	274	100.0	
<b>평균</b>		<b>2.73</b>	

중앙의 예산 및 인력지원 확대 필요성에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 275명 중 긍정이 113명, 전체의 41.1%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 매우긍정 107명, 보통 44명, 부정 8명, 매우부정 3명의 순으로 나타났으며, 각각 38.9%, 16.0%, 2.9%, 1.1%로 나타났다.

〈표 7-6〉 중앙의 예산 및 인력지원 확대 필요성

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	3	1.1	1.1
부정	8	2.9	4.0
보통	44	16.0	20.0
긍정	113	41.1	61.1
매우긍정	107	38.9	100.0
합계	275	100.0	
<b>평균</b>		<b>4.14</b>	

이양된 농림축산식품사무의 중앙으로의 재 이관에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 274명 중 보통이 101명, 전체의 36.9%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 긍정 83명, 부정 43명, 매우긍정 40명, 매우부정 7명의 순으로 나타났으며, 각각 30.3%, 15.7%, 14.6%, 2.6%로 나타났다.

〈표 7-7〉 이양된 농림축산식품사무의 중앙으로의 재 이관

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	7	2.6	2.6
부정	43	15.7	18.2
보통	101	36.9	55.1
긍정	83	30.3	85.4
매우긍정	40	14.6	100.0
합계	274	100.0	
<b>평균</b>		<b>3.39</b>	

지방자치단체의 농림축산식품정책 및 사무 관련 법령구비에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 274명 중 보통이 155명, 전체의 56.6%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 긍정과 부정이 54명으로 동일하게, 그리고 매우부정 7명, 매우긍정 4명의 순으로 나타났으며, 각각 19.7%, 2.6%, 1.5%로 나타났다.

〈표 7-8〉 지방자치단체의 농림축산식품정책 및 사무 관련 법령구비

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	7	2.6	2.6
부정	54	19.7	22.3
보통	155	56.6	78.8
긍정	54	19.7	98.5
매우긍정	4	1.5	100.0
합계	274	100.0	
<b>평균</b>		<b>2.98</b>	

지방자치단체의 농림축산식품부서와 타 부서 간 협력체계 구축에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 275명 중 보통이 129명, 전체의 46.9%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 부정 89명, 긍정 42명, 매우부정 14명, 매우긍정 1명의 순으로 나타났으며, 각각 32.4%, 15.3%, 5.1%, 0.4%로 나타났다.



〈표 7-9〉 지방자치단체의 농림축산식품부서와 타 부서 간 협력체계 구축

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	14	5.1	5.1
부정	89	32.4	37.5
보통	129	46.9	84.4
긍정	42	15.3	99.6
매우긍정	1	0.4	100.0
합계	275	100.0	
<b>평균</b>		<b>2.73</b>	

지방자치단체의 농림축산식품부서와 타 부서 간 협력체계 구축에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 275명 중 부정이 120명, 전체의 43.6%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 매우 부정 83명, 보통 64명, 긍정 8명의 순으로 나타났으며, 각각 30.2%, 23.3%, 2.9%로 나타났다.

〈표 7-10〉 지방자치단체의 농림축산식품사무 추진을 위한 충분한 인력 확보

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	83	30.2	30.2
부정	120	43.6	73.8
보통	64	23.3	97.1
긍정	8	2.9	100.0
매우긍정	0	0	
합계	275	100.0	
<b>평균</b>		<b>1.99</b>	

지방자치단체의 농림축산식품사무 사무량의 적절성에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 275명 중 부정이 114명, 전체의 41.6%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 보통 93명, 매우부정 51명, 긍정 16명의 순으로 나타났으며, 각각 33.9%, 18.6%, 5.8%로 나타났다.

〈표 7-11〉 지방자치단체의 농림축산식품사무 사무량의 적절성

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	51	18.6	18.6
부정	114	41.6	60.2
보통	93	33.9	94.2

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
긍정	16	5.8	100.0
매우긍정	0	0	
합계	274	100.0	
<b>평균</b>		<b>2.27</b>	

지방자치단체의 농림축산식품예산 충분성에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 272명 중 보통이 110명, 전체의 40.4%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 부정 104명, 매우부정 29명, 긍정 25명, 매우긍정 4명의 순으로 나타났으며, 각각 38.2%, 10.7%, 9.2%, 1.5%로 나타났다.

〈표 7-12〉 지방자치단체의 농림축산식품예산 충분성

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	29	10.7	10.7
부정	104	38.2	48.9
보통	110	40.4	89.3
긍정	25	9.2	98.5
매우긍정	4	1.5	100.0
합계	272	100.0	
<b>평균</b>		<b>2.53</b>	

지방자치단체 기관장의 농림축산식품 가치 강조에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 272명 중 보통이 119명, 전체의 43.8%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 부정 83명, 긍정 36명, 매우부정 23명, 매우긍정 11명의 순으로 나타났으며, 각각 30.5%, 13.2%, 8.5%, 4.0%로 나타났다.

〈표 7-13〉 지방자치단체 기관장의 농림축산식품 가치 강조

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	23	8.5	8.5
부정	83	30.5	39.0
보통	119	43.8	82.7
긍정	36	13.2	96.0
매우긍정	11	4.0	100.0
합계	272	100.0	
<b>평균</b>		<b>2.74</b>	

개인수준의 농림축산식품사무 관리 및 추진의 공익성에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 274명 중 긍정이 153명, 전체의 55.8%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 보통 80명, 매우긍정 28명, 부정 12명, 매우부정 1명의 순으로 나타났으며, 각각 29.2%, 10.2%, 4.4%, 0.4%로 나타났다.

〈표 7-14〉 개인수준의 농림축산식품사무 관리 및 추진의 공익성

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	1	0.4	0.4
부정	12	4.4	4.7
보통	80	29.2	33.9
긍정	153	55.8	89.8
매우긍정	28	10.2	100.0
합계	274	100.0	
<b>평균</b>		<b>3.71</b>	

개인수준의 농림축산식품사무 전문성에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 275명 중 보통이 137명, 전체의 49.8%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 긍정 94명, 부정 32명, 매우긍정 8명, 매우부정 4명의 순으로 나타났으며, 각각 34.2%, 11.6%, 2.9%, 1.5%로 나타났다.

〈표 7-15〉 개인수준의 농림축산식품사무 전문성

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	4	1.5	1.5
부정	32	11.6	13.1
보통	137	49.8	62.9
긍정	94	34.2	97.1
매우긍정	8	2.9	100.0
합계	275	100.0	
<b>평균</b>		<b>3.25</b>	

부서장과의 활발한 의사교류 및 소통에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 276명 중 긍정이 155명, 전체의 56.2%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 보통 66명, 매우긍정 41명, 부정 13명, 매우부정 1명의 순으로 나타났으며, 각각 23.9%, 14.9%, 4.7%, 0.4%로 나타났다.

〈표 7-16〉 부서장과의 활발한 의사교류 및 소통

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	1	0.4	0.4
부정	13	4.7	5.1
보통	66	23.9	29.0
긍정	155	56.2	85.1
매우긍정	41	14.9	100.0
합계	276	100.0	
<b>평균</b>		<b>3.80</b>	

지역 농림축산식품문제의 자발적 파악 노력에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 276명 중 긍정이 118명, 전체의 42.8%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 보통 109명, 부정 28명, 매우긍정 20명, 매우부정 1명의 순으로 나타났으며, 각각 39.5%, 10.1%, 7.2%, 0.4%로 나타났다.

〈표 7-17〉 지역 농림축산식품문제의 자발적 파악 노력

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	1	0.4	0.4
부정	28	10.1	10.5
보통	109	39.5	50.0
긍정	118	42.8	92.8
매우긍정	20	7.2	100.0
합계	276	100.0	
<b>평균</b>		<b>3.46</b>	

새로운 농림축산식품사무 추진에의 능동적 참여에 관한 빈도분석을 실시한 결과, 전체 응답자 275명 중 보통이 135명, 전체의 49.1%로 가장 많은 비중을 차지했다. 다음으로 긍정 63명, 부정 62명, 매우긍정 10명, 매우부정 5명의 순으로 나타났으며, 각각 22.9%, 22.5%, 3.6%, 1.8%로 나타났다.

〈표 7-18〉 새로운 농림축산식품사무 추진에의 능동적 참여

구분	빈도	퍼센트(%)	누적 퍼센트(%)
매우부정	5	1.8	1.8
부정	62	22.5	24.4
보통	135	49.1	73.5
긍정	63	22.9	96.4
매우긍정	10	3.6	100.0
합계	275	100.0	
평균		<b>3.04</b>	

### (3) 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 간 농림축산식품사무 추진 역량 인식 비교분석

중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 간 역량 변수별 인식을 조사한 결과 광역자치단체의 역량이 가장 높게 나타난 변수가 가장 많았으며, 중앙정부, 기초자치단체의 순으로 나타났다. 사무분담 부분에서는 농림축산식품사무 역할 및 책임범위의 명확화와 농림축산식품규제 및 관리의 법체계 정비의 경우 중앙정부의 역량이 가장 높게 나타났다. 현재 농림축산식품사무 지방이양이 바람직한가에 대한 응답은 중앙정부와 광역자치단체가 동일한 평균을 나타냈으나 2.81점으로 다소 낮은 점수를 나타냈다. 이양된 농림축산식품사무의 재 이관 필요성에 대해서는 기초자치단체가 가장 높게 나타나 기초자치단체에서 사무의 중앙으로의 재이관의 필요성을 가장 높게 인식하는 것으로 나타났다.

조직역량 부분의 경우 사무분량이나 개인역량에 있어서 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 모두 상대적으로 낮은 점수를 나타내고 있다. 중앙정부에서는 지방자치단체 내 농림축산식품사무 부서와 타 부서의 협력과 지방자치단체가 농림축산식품사무를 위한 충분한 인력을 가지고 있다고 인식하는 것으로 나타났고, 광역자치단체는 중앙정부나 기초자치단체에 비해 지방자치단체의 농림축산식품사무의 사무량이 적정하다고 인식하는 것으로 나타났다. 기초자치단체는 중앙정부나 광역자치단체에 비해 지방자치단체의 농림축산식품예산이 충분하다고 인식하는 것으로 나타났으며, 지방자치단체 기관장이 농림축산식품 가치를 강조한다고 인식하는 것으로 나타났다.

개인역량의 경우 농림축산식품사무 관리 및 추진의 공익성, 농림축산식품사무 전문성, 활발한 의사교류, 지역 농림축산식품 문제의 자발적 파악 노력 등에서 광역자치단체가 중앙정부나 기초자치단체보다 긍정적인 인식이 높게 나타났다. 새로운 농림축산식품사무 추진에 있어서 능동적으로 참여한다는 인식은 중앙정부에서 가장 높게 나타났다. 기초자치단체의 경우 개인역량의 세부 변수 중 활발한 의사교류에 대한 긍정적 인식이 가장 높게 나타났다.

〈표 7-19〉 중앙정부·광역·기초자치단체 변수별 기술통계 분석결과 비교

(인식기준: 5점 매우긍정, 1점 매우부정)

	구분	농림축산식품부		광역자치단체		기초자치단체	
		평균	100점 환산	평균	100점 환산	평균	100점 환산
사무 분담	농림축산식품사무 역할 및 책임범위 명확화	<b>3.73</b>	<b>74.6</b>	3.03	60.6	2.98	59.6
	농림축산식품규제 및 관리의 법체계 정비	<b>3.77</b>	<b>75.4</b>	3.09	61.8	2.98	59.6
	현재 농림축산식품사무 지방이양의 바람직함	<b>2.81</b>	<b>56.2</b>	<b>2.81</b>	<b>56.2</b>	2.71	54.2
	중앙의 예산 및 인력지원 필요성	3.96	79.2	<b>4.19</b>	<b>83.8</b>	4.18	83.6
	이양된 농림축산식품사무의 재 이관	3.10	62.0	3.03	60.6	<b>3.52</b>	<b>70.4</b>
조직 역량	지방자치단체의 농림축산식품정책 및 사무 법령구비	2.94	58.8	<b>3.00</b>	<b>60.0</b>	2.98	59.6
	지방자치단체 내에서 농림축산식품사무부서와 타 부서의 협력구축	<b>2.96</b>	<b>59.2</b>	2.84	56.8	2.67	53.4
	지방자치단체의 농림축산식품사무를 위한 충분한 인력	<b>2.15</b>	<b>43.0</b>	2.03	40.6	1.94	38.8
	지방자치단체의 농림축산식품사무 추진 사무의 적정량	2.32	46.4	<b>2.34</b>	<b>46.8</b>	2.24	44.8
	지방자치단체의 농림축산식품예산 충분성	2.40	48.0	2.13	42.6	<b>2.62</b>	<b>52.4</b>
	지방자치단체 기관장의 농림축산식품 가치 강조	2.38	47.6	2.59	51.8	<b>2.86</b>	<b>57.2</b>
개인 역량	농림축산식품사무 관리 및 추진의 공익성	3.81	76.2	<b>3.94</b>	<b>78.8</b>	3.65	73.0
	농림축산식품사무 전문성	3.48	69.6	<b>3.50</b>	<b>70.0</b>	3.16	63.2
	활발한 의사교류	3.79	75.8	<b>3.81</b>	<b>76.2</b>	<b>3.81</b>	<b>76.2</b>
	지역 농림축산식품 문제의 자발적 파악 노력	3.25	65.0	<b>3.56</b>	<b>71.2</b>	3.51	70.2
	새로운 농림축산식품사무 추진에 능동적 참여	<b>3.31</b>	<b>66.2</b>	3.19	63.8	2.95	59.0

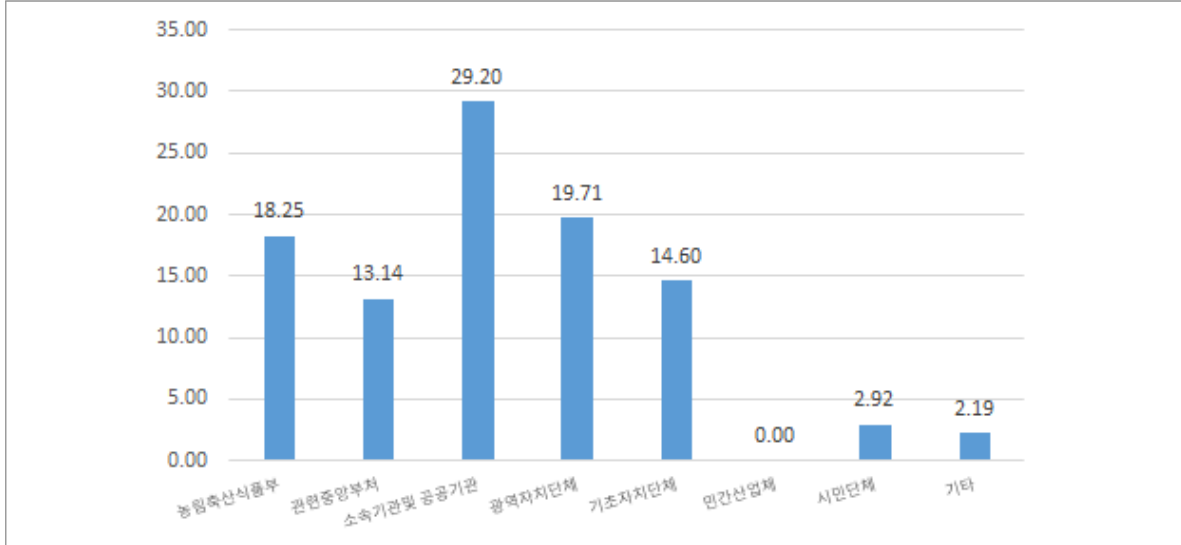
### 3) 농림축산식품사무 지방이양에 관한 협력 현황

#### (1) 협력관계가 많은 기관

농림축산식품사무와 관련하여 협력관계가 많은 기관으로는 ‘소속기관 및 공공기관’이 29.20%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘광역자치단체’가 19.71%, ‘농림축산식품부’가 18.25%로 나타났으며, ‘기초자치단체’는 14.60%, ‘관련중앙부처’는 13.14%로 뒤를 이었다. 이외 ‘시민단체’와 ‘기타’는 각각 2.92%, 2.19%로 나타났다.

〈그림 7-1〉 농림축산식품부 관련 협력관계가 가장 많은 기관

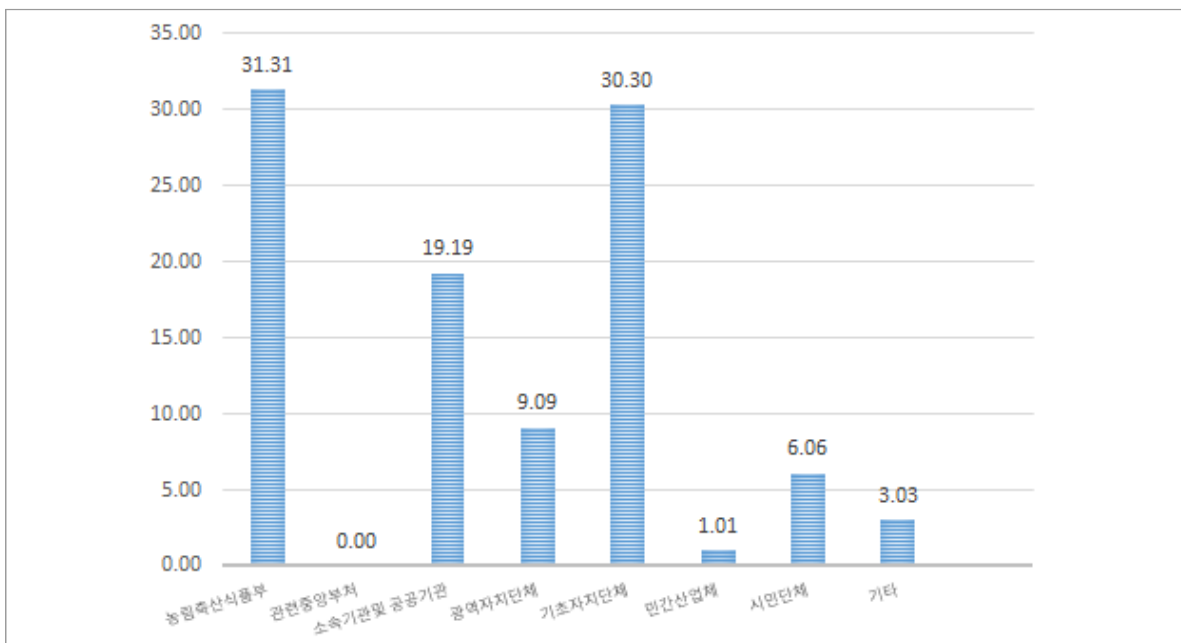
(단위: %)



광역자치단체와 협력관계가 많은 기관으로는 ‘농림축산식품부’와 ‘기초자치단체’가 각각 31.31%, 30.30%로 근소한 차이로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘소속기관 및 공공기관’이 19.19%로 나타났으며, ‘광역자치단체’가 9.09%, ‘시민단체’가 6.06%로 뒤를 이었다. 이외 ‘기타’와 ‘민간산업체’가 각각 3.03%, 1.01%로 나타났다.

〈그림 7-2〉 광역자치단체와의 협력관계가 많은 기관

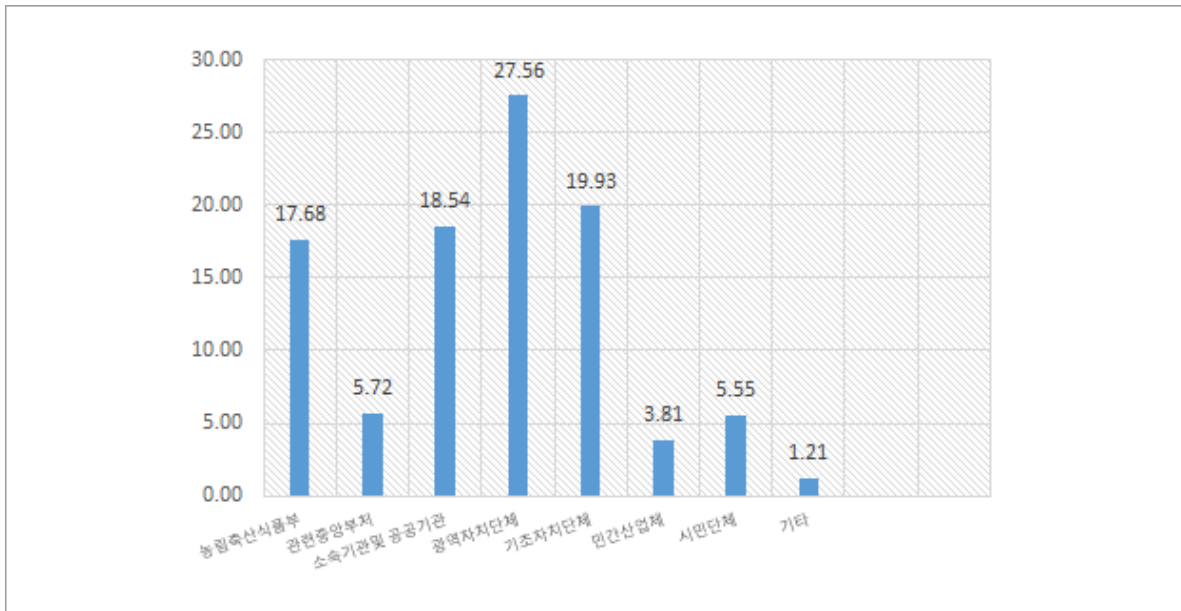
(단위: %)



기초자치단체와 협력관계가 많은 기관으로는 ‘광역자치단체’가 27.56%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘기초자치단체’, ‘소속기관 및 공공기관’, ‘농림축산식품부’가 각각 19.93% 18.54%, 17.68%로 비슷한 비율로 높게 나타났다. 이외 ‘관련중앙부처’는 5.72%, ‘시민단체’는 5.55%, ‘민간산업체’는 3.81%의 비율을 보이고 있으며, ‘기타’는 1.21%로 나타났다.

〈그림 7-3〉 기초자치단체와의 협력관계가 많은 기관

(단위: %)



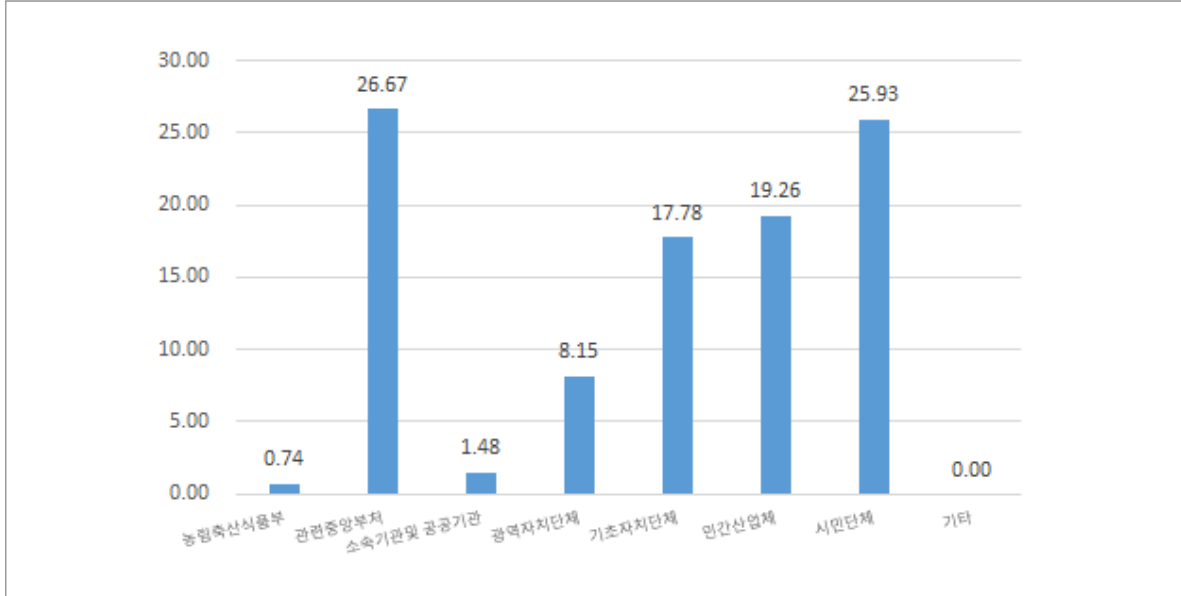
## (2) 협력관계가 어려운 기관

농림축산식품사무와 관련하여 협력관계가 어려운 기관으로는 ‘관련중앙부처’가 26.67%가 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘시민단체’는 25.93%로 가장 높은 응답과 근소한 차이를 보이고 있다. ‘민간산업체’와 ‘기초자치단체’는 각각 19.26%, 17.78%로 나타났다. 이외 ‘광역자치단체’는 8.15%로 나타났으며, ‘소속기관 및 공공기관’, ‘농림축산식품부’는 각각 1.48%, 0.74%로 낮은 비율을 보이고 있다.



〈그림 7-4〉 농림축산식품부 관련 협력관계가 어려운 기관

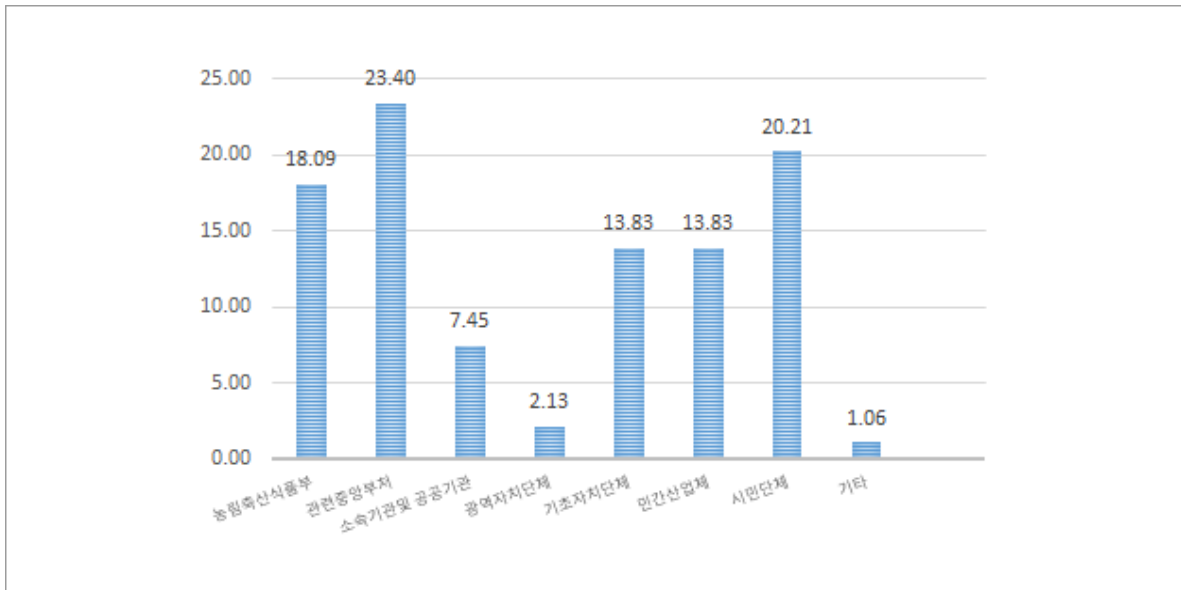
(단위: %)



광역자치단체와의 협력관계가 어려운 기관으로는 ‘관련중앙부처’가 23.40%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘시민단체’와 ‘농림축산식품부’가 각각 20.21%, 18.09%로 높게 나타났다. ‘기초자치단체’와 ‘민간산업체’는 13.83%로 동일한 비율로 높게 나타났으며, 이외 ‘소속기관 및 공공기관’, ‘광역자치단체’, ‘기타’는 각각 7.45%, 2.13%, 1.06%를 보이고 있다.

〈그림 7-5〉 광역자치단체와의 협력관계가 어려운 기관

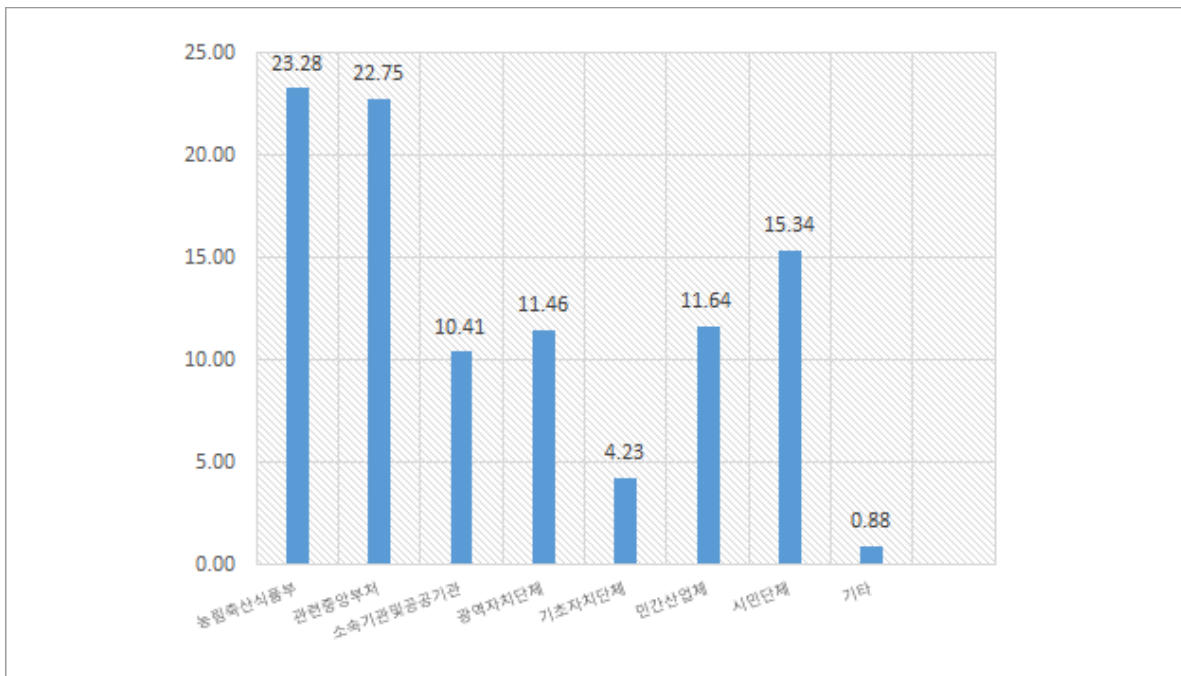
(단위: %)



기초자치단체와의 협력관계가 어려운 기관으로는 ‘농림축산식품부’가 23.28%로 가장 높게 나타났다. ‘관련중앙부처’는 22.75%로 가장 높은 응답과 근소한 차이를 보이고 있다. 다음으로 ‘시민단체’가 15.34%, ‘민간산업체’가 11.64%, ‘광역자치단체’가 11.46%, 그리고 ‘소속기관 및 공공기관’이 10.41%의 비율을 보이고 있다. 이외 ‘기초자치단체’와 ‘기타’는 각각 4.23%, 0.88%로 나타났다.

〈그림 7-6〉 기초자치단체와의 협력관계가 어려운 기관

(단위: %)

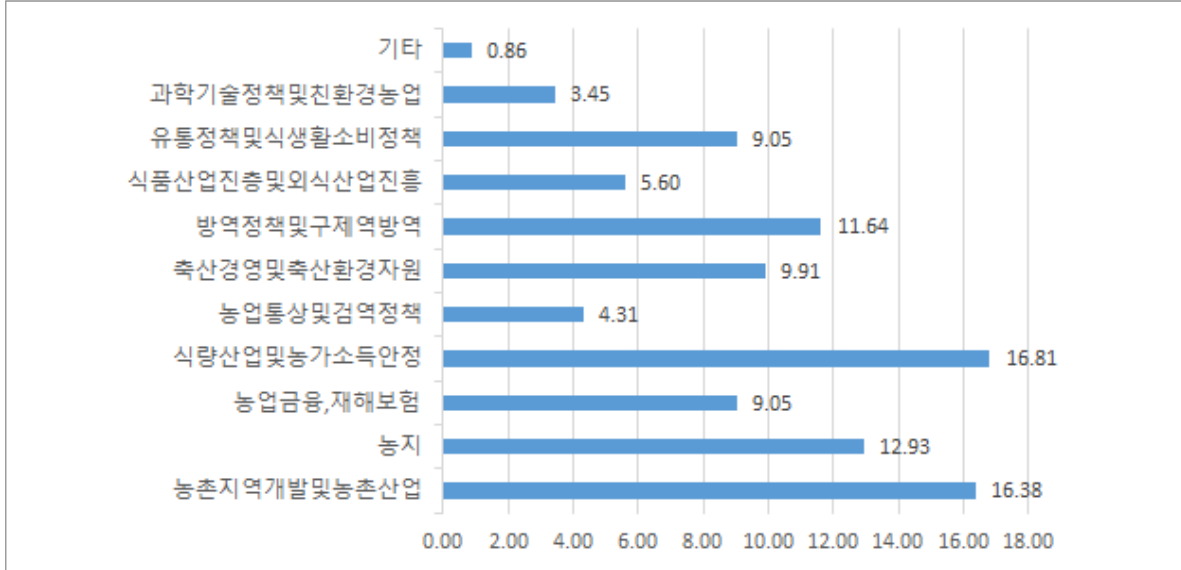


### (3) 부서 간 협력관계가 많은 사무

농림축산식품사무 중 부서 간 협력관계가 가장 많은 사무는 ‘식량산업 및 농가소득안정’으로, 16.81%로 나타났다. ‘농촌지역개발 및 농촌산업’은 16.38%로 근소한 차이를 보이며 뒤를 이었다. 다음으로 ‘농지’, ‘방역정책 및 구제역방역’, 그리고 ‘축산경영 및 축산환경자원’이 각각 12.93%, 11.64%, 그리고 9.91%로 나타났다. 이외 ‘유통정책 및 식생활소비정책’, ‘농업금융, 재해보험’이 9.05%로 같은 비율을 보이고 있으며, ‘식품산업진흥 및 외식산업진흥’, ‘농업통상 및 검역정책’ 등은 다른 사무에 비해 비교적 낮은 비율로 나타났다.

〈그림 7-7〉 농림축산식품사무 중 부서 간 협력관계가 많은 사무

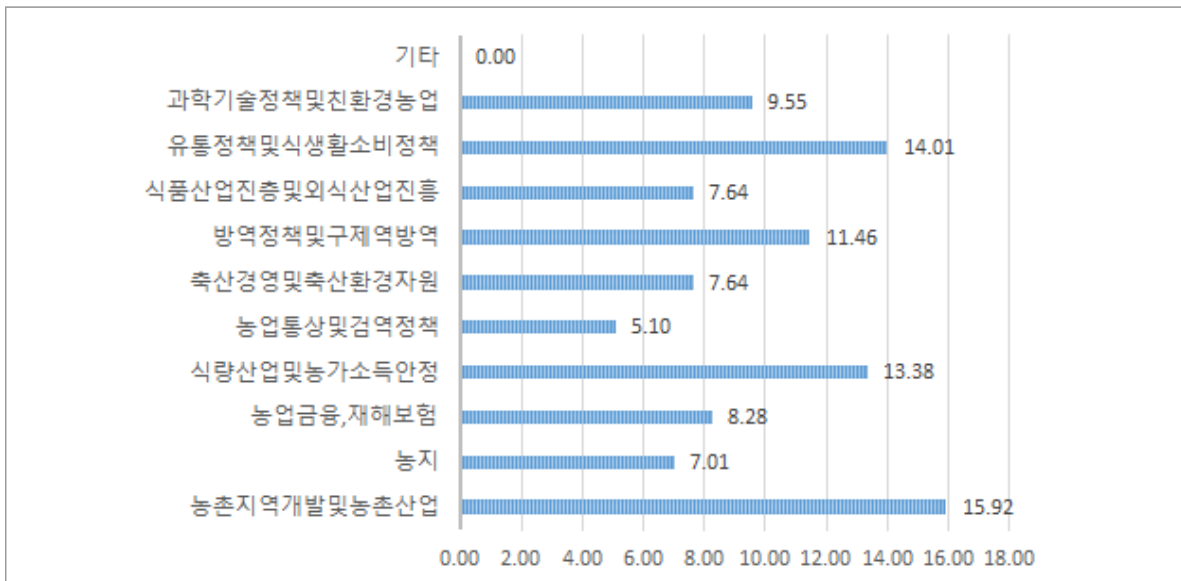
(단위: %)



광역자치단체 사무 중 부서 간 협력관계가 가장 많은 사무는 ‘농촌지역개발 및 농촌산업’으로, 15.92%로 나타났다. ‘유통정책 및 식생활소비정책’, ‘식량산업 및 농가소득안정’은 각각 14.01%, 13.38%의 비율을 보이고 있으며, ‘방역정책 및 구제역방역’은 11.46%로 나타났다. 이외 ‘과학기술정책 및 친환경농업’, ‘농업금융, 재해보험’, 그리고 ‘식품산업진흥 및 외식산업진흥’ 등의 순으로 광역자치단체 사무 중 부서 간 협력관계가 많은 경우로 나타났다.

〈그림 7-8〉 광역자치단체 사무 중 부서 간 협력관계가 많은 사무

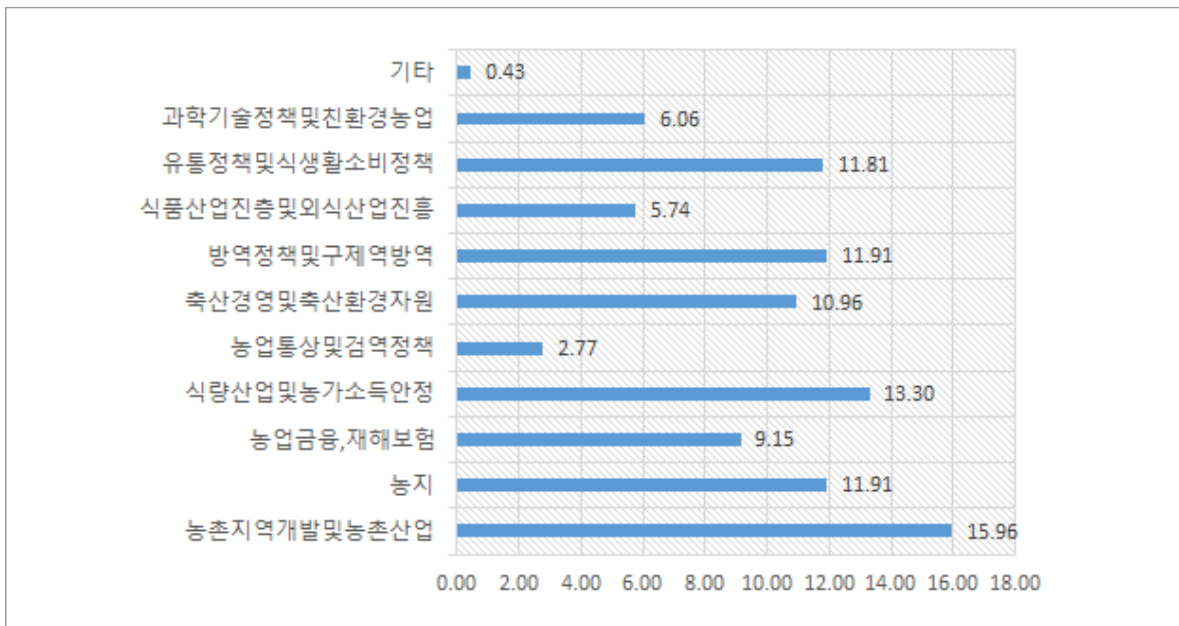
(단위: %)



기초자치단체의 부서 간 협력관계가 가장 많은 사무는 ‘농촌지역개발 및 농촌산업’으로, 15.96%로 나타났다. ‘식량산업 및 농가소득안정’은 13.30%로 나타났으며, ‘방역정책 및 구제역방역’과 ‘농지’는 11.91%로 동일한 비율을 보이고 있다. 이외 ‘유통정책 및 식생활소비정책’, ‘축산경영 및 축산환경자원’, 그리고 ‘농업금융, 재해보험’ 등의 순으로 기초자치단체의 부서 간 협력관계가 많은 것으로 나타났으며, 각각 11.81%, 10.96%, 그리고 9.15%의 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-9〉 기초자치단체의 부서 간 협력관계가 많은 사무

(단위: %)



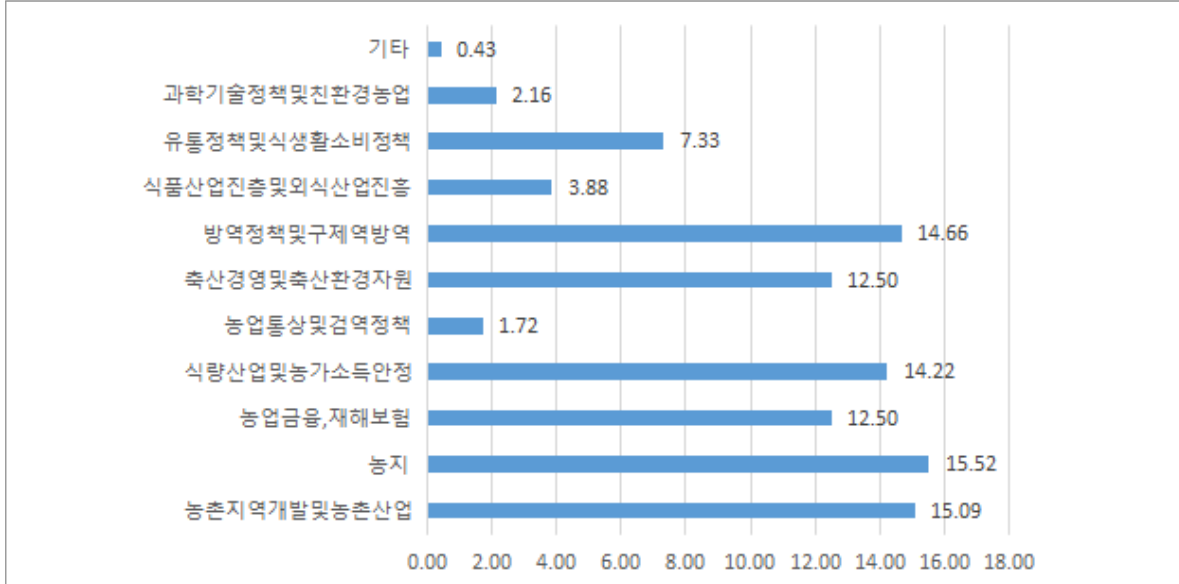
#### 4) 농림축산식품사무 민원 수요 분석

##### (1) 민원수요가 가장 많은 농림축산식품사무

농림축산식품사무 중 민원수요가 가장 많은 사무는 ‘농지’ 사무로, 전체 응답에서 15.52%의 비율을 보이고 있다. 다음으로 ‘농촌지역개발 및 농촌산업’ 사무가 15.09%의 비율을 보여 ‘농지’사무와 근소한 차이를 보이고 있다. ‘방역정책 및 구제역방역’, ‘식량산업 및 농가소득안정’은 각각 14.66%, 14.22%로 나타났으며, ‘축산경영 및 축산환경자원’과 ‘농업금융, 재해보험’은 12.50%로 동일한 비율을 보이고 있다. 이외 ‘유통정책 및 식생활소비정책’, ‘식품산업진흥 및 외식산업진흥’ 등의 사무는 다른 사무에 비해 민원수요가 낮은 것으로 나타났다.

〈그림 7-10〉 농림축산식품부 사무 중 민원수요가 가장 많은 사무

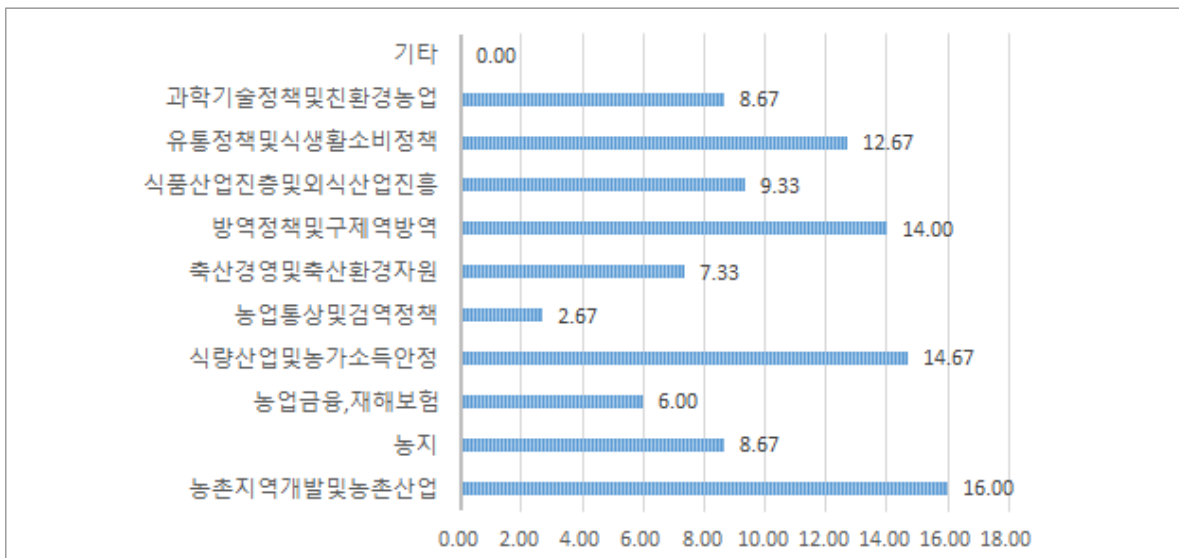
(단위: %)



광역자치단체의 민원수요가 가장 많은 사무는 ‘농촌지역개발 및 농촌산업’으로 16.00%의 비율을 보이고 있다. 다음으로 ‘식량산업 및 농가소득안정’과 ‘방역정책 및 구제역방역’은 각각 14.67%, 14.00%의 비율을 보이고 있으며, ‘유통정책 및 식생활소비정책’은 12.67%로 나타났다. 이외 ‘식품산업진흥 및 외식산업진흥’, ‘과학기술정책 및 친환경농업’, ‘농지’ 등의 사무 순으로 광역자치단체의 민원수요가 많은 것으로 나타났다.

〈그림 7-11〉 광역자치단체의 민원수요가 가장 많은 사무

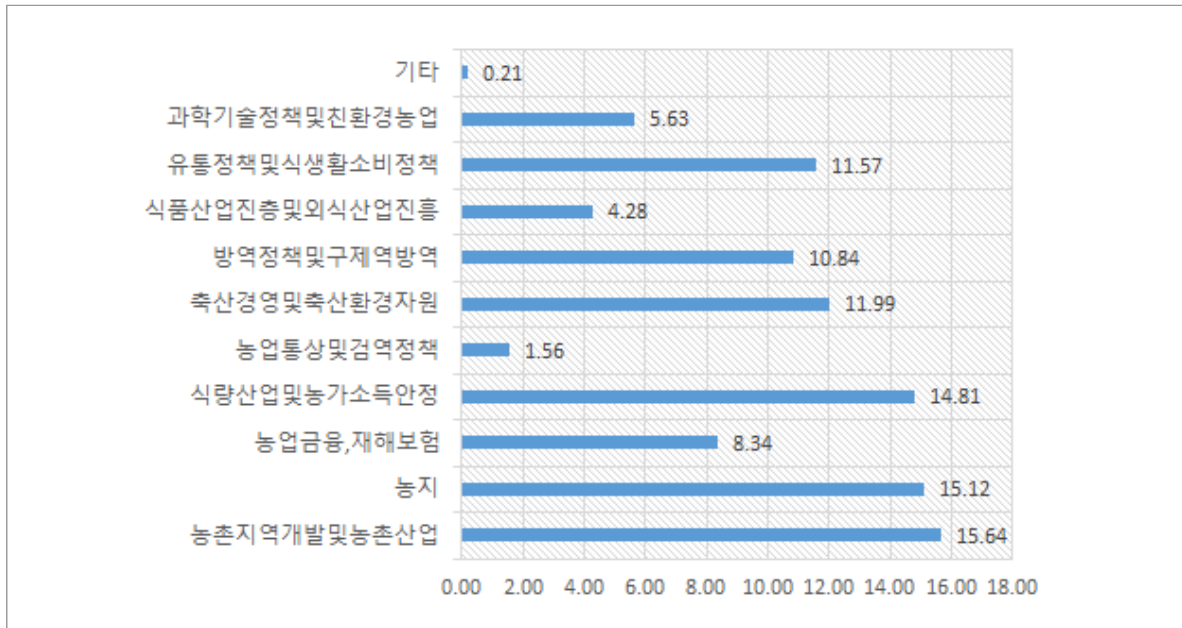
(단위: %)



기초자치단체의 민원수요가 가장 많은 사무로는 ‘농촌지역개발 및 농촌산업’으로, 15.64%의 비율을 보이고 있다. ‘농지’ 사무는 15.12%의 비율을 보여 그 다음으로 민원수요가 많은 것으로 나타났다. ‘식량산업 및 농가소득안정’, ‘축산경영 및 축산환경자원’은 각각 14.81%, 11.99%의 비율을 보이고 있으며, 이외 ‘유통정책 및 식생활소비정책’, ‘방역정책 및 구제역 방역’, 그리고 ‘농업금융, 재해보험’ 등의 순으로 민원수요가 많은 것으로 나타났다. ‘과학기술정책 및 친환경농업’, ‘식품산업진흥 및 외식산업진흥’ 등은 다른 사무에 비해 민원수요가 낮은 것으로 나타났다.

〈그림 7-12〉 기초자치단체의 민원수요가 가장 많은 사무

(단위: %)

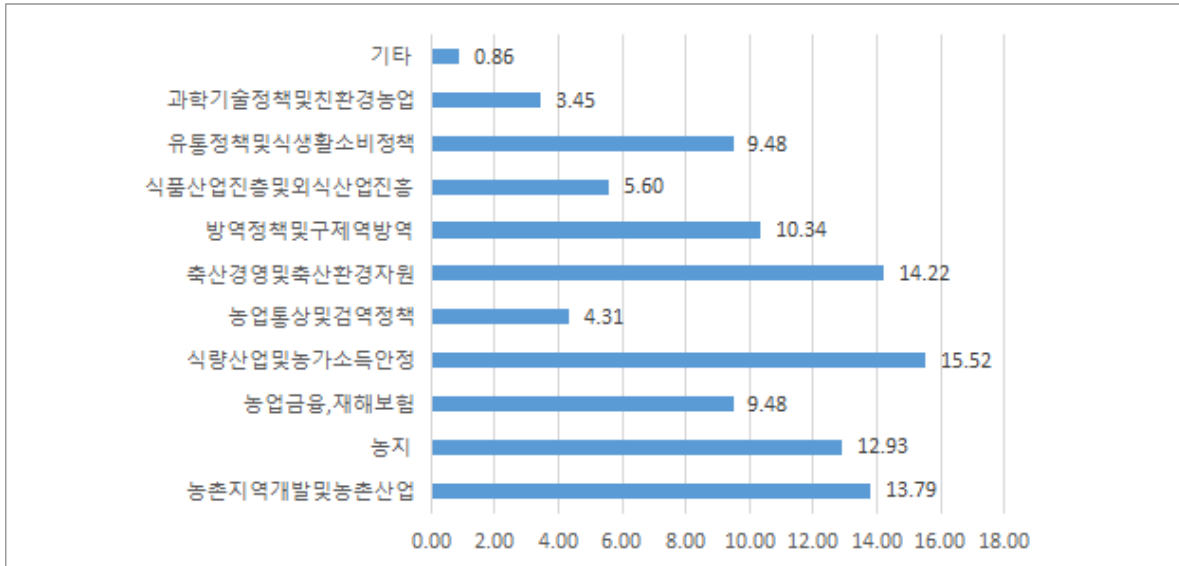


## (2) 관리 및 지도가 어려운 농림축산식품사무

농림축산식품사무 중 관리 및 지도가 어려운 사무로는 ‘식량산업 및 농가소득안정’이 15.52%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘축산경영 및 축산환경자원’, ‘농촌지역개발 및 농촌산업’, 그리고 ‘농지’ 사무 순으로 관리 및 지도가 어려운 것으로 나타났으며, 각각 14.22%, 13.79%, 그리고 12.93%의 비율을 보이고 있다. 이외 ‘방역정책 및 구제역방역’, ‘유통정책 및 식생활소비정책’, 그리고 ‘농업금융, 재해보험’ 등의 사무 순으로 관리 및 지도가 어려운 것으로 나타났다.

〈그림 7-13〉 농림축산식품사무 중 관리 및 지도가 어려운 사무

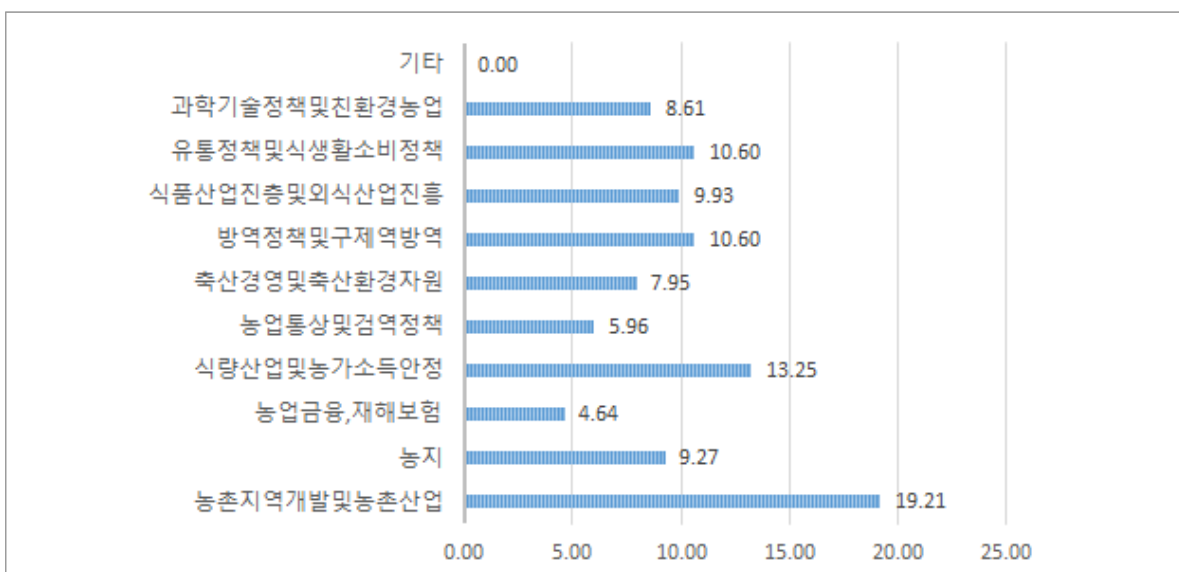
(단위: %)



광역자치단체의 민원수요 관리 및 지도가 어려운 사무로는 ‘농촌지역개발 및 농촌산업’이 19.21%의 비율을 보이며 가장 높게 나타났다. 다음으로 높게 나타난 ‘식량산업 및 농가소득안정’은 13.25%의 비율을 보이고 있으며, ‘유통정책 및 식생활소비정책’과 ‘방역정책 및 구제역방역’은 10.60%로 동일한 비율로 높게 나타났다. 이외 ‘식품산업진흥 및 외식산업진흥’, ‘농지’, 그리고 ‘과학기술정책 및 친환경농업’ 등의 사무 순으로 관리 및 지도가 어려운 것으로 나타났다.

〈그림 7-14〉 광역자치단체의 관리 및 지도가 어려운 사무

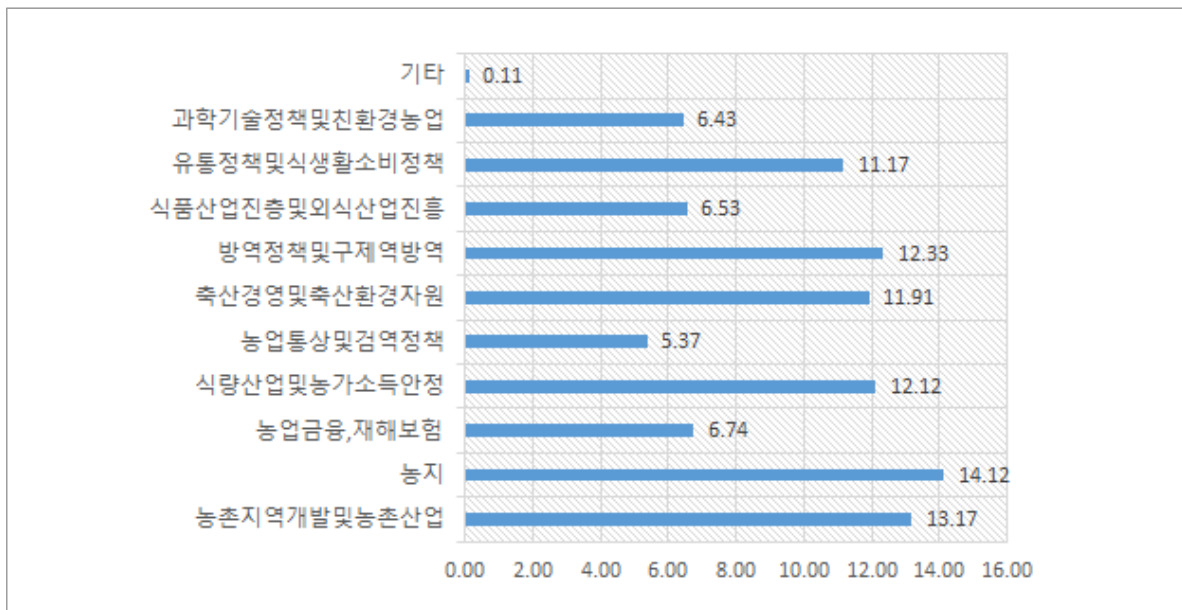
(단위: %)



기초자치단체의 민원수요 관리 및 지도가 어려운 사무는 ‘농지’사무로, 14.12%의 비율을 보이고 있다. 다음으로 ‘농촌지역개발 및 농촌산업’, ‘방역정책 및 구제역방역’, 그리고 ‘식량산업 및 농가 소득안정’의 순으로 관리 및 지도가 어려운 것으로 나타났으며, 각각 13.17%, 12.33%, 그리고 12.12%의 비율을 보이고 있다. ‘축산경영 및 축산환경자원’과 ‘유통정책 및 식생활소비정책’은 앞의 사무와 비슷한 비율을 보이며 관리 및 지도가 어려운 것으로 나타났으며, 이외 ‘농업금융, 재해보험’, ‘식품산업진흥 및 외식산업진흥’ 등의 사무는 다른 사무에 비해 다소 낮은 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-15〉 기초자치단체의 관리 및 지도가 어려운 사무

(단위: %)



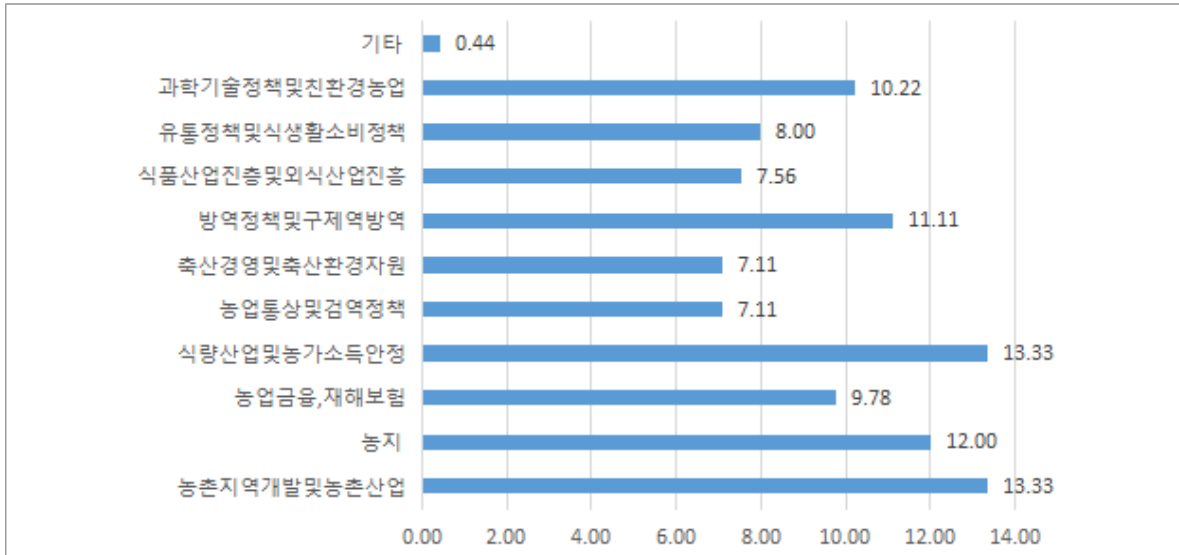
### (3) 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 농림축산식품사무

농림축산식품사무 중 민원수요 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 사무로는 ‘식량산업 및 농가 소득안정’과 ‘농촌지역개발 및 농촌산업’이 13.33%의 동일한 비율로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘농지’와 ‘방역정책 및 구제역방역’, 그리고 ‘과학기술정책 및 친환경농업’의 순으로 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 것으로 나타났으며, 각각 12.00%, 11.11%, 그리고 10.22%의 비율을 보이고 있다. 이외 ‘농업금융, 재해보험’, ‘유통정책 및 식생활소비정책’, 그리고 ‘식품산업진흥 및 외식산업진흥’ 등의 사무 순으로 관리 및 지도가 잘 시행되는 것으로 나타났다.



〈그림 7-16〉 농림축산식품사무 중 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 사무

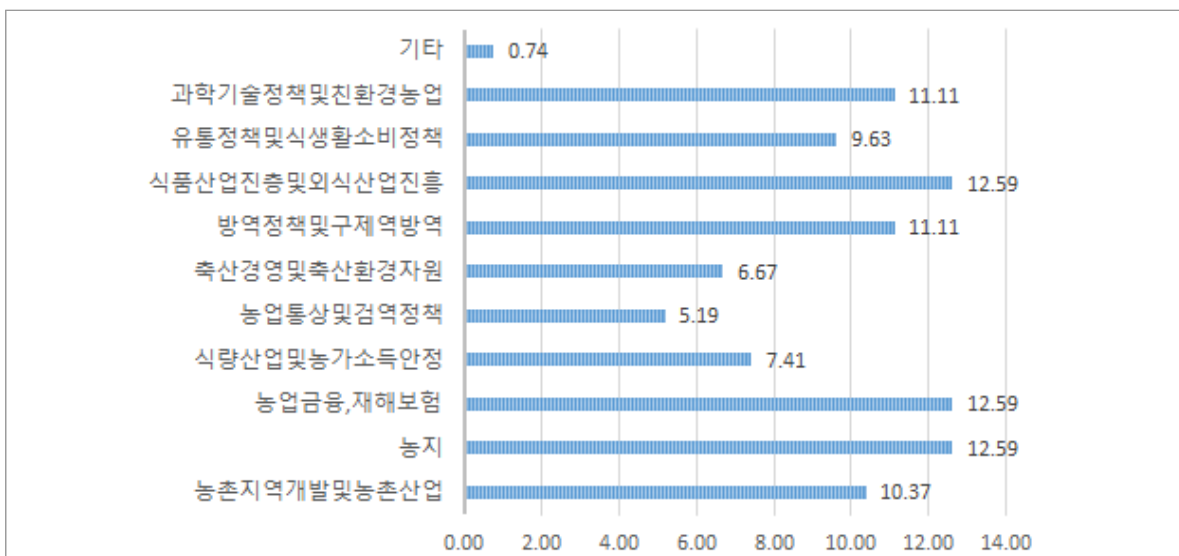
(단위: %)



광역자치단체의 민원수요 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 사무로는 ‘식품산업진흥 및 외식산업진흥’, ‘농업금융, 재해보험’, 그리고 ‘농지’가 12.59%의 동일한 비율을 보이며 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘과학기술정책 및 친환경농업’, ‘방역정책 및 구제역방역’이 11.11%의 동일한 비율로 높게 나타났다. 이외 ‘농촌지역개발 및 농촌산업’, ‘유통정책 및 식생활소비정책’이 각각 10.37%, 9.63%로 나타났으며, ‘식량산업 및 농가소득안정’, ‘축산경영 및 축산환경자원’ 등의 사무는 다른 사무에 비해 다소 낮은 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-17〉 광역자치단체의 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 사무

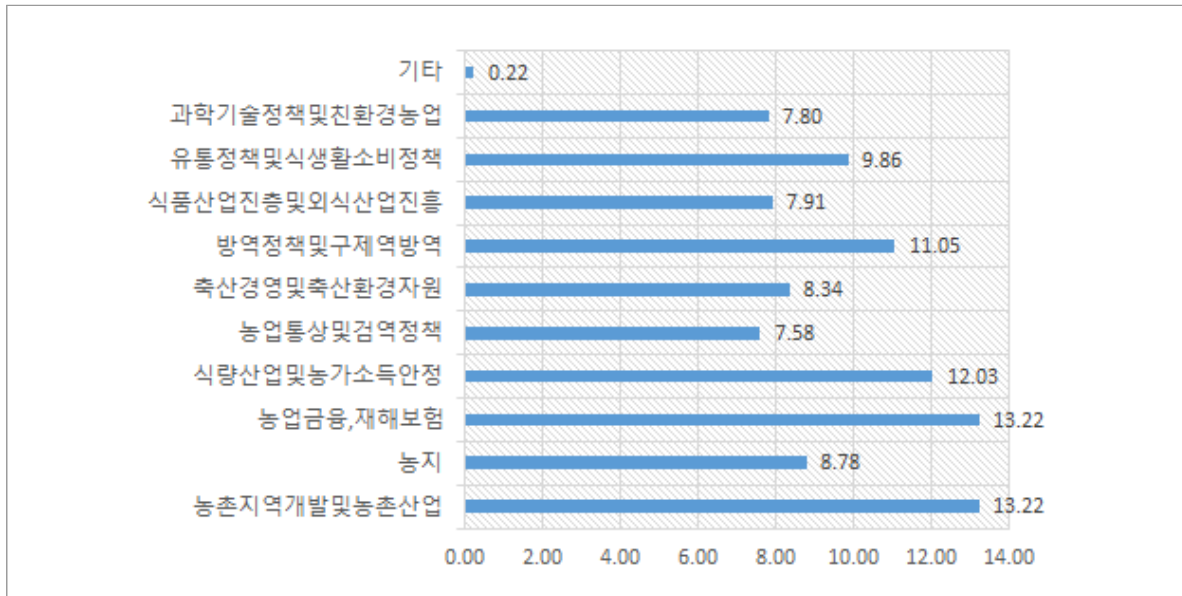
(단위: %)



기초자치단체의 민원수요 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 사무로는 ‘농업금융, 재해보험’과 ‘농촌지역개발 및 농촌산업’이 13.22%의 동일한 비율을 보이며 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘식량산업 및 농가소득안정’, ‘방역정책 및 구제역방역’, 그리고 ‘유통정책 및 식생활소비정책’의 순으로 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 것으로 나타났으며, 각각 12.03%, 11.05%, 그리고 9.86%의 비율을 보이고 있다. 이외 ‘농지’, ‘축산경영 및 축산환경자원’, 그리고 ‘식품산업진흥 및 외식산업진흥’ 등의 사무 순으로 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 것으로 나타났다.

〈그림 7-18〉 기초자치단체의 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 사무

(단위: %)



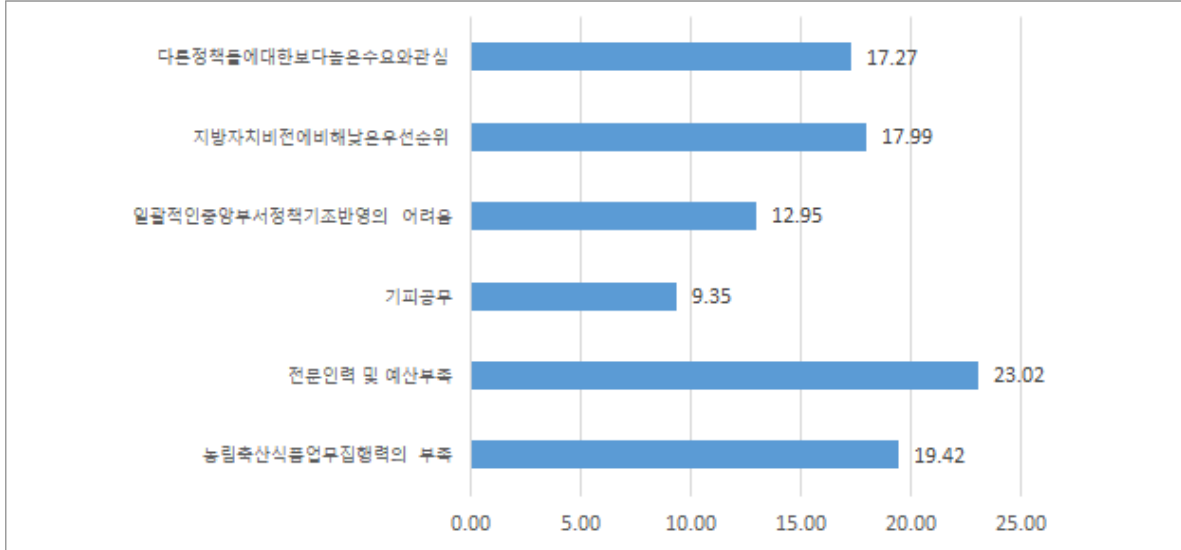
## 5) 농림축산식품사무 지방이양에 따른 문제점

### (1) 농림축산식품사무 지방이양에 따라 지방자치단체가 직면한 문제점

농림축산식품사무 지방이양에 따라 지방자치단체가 직면한 문제점으로는 ‘전문인력 및 예산부족’이 23.02%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘농림축산식품사무집행력의 부족’이 19.42%의 비율을 보이고 있으며, ‘지방자치비전에 비해 낮은 우선순위’와 ‘다른 정책들에 대한 보다 높은 수요와 관심’은 각각 17.99%, 17.27%를 보이며 뒤를 이었다. 이외 ‘일괄적인 중앙부서 정책기조 반영의 어려움’과 ‘기피공무’는 각각 12.95%, 9.35%로 나타났다.

〈그림 7-19〉 사무 지방이양에 따라 지방자치단체가 직면한 문제점

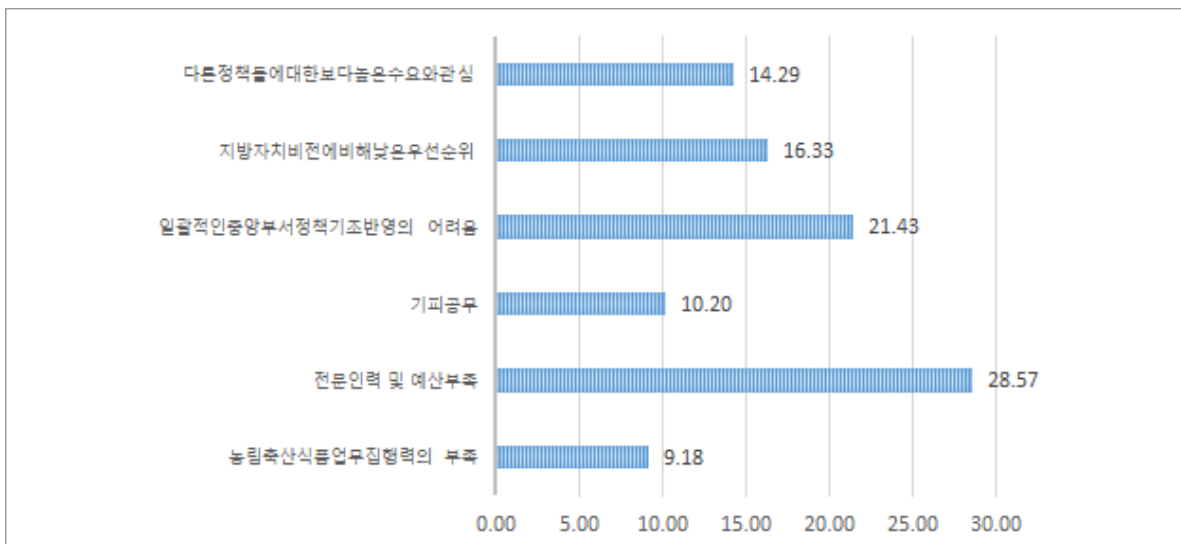
(단위: %)



농림축산식품부 사무 지방이양에 따라 광역지방자치단체가 직면한 문제점으로는 앞서 농림축산식품부와 마찬가지로 ‘전문인력 및 예산부족’이 가장 높게 나타났으며, 23.02%의 비율을 보이고 있다. 다음 문제점으로는 ‘일괄적인 중앙부서 정책기조 반영의 어려움’이 12.95%로 나타났으며, ‘지방자치비전에 비해 낮은 우선순위’는 17.99%로 나타났다. 이외 ‘다른 정책들에 대한 보다 높은 수요와 관심’, ‘기피공무’, 그리고 ‘농림축산식품부 집행력의 부족’ 순으로 문제점이 있는 것으로 나타났으며, 각각 17.27%, 9.35%, 그리고 19.42%의 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-20〉 사무 지방이양에 따라 광역자치단체가 직면한 문제점

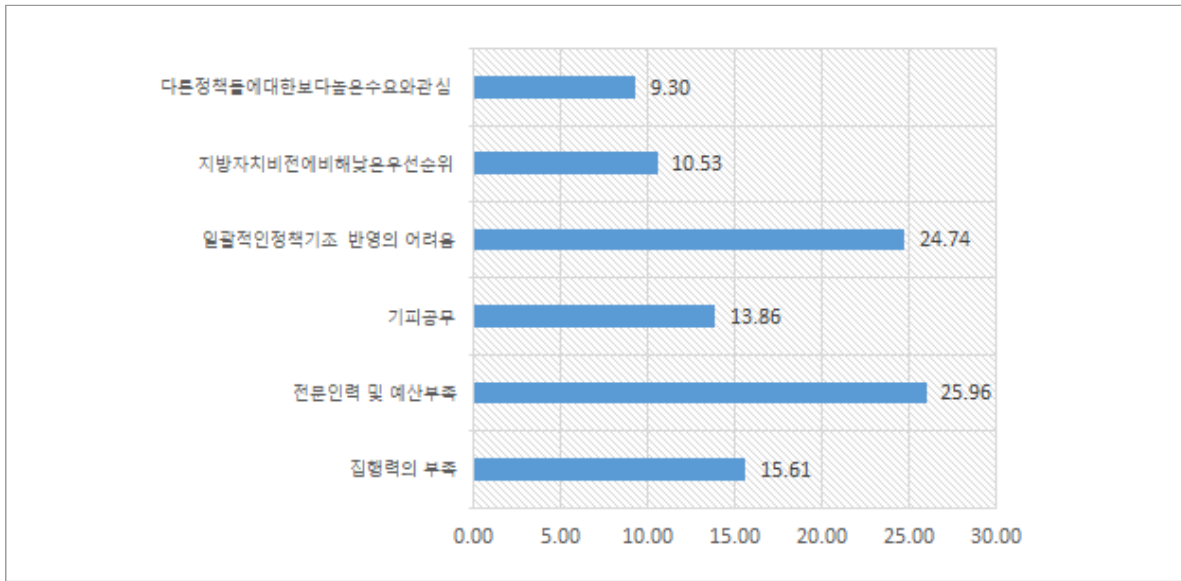
(단위: %)



농림축산식품사무 지방이양에 따른 기초지방자치단체의 문제점으로는 앞서 농림축산식품부 및 광역지방자치단체와 마찬가지로 ‘전문인력 및 예산부족’이 가장 높게 나타났으며, 25.96%의 비율을 보이고 있다. 이와 근소한 차이로 ‘일괄적인 정책기조 반영의 어려움’이 24.74%의 비율을 보이고 있으며, ‘집행력의 부족’은 15.61%로 뒤를 이었다. 이외 ‘기피공무’, ‘지방자치비전에 비해 낮은 우선순위’, 그리고 ‘다른 정책들에 대한 보다 높은 수요와 관심’ 순으로 문제점이 높은 것으로 나타났으며, 각각 15.61%, 10.53%, 9.30%의 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-21〉 사무 지방이양에 따라 기초자치단체가 직면한 문제점

(단위: %)



이상의 분석 결과를 정리하면 아래 〈표 7-20〉와 같다.

〈표 7-20〉 사무 지방이양에 따라 지방자치단체가 직면한 문제점

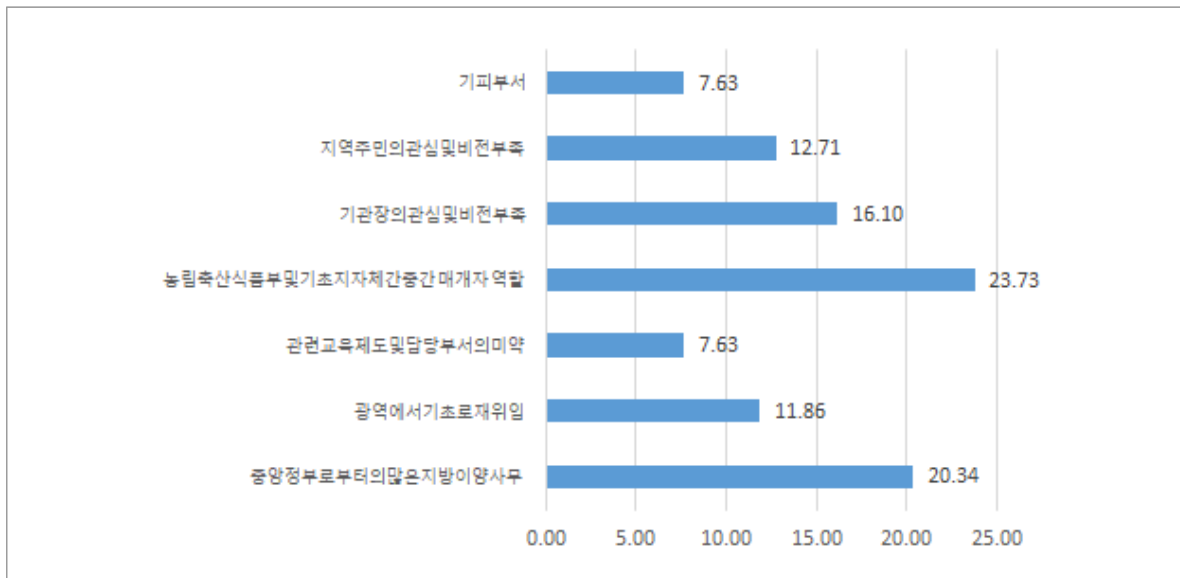
구분	지방자치단체가 직면하는 문제점		
	지방자치단체	광역자치단체	기초자치단체
1순위	전문인력 및 예산부족	전문인력 및 예산부족	전문인력 및 예산부족
2순위	농림축산식품사무 집행력의 부족	일괄적인 중앙부서 정책기조 반영의 어려움	일괄적인 정책기조 반영의 어려움
3순위	지방자치비전에 비해 낮은 우선순위	지방자치비전에 비해 낮은 우선순위	집행력의 부족

## (2) 농림축산식품부 사무 지방이양 시 광역자치단체가 직면하는 문제점에 대한 중앙정부·광역·기초자치단체의 인식

농림축산식품부 사무 지방이양에 따른 농림식품부의 문제점으로 가장 높게 나타난 점은 ‘농림축산식품부 및 기초지자체 간 중간 매개자 역할’이 23.73%로 나타났다. 다음으로 ‘중앙정부로부터의 많은 지방이양 사무’가 20.34%로 나타났으며, ‘기관장의 관심 및 비전 부족’은 16.10%로 나타났다. ‘지역주민의 관심 및 비전 부족’, ‘광역에서 기초로 재위임’의 경우 각각 16.10%, 11.86%의 비율을 보이고 있다. 이외 ‘기피부서’, ‘관련 교육제도 및 담당부서의 미약’은 7.63%로 동일한 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-22〉 사무 지방이양 시 광역자치단체가 직면하는 문제점에 대한 중앙정부의 인식

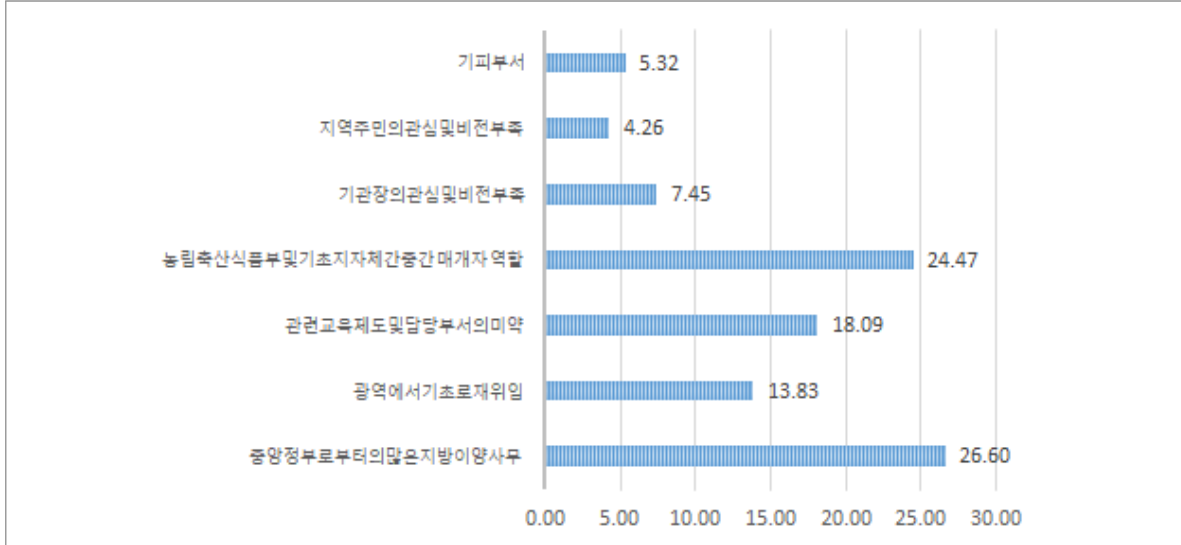
(단위: %)



농림축산식품부 사무 지방이양에 따른 광역자치단체의 문제점으로는 ‘중앙정부로부터의 많은 지방이양 사무’가 26.60%로 가장 높게 나타났다. ‘농림축산식품부 및 기초지자체 간 중간 매개자 역할’은 24.47%로 근소한 차이를 보이며 높게 나타났다. 다음으로 ‘관련 교육제도 및 담당부서의 미약’, ‘광역에서 기초로 재위임’은 각각 18.09%, 13.83%로 나타났다. 이외 ‘기관장의 관심 및 비전 부족’, ‘기피부서’, 그리고 ‘지역주민의 관심 및 비전 부족’이 문제점으로 나타났으며, 각각 7.45%, 5.32%, 그리고 4.26%의 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-23〉 사무 지방이양 시 광역자치단체가 직면하는 문제점에 대한 광역자치단체의 인식

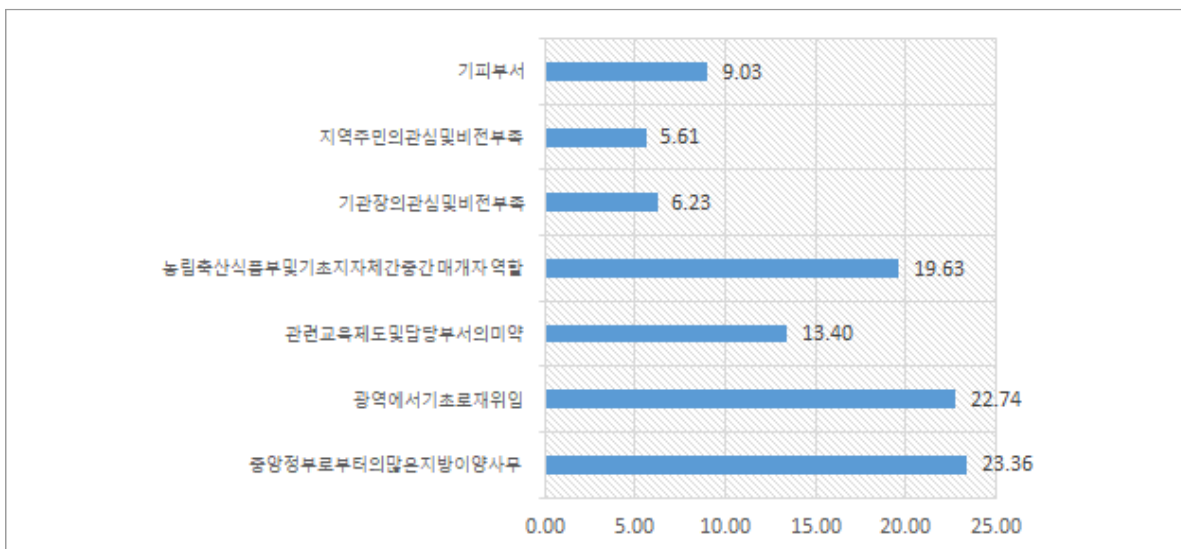
(단위: %)



농림축산식품사무 지방이양에 따른 광역자치단체의 문제점으로 기초자치단체는 ‘중앙정부로부터의 많은 지방이양 사무’로 인식하는 것으로 나타났다(23.36%). ‘광역에서 기초로 재위임’은 22.74%로 근소한 차이를 보이며 뒤를 이었으며, ‘농림축산식품부 및 기초지자체 간 중간 매개자 역할’은 19.63%의 비율을 보이고 있다. 다음으로 ‘관련교육제도 및 담당부서의 미약’은 13.40%로 나타났으며, 이외 ‘기피부서’, ‘기관장의 관심 및 비전 부족’, 그리고 ‘지역주민의 관심 및 비전 부족’의 순으로 문제점이 높은 것으로 나타났다.

〈그림 7-24〉 사무 지방이양 시 광역자치단체가 직면하는 문제점에 대한 기초자치단체의 인식

(단위: %)

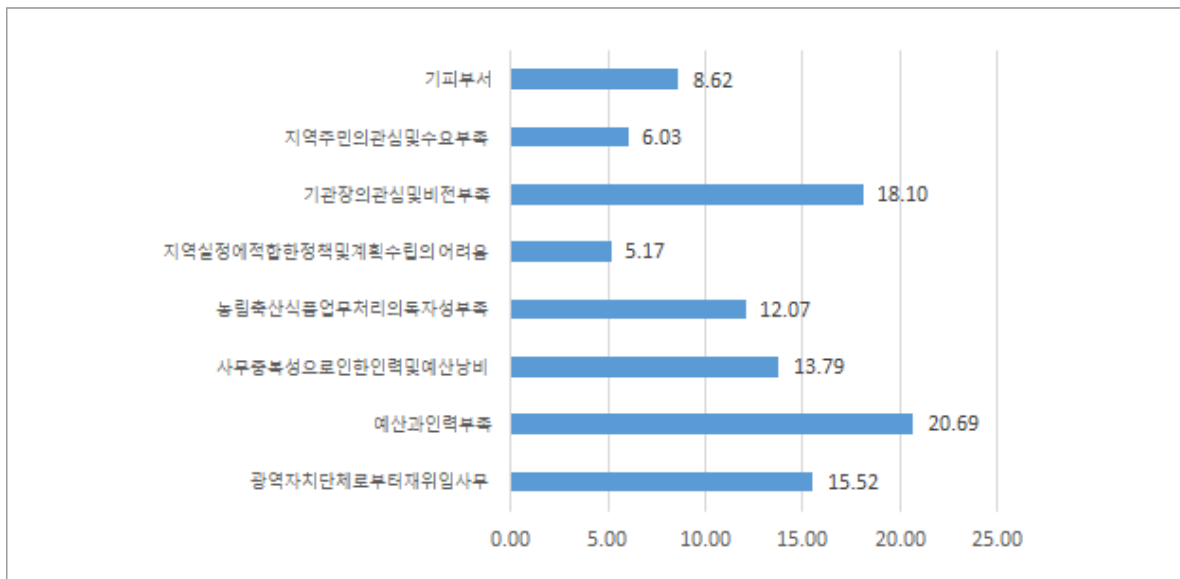


### (3) 농림축산식품부 사무 지방이양 시 기초자치단체가 직면하는 문제점에 대한 중앙정부·광역·기초자치단체의 인식

농림축산식품부 사무 지방이양으로 인한 기초자치단체 수준의 문제점으로는 ‘예산과 인력 부족’이 20.69%로 가장 높게 나타났다. ‘기관장의 관심 및 비전 부족’은 18.10%, ‘광역자치단체로부터의 재위임 사무’는 15.52%로 나타나 ‘예산과 인력 부족’ 다음으로 문제점이 높은 것으로 나타났다. 다음으로 ‘사무중복성으로 인한 인력 및 예산 낭비’, ‘농림축산식품부 처리의 독자성 부족’, 그리고 ‘기피부서’ 순으로 문제점이 높은 것으로 나타났으며, 각각 13.79%, 12.07%, 그리고 8.62%의 비율을 보이고 있다. 이외 ‘지역주민의 관심 및 수요 부족’, ‘지역 실정에 적합한 정책 및 계획 수립의 어려움’ 이 각각 6.03%, 5.17%로 나타났다.

〈그림 7-25〉 사무 지방이양 시 기초자치단체가 직면하는 문제점에 대한 중앙정부의 인식

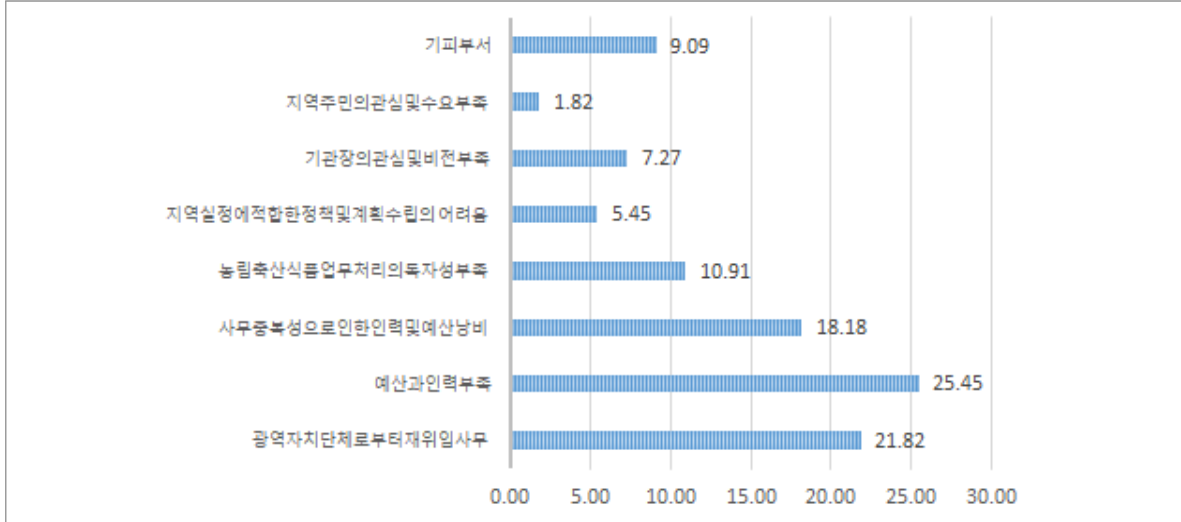
(단위: %)



농림축산식품부 사무 지방이양으로 인한 기초자치단체의 문제점으로 광역자치단체는 앞서 농림축산식품부와 동일하게 ‘예산과 인력 부족’을 가장 큰 문제로 인식하는 것으로 나타났으며, 25.45%의 비율을 보이고 있다. ‘광역자치단체로부터 재위임 사무’와 ‘사무중복성으로 인한 인력 및 예산 낭비’는 각각 21.82%, 18.18%로 나타났다. 다음으로 ‘농림축산식품부 처리의 독자성 부족’, ‘기피부서’, 그리고 ‘기관장의 관심 및 비전 부족’ 순으로 문제점이 높은 것으로 나타났으며, 각각 10.91%, 9.09%, 그리고 7.27%의 비율을 보이고 있다. 이외 ‘지역실정에 적합한 정책 및 계획 수립의 어려움’과 ‘지역주민의 관심 및 수요 부족’은 각각 5.45%, 1.82%의 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-26〉 사무 지방이양 시 기초자치단체가 직면하는 문제점에 대한 광역자치단체의 인식

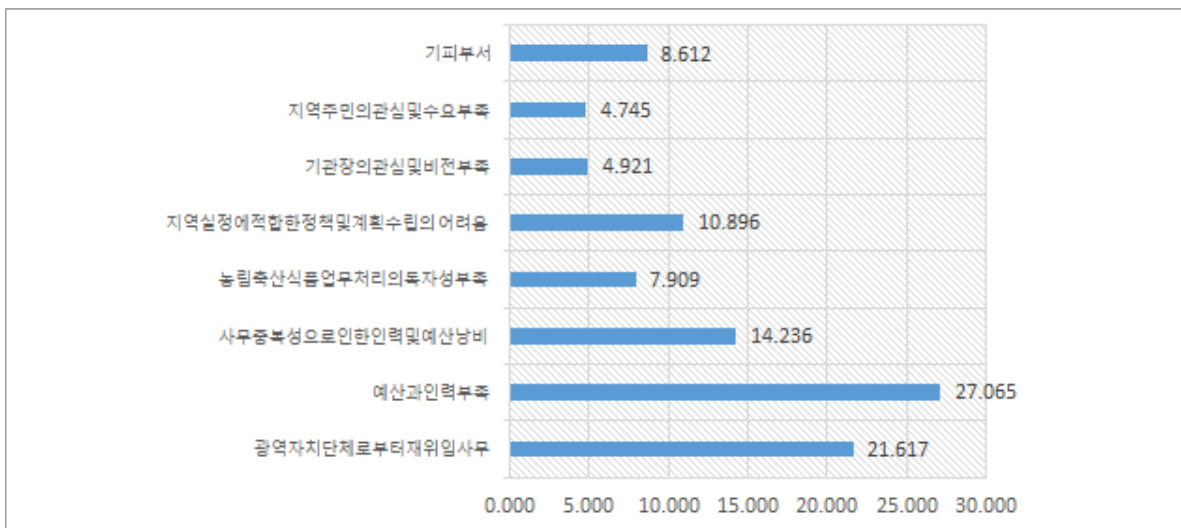
(단위: %)



농림축산식품사무 지방이양에 따라 기초자치단체는 앞서 농림축산식품부, 광역자치단체와 마찬가지로 ‘예산과 인력 부족’이 가장 큰 문제점으로 인식하는 것으로 나타났으며, 27.06%의 비율을 보이고 있다. ‘광역자치단체로부터 재위임 사무’는 21.71%로, ‘예산과 인력 부족’ 다음으로 높게 나타났다. 다음으로 ‘사무중복성으로 인한 인력 및 예산 낭비’, ‘지역실정에 적합한 정책 및 계획 수립의 어려움’, 그리고 ‘기피부서’의 순으로 문제점이 높은 것으로 나타났으며, 각각 14.23%, 10.89%, 그리고 8.61%의 비율을 보이고 있다. 이외 ‘농림축산식품사무 처리의 독자성 부족’, ‘기관장의 관심 및 비전 부족’, 그리고 ‘지역주민의 관심 및 수요 부족’ 등의 순으로 문제점이 높은 것으로 나타났다.

〈그림 7-27〉 사무 지방이양 시 기초자치단체가 직면하는 문제점에 대한 기초자치단체의 인식

(단위: %)





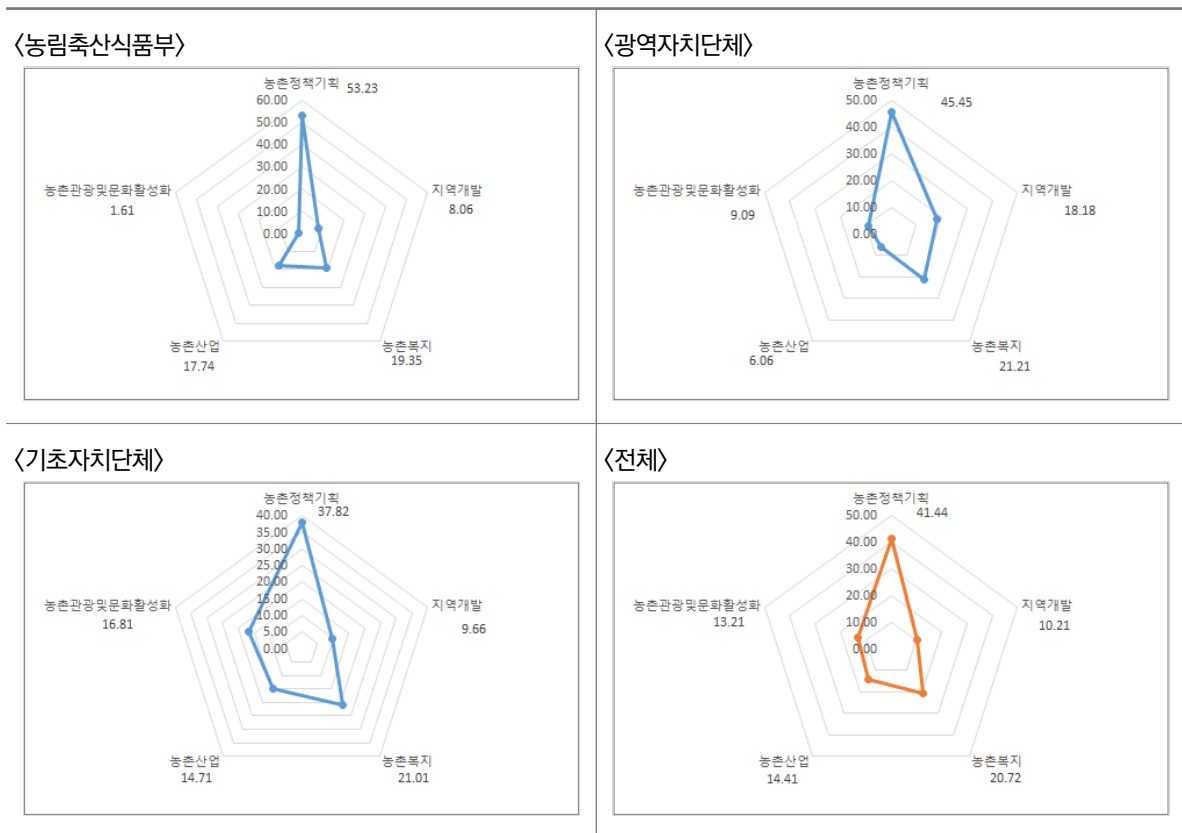
## 6) 각 분야별 중앙정부(농림축산식품부) 기능 강화가 필요한 사무

### (1) 농촌분야

농림축산식품부의 기능 강화가 필요한 농촌분야 사무영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 농림축산식품부의 경우 ‘농촌정책기획’이 가장 높게 나타났으며, ‘농촌복지’, ‘농촌산업’, ‘지역개발’, 그리고 ‘농촌관광 및 문화활성화’의 순으로 높은 비율을 보이고 있다. 광역자치단체의 경우 농림축산식품부와 마찬가지로 ‘농촌정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘농촌복지’, ‘지역개발’, ‘농촌관광 및 문화활성화’, 그리고 ‘농촌산업’의 순으로 높은 비율을 보이고 있다. 기초자치단체의 경우 앞서 농림축산식품부, 광역자치단체와 마찬가지로 ‘농촌정책기획’이 가장 높게 나타났으며, ‘농촌복지’, ‘농촌관광 및 문화 활성화’, ‘농촌산업’, 그리고 ‘지역개발’의 순으로 높은 비율을 보이고 있다. 전체적으로 ‘농촌정책기획’, ‘농촌복지’, ‘농촌산업’, ‘농촌관광 및 문화 활성화’ ‘지역개발’의 순으로 기능 강화가 필요한 것으로 나타났다.

〈그림 7-28〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 농촌분야

(단위: %)

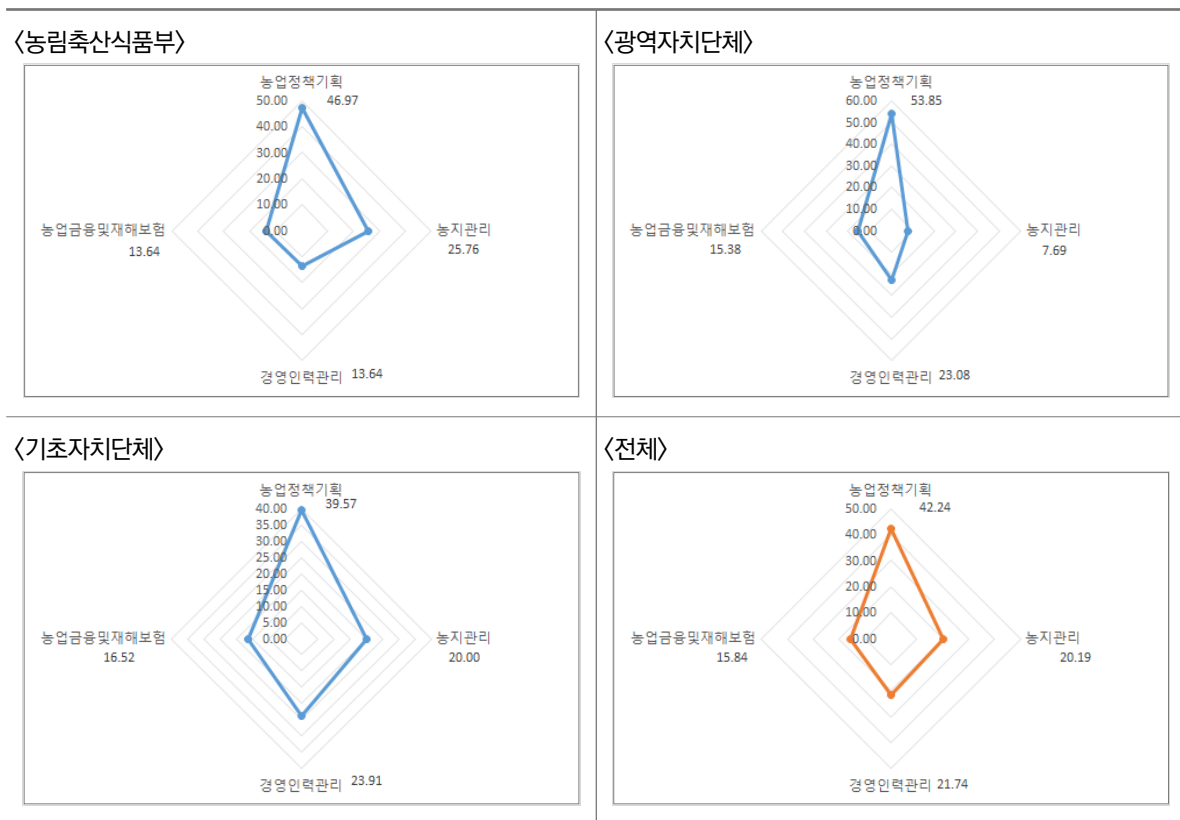


## (2) 농업분야

농림축산식품부의 기능 강화가 필요한 농업분야 사무영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 농림축산식품부의 경우 ‘농업정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘농지관리’, ‘농업금융 및 재해보험’, ‘경영인력관리’의 순으로 높게 나타났다. 광역자치단체의 경우 농림축산식품부와 마찬가지로 ‘농업정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘경영인력관리’, ‘농업금융 및 재해보험’, ‘농지관리’의 순으로 높게 나타났다. 기초자치단체의 경우 농림축산식품부, 광역자치단체와 마찬가지로 ‘농업정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘경영인력관리’, ‘농지관리’, ‘농업금융 및 재해보험’의 순으로 높게 나타났다. 전체적으로 ‘농업정책기획’, ‘경영인력관리’, ‘농지관리’, ‘농업금융 및 재해보험’의 순으로 기능 강화가 필요한 것으로 나타났다.

〈그림 7-29〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 농업분야

(단위: %)

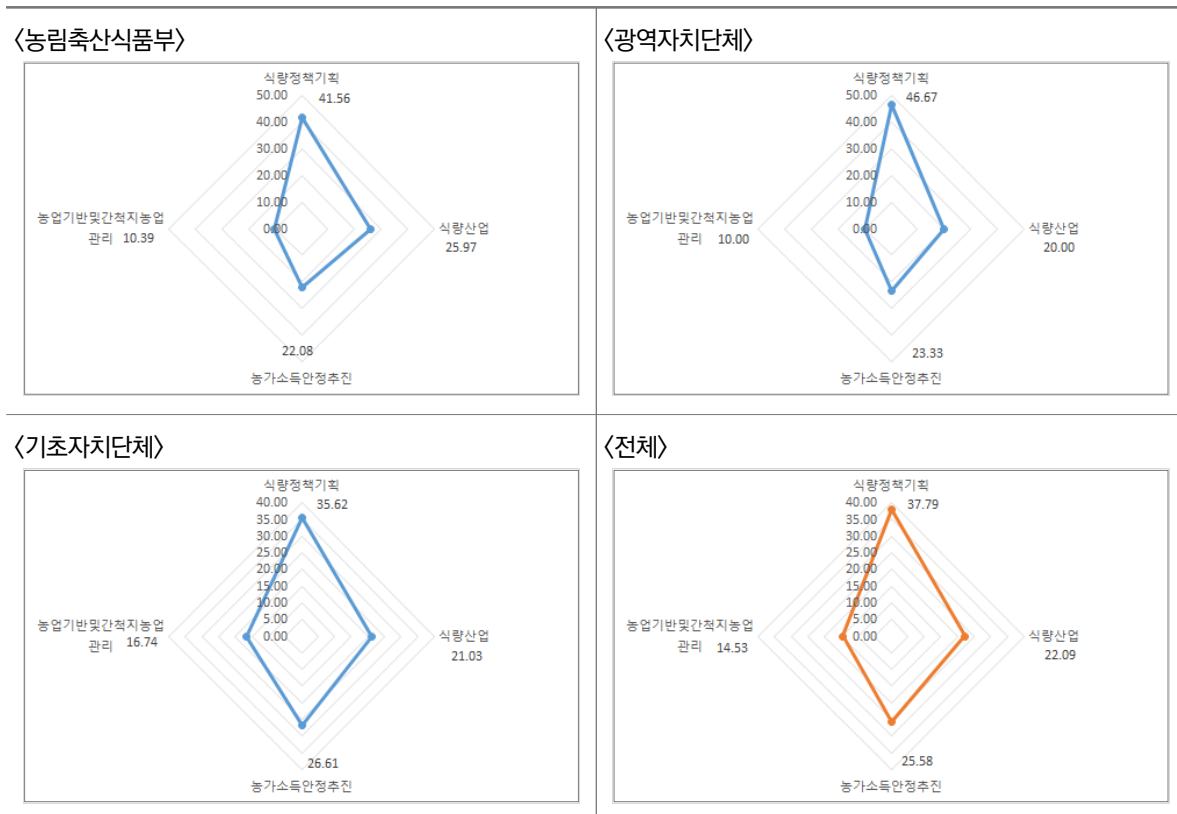


### (3) 식량분야

농림축산식품부의 기능 강화가 필요한 식량분야 사무영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 농림축산식품부의 경우 ‘식량정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘식량산업’, ‘농가소득안정추진’, ‘농업기반 및 간척지농업 관리’의 순으로 높게 나타났다. 광역자치단체의 경우 농림축산식품부와 마찬가지로 ‘식량정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘농가소득안정추진’, ‘식량산업’, ‘농업기반 및 간척지농업 관리’의 순으로 높게 나타났다. 기초자치단체의 경우 농림축산식품부, 광역자치단체와 마찬가지로 ‘식량정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘농가소득안정추진’, ‘식량산업’, ‘농업기반 및 간척지농업 관리’의 순으로 높게 나타났다. 전체적으로 ‘식량정책기획’, ‘농가소득안정추진’, ‘식량산업’, ‘농업기반 및 간척지농업’의 순으로 기능 강화가 필요한 것으로 나타났다.

〈그림 7-30〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 식량분야

(단위: %)

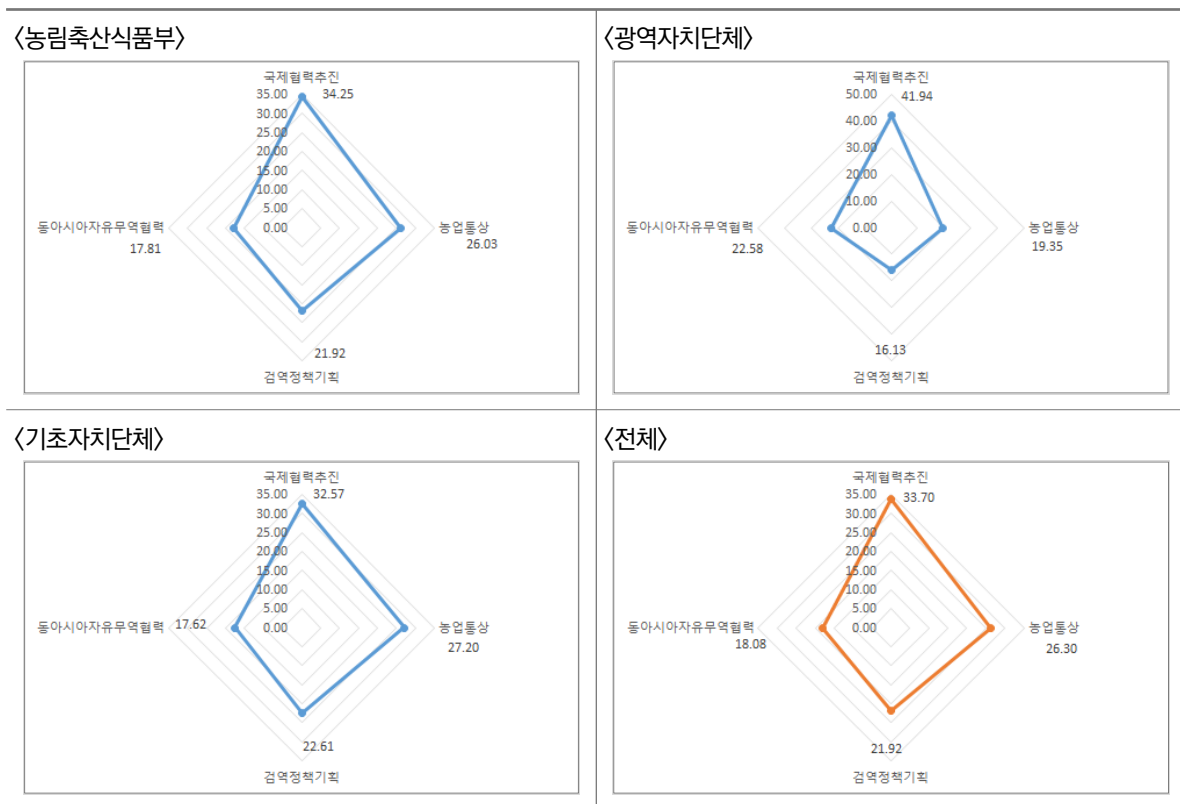


#### (4) 국제분야

농림축산식품부의 기능 강화가 필요한 국제분야 사무영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 농림축산식품부의 경우 ‘국제협력추진’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘농업통상’, ‘검역정책기획’, ‘동아시아자유무역협력’의 순으로 높게 나타났다. 광역자치단체의 경우 농림축산식품부와 마찬가지로 ‘국제협력추진’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘동아시아자유무역협력’, ‘농업통상’, ‘검역정책기획’의 순으로 높게 나타났다. 기초자치단체의 경우 농림축산식품부, 광역자치단체와 마찬가지로 ‘국제협력추진’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘농업통상’, ‘검역정책기획’, ‘동아시아자유무역협력’의 순으로 높게 나타났다. 전체적으로 ‘국제협력추진’, ‘농업통상’, ‘검역정책기획’, ‘동아시아자유무역협력’의 순으로 기능 강화가 필요한 것으로 나타났다.

〈그림 7-31〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 국제분야

(단위: %)

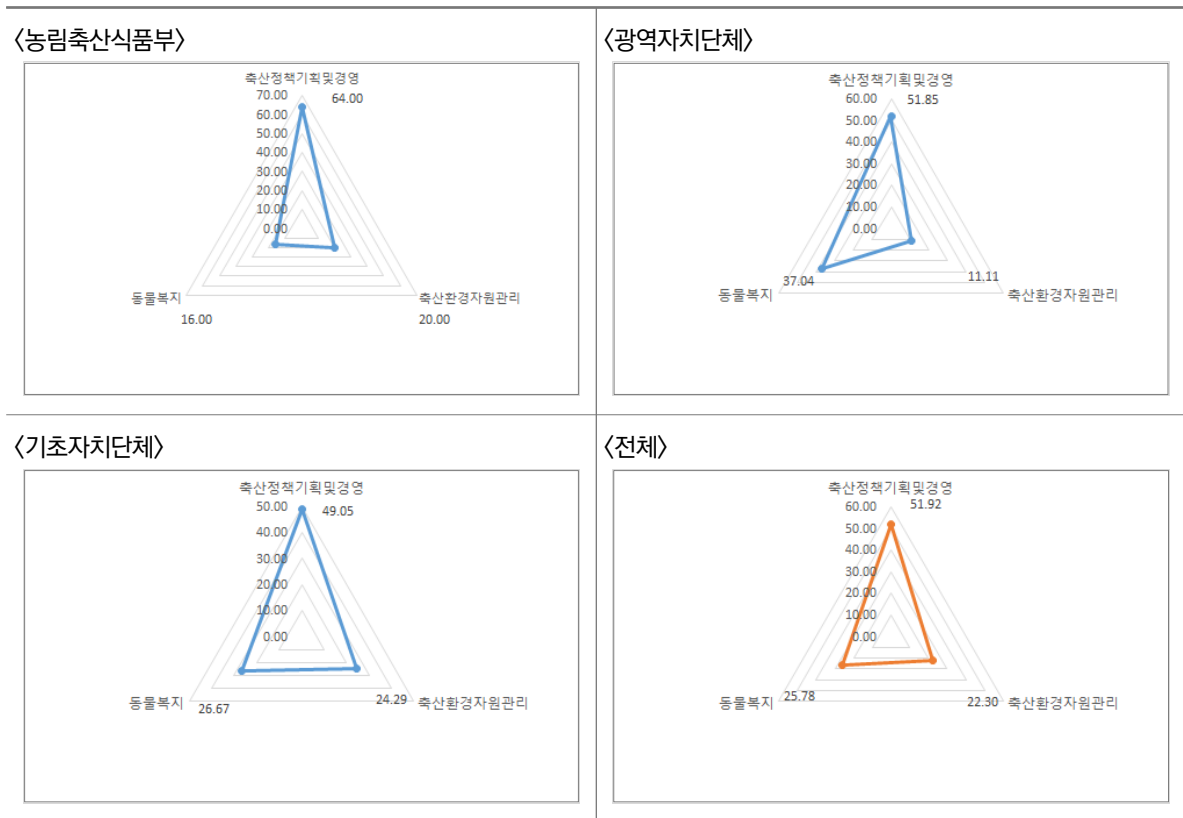


(5) 축산분야

농림축산식품부의 기능 강화가 필요한 축산분야 사무영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 농림축산식품부의 경우 ‘축산정책기획 및 경영’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘축산환경자원 관리’, ‘동물복지’의 순으로 높게 나타났다. 광역자치단체의 경우 농림축산식품부와 마찬가지로 ‘축산정책 기획 및 경영’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘동물복지’, ‘축산환경자원 관리’의 순으로 높게 나타났다. 기초자치단체의 경우 농림축산식품부, 광역자치단체와 마찬가지로 ‘축산정책기획 및 경영’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘동물복지’, ‘축산환경자원관리’의 순으로 높게 나타났다. 전체적으로 ‘축산정책기획 및 경영’, ‘동물복지’, ‘축산환경자원 관리’의 순으로 기능 강화가 필요한 것으로 나타났다.

〈그림 7-32〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 축산분야

(단위: %)

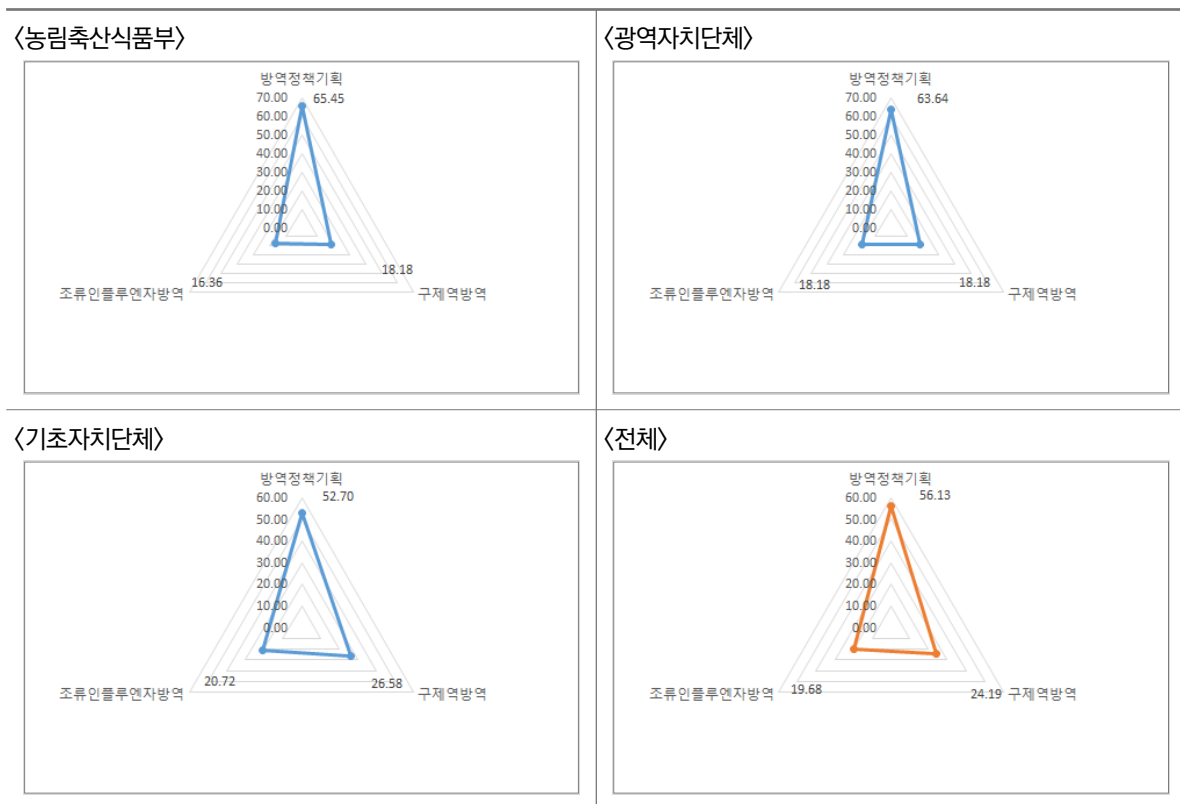


## (6) 방역분야

농림축산식품부의 기능 강화가 필요한 방역분야 사무영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 농림축산식품부의 경우 ‘방역정책기획’이 다른 두 사무영역에 비해 압도적으로 높게 나타났으며, 다음으로 ‘조류인플루엔자 방역’, ‘구제역방역’의 순으로 높게 나타났다. 광역자치단체의 경우 농림축산식품부와 마찬가지로 ‘방역정책기획’이 압도적으로 높게 나타났으며, 다음으로 ‘조류인플루엔자 방역’, ‘구제역방역’이 동일한 비율로 높게 나타났다. 기초자치단체의 경우 농림축산식품부, 광역자치단체와 마찬가지로 ‘방역정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘구제역방역’, ‘조류인플루엔자 방역’의 순으로 높게 나타났다. 전체적으로 ‘방역정책기획’, ‘구제역방역’, ‘조류인플루엔자 방역’의 순으로 기능 강화가 필요한 것으로 나타났다.

〈그림 7-33〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 방역분야

(단위: %)

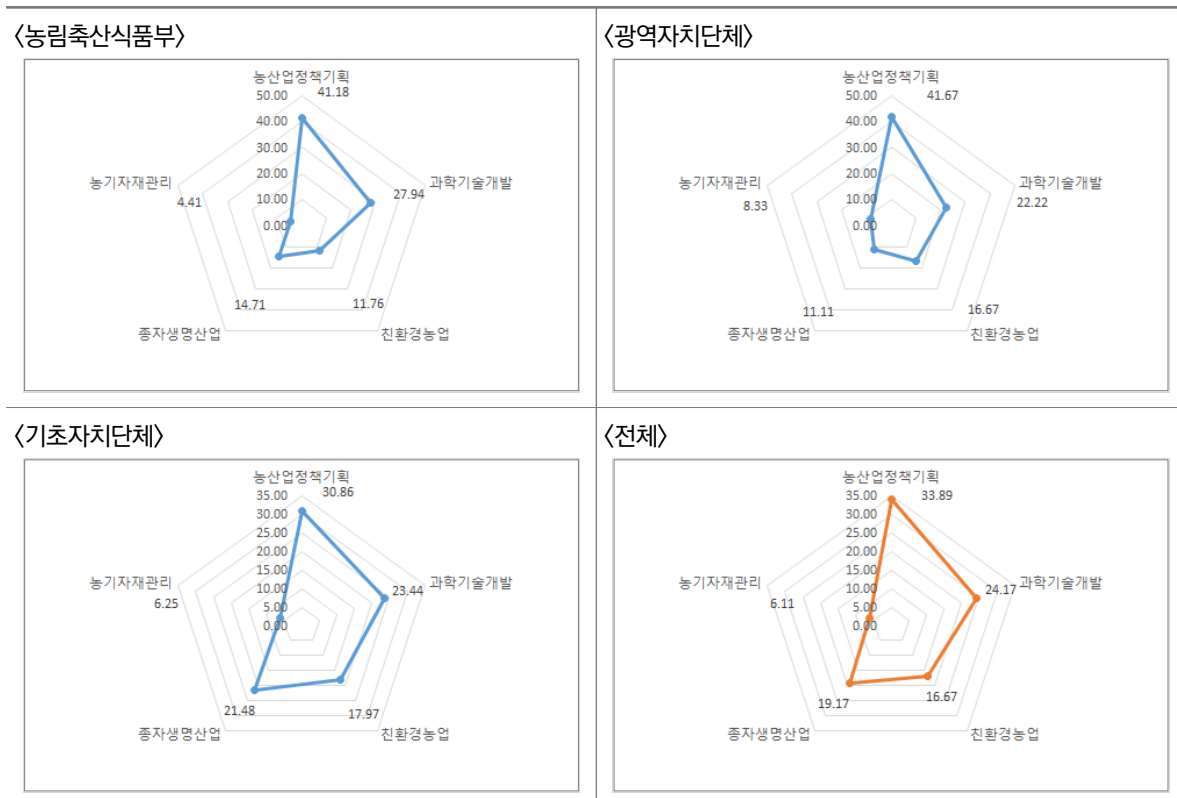


### (7) 농생명분야

농림축산식품부의 기능 강화가 필요한 농생명분야 사무영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 농림축산식품부의 경우 ‘농산업정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘과학기술개발’, ‘종자생명산업’, ‘친환경농업’, ‘농기자재관리’의 순으로 높게 나타났다. 광역자치단체의 경우 농림축산식품부와 마찬가지로 ‘농산업정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘과학기술개발’, ‘친환경농업’, ‘종자생명산업’, ‘농기자재관리’의 순으로 높게 나타났다. 기초자치단체의 경우 농림축산식품부, 광역자치단체와 마찬가지로 ‘농산업정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘과학기술개발’, ‘종자생명산업’, ‘친환경농업’, ‘농기자재관리’의 순으로 높게 나타났다. 전체적으로 ‘농산업정책기획’, ‘과학기술개발’, ‘종자생명산업’, ‘친환경농업’, ‘농기자재관리’의 순으로 기능 강화가 필요한 것으로 나타났다.

〈그림 7-34〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 농생명분야

(단위: %)

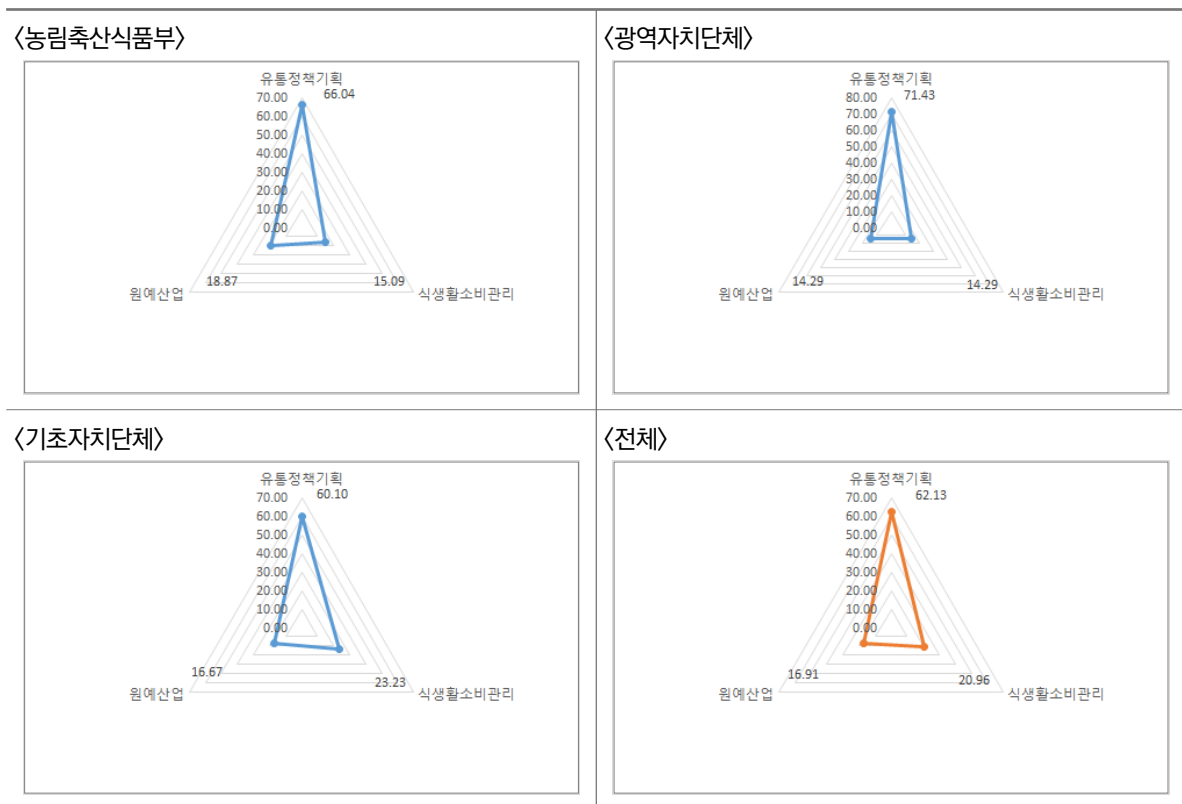


### (8) 유통분야

농림축산식품부의 기능 강화가 필요한 유통분야 사무영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 농림축산식품부의 경우 ‘유통정책기획’이 다른 두 영역에 비해 압도적으로 높게 나타났으며, 다음으로 ‘원예산업’, ‘식생활소비관리’의 순으로 높게 나타났다. 광역자치단체의 경우 농림축산식품부와 마찬가지로 ‘유통정책기획’이 압도적으로 높게 나타났으며, 다음으로 ‘원예산업’, ‘식생활소비관리’가 동일한 비율로 높게 나타났다. 기초자치단체의 경우 농림축산식품부, 광역자치단체와 마찬가지로 ‘유통정책기획’이 압도적으로 높게 나타났으며, 다음으로 ‘식생활소비관리’, ‘원예산업’의 순으로 높게 나타났다. 전체적으로 ‘유통정책기획’, ‘식생활소비관리’, ‘원예산업’의 순으로 기능 강화가 필요한 것으로 나타났다.

〈그림 7-35〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 유통분야

(단위: %)



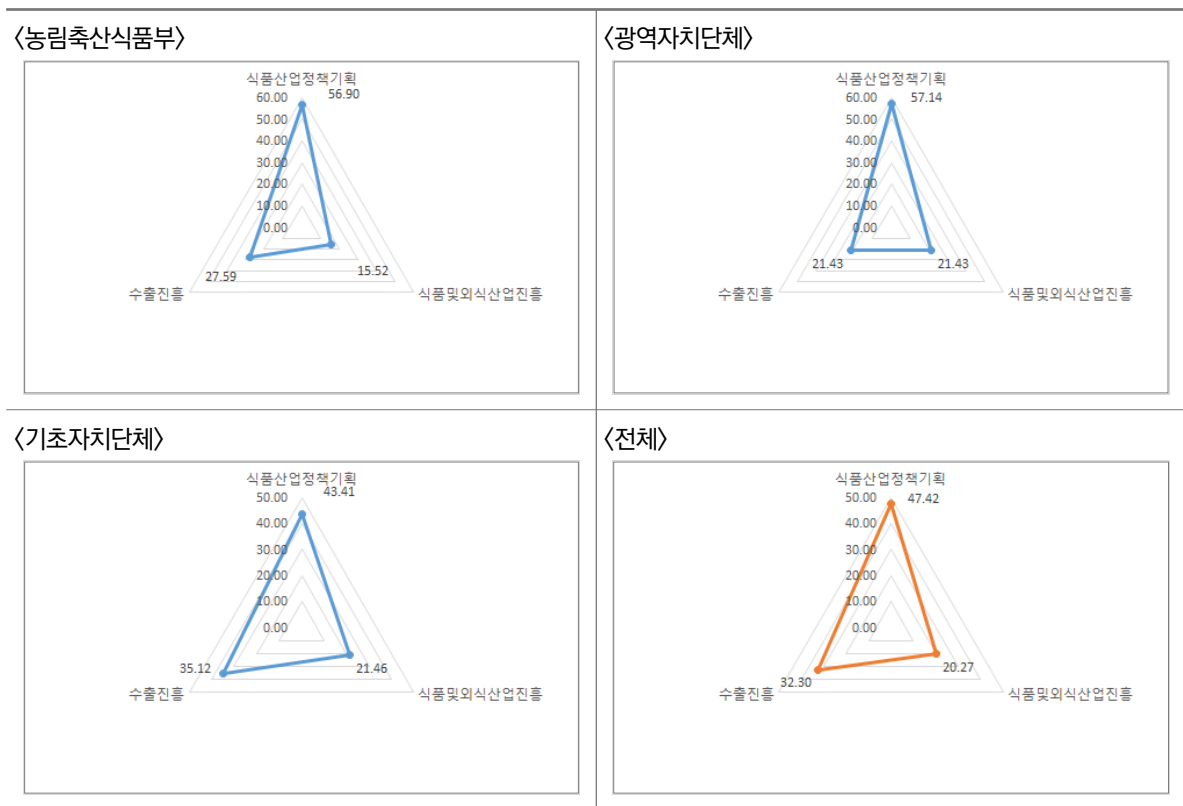


(9) 식품분야

농림축산식품부의 기능 강화가 필요한 식품분야 사무영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 농림축산식품부의 경우 ‘식품산업정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘수출진흥’, ‘식품 및 외식산업 진흥’의 순으로 높게 나타났다. 광역자치단체의 경우 농림축산식품부와 마찬가지로 ‘식품산업정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘수출진흥’, ‘식품 및 외식산업 진흥’이 동일한 비율로 높게 나타났다. 기초자치단체의 경우 농림축산식품부, 광역자치단체와 마찬가지로 ‘식품산업정책기획’이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘수출진흥’, ‘식품 및 외식산업 진흥’의 순으로 높게 나타났다. 전체적으로 ‘식품산업정책기획’, ‘수출진흥’, ‘식품 및 외식산업 진흥’의 순으로 기능 강화가 필요한 것으로 나타났다.

〈그림 7-36〉 중앙정부 기능 강화 필요 사무: 식품분야

(단위: %)



## 7) 지방분권 추진 관련 추진 주체별 농림축산식품사무 사무 수준 분석

농림축산식품사무를 8개의 하위 범주로 구분하고 각 하위 범주별로 광역자치단체, 기초자치단체, 중앙정부(농림축산식품부)가 수행하기에 적절한 농림축산식품사무의 사무 수준을 조사한 결과 전반적인 사무에서 광역자치단체가 농림축산식품사무를 수행하는 것이 기초자치단체 또는 중앙정부가 수행하는 것보다 적절하다는 의견이 높게 나타났다. 하위 범주별로 살펴보면, 지정, 위탁, 위촉, 협의, 청문사무, 지도, 명령, 감시, 조치, 규제+관리, 예방사무, 검사, 조사, 보고, 기록, 제출사무의 경우 광역자치단체가 수행하는 것이 적절하다는 응답이 높게 나타났다. 징수 및 과징금 부과, 포상사무, 교부, 송부, 고지, 통지사무, 등록 및 변경, 신고 수리 접수사무는 기초자치단체에서 수행하는 것이 적절하다는 응답이 높게 나타났다. 허가 및 승인사무 및 자격인정사무와 중장기 정책 과제 기획 및 계획사무의 경우 중앙정부(농림축산식품부)에서 수행하는 것이 적절하다는 결과가 나왔으며, 특히 광역자치단체나 기초자치단체에 비해 평균이 월등히 높게 나타나 허가 및 승인사무 및 자격인정사무와 중장기 정책 과제 기획 및 계획사무는 지방자치단체로 이양하기보다는 중앙정부에서 수행하는 것이 바람직한 것으로 나타났다.

〈표 7-21〉 지방분권 추진 주체별 사무 수준

(인식기준: 5점 매우 적절, 1점 매우 부적절)

단위사무 특징	적절 사무 수준(평균)		
	광역자치단체	기초자치단체	중앙정부
허가 및 승인사무 및 자격인정	3.35	3.02	<b>3.70</b>
징수 및 과징금 부과, 포상	3.34	<b>3.42</b>	2.96
교부, 송부, 고지, 통지	3.47	<b>3.84</b>	2.94
등록 및 변경, 신고 수리 접수	3.19	<b>3.94</b>	2.56
지정, 위탁, 위촉, 협의, 청문	<b>3.59</b>	3.14	3.43
지도, 명령, 감시, 조치, 규제+관리, 예방	<b>3.50</b>	3.08	3.46
검사, 조사, 보고, 기록, 제출	<b>3.61</b>	3.46	3.20
중장기 정책 과제 기획 및 계획	3.67	2.39	<b>4.30</b>
주체별 평균	3.47	3.29	3.32

## 2

## 농림축산식품사무 지방이양과 협력에 대한 전문가 인식조사

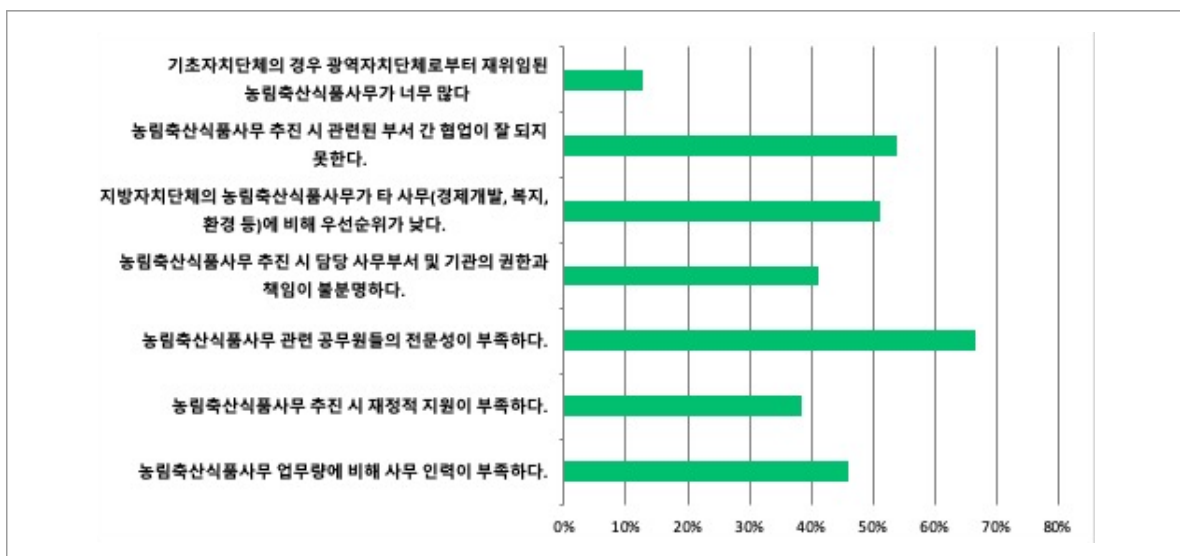
본 연구에서는 농림축산식품사무의 지방이양 및 협력에 대하여 관련 전문가들을 대상으로 인식 조사를 실시하였으며, 그 결과에 대한 분석을 본 절에 기술하였다. 인식조사의 대상은 농림축산식품부의 각 세부 분야별로 추천을 받은 전문가들로 구성되었다.

## 1) 지방이양 된 농림축산식품사무 추진에 있어서의 지방자치단체 애로사항 의견 조사

농림축산식품사무 지방이양 후 지방자치단체에서 농림축산식품사무 추진 시 가장 어려운 점 상위 3순위는 다음과 같다. 먼저 ‘농림축산식품사무 관련 공무원들의 전문성이 부족하다.’가 66.67%로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 ‘농림축산식품사무 추진 시 관련된 부서 간 협업이 잘 되지 못한다.’가 53.85%로 나타났으며, ‘지방자치단체의 농림축산식품사무가 타 사무(경제개발, 복지, 환경 등)에 비해 우선순위가 낮다.’가 51.28%로 뒤를 이었다.

이의 ‘농림축산식품사무 사무량에 비해 사무 인력이 부족하다.’ 46.15%, ‘농림축산식품사무 추진 시 담당 사무부서 및 기관의 권한과 책임이 불분명하다.’ 41.03%, ‘농림축산식품사무 추진 시 재정적 지원이 부족하다.’ 38.46%, ‘기초자치단체의 경우 광역자치단체로부터 재위임된 농림축산식품사무가 너무 많다.’ 12.82%의 순으로 농림축산식품사무 지방이양 후 지방자치단체에서 농림축산식품사무 추진 시 가장 어려운 점으로 나타났다.

〈그림 7-37〉 농림축산식품사무 지방이양 후 지방자치단체에서 농림축산식품사무 추진 시 가장 어려운 점



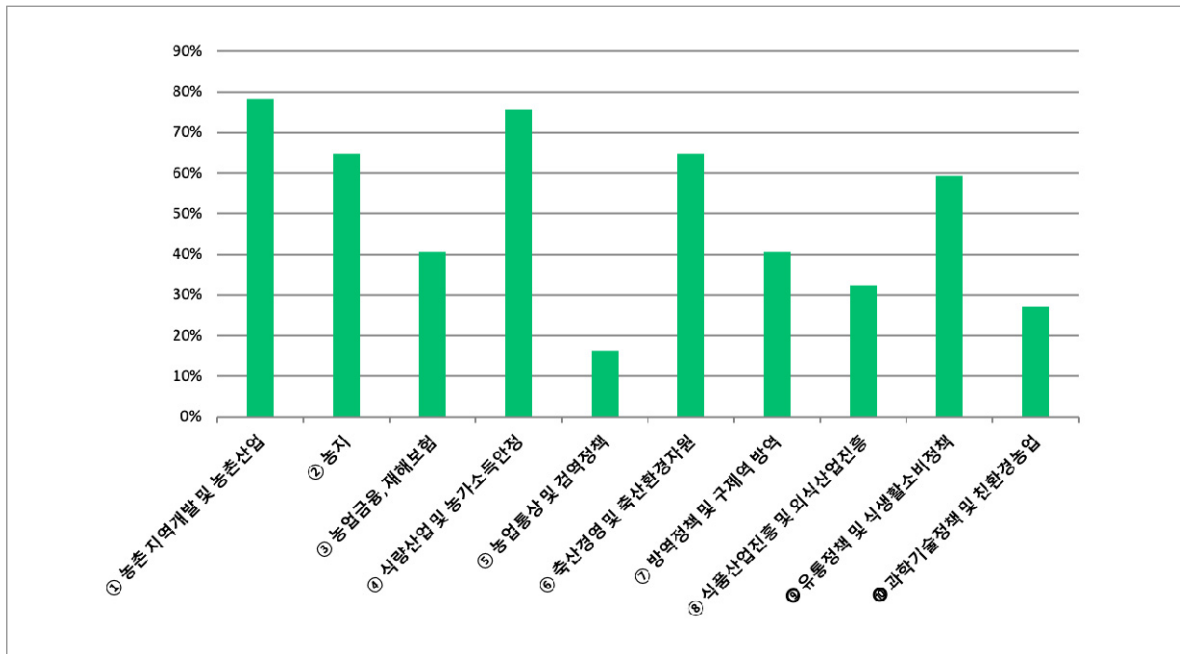
## 2) 지방자치단체 농림축산식품사무 민원수요 분석

### (1) 농림축산식품사무 민원수요 분석

농림축산식품사무 영역 중 지방자치단체에 민원수요가 가장 많을 것으로 전문가들이 예상하는 사무 영역 상위 5순위는 다음과 같다. 먼저 ‘농촌 지역개발 및 농촌산업’이 78.38%로 가장 높게 나타났다. 두 번째로는 ‘식량산업 및 농가소득안정’이 75.68%로 나타났다. 세 번째로는 ‘농지’ 및 ‘축산경영 및 축산환경자원’이 64.86%로 동일한 비율로 높게 나타났다. 네 번째로는 ‘유통정책 및 식생활소비정책’이 59.46%로 나타났으며, 마지막 다섯 번째로는 ‘농업금융, 재해보험’ 및 ‘방역정책 및 구제역 방역’이 동일한 비율로 높게 나타났다.

이외 ‘식품산업진흥 및 외식산업진흥’ 32.43%, ‘과학기술정책 및 친환경농업’ 27.03%, ‘농업통상 및 검역정책’ 16.22%의 순으로 농림축산식품사무 영역 중 지방자치단체에 민원수요가 가장 많을 것으로 예상되는 사무 영역으로 나타났다.

〈그림 7-38〉 농림축산식품사무 영역 중 지방자치단체에 민원수요가 가장 많을 것으로 예상되는 사무 영역

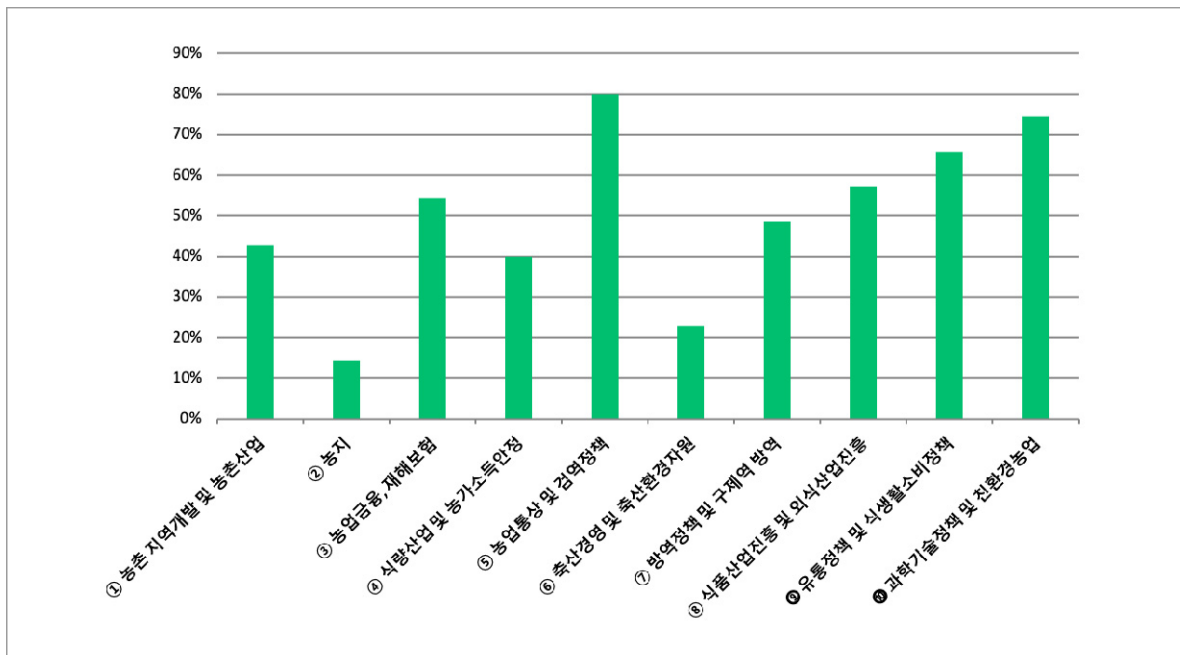


## (2) 관리 및 지도가 상대적으로 어려운 사무

농림축산식품사무 영역 중 다른 사무에 비해 상대적으로 지방자치단체에서 관리 및 지도가 어려울 것으로 예상되는 사무 영역 상위 5순위는 다음과 같다. 먼저 ‘농업통상 및 검역정책’이 80.00%로 가장 높게 나타났다. 두 번째로 ‘과학기술정책 및 친환경농업’이 74.29%로 높게 나타났으며, 세 번째로는 ‘유통정책 및 식생활소비정책’이 65.71%로 나타났다. 네 번째로는 ‘식품산업진흥 및 외식산업진흥’이 57.14%로 높게 나타났으며, 마지막 다섯 번째로는 ‘농업금융, 재해보험’이 54.29%로 나타났다.

이외 ‘방역 정책 및 구제역 방역’ 48.57%, ‘농촌 지역개발 및 농촌산업’ 42.86%, ‘식량산업 및 농가소득안정’ 40.00%, ‘축산경영 및 축산환경 자원’ 22.86%, ‘농지’ 14.29%의 순으로 농림축산식품사무 영역 중 다른 사무에 비해 상대적으로 지방자치단체에서 관리 및 지도가 어려울 것으로 예상되는 사무 영역으로 나타났다.

〈그림 7-39〉 농림축산식품사무 영역 중 다른 사무에 비해 상대적으로 지방자치단체에서 관리 및 지도가 어려울 것으로 예상되는 사무 영역

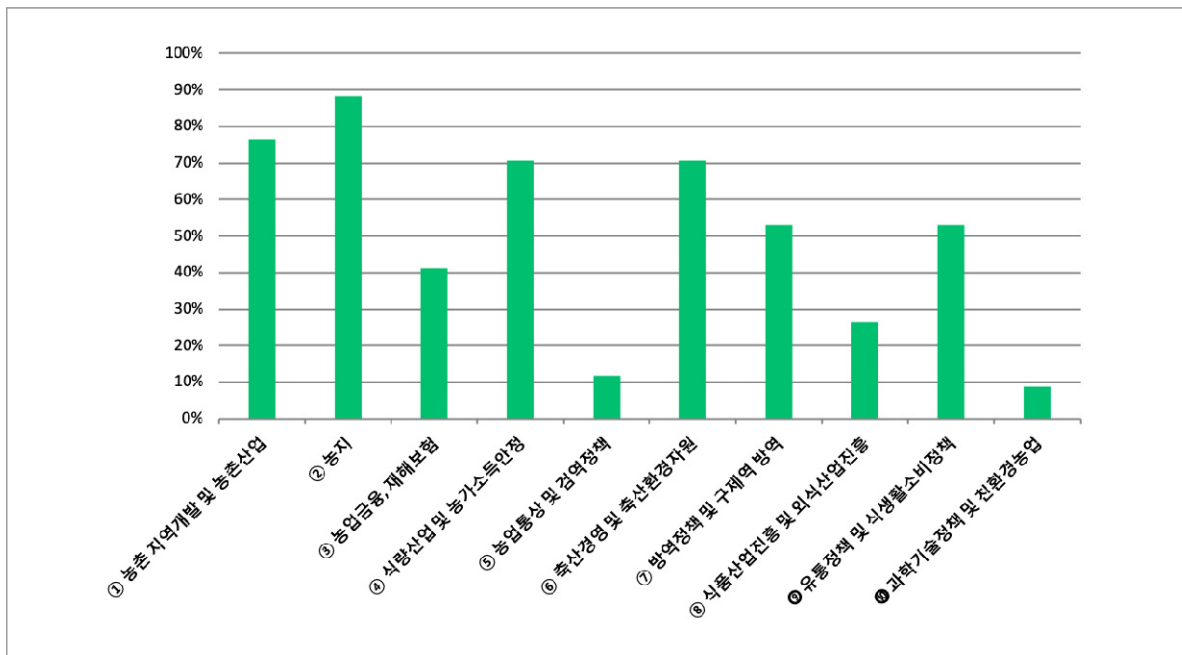


### (3) 관리 및 지도가 상대적으로 잘 되는 사무

농림축산식품사무 영역 중 다른 사무에 비해 상대적으로 지방자치단체가 관리 및 지도를 잘 추진할 수 있는 사무 상위 5순위는 다음과 같다. 먼저 ‘농지’가 88.24%로 가장 높게 나타났다. 두 번째로는 ‘농촌 지역개발 및 농촌산업’이 76.47%로 높게 나타났으며, 다음으로는 ‘식량산업 및 농가소득안정’과 ‘축산경영 및 축산환경자원’이 70.59%로 동일한 비율로 높게 나타났다. 네 번째로는 ‘방역정책 및 구제역 방역’과 ‘유통정책 및 식생활소비정책’이 52.94%로 동일한 비율로 높게 나타났다. 마지막 다섯 번째로는 ‘농업금융, 재해보험’이 41.18%로 높게 나타났다.

이외 ‘식품산업진흥 및 외식산업진흥’ 26.47%, ‘농업통상 및 검역정책’ 11.76%, ‘과학기술정책 및 친환경농업’ 8.82% 순으로 농림축산식품사무 영역 중 다른 사무에 비해 상대적으로 지방자치단체가 관리 및 지도를 잘 추진할 수 있는 사무로 나타났다.

〈그림 7-40〉 농림축산식품사무 영역 중 다른 사무에 비해 상대적으로 지방자치단체가 관리 및 지도를 잘 추진할 수 있는 사무

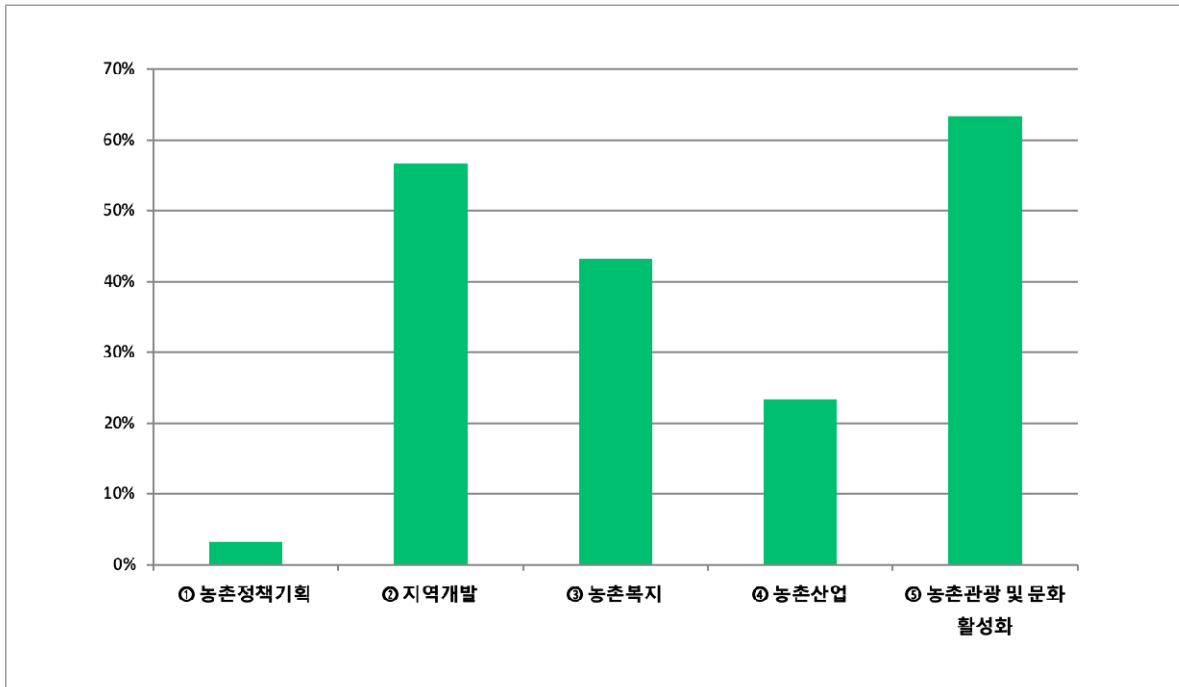


### 3) 각 분야별 지방이양이 필요한 사무

#### (1) 농촌분야

지방분권의 추진과 관련하여 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요하다고 여겨지는 농촌분야 사무 영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저, '농촌관광 및 문화 활성화'가 63.33%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 '지역개발'이 56.67%로 높게 나타났으며, '농촌복지' 43.33%, '농촌산업' 23.33%, '농촌정책기획' 3.33% 순으로 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역인 것으로 나타났다.

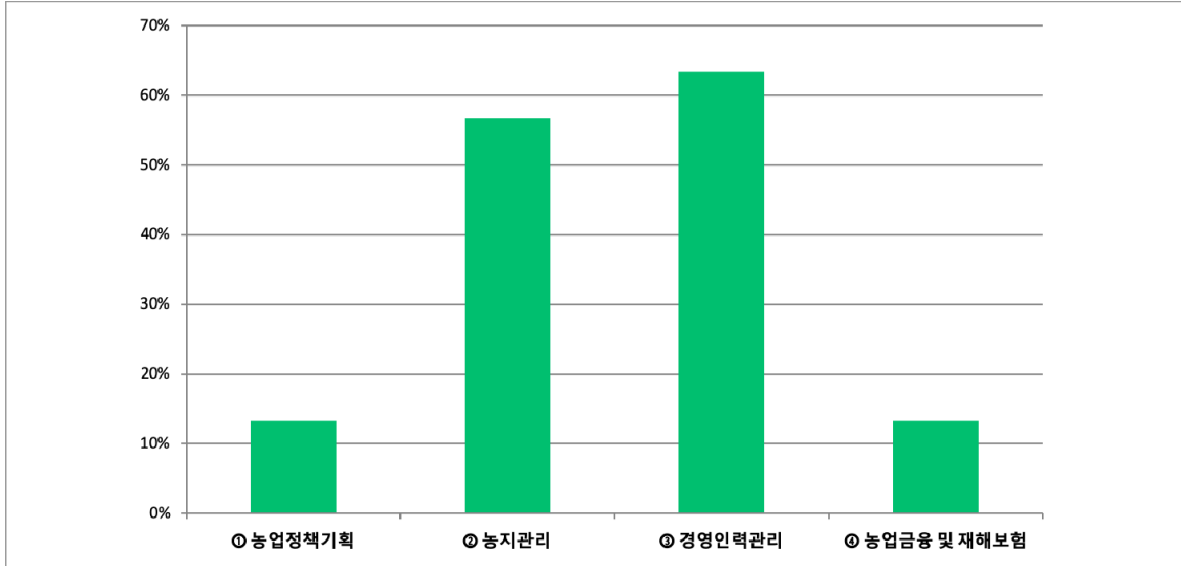
〈그림 7-41〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 농촌분야



#### (2) 농업분야

지방분권의 추진과 관련하여 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요하다고 여겨지는 농업분야 사무 영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 '경영인력관리'가 63.33%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 '농지관리'가 56.67%로 높게 나타났다. 나머지 '농업정책기획'과 '농업금융 및 재해보험'은 13.33%의 동일한 비율을 보이고 있다.

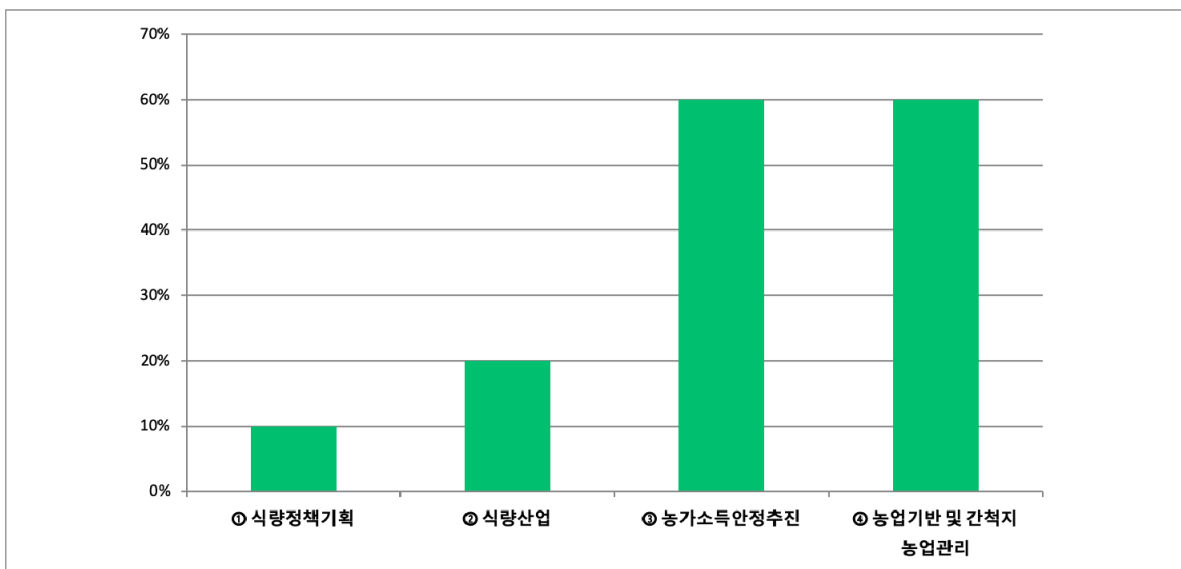
〈그림 7-42〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 농업분야



### (3) 식량분야

지방분권의 추진과 관련하여 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요하다고 여겨지는 식량분야 사무 영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 ‘농가소득안정추진’과 ‘농업기반 및 간척지 농업관리’가 60.00%의 동일한 비율로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 ‘식량산업’이 20.00%, ‘식량정책기획’은 10.00%의 비율로 나타나 앞서 두 영역 보다는 다소 낮은 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-43〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 식량분야

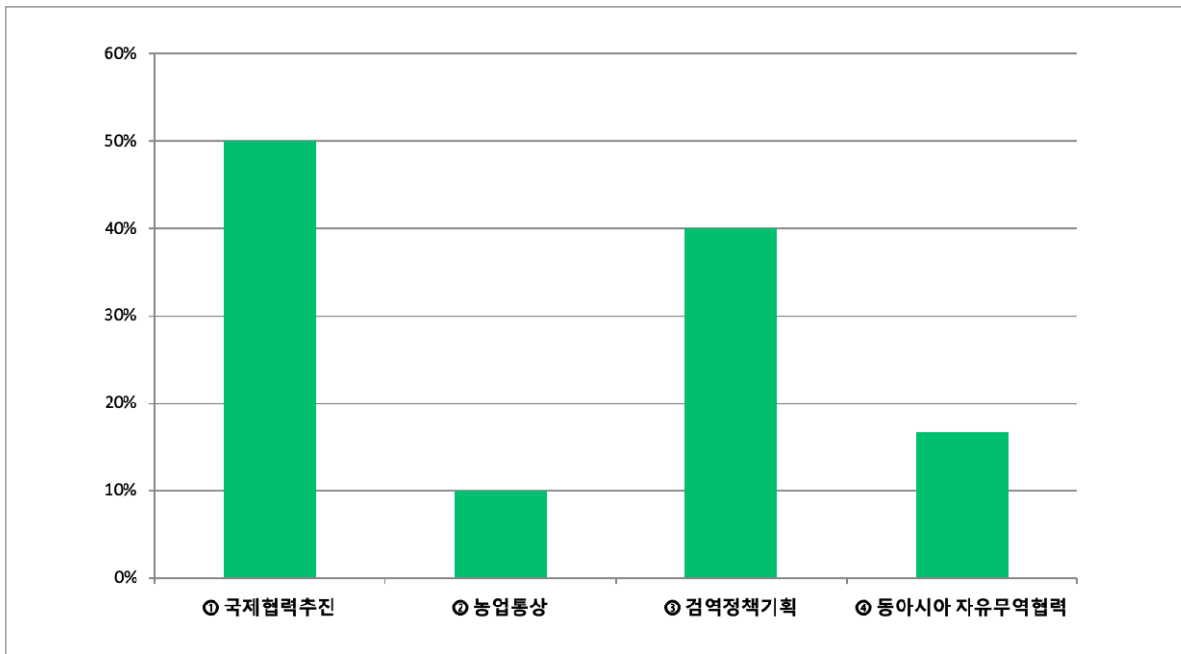




#### (4) 국제분야

지방분권의 추진과 관련하여 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요하다고 여겨지는 국제분야 사무 영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 ‘국제협력추진’이 50.00%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘검역정책기획’이 40.00%로 높게 나타났다. 이외 ‘동아시아 자유무역협력’과 ‘농업통상’이 각각 16.67%, 10.00%의 비율로 다소 낮게 나타났다.

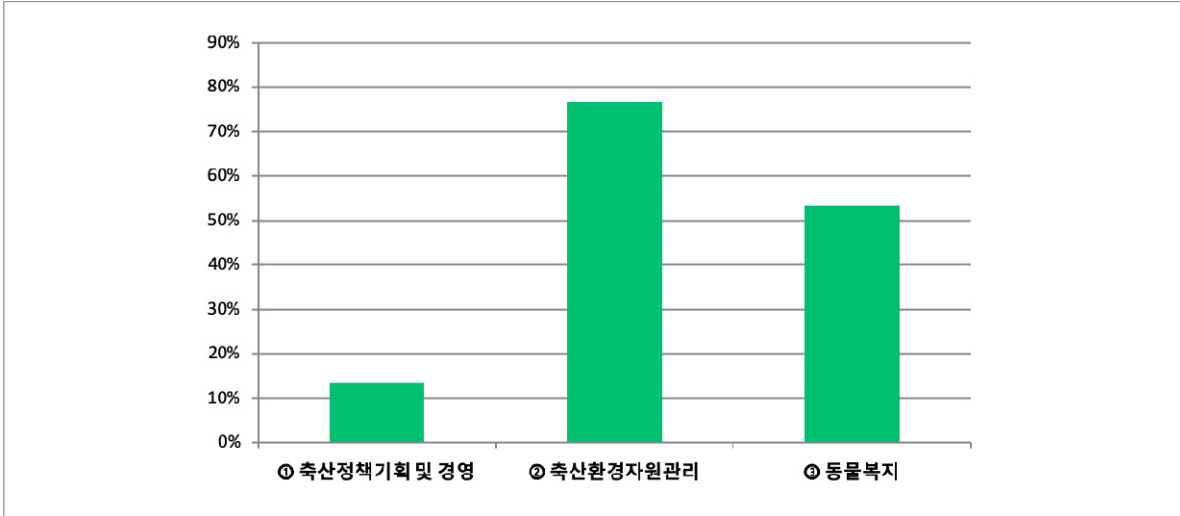
〈그림 7-44〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 국제분야



#### (5) 축산분야

지방분권의 추진과 관련하여 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요하다고 여겨지는 축산분야 사무 영역은 다음과 같이 나타났다. 첫째로 ‘축산환경자원관리’가 76.67%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 ‘동물복지’가 53.33%의 비율로 높게 나타났다. 마지막으로 ‘축산정책기획’은 13.33%로 앞의 두 영역보다는 다소 낮은 비율을 보이고 있다.

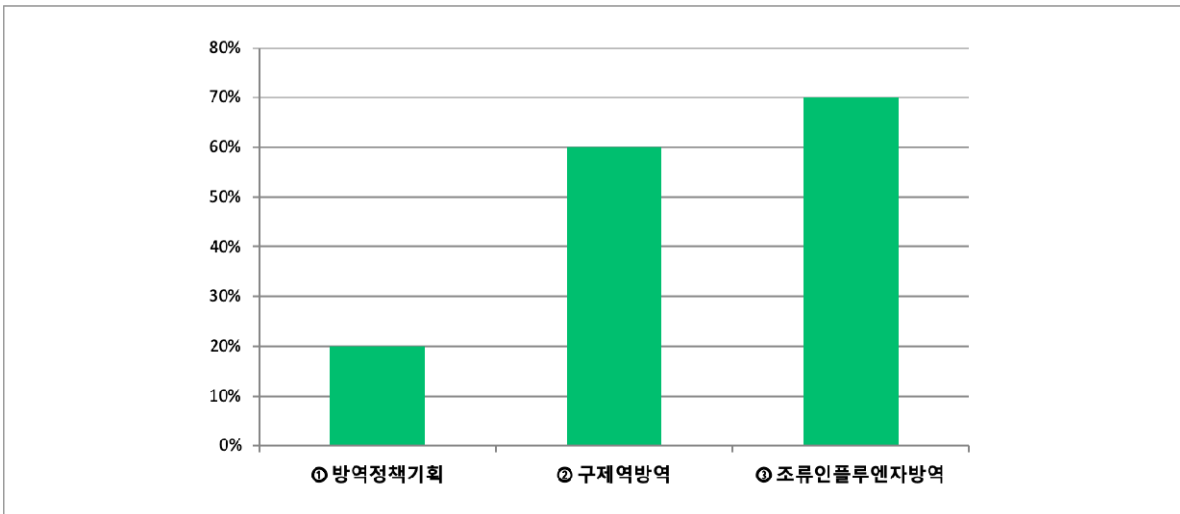
〈그림 7-45〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 축산분야



### (6) 방역분야

지방분권의 추진과 관련하여 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요하다고 여겨지는 방역분야 사무 영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 ‘조류인플루엔자방역’이 70.00%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 ‘구제역방역’이 60.00%의 비율을 보이고 있다. ‘방역정책기획’은 20.00%로 나머지 두 영역보다는 다소 낮은 비율을 보이고 있다.

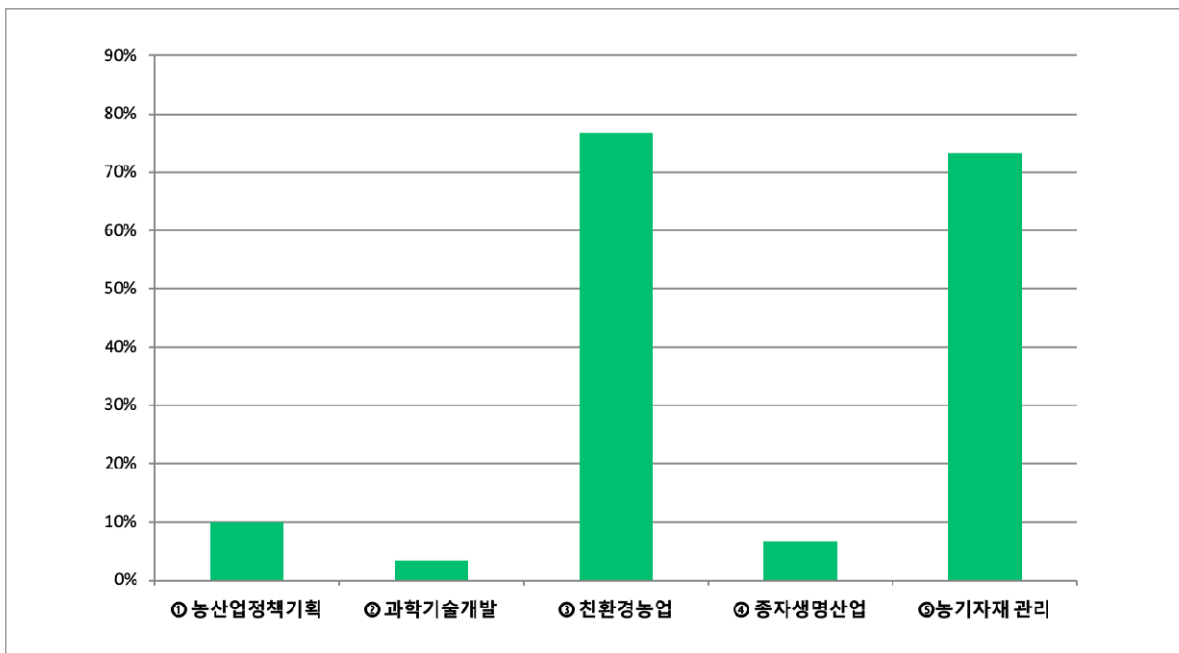
〈그림 7-46〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 방역분야



## (7) 농생명분야

지방분권의 추진과 관련하여 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요하다고 여겨지는 농생명분야 사무 영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 '친환경농업'과 '농기자재 관리'가 각각 76.67%, 73.33%로 가장 높게 나타났다. 이외 '농산업정책기획' 10.00%, '종자생명산업' 6.67%, '과학기술개발' 3.33%으로 나머지 두 영역에 비해 낮은 비율을 보이고 있다.

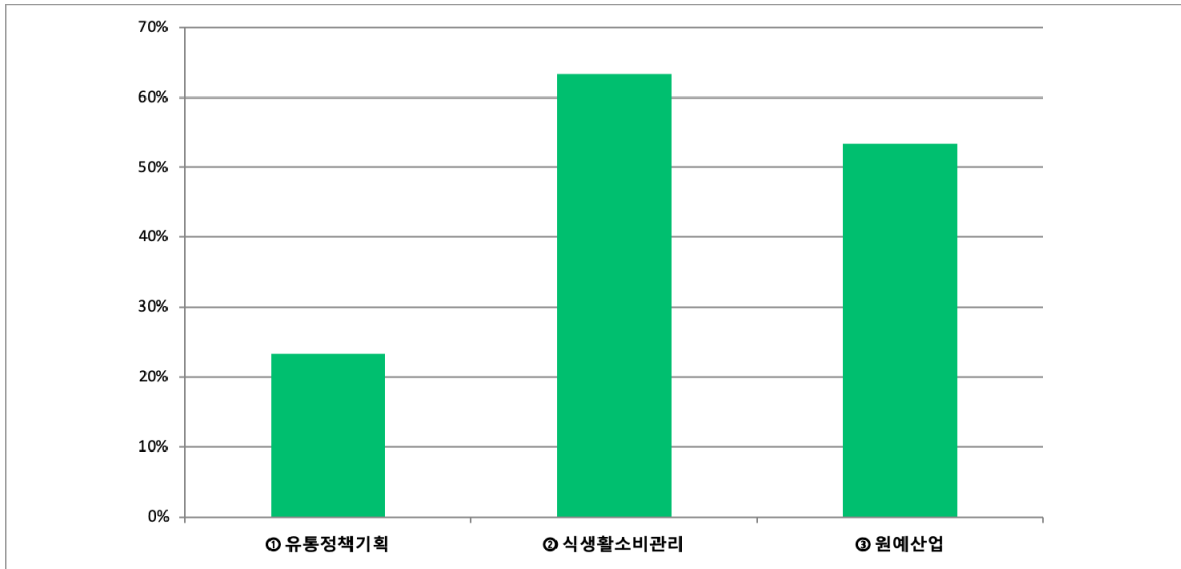
〈그림 7-47〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 농생명분야



## (8) 유통분야

지방분권의 추진과 관련하여 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요하다고 여겨지는 유통분야 사무 영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 '식생활소비관리'가 63.33%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 '원예산업'은 53.33%로 높게 나타났으며, '유통정책기획'은 이보다는 다소 낮은 23.33%의 비율을 보이고 있다.

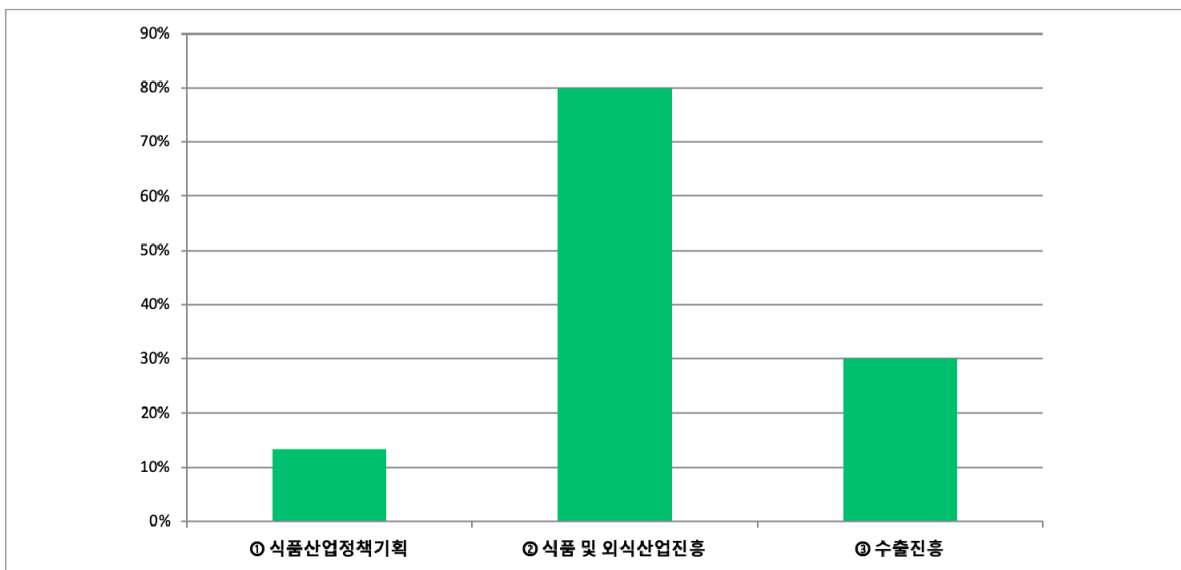
〈그림 7-48〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 유통분야



### (9) 식품분야

지방분권의 추진과 관련하여 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요하다고 여겨지는 식품분야 사무 영역은 다음과 같이 나타났다. 먼저 ‘식품 및 외식산업진흥’이 80.00%로 다른 두 영역에 비해 두드러지게 높은 비율을 보이고 있다. 이외 ‘수출진흥’과 ‘식품산업정책기획’은 각각 30.00%, 13.33%의 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-49〉 지방분권 추진 관련 중앙사무 중 지방으로 기능이양이 필요한 사무 영역: 식품분야

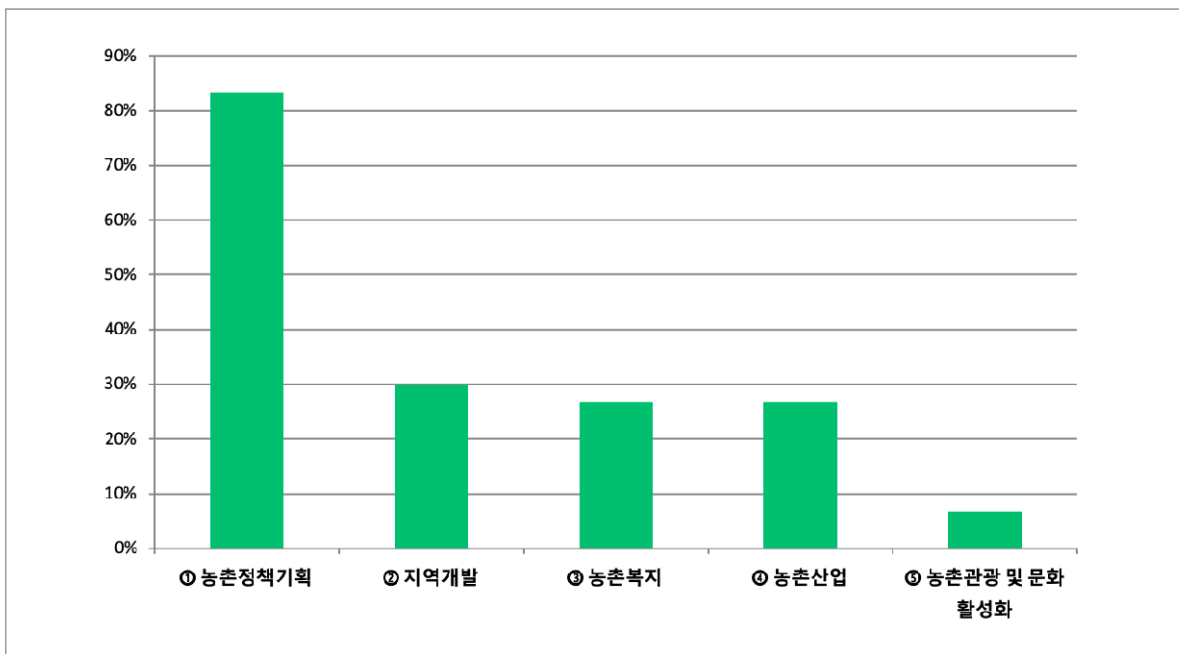


#### 4) 각 분야별 중앙정부 기능 강화가 필요한 사무

##### (1) 농촌분야

지방분권의 추진과 관련하여 농림축산식품부의 기능 강화가 필요하다고 여겨지는 농촌분야 사무 영역은 다음과 같다. 먼저 ‘농촌정책기획’이 83.33%로 다른 영역에 비해 두드러지게 높게 나타났다. 다음으로는 ‘지역개발’이 30.00%의 비율로 높게 나타났으며, ‘농촌복지’와 ‘농촌산업’은 26.67%의 동일한 비율을 보이고 있다. ‘농촌관광 및 문화 활성화’는 6.67%의 비율로 나머지 영역에 비해 낮게 나타났다.

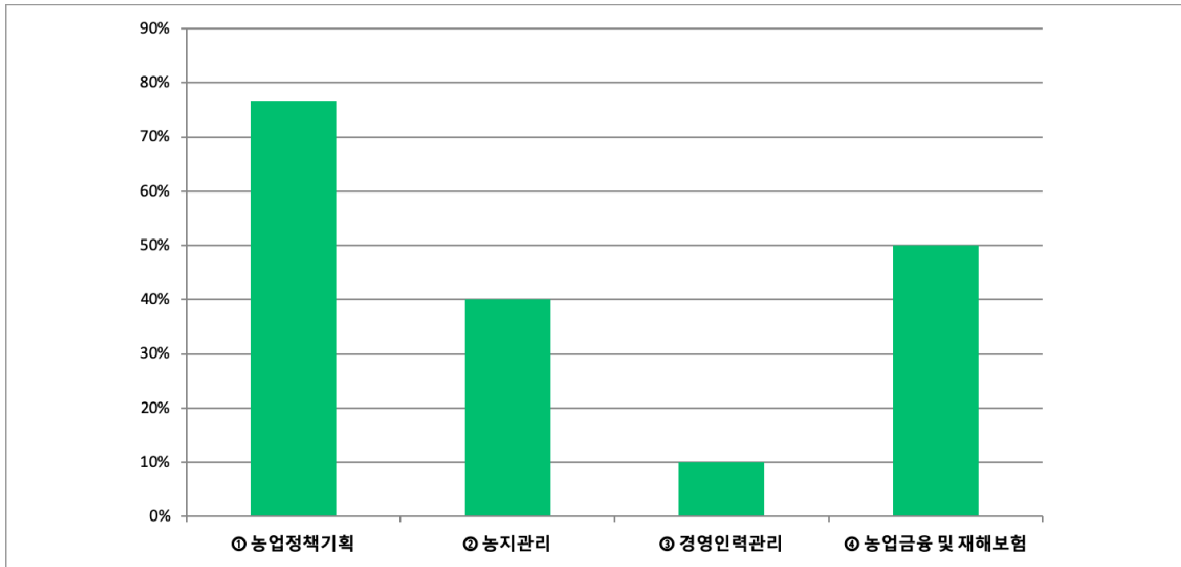
〈그림 7-50〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 농촌분야



##### (2) 농업분야

지방분권의 추진과 관련하여 농림축산식품부의 기능 강화가 필요하다고 여겨지는 농업분야 사무 영역은 다음과 같다. 먼저 ‘농업정책기획’이 76.67%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘농업금융 및 재해보험’과 ‘농지관리’가 각각 50.00%, 40.00%로 높은 비율을 보이고 있다. 마지막으로 ‘경영인력관리’는 10.00%로 나머지 영역에 비해 낮은 비율을 보이고 있다.

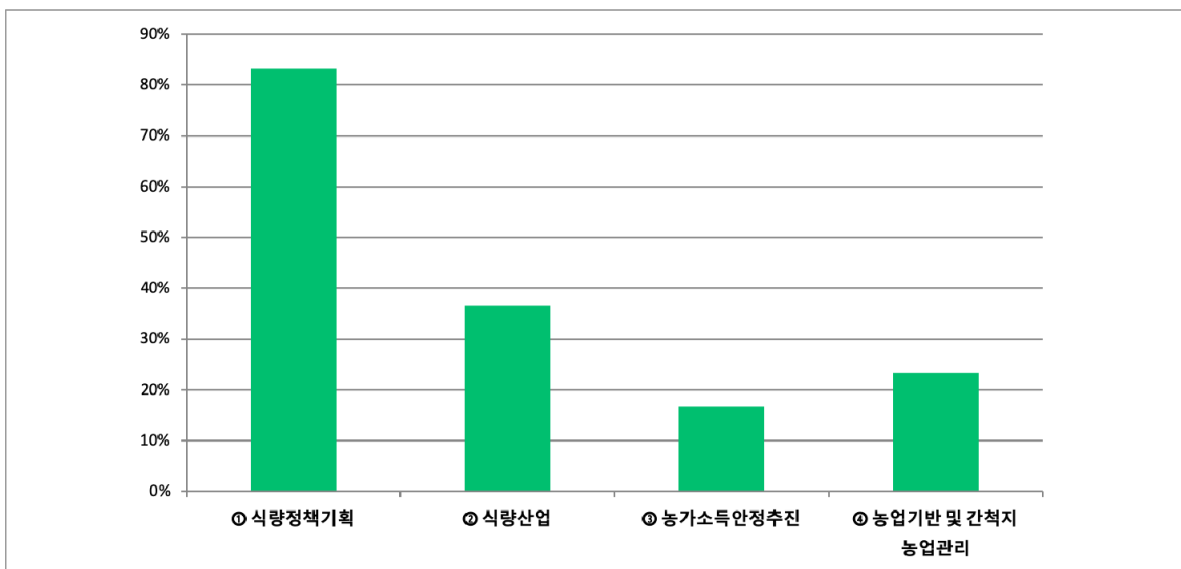
〈그림 7-51〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 농업분야



### (3) 식량분야

지방분권의 추진과 관련하여 농림축산식품부의 기능 강화가 필요하다고 여겨지는 식량분야 사무 영역은 다음과 같다. 먼저 ‘식량정책기획’이 83.33%로 다른 영역에 비해 상당히 높은 비율을 보이고 있다. 이외 ‘식량산업’, ‘농업기반 및 간척지 농업관리’가 각각 36.67%, 23.33%의 비율을 보이고 있으며, ‘마지막으로 농가소득안정추진’은 16.67%의 비율을 보이고 있다.

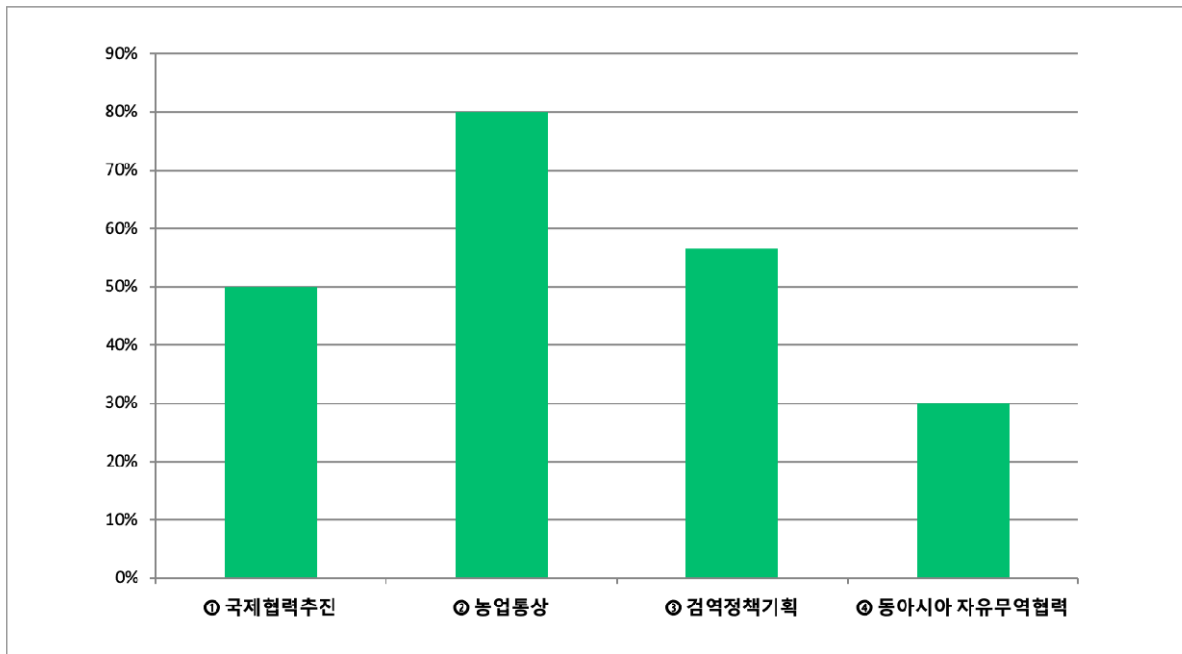
〈그림 7-52〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 식량분야



#### (4) 국제분야

지방분권의 추진과 관련하여 농림축산식품부의 기능 강화가 필요하다고 여겨지는 국제분야 사무 영역은 다음과 같다. 먼저 '농업통상'이 80.00%로 가장 높은 비율을 보이고 있다. 다음으로 '검역 정책기획'과 '국제협력추진'이 각각 56.67%, 50.00%의 비율을 보이고 있으며, 마지막으로 '동아시아 자유무역협력'이 30.00%의 비율을 보이고 있다.

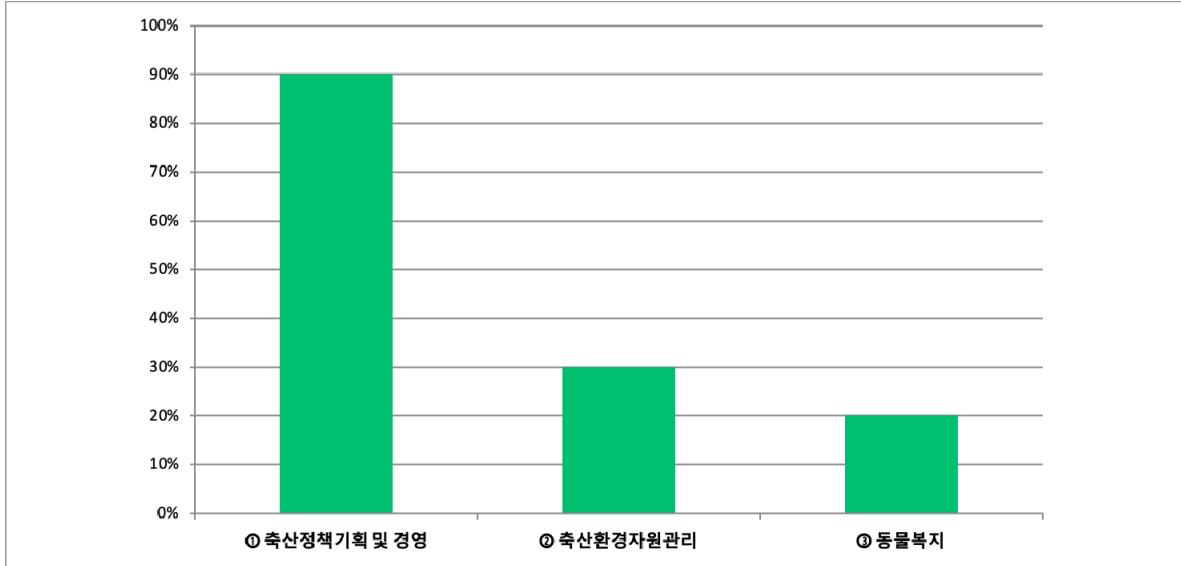
〈그림 7-53〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 국제분야



#### (5) 축산분야

지방분권의 추진과 관련하여 농림축산식품부의 기능 강화가 필요하다고 여겨지는 축산분야 사무 영역은 다음과 같다. 먼저 '축산정책기획 및 경영'이 나머지 두 영역에 비해 압도적으로 높은 90.00%의 비율을 보이고 있다. '축산환경자원'과 '동물복지'는 각각 30.00%, 20.00%의 비율을 보이고 있어, 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 가장 필요한 축산분야 사무 영역은 '축산정책기획 및 경영'인 것을 확인할 수 있다.

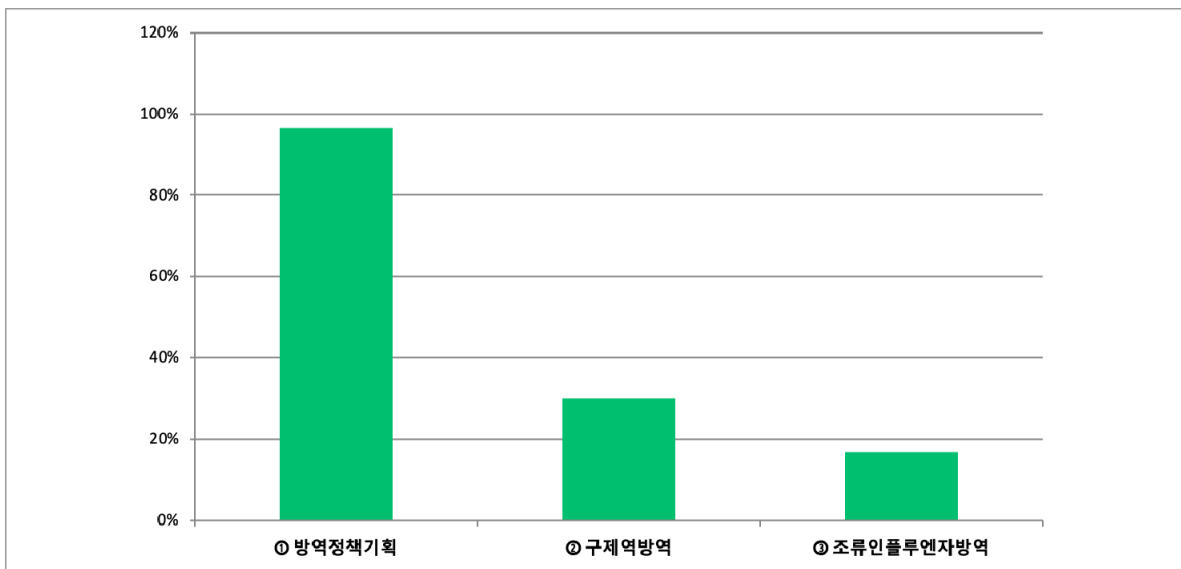
〈그림 7-54〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 축산분야



## (6) 방역분야

지방분권의 추진과 관련하여 농림축산식품부의 기능 강화가 필요하다고 여겨지는 방역분야 사무 영역은 다음과 같다. 먼저 ‘방역정책기획’이 96.67%로 다른 두 영역에 비해 매우 높은 비율을 보이고 있다. ‘구제역방역’과 ‘조류인플루엔자방역’은 각각 30.00%, 16.67%의 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-55〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 방역분야

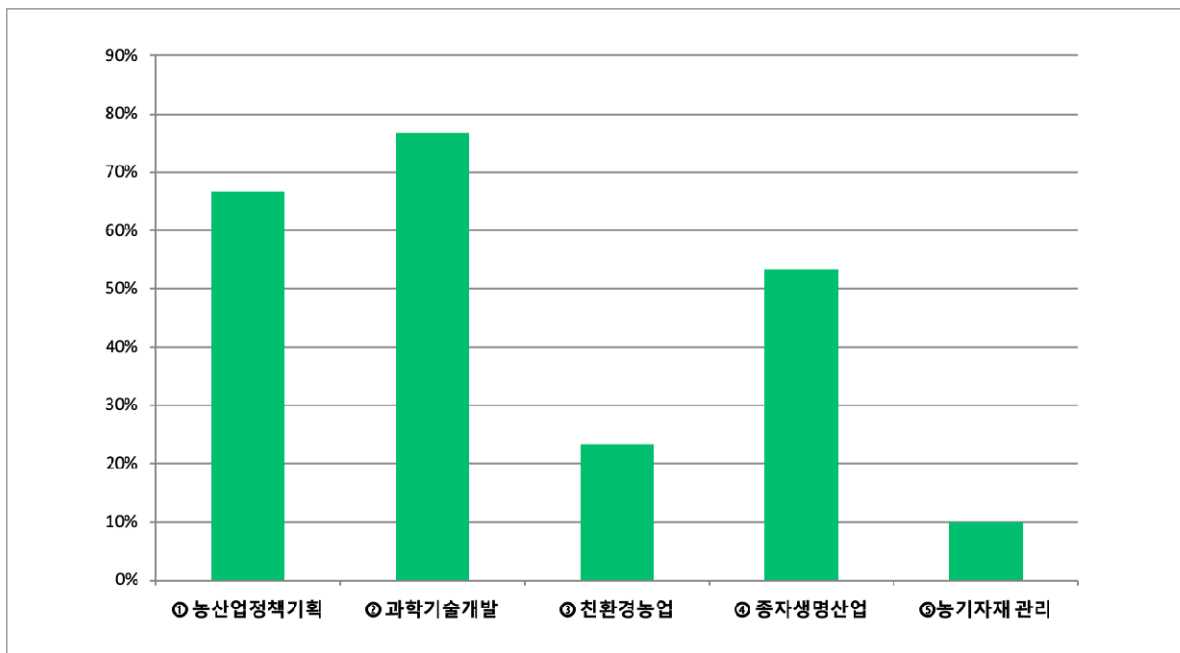




## (7) 농생명분야

지방분권의 추진과 관련하여 농림축산식품부의 기능 강화가 필요하다고 여겨지는 농생명분야 사무 영역은 다음과 같다. 먼저 ‘과학기술개발’이 76.67%로 가장 높은 비율을 보이고 있다. 다음으로 ‘농산업정책기획’이 66.67%로 높은 비율을 보이고 있으며, ‘종자생명산업’은 53.33%의 비율을 보이고 있다. 이외 ‘친환경농업’과 ‘농기자재 관리’는 각각 23.33%, 10.00%의 비율을 보이고 있다.

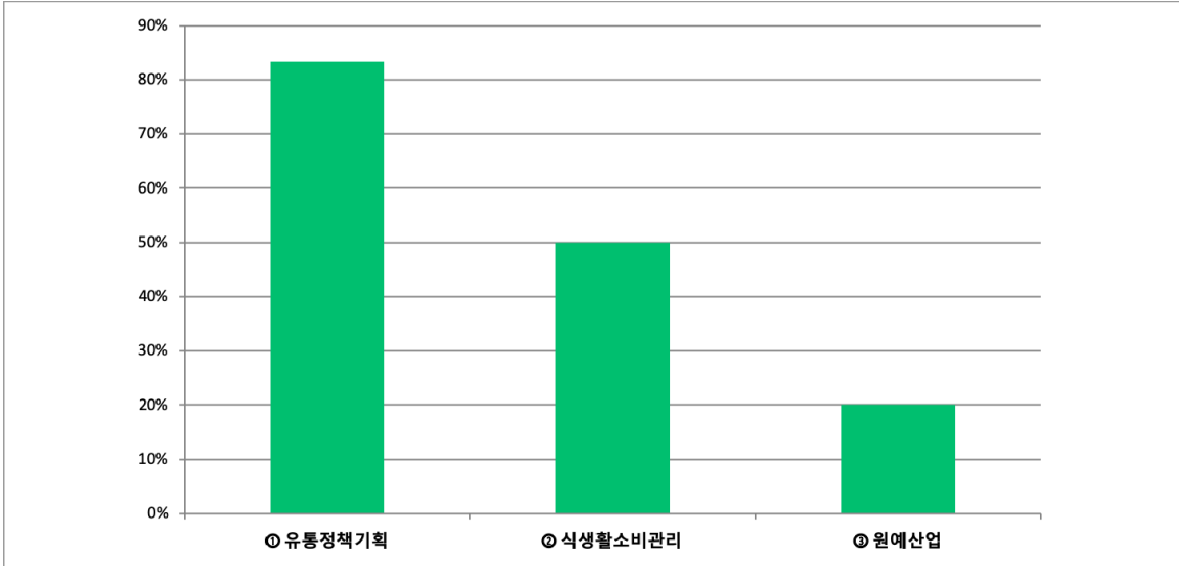
〈그림 7-56〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 농생명분야



## (8) 유통분야

지방분권의 추진과 관련하여 농림축산식품부의 기능 강화가 필요하다고 여겨지는 유통분야 사무 영역은 다음과 같다. 먼저 ‘유통정책기획’이 83.33%로 다른 두 영역에 비해 높은 비율을 보이고 있다. 다음으로 ‘식생활소비관리’는 50.00%의 비율을 보이고 있으며, 마지막으로 ‘원예산업’은 20.00%로 다른 두 영역에 비해 다소 낮은 비율을 보이고 있다.

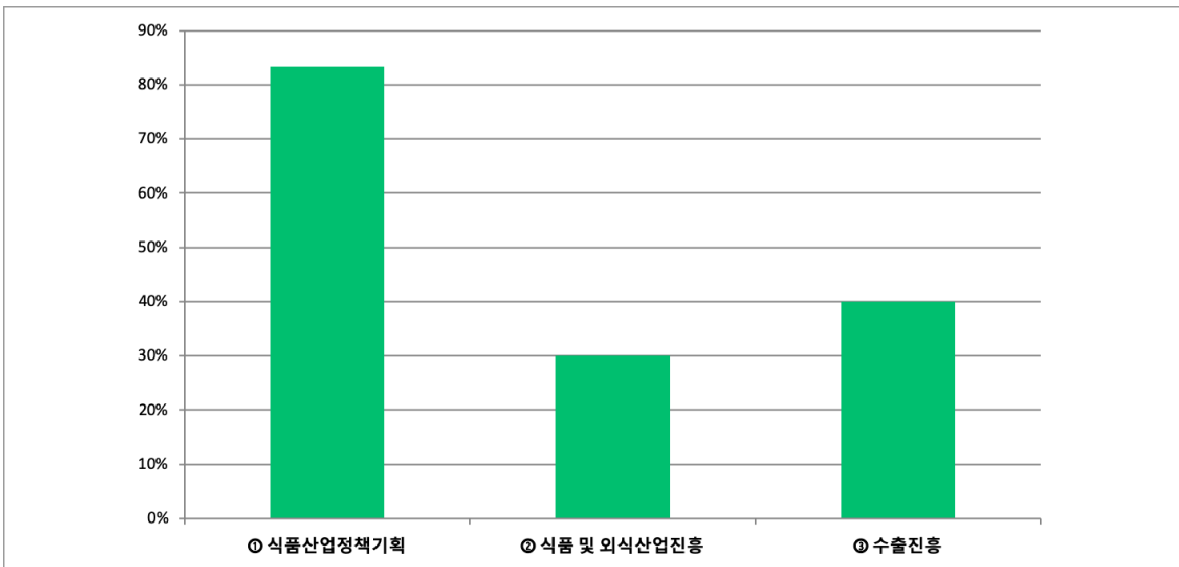
〈그림 7-57〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 유통분야



### (9) 식품분야

지방분권의 추진과 관련하여 농림축산식품부의 기능 강화가 필요하다고 여겨지는 식품분야 사무 영역은 다음과 같다. 먼저 ‘식품산업정책기획’이 다른 두 영역에 비해 높은 83.33%의 비율을 보이고 있다. 이외 ‘수출진흥’과 ‘식품 및 외식산업진흥’은 각각 40.00%, 30.00%의 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-58〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부 기능 강화가 필요한 사무 영역: 식품분야



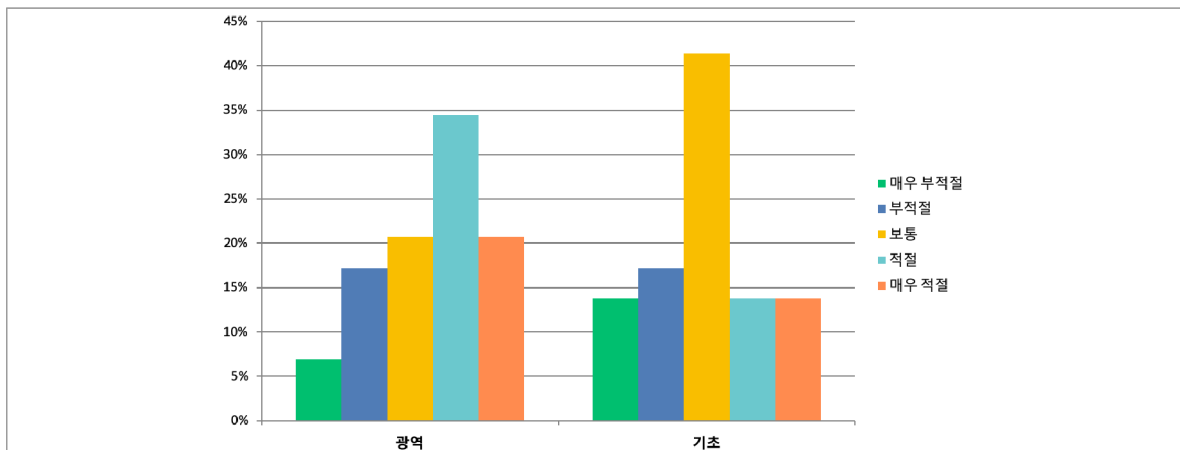
## 5) 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기에 적절한 단위사무의 수준

### (1) 허가 및 승인

지방분권 추진과 관련하여 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기에 적절한 허가 및 승인단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 광역지방자치단체의 경우 ‘적절’이 34.48%로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, ‘매우 적절’과 ‘보통’은 20.69%의 비율을 보이고 있다. ‘부적절’, ‘매우 부적절’은 각각 17.24%, 6.90%의 비율을 보이고 있다.

기초지방자치단체의 경우 ‘보통’이 41.38%로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 다음으로 ‘부적절’이 17.24%의 비율로 높게 나타나고 있다. ‘매우 적절’, ‘적절’, ‘부적절’은 모두 13.79%로 동일한 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-59〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 허가 및 승인

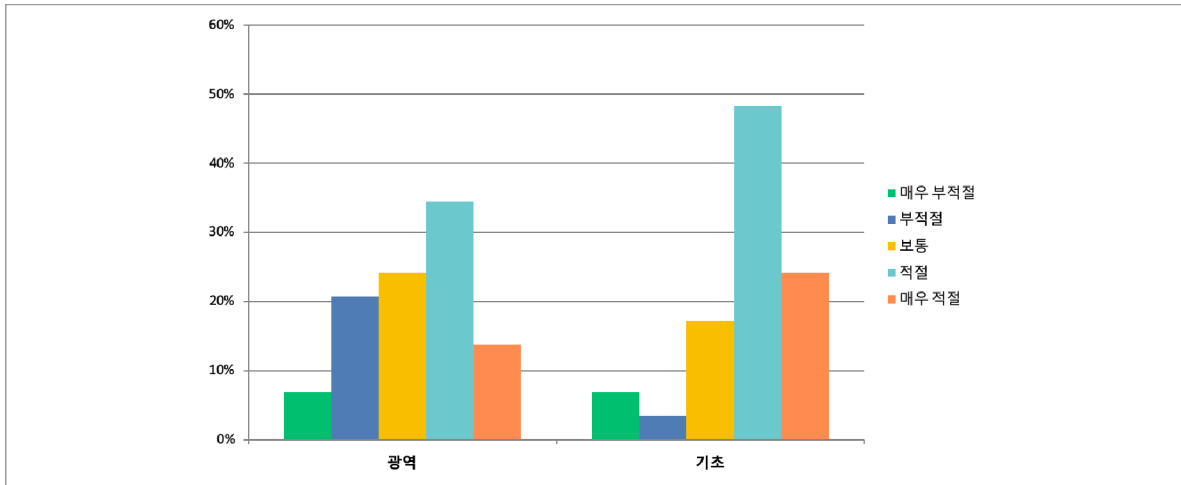


### (2) 징수 및 부과

지방분권 추진과 관련하여 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기에 적절한 징수 및 부과단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 광역지방자치단체의 경우 ‘적절’이 34.48%로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 다음으로 ‘보통’이 24.14%로 높은 비율을 보이고 있다. 이외 ‘부적절’이 20.69%, ‘매우 적절’이 13.79%, 마지막으로 ‘매우 부적절’이 6.90%의 비율을 보이고 있다.

기초지방자치단체의 경우 ‘적절’이 48.28%로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 다음으로 ‘매우 적절’이 24.14%의 높은 비율을 보이고 있다. 이외 ‘보통’이 17.24%, ‘매우 부적절’이 6.90%, 마지막으로 ‘부적절’이 3.45%의 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-60〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 징수 및 부과

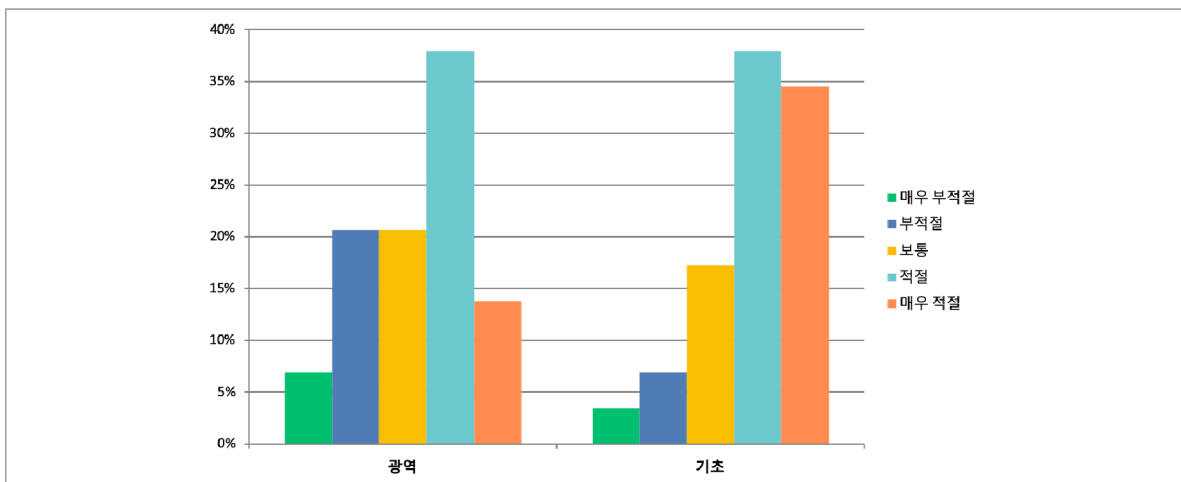


### (3) 교부 및 통지

지방분권 추진과 관련하여 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기에 적절한 교부 및 통지단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 광역지방자치단체의 경우 ‘적절’이 37.93%로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, ‘보통’과 ‘부적절’이 20.69%의 동일한 비율을 보이고 있다. 다음으로 ‘매우 적절’은 13.79%, 마지막으로 ‘매우 부적절’은 6.90%의 비율을 보이고 있다.

기초자치단체의 경우 ‘적절’이 37.93%로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 다음으로 ‘매우 적절’이 34.48%의 높은 비율을 보이고 있다. 이외 ‘보통’은 17.24%의 비율을 보이고 있으며, ‘부적절’과 ‘매우 부적절’은 각각 6.90%, 3.45%의 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-61〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 교부 및 통지

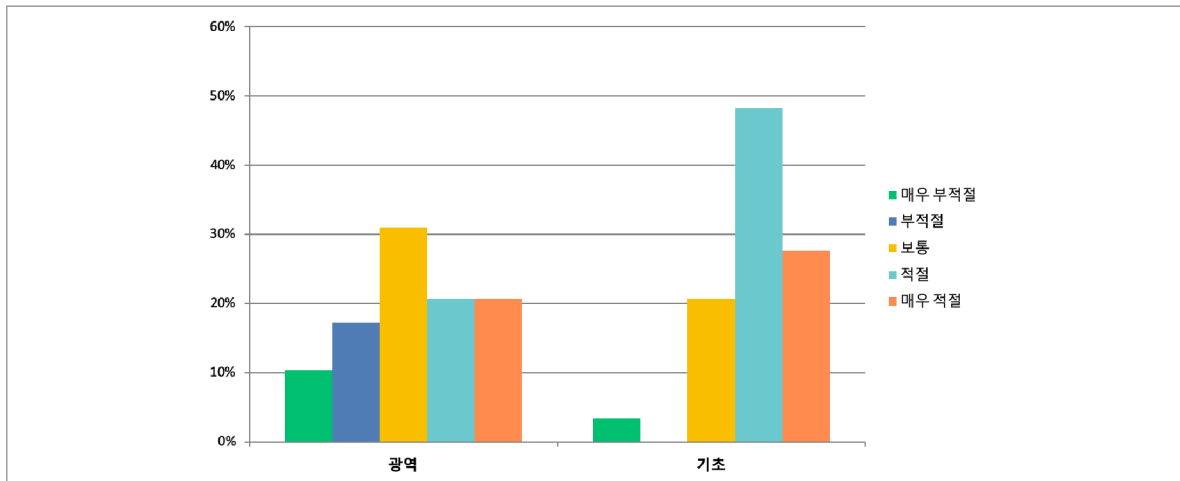


#### (4) 등록 및 수리

지방분권 추진과 관련하여 지방자치단체(광역시 및 기초)가 수행하기에 적절한 등록 및 수리단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 광역지방자치단체의 경우 ‘보통’이 31.03%로 가장 높게 나타났으며, ‘매우 적절’과 ‘적절’이 20.69%로 동일한 비율로 높게 나타났다. 이외 ‘부적절’과 ‘매우 부적절’은 각각 17.24%, 10.34%의 비율을 보이고 있다.

기초자치단체의 경우 ‘적절’이 48.28%로 다른 응답에 비해 가장 높은 비율을 보이고 있다. 다음으로 ‘매우적절’과 ‘보통’은 각각 27.59%, 20.69%의 비율을 보이고 있다. 마지막으로 ‘매우 부적절’은 3.45%의 비율을 보이고 있으며, ‘부적절’은 응답률이 0%로 나타났다.

〈그림 7-62〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역시 및 기초)가 수행하기에 적절한 사무 수준: 등록 및 수리

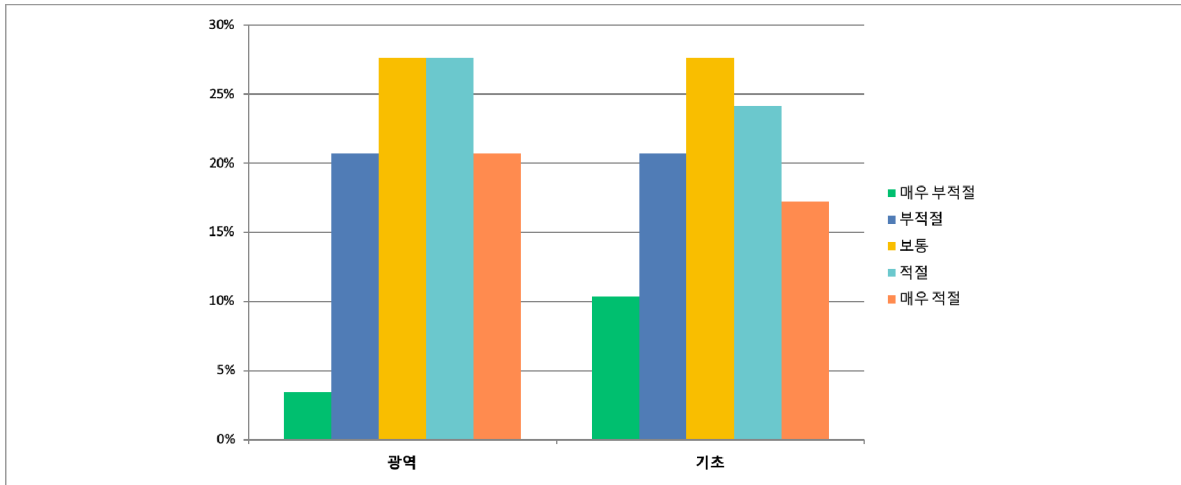


#### (5) 지정 및 협의

지방분권 추진과 관련하여 지방자치단체(광역시 및 기초)가 수행하기에 적절한 지정 및 협의 단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 광역지방자치단체의 경우 ‘적절’과 ‘보통’이 27.59%로 가장 높은 비율을 보이고 있다. 다음으로 ‘매우 적절’과 ‘부적절’이 20.69%의 비율을 보이고 있으며, ‘매우 부적절’은 3.45%로 다른 응답에 비해 매우 낮은 비율을 보이고 있다.

기초지방자치단체의 경우 ‘보통’이 27.59%로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 다음으로 ‘적절’이 24.14%로 높은 비율을 보이고 있다. ‘부적절’과 ‘매우 적절’은 각각 20.69%, 17.24%의 비율을 보이고 있다. 마지막으로 ‘매우 부적절’은 10.34%로, 비슷한 응답 양상을 보이는 광역지방자치단체의 결과와는 다르게 다소 높은 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-63〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 지정 및 협의

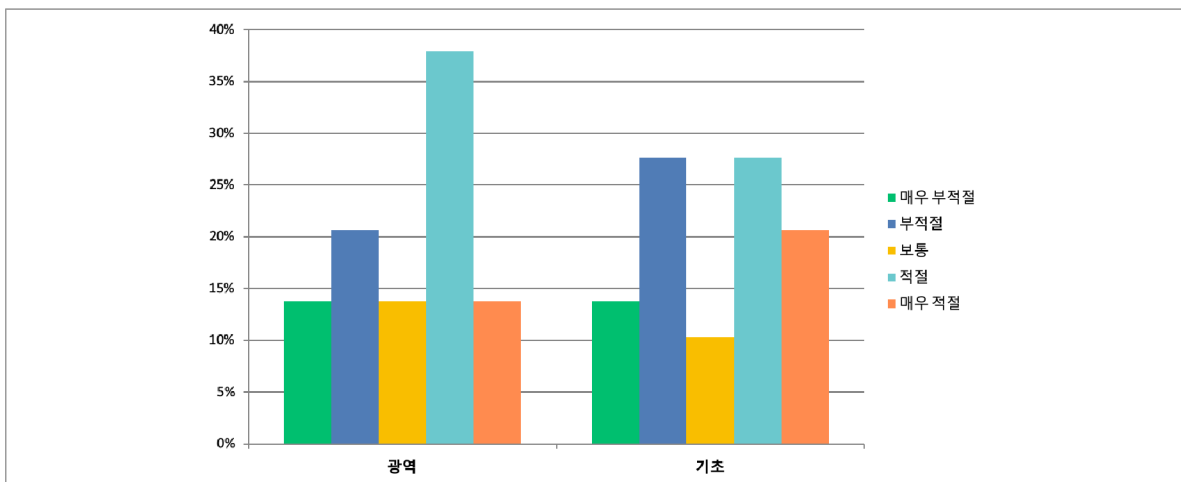


### (6) 규제 및 관리

지방분권 추진과 관련하여 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기에 적절한 규제 및 관리단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 광역지방자치단체의 경우 ‘적절’이 37.93%로 다른 영역에 비해 높은 비율을 보이고 있으며, 다음으로 ‘부적절’이 20.69%의 비율을 보이고 있다. ‘매우 적절’, ‘보통’, ‘매우 부적절’은 모두 13.79%로 동일한 비율을 보이고 있다.

기초자치단체의 경우 ‘적절’과 ‘부적절’의 상반된 응답이 27.59%의 동일한 비율을 높게 보이고 있다. ‘매우 적절’은 20.69%의 비율을 보이고 있으며, ‘매우 부적절’과 ‘보통’은 각각 13.79%, 10.34%의 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-64〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 규제 및 관리

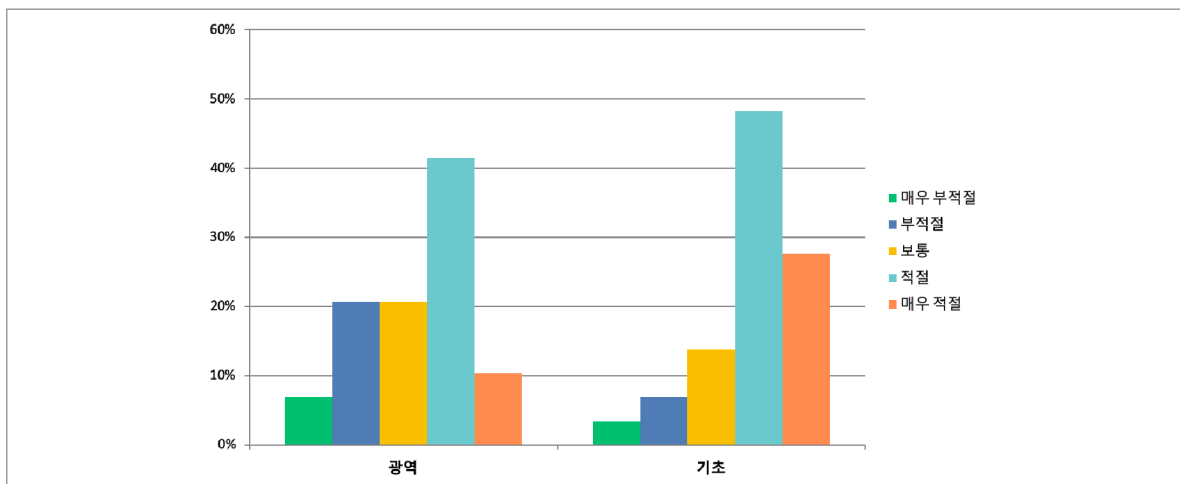


## (7) 조사 및 보고

지방분권 추진과 관련하여 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기에 적절한 조사 및 보고단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 광역지방자치단체의 경우 '적절'이 41.38%로 다른 응답에 비해 높은 비율로 나타났다. 다음으로 '보통'과 '부적절'이 20.69%의 동일한 비율로 높게 나타났다. '매우 적절'과 '매우 부적절'은 각각 10.34%, 6.90%의 비율로 나타났다.

기초자치단체의 경우 '적절'이 48.28%로, 광역자치단체와 마찬가지로 다른 응답에 비해 높은 비율로 나타났다. 다음으로 '매우 적절'과 '보통'이 각각 27.59%, 13.79%의 비율로 나타났다. '부적절'과 '매우 부적절'은 각각 6.90%, 3.45%로 다른 응답에 비해 저조한 비율로 나타났다.

〈그림 7-65〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 조사 및 보고

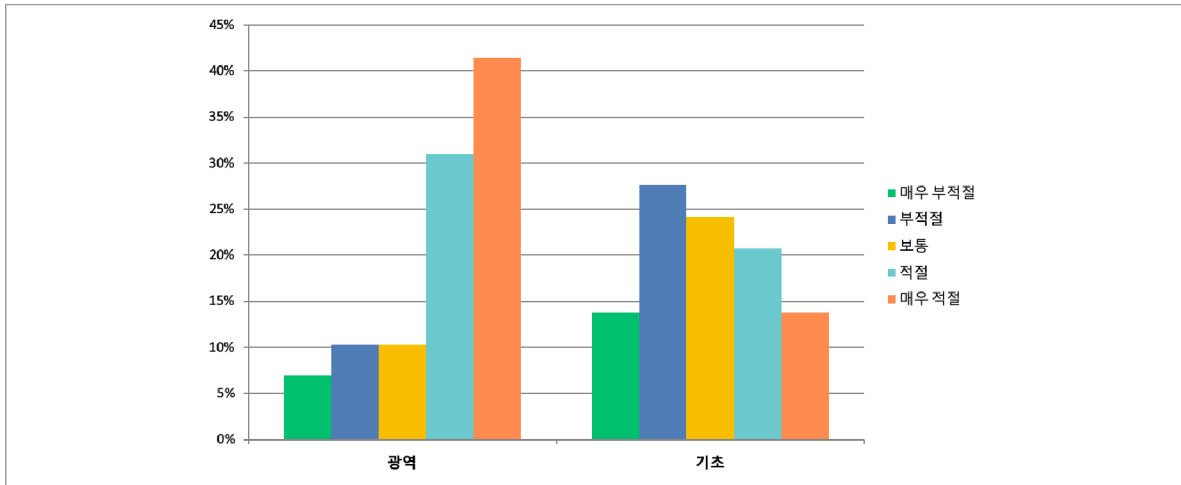


## (8) 기획 및 계획

지방분권 추진과 관련하여 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기에 적절한 기획 및 계획단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 광역지방자치단체의 경우 '매우 적절'이 41.38%로 다른 응답에 비해 높은 비율로 나타났다. 다음으로 '적절'은 31.03%의 비율을 보이고 있다. '보통'과 '부적절'은 10.34%의 동일한 비율을 보이고 있으며, '매우 부적절'은 6.90%의 비율을 보이고 있다.

기초자치단체의 경우 '부적절'이 27.59%로, 부정적 응답이 가장 높은 비율을 보이고 있다. 다음으로 '보통'이 24.14%, '적절'이 20.69%의 비율을 보이고 있다. 마지막으로 '매우 적절'과 '매우 부적절'의 상반된 응답이 13.79%의 동일한 비율을 나타내고 있다.

〈그림 7-66〉 지방분권 추진 관련 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기 적절한 사무 수준: 기획 및 계획

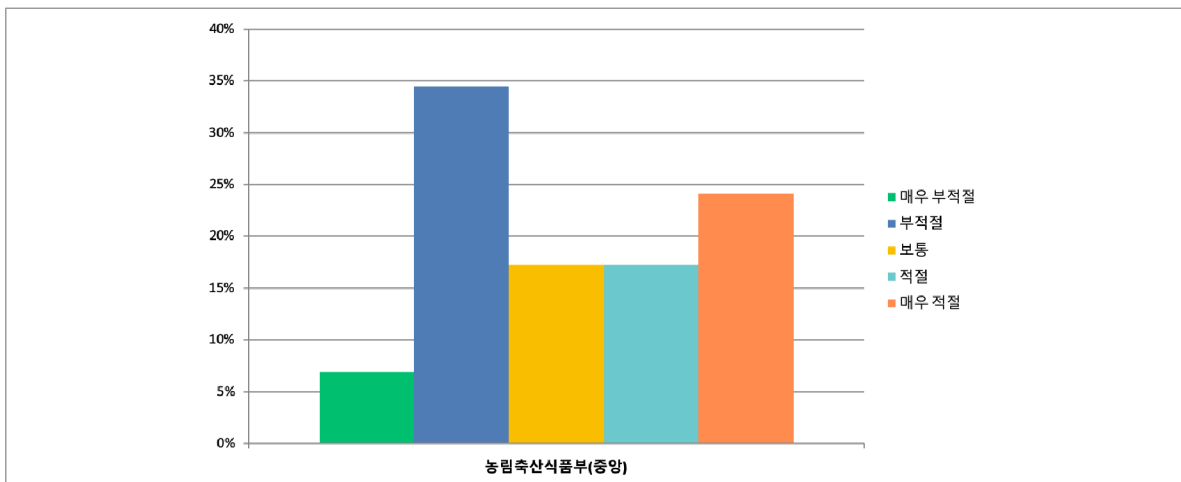


## 6) 중앙정부(농림축산식품부)가 수행하기에 적절한 단위사무 사무 수준

### (1) 허가 및 승인

지방분권 추진과 관련하여 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기에 적절한 허가 및 승인단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 먼저 '부적절'이 34.48%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 '매우 적절'이 24.14%의 비율로 높게 나타났다. '적절'과 '보통'은 17.24%의 동일한 비율로 높게 나타났으며, '매우 부적절'은 6.90%로 가장 낮게 나타났다.

〈그림 7-67〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 허가 및 승인

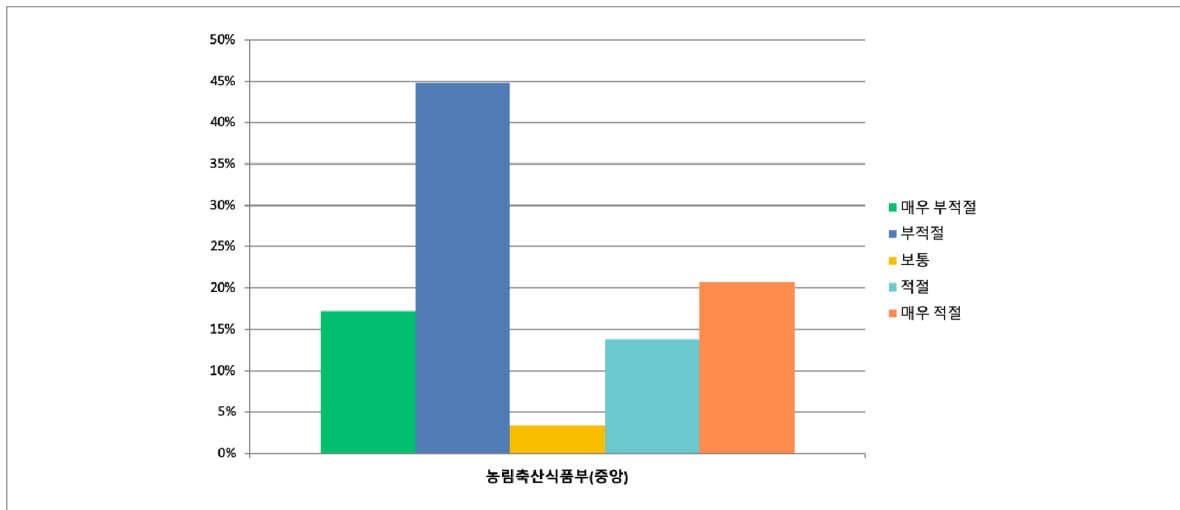




## (2) 징수 및 부과

지방분권 추진과 관련하여 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기에 적절한 징수 및 부과단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 먼저 '부적절'이 44.83%로 다른 응답에 비해 매우 높은 비율을 보이고 있다. 다음으로 '매우 적절', '매우 부적절'이 각각 20.69%, 17.24%로 나타났으며, '적절'은 13.79%의 비율을 보이고 있다. 마지막으로 '보통'은 3.45%의 비율을 보이고 있어 다른 응답에 비해 낮은 것으로 나타났다.

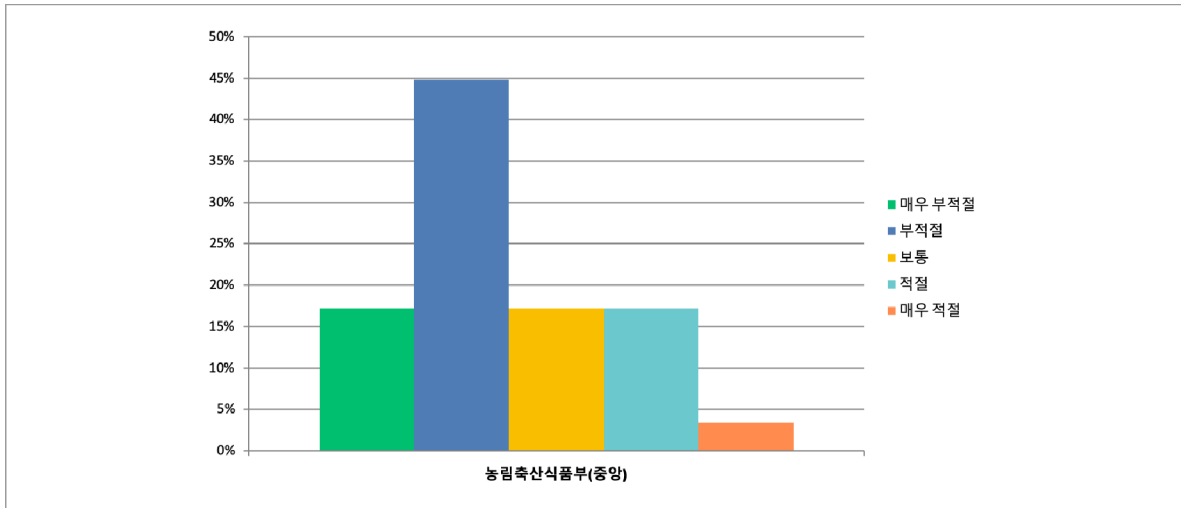
〈그림 7-68〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기에 적절한 사무 수준: 징수 및 부과



## (3) 교부 및 통지

지방분권 추진과 관련하여 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기에 적절한 교부 및 통지단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 먼저 '부적절'은 44.83%로 가장 높은 비율로 나타났다. 다음으로 '적절', '보통', '매우 부적절' 모두 동일하게 17.24%의 비율을 보이고 있다. 마지막으로 '매우 적절'은 3.45%의 비율로, 다른 응답에 비해 매우 낮은 비율을 보이고 있다.

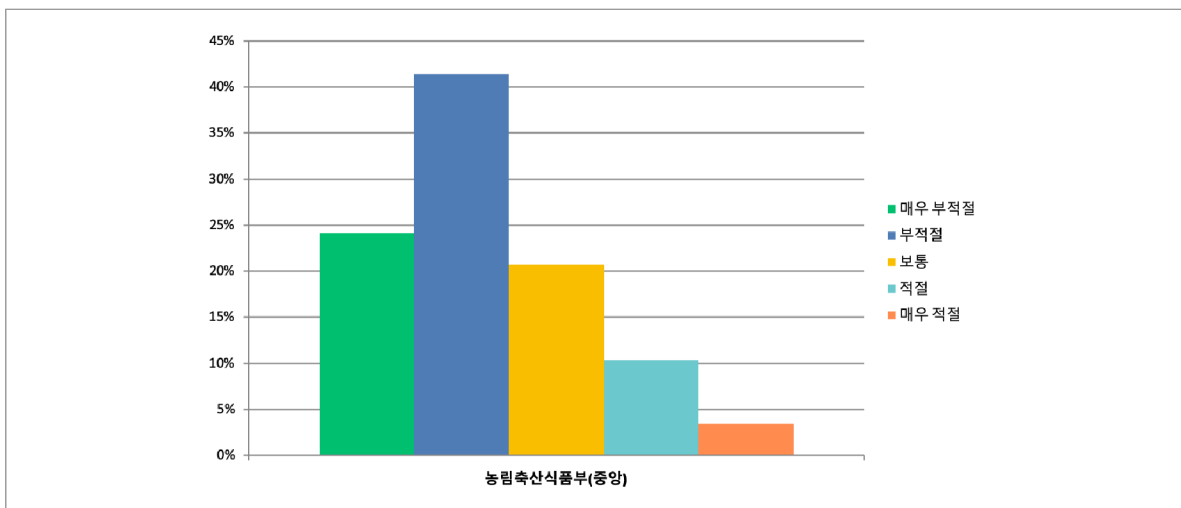
〈그림 7-69〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 교부 및 통지



#### (4) 등록 및 수리

지방분권 추진과 관련하여 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기에 적절한 등록 및 수리단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 먼저 ‘부적절’이 41.38%로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 다음으로 ‘매우 부적절’이 24.14%로 높은 비율을 보이고 있다. ‘보통’은 20.69%의 비율을 보이고 있으며, 이외 ‘적절’과 ‘매우 적절’은 각각 10.34%, 3.45%로 다른 응답에 비해 낮은 비율을 보이고 있다.

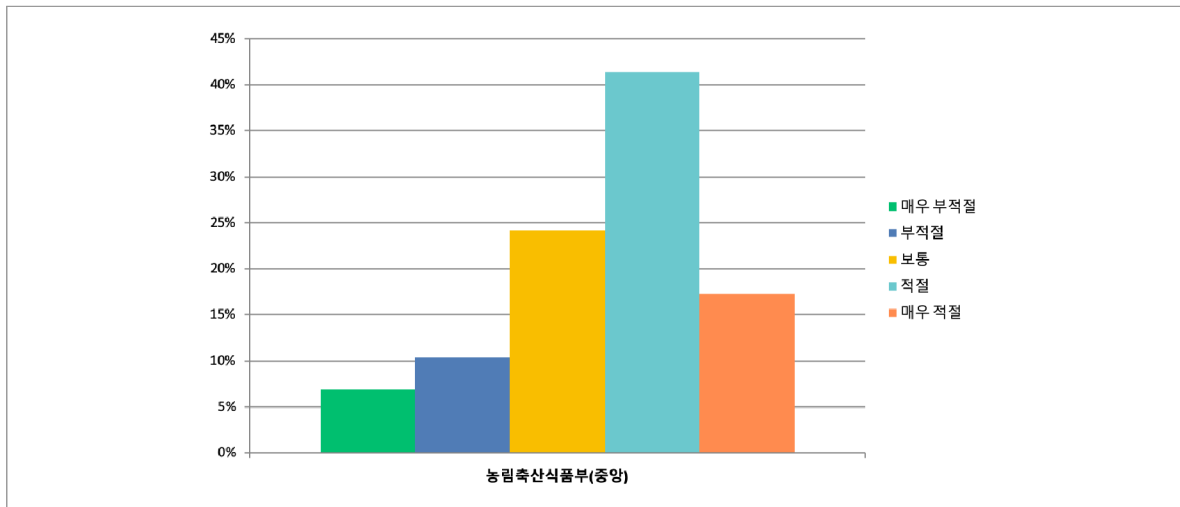
〈그림 7-70〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 등록 및 수리



### (5) 지정 및 협의

지방분권 추진과 관련하여 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기에 적절한 지정 및 협의 단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 먼저 ‘적절’이 41.38%로 가장 높게 나타나, 다른 단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답과 다르게 긍정적인 응답이 가장 높은 응답 비율을 차지한 것을 확인할 수 있다. 다음으로 ‘보통’과 ‘매우 적절’이 각각 24.14%, 17.24%의 비율을 보이고 있다. 마지막으로 ‘부적절’과 ‘매우 부적절’이 각각 10.34%, 6.90%로 다른 응답에 비해 낮은 비율을 보이고 있다.

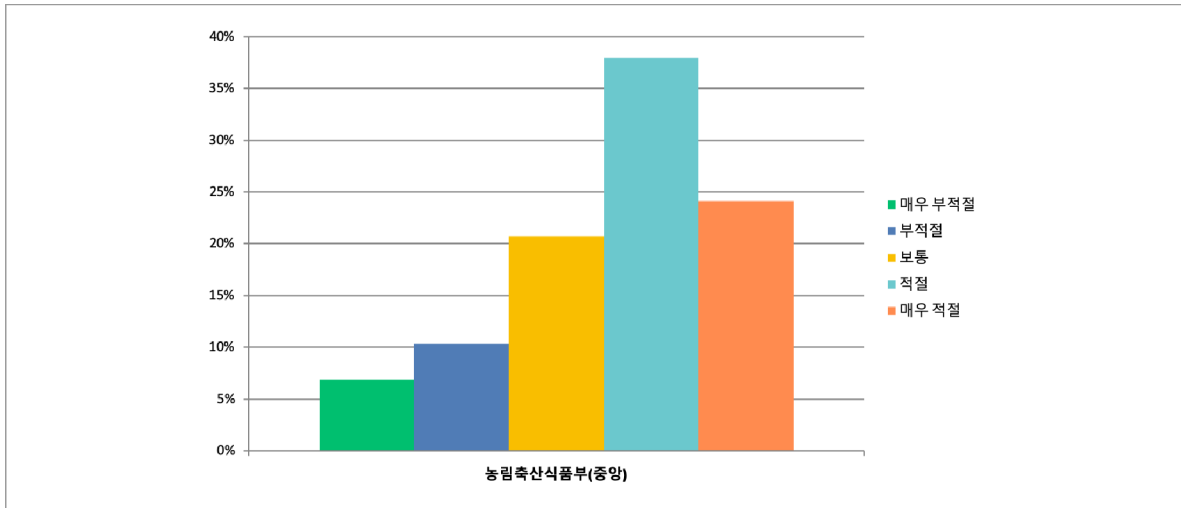
〈그림 7-71〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기에 적절한 사무 수준: 지정 및 협의



### (6) 규제 및 관리

지방분권 추진과 관련하여 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기에 적절한 규제 및 관리단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 먼저 ‘적절’이 37.93%로 가장 높게 나타났으며, ‘매우 적절’은 24.14%로, 긍정적인 응답이 높은 비율을 나타내고 있는 것을 확인할 수 있다. 이외 ‘보통’은 20.69%, ‘부적절’과 ‘매우 부적절’은 각각 10.34%, 6.90%의 비율을 나타내고 있다.

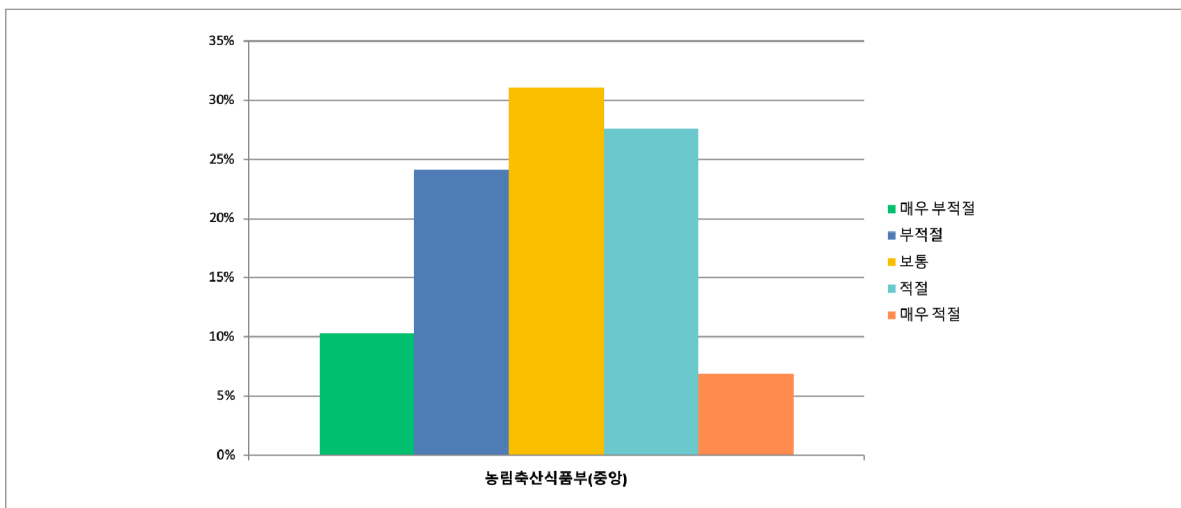
〈그림 7-72〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 규제 및 관리



### (7) 조사 및 보고

지방분권 추진과 관련하여 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기에 적절한 조사 및 보고단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 먼저 ‘보통’이 31.03%로 가장 높은 비율을 보이고 있어, 중도적인 응답이 뚜렷한 것으로 나타났다. 다음으로 ‘적절’과 ‘부적절’이 각각 27.59%, 24.14%로 고르게 분포하고 있으며, 마지막으로 ‘매우 부적절’과 ‘매우 적절’이 각각 10.34%, 6.90%의 비율을 보이고 있다.

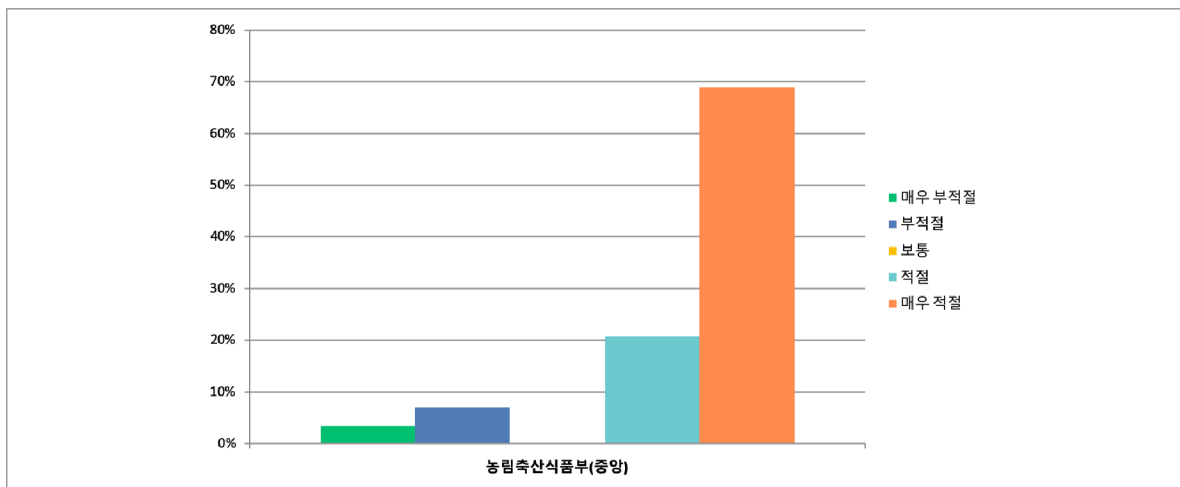
〈그림 7-73〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 조사 및 보고



## (8) 기획 및 계획

지방분권 추진과 관련하여 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기에 적절한 기획 및 계획단위사무 관련 사무 수준에 관한 응답은 다음과 같다. 먼저 ‘매우 적절’이 68.97%로 나머지 단위사무 중 가장 높은 비율로 긍정적인 응답이 나타난 것을 확인할 수 있다. 다음으로 ‘적절’이 20.69%의 비율을 보이고 있으며, ‘부적절’과 ‘매우 부적절’은 각각 6.90%, 3.45%의 낮은 비율을 보이고 있다.

〈그림 7-74〉 지방분권 추진 관련 농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기 적절한 사무 수준: 기획 및 계획



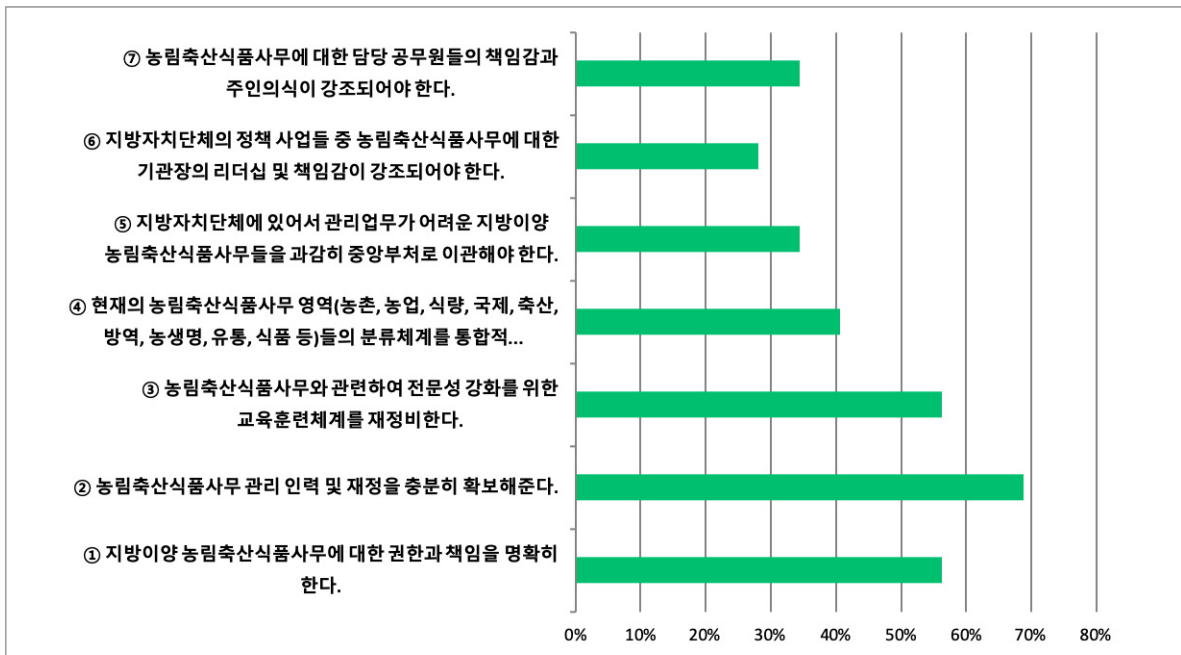
## 7) 농림축산식품사무 지방이양 관련 지방자치단체의 문제점에 대한 개선방안

농림축산식품사무 지방이양과 관련하여 지방자치단체의 문제점에 대한 개선방안 상위 3순위는 다음과 같다. 먼저 ‘농림축산식품사무 관리 인력 및 재정을 충분히 확보해준다.’가 68.75%로 가장 높게 나타났다. 다음으로는 ‘지방이양 농림축산식품사무에 대한 권한과 책임을 명확히 한다.’와 ‘농림축산식품사무와 관련하여 전문성 강화를 위한 교육훈련체계를 재정비한다.’가 56.25%로 동일한 비율로 높게 나타났다. 마지막으로 ‘현재의 농림축산식품사무 영역(농촌, 농업, 식량, 국제, 축산, 방역, 농생명, 유통, 식품 등)들의 분류체계를 통합적 관리체계로 재정비한다.’가 40.63%로 뒤를 이었다.

이외 ‘지방자치단체에 있어서 관리사무가 어려운 지방이양 농림축산식품사무들을 과감히 중앙부처로 이관해야 한다.’와 ‘농림축산식품사무에 대한 담당 공무원들의 책임감과 주인의식이 강조되어야 한다.’가 동일하게 34.38%, ‘지방자치단체의 정책 사업들 중 농림축산식품사무에 대한 기관

장의 리더십 및 책임감이 강조되어야 한다.’가 28.13%로 농림축산식품사무 지방이양과 관련하여 지방자치단체의 문제점에 대한 개선방안으로 나타났다.

〈그림 7-75〉 농림축산식품사무 지방이양과 관련하여 지방자치단체의 문제점에 대한 개선방안



## 제 8 장

# 사무지방방이양과 조직관리방안





# 제8장 사무지방이양과 조직관리방안

## 1 농림축산식품부 지방이양의 문제점 및 원인 분석

〈그림 8-1〉 지방이양의 문제점 분석

	문제점	요인
<b>지역자율성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>세부사업지침이 전국적으로 획일적으로 적용하여 지역여건과 부적합</li> <li>사업추진과정에서의 사업조정에 대한 자율성 부족</li> <li>지역여건에 적합하지 않은 예산규모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정운영의 경직성</li> <li>획일화된 예산규정</li> <li>기능과 조직의 혼재</li> </ul>
<b>지방농정인력</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국고보조사업수 증가로 지자체 농정인력 1인당 사업수 증가에 따른 전문성 하락</li> <li>부처간, 부서간 개발 사업이 기초로 오면서 중복</li> <li>기초자치단체장 공약사업과 총돌- 공약사업에 전담인력 배치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농정업무분야가 성과평가에 불리</li> <li>순환보직</li> <li>지방농정인력 부족</li> <li>부처간 소통부족</li> </ul>
<b>자치단체의 자체사업</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부의 국고보조사업이 확대되면 지자체 자체사업이 위축</li> <li>기초는 농정성과보다는 다수 농업인이 원하는 소액분산사업이 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역의 자율성 부족</li> <li>지방비 부담을 초래하는 과도한 국고보조사업</li> <li>중앙부처 우선주의</li> </ul>
<b>조정기능</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도의 농정기능은 전문성이 있지만 사업조정기능 미흡</li> <li>도가 농정에서 어떤 역할을 담당하는지 분명하지 않아 갈등 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도는 사업기능이 없어 시군 간 광역화된 농정사업을 추진하지 못함</li> <li>협력 중간조직의 미비</li> </ul>

실태분석 결과를 요약하면 다음과 같은 문제점이 나타났다.

먼저, 지역자율성 문제다. 농림축산식품부의 본부에서 수행하는 사업은 세부지침이 전국적으로 획일적으로 적용하기 때문에 지역여건에 부적합 상황이 빈번하게 발생하고 있었다. 특히 사업추진 과정에서 사업조정에 대한 자율성이 부족했다. 이러한 자율성은 지역여건에 적합하지 않은 예산과도 연관성이 있다. 획일화된 지침과 예산으로 지역 특성에 맞는 사업수행이 어려운 문제가 발생하고 있었다. 이와 같은 문제는 단순히 농림축산식품부만의 문제가 아니라 중앙부처 차원의 문제라고 할 수 있다. 그중에서도 지역에 내려갈수록 기능과 조직이 혼재되어 있어 실제 중앙의 사업을 추진하는데 어려움을 겪고 있었다.

다음으로 지방농정인력 문제다. 국고보조금 사업의 증가로 지방자치단체의 농정인력 1인이 담당하는 사업수가 증가하고 이에 따라 일선 공무원의 전문성이 하락하고 있었다. 전문성이 떨어지는 이유는 농정업무분야가 성과평가에 불리하다는 것과 공무원 순환보직에서 비롯된 것으로 보여진다.

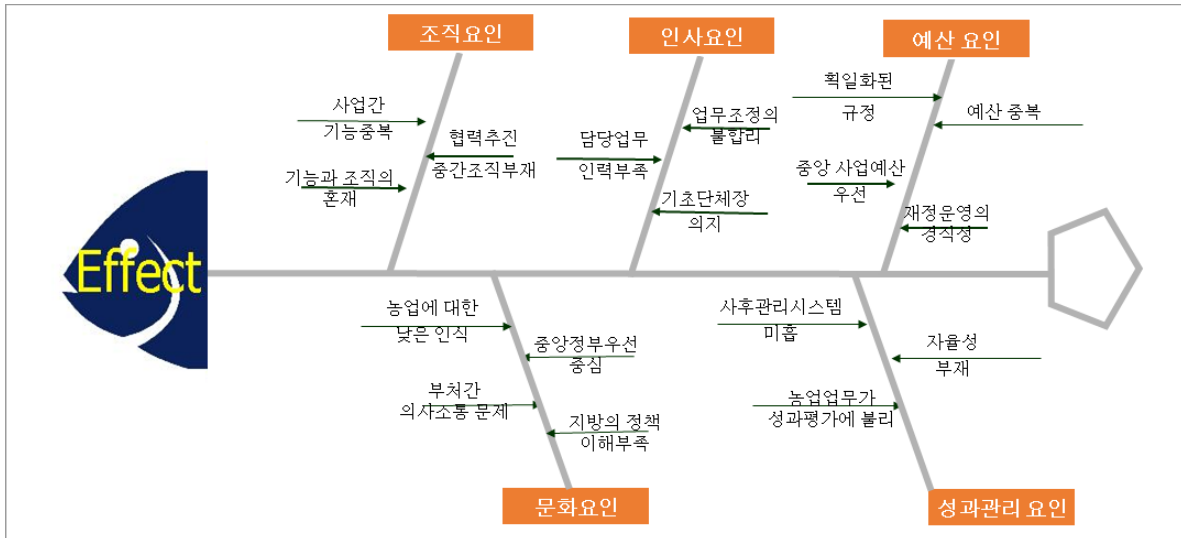
또 이러한 보조금 사업의 증가는 부처간 또는 부서간 유사한 사업을 수행하면서 정작 본부 사업부서에서는 다르다고 내려 보냈는데, 기초자치단체로 내려오면 중복사업이 되는 문제가 있었다. 이와 같은 원인은 부처간 소통부족에서 비롯된다. 모두 개별사업 중심으로 움직이기 때문에 유사사업이 있는지 사업부서에서는 알기 힘들고, 부처차원에서 파악해야 하는데, 부처 전체를 총괄하는 부서는 사업내용을 잘 알지 못하기 때문에 유사사업의 여부를 판단하기 어려운 문제도 있었다. 인력이 부족한 이유는 기초자치단체장 공약사업과 농림축산식품부의 보조금 사업이 충돌하면서 발생하기도 한다. 즉 기초자치단체장의 사업은 대체로 성과를 보여줄 수 있는 개발사업에 초점을 두게 되고, 결국 보조금사업과 함께 인력을 내려보내도 정작 일선자치단체장은 그 인력은 농림축산식품 관련 업무에 배치하는 것이 아니라 다른 업무에 배치하는 상황이 있어 농정인력이 늘 부족한 상황이 발생하게 된다.

셋째, 자치단체의 자체사업과 농림축산식품부의 국고보조금 사업의 충돌이다. 일반적으로 중앙정부의 국고보조사업이 확대되면 지방자치단체의 자체 사업이 위축되는 경향이 있다. 특히 기초자치단체로 내려갈수록 국고보조금 사업의 농정성과보다는 다수 농업인이 원하는 소액분산 사업이 확대되는 경향이 있다. 이러한 원인은 앞에서 언급한 바와 같이 지역의 자율성 부족때문인 것도 있으며, 매칭펀드로 인해 지방비 부담을 초래하는 과도한 국고보조사업 때문에 지방재정이 열악한 기초자치단체의 경우 사업을 받을 경우 자체사업이 위축될 수밖에 없는 구조에 있다.

넷째, 조정기능의 취약한 문제다. 국고보조사업을 비롯해 중앙정부의 사업이 내려갈 때 유사중복을 광역자치단체인 도와 시에서 조정할 수 있어야 하는데 현실은 그렇지 못하다. 광역자치단체가 농정기능에 전문성을 갖고 있으나 사업조정기능이 미흡한 문제를 갖고 있다. 무엇보다도 도가 농정에서 어떤 역할을 담당하는지 분명하지 않아 갈등이 발생하기도 한다. 게다가 사업기능이 없어 시군 간 광역화된 농정사업을 추진하지도 못하고 있다. 결국 중앙정부와 기초자치단체를 연결해 줄 수 있는 중간조직을 만들 필요가 있다.

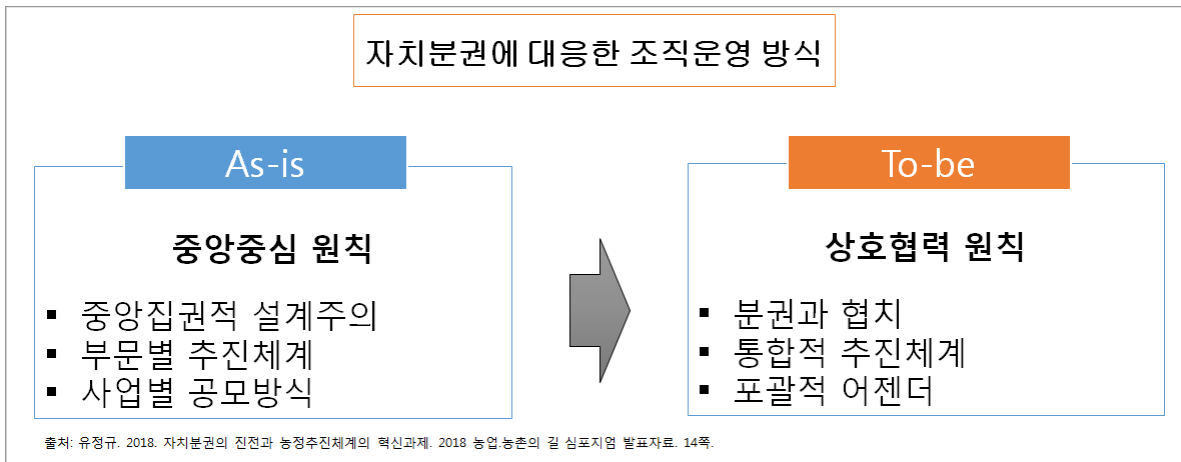
이와 같은 문제점을 조직, 인사, 예산, 문화, 성과관리요인으로 피쉬본 분석으로 정리해보면 다음과 같다. 피쉬본 분석은 특성요인 세분화 기법의 하나로, 일의 결과와 그것에 영향을 미치는 요인간의 관계를 계통적으로 정리하는 방법으로 결과에 대해 어떤 요인이 가장 중요한 영향을 미치는지 파악하는 방법이다. 분석결과를 보면, 중앙중심으로 사업이 기획되고, 추진된다는 것을 알 수 있다.

〈그림 8-2〉 지방이양의 문제점 피쉬본 분석



## 2 농림축산식품부 조직관리 방향

〈그림 8-3〉 농림축산식품부 자치분권과 조직운영 방식



농림축산식품부의 자치분권에 대응한 조직운영 방식은 다음과 같은 방향성을 갖추어야 한다(유정규, 2018. 14-18).

첫째, 분권과 협치의 농정추진체계 확립이다. 중앙집권적 설계주의 농정을 지역성과 지역주체의 창의성을 발휘할 수 있도록 분권과 협치의 농정추진체제로 개편해야 한다. 기존의 중앙집권적 설계주의는 현장의 목소리를 충분히 담지 못할 뿐만 아니라 지역의 자연적 특성이나 지역사회 구조

를 제대로 반영할 수 없었다. 지방분권을 강화하기 위해서는 지역이 자율성과 주체성을 갖고 책임 있는 역할을 할 때 지역 농업과 농촌의 고령화를 극복할 수 있을 것이다.

둘째, 통합적 접근방식으로 전환해야 한다. 그동안 정부는 부처별로 정책을 추진해 왔다. 행정자치부는 마을살리기, 농림축산식품부는 농촌살리기, 국토교통부는 도시재생 등 이름은 다르지만 지역을 살리겠다는 정책목표는 유사하다. 이미 지방은 도농간 통합되어 있는 체제인데 사업은 여전히 부처별로 달리 추진하여 정책성과를 극대화하기 어려운 문제가 있다. 또 지속가능한 농촌과 농업을 위해서는 경제적, 사회적, 환경적 관점 등을 통합해야 할 필요성이 있다. 즉 정책내용을 통합해야 할 것이다. 정책내용과 함께 정책수단간의 통합적인 추진체계를 구축해야 한다. 중앙정부에서 세분화되고, 획일화된 지침이 아니라, 다양한 농정수단을 제시하고, 지방정부는 지역의 실정에 적합한 정책수단을 선택할 수 있도록 해야 한다. 이때 선택된 정책수단들간에 상호충돌을 피하고, 효율성을 높이기 위해서는 정책수단이 통합적으로 운영되어야 한다.

결국, 농업정책과 농촌정책의 통합적 추진이 진행되어야 지방이양의 정책성과가 이뤄질 수 있을 것이다.

셋째, 포괄적 어젠더 방식에 입각한 농정추진방식의 도입이 요구된다. 중앙정부 중심의 공모방식을 벗어나 중앙정부는 어젠더만 제시하고, 그것을 실현하기 위한 구체적 사업은 지방정부가 주도적으로 발굴하여 추진할 수 있도록 bottom-up방식의 추진체제로 전환할 필요가 있다. 이미 행정안전부의 정부혁신 과제 발굴이 이와 같은 포괄적 어젠더 방식을 적용하고 있다. 정부혁신의 큰 비전과 중점과제만을 제시하고, 지역이 자율적으로 과제에 적합한 세부실천과제를 발굴하고, 실천하는 방식이다. 농업에 있어서도 지방자치단체와 이와 같은 포괄적 어젠더 방식을 적용할 필요가 있다.

〈그림 8-4〉 지방이양과 농림축산식품부 조직관리의 방향

	방향	정의
<b>분권과 협치</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역의 자율성과 책임성이 담보되는 분권과 협치의 농정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부와 지자체 간, 행정과 민간 간의 분권과 협치, 민간과 민간 간의 협치 농정</li> </ul>
<b>통합적 접근</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책목표간 통합, 정책수단간 통합, 정책내용의 통합적 추진체계 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙단위의 정책을 지역단위에서 통합적인 추진을 위한 기초단위의 통합적 정책추진시스템 구축</li> </ul>
<b>포괄적 어젠더</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>단위정책사업을 단계적으로 폐지하고, 어젠더방식으로 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부는 농정어젠더의 발굴과 관리 중심, 지자체는 어젠더의 실현을 위한 지역단위의 구축 프로젝트 개발</li> </ul>

## 3

## 실행과제

## 1) 국고보조사업의 통합

문제점에서 분석했지만 농림축산식품부의 국고보조사업의 수에 비해 지방자치단체의 인력은 매우 부족한 상황이다. 아래 표에서 보듯 농림수산 관련 내역사업수 및 보조사업수를 보면, 그 비중이 매우 높음을 알 수 있다. 예산액 대비로는 11.5%인데, 실제 내역사업수와 보조사업수의 비중은 20%를 넘고 있다. 즉 현 인력에 비해 보조사업수 등이 너무 많다는 것을 알 수 있다.

〈표 8-1〉 중앙정부 분야별 내역사업 및 보조사업 건수

분야	내역 사업수(건)	비중 (%)	보조 사업수(건)	비중 (%)	예산액 (억원)	비중 (%)
일반·지방행정	157	3.4%	2,714	1.5%	7,800	1.
공공질서및안전	96	2.1%	3,789	2.1%	11,147	1.4
통일·외교	45	1.0%	1,328	0.7%	8,655	1.1
국방	14	0.3%	39	0.0%	1,283	0.2
교육	76	1.6%	684	0.4%	2,460	0.3
문화및관광	1,119	24.2%	30,385	16.7%	46,503	6.
환경	262	5.7%	9,230	5.1%	47,338	6.1
사회복지	659	14.2%	51,971	28.5%	460,973	59.2
보건	323	7.0%	25,933	14.2%	16,535	2.1
농림수산	952	20.6%	42,244	23.2%	89,547	11.5
산업·중소기업및에너지	410	8.9%	7,410	4.1%	36,758	4.7
교통및물류	300	6.5%	2,749	1.5%	26,881	3.5
통신	81	1.7%	991	0.5%	3,837	0.5
국토및지역개발	107	2.3%	2,424	1.3%	18,799	2.4
과학기술	28	0.6%	431	0.2%	456	0.1

\* 출처: e-나라도움

결국, 중앙정부의 국가보조금 비중을 볼 때 국고보조금의 통합이 요구된다고 할 것이다. 역으로 사회복지, 문화관광 등 지방자치단체가 해야 할 업무의 국고보조금이 높다는 것은 지방분권이 확대되면 될수록 국고보조금사업이 지방으로 이양될 가능성이 높기 때문이다.

국고보조금 사업을 줄이기 위해서는 먼저 부서간 국고보조금 사업에 대한 협의, 조정을 거쳐 통

합할 수 있는 것을 통합할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 필요에 따라서는 입법 조치도 요구된다. 둘째, 부처간 국고보조금 사업에 대한 조정이다. 농림축산식품부와 농촌진흥청 간의 협의를 통한 조정이 요구되면, 필요에 따라서는 해양수산부, 산림청과도 협의를 해야 한다.

이를 통해 기초자치단체의 업무가중을 줄일 수 있으며, 통합관리를 통해 국고보조금의 효율성과 정책의 성과를 제고할 수 있다.

## 2) 중앙-지방 거버넌스 체계 강화

앞서 살펴보았듯이 각 지자체에 농림축산식품부의 사업이 국비지원의 형태로 내려가고 있지만 지자체와의 관계에 있어서 농림축산식품부의 역할이 미흡한 것이 사실이다. 특히 지역개발 사업의 경우 지자체와 중간지원조직(농어촌공사 등)이 주도적이기 보다는 각 사업을 위탁받은 업체들이 사업수행기간 내에만 사업을 관장하는 경우가 많다. 그러다 보니 지역에 대한 정보나 현황, 특성 등이 사업이 끝나면 사라지는 경우가 대부분이다. 따라서 농림축산식품부는 각 지자체에서 이루어지는 사업들의 특성을 파악하고 이를 적절히 예산과 시스템으로 총괄하는 것이 필요하다. 예를 들어, 도 자체사업으로 3농혁신, 마을만들기, 6차산업화, 행자부의 마을기업 사업 등이 진행되고 있다. 이러한 사업들과 연결하여 진행하는 정보를 총괄하는 시스템을 만든다면 보다 더 효율적인 지역개발 사업을 꾀할 수 있을 것이다.

이를 위해서는 각 지자체의 농촌정책 부서와의 긴밀한 접촉이 필요하다. 그리고 분기별 한번이라도 각 지자체의 상황들을 파악할 수 있는 거버넌스 체계를 만들고 수시로 정보를 파악하는 노력을 해야 한다. 실제 행안부의 경우는 이러한 역할을 할 수 있는 전문 중간지원기관을 지역별로 지원하여 지자체의 동향을 파악하고 컨트롤하고 있다. 이를 위해서는 농림축산식품부와 지방정부의 대표가 참여하는 협의체를 구축하는 것이다. 지방재정이 확대되면서 지방자치단체사업이 확대되면, 중앙사업과 지방사업이 서로 경합하는 사례도 있을 수 있으며, 지방의 자율성과 특성에 적합한 사업을 할 수 있도록 하기 위해서는 세부지침을 상시적으로 개선할 수 있는 기제로 협의체를 구축하는 것이 요구된다(황의식 외 2018:143).

문제는 협의체 참여자가 누구냐 하는 것이다. 협의체 구축에 있어 농림축산식품부의 담당자와 세부지침을 개선할 수 있는 담당자간 수직적 협력체계를 구축하는 것인지, 아니면 수평적 협력체계를 구축하는 것인지를 분명히 할 필요가 있다. 협의체 구축의 실효성 확보를 위해서는 수평적 협력체계를 구축하는 것이 요구된다. 수평적 협력체계에서 농림축산식품부의 역할은 협의체 운영의 주체가 되어서는 안된다. 이를 위해서는 협의체 구성을 지방정부 자율적으로 할 수 있도록 제도화해야 한다. 농림축산식품부는 참여자 중 하나가 되어야 하며, 세부지침의 개정에서 제도적

한계를 중앙정부 차원에서 풀 수 있는 조력자가 되어야 할 것이다.

둘째, 전문교육과정(농림축산식품공무원교육원 등)을 통해 업무담당 공무원, 지역개발 수행된 마을, 지역개발 수행업체 대표 및 종사자의 교육을 실시하는 것도 하나의 방법이다. 이를 통해 자연스럽게 전국적 네트워크가 형성되고 지역개발 사업의 모범사례 등이 공유되는 효과를 꾀할 수 있다.

셋째, 농림축산식품부와 지자체의 예산이 매칭되는 사업의 경우 위탁사업기관 선정에 할 때에도 적극적으로 관여하고 필요하면 농림축산식품부의 정책적 방향이 전달될 수 있도록 교육 및 컨설팅을 진행할 필요가 있다. 그리고 수시로 모니터링을 통해 지역개발 사업 전체 현황 맵핑이 필요하다.

〈표 8-2〉 지자체와의 관계에서 농림축산식품부의 역할

농림축산식품부의 역할
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보 총괄시스템 구축</li> <li>- 지역정보, 현황, 특성 및 지자체 농촌지역 개발사업 정보시스템 일원화</li> <li>• 협의체 구축</li> <li>- 지자체 담당부서와의 긴밀한 네트워크 구축</li> <li>• 전문역량 강화교육 실시</li> <li>- 공무원, 지역개발 수행업체 종사자의 전문성 확보 및 네트워크 형성 효과</li> <li>• 지역개발 위탁기관 컨설팅 및 모니터링</li> <li>- 농림축산식품부 정책방향 전달 효과</li> <li>- 지역개발 사업 현황 맵핑 구축 가능</li> </ul>

농림축산식품부 중심의 농촌 정책 거버넌스가 구축 혹은 재편된다고 하더라도 각 기관이나 단체와의 관계 속에서 농림축산식품부의 역할에 대한 정리가 없다면 효과적인 농촌정책 추진은 어려울 것이다. 재편된 농촌 정책 거버넌스 속에서 농림축산식품부의 역할을 체계화하고 지자체와 산하기관, 타 중앙부처(행정안전부, 국토교통부 등) 및 민간/시민단체와의 관계에서 농림축산식품부의 역할을 구체화할 필요가 있다. 농림축산식품부 주도로 이루어지는 농촌개발사업 분야에서도 타 기관이나 단체, 민간과의 관계 설정은 중요하다.

민간과의 관계에 있어서도 민간에서 이루어지는 많은 사업들, 자원들, 인력 및 조직들에 대해 DB화 해야 한다. 이를 위해서는 위에 언급한 중간지원조직의 기능 및 역할 강화가 기본이다. 지역에는 오랫동안 지역을 위해 헌신하고 있는 활동가들이 있다. 하지만 이들은 많은 경우 농림축산식품부 사업에 진입하지 못하거나 역할을 하지 못하고 있다. 농촌 지역에 대한 진지한 고민을 이어가고 있는 이들 활동가들이 적절히 역할을 할 수 있는 프로그램 설계가 필요하다. 또한 이 과정을 통해 지역에서 활동가들이 공익활동을 통해 자리잡을 수 있도록 해야 한다. 이러한 방법으로 농림축산식품부가 주도하여 지역개발 자문단(코칭그룹)을 지역의 활동가 및 전문가들을 취합하여 운영하는 것이 필요하다. 이러한 인적 네트워크는 농림축산식품부 사업을 추진할 때 지역의 상황을 모니터링할 수 있는 도구로도 활용될 수 있을 것이다. 또한 이러한 인력들은 지역의 다른 사업들,

예를 들면 청년정책, 사회적경제, 마을만들기 등에서도 역할을 하는 경우가 대부분이므로 자연스럽게 자원과 정책의 융복합을 꾀할 수 있을 것이다. 정기적으로 농촌의 민간 및 시민단체와의 주기적인 간담회도 필요하다. 이들과 함께 농촌지역의 문제를 함께 정의하고 이를 해결할 수 있는 방안을 함께 고민해야 한다. 이를 위해서는 전통적 방식의 지역개발을 새롭게 정의하고 편재할 필요가 있다. 이미 지역개발이 완료된 마을이더라도 사후 관리를 민간 및 시민단체, 마을활동가에게 맡길 필요가 있다. 청양 알프스 마을 사례처럼 이들 마을조직이나 활동가들이 다른 부처의 사업들이거나 자체 자원조달을 통해 다양한 체험프로그램, 상품개발, 축제연계들을 할 수 있도록 하고 죽어있는 마을들을 생기있게 바꿀 수 있는 기회를 부여해야 한다. 이는 물리적인 개발 뿐 아니라 소프트웨어, 더 구체적으로는 사람에 투자할 때 가능한 일이다. 이러한 프로그램을 통해 직간접적으로 농림축산식품부의 모니터링 요원, 활동가, 즉, 농림축산식품부 입장의 우군들을 만들어야 한다(이재호 외, 2018).

〈표 8-3〉 민간 및 시민단체와 관계에서 농림축산식품부의 역할

농림축산식품부의 역할
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간조직 및 물적·인적자원 DB구축</li> <li>• 농촌지역 활동가 및 전문가 인적네트워크 구축                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역개발자문단 운영</li> <li>- 공익 활동 정착 효과</li> <li>- 지역상황 모니터링 가능</li> </ul> </li> <li>• 주기적인 민간조직 간담회 개최</li> <li>• 사후관리 민간위탁</li> </ul>

### 3) 지방농정국(사무소) 신설

이러한 협의체 구축은 수평적 조직체계의 구축을 통해 지방정부의 자율성과 책임성을 강화할 수 있으나, 반면 국가차원의 정책성과를 내느냐하는 문제는 다른 차원의 문제다. 특히 통합적 접근과 포괄적 어젠더 중심의 농정어젠다를 실현하기 위해서는 지방정부간 이해관계자가 참여한 대립을 제어할 수 있어야 하는데 협의체에서는 일정한 한계가 있다.

또 광역자치단체나 기초자치단체에서는 농업생산기반에 인력과 예산을 늘리기 어렵다. 앞에서 문제점으로 지적한 바와 같이 농업 전문성이 없는 기초자치단체의 인력으로는 농촌과 농업발전을 추진하는데 일정한 한계가 있는 것도 사실이다.

따라서 단위사무 기준 중 중앙정부가 담당해야 하는 광역적 업무와 함께 현장 업무도 동시에



수행해야 하는 업무들 중 부서간 협력이 정책성과를 높일 수 있다고 판단되는 업무는 중앙정부가 직접 실행할 수 있는 농정국을 신설하는 것도 고민해야 할 것이다. 이러한 농정국 신설의 대표적인 예가 일본이다. 일본은 지방농정사무소를 두고 중앙정부의 정책집행을 실천하고 있다.

〈표 8-4〉 일본 지방농정사무소의 주요업무

부서	주요 업무
총무과	농정사무소 전반의 사무관리 및 운영
농정추진과	수전, 전작 경영소득안정대책의 가입신청 접수 및 심사 농림수산정책 전반에 관한 정보의 수발신
소비·안전국	식의 안전에 관한 리스크 커뮤니케이션이나 식육의추진 소비자 상담 표시 적정화를 위한 지시.지도 소고기의 이력추적제 감시, 지도 농약, 비료, 사료 등의 안전성 확보 및 사용의 적정화
식량부	미곡의 생산유통조사 쌀의 생산조정 추진. 지도 주요 식량의 유통. 가공업자 지도 국내외 미곡의 매입.보관. 판매 농산물검사(민간검사원의 육성, 등급검사기관의 지도. 감독)
통계부	통계사무의 기획.조정 통계자료의 가공.분석 농림어업의 경영통계업무. 센서스 수도작황통계, 면적통계, 축산통계, 유통통계
지역과	관할지역의 소비.안전업무와 주요 식량업무
통계·정보센터	각종 농림수산통계조사 및 농림수산에 관한 정보의 수발신

\* 출처: 김광수. 2011. 일본이 지방농정국. 세계농업정보. 한국농촌경제연구원. 6쪽.

현재 소속기관으로 국립종자원과 국립농산물 품질관리원과 본부 업무 중 지방이양업무를 통합하여 지방농정국 신설하고, 통계청으로 이관되었던 농림관련 통계업무를 환원하여 지방농정국 신설하는 것이다. 지방이양의 성과분석을 보면 국정 핵심 업무임에도 불구하고 지방정부의 한계와 부문별 사업으로 성과가 미약하다. 이미 국립종자원과 국립농산물품질관리원등 지역 지소가 있어 이들과 통합하여 업무를 수행하여 국고보조금 사업의 통합적 관리를 통해 성과제고에 기여할 수 있다.

또, 지방농정의 정책수립을 위해서는 기초가 되는 데이터 확보가 필수적이므로 통계청의 관련 업무를 이관 받고 직접 수행하고, 데이터는 통계청으로 이관할 수 있도록 업무 재조정이 필요하다. 현재 디지털경제에서 농업의 디지털을 실현하기 위해서는 데이터기반의 분석이 필수적인데, 현 체제로는 농업관련 기초 데이터 수집이 어려우므로 통계청 업무를 이관 받을 필요가 있다. 지방농정국 신설은 본부 공무원의 현장업무 이해도를 높인다는 차원에서 중앙과 지방의 협력 강화에도 기

여할 것으로 예상된다.

다만 지방농정국 신설이 자칫 지방분권에 역행한다는 비판이 제기될 수 있다. 일본의 경우도 지방농정사무소 인력이 지속적으로 증가하여 문제로 지적되고 있으나 지방분권을 강화하고 있는 현재에도 지방농정사무소를 유지하여 중앙정부의 업무의 추진하고 있다. 지방농정국 신설의 또하나의 쟁점은 몇 개나 설치하느냐의 문제다. 포괄적 접근을 위해서는 광역자치단체보다 보다 넓은 광역의 거점을 설치해야 할 것이다. 즉 수도권, 영남권, 호남권, 충청권, 강원권 등 권역별로 설치하는 것이 요구된다. 광역자치단체만큼 설치할 경우 지방자치단체 업무와 충돌, 지방분권에 역행이라는 문제가 있을 수 있으므로 권역별 설치가 요구된다.

또, 지방농정국 신설은 자치 광역자치단체의 농업기능을 포기할 수 있도록 할 가능성도 있다. 현재 국고보조금 사업에서 보듯 광역자치단체의 농업기능이 농림축산식품부의 업무를 그대로 기초자치단체에 내려보내고 있어 역할이 모호한 상황에 지방농정국의 신설은 이와 같은 상황을 더욱 악화시킬 수 있다. 따라서 지방농정국 신설과 함께 광역자치단체에 이관된 업무가 활성화 될 수 있도록 제도적 지원이 필요하다.

#### 4) 인사교류 활성화

지방분권이 강화할수록 중앙과 지방의 인사교류의 필요성은 더욱 높아진다. 중앙부처는 인사교류를 통하여 지방의 현지실정을 이해하고, 정책집행상의 문제점을 정확하게 진단하여, 중앙정부의 정책결정과정에서 발생할 수 있는 오류를 최소화할 수 있다. 또 중앙정부와 지방정부 간 상호 협조체제를 구축함으로써 국가정책의 수립과 집행의 연계성을 강화 할 수 있다. 지방입장에서는 지역의 폐쇄성과 협소성을 보완할 수 있으며, 지방공무원의 거시적 안목과 전문성, 정책 및 기획 능력을 제고할 수 있어 지역발전에 이바지 할 수 있다. 또, 통합적, 포괄적 어젠더 농정체계 구축을 위해서는 지방상호간 인사교류도 활성화되어야 한다.

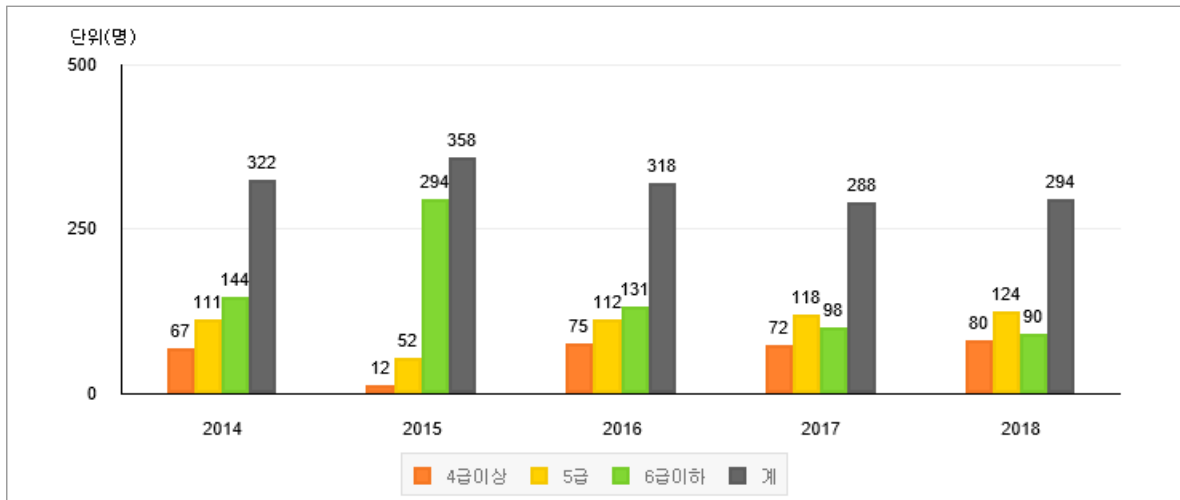
〈표 8-5〉 인사교류의 장단점 비교

장점	단점
공무원의 능력발전을 위한 경쟁기회의 확대와 경험 제고 인력의 통합적 활용을 통한 적재적소의 배치 중앙과 지방간 정책 연계성 확보 및 협조체제 유지	자치단체장의 인사권 확립과 자율적인 인사운영 저해 지방공무원의 지역전문성 함양 저해 중앙집권적 행정문화 답습 지방의 자율성 및 지역주의 저해 조직의 안정성 저해

\* 출처: 김판석 외. 2009. 공무원 인사교류 활성화 방안. 중앙인사위원회. 44쪽

현재 문제점으로 지적되고 있는 인력의 전문성 제고를 위해서도 인사교류는 활성화되어야 한다. 인사혁신처는 인사교류 활성화를 위해서 인사상 인센티브로 원 소속기관 복귀 보장, 복귀 후 희망 보직 및 승진 시 우대, 성과평가지 가점 부여, 근무성적 평정시 우대, 근속승진기간 단축가능을 제시하고 있다. 또 재정상 인센티브로, 수당, 주택보조비를 등 지급할 수 있도록 하고 있다(인사혁신처, 2019. 공무원 인사교류제도).

〈그림 8-5〉 연도별 중앙-지방간 인사교류자 현황



\* 출처: 인사교류 통계. [www.index.go.kr/potal/main/Eachdtlpagedetail.do?Idx\\_cd=1040](http://www.index.go.kr/potal/main/Eachdtlpagedetail.do?Idx_cd=1040)

따라서, 농림축산식품부는 지방이양사무를 중심으로 인사교류를 점진적으로 확대할 필요가 있다. 이중 지방이양사무로 넘어가는 농촌사업 업무를 중심으로 지방공무원의 본부교류를 활성화할 필요가 있다. 또 이들이 복귀하면 관련 업무를 담당할 수 있도록 지방정부와의 협력을 강화해야 한다. 이를 위해서는 인사교류 후 담당업무를 맡도록 하는 지방정부에 한해서 국고보조금 또는 농림축산식품부에서 추가 예산을 지원할 수 있도록 인센티브를 만들 필요가 있다.

농림축산식품부 본부차원에서는 파견관 제도 신설하고, 파견관 역할을 새로 만드는 것이다.

〈표 8-6〉 파견관 역할

- 지방자치단체의 농정사무 추진 실태 점검 및 정부 수준별 사무 협의 및 조정 기능 수행을 위한 파견관 제도 신설/확대
- 지방자치단체의 성과지표 관리 협조 및 인력지원 기능 수행
- 농림부-광역-기초자치단체간의 농정사무 협의 및 조정, 모니터링 기능 수행
- 농림부(중앙) 차원의 농업정책 기획 및 계획 수립 시, 지방자치단체 실태 및 수요 분석 및 제안제도 수행

## 5) 지방이양업무를 중심으로 한 다년 단위의 성과평가체계 구축

기존의 성과주의시스템의 결과 지방이양업무의 성과가 나타나지 않고 있다는 것이 전체적 인식 조사결과였다. 그럼에도 불구하고 여전히 과거지향적 연단위 성과평가체계를 추구하고 있다. 국고 보조금 사업의 경우 기존의 연단위 성과평가를 벗어날 필요가 있다. 즉 본질에 집중할 수 있는 평가체제로 개편하여야 할 것이다.

이를 위해서는 현재 농림축산식품부의 업무평가시스템을 개선하도록 할 필요가 있다. 먼저, 부처들과의 연합을 통해 연단위 정부업무평가시스템을 자율적으로 선택할 수 있도록 하여야 한다. 모든 사업을 다년평가로 바꿀수 없으므로 지방이양사무부터 다년평가제를 도입할 수 있도록 건의해야 한다.

구체적으로 사업군별 심층평가를 강화하도록 한다. 현재 농림축산식품부는 일부 문제사업에서 심층평가를 수행하고 있는데, 지방이양사무에 주기적, 상시적으로 수행하는 것이 요구된다. 지방이양사무에 이와 같은 사업군별 심층평가를 강화할 경우, 국고보조사업의 통폐합과 연계할 경우 그 효과가 더욱 향상될 것으로 예상된다.

지방이양사무와 관련된 평가와 더불어 현재 사무관급 이상으로 확대된 상대평가 방식의 성과관리 시스템을 절대평가 방식의 성과관리시스템으로 재 전환할 필요가 있다. 부처간 칸막이로 국고보조금 사업이 아래로 내려갈수록 중복화되는 문제를 해결하기 위해서도 성과관리시스템을 개선해야 한다.

기존의 성과관리 시스템은 현대 조직에서 운영되기 어려운 인사관리방식이다. 정교한 틀에 의한 상대평가는 불가능하므로 절대평가시스템 또는 기존에 활용했던 근무평정시스템을 이용한 성과평가시스템으로 전환할 필요가 있다.

이 역시 농림축산식품부가 자체적으로 개선하기 어려우므로, 행정안전부, 국무조정실과 논의하여 정책실험의 한 형태로 절대평가시스템을 도입해볼 필요가 있다.

이와 함께 사업지침의 자율적 선택을 강화해야 한다. 지방이양사무에 있어 지방의 자율성을 확대하기 위해서 사업지침도 최근 규제분야에서 논의되고 있는 포괄적 네거티브 방식을 적용해 볼 필요가 있다. 기존 사업지침은 법률이나 사업지침에 허용되는 것을 나열하고 그 밖의 것은 허용하지 않는 포지티브 방식이었다. 사업지침의 대부분이 법률을 근거로 하기 때문에 이와 같은 포지티브 방식을 준용하고 있다. 지방이양의 포괄적 어젠더와 통합적 접근을 위해서는 사업지침에서도 포괄적 네거티브 방식을 적용해 보는 것이다. 모든 정책이 아니라 지방이양사무를 중심으로 추진해보고 점진적으로 확대해 나가도록 하는 것이 필요하다. 또 이양사무에서도 민간이전방식이 아닌 자치단체 이전사무를 중심으로 추진하고, 정책성과에 따라 점진적으로 민간이전까지 적용할 필요가 있다. 이를 통해 지방의 자율성 제고를 통한 정책의 유연성과 사업성과를 제고할 수 있을 것으로 여겨진다.

## 참고문헌





## 참고문헌

### 〈국내문헌〉

- 권태진. (2018). 미국의 지방농정 추진제도-FSA 와 AMS 를 중심으로. 세계농업, 212, p.3-38.
- 김광수. (2011). 일본이 지방농정국. 세계농업정보. 한국농촌경제연구원. p.6.
- 김렬. (2012). 차기정부의 지방분권정책: 과제 및 개선방향. 한국행정학회 학술발표논문집, p.355-374.
- 김상태. (2013). 지방분권의 헌법적 보장. 법학연구, 49, p.277-296.
- 김수석 외. (2010). 지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제. 한국농촌경제연구원.
- 김수석 외. (2015). 국립농산물품질관리원 조직개편 방안 연구. 국립농산물품질관리원
- 김수석. (2018). 독일의 농정 추진체계와 시사점. 한국농촌경제연구원
- 김수연. (2017). 새정부의 지방자치 관련 공약 내용과 그 실현을 위한 공법적 과제. 공법학연구, 18(3), p.111-135.
- 김순은. (2018). 지방이양일괄법의 정의와 의의. 지방행정, 67(779), p.24-27.
- 김익식. (1990). 지방분권화의 이론정립을 위한 개념적 방법론적 고찰. 「지방행정연구」. 5(2): p.2031-2052
- 김재훈 외. (2007). 지방이양사무의 행·재정 상성 분석 진단. 한국지방자치학회 연구보고서.
- 김판석 외. (2009). 공무원 인사교류 활성화 방안. 중앙인사위원회. p.44
- 김홍상·채광석. (2010). 지방분권 추진에 대응한 농지관리사무의 효율 처리방안에 관한 연구. 한국농촌경제연구원.

- 농림축산식품부 내부자료. (2019). '연도별 지방이양 완료사무 현황'.
- 류영아·김필두. (2015). 지방분권 활성화 방안 연구: 자치재정권을 중심으로. 한국지방자치학회보, 27(2), p.221-248.
- 문유석. (2015). 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계: 농정분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): p.393-416.
- 박상철 외. (2015). 환경부 소관 지방이양 사무의 문제점 및 개선방안 연구. 한국행정학회.
- 박정수. (1993). 재정분권화정책의 결정요인에 관한 연구. 「한국행정학보」, 27(1): p.115-134
- 배인명. (1993). 재정분권화의 결정요인 분석: 미국 주 지방정부관계를 중심으로. 한국행정학보, 27(3): p.883-900
- 손성길. (2019). 절대평가 방식 성과관리시스템 정착. 월간 인사관리 06. 한국인사관리협회
- 안성호. (1992). 우리나라의 지방분권화 수준. 「한국행정학보」, 26(4): p.1303-1324
- 오현석. (2018). 프랑스의 지방분권과 지방농정 추진체계. 한국농촌경제연구원.
- 유정규. (2018). 자치분권의 진전과 농정추진체계의 혁신과제. 2018 농업, 농촌의 길 심포지엄 발표자료. p.14.
- 이용석. (2019). 새로운 패러다임 기반의 '진정한' 성과주의 HR. 월간 인사관리 05. 한국인사관리협회.
- 이용환 외. (2007). 「지방분권개혁의 전략과 과제(I)」. 경기개발연구원.
- 이재호 외. (2018). 국민중심의 농업관련 기관 간 기능연계 강화방안. 농림축산식품부.
- 이주량. (2015). 미국의 정부 농업 연구개발과 보급체계. 세계농업, 173, p.3-21.
- 이창균. (2012). 지방분권 추진에 따른 정부간 재정관계 개선 방안에 관한 연구. 재정정책논집, 14(3), p.93-123.
- 이현우. (2017). 미국의 정부형태별 역할분담과 지방재정구조 분석 시사점. 정책연구, p.1-82.
- 임승빈. (2006). 「지방자치론」, 서울:법문사
- 자치분권위원회 2019년 자치분권 시행계획 자료. (2019). p.3, 37-43
- 자치분권위원회. (2018). 자치분권종합계획(안). 자치분권위원회.
- 전훈. (2018). 특별지방행정기관의 정비와 중앙정부의 역할. 지방자치법연구, 18, p.3-28.
- 정우현 외. (2012). 환경거버넌스의 다각현황 및 시사점. 한국환경정책평가연구원.



- 조성호·송상훈·이용환·이현우·정재진·윤태웅. (2009). 지방행정체제 개편 논의에 대한 진단과 분석. 정책연구, p.1-2.
- 조성호·윤태웅. (2011). 지역정부 구축을 위한 지방분권에 관한 연구. 「지역정책연구」, 22(2): p.1-22.
- 조신형·육동일. (2012). 지방자치 권능 강화를 위한 지방자치법 개정방향에 관한 연구. 사회과학연구, 23(1), p.69-92.
- 지방자치법 제9조, 제10조.
- 최영출. (2013). 지방분권 수준과 영향요인 관계 분석: 재정적 분권을 중심으로. 지방정부연구, 17(2), p.369-389.
- 최용환. (2014). [해외리포트] 미국 지방자치단체의 구조와 지방분권. 충북 Issue & Trend, (15), p.44-57.
- 하정봉. (2008). 지방이양사무의 특성별 성과분석: 이양타당도와 집행만족도를 중심으로. 「한국행정논집」, 20(3): p.687-711.
- 하혜영. (2017). 이슈와 논점: 중앙행정권한의 지방이양 관련 쟁점과 과제. 국회입법조사처.
- 한국지방행정연구원 연구보고서. (2019). '국가-지방자치단체간, 지방자치단체간 사무배분 방안' p.12
- 행정안전부. (2012). 자치입법실무. 행정안전부.
- 홍정선. (2007). 「지방자치법학」. 서울: 법영사.
- 홍준현. (1998). 중앙사무 지방이양 추진사업에 개선방안. 기본연구과제, 1998, p.1-160.
- 홍준현·하혜수·최영출. (2006). 지방분권 수준 측정을 위한 지방분권 지표의 개발과 적용. 지방정부연구, 10(2), p.7-30.
- 황의식 외. (2018). 지방분권을 위한 농정 추진 체제 개편 방안 (1/3 차년도). 한국농촌경제연구원.
- 황의식 외. (2019). 지방분권을 위한 농정추진 체제 개편방안(1/3차년도), 경제인문사회연구회.

## 〈국외문헌〉

Ebel, R. D., & Yilmaz, S. (2002). Concept of fiscal decentralization and worldwide overview. Washington, DC: World Bank Institute.

내閣府. (2015). 平成 27 年度 機構·定員審査結果 (概要). 内閣府

農林水産省. (1998). 平成10年度 農林水産省年報. 農林水産省.

農林水産省. (1999). 平成11年度 農林水産省年報. 農林水産省.

農林水産省. (2000). 平成12年度 農林水産省年報. 農林水産省.

農林水産省. (2010). 平成22年度組織·定員改正の主要事項について. 農林水産省.

農林水産省. (2015). 農林水産省設置法の一部を改正する法律案 (概要). 農林水産省.

農林水産省大臣官房文書課. (2015). 農林水産省の業務·組織改革について. 農林水産省

石川武彦. (2010). 農林水産省行政の適正かつ効果的な遂行を目指す組織再編. 「立法と調査」 no.303.  
参議院事務局企画調整室

일본 기후현. 岐阜県. 農産物流通課の紹介.

일본 내각부. 内閣府. 「第4次地方分権一括法」.

일본 내각부. 内閣府. 地方分権アーカイブ.

일본 농림수산성. 農林水産省. (2010). 国の出先機関改革に係る公開討議 説明資料-地方農政局; 農  
林水産省. (2010). 国の出先機関改革に係る公開討議 参考  
資料-地方農政局.

일본 농림수산성. 農林水産省. 農業振興地域制度及び農地転用許可制度.

일본 농림수산성. 農林水産省. 第1回農林水産改革チーム「有職者との意見交換会」の概要について.

일본 농림수산성. 農林水産省. 地方参事官ホットライン.

일본 야마나시현. 山梨県. 平成28年度の組織体制について. 組織再編.

清水徹朗. (2002). 地方文献と農業政策. 「農林金融」 2002(3). 農林中金総合研究所.

河田尚弘. (2015). 地方組織の再編をめぐる課題—農林水産省設置法の一部を改正する法律案—. 「立  
法と調査」 no.363. 参議院事務局企画調整室

## 〈웹페이지〉

e-나라도움. www.gosims.go.kr (검색일: 2019.06.19.)

<http://www.city.yokohama.lg.jp/kenko/kourei/kyoutuu/jourei/unkyo/h23/pdf/2301shiryoku4.pdf>. (검색일: 2019.02.12.)

<http://www.maff.go.jp/j/kanbo/tpp/toiawase.html>. (검색일: 2018.11.27.)

<http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/>. (검색일: 2018.12.01.)

[http://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/kihyo01/081031\\_1.html](http://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/kihyo01/081031_1.html). (검색일: 2018.11.20.)

<http://www.pref.yamanashi.jp/gyousei-kk/soshiki/soshikisaihen.html>. (검색일: 2018.11.28.)

<http://wwwa.cao.go.jp/notice/index.html#SEC03>. (검색일: 2018.11.22.)

<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/04ikkatsu-gaiyo.pdf>. (검색일 2019.02.12.)

<https://www.pref.gifu.lg.jp/kensei/ken-gaiyo/soshiki-annai/nosei/nosan-buturyu/>. (검색일: 2018.11.28.)

Rondinell(1981); Rondinell et al(1981); Naven(2005); 정우현 외(2012); 박상철 외(2015)에  
서 재인용.

Rondinell(1981); Rondinell et al.(1981); Naven(2005); 정우현 외.(2012); 박상철 외.(2015)  
재인용

Schneider, A. (2003). Decentralization: conceptualization and measurement Decentralization.  
*Studies in Comparative International*. 38(3): 32-56.

USDA. (2017). Report to Congress. USAID.

국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr>)

국가법령정보센터. '지방자치단체의 농림축산식품사무'. (<http://www.law.go.kr>)

농림축산식품부 법령정보. (2019). (<http://www.mafra.go.kr/mafra/353/subview.do>)

인사교류 통계. www.index.go.kr/potal/main/Eachdtlpagedetail.do!/dx\_cd=1040

인사교류 통계. www.index.go.kr/potal/main/Eachdtlpagedetail.do!/dx\_cd=104 (검색일: 2019. 06.15.)



부 록

# 설문조사 설문지





**부록1 AHP 조사 설문지**
**지방분권화에 대응한 농림축산식품사무 권한배분 기준 분석**

안녕하십니까?

지방분권화 및 지방자치단체가 본격적으로 도입된 이후, 농축산식품관련 많은 사무들이 지방자치단체로 이양되고 있습니다. 본 조사에서는 지방분권화에 대응한 농림축산식품 단위업무 및 사무 수행 주체 주요 결정기준에 대한 상대적 중요도를 조사하고자 합니다.

본 조사는 연구의 일환으로 실시되는 것이며, 조사결과는 향후 농림사무 지방이양 개선방안에 대한 기초자료로 활용됩니다. 바쁘시더라도 본 설문의 취지를 널리 이해해 주시고 조사에 응해주시기 바랍니다.

본 조사의 결과는 통계적으로 처리되기 때문에 응답하신 내용에 대해서는 절대 비밀이 보장됩니다.

2019. 3. 12.

한국행정연구원

**연구 담당자: 이재호 박사(한국행정연구원)**

**박상철 교수(영남대학교, 행정학과)**

연락처: (T) 053-810-2637. (E-) scpark@ynu.ac.kr

## I. 농림축산식품사무 지방이양 기준에 대한 상대적 중요도 평가(사전숙지 사항)

농림축산식품사무 지방이양에 대한 평가기준들의 상대적 중요도 평가는 각 평가 기준에 있어 어떤 기준이 농림축산식품사무 지방이양에 더 중요하거나 적용가능한지에 대한 판단을 묻는 항목으로 아래의 기준에 대한 설명을 숙지하시고 각 농림축산식품 분야별(농촌, 농업, 식량, 국제, 축산, 방역, 농생명, 유통, 식품) 질문에 응답해 주시기 바랍니다.

### 1. 농림축산식품사무 분야별 주요 기능

분야	주요 기능
농촌분야	농촌정책기획, 지역개발, 농촌복지, 농촌산업, 농촌관광 및 문화 활성화
농업분야	농업정책기획, 농지관리, 경영인력관리, 농업금융, 재해보험
식량분야	식량정책기획, 식량산업, 농가소득안정추진, 농업기반 및 간척지 농업관리
국제분야	국제협력추진, 농업통상, 검역정책기획, 동아시아자유무역협력
축산분야	축산정책기획 및 경영, 축산환경자원관리, 동물복지
방역분야	방역정책기획, 구제역방역, 조류인플루엔자방역
농생명분야	농산업정책기획, 과학기술개발, 친환경농업, 종자생명산업, 농기자재관리
유통분야	유통정책기획, 식생활소비관리, 경영관리
식품분야	식품산업정책기획, 식품 및 외식산업진흥, 수출진흥

### 2. 농림축산식품사무 단위업무 유형

〈농림축산식품사무 단위사무별 분류기준〉

유형 명	단위 사무 특징	단위사무 분류 기준
허가 및 승인	허가 및 승인 업무 및 자격인정	제한을 해제하는 비교적 적극적 행정행위
징수 및 부과	징수 및 과징금 부과, 포상	근거에 기반 한 판단으로 금전상 의무 및 특권의 부과행위
교부 및 통지	교부, 송부, 고지, 통지	사실 및 의견을 알리는 행정행위
등록 및 수리	등록 및 변경, 신고 수리 접수	사실을 유효한 행위로 받아들이는 소극적 행정행위
지정 및 협의	지정, 위탁, 위촉, 협의, 청문	관련기관 간 협의를 바탕으로 하는 행위
규제 및 관리	지도, 명령, 감시, 조치, 규제+관리, 예방	적극적 규제 및 관리 행위
조사 및 보고	검사, 조사, 보고, 기록, 제출	행정기관이 정보를 수집, 정리, 보고하는 행위
기획 및 계획	중장기 정책 과제 기획 및 계획	행정기관이 종합 정책을 기획 및 발굴하는 행위



## 〈농축산식품사무 단위업무 재분류〉

원분류	단위 업무 특성
등록 및 수리	<b>소극적 행정 행위사무</b> (비교적 정형화된 사무로써 업무량 파악이 상대적으로 용이한 사무)
교부 및 통지	
지정 및 협의	<b>정책사무</b>
허가 및 승인	
기획 및 계획	
규제 및 관리	<b>적극적 행정 행위사무</b> (정형화하기 어려운 사무로써 지자체의 적극성 및 능동성이 요구되는 사무)
조사 및 보고	
징수 및 부과	

## 3. 농축산식품사무 수행 주체 결정기준

기 준	설 명
<b>안전성</b> (외부성, 광역성)	- 농축산식품사무 관리 및 집행 부재에서 파생되는 <b>부정적 외부성(파급성 및 광역성)</b>
<b>경제성(효율성)</b>	- 농축산식품사무 추진의 <b>예산 책정 및 집행의 경제성</b> - 농축산식품사무 추진의 <b>행정 효율성</b>
<b>전문성(기술성)</b>	- 농축산식품사무 <b>집행의 전문성</b> - 농축산식품사무 <b>지정, 대응 및 규제기준 마련을 위한 기술성</b>
<b>현지성</b> (민주성, 대응성)	- 농축산식품사무 관련 문제 <b>예방 및 사무집행의 현지성(민주성)</b> - 농축산식품사무 관련 문제 발생 시 <b>대응의 신속도</b> - 지역 간 농축산식품사무의 <b>이질성</b>
<b>종합성</b> (정치성)	- 농축산식품 <b>정책 및 계획 수립 및 조정의 적절성</b> - 정치적 이해관계에 의한 농축산식품사무 <b>집행력 부재</b>

## II. 농축산식품사무 분야별 지방이양 권한배분 기준 우선순위

▶ 농축산식품사무 분야별 지방이양 권한배분 기준 도출을 위하여 지방사무로의 전환에 대한 현지적합성 수준과 우선적으로 고려되어야 하는 권한배분 기준 2개를 (v)표시해 주십시오.

농축산식품사무 분야	현지 적합성 수준			권한배분 기준 우선순위				
	높음	중간	낮음	안전성 외부성 광역성	경제성 효율성	전문성 기술성	현지성 민주성 대응성	종합성 정치성
농촌개발 및 농촌산업								
농지관리 및 농업금융								
식량산업 및 농가소득								
국제협력 및 농업통상								
방역(구제역)관리 및 축산환경 관리								
농업기술개발 및 친환경농업(종자개발)								
유통 및 식생활관리								
식품 및 외식산업								

### III. 농림축산식품사무 분야별 지방이양 기준에 대한 상대적 중요도 평가

#### 1. 농촌분야 관련 사무 분야

가. 아래의 세 가지 행정 행위사무를 농촌분야(농촌정책기획, 지역개발, 농촌복지, 농촌관광 및 문화 등)의 지방이양 기준으로 삼는다면 어떤 종류의 행정 행위사무가 가장 먼저 이양되어야 한다고 생각하십니까? 아래 표에 우선순위를 기입해 주십시오.

원분류	행정 행위 유형	우선 순위
등록 및 수리	소극적 행정 행위사무	( )순위
교부 및 통지		
지정 및 협의	정책사무	( )순위
허가 및 승인		
기획 및 계획		
규제 및 관리	적극적 행정 행위사무	( )순위
조사 및 보고		
징수 및 부과		

나. 다음은 농촌분야의 집행 주체를 결정하기 위한 계층적 의사결정을 위한 질문입니다. 다음의 기준들에 대한 상대적 중요성을 평가해 주십시오.

질 문	매우 중요 (3점)	중요 (2점)	보통 (1점)	중요하지 않음 (1/2점)	전혀중요 하지않음 (1/3점)
안전성이 경제성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
안전성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
안전성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
안전성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
경제성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
경제성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
경제성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
전문성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
전문성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
현지성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.

1-2. "안전성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농촌분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-3. "경제성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농촌분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-4. "전문성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농촌분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-5. "현지성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농촌분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-6. "종합성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농촌분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

## 2. 농업분야 관련 사무 분야

가. 아래의 세 가지 행정 행위사무를 농업분야(농업정책기획, 농지관리, 경영인력관리, 농업금융, 재해보험 등)의 지방이양 기준으로 삼는다면 어떤 종류의 행정 행위사무가 가장 먼저 이양되어야 한다고 생각하십니까? 아래 표에 우선순위를 기입해 주십시오.

원분류	행정 행위 유형	우선 순위
지정 및 협의	소극적 행정 행위사무	( )순위
교부 및 통지		
등록 및 수리		
허가 및 승인	정책사무	( )순위
기획 및 계획		
규제 및 관리	적극적 행정 행위사무	( )순위
조사 및 보고		
징수 및 부과		

나. 다음은 농업분야의 집행 주체를 결정하기 위한 계층적 의사결정을 위한 질문입니다. 다음의 기준들에 대한 상대적 중요성을 평가해 주십시오.

질 문	매우 중요 (3점)	중요 (2점)	보통 (1점)	중요하지 않음 (1/2점)	전혀중요 하지않음 (1/3점)
안전성이 경제성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
안전성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
안전성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
안전성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
경제성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
경제성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
경제성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
전문성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
전문성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
현지성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.

1-2. "안전성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농업분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-3. "경제성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농업분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-4. "전문성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농업분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-5. "현지성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농업분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-6. "종합성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농업분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

### 3. 식량분야 관련 사무 분야

가. 아래의 세 가지 행정 행위사무를 식량분야(식량정책기획, 식량산업, 농가소득안정, 농업기반 및 간척지 농업관리 등)의 지방이양 기준으로 삼는다면 어떤 종류의 행정 행위사무가 가장 먼저 이양되어야 한다고 생각하십니까? 아래 표에 우선순위를 기입해 주십시오.

원분류	단위 업무 특성	우선 순위
지정 및 협의	소극적 행정 행위사무	( )순위
교부 및 통지		
등록 및 수리		
허가 및 승인	정책사무	( )순위
기획 및 계획		
규제 및 관리	적극적 행정 행위사무	( )순위
조사 및 보고		
징수 및 부과		

나. 다음은 식량분야 집행 주체를 결정하기 위한 계층적 의사결정을 위한 질문입니다. 다음의 기준들에 대한 상대적 중요성을 평가해 주십시오.

질 문	매우 중요 (3점)	중요 (2점)	보통 (1점)	중요하지 않음 (1/2점)	전혀중요 하지않음 (1/3점)
안전성이 경제성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
안전성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
안전성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
안전성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
경제성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
경제성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
경제성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
전문성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
전문성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.
현지성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?	.	.	.	.	.

1-2. "안전성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 식량분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-3. "경제성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 식량분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-4. "전문성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 식량분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-5. "현지성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 식량분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-6. "종합성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 식량분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					



#### 4. 국제분야 관련 환경사무 분야

가. 아래의 세 가지 행정 행위사무를 국제분야(국제협력추진, 농업통상, 검역정책기획, 동아시아 자유무역협력 등)의 지방이양 기준으로 삼는다면 어떤 종류의 행정 행위사무가 가장 먼저 이양되어야 한다고 생각하십니까? 아래 표에 우선순위를 기입해 주십시오.

원분류	단위 업무 특성	우선 순위
지정 및 협의	소극적 행정 행위사무	( )순위
교부 및 통지		
등록 및 수리		
허가 및 승인	정책사무	( )순위
기획 및 계획		
규제 및 관리	적극적 행정 행위사무	( )순위
조사 및 보고		
징수 및 부과		

나. 다음은 국제분야 집행 주체를 결정하기 위한 계층적 의사결정을 위한 질문입니다. 다음의 기준들에 대한 상대적 중요성을 평가해 주십시오.

질 문	매우 중요 (3점)	중요 (2점)	보통 (1점)	중요하지 않음 (1/2점)	전혀중요 하지않음 (1/3점)
안전성이 경제성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
전문성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
전문성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
현지성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					

1-2. "안전성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 국제분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-3. "경제성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 국제분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-4. "전문성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 국제분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-5. "현지성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 국제분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-6. "종합성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 국제분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

## 5. 축산분야 관련 사무 분야

가. 아래의 세 가지 행정 행위사무를 축산분야(축산정책기획 및 경영, 축산환경자원관리, 동물복지 등)의 지방이양 기준으로 삼는다면 어떤 종류의 행정 행위사무가 가장 먼저 이양되어야 한다고 생각하십니까? 아래 표에 우선순위를 기입해 주십시오.

원분류	단위 업무 특성	우선 순위
지정 및 협의	소극적 행정 행위사무	( )순위
교부 및 통지		
등록 및 수리		
허가 및 승인	정책사무	( )순위
기획 및 계획		
규제 및 관리	적극적 행정 행위사무	( )순위
조사 및 보고		
징수 및 부과		

나. 다음은 축산분야 집행 주체를 결정하기 위한 계층적 의사결정을 위한 질문입니다. 다음의 기준들에 대한 상대적 중요성을 평가해 주십시오.

질 문	매우 중요 (3점)	중요 (2점)	보통 (1점)	중요하지 않음 (1/2점)	전혀중요 하지않음 (1/3점)
안전성이 경제성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
전문성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
전문성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
현지성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					

1-2. "안전성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 축산분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-3. "경제성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 축산분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-4. "전문성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 축산분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-5. "현지성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 축산분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-6. "종합성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 축산분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

## 6. 방역분야 관련 사무 분야

가. 아래의 세 가지 행정 행위사무를 방역분야(방역정책기획, 구제역방역, 조류인플루엔자방역 등)의 지방이양 기준으로 삼는다면 어떤 종류의 행정 행위사무가 가장 먼저 이양되어야 한다고 생각하십니까? 아래 표에 우선순위를 기입해 주십시오.

원분류	단위 업무 특성	우선 순위
지정 및 협의	소극적 행정 행위사무	( )순위
교부 및 통지		
등록 및 수리		
허가 및 승인	정책사무	( )순위
기획 및 계획		
규제 및 관리	적극적 행정 행위사무	( )순위
조사 및 보고		
징수 및 부과		

나. 다음은 방역분야 집행 주체를 결정하기 위한 계층적 의사결정을 위한 질문입니다. 다음의 기준들에 대한 상대적 중요성을 평가해 주십시오.

질 문	매우 중요 (3점)	중요 (2점)	보통 (1점)	중요하지 않음 (1/2점)	전혀중요 하지않음 (1/3점)
안전성이 경제성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
전문성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
전문성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
현지성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					

1-2. "안전성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 방역분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-3. "경제성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 방역분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-4. "전문성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 방역분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-5. "현지성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 방역분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-6. "종합성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 방역분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

## 7. 농생명분야 관련 사무 분야

가. 아래의 세 가지 행정 행위사무를 농생명분야(농산업정책기획, 과학기술개발, 친환경농업, 종자생명산업, 농기자재관리 등)의 지방이양 기준으로 삼는다면 어떤 종류의 행정 행위사무가 가장 먼저 이양되어야 한다고 생각하십니까? 아래 표에 우선순위를 기입해 주십시오.

원분류	단위 업무 특성	우선 순위
지정 및 협의	소극적 행정 행위사무	( )순위
교부 및 통지		
등록 및 수리		
허가 및 승인	정책사무	( )순위
기획 및 계획		
규제 및 관리	적극적 행정 행위사무	( )순위
조사 및 보고		
징수 및 부과		

나. 다음은 농생명분야 집행 주체를 결정하기 위한 계층적 의사결정을 위한 질문입니다. 다음의 기준들에 대한 상대적 중요성을 평가해 주십시오.

질 문	매우 중요 (3점)	중요 (2점)	보통 (1점)	중요하지 않음 (1/2점)	전혀중요 하지않음 (1/3점)
안전성이 경제성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
전문성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
전문성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
현지성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					

1-2. "안전성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농생명분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-3. "경제성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농생명분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-4. "전문성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농생명분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-5. "현지성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농생명분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-6. "종합성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 농생명분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					



## 8. 유통분야 관련 사무 분야

가. 아래의 세 가지 행정 행위사무를 유통분야(유통정책기획, 식생활소비관리 및 경영관리 등)의 지방이양 기준으로 삼는다면 어떤 종류의 행정 행위사무가 가장 먼저 이양되어야 한다고 생각하십니까? 아래 표에 우선순위를 기입해 주십시오.

원분류	단위 업무 특성	우선 순위
지정 및 협의	소극적 행정 행위사무	( )순위
교부 및 통지		
등록 및 수리		
허가 및 승인	정책사무	( )순위
기획 및 계획		
규제 및 관리	적극적 행정 행위사무	( )순위
조사 및 보고		
징수 및 부과		

나. 다음은 유통분야 집행 주체를 결정하기 위한 계층적 의사결정을 위한 질문입니다. 다음의 기준들에 대한 상대적 중요성을 평가해 주십시오.

질 문	매우 중요 (3점)	중요 (2점)	보통 (1점)	중요하지 않음 (1/2점)	전혀중요 하지않음 (1/3점)
안전성이 경제성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
전문성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
전문성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
현지성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					

1-2. "안전성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 유통분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-3. "경제성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 유통분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-4. "전문성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 유통분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-5. "현지성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 유통분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-6. "종합성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 유통분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

## 9. 식품분야 관련 사무 분야

가. 아래의 세 가지 행정 행위사무를 식품분야(식품산업정책기획, 식품 및 외식산업진흥, 수출진흥 등)의 지방이양 기준으로 삼는다면 어떤 종류의 행정 행위사무가 가장 먼저 이양되어야 한다고 생각하십니까? 아래 표에 우선순위를 기입해 주십시오.

원분류	단위 업무 특성	우선 순위
지정 및 협의	소극적 행정 행위사무	( )순위
교부 및 통지		
등록 및 수리		
허가 및 승인	정책사무	( )순위
기획 및 계획		
규제 및 관리	적극적 행정 행위사무	( )순위
조사 및 보고		
징수 및 부과		

나. 다음은 식품분야 집행 주체를 결정하기 위한 계층적 의사결정을 위한 질문입니다. 다음의 기준들에 대한 상대적 중요성을 평가해 주십시오.

질 문	매우 중요 (3점)	중요 (2점)	보통 (1점)	중요하지 않음 (1/2점)	전혀중요 하지않음 (1/3점)
안전성이 경제성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
안전성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 전문성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
경제성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
전문성이 현지성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
전문성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					
현지성이 종합성보다 얼마나 중요하다고 생각하십니까?					

1-2. "안전성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 식품분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-3. "경제성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 식품분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-4. "전문성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 식품분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-5. "현지성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 식품분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

1-6. "종합성"이라는 기준에 의거하여 생각해 볼 때 식품분야 관련 업무의 이양에 대하여 어떻게 생각하십니까?

질문	매우 동의 (3점)	동의 (2점)	보통 (1점)	동의 안함 (1/2점)	전혀동의 안함 (1/3점)
중앙정부가 담당하는 것이 더 낫다					

**부록2 공무원 설문조사 설문지**
**농림축산식품사무 지방이양에 대한 중앙과 지방 간  
협력강화 및 지방자치단체 역량강화를 위한 설문조사  
(농림축산식품사무 담당 공무원)**

안녕하십니까?

한국행정연구원은 국무총리실 산하 국책연구기관으로, 행정체제의 발전 및 행정제도의 개선 등에 관한 사항을 전문적·체계적으로 연구함으로써 국가행정발전에 이바지하고자 설립된 연구원입니다.

현재 농림축산식품사무 지방이양 관련 중앙-지방 간 협력 강화 및 지방자치단체 역량 강화를 위한 연구를 수행 중이며, 이와 관련하여 중앙행정부처 및 광역지방자치단체의 공무원을 대상으로 농림축산식품사무 지방이양 관련 인식조사를 실시하고 있습니다.

본 조사는 농림축산식품사무의 지방이양과 관련하여 중앙-지방 간 협력 및 협업체계를 강화하고 지방자치단체의 역량 강화를 위한 방안 등을 마련하기 위한 기초자료로 활용될 예정입니다.

귀하께서 응답하신 내용은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 통계목적 이외의 다른 용도로는 사용되지 않을 것이며, 응답결과에 대한 비밀은 보호됩니다.

바쁘신 중에도 조사에 협조하여 주셔서 진심으로 감사드립니다.

2019년 3월

**한국행정연구원**

본 조사와 관련하여 문의사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

- 조사기관 : 한국행정연구원
  - 연구책임 : 이재호 연구위원(02-2007-0566)
  - 공동연구 : 정소윤 부연구위원(02-2007-0668)
- 박상철 영남대 행정학과 교수(053-810-2637)

## Ⅰ. 중앙과 지방자치단체의 업무분담 및 역량분석

### 1. 업무 분담

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 농림축산식품사무의 지방이양과 관련하여, 광역 및 기초자치단체들 간의 권한과 책임범위를 명확하게 설정하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 현재의 농림축산식품규제 및 관리에 대한 법령 및 제도체계가 잘 설정되어 있다.	①	②	③	④	⑤
3) 현재의 농림축산식품부의 사무들이 광역 및 기초자치단체로 더욱 많이 이양되는 것이 바람직하다.	①	②	③	④	⑤
4) 효과적인 농림축산식품사무 관리를 위해서 중앙부처로부터 예산과 인력지원이 더욱 필요하다	①	②	③	④	⑤
5) 지방이양된 농림축산식품사무는 지방자치단체의 업무 부담을 가중시키고, 효과적인 관리에 어려움이 많기 때문에 농림축산식품부로 재이관하는 것이 바람직하다.	①	②	③	④	⑤

### 2. 조직 역량

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 지방자치단체의 농림축산식품정책 및 사무에 대한 관련 법령들이 잘 마련되어 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 지방자치단체의 농림축산식품사무 관련 부서들은 다른 부서(환경, 복지, 산림 등)들과의 협력체계를 잘 구축하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3) 지방자치단체의 농림축산식품업무 부서들은 충분한 인력을 가지고 있다.	①	②	③	④	⑤
4) 지방자치단체의 농림축산식품사무 업무량은 적정하다	①	②	③	④	⑤
5) 지방자치단체의 농림축산식품 예산은 충분하다	①	②	③	④	⑤
6) 지방자치단체의 기관장은 지역개발 등 다른 가치보다 농림축산식품에 대한 가치를 더욱 강조한다.	①	②	③	④	⑤

## 3. 개인 역량

항 목	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 농림축산식품사무 관리 및 추진에 있어서 공익을 먼저 생각한다.	①	②	③	④	⑤
2) 농림축산식품사무 관련 경력과 전문성을 갖추고 있다.	①	②	③	④	⑤
3) 농림축산식품사무 추진에 어려움이 있을 시, 부서장과 논의 및 의사소통을 많이 한다.	①	②	③	④	⑤
4) 지역 농림축산식품문제를 스스로 파악하려고 노력한다.	①	②	③	④	⑤
5) 새로운 농림축산식품정책 및 업무 추진에 필요한 개선사항들을 잘 제시한다.	①	②	③	④	⑤

## II. 농림축산식품사무 지방이양에 관한 협력체계

4. 다음 농림축산식품 관련 기관 중 가장 **협력관계가 많은 기관**은 어디입니까? 우선순위 3가지를 선택해 주십시오.

1순위		2순위		3순위	
-----	--	-----	--	-----	--

- |                  |           |               |
|------------------|-----------|---------------|
| ① 농림축산식품부        | ② 관련 중앙부처 | ③ 소속기관 및 공공기관 |
| ④ 광역자치단체         | ⑤ 기초자치단체  | ⑥ 민간산업체       |
| ⑦ 농림축산식품 관련 시민단체 | ⑧ 기타 ( )  |               |

5. 다음 농림축산식품 관련 기관 중 가장 **협력관계가 어려운 기관**은 어디입니까? 우선순위 3가지를 선택해 주십시오.

1순위		2순위		3순위	
-----	--	-----	--	-----	--

- |                  |           |               |
|------------------|-----------|---------------|
| ① 농림축산식품부        | ② 관련 중앙부처 | ③ 소속기관 및 공공기관 |
| ④ 광역자치단체         | ⑤ 기초자치단체  | ⑥ 민간산업체       |
| ⑦ 농림축산식품 관련 시민단체 | ⑧ 기타 ( )  |               |

6. 다음의 지방자치단체 농림축산식품 업무 중, 부서 간 협력관계가 많은 업무는 무엇입니까? 우선 순위 5가지를 선택해 주십시오.

1순위		2순위		3순위		4순위		5순위	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--	-----	--

- ① 농촌 지역개발 및 농촌산업                      ② 농지    ③ 농업금융, 재해보험
- ④ 식량산업 및 농가소득안정                      ⑤ 농업통상 및 검역정책                              ⑥ 축산경영 및 축산환경자원
- ⑦ 방역정책 및 구제역 방역                      ⑧ 식품산업진흥 및 외식산업진흥                      ⑨ 유통정책 및 식생활소비정책
- ⑩ 과학기술정책 및 친환경농업                      ⑪ 기타 (    )

### III. 농림축산식품업무 민원 수요 및 대응 조사

7. 다음의 지방자치단체 농림축산식품업무 중 민원수요가 가장 많은 업무는 무엇입니까? 우선순위 5가지를 선택해 주십시오.

1순위		2순위		3순위		4순위		5순위	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--	-----	--

- ① 농촌 지역개발 및 농촌산업                      ② 농지    ③ 농업금융, 재해보험
- ④ 식량산업 및 농가소득안정                      ⑤ 농업통상 및 검역정책                              ⑥ 축산경영 및 축산환경자원
- ⑦ 방역정책 및 구제역 방역                      ⑧ 식품산업진흥 및 외식산업진흥                      ⑨ 유통정책 및 식생활소비정책
- ⑩ 과학기술정책 및 친환경농업                      ⑪ 기타 (    )

8. 다음의 지방자치단체 농림축산식품 관리 및 지도업무 중 다른 업무에 비해 상대적으로 관리 및 지도가 어려운 업무는 무엇입니까? 우선순위 5가지를 선택해 주십시오.

1순위		2순위		3순위		4순위		5순위	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--	-----	--

- ① 농촌 지역개발 및 농촌산업                      ② 농지    ③ 농업금융, 재해보험
- ④ 식량산업 및 농가소득안정                      ⑤ 농업통상 및 검역정책                              ⑥ 축산경영 및 축산환경자원
- ⑦ 방역정책 및 구제역 방역                      ⑧ 식품산업진흥 및 외식산업진흥                      ⑨ 유통정책 및 식생활소비정책
- ⑩ 과학기술정책 및 친환경농업                      ⑪ 기타 (    )



9. 다음의 지방자치단체 농림축산식품 관리 및 지도업무 중 다른 업무에 비해 **상대적으로 관리 및 지도가 잘 시행되고 있는 업무**는 무엇입니까? 우선순위 5가지를 선택해 주십시오.

1순위		2순위		3순위		4순위		5순위	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--	-----	--

- ① 농촌 지역개발 및 농촌산업
- ② 농지
- ③ 농업금융, 재해보험
- ④ 식량산업 및 농가소득안정
- ⑤ 농업통상 및 검역정책
- ⑥ 축산경영 및 축산환경자원
- ⑦ 방역정책 및 구제역 방역
- ⑧ 식품산업진흥 및 외식산업진흥
- ⑨ 유통정책 및 식생활소비정책
- ⑩ 과학기술정책 및 친환경농업
- ⑪ 기타 ( )

**IV. 농림축산식품업무 지방이양에 따른 지방자치단체 애로사항 및 개선방안**

10. 농림축산식품사무 **지방이양에 따른 지방자치단체들이 직면한 문제점**은 무엇입니까? 우선순위 3가지를 선택해 주십시오.

1순위		2순위		3순위	
-----	--	-----	--	-----	--

- ① 지방자치단체는 스스로 농림축산식품정책을 결정·집행할 수 있는 전문적인 능력을 갖추지 못하고 농림축산식품업무 집행력이 부족하다.
- ② 농림축산식품업무 관련 전문 인력 및 예산이 부족하여 농림축산식품업무 관리가 원활히 이루어지지 못하고 있다.
- ③ 농림축산식품업무 관리는 공무원들 사이에서 기피하는 공무이다.
- ④ 지방자치단체별 재정 및 인력, 지역 특성이 다르기 때문에 중앙부서(농림축산식품부)로부터의 일괄적인 정책기조를 반영하기 힘들다.
- ⑤ 농림축산식품정책(업무)은 지방자치단체 비전에 비해 우선순위에서 뒤처지고 있어 효과적인 관리 및 집행이 어렵다.
- ⑥ 농림축산식품정책 보다는 다른 정책들에 대한 수요 및 관심이 많아 농림축산식품정책의 추진이 어렵다.

11. **(광역자치단체)** 다음의 문항 중 농림축산식품사무 **지방이양으로 인한 문제점**은 무엇입니까? 우선순위 3가지를 선택해 주십시오.

1순위		2순위		3순위	
-----	--	-----	--	-----	--

- ① 인력과 예산에 비해 중앙정부로부터의 이양사무가 많아 관할구역의 농림축산식품관리에 대한 체계적인 기획과 집행을 못하고 있다.
- ② 광역자치단체(시,도)에 이양된 농림축산식품사무가 기초지자체(시,군,구)에 재위임되고 있다.
- ③ 농림축산식품업무 관련 교육 제도 및 담당부서가 미약하다.

- ④ 독자적인 농림축산식품정책 수립 및 집행의 기능보다는 농림축산식품부 및 기초지자체 간의 중간매개자 역할에 그치고 있다.
- ⑤ 농림축산식품사무 및 업무에 대한 기관장의 관심 및 비전이 다른 정책에 비해 뒤처지고 있어 농림축산식품업무 추진에 어려움이 있다.
- ⑥ 농림축산식품정책 및 업무에 대한 지역주민의 관심 및 수요가 다른 정책에 비해 뒤처지고 있어 농림축산식품업무 추진에 어려움이 있다.
- ⑦ 농림축산식품업무 관련 부서는 소속 공무원들 사이에서 기피되는 부서이다.

12. **(기초자치단체)** 다음의 문항 중 농림축산식품사무 **지방이양으로 인한 문제점은 무엇입니까?** 우선순위 3가지를 선택해 주십시오.

1순위	2순위	3순위

- ① 기관의 고유 업무들 외에 광역자치단체(시,도)로부터 재위임 사무가 많아 효과적인 농림축산식품사무 관리에 어려움이 있다.
- ② 예산과 인력이 부족하여 위임 및 이양된 농림축산식품사무 처리에 어려움이 많다.
- ③ 농림축산식품사무 추진에 있어 사업별 조직과 기능별 조직이 잘 구분되어 있지 않아 농림축산식품사무 관리에 대한 중복성으로 행정인력 및 예산이 낭비된다.
- ④ 농림축산식품사무 부서가 환경, 복지 등 다른 업무와 통합되어 추진되고 있어 농림축산식품업무 처리에 있어서 독자성을 가지지 못하고 있다.
- ⑤ 농림축산식품정책 수립에 대한 권한이 크게 제약되어 있어 지역실정에 적합한 농림축산식품정책 및 계획을 수립하기 힘들다.
- ⑥ 농림축산식품정책 및 업무에 대한 기관장의 관심 및 비전이 다른 정책에 비해 뒤처지고 있어 농림축산식품업무 추진에 어려움이 있다.
- ⑦ 농림축산식품정책 및 업무에 대한 지역주민의 관심 및 수요가 다른 정책에 비해 뒤처지고 있어 농림축산식품업무 추진에 어려움이 있다.
- ⑧ 농림축산식품업무 관련 부서는 소속 공무원들 사이에서 기피되는 부서이다.

13. 지방분권 추진과 관련하여 **농림축산식품부의 기능 강화가 필요하다고 생각하시는 사무 영역을** 선택해 주십시오.

분야	주요기능	기능강화 필요사무 영역 (복수 선택)
농촌분야	① 농촌정책기획    ② 지역개발    ③ 농촌복지 ④ 농촌산업        ⑤ 농촌관광 및 문화 활성화	
농업분야	① 농업정책기획    ② 농지관리        ③ 경영인력관리 ④ 농업금융 및 재해보험	
식량분야	① 식량정책기획    ② 식량산업        ③ 농가소득안정추진 ④ 농업기반 및 간척지 농업관리	
국제분야	① 국제협력추진    ② 농업통상        ③ 검역정책기획 ④ 동아시아 자유무역협력	

분야	주요기능	기능강화 필요사무 영역 (복수 선택)
축산분야	① 축산정책기획 및 경영      ② 축산환경자원관리 ③ 동물복지	
방역분야	① 방역정책기획      ② 구제역방역 ③ 조류인플루엔자방역	
농생명분야	① 농산업정책기획      ② 과학기술개발 ③ 친환경농업      ④ 종자생명산업      ⑤ 농기자재관리	
유통분야	① 유통정책기획      ② 식생활소비관리      ③ 원예산업	
식품분야	① 식품산업정책기획      ② 식품 및 외식산업진흥 ③ 수출진흥	

14. 지방분권 추진과 관련하여 지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기에 적절한 업무 수준을 표시해 주십시오.

유형	단위사무 특징	단위사무 분류기준	광역					기초				
			부 적 절	부 적 절	적 절	적 절	부 적 절	부 적 절	적 절	적 절		
① 허가 및 승인	허가 및 승인업무 및 자격인정	제한을 해제하는 비교적 적극적 행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
② 징수 및 부과	징수 및 과징금 부과, 포상	근거에 기반한 판단으로 금전상 의무 및 특권의 부과행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
③ 교부 및 통지	교부, 송부, 고지, 통지	사실 및 의견을 알리는 행정행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
④ 등록 및 수리	등록 및 변경, 신고 수리 접수	사실을 유효한 행위로 받 아들이는 소극적 행정행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
⑤ 지정 및 협의	지정, 위탁, 위촉, 협의, 청문	관련기관 간 협의를 바탕으로 하는 행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
⑥ 규제 및 관리	지도, 명령, 감시, 조치, 규제+관리, 예방	적극적 규제 및 관리 행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
⑦ 조사 및 보고	검사, 조사, 보고, 기록, 제출	행정기관이 정보를 수집, 정리, 보고하는 행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
⑧ 기획 및 계획	중장기 정책 과제 기획 및 계획	행정기관이 종합정책을 기획 및 발굴하는 행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

15. 지방분권 추진과 관련하여 **농림축산식품부(중앙정부)**가 수행하기에 적절한 업무 수준을 표시해 주십시오.

유형	단위사무 특징	단위사무 분류기준	(농림축산식품부)중앙				
			부적절		적절		
① 허가 및 승인	허가 및 승인업무 및 자격인정	제한을 해제하는 비교적 적극적 행위	①	②	③	④	⑤
② 징수 및 부과	징수 및 과징금 부과, 포상	근거에 기반한 판단으로 금전상 의무 및 특권의 부과행위	①	②	③	④	⑤
③ 교부 및 통지	교부, 송부, 고지, 통지	사실 및 의견을 알리는 행정행위	①	②	③	④	⑤
④ 등록 및 수리	등록 및 변경, 신고 수리 접수	사실을 유효한 행위로 받아들이 는 소극적 행정행위	①	②	③	④	⑤
⑤ 지정 및 협의	지정, 위탁, 위촉, 협의, 청문	관련기관 간 협의를 바탕으로 하는 행위	①	②	③	④	⑤
⑥ 규제 및 관리	지도, 명령, 감시, 조치, 규제+관리, 예방	적극적 규제 및 관리 행위	①	②	③	④	⑤
⑦ 조사 및 보고	검사, 조사, 보고, 기록, 제출	행정기관이 정보를 수집, 정리, 보고하는 행위	①	②	③	④	⑤
⑧ 기획 및 계획	중장기 정책 과제 기획 및 계획	행정기관이 종합정책을 기획 및 발굴하는 행위	①	②	③	④	⑤

## V. 지방이양 사무집행 평가

16. **농림축산식품부 사무 지방이양**과 관련하여 아래의 내용에 대해 답해주십시오.

정책평가 구분	항목	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
이양 성과	지방이양된 사무의 집행과 지역수요와의 연계성	①	②	③	④	⑤
	중앙사무의 지방이양에 따른 주민신뢰도 향상	①	②	③	④	⑤
	지방이양 사무들의 지역실정의 반영 수준	①	②	③	④	⑤
	지방이양된 양 사무 집행에 따른 업무성과 공개수준	①	②	③	④	⑤
	지방이양에 따른 지자체 행정절차 간소화 수준	①	②	③	④	⑤
이양 적절성	중앙사무 지방이양 시기의 적절성 수준	①	②	③	④	⑤
	중앙사무 지방이양 타당도 수준	①	②	③	④	⑤
	중앙사무 지방이양 사전준비성 수준	①	②	③	④	⑤

정책평가 구분	항목	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
관계자 관심	중앙사무 지방이양에 대한 지자체 관심도 수준	①	②	③	④	⑤
	중앙사무 지방이양에 대한 의회의 관심도 수준	①	②	③	④	⑤
	중앙사무 지방이양에 대한 지자체장의 관심도 수준	①	②	③	④	⑤
	중앙사무 지방이양에 대한 주민들의 관심도 수준	①	②	③	④	⑤
이양 지원	중앙사무 지방이양에 대한 비재정적 지원 수준	①	②	③	④	⑤
	중앙사무 지방이양에 대한 농림축산식품부의 지원 수준	①	②	③	④	⑤

17. 기이양된 농림축산식품부 농업·농촌 분야 기능에 대한 정책성과(지표의미: 지역수요와의 높은 연계성, 지방이양에 따른 주민신뢰도 향상, 지자체 행정효율성 및 효과성 제고)와 관련하여 아래의 내용에 대해 답해주십시오.

농업·농촌 분야 지방이양 사무 기능	정책성과				
	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
수리계 조직 운영	①	②	③	④	⑤
환지계획의 인가 및 고시, 통지	①	②	③	④	⑤
여성농업인 육성계획 수립	①	②	③	④	⑤
영농조합법인 해산청구	①	②	③	④	⑤
수산업기반시설 등록 및 시행자 관리	①	②	③	④	⑤
농어촌휴양자원개발 및 농업촌관광휴양사업의 지원 육성, 지도 감독 등	①	②	③	④	⑤
농업기반정비사업(용수구역 고시, 농업기반정비사업 시행자, 사용승인 등)	①	②	③	④	⑤
농업인력육성(가족농의 생산성향성 및 경영안전시책 수립, 농업경영체 자금지원 등)	①	②	③	④	⑤
농업생산기반시설 폐지승인	①	②	③	④	⑤
농어촌 홍보·조사 연구 전문기관 지정 기능	①	②	③	④	⑤
도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률상 과태료 부과·징수	①	②	③	④	⑤

18. 기이양된 농림축산식품부 식량·농자재·식품 분야 기능에 대한 정책성과(지표의미: 지역수요와의 높은 연계성, 지방이양에 따른 주민신뢰도 향상, 지자체 행정효율성 및 효과성 제고)와 관련하여 아래의 내용에 대해 답해주십시오.

식량·농자재·식품 분야 지방이양 사무 기능	정책성과				
	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
농약판매업 관리(농약판매업 등록, 등록취소, 영업정지 등)	①	②	③	④	⑤
양곡가공업자의 등록 신고, 취소, 과태료 부과징수 등	①	②	③	④	⑤

식량·농자재·식품 분야 지방이양 사무 기능	정책성과				
	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
신기술농업기계 개발 및 보급	①	②	③	④	⑤
비료생산업에 관한 사무(과징금 처분, 체납처분, 영업정지, 등록 및 등록취소, 청문 등)	①	②	③	④	⑤
비료수입업에 관한 사무(과징금 처분, 체납처분, 영업정지, 등록 및 등록취소, 청문 등)	①	②	③	④	⑤
유통농약 등의 검사에 관한 기능	①	②	③	④	⑤
전통주 등의 제조면허의 추천 기능	①	②	③	④	⑤

19. 기이양된 농림축산식품부 유통·소비과학 분야 기능에 대한 정책성과(지표의미: 지역수요와의 높은 연계성, 지방이양에 따른 주민신뢰도 향상, 지자체 행정효율성 및 효과성 제고)와 관련하여 아래의 내용에 대해 답해주시오.

유통·소비과학 분야 지방이양 사무 기능	정책성과				
	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
우량종자의 생산·공급 업무	①	②	③	④	⑤
농산물안전성 조사(농산물 및 그 가공식품에 대한 원산지 표시조사, 안전성 조사, 위반행위의 과태료 부과징수 등)	①	②	③	④	⑤
농수산물 주산지 지정	①	②	③	④	⑤
종자업 등록에 관한 기능	①	②	③	④	⑤
도매시장운영방법 개선에 관한 기능	①	②	③	④	⑤
방제명령, 이행여부 감독 및 위반자에 대한 과태료 부과 및 징수	①	②	③	④	⑤
종자의 유통조사 등의 관한 기능(과태료 부과, 징수 등)	①	②	③	④	⑤

20. 기이양된 농림축산식품부 축산·동물 분야 기능에 대한 정책성과(지표의미: 지역수요와의 높은 연계성, 지방이양에 따른 주민신뢰도 향상, 지자체 행정효율성 및 효과성 제고)와 관련하여 아래의 내용에 대해 답해주시오.

축산·동물 분야 지방이양 사무 기능	정책성과				
	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
동물병원의 등록에 관한 사무(휴폐업신고, 동물진료업의 정지, 변경신고 등)	①	②	③	④	⑤
가축전염병 확산방지에 관한 사무(가축사육 제한, 가축사육시설 폐쇄, 가축격리 및 이동 제한, 소독 명령 등)	①	②	③	④	⑤
가축방역과 및 동물검역관 배치 기능	①	②	③	④	⑤
가축의 검사, 주사 등 조치명령	①	②	③	④	⑤

축산·동물 분야 지방이양 사무 기능	정책성과				
	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
보호 가축의 지정, 고시에 관한 사무	①	②	③	④	⑤
초지조성 및 실태조사에 관한 사무	①	②	③	④	⑤
동물용 의약품 도매상 허가 및 변경허가 등에 관한 사무	①	②	③	④	⑤

## VI. 응답자 일반 사항

21. 귀하가 속한 기관은 어디에 해당하십니까?

- ① 농림축산식품부                      ② 광역자치단체                      ③ 기초자치단체

22. 귀하의 직급은 어디에 해당하십니까?

- ① 3급 이상                      ② 4~5급                      ③ 6~7급                      ④ 8~9급  
⑤ 기타 (                      )

23. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- ① 남                      ② 여

24. 귀하의 연령대는 무엇입니까?

- ① 20대                      ② 30대                      ③ 40대                      ④ 50대 이상

25. 귀하의 공직생활 근무기간은 어떻게 되십니까?

- ① 3년 미만                      ② 3년 이상 5년 미만                      ③ 5년 이상 10년 미만  
④ 10년 이상 15년 미만                      ⑤ 15년 이상

26. 농림축산식품정책(업무) 담당 업무기간은 어떻게 되십니까?

- ① 3년 미만                      ② 3년 이상 5년 미만                      ③ 5년 이상 10년 미만  
④ 10년 이상 15년 미만                      ⑤ 15년 이상

27. 귀하의 학력은 어떻게 되십니까?

- ① 고졸                      ② 전문대졸                      ③ 대졸                      ④ 대학원졸

**부록3**    **전문가 설문조사 설문지**

**농림축산식품사무 지방이양에 대한 중앙과 지방 간  
협력강화 및 지방자치단체 역량강화를 위한 설문조사  
(농림축산식품사무 관련 전문가)**

안녕하십니까?

한국행정연구원은 국무총리실 산하 국책연구기관으로, 행정체제의 발전 및 행정제도의 개선 등에 관한 사항을 전문적·체계적으로 연구함으로써 국가행정발전에 이바지하고자 설립된 연구원입니다.

현재 농림축산식품사무 지방이양 관련 중앙-지방 간 협력 강화 및 지방자치단체 역량강화를 위한 연구를 수행중이며, 이와 관련하여 중앙행정부처 및 광역지방자치단체의 공무원을 대상으로 농림축산식품사무 지방이양 관련 인식조사를 실시하고 있습니다.

본 조사는 농림축산식품사무의 지방이양과 관련하여 중앙-지방 간 협력 및 협업체계를 강화하고 지방자치단체의 역량 강화를 위한 방안 등을 마련하기 위한 기초자료로 활용될 예정입니다.

귀하께서 응답하신 내용은 통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거하여 통계목적 이외의 다른 용도로는 사용되지 않을 것이며, 응답결과에 대한 비밀은 보호됩니다.

바쁘신 중에도 조사에 협조하여 주셔서 진심으로 감사드립니다.

2019년 3월

**한국행정연구원**

본 조사와 관련하여 문의사항이 있으시면 아래로 연락주시기 바랍니다.

- 조사기관 : 한국행정연구원
- 연구책임 : 이재호 연구위원(02-2007-0566)
- 공동연구 : 정소윤 부연구위원(02-2007-0668)  
박상철 영남대 행정학과 교수(053-810-2637)



## I. 농림축산식품사무 지방이양 관련 지방자치단체 애로사항 조사

1. 농림축산식품사무 지방이양 후 지방자치단체에서 농림축산식품사무 추진 시 가장 어려운 점은 무엇이라고 생각하십니까? 우선순위 3가지를 선택해 주십시오.

1순위		2순위		3순위	
-----	--	-----	--	-----	--

- ① 농림축산식품사무 업무량에 비해 사무 인력이 부족하다
- ② 농림축산식품사무 추진 시 재정적 지원이 부족하다
- ③ 농림축산식품사무 관련 공무원들의 전문성이 부족하다
- ④ 농림축산식품사무 추진 시 담당 사무부서 및 기관의 권한과 책임이 불명확하다
- ⑤ 지방자치단체의 농림축산식품사무가 타 사무(경제개발, 복지, 환경 등)에 비해 우선순위가 낮다.
- ⑥ 농림축산식품사무 추진 시 관련된 부서 간 협업이 잘 되지 못한다.
- ⑦ 기초자치단체의 경우 광역자치단체로부터 재위임된 농림축산식품사무가 너무 많다.

2. 아래의 농림축산식품사무 영역 중 지방자치단체에 민원수요가 가장 많을 것으로 예상되는 업무 영역은 무엇입니까? 우선순위 5가지를 선택해 주십시오.

1순위		2순위		3순위		4순위		5순위	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--	-----	--

- ① 농촌 지역개발 및 농촌산업
- ② 농지
- ③ 농업금융, 재해보험
- ④ 식량산업 및 농가소득안정
- ⑤ 농업통상 및 검역정책
- ⑥ 축산경영 및 축산환경자원
- ⑦ 방역정책 및 구제역 방역
- ⑧ 식품산업진흥 및 외식산업진흥
- ⑨ 유통정책 및 식생활소비정책
- ⑩ 과학기술정책 및 친환경농업
- ⑪ 기타 ( )

3. 아래의 농림축산식품사무 영역 중 다른 업무에 비해 상대적으로 지방자치단체에서 관리 및 지도가 어려울 것으로 예상되는 업무 영역은 무엇입니까? 우선순위 5가지를 선택해 주십시오.

1순위		2순위		3순위		4순위		5순위	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--	-----	--

- ① 농촌 지역개발 및 농촌산업
- ② 농지
- ③ 농업금융, 재해보험
- ④ 식량산업 및 농가소득안정
- ⑤ 농업통상 및 검역정책
- ⑥ 축산경영 및 축산환경자원
- ⑦ 방역정책 및 구제역 방역
- ⑧ 식품산업진흥 및 외식산업진흥
- ⑨ 유통정책 및 식생활소비정책
- ⑩ 과학기술정책 및 친환경농업
- ⑪ 기타 ( )

4. 아래의 농림축산식품사무 영역 중 다른 업무에 비해 **상대적으로 지방자치단체가 관리 및 지도를 잘 추진할 수 있는 업무**는 무엇입니까? 우선순위 5가지를 선택해 주십시오.

1순위		2순위		3순위		4순위		5순위	
-----	--	-----	--	-----	--	-----	--	-----	--

- ① 농촌 지역개발 및 농촌산업                      ② 농지    ③ 농업금융, 재해보험
- ④ 식량산업 및 농가소득안정                      ⑤ 농업통상 및 검역정책                              ⑥ 축산경영 및 축산환경자원
- ⑦ 방역정책 및 구제역 방역                      ⑧ 식품산업진흥 및 외식산업진흥                      ⑨ 유통정책 및 식생활소비정책
- ⑩ 과학기술정책 및 친환경농업                      ⑪ 기타 (    )

## II. 농림축산식품업무 지방이양에 따른 지방자치단체 개선방안 조사

5. 농림축산식품사무 지방이양과 관련하여 **지방자치단체의 문제점에 대한 개선방안**은 무엇이라고 생각하십니까? 우선순위 3가지를 선택해 주십시오.

1순위		2순위		3순위	
-----	--	-----	--	-----	--

- ① 지방이양 농림축산식품사무에 대한 권한과 책임을 명확히 한다.
- ② 농림축산식품사무 관리 인력 및 재정을 충분히 확보해준다.
- ③ 농림축산식품사무와 관련하여 전문성 강화를 위한 교육훈련체계를 재정비한다.
- ④ 현재의 농림축산식품사무 영역(농촌, 농업, 식량, 국제, 축산, 방역, 농생명, 유통, 식품 등)들의 분류체계를 통합적 관리체계로 재정비한다.
- ⑤ 지방자치단체에 있어서 관리업무가 어려운 지방이양 농림축산식품사무들을 과감히 중앙부처로 이관해야 한다.
- ⑥ 지방자치단체의 정책 사업들 중 농림축산식품사무에 대한 기관장의 리더십 및 책임감이 강조되어야 한다.
- ⑦ 농림축산식품사무에 대한 담당 공무원들의 책임감과 주인의식이 강조되어야 한다.

6. 지방분권 추진과 관련하여 중앙사무 중 **지방으로의 기능이양이 필요하다고** 생각하시는 사무 영역을 선택해 주십시오.

분야	주요기능	기능이양 필요사무 영역 (복수 선택)
농촌분야	① 농촌정책기획      ② 지역개발              ③ 농촌복지 ④ 농촌산업              ⑤ 농촌관광 및 문화 활성화	
농업분야	① 농업정책기획      ② 농지관리              ③ 경영인력관리 ④ 농업금융 및 재해보험	

분야	주요기능	기능이양 필요사무 영역 (복수 선택)
식량분야	① 식량정책기획    ② 식량산업    ③ 농가소득안정추진 ④ 농업기반 및 간척지 농업관리	
국제분야	① 국제협력추진    ② 농업통상    ③ 검역정책기획 ④ 동아시아 자유무역협력	
축산분야	① 축산정책기획 및 경영    ② 축산환경자원관리 ③ 동물복지	
방역분야	① 방역정책기획    ② 구제역방역 ③ 조류인플루엔자방역	
농생명분야	① 농산업정책기획    ② 과학기술개발    ③ 친환경농업 ④ 종자생명산업    ⑤ 농기자재관리	
유통분야	① 유통정책기획    ② 식생활소비관리    ③ 원예산업	
식품분야	① 식품산업정책기획    ② 식품 및 외식산업진흥 ③ 수출진흥	

7. 지방분권 추진과 관련하여 농림축산식품부의 기능 강화가 필요하다고 생각하시는 사무 영역을 선택해 주십시오.

분야	주요기능	기능강화 필요사무 영역 (복수 선택)
농촌분야	① 농촌정책기획    ② 지역개발    ③ 농촌복지 ④ 농촌산업    ⑤ 농촌관광 및 문화 활성화	
농업분야	① 농업정책기획    ② 농지관리    ③ 경영인력관리 ④ 농업금융 및 재해보험	
식량분야	① 식량정책기획    ② 식량산업    ③ 농가소득안정추진 ④ 농업기반 및 간척지 농업관리	
국제분야	① 국제협력추진    ② 농업통상    ③ 검역정책기획 ④ 동아시아 자유무역협력	
축산분야	① 축산정책기획 및 경영    ② 축산환경자원관리 ③ 동물복지	
방역분야	① 방역정책기획    ② 구제역방역 ③ 조류인플루엔자방역	
농생명분야	① 농산업정책기획    ② 과학기술개발    ③ 친환경농업 ④ 종자생명산업    ⑤ 농기자재관리	
유통분야	① 유통정책기획    ② 식생활소비관리    ③ 원예산업	
식품분야	① 식품산업정책기획    ② 식품 및 외식산업진흥 ③ 수출진흥	

8. 지방분권 추진과 관련하여 **지방자치단체(광역 및 기초)가 수행하기에 적절한 업무 수준**을 표시해 주십시오.

유형	단위사무 특징	단위사무 분류기준	광역					기초				
			부 적 절		적 절			부 적 절		적 절		
① 허가 및 승인	허가 및 승인업무 및 자격인정	제한을 해제하는 비교적 적극적 행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
② 징수 및 부과	징수 및 과징금 부과, 포상	근거에 기반한 판단으로 금전상 의무 및 특권의 부과행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
③ 교부 및 통지	교부, 송부, 고지, 통지	사실 및 의견을 알리는 행정행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
④ 등록 및 수리	등록 및 변경, 신고 수리 접수	사실을 유효한 행위로 받아들이는 소극적 행정행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
⑤ 지정 및 협의	지정, 위탁, 위촉, 협의, 청문	관련기관 간 협의를 바탕으로 하는 행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
⑥ 규제 및 관리	지도, 명령, 감시, 조치, 규제+관리, 예방	적극적 규제 및 관리 행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
⑦ 조사 및 보고	검사, 조사, 보고, 기록, 제출	행정기관이 정보를 수집, 정리, 보고하는 행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤
⑧ 기획 및 계획	중장기 정책 과제 기획 및 계획	행정기관이 종합정책을 기획 및 발굴하는 행위	①	②	③	④	⑤	①	②	③	④	⑤

9. 지방분권 추진과 관련하여 **농림축산식품부(중앙정부)가 수행하기에 적절한 업무 수준**을 표시해 주십시오.

유형	단위사무 특징	단위사무 분류기준	농림축산식품부(중앙)				
			부 적 절		적 절		
① 허가 및 승인	허가 및 승인업무 및 자격인정	제한을 해제하는 비교적 적극적 행위	①	②	③	④	⑤
② 징수 및 부과	징수 및 과징금 부과, 포상	근거에 기반한 판단으로 금전상 의무 및 특권의 부과행위	①	②	③	④	⑤
③ 교부 및 통지	교부, 송부, 고지, 통지	사실 및 의견을 알리는 행정행위	①	②	③	④	⑤
④ 등록 및 수리	등록 및 변경, 신고 수리 접수	사실을 유효한 행위로 받아들이는 소극적 행정행위	①	②	③	④	⑤
⑤ 지정 및 협의	지정, 위탁, 위촉, 협의, 청문	관련기관 간 협의를 바탕으로 하는 행위	①	②	③	④	⑤

유형	단위사무 특징	단위사무 분류기준	농림축산식품부(중앙)				
			부적절		적절		
⑥ 규제 및 관리	지도, 명령, 감시, 조치, 규제+관리, 예방	적극적 규제 및 관리 행위	①	②	③	④	⑤
⑦ 조사 및 보고	검사, 조사, 보고, 기록, 제출	행정기관이 정보를 수집, 정리, 보고하는 행위	①	②	③	④	⑤
⑧ 기획 및 계획	중장기 정책 과제 기획 및 계획	행정기관이 종합정책을 기획 및 발굴하는 행위	①	②	③	④	⑤

### Ⅲ. 응답자 일반 사항

10. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- ① 남                                  ② 여

11. 귀하의 소속은 어디이십니까?

- ① 대학                              ② 농림축산식품 관련 연구소      ③ 일반 공공기관  
④ 비영리 시민단체                ⑤ 기타 (                                  )

12. 귀하의 연령대는 무엇입니까?

- ① 20대                              ② 30대    ③ 40대    ④ 50대 이상

13. 귀하의 농림축산식품정책 연구경력은 어떻게 되십니까?

- ① 3년 미만                          ② 3년 이상 5년 미만                      ③ 5년 이상 10년 미만  
④ 10년 이상 15년 미만          ⑤ 15년 이상

# 지방 분권화에 대응한 조직관리 방안 연구



농림축산식품부



한국행정연구원  
Korea Institute of Public Administration