creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정책학 석사학위논문

공기업 형성과 변동에 관한 연구

- 한국농수산식품유통공사 사례를 중심으로

2012년 8월

서울대학교 행정대학원

정책학과 정책학 전공

원 희 연

공기업 형성과 변동에 관한 연구

- 한국농수산식품유통공사 사례를 중심으로

지도교수 김 병 섭

이 논문을 정책학 석사학위논문으로 제출함

2012 8월

서울대학교 행정대학원

정책학과

원 희 연

원희연의 석사학위논문을 인준함

2012년 8월

위 원 장 전 영 한 (인)

부 위 원 장 고 길 곤 (인)

위 원 김 병 섭 (인)

초 록

본 연구에서는 ‘공기업의 형성과 변동 과정에서 다양한 행위자와 공기업은 어떠한 상호관계를 가지며, 각 행위자의 영향력의 범위와 한계는 무엇인가’ 살펴보았다. 이에 공기업이 외부의 환경변화에 능동적으로 대응하는 적극적 참여자라는 관점에서, 공기업을 중심에 놓고 관련 기관의 대응과 상호작용에 초점을 맞추었다. 즉, 공기업의 변동 과정에서 영향을 미치는 주요 행위자들을 중심으로 상호작용을 중점적으로 살펴보았다.

공기업의 설립・변동・운영되는 양태와 행위자 간 상호관계를 설명하기 위하여 본 논문에서는 상황이론(contingency theory)와 자원의존이론(resource dependence theory)을 대비적으로 검토하여 어떠한 조직 이론이 aT의 변화에서 있어 적합한지 살펴보았다. 즉 ‘공기업의 변화는 환경과의 적합성을 찾는 과정인지, 아니면 조직 자원을 확보하는 과정인지? aT의 시기별 변화에서 환경과 조직 구조 간 관계에 대한 상황이론과 자원의존이론 중 더 설명력이 있는 이론은 무엇인가?’ 봄으로써 공기업 변동에서 조직 이론의 적용 가능성을 검토하였다. 단, 분석에 있어 공기업 조직 변화에 대한 주도 및 결정권이 어디에 있는가에 대한 관점에 따라, 공기업과 상위 국가기관이라는 두 가지의 입장으로 구분하였다.

한국농수산식품유통공사의 변화를 시계열적으로 되짚어 보면서 확인한 사실로, 공기업의 형성과 변동에 대하여 도출할 수 있는 연구의 결론은 다음과 같다.

첫 번째, 동일한 사안에 대하여서도 공기업과 상위 국가기관이라는 관점에 따라 상황이론 혹은 자원의존이론이 차별적으로 적용된다. 특히 공기업 조직이 축소하는 경우, 공기업의 관점에서는 상황이론으로 설명할 수 있으나, 상위 국가기관 관점에서는 국가기관이 정치사회적 정당성을 확보할 수 있다는 점에서 자원의존이론 측면의 동기가 있다. 구체적으로 ① 농수산물가공업을 축소한 경우에는 사업실패의 책임을 물어 공기업 구조조정을 단행하였고 ② 유통사업을 축소한 경우에는 IMF 체제에 적합한 조치를 취하기 위하여 공기업 경영혁신을 실행하였는데, 모두 산하기관인 공기업의 축소가 상위 국가기관 입장에서는 사회적 정당성을 확보하는 결정이었다고 설명할 수 있다 즉, 관점을 달리 적용하면, 조직의 확장 뿐 아니라 조직의 축소도 ‘조직이 불확실성을 낮추고 환경 의존도를 낮추기 위하여 환경에 대응’으로 파악할 수 있다.

두 번째, 공기업 변동의 주도자 및 추동력은 시대와 환경에 따라 차별적으로 나타났다. 시기 1은 발전국가 패러다임 하에서 대통령이 경제성장을 주도적으로 계획

하고 지시하는 시대였다. 그러나 시기 2와 시기 3에는 사회가 다원화·민주화 되어 가는 가운데, 사회경제적 점화사건, 정부의 정책적 필요성, 공사의 전략적 행태의 조합으로 공사의 변동이 발생하였다.

세 번째, 공기업은 사회경제적 환경과 상위 국가기관이라는 제약·범위 내에서 주도적으로 사업을 확장하고 조직의 변동을 이끌어 낼 수 있음을 보았다. 즉 공사의 업무 범위 및 조직이 대통령, 정부부처, 국회 등 상위 기관에 의해서 결정되는 것만이 아니라, 공사 자체적으로도 변화를 추동하는 일종의 창도자(advocate)의 역할을 하는 것으로 볼 수 있다.

네 번째, 해당 산업의 성숙도, 산업 내 민간 부문과의 경쟁관계는 공기업의 사업과 조직 변동에 간접적으로 영향을 미쳤다. 공기업이 특정 산업에 진출할 시기에는 아직 시장이 형성되지 않았거나 민간 자본 투자가 적은 상황에서, 정부가 정책적 필요성으로 공기업에 사업을 부과하는 경우가 많다. 따라서 공기업이 산업 영역 내에서 선도적인 위치에 있고 민간과의 경쟁관계는 많이 나타나지 않는다. 그러나 시장과 산업이 성장하여 민간부문과의 경쟁 관계가 많아지면서, 공기업의 사업을 축소하거나 중단하는 양상을 보인다. 공기업이 해당 사업을 축소·철수하는 과정에는 경쟁관계인 민간 조직의 공기업 사업영역에 대한 지적, 공기업 내부의 문제점, 국가기관의 결정 등의 다양한 양상이 나타났다.

한편 산업과 성숙하여 공기업이 사업을 축소하는 과정에서 공기업의 수익성 악화는 일관된 요인이 아니었다. 농수산물 수출입 사업과 같은 경우는 수익성이 높았음에도 불구하고 공공영역에 대한 문제제기로 사업을 축소하게 되었던 것을 볼 수 있다. 공기업이 사업을 축소·중단하는 데에 있어 수익성이 결정적 요인이 아니라는 점을 민간 조직과는 차별화되는 점이다.

다섯 번째, 공기업은 민간 기업과는 다른 지배구조, 의사 결정방식을 가지고 있으며 이는 공기업의 사업 다각화에 영향을 미치고 있다. 한국농수산식품유통공사는 제2시기에는 핵심 사업이 완전히 전환되었으나 제3시기에는 핵심 사업에 집중하지 못하고 여러가지 사업이 병행되고 있다. 사업다각화가 기업가치에 미치는 영향은 긍정적·부정적인 경우 모두가 보고되고 있으나, 한국농수산식품유통공사가의 경우 확연하게 부정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 이는 핵심사업이 없는 사업다각화가 비효율성을 야기한 사례가 될 수 있다.

주요어 : 공기업, 조직변동, 상황이론, 자원의존이론, 한국농수산식품유통공사
학 번 : 2009-22096

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1

제 1 절 연구의 목적과 필요성 ····· 1

제 2 절 연구의 대상과 범위 ····· 3

제 3 절 연구의 방법 ····· 5

제 2 장 이론적 배경과 선행연구 ····· 7

제 1 절 공기업의 사업영역에 관한 이론적 논의 ····· 7

1. 공기업의 개념 ····· 7

2. 공기업 형성 이론 ····· 7

3. 공기업의 사업영역 ····· 9

제 2 절 조직 변동에 관한 이론적 논의 ····· 10

1. 조직 변동의 개념 ····· 10

2. 상황이론 ····· 11

3. 자원의존이론 ····· 12

제 3 절 사업다각화에 관한 이론적 논의 ····· 14

1. 사업다각화의 개념 ····· 14

2. 사업다각화가 기업가치에 미치는 영향 ····· 14

제 4 절 선행연구의 검토 ····· 17

제 3 장 연구 설계 ····· 20

제 1 절 분석 변수의 구성 ····· 20

제 2 절 분석의 틀 ····· 23

제 4 장 사례 분석 ····· 25

제 1 절 시기 구분 ····· 25
제 2 절 농어촌개발공사 발족과 농수산물 가공업
(1967년-1977년 : 시기1) ····· 28
1. 농어촌개발공사 설립 (1967년) ····· 28
2. 농수산물 가공업 개발 및 투자회사 설립 (1967년-1971년) ····· 34
3. 투자회사 민영화 및 저장·가공업 축소 (1972년-1977년) ····· 38
제 3 절 유통·가격안정사업과 농수산물유통공사 전환
(1978년-1996년 : 시기 2) ····· 44
1. 농수산물 가격안정 및 유통사업 참여 (1978년-1986년) ····· 49
2. 농수산물유통공사로의 전환 (1986년-1991년) ····· 52
제 4 절 식품산업, 수출사업 및 곡물조달사업 모색
(1992년-현재 : 시기 3) ····· 55
1. 유통사업 축소 (1997-현재) ····· 55
2. 농수산물 수출 사업 (1992년-현재) ····· 57
3. 식품사업 모색 (2008년-현재) ····· 59
4. 곡물조달사업 모색 (2010년-현재) ····· 63
5. 사례의 검토 ····· 67
제 5 절 조직 변화의 종합적 논의 ····· 71

제 5 장 결론 ····· 78
제 1 절 연구 내용의 요약 ····· 78
제 2 절 연구의 결론 ····· 81
제 3 절 연구의 시사점 ····· 84
제 4 절 연구의 한계 ····· 86

참고문헌 ····· 87
Abstract ····· 89

<표 목차>

<표1> 인터뷰 대상자 ····· 6
<표2> 정부산하기관 변동에 대한 선행연구에서의 주요변수 ····· 20
<표3> 연도 별 정원 현황 및 증감 추이 ····· 25
<표4> 공사법 개정 내역 ····· 25
<표5> 농수산물 처리·가공 시설현황 ('67) ····· 29
<표6> 2007-2012년 한국농수산식품유통공사 결산 ····· 68
<표7> 요약 및 조직 구조 변화에 대한 설명 ····· 78

<그림 목차>

<그림1> 분석의 틀 ····· 23
<그림2> 농업 환경의 변화와 공기업의 변동
- 한국농수산식품유통공사 자료 ····· 24
<그림3> 연도 별 정원 현황 및 증감 추이 ····· 26
<그림4> 2010년 농수산물유통공사 개혁방안 '2015년 비전' ····· 64
<그림5> 2012년 한국농수산식품유통공사 주요 사업 분야 ····· 67

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

한국에서 공기업은 산업화 초기 단계에 민간기업이나 산업영역 또는 특정 분야를 조기에 육성하고 이들의 관리를 용이하기 하기 위한 목적 하에 전략적으로 설립·운영되었다. 박정희정부는 조선전업·경성전기·남선전기를 통합하여 한국전력을 설립하는 등 많은 공기업의 통합·개편을 단행했는가 하면 대한석유공사, 포항제철, 한국도로공사 등 많은 공기업을 신설하기도 하였다. (유훈, 2010)

이와 같이 한국의 많은 수의 공기업이 1960-70년대에 설립되어 30-40년의 역사를 가지고 있고 그 기간 동안 다양한 변동을 겪었음에도 불구하고, 이에 대한 구체적 연구는 부족한 실정이다. 더구나 국내 공기업 변동에 대한 이론적 정립은 거의 부재하다. 따라서 본 논문에서는 40여 년의 역사를 지닌 공기업을 대상으로 공기업이 설립·변동·운영되는 과정을 제도적 접근을 넘어서, 구체적이고 생생하게 서술하는 사례 분석을 하고자 한다. 공기업의 변화 과정을 분석하고, 그 특성에 대하여 이론의 적용 가능성을 검토하려 한다.

공기업은 공익성과 수익성을 동시에 추구하는 중간조직으로서 정부의 정책대리인의 역할만이 아니라 시장 행위자로서의 기능을 하기에 다양한 행위자를 모두 고려해야 한다. 첫째, 정부 부처 등 국가기관이 공기업 조직의 목표를 좌우하거나 영향을 미치기도 하지만, 공기업의 고유 기능과 역할이 확대되면서 공기업이 주도적으로 정부 정책에 영향을 주기도 한다. 즉, 공기업은 복합적인 목표를 추구하며 성장하는 과정에서 정부와의 관계가 다원화되었다. 둘째, 공기업은 해당 산업영역 내에서 민간 주체와 경쟁관계나 수직·수평적 보완관계를 맺게 된다. 1960·1970년대에는 공기업과 민간 기업이 경쟁하는 경우가 많지 않았으나 1990년대 이후 공기업과 민간기업의 경쟁이 증대하였다. (유훈, 2010)

따라서 본 연구에서는 공기업의 변동 과정에서 영향을 미치는 주요 행위자들을 중심으로 상호작용을 중점적으로 살펴보고자 한다. 즉, 공기업이 외부의 환경변화에 능동적으로 대응하는 적극적 참여자라는 관점에서, 공기업을 중심에 놓고 관련 기관의 대응과 상호작용에 초점을 맞추고자 한다. 이에 '공기업의 형성과 변동 과정에서 다양한 행위자와 공기업은 어떠한 상호관계를 가지며, 각 행위자의 영향력의 범위와 한계는 무엇인가.' 라는 질문에 답하고자 한다.

구체적으로 ① 공기업의 설립과 변동의 추동력 및 주도자는 무엇인가? ② 공기업은 그 조직의 기존 목표가 실패로 끝나거나 성과가 낮을 경우. 어떻게 대응을 하

는가? 공기업은 변동은 공기업이 생존과 적응을 위해 새로운 영역을 개척한 결과인가? 임직원의 위기의식은 조직의 혁신 및 신산업 발굴에 어떠한 영향을 미치는가? ③ 대통령 및 정부부처의 태도와 국가정책은 공기업의 조직·사업 영역에 어떠한 영향을 주는가? ④ 해당 산업 상황과 시장의 경쟁관계는 공기업의 사업 영역과 조직 변동에 어떠한 영향을 미치는가? 공기업의 해당 기능을 수행할 능력이 있는 거대한 라이벌의 존재가 어떠한 영향을 미치는가? 등을 살펴볼 수 있다.

공기업의 설립・변동・운영되는 양태와 행위자 간 상호관계를 설명하기 위하여 본 논문에서는 조직 이론 모형을 적용하고자 한다. 이에 따라, 조직 구조의 변화를 설명하는 널리 알려진 이론으로 상황이론(contingency theory)와 자원의존이론(resource dependence theory)을 대비적으로 검토하여 어떠한 조직 이론이 aT의 변화에서 있어 적합한지 살펴보고자 한다. 상황이론(contingency theory)에서는 환경을 바꿀 수 없기 때문에 조직은 내부의 조직구조를 바꾸어 환경과의 관계를 적합하게 한다고 하며, 대체로 조직의 규모, 기술, 그리고 환경이라는 외부 발생적, 객관적 변수를 상황으로 보고 있다. 자원의존이론(resource dependence theory)에서는 조직의 환경에의 의존성과 불확실성을 제거하고 환경을 통제하기 위하여 여러 조직 관리자들은 전략을 취한다고 본다. '공기업의 변화는 환경과의 적합성을 찾는 과정인지, 아니면 조직 자원을 확보하는 과정인지? aT의 시기별 변화에서 환경과 조직 구조 간 관계에 대한 상황이론과 자원의존이론 중 더 설명력이 있는 이론은 무엇인가?' 살펴봄으로써 공기업 변동에서 조직 이론의 적용 가능성을 검토할 수 있다.

단, 분석에 있어 공기업 조직 변화에 대한 주도 및 결정권이 어디에 있는가에 대한 관점에 따라, 공기업과 상위 국가기관이라는 두 가지의 입장으로 구분하였다. 우선, 상황이론과 자원의존이론에서 환경에 대하여 조직의 구조변화로 반응하는 주체는 해당 조직의 관리자이며, 관리자가 환경과의 관계에서 대응하는 역할(response of management)을 중시하기 때문에 기본적인 분석의 대상은 공기업의 관점이다.

두 번째, 공기업의 특성 상 조직 구조 변화에 대한 주요한 결정권을 지닌 상위 국가기관의 관점에서도 살펴보기로 한다. 대통령과 정부부처를 포함한 상위 국가기관은 공기업 조직의 경계 외부에 존재하지만, 공기업의 내부 관리자보다고 공기업의 조직 변화에 대하여 강력한 권한을 담당하고 있다. 이는 민간 기업과 대비되는 공기업의 특수성이기에 조직이론의 적용에 있어서 차별적으로 상위 국가기관의 관점을 적용해 볼 수 있다.

이 경우에 aT라는 공기업의 변화과정에서 상위국가가관이 하위 공기업의 조직 구조 변화를 주도함에 있어 적용 가능한 이론은 무엇인가? 국가기관은 조직신설을

하지 않고, 농·수협과 같은 기존 조직을 이용하여 필요한 공적기능을 수행할 수도 있었을텐데 왜 공기업을 신설하였는가? 혹은 민간 조직에 기능을 위탁할 수도 있는데. 공기업 설립을 선택하였는가? 공기업 조직 신설이 필요하다고 판단하였으면, 조직 감축 또는 민영화를 하지 않아야 하는데, 왜 신설 뒤에 감축을 실시하는가? 등을 살펴볼 수 있다.

제 2 절 연구의 대상과 범위

1. 연구의 대상

본 연구의 대상이 되는 공기업이란, 다양한 정치경제적 목적을 가지고 등장한 정부의 정책수단으로서, 공공성, 시장성, 독립성, 책임성 그리고 합법성 등의 측면에서 복합적 특성을 가지는 공공조직과 민간조직의 중간영역이다. 대부분의 공기업은 정부의 필요에 의해서 설립되며 정부로부터 재정지원을 받거나 법·행정상의 정부 통제를 받으면서 이들과의 관계가 조직의 기능과 운영에 중요한 영향요인으로 작용한다. (김준기, 2002)

국내 공기업 연구에서는 일반적으로 협의의 공기업과 협의의 준정부조직을 통칭하여 준정부조직 또는 공기업이라고 일컫는다. 협의의 공기업은 「공공기관의 운영에 관한 법」의 “공기업”을 비롯하여 「책임운영기관의 설치운영에 관한 법」의 “책임운영기관”, 「기업예산회계법」의 “정부기업”, 「공공기관의 운영에 관한 법」 “국가 공기업”, 그리고 「지방공기업법」의 “지방공기업”을 포함하며, 협의의 준정부조직은 「공공기관의 운영에 관한 법」의 준정부기관과 기타 공공기관을 포함한다. (이상철, 2007)

2. 연구의 범위

본 논문에서는 우선 이론적 검토를 위하여 공기업의 형성 이론과 조직 변동, 특히 조직 목표와 영역의 변동을 개괄한다. 공기업의 변동 이론은 체계화된 것이 부재하기 때문에, 공기업의 형성 이론을 살펴봄으로써 공기업의 형성 뿐 아니라 이후의 변동 과정에 시사점을 얻을 수 있다. 또한 조직 일반의 목표·영역의 변동 이론을 살펴보아 공기업 조직의 목표 및 영역의 변동에서도 그 개념을 활용하였다.

또한 사례 연구의 대상으로 한국농수산식품유통공사를 선정하여, 공기업의 사업

영역 변화, 조직개편 과정을 관련 이론을 기반으로 분석하였다. 한국농수산식품유통공사는 농림수산식품부 산하의 위탁집행형 준정부기관으로 대부분의 사업은 법령의 위탁을 받아 농안기금 또는 농특회계의 예산을 집행하는 사업이다. 정원은 571명으로 공기업 중에서는 조직 및 규모가 작다. 현재는 농수산물 수출진흥 (해외시장개척 및 수출알선, 무역정보 및 수출자금 지원 등), 농수산물 유통혁신 (산지유통조직 육성, 직거래 활성화, 시군유통회사 설립 지원 등), 농수산물 수급관리 (정부비축사업 (수매, 수입), MMA쌀 도입·판매, 남북 농업협력 등), 농수산식품 산업 육성 (식품업체 경영활성화 및 인프라 구축, 한식세계화 등)을 주요 사업으로 추진하고 있다.

한국농수산식품유통공사의 사업영역은 영토의 불확실성(domain uncertainty)가 높아, 공사의 설립 이후 계속 변하여왔다. 1967년에 '농어촌개발공사' 설립 당시에는 저장・가공업을 육성하여 농어민의 소득증대와 식품유통의 증진을 이루는 것이 주된 목적이었다. 그러나 1970년대 후반을 전후하여 농수산물 가격안정과 유통개선의 중요성이 대두되어 1982년에는 공사법을 개정하여 농수산물 수급조절 및 가격안정 사업을 담당하도록 기능이 추가되었다. 또한 1986년에는 '농수산물유통공사'로 명칭을 바꾸면서, 농수산물 저장·처리 및 가공·유통시설을 농수산물 유통산업으로 포괄 규정하였다.

1992년에는 무역사업단을 설치하였고, 이후 개발수출, 정보, 자금지원, 시장개척 및 홍보 등 수출지원 업무를 중심으로 기관으로 기능을 개편하였다. 2010년에 공사법이 개정되어 2012년 명칭을 '한국농수산식품유통공사'로 변경하였으며 '농수산물 유통산업'에 한정되었던 사업범위가 '식품'으로 확대되었다. 명칭의 개정과 더불어 한국농수산식품유통공사는 식품 산업과 곡물 조달 사업의 진출을 모색하고 있는 상황이다.

본 연구의 대상에는 한국농수산식품유통공사의 형성과 변동 과정에 영향을 미친 공・사 행위자가 포함된다. 관련된 국가기관에는 대통령, 농림(수산)부, 예산관련부처 (경제기획원, 재무부, 재정경제원) 및 국회(농림수산위원회), 감사원이 있다. 산업 내 민간부문에는 농협, 수협 및 농수산물 유통・수출입 사업을 하는 민간 회사가 포함된다.

제 3 절 연구의 방법

1. 단일 사례 분석

공기업의 형성과 변동의 영향 요인을 살펴보는 데 있어 계량적인 데이터의 활용보다는, 질적 연구방법이 더욱 유용하다. 이에 본 연구에서는 질적 분석방법을 활용하여 한국농수산식품유통공사의 사업영역 변화에 관한 사례분석(case study)을 진행하였다.

일반적으로 사례연구는 이론과 경험을 연결하는 연구방법으로서, 이론을 활용하여 경험적 현상을 이해하고 경험적 현상을 활용하여 이론을 보다 정교하게 해 줄 수 있다. 특히 계량적인 측정이 불가능하거나 바람직하지 않은 사례의 경우 질적 분석을 통한 타당한 기술적 및 인과적 추론(valid descriptive and causal inference)이 필요하다. (King, Koehane & Verba, 1994; 이한우, 2003 재인용) 구체적으로는 ① 사실을 깊이 파헤칠 수 있고 ② 어떤 현상의 특정 연구에 적합하고 ③ 현상의 동태적 파악을 가능하게 하고 ④ 문제해결을 유도하는 등의 장점을 가질 수 있다.

Yin은 단일 사례연구에서 사례 선정의 정당성이 인정되는 경우로 첫째, 잘 공식화된 이론을 검증하는데 있어서 중요한 사례(critical case)일 경우, 둘째 극단적이거나 독특한 사례(extreme or unique case)일 경우, 셋째, 연구자가 이전에는 과학적 조사절차로써 접근할 수 없는 현시적 사례(revelatory case)로서 그 현상을 관찰하고 분석할 수 있는 특별한 기회가 주어질 경우를 들고 있다.

한국농수산식품유통공사는 명칭이 세 번이나 바뀌는 등 조직과 사업영역이 수차례에 걸쳐 변화하였기에, 본 연구에서 밝히고자 하는 공기업의 변동 과정과 양상을 확인하기에 적합하고 용이한 대상이다.

본 연구는 공기업의 사업영역의 변화 과정의 특징과 원인을 규명하기 위해 역사적 접근법을 적용하였다. 한국농수산식품유통공사의 주요 사업 및 목표, 기능의 변화과정을 시계열적으로 분석해 보고, 기관이 어떻게 환경변화에 전략적으로 대응해 왔는지는 기관의 역사를 통해 살펴보았다.

2. 탐색적 조사연구

본 연구는 탐색적 조사연구(exploratory study)에 해당한다. 탐색적 조사연구는 조사의 주목적이 좀 더 정확한 조사를 위한 연구문제를 형성하거나 가설을 개발하는 것으로 형성적 조사라고 부르기도 한다. 연구자는 탐색적 조사연구를 통하여 연

구해야 할 속성을 개념화(conceptualization)하고, 이들 개념을 조작적으로 정의하여 자료수집을 위한 변수로 전환시키고, 독립 변수와 종속 변수를 구분하고, 이들 변수를 서열화하고 측정할 수 있는 개략적 척도(crude scale)를 작성하게 된다. 이러한 지식을 다음에 실시할 본격적인 조사연구에 중요한 사전지식으로 활용되는 것이다. (남궁근, 2009)

3. 자료수집 방법

중점적으로 검토하고자 하는 한국농수산식품유통공사의 형성 및 변동에 관한 정보는 문헌연구법을 통하여 기본적으로 얻을 수 있었다. 문헌연구법은 주로 문헌 등에 기록된 1차 자료 혹은 2차 자료를 통하여 과거나 현재의 현상을 기술하고 설명하는 방법으로, 문서가 담고 있는 내용을 정밀하게 분석하여 관심있는 영역의 사회현상에 대한 통찰을 얻을 수 있다.

한국농수산식품유통공사에서 발간한 자료집, 농촌경제연구소 등 학술단체에서 제공되는 자료 외에도 나라기록원에서 구한 대통령 비서실이나 감사원 등의 정부 문서, 국회 상임위원회 회의, 신문 기사 등은 당시의 생생한 목소리, 알려지지 않은 동인을 기록하고 있다는 점에서 분석의 좋은 근거로 활용될 수 있었다.

문헌연구법 이외에 심층면접을 통하여 자료를 보완하였다. 면접조사는 본 연구에 조직 변동의 내부적 동인에 대한 분석이 포함되어 있음을 고려하여 진솔한 정보들을 수집할 수 있는 면접대상을 선정하여 심층면접을 수행하였다. 특히, 현직의 직원뿐 아니라, 공기업에 오랫동안 근무한 경험이 있으면서 기관의 이해관계와는 다소 동떨어진 퇴직 임원에 대한 심층면접을 하여, 보다 진솔한 정보를 얻을 수 있었다. 면접조사를 통해 획득한 자료들은 문헌조사 내용과 언론보도 내용들을 지지하는 보강자료로도 활용되었다.

<표1> 인터뷰 대상자

인터뷰 대상자	일시	장소
aT 전(前) 부사장	2011.11.27	aT센터
aT CS경영팀 팀장	2011.12.5	aT센터
민주통합당 농림수산식품위원회 전문위원	2012.6.26	국회의원회관
한나라당 농림수산식품위원회 수석 전문위원	2012.6.27	국회의원회관

제 2 장 이론적 배경과 선행연구

제 1 절 공기업의 사업영역에 관한 이론적 논의

1. 공기업의 개념

공기업은 다양한 정치경제적 목적을 가지고 등장한 정부의 정책수단으로서, 공공성, 시장성, 독립성, 책임성 그리고 합법성 등의 측면에서 복합적 특성을 가지는 공공조직과 민간조직의 중간영역이다. (김준기, 2002; Flinder & Smith, 1998). 공기업은 정부부처와의 협력 또는 이들에 의한 일정한 통제 속에서 공적인 기능을 수행하는 비(非)정부부처형 혼합조직체로도 정의되는데, 대부분의 공기업은 정부의 필요에 의해서 설립되며 정부로부터 재정지원을 받거나 법·행정상의 정부 통제를 받으면서 이들과의 관계가 조직의 기능과 운영에 중요한 영향요인으로 작용한다. (김준기, 2002)

2. 공기업 형성 이론

Hood (1994) 는 공기업이 생성하게 된 원인을 시장실패, 국제 정치적 요인, 국내 정치적 요인 등으로 설명하고 있다. 우선 공기업은 시장의 내재적인 결점, 즉 시장실패에 대한 정부의 기능적 정책대응 (functional policy response) 으로 설명될 수 있다는 것이다. 자본시장과 산출물시장의 불완전성 또는 비효율성이 정부의 직접적인 정책대응을 필요로 하게 하고 따라서 공기업이 그러한 차원에서의 도구로 활용된다는 것이다 (Kay et al., 1986). 그러나 이러한 주장은 “왜 시장의 힘이 효율적으로 작동되는 부문, 그 예로 철강, 조선, 금융부문에도 공기업이 존재하는가?”와 “왜 시장실패가 발생한다고 해도 경제규제 또는 보조금과 같은 간접적 정책도구 대신 공기업과 같은 정부의 직접적인 개입방안을 선호하는가?”에 대한 명확한 대답을 제공하지 못하고 있다. 따라서 시장실패에 대한 기능적 대응으로서 공기업이 활용되고 있다는 가설을 입증하기 위해서는 두 가지 명제에 대한 명확한 해답이 있어야 한다. 첫째, ‘이러한 기업 (기능) 에 대한 정부의 소유권이 시장의 실패를 극복할 수 있으며’, 둘째, ‘공공부문이 소유하는 것이 비용-효과의 측면에서 유리하다’는 점이 설명되어야 한다. 따라서 시장실패에 대한 기능적 접근으로서의 공기업이론은 그 대중성에도 불구하고 해답보다는 의문의 여지를 더 많이 남겨둔다. 또한 거래비용

측면에서 정부의 직접적인 개입은 설명이 가능하다(Williamson, 1999). 정부의 민간기업에 대한 경제적 규제(외부적 규제)보다 공기업에 대한 직접 통제(내부적 규제)가 더 용이하고 정부의 관리 측면에서는 비용효과적일 수 있기 때문이다.

공기업의 존재를 보는 또 다른 시각은 경제주권의 장악 및 민족주의의 결과의 산물이라는 것이다. 식민지시대의 청산에 따라 국내에 진출해 있던 외국자본을 '접수'하는 차원에서 국유화는 많은 신생국가의 우선된 정책이었다(Foster, 1992). 국제적 경쟁우위를 확보하기 위해서나 또는 안보 차원에서 그리고 유아산업보호라는 산업정책 차원에서 공기업이 종종 활용된다(Jones and Sakong, 1980). 그러나 공기업이 민족주의 또는 국제정치 때문에 출현한다고 해도, 경제주권을 지키기 위해 국내기업보호를 위한 규제나 보조금 대신에 왜 공공소유를 선호하는가에 대한 명확한 답이 존재하지 않기에 이러한 설명으로 공기업 생성과정을 이해하는 데에는 한계가 있다.

마지막으로 국내 정치의 산물로 공기업이 출현한다는 가설이 존재한다. 정치경제학에서는 일반 공공서비스의 공급에 있어서 고위관료의 역할이 중요하다는 가정을 하고 있다(Wolf, 1994). 이러한 견해에 따르면 전통적으로 고위 관리자는 권력과 부의 극대화를 지향하며 조직적인 이완(slack)을 조장한다고 한다. 여기서 공기업은 이들에게 권력을 제공하며 노후를 보장하는 기능을 수행한다(Foster, 1992). 즉 공기업은 정치가에게 노후를 보장하는 '대기실'의 역할을 하고 있으며, 과거 정권의 통치 및 대선자금 모금사건들에서도 드러났듯이 '안전한' 정치자금을 제공하기도 한다. 또한 공기업은 지역정치에 사용되는 자원을 제공함과 동시에 정치적 경기순환과 어우러지게 의사결정이 가능한 유용한 정치 및 정책도구이기 때문에 존재한다. 따라서 공기업은 선거 등을 앞두고 경기조정이라는 명목으로 투자집행 및 대규모 사업의 조기착수 등 정치적 목적으로 활용될 수 있다.

이러한 경우 공기업은 경제적인 목적보다는 사회·정치적인 기능을 주로 수행하게 되어 비효율적으로 운영될 가능성이 높다. 이러한 논의의 핵심은 공기업의 존재가 경제적인 이유에 의하여 명확하게 설명되지 못하며 오히려 운영과정에서 정치권 및 관료 등의 '사익적'인 개입으로 비효율적으로 운영될 가능성이 크다는 것이다. 따라서 공기업의 정치적인 운영관행과 태생적인 한계에 대한 논의에는 이러한 정부-공기업의 관계에 있어 소유권에 의한 문제로 부각이 될 수 있는 것이다.

공기업은 정부의 정책수단으로 등장하였지만, 정부와 시장부문의 중간조직으로서 이들이 수행하는 역할과 기능은 다양하다. 이 과정에서 공기업은 정부부처의 목표가 이들 조직의 목표를 좌우하거나 영향을 미치기도 하지만, 공익성과 수익성 등 이들이 추구하는 목표가 복합적으로 공존하면서 정부와의 관계 또한 점차 다원화되

고 있다. 왜냐하면 점차 늘어나는 민간부문의 참여, 재원조달 및 관련 부처로부터의 재정자립, 이해관계자들의 요구 및 기대수준, 그리고 정부의 제도적 통제 여부 및 그 정도가 변화하면서 이들의 관계 또한 달라졌기 때문이다. 따라서 공기업의 유형 분류는 일반적으로 이들 기관이 가지는 공공성, 정부와의 관계(통제와 자율성), 그리고 기관의 자체 수입 및 경제적 기준에 따라 분류된다. (김준기, 2002)

3. 공기업의 사업영역

공기업은 정부의 정책수단으로 등장하였지만, 정부와 시장부문의 중간적 성격을 갖는 조직이다. 따라서 공기업이 수행하는 역할과 기능은 민간 기업들의 속성뿐만 아니라, 국가 재정과 업무를 담당하는 공공조직의 특성을 동시에 가진다.

공기업은 공권력에 의하여 정치경제적 배경으로 설립되어 민간시장주체들이 담당하기 어려운 주요 사회 인프라 사업과 거대 산업 분야를 담당하였다. 즉 공공기관, 특히 공기업으로 분류되는 기관들은 정치적 통제와 관리 속에서 시장, 산업경제를 보완, 지원하고 국가 경제에 필요한 공공재를 제공하는 역할을 수행하였다.

그런데 조직의 성장과정에서 초기 핵심 사업범위뿐만 아니라, 관련 인근 사업 및 외부 업무영역으로 이들의 역할범위를 점차 넓혀가게 되었다. (Seok & Kim, 2008) 동시에 경제 성장과 시장 영역의 확대가 이루어지면서 민간 주체들의 참여가 늘어났다. 결과적으로 이들 기관의 역할과 범위가 점차 시장부문과 중첩되는 양상이 나타났다. (유훈, 2010)

즉, 국가경제의 성장과 시장 주체의 역할 확대 속에서 공기업의 역할과 영역 설정은 기관 내·외부에서 다양한 도전과 과제에 직면하게 되었다. 그러나 이러한 도전에 대하여 공기업은 순수민간 주체인 기업과는 달리, 제도 요인의 역할과 비중은 더욱 높아지게 된다. 공기업을 망라한 준(準)정부조직은 조직 변화 과정에서 공조직적인 특성이 두드러지는 경향이 나타난다. 이는 준정부조직의 사업영역과 사업특성이 정치경제적 맥락에 의하여 설정되고 지속되기 때문이다.

실제로 Meyer(1975)는 공조직의 영역변화 및 이들의 특성을 민간 기업과의 대비를 통한 전략적 선택과 대응으로서 다음과 같이 설명하였다. 일반적으로 기업은 시장 경쟁을 통해서 성공적으로 자신의 영역을 유지하거나 확장하는 반면에, 공조직은 자신의 활동을 유지하거나 확대하기 위해서 시장에서 평가될 수 없는 영역 요구를 통해서 자신의 신규 영역을 확보한다. 이 때 공조직은 더 많은 자원과 권력을 획득하고자 보다 넓은 조직 영역을 주장하게 된다. 가령, 조직이 초기의 설립목적과 다르게 점차 시간이 지나면서 더 많은 목적을 법령에 제시하거나 새로운 조직 명칭

을 통해서 이들의 영역과 기능 확대를 나타낸다(Meyer, 1975; 김준기, 2010 재인용). 이러한 조직의 법률 변경과 명칭의 변화는 조직의 의도가 반영된 결과이며, 이를 통해서 조직은 구성원의 확대 등 조직의 형태를 변화시키면서 외부 환경에서 자신의 역할과 자원이 줄어드는 것을 통제한다(Meyer, 1975; 김준기, 2010 재인용). 왜냐하면 공조직의 역할설정과 자원획득이 조직의 영역 요구에서 이루어지는 만큼 조직간 권력관계에서 유리한 지위를 확보하기 위하여 공조직은 자신의 영역을 더욱 확대하려는 유인을 가지기 때문이다. 이처럼 공조직은 자신의 영역을 주장하면서 조직의 자원과 권력을 확보하고, 조직 영역이 확대되면서 조직의 기능과 책임성이 늘어날수록 이들 조직이 외부환경이나 다른 조직으로부터 받는 경쟁압력은 더욱 낮아지게 된다. 따라서 조직은 자신의 생존과 성장을 지속하기 위해서 영역 확장과 같은 전략적 선택을 하게 된다. (김준기, 2010)

제 2 절 조직 변동에 관한 이론적 논의

1. 조직 변동의 개념

조직의 개념에 관하여는 학자에 따라 다양하게 규정하고 있는바, 이들을 유형화하면 첫째, 조직을 체제 혹은 사회체제 및 사회적 단위라 보는 입장(Weber, Parsons, Etzioni 등), 둘째 조직을 특정한 목표나 목적의 달성을 위한 인간의 지속적인 집합체로 보는 입장(Haii, Redding, Tilman, Kirkpatrick 등), 셋째 조직을 특정한 목표 및 목적의 달성을 위한 구조적 과정 내지 분화와 조정의 체제로 보는 입장(Terry, Gaus, Hicks, Gullett, Schein 등)등으로 나눌 수 있다. 조직개편의 개념에 관하여도 학자에 따라 견해가 다르며 첫째, 조직변동에 있어서 새로운 아이디어를 창출하여 이를 도입·실천하는 과정으로 보는 견해 둘째, 조직을 어떤 하나의 상태에서 그보다 나은 다른 하나의 상태로 변동시키는 것으로 보는 견해 등이 있다. (David P.Angel, 1994; 양혜원, 2006 재인용)

조직변동(organizational change)란 조직을 구성하고 있는 인적 자원 (human resource), 구조(structure), 기술(technology) 등이 유기적으로 결합하여 전체 조직 차원에서 변화하는 것을 의미한다.

현대와 같이 급변하는 환경의 불확실성(uncertainty)과 혼돈(chaos) 속에 존재하는 조직들은 이에 적응하지 않거나 변화하지 않으며 조직 성과는 물론 조직 자체에 대한 위기를 초래할 수도 있다. 따라서 이러한 조직들은 항상 직·간접적으로 새로

운 조직의 변화를 요구받고 있다. 조직변동은 조직 내 개인이나 집단 및 조직 차원의 포괄적인 변화로 구분할 수 있으며, 본 논문에서 관심을 갖고 있는 조직차원의 변화를 조직 내·외적인 변화압력을 고려하여 한 개체로서의 조직의 생존 및 성장 능력을 향상시키려는 것으로서 개인이나 집단 차원의 변화까지를 모두 포괄할 수 있다. 즉 조직변동은 간단히 조직을 환경에 맞추고 구성원의 행동을 변화시키는 두 개의 상호연관된 목표를 갖는 것이다. 따라서 조직변동의 궁극적인 목적은 환경변화에 대한 조직적응력의 증대, 적절한 분화와 통합구조의 확립, 과업관리과정의 합리화, 조직 내 개인과 집단의 가치관 및 행동의 변화와 그들의 만족감을 통한 모티베이션의 향상인 것이다.

이러한 조직 변동에 관한 이론에는 조직의 생성과 소멸을 생물체의 생애주기에 비유하는 생애주기이론(Life Cycle Theory), 조직 변동을 목표 지향의 과정으로 보는 목표론 또는 목표원인이론(Teleological Theory), 한 조직과 반대 조직 간 경쟁과 타협의 상대적인 힘의 균형으로 조직변동을 설명하는 변증법적 과정이론(Dialectical Theory), 조직변동을 조직군(populations of organizations)의 구조적 양태에 발생하는 누적적·확률론적 변동의 차원에서 이해하는 진화이론(Evolutionary Theory)이 있다.

2. 상황이론

1950년대 말에 등장한 상황이론(contingency theory)은 조직관리에 최선의 유일한 방법은 없으며 상황 조건에 따라서 결정되어야 한다고 주장한다. 다시 말해 고전적 조직이론이 가정하고 있는 것처럼, 어느 때, 어느 곳, 어느 조직에나 적용할 수 있는 보편적 원리와 최선의 관리방법을 찾을 수 없다는 것이다. 상황이론은 고전적 조직이론과 비교할 때 두 가지 점에서 큰 특징을 보이고 있다. 첫째 조직을 개방 체제로 이해한다. 둘째, 환경을 바꿀 수 없기 때문에 조직은 내부의 조직구조를 바꾸어 환경과의 관계를 적합하게 해야 하는 것이다. 따라서 상황이론의 주된 관심은 1) 조직에 영향을 주는 상황이 무엇이며, 2) 상황에 적합한 조직구조는 무엇이며, 그리고 3) 상황과 조직구조가 적합하게 되었을 때 생산성이 과연 향상되었는가 하는 것이다. 조직에 영향을 미치는 상황이 어떤 것인가 하는 문제는, 사람들에 따라서 상황적인 변수의 종류가 다르기는 하나, 대체로 조직의 규모, 기술, 그리고 환경이라는 외부 발생적, 객관적 변수를 상황으로 들고 있다. 이 밖에도 조직의 목표, 전략 및 권력 통제 등을 상황 변수로 다루는 학자도 있으나(Robbins, 1983; 김병섭 외, 2008 재인용) 이들은 내부 발생적인 것으로 이들을 포함하는 경우 상황이

론의 범위가 확대되어 상황이론의 특징을 이해하기 때문에 상황이론에서는 제외하고자 한다. (김병섭 외, 2008)

상황이론은 단일한 이론이라기보다 많은 세부적 이견을 포함하는 하나의 관점이라고 보는 것이 타당하기 때문에, 본 연구에서는 전영한(2004)에서와 같이 상황이론이라 함은 최근 가장 명시적으로 상황이론적 관점들을 통합하고 있는 Donaldson(1995: 전영한, 2004 재인용)의 신상황이론(neo-contingency theory)의 개념을 주로 사용하겠다. 어떤 상황이론이든 공유하고 있는 공통된 명제는 특정 조직이 처한 상황이 다르면 성공적인 조직구조도 다르다는 것이다. 조직기술, 조직 규모, 전략적 선택, 환경적 상황 등이 이러한 상황조건으로 많은 관심을 받았다. Donaldson(1995: 전영한, 2004 재인용)의 신상황이론은 이러한 고전적 명제를 그대로 수용하면서 조직 구조와 상황요소와의 정합성(fit)개념을 강조한 이론적 정교화를 시도한다. 정합성 개념은 새로울 것이 없지만 Donaldson은 시간의 변화에 따라 정합적 구조가 부정합적 구조로 변화하고 다시 정합적 구조로 변화하는 동태적 현상을 강조한다는 점에서 이전의 상황이론들과 구별된다. 그에 의하면 부정합(misfit) 상태에 놓인 조직의 관리자들은 조직성과를 높이기 위하여 구조변화를 시도한다. 하지만, 일단 정합적 상태에 도달하여 조직성과가 향상되면 조직에 재투자되는 자원의 여유분이 증가하고 이는 다시 조직규모 등을 증가시켜 상황요소와의 정합성을 떨어뜨리게 된다. 부정합적 조직구조의 출현과 이에 따른 조직성과의 하락은 다시 보다 정합성이 높은 조직구조를 추구하는 변화를 유발한다. 결국 정합(fit)-부정합(misfit)을 반복하는 이러한 자기교정적 순환(self-correcting loop)이 Donaldson이 제시한 신상황이론의 핵심적 내용을 이룬다. (전영한, 2004)

3. 자원의존이론

1) 자원의존이론의 의의

자원의존이론(resource dependence theory)은 환경의 영향을 인정한다는 점에서 상황이론과 동일하나 상황이론과 같이 상황이 조직구조를 결정한다는 결정론은 받아들이지 않는다. 그리고 전략적 선택이론과 마찬가지고 관리자의 인지가 중요하고 또 관리자가 환경에 영향을 미칠 수 있다고 생각하지만 전략적 선택이론과 달리 환경에 대한 의존성을 인정한다. 이러한 입장의 차이점은 이론이 주로 대상으로 삼고 있는 단위가 차이가 나기 때문이라고 생각된다. 즉 상황이론과 전략적 선택이론은 둘 다 일반적인 상황 또는 환경을 염두에 두고 이론을 전개하고 있다고 한다면, 자

원의존이론은 구체적인 환경, 즉 조직과 조직 간의 관계에 대해서 주로 관심을 보이고 있다. (김병섭 외, 2000)

자원의존이론도 다른 많은 이론들과 마찬가지로 조직의 최종적인 관심은 조직의 효과성을 증대하는 것이라고 생각한다. 이를 위해서 조직은 환경으로부터 필요한 자원을 확보해야 한다. 필요한 자원을 내부에서 전부 자급자족할 수 없기 때문이다. 그런데 이러한 자원은 대가를 지불해야 확보되는 것이다. 따라서 조직은 생존을 지속하는 데 필요한 자원을 제공해 주는 다른 조직들의 요구에 주의를 기울이지 않을 수 없다. 즉 조직이 그들과 상호의존적인 다른 조직들로부터 일련의 압력을 받게 된다는 것을 의미한다. (Pfeffer & Salancik, 1989; 김병섭 외, 2000 재인용)

2) 조직의 전략

조직은 환경으로부터의 영향을 받는데 이러한 외부 요구의 상대적 중요성을 판단하여 대응한다. 이러한 판단 과정은 전략적 선택이론이 가정하고 있는 바와 같이 사람들에 따라서 달라진다.

조직과 다른 조직(환경) 간의 관계는 자원을 매개로 한 의존관계로 파악하는 것이 자원의존이론의 기본적인 출발이다. (Pfeffer & Salancik, 1989; 김병섭 외, 2000 재인용) 조직이 생존하기 위해서는 필요한 자원을 확보해야 한다. 이 자원은 환경이 요구하는 대로 순종함으로써 획득할 수도 있다. 그러나 의존 정도에 따라 생존 능력이 좌우되기 때문에 의존성을 줄이려고 노력한다. 즉 자원의존도와 불확실성을 감소시켜서 조직의 권력을 극대화시키기 위해서는 환경에 대한 전반적인 관리를 조직이 주체적으로 실시해야 한다. 그래서 조직은 가급적 환경에의 의존 정도를 변화시키려고 노력하게 된다. 즉 다양한 전략들을 구사하여 조직이 직면하는 상황을 어떻게 해서든 바꾸려고 노력할 것이다.

조직이 환경에 의존하는 정도를 줄이기 위하서 사용하는 전략은 여러 가지가 있는데 학자들에 따라서 조금씩 달리하고 있다. 톰슨과 맥윈(Thompson & McEwen, 1958; 김병섭 외, 2000 재인용)은 조직 간의 관계에서 의존성을 줄이기 위해서 사용할 수 있는 방법으로 경쟁, 협상, 흡수, 연립 등 네 가지를 들고 있다. 벤슨(Benson,1975; 김병섭 외, 2000 재인용)은 조직 간의 관계에서 상대 조직에의 의존 정도를 낮추고 자율성을 높이기 위한 기본 전략으로 협조, 방해, 조종, 권위 전략을 제시하고 있다.

제 3 절 사업다각화에 관한 이론적 논의

1. 사업다각화의 개념

다각화란 일정한 시장에서 재화나 서비스를 공급하는 기업이 신시장에 진출하는 활동을 의미하며, 이때 시장을 상품시장에 한정하면 신제품에 의한 신시장 진출로 정의할 수 있고, 시장을 지역이나 소비계층 등으로 의미를 확대하면 지역·소비자에 대한 새로운 접근으로 그 의미가 확대·정의된다. 한편 기존 사업부문으로부터 새로운 시장 및 새로운 상품 등을 통해 새로운 사업부문으로 진출하는 것으로 정의되기도 한다. (최영문 외, 2009)

2. 사업다각화가 기업가치에 미치는 영향

기업 다각화의 가치관련성 연구는 증가설과 감소설이라는 상반된 주장으로 나누어진다. 기업가치 증가설은 1960년대 후반에서 1970년대 초반에 주로 등장한 가설로 다각화가 기업가치에 긍정적인 영향을 미치며, 기업가치 감소설은 1980년대 이후에 주로 등장하고 있는 가설로 다각화는 기업가치에 부정적인 영향을 미친다는 것이다. Lewellen(1971)은 사업 다각화를 통해 여러 사업부문을 운영함에 따라 수익의 변동성을 감소시키고, 부채조달능력의 증대를 통해 이자비용의 법인세 절감효과가 커짐으로 인해 기업 가치를 증가시킨다고 하였다. 그러나 Meyer, Milgrom과 Roberts(1992)는 다각화기업은 사업부문간의 상호보조로 인하여 기업 가치가 감소된다고 주장하였다. 즉, 독립적으로 운영되었다면 제거되었을 사업부문이 다각화기업의 여타 다른 사업부문의 도움으로 계속 존속하게 되어 기업가치 감소를 초래한다는 것이다. 한편, 최근의 연구들은 각화의 비용이 이익보다 큰 것으로 보고하고 있다. 즉, 다각화는 기업가치를 감소시키는 것으로 보고하고 있다. Lang과 Stulz(1994), Berger와 Ofek(1995), Servaes(1996), Lins와 Servaes(1999)는 최근의 대표적인 연구로, 기업의 다각화전략은 기업가치 감소를 초래한다고 지적하였다. Lang과 Stulz(1994)는 기업가치 척도인 Tobin q비율을 이용하여 다각화수준과 기업가치간의 관계를 분석하고, 다각화기업은 내부자본시장(internal capital market)의 형성을 통해 단일사업을 영위하는 기업보다 상대적으로 낮은 비용으로 더 많은 자본을 조달할 수 있기 때문에, 과잉투자의 유인을 갖게 되고, 이로 인해 자본의 한계수익률(marginal return)이 낮아져 Tobin q비율이 하락하고 결국 기업가치 감소를 초래한다고 분석하였다. (최영문 외, 2009)

윤영섭과 김성표(1999)는 기업 다각화는 전반적으로 기업가치 감소를 초래하며, 다각화의 정도가 커질수록 이러한 기업가치 감소 현상은 더욱 증가한다고 하였다. 기업가치와 관련된 기업규모, 산업주기, 자본구조, 수익성, 성장기회, 무형자산가치, 재벌더미 등의 통제변수를 포함한 회귀분석 결과에서도 다각화변수는 기업의 초과가치에 유의적인 음(-)의 계수를 보였다. 한편 다각화에 따른 잠재적인 이득의 원천으로 높은 부채조달능력과 이에 따른 세금절감효과는 크지 않는 것으로 나타났다. 또한 경영자소유지분과 다각화수준간에 유의적인 음(-)의 관계로 다각화전략은 대리비용가설에 의해 어느 정도 설명되는 것으로 나타났다.

구맹회와 김병곤(1999)의 연구는 266개 상장기업을 대상으로 기업다각화의 동기를 밝히고, 대리문제와 기업다각화가 기업가치에 미치는 영향을 분석하였다. 기업다각화 수준의 결정에 있어 대리문제의 영향을 분석한 실증결과에 의하면, 첫째, 내부지분율이 낮을수록 다각화가 많이 이루어지고, 내부지분율이 높을수록 다각화수준이 낮아지는 것으로 나타나, 우리나라 기업의 다각화 동기를 대리문제 관점에서 찾을 수 있음을 알 수 있었다. 둘째, 외부대주주지분율과 다각화 수준간에는 유의적인 관계를 발견하지 못하여, 외부대주주들이 경영자를 감시·통제함으로써 대리문제를 축소시키고, 다각화를 억제할 것이라는 가설은 기각되는 것으로 나타났다. 다각화가 기업가치에 미치는 영향에 대한 분석결과에서는, 첫째, 다각화가 기업가치의 감소를 유발시켜 다각화수준이 높을수록 기업가치가 낮을 것이라는 가설은 기각되는 것으로 나타났다. 오히려 우리나라 기업에 있어 다각화는 기업가치에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 둘째, 관련다각화 기업과 비관련 다각화 기업의 가치를 비교해본 결과 비관련 다각화 기업의 가치가 관련다각화 기업의 가치보다 높은 것으로 나타났다.

기업의 다각화는 주주에게 이익과 비용을 유발시키는 양면적인 성격이 있다. 먼저, 다각화가 기업가치의 증대를 가져온다는 가치증대가설과 관련된 것으로, 첫째, 운용효율성가설을 들 수 있다. Berger and Ofek(1995)이 지적한 것처럼 각 사업부문이 독립적으로 운영되는 경우보다는 하나의 기업내에서 여러 개의 사업부문으로 운영되는 경우에 운용의 효율성이 향상되고, 수익성이 높아질 수 있다.

둘째, 내부자본시장의 효율성가설로서 Stulz(1990)가 지적한 것처럼 다각화기업의 경우 외부자본시장보다 더 효율적으로 자원의 할당이 가능하고, 과소투자문제를 해결함으로써 개별사업기업에 비해 순현가가 0보다 큰 투자안에 더 많이 투자 할 수 있게 된다.

셋째, 공동보험효과가설로서 Lewellen(1971)의 지적처럼 이익흐름(earning streams)이 다른 사업들을 결합함으로써 이익변동성이 축소되어 유사한 규모의 개

별사업기업에 비해 다각화기업은 부채부담능력이 증가하고, 증가된 부채부담능력은 부채사용에 따른 세금절감효과(tax shield effect)를 발생시키게 된다. 넷째, Schoar(2002)가 제시한 생산성효율가설로서 다각화기업은 비다각화기업보다 생산성이 높은 경향이 있다.

다음으로 기업의 다각화가 기업가치의 감소를 가져온다는 가치감소가설로서, 첫째, 정보비대칭비용가설을 들 수 있다. Berger and Ofek(1995)은 집중화된 기업보다 다각화된 기업에서 경영진과 사업부문 관리자간에 정보불균형 등 정보비대칭비용이 많이 발생하기 때문에 다각화기업의 가치가 더 낮게 될 수 있다고 하였다.

둘째, 상호보조 효과가설로서 사업성이 불량한 사업부문을 지원하기 위해 제한된 투자자원에도 불구하고 가치가 낮은 사업에 과도하게 투자(overinvestment)하거나, 성과가 양호한 사업부문이 성과가 좋지 않은 사업부문을 지원(cross-subsidization)함으로써 기업가치의 하락을 유발시킬 수 있다.

셋째, 과잉투자가설로서 Jensen(1986)은 다각화기업은 기업가치를 저하시킬 수 있는 투자안을 수행하기 위해 임의적으로 자원을 할당함으로써 기업가치의 감소를 가져올 수 있다고 하였다. 즉 다각화된 기업일수록 증가된 차입능력과 잉여현금흐름으로 순현재가치가 부(-)인 투자안에 과잉투자 할 가능성이 높아 기업가치가 하락할 수 있다. (김병곤 외, 2008)

제 3 절　선행 연구의 검토

선행연구로는 정부조직이나 정부조직기관의 변화에 대한 논문 중 특히 행위자 요소를 강조한 연구를 참고하였다.

임보영(2008)은 '정부산하기관의 기관변동에 관한 연구: 석탄산업합리화사업단 구조조정 사례를 중심으로'에서 정부산하기관이 외부 환경변화에 대응하면서 변화해 가는 기관 변동과정을 분석한다. 이를 위해 기관해산의 구조조정 시기를 거치는 등 다양한 조직변화를 경험한 석탄산업합리화사업단이 설립기, 구조조정기, 조직전환기를 거치면서 외부환경에 변화에 대응하는 과정, 주무부처와의 관계 등을 분석하였다. 정부는 외환위기 직후 정부산하기관에 대한 경영혁신 방안 수립과정에서 사업단은 당초 설립목적이 대부분 달성되어 기관을 더 이상 유지시킬 필요가 없다는 판단 하에 3년여의 준비기간을 거쳐 해산한다는 계획을 확정하였다. 그러나 해산이 계획된 2001년에 계획은 변경되어 2005년까지 존속을 연장하였고 2006년에는 사업단에 추가적인 임무가 더해져서 더욱 확장된 조직인 광해방지사업단으로 전환되었다. 이처럼 사업단의 3단계 조직변화과정에서 나타나는 환경의 변화, 사업단 내부특성, 그리고 기획예산처, 산업자원부 등 행위자들과의 상호관계 등을 중심으로 살펴보았다. 사업단 기관변화 사례분석을 통해서 기존 연구들이 전제하고 있는 가설처럼 정부산하기관과 주무부처는 공동의 목표를 공유하고 있으며 조직이 어려운 시기에는 전략적으로 함께 행동하고 있음을 지적한다.

이한우(2003)는 '정부산하기관의 통폐합과 정부의 전략에 관한 연구 : 농업생산기반정비사업을 중심으로'에서 지난 반세기에 걸쳐 농림부의 농업생산기반정비사업을 수행하는 세 산하기관들의 통폐합 과정을 크게 6단계로 나누어 분석하였다. 또한 각 단계별로 정부와 산하기관의 관계를 결정짓는 요인들을 환경적 불확실성, 정부부처간 제약, 사업의 특성으로 나누어 분석하였다. 각 요인들은 단계마다 정부와 산하기관의 전략에 영향을 주었음을 설명하였다. 그리고 각 단계의 정부와 산하기관의 전략은 경로의존성을 통해 다음 단계에 영향을 미치고 있음을 밝히었다. 분석의 결과로, 첫째, 사업 수행방식이 민간주도형으로 가는 것이 아니라 국가주도형으로 가고 있다. 반세기 동안의 농업생산기반정비분야에 행해진 일련의 통폐합은 공기업으로의 수렴화 과정(convergent process)이었다. 둘째, 관료조직은 영향력을 유지하고 권한을 확대할 수 있는 방향으로 산하기관을 통폐합하여 왔다. 관료조직은 끊임없이 산하기관을 자기 영향력 하에 두려고 하면서도 또한 정책의 수렁에서 벗어나기 위해서는 정례적으로 자신의 영향력을 유지하는 선에서 산하기관을 '털어'내었다. 셋째, 산하기관들은 정부에 더 자원 의존적(resource-dependent)으로 변화해 왔

다. 관료조직이 권한 남용을 즐기는 동안, 산하기관들은 생존 게임에서 탈락하지 않기 위해 정부 정책에 기회주의적으로 순응하면서 생존해야 했다. 넷째, 산하기관의 통폐합은 더욱 정치적 거래(political transaction)의 성격을 띠게 되었다. 산하기관의 통폐합은 기본적으로 정치적 거래의 성격을 지니고 있다. 이해관계자(stakeholders) 간의 복잡한 게임을 통해 새로운 균형점을 찾아야 하기 때문이다. 다섯째, 정부의 규제와 개입은 계속된 실패를 초래하였다. 공기업을 출범시키고도 연합회와 조합체제를 병행시킴으로써 산하기관의 '유사·중복기능'의 문제가 초래되었으며, 결국 세 기관 통폐합이라는 난관을 또 다시 거쳐야 했던 것이다.

김준기 외(2010)는 '공기업의 사업 영역에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 :국내 공기업의 신규사업을 중심으로'에서는 조직 변동 및 이들의 영역변화에 대한 이론적 논의를 바탕으로 국내 17개 공기업의 신규사업과 특성을 중심으로 이들의 외부환경과 내부특성, 그에 따른 전략 차원에서 이들의 사업영역을 분석하였다. 구체적으로 <① 공공정책 및 정부사업에 따른 기관의 영역변화는 이들 기관의 공익적 사업 특성을 강화시켜며 나타날 것이다. ② 해당 산업의 산업주기 및 경제 상황의 변화가 나타나면 기관의 사업영역은 축소되거나 확장되는 등의 영역 변화가 나타날 것이다. ③ 시장 내 경쟁관계에 따른 기관의 영역 변화는 이들의 특정 속성을 더욱 강화하는 방향으로 확대될 것이다. ④ 전략적 선택에 따른 기관의 영역 변화는 이들 기관의 사업특성을 더욱 강화시키며 나타날 것이다>라는 네 개의 가설을 검증한다.

그 결과, 이들 기관의 사업영역에서 이들의 정치경제적 태생에 근거하여 공공정책과 정부사업과 같은 비(非)시장 요인이 가지는 중요성은 지속적으로 유의미하나, 기관 특성 및 시장범위 등에 따라서 이들의 설명력은 차별적으로 나타났다. 특히, 시장 요인의 측면에서는 이들 기관의 주요사업 및 특성, 시장범위에 따라서 이들의 사업영역과 범위가 지속적으로 확대되었으며, 일부 기관에서는 공익성과 수익성이라는 상호 배치된 사업특성이 함께 전개되는 이중적 양상도 나타났다. 마지막으로 전략 차원에서 이들의 사업영역은 핵심 사업을 중심으로 사업다각화와 같은 성장전략을 통하여 지속적으로 확대되면서 이들의 주요 사업특성을 더욱 강화시키고 있었다. 따라서 본 연구는 준(準)정부조직으로서 국내 공기업이 이들의 차별적 특성을 지속적으로 추구하는 가운데, 정책 수단의 공익 지향적 기능과 시장 행위자의 수익 지향적 역할을 동시에 수행하는 복합적 양상을 밝혀낼 수 있었다.

배재수 (2007)는 "제1차 치산녹화 10년계획의 수립 과정: 경영중심 임정과 행정중심 임정의 갈림길"에서 1972년 7월부터 1973년 6월까지 진행되었던 산림정책의 변화과정과 그 원인을 규명하고 있다. 이 시기 영림공사 설립의 추진과 폐지, 산림

청의 내무부 이관 및 제1차 계획의 수립이라는 일련의 변화 원인에 주목하여, 제1차 계획의 수립과정이 경영 중심의 임정에서 국민식수와 행정력 동원으로 대표되는 행정 중심 임정으로 전화되는 과정이었다는 것을 밝힌다. 즉, 1972년 당시 상황은 당면한 산림문제를 근본적으로 해결하기 위하여 ①조림을 산림경영의 일환으로 보고 임업 전문기술을 활용하여 장기 산림녹화를 추진하는 방안, 즉 영림공사로 대표되는 경영 중심 임정을 추진할 것인가, 아니면 ②조림을 헐벗은 산림을 복구하는 수단으로 보고 행정력을 동원하여 단기 산림녹화를 추진하는 방안, 즉 국민식수 (국민 캠페인)와 행정력 동원으로 대표되는 행정 중심 임정을 선택할 것인가의 갈림길에 놓여 있었다. 두 접근 방법 모두 시도되었으나 결국은 재정적, 시간적 제약이라는 측면에서 후자가 선택되었다. 이 과정에는 산림녹화를 빠른 시간 내에 이루어 내려는 박정희 전 대통령의 의지가 크게 작용하였다고 논한다.

제 3 장 연구 설계

제 1 절 분석 변수의 구성

정부산하기관 혹은 준정부기관의 변화에 미치는 요인이 무엇인가를 선행연구에서는 아래와 같이 제시하고 있다. 아래의 선행연구는 특히 행위자 요소를 강조하여 준정부기관의 변동을 살펴본 연구로, 강조점에 따라 전략을 주요 설명변수로 꼽기도 하고 상호관계를 설명변수로 제시하기도 한다.

<표2> 정부산하기관 변동에 대한 선행연구에서의 주요변수

선행연구	연구의 대상	설명 변수
김준기 외 (2010)	공기업의 사업영역 변화 (확장성)	① 공공정책 및 정부사업 등의 비(非)시장요인 ② 산업주기 및 경제상황, 시장 내 경쟁관계 등에 따른 시장 요인 ③ 전략적 선택
임보영 (2008)	석탄산업합리화사업단의 3단계 조직변화과정	① 환경의 변화 ② 사업단 내부특성 ③ 기획예산처, 산업자원부 등 행위자들과의 상호관계
이한우 (2003)	농업생산기반정비사업의 통폐합조치	<독립변수> ① 환경의 불확실성 ② 타부처의 제약 ③ 사업의 특성 <매개변수> 정부조직과 산하기관의 전략

본 연구는 앞에서 검토한 이론적 고찰과 선행연구를 반영하고, 그 공기업 단일 사례의 적요할 때의 한계를 보완하여 변수를 선정하였다. 따라서 공기업의 형성과 변동 과정에 영향을 미치는 주요한 요인으로 사회경제적 환경, 국가기관의 행위, 산업의 민간 조직, 공기업의 대응과 전략으로 구성하고자 한다.

1. 사회경제적 환경

환경은 한국농수산식품유통공사과 관련된 조직들의 전략 변화를 촉발하는 사

회·정치·경제적 계기(triggering event)로 정의될 수 있다. 조직변동의 원인을 규명하기 위해서는 우선 한국농수산식품유통공사를 둘러싼 정치적·경제적·사회적 환경이 시기별로 어떻게 변화하고 해당 사업영역 및 참여자에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 분석이 필요하다. 사회경제적 환경은 공기업의 변동에 기회요인이 될 수도 있고 제약요인으로 작용할 수도 있다.

2 . 국가기관 및 공공정책

공기업의 설립 및 변동의 직접적 결정권자는 공기업의 상위 국가 기관이기에, 한국농수산식품유통공사의 조직 및 사업영역 변화에 미치는 상위 국가기관의 영향력은 매우 클 것이다. 또한 한국농수산식품유통공사의 변화에 직접적으로 관여하는 국가 기관 뿐만 아니라 감시·감독 권한을 갖는 국회나 감사원 등의 정부기관의 태도나 행위도 한국농수산식품유통공사에 영향을 미친다. 정부 부처가 공기업 조직의 목표를 좌우하거나 영향을 미치기도 하지만, 공기업의 고유 기능과 역할이 확대되면서 공기업이 주도적으로 정부 정책에 영향을 주기도 하였다. 즉, 공기업은 복합적인 목표를 추구하며 성장하는 과정에서 정부와의 관계가 다원화되었다.

본 요인은 김준기(2010)의 구분에 따르면 공공정책 및 정부사업 등의 비(非)시장 요인으로 볼 수 있다. 한국농수산식품유통공사의 변동에 관련하여 영향력을 행사한 국가기관에는 다음의 대상이 포함된다.

① 대통령 - 농수산물 관련 정책, 공기업 관련 정책의 최종 결정자
② 농림부 (前) - 직속 상위 부처
③ 감사원, 재정경제원 - 경제성과 예산 제약에 의거한 판단
④ 국회 (위원회) - 정부 정책에 비판. 사회 제 세력의 의견 조합

이러한 국가기관의 태도나 입장·행위는 공기업의 변동에 기회요인이 될 수도 있고 제약요인으로 작용할 수도 있다.

3. 산업 내 민간부문

공기업은 해당 산업영역 내에서 민간 주체와 경쟁관계나 수직·수평적 보완관계를 맺게 된다. 1960·1970년대에는 공기업과 민간 기업이 경쟁하는 경우가 많지 않았으나 1990년대 이후 공기업과 민간기업의 경쟁이 증대하였다. 전경련은 이와 같이 공기업과 민간부문의 경쟁이 많아진 이유로서 다음과 같은 것을 들고 있다. 첫

째로 공기업의 정관의 설립목적사업을 확대하고 출자회사 등을 설립하는 과정에서 민간영역까지 파생상품과 사업영역을 확장함으로써 공기업과 민간부문의 경쟁이 확대 되었다는 것이다. 둘째로 공기업이 자기이익 추구적 사업 확장 또는 수익창출노력을 전개함으로써 공기업과 민간부문의 경쟁이 격화되었다는 것이다. (유훈, 2010) 이와 같이 공기업의 역할과 범위가 확대되고 시장과 중첩되기도 하면서, 그 역할과 영역에 대해 기관 내·외부에서 다양한 도전에 직면하게 된다.

이 변수에는 일반적인 민간 기업이나 개인 뿐만 아니라 농협과 수협도 포함되어, 이들의 입장과 이해관계를 살펴보게 된다. 본 요인은 김준기(2010)의 구분에 따르면 산업주기 및 경제상황, 시장 내 경쟁관계 등에 따른 시장 요인으로 볼 수 있다.

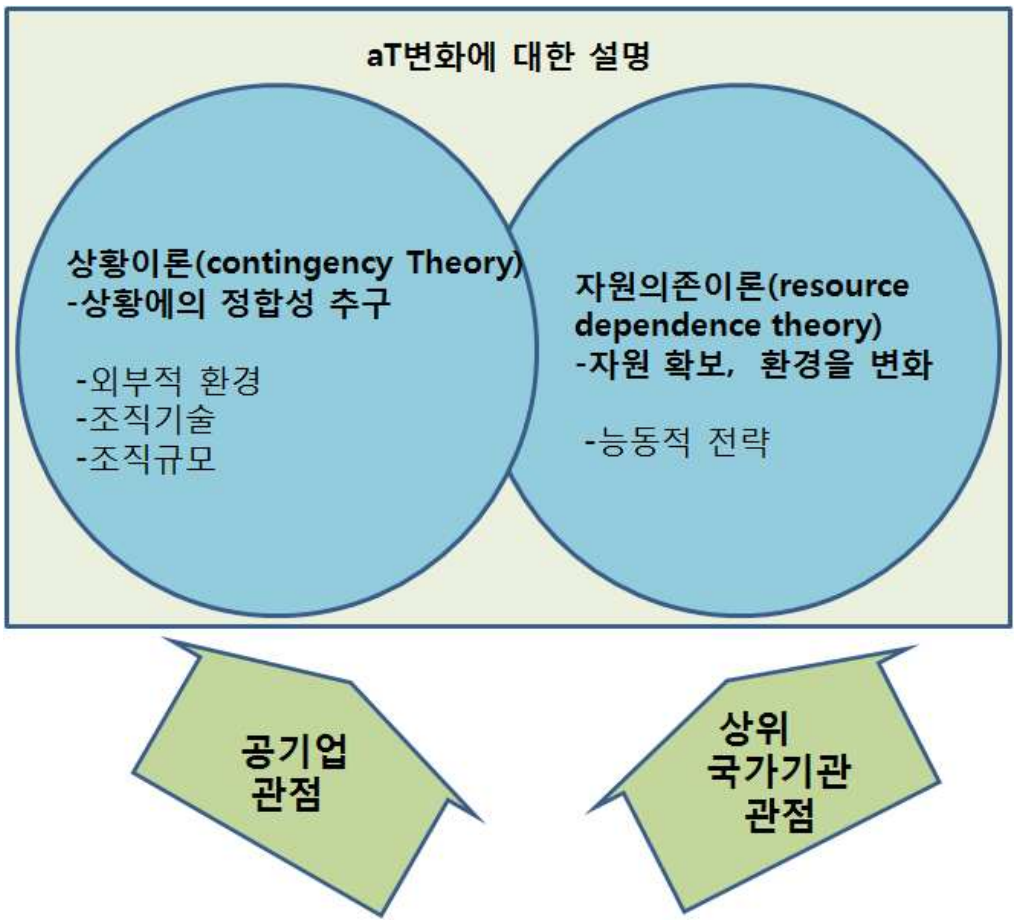
4. 공기업의 대응 및 전략

외부의 도전에 대하여 공기업 조직은 환경의 영향을 받아 좌우되기만 하는 것이 아니라 때로는 조직에 유리하도록 환경을 조종하거나 통제하기 위하여 힘과 전략을 사용한다. 특히 그 조직의 임무나 기능을 다른 영역으로 확장하거나 변경시킴으로써 조직을 유지하는 양상을 보이기도 하는데, 이는 공기업의 본질상 조직의 목표나 비전이 엄밀하게 구체화되어 있기 보다는 추상적이고 폭넓게 규정된 경우가 많기 때문이다. 특히 공기업은 순수민간 주체인 기업과는 달리, 조직 과정에서 공익적 속성을 더욱 강조하는 특성이 나타나며 이에 따라 공익 관련 신규사업을 확대하기도 한다.

제 2 절 분석의 틀

본 논문에서는 '공기업의 변화는 환경과의 적합성을 찾는 과정인가. 아니면, 조직 자원을 확보하는 과정인지, aT의 시기별 변화에서 환경과 조직 구조 간 관계에 애한 상황이론과 자원의존이론 중 더 설명력이 있는 이론은 무엇인지' 살펴보았다. 특히 분석에 있어 공기업 조직 변화에 대한 주도 및 결정권이 어디에 있는가에 대한 관점에 따라, 공기업과 상위 국가기관이라는 두 가지의 관점으로 구분하였다.

<그림1> 분석의 틀



제 4 장 사례 분석

제 1 절 시기 구분

한국농수산식품유통공사는 농림수산식품부 산하의 위탁집행형 준정부기관으로서 대부분의 사업은 법령의 위탁을 받아 농안기금 또는 농특회계의 예산을 집행하는 사업이다. 한국농수산식품유통공사는 1967년 '농어촌개발공사'로 설립된 이후 1986년 '농수산물유통공사'로 명칭이 변경되었으며, 2012년에는 '한국농수산식품유통공사'로 변경되었다. 또한 핵심 사업영역은 설립 시에 농수산물 저장·가공업이였으나 80년대에 그 주요 사업이 유통 사업과 가격 안정 사업으로 변화하였다. 90년대 중반 이후 농수산물 수출업을 확장하였고, 최근에는 식품 산업과 곡물 조달사업으로 확장의 기회를 모색하고 있다.

<그림2> 농업 환경의 변화와 공기업의 변동 - 한국농수산식품유통공사 자료

이와 같이 aT의 명칭이 '농어촌개발공사' 에서 '농수산물유통공사', '한국농수산식품유통공사' 바뀌는 것과 더불어 명칭 변화의 전후에 핵심 주력 사업이 변화하였으며, 이에 따라 공사 자료인 <그림>에서 볼 수 있듯이 세 시기로 구분할 수 있다. 이러한 시기 구분이 적합하다고 보이기에 본 논문에서도 다음과 같이 구분하여 살펴보았다.

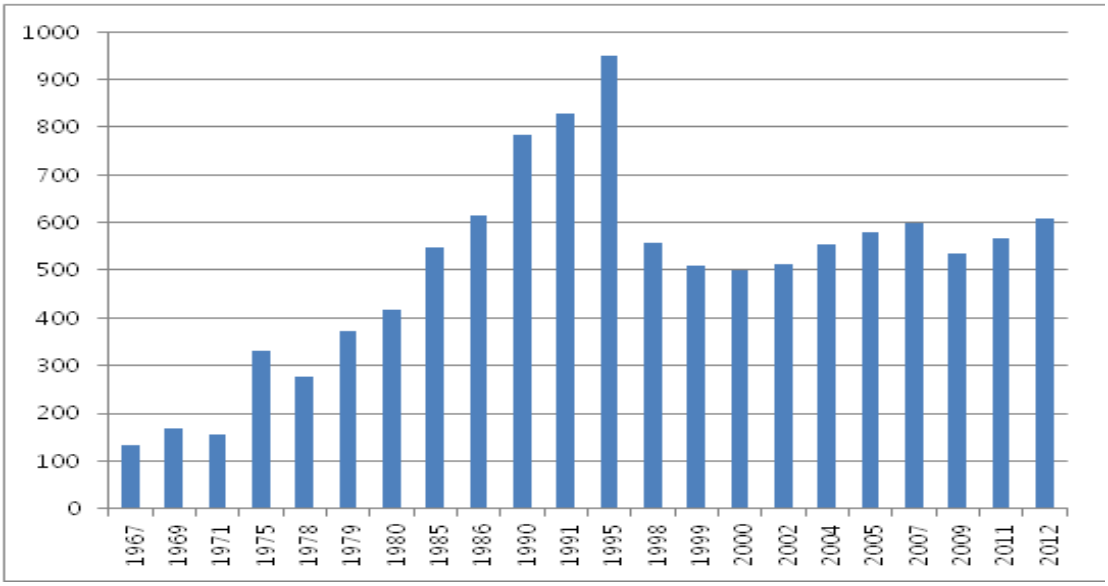
① 1967년-1977년 : 시기1 - 농어촌개발공사 발족과 농수산물 가공업

② 1978년-1996년 : 시기2 - 유통·가격안정사업과 농수산물유통공사 전환

③ 1992년-현재 : 시기3 - 식품산업, 수출사업 및 곡물조달사업 모색

한국농수산식품유통공사의 변화와 관련된 주요 지표 및 법 개정 내역은 아래와 같다.

<그림3> 연도 별 정원 현황 및 증감 추이



<표3> 연도 별 정원 현황 및 증감 추이

연도	1967	1969	1971	1975	1978	1979	1980	1985	1986	1990	1991	1995	1998	1999	2000	2002	2004	2005	2007	2009	2011	2012
정원	132	167	155	330	277	372	418	547	614	783	829	948	557	510	500	514	554	580	600	536	566	607
증감 추이		35	-12	145	-53	95	46	129	67	169	46	79	-391	-47	-10	14	40	26	20	-64	30	41

<표4> 공사법 개정 내역

변경시기	주요 변경 사항
1967. 10	**○ '농어촌개발공사법' 제정** <사업영역 관련 조문> 제1조 (목적) 이 법은 농어촌개발공사(이하 "공사"라 한다)를 설립하여 농산물·임산물·축산물 및 수산물(이하 "농수산물"이라 한다)의 저장·처리 및 가공업을 개발육성함으로써 농어민의 소득을 증진하게 함을 목적으로 한다. 제16조 (사업) 공사는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각호의 사업을 한다. 1. 농수산물의 저장·처리 및 가공시설에 대한 투자·건설 및 운영 2. 농수산물의 저장·처리 및 가공시설에 대한 내자 및 외자의 조달과 대여 및 그 알선 3. 농수산물의 저장·처리 및 가공에 대한 기술 및 경영지도와 외국기술의 도입 및 그 알선 4. 농수산물의 저장·처리 및 가공제품에 대한 시장개척·수출 및 그 알선과 원자재구입 및 수입 공급 5. 농수산물의 저장·처리 및 가공제품에 대한 품질관리 6. 전 각호의 부대업무 및 정부위촉사업
1982.11	**○ 설립목적 변경 및 사업범위 확대(농수산물의 가격안정 및 유통개선사업)** <개정 이유> 1. 농어촌개발공사의 설립목적에 농수산물의 가격안정 및 유통개선사업을 통한 농수산물 수급안정기능을 추가함. 2. 농어촌개발공사의 사업범위에 농수산물유통시설의 건설, 사업운영, 농수산물의 저장·가공에 관한 시험·연구·조사 및 기술지원사업과 농수산물의 수급조절 및 가격안정사업을 추가함.
1986.12	**○ '농수산물유통공사'로 명칭변경, 자본금 증액(100억원 → 800억원)** <개정 이유> 1. 공사의 명칭을 농수산물유통공사로 하고, 자본금을 100억원에서 800억원으로 증액함. 2. 종전에 50만원이하의 벌금으로 벌하던 유사명칭사용금지 위반을 50만원이하의 과태료에 처하도록 하고 그 부과·징수절차등을 정함.
2004.1	○ 자본금 증액(800억원 → 2,000억원)
2011.7	**○ '한국농수산식품유통공사'로 명칭변경, 사업범위 확대(식품), 자본금 증액(2,000억원 → 3,000억원)** <개정 이유> 이 법의 제명을 「한국농수산식품유통공사법」으로 바꾸고, 공사의 명칭을 한국농수산식품유통공사로 바꾸며, 식품산업을 육성·진흥하기 위하여 농수산물유통공사의

	사업대상에 농수산물뿐만 아니라 식품도 포함하고, 농수산물 유통산업 및 식품산업 등에 대한 투자수요가 확대됨에 따라 공사의 법정자본금을 2천억원에서 3천억원으로 증액하려는 것임. <사업영역 관련 조문> 제1조 (목적) 이 법은 농수산물유통공사(이하 "공사"라 한다)를 설립하여 농산물·임산물·축산물 및 수산물(이하 "농수산물"이라 한다)의 가격안정 및 유통개선사업을 통하여 농수산물수급의 안정을 기함으로써 농어민의 소득증진과 국민경제의 균형있는 발전에 이바지하게 함을 목적으로 한다. 제10조(사업) ① 공사는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다. 1. 농산물·임산물·축산물 및 수산물(이하 "농수산물"이라 한다) 유통산업(농수산물의 저장·처리·가공·판매 및 유통개선에 관한 사업을 말한다. 이하 같다)에 관한 건설 및 운영 2. 농수산물 유통산업 및 식품산업(「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제8호에 따른 식품산업을 말한다. 이하 같다)에 대한 투자와 자금의 대여 및 알선 3. 농수산물 유통산업 및 식품산업에 관한 기술지도와 외국기술의 도입 및 알선 4. 농수산물 유통산업 및 식품산업에 관한 경영지도 5. 농수산물과 그 가공제품 및 식품(「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제7호에 따른 식품을 말한다. 이하 같다)의 시장개척과 수출입 및 알선 6. 농수산물 및 그 가공제품과 식품의 소비에 관한 조사·연구, 정보 제공, 판매촉진 및 홍보와 품질관리에 관한 사업 7. 농수산물 유통산업 및 식품산업에 관한 조사·연구·교육 및 컨설팅 8. 농수산물 및 식품의 전자거래(「전자거래기본법」 제2조제5호에 따른 전자거래를 말한다)에 관한 사업 9. 식문화 보급 및 식품산업 육성·진흥에 관한 사업 10. 수급조절 및 가격안정을 위한 농수산물의 수매·비축 및 판매 11. 남북 농어업 협력과 국외 식량자원 확보에 관한 사업 12. 제1호부터 제11호까지의 사업에 딸린 사업 13. 다른 법령에 따라 공사가 할 수 있는 사업 14. 그 밖에 정부 또는 지방자치단체로부터 위탁 또는 대행받은 사업

제 2 절 농어촌개발공사 발족과 농수산물 가공업 추진 (1967년-1977년 : 시기 1)

1. 농어촌개발공사 설립 (1967년)

1) 사회 경제적 환경

(1) 농업 일반

1966년 완료된 1차 경제개발5개년계획 기간 중 연평균 경제성장률은 7.9%의 고도성장을 이룩한 반면 농수산업 분야의 성장률은 3.9%로 저조하였다. 전체 인구의 63%에 가까운 수가 농어촌 인구이면서도 농어촌 부분에 대한 정부의 정책지원과 재정투자가 미약하여 농수산업은 아직 전근대적 가족 구성원의 노동에 의한 생계유지형 구조에서 벗어나지 못하고 있었으며, 농가인구의 50.8%가 농촌 유휴노동이었다. 이에 보듯 농촌 경제가 생산품목이 단순하고 기술수준의 미약하여 빈곤함을 벗어나지 못하고 있는 상태였다.

(2) 농수산물 가공업

농수산물 가공업의 현실은 낙후된 상태였으며, 특히 1차 산업과 그 생산물을 원료로 하는 가공업체는 일반적으로 타산업보다 참여율이 낮아 민간자본의 참여가 거의 이루어지지 못한 상태에서 자본의 부족현상이 나타났다. 휴전 후 연합군의 원조 등으로 구미의 외래 가공식품의 범람으로 국민 식생활 양식의 변화를 가져오게 되면서 일부 도시를 중심으로 제분·제당·맥주·조미료·유지 등의 농수산가공업이 서서히 발전할 수 있는 계기가 마련되었다. 그러나 실제 가공원료는 미국의 잉여농산물을 도입하여 사용하였기 때문에 국내 가공업의 개발과 성장을 유발하거나 고용의 증대효과는 가져오지 못하고, 오히려 국내농산물의 개발을 저해하였다.

<표5> 농수산물 처리·가공 시설현황 ('67)

시설 종류	시설 수
식품가공부문 (통조림, 전부, 유가공, 수산물 건제품, 육가공 등)	333
농산물섬유부문	71
농수산유지부문	76
착유공장	76
농수산물 공예부문 (돗자리, 목공예품, 피혁가공 등)	103
영농지원부문	47
부대시설	102
저장시설 (냉동, 냉장)	107
합계	732

농수산물의 생산은 대부분 계절성인데 비해 소비는 연중 유사하기 때문에 저장이나 가공시설이 없이는 생산기의 공급과잉과 단경기의 부족 현상이 불가피하였고, 이에 따라 시장가격 등락의 진폭이 극심하여 농어민의 소득은 물론 소비자의 가계에도 보탬이 안 되었다.

이와 같이 농수산부문의 성장이나 국가경제의 장기발전 시각에서도 농수산물의 가공·저장 부분의 발전이 필요한 과제였으나, 이 분야의 가동률이 저조하고 자금과 기술, 경험 등이 부족한 상황이었다. 그러나 민간 기업가는 투자를 기피하였기 때문에 정부가 선도할 수 밖에 없는 상황이었다.

2) 공기업의 형성

박정희 대통령은 1967년 농공병진(農工竝進)정책의 추진을 주장하였다. 즉 농어민의 소득증대 없이는 정치·경제·사회 모든 분야의 안정을 기할 수 없다는 정책구상이었다. 농공병진 정책은 농수산물 개발을 위한 생산기발의 조성과 투자증대·소득증대를 위한 농업 구조 개선, 경영의 합리화, 생산비 절감, 가격의 안정, 시장개척 등으로 상품증산 의욕을 높이고 유통과정의 적절한 수급대책과 가격정책을 생산자의 소득증대로 연결시킴으로써 지속적이고 균형있는 국민경제 성장을 이루기 위한 것이었다.

박 대통령은 대통령 선거를 치르며 1967년 5월 전남 광주 유세에서 농공병진(農工竝進)정책의 추진을 주장하였고, 상경(上京) 즉시 이를 추진해나갔다. 즉, 학자들의 의견을 들어 농공병진 정책 구상도를 완성하고, 농림부 장관에게 조속히 농어촌 개발을 전담할 기구를 만들라고 지시하였다.

농림부에서는 즉시 간부회의를 열고 우선 농림본부, 농진청, 농·수협 등 관계기

관에서 10여명의 직원을 차출하고 농업경제과장을 반장으로 하는 실무작업반을 편성하여 1967년 5월 실무 작업에 착수하였다.

실무작업반은 가칭 농어촌 개발공사 설립요강을 작성하여 1967년 5월 30일 국무회의에 상정하여 통과시키고, 동년6월 7일에는 공사의 사업대상과 가공공장설치안을 논의하기 위하여 관계관 회의를 개최하였다. 그 후 신속한 공사설립의 추진이 요청됨에 따라 농어촌개발공사 설립추진위원회 규정안을 작성하여 대통령에게 보고하였으며, 1967년 6월 17일에는 동 규정이 대통령령으로 공포되었다.

농어촌개발공사 설립추진위원회 규정 [시행 1967. 9.23]
제1조 (설치) 농어촌개발을 위한 연구·조사와 농어촌개발에 관한 공사의 설립에 필요한 준비를 하게 하기 위하여 국무총리소속하에 농어촌개발공사설립추진위원회(이하"위원회"라 한다)를 둔다.
제2조 (구성) ① 위원회는 위원장 및 부위원장 각1인과 위원 약간인으로써 구성한다.
②위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 부총리가 되며 위원은 다음의 자가 된다.
1. 재무부장관
2. 농림부장관
3. 상공부장관
4. 농어촌개발에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉 자
제5조 (직무) 위원회는 다음 명호의 사항을 심의한다.
1. 농수산물처리가공시설에 관한 기본적인 조사설치계획안 작성 및 외자도입업무추진
2. 농어촌개발공사의 설립에 필요한 조사·연구와 준비
3. 농어촌개발에 관하여 국무총리가 위촉하는 사항

1967년 6월 20일에는 15명으로 구성된 <농어촌개발공사 설립추진위원회> 제1차 회의가 소집되어 농어촌개발공사의 기본골격, 즉 목적·기본성격·자본금 및 자금조달방법, 주요업무, 공사와 행정기관 및 농·수협과의 실무관계 등에 대한 심의를 하였고, 관계기관 실무작업반에서는 설립추진위원회의 심의결과에 대한 세부 추진계획 및 공사법 초안 등을 검토하여 그 결과를 공사 설립추진위원회에 상정하였다. 1967년 7월에는 대통령에게 2차 공사 설립 추진상황 중간보고를 하였으며, 곧이어 공사법은 1967년 10월에는 국무회의와 국회 본회의에서 통과되었다.

3) 국가기관 및 공공정책

(1) 정부부처 및 공공기관

상공부 입장에서는 농수산물 처리·가공업이 투자 효율이 낮은 사업이므로 지원효율이 높은 일반제조업에 중점 지원하였기 때문에 농수산물 가공업의 지원이 여의치 못하였다. 한편 농림부는 식량자급률을 높이기 위하여 쌀·보리 증산시책에 역점을 두고 있었으므로 가공업부문에 적극적인 지원이 미흡하였다.

그리고 농수산물 저장·처리 및 가공업의 행정지원기관으로 농촌진흥청, 농공이

용연구소가 있었으나 그 기능이 매우 미약한 데다가 농림부와 상공부의 업무 한계가 명확하지 않아 행정지원이 미흡하였다. 따라서 농수산물 저장·처리·가공업을 개발 육성하기 위해서는 전담기구의 설치가 요청되었다.

그러나 대통령의 지시 후에는 위에서 보듯이 농림부에서는 즉시 간부회의를 열고 우선 농림본부, 농진청, 농·수협 등 관계기관에서 10여명의 직원을 차출하고 농업경제과장을 반장으로 하는 실무작업반을 편성하여 1967년 5월 실무 작업에 착수하였다. 또한 위의 <농어촌개발공사 설립추진위원회 규정>에서 보듯이 국무총리뿐 아니라, 재무장관, 농림부장관, 상공부장관은 모두 농어촌개발공사설립추진위원회에 포함되어 공사설립을 추진하게 된다.

(2) 대통령

위에서 보았듯이 박정희 대통령은 대통령 선거를 치르며 1967년 5월 전남 광주 유세에서 농공병진(農工竝進)정책의 추진을 주장하였고, 상경(上京) 즉시 이를 추진해나갔다. 즉, 학자들의 의견을 들어 농공병진 정책 구상도를 완성하고, 농림부 장관에게 조속히 농어촌개발을 전담할 기구를 만들라고 지시하였다.

<공사의 자율경영과 관련한 대통령 지시>

대통령 비서실

대 비 정 100-164 1967.12.7
수 신 : 수신처 참조
제 목 : 농어촌개발공사
1. 농어촌개발공사는 그 성격으로 보아 공사의 독자적인 창의와 활동에 발전을 기대해야 할 것입니다.
2. 유능한 인재를 모아들게 하고, 사장의 창의적 운영을 기하게 하기 위하여는 최대한 제한과 제재를 면제해주어야 할 것입니다.
3. 따라서 본 공사에 대해서는 정부투자기관에 관한 예산회계법을 적용받지 않게 하고 또 공사의 회계규정 등 제규정 작성이 있어서는 보다 융통성있게 하도록 해주어야 하겠습니다.
4. 이러한 조치를 해준 결과 공사의 운영 실태와 실천의 검토는 앞으로 국영기업체 운영방식에 대한 좋은 참고가 될 것으로 믿습니다. 끝

대통령 지시에 의하여

비 서 실 장

수 신 처 : 국무총리, 경제기획원장과 재무부장관, 농림부장관

본 지시사항에는 대통령이 공사의 운영을 위하여 제한과 제재를 면제하고, 예산회계법을 적용받지 않게 하는 등의 특례를 지시하였음을 볼 수 있다. (2. 유능한 인재를 모아들게 하고, 사장의 창의적 운영을 기하게 하기 위하여는 최대한 제한과 제재를 면제해주어야 할 것입니다. 3. 따라서 본 공사에 대해서는 정부투자기관에 관한 예산회계법을 적용받지 않게 하고 또 공사의 회계규정 등 제규정 작성이 있어서는 보다 융통성 있게 하도록 해주어야 하겠습니다.) 당시는 대통령의 권한이 막강하여 당시에는 기존 문서 규정보다는 대통령의 지시사항이 우선되어 적용될 수 있었던 것으로 분석된다.

당시로서도 농어촌개발공사는 매우 규모가 작은 공기업이었음에도 불구하고 이러한 특혜적 지시를 하였던 것은 대통령이 직접 구상하고 추진하였던 사업이었기 때문이라고 볼 수 있다.

4) 공기업의 대응 및 전략

당시 농어촌개발공사는 대통령이 관심을 가졌던 기관이기에 규모는 작아도 영향력과 발언력이 높았던 것으로 분석된다. 위의 대통령 지시사항과 아래의 인터뷰 자료(대통령에게 2년 동안만 전권을 주십시오. 그리고 2년 후 사업 내용을 평가하시어 잘못되었으면 체제를 바꾸든지 질책해 주십시오'라고 진언하였던 것입니다. 이처럼 완전히 재량권을 보장받아 공사를 민간기업 스타일로 운영하였다.)에서 보듯이 이와 같이 발언력과 영향력이 높을 수 있는 상황에서 공사는 자율권 확보 등 특혜적 운영을 위하여 적극적으로 의견을 표출한 것으로 보인다. 자율성이 부여된 상황을 활용하여 공사는 조직과 사업의 확장을 도모하였다. (완전히 재량권을 보장받아 공사를 민간기업 스타일로 운영하였기 때문에 설립 초기 2년 만에 20여개의 가공공장을 설립할 수 있었다고 봅니다.)

(차균희 초대총재 인터뷰 기록물)

Q 공사의 설립 전후의 숨겨진 이야기를 듣고자 합니다. 우선 박정희 대통령께서 공사 설립에 관해 지시하셨던 사항은 어떤 내용이었습니까?

A. 경제과학심의위원회에서 근무하고 있을 때였습니다. 당시 업무 차 미국 시찰을 다녀온 직후였는데, 대통령의 부름을 받고 청와대에 들어가니 대통령께서 농어촌개발공사 구상에 대해 말씀하시면서 설립안에 대한 구상과 법안의 기초를 마련하라고 지시

하더군요. 그래서 농어촌개발공사 설립위원회를 만든 후 농림부와 농협 등에서 능력 있는 인재들을 섭외하여 공사 설립을 추진하게 되었습니다.

Q. 총재께서는 공사 설립을 추진하시면서 대통령께 특별히 요구하셨던 사항이 있는 것으로 알고 있습니다. 어떤 내용이었는지요?
A. 다름이 아니라 외부 간섭으로부터 자유로울 수 있는 자율권 보장에 관한 요구였습니다. 당시 이러한 요구를 하게 된 동기는 1961년 5.16 당시 정부의 차관직을 그만두고 두 달 동안 외국을 산업시설을 시찰할 기회가 있었는데. 이탈리아를 방문 중 국영기업인데도 민간기업처럼 운영이 잘 되고 있는 업체를 목격하고 우리나라의 국영기업도 민간 베이스로 운영하면 좋겠다고 생각한 적이 있었습니다.
당시 우리나라의 국영기업이나 정부기업은 정부나 국회, 감사기관으로부터의 외부 간섭으로 인해 운영이 잘 안 되는 형편이었습니다. 그래서 대통령에게 2년 동안만 전권을 주십시오. 그리고 2년 후 사업 내용을 평가하시어 잘못되었으면 체제를 바꾸든지 질책해 주십시오'라고 진언하였던 것입니다. 이처럼 완전히 재량권을 보장받아 공사를 민간기업 스타일로 운영하였기 때문에 설립 초기 2년 만에 20여개의 가공공장을 설립할 수 있었다고 봅니다.

5) 산업 내 민간부문

위에서 보듯이 농수산물 가공업의 현실은 낙후된 상태였으며, 특히 1차 산업과 그 생산물을 원료로 하는 가공업체는 일반적으로 타산업보다 참여율이 낮아 민간자본의 참여가 거의 이루어지지 못한 상태였다. 이렇게 민간 사업자는 투자를 기피할 만큼 자금과 기술, 경험 등이 부족하고 투자 효율이 낮은 상황이었다. 그러나 농어민의 소득을 높인다는 목표로 공기업이 투자 효율이 낮음에도 불구하고 사업을 벌인 경우이기에 민간 영역과는 경쟁관계나 수직·수평적 보완관계가 별로 존재하지 않았다.

6) 사례의 분석

박정희 대통령은 농어민의 소득을 증대시키려는 농공병진(農工竝進)정책을 강하게 추진하고자 1967년 농어촌개발공사의 설립을 직접 지시하였다. 농림부와 상공부는 부처의 우선 사업이 아니거나 투자 효율성이 낮다는 점 때문에 농수산물 저장·가공업을 추진하지 않는 상황이었으나, 대통령의 지시에 따라 농어촌개발공사의 설립을 추진하고 운영에 협조하였다. 강력한 중앙집권적 정치 상황에서 대통령의 지시사항에 대하여 이견을 제시하기는 어려웠으리라 보인다. 농어촌개발공사를 설립

하는 과정에서 대통령이 각 기관의 업무 권한 및 책임을 지시하며. 정부부처 뿐 아니라 농협, 수협도 그 지시에 따름으로서 대통령과 각 기관은 마치 Allison의 합리적 행위자 모형처럼 일관되게 움직이는 모습을 보였다.

이와 같이 농어촌개발공사의 형성에서 대통령이 강력한 추진의 원동력이었으며 농림부, 상공부, 농촌진흥청 등의 정부부처나 농협, 수협은 수동적인 지지자나 실행자의 역할을 하였다.

한편 농어촌개발공사는 설립과정 상 대통령이 우호적 태도를 가졌기에, 규모가 작은 공기업이었음에도 불구하고 설립과 운영과정에서 특혜적 조치를 받는 등 발언권이 높았던 것으로 보인다. 이후에 살펴보듯이 이러한 특혜적 자율성과 발언력을 활용하여 공사는 20여 개의 투자회사를 설립하는 등 조직과 사업의 확장을 도모하였다.

2. 농수산물 가공업 개발 및 투자회사 설립 (1967년-1971년)

1) 공기업의 활동과 전략

농어촌개발공사는 농수산물 저장·처리 가공 분야에 기업성이 있는 사업을 개발하여 공장을 건설하고 소요자금을 조달하여 투융자하는 업무에 집중하였다. 특히 노동집약적 농수산물 가공업을 개발하는 데에 역점을 두었으며, 농수산물에 대한 고도화된 이용방법과 유리한 판로를 마련하는 데에도 주력하였다.

이에 따라 공사는 초년도인 1968년에 18개의 시범사업에 착수하였으며, 1970년 한국물산(주)를 비롯하여, 창립 후 2년 동안에 22개 회사를 설립하였다. 착수한 사업은 냉동·냉장사업을 비롯하여 감귤 저장판매사업, 양파저장판매사업. 잠사사업, 포도가공사업. 인초가공사업. 포도당제조사업, 사과가공사업, 양송이가공수출사업, 한국식 장유제조사업, 엽연초 재건조 수출사업, 토끼털 견방사업, 해조가공사업, 유리병제조사업, 양통가공사업, 육우·비육우가곡사업, 낙농·유가공사업 및 사료 유통개선사업 등 19개 부문으로서 그 업종도 다양하였다. 당시는 매우 의욕 넘치게 사업을 전개해 나갔다.

2) 국가기관 - 대통령 및 정부부처

아래의 서신에서는 농어촌개발공사가 세부적인 내용을 직접 대통령에게 보고하고, 공사 자체의 업무 범위를 넘어 정부 부처나 농협, 수협의 소관 업무와 영역의

조정까지 건의한다. (5. 현행의 농수산물 가공업을 육성 감독하는 관청이 중복 분기(分岐)되어 이것의 일원화 및 체계화가 요망됨. 6. 행정부처의 장(長)가운데는 그 소속하에 있는 국영기업체 장(長)의 사업 수행상의 문제를 해결해 주려고 생각하는 것보다는 대안(對岸)의 화재시(火災時)하는 경향이 있음을 느낌. 7. 공사, 농협 및 수협 간에 경합 또는 중복되는 사업에 관하여는 농림부에서 매 사업마다 협의 조정하여 판정하여 주어야 할 것임. 8. 공사가 농수산물 처리 가공 시설을 건설 운영하고 있는 지역 또는 인근지역에 지방 관청이나, 농협, 수협 등이 유사한 시설을 시도하는 경향이 보이는 바, 이는 기(旣) 설립된 공장이 경제적으로 성공되고, 여력이 있는 경우에 한해서만 새로운 공장시설 등을 착수 하도록 해야 되리라고 생각됨.) 또한 상위기관인 정부부처나 농협 등 규모가 훨씬 큰 기관에 대해여서도 문제점을 보고한다. 대통령에서 공사가 이와 같이 다양한 범위의 내용을 세부적으로 직접 보고하였던 것으로 보아, 대통령이 우호적 태도를 가진 사안이기에 농어촌개발공사가 규모가 작은 공기업임에도 불구하고 발언력이 높았던 것으로 보인다.

보 고 서

보고번호 제44호 1969.1.29

대통령 각하

제 목 : 서신 요약 보고

농어촌 개발공사 차균희 총재로부터 1년여의 공사 사업을 통하여 농수산물의 가공업을 육성하는데 있어서 대통령 각하께서 배려를 해 주셔야 할 기본 문제점을 친전으로 보내 왔기에, 이를 다음과 같이 요약 보고 합니다.

다 음

1. 우리나라 농수산업은 그 생산규모가 영세하기 때문에 이를 가공 처리하는 경제적 단위규모의 시설을 설치하려고 할 때에는 새로운 주산 단지를 개발 발전하고, 생산물 품종을 개량하는 사업이 선행 또는 병행되어야 하겠음.
2. 대부분의 농어민이 근대적인 계약관계에 있어서 신용을 지키고 약속을 지키는 면에 있어 미흡하여 전도금을 받고 기술을 지도받은 계약 상대자에게 원료를 인도하기 보다는 약간의 인상된 가격 또는 같은 가격이라도 전도금으로 차용한 자금을 공제받지 않고, 완전한 대전을 지급하는 제3자에게 팔아 버리는 경우가 많아 농어민을 상대로 하는 기업을 육성하는데 애로가 되고 있음.
3. 원료 수매에 사용되는 수매 자금은 저리자금으로 충분히 공급되어야 하겠으므로 농산물 가격 안정 기금을 더욱 충실히 하여 이 분야에 지원되도록 하여야 하겠음.
4. 농수산물 가공 상품의 수출 창구를 일원화 하는 것이 극히 필요함.
5. 현행의 농수산물 가공업을 육성 감독하는 관청이 중복 분기(分岐)되어 이것의 일원화

및 체계화가 요망됨.
6. 행정부처의 장(長)가운데는 그 소속하에 있는 국영기업체 장(長)의 사업 수행상의 문제를 해결해 주려고 생각하는 것보다는 대안(對岸)의 화재시(火災時)하는 경향이 있음을 느낌.
7. 공사, 농협 및 수협 간에 경합 또는 중복되는 사업에 관하여는 농림부에서 매 사업마다 협의 조정하여 판정하여 주어야 할 것임.
8. 공사가 농수산물 처리 가공 시설을 건설 운영하고 있는 지역 또는 인근지역에 지방관청이나, 농협, 수협 등이 유사한 시설을 시도하는 경향이 보이는 바, 이는 기(旣) 설립된 공장이 경제적으로 성공되고, 여력이 있는 경우에 한해서만 새로운 공장시설 등을 착수 하도록 해야 되리라고 생각됨.
9. 현재 공사는 정부의 재정자금을 농협 또는 수협을 통하여 전대 받고 있는 바, 이에 소요되는 수수료, 담보문제 및 시간을 절약하기 위하여 공사가 직접 대하 받을 수 있도록 배려되어야 하겠음.
10. 농수산물 가공업에 관한 행정과 검사 체계를 일원화하고 또 공장과 원료 생산지와의 관계를 체계화하고 계약 재배를 실현시키는 일련의 환경과 질서를 만들기 위하여 농수산물 가공업 육성법의 제정을 건의함.
11. 각하께서 연도 초 지방 순시 하실 때 보아주시기를 희망하는 공사 건설 공장 또는 시설은.. (후략)

대통령 비서실

대통령이 공사의 사업에 직접 지시하고, 공사도 대통령에게 해당 사업 뿐 아니라 정부부처의 소관 사항 등에까지 폭넓은 건의를 하는 것으로 보아 공사와 대통령의 관계가 매우 밀접해 보인다. 이는 농어촌개발공사의 설립과 운영에 대통령이 주도적으로 지시, 관여하고 관심을 가진 사안이었기 때문인 것으로 분석된다. 또한 이에는 공사 사장과 대통령의 개인적인 관계의 밀접함이 영향을 끼쳤을 가능성도 배재할 수는 없다.

(차균희 초대총재 인터뷰 기록물)

Q. 공사의 설립 초기 2년 동안 20여개의 투자회사를 설립하였다는 것을 지금으로서도 대단한 사업이 아니었나 여겨집니다 .투자회사 운영에 대해 말씀해 주십시오.

A. 당시 공사는 지주회사 형식의 가공공장을 설립하여 공사는 감사를 받아도 투자회사는 감사를 받지 않도록 하였습니다. 그 이유는 공사는 자본과 기술을 뒷받침해주고 자회사는 민간기업으로 운영하여 사업의 효과를 높이기 위함이었습니다.

한국냉장(주)의 경우는 Cold Chain System을 우리나라에 처음 도입하여 농수산물 가격조절에 이바지를 하였는데, 이 사업은 농업부문에 외국자본이 들어온 첫 케이스였으며, ADB차관도 경인고속도로 건설 다음 순위로 자금을 지원받은 경우입니다.

Q. 당시 국영기업체로서는 새로운 형태의 조직으로 공사를 운영하셨다고 들었는데, 어떤 형태의 체제로 공사를 운영하셨는지요?

A. 직원 개개인에게 고유의 업무가 주어지는 팀제로 운영하였습니다. 부서는 있었으나 부서장에게도 고유의 업무가 주어졌습니다. 가장 우수한 사람들로 구성된 100여명의 소수의 정예요원으로 회사를 운영하다보니 그런 체제로 운영하지 않으면 안 되었습니다. 그런 면에서 전혀 새로운 회사였습니다. 직원 체용에 있어서도 가장 우수한 인력의 확보를 위해 여러 기관에서 최고의 대우와 급여를 조건으로 스카웃하였습니다. 특히 공사 퇴직 후 우리나라 사람으로는 세계은행에서 최고위급인 국장을 역임하고 지금은 현대건설 고문으로 영국 캠브리지 충신의 이덕수 씨 등 학식과 경험이 풍한 인재를 많이 등용하였습니다. 그래서 직원들의 성취의욕이나 자부심이 높았습니다. 이러한 형태로 조직을 운영하다보니 당시 타 정부기관이나 국영기업체들에 비해 공사의 업무 추진력이 남다르게 뛰어났던 것입니다. 또 당시 시계은행이나 아시아개발은행을 통한 차관사업은 보통 2년 정도 걸려야 본격적인 사업 수행이 가능했으나 공사의 경우는 직접 그곳과 업무를 협의함으로써 6개월 이내에 사업을 수행할 수 있었습니다.

인터뷰 내용과 같은 자율성이 부여된 것은 위에서 보았듯이 대통령의 지시사항과 조치, 우호적 태도 있었기에 가능하였다. 자율성이 부여된 상황을 활용하여 공사는 조직과 사업의 확장을 도모하였다. 본 시기에서 살펴보았듯이 공기업은 사회경제적 환경과 상위 국가기관이라는 제약 하에서 확장과 확대를 추구하는 양상을 보여주었다.

3) 산업 내 민간부문

공사의 추진 사업은 농수산물 원료공급의 계절성, 제품의 유효수요 부족, 생산원가 부담 가중 등으로 수익성이 저조하여 기업가의 관심 밖의 산업이었기에 국내 도시 상공업자본의 유치가 어려웠다. 그러나 수권 자본금만 가지고는 소기의 성과

를 거둘 수 없었기에 창립 초기부터 이를 충당하기 위한 외자 도입에 노력을 경주하여 왔다. 이에 ADB(아시아개발은행), IBRD(세계은행), IFO(국제금융공사) 등의 외자도입에 적극적으로 나섰다.

당시 공사의 투자비율은 100% 전액을 투자한 업체가 8개 회사, 50% 이상 투자한 업체는 11개 회사, 그리고 50% 미만의 투자업체는 6개 회사였다. 다량의 농수산물을 생산지로부터 소비지에 공급하거나 생산물을 비축 내지 저장하여 가격의 평준화를 도모하는 냉동·냉장 사업은 그 규모가 사업범위가 전국적이고 장기적으로 투자한 사업이므로 공사가 100% 투자하였다. 반면, 양파와 감귤의 냉장 판매사업은 특산지의 생산자를 가급적 많이 투자에 참여시킬 수 있는 비교적 소규모 사업이었다.

이와 같이 농어촌개발공사는 외자를 도입하여 직접 투자회사를 설립하여 기업성에 중점을 둔 활동을 벌였으나 해당 산업의 민간 영역이 성장이 낮은 상태였기에 시장 영역과 경쟁보다는 보완의 관계가 많이 나타났다.

3. 투자회사 민영화 및 저장·가공업 축소 (1972년-1977년)

1) 공기업의 문제점 노출

공사가 창립 후 2년 동안에 22개 회사를 설립하면서, 각종 농수산물의 저장·처리·가공시설은 과잉시설에 과잉투자를 초래하기도 하였다. 농산물 생산의 계절성으로 인해 원료 공급시기가 시기별로 편중되어 있어 연중 가동이 어려운 등 원료 확보상의 어려움, 원료 생산과 가공시설 사이에 놓인 불균형 구조와 비정상적인 가동 등으로 수익성의 저조하다는 공통된 취약성이 나타났다. 이에 신규사업이며 초창기인 만큼 사업에 대한 경영능력, 경험, 및 기술의 미숙함이 드러났다.

또한 창립 초기에는 과도한 신규사업의 전개로 자회사 이외의 가공업에 대한 지원의 미흡, 행정기관 및 기타 관계 기관과의 협조체제의 결여, 자회사의 자금난 등의 문제점이 야기되었다. 이와 같이 단기간 내에 시도한 신규사업의 전개가 많은 부작용을 낳게 되면서, 공사는 운영방침을 수정하였다. 그러나 신규사업을 억제하고 자회사의 운영관리에 치중한 나머지 투자회사가 지주회사의 형태로 변모하면서, 투자자본의 회수를 어렵게 하여 오히려 자금의 압박을 가져오는 악순환을 초래하였다. 그리하여 공사는 운영개선방안을 수립하고 대통령의 재가를 얻어 그 운영 개선방안의 일환으로 투자회사를 전면적으로 정비하였다.

2) 국가기관 - 대통령 및 정부부처

1970년 7월 감사원 감사, 국정감사 등 일련의 집중적 감사 끝에 정비가 필요하다는 결론이 내려져 기구 축소에 들어갔다. 기존 3실 11부 1담당관이던 직제가 1실 6분 1담당관으로 크게 축소 개편되었다. 이때 비서실과 관리실 등 10개 부서가 폐지되었으며 대신 감사실이 신설되었다.

이후 공사는 신규 사업을 억제하고 기존 투자회사의 운영관리에 치중하였으나, 이에 따라 농어촌 수익성이 낮은 가운데 투자 자본을 회수하지 못하여 자금 압박이 심하여졌다. 이에 따라 농어촌개발공사는 아래와 같은 <투자회사 정비를 위한 운영 개선 대책>을 마련하여 1972년 대통령의 재가를 얻어 투자회사정비위원회 구성을 통한 투자회사의 전면적인 정비에 들어갔다. 투자회사정비위원회는 농림부 차관을 위원장으로 하여 경제기획원 기획차관보, 재무부 재정차관보, 농림부 종정차관보, 농림부 식산차관보, 청와대 농림담당비서관, 농협중앙회 부회장, 성업공사 사장 농어촌개발공사 총재 등을 위원으로 하여 구성되었다. 이렇게 구성된 위원회에서는 정비 대상 회사의 주식 불하방법, 내정가격, 매수자 결정, 주식대금 및 대여금 회수 등을 심의 결정하였다.

〈농어촌개발공사 운영개선대책 공문 (1972.3)〉

대 비 경 (일) 1111.21-65
수 신 : 수신처 참조
제 목 : 농어촌개발공사 운영개선대책

농어촌개발공사의 운영개선대책을 위해 다음 사항을 지시하니 관계기관은 지시 사항 이행에 차질 없도록 조치하시기 바랍니다.

1. 농어촌개발공사는 금후 농어민 소득증대 특별사업으로 추진하는 농수산물 가공시설에 대한 사업 타당성 검토, 경영진단, 융자 추천, 경영 및 기술지도 등을 전담하도록 하고, 양송이, 백합, 굴 등 이미 성공한 수출전략사업의 확장과 민간 투자가 어려운 장기 개발사업에 국한하여 사업을 추진하되 공사 자금은 최소한 투입하고 민간 자본을 최대한 유치토록 할 것.
2. 농개공사의 자회사 중 공매 처분 대상 회사는 성업공사에서 불하하여 민영화할 것.
3. 한국냉장주식회사의 도매시설 가동률을 높이고 농수산물 유통구조의 근대화를 위하여 서울역 후편 의주로에 위치하고 있는 서울청과 및 수산물중앙도매시장은 한국냉장주시회사의 도매시장 시설로 이전하여 활용케 하도록 '72.6월말까지 대책을 강구 보고할 것 (이전 후 시장 정상화까지는 시설을 무료 제공할 것)

4. 농개공사의 해태사업은 수협과 중복 경쟁되므로 이를 수협에 이관하여 일원화 취급할 것.
5. 농어촌개발공사의 자금사정 완화를 위하여
 가. 농림부 및 농협은 재특회수자금에서 6억원을 '72.4월까지 농개공사에 대출 지원할 것.
 나. 경제기획원과 재무부는 '72년 농개공사에 대한 출자금 9억원 중 6억원을 '72. 4월까지 집행하고 나머지 3억원은 상반기에 집행할 것.
 다. 농개공사는 도입 옥수수 판매대전 대정부 미납액 1,097백만원 중 67억원을'72. 4월까지 불입하고 잔액은 '72년도에 청산토록 할 것. 끝

대통령 지시에 의하여
비서실장 (인)

수 신 처 : 국무총리, 경제기획원장관, 재무부장관, 농림부장관, 서울특별시장, 농협중앙회장, 농어촌개발공사총재, 수협중앙회장, 성업공사장

농어촌개발공사는 내부의 문제점이 감사원, 국회의 감사를 통하여 노출되었고, 농림부, 경제기획원, 재무부, 청와대 비서관, 농협중앙회, 성업공사, 농어촌개발공사의 고위인사로 구성된 투자회사정비위원회에 의하여 기구 축소가 집행되었다. 즉 농어촌개발공사에 관련 정책의 의제설정과 결정, 집행과정에서 정부부처 위주의 국가기관이 주도적인 발언력을 가졌으며, 농어촌개발공사는 수동적인 입장에 처할 수 밖에 없었다. 그러나 농어촌개발공사가 <투자회사 정비를 위한 운영 개선 대책>을 마련하여 대통령의 재가를 얻는 등 결정과 집행 과정에서는 타 기관의 감시, 견제 속에서도 대통령의 호의 아래에 영향력을 행사하였다.

3) 공기업의 대응 및 전략

위의 항에서 살펴보았듯이, 대통령 및 정부부처의 결정으로 기구 축소와 구조조정이 단행되었다. 1972년 공사 운영개선방안을 수립하고 대통령의 재가를 얻어 그 운영 개선방안의 일환으로 투자회사를 전면적으로 정비하였다. <정상가동에 이른 회사는 단계적으로 민영화하되 개발전략상 또는 외국인 합작 및 차관계약 이행 상 필요한 회사는 잠정기간 동안 투자 회사로 존속시키며 공사의 100% 투자회사 가운데 공사 직영으로 육성이 가능한 사업은 정상운영 단계까지 직영사업으로 운영한다. 그리고 공사 투자회사로 수지개선의 전망이 없는 회사는 공매 처분하도록 한다>는 것이 당시의 정비 방향이었다.

이에 따라 1972년부터 1977년 사이에 19개 자회사를 민영화하고, 2개 투자회사를 5개 직영사업소로 전환하는 한편, 전략 농수산물 품목에 대한 신규 사업 개발과 직영사업소의 운영에 역점을 두었다. 이에 외국인 합작투자 및 차관계약상 민영화가 불가능한 회사와 출자회사로서 공익성으로 보아 필요한 8개사를 제외하고 모두 민영화되었다. 1978년부터 1985년에는 나머지 회사도 대부분 국내의 민간투자가에게 주식을 양도하여 민영화하였다.

(이상호 전 투자부장 기록물)

나는 투자부장으로서 투자회사를 정리하는 업무를 맡게 되었다. 당시 정부(청와대)는 투자회사 정비를 지시하면서 농림부에 정비위원회를 설치하였다. 나는 투자회사 정비계획을 제1차 정비위원회에 보고하였다. 즉, 외국과의 합작회사와 전략사업회사는 존속시키고 일부 회사는 해산하여 직영 사업소로 전환하여, 나머지는 민간에게 주식매각방법으로 매각하겠다고 보고하였다. 그 이유는 사업의 지속을 위해서 주식매각방법이 최상의 수단이라고 생각되었기 때문이다.

이를 토대로 정비위원회에서는 투자회사 정비계획을 결정하였고 민영화 회사는 주식매각방법으로 처분하고 성업공사를 통하여 공매처분하기로 결정하였다. 그런데 공매처분을 위한 주식의 내정가격을 결정하는 것이 큰 문제였다. 그래서 나는 회사별로 중장기 계획을 세워 추정손익을 산출하고 이것을 현재가치로 평가하여 주식의 현재가치를 산출하는 방식을 채택하였다. 이와 같이 산출된 주식의 현재가치를 토대로 주식대금의 상환기간, 이자부담 여부, 대출되어 있는 융자금의 상환기간을 결정하였다. **그리고 제1차 공매 때에는 공사에게 가장 유리한 조건으로 공매 공공하고, 유찰되면 제2차에서는 한 가지 더 유리한 조건을 추가하여 공개 공고하기로 했다. 이렇게 해서 주식 액면가격 이하로 매각된 회사는 한 건도 없었고, 25개 추자회사 중 일부는 해산하여 직영사업소로 전화하고, 16개 화시를 매각처분하였으며, 6개 회사만 투자회사로 남께 되었다.**

농어촌개발공사는 구조조정의 수동적 실행자로서, 대통령과 국가기관의 지시를 따른다는 제약 하에서, 공사 측에 유리하거나 사업과 조직의 축소를 최소화하는 방안, 사업을 유지하기에 적합한 방안을 제시하고 수행하였다. (외국과의 합작회사와 전략사업회사는 존속시키고 일부 회사는 해산하여 직영 사업소로 전환하여, 나머지는 민간에게 주식매각방법으로 매각하겠다고 보고하였다. 그 이유는 사업의 지속을 위해서 주식매각방법이 최상의 수단이라고 생각되었기 때문이다.)

4) 산업 내 민간부문

해당 기간에 농어촌개발공사는 직접 투자 사업을 축소·민영화하는 대신 민간영역을 지원하고 연구개발 하는 것으로 방향을 전환하였다.

창립 초기에는 공사 자체의 투자회사 사업에 집중하면서, 자회사 이외의 가공업에 대하여는 지원의 미흡하고, 관계 기관과의 협조가 잘 이루어지지 않는다는 점이 지적되었다. 이에 따른 1970년 공사의 운영방침에는 <농·수협의 사업은 물론이고 민간의 투자 또는 착수단계 있는 사업과도 경합하지 않는다>는 항목이 포함된다. 또한 1972년에 대통령의 재가를 받은 <투자회사 정비를 위한 운영 개선 대책>에서도 관계기관과의 사업 경합에 대한 대책이 들어있다. (농개공사의 해태사업은 수협과 중복 경쟁되므로 이를 수협에 이관하여 일원화 취급할 것.) 이에서 볼 때 순수 민간 조직과의 경쟁보다는 (이미 성공한 수출전략사업의 확장과 민간 투자가 어려운 장기 개발 사업에 국한하여 사업을 추진하되 공사 자금은 최소한 투입하고 민간 자본을 최대한 유치토록 할 것.) 농협 및 수협과의 사업 중복성이 많이 나타났던 것으로 보인다. 농어촌개발공사의 문제점이 드러나 강력한 구조조정이 단행되는 상황에서 농·수협은 경합영역에서 우선적인 권한을 인정받았으며 반사적인 이득을 보았다. 이러한 농·수협과의 권한 및 영역 조정은 공기업의 조직 및 사업 축소를 유발한다.

구조조정을 시행한 이후에 농어촌개발공사는 간접적 지원 사업에 한정하여 집중한다. 1971년에는 중소기업체에게 기술을 제공하기 위하여 기술의 지원과 교육훈련 및 가공제품에 관한 품질관리를 하는 식품연구소를 부설로 설립하였다. 1974년에 IBRD(세계은행)로부터 차관한 1,300만 달러는 아스파라가스·표고 등 전략 노산물의 재배단지 조성, 냉동·냉장시설 등에 지원하였으며, 1980년의 2차 차관에는 4,700만 달러를 도입하여 134개 저장·가공분야 중소업체를 지원하였다. 농수산물 기술을 연구·개선·전파하는 사업과 농수산물 저장·처리 및 가공하는 업체에 내자 및 외자를 대여·알선하는 사업 등은 모두 민간 조직을 지원하는 내용이다. 농어촌개발공사가 기존의 직접적 투자 기관에서 민간 영역을 육성·지원하는 기관으로 방향을 선회한 것으로 볼 수 있다.

5) 사례의 분석

1970년 전후에 농어촌개발공사가 수익성 악화로 자금 압박에 처하는 등 문제점이 외부로 드러나면서, 감사원 감사, 국정 감사 등 일련의 집중적 감사 끝에 정비가 필요하다는 결론이 내려졌다. 이에 따라 대통령 및 정부부처의 결정으로 조직을 축소하고, 1972년부터 1977년 사이에 19개 자회사를 민영화하는 등의 강력한 구조조정이 단행되었다. 또한 기존 사업영역 중 농협이나 수협과 중첩되는 부분은 농·수협으로 이관되는 것으로 상위 국가기관에 의하여 조정·결정되었다. 결과적으로 농

어촌개발공사의 규모와 사업영역은 급격히 축소되었고, 대신 기술을 연구·전파하거나 자금을 조달하는 방식으로 민간 영역을 지원·육성하는 사업을 수행하게 되었다.

구조조정과 경영혁신과정에서는 감사원 등 정부기관과 국회 등이 주도적 발언권을 가지며 문제를 제기하였고, 대통령은 최종 결정권자로서 조정과 지시자로서의 역할을 하였다. 즉, 정책의 의제설정과 결정, 집행과정에서 정부부처 위주의 국가기관이 가장 우월한 영향력을 미쳤다.

농어촌개발공사는 구조조정의 수동적 실행자로서 대통령과 국가기관의 지시라는 제약 하에서, 사업과 조직의 축소를 최소화하는 방안을 제시하고 실행하였다. 정책의 결정과 집행 과정에서 타 기관의 감시, 견제 속에서도 대통령의 호의(好意)에 힘입어 농어촌개발공사가 일부 영향력을 행사하였음을 볼 수 있다.

농협과 수협은 농어촌개발공사의 발언력이 약화된 상황에서 사업영역에 대한 우선적인 권한을 인정받을 수 있었다. 농어촌개발공사는 직접 투자하는 기업성 위주의 사업을 대부분 중단하였고, 민간 영역을 육성·지원하는 기관으로 방향을 선회하였다.

제 3 절 유통·가격안정사업과 농수산물유통공사 전환 (1978년-1996년 : 시기 2)

1. 농수산물 가격안정 및 유통사업 참여 (1978년-1986년)

1) 가격안정사업

(1) 사회 경제적 환경

1970년대 도시인구가 집중되고 경제는 고도성장하는 가운데, 식품 소비구조도 곡물 외의 청과류·육류·양념류의 소비와 유통량이 급증하고 있었다. 그러나 농업은 생산규모가 영세하며 생산의 주기가 계절성을 띠고 있을 뿐만 아니라 시장가격 상승에 민감하여, 재배면적의 조정기능이 취약하였다. 유통량 등 유통실태의 파악이 어려운 가운데 수급의 경직성 등으로 농수산물 가격은 폭등에서 폭락으로 계절변동 주기를 반복하고 있었다.

이로 인하여 농가의 실질 소득이 떨어지고 소비자의 구매력이 낮아져서, 자원의 효율적 배분과 소득분배, 나아가 경제발전의 저해요인이 되었다. 이에 따라 농수산물 가격을 안정시킬 필요성이 제기되었다.

특히 1978년 가뭄으로 인하여 밭작물의 생육이 부진하여 고추, 마늘, 양파 등 양념류의 가격 파동이 있어났으며, 특히 고추는 1978년 9월 kg당 1,600원에서 10월에는 3,500원선으로 급등하였다.

(2) 국가기관 및 공공정책 - 정부부처

농수산물의 가격 안정 없이는 자원의 효율적 배분과 소득분배, 경제발전까지 어려워지게 되면서, 1970년대 후반에 접어들면서 농정의 기조는 농수산물 가격안정 체제로 바뀌어가고 있었다.

정부는 농수산물 가격을 연중 적정 수준으로 안정시켜 농가소득을 보장하고 소비자를 보호하고자 1976년부터 주요 품목에 대한 비축사업을 실시하였다. 이 사업은 정부가 일정한 수매가격에 의해 생산단지 중심으로 과잉 농수산물을 수매하고 공급 물량 부족시에는 외국으로부터 적정 물량을 수입하며 비축하였다가 단경기에 방출하는 이른바 가격안정화 정책사업이었다.

특히 1978년에 고추파동이 발생하면서 농수산부는 1978년 8월 농수산물가격안정

사업단을 공사에 부설하여 농수산물 가격안정사업을 전담하게 하였다. 이에 공사는 당시 경제장관회의에서 가격안정을 위하여 긴급 도입하기로 결정한 수입농산물을 조달청으로부터 인수하여 판매하게 되었다.

(3) 공기업의 대응

가. 가격안정사업 - 공공정책의 수행

1978년에 고추파동 시에 농어촌개발공사는 가격안정을 위하여 긴급 도입하기로 결정한 고추, 마늘, 양파 등의 수입농산물을 인수하여 판매하게 되었다.

농어촌개발공사로서는 당시 비축사업에 필요한 충분한 사전 준비가 없는 상태에서 막대한 수입량을 일시에 취급하였는데, 1978년 9월부터 수입고추를 시중가격의 약 30% 선의 가격으로 농협 신촌공판장을 통하여 긴급 방출하였다. 신촌, 영등포 등 5개 농협공판장에 소비자가 운집하였으나, 협소한 농협공판장시설로는 소비자의 욕구를 충족시키기 어려워, 수입고추의 판매장을 늘리고 순환판매를 실시하였다. 고추가격은 kg당 5,000원선으로 계속 상승하면서 가수요까지 겹친 데다가, 수입고추의 도착이 지연되어, 혼란이 가중되었다. 이후 서울을 비롯한 대도시에 가구별 소포장 배급제를 실시한 결과 kg당 4,000원선으로 하락되어 안정을 되찾기 시작하였다.

이와 같이 농수산물 가격의 급등락, 특히 고추파동이라는 정책 문제에 대응하기 위하여, 행정부가 농수산물가격안정사업단을 공사에 부설하여 수입농산물을 판매하게 하였다. 즉 정부가 정책적 필요에 의하여 공기업을 정책 집행기관 및 정책 도구로 활용함으로써, 농어촌개발공사가 가격안정사업을 시행하게 되었다.

나. 공기업의 변동 및 확장

사업 초기의 혼란스러운 과정을 거쳐 1980년대 초부터는 공사의 가격안정사업이 정상적인 궤도에 오르게 되었다. 1979년에는 1970년부터 농협을 통해 시행해 온 수매업무를 이관 받아 정부비축 수매의 기틀을 마련했다. 고추·마늘·양파 외에도 참깨·대두·명태 등을 농협과 수협으로부터 이관하여 비축사업을 수행하였다.

사업 초기 비축 물자의 수입 제도는 조달청이 구매 계약한 수입 농산물을 공사가 인수하는 방식이었으나, 1981년부터 수입이 공사에 위임되어 직수입하게 되었다.

1982년에는 공사법을 개정하여 농수산물가격안정사업단을 공사에 흡수시킴으로써 안정적인 사업기반의 기틀을 마련하였다. 82년의 3차 공사법 개정에 관하여는

다음의 유통개선사업과 함께 살펴보도록 하겠다.

2) 유통개선사업

(1) 사회 경제적 환경

산업화가 급속히 진행되면서 도시인구가 증가되고 농촌인구는 감소하면서, 이들의 수요에 부응하기 위한 농산물 유통량이 크게 증가되었다. 그러나 늘어나는 유통물량을 흡수할 수 있는 유통시설은 투자와 사전적인 계획 수립이 미흡하였다.

산지 위판시설, 도매시장 및 소매시장 등 유통기구의 절대적 부족과 구조취약으로 제도시장보다 유사도매시장에서의 거래가 성행하였고, 산지 위판장보다는 수집상을 통한 출하가 주류를 이루어 사재기 등 중간상들의 농간이 극심하였다. 당시 민간경제부문의 자율과 경쟁촉진 노력에도 불구하고 농수산부문에 있었서는 공정거래제도가 정착되지 못하였다. 또한 복잡한 유통단계로 과다한 유통비용이 발생하여 생산자와 소비자 모두가 피해를 보았다.

(2) 국가기관 및 공공정책 - 정부부처

농수산물 유통개선정책은 1970년대 말부터 농정의 관심사가 되었다. 위에서 살펴본 사회경제적 환경 하에서 농수산 유통부문에 있어서도 민간의 자율과 경쟁이 촉진되도록 조정하고 농수산 자원이 효율적으로 배분되도록 물류와 유통체제 개선을 위한 정책적 지원이 필요하였다.

정부는 1976년 <농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률>을 제정함으로써 유통개선사업을 위한 법적 기틀을 마련하였다. 이에 따라 종전의 간접적인 시책과는 달리 1980년대에는 정부가 유통개선에 직접 투자하고 조정하는 방향으로 전환하였다.

그러나 정부기관이 유통개선 역할을 직접적으로 하기에는 제약여건이 많아 공사에 정부의 유통개선을 위한 역할을 담당시키기로 하고 1980년 <농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률>을 개정하여 공사에 유통개선 참여의무를 부여하였다.

<농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률, 1980년 개정> 일부 관련 조항

제47조 (기금의 운용) 3. 대통령령이 정하는 농수산물의 유통구조개선 및 가격안정을 위하여 필요한 사업
③제1항의 규정에 의한 기금의 융자를 받을 수 있는 자는 한국은행·농업협동조합중앙회·수산업협동조합중앙회 및 농어촌개발공사로 하고, 대출을 받을 수 있는 자는 농수산부장관이 제1항 각호에

규정한 사업을 효율적으로 시행할 수 있다고 인정하는 자로 한다.
제10조 (비축사업등) ① 농수산부장관은 농수산물(미·맥류를 제외한다)의 수급조절과 가격안정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 농수산물가격안정기금으로 농수산물을 비축하거나 농수산물의 출하를 약정하는 생산자에게 그 대금의 일부를 미리 지급하여 출하를 조정할 수 있다.
⑤농수산부장관은 제1항의 규정에 의한 사업을 농업협동조합중앙회·수산업협동조합중앙회 또는 농어촌개발공사에 위탁할 수 있다.

(3) 공기업의 대응

가. 유통개선사업 - 공공정책의 수행

1980년 정부는 <농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률>을 개정하여 공사에 유통개선 참여의무를 부여하였다. 이와 같이 농수산물의 유통시설 부족과 과다한 유통비용 사회 문제에 대응하기 위하여, 유통체제 개선 정책을 추진하면서 농어촌개발공사를 집행 기구 중 하나로 지정하였다. 즉 정부가 정책적 필요에 의하여 공기업을 정책 집행기관 및 정책 도구로 활용함으로써, 농어촌개발공사가 유통개선사업을 시행하게 되었다.

나. 공기업의 변동 및 확장

1982년 공사법이 개정되어 기존에 수행하던 가격안정사업과 더불어 유통개선사업을 공사 본연의 임무로 전환하게 되었다. 공사는 유통정보조사, 직거래사업, 유통교육, 유통 금융지원 사업 등을 추진하였다. 이에 따라, 1982년부터는 도매시장에 대하여 신규 시설 및 시설 개선 자금을 지원하여 시장 기능을 강화였다. 1984년까지 농수산물 집배센터와 농수산물 종합직판연쇄점을 설치하는 유통업체를 대상으로 시설자금을 융자하여, 농수산물 취급 도·소매기구의 대형화를 촉진하였다. 1983년부터 전국적으로 농수산물 유통통계 조사에 착수하였으며, 1985년에 유통교육원을 개원하여 유통관련 공직자, 도매시장 종사자, 농과계 학생 등 유통 관련자를 대상으로 유통교육을 실시하였다.

한편 1984년에는 서울 노량진 직판장을 시작으로 수도권과 지방 주요도시에 농수산물 시범직매장을 설치하여, 유통사업에 직접 참여하였다.

다. 공기업의 대응과 전략

공기업의 변동 내용 중, 1982년 공사법이 개정되어 ① 농어촌개발공사의 설립목

적에 농수산물의 가격안정 및 유통개선사업을 통한 농수산물 수급안정기능을 추가하고 ② 농어촌개발공사의 사업범위에 농수산물유통시설의 건설, 사업운영, 농수산물의 저장·가공에 관한 시험·연구·조사 및 기술지원사업과 농수산물의 수급조절 및 가격안정사업을 추가하게 된 경위를 더 살피도록 하겠다.

(권영국 전 이사 기록물)

1979년의 정치적 사회적 파동을 지나면서 공사는 풍전등화와 같은 어려움에 시달려야 했다. 감사기관이 공사법에도 없는 농안사업을 대행한다며 법적 미비성을 지적하는 등, 공사로서는 고립무원의 상태였다.

결국 공사는 위기 탈출과 사업 확충, 그리고 법적 보완을 위해 부설기구인 농수산물가격안정사업단과의 2원 체제를 일원화하고, 당시로서는 파격적이라고 할 수 있는 유통개선사업을 본격화할 법적 근거를 마련하기 위해 1981년부터 3차 공사법 개정 작업을 추진하였다. 그러나 이 작업에는 출발부터 난관이 뒤따랐다. 방대한 농수산물 유통개선 사업을 전문 인력도 없는 공사의 작은 조직이 어떻게 감당하겠느냐는 유관 기관의 지적, 특히 경제기획원과 감사원의 회의론이 불거졌다. 차라리 농협이나 수협에 맡겨야 한다는 생산자단체의 노골적인 반대 의견도 만만치 않았다.

그렇다고 해 보지도 않고 포기할 수는 없었다. 당시 공사 임직원은 경제 성장에 따른 농업의 여건 변화에 대처해야 했고, 공사의 존폐론까지 들먹이는 외압에 적극 대응해야만 했다. 이에 폭넓고 시의적절한 사업 개발은 물론 환골탈태하는 본격적인 체질 개선만이 공사가 살아날 수 있는 길임을 확인하고 관련 기관에 대한 사전 설득 작전에 나섰다.

김태경 사장을 정점으로 하여 필승작전에 나선 임직원은 6개월의 혈투 끝에 관련 부처의 사전 양해 아래 농수산부 장관 제안 형식으로 공사법 개정안을 제출하여 경제장관회의와 국무회의 의결을 거쳤고 마침내 대통령의 재가를 위해 청와대로 올렸다. 그러나 천신만고 끝에 올려진 법안이건만 갈 길은 첩첩산중이었다. 경제수석실 선에서 다시 제동이 걸렸다. 유통개선사업은 농협이나 수협에 맡기는 게 합당하다는 것이었다. 공사법개정안이 반려될 수밖에 없는 순간이었다. 그렇다고 그냥 주저앉아 있을 수는 없었다. 당시 김태경 사장 주재로 공사법 개정에 대한 긴급 임원회의가 열렸다 이 자리에는 청와대 농수산 담당비서관을 직접 상대하는 수밖에 없다는 결론이 도출되었다. 그런데 그 중대한 일을 하필이면 내가 맡게 되었고, 공사의 앞날이 걸린 일이라 거절할 수가 없었다.

우여곡절 끝에 당시 비서관과 대면한 자리에서 나는 법 제정의 당위성을 설명하고 이해를 청했다. 좀처럼 불가 주장을 굽히지 않는 비서관에게 나는 마지막 승부수를 걸었다. 다음과 같은 근원적인 질문을 던진 것이다.

첫째, 농수산물유통개선사업은 이 시점에서 필요한가, 필요 없는가?

둘째, 필요하다면 수행 주체가 생산자단체여야 하는가, 아니면 정부 산하기관이어야 하는가?

셋째, 정부 산하기관이라면 이미 농수산 가격안정 사업과 일부 유통개선 사업을 담당해 온 공사가 맡아 하겠다는데 반대할 이유가 무엇인가?
넷째, 만약 공사가 맡겨진 일을 하지 못하면 그때 가서 조치해도 늦지 않으니 일을 하겠다는 공사측에 사업을 맡기는 게 옳지 않은가?
결국 긍정적인 대답을 얻어내고야 말았다. 그 비서관은 "내일 경제수석과 당시 협의해 통보하겠다"고 고 했고, 이후 학수고대했던 대통령 재가가 나기까지는 3-4일을 넘지 않았다. 그 후 3차 공사법개정안은 국회의 결을 거쳐 1982년 11월 개정 공포되었다. 대내외 어려움 속에서 기사회생의 드라마가 펼쳐진 셈이었다.

농어촌개발공사는 감사원 등 정부부처의 강한 비판으로 생존에 위협이 되는 도전에 직면하였다. 농어촌개발공사에 우호적 태도를 가졌던 박정희 대통령의 서거도 농어촌개발공사 '조직의 유효성'에 대한 의문과 도전에 영향을 미쳤으리라고 추론할 수 있다. (1979년의 정치적 사회적 파동을 지나면서 공사는 풍전등화와 같은 어려움에 시달려야 했다. 감사기관이 공사법에도 없는 농안사업을 대행한다며 법적 미비성을 지적하는 등 공사로서는 고립무원의 상태였다.)

농어촌개발공사는 '공기업 조직의 유효성'에 의문을 제기하는 상황에서 오히려 '농어촌개발공사의 설립목적에 농수산물의 가격안정 및 유통개선사업을 통한 농수산물 수급안정기능을 추가하는' 법안을 추진하는 대안을 수립하여 접근하였다. 이러한 대안에 반대 의견이 많았으나 (방대한 농수산물 유통개선 사업을 전문 인력도 없는 공사의 작은 조직이 어떻게 감당하겠느냐는 유관 기관의 지적, 특히 경제기획원과 감사원의 회의론이 불거졌다. 차라리 농협이나 수협에 맡겨야 한다는 생산자단체의 노골적인 반대 의견도 만만치 않았다.) '농수산 가격안정 정책을 추진할 세력이 생산자단체보다 농어촌개발공사가 적합하여, 기존 공사의 사업과 유사하다'는 논리로 집요한 설득작업을 펼쳤다. 인터뷰에서는 이러한 설득작업에서 "학술대회, 세미나, 심포지움 등 학계의 도움도 많이 받았다"고 진술하고 있다.

이와 같이 공사는 생존의 위협과 도전이 있는 상황에서 임직원 교육, 청와대・경제기획원・농수산부・국회 등에 국가기관에 대한 설득, 사업영역이 중복되는 농협과의 인맥을 통한 조정 작업 등 전략적 대응으로 조직의 유지와 확장을 도모하였다. 물론 "설득하는 과정에서 어떠했느냐, 이해관계자의 보이지 않는 불만이 있었느냐의 차이일 뿐, 결과적으로는 행정부 국회가 수용했기 때문에 공기업 조직이 바뀌는 것"이라고 진술하듯, 조직 변화의 과정에서 공기업 자체 권한의 제약은 존재한다.

(제7대 김태경 사장 인터뷰 기록물)
Q. 1981년 사장으로 부임하실 당시 공사는 여러 면에서 어려운 상황에 직면해 있었던

것으로 알고 있는데, 구체적으로 어떤 상황이었습니까?

A. 공**사의 존립 기반에 관한 문제였습니다. 당시 공사의 경영실적이 부진하니깐 없애야 한다는 여론이 많았는데, 즉 농수산부 휘하에 농협, 수협, 축협 등의 방대한 조직들이 있으니 공사를 이들 기관에 흡수시키든지 아니면 경영평가를 실시해 평가가 나쁘면 없앨 수도 있지 않느냐는 등의 내용이었습니다.** 너무 근시안적인 안목이지요. 사실 공사의 사업이 민간이 수행하기 힘든 사업이다 보니 사업수행 상 여러 문제점이 돌출될 수 밖에 없지요. 그리고 그러한 과정에 있었기에 낙후된 우리나라의 저장·가공업이 어느 정도 성장할 수 있었습니다.

Q. 정말 심각한 상황이었군요. 그러나 이러한 공사의 존립 위기를 타개하기 위하여 농수산물유통으로의 전환을 구상하셨다는데, 구체적인 배경에 대해 말씀해 주십시오.

A. 그 당시 공사법 제1조를 살펴보면, '농수산물의 저장·처리 가공업을 개발 육성함으로써 농어민의 소득을 증진하게 함을 목적으로 한다'라고 되어 있었습니다. 유통사업을 할 수 있는 법적 근거는 전혀 없었습니다. 그러나 당시 국제적으로 유통이 잘 되어야만이 농수산물의 적정가격이 유지될 수 있었습니다. 그리고 공사가 수행해 온 저장·가공업은 이제 어느 정도 성숙되었기에 이제는 농수산물 유통으로 공사의 성격이 전환되어야 한다고 판단했습니다. 그래서 공사법 개정을 위해 심혈을 기울였습니다.

Q. 그래서 1982년 공사법의 3차 개정이 이루어졌군요. 개정 과정이 순조롭게 이루지지는 않았을 것 같은데, 그 과정에 대해 설명해주세요.

A. **우선 교육 등을 통해 직원들의 동의를 얻기 위해 노력했습니다. 그리고 청와대 경제기획원, 농수산부 등에 친분관계를 가지고 있는 임직원을 통해 공사법 개정에 대한 이해와 설득 작업을 펼쳤습니다. 그래서 국회 통과를 위해 차트를 만들어서 당 정책위에 브리핑도 하고 당시 신건호 부사장은 농수산부에 수차례에 걸쳐 개정의 필요성에 대해 설명하는 등 부단히 노력한 끝에 농수산부의 동의를 얻어 법 개정 활동을 시작하였지만, 청와대와 경제기획원에서는 좋은 반응을 얻기 못하였습니다. 그러나 필사의 각오로 국회 농수산분과위원회 등을 통해 집요하게 설득한 끝에 비로소 공사법을 개정하게 되었습니다.**

Q. 그러한 산고의 아픔을 딛고 비로소 82년 공사법 3차 개정이 이루어졌군요. 당시 농협의 반대도 만만치 않았을 것 같은데, 어떠하였습니까?

A. **물론, 공사나 농협 간의 사업성격 상 반대도 있었습니다만, 당시 농협회장이 저와는 고시 7회 동기였던 관계로 어느 정도 대화가 통했으며, 다른 인사들에게도 개정의 당위성에 대해 설명도 하고 해서 그리 큰 어려움은 없었습니다.** 어쨌든 공사법 개정으로 공사의 사업 성격이 농수산물유통으로 전환함에 따라 유통정보사업, 수입사업, 유통교육원 설치, 직판장 설치 등의 사업을 수행할 수 있게 되었습니다.

Q. 1991년에 화훼공판장이 문을 열었습니다. 그런데 당시 이미 화훼공판장 건립을 계획하셨다고 들었는데 사실입니까?
A. 네 그렇습니다. 화훼공판장 걸립계획은 2인 분임조 활동의 성과 중의 하나였습니다. 당시 꽃 재배에 대한 연구결과가 발표되었는데, 거기에는 세계의 꽃 재배 현황과 미래 등이 자세히 설명되어 있었습니다. 그래서 공사는 당시 서울시장에게 이 연구결과를 설명하였으며, 본격적으로 화훼공판장 건립을 계획하게 되었습니다.

3) 사례의 분석

1970년대 정부가 농수산물 가격의 불안정과 유통시설의 부족, 주먹구구식의 유통구조 등 사회 문제에 대응하여, 농수산물 가격안정 정책과 유통개선 정책을 적극적으로 추진하게 되면서, 농어촌개발공사가 기존 사업과의 유사성으로 인하여 정부정책의 대행기관으로 지정되었다. 즉, 1978년에 고추파동이 발생하면서 농수산부는 농수산물가격안정사업단을 공사에 부설하여 농수산물 가격안정사업을 수행하게 하고 수입농산물을 조달청으로부터 인수하여 판매하게 하였다. 또한 1980년 <농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률>을 개정하여 공사에 유통개선 참여의무를 부여하였다. 이와 같이 정부부처의 필요성으로 인하여 정책적 도구로서 농어촌개발공사가 선정되었다.

이와 같이 사회문제에 대응하여 정부가 가격안정 정책과 유통개선 정책을 주도적으로 추진하면서 조달청, 농협 등 관련 기관과의 권한·범위를 조정하였다. 이에 공사는 조달청과 농협의 사업을 인수 인계받게 되면서 '가격 불안정에 대처한 가격안정사업, 농수산기술의 진보에 따른 과잉생산 시 가격하락을 막는 유통관련사업, 그리고 농가소득의 안정과 관련된 농수산물의 수출입사업'이라는 추가적인 사업영역을 확보하게 되었다.

1979년 이후 농어촌개발공사는 감사원 등 정부부처의 강한 비판으로 생존에 위협이 되는 도전에 직면하였다. 농어촌개발공사는 '공기업 조직의 유효성'에 의문을 제기하는 상황에서 오히려 '농어촌개발공사의 설립목적에 농수산물의 가격안정 및 유통개선사업을 통한 농수산물 수급안정기능을 추가하는' 법안을 추진하는 대안을 수립하여 접근하였다. 이러한 대안에 감사원, 경제기획원 등 반대 견해가 많았으나 '농수산 가격안정 정책을 추진할 세력이 생산자단체보다 농어촌개발공사가 적합하며, 기존 공사의 사업과 유사하다'는 논리로 집요한 설득작업을 펼쳤다. 공사는 생존의 위협과 도전이 있는 상황에서 임직원 교육, 청와대·경제기획원·농수산부·

국회 등 국가기관에 대한 설득, 사업영역이 중첩되는 농협과의 인맥을 통한 조정작업 등 전략적 대응으로 조직의 유지와 확장을 도모하였다. 물론 “설득하는 과정에서 어떠했느냐, 이해관계자의 보이지 않는 불만이 있었느냐의 차이일 뿐, 결과적으로는 행정부 국회가 수용했기 때문에 공기업 조직이 바뀌는 것”이라고 진술하듯, 조직 변화의 과정에서 공기업 자체 권한의 제약은 존재한다.

이와 같이 ‘농수산물 유통사업과 가격안정’이라는 사업 영역은 정부부처의 필요성으로 농어촌개발공사가 담당하게 되었으나, 이후 공사가 조직의 안정적 유지와 확장을 위하여 본 사업영역을 <공사법>에 설립목적으로 명문화하기 위해 전략적으로 주도하였다.

2. 농수산물유통공사로의 전환 (1986년-1991년)

1) 국가기관 및 공공정책 - 정부부처

1980년대까지 정부는 농수산물 유통개선을 위한 기본 계획을 수립하여 이에 대한 지원역할을 해왔고, 정부를 대행하는 유통기능은 주로 협동조합에 의해서 수행되고 있었다.

그러나 가격 등락과 유통시설 미비가 심각해지면서, 가격 불안정에 대처한 가격안정사업, 농수산기술의 진보에 따른 과잉생산시 가격하락을 막는 유통관련사업, 그리고 농가소득의 안정과 관련된 농수산물의 수출입사업에 정부의 개입이 필요하였다. 그러나 농수산물 유통개선의 상당한 분야가 기능적으로 너무 세분되어 있어 정부가 직접 담당하기에는 어려운 실정이었다. 따라서 지속적으로 정부의 유통기능을 대행할 유통전담기구의 설립이 요구되었다.

생산자단체인 협동조합 중심의 정부 유통사업(유통정책) 수행은 당시의 여건 상 협동조합이 방대한 하부조직을 지니고 있다는 점에서 가장 능률적일 방법일 수 있었다. 그러나 정부측에서 유통사업을 지나치게 협동조합에 의존하는 것은 협동조합의 소유자인 생산자의 부담에 의해 공익사업을 수행하는 결과를 가져올 수도 있다는 지적이 대두되었다.

정부는 낙후된 농어촌 활성화 대책으로 1985년 시행하였던 농어촌 종합대책의 내용 중 농수산물 수급안정 정책 등이 공사가 그동안 추진하여온 기능과 부합되므로 농어촌개발공사를 농수산물유통공사로 명칭을 변경하고자 하는 뜻을 제시하였다.

2) 공기업의 대응와 변동

(1) 공사의 대응과 전략

농어촌개발공사는 이러한 상황에서 당사의 사업영역과 범위를 확대하는 기회로 삼고, 농어촌개발공사를 농수산물유통공사로 개편하여야 한다는 필요성을 정부와 국회에 적극적으로 홍보하여, 86년의 공사법 개정을 이끌어냈다.

1986년 개정된 공사법의 주요 내용은 농어촌개발공사를 농수산물유통공사로 명칭을 변경하고, 공사 자본금 100억원을 800억원으로 증액하며, 농수산물 저장·처리 및 가공·유통시설을 농수산물 유통산업으로 포괄 규정하는 것이었다.

<농수산물유통공사법, 1986년 개정> 주요내용
1. 농어촌개발공사를 농수산물 유통공사로 명칭을 변경한다
2. 공사 자본금 100억원을 800억원으로 증액한다.
3. 농수산물 저장·처리 및 가공·유통시설을 농수산물 유통산업으로 포괄 규정한다.

(2) 유통사업 확장

농수산물유통공사로의 전환 이후 공사는 농수산물 유통시설의 확충, 도매시장의 정상화 지원 등에 중점을 두어 추진하고, 이미 수행 중이던 유통정보조사, 유통교육, 유통업체에 대한 경영·자금지원 등 유통조성사업의 내실화를 기하기로 하였다.

1984년 서울 노량진 직판장을 개장한 이후 수도권과 5개 지방도시에 농수산물 시범직매장을 연차적으로 설치하여, 유통사업에 직접 참여하였다. 1994년에는 15개의 종합직판장을 운영하기에 이르렀고 중계동 물류센터를 개장하였다. 또한 1987년부터 정부 및 서울시와 협의하여 1991년 양재동에 화훼공판장을 개장하였다.

3. 사례의 검토

1980년대까지 정부는 농수산물 유통개선을 위한 기본 계획을 수립하여 이에 대한 지원역할을 해왔고, 정부를 대행하는 유통기능은 주로 협동조합에 의해서 수행되고 있었다. 그러나 생산자단체 뿐 아니라 정부의 유통기능을 대행할 유통전담기구의 설립이 필요한 상황이었기에, 정부는 1985년 '농어촌 종합대책'의 내용 중 농수산물 수급안정 정책 등이 공사가 그동안 추진하여온 기능과 부합되므로 농어촌개발공사를 농수산물유통공사로 명칭을 변경하고자 하였다.

농어촌개발공사 측에서도 당시의 상황을 조직의 발전을 도모하는 기회로 삼고, 농어촌개발공사를 농수산물유통공사로 개편하여야 한다는 필요성을 정부와 국회에 적극적으로 홍보하여, 1986년의 '농수산물유통공사'로 명칭을 변경하는 공사법의 개정을 이끌어냈다.

농어촌개발공사의 설립은 대통령의 복지 농어촌 건설 구상에 의한 지시사항으로 이루어졌다. 하지만 농수산물유통공사로의 전환은 그간 고도의 경제성장에 따른 농업의 여건변화에 대응하기 위한 농어촌 종합대책의 발표 등에 의한 것이었다. 또 농어촌개발공사가 그동안 추진해온 사업 개발에 따라 스스로 체질 개선을 위한 혁신의 의지를 가진 것이 직접적인 동기가 되었다는 점에서 농어촌개발공사의 설립 과정과는 차이가 있었다.

제 4 절 식품산업, 수출사업 및 곡물조달사업 모색 (1992년-현재 : 시기 3)

1. 유통사업 축소 (1997-현재)

(1) 공기업 경영혁신에 의한 구조조정

IMF 외환위기가 발생하여 강력한 구조조정 정책으로 공공 부문의 효율성을 확보하고자 하였으며, 이후 기획예산위원회에서 '공기업 경영혁신 방안'을 수립하기에 이르렀다. 이에 따라 공사는 공기업 구조조정 및 경영혁신 계획 아래 1997년 9월부터 2000년까지 3차에 걸친 조직개편을 단행하여, 당시 정원 945명을 580명으로 축소 운영하였다. 또한 97년 '5실 10처 1월 10지사 2사업소'이던 조직을 축소·개평하여 99년에는 '3실 7처 1원 5지사 1사업소'가 되었다.

농수산물유통공사는 1984년 서울 노량진 직판장을 개장한 이후 1994년에는 15개의 종합직판장을 운영하기에 이르렀고, 중계동 물류센터를 개장하였고, 1991년 양재동에 화훼공판장을 개장하였다. 그러나 IMF 이후 공기업 구조조정을 단행하면서, <핵심 기능 이외에 시장 기능에 맡길 수 있는 모든 사업을 민간에 이관>하라는 방침에 따라 1998년에 비축기지 시설 운영의 아웃소싱이 이루어졌고, 2001년에 중계동물류센터를 매각하였다. 또 자회사는 모두 민영화한다는 방침에 따라 1999년에 매일유업(주)을, 2002년에 한국냉장(주) 및 노량진수산시장을 매각 완료함에 따라 모든 투자회사의 민영화를 완료하였다.

중계동 물류센터나 종합직판장은 전부 민영화되면서 '농수산물 가격안정 및 유통' 사업은 대폭 축소되었고, 대신 정보 제공을 중심으로 간접적 민간 지원 사업은 유지하였다. 이는 1990년대 대형 할인매장의 지배력이 강화되고 있는 등 유통사업의 환경이 바뀐 가운데, 국가기관의 결정으로 공기업의 조직 및 사업이 축소된 것이다.

(2) 간접적 지원업무 수행

1990년대 도매·유통 산업에 대형 민간 자본이 유입되어 민간영역과의 경쟁·중복이 심해지는 상황 가운데에서, IMF라는 사회경제적 격변기를 맞이하면서 중계동 물류센터나 종합직판장은 전부 민영화하였다. 이렇게 1990년대 후반에 강력한 구조조정이 이루어지면서 직접적 유통사업에서는 철수하여, '농수산물 유통 및 가격안

정' 사업은 대폭 축소되었다. 대신 정보 제공을 중점적으로 간접적 민간 지원사업은 유지하였다. 현재는 산지 유통정보 및 가격조사, AGRO-TRADE, KATI 등의 농수산물 사이버거래소 운영, 도심 직거래 장터 등의 유통개선 사업을 수행·모색하고 있다.

2010년에는 배추값 파동이 발생하여 물가 급등으로 소비자의 가계에 타격이 생기면서, 농수산물 가격안정은 시급한 정책적 사안이 되었다. 이에 여론과 국회는 '배추·무 파동과 같은 긴급 상황에서 공사의 역할이 미약하므로 이번 배추값 파동의 근본적인 원인을 파악하여 농산물 유통구조 혁신을 위한 획기적인 방안 모색 필요하다'며 사태 해결과 정부 및 해당 산하기관의 대처를 질타하였다.

(2010년 국정감사-농수산물유통공사)

○강석호 위원

이번 배추파동으로 인해서 저는 유통공사의 역할을 어디에 정의를 두느냐? 어떤 분들은 배추파동으로 인해 가지고 유통공사가 역할을 제대로 해야 되지 않느냐, 한편으로는 유통공사가 거기까지는 어떻게 하겠습니까……

왜냐하면 항상…… 제가 올해 유통공사 국감을 3년차 하는데요. 계속 업무보고서에도 보면 농산물 유통비용 줄일 수 있도록 또 농산물 사이버거래소를 활성화하겠다, 도심 직거래장터를 확대하겠다, 또 다각적 유통개선 방안을 마련하겠다, 올해는 이제 특별히 들어간 항목이 채소류 수급 안정을 위해 산지유통정보 및 가격조사 시스템을 강화하겠다 이렇게 됐거든요. 그래서 사장님 입장은 어떠세요?

○농수산물유통공사사장 윤장배

사실 저희들은 유통정책을 수행하는 그런 기관이라고, 공적인 기관이다 이렇게 말씀드릴 수가 있어 가지고 과거에는 사실 저희들이 직접 산지에서 수매를 하고 판매를 하는 그런 기능이 있었습니다. 그러나 이런 기능들이 지금 농협이나 이런 기관으로 다 이관이 됐고, 저희들은 실제는 실물하고는 직접적으로 관여를 않고 있고…… (중략)

○강석호 위원

이거는 신선채소라서 우리하고는 관계없다 어쩌고저쩌고 이러시는데 이런 부분에서는 농협중앙회 등등 해서 많은 산지유통인과 직거래가 될 수 있도록…… '유통'이라는 이름을 갖고 계시잖아요.

대통령께서도 배춧값 파동 나니까 '농수산물유통공사 거기 뭐하는 데야?'…… 그 얘기 들으셨지요?

○농수산물유통공사사장 윤장배

예. (중략)

○김성수 위원

그러니까 지금 문제는 배춧값이나 농산물 가격안정을 시키는데 농수산물유통공사의 역할이 없다는 얘기예요, 가장 중요한 업무인데도 불구하고. 그러면 배추 물량을, TRQ물량을 결정하고 수입하는 거는 농림수산부의 오더를 받습니까, 아니면 유통통사가 자체적으로 판단해서 하는 겁니까?

○농수산물유통공사사장 윤장배

이거는 정부하고 협의를 해서 정부 방침에 의해서 결정하게 되어 있습니다.

이와 같이 배추가격 파동이라는 사회경제적 사건의 발생으로 한국농수산식품유통공사에도 유통개선 및 가격안정 업무에 대한 사회적 요청이 높아졌다. 그러나 유통사업의 축소로 농산물 수입 외에는 가격안정에 대한 개입 수단이 많지 않은 상황

이기에, 공사는 적극적으로 사회적 필요성에 부합하지 못하고 있다. '가격이 폭락할 때는 국내농산물을 취급하는 농협에게, 가격을 폭등할 때는 수입농산물을 취급하는 한국농수산식품유통공사에게 사업을 위탁'하는 방향으로 정부가 업무 범위를 조정하고 있으나, 과거부터 계속되어온 농협과의 업무범위 조정이 현재까지도 미흡한 상황이다. 현재로서는 농협의 신·경 분리를 계기로 농수사물 유통 및 가격안정사업에 대하여 새로운 논의의 장이 펼쳐진 상황이다. 공기업은 민간 기업과는 달리 '물가 안정'이라는 공공정책 및 여론이 공기업의 조직변동에 영향이 미치는 요인이 되는 것이다.

(2011년 국정감사-농림수산식품부)

○위원장 최인기

그리고 농수산물유통공사와 농어촌공사의 업무영역에 관한 문제인데 지금 장관 산하에 여러 기관이 있어요. 농협, 산하는 아니고 협동조합이지만 협동조합, 3개 협동조합이 있고 또 농촌진흥청, 농수산물유통공사 이렇게 있는데 유통에 대해서 어디가 전담기관이고 최고의 기관인지가 지금 확실치가 않아요. 어디가 책임지는 것이냐, 농수산물유통공사는 수입공사지 그게…… 유통 업무의 아주 일부분밖에 안 하고 있습니다. 여러분, 유통업무 혁신 작년에 모두 발표하셨잖아요? 그러면 어딘가가 주도적으로 하면서 기관역할을 분담하고 이래야 되는데 그 체계를 갖추는 게 좋겠어요. (중략)

유통공사도 한식세계화, 유통공사가 한식세계화와 무슨 업무 연관이 깊습니까? 그런 불필요한 업무를 늘리려고 하지 말고 맡은 업무, 유통업무라도 확실한 권위 있는 기관으로 성장할 수 있도록 그런 조치도 함께 해 주셔야 될 것이다 그런 말씀을 드립니다.

2. 농수산물 수출 사업 (1992년-현재)

(1) 사회 경제적 환경

GATT 체제에서는 농산물 교역에 대한 관대한 조치들이 허용되어왔기 때문에 농업보호를 위한 수입제한 정책을 구사할 수 있었다. 그러나 1994년 타결된 UR 협상에 따라 농산물 분야에서도 보조금 감축과 시장 개방의 압력이 본격화되었고, 1995년 WTO의 출범으로 농수산물 부문도 무한경쟁 시대에 돌입하게 되었다.

UR 협상 결과 관세화 유예에 따른 MMA (Minimum market Access : 최소 시장 접근) 폭이 확정되었다. 즉 개방은 하지 않되 정부에서 의무적으로 쌀을 구매했다. 2000년대 중반 이후 국제시장의 확대는 국내 농업 기반을 축소시키고 국영무역의 역할을 축소시키는 위협 요인인 동시에, 농산물 수출 기회를 확대할 수 있는 기회이기도 했다.

(2) 공기업의 대응과 변동

공사는 농수산물 가격의 급등락에 대응하기 위하여 농수산물가격안정사업단을 발족한 이후 1986년 말까지 사과・고추・마늘 등 생산과잉 농산물을 수출하여 물가 안정을 도모하였다.

UR 협상이 착수된 이듬해인 1987년 농수산물유통공사는 그동안 국내 과잉 농수산물의 수급 안정 차원에서 추진하여 온 수출업무를 수입개방에 대비하여 전략적 차원에서 적극 추진하기로 하였다. 이에 따라 부족 농수산물의 수입 업무를 주로 담당하던 무역과를 무역부로 확대 개편하고, 일부 과실류의 수출에서 벗어나 화훼·심치·버섯·산채류 등 수출 전략 품목을 발굴하여 시험 수출에 착수하였다. 1992년 1월 무역사업단을 설치하여 개발수출, 정보, 자금지원, 시장개척 및 홍보, 해외 조직망 관리 등 수출지원 업무를 총괄 수행하는 체제를 구축하였다.

1995년 WTO 체제 출범에 따라 시장개방의 충격을 극복하기 위해 공사는 수입관리를 넘어 농수산물 수출지원 전담 기관으로 기능을 재편하였다. 또한 주요 수출국에서 현장 지원 역할 강화를 위해서 네덜란드, 미국, 일본, 중국 등에 해외 지사를 설치하였다.

이 과정에 대한 진술은 다음과 같다. “80년대에 농어촌유통공사가 농수산물을 수출하려 할 때 농림부 측에서는 수출할 농산물이 무엇이 있겠느냐며 시덥지 않은 반응을 보였고. 재정 지원을 하지 않았다. 농림부가 예산을 지원하기 전에는 무역협회에서 수출을 지원하는 자금인 무역특별회계자금을 지원 받아가면서 10년 가까이 공사의 이익금으로만 수출 사업을 진행했다. 이처럼 공사가 무역협회의 도움을 받아가며 소액으로 농수산물 수출을 자체사업으로 했다. 그러다가 94년 UR 협상을 하니, 농림부 입장에서는 농업인을 설득하기 위하여 수출 농업의 필요성을 인정하였다. 따라서 90년대 중반부터 농림부의 예산 협조 하에 진행하게 되었다.” 이에 의하면 공기업이 자체 사업으로 진행해가다 보니 기반이 마련되었고. 한편으로는 UR 협상이라는 시대적 환경 변화가 발생하면서, 국가기관에서도 농수산물 수출업에 적극적으로 추진하였다..

그러나 공기업의 사업 영역에 대한 비판이 높아진 상황에서, IMF 라는 시대적 환경을 맞으며 공사의 농수산물 직접 수출 사업은 축소되었다. 이 과정에 대한 진술은 다음과 같다. “과거에는 국가가 수출입의 품목과 양을 쿼터제로 정하던 상황이었다. 그런데 수익성이 높은 사업에는 민간이 참여하고자 하고 민간의 수출량이 늘어나면서, 정해진 수출량 쿼터 하에서 민간 회사들이 적은 쿼터를 배분받는 것에 정부 등에 문제를 제기하였다. 민간업체가 농수산물유통공사와 같은 공기업이 기업

적 사업을 하는 것에 대해 문제를 제기하면서, 국회의 비판도 발생하였다.” 이러한 비판 하에서 IMF 등 공기업을 강력하게 구조조정을 단행해야 하는 상황이 발생하면서 농수산물유통공사는 직접 수출 업무는 대부분 중단하고, 민간부문과 경합이 되지 않는 지원업무를 하는 것으로 사업의 방향을 전환하였다.

(2008년 국정감사)
◯조진래 위원
그래서 그것을 보면 민간의 조직이 자생적으로 이렇게 수출 길까지 일괄적으로 하고 있어요. 관이 개입하는 것이 아니란 말이에요. 관이 시장에 개입하면 안 된단 말이에요.
지금 유통공사라는 것도 어떻게 보면 관이 농업 시장에 개입하는 것 아니에요?
◯농림수산식품부장관 장태평
그것은 조금 다르다고 봅니다. 뭐냐 하면, **일반 농가나 농가 중심으로 된 회사나 이런 게 활동을 할 때 뒤에서 도와주는 역할들을 하는 거니까요.**

현재는 수출 관련 자금 융자, 수출 보조금 지원, 박람회 등 해외시장 개척 업무, 수출 농식품 안전성 관리, 수출품 공동 대표 브랜드의 촉진 업무를 위한 수출 품질 안전 업무, FTA지원 특별법 시행에 따른 FTA기금 관리 업무를 수행하고 있다.

3. 식품사업 모색 (2008년-현재)

이명박 정부가 들어선 이후 2008년 정부조직 개편으로 기존의 농림부가 해양수산부의 어업·수산업과 보건복지부의 식품산업 업무를 통합하여 확대 개편되었다. 이는 기존에 보건복지부와 식품의약청에서 ‘식품 안전에 대한 규제와 점검’ 위주로 식품을 관리하였으나, ‘식품 산업에 대한 진흥’에 초점을 맞추겠다는 정책적 의지가 담긴 조직 개편이었다. ‘식품산업육성을 통해 농어업과의 동반성장 및 부가가치 창출 필요성’을 강조하여 <농업·농촌기본법>이 <농업·농촌 및 식품산업 기본법>으로 개정되는 등 정부 차원에서 적극적으로 식품산업의 육성을 도모하였다.

식품 산업을 육성하는 정부조직 개편이 이루어지는 정치적 환경 하에서, 공사의 명칭을 ‘한국농수산식품유통공사’로 변경하고 사업대상 재화를 ‘농수산물’에서 ‘식품’으로 확대하는 법령이 2010년 통과되었다. 정부부처의 개편으로 농림수산식품부가 상위부처가 된 상황에서 공사는 아래의 자료에서 보듯 사전적으로 TF 팀을 조직하여, 사업범위를 ‘식품’ 영역까지 확장하고 공사명을 ‘한국농수산식품유통공사’로 변경하는 법률 개정안 통과에 전략적으로 임하였다.

(2009년 국정감사 서면 답변 -농수산물유통공사)

일 시	내 용
2009.05.07	공사법 개정 관련 발표 및 토의 (간부혁신 워크숍)
2009.06.23	공사법 개정 추진계획(안) 경영위원회 보고
2009.06.24	공사명칭 개정을 위한 임직원 대상 앙케이트 조사 －한국농수산식품공사 (21.9%) －한국농식품공사 (21.5%) －한국식품공사(11.0%)
2009.07.08	공사 명칭 개정을 위한 전문업체 용역의뢰 “한국농수산식품공사”가 친근감, 선호도, 연상이미지에서 가장 적합 한 것으로 나옴.
2009.07.21	공사법 개정을 위한 관계기관 사전 설명
2009.08.14/ 20	농림수산식품부 협의
2009.08.18~24	공사명칭 관련 자체 설문조사 실시
2009.09.01	공사법 개정을 위한 TF팀 구성

○농수산물유통공사는 기존 유통과 비축업무가 사이버거래소 운영 및 농식품 수급안정 기능으로 확대되면서 식품산업 육성, 한식세계화, 수출확대 등 새로운 역할 수행이 요구되는 만큼 공사법을 개정해 공사 설립목적과 사업범위를 재설정하겠다는 계획임.

○**사업대상을 농수산물 → ‘농수산물 + 식품’** 으로

사업범위는 가격안정 및 유통개선 → 수급 안정 및 유통개선 + 수출 진흥 및 식품산업 육성으로 보완할 계획이며, 이를 위한 자본금을 현재 2000억 원에서 5000억 원으로 3000억 원을 증대 시키겠다는 계획임.

식품산업으로의 확장 과정에 대한 한국농수산식품유통공사 전 임원의 진술은 다음과 같다. “*노무현 정부 때부터, 공사는 향후 10년의 사업 분야를 고민하는 중에 식품으로 주 사업을 삼겠다고 의견을 내었다. 그러나 농림부나 경영평가단에서는 이러한 의견에 거부 반응을 보였다. 농림부에는 당시 식품을 다루는 관장 부서가 없었기에, 왜 행정부 조직에 없는 기능을 하느냐는 대답이었다. 현실적으로도 유통공사는 정부에서 편성되는 예산을 근거로 사업을 하는데, 관장 부서가 유통공사의 직속 상위 기관인 농림부가 아닐 경우, 문제가 발생할 수 있었다. 또한 경영평가단에서는 왜 유통공사는 식품 사업 분야에 진출하여 최우선 사업으로 하겠다고 하느냐며 공사가 초기 사업 목적에서 자꾸 변화하는 것에 거부감을 가졌다.*

그런데 MB 정부에서 농림수산식품부로 바뀐 이후 2008년 공사에 식품사업단을 설치하고 2010년 공사법에 식품 산업을 추가하는 시점에는 쉽게 진행되었다. 당시 MB 정부는 식품의약청이나 보건복지부 등의 반대에도 불구하고 식품을 농정에서 받아들이기로 이미 노선을 잡고 MB의 추진력, 기동성으로 밀어붙이던 상황이었다. 당시 농림수산식품부의 정운천 장관은 유통공사의 사외 이사를 역임한 적이 있었고, 정운천 장관의 ‘참다래 유통사업단’이 초기부터 유통공사의 주요 고객이었으며,

농산물 현장에 살았던 사람이기에 공사의 입장을 적극적으로 지지하였다. 또한 유통공사는 욕을 먹어가면서도 이미 식품 사업기능을 준비하고 있었기에 수월하게 진행될 수 있었다."

외부 인사도 동일한 진술로 뒷받침하였다.*"'한국농수산식품유통공사'로 변경하던 시점에는 이미 농림수산식품부와 보건복지부의 명칭과 영역이 조정된 이후이기에, 보건복지부 등도 크게 반대하지 않았다. 또한 식품 영역으로 시작한 홍보, 컨설팅 등 소프트웨어 사업은 이권이 민감하지 않은 분야이다. 기존에 동일 업무를 수행하던 기관도 없이 새로 시작하는 사업이었다. 당시의 공사 사장도 식품 사업이 블루오션이라 보고 적극적으로 주도하였다."*

즉 공사의 업무 범위 및 조직이 대통령, 정부부처, 국회 등 상위 기관에 의해서 결정되는 것만이 아니라, 공사 자체적으로도 변화를 추동하는 일종의 창도자(advocate)의 역할을 하는 것으로 볼 수 있다. 이 과정에는 상위 국가기관인 장관의 의지. 대통력의 추진력과 지지가 주요하게 작용하였다.

이와 같이 한국농수산식품유통공사는 '식품'이라는 사업 영역 확장의 계기를 마련하기는 하였으나, 구체적인 실행 방안은 미흡한 실정이며, 현재로서는 한식홍보, 외식산업 컨설팅 등에 그치고 있다. 또한 위탁 사업으로 외식업체에 자금 지원을 하고 있기에, 경기침체 시기에 음식점 등 개인사업자에 대한 시혜적 정책이 된다는 우려와 비판을 낳고 있다.

(2010년 국정감사 -농수산물유통공사)

○강봉균 위원

지금 식품산업이 중요하다고 해서 농림수산부에다 '식품'자까지 붙여 놓고, 앞으로는 공사에도 '식품'자를 넣겠다고 지금 그러는 건가요?

그런데 식품산업 육성을 위한 정부 정책이 어떤 방향으로 가고 있는지조차도 지금 불분명한 상황이란 말이에요.

그래서 예를 들면 정부 차원의 식품산업 육성은 해외시장 개척에 초점을 맞춰 주어야 되는 거고 국내는 다르다 말이에요, 그렇잖아요? 내국인이 먹는 식품이라는 것은 안전성 관리 같은 것 제대로 하면 되는 거기 때문에 전연 성격이 다르다 말이에요.

그래서 '지금 공사가 하는 일이 뭐냐?' 이런 질문을 했더니, **'수출지향형 국가 산업단지로 식품클러스터를 만들어 놓고 외식 업체의 시설현대화를 지원하겠다'** 이런 얘기란 말이에요. 맞습니까?

이것 담당하는 분이 수출이사인가요?

○농수산물유통공사수출이사 윤인택

외식산업의 시설현대화 관련해서는 외식산업의 시설현대화라든가 그런 것에 대해서 컨설팅을 저희가 하고 있습니다. 컨설팅 업체를 선정해서 그 업체를 통해서 파급시키려고 하고 있습니다. (중략)

○강봉균 위원

지금 보니까 공사에서 금년에 식품산업 육성을 위한 예산이 820억 정도가 확보돼 있나요? 그게 공사의 돈인가요, 아니면 정부에서……

○농수산물유통공사사장 윤장배

예, 예산은 저희들이 확보돼 있습니다.정부 예산입니다. 정부 예산에 식품산업에 대한 지원 예산이 전체가 있고요. 그중에서 공사가 수행하는 사업에 대한 그 예산은 저희들이 수행하게 됩니다.
(중략) ○강봉균 위원
그 내용 중에, **이런 돈을 어디다 쓰나 봤더니 822억 중에서 573억이 식품업체에 돈 빌려주는 거라고요, 맞습니까?**
(중략) ○강봉균 위원
그래서 대우 출신을 특별히 수출담당 이사를 맡긴 것은 뭔가 센스가 있어야 된다 이런 뜻이겠는데, 이렇게 자금 융자해 주는 것은 별 의미가 나는 없다고 생각을 해요.
이것 주로 음식점들인가요? 음식점인가요, 식재료 가공하는 제조업체인가요?
○농수산물유통공사수출이사 윤인택
식재료 가공하는 데도 있고 음식점도 다 있습니다.
○강봉균 위원
아니, 큰 규모의 식품기업들한테 주는 거예요, 음식점들한테 주는 거예요?
○농수산물유통공사수출이사 윤인택
중소업자들입니다.
○강봉균 위원
제조업체한테 주느냐, 아니면 식품 서비스업에 주느냐 그걸 물어보는데……
○농수산물유통공사수출이사 윤인택
제조업체에서 HACCP이라든가 식품안전성이라는가 이런 위생시설 관련된 업체들한테 주는 겁니다. (중략)
○강봉균 위원
그렇기 때문에 부처 이름에다 '식품'까지 붙여놓고요, 식품산업을 위해서 이게 식재료를 만드는 기업을 지원하는 건지, 아니면 외식업체를 하는 건지 이런 것도 아직 구분이 안 돼 있기 때문에 공사가 하는 일도 방향을 못 잡고 있는 것 같은 생각이 들어요.
한식세계화 하는 것하고 식품산업 수출하고 무슨 관계가 있나요?
(중략) ○강봉균 위원
여러분들이 말로 하는 것하고 실제하고 지금 안 맞다고요, 그렇잖아요? 그래서 방향을 잘 잡아야지 안 그러면 말만 무성하고 아무 실효성도 없고 농민들한테 도움도 안 되고 이런 오류가 생겨날 것 같아요.
아까도 얘기했지만 **식품산업은 식재료 가공하는 제조업체에 가까운 업체가 있고 또 최종 수요인 음식산업이 있을 텐데 이것은 서비스산업이라고요. 서비스산업에 정부가 관여한다고 뭐가 육성 발전되는 게 아니란 말이에요.**
어때요, 사장 내 얘기 틀립니까?
차라리 음식산업을 위해서는 전문 요리학교 같은 것을 유럽처럼 다양하게 이렇게 고급 교육을 시키는 이런 게 낫지 음식점에다 뭐 돈 빌려줍니까, 그래?
○농수산물유통공사수출이사 윤인택
위원님 말씀하신 대로 그런 조리학교들도 저희들이 적극적으로 지원을 해서 인력 양성도 하고 있고요. 식재료 부문에 대해서는 또 별도로 저희들이 제조가공업체에 대한 지원사업도 하고 있습니다.
○강봉균 위원
제가 하는 얘기는 지금 식품실장이 왔기 때문에 같이 들으라고 하는 얘기예요.
식품산업 육성하는 돈을 57억씩이나 음식점에 빌려주고 전문인력 양성하는 데 쓰는 돈은 15억밖에 안 된단 말이에요. 이게 바뀐 거예요. 잘못됐다고 생각을 한다고요.
지금 일자리는 만드는 것도 아주 전문적인 요리를 할 수 있는 사람들을 훈련시키면 그 사람들이 일자리를 만들어 냅니다, 스스로. 그런 걸 않고 있다고요.

4. 곡물조달사업 모색 (2010년-현재)

세계적인 이상 기후와 일부 국가의 곡물수출 제한 조치로 국제곡물시장의 불안정성이 점차 커지고 있는 추세이다. 그런데 우리나라는 수입곡물의 60~70%를 곡물메이저에 의존하는 취약한 구조이기에, 물가상승과 국민 먹거리 부족 등 식량안보 체계에 대한 우려가 정책문제로 대두되었다. 장기적 공급불안에 대비하여 안정적인 곡물 도입을 위한 곡물사업의 담당자로 공사가 선정되어 2010년부터 한국농수산식품유통공사가 곡물 조달사업을 추진하고 있다. 이에 한국농수산식품유통공사는 옥수수, 밀 등 수입의존도가 높은 곡물의 안정적으로 확보하기 위해 '2015년까지 연간 곡물수입량의 30%에 해당되는 400만t을 이 시스템으로 국내 도입 추진한다'는 목표 아래 국가곡물조달시스템을 구축하고 있다. 이에 2011년에 미국 합작투자계약 체결을 하고, 현지법인을 설립하여 본격적인 사업 추진을 위한 준비를 하고 있다.

이와 같이 한국농수산식품유통공사가 2011년 곡물조달사업을 착수하게 된 과정을 살펴보면, 국제 곡물 가격의 불안정으로 식량안보가 사회적 이슈로 대두되는 상황에서 공사는 이러한 사회정치적 기회를 활용하여 곡물조달사업을 주도적으로 제안하고 참여하였다. 인터뷰에 의하면 *"공사가 미래의 식량 위기에 대비하여 곡물조달사업을 계획하고, 농림수산식품부, 국회, 청와대에서 설득 작업을 많이 하였다. 에그 플레이션이 위험 요소로 부각되는 상황이었기에, 대부분 좋은 반응을 보였다. 청와대에서의 브리핑 후, 대통령이 '앞으로는 국가적으로 식량 안보위기가 올 수 있으니, 공사에서 계획해서 추진하라' 결정하였고 착수가 되었다. 다만 국회 일부에서는 이런 사업에 왜 공기업이 나서는지 비판 의견이 있었다."*

(2011년6월 농림수산식품위원회 법제사법소위)

○농림수산식품부제2차관 오정규

예, 농산물유통공사가 이제는 기능을 확대하는 걸로 됐습니다. **지금 식량위기를 맞아 가지고 국제곡물 확보의 첨단병으로서 민간과 같이 나가려고 하고요. 또 식품 분야도 저희들이 기능을 확대하기 때문에 지금 법정자본금 2000억 가지고는 신용을 가지고 외국에 나가서 곡물을 확보하기도 좀 어렵고 또 이것을 차입금으로 했을 경우에 여러 재무구조에 문제가 되고요.** 또 농한기금으로 하기에는 위탁사업이 아닌 자체사업이기 때문에 여러 가지로 저희가 한 1000억 정도는 증액을 받아야 될 것 같고, 관계 부처와 협의를 통해서 1000억 정도는 주기로 그렇게 돼서 신규사업을 하는 거기 때문에 저희들은 법정자본금을 2000억에서 3000억으로 증액하는 것이 타당하다고 생각합니다.

○이은재 위원

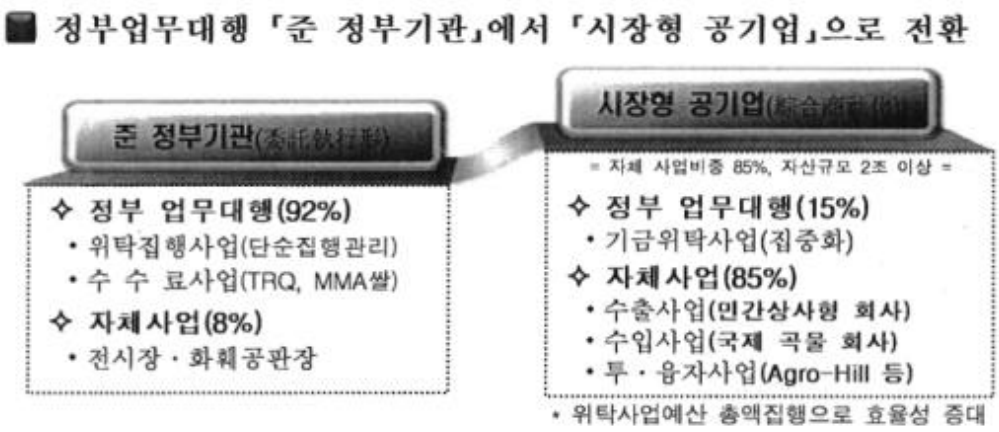
제가 강력하게 질의를 드려서 말씀을 드렸는데, 우선 이 1000억 원의 용도가 뭐냐, 왜 별안간에 이렇게 증액이 되냐, 그 말씀을 드렸고 기재부하고 협의 부분이 어떻게 됐느냐 그 두 가지를 아마

질의를 드렸던 걸로 알고 있는데, 이 증액의 내용은 지금 어떻게, 곡물시스템에 대한……
○농림수산식품부제2차관 오정규
예, 국가곡물조달시스템을 구축하는데요, 이게 전체 규모가 3000억 정도 사업을 금년 이미 4월달에 회사가 설립돼 가지고 합니다. 그런데 정부에서는 1230억 정도를 내는 걸로 지금 진행 중입니다.
○이은재 위원
그다음에 기재부하고는 어떻게 됐습니까?
○농림수산식품부제2차관 오정규
기재부하고는 자본금을 높여 주면, 1000억을 높이면 그 정도는 지금 납입하는 걸로 협의를 하고 있습니다.

한국농수산식품유통공사는 정부의 업무대행 사업이 92%(2010년 현재)에 이를 정도로 위탁사업의 비율이 높다. 공사의 규모는 공기업으로서는 작으며, 정부 위탁사업만을 수행하여서는 강한 확장의 원동력의 갖기가 어렵다. 따라서 공사는 국제곡물회사라는 자체 사업을 통하여 공사의 발전과 확장의 기회로 삼으려는 것으로 해석할 수 있다. 재정적 측면에서도 2011년 공사법 개정을 통하여 '공사의 법정자본금을 2천억원에서 3천억원으로 증액'한 것도 곡물조달사업과 관련이 있음을 위의 곡정감사 자료에서 확인할 수 있다.

그러나 곡물조달사업은 "사실상 성공 여부는 불투명한 사업" "당장 수익을 내기에는 어려운 사업"이라는 공사 내·외의 공통된 견해가 있기에, 수익을 단기적으로 도모하지는 않는 것으로 보인다. 다만 성공 가능성이 높지 않음에도 불구하고 공사가 '국가 미래를 위하여 필요성이 인정되는 사업'을 수행한다는 면에서 존립 기반과 정당성을 확보할 수 있으며, 사업의 시행 과정에서 조직 확장의 원동력이 될 수 있다.

<그림4> 2010년 농수산물유통공사 개혁방안 '2015년 비전'



이와 같이 곡물조달사업은 사업의 성공 여부가 불확실하고 사업규모가 크기에 국회의 예산 확보 과정에서 많은 비판과 우려가 존재한다. 성공 가능성이 낮다는

비판을 극복하고 막대한 재정 소요를 감당하기 위하여, 공사는 민간사업을 포함한 대형 컨소시엄을 구성하여 대응하였다. 민간업체들도 관심이 있는 사업이었음에도 성공가능성이 높지 않아 개별적 투자는 기피하였으나, 국가 공기업이 참여하면서 안정성이 일부 담보되었기에 컨소시엄으로 참여하였다.

(2010년 국정감사 -농수산물유통공사)

○김우남 위원
국제곡물회사 운영하는 거 있지요?
이걸 왜 유통공사가 직접 하려고 하십니까?

○농수산물유통공사사장 윤장배
그게 사실은 민간기업에서 굉장히 필요한 사업이라고 저희들은 생각을 하는데요. 국가에서 식량을 확보하기 위한, 저희가 1400만t 을 들여오고 있습니다. 그런데 거의 절대적으로 어떤 곡물 메이저라든지 국제시장에 아주 위험에 노출되어 있기 때문에……

○김우남 위원
저도 그렇습니다. **이 사업이 필요 없다는 것이 아니라 유통공사가 하는 것으로는 맞지가 않다, 또 성공할 확률도 적다, 왜 그러냐 하면 유통공사라는 것은 명백하게 얘기하면 주 업무는 우리 농산물 보호하고 수출하는 데 써야 됩니다. 기능을 다해야 돼요.**
그런데 외국의 주요 곡물메이저하고 경쟁해 가지고 수입을 해 들어오는데 유통공사가 앞장선다? 나는 공사 설립 목적과 맞지 않다고 생각합니다. 아까 사장님께서 민간기업의 역할을 얘기했는데 왜 민간기업이 컨소시엄에 참여하지 않습니까?

○농수산물유통공사사장 윤장배
지금 그래서 저희들은 민간기업하고 컨소시엄을 준비하고 있습니다.

○김우남 위원
물론 준비를 하고 있지요. 그래서 내년에 이미 예산 200억이 책정되어 있습니다.

○농수산물유통공사사장 윤장배
그런데 컨소시엄하는 거까지 포함해서 저희들은 얘기하는 겁니다.

○김우남 위원
컨소시엄에 지금 기업들이 다 부정적인 반응을 보이고 있지 않습니까?

○농수산물유통공사사장 윤장배
아니, 그렇지 않습니다. 지금 협의 중에 있는데요.

○김우남 위원
저희들이 받은 자료에는 지금 민간기업이 어떤 초기 리스크에 대한 부담, 그다음에 국제적인 곡물회사의 견제, 이것 때문에 상당히 기피를 하고 있다는 거예요.

○농수산물유통공사사장 윤장배
민간이 단독으로 하는 경우에는 기피를 하고 있는데요. 저희들이 들어와서, 정부기관에서 들어와 가지고 같이 동참해서 컨소시엄을 만들어서 하는 데는 관심을 많이 보이고 있습니다. 그래서 일일이 그 회사명을 제가 여기서 거론은 않겠습니다만 많은 회사들이 관심을 갖고 있고……

○김우남 위원
제가 생각하는 것은 그렇습니다. 관심을 갖고 적극적이어야지요. 거기에서 지금 선뜻 응하지 못하는 이유는 초기 리스크에 대한 부담……

한편 현재 가격안정사업은 현재로서는 MMA 쌀, TRQ 물량인 콩, 참깨 등을 정부 대행으로 수입하는 업무가 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 이 사업이 현재로서

는 공사의 주요한 사업이나 아래의 국정감사 지적과 같이 향후 MMA, TRQ 물량 축소가 예정되어 있어, 공사의 사업규모는 줄어들고, 또한 공사는 새로운 존립기반을 찾아야 하는 상황에 있다.

(2007년 국정감사 -농수산물유통공사)

◯한광원 위원

그다음에 한 가지만 더요.

한국·칠레 또 한국·미국 FTA 등 자유무역협정 체결이 되니까 우리 농수산물유통공사는 국영무역 중심 아닙니까? **그렇다면 이런 자유무역협정 체결로 농수산물유통공사 역할이 축소될 걸로 예상되거든요.** 거기에 대한 어떤 사장님 견해는 계십니까? 관두실 거니까 모르지만 그래도……

◯농수산물유통공사사장 정귀래

국영무역은 FTA나 DDA에서도 다 좀 없애는 쪽으로 지금 가고 있기 때문에 아무래도 10년까지는 그대로 하더라도 그 이후에 5년 이후부터는 업무를 좀 전향을 해야 될 걸로 봅니다.

그래서 다른 유통업무를 개발을 해야 되지 않냐, 예를 들면 좋은 유통체계라든지 또 포스트 하비스트(post-harvest)라든지 새로운 분야의 유통조성을 위한 사업들을 개발해 나가야 되지 않냐 그렇게 지금 보고 있습니다.

◯한광원 위원

저는 농수산물유통공사가 미리 대비를 해야지 굉장히 우려가 됩니다. 그 훌륭한 조직하고 인적자원을 가지고 제대로 이것을 대처를 못 한다면 앞으로 KREI하고 유통공사하고 같이 합하거나 이럴 수도 있는 것도 아니겠어요, 그렇죠?

5. 사례의 검토

2012년 현재 한국농수산식품유통공사는 농수산물 수출진흥 (해외시장개척 및 수출알선, 무역정보 및 수출자금 지원 등), 농수산물 유통혁신 (산지유통조직 육성, 직거래 활성화, 시군유통회사 설립 지원 등), 농수산물 수급관리 (정부비축사업(수매, 수입), MMA쌀 도입·판매, 남북 농업협력 등), 농수산식품 산업 육성 (식품업체 경영활성화 및 인프라 구축, 한식세계화 등)을 주요 사업으로 추진하고 있다.

<그림5> 2012년 한국농수산식품유통공사 주요 사업 분야

1990년대 이후 한국농수산식품유통공사는 핵심 사업이 자주 바뀌었고 현재도 우선순위가 확립되지 못한 상태이다. 공사로서는 정부의 위탁사업 뿐만 아니라 자체사업을 강화하려는 의도 하에 곡물조달사업을 적극적으로 추진하고자 하나 사업결과가 불확실하고 사업규모가 크기에 국회 등의 비판과 예산 확보의 어려움이 있는 실정이다. 정부조직의 개편과 식품사업 육성 정책으로 공사의 사업영역을 '식품'으로 확대하는 공사법 개정을 마련하여 사업 영역 확장의 계기를 마련하였으나, 구체적인 실행방안은 아직 미흡한 실정이다. 한편, 2010년 배추가격 파동 등 사회경제적 사건의 발생으로, 정부의 가격안정 정책이 강조되면서, 유통개선 및 가격안정 업무에 대한 사회적 요청이 높아졌다. 그러나 농협과의 업무 범위 조정이 확정되지 않았고, 자금과 조직이 부족한 상황에서 공사가 정책적 필요성에 부합하지 못하고 있

다.

<표6> 2007-2012년 한국농수산식품유통공사 결산

구분	2007 결산	2008 결산	2009 결산	2010 결산	2011 결산	2012 추정
해외시장개척	44,210	57,416	65,378	71,014	98,674	100,644
비축사업	14,191	14,325	14,463	14,621	15,425	15,954
유통및수출지원사업	36,710	41,451	63,197	81,506	68,135	42,148
금융사업	23,124	23,884	24,582	25,677	27,007	26,722
대북지원사업	101,417	0	0	15	0	0
aT센터 운영	5,868	6,527	6,802	6,916	7,027	7,040
화훼공판장운영	8,141	8,402	9,026	9,912	10,014	11,408
기금관리사업	1,266	1,242	1,040	1,168	1,344	1,397
TRQ쌀관리사업	2,370	3,136	3,805	4,038	4,678	4,835
사이버거래소 사업	-	-	3,555	3,420	3,491	6,386
합계	237,297	156,383	191,848	218,287	235,795	216,534

조직의 영토 변화와 조직 전략의 관계에 관한 Meyer 연구 결과에 따르면, '영토가 광범위하고 비일관적인 조직은 이 기간 동안에 쇠퇴하는 경향이 있다'고 한다. 1990년대 이후 한국농수산식품유통공사의 핵심 사업영역은 매우 비일관적이었다. IMF 이후 3차에 걸친 구조조정으로 2000년 580명이 된 정원이 12년이 지난 현재까지도 566명으로 유지되고 있어, 조직의 확장이 이루어지지 못한 것은, 해당기간 사업의 비일관성과 연관성이 있는 것으로 판단된다.

(2010년 국정감사 -농수산물유통공사)

○.위원장 최인기

여러분에 대한 그동안의 많은 노력 또 성과가 있음에도 불구하고 어찌되었든 이번 채소 파동에서 본 것과 농촌의 현장에서 우리 농어민들이 느끼는 그런 유통공사의 기능과 역할에 대해서 실망스러움이 매우 크다 그런 내용의 지적을 많이 한 것으로 제가 종합 정리할 수 있겠습니다.

제가 농식품부장관할 때에도, 15년 전입니다마는 유통공사가 있었는데 기본적으로 여러분들이 아까 김효석 위원께서도 지적을 했지만 유통공사의 진로를 어떻게 할 것이냐, 고민하고 있는 것으로 제가 알고 있습니다.

그러다 보니까 유통공사 업무에 수출 진흥이 첫 번째 과제로 나왔어요. 그런데 그거는 아니지요. 유통공사가 수출 진흥이 첫 번째 업무는 아니지요. 본래 유통을 어떻게 할 것인지에 대해서 농안기금을 관리하고 국영무역 농산물을 대행하고 또 농수산물 수출입을 통해서 국내 시장가격 안정화를 도모하면서 농어민들의 소득증대와 적정한 이윤을 가지

고 생활할 수 있도록 이윤을 보장하고 또 도시민들에게도 적정히 이윤 속에서 소비자에게 좋은 농산물을 공급하는 그런 역할을 옆에서 여러분들이 돕고 있는 것이다 이런 생각을 하는데 기본적으로 농수산물유통공사가 정책부서인지, 집행부서인지를 명확히 해야 돼요, 여러분.

◯농수산물유통공사사장 윤장배

예.

(중략)

◯강봉균 위원

오늘 와서 보니까 **유통공사의 기능이 전문화되기가 어려울 정도로 산만하게 다양화되어 있다는 인상을 받습니다.**

예를 들면 국가곡물조달시스템을 만든다 이런 얘기가 있는데, 세계 곡물메이저와 경쟁할 수 있는 전문기관을 만든다는 것은 엄청나게 어려운 일이고 자본도 많이 필요한 거라는 말이에요.

◯농수산물유통공사사장 윤장배

그렇습니다.

◯강봉균 위원

이런 기능을 현재와 같은 이런 유통공사에서 할 수가 있겠어요?

◯농수산물유통공사사장 윤장배

저희 공사만으로는 부족합니다.

◯강봉균 위원

글쎄요, 그래서 **할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 본부와 잘 얘기해서 무슨 기능이라도 좀 제대로 해야 될 텐데, 너무 이게 산만한 것 같아요.**

그다음 농수산물 유통기능이 가장 핵심적인 기능일 텐데 이것만 보더라도 중장기적인 수급안정 기능을 하려면 유통구조를 개선하는 데 초점을 맞춰야 되고, 단기적으로 물가안정 기능을 하려면 도·소매 기능 이런 걸 확대하는 데 초점이 맞추어져야 된다 말이에요.

한국농수산식품유통공사는 시기 2에는 기존의 농수산물 저장 가공업을 완전히 해소하고 새로운 사업 조직으로 탈바꿈하였다. 이 시기에는 사회적 요구와 국가기관의 정책적 필요성, 공사의 생존·확장을 위한 전략이 일치하였다. 결과적으로 사회적 정당성과 지지를 얻어 조직의 핵심 영역을 전환하고 조직도 확장하였다.

반면 시기 3에는 식품산업, 농수산물 수출입 사업, 유통사업, 곡물조달사업 등이 혼재되어 나타나며, 이전의 사업이 축소되는 가운데 새로운 사업 영역을 계속 모색하고 있다. 사회적 요구와 정부의 정책적 필요성으로 기존의 유통 사업 담당자로서의 역할이 강조되기도 한다. 북한 교류 사업은 등은 정치외교 환경에 영향을 받고 있기에 2008년 이후 중단되어 버렸다. 국가기관 대행으로서 가격안정사업의 일환으로 농수산물을 수입하고 있으나, 이는 정책 환경의 변화로 줄어들 추세이다. 정부 및 대통령이 식품산업을 육성하려는 의지가 있고, 상위 정부부처가 개편되는 기회

를 활용하여 사업대상 재화를 식품으로 확대하였다. 국가적 필요 사업을 선도하고 공사의 자체 사업을 확장하고자, 곡물조달 사업이라는 새로운 사업을 개척하기도 한다. 이와 같이 공기업의 내부적 요인, 국가기관의 입장과 공공정책, 사회경제적 환경, 여론의 요구 등이 다양하게 공기업의 의사 결정에 영향을 미친다.

그러나 한국농수산식품유통공사가 이렇게 사업다각화가 진행된 결과, 기업의 조직력, 규모와 가치는 지난 10여 년간 정체되었다. 사업다각화가 기업가치에 미치는 영향은 긍정적·부정적인 경우 모두가 보고되고 있으나, 한국농수산식품유통공사가의 경우 확연하게 부정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 이는 핵심사업이 없는 사업다각화가 비효율성을 야기한 사례가 될 수 있다. 이러한 사업다각화가 진행된 과정이 민간 회사와는 다르게 복잡하고 다양한 요구에 대응할 수 밖에 없는 공기업의 특성이 작용했다는 점은 유의해 보인다.

제 5 절 조직 변화의 종합적 논의

1. 농어촌개발공사 발족과 농수산물 가공업 (1967년-1977년 : 시기1)

1) 농어촌개발공사 설립 (1967년) 및 농수산물 가공업 (1967년-1971년)

(1) 요약

박정희 대통령은 농어민의 소득을 증대시키려는 농공병진(農工竝進)정책을 강하게 추진하고자 1967년 농어촌개발공사의 설립을 직접 지시하였다. 농림부와 상공부는 부처의 우선 사업이 아니거나 투자 효율성이 낮다는 점 때문에 농수산물 저장·가공업을 추진하지 않는 상황이었으나, 대통령의 지시에 따라 농어촌개발공사의 설립을 추진하고 운영에 협조하였다. 강력한 중앙집권적 정치 상황에서 대통령의 지시사항에 대하여 이견을 제시하기는 어려웠으리라 보인다. 농어촌개발공사를 설립하는 과정에서 대통령이 각 기관의 업무 권한 및 책임을 지시하며. 정부부처 뿐 아니라 농협, 수협도 그 지시에 따름으로서 대통령과 각 기관은 마치 Allison의 합리적 행위자 모형처럼 일관되게 움직이는 모습을 보였다.

이와 같이 농어촌개발공사의 형성에서 대통령이 강력한 추진의 원동력이었으며 농림부, 상공부, 농촌진흥청 등의 정부부처나 농협, 수협은 수동적인 지지자나 실행자의 역할을 하였다.

한편 농어촌개발공사는 설립과정 상 대통령이 우호적 태도를 가졌기에, 규모가 작은 공기업이었음에도 불구하고 설립과 운영과정에서 특혜적 조치를 받는 등 발언권이 높았던 것으로 보인다. 이후에 살펴보듯이 이러한 특혜적 자율성과 발언력을 활용하여 공사는 20여 개의 투자회사를 설립하는 등 조직과 사업의 확장을 도모하였다.

(2) 이론의 적용

'농어촌개발공사' 설립 및 농수산물가공업 수행은 공기업과 상위 국가기관 양 자의 관점에서 자원의존이론으로 설명 가능한 조직 변화였다. 상위 국가기관인 대통령의 입장에서도 '농어촌 개발 및 소득 증진'이라는 환경의 변화를 이루기 위하여 공기업 조직을 설립하고 재정, 인력을 확장시키는 조직 변동을 지시하였다.

2) 투자회사 민영화 및 저장·가공업 축소 (1972년-1977년)

(1) 요약

1970년 전후에 농어촌개발공사가 수익성 악화로 자금 압박에 처하는 등 문제점이 외부로 드러나면서, 감사원 감사, 국정 감사 등 일련의 집중적 감사 끝에 정비가 필요하다는 결론이 내려졌다. 이에 따라 대통령 및 정부부처의 결정으로 조직을 축소하고, 1972년부터 1977년 사이에 19개 자회사를 민영화하는 등의 강력한 구조조정이 단행되었다. 또한 기존 사업영역 중 농협이나 수협과 중첩되는 부분은 농·수협으로 이관되는 것으로 상위 국가기관에 의하여 조정·결정되었다. 결과적으로 농어촌개발공사의 규모와 사업영역은 급격히 축소되었고, 대신 기술을 연구·전파하거나 자금을 조달하는 방식으로 민간 영역을 지원·육성하는 사업을 수행하게 되었다.

구조조정과 경영혁신과정에서는 감사원 등 정부기관과 국회 등이 주도적 발언권을 가지며 문제를 제기하였고, 대통령은 최종 결정권자로서 조정과 지시자로서의 역할을 하였다. 즉, 정책의 의제설정과 결정, 집행과정에서 정부부처 위주의 국가기관이 가장 우월한 영향력을 미쳤다.

농어촌개발공사는 구조조정의 수동적 실행자로서 대통령과 국가기관의 지시라는 제약 하에서, 사업과 조직의 축소를 최소화하는 방안을 제시하고 실행하였다. 정책의 결정과 집행 과정에서 타 기관의 감시, 견제 속에서도 대통령의 호의(好意)에 힘입어 농어촌개발공사가 일부 영향력을 행사하였음을 볼 수 있다.

농협과 수협은 농어촌개발공사의 발언력이 약화된 상황에서 사업영역에 대한 우선적인 권한을 인정받을 수 있었다. 농어촌개발공사는 직접 투자하는 기업성 위주의 사업을 대부분 중단하였고, 민간 영역을 육성·지원하는 기관으로 방향을 선회하였다.

(2) 이론의 적용

농수산물가공업의 축소 및 구조조정은 공기업의 입장에서는 무리한 사업 추진에 따른 낮은 조직성과, 낮은 기술 효율성, 농수산물가공업 자체의 미성숙과 같은 외부환경에 맞도록(fit) 조직 구조를 변화시키는 것이었기에 상황이론으로 설명 가능하다. '조직 성과 하락에 따른 조직 여유자원 및 규모의 축소'라는 신상황이론의 자기교정적 순환(self-correction loop)의 증거가 된다. (전영한, 2004)

상위 국가기관인 정부부처, 대통령의 입장에서는 사업 실패와 낮은 조직성과에 대하여 책임을 추궁하고 구조조정을 결정하였기에, 정당성을 확보한다는 점에서 자원의존이론적인 동기가 강한 관리적 재량(managerial discretion)이었다고 볼 수 있다. 자원의존이론에서 보는 구조변화는 보다 강한 정치적 배경을 가지고 있다. (전영한, 2004) 상위 국가기관의 입장에서도 낮은 조직성과, 낮은 기술 효율성, 경제적 외부 환경에 맞도록(fit) 조직 구조를 변화시키는 상황이론으로도 설명 가능하다.

2. 유통·가격안정사업과 농수산물유통공사 전환 (1978년-1996년 : 시기 2)

1) 농수산물 가격안정 및 유통사업 참여 (1978년-1986년)

(1) 요약

1970년대 정부가 농수산물 가격의 불안정과 유통시설의 부족, 주먹구구식의 유통구조 등 사회 문제에 대응하여, 농수산물 가격안정 정책과 유통개선 정책을 적극적으로 추진하게 되면서, 농어촌개발공사가 기존 사업과의 유사성으로 인하여 정부정책의 대행기관으로 지정되었다. 즉, 1978년에 고추파동이 발생하면서 농수산부는 농수산물가격안정사업단을 공사에 부설하여 농수산물 가격안정사업을 수행하게 하고 수입농산물을 조달청으로부터 인수하여 판매하게 하였다. 또한 1980년 <농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률>을 개정하여 공사에 유통개선 참여의무를 부여하였다. 이와 같이 정부부처의 필요성으로 인하여 정책적 도구로서 농어촌개발공사가 선정되었다.

이와 같이 사회문제에 대응하여 정부가 가격안정 정책과 유통개선 정책을 주도적으로 추진하면서 조달청, 농협 등 관련 기관과의 권한·범위를 조정하였다. 이에 공사는 조달청과 농협의 사업을 인수 인계받게 되면서 '가격 불안정에 대처한 가격안정사업, 농수산기술의 진보에 따른 과잉생산 시 가격하락을 막는 유통관련사업, 그리고 농가소득의 안정과 관련된 농수산물의 수출입사업'이라는 추가적인 사업영역을 확보하게 되었다.

(2) 이론의 적용

가격안정사업 착수는 농수산물 가격 안정이라는 정책적 필요로 공사에 '농수산물가격안정사업단'이 설치되는 등 정치경제적 환경 변화에 적응하고자 하는 목적 지

향적인 조직 변화였다. 이에 상황이론을 적용할 수 있으나, 조직 관리자의 재량권이 크지 않았다는 점에서는 본 논문에서는 자세히 다루지 않았지만, 강제적 동형화(coercive isomorphism)으로 볼 여지도 있다.

2) 유통사업 확장 및 농수산물유통공사로의 전환 (1986년-1991년)

(1) 요약

1979년 이후 농어촌개발공사는 감사원 등 정부부처의 강한 비판으로 생존에 위협이 되는 도전에 직면하였다. 농어촌개발공사는 '공기업 조직의 유효성'에 의문을 제기하는 상황에서 오히려 '농어촌개발공사의 설립목적에 농수산물의 가격안정 및 유통개선사업을 통한 농수산물 수급안정기능을 추가하는' 법안을 추진하는 대안을 수립하여 접근하였다. 이러한 대안에 감사원, 경제기획원 등 반대 견해가 많았으나 '농수산 가격안정 정책을 추진할 세력이 생산자단체보다 농어촌개발공사가 적합하며, 기존 공사의 사업과 유사하다'는 논리로 집요한 설득작업을 펼쳤다. 공사는 생존의 위협과 도전이 있는 상황에서 임직원 교육, 청와대·경제기획원·농수산부·국회 등 국가기관에 대한 설득, 사업영역이 중첩되는 농협과의 인맥을 통한 조정작업 등 전략적 대응으로 조직의 유지와 확장을 도모하였다. 물론 "설득하는 과정에서 어떠했느냐, 이해관계자의 보이지 않는 불만이 있었느냐의 차이일 뿐, 결과적으로는 행정부 국회가 수용했기 때문에 공기업 조직이 바뀌는 것"이라고 진술하듯, 조직 변화의 과정에서 공기업 자체 권한의 제약은 존재한다.

이와 같이 '농수산물 유통사업과 가격안정'이라는 사업 영역은 정부부처의 필요성으로 농어촌개발공사가 담당하게 되었으나, 이후 공사가 조직의 안정적 유지와 확장을 위하여 본 사업영역을 <공사법>에 설립목적으로 명문화하기 위해 전략적으로 주도하였다.

1980년대까지 정부는 농수산물 유통개선을 위한 기본 계획을 수립하여 이에 대한 지원역할을 해왔고, 정부를 대행하는 유통기능은 주로 협동조합에 의해서 수행되고 있었다. 그러나 생산자단체 뿐 아니라 정부의 유통기능을 대행할 유통전담기구의 설립이 필요한 상황이었기에, 정부는 1985년 '농어촌 종합대책'의 내용 중 농수산물 수급안정 정책 등이 공사가 그동안 추진하여온 기능과 부합되므로 농어촌개발공사를 농수산물유통공사로 명칭을 변경하고자 하였다.

농어촌개발공사 측에서도 당시의 상황을 조직의 발전을 도모하는 기회로 삼고, 농어촌개발공사를 농수산물유통공사로 개편하여야 한다는 필요성을 정부와 국회에

적극적으로 홍보하여, 1986년의 '농수산물유통공사'로 명칭을 변경하는 공사법의 개정을 이끌어냈다.

농어촌개발공사의 설립은 대통령의 복지 농어촌 건설 구상에 의한 지시사항으로 이루어졌다. 하지만 농수산물유통공사로의 전환은 그간 고도의 경제성장에 따른 농업의 여건변화에 대응하기 위한 농어촌 종합대책의 발표 등에 의한 것이었다. 또 농어촌개발공사가 그동안 추진해온 사업 개발에 따라 스스로 체질 개선을 위한 혁신의 의지를 가진 것이 직접적인 동기가 되었다는 점에서 농어촌개발공사의 설립 과정과는 차이가 있었다.

(2) 이론의 적용

유통사업으로의 확대 및 '농수산물유통공사' 변경은 초기에는 유통구조 개선이라는 정책적 필요로 공사의 유통업무가 시작되었기에, 정치경제적 환경 변화에 적응하고자 하는 목적지형성이 강한 조직 변화로, 상황이론을 적용할 수 있다. 그러나 기존의 농수산물 가공업이 축소된 상황에서 공사가 새로운 주사업을 확보하기 위하여 공기업법 상 사업의 전환과 명칭 변화를 추구하는 과정은, 자원의존이론으로 설명되는 변화였다. 공사의 낮은 성과와 공사의 존립에 대한 비판적 견해 등 비우호적 상황에도 불구하고, 조직 유지와 확장을 위하여 적극적으로 관련 기관을 설득하는 포섭(co-optation) 전략을 사용하였다.

3. 식품산업, 수출사업 및 곡물조달사업 모색 (1992년-현재 : 시기 3)

1) 유통사업 축소 (1997-현재)

(1) 요약

IMF 외환위기가 발생하여 강력한 구조조정 정책으로 공공 부문의 효율성을 확보하고자 하였으며, 이후 기획예산위원회에서 '공기업 경영혁신 방안'을 수립하기에 이르렀다. 이에 따라 공사는 공기업 구조조정 및 경영혁신 계획 아래 1997년 9월부터 2000년까지 3차에 걸친 조직개편을 단행하여, 당시 정원 945명을 580명으로 축소 운영하였다. 또한 97년 '5실 10처 1월 10지사 2사업소'이던 조직을 축소·개평하여 99년에는 '3실 7처 1원 5지사 1사업소'가 되었다. 1998년에 비축기지 시설 운영의 아웃소싱이 이루어졌고, 2001년에 중계동물류센터를 매각하였다. 또 자회사는 모

두 민영화한다는 방침에 따라 1999년에 매일유업(주)을, 2002년에 한국냉장(주) 및 노량진수산시장을 매각 완료함에 따라 모든 투자회사의 민영화를 완료하였다.

중계동 물류센터나 종합직판장은 전부 민영화되면서 '농수산물 가격안정 및 유통' 사업은 대폭 축소되었고, 대신 정보 제공을 중심으로 간접적 민간 지원 사업은 유지하였다. 이는 1990년대 대형 할인매장의 지배력이 강화되고 있는 등 유통사업의 환경이 바뀐 가운데, 국가기관의 결정으로 공기업의 조직 및 사업이 축소된 것이다.

(2) 이론의 적용

유통사업 축소는 공기업의 관점에서는 IMF 이후 경제적 외부환경에 따르기 위하여 조직을 축소한 것으로 상황이론적 변화로 볼 수 있다. 그러나 대통령과 기획재정부를 포함한 상위 국가기관의 관점에서는 공기업 경영혁신을 통해 정부의 정당성을 확보한다는 측면에서 자원의존이론 측면의 변화를 추구하였다고 볼 수 있다. 상위 국가기관의 입장에서도 경제적 외부 환경에 맞도록(fit) 조직 구조를 변화시키는 상황이론으로도 설명 가능하다.

2) 식품사업 모색 (2008년-현재)

(1) 요약

2008년 이명박 정부에서 '농림수산식품부'로 정부조직 개편이 이루어지는 정치적 환경 하에서, 공사의 명칭을 '한국농수산식품유통공사'로 변경하고 사업대상 재화를 '농수산물'에서 '식품'으로 확대하는 법령이 2010년 통과되었다. 정부부처의 개편으로 농림수산식품부가 상위부처가 된 상황에서 공사는 사전적으로 TF 팀을 조직하여, 사업범위를 '식품' 영역까지 확장하고 공사명을 '한국농수산식품유통공사'로 변경하는 법률 개정안 통과에 전략적으로 임하였다.

즉 공사의 업무 범위 및 조직이 대통령, 정부부처, 국회 등 상위 기관에 의해서 결정되는 것만이 아니라, 공사 자체적으로도 변화를 추동하는 일종의 창도자(advocate)의 역할을 하는 것으로 볼 수 있다. 이 과정에는 상위 국가기관인 장관의 의지. 대통력의 추진력과 지지가 주요하게 작용하였다.

(2) 이론의 적용

식품사업으로의 진출 및 '한국농수산식품유통공사' 변경은 공기업의 관점에서는 상위 정부부처가 개편되는 정치적 외부환경의 변화에 부합하는 상황이론적 변화였다. 그러나 새로운 사업의 개발을 위하여 공기업이 지속적으로 노력하였던 바, 자원의존이론 측면의 동기도 강하였다.

농수산식품부와 대통령이라는 상위 국가기관의 관점에서는 '식품산업 육성'이라는 환경의 변화를 이루기 위하여 공기업을 활용하고 농수산식품부의 산하 조직을 확장한다는 면에서 자원의존이론 동기의 변화였다.

3) 곡물조달사업 모색 (2010년-현재)

(1) 요약

국제 곡물 가격의 불안정으로 식량안보가 사회적 이슈로 대두되는 상황에서 공사는 이러한 사회정치적 기회를 활용하여 곡물조달사업을 주도적으로 제안하고 참여하였다. 공사는 국제곡물회사라는 자체 사업을 통하여 공사의 발전과 확장의 기회로 삼으려는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 곡물조달사업은 "사실상 성공 여부는 불투명한 사업" "당장 수익을 내기에는 어려운 사업"이라는 공사 내·외의 공통된 견해가 있기에, 수익을 단기적으로 도모하지는 않는 것으로 보인다. 성공 가능성이 낮다는 비판을 극복하고 막대한 재정 소요를 감당하기 위하여, 공사는 민간사업을 포함한 대형 컨소시엄을 구성하여 대응하였다.

(2) 이론의 적용

곡물조달사업 진출은 공사가 새로운 사업을 발굴·확장하고. 재정을 확충하며 '국가 필요 사업'을 선도적으로 수행한다는 정당성을 확보한다는 측면에서 자원의존이론에 부합하는 변화였다. 또한 외부의 비판에 대응하기 위하여 민간과 컨소시엄을 이루어 연립(coalition) 전략을 사용하였다.

이상에서 설명한 것을 정리하면 <표7> 과 같다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구 내용의 요약

<표7> 요약 및 조직 구조 변화에 대한 설명

구분		국가기관 / 공공정책	산업 내 민간부문	공기업 (aT)	조직 구조 변화에 대한 설명	
					공기업 (임원진) 관점	상위 국가기관 관점
시기 1	'농어촌개발공사' 설립 -농수산물 가공업	■ 대통령 -강력한 정책적 의지 (농어촌 개발 및 소득 증진) ■ 정부부처 -공사 설립 전에는 부정적 견해 -대통령의 지시에 순응	■ 농협/ 수협 -공사 설립 이전부터 농수산물 저장·가공업 수행 -대통령이 강한 정책 추진 위해 농협, 수협보다 직접적 정책도구인 공기업을 구상 ■ 민간 자본 부족 -수익성 낮은 분야	■ 강력한 사업 추진 -초대사장의 강한 영향력 -자회사 22개 설립 -운영과정에서도 대통령 호의 바탕으로 우월권 가짐	■ 자원의존이론 -조직 확장	■ 자원의존이론 -대통령의 자원 확보:재정, 인력 확보를 통한 강한 추진력 -농협 등과 업무 중복 있으나, 신속한 정책 추진 위하여 공기업 설립 지시
	농수산물 가공업 축소	■ 정부부처, 국회, 대통령 -감사 -공기업 조직 축소 및 구조조정 결정		■ 조직 축소 -경영실적 악화 ①대통령 호의 바탕으로 무리한 사업 추진하여 실패 ②농수산물가공업 효율성 낮음 ③농수산물가공업이 성숙하기에 부적합 -자회사 민영화 , 구조조정	1 상황이론 -낮은 조직 성과 -기술적 요인 (낮은 효율성) -경제적 외부 환경 2 자원의존이론 -조직 축소의 최소화 도모	1 자원의존이론 -사업 실패에 대한 책임 추궁으로 정당성 확보 (관리적 재량) 2 상황이론 -낮은 조직 성과 -기술적 요인 -경제적 외부 환경

구분		국가기관 / 공공정책	산업 내 민간부문	공기업 (aT)	조직 구조 변화에 대한 설명	
					공기업 (임원진) 관점	상위 국가기관 관점
시기 2	가격안정 사업	■ 정부부처/ 국가정책 -고추파동 등 농수산물 가격 급등락 상황에 정책개입 필요	■ 농협 -가격안정사업 확장을 정부에 요청 -수입농산물을 국내 생산자 단체인 농협이 취급하는 것이 적절하지 않다는 판단으로, 정부가 공사에게 위탁	■'농수산물가격안정사업단' 공사에 부설로 설치 -수입농산물 관리 -국가정책 수행	■ 상황이론 -정책적 필요로 공사에 '가격안정사업단' 설치가 이루어짐	■ 자원의존이론 -신속한 사업의 수행 -정당성 확보 :수입농산물 취급 업체의 선정에 대한 관리적 재량
	'농수산물 유통공사' 변경 -유통사업	■ 정부부처/ 국가정책 -[초기] 유통구조 선진화 정책으로 공사에 유통업무 부여 -[유통사업 확장 및 명칭 변경] 낮은 경영실적으로 감사원, 경제기획원 등 공사의 존립에 비판적	■ 농협 -사업영역 중복되어 반대. 공사의 적극적 설득 작업 ■ 민간업자 -영세 및 난립	■ 조직 유지 및 확장을 위한 적극적 대응 -낮은 경영실적 등 공사의 존립에 위기의식 -청와대·경제기획원·농수산부 등 비판적 국가기관에 대한 설득, 농협에 대한 설득, 학계의 도움 등	1 자원의존이론 -관련 기관 포섭 (co-optation) 2 상황이론 -[초기] 정책적 필요로 공사에 유통업무 부여	
시기 3	유통사업 축소	■ 정부부처/국가정책 -1998년 공기업 구조조정	■ 민간 -1990년대 대형 유통업체 확산 ■ 농협 - 사업 중복. 현재는 농협이 대부분의 국가위탁 농수산물 유통/가격안정사업 수행	■ 조직 축소 -'98 공기업 경영혁신 계획. :정원 945명 → 580명 :비축창고 아웃소싱 :중계동물류센터 등 종합직판장, 자회사인 매일유업, 한국냉장, 노량진수산시장 매각 -간접적 지원 업무로 방향 전환	■ 상황이론 -경제적 외부 환경 :IMF 이후 공기업 경영혁신	1 자원의존이론 -공기업 경영혁신을 통한 정당성 확보 2 상황이론 -경제적 외부 환경

구분		국가기관 / 공공정책	산업 내 민간부문	공기업 (aT)	조직 구조 변화에 대한 설명	
					공기업 (임원진) 관점	상위 국가기관 관점
시기 3	'한국농수산식품유통공사' 변경 -식품사업	■ 대통령/ 정부부처/ 국가정책 -식품산업 진흥 위한 정부정책 방향 설정. 대통령 의지. -정부부처 조직 개편으로 '농림수산식품부' 설립. -농림수산식품부 초대 장관. 농수산물유통공사와 우호적 관계. 공기업 확장의 지지자.	■ 기존 타 기관과 업무 중복 적음	■ 사장 및 임원진의 적극적 추진 -신산업 발굴 -위기의식	■ 상황이론 -정치적 환경 : 정부 조직 개편 (농림수산식품부) ■ 자원의존이론 -새로운 사업 발굴 위한 지속적 노력	■ 자원의존이론 -식품산업 육성 수단 확보 -산하기관의 조직 확장
	수출 및 해외시장 개척사업 착수/축소	■ 정부부처 -[초기] 소극적 ■ 대통령/ 정부부처 -[김대중 정부/ 이명박 정부] 농수산물 수출에 대한 정책적 강조		■ 1992년 무역사업단 신설 ■ 조직 확장/ 축소 변화 반복		
	곡물조달 사업	■ 대통령/ 정부부처 -공사가 적극적으로 설득. -식량안보 위기 상황과 맞물려, 대통령 재가	■ 기존 타 기관과 업무 중복 없음 ■ 민간 -성공가능성이 낮아 개별적 투자 기피 -국가 공기업이 주도한 컨소시엄에 참여 ■ 농협 -컨소시엄 불참. 국내 농업에 주된 관심	■ 공기업 -국가위탁사업 외 자체사업 확장 추구 -성공 여부는 불투명. 단기적 수익 불가능 -식량 안보 위기 환경에서 필요성 인정됨	■ 자원의존이론 -사업 확장. 재정 확충 -정당성 확보 (장기적 국가 필요 사업) -연립(coalition) 전략 (민간 컨소시엄)	

제 2 절 연구의 결론

한국농수산식품유통공사의 변화를 시계열적으로 되짚어 보면서 확인한 사실로, 공기업의 형성과 변동에 대하여 도출할 수 있는 연구의 결론은 다음과 같다.

첫 번째, 동일한 사안에 대하여서도 공기업과 상위 국가기관이라는 관점에 따라 상황이론 혹은 자원의존이론이 차별적으로 적용된다. 이는 조직개편과정에 관계하는 참여자들의 입장과 태도가 상이하기 때문일 것이다.

특히 공기업 조직이 축소하는 경우, 공기업의 관점에서는 상황이론으로 설명할 수 있으나, 상위 국가기관 관점에서는 국가기관이 정치사회적 정당성을 확보할 수 있다는 점에서 자원의존이론 측면의 동기가 있다. 구체적으로 ① 농수산물가공업을 축소한 경우에는 사업실패의 책임을 물어 공기업 구조조정을 단행하였고 ② 유통사업을 축소한 경우에는 IMF 체제에 적합한 조치를 취하기 위하여 공기업 경영혁신을 실행하였는데, 모두 산하기관인 공기업의 축소가 상위 국가기관 입장에서는 사회적 정당성을 확보하는 결정이었다고 설명할 수 있다 즉, 관점을 달리 적용하면, 조직의 확장 뿐 아니라 조직의 축소도 '조직이 불확실성을 낮추고 환경 의존도를 낮추기 위하여 환경에 대응'으로 파악할 수 있다.

국가기관의 관점에서는 하위 정부조직을 축소·감축하는 것이 정당성 확보를 위한 관리적 재량으로 볼 수 있다. 즉, 관점을 달리 적용하면, 조직의 확장 뿐 아니라 조직의 축소도 '조직이 불확실성을 낮추고 환경 의존도를 낮추기 위하여 환경에 대응'으로 파악할 수 있다.

두 번째, 공기업 변동의 주도자 및 추동력은 시대와 환경에 따라 차별적으로 나타났다. 시기 1은 발전국가 패러다임 하에서 대통령이 경제성장을 주도적으로 계획하고 지시하는 시대였다. 박정희 대통령은 공약사항으로 농공병진(農工竝進) 정책을 제시하고 공사의 설립을 지시하였으며, 운영과정에서도 공사 업무의 구체적인 내용까지 지시하고 보고받았다. 농어촌개발공사의 형성에서 대통령이 강력한 추진의 원동력이었으며 농림부, 상공부, 농촌진흥청 등의 정부부처나 농협, 수협은 수동적인 지지자나 실행자의 역할을 하였다.

그러나 시기 2와 시기 3에는 사회가 다원화·민주화 되어가는 가운데, 사회경제적 점화사건, 정부의 정책적 필요성, 공사의 전략적 행태의 조합으로 공사의 변동이 발생하였다. ① 고추 파동, 배추값 하락 등과 같은 사회경제적 요인이 발생하는 가운데 국가기관이 정책적으로 대응하는 과정에서 공사의 역할 및 사업영역을 결정하

였다. 한편 공사는 기존의 사업영역이 축소된 상황에서 조직과 사업영역을 확장하기 위하여 능동적·지속적으로 새로운 사업이나 관계법 개정을 제시하고 설득하는 등 전략적으로 임하였다. 즉 정부부처의 필요성이 존재하였으나 환경과 상황을 기회로 삼아 공사가 생존전략 차원으로 가능한 정책 대안을 제시하였다. ③ 시기 3에는 정부 및 대통령이 식품산업을 육성하려는 의지가 있고, 상위 정부부처가 개편되는 기회를 활용하여 사업대상 재화를 식품으로 확대하였다. 사회적 요구와 정부의 정책적 필요성으로 기존의 유통 사업 담당자로서의 역할이 강조되기도 한다. 북한 교류 사업은 등은 정치외교 환경에 영향을 받고 있기에 2008년 이후 중단되어 버렸다. 국가기관 대행으로서 가격안정사업의 일환으로 농수산물을 수입하고 있으나, 이는 정책 환경의 변화로 줄어들 추세이다. 국가적 필요 사업을 선도하고 공사의 자체 사업을 확장하고자, 곡물조달 사업이라는 새로운 사업을 개척하기도 한다. 이와 같이 공기업의 내부적 요인, 국가기관의 입장과 공공정책, 사회경제적 환경, 여론의 요구 등이 다양하게 공기업의 의사 결정에 영향을 미친다.

세 번째, 공기업은 사회경제적 환경과 상위 국가기관이라는 제약·범위 내에서 주도적으로 사업을 확장하고 조직의 변동을 이끌어 낼 수 있음을 보았다. ① 고추 파동이라는 사회적 환경과 유통관련 정부산하기관을 필요로 하는 정부부처의 상황을 활용하여 농어촌개발공사는 주요 사업을 농수산물 유통업으로 전환·규정하고 명칭을 '농수산물유통공사'로 개정하는 법률안의 통과를 주도하였다. ② 정부부처의 개편으로 농림수산식품부가 상위부처가 된 상황에서 공사는 사전적으로 TF 팀을 조직하여, 사업범위를 '식품' 영역까지 확장하고 공사명을 '한국농수산식품유통공사'로 변경하는 법률 개정안 통과에 전략적으로 임하였다. ③ 국제 곡물 가격의 불안정으로 식량안보가 사회적 이슈로 대두되는 사회정치적 기회를 활용하여 공기업은 곡물조달사업을 주도적으로 제안하고 착수함으로서, 국가적 필요 사업을 선도하고, 정부 위탁 사업 뿐 아니라 공사 자체 사업을 확장하려 모색하고 있다. 즉 공사의 업무 범위 및 조직이 대통령, 정부부처, 국회 등 상위 기관에 의해서 결정되는 것만이 아니라, 공사 자체적으로도 변화를 추동하는 일종의 창도자(advocate)의 역할을 하는 것으로 볼 수 있다.

네 번째, 해당 산업의 성숙도, 산업 내 민간 부문과의 경쟁관계는 공기업의 사업과 조직 변동에 간접적으로 영향을 미쳤다. 공기업이 특정 산업에 진출할 시기에는 아직 시장이 형성되지 않았거나 민간 자본 투자가 적은 상황에서, 정부가 정책적 필요성으로 공기업에 사업을 부과하는 경우가 많았다. 따라서 공기업이 산업 영역

내에서 선도적인 위치에 있고 민간과의 경쟁관계는 많이 나타나지 않는다.

그러나 시장과 산업이 성장하여 민간부문과의 경쟁 관계가 많아지면서, 공기업의 사업을 축소하거나 중단하는 양상을 보인다. 공기업이 해당 사업을 축소·철수하는 과정에는 경쟁관계인 민간 조직의 공기업 사업영역에 대한 지적, 공기업 내부의 문제점, 국가기관의 결정 등의 다양한 양상이 나타났다.

한편 산업과 성숙하여 공기업이 사업을 축소하는 과정에서 공기업의 수익성 악화는 일관된 요인이 아니었다. 농수산물 수출입 사업과 같은 경우는 수익성이 높았음에도 불구하고 공공영역에 대한 문제제기로 사업을 축소하게 되었던 것을 볼 수 있다. 공기업이 사업을 축소·중단하는 데에 있어 수익성이 결정적 요인이 아니라는 점을 민간 조직과는 차별화되는 점이다.

① 농수산물 저장·가공업이라는 사업영역은 농어촌개발공사의 설립 당시에는 민간 투자가 적은 산업이었으나, 이후 농어촌개발공사의 사업이 확장되면서 농·수협을 포함한 민간 조직과 경쟁하는 영역이 되면서, 공사는 해당 산업영역에서 철수하게 된다. 그러나 저장·가공업에서 농어촌개발공사가 철수하게 된 과정에는 공기업의 사업 실적 악화와 자금 압박 등이 가장 주요한 요인이었으며, 공기업의 변동 과정에서 민간 조직이 반사적인 이득을 보게 되었다.

② 중계동 물류센터나 종합직판장 등 직접적 유통 사업은 1990년대 대형 할인매장이 생겨나며 민간영역과의 경쟁·중복이 심해지는 상황 가운데에서, IMF라는 사회경제적 격변기를 맞이하면서 철수하게 되었다. ③ 농수산물 수출업의 경우는 이전의 쿼터식 국영무역체제 상황에서 수익성이 높은 사업에 민간이 적극적으로 투자하여 경쟁관계가 되면서, 공기업의 사업 영역에 비판·지적이 높아졌고, 공사가 주도하는 계약수출 사업은 줄어들었다.

이와 같이 공기업이 해당 산업 내 민간 부문과의 경쟁으로 산업 분야에서 탈퇴·축소하는 경향이 나타난 것은 연구의 대상이 된 한국농수산식품유통공사가 규모가 작은 공기업이기 때문인 것으로 보인다. 규모가 커서 해당 산업을 과점하는 공기업의 경우에는, 해당 산업영역 내에 경쟁자가 발생하기도 어렵고 공기업의 사업을 인수할 민간자본이 성장하기 전에는 민영화가 어려울 것이다. 산업 규모에 대비한 공기업 사업의 규모가 민간부문과의 경쟁이 격화되는 정도에 영향을 미치는 변수가 되는 것이다. 연구의 대상이 된 한국농수산식품유통공사는 규모가 작은 공기업이기에, 경쟁시장의 민간 회사처럼 꾸준히 새로운 사업을 개발함으로써 정당성을 얻어야 하는 상황에 처해 있었다.

다섯 번째, 공기업은 민간 기업과는 다른 지배구조, 의사 결정방식을 가지고 있

으며 이는 공기업의 사업 다각화에 영향을 미치고 있다. 한국농수산식품유통공사는 시기 2에는 기존의 농수산물 저장 가공업을 완전히 해소하고 새로운 사업 조직으로 탈바꿈하였다. 이 시기에는 사회적 요구와 국가기관의 정책적 필요성, 공사의 생존·확장을 위한 전략이 일치하였다. 결과적으로 사회적 정당성과 지지를 얻어 조직의 핵심 영역을 전환하고 조직도 확장하였다.

반면 시기 3에는 식품산업, 농수산물 수출입 사업, 유통사업, 곡물조달사업 등이 혼재되어 나타나며, 이전의 사업이 축소되는 가운데 새로운 사업 영역을 계속 모색하고 있다. 사회적 요구와 정부의 정책적 필요성으로 기존의 유통 사업 담당자로서의 역할이 강조되기도 한다. 북한 교류 사업은 등은 정치외교 환경에 영향을 받고 있기에 2008년 이후 중단되어 버렸다. 국가기관 대행으로서 가격안정사업의 일환으로 농수산물을 수입하고 있으나, 이는 정책 환경의 변화로 줄어들 추세이다. 정부 및 대통령이 식품산업을 육성하려는 의지가 있고, 상위 정부부처가 개편되는 기회를 활용하여 사업대상 재화를 식품으로 확대하였다. 국가적 필요 사업을 선도하고 공사의 자체 사업을 확장하고자, 곡물조달 사업이라는 새로운 사업을 개척하기도 한다. 이와 같이 공기업의 내부적 요인, 국가기관의 입장과 공공정책, 사회경제적 환경, 여론의 요구 등이 다양하게 공기업의 의사 결정에 영향을 미친다.

그러나 한국농수산식품유통공사가 이렇게 사업다각화가 진행된 결과, 기업의 조직력, 규모와 가치는 지난 10여 년간 정체되었다. 사업다각화가 기업가치에 미치는 영향은 긍정적·부정적인 경우 모두가 보고되고 있으나, 한국농수산식품유통공사가의 경우 확연하게 부정적인 영향을 미친 것으로 보인다. 이는 핵심사업이 없는 사업다각화가 비효율성을 야기한 사례가 될 수 있다. 이러한 사업다각화가 진행된 과정이 민간 회사와는 다르게 복잡하고 다양한 요구에 대응할 수 밖에 없는 공기업의 특성이 작용했다는 점은 유의해 보인다.

제 3 절 연구의 시사점

첫 번째, 공기업의 지대 추구 행태, 민간 조직과의 경쟁의 치열성, 변화 추구적 행태는 공기업의 규모나 사업 영역에 따라 다를 수 있다. 공기업이 설립목적이 달성되거나 종료되었음에도 불구하고 생존과 확장을 위하여 변화를 추구하는 행태는 자기 유지 혹은 이익 추구라는 부정적 시각으로 바라볼 수 있다. 그러나 한편으로는 사회경제적 변화에 능동적인 태도를 취하여 '공기업 존립의 정당성'을 확보할 수 있는 국가적 필요 사업을 끊임없이 발굴하고 선도적으로 추진하였다는 점에서, 적

극적으로 자기 혁신을 하였다는 긍정적 관점에서도 볼 수 있다. 연구의 대상이 된 한국농수산식품유통공사는 규모가 작아 경쟁시장의 민간회사처럼 꾸준히 새로운 사업을 개발함으로써 정당성을 얻어야 하는 상황에 처해 있었다. 따라서 비교적 시대적 변화에 적극적이고 선도적으로 임하며 혁신했다고 평가할 수 있는 변화가 있었다. 규모가 커서 국회나 감사원 등 외부 기관의 비판에 쉽게 흔들리지 않는 공기업의 경우 다른 결과가 도출될 것으로 보인다.

특히 임직원의 위기의식은 공기업이 새로운 산업을 추진하는 원동력이 될 수 있다. aT는 규모가 작고 기업의 존립에 비판적인 의견이 존재했기에 해당 공기업의 임원들은 “앞으로 10년의 사회를 예측하고 그에 대비하여 변화하는 조직이 되어야 한다”거나 “10년 후의 농업 변화를 내다보고 그 변화에 한 걸음 앞서서 주도해야 한다”는 식으로 신산업 발굴과 자기 혁신을 역설해왔다.

또한 거대한 라이벌의 존재나 공기업의 사업을 대행할 수 있는 민간기업의 존재도 공기업의 신산업 발굴에 자극을 주는 등 공기업의 행태에 영향을 미친다. 한국농수산식품유통공사는 농수산물가공업, 가격안정사업, 유통사업에 있어 농협 및 수협과 업무영역이 경합하였다. 농협은 공기업은 아님에도 불구하고 공기업을 넘는 경제적 독점력과 정치적 영향력을 가지고 있으며, 한국농수산식품유통공사의 100배 정도의 인력 규모이기 때문에 한국농수산식품유통공사 측에서는 피해의식을 느끼고 있음을 여러 진술을 통하여 확인할 수 있었다. 결과적으로 유통사업과 가격안정사업에서는 공사의 업무 범위가 축소되면서 농협과의 중복 부분이 적어졌다.

반면, 식품 사업, 농수산물 수출업, 곡물조달사업 등은 농협과 중복되지 않은 사업영역이다. 식품 사업, 곡물조달사업은 단기적으로는 수익성이 낮은 사업임에도 불구하고 해당 사업까지 주도적으로 추진하려는 의지와 원동력은 거대한 라이벌이 존재하기 때문이라고 볼 수도 있다. SH공사 등의 경우에도 민간 거대 경쟁자의 존재가 공기업 행태에 영향을 줄 것이라 추측할 수 있다.

두 번째, 공기업을 정책 수단 혹은 관리·통제의 대상으로 보아 공기업을 수동적 입장에서 다루는 관점과 달리, 공기업을 유기체적 행위자로 보는 관점에서의 연구의 필요성을 제시한다. 공기업의 변동과정에서 공기업이 단지 수동적으로 상위 정부기관의 지시를 따르는 것이 아니라, 상황과 기회를 활용하여 본 기관의 사업과 영향력을 확장하려는 전략을 실행한다는 점은 정부정책의 ‘수단(policy tools)’ 으로 보는 일방적인 공기업에 대한 관점을 지양한다. 발전국가 시대인 시기 1에는 공기업을 설립하여 공공의 목적을 달성하고자 하는 정책 도구로서의 특징이 분명히 드러난다. 그러나 시기 2와 시기 3에는 공기업은 사회적 정당성과 지지를 얻어 조직

을 확장하기 위하여, 사업 영역을 전환하는 전략적 대응을 하였다.

제 4 절 연구의 한계

본 연구의 한계와 보완해야 할 사항은 다음과 같다.

우선, 본 논문에서는 공기업 변화에 대한 설명 중 시기와 사업 별로 상황이론과 자원의존이론 중 어떤 이론의 설명력이 더 높은가를 검토하고 기술하였다. 그러나 상황이론 혹은 자원의존이론이 적용되는지 각 경우의 차이를 설명할 수 있는 결정적인 변수를 찾는 데까지는 미치지 못하였다. 어떠한 경우에 조직과 환경 간에 상황이론에 부합한 혹은 자원의존이론에 부합한 변화가 나타나는지를 설명할 수 있는 변수를 탐구한다면 더 발전적일 것이다.

둘째, 자료 수집상의 문제점으로는 자료의 종류가 1, 시기 2, 시기 3에 있어 일관되지 않았다. 시기 1의 경우에는 공사에서 발간된 사사나 나라기록원에서 취득한 정부부처 문건을 위주로 활용한 반면, 시기 3에서는 인터뷰 내용, 국정감사 회의록, 인터넷 자료를 주로 활용하였다. 이와 같이 시기별로 자료의 활용범위가 일관되지 않았다는 점은 시계열 분석에 있어 관점의 신뢰성이나 일관성을 떨어뜨릴 수 있다.
또한 공기업의 사업 영역 확장에 관련된 문서 자료는 풍부하였으나 축소·철회에 대한 문서 자료는 부족하였다. 인터뷰 등으로 보완하기는 하였으나 여전히 한계점을 갖고 있다.

셋째, 분석과정 상의 문제점으로는 일관된 분석틀이 적용되지 못했다는 점을 꼽을 수 있다. 자료 수집 상의 한계로, 대통령, 정부부처, 농협, 민간 등의 분석 요소가 시기별로 언급되지 않거나 짧게만 다루어졌다. 이는 일관된 분석틀과 가설의 적용을 어렵게 하였다.

넷째, 단일사례 분석의 문제점으로 대상 선정의 문제점을 들 수 있다. 한국농수산식품유통공사는 조직의 변동이 많았다는 점에서는 본 논문의 대상으로 적합하였으나, 공기업으로서는 규모가 작기에 대표성이 떨어질 수 있다. 규모가 작은 공기업은 그 생존에 있어 수세적인 입장을 취하게 되기에, 정부부처나 다른 기관과의 관계에 있어 편향성이 나타날 수 있다. 또한 신속하고 능동적인 조직 변화가 가능했

던 데에는 ‘한국농수산식품유통공사의 유순하고 순응적인 기업 문화’가 하나의 요인이었다는 진술도 있기에, 조직 문화라는 측면에서도 연구의 대상이 된 공기업의 특수성을 고려할 필요가 있다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

기획예산처. (2000).「공기업 경영혁신계획 및 추진실적 1998~1999」

기획재정부. (2006).「공공기관의 신설 타당성 및 기능 적정성 심사모델 연구」. 연구보고서.

김병곤・김동욱. (2010). 소유경영기업과 전문경영기업의 사업다각화: 지배주주지분율과 경영자위험선호유인 영향분석. 「금융공학연구」 제9권 제2호

김병곤・김동욱. (2008). 한국기업의 지배구조, 사업다각화, 기업가치: 패널자료분석법을 응용한 영향 관계분석. 「금융공학연구」 제7권 제4호

김병섭・박광국・조경호. (2000).「조직의 이해와 관리」. 서울: 대영문화사.

김병섭・박광국・조경호.(2008).「휴먼조직론」. 서울: 대영문화사.

김병섭. (2008). 「편견과 오류 줄이기 : 조사연구의 논리와 기법」. 서울: 법문사.

김준기. (2002). 준정부부문에 대한 연구:숨겨진 또 하나의 정부?. 「공기업논총」 제14권 제1호 pp.1-28.

김준기・石조은. (2010). 공기업의 사업 영역에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 :국내 공기업의 신규사업을 중심으로. 「한국행정연구」. pp.205-238.

김준기. (2001). 김대중정부의 공기업 민영화정책에 대한 평가. 행정논총 제39권 제1호 pp. 83-111.

농수산물유통공사. (1997).「농수산물유통공사 30년사」. 서울 : 농수산물유통공사.

농수산물유통공사. (2007).「농수산물유통공사 40년사」. 서울 : 농수산물유통공사.

농수산물유통공사. (2007).「경영실적보고서 및 사장경영계약이행실적보고서」. 서울 : 농수산물유통공사.

박영희 외. (2005). 「공기업론」. 서울 : 다산.

배재수. (2007). 제1차 치산녹화 10년계획의 수립 과정: 경영중심 임정과 행정중심 임정의 갈림길. 「한국임학회지」. 제96권 제3호 pp.269-282.

삼성경제연구소. (1997).「농수산물유통공사 21세기 발전방향 : 요약본」. 서울 : 삼성경제연구소.

양혜원. (2006).「문화예술지원체제 변동연구 : 한국문화예술위원회의 설립을 중심으로」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.

오석홍. (2005).「조직이론」. 서울 : 법문사.

오석홍・손태원・하태권. (2008).「조직학의 주요이론」. 서울 : 법문사.

유 훈. (2010). 민영화시대의 공기업정책. 한국정책지식센터 500회 특집 포럼 발제문. 서울대학교 행정대학원.
윤성식. (1995). 「공기업론 : 공기업경영과 민영화」. 서울 : 박영사.
이상철. (2007).「한국공기업의 이해」. 서울: 대영문화사.
이광민. (2010).「한국 진흥공기업의 기능변화와 조직변동에 관한 연구」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
이한우. (2003).「정부산하기관의 통폐합과 정부의 전략에 관한 연구 - 농업생산기반정비사업을 중심으로」. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
이환범. (2002). 공공조직의 전략적 관리 및 기획에 관한 논의. 「행정논총」 제40권 제1호 pp.23-44.
임보영. (2008). 정부산하기관의 기관변동에 관한 연구: 석탄산업합리화산업단 구조조정 사례를 중심으로. 「행정논총」 제46권 제2호 pp.199-224
임학순. (1993).「준정부조직의 성장과 기능에 관한 연구」. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
전영한. (2004). 한국 중앙교육행정조직 60년 - 조직환경과 조직구조의 관계를 중심으로. 「한국조직학회보」 제5권 제2호 pp.59-88.
최동호. (2008). 「정부와 공기업 관계의 변화에 관한 연구 : 정부투자기관을 중심으로」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
최영문・권해숙. (2009). 재무적 특성 및 지분소유구조에 따른 사업다각화 전략과 기업가치 관련성 연구. 「대한경영학회지」 제22권 제2호 pp.711p-737

2. 국외 문헌

Christopher C. Hood. (1983). *The Tools of government.* London : Macmillan.
David, P.Angel. (1994). *Restructuring for Innovation: The Remaking of the U.S. Semiconductor Industry.* New York : The Guilford Press.
Meyer, Marshall W. (1975). Organizational Domains. *American Sociological Review.* Vol.40(Oct.): 599-615.
Seok, J & Kim. (2008). A Theoretical Study on the Functional Change of Quasi-governmental Organizations. *Korean Journal of Policy Studies.* 22(2): 61-87.

Abstract

An Analysis of the Formation and the Organizational Change of Public Enterprise

-A Case Study of Korea Agro-Fisheries Trade Corporation

Hee-Yeoun Won
Department of Public Policy
Graduate School of Public Administraion
Seoul National University

This research examines the structural changes of Korea Agro-Fisheries Trade Corporation(aT) on the basis of historical analysis. Based on documents and in-depth interviews, this study covers the formation and entire change of aT -the establishment, the restructuring, the expansion and the transition. Focused on the public enterprise and the surrounding actors, this study analyzes the dynamic interaction and strategic response of public enterprise to cope with the changing environment.

Based on this exploration, this article attempts to suggest a theoretical model that may explain the relationship between organizational environment and structure in aT. Comparing contingency theory and resource dependence theory, it tries to explain the structural change of public enterprise from the both view of aT and the upper national organization.

The results are as follows :

1) The restructuring of aT as well as the expansion of aT can be supported by resource dependence theory from the view of the upper national organization. including president and government branches.

2) In period I, which was the period of developmental nation, the main actor

deciding the organization of aT was the president. However in period Ⅱ and Ⅲ, the organizational change of aT was driven also from government branches, strategic behavior of public enterprise, and socio-economic triggering events. The public enterprise can conduct strategic and aggressive behavior, confronting the crisis or pursuing the organizational expansion.

3) The public enterprises have different corporate governance and different mechanism from private firms and it affects the business diversification. Public enterprises have to embrace the national organization including president, government branches and national assembly, even public opinion besides the board of directors.

Key words : public enterprise, organizational change, organizational structure, contingency theory, resource dependence theory, Korea Agro-Fisheries Trade Corporation(aT)

Student Number : 2009-22096