

일본의 농식품 연구개발 정책 동향*

최 정 남

(농림수산물기술기획평가원 조사분석실 실장)

1. 들어가며

일본의 근대적 농업연구는 메이지(明治) 유신 직후인 1873년 농업시험장을 설립하면서 시작한 것으로 알려져 있다(권오복 2009). <표 1>에 나타난 일본의 농림수산 R&D 주요 연혁 중 특히 주목할 만한 사항은 다음 세 가지이다. 첫째, 일본은 이미 1956년부터 농림수산분야 R&D 정책의 수립과 집행을 전담하는 ‘농림수산기술회의’를 농림수산성 내에 설치·운영해오고 있다는 점이다. 둘째, 1990년대 후반에 정부조직 축소와 공공기관 민영화가 검토되면서 2001년 기존의 농림수산 분야 시험연구기관의 대부분을 독립행정법인으로 전환시켰다는 점이다. 셋째, 2012년 1월 일본이 독립행정법인 제도 및 조직재편의 기본 방침을 수립하여 발표했다는 점이다. 기본 방침을 수립하게 된 배경은 독립행정법인간의 중복연구를 방지하고, 대지진 이후 심화된 경제적 위기로 인해 예산이 삭감되었기 때문인 것으로 파악된다. 최근 우리나라의 경우도 농림수산식품 정부 R&D 투자가 확대되면서 총괄·조정 문제와 국가연구조직의 역할 등이 이슈가 되고 있다. 따라서 이와 연관된 사항을 중심으로 일본의 농식품 R&D 추진체계 현황과 최근의 변화를 살펴보고자 한다.

* (amigo@ipet.re.kr, 031-420-6731).

표 1 일본의 농림수산 R&D 주요 연혁

연도	주요 내용
1873	농업시험장 설립 이후 품목별 시험장 중심으로 연구 수행
1948	농업시험 및 연구개발 조직을 중앙의 종합시험장과 지역시험장으로 이원화
1956	R&D 정책수립과 집행을 담당하는 조직으로 농림수산기술회의 설치
1960	도쿄에 산재한 시험연구기관을 쓰쿠바시로 집중 배치
1983	R&D의 기본방향을 제시하는 '농림수산연구 기본계획' 최초 수립(5년마다 갱신)
1990년대 후반	정부조직 축소와 공공기관 민영화 방침에 따라 농업시험연구기관 법인화 추진
2001	시험연구기관의 대부분을 독립행정법인으로 전환
2012	독립행정법인 제도 및 조직 재편의 기본 방침 수립

자료: 권오복 외(2009), 한일농림수산기술협력위원회 제45차 회의자료(2012)를 토대로 재정리.

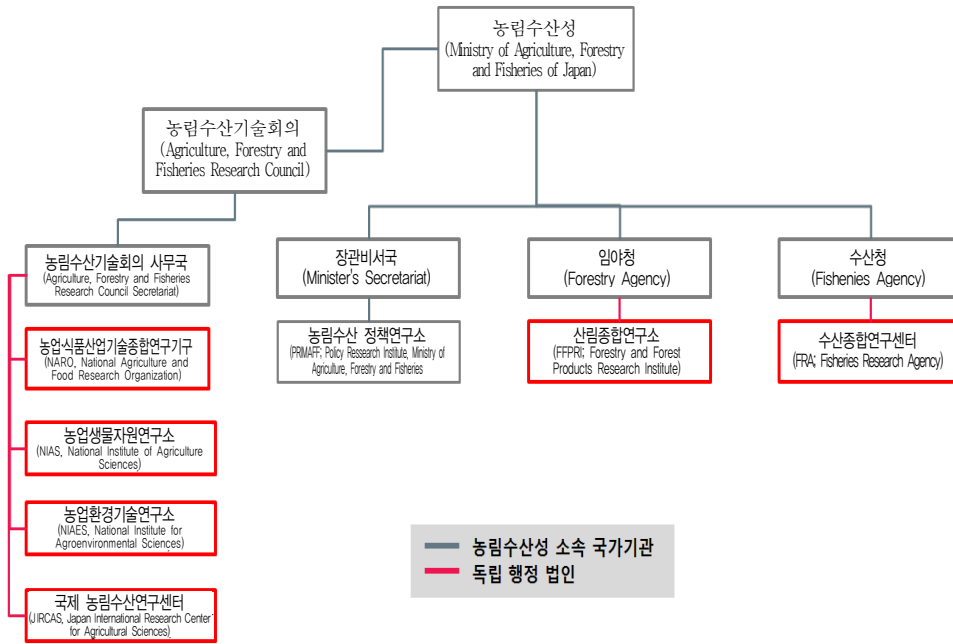
2. 일본의 농림수산 R&D 추진 체계

2.1. 농림수산 R&D 주요 조직

일본의 농림수산 R&D 주요 조직은 크게 농림수산기술회의를 중심으로 한 농림수산성 내부 조직과 독립행정법인으로 구분할 수 있다. 농림수산성 내부에서 R&D의 핵심적 역할을 하는 기관은 농림수산기술회의(이하 기술회의)이다<그림 1 참조>. 기술회의는 농림수산성 조직편제상 특별기관으로 회장은 비상근 국가공무원의 지위를 갖고 있으며, 사무국 성원 역시 공무원의 지위를 지니고 있다. 기술회의의 주요 역할은 농림수산 분야를 둘러싼 다양한 과제를 해결할 수 있는 기술을 개발하기 위해 시험연구의 목표를 수립하고, 중점연구를 기획추진하며, 산관학연 연계연구 및 국제공동연구를 추진하는 것이다. 한편 일본의 농림수산 연구개발을 담당하는 독립행정법인¹⁾은 총 6개 이다. 농업분야의 경우 농업·식품산업기술종합연구기구(NARO), 농업생물자원연구소(NIAS), 농업환경기술연구소(NIAES), 국제농림수산연구센터(JIRCAS) 등 4개의 독립행정법인이 연구개발을 담당하고 있다. 임업분야의 독립행정법인으로는 산림종합연구소(FFPRI)가 있으며, 수산분야의 경우 수산종합연구센터(FRA)가 있다.

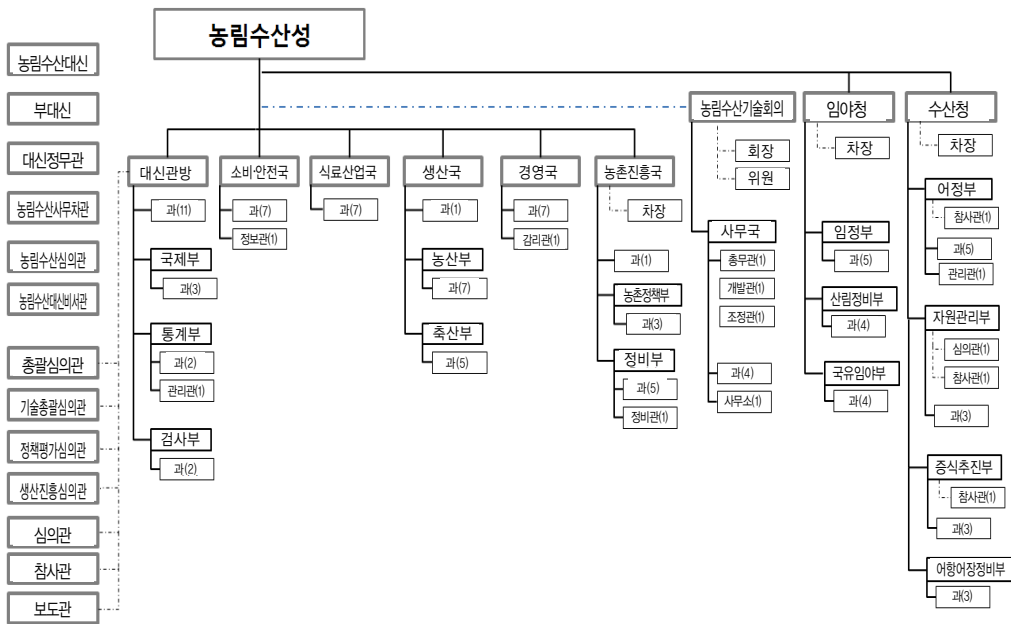
1) 독립행정법인은 '국민 생활 및 사회경제의 안정 등 공공적 건지에서 반드시 필요한 업무들 중 국가가 직접 실시할 필요는 없지만 민간 주체에게 맡겼을 경우 실시되지 않을 우려가 있는 업무나 특정 주체가 실시하게 할 필요가 있는 경우 이를 효율적, 효과적으로 실시하게 할 목적으로 설립한 법인' 을 의미함(독립행정법인 통치법 2조). 독립행정법인의 재원은 정부의 운영비 교부금, 시설비 보조금, 기타 수입금에 의해 운영되면 우리나라의 정부출연연구기관과 유사하며, 직원들의 신분은 국가공무원이 아닌 민간인 신분임. 단 특정독립행정법인의 경우에는 직원의 신분이 공무원임.

그림 1 일본의 농림수산 R&D 조직 체계



자료: Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan, 2008.

그림 2 일본 농림수산성 조직도

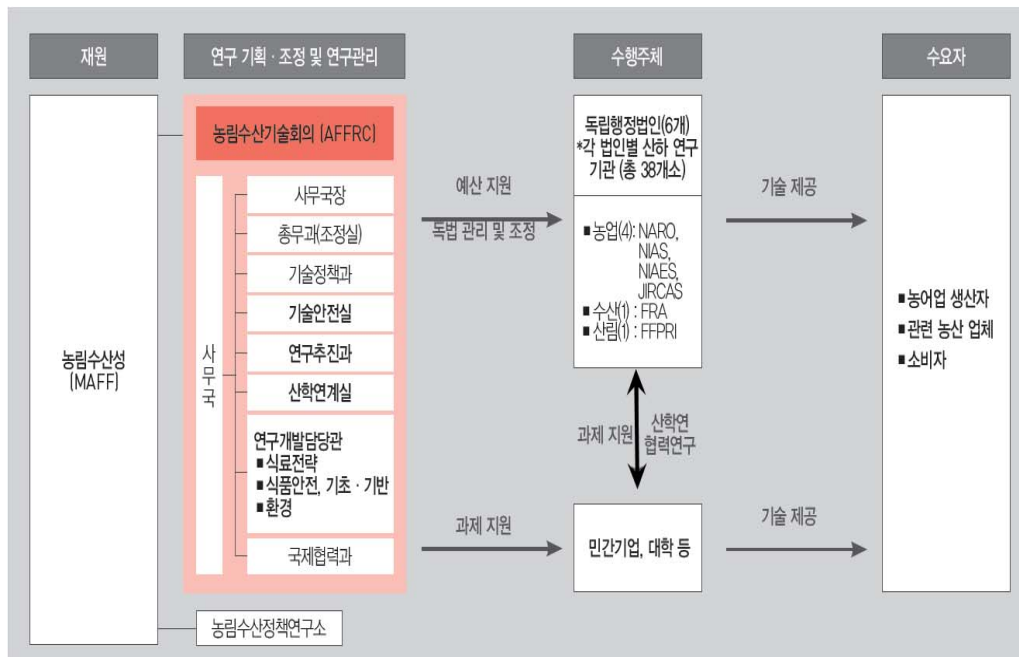


자료: 일본 농림수산성 홈페이지(2012.6).

2.2. 농림수산 R&D 추진 과정

일본 정부의 농림수산 R&D 추진과정 중심에는 기술회의가 있다<그림 3 참조>. 2012년 농림수산성의 연구관련 예산은 1,004억 엔(한화 1.4조 원)으로 이는 일본 정부 전체의 과학기술진흥비의 약 8% 수준인 것으로 파악된다. 기술회의는 농림수산성의 연구관련 예산을 총괄 집행하는 기구로서 농림수산 분야의 연구를 기획·조정하는 역할을 한다. 독립행정법인에 운영비를 교부하고 이들을 체계적으로 관리하는 역할 또한 기술회의의 몫이다. 또한 프로젝트 연구자금이나 경쟁자금을 통해 민간기업 및 대학 등의 연구를 지원하고 있다. 이와 같이 기술회의 총괄하에 추진되는 일본 농림수산 R&D 주요 수행주체는 연구개발 독립행정법인과 민간기업 그리고 대학이다. NARO 등의 독립행정법인은 기술회의로부터 교부금을 받아 연구를 수행하고, 민간기업 및 대학 등과의 협력연구도 추진하고 있다. 민간 기업이나 대학의 경우 독립행정법인과의 협력 외에도 기술회의가 제시하는 프로젝트 연구나 경쟁적 연구자금에 참여함으로써 농림수산 R&D를 수행하고 있다.

그림 3 일본의 농림수산 R&D 추진과정



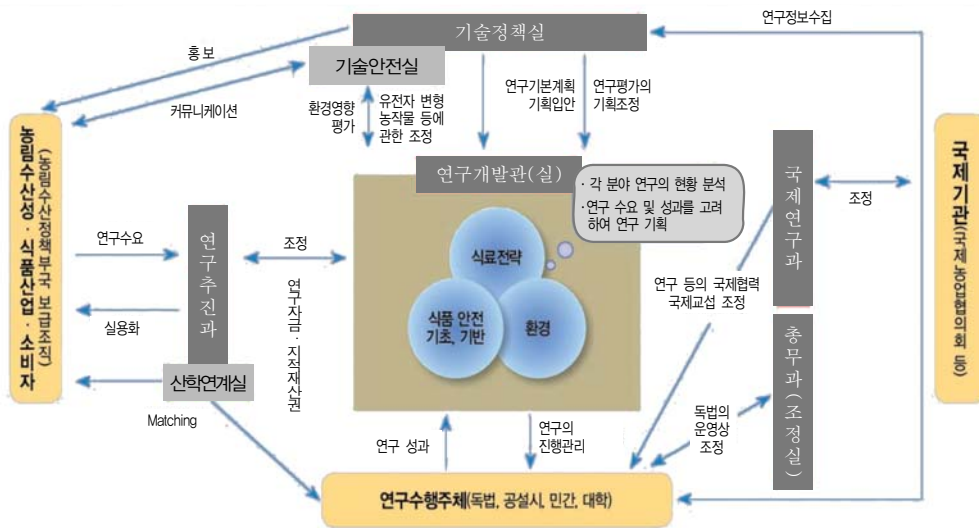
3. 농림수산물기술외의 연방

3.1. 역할과 구성

기술회의는 1956년 연구개발 정책수립과 각종 시험연구 관련 사무를 종합적으로 조정하기 위해 농림수산성이 설치한 조직이다. 농림수산성 설치법에 근거한 국가행정조직법상의 특별기관으로 정부3역(대신, 부대신, 정무관)의 주도하에 농림수산 분야의 기술개발정책, 행정, 민간과의 연계 기능을 담당하고 있다. 농림수산물기술회의의 가장 중요한 임무는 식료의 안정적 공급, 식품안전성 확보, 고품질 식품개발, 지역자원 활용, 지구환경문제 대응 등 농림수산물 분야를 둘러싼 다양한 과제를 해결할 수 있는 기술을 개발하는 것이다.

기술회의는 의장 1명과 위원 6명으로 구성되어 있으며, 의장 및 위원은 농림수산성 장관이 임명한다. 2012년 현재 기술회의 의장은 동경농업대학 종합연구소의 미와 에이타로(三輪睿太郎) 교수가 맡고 있으며, 신분은 비상근 국가공무원이다. 한편 기술회의는 농림수산물 연구개발의 기획·조정 및 관리를 효과적으로 추진하기 위해 사무국을 두고 있다. 기술회의 사무국은 연구총무관, 연구개발관, 연구조정관, 4개 과(총무과, 기술정책과, 연구추진과, 국제연구과), 쓰쿠바 사무소로 구성되어 있으며 직원 수는 총 240여명이다. 기술회의 사무국의 업무 추진체계는 <그림 4>와 같다.

그림 4 농림수산물기술회의 사무국 업무 추진 체계



3.2. 농림수산물기술외역의 예산

2012 회계연도 농림수산물 연구관련 예산 1,004억 엔(약 1.4조 원)의 73.4%인 737억 엔(약 1조 원)을 기술회의가 관장한다.²⁾ 기술회의가 관장하는 약 1조원 규모의 예산은 독립행정법인 운영교부대금, 독립행정법인 시설정비비, 경쟁적 연구자금, 프로젝트 연구자금로 사용된다. 독립행정법인 운영교부대금은 독립행정법인 업무 운영 재원으로 정부가 교부하는 자금을 일컫는다. 용도를 특정하지 않고 일괄 지불하며 정부의 사전 관여 없이 예정된 용도 외에도 사용할 수 있다. 또한 연도 내에 잔액이 발생하더라도 ‘중기목표’ 기간 내(35년)에 독립행정법인의 재량으로 다음해로 이월하는 것이 가능하다. 이러한 조치들은 독립행정법인이 탄력적으로 연구 업무를 수행하도록 하기 위함이라고 한다. 2012년 기술회의가 독립행정법인에 교부하는 운영대금은 503억 엔(약 7,100억 원)에 달한다. 경쟁적 연구자금은 연구개발 과제 등을 모집해 제안된 과제 중 전문가의 평가를 통해 선정함으로써 해당 연구자에게 배분되는 연구개발 자금을 의미하며 2012년의 경쟁적 연구자금 규모는 79억 엔(약 1,100억 원) 수준이다. 프로젝트 연구자금은 농림수산물연구기본계획에 따라 전국의 연구 집단을 결집해 종합적·체계적으로 추진해야 할 과제 또는 대규모의 자금이 소요되거나 장기적 성격으로 인해 개별 연구기관이 담당하기 어려운 과제에 대해 농림수산성이 자체 기획·입안하여 매년 추진하고 관리하는데 소요되는 자금이다. 2012년 프로젝트 연구자금의 규모는 95억 엔(약 1,350억 원)으로 기술회의 예산의 약 13%를 차지한다.

표 2 농림수산물 연구관련 예산

단위: 백만 엔

구분	2011 회계연도	2012년 회계연도
농림수산물기술회의	79,403	73,681
· 독립법인운영교부대금	50,905	50,326
· 독립법인시설정비비	1,563	647
· 경쟁적 연구자금	10,716	7,858
· 프로젝트 연구자금	10,563	9,487
· 기타	5,656	5,363
농림수산물 정책연구소 및 임업, 수산 분야 지원 등	28,905	26,725
농림수산물연구관련 예산(농림수산물성)	108,308	100,406

자료: 한일농림수산물기술협력위원회 제45차 회의자료(2012).

2) 나머지 26.6%는 농림수산물정책연구소, 임업 및 수산분야의 독립행정법인 지원에 사용됨.

3.3. 농림수산물기술회의의 중점 연구 분야

2011년 농림수산물기술회의가 추진한 중점 연구 분야는 크게 8개 분야이다. 지구온난화 대응 농업생산 체제, 저비용·고효율 바이오매스 이용, 사료용 쌀 생산·이용 확대, 과학기반 의식동원·건강 장수의 실현, 농축산물의 의료 분야 활용, 가축질병 방역 대책 강화, 적조 피해 방지, 연구 성과의 실용화 및 현장요구에 맞는 기술개발 지원 등의 분야에서 전개되었다. 구체적 내역은 <표 3>과 같다

표 3 농림수산물기술회의 중점연구 프로젝트 내용 및 예산

단위: 백만 엔

분야	중점 프로젝트	2011 회계연도	2010년 회계연도
지구온난화 대응 농업생산 체제	기후변화 대응 순환형 식량 생산기술 개발	1,446	675
저비용·고효율의 바이오매스 이용	바이오 매스 이용기술 개발	940	1,503
사료용 쌀 생산·이용 확대	사료자급을 위한 축산분야 고부가가치 기술 개발	505	545
	신농업 전개 계층 프로젝트	3,020	3,277
과학기반 의식동원·건강장수 실현	농림수산물 및 식품 기능성 분석·평가를 위한 기반기술 개발	475	0
농축산물의 의료분야 활용	Agri-health 실용화 연구 촉진 프로젝트	605	551
	동물계층 활용 기술 개발	341	374
가축질병 방역 대책 강화	조류인플루엔자, 광우병, 구제역 등에 대한 효율적 위험저감기술 개발	654	587
적조피해 방지	해양 미생물 분석을 통한 어업 피해 예측·억제 기술 개발	141	0
연구성과 실용화 및 현장요구에 맞는 기술개발 지원	신규 농림수산물 실용화 기술개발 사업	5,151	7,039

자료: 일본 농림수산물기술회의 홈페이지(<http://www.s.affrc.go.jp>).

2012년 농림수산물기술회의가 새롭게 추진하거나 더욱 확장하고자 하는 중점 연구 분야는 크게 여섯 분야이다. 첫째, 농지 및 토양의 방사성 오염물질 제거 기술 개발, 둘째, 동물 육종, 생산 및 백신 개발을 위한 혁신기술 개발, 셋째, 농촌 지역에서의 바이오에너지 생산 시스템 개발 기술, 넷째, 천연 수산자원에 의존하지 않는 지속가능한 양식기술 개발, 다섯째, 논의 활용성을 극대화한 연중 곡물생산기술 개발, 여섯째, 농림수산물분야 지구온난화 완화 및 적응 기술 개발 등이다.

4. 농림수산 독립행정법인 연왕 및 재편 방향

4.1. 국립시험연구기관의 독립행정법인과 배경

2차 세계대전 후 일본은 국민 개인 및 지역의 형평성을 고려한 경제발전을 성공적으로 추진해 왔다. 그러나 21세기 후반에 접어들어 기존 시스템으로는 새로운 질서 하에서 더 이상의 경제·사회적 발전을 이루기 어렵다는 한계를 인식하기 시작했다. 이러한 배경 하에 행정, 재정, 사회보장, 경제, 금융시스템, 교육 분야 등 6대 분야의 개혁을 추진하기에 이르렀다. 행정개혁의 경우 비대화·경직화되어 제도피로의 현상이 매우 심한 전후의 행정시스템을 근본적으로 개선하여 간소하고 효율적인 정부를 구현하는 것이 목표였다. 2001년에 단행한 국가연구개발 시스템의 개혁³⁾도 이러한 행정개혁의 일환이었다(송종국, 2001).

2001년 행정개혁 이전 일본에는 총 1,119개의 공공연구기관⁴⁾이 국가연구개발사업을 주도해왔다. 일본 정부는 각 부처 산하의 국립시험연구기관을 중심으로 정부가 필요한 연구수요를 충족시켜 왔었다. 그러나 이미 1980년대부터 국립시험연구기관의 정원이 동결 또는 축소됨에 따라 신규연구인력 유입이 없고, 연구 인력의 노령화로 인해 연구생산성이 낮고, 대학 및 민간 연구기관에 비해 첨단기술의 선도적인 영역을 갖지 못하였다. 정부가 국립시험연구기관의 연구 인력이 젊은 연구원으로 대체되기를 기대하고, 노령연구원의 퇴직을 강요하다시피 했음에도 젊고 유능한 연구 인력은 국립시험연구기관을 선호하지 않았다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 1998년 8월 일본 과학기술위원회가 국립시험연구기관의 개혁을 권고하였고, 이에 따라 2001년 4월 각 부처 산하의 국립시험연구기관 중에서 정책목적에 직접 연결되지 않는 연구기관을 독립 행정 법인화하였다(송환빈, 2010). 당시 국립시험연구기관 등의 연구기관을 독립행정법 인화하면서 일본 정부가 내세운 목표는 다음의 여섯 가지였다.

- 경쟁적 연구개발 환경 조성
- 젊은 연구자의 자립성 향상
- 제도의 탄력적·효율적 운영
- 임기제 확산을 통한 인재활용의 유동성 향상
- 평가시스템의 개혁

3) 2001년 1월 문부과학성 설치 등 성·청 개편을 단행하고, 기존의 과학기술회의를 대체하여 '종합과학기술회의'를 중요 정책 기구로 내각부에 설치하였으며, 2001년 4월 국립시험연구기관을 독립행정법인화함.

4) 146개의 국립시험연구기관, 34개의 특수법인, 498개의 공설시험연구기관, 338개의 학교기관, 94개의 공익법인 등임.

- 창조적인 연구개발시스템의 실현

일본의 독립행정법인은 크게 사업유형에 따라 공공사업집행형, 조성사업집행형, 자산채무형, 연구개발형, 특정사업집행형, 정책금융형의 6대 유형으로 구분된다. 과학기술계의 독립행정법인은 40여 개 기관이며, 순수 연구개발만을 수행하는 독립행정법인은 28개 기관이다.

4.2. 농림수산 연구개발형 독립행정법인 연왕

일본의 2001년 4월 중앙정부 조직개편 시 농림수산 분야 시험연구기관 역시 독립행정법인으로 전환되었는데 2012년 현재 농림수산 R&D를 수행하는 연구개발형 독립행정법인은 총 6개 기관이다. 2.1에서 언급한 농업분야의 4개 법인, 임업분야 1개 법인, 수산분야 1개 법인이 농림수산 분야의 연구개발형 독립행정법인이다.

4.2.1. 농업식품산업기술종합연구기구(NARO)

NARO는 일본 농식품 분야의 가장 큰 연구기관으로 농식품 산업 및 농업지역에 대한 종합적인 연구개발을 수행하고 있다. 총 16개의 산하연구기관을 두고 있는데 가장 대표적인 산하 연구기관은 중앙농업종합연구센터이다. 중앙농업종합연구센터는 혼슈 중앙지역(칸토, 토카이, 호쿠리쿠)의 농업발전을 위한 종합적 기술개발을 수행하는 기관으로 신기술 평가, IT활용 농업정보 연구, 생력화·쾌적화 연구, 환경보전형 농업 생산을 주로 연구하고 있다. 한편 NARO에는 작물연구소, 과수연구소, 화훼연구소, 채소·차연구소, 축산·초지연구소, 동물위생연구소, 농촌공학연구소, 식품종합연구소 등 8개의 부문별 연구기관이 있으며, 4대 주요 지역⁵⁾에 농업연구센터를 두고 있다. 그 외에도 농업자(農業者) 대학교, 생물계특정산업기술연구지원센터 농업기계화연구소, 생물계특정산업기술연구지원센터 동경사무소 등이 NARO의 산하 연구기관이다.

4.2.2. 농업생물자원연구소(NIAS)

NIAS는 농업분야 생명과학 연구개발을 통해 농업기술의 발달에 공헌함과 동시에 새로운 생물 산업을 창출하는 것을 사명으로 하는 연구기관이다. 일본 농업 분야의 바이오 기술연구를 수행하는 핵심 기관이다.

5) 홋카이도(北海道), 토호쿠(東北), 긴키·추고쿠·시코쿠(近畿中国四国), 큐슈·오키나와(九州冲縄).

4.2.3. 농업환경기술연구소(NIAES)

NIAES는 농업 환경에서 발생하는 유해 화학물질의 위험성 평가, 자기 제어기술의 개발, 생태문제 해결에 대한 기본적인 연구를 수행하는 독립행정법인이다.

4.2.4. 국제농림수산업연구센터(JIRCAS)

JIRCAS는 기존의 열대농업연구센터(Tropical Agriculture Research Center, TARC)을 개편한 연구개발형 독립행정법인이다. 열대 또는 아열대에 속하는 지역 및 기타 개발 지역의 농림수산업 연구를 포괄적으로 수행하고 있다.

4.2.5. 수산종합연구센터(FRA)

FRA는 수산물의 안정 공급 및 수산업 발전에 기여할 목적으로 수산분야의 기초부터 응용, 실증에 이르기까지 총체적인 연구개발을 수행하는 연구기관이다. 더불어 수산 개체군을 유지하기 위한 종합연구도 수행하고 있다. 산하에 재배어업센터, 개발조사센터, 원양수산연구소, 증양식연구소, 수산공학연구소, 6개 구역별 수산연구소 등 총 11개의 연구기관을 두고 있다.

4.2.6. 산림종합연구소(FFPRI)

FFPRI는 숲과 임업에 대한 종합적인 시험 및 연구, 임목의 우량종묘 생산 및 배포 등을 실시함으로써 산림의 보존과 육성을 도모함과 동시에 임업 분야 기술 향상에 기여할 목적으로 연구를 수행하고 있다. 산하에 지소(5), 타마 산림과학원, 목재육종센터, 육종장(4), 산림농지정비센터 등의 기관을 보유하고 있다.

4.3. 독립행정법인 제도 및 조직의 재검토에 대한 기본방침(2012. 1월)

일본 내각은 2012년 1월 ‘독립행정법인 제도 및 조직의 재검토에 대한 기본방침’을 발표하였다. 이 기본방침에 따라 향후 농림수산 분야 독립행정법인 역시 2014년 4월 까지 재편될 전망이다. 여기에서는 재검토 배경, 기본방침의 주요 내용, 농림수산 분야 독립행정법인의 재편 전망을 살펴보기로 한다.

4.3.1. 재검토 배경

독립행정법인 제도 도입 후 10년 이상이 경과하였고, 그간 조직 본연의 자세와 업무 운영 측면에서 빈틈이 발생함에 따라 일본 내각은 지난 2009년 12월 독립행정법인 제도를 근본적으로 재검토하기로 결정하였다. 이에 따라 일본 정부는 2010년 4월 독립행

정법인의 사무 및 사업을 구분하고, 2010년 12월 내각의 결정인 ‘독립행정법인의 사무 및 사업 검토에 대한 기본방침’에 따라 독립행정법인 제도 및 조직을 검토하였다. 검토 결과 조직 규율, 재정 규율, 목표·평가, 책임·투명성 등의 측면에서 독립행정법인 제도 및 조직상의 문제들이 산재해 있다는 점이 밝혀졌다. 검토 결과는 다음과 같다.

첫째, 조직 규율의 경우 법인 내외의 지배구조가 불충분했고, 재정의 경우 운영비 교부금의 용도가 불투명했으며, 낭비되는 자원이 많았고, 업무 역시 비효율적으로 운영되었다.

둘째, 목표 및 평가의 측면에서 검토한 결과 법인의 목표 설정이 불명확하고, 객관적인 평가가 어렵고, 부처 간의 통일성이 없어 평가의 실효성이 결여되었다.

셋째, 책임·투명성의 측면에서 업무 운영에 대한 제 3자의 확인이 부족하고, 불필요한 자산을 보유한 경우가 많고, 불투명한 거래관계가 존재하는 등 업무운영의 투명성이 낮았다.

넷째, 현재의 독립행정법인제도는 법인의 다양성을 무시하고 법인 모두를 일률적인 제도에 끼워 넣은 탓에 독립행정법인이 국가의 정책을 효과적으로 실시해주기를 바랐던 당초의 기대를 충족시킬 수 없는 구조다.

이상과 같은 독립행정법인의 사무 및 사업 검토결과에 기반을 두어 향후 2014년까지 현행 독립행정법인 제도와 조직을 전면 개편하기 위해 이번 기본방침이 결정되었다.

4.3.2. 기본방침의 주요 내용

기본방침의 목적은 일본의 어려운 재정 상황과 동일본 대지진 복구 등의 사정을 감안하여 4.3.1에서 거론한 독립행정법인의 문제를 해결할 수 있도록 새로운 법인제도를 구축함으로써 법인의 국가정책 이행 기능이 최대한 발휘될 수 있도록 하자는 것이다. 이를 수행하기 위한 기본 방침으로 다음과 같은 내용들이 제시되었다.

첫째, 국가의 정책 수행 기능 강화 등의 관점에서 국가와 민간의 관계를 염두에 두고 조직을 제로베이스에서 재검토하여 폐지하거나 자율적인 경영이 가능한 법인의 경우에는 민영화한다.

둘째, 폐지 또는 민영화해야 하는 법인 이외의 법인에 대해서는 각 법인의 사무 및 사업의 특성에 주목하여 새롭게 유형화하고 유형별로 최적의 지배 구조를 구축한다.

셋째, 유형에 입각하여 정책 실시 기능의 강화와 효율성의 관점에서 법인을 다시 재편한다.

넷째, 새로운 법인 제도에 공통되는 규칙을 정비한다.

이번 기본방침은 크게 독립행정법인 제도의 검토, 독립행정법인 조직의 검토, 새로운 법인 제도 및 조직으로의 이행에 있어 필요한 조치 등 세 가지 내용을 담고 있다. 이하에서는 독립행정법인 제도의 검토와 관련한 기본방침의 내용을 간략히 소개하고자 한다. 먼저 독립행정법인 제도를 검토하기 위해 기본 방침에서는 독립행정법인을 새롭게 유형화하였다. 즉, 법인의 사무 및 사업의 특성을 감안하여 크게 ‘성과목표달성법인’⁶⁾과 ‘행정집행법인’⁷⁾의 두 가지 형태로의 구분하였다. ‘성과목표달성법인’은 ① 연구개발형, ② 문화진흥형, ③ 대학제휴형, ④ 금융업무형, ⑤ 국제업무형, ⑥ 인재육성형, ⑦ 행정사업형으로 세분화하였다. 다음으로 이러한 유형에 맞게 각 독립행정법인의 지배 구조를 재구성해야 한다는 점을 제시하고 있다. 단, 여러 유형에 걸쳐 업무를 수행하여 하나의 유형만으로 구분해 볼 수 없는 법인의 경우 여러 거버넌스를 적용할 수도 있고, 어느 유형에도 속하지 않는 법인의 경우 별도로 제시한 공통의 규칙과 거버넌스가 적용되어야 함을 밝히고 있다. 연구개발형 독립행정법인에 대해 기본방침이 밝히고 있는 내용은 다음과 같다.

주요 업무로서 전문성을 가지는 연구개발에 관련된 사무 및 사업을 실시하고 공익에 이바지하는 연구개발 성과의 극대화를 중요한 정책 목표로 하는 독립행정법인의 유형으로서 연구개발형 독립행정법인이 향후 제도적으로 검토해서 구축해야 할 거버넌스 측면의 주요 과제는 다음과 같다.

- 부적절한 지출의 확실한 억제(연구 영역과 업무 내용에 따른 명확한 책임 분담, 지출에 대한 내부 검사 강화, 대형 사업 실시 상황의 투명성 향상 등)
- 연구 개발 측면에서 국제 수준에 맞는 적절한 목표 설정 및 평가 실시(주무 대신 산하에 ‘전문연구평가위원회(가칭)’ 설치 및 운영, 위원 선정 시 인선의 적합성 보장을 위해 소관 부처와 협의 강화, 실효성 있는 성과지표 개발 등)
- 법인 업무에 대한 평가의 조화(내각에서 설치를 검토 중인 과학기술혁신전략본부(가칭)의 평가, 주무 대신의 평가, 소관 부처에 설치하게 될 제3자의 평가 간의 관계 정리, 평가피로 제거하기 위한 효율적 방안 모색 등)
- 국가연구개발에 관한 사령탑 기능 검토(과학기술혁신전략본부의 기능 강화, 연구 자금 배분에 대한 전략본부의 역할 분담과 중복제거 등)
- 법인의 계약·조달의 기준이나 규칙 재검토

6) 일정의 자주적·자율적 재량을 보유하면서 계획적인 틀 아래에서 사무 및 사업을 실시하는 것으로, 주무 장관이 설정한 성과 목표를 달성하는 것이 요구되는 법인

7) 국가의 판단과 책임 하에 국가와 긴밀한 협력을 도모하면서 확실·정확한 집행에 중점을 두고 사무·사업을 하는 법인

- 세계 제일이 되기 위한 연구개발 촉진
- 혁신창출을 촉진할 수 있는 방안 모색 등

그 외에도 새로운 법인 제도에 공통으로 적용되는 규칙으로 다음과 같은 내용들이 제시되어 있으며, 이러한 규칙들은 연구개발형 독립행정법인에도 적용된다. 공통으로 적용되는 규칙은 첫째, 법인 내외에서 법인의 운영을 적정화할 수 있도록 하는 구조 도입, 둘째, 재정 규율의 근본적 강화, 셋째 일관성·실효성 있는 목표·평가 시스템의 구축, 넷째, 중립적이고 공정한 국민의 시각에서 제3자 감사 실시 및 정보 공개 추진 등이다.

4.3.3. 농림수산 분야 연구개발 독립행정조직의 개편 전망

이번 기본 방침에 따라 농림수산성이 해당 분야 독립행정법인들은 다음과 같은 재편 과정을 거치게 된다. 먼저 농업분야 4개의 독립행정법인인 농업식품산업기술종합연구기구, 농업생물자원연구소, 농업환경기술연구소, 국제농림수산업연구센터를 하나로 통합하여 연구 중심의 성과목표달성법인을 설치해야 한다. 이와 관련해서는 현재 각 법인이 가지고 있는 능력을 유지·향상시키되, 적절하고 신속한 의사결정을 통해 그 기능을 최대한 발휘할 수 있도록 새로운 관리체제를 구축하는 것이 중요한 과제로 제시되었다.

수산분야의 경우 수산대학교가 보유한 인재육성기능과 수산종합연구센터가 지닌 연구개발 기능을 한층 강화해야 하므로 이를 아우를 새로운 법인을 성과목표달성법인으로 설치해야 한다. 단, 새로운 법인 하에서 인재육성기관 및 연구개발기관이 각각 자율성, 의사결정의 독자성을 지닐 수 있도록 충분히 검토해야한다. 특히 인재육성업무의 경우 인재 육성 형태에 바람직한 지배 구조를 적용해야 하고, 수산관련 업계의 취업률 향상과 수익자 부담의 원칙을 견지해야 한다. 또한 새로운 법인의 설치 시기는 수산대학교 재학생에 미치는 영향을 고려해서 적절한 시기를 선택해야 한다는 점 등이 과제로 제시되었다.

임업분야 독립행정법인의 재편과 관련하여 산림연구소를 연구중심의 성과목표달성법인으로 하되 수원림(水源林)조성사업 등에 대해서는 행정사업형태의 거버넌스를 적용해야 한다는 점이 기본방침을 통해 제시되었다.

이상과 같이 독립행정법인 제도 및 조직의 재검토에 대한 기본방침이 결정됨에 따라 농림수산성 주도하에 대대적인 조직 재편 작업이 추진되고 있다. 특히 다른 법인과 통합되어 탄생하는 법인의 경우 기존의 형태를 그대로 계승하는 것이 아니라 각 법인의 기존업무를 합리적이고, 철저하게 정리하는 과정을 거쳐 통합해야 하며, 임원의 경

우도 최소한의 규모로 유지해야 한다는 것이 이번에 내각이 결정한 농림수산 분야 독립행정법인 재편의 기본방침이다.

5. 나가며

이상과 같이 일본의 농림수산 R&D 추진체계와 재편 방향을 간략히 살펴보았다. 농림수산 R&D를 둘러싼 일본과 우리나라의 실정이 서로 다르기 때문에 일본의 경험을 우리에게 그대로 적용하는 것은 매우 위험한 일이다. 그러나 한편으로는 최근 우리나라의 농식품 R&D가 본격화되면서 나타난 문제점들이 일본의 고민과 크게 다르지 않다는 점도 사실이다. 따라서 일본의 경험만을 보고 중요한 결론을 선불리 내릴 수는 없을 것이다. 일본의 경험에서 반드시 배워야 할 것이 있다면 아마 수년에 걸쳐 꼼꼼하고 진실되게 자신들의 R&D 추진체계를 검토·진단하고, 개선방안을 마련하는 접근방식 그 자체일 것이다. 농림수산식품 산업의 경쟁력 강화와 신성장 동력화를 위해 농림수산식품 R&D의 일대도약이 절실히 필요한 시기이다. 정부 관계자는 물론 학계, 산업계, 연구계 모두 중지를 모은다면 현명한 발전방안을 마련할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 권오복 외. 2009. 『농식품 R&D 전망과 정책과제』. 연구보고 R594. 한국농촌경제연구원.
- 송종국. 2001. 『행정개혁 이후 일본의 과학기술 혁신체계』. 과학기술정책연구원.
- 송환빈, 박갑동. 2010. “한일공공연구기관 생산성 향상을 위한 정부 정책결정과정 비교 연구.” 『한국기술혁신학회』 추계학술대회 발표논문.
- 농림수산식품기술기획평가원. 2011. 『일본의 농림수산 R&D 추진체계 및 전략』. 우물박 개구리 제6호. 농림수산식품기술기획평가원.
- 農林水産省. 2012. 『日韓農林水産技術協力委員會 第45次會議資料』. 農林水産省
- Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries of Japan. 2008. *Research and Development on Agriculture, Forestry and Fisheries*, MAFF
- AFFRC(Agriculture, Forestry and Fisheries Research Council) <http://www.s.affrc.go.jp>