美國農務省 農業經濟統計局

金 東 敏
(首席硏究院)

1. 1978年의 機構改編

카터 行政府의 버글랜드農務長官은 1977年農業法이 制定되자 그 執行을 원활히 하기 위하여 1978年 1月 1日을 기해 대폭적인 農務省機構改編을 斷行하였다. 그 중에는 農業經濟局, 統計局, 協同組合局 및 經營指導本部등 4個 部署를 統合하여 農業經濟統計局을 創設한 것도 包含되어 있다. 이러한 改編의 行政上의 理由는 局長數를 줄임으로서 長官이 能率的으로 指揮할 수 있는 與件을 造成하자는 것 같은데 歷史가 오랜 農業經濟局(Economic Research Service)이 改編된 것은 그럴만한 상당한 理由가 있었던 것으로 보인다.

1977年 10月에 버글랜드長官은 農業經濟局長代理로 있는 파렐氏에게 局內에서 有能한 職員을 選拔하여 作業團(Task Force)을 組織하고 政策硏究를 果敢하게 改善할 수 있는 方案을 建議해 보라는 指示를 내렸다. 파렐局長代理는 長官의 命令을 忠實하게 履行하기 위하여 選拔職員을 別館建物의 大會議室에 集合하게 함으로써 日常業務로부터 解放시키고 他人接觸으로부터 隔離하여 共同作業의 能率向上을 기하였다.

作業遂行上의 着眼點은 經濟情報의 蒐集, 整理, 分析, 解釋 및 政策代案提示 등 全過程을 통하여 迅速性 一貫性 및 綜合性이 維持되고 있느냐 하는 것이 었다. 지금까지의 制度를 踏襲한다면 統計專門家, 經濟分析者, 모델設計者, 컴퓨타·프로그래머 사이에는 問題意識과 解答을 구하려는 熱誠度에 있어서 隔差가 發生할 餘地가 많다. 作業團의 全職員들도 熱意를 보여서 每日같이 새로운 發想에 대한 報告와 贊反討論이 활발하게 展開되었다.

月餘의 作業 끝에 作業團은 報告書에서 다음 두가지 事項을 建議하였다. 즉 첫째는 前述한 바와 같이 農業經濟局을 統計局 등 3個部署와 統合하여 農業經濟統計局으로 改編하라는 것이고 둘째는 農業觀測 및 情報制度(Outlook and Situation Information System, OASIS)를 採擇하라는 것이다. 高位層에서는 이建議案을 採擇하였고 계속해서 (1) 月間動向을 發表하고 (2) 情報의 蒐集과 貯藏을 改善할 수 있는 方案을 精密하게 硏究하라는 指示를 내렸다.

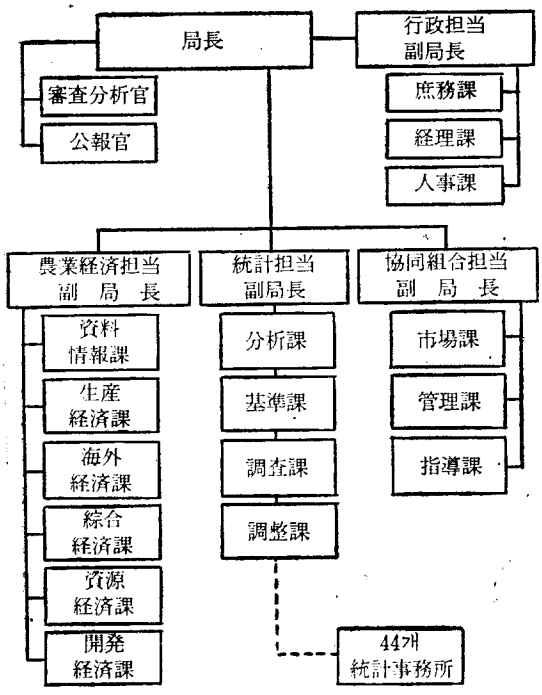
새로운 指示에 의하여 作業團이 最初로 着手한 作業은 農業經濟局이 일찌기 開發한 T-DAM(Time-Series Data Access Model, 즉 農業經濟에 관한 모든 時系列資料를 貯藏하는 모델)과 Speakeasy (즉 모델 結果를 非專門家도 알 수 있는 言語로 바꾸어 주는 모델)의 두가지 모델을 結合시키는 作業인데 그 結果가 매우 기대되는 바이다.

새로운 機構의 組織圖는 다음과 같다.

2. 農業經濟局의 創設

1862年에 美國農務省이 創設되었는데 그 以前에는 特許廳農業課에서 農業行政을 管掌하고 있었다. 當時 引繼引受事項에는 農業統計가 중요한 項目으로 包含되어 있었다. 農務省에 農業經濟課가 設置된 것은 1901

農業經濟統計局組織圖



年이었고 最初의 課長은 스필만였으며 重要業務는 成功農家의 要因을 分析하여 一般農家의 經營指導를 하는 것이었다. 이 事業을 더 强化하기 위하여 農業經營部로 昇格시킨 것은 1905年이었다.

1913年에는 美國農務省의 諮問機關으로 設置된 農村生活調査委員會의 提案에 따라 農業經濟事業에 힘쓰기 위하여 組織部와 市場部가 創設되었는데 前者는 광범한 農村經濟問題를 硏究하는 곳이고 後者는 流通에 관한 調査, 支援 및 規制를 管掌하는 部署이다. 1915年에 2個部는 統合되었다. 한편 헨리 테일러는 위스컨신州立大學校에서 農業經濟學을 定立시키기 위한 硏究에 熱中하고 있었으며 1905年에는 農業經濟學에 관한 最初의 大學敎科書를 出版하였다.

헨리·테일러의 여러 弟子가 農務省에 勤務하게 되어 주로 水利經濟와 硏究業務에 從事하였다. 1919年에 當時의 農務長官 데이비드 휴스턴은 農業指導會議를 召集하고 農務省의 農業經營分野를 改善할 수 있는 方案을 硏究할 것을 要請하였다. 그 結果로서 1919年 7月 1日부로 農業經營部가 創設되었고, 헨리·테일러가 部長으로 任命되었다. 이것이 農業經濟局(The Bureau of Agricultural Economics)으로 昇格된 것은 1922年이고 당시의 農務長官은 헨리·월러스이었으며 初代局長에는 헨리·테일러가 任命되었다.

3. 農業經濟局의 發展

第1次 世界大戰이 끝나자 美國農業에도 어려운 問題가 發生하여 經濟的硏究를 강하게 要求하게 되었다. 여기에 대하여 테일러局長이 提示한 解決案은 農業觀測을 통한 農民의 自律的 生産調整이었다. 그래도 農業問題가 잘 풀리지 않으므로 월러스長官은 더 과감한 政策을 構想하도록 指示하였다. 그 結果로 立案된 것이 有名한 매그나리·호겐 法이다. 이 法律은 國內農業保護를 위하여 關稅率을 操作하는 것이다. 1924年 10月 24日 월러스長官은 永眠하자 後任者인 윌리암·자딘長官은 매그나리·호겐法에 대한 反對者이기 때문에 테일러局長을 解任하였다.

1925年 8月에 後任局長으로 任命된 쿠퍼는 流通分野를 强化하기 위하여 市場課(Division of Cooperative Marketing)를 創設하였다. 恐慌이 深化되어 가는 過程에서 需要와 價格分析을 硏究하는 것이 主要任務였다. 그러나 生産費調査는 農業經營課의 機能에 속하였다.

1928年에 후버大統領이 이끄는 共和黨政府가 執權하자 자딘農務長官은 매그나리·호겐法을 反對하여 그 代案으로서 자딘·틱그너計劃을 提示하였다. 이 計劃에 의하여 設置된 것이 聯邦農事委員會(Federal Farm Board)였다. 委員會는 美國의 農業問題에 관한 準行政機關으로서 硏究結果를 政策化하는 것을 主任務로 한다. 最初에는 觀測事業과 土地利用計劃의 硏究를 支援하는 資金支援을 많이 하였다.

1929年 이후 美國에서는 世界的인 經濟恐慌 때문에 農業이 매우 沈滯狀態에 있었으나 당시 올슨 農業經濟局長은 農民들이 當面하고 있는 問題를 報告하는데 그치고 何等의 解決方案도 提示하지 아니하였는데

그것은 立法府의 豫算承認을 받기 어려운 事情에 있었기 때문이다.

4. 뉴딜政策下의 農業經濟局

1933年에는 헨리 월러스 農務長官이 就任하였는데 처음에는 울슨局長을 留任시키려 하였으나 뉴딜政策을 歡迎하지 아니하므로 부득이 解任하고 뉴딜에서 派生된 農業調整政策(Agricultural Adjustment Administration)의 강력한 支持者인 앨버드·블랙氏를 局長으로 任命하였다.

1935年 1月에는 市場調査課를 創設하였는데 流通과 消費問題를 주로 硏究하였으나 특히 農家受取價格과 消費地小賣價格과의 隔差가 重要關心事였다. 新設課의 硏究結果에 의하면 이러한 價格隔差는 美國이 外國보다 심하다는 것이었다.

1938年 10月에 호와드·톨러가 局長職을 繼承하였는데 톨러局長은 就任直後에 機構改編을 着手하였다. 그 以前까지 農業經濟局은 12個課로 形成되어 있었다. 즉 農業金融, 統計分析, 農業經營, 農家人口, 土地經濟, 調査農業史, 地方(州)農業政策, 市場調査, 事業企劃, 審査分析 및 流通規制 등이 그것이다. 이 中에서 市場調査와 流通規制를 統合하여 流通課를 만들었고 局長을 全體的으로 補佐하는 副局長格으로 調整官制度를 創設하였다.

1940年 9月에 크로드·위카드 農務長官이 就任하였는데 農業經濟學者出身인 前任월러스 長官과는 背景이 判異하여 소박한 農民出身으로서 多年間 인디아나 州議會의 議員으로 活躍하였던 사람이었다. 워싱톤政府에 進出한 것은 農業調整局의 中西部課長으로 拔擢되었기 때문이다. 그 후 農務省次官까지 昇進하였다가 農業行政의 最高權座에까지 앉게된 것이다. 따라서 위카드長官은 철저한 農業調整政策의 信奉者였기 때문에 그 分野에서 多數의 人材를 登用하였다.

5. 戰時下의 農業經濟局

1941年의 美日開戰後 戰時行政體制로 轉換하지 않을 수 없게 되자 農業經濟局과 農業調整局間에는 所管爭議가 일어나게 되었다. 톨러局長은 國防目的에 副應케 하기 위하여 農務省의 모든 政策事業에 대한 改革案을 立案하였다. 그런데 農業調整政策을 위하여 設立한 地方團體의 改編에 대하여도 손을 대지 않을 수 없었는데 여기에서 爭議의 불씨가 일어났던 것이다. 1943年 初에는 戰時食糧廳이 農務省內의 獨立機關으로 設置되었다가 잠시 後에는 大統領直屬機關이 되었다.

戰時行政期間中에 이룩해 놓은 業蹟의 하나는 農家調査에 있어서 基準標本(Master Sample) 100,000戶를 固定시켜 全國 카운티의 經濟 및 社會情報를 蒐集할 수 있게 措置한 것이다. 이러한 基準標本을 硏究함으로써 가장 效果的인 政策資料를 구할 수 있었던 것은 戰後의 棉花生產調調計劃이다.

1945年 4月에 루즈벨트 大統領이 作故함으로써 行政府首腦職을 繼承한 트루먼 大統領은 當時 下院의 食糧分科委員長으로 名聲을 떨쳤던 앤더슨氏를 農務長官에 任命하였다. 앤더슨長官은 赴任과 同時에 機構改革에 着手했는데 우선 戰時食糧廳을 大統領直屬으로부터 農務省으로 復舊시켰으며 農業經濟局에도 4名의 副局長을 두어서 다음과 같은 農務分野를 中間總括하게 하였다.

(1) 調査統計
(2) 生產 및 經營硏究
(3) 所得配分硏究
(4) 事業評價

1946年 4月 톨리局長은 辭任하고 新設된 FAO의 經濟課長이 되었으며 앤더슨長官은 오리스·웰즈氏를 後任局長으로 任命하였다.

6. 戰後의 農業經濟局

1947年 3月에 웰즈局長이 下院歲出委員會에서 報告한 바에 의하면 農業經濟局의 事業企劃課, 審査分析課 그리고 全國에서 8個 地域事務所를 廢止하였다는 것이다. 그리고 消費調査課를 新設하였는데 結果的으로 正規硏究職은 100名으로 줄고 統計職은 80名이 늘어서

1946年보다 13.5%가 많아졌다는 것이다. 綜合해서 말하면 農業經濟局의 正規職은 1945年末에는 1,386名이던 것이 1946年末에는 1,226名으로 줄어들었다.

1948年 6月에 찰스 부레난 農務長官이 就任하였는데 웰즈局長을 留任시켰다. 부레난長官의 要請에 의하여 웰즈局長은 農業政策에 관한 全國規模의 세미나를 擧行하였는데 이것은 現況, 趨勢 및 問題點을 충분히 分析하여 有效한 農業政策을 導出하는 것을 目的으로 삼았던 것이다. 세미나의 結果로 案出해 낸 것이 패리티 指數에 의한 保證價格制度와 保證價格에 未達하는 경우에는 生產者에게 補償金을 支給하는 計劃이었다. 그러나 이 政策은 議會에서 猛烈한 非難을 받아서 實現되지 못하고 1965年 以後에야 빛을 보았다.

1953年 1月 21日에 共和黨의 아이젠하워政權이 成立하자 에즈라·벤슨氏가 農務長官으로 任命되었다. 벤슨長官이 1953年 10月 13日에 發表한 農務省機構改革案에 의하면 農業經濟局이 廢止되고 그 機能은 다른 여러 局에 配分되었다. 農業經濟局廢止案은 元老級 農業經濟學者들의 抗議를 받았으나 農務省當局은 當初計劃을 豫定대로 强行하였다.

7. 農業經濟局의 復活

1961年에 케네디大統領이 領導하는 民主黨政府가 樹立되자 農務長官으로 任命된 프리만은 4月 3日字로 覺書를 發付하여 農業經濟局을 復活시키고 局長에는 職業農政官僚인 네이산 코프스키를 任命하였다. 그 뿐만 아니라 그동안 所屬이 不分明하였던 統計部도 農業經濟局의 管掌下에 두었으며 모든 事項을 長官에 報告하기에 앞서 農業政策擔當次官補를 經由하게 하였다. 이것은 일찌기 헨리·테일러, 호와드·돌리, 웰즈등이 이끌던 農業經濟局 보다는 一段階 格下된 것이다.

다만 이 新設된 農業經濟局은 過去의 市場局 試驗局 및 海外農業局에서 管掌하던 광범한 業務를 引受하였으므로 副局長을 2名 두고 第1副局長은 經濟分析課, 市場調査課, 流通課, 生產經濟課를 擔當하게 하였으며 第2副局長은 農業地域分析課와 貿易課를 擔當하게 하였다.

世界農業事情이 1961年 9月 18日에 發表되었고 "世界食糧需給展望, 1962~66"은 同年 10月에 公開되었는데 이러한 硏究는 激增하는 美國의 剩餘農產物處理에 대하여 基本方向을 設定하는데 寄與하였다. PL 480에 의한 代充資金을 後進國에 대한 市場開拓硏究費로 使用함으로써 農業經濟局의 硏究實力을 誇示할 수 있는 좋은 機會가 되었다. 國際開發處(AID)의 委託에 의하여 1963年에는 "後進國의 農業生產을 規制하는 要因"을 硏究하였고 1965年에는 "26個後進國의 農業發展"이라는 硏究事業을 성공리에 完遂하였다.

1965年 8月에 업처치가 局長으로 任命되어 經濟開發課를 新設하였다. 업처치局長은 72年까지의 在職期間中 農家經濟에 관한 파트에 重點을 두고 硏究陣을 强化하였다. 同局長은 8個課題를 提示하였는데 그것은 農家構造, 企業農, 農業金融, 農家所得, 勞動力減少, 農地 및 用水資源, 農村福祉 그리고 輸出市場이다. 一般的으로 말해서 事實發見 보다도 問題解決의 方向으로 硏究事業을 誘導하였다고 볼 수 있다.

1972年 9月에는 퀀틴·웨스트가 局長으로 任命되었고 海外開發部가 農業經濟局에 吸收되었다. 下院의 豫算審議過程에서 機構改編의 必要性이 論議되자 웨스트局長은 各課長과 局內有能職員을 초빙하여 硏究하게 하였고 별도로 外部人士를 招牌하여 諮問委員會을 構成하였다. 여기에서 建議되어 採擇된 것이 食糧 및 纖維經濟課와 資源經濟課를 新設하고 生產經濟課, 市場課 및 統計分析課는 廢止하였다.

1974年에 食糧波動의 衝擊으로 食糧生產費膨脹이 全般的인 物價上昇을 誘導하였고 그 反面에 生產이 激減되자 豫測制度의 改善을 硏究하기 위한 作業團을 構成하였다. 여기서 指摘된 가장 큰 缺陷은 豫測을 有效하고 可能하게 만들 수 있는 大型모델의 開發이 切實하다는 것이었다.