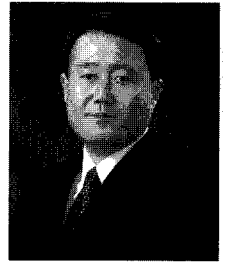


농림행정의 조직과 기능 이제 바뀌어야 한다



한 두 봉 교수
(고려대 식품자원경제학과)

머리말

새 정부의 출범에 따른 행정개혁과 연계되어 인
수위는 농어업인의 현장애로를 해소하는 방
향으로 행정조직 체계를 정비할 계획을 밝혔다. 새
정부의 정책기조는 참여와 복지로서 DJ 정부의 기
조인 민간의 자율과 창의와 차별되기 때문에 정부조
직의 개편이 예상된다.

농업을 둘러싼 대내외 여건변화에 따라 농림조
직 체제는 신속적으로 변화되어야 한다. 민간기업
과 달리 공직사회에서는 조직 축소와 인원 감축을
우려해 조직개편에 소극적임에 따라 국민과 농업
인들이 요구하는 농업 행정수요의 변화에 신속적
으로 대응하지 못하고 있다. WTO의 출범으로 국
경없는 무한경쟁은 산업뿐만이 아니라 농림조직에
도 동일하게 적용된다. 왜냐하면 세계 농정도
WTO체제와 규범 안에서 통합되어감에 따라 국내
만의 독특한 농업정책은 앞으로 존재할 수 없기 때
문이다. 따라서 선진국의 농정조직과 WTO규범을
검토하여 우리 농정조직의 개편방안을 찾아야 할
것이다.

농림조직의 현황과 문제점

정 부재정과 연관된 농림행정조직과 정부투자
기관과 단체의 현황을 살펴보면, 농림행정
조직은 농림부 본부와 농촌진흥청, 산림청으로 구
성되어 있다. 농림부 본부의 조직을 살펴보면 1차
관보, 1실(기획관리실), 6국(농업정책국, 국제농업
국, 식량생산국, 농산물유통국, 축산국, 농촌개발
국), 4관(감사관, 공보관, 농업정보통계관, 비상계
획관)으로 구성되어 있다. 산하단체로서는 국립농
산물품질관리원, 국립수의과학검역원, 국립식물검
역소, 국립종자관리소가 있다. 농촌진흥청은 2국
(연구관리국, 기술지원국), 2원(농업과학기술원,
농업생명공학연구원) 국장급 2관(기획관리관, 농
업경영정보관)과 감사담당관, 기술공보담당관, 3
개 연구소(농업기계화연구소, 원예연구소, 축산기
술연구소), 5개 시험장(작물시험장, 호남농업시험
장, 영남농업시험장, 고려지농업시험장, 제주농업
시험장), 농업전문학교로 구성되어 있다. 산림청은
3국(임업정책국, 국유림관리국, 사유림지원국), 2
관(감사담당관, 기획담당관), 임업연구원으로 구성

1 특집기고

되어 있다. 행정기관이 아닌 농업관련 정부투자기관과 단체를 살펴보면 2개 공사인 농업기반공사와 농수산물유통공사, 2개 출연연구기관인 한국농촌경제연구원, 한국식품개발연구원, 한국마사회, 낙농진흥회가 있다.

우리나라 농림조직의 문제점은 다음과 같다. 1) 농림조직은 국과 실의 명칭에서 보듯이 농정의 대상으로서 소비자를 고려하는데 소홀하였다. 농정의 범위가 식품을 포함함에도 식품안전, 식품산업을 고려하지 못하고 있다. 2) 농림조직이 여건변화에 신속적으로 대응하지 못하여 국민과 농업인들은 적절한 행정서비스를 받고 있지 못하다고 생각하고 있다. 3) 정부관련 농림조직은 민간조직과는 달리 한 번 조직개편이 잘못되었을 경우 이를 원상회복하기는 매우 어렵다는 점에서 공직사회가 조직개편에 소극적이다. 4) 지방농정이 핵심은 농정과 예산 등 의사결정방식이 중앙정부 주도의 하향식에서 지방자치단체가 중심이 된 상향식 의사결정방식으로의 전환이 핵심이었다. 그러나 지방농정의 추진 과정에서 가시적으로 나타나는 농업행정직과 지도직의 지방직의 전환에 따라 농업지도기능의 급격한 몰락을 초래하였다. 5) 1998년, 99년 2차례에 걸친 정부조직 개편은 기구 및 인력의 축소에 목적을 둬 따라 조직의 효율성을 제고시키지 못하였다. 현재 농림부는 WTO 체제하의 농산물 협상 대처능력과 FTA, 중국의 WTO 가입 등 무역환경변화에 따른 대외협력기능 및 정보수집기능이 취약한 상태이다. 6) 정부투자기관의 가장 큰 문제점은 전문성이 없는 인사가 정치적으로 기관장으로 부임하는 인사문제이다. 비전문가가 농업관련 정부투자기관의 기관장으로 부임하다 보니 공정한 평가시스템의 부재함과 동시에 농업인에 대한 서비스 기능이 미흡하고, 정치권과 감독기관

에 대한 서비스에 치중하고 있다. 7) 농정방향의 전환되었지만, 농업기반공사와 농수산물유통공사 등 정부투자기관의 개편 방향이 제시되지 못하고 있다. 8) 농정의 대리인 역할을 한 정부투자기관의 농정 운영실패로 인하여 농업인들의 불만을 전혀 해결하지 못하고 있고 농정불신을 낳고 있다. 한 예로서 낙농진흥회는 집유일원화를 추진하는데 실패하고 낙농가들의 불만과 원유의 재고 급증 등 낙농산업 전체를 위협하고 있음에도 이에 대한 단기 및 중장기 해결책을 제시하지 못하고 있다. 9) 농업연구기관 수요자가 정부 중심에서 민간중심으로 점진적으로 이동함에 따라 농업관련 연구기관이 고객중심의 연구기관으로 신속적으로 변화하지 못하고 있다는 점이다.

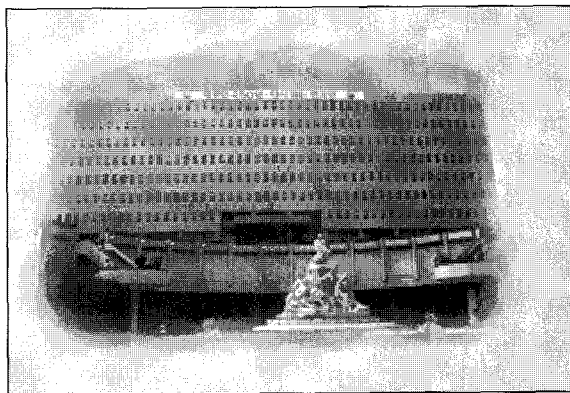
농림조직의 발전적 개편방안

농림조직의 발전적 개편을 통해 공공기관의 효율성을 극대화하기 위해서는 다음과 같은 조직개편의 기본 방향에 충실하여야 할 것이다. 농림조직 개편의 기본방향은 1) 농림조직의 신속성과 경쟁성을 제고시켜야 한다. 2) 책임있는 공공서비스기관으로서 농림조직이 되어야 한다. 3) 농림조직에 대한 공정한 감독과 평가시스템이 도입되어야 한다. 4) 공공기관과 민간기관의 교류를 확대하는 방향으로 개편되어야 한다. 5) 낙하산 인사를 배제하는 시스템을 구축하여 전문화된 농림조직체제를 정착시켜야 한다. 6) 불필요한 부분과 포기할 조직과 영역은 포기해야 한다. 7) 민영화할 수 있는 부분은 민영화한다. 8) 공공기관 인적자원의 생산성을 극대화하여야 한다.

농림조직 개편의 범위는 다음 4단계에서 검토되어야 한다. 1) 중앙부처간 업무영역을 재검토 분야

이다. 단기적으로는 식품관련업무와 농촌개발사업을 농림부로 일원화해야 한다. 장기적으로는 농업, 식품, 환경업무를 일원화하여야 한다. 2) 중앙정부와 지방정부의 업무영역을 재검토하는 분야이다. 농촌생활권의 확대에 따라 농업지도조직인 시군농업기술센터를 농업권역별로 재조정하여야 한다. 3) 농림조직내의 업무조정 분야이다. 여건 변화에 따라 본부의 실, 국, 과의 업무영역과 명칭을 재조정할 필요가 있다. 농림부 본부는 국내외 농식품정책에 대한 기획, 조정, 평가에 초점을 맞추고, 농촌진흥청과 산하기관에 집행기능을 이양하여야 한다. 4) 정부투자기관의 업무 영역을 재검토하여야 한다. 간척사업의 추진이 어렵게된 농업기반공사, 국영무역과 수매사업의 축소가 불가피한 농수산물유통공사, 집유일원화에 실패한 낙농진흥회의 업무영역이 재조정되어야 한다.

농림부 본부조직의 개편 방안은 농림부의 명칭을 농업인, 소비자, 식품을 함께 고려할 수 있는 농림식품부 또는 식품자원부로의 명칭이 변경을 검토해야 한다. 농림부의 본부조직은 현 1실 6국체제에서 2실 5국체제로 전환될 필요가 있다. 시장 개방에 농정의 중심이 국내 문제에서 국제 문제로 확대됨에 따라 국제농업국의 기능 강화는 시대적 요청이므로 국제농업국을 1급 산하의 국제농업실로 확대 개편할 필요가 있다. 생산중심의 농정의 축소가 불가피함에 따라 일본의 농림조직 개편과 유사하게 생산중심의 기능을 일원화할 필요가 있다. 식량생산국과 축산국을 통합하여 농산물생산국으로 대국화하며, 농산물유통국 산하의 채소특작, 과수화훼과도 농산물 생산국으로 일원화할 필요가 있다. 선진국과 과국 같이 소비자와 식품안전을 담당할 식품안전국을 신설하여 식품안전, GMO농산물 등 바이오안전, 소비자보호, 영양 및 급식 등을 담



▲ 농림행정조직은 식량·농촌 개발 중심으로...

당하도록 해야 한다. 농업정책국을 경영복지국으로 전환하여 직접지불, 재해보험과 소득보험 등 경영안정, 농업금융, 협동조합, 인력 육성, 교육, 연금, 문화사업 등을 담당하도록 해야 한다. 농촌개발국은 농촌지역개발국으로 업무 영역을 확대해야 하고 행자부와 농림부로 이원화된 농촌개발사업을 일원화해야 할 것이다. 도시와 농촌의 혼재사회에 대비한 농촌지역계획, 녹색관광, 조건불리지역과 환경보전 직접지불을 추진하여야 할 것이며, 농지과도 농촌개발국으로 이전되어야 할 것이다. 농산물유통국은 농식품유통국으로 확대 개편하여 농산물과 식품과 관련된 유통업무를 다루어야 할 것이다. 동식물검역기능의 절대적 강화가 필요한 시점이다. 국립수의검역원과 국립식물검역소의 통합하여 동식물검역청을 설립하여 검역기능의 일원화와 협력체제를 강화할 필요가 있다. 동식물검역청을 설립보다 중요한 것은 국민의 건강과 생명을 지키기 위해 수행되는 위해성 평가(Risk Assessment)와 위해성 관리(Risk Management) 기법과 운영방법에 대한 교육과 연구가 시급히 요청된다. 농림부 조직개편과 더불어 농업정책에 대한 공정한 평가시스템을 도입하여야 할 것이다. 농업정책 평가에 있어서 행정중심의 평가방식에서 탈피해 농업

인과 농민단체들이 농정을 평가하는 수요자 즉 고객중심의 평가시스템을 도입하여야 할 것이다.

농촌진흥청은 농업인들에게 직접도움을 주는 현장중심적 응용연구와 지도기능을 강화하여야 할 것이다. 이를 위해 지역의 농업기술센터와 본부 연구조직간의 유기적인 연계를 강화하여야 할 것이다. 기초 연구는 대학과 과학기술부에서 수행하고, 농촌진흥청 연구의 중심을 실험실이 아닌 농촌현장을 대상으로 함으로써 농업인 서비스 기능을 최대한 제고시켜야 할 것이다. 경쟁력 있는 연구시스템 구축하기 위한 인센티브 시스템의 도입과 더불어 연구결과를 직접적인 수요자인 농업인도 평가할 수 있는 시스템을 도입하여야 할 것이다. 개방직을 국장급에 국한하지 않고 연구관, 과장 등 다양한 직급에 개방하여 학계와 민간연구소와의 교류도 확대해야 할 것이다. 지방농정의 핵심인 농촌지도조직체제의 개편이 필요하다. 농촌지도조직은 행정구역 범위에 속하지 않는 광역화된 농업권역별 농업기술센터로 재편하고 선진국과 같이 지도직 공무원을 국가직으로 환원시켜야 할 것이다. 다른 대안으로는 시군 농업기술센터를 광역자치단체의 소속으로 전환하고 시군 소속의 지도직 공무원을 도 소속 공무원으로 전환시켜 시군 자치단체장이 농촌지도직 공무원에 대한 인사권의 남용을 방지하여야 할 것이다.

산림청은 산림정책의 소비자 수요는 산림관리차원을 넘어 목재의 이용과 가공에 관심이 크므로 목재산업국을 설치할 필요가 있으며, 국유림관리국과 사유림지원국을 산림관리지원국으로 통합하여야 할 것이다. 임업연구원에 있어서도 목재의 이용과 가공에 대한 연구기능의 강화와 더불어 민간 목재산업과의 민관협력 기능을 강화하여야 할 것이다. 연구부서장을 국내외 대학 교수와 민간연구기

관의 연구자에게 개방함으로써 연구기관의 활력을 제고시키고 공정한 경쟁시스템을 정착시켜야 할 것이다.

정부투자기관에 있어서 최우선 과제는 기관장 인사에 있어서 전문성을 확립하는 것이며, 민영화될 수 있는 부분은 민영화를 추진하는 것이다. 농업기반공사는 사업의 중심을 농업인만을 대상으로 하는 생산기반조성에서 국민을 대상으로 하는 농촌지역개발로의 방향을 전환하여야 할 것이다. 농수산물유통공사는 가격안정과 유통조성기능을 점진적으로 농협 등 민간부문으로 이양하고, 농수산물 수출지원과 국영무역과 연계된 수입관리기능을 중점적으로 수행하여야 할 것이다. 낙농진흥회의 역할과 기능이 재정립되어야 한다. 원유의 수급에 따른 유대가 탄력적으로 결정되도록 하며 생산쿼타제도 도입해 할 것이다. 집유조합과 가공조합을 분리해 집유조합은 집유와 검사공영화 업무만을 수행하도록 하고, 전국을 단일 집유조합에 의한 집유일원화를 추진하여야 할 것이다.

한국농촌경제연구원과 한국식품개발연구원은 세계적인 연구기관 도약하기 위해서는 내국인은 물론 외국의 우수한 연구인력을 지속적으로 채용하여야 할 것이다. 대학 교수와 연구원과의 공동연구를 확대하고 대학교수와 공무원들과의 계약연구원 임용도 확대해야 할 것이다. 연구기관의 공익성, 정치적 중립성, 책임성을 제고시키며, 연구진을 위한 복지시스템을 공무원 수준으로 높여야 할 것이다. 마지막으로 수요자인 농업인들과 정책담당자들이 연구결과의 평가에 적극적으로 참여하는 고객을 생산하는 국책연구기관이 되어야 할 것이다. ●