공공기관 농업연구의 발전 방향

Policy Recommendations on the Development of Agricultural Research of Public Agricultural Institution

임 형 백*
Hyung Baek Lim

Abstract

The purpose of this study is to suggest some policy recommendations on the development of agricultural research of public agricultural institution. Critics say public agricultural institution are not working fast enough. As for efficiency itself, it seems reasonable to conclude that privatization plan is the best plan. The change that is needed to improve the efficiency of public agricultural institution is not the point in question. I will concentrate on the extraordinary nature of agriculture. We must not forget the important of extraordinary nature of agriculture. What is important is to have a genuine debate on extraordinary nature of agriculture and agricultural research. My aim is to highlight some aspects of agricultural research of public institution. Most important thing is, agricultural research is a valuable resource for nation. As I mentioned before, the change that is needed to improve the efficiency of public agricultural institution is not the point in question But there is much room for consideration for proper method. Impatient privatization without serious consideration could have a negative impact on the agricultural research.

주요어(Key words) : 공공기관(public institution), 농업연구(agricultural research)

* 성결대학교 교수. e-mail: emperor10131@hotmail.com

1. 서 론

모든 OECD 국가의 정부는 기본적으로 한 가지 공통점을 가지고 있다. 핵심 공공 분야, 즉 정부 업무를 수행하기 위해 정부 부처, 부서, 기관에서 일하는 사람들로 구성된 중앙집권적 통제를 받는 관료제가 그것이다. 공공부문의 구조는 다른 유형의 일과 다르며, 따라서 특별한 임용체계와 구조가 필요하다는 개념을 바탕으로 발전해 왔다. 전통적으로 공직은 특별한 고용 규정으로 신분이 보장되고 평생직장을 제공받는다(OECD정부혁신아시아센터, 2006: 215).

한편 재산권 이론, 주인-대리인 이론, X-비효율성 이론과 같은 신제도론적 관점은 일관되게 공공부문은 본질적으로 비효율성을 지니고 있다고 지적하고 있다. 이러한 관점에서 바라보는 공공부문의 비효율성의 근본적인 원인은 조직의 경직성과 인센티브의 부족이다. 따라서 최근에는 이러한 문제점을 해결하기 위하여 정부출연연구기관은 물론 대학까지도 다양한 인센티브제도를 도입하여 경쟁을 유도하고 있다.

지난 20여 년간 OECD 국가들은 정부 재정 지출의 증가, 국민의 서비스 확대 요구, 그리고 일부 국가에서 점차 증가하고 있는 조세 부담에 대한 저항 등으로 인해 공공부문의 성과 향상이라는 새로운 도전에 직면해 왔다. 이러한 상황에 대처하기 위하여 OECD 국가들은 정부관리, 예산, 인사, 조직구조에 새롭고 다양한 접근 방법들을 도입하여 성과를 향상하기 위해 노력하고 있다. 예산과 정부관리에 성과 측정 방식의 도입, 투입 지향적 통제의 완화, 일선기관에 대한 대폭적인 권한 위임, 계약직 공무원제 채택 및 성과 보수에 의한 인사관리 등으로의 변화 등이 그 예이다. 그 밖에 책임행정기관 설치, 공공부문 민영화, 아웃소싱 등 조직과 제도운영 측면에서 성과 향상을 위해 노력하고 있다. 지난 20년간, 정부의 규모를 줄이고 성과와 국민에 대한 대응성을 향상하는 과정에서 적정

한 구조와 운영방식에 대해 의문이 제기되어 왔다. 많은 영역의 공무원 임용 분야는 공공부문의 일부기능이 민간 영역으로 이전되면서 그 고유성을 잃게 되었다. 게다가 개혁 주도 세력들은 공직의 임용체계를 민간 영역과 비슷하게 바꾸어왔다. 그에 따라 일부 국가에서는 평생 고용 보장의 재고, 경쟁을 통한 등용, 단체 협상으로부터 직장 또는 개인 단위의 임금 협상으로 전환, 또한 정기적으로 감축관리 등이 추진되었다(OECD 정부혁신아시아센터, 2006: 76).

글로벌 경제와 정보기술이 강화되는 사회적 변화를 고려할 때, 보다 빠르고 유연한 조직을 지향하면서 지속적으로 변화를 관리하는 능력이 핵심요소가 될 것이다(Cummings & Worley, 2005: 733). 특히 시장 개방을 통한 국경없는 전지구적인 경쟁체제에서 민간부문 뿐만 아니라 공공부문의 경쟁력의 향상도 필수적이다. 이러한 면에서 특히 공공기관은 이전보다 환경에 능동적으로 대처할 수 있도록 유연성을 갖추는 것이 필요하다. 특히 농업부문은 생명공학 등 첨단산업과의 연계가 강화되고 있다. 이처럼 기술진보가 빠른 분야에서 공공기관이 충분한 유연성과 적응력을 갖추지 못하면 조직효율성과 경쟁력을 상실할 위험성이 크다. 따라서 공공기관의 효율성과 경쟁력을 강화하고 나아가 국가경쟁력을 강화하자는 큰 흐름에는 동의가 이루어지고 있다.

특히 이명박 정부는 공공부문에 대한 강한 개혁의지를 보이고 있다. 또 공공부문 개혁의 주요방법으로 감원을 통한 구조조정과 민영화가 거론되고 있다. 곽승준 청와대 수석은 2008년 조선경제포럼 강연에서 "민간이 더 잘할 수 있는 것은 미련없이 과감하게 민영화하고, 민영화되지 않고 현행대로 유지되는 기관들은 철저한 구조조정을 하겠다. 설립목적이 달성됐거나, 역할이 불분명한 경우 폐지·청산하는 '퇴출 시스템'을 만들겠다"고 공언하였다. 공공부문을 개혁하겠다는 정부의 정책방향과 그 정당성(legitimacy)에 대한 고찰은 본 논문의 범위를 넘어선다.

그러나 다양한 사회영역이 고유의 특성과 역할을 가지고 있고, 이와 연계된 각각의 공공부문이 다른 특성을 가지고 있기 때문에 공공부문의 경쟁력 제고도 이러한 특성이 반영되어야 한다. 특히 농업이란 산업이 특수성을 가지고 있듯이 농업연구를 수행하는 농업공공기관은 획일적인 구조조정이나 민영화를 통한 경쟁력 제고의 방법이 아닌, 농업의 특수성이 고려된 기준이 적용되어야 한다. 즉 농업은 다른 산업과는 달리 100% 시장에만 맡길 수 없는 특수성을 가지고 있으며, 따라서 농업공공기관은 경쟁력 제고를 추구하더라도 이러한 특수성이 반영되어야 한다. 이 논문은 농업연구의 특징을 고찰함으로써 농업연구를 수행하는 농업공공기관에서 경쟁력 제고를 추구하더라도 이러한 특수성이 반영되어야 하는 이유와 이를 통한 보다 합리적인 방법을 모색하는 데 있다.

2. 공공기관 농업연구의 환경변화

전통적으로 농업연구는 국가가 주도하는 공공연구에 의하여 이루어져 왔다. 특히 개발도상국에서 민간부분의 자본형성은 취약한 반면 식량자급 달성 등의 현안의 조기달성을 위하여는 짧은 시간에 막대한 연구비와 연구 인력을 동원할 필요가 있었고 따라서 정부주도의 공공연구가 농업연구를 주도할 수밖에 없었다. 동시에 이러한 시기의 연구는 주로 생산성 향상을 목표로 하는 기술적 연구에 집중되는 경향이 있었다. 특히 1960-1970년대 개발도상국들이 식량위기에 처했을 때, 미국 등 선진국과 국제기구들은 종자개량, 관개수로 정비 등 농업연구에 투자하여 식량위기를 극복하였다. 그러나 1990년대 이후 식량이 과잉공급되는 시대가 도래하면서 '녹색혁명'의 효용성은 감소하기 시작하였고, WTO체제하에서 농산물 시장이 개방되면서 생산성 향상 위주의 농업연구개발정책은

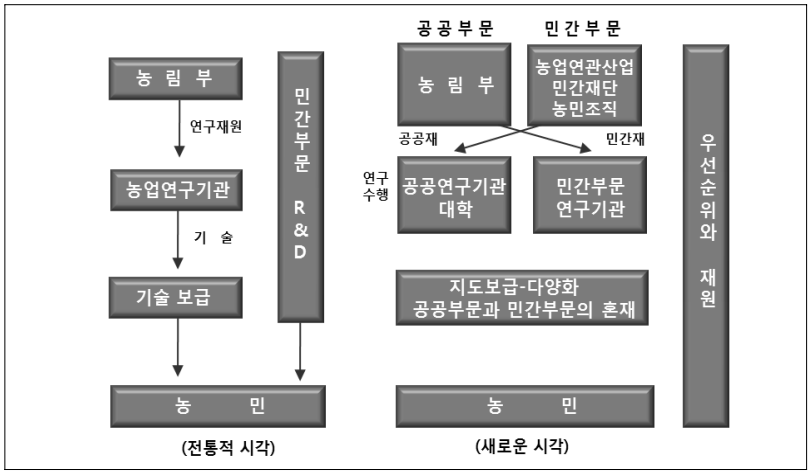
한계를 드러내게 되었다.[1)]

국가의 농업 연구체계는 과거에는 농업연구의 공공재적 성격에 따라 국가의 농업 연구기관을 중심으로 단순한 직선형 조직으로 인식되었다. 우리나라에서 과거 농림부는 농촌진흥청과 같은 국가 농업연구기관에 연구재원을 공급하여 새로운 기술을 개발하고 농촌지도기관에서 농민들에게 새로운 기술을 지도·보급하는 하향식 조직이었다. 이러한 시각에서 민간연구기관은 국가의 농업연구기관과 상호 밀접한 관계를 맺지 못하고 시장에서 거래될 수 있는 투입물(종자, 기계, 비료 등)에 대한 기술개발과 보급이 한정적으로 이루어졌다. 그러나 최근의 농업과 농업연구 환경의 변화에 따라 단순한 전통적인 관점과 크게 다른 새로운 관점으로 국가의 농업연구조직을 파악해야 한다. 먼저 오늘날의 농업 연구체계는 농업 연구수행기관과 연구자금 지원기관의 분리가 이루어지고 공공부문 연구만이 아니라 민간부문의 기능이 확대되어 연구자금이나 연구수행 기관의 다양화가 이루어지고 있다(박정근, 2007: 102-103). 일반적으로 농업부문은 농업이 가진 특수성으로 인해 다른 산업부문과는 달리 기업의 진출이 지체되어 있는 부문이다. 그러나 농업관련기술의 발달에 따라 기업의 농업진출은 부분적으로 그리고 지속적으로 확대되어 왔다(박민선, 2001: 222). 특히 현재의 경제위기, 그리고 생명공학과 연관된 거대한 시장과 이윤 실현의 다급함 때문에, 민간의 이해관계는 공공 농업연구의 틀을 다시금 짜도록 압력을 가하고 있다(Kennedy & Kloppenburg, Jr., 1983). 이러한 이유로 민간부분의 농업연구에 대한 투자는 확대되고 있고, 특히 거대자본을 앞세운 다국적 기업의 진출이 두드러지고 있다.

특히 생명공학은 농업에서의 기술진보의 주요 전달매체로서 종자의 중

1) 한편 최근에는 세계식량계획(WFP)과 영국의 파이낸셜타임스(FT)가 이처럼 1990년대 이후 국제적인 농업생산성이 급격히 하락한 것이 최근의 식량위기의 원인이라는 분석을 내놓기도 하였다.

요성을 크게 향상시켰다. 또한 식물유전학은 유전자의 조작을 통하여 농업생산과정을 통제하고 농산업 투입재 시장의 미래방향을 결정하는 전략적 열쇠가 되었다(Goodmann & Redcliff, 1991: 71). 기업의 집중화, 유전물질의 상품화, 공공과학의 사적 이익으로의 종속 경향의 문제점도 등장하고 있다. 그러나 생명공학이 어떻게 발전되고 활용될 것인가를 결정할 배타적 권력을 자본에 양보함으로써 우리의 선택지들을 지레 배제해서는 안된다(Kloppenburg, Jr., 2007). 농업부문의 연구수행 기관이 다양화되면서 자연스럽게 민간부문과 공공부문의 경쟁이 이루어지고 있다. 여건이 동일할 경우 민간부문의 연구기관은 시장수요에 보다 신축적으로 대응할 수 있는 장점을 가지고 있는 반면, 충분한 투자유인이 제공되지 않는 영역에 대한 연구가 충분히 이루어지지 않을 수 있는 단점도 가지고 있다. 이러한 영역이 공공부문이 담당하여야 할 영역으로 남는다.



〈그림 1〉 국가 농업 연구체계의 전통적 시각과 새로운 시각

자료: Byerlee & Alex, 1998: 19.

농업이 생명공학 등 첨단산업과 결합되고 식품산업으로까지 영역이 확장되면서 나타나는 특징은 민간부문의 투자가 증가한다는 것이다. 이처럼 전통적으로 공공부문이 담당했던 영역에 민간부문의 투자가 이루어지면서 공공부문이 민간부문과 경쟁하여야 하는 상황이 발생한다. 한편 공공부문은 경직성으로 인하여 민간부문보다 시장에 반응하는 능력이 뒤떨어지는 것이 사실이다. 특히 생명공학과 같은 첨단산업은 그 발전의 속도가 빠르기 때문에 공공부문이 유연적이고 신축적이지 못하면 이를 따라가기 힘들다. 이러한 사회적 여건변화 속에서 전통적인 국가주도의 공공기관의 농업연구는 변화를 요구받고 있다.

〈표 1〉 공공부문과 민간부문의 농업 연구조직상의 구분

<table>
<tr><td>공공부문</td><td colspan="3">농림부, 과학기술처 산하
농촌진흥청
대학
국제농업연구기관</td></tr>
<tr><td rowspan="2">민간부문</td><td>비영리기관</td><td colspan="2">사단법인
NGO
농업협동조합
농업분야공사</td></tr>
<tr><td>영리기관</td><td>투입물회사
농업부문
식품산업
기술용역</td><td>종자, 사료, 비료, 농약, 농기계
농민단체
식품가공회사
용역회사</td></tr>
</table>

자료: 박정근, 2007: 109.

절대적 규모에 있어서는 농업연구의 최근 추세는 민간부문은 확대되는 경향이 나타나고 있다. 특히 농업이 생명공학 등 첨단산업과 결합되고, 식품산업으로까지 영역이 확장되고, 종자산업, 의약품 원료 등 지적재산권과 결합되면서 고부가가치의 창출이 가능해지면서 민간부문의 참여가 확대되고 있다.

3. 공공기관 농업연구의 특징

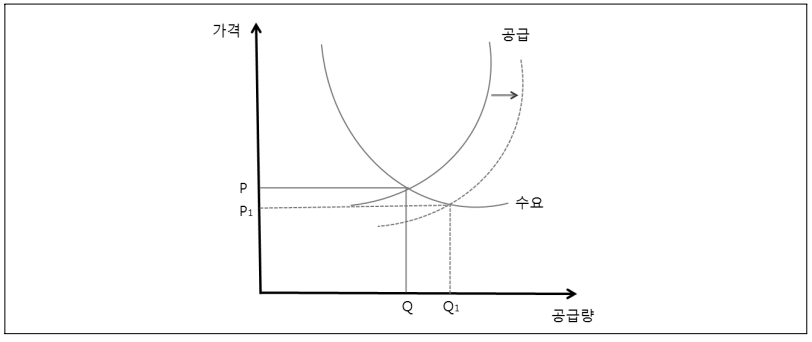
3.1. 농업연구의 공공재적 성격

그러나 한편으로는 농업 연구투자는 공공 후생을 증진시키는 효과를 보이나 순수한 사적 이익(net private benefit)이 낮아서 민간부문의 농업연구는 투자유인이 극히 제한적이다. 따라서 농업 연구투자의 수익률은 높으면서도 투자는 낮게 나타나 농업 연구투자의 사적 한계효율과 사회적 한계효율이 다르다. 그 이유는 다음과 같은 세 가지로 설명할 수 있다(Alston & Pardey, 1996). 첫 번째, 농업부문의 연구투자는 공공재적 성격을 갖기 때문이다. 지식(knowledge) 그 자체는 누구나 공유할 수 있어서 비배제성[2](non-excludability)과 비경합성(non-rivalry)을 갖기 때문에 농업 연구투자는 투자자가 시장에서 모든 이익을 되돌려 받을 수 없다. 농업 연구투자가 사적 한계비용과 사회적 한계비용이 서로 다른 두 번째 이유는 외부경제(externality)가 작용하기 때문이다. 외부경제는 한 개인의 경제행위가 확산효과(spillover effect)를 가질 때 나타난다. 또 농업생산에 부수적으로 나타나는 공익적 기능이나 환경문제 등으로 인한 외부효과 때문에 자원배분의 사적 의사결정이 사회적 적정수준을 가져오지 못하고 결과적으로 시장실패를 초래하게 된다. 농업 연구투자에서 시장실패가 나타나는 세 번째 이유는 농업연구의 불확실성이다. 농업생산은 기후 등 자연적 요인에 영향을 받아 계절성이나 생산주기가 중요하다. 따라서 농업연구는 연구를 시작해서 결과가 나오기까지 기간이 길어 불확실성에 그대로 노출되어 있다. 이러한 위험은 농업연구의 규모나 범위와 관련이 있다. 농업에서 개인의 연구는 위험을

2) 일단 재화의 생산과 공급이 이루어지면 생산비를 부담하지 않은 경제주체라도 소비에서 배제시킬 수 없는 특성을 의미한다.

분산시킬 수 있는 규모의 경제(economies of scale)가 어렵기 때문에 민간투자가 제약되어 사회적 적정 투자가 이루어지기 어렵다(박정근, 2007: 57).

즉 농업연구의 공공재적 성격으로 인하여 농업연구를 민간에만 전적으로 맡길 경우, 〈그림 2〉에서 나타나듯이 농업연구는 P의 가격수준에서 Q의 공급이 이루어진다. 바꾸어 말하면 투자유인이 제한적인 부문에 대한 연구가 이루어지지 않아 사회전체의 후생이 감소될 가능성이 존재한다. 따라서 투자유인이 제한적이어서 민간부문에서 담당하지 않는 부문을 공공기관이 담당함으로써, P1의 가격수준에서 Q1의 공급이 이루어지는 것이 사회적 후생(welfare)이 더 크다. 이를 위하여는 농업연구를 전적으로 민간부문에만 맡기는 것보다는, 공공부문이 담당할 부분과 민간부문이 담당할 부문을 구분하는 과정이 필요하다. 즉 민간부문에 맡길 것은 민간부문으로 이양하고 대신 민간부문에 이양된 분야에 종사하던 인력을 공공부문이 맡아야 할 부문으로 전환·배치하여 공공부문이 맡아야 할 부분을 강화하는 것이 필요하다. 이를 통하여 농업연구를 P1의 가격수준에서 Q1만큼 공급되도록 하는 것이 필요하다.



〈그림 2〉 농업연구의 공공재적 성격

3.2. 농업에 대한 사회적 요구 증가

한편 농업의 변화에 따라 오늘날 농업은 과거와 같은 단순히 경제성장을 위한 농업의 역할만이 아니라 사회가 요구하는 농업의 역할이 다양해졌다. 비록 농업의 변화에 따라 농업연구의 중요성이 커지나 농업 연구투자는 시장경제에서 시장실패(market failure)로 인하여 민간기업에 맡기기 어려운 특성도 갖는다. 따라서 과소투자(under-investment)로 인한 높은 수익률(rate of return)에도 불구하고 농업 연구투자는 공공부문의 투자에 의존할 수밖에 없다. 민간부문의 투자는 시장에서 기업이 가격지표에 의한 의사결정 과정을 거쳐 자원배분의 결과를 가져오지만 공공부문의 투자는 의사결정 과정이 단순한 시장지표에 의해서 결정되는 것은 아니다. 농업 연구투자는 투자재원의 출처(sources of research funds)나 연구자체의 특성, 연구와 기술 및 지도보급의 연계 등 여러 가지 요인에 의하여 결정된다. 따라서 농업 연구투자는 시장에 의하여 결정되기 어렵고 결국 정부개입(government involvement)이 필요하다. 시장경제에서 민간부문의 투자기준은 시장의 투자수익률에 의하여 투자의 효율성으로 나타나지만 공공부문의 투자에 대한 결정은 사회의 후생복지를 위한 국가 정책목표에 따라 크게 달라지기 때문이다(박정근, 2007: 6).

산업으로서의 경쟁력만 고려하면 농업은 경쟁력이 없다. 단순히 비교우위의 관점에서만 바라보면 농업에 대한 지원을 줄이고 보다 경쟁력 있는 산업에 집중투자하는 것이 바람직하다. 그러나 이러한 관점은 농업의 특수성을 고려하지 못한 것이며, 농업의 다원적 기능과 같은 공익적 기능을 사장시키는 결과를 가져올 수 있다. 1차산업의 특성으로 인하여 농업이 타 산업과 비교하여 경쟁력을 갖는 것은 어렵다. 세계 농산물수출국들도 농업 자체로서 경쟁력을 갖는 경우는 드물다. 이러한 나라들도 WTO의 예외규정을 이용하여 다양한 방법의 국가지원과 타산업과의 연

계 등을 통하여 경쟁력을 확보하고 있다.

또 농업에 대한 사회적 요구도 증가하고 다양화되고 있다. 농업의 다원적 기능(multifunctionality)이 이러한 예이다. 그러나 이러한 다원적 기능은 시장에서 거래되기 힘든 특성을 가지고 있다. 즉 거래비용[3](transaction cost)의 측면에서 볼 때, 농민 혹은 민간이 자발적인 상호교섭에 의해 농업의 다원적 기능을 거래하거나 다원적 기능의 거래를 위한 새로운 시장을 창출하는 데 소요되는 비용이 공공부문(정부)이 다원적 기능의 공급증대를 위하여 시장에 개입하는 경우보다 비용이 크다. 즉 농업의 다원적 기능이 거래되는 데 있어서는 공공부문이 개입하는 것이 보다 경제적이고 효율적인 시장을 만들게 된다(임형백 & 이성우, 2004: 524).

또 농업부문 연구의 특성이 시장실패와 불확실성이기 때문에 앞으로 공공부문 농업 연구투자의 방향은 민간부문 연구투자가 회피하는 농업부문 기초연구에 대한 관심을 강화시켜야 한다(박정근, 2007: 96). 농업연구에 있어서 민간부문과 공공부문의 영역을 차별화할 필요가 있다. 즉 농업연구에 있어서 민간부문에 맡겨야 할 영역이 있고, 공공부문이 보유하여야 할 영역이 있는 것이다. 따라서 농업부문 연구에서 민간부문에 맡겨야할 부문은 과감히 민간에 이양하고, 대신 민간부문에 맡겨서는 안 될 부문 또는 민간의 투자가 잘 이루어지지 않는 부문을 국가가 담당하여야 한다. 따라서 지금까지 공공부문이 담당하여 왔다하더라도 이제는 그럴 필요가 없다거나 또는 보다 더 중요하게 공공부문이 담당하여야 할 영역이 생긴다면 공공부문

3) 거래비용은 경제학적 용어로서 다양한 의미를 지닌다. 경제적 자원을 배분하는 데 수반되는 모든 비용(OECD, 2001), 인간행위의 상호작용에 수반되는 모든 비용(Challen, 2001, 2000), 어떤 계약을 사전에 유도하는 비용과 맺어진 계약을 사후에 감독하고 실행하도록 하는 데 소요되는 비용(Matthews, 1986), 경제체제내의 행위에 대해 작용하는 일종의 마찰(friction)과 같은 것(Williams, 1985), 생산에서 요소 투입을 통합·조정하는 비용(Alchian and Demsetz, 1979), 경제체제 자체를 운영하는 모든 비용(Arrow, 1969) 등의 다양한 의미로 사용된다.

은 그 영역으로 연구역량을 집중하여야 한다.

Osborne와 Gaebler(1992)는 정부기능 분담과 역할수행 방법의 열 가지 방향을 제시하고 있다. 이러한 열 가지 방향은 농업분야에서 공공기관의 방향정립에 하나의 시사점을 제공해 줄 수 있다. 농업연구에서 공공기관과 민간기관이 경쟁하는 상황에서 공공기관의 농업연구는 방향성에서는 고객지향적 정부, 미래에 대비하는 정부, 시장지향적 정부의 기능을 강화하고, 방법론적 측면에서는 경쟁적 정부, 사명지향적 정부, 성과지향적 정부, 분권적 정부를 지향할 필요가 있다.

〈표 2〉 정부기능 분담과 역할수행 방법의 방향

방향	과제
촉진적 역할의 정부	사회적으로 필요한 역할수행의 최종 책임이 정부에 과다하게 주어져 있는 상황에서 정부는 실제 정책의 집행과 수립을 분리하여 후자의 역할에 보다 집중해야 한다.
지역사회가 주도하는 정부	정부기관에 대하여 행정서비스의 수혜자인 국민이어야 하고 보다 국민의 의사결정과 참여가 보장되어야 한다.
경쟁적 정부	공공부문 문제의 핵심은 공무원이나 정부조직에 있는 것이 아니라 경쟁의 부족에서 비롯된 것이다.
사명지향적 정부	일하는 방식이나 절차 등의 지시보다 달성해야 할 목표만 지시하고 공무원 개개인의 창의적 노력에 많은 것을 기대하는 형태의 역할부여가 필요하다.
성과지향적 정부	성과와 연계된 예산배분 규칙을 준수함으로써 절차나 문서주의의 합법성보다 행정서비스의 실제 결과를 관리할 수 있는 동기를 부여하여야 한다.
고객지향적 정부	행정서비스의 수혜자이자 선택자인 국민의 입장에서 공공서비스를 공급하고 배분하는 역할이 강화되어야 한다.
기업가적 정부	재원을 조달할 방안을 강구하는 노력을 기울여야 한다.
미래에 대비하는 정부	미래를 예측하고 대비하여 문제를 미리 예방하는 것이 효과적이다.
분권적 정부	실무자들에게 문제해결의 권한을 위임하여 효율적이고 신속한 처방을 도모하여야 한다.
시장지향적 정부	공공기관은 특정 재화나 용역을 대량공급하기보다는 기존 시장 혹은 새로 대두되는 시장에서 촉진자와 중개인 그리고 유인적 자본가로서의 기능을 수행하여야 한다.

자료: Osborne & Gaebler, 1992; 이진주 & 서건석, 1996: 121-123을 참고하여 작성.

4. 공공기관 농업연구의 시장실패

이를 위하여는 공공기관 농업연구가 가지는 문제점도 고찰할 필요가 있다.

4.1. 비용의 중복과 증가

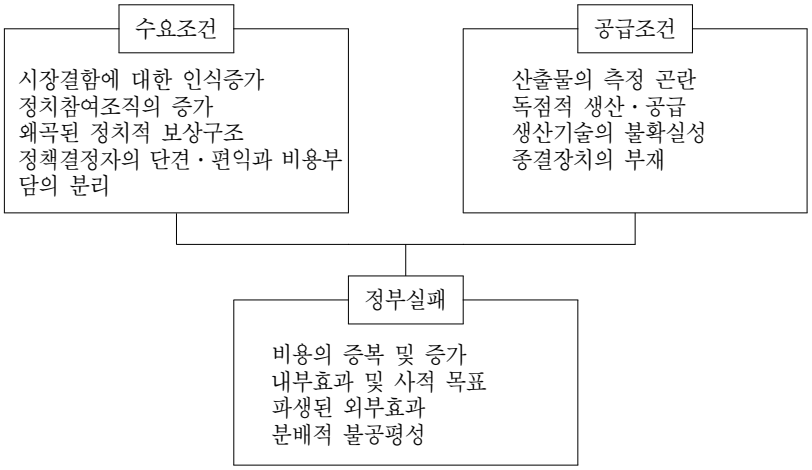
공공기관의 농업연구는 비용(cost)과 편익(benefit)이 상호 연계되지 않고 있기 때문에 필요 이상의 자원과 비용이 사용되거나 적정수준 이상의 활동이 이루어질 가능성이 높다. 특히 이러한 비용은 국가예산의 증가에 따라 시간이 흐를수록 증가하는 경향을 보이게 된다. 반면 비용절감과 규모의 경제(economies of scale)를 실현할 수 있는 기술적인 가능성이 존재하는 경우에도 이를 활용하고자 하는 유인이 결여되어 있다. 비용절감이나 신기술개발에 대한 유인(incentives)이 적기 때문이다.

4.2. 내부효과와 사적 조직목표

시장에서는 소비자 반응, 시장점유율, 손익분기점 등과 같은 분명한 경영성과 지표가 있고, 이를 기준으로 목표달성의 정도를 평가할 수 있다. 이런 지표들은 기업행동을 일정한 방향으로 유도하고 지시하는 역할을 한다. 그러나 정부조직에서는 이런 객관적 기준이 존재하지 않으며, 비록 존재한다고 하더라도 대단히 추상적이어서 정부조직의 활동을 일정한 방향으로 유도하거나 지시하는 역할을 효과적으로 수행하지 못한다(이진주 & 서건수, 1996: 112-113). 공공기관의 농업연구는 이에 대한 정의와 이에 대한 측정이 용이하지 않고, 농민들로부터의 환류정보가 결여되어 있거나 신뢰할 수 없으며, 경쟁적인 산출물이 존재하지 않기

때문에 비용을 통제할 수 있는 내적기준을 설계하는 유인이 결여되어 있다.

정부실패를 야기하는 내부효과(내부기준) 또는 내부조직목표의 특정한 형태는 예산극대화와 기술진보의 극대화이다. 정부는 기본적으로 산하기관 형식의 공공기관을 선호하며(Flinders & Smith, 1999), 이를 위하여 예산극대화를 추구한다(Niskanen, 1971). 예산극대화란 비용절감에 노력하는 공무원보다는 현재의 비용을 정당화하는 공무원들에게 보상이 주어지게 된다. 이러한 내부효과의 결과로서 적정수준 이상의 예산지출이나 정부활동이 이루어지게 된다. 다른 하나는 기술진보의 극대화이다. 기술진보의 극대화란 정부활동의 성과, 특히 정부산출물의 질에 대한 평가와 측정은 대단히 어렵기 때문에 정부조직은 대체로 새로운 기술, 최신의 기술, 보다 복잡한 첨단과학기술을 추구한다. 즉 '새롭고 복잡한 것은 좋은 것이다'라는 기준을 추구하는 나머지 정부활동 수준을 왜곡하고 과도한 예산지출을 초래하게 된다(이진주 & 서건수, 1999: 114).



〈그림 3〉 정부활동에 대한 수요 · 공급 조건 및 정부실패의 유형

자료: 이진주 & 서건수, 1996: 117.

5. 공공기관 농업연구의 고려사항

현재 한국에서 전개되고 있는 정부 및 공공기관을 포함한 공공부문 전체의 규모 논쟁은 규모 자체의 측정문제와 더불어 국가재정 및 부채 문제, 감세 대 증세라는 조세정책 문제, 규제 개혁 문제, 중앙정부의 조직 재정비 문제, 공무원 규모 조정문제, 지방정부로의 분권화 문제, 공기업의 민영화 문제 등의 이슈들과 결부되면서 매우 복잡한 양상으로 전개되고 있다(한국경제연구원, 2007).

기획재정부가 2008년 5월 13일 발표한 '공공기관 경영계약제'에서 정부는 공공기관장 선임 과정에서 공모제도를 크게 활성화하기로 했다. 그리고 공모활성화 대상 공공기관을 아래와 같이 구분하고 있다. 〈표 3〉에서는 농업공공기관은 따로 언급되지 않고 있다. 그러나 인수위원회에서 농촌진흥청을 정부출연연구기관으로 전환하겠다는 안을 냈었고 이 안은 지금도 보류중이라고 판단된다. 또 앞에서 살펴본 농업연구의 동향의 변화를 고려하면, 공공기관의 농업연구는 〈표 3〉의 구분의 세 번째 국내외 시장에서 민간과 경쟁하는 기관과 네 번째 전문성이 요구되는 공공기관에 해당된다고 볼 수 있다. 따라서 공공기관의 농업연구는 민간과 경쟁할 수 있는 전문성을 확보하는 방향으로 나아가는 것이 큰 흐름이 될 수 있다.

〈표 3〉 공모활성화 대상 공공기관

구분	기관숫자	기준	해당기관
대형 공기업	11	공기업 중 연간 매출액 5조 원 이상 기관과 기업성이 상대적으로 큰 기관	한전, 가스공사, 주공, 토공, 수자원공사, 관광공사, 도로공사, 철도공사, 석유공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사
연기금, 보험운용기관	5	자산운용 규모가 크고 국민대다수와 직접 관련된 연금, 보험운용기관	국민연금관리공단, 공무원연금관리공단, 국민건강보험공단, 사립학교교직원연금관리공단, 건강보험심사평가원

구분	기관숫자	기준	해당기관
국내외 시장에서 민간과 경쟁하는 기관	5	해당 분야서 민간과 경쟁	기업은행, 우리금융지주, 우리은행, 경남은행, 광주은행
전문성이 요구되는 공공기관	69	학력, 자격, 경력이 특히 중요한 기관	출연연구기관(49개, 수리과학연구원 포함), 대학병원(13개, 암센터 포함), 산재의료관리원, 대한법률구조공단, KOTRA, 한국투자공사, 수출입은행, 수출보험공사, 한국수력원자력

자료: 기획재정부, 2008.05; 매일경제, 2008.05.15일자 재인용.

스위스 국제경영개발원(IMD)[4]에 의하면 2008년 한국의 국가경쟁력이 전체 55개 국가 중 31위를 기록했다. 경쟁력을 구성하는 4개 부문 중에서 한국은 '경제성과'(49위→47위)와 '기업효율성'(38위→36위)은 다소 개선되었지만, '정부 효율성'(31위→37위)을 기록하여 전체 순위가 2007년 29위에서 2008년에는 31위로 하락하였다.

특히 신공공관리론은 민영화, 아웃소싱 등 시장친화적 구조개혁 방법을 통해 정부조직의 규모를 축소함과 동시에 정부내 시장원리를 도입하는 데 주안점을 둔다. 시장원리의 도입을 통해 정부독점의 폐해를 근절시킬 수 있다는 측면에서 공공서비스를 개선할 수 있다고 가정하고 있으며, 조직내 경쟁원리의 도입과 적자생존에 따른 공무원 퇴출 등을 통해 관료제를 타파해 정부효율성을 증대시킬 수 있다고 가정한다(김판석, 홍길표, & 김완희, 2007: 226-227). 그러나 농업 공공기관의 경쟁력 향상과 서비스 개선에는 반대가 있을 수 없지만, 그 방법과 시기는 신중히 고려되어져야 한다. 공공기관이라도 다양한 유형이 존재하여 그 유형과 역할에 따라서 일인당생산성에 차이를 보이고 있다. 특히 획일적인 민영화와 아웃소싱을 추구하기보다는, 장기적인 관점에서 공공기관에서 담당

4) IMD는 55개 국가를 대상으로 323개 척도(criteria)를 기준으로 국가경쟁력을 평가한다.

하여야 할 영역, 서비스 개선과 경쟁력 향상 방법 등에 대한 신중한 고려가 이루어져야만 한다.

〈표 4〉 공공기관의 일인당생산성 추이(단위: 백만원)

연도 / 유형	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
시장형	174	163	146	171	185
준시장형	672	661	817	737	1,052
기금	730	793	885	945	975
위탁	672	473	499	574	643
기타	247	248	296	261	273
전체	366	378	435	450	486

자료: 김판석, 홍길표, & 김완희, 2007: 231.

6. 공공기관 농업연구의 발전 방향

6.1. 유연적이고 민첩한 기관으로의 변환

우리나라 국민의 정부 경험, 미국이나 영국, 뉴질랜드와 같은 선진국의 경험에 비추어 볼 때, 신공공관리론의 패러다임이 실패했다고 단정지을 수는 없다. 이를 통해 한국은 국가경제위기상황(IMF사태)을 빠른 시일 내에 극복하는데 도움을 얻었다. 다른 국가의 경험을 통해 보듯 공공분야의 규모 축소를 일정 정도 달성했고, 시장경쟁원리의 도입을 통해 부분적으로 관료제의 병패를 완화시킬 수 있었다. 그러나 신공공관리론에서 주장하듯 시장친화적 구조개혁이 과연 공공서비스의 안정적 공급과 품질을 증대시켰는가, 또한 규모축소 및 성과주의 도입을 통해 정부효율

성을 지속적으로 개선하고 있는가, 더 나아가 정책의 효과성 제고를 통해 새롭게 제기되는 사회경제적 문제 해결에 궁극적으로 혹은 장기적으로 기여하고 있는가 등의 의문점에 대해 명쾌한 해답을 제시하지 못하고 있다(Campos, 2000).

요즘 많은 행정학자와 정치인들 사이에선 '작은 정부' 논의가 활발한데, 그 내용을 보면 대체로 규모축소가 논의의 주류를 이룬다. 이는 노무현 정부의 혁신 노력에도 불구하고 지난 4년간 중앙정부 공무원수가 이전에 비해 더욱 늘어났고, 재정 지출 규모도 커진 데 비해 효율성은 그리 개선하지 않았다는 사실에 근거한다. 이로 인해 '작은 정부'를 지향하자는 주장은 상당한 설득력을 얻고 있다. 하지만 무조건 규모를 줄이는 것만이 해결책은 아니다. 오히려 규모만 줄이다 보면 작은 정부는 추구되더라도 전보다 업무능력이나 효율성이 떨어질 수도 있다. 따라서 몸집을 줄이면서도 전보다 더 많은 일을 할 수 있는 '몸집은 작지만 더 효율적인 정부'가 추구되어야 한다. 이를 위해서는 공공부문 조직원들이 이러한 행태에 지속적으로 참여하도록 유도하여야 한다. 이를 위해서는 첫째, 공공기관의 최종 목표가 어디인지 지향점을 명확히 하여야 한다. 그리고 둘째, 목표달성을 위한 실행지침을 구체화하여야 한다. 우선 공공기관의 최종 목표이자 지향점은 당연히 공공부문의 서비스를 받는 수요자의 만족을 극대화하는 '작으면서도 효율적인 조직' 즉 '작지만 강한 정부'가 되는 것이다(이정재, 이성우, 임형백, 한이철, 고금석, 남수연, 윤성도, 경정아, & 김진회, 2008: 143).

OECD 국가들이 활용한 6가지 공공관리혁신의 주요과제는 개방형정부, 성과주의, 책임과 통제, 조직 재구성, 시장형 메커니즘의 활용, 공무원・인적자원 관리이다. 핵심과제는 거버넌스 가치의 연속성이나 전략의 기본취지를 해치지 않으면서 변화되고 있는 사회욕구에 대응할 수 있는 공공부문을 어떻게 조직하느냐 하는 점이다(OECD정부혁신아시아센터,

2006: 15-16). 공공 농업기관의 효율성 강화, 서비스 강화, 그리고 경쟁력 강화는 물론 추구되어야 한다. 하지만 동시에 거버넌스 가치의 연속성과 전략의 기본취지를 해치지 않으면서 사회적 요구에 대응할 수 있는 방안도 고려되어져야만 한다.

그리고 이러한 경쟁력을 유지하기 위하여는 중단없는 조직혁신을 통하여 시장변화에 탄력적으로 대응할 수 있어야 한다. 최근에는 복잡계 이론(complexity theory)까지 조직관리에 적용되고 있는데, 이중 절대적 우위를 차지하고 있는 붉은여왕가설[5](Red Queen Hypothesis)로 설명하기로 한다. 이는 「이상한 나라의 앨리스」에 나오는 것처럼 열심히 뛰어야 진화의 여정에서 겨우 생존할 수 있다는 가설이다. 마치 달리던 자전거의 페달을 놓으면 곧 자전거가 쓰러져버리는 현상과 흡사하다(최창현, 2005: 13). 변화하지 않는 조직은 도태될 수 밖에 없다. 현재와 같이 발전의 속도가 빠른 시대에는 제 자리에 멈추어 있다는 것은 바로 퇴보와 도태를 의미한다(이정재 외 8인, 2008: 147). 이러한 변화에서 농업공공기관도 예외일 수는 없다.

6.2. 공공기관과 민간기업의 연구영역 구분

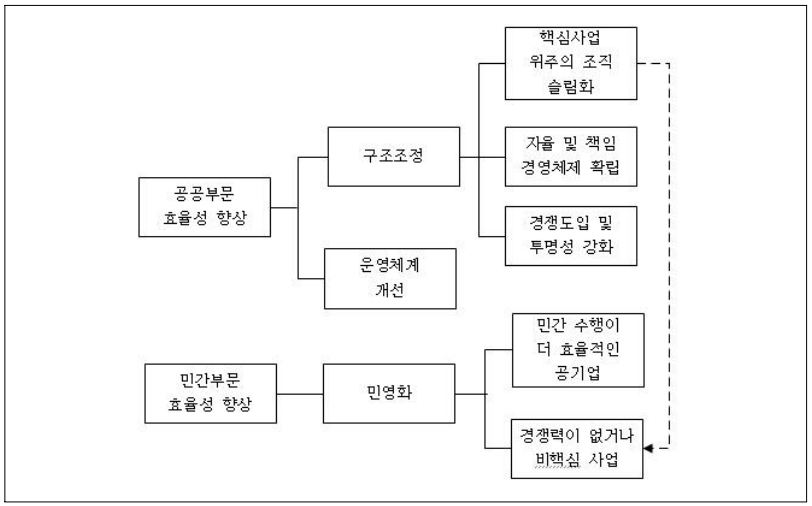
노무현 정부는 '일하는 방식'을 개선하기 위한 단기적 과제에만 치중했을 뿐, '왜 공공부문이 이러한 일'을 해야 하는지에 대한 깊은 성찰이 없었기 때문에 공공과 시장부문의 경계가 일부 허물어지게 되었으며 일부 분야에서는 시장에 대한 구축효과(crowding-out)가 나타나기도 하였다

5) 런닝머신위를 달리고 있다고 가정해 보자. 넘어지지 않기 위해서는 계속 달릴 수 밖에 없다. 앞으로 전진하려면 런닝머신보다 더 빨리 달리지 않으면 안된다. 그런데 이 런닝머신은 사람이 더 빨리 달릴수록 그에 비례하여 런닝머신의 속도도 빨라진다. 「이상한 나라 앨리스」에서 이러한 상황이 벌어진다. 붉은 여왕은 앨리스에게 더 빨리 달리라고 다그친다. 앨리스는 최선을 다해 달리지만 조금도 앞으로 나아가지 않는다.

(김준기, 2008: 156). 물론 농업 공공기관의 경쟁력 향상과 서비스는 개선되어야 하지만, 동시에 이러한 실패가 되풀이되어서도 안된다.

공공기관의 규모를 축소하는 것이나 공기업을 민영화하는 것만이 유일한 대안이 아니다. 기관의 기능 및 규모를 유지하되 전반적인 성과수준을 향상시키는 것도 매우 중요한 전략적 관리방안이 될 수 있다(김판석, 홍길표, & 김완희, 2007: 236).

정부부문의 경우에는 각 부처에서 시행하는 정책이나 사업 외에 대 사회관계 또는 민간부문과의 관계에서 행정의 존재양태, 그리고 정부간 관계에서 중앙정부의 위상 등에 대한 체계적인 검토가 필요하다. 왜냐하면 정부의 활동은 정치·경제·사회·문화적 여건변화에 상응하여 그 역할과 기능이 변화하는 동태적 성격을 띠고 있는바, 만일 정부가 그러한 여건변화를 효과적으로 수용하지 못할 경우에는 정부활동의 정당성의 기반이 훼손될 뿐 아니라 국민들의 정부활동에 대한 신뢰를 확보하기 어렵기 때문이다(이진주 & 서건수, 1996: 75). 그럼에도 노무현 정부는 '일하는 방식'을 개선하기 위한 단기적 과제에만 치중했을 뿐, '왜 공공부문이 이러한 일'을 해야 하는지에 대한 깊은 성찰이 없었기 때문에 공공과 시장부문의 경계가 일부 허물어지게 되었으며 일부 분야에서는 시장에 대한 구축효과(crowding-out)가 나타나기도 하였다(김준기, 2008: 156). 따라서 공기업 기능의 시장성 실험(market test)을 통하여 상업성을 추구하는 기능을 공공부문에서 분리하는 과제부터 시작해야 한다(김준기, 2008: 165). 이를 통하여 민간에 이양하여야 할 부분과 공공기관이 담당하여야할 부분의 구분이 이루어져야 한다. 즉 정부가 직접 제공하는 것이 비효율적인 공공부문은 과감하게 민간에게 맡기는 반면, 정부가 계속 담당하여야 할 공공부문에 자원을 집중시키는 '유연성'이 필요하다. 즉 '축소해야 할 부분'의 인력을 '강화해야 할 부분'에 전환·배치하여야 한다.



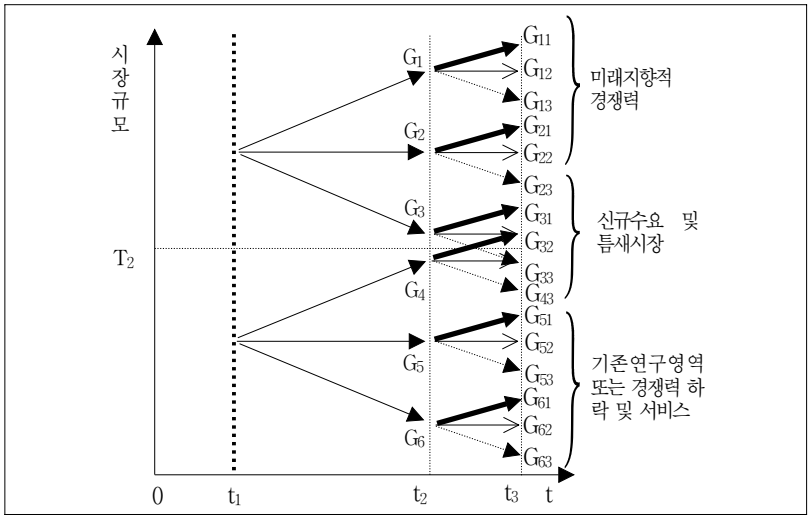
〈그림 4〉 공기업부문의 개혁과제

자료: 김준기, 2008: 166.

6.3. '선택'과 '집중'

1997년 외환위기를 거치면서 한국경제는 대대적인 구조조정에 들어갔다. 구조조정 당시 우리가 가장 많이 접했던 용어 중 하나가 바로 이 '선택'과 '집중'이다. 첫째, 더 이상 국가가 보호막이 될 수 없는 글로벌 시장에서 경쟁력 확보는 생존을 위한 필요조건이다. 경쟁력 확보를 위해서는 대상사업이 요구하는 핵심역량(core competence)을 확보하는 것이 무엇보다 중요하기 때문이다. 선택과 집중은 장기적으로 기업의 핵심역량을 배양하여 경쟁우위를 확보하는 데 매우 중요한 원칙이 된다. 둘째, 글로벌 경영환경 하에서의 높은 경쟁수준 때문이다. 기존의 경영환경에서는 국가라는 울타리 안에서 제한된 수의 기업이 어느 정도 경쟁력을 갖추고 자본비용을 상회하는 수익만 얻으면 자국 내에서 생존할 수 있었

다. 때로는 경쟁력이 없는 기업이라도 국가의 지원에 의하여 생존할 수 있었다. 이에 비해 글로벌 경영환경에서는 시장 크기와 시장 속성에 따라 다르겠지만, 전세계의 모든 기업이 경쟁상대가 되고, 세부시장별로 불과 2-3개 이내의 경쟁기업에 의해 시장이 점유된다. 글로벌 경영이 가속화될수록 경쟁이 심화되고, 기업의 시장지위는 양극화되어 인적·물적 자원을 극도로 효율적이고 전략적으로 활용하는 기업만이 살아남는다. 여기서 '선택'과 '집중'이 중요한 이유는 기존의 원가절감, 관리과정 개선, 전사적 자원관리 등의 방법으로는 경쟁우위를 차지하는 선도기업이 될 수 없기 때문이다(김병기, 2008: 45). 이를 위해서는 무조건 규모를 줄이기 이전에, 조직에서 '축소해야 할 부분'과 오히려 '강화해야 할 부분'이 명확히 구분되어야 한다. 즉 워크아웃(workout)은 '축소해야 할 부분'에만 적용돼야 한다. 즉 '선택'과 '집중'을 해야 한다는 것이다.



〈그림 5〉 공공부문 농업연구의 선택

자료: 임형백 & 이성우, 2004: 440.

〈그림 5〉를 기초로 공공기관 농업연구의 영역의 선정기준을 설명하기로 하자. 0-t_1 구간은 연구영역(G)의 태동기를 나타낸다. t_1-t_2 구간은 성장기다. t_2-t_3 구간은 변환기다.

〈그림 5〉에서 선택이 이루어지는 시점은 t_2이고 이 때 선택의 기준은 T_2가 되며, 현재의 공공기관 농업연구가 여기에 위치하고 있다고 볼 수 있다. 이 경우 시장에서 예측되는 가장 극단적인 경우는 연구영역 G_3와 G_4의 경우다.

우선 t_3이후를 살펴보자. 이때 G_{11}에서 G_{22}에 이르는 연구영역은 공공기관 농업연구가 경쟁력을 갖추고 있다는 것을 의미한다. G_{23}에서 G_{43}에 이르는 연구영역은 경쟁력을 갖추고는 있으나 G_{11}에서 G_{22}에 이르는 구간의 경쟁력 수준에는 미치지 못하며, 보다 경쟁력을 갖추기 위한 노력이 요구되는 구간이다. G_{51}에서 G_{63}에 이르는 연구영역은 경쟁력이 없다는 것을 의미한다. 이 경우 경쟁력을 갖추기 위하여 과감한 혁신을 추구하거나 아니면 과감히 이 연구영역을 포기하여야 한다.

다시 t_2에서 가장 극단적인 경우의 연구영역 G_3와 G_4를 살펴보자. 정책적 결정이 이루어지는 t_2시점에서는 보통 G_3이 연구영역으로 결정된다. 하지만 이 연구영역이 시간의 진행정도(t_1-t_2)에 따라 미래 시점 t_3에서는 G_{33}, 즉 경쟁력이 상실되는 영역으로 귀결된다고 하자.

반면, 연구영역 G_4의 경우 정책결정이 이루어질 시점(t_2)에서는 선정기준 T_2를 충족하지 못했지만 과거에 이루어진 시장에서의 진행정도(t_1-t_2)를 고찰할 때 G_{32}, 즉 시장에서 경쟁력이 있는 연구영역으로 이동할 가능성이 크다. 따라서 이러한 경우에는 G_3보다는 G_4가 공공기관 농업연구가 집중투자하여야 할 연구영역이 되는 것이며, 현재 시점 t_2에서의 경쟁력 보다 미래 시점 t_3에서의 경쟁력이 판단기준으로 적용되어야만 한다.

6.4. 합리적인 평가지표의 개발

오늘날의 평가연구는 거센 합리주의의 물결의 한 부분을 이루고 있는 것이 분명하다. 1960년과 1975년 사이에 활동했던 대표적인 지식인들 가운데는 공공정책의 수립과 집행과정에 프로그램 예산수립, 예산재심, 전략적 기획, 미래학 연구, 시스템 분석, 비용-편익 분석, 비용-효과 분석 등 보통 정책분석이라고 불리는 분석방법들을 빠짐없이 모두 다 적용해야 한다고 주장하는 학자들도 있었다. 그렇게 되면 일관성 없이 계속 변화하며 사고의 기반이 허약한 정치적 성격의 정책들은 제거될 것이며 정부개입활동은 기방이 튼튼하고 건전하며 효과적인 성격을 갖게 될 것이라는 것이 그들의 주장이다(Wittrock & Lindström).[6)]

공공개입 평가에서의 가치판단준거로서의 효과성, 생산성, 그리고 효율성에 대한 설명은 〈표 5〉와 같다. 공공부문이 따라가야 할 가장 이상적인 모형으로 민간기업을 꼽는 경우가 많다. 민간기업에서는 이윤이 판단의 준거가 되며 그 이윤을 극대화하는 것이 성공의 기준이 된다. 이와 비슷한 논리로 공공개입에서도 생산성 최대화가 성공의 기준이 되어야 한다는 것이다. 생산성과 효율성 척도가 더 발전되어 실제로 적용될 수 있게 된다면 공공서비스 및 일반 대중에게 매우 큰 이익을 가져다 줄 수 있을 것이다. 무엇보다도 결과 그 자체에 대한 자각을 하도록 함으로써

6) 이러한 사조의 극단적 형태는 Wittrock와 Lindström(1984)이 '극단적 합리주의(radical rationalsim)'라고 부른 것이다. 극단적 합리주의는 조망적이며 미래지향적 성격을 갖고 있다. 극단적 합리주의가 특히 강조하는 사항은 개괄적인 기획, 정밀한 예측, 세밀한 사전영향검토, 그리고 합리적인 선택이라는 개념이다. 주어진 상황을 하나의 전체로서 살펴보아야 하고 또 최종적으로 하나의 방법을 채택하기 위해서는 생각할 수 있는 모든 대안들을 하나 하나 다 살펴보고 또 각 대안에 대해서 예측할 수 있는 모든 찬성과 반대 의견을 하나 하나 세밀하게 검증해 본 다음에 최종적인 결정을 내려야 한다는 것이다. 일단 이렇게 결정이 되면 그 결정사항을 집행하고 의도했던 목표를 달성하는 과정에는 비교적 문제가 없는 것으로 생각한다(Vedung, 1995: 48).

사람들로 하여금 업무수행정도를 향상시키도록 자극하게 된다(Vedung, 1995: 346-351).

〈표 5〉 정책(공공부문) 프로그램 평가에서의 4가지 중요한 판단준거

준거	내용
효과성	성과가 목적을 달성한 정도: 비용은 고려하지 않는다.
생산성	비용을 통한 산출
효율성(비용-편익)	프로그램의 금전단위 비용을 통해 이룩한 프로그램 효과의 금전단위 가치
효율성(비용-효과)	프로그램의 금전단위 비용을 통해 이룩한 프로그램의 물리적 단위의 효과

자료: Vedung, 1995: 351.

세계화 시대를 맞이하여 공공부문의 경쟁력을 제고해 나가기 위해서는 공공부문의 관리운영 과정에서 발생하는 비효율성을 정확하게 측정함으로써 공공부문의 성과를 객관적이고 과학적으로 평가하고 관리 개선을 지속적으로 추구하지 않으면 안된다. 우리나라에서도 공공부문의 효율성을 높일 수 있는 구조조정이 진행되고 있지만, 전통적인 방법을 벗어나지 못하고 있다. 또 앞으로 공공부문의 개혁이 성공적으로 이루어지기 위해서는 공공부문의 성과평가가 체계적으로 수행되어야 하며, 이를 위해서는 특히 공공부문의 효율성 및 생산성(productivity)과 효과성(effectiveness)을 객관적이고 과학적으로 측정하기 위한 정교한 분석모형을 정립하지 않으면 안된다(유금록, 2004: 4).

공공부문 문제의 핵심은 공무원이나 정부조직의 문제가 아니라 경쟁의 부족에서 비롯되는 것이다(이진주 & 서건수, 1996: 121). 국가의 필요에 의하여 공공부문이 담당하는 분야라고 하여 경쟁이 필요하지 않은 것은 아니다. 과거와 달리 수익률이 낮아 민간부문이 회피하는 부문을 공공부문이 담당할 뿐, 공공부문에도 경쟁과 효율성의 추구는 필수적 요소

이다. 공공부문이라고 하여 경쟁과 효율성 추구를 위한 노력을 하지 않으면서, 무조건적인 정부의 지원이나 존립의 당위성만을 요구해서는 안 된다. 박정근(2007: 19)도 농업부문의 공공연구기관의 연구원들이나 과학자들이 사회의 필요에 따라 기술혁신을 가져올 수 있는 인센티브의 중요성을 강조하였다.

동시에 국가 농업 연구체계에서 공공분야의 투자 효율성을 높이고 그 효과성을 극대화하기 위해서는 규모 및 범위의 경제를 통해서 연구체계의 구조조정이나 합리화를 모색하여야 한다. 이를 위해서는 기본적으로 연구체계의 분산화에 의하여 연구조직의 신축성을 발휘하여야 한다. 즉 재원의 출처나 인력조직의 신축성을 통하여 조직의 신축성을 도모할 수 있으며 지적소유권 제도의 확립이 필요하다. 또한 연구자원 배분의 우선순위를 정치적 결정보다 경제적 접근에 의하여 가능하도록 제도정비가 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 연구조직의 연구 활동, 각 프로젝트의 주체, 특정 분야의 연구평가 등을 위해서 독립된 평가기구를 설립하여 평가체계를 확립하여야 한다. 이를 위해서는 새로운 환경변화에 탄력적으로 적응할 수 있는 연구의 모니터링(monitoring)과 기술평가(technology evaluation)체제를 갖출 수 있는 연구기관의 제도적 개발역량(institutional capacity)을 배양하여야 할 것이다(박정근, 2007: 96-97).

7. 결 론

이명박 정부 들어 '작은 정부'논의가 활발하며, 그 내용을 보면 대체로 규모축소의 논의가 주를 이루고 있다. 특히 공공기관의 통·폐합과 민영화를 통한 구조조정이 주로 거론되고 있다. 사실 동일한 분야에서 공공부문과 민간부문이 경쟁할 경우, 공공부문은 여러 가지 이유로 민간부문

보다 변화에 대한 반응이 늦고 상대적으로 경쟁력을 확보하기가 어렵다. 이러한 이유로 공공부문이 따라가야 할 이상적인 모형으로 민간기업이 자주 거론되는 것이다.

이명박 정부의 이러한 정책은 1970년대 이후 등장한 신자유주의(Neo-liberalism)에 기초하고 있으며, 작은 정부에 대하여 국민적 정서가 호의적인 것도 사실이다. 또 향후 한국의 국가경쟁력 향상을 위하여 이러한 정책의 합리적인 선에서의 추진도 바람직하다. 그러나 논의의 초점은 규모의 축소 보다는, 공공부문의 경쟁력 강화에 맞추어져야 한다. 즉 공공부문에 대한 문제제기의 출발점이 공공부문의 규모가 아니라 공공부문의 경쟁력이란 점을 되돌아볼 필요가 있다. 이를 위하여 농업연구를 담당하는 공공기관의 경쟁력을 제고할 수 있는 최적의 방법이 무엇인지가 논의의 출발점이 되어야 한다. 경쟁력을 제고하기 위하여 필요하다고 판단되어진다면, 구조조정, 인센티브 도입, 혹은 그 이상의 강력한 방법도 도입될 수 있다. 하지만 마치 구조조정을 통한 규모의 축소와 민영화가 자연스럽게 경쟁력 강화로 이어진다는 가정이 전제되어서는 곤란하다.

더구나 농업이 다른 산업과는 달리 100% 시장에만 맡길 수 없는 특수성을 가지고 있듯이, 농업연구를 다루는 공공농업기관에도 이러한 특수성이 고려되어져야만 한다. 특히 농업연구를 다루는 공공농업기관은 농업연구가 가지고 있는 농업연구의 공공재적 성격과 농업에대한 사회적 요구를 고려하여, 획일적인 통·폐합과 민영화가 아닌 개혁의 방법, 범위, 시기에 대하여 충분한 논의가 이루어진후 시행되어야 한다. 이러한 정책은 한번 시행되고 나면 되돌리거나 또 다른 개선정책을 시행하기가 어렵다. 따라서 다소의 시간이 걸리더라도 최적의 대안을 찾아내기 위한 충분한 논의와 검토가 이루어진 이후 정책을 시행하는 것이 바람직하다.

동시에 앞으로 농업환경의 급속한 변화에 대응하기 위하여는 공공부문의 농업연구는 공급자 중심에서 소비자 중심으로 무게중심이 이동하여야

한다. 특히 공공부문의 농업연구는 학문적 연구 이외에 농민의 기술수요에 대한 신속한 반응과 실용기술의 보급을 통한 경제적 가치 창출을 통하여 경쟁력을 확보하여야 한다. 이를 위하여 공공부문과 민간부문의 역할 분담, 선택과 집중, 그리고 합리적인 평가지표의 개발이 요구된다.

■ 참 고 문 헌 ■

기획재정부. (2008. 05). 공공기관 경영계약제. 기획재정부 발표자료.

김병기. (2008). 코리아 웨이. 서울: 매일경제신문사.

김시영, & 김규덕. (1996). 지방정부 공공서비스의 성과평가모형에 관한 소고. *지방자치연구*, 8(3), 3121-3147.

김준기. (2008). *공기업의 개혁과 민영화*, 최병선, & 최종원 공편. *국가운영 시스템: 과제와 전략*. 서울: 나남, 139-179.

김판석, 홍길표, & 김완희. (2007). 공공기관의 규모, 무엇이 문제인가: 쟁점과 발전방향. *한국정책학회 동계학술대회 자료집*, 215-243.

매일경제. (2008. 05. 15일자).

박민선. (2001). 생명공학을 통한 기업의 농업지배. *농촌사회*, 11(2), 221-241.

박정근. (2007). *농업 연구개발 정책*. 서울: 박영사.

유금록. (2004). *공공부문의 효율성 측정과 평가*. 서울: 대영문화사.

이정재, 이성우, 임형백, 한이철, 고금석, 남수연, 윤성도, 경정아, & 김진회. (2008). *농촌발전에 부응한 농촌사회개발 연구 강화전략*. 수원: 농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소.

이진주, & 서건수. (1999). *정책평가를 위한 새로운 모형*. 서울: 나남출판.

이환범, 송건섭, & 김병문. (2005). 지방공기업의 경영성과관리와 평가지표개발: 자료포락분석(DEA)에 의한 효율성 측정. *한국사회와 행정연구*, 15(4), 275-298.

임형백, & 이성우. (2004). *농촌사회의 환경과 기능*. 서울: 서울대학교출판부.

조선일보. (2008년 5월 8일자). 공공의 적 되더라도 민영화 제대로 한다.

최창현. (2005). *복잡계로 바라본 조직관리*. 서울: 삼성경제연구소.

한국경제연구원. (2007). 차기정부의 공공부문 개혁방향: *한경연/한국재정학회 공동세미나 별책*.

Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1972). Production, Information, Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*, 62, 777-795.

Alston, J. M., & Pardey, P. G. (1996). *Making Science Pay: The Economics of Agricultural R&D Policy*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.

Arrow, K. (1969). The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation. in *The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: The PPB System*. Washington, D.C.: Joint Economic Committee, 91st Congress, 47-64.

Brundey, J. L., & England, R. E. (1982). Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation: Are They Compatible?" *Public Administration Review*, 42(2), 127-135.

Byerlee, D., & Alex, G. E. (1998). *Strengthening National Agricultural Research Systems*. The World Bank.

Campos, J. E. (2000). Credible Commitment and Success with Public Enterprise Reform. *World Development*, 28(2), 221-243.

Challen, R. (2000). *Institutions, Transaction Costs and Environmental Policy: Institutional Reform for Water Resources*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Inc.

Challen, R. (2001). *Non-Government Approaches to the Provision of Non-Commodity Agricultural Outputs: A Transaction-Cost Perspective*. Paper Presented to OECD Workshop on Multifunctionality.

Cummings, T. G., & Worley, C. G. (2005). *Organization Development & Change (8th edition)*. Mason, OH: Thomson.

Flinders, M. V., Smith, M. J. (eds.). (1999). *Quangos Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*. London: Macmillan.

Goodmann, D., & Redcliff, M. (1991). *Refashioning Nature: Food, Ecology & Culture*. London: Routledge.

IMD. (2008). *IMD World Competitiveness Yearbook*. Lausanne, Swiss: IMD.

Jack, Klopppenburg, Jr. (2007). 허남혁 옮김. *농업생명공학의 정치경제*. 서울: 나남.

Kaufman, H. (2001). Major Players: Bureaucracies in American Government. *Public Administration Review*, 61(1), 18-42.

Kenney, M., & Klopppenburg, Jr. J. (1983). The American agricultural research system: an obsolete structure? *Agricultural Administration*, 14, 1-10.

Klopppenburg, Jr., J. (1988). *First the Seed: The political economy of plant biotechnology, 1492-2000*. Massachusetts: Cambridge University

Press.

Matthews, R. C. O. (1986). The Economics of Institutions and the Source of Growth. *Economics Journal*, 96, 903-918.

Niskanen, W. A. (1871). *Bureaucracy and Representative Government.* Hawthorne: Aldine.

OECD. (2001). *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*. Paris: OECD.

OECD정부혁신아시아센터. (2006). *정부혁신 패러다임, 어떻게 변하고 있는가?*. 서울: 삶과꿈.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. New York: International Creative Management, Inc.

Vedung, E. (1995). 이경옥 옮김. *정책평가개론*. 서울: 한울아카데미.

Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism.* New York: The Free Press.

Wittrock, B., & Lindström, S. (1984). *De stora programmens tid: Forskning och energi I svensk politik.* Stockholm: Akademilitteratur.

논문투고일: 2008. 04. 26
1차수정일: 2008. 05. 25
게재확정일: 2008. 06. 15