

# 독일의 농정 추진체계와 시사점

김 수 석 \*

## 1. 독일의 농업행정체계

### 1.1. 농업행정기관

독일에서 농정집행의 권한은 주정부에 있으며, 이것은 다음과 같은 법적 근거에 기인한다.

#### 1.1.1. 법적 근거

연방국가를 이루고 있는 ‘독일연방공화국’에서는 입법, 행정, 사법 분야의 국가업무가 전체국가인 연방정부와 그에 속한 주정부로 분할되어 있다. 연방정부와 주정부간의 업무권한의 분할에 관한 사항은 연방헌법인 「기본법(Grundgesetz)」 제30조의 내용이 기본을 이루고 있다. 이에 따르면 “「기본법」에 다른 규정이 없는 한, 국가권력의 행사와 국가업무의 수행은 주정부의 과제이다.” 이러한 기본원칙은 입법(기본법 제70조 제1항)과 행정(기본법 제83조)과 관련해서도 「기본법」이 반복적으로 언급하고 있다. 다시 말해, 연방정부는 연방헌법에 명시된 권한만을 갖도록 제도화 되어있는 것이다.

연방정부와 주정부의 행정권한과 관련된 업무분할은 기본적으로 연방정부가 제정한 연방법을 주정부가 고유사업으로 집행하는 형태가 된다(기본법 제83조). 그렇지만 「기본법」 제86조는 연방정부가 특정 분야에서 자체 하부조직을 가진 연방행정기구를 설립할 수 있게 하는데, 여기에는 외교업무와 연방조세행정, 연방철도 및 우편, 국방행정, 항공행정 등이 속한다. 그런데 「기본법」에 명시된 연방행정기구 속에 농림수산 업무가 포함되어 있지 않다.

---

\* 한국농촌경제연구원 선임연구위원 (soosuk@krei.re.kr).

농림수산 업무와 관련된 입법권한 주로 연방정부에 있지만, 「기본법」에 별도로 명시되지 않은 사항은 주정부의 배타적 입법권한에 속한다. 이에 해당하는 사항들은 다음과 같다.

- 농업교육 및 상담부문
- 주정부의 농업통계
- 주정부의 농업연구 및 조사
- 주정부의 농업관련 행정조직
- 내수면어업

### 1.1.2. 농업행정조직 구성

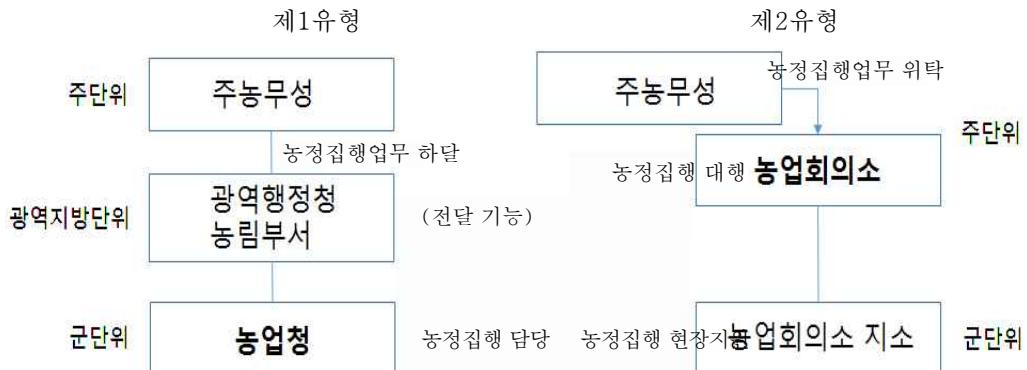
주정부의 농업행정은 주로 3단계로 되어 있고, 몇몇 주와 도시주에서는 2단계로 되어 있다. 원칙적으로 이러한 2내지 3단계 조직은 특별행정기구(특행기관) 형태로 존재한다. 농업행정의 최상부에 대개 농림식품업을 위한 주무부처(주농무성)가 있다. 이외의 특별기구는 주마다 다르게 조직되어 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 행정조직은 이원화되어 있는데, 그 하나는 행정업무를 하부관청을 통해 직접 관할하는 것이고, 다른 하나는 농업회의소(Landwirtschaftskammer) 형태의 농업자치기구에 업무를 이관하는 것이다.

## 1.2. 농업행정 추진체계

### 1.2.1. 농정집행체계

독일에서 농정집행은 농업청(Landwirtschaftsamt) 또는 농업회의소 체제로 실시되고 있다. 다시 말해 농업행정은 주(州) 단위로 실시되는데, 농업행정의 관리주체인 주정부(주농무성)가 산하에 군(Kreis) 단위 행정기관인 농업청을 특별행정기구로 하여 직접 농정을 수행하거나, 아니면 주정부가 농업인 자치기구인 농업회의소에 농정업무를 위임하여 간접적으로 관리하는 형태를 택하고 있다. 개별 주정부는 농업행정을 위해 이러한 두 가지 집행체계 중 하나를 선택하여야 한다.

&lt;그림 1&gt; 독일의 농정집행 체계 (주별 선택사항)



자료: 김수석 외(2015).

### 1.2.2. 농정집행체계 간의 비교

농업청 형태의 농정집행체제에서는 주농무성과 군 단위 농업청 사이에 광역단위 농정조직이 있으나, 광역단위 조직은 업무의 흐름을 매개하는 역할이 주된 것이고, 지방농정 추진의 중심은 군 차원의 농업청에 있다.

&lt;표 1&gt; 독일 농업청 및 농업회의소 비교

구 분	농업청	농업회의소
조직의 성격	행정조직	농업인 자치조직
조직의 규모	군(郡)단위 조직	주(州)단위 조직
고유업무영역	농업경영기술 및 소득 지원, 농식품 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

자료: 김수석 외(2010).

반면에 농업회의소 형태의 농정집행체제에서는 조직의 중심이 주 차원의 농업회의소 본부에 있다. 사업의 기획과 의사결정이 농업회의소 본부에서 이루어지고, 군 지소는 이를 집행하는 역할을 수행한다.<sup>1)</sup>

### 1.3. 농정집행기구의 특성

#### 1.3.1. 농업청

독일에서 농업회의소가 설치되어 있는 주는 슐레스비히-홀슈타인, 니데르작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 자알란트, 함부르크, 브레멘 등 7개 주인데, 모두 서독지역에 속해 있다. 이들 주 이외의 주는 농업청 체제로 운영되고 있다.

바이에른 주의 경우, 2018년 현재 '식품농림청'란 명칭을 갖는 47개의 농업청을 설치운영하고 있는데, 이들 농업청은 7개의 광역지역에 소속되어 있다<그림 2>. 농촌개발업무는 농업청과 별도의 조직으로 운영되는데, 바이에른 주의 경우 농촌개발청은 광역지역 단위별로 1개씩 총 7개가 설치되어 있다.

농업청은 직불사업과 같은 개별 농업경영체 지원사업 집행, 농작물 생산과 축산경영에 대한 기술경영적 지원, 친환경농업 육성, 안전한 농식품 관리 등을 주된 업무로 한다. 농업청이 설치된 지역은 농업회의소가 없기 때문에 농업청에서는 농업회의소의 고유업무인 농업직업교육과 지도·상담 업무도 부차적으로 담당하고 있다.

#### 1.3.2. 농업회의소

독일에서 농업회의소는 오랜 역사적 전통을 갖고 있다. 최초의 농업회의소는 1894년 프로이센에서 농업회의소법의 제정으로 설립되었다. 이 후 독일연방 내의 다른 영방국가들도 농업회의소를 설립하였다. 그런데 1933년 나치정권하에서 농업회의소는 모두 제국식량청(Reichsnährstand)으로 통합되었다가 1945년 종전 이후 서독 국가의 대부분 지역에서 농업회의소가 다시 주(州)법에 의해 재설립되게 된다. 하지만 바이에른과 바덴-뷔르템베르크 주는 설립하지 않았고, 헤센 주는 1971년 농업회의소를 해체하고 농업청 체제로 전환하였다.

---

1) 농업회의소는 군 단위의 업무를 추진하기 위하여 군 지소를 두고 있는데, 군 지소의 소장은 해당 지역의 대의원이 됨.

&lt;그림 2&gt; 독일 바이에른주 농업청 분포도



주: ● 농업청 소재지, ▲ 농업관련 특수업무담당기관 소재지, □ 주농무성 소재지

자료: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

<<http://www.stmelf.bayern.de/ministerium/004545/>>. 검색일 2018. 5. 28.

농업회의소 대의원 선출은 농림업 종사자와 그 배우자의 직접 투표로 이루어지며, 대의원 구성은 농림업 경영주 대 노동자의 비율을 2:1로 하고 있다. 여기서 경영주 기준은 경종농업 경작지 2ha, 임업 산지 10ha, 원예농업 0.5ha 이상 영농하는 자로 한다. 직능별 그룹별로 세분되어 선출되는 대의원의 임기는 6년이다.

농업회의소 조직은 통상 총회, 이사회, 분과위원회, 회장단으로 구성되는데, 총회에는

선출된 대의원 이외에 직능별 대표자(품목단체, 영농후계자, 여성농업인)와 농업분야 전문자가 구성원이 된다. 총회는 각종 위원회와 회장단을 선출하고 예산 및 결산을 의결승인한다. 농업회의소의 상설 이사회에 해당하는 주무위원회(Hauptausschuß)는 1명의 회장과 15명 이내의 위원으로 구성되고, 임기는 3년이며 연임 가능하다. 농업회의소에서 실무를 총괄하는 소장(Direktor)은 주무위원회에서 선출되고 임기가 6년이다.<sup>2)</sup> 농업회의소의 감독기관은 주농무성이 된다.

농업회의소는 기초 지자체 단위 업무를 추진하기 위하여 군지소를 두고 있는데, 군지소는 본부에서 이루어지는 사업의 기획 및 의사결정을 군 차원에서 집행하는 사업소 역할을 수행한다. 군지소에서도 농업회의소 선거에서 선출된 대의원이 대표가 된다.

농업회의소의 업무는 농업인 직업교육과 컨설팅 등 대농민 서비스 업무와 주정부로부터 위임받은 농정사무로 구성된다. 농업회의소의 주요 업무는 다음과 같다.

- 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

농업회의소 재정은 주정부의 지원과 자체 수입으로 구성된다. 농업회의소가 갖는 자체 수입 수단 중에는 일종의 조세에 해당하는 부담금을 농업경영체에 부과할 권리가 있다. 농업회의소 재정에서 주정부의 지원비율이 높기 때문에, 농업회의소는 예산의 집행내역에 대해 주정부의 감사와 통제를 받는다.

---

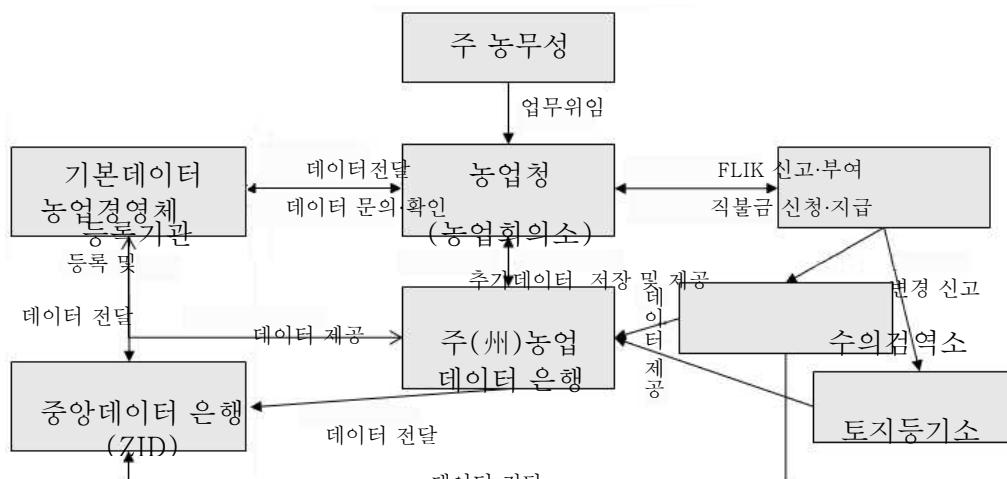
2) 니데르작센에서는 농업회의소 소장이 총회에서 선출됨.

## 2. 농정집행 방식

독일 농업행정조직의 운용방식을 EU의 공동농업시장 차원에서 실시되는 단일직불금의 집행체계 사례를 통해 살펴 보기로 한다.

독일은 농업경영체등록제에 해당하는 통합행정관리시스템(Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste, InVeKoS)을 통해 단일직불금 집행을 관리하는데, InVeKoS는 농업경영체의 인력정보와 경지식별번호(Flächenidentifikator, FLIK)를 기본데이터 등록기관에 등록하게 하고 독일 고유의 축산업등록제상의 축산정보를 활용하여 EU의 단일직불금을 통합적으로 관리하는 시스템이다.<sup>3)</sup>

<그림 3> 독일의 단일직불금 관리체계



자료: 김수석 외(2015).

이 과정에서 농업청 또는 농업회의소가 담당하는 역할을 살펴보면, 이는 <그림 3>과 같이 나타낼 수 있다.

3) InVeKoS가 등록정보와 연계해서 수행하는 주된 사업은 단일직불제임. 그런데 2009년 「EU 이사회 규정 73/2009」가 새로 시행됨에 따라 단일직불제 이외에 토지와 관련된 조건불리지역 및 환경규제지역 프로그램, 지속가능한 농업프로그램, 지속 가능한 임업프로그램 및 와인 관련 프로그램에도 InVeKoS가 활용되게 됨.

- 개별 농업경영체가 지역에 있는 농업청(또는 농업회의소 지소)에 EU의 직불금을 신청하면, 이 내용이 ‘기본데이터 등록기관’을 통해 검증된다.
- 농지에 대한 부분은 이미 등록한 FLIK와 일치하는지, 축산에 대한 것도 기존의 등록내용과 일치 여부를 확인한다.
- 신청서 내용이 시스템상 하자가 없는 것으로 나타나면, 해당 경영체에 직불금이 지급된다.
- 시스템에 의한 검증의 한계를 극복하기 위해 표본으로 선정된 농업경영체에 대해 현장실사가 실시된다.

### 3. 독일 농정집행체계의 특성 및 시사점

#### 3.1. 독일 농업행정 및 농정집행 체계의 특성

독일은 농업정책의 수립과 이에 대한 집행에 있어서 연방정부와 주정부 간의 업무분담이 이루어진 체계를 갖고 있다. 다시 말해, 농업정책을 수립해서 입안하는 것은 연방정부가 담당하고, 이 연방법을 집행하는 것은 주정부가 담당한다.

주정부가 총괄하는 농업행정에서 실제적인 집행체계는 농업청 형태와 농업회의소 형태로 이원화 되어 있고, 주정부는 두 형태 중 하나를 선택하게 되어 있다.

독일의 농정집행체계는 주정부의 농업행정을 주농무성 산하 특별행정기구에 해당하는 농업청 또는 위탁기구인 농업회의소를 통해 직접 집행하는 형태를 갖고 있다.

농업청 등 농정집행기구들이 수행하는 업무는 직불사업과 같은 개별 농업경영체 지원사업의 집행, 영농활동에 대한 기술경영적 지원, 친환경농업 육성 및 안전한 농식품 관리가 된다.

직불사업과 같은 개별 농업경영체 지원사업에서는 농업경영체 등록에 의한 등록정보가 유용하게 활용되고 있으며, 전산시스템에 의한 연계가 농정집행의 주된 수단이 되고 있다. 그런데 독일의 직불금 집행체계는 EU 내의 다른 국가들과 차별되는 점이 있는데, 그것은 독일의 경우 군단위 농업행정기관인 농업청(혹은 농업회의소 군지소)이 직불금의 신청에서부터 직불금의 집행과 사후관리까지 전부 담당한다는 점이다.<sup>4)</sup>

---

4) 프랑스에서는 직불금의 신청업무는 중앙부처 산하기관인 영토관리국에서 담당하고, 직불금의 지불과 사후관리는 직불청인

### 3.2. 시사점

독일의 농정추진체계에서 얻을 수 있는 가장 큰 시사점은 지방농정사무의 집행을 기초단위 지방자치단체에 일임하지 않고, 주정부 산하의 특별행정조직을 통해 집행하고 있다는 점이다. 이는 유럽국가들 중에서도 비교적 지방자치 및 지방분권화가 잘 이루어지고 있는 것으로 평가받는 독일에서 이루어지고 있다는 점 때문에 좀 더 세밀한 분석이 필요하다 생각된다.

앞서 살펴본 바와 같이, 독일은 농업정책의 실시에 있어서 먼저 연방정부와 주정부 간에 업무분담을 실시하고 있다. 즉, 연방정부가 농업정책을 창안하고, 주정부가 이를 집행하는 입법과 행정의 역할분담이다. 그런데 주정부의 농업행정은 다른 일반 사무와 같이 시·군·지자체(게마인데)에게 위임되지 않고 농업조직인 농업청 또는 농업회의소를 통해 실시된다. 이것은 농정사무의 특수성을 인정하고 이를 제도적으로 반영한 결과라 판단된다.

현재 우리나라, 특히 현 정부가 헌법 개정과 관련하여 추진하고자 하는 지방분권화에 있어서 농정의 지방분권화는 보다 다면적인 고려가 필요한 것으로 사료된다. 다시 말해, 농정의 지방분권화가 반드시 일반 행정의 지방분권화와 같은 방식을택할 필요가 없으며, 산업으로의 농업의 특수성과 농정사무의 소수성(minority)이라는 취약점을 보완할 수 있는 형태로 지방분권화가 제도화되어야 할 것으로 생각된다.

---

ASP(Agence de service et de paiement)가 담당함. 김수석 외(2015), p. 136 참조.

## 참고문헌

- 김수석. 2005. “독일 농민단체 농정참여제도 연구”. 「농업경제연구」 제46권 제2호. 한국농업경제학회.
- 김수석 외. 2010. 「지방농정 거버넌스 선진화 전략과 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 김수석 외. 2015. 「국립농산물품질관리원 조직개편 방안 연구」. 국립농산물품질관리원.
- aid. 2006. *Management der Zahlungsansprüche in der Zentralen InVeKos-Datenbank*. Bonn.

## <독일 법령>

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347)

Gesetz über die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LwKG)

Gesetz über die Verarbeitung und Nutzung von Daten im Rahmen des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystens nach den gemeinschaftlichen Vorschriften für landwirtschaftliche Stützungsregelungen (InVeKoSDG)

Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystens (InVeKoSV)

## 참고사이트

Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. *Bayerische Landwirtschaftsverwaltung*.  
<<http://www.stmelf.bayern.de/ministerium/004545/>>(검색일: 2018.05.28.)