# 農地改良組合의 組合員 參與制度와 活性化 方案

吳 世 翼
硏究員, 資源經濟硏究室

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 組合員 參與制度의 變遷過程
Ⅲ. 組合員 參與活動의 制約性
Ⅳ. 組合員 參與活性化 方案
Ⅴ. 結 論

## Ⅰ. 序 論

우리 나라는 오랜 옛날부터 쌀을 主食으로 삼아 왔다. 그래서 農業도 畓作 위주로 경영되고 발전되었다. 畓作農業에서는 水利條件이 生産力을 좌우하는 중요한 요소이다. 水利改良에 많은 比重을 두고 꾸준히 農業用水 開發事業을 추진해 온 理由도 거기에 있다. 그 결과 1981년말 현재의 水利畓率은 69%에 달하였으며 이에 따른 水利施設物數도 무려 61,670개소에 이른다. 水利事業은 用水源을 개발하고 灌排水施設을 설치하는 것도 중요하다. 그러나 일단 설치된 施設物을 적절히 운영 관리하여 그 機能을 보전하고 사용연한을 연장함으로써 施設物의 効率性을 최대한으로 증대시키는 일도 매우 중요하다. 農地改良組合은 이러한 役割을 담당하기 위하여 조직된 기관이다.

農地改良組合은 1906년 4월에 制定公布된 水利組合條例에 의하여 조직되기 시작하였다. 처음에는 水利組合으로 불리우다가 1962년에는 土地改良組合으로, 다시 1970년에는 農地改良組合으로 명칭이 바뀌었다. 組合數도 設立 초기인 1908년에는 4개 組合에 몽리면적은 490ha에 불과하였다. 8·15解放 당시는 598개 組合에 35만 6,678ha로 그 규모가 커졌다. 그후 南北分斷, 1郡 1組合 原則, 群小組合 統廢合 등의 制度變化를 거치면서 1961년에는 198개, 1973년에는 127개로 그 수효가 줄어들었다. 1981년 현재 全國 農地改良組合은 103개 조합에 432,482ha의 蒙利面積을 가지고 있다.

水源工의 규모가 작고 그 利用者가 적을 때는 蒙利民 전체가 共同, 또는 輪番制로 維持管理를 담당하였다. 그러나 水源工의 규모가 커지고 蒙利面積이 확대되자 방대한 施設物의 運營 및 維持管理를 위하여 專擔管理人이 필요하게 되었다. 蒙利民들은 그들의 代表者를 선출하고 그 代表者를 중심으로 수리조직을 형성하였으니 이것이 農地改良組合의 初期形態이었다.

이와 같이 農地改良組合은 본래가 區域內의 水利施設을 중심으로 農業用水의 공동이용을 위

하여 몽리민들의 自發的인 참여로 이루어진 自主的이고도 獨立的인 조직의 성격을 띠고 있었다. 그러나 오늘날의 農地改良組合은 수많은 역사적 變革을 거치면서 本來의 수리조직이 추구하던 自主性과 獨立性을 상실한 채 조합 운영에 조합원이 참여할 수 없는 非民主的인 形態로 변모하였다. 그 결과 組合 運營上 또는 制度上 여러 가지 문제점이 발생하였다. 이는 組合員들의 불평불만을 야기시키는 要因이 되었으며 農組運營 자체가 침체된 느낌마저 주고 있다.

이에 本硏究는 農組의 變遷過程과 그 과정 속에서 組合員의 參與制度가 어떻게 변화되어 왔는가를 살펴보고 보다 合理的인 農組運營을 위한 組合員 參與活性化 方案을 모색해 보는데 目的을 두었다.

## Ⅱ. 組合員 參與制度의 變遷過程

### 1. 第1期(1906～1916년)

李朝時代까지의 수리조직은 水利施設을 중심으로 慣行에 따라 형성된 원시적인 水利團體에 불과하였다. 이러한 水利團體가 近代的인 조직과 기구를 가진 것은 1906년 水利組合條例가 공포, 실시된 이후이다.

水利組合條例에는 度支部大臣이 지정하는 管理者를 두게 되어 있다. 그러나 組合運營上 중요한 事項은 政府가 組合에 공포하게 되어 있어서 組合員이 意思決定이나 執行過程에 참여할 수 있는 制度的 장치는 마련되지 않았다(農組聯 1976, 1604).

### 2. 第2期(1917～8·15 해방)

1917년 日帝가 朝鮮水利組合令을 공포함으로써 水利組合은 公共組合으로서의 면모를 갖추게 되었다. 朝鮮水利組合令은 組合의 設立, 運營 및 監督에 대하여 비교적 상세한 規定을 하고 있다. 그러나 이 法令은 당시 日本 自國內의 부족한 食糧難을 해결하기 위한 產米增殖政策과 식민지 통치 강화를 위한 지배권 확립에 目的을 두었다. 따라서 모든 條項이 日本人에게 유리하도록 규정되어 있었다(農組聯 1976, 1604).

구체적으로 이 水利組合令에 따르면, 첫째, 組合長은 道知事가 임명토록 함으로써 組合員은 그들의 代表인 組合長 選出에 전혀 참여할 수 없었다. 또 필요한 경우에는 市長, 郡守로 組合長의 職務를 대행할 수 있도록 하였다(第6條). 둘째, 組合에는 副組合長, 理事 및 職員을 둘 수 있으나 그 組織, 任免 및 服務規程은 總督이 정하도록 규정하였다(第9條). 세째, 組合에는 評議會를 설치하고 評議員은 組合員 중에서 互選하도록 하였다(第10條, 第11條). 그러나 이 評議會는 議決機關이 아닌 組合長의 諮問機關에 불과하였기 때문에(第13條) 意思決定 能力이 없었다. 또 중요한 사항에 대하여는 總督의 認可를 받도록 하여 실질적인 權限을 배제하였다. 네째, 水利組合에 대한 監督은 政府가 담당하고 監督官廳은 組合長 또는 評議員을 징계, 해임할 수 있는 規程을 둠으로써(第34條내지 第42條) 組合의 運營權을 장악하였다(土組聯 1967, 756).

이러한 諸規程에 의하여 설치된 組合의 議決 및 執行機關은 사실상 有名無實하였다.

### 3. 第3期(8·15 해방～1961년)

8·15解放 이후 美軍政 當局은 종래 有名無實

한 名譽組合長制를 지양하고 유능한 人士를 有給組合長으로 임명하여 組合 業務를 적극적으로 수행할 수 있도록 制度改革을 시도하였다.

政府 樹立 후 1952년에는 組合 運營에 일대 革新을 단행하였다. 즉 현재까지 조합장의 諮問機關에 불과하였던 評議會를 실질적인 議決機關으로 昇格시켰다. 이와 동시에 組合長, 副組合長 및 理事는 평의회에서 선임한 者를 임명토록 하였다.[1] 이와 같은 수리조합 機關의 民主化措置는 組合運營에 組合員이 참여할 수 있는 길을 열어준 획기적인 것이었다. 한편 1955년 7월에는 1953년부터 실시되어 오던 評議員의 間接選擧制를 直接選擧制로 변경하였다(土組聯 1967, 219).

이와 같은 일련의 조치로 조합원은 評議員을 직접 선거하고 評議員은 評議會를 구성하여 조합의 意思決定機關으로 활동하게 되었다. 동시에 執行機關인 組合長을 선출함으로써 自主的이고도 民主的인 水利組合의 기틀이 마련되었다.

그러나 兩次에 걸친 組合運營 民主化措置는 조합원들의 自治能力 부족과 政治人들의 개입 등으로 제대로 실천되지 못하였다. 組合長 選出에 權力과 財力이 개입하여 능력이 없는 者를 선출하는 경우가 있었다. 조합장의 人氣維持를 위한 組合費 過小策定, 徵收 不徹底 등으로 組合財政이 빈약하여 졌다. 뿐만 아니라 評議會 內部의 派閥싸움, 사업에 대한 지나친 간섭 등은 組合 運營에 많은 弊端을 가져왔다(土組聯 1967, 127). 마침내 政府는 1959년 1월 水利組合 自治制를 폐지하였고 組合長은 道知事가 직접 임명하도록 하였다.

1961년 軍事政府는 선거에 의하여 구성된 國會 및 各級 議會를 모두 해산하였다. 이에 따라 組合의 評議會도 同年 6월로 그 機能이 정지되었고 評議員들도 해임되었다. 이로써 1952년부터 의욕적으로 시도되었던 組合運營 民主化 措置는 완전 실패로 끝나고 말았다.

### 4. 第4期(1962년 이후)

5·16革命 직후 軍事政府는 당시의 혼란했던 사회 정세를 바로잡고 民主國家로서의 安定的인 發展을 도모하기 위하여 각종 法令을 정비하기 시작하였다. 土地改良事業法도 이때 舊法整理에 대한 特別措置의 일환으로 제정되었으며 이로써 40여년간 사용 되어오던 朝鮮水利組合令은 폐지되었다. 土地改良事業法의 內容은 후술하는 農村近代化促進法과 비슷한 점이 많으므로 자세한 說明은 생략하기로 하고 이 法이 규정하고 있는 組合員 參與制度에 대해서만 요약하면 다음과 다.

첫째, 組合에는 組合長 1인과 監事 2인을 둔다. 組合長과 監事는 總代會에서 선출하되 조합장은 반드시 組合員이어야 한다. 總代會는 조합원의 代表로 구성한다.

둘째, 組合에는 議決機關으로 評議會를 設置한다. 평의원은 組合員 중에서 互選하되 명예직으로 한다. 評議會는 組合運營에 관한 重要事項을 의결한다(土組聯 1967, 633).

이와 같은 條項은 조합원들이 직접 또는 간접적인 方法으로 조합 운영에 참여할 수 있는 民主的인 規程이었다. 그러나 당시는 革命課業이 진행 중이었고 또 民政移讓이 1963년 5월로 예정되었기 때문에 組合의 評議會, 總會 및 總代會의 구성은 2년 후로 연기되었다. 組合長 등의 집행기관도 그 동안만은 道知事가 임명토록 하였다. 그후 土地改良事業法은 5차에 걸친 改正

[1] 1952년 10월 25일 國務總理 通牒, 水利組合 機關의 運營에 관한 件 참조.

을 보았다. 1차 改正 때는 당초 2년간만 구성하지 않기로 한 議決機關을 따로 法律이 정할 때까지 구성하지 않도록 하였다. 결국 組合의 自律的 運營을 규정한 諸條項은 死文化되었고 土地改良事業法이 農村近代化促進法으로 대체된 오늘날까지도 조합원이 조합 운영에 참여하는 길이 봉쇄되어 있다.

## Ⅲ. 組合員 參與活動의 制約性

### 1. 組合員 參與制度의 現況과 問題點

현재 農地改良組合의 基本法은 農村近代化促進法이다. 이 法 또한 土地改良事業法과 마찬가지로 法條項의 일부를 유보시키는 暫定措置가 있어 組合運營의 民主化를 저해하고 있다.

農地改良組合은 그 기능을 발휘하기 위하여 執行機關, 議決機關 및 監査機關을 두고 있다.

執行機關인 組合長은 法이 정하는 바에 따라 조합을 대표하며 그 業務를 統理하는 한편 總會(代議員會)의 議長이 된다. 조합장은 30세 이상의 組合員 중에서 總會가 선출하며 그 任期는 4년이다. 그러나 이 條項은 農村近代化促進法 附則에 규정된 暫定措置에 의하여 그 施行이 유보되어 있다.[2] 현재 組合長은 農水産部令으로 규정한「農地改良組合任員 任用基準에 관한 規則」에 따라 蒙利面積이 5,000ha 이상인 組合長은 農水産部長官이, 5,000ha 미만인 組合長은 道知事가 임명하고 있다.

組合의 意思決定機關으로는 總會(代議員會)가 있다. 組合員數가 200인 미만인 組合에서는 總會를, 200인 이상인 組合에서는 代議員會를 구성한다. 代議員은 조합원 중에서 組合員이 호선한다. 總會에서는 組合運營에 관한 중요한 사항을 의결한다. 그러나 總會의 구성 또한 暫定措置에 의하여 유보되어 있다. 그리하여 總會의 役割은 몽리면적 5,000ha 이상인 組合에서는 農水産部長官이, 5,000ha 미만인 組合에서는 道知事가 대행하고 있다.

監査機關으로는 監事가 있다. 監事는 2인을 두되 30세 이상의 組合員 중에서 總會가 선출한다. 任期는 3년이다. 監事는 組合의 會計와 業務執行 狀況을 감사하여 總會에 보고한다. 그러나 이 條項 역시 暫定措置에 의하여 유보되어 있으며 그 기능은 農水産部長官(道知事)이 대행하고 있다.

이와 같이 農村近代化促進法 그 자체는 조합의 議決, 執行 및 監査機關을 組合員들이 직접 또는 간접으로 선출하도록 규정하고 있으나 暫定措置는 이러한 條項들을 완전히 유보시킴으로써 組合員 參與의 길을 막고 있다.

그 결과 組合의 制度的인 면에서나 運營 면에서 많은 問題點이 발생하고 있다. 制度的인 면에서는 ① 官主導的인 農組運營으로 말미암아 組合員의 自律的인 參與가 저해되고, ② 農村近代化促進法에는 組合員의 自治制를 인정하면서 附則에서 이를 유보하는 矛盾을 야기시키고 있으며 ③ 당초 2년간만 有効키로 했던 暫定措置가 長期化(22년간)되었다는 점을 들 수 있다.

組合運營 면에서보면 ① 組合員이 자신들의 代表者인 組合長을 선출할 수 없고, ② 議決機

---

[2] 農村近代化促進法 附則:
第9條(總會에 관한 暫定措置) ① 農地改良組合의 總會 및 代議員會는 大統領令으로 정하는 時期에 이를 구성한다. ② 農地改良組合의 總會 및 代議員會가 구성될 때까지 그 議決을 요하는 事項은 農水産部長官의 承認을 얻어서 행한다.
第10條(組合任員의 選出에 관한 暫定措置) 農地改良組合의 任員은 前條의 規定에 의하여 總會 또는 代議員會가 구성될 때까지 大統領令이 정하는 바에 의하여 農水産部長官이 임명한다.

關이 없기 때문에 組合運營에 組合員의 意思를 반영하지 못하며, ③ 組合員의 組合에 대한 主人意識 결여로 施設物 維持管理에 非能率的이고, ④ 組合長 任免權이 政府에 있기 때문에 組合長이 組合을 소신껏 운영하지 못하고 行政機關의 指示를 받아야 하며, ⑤ 組合長의 業務를 견제할 수 있는 監査制度가 없다는 것이다.

이러한 問題點들은 組合을 官僚化하고 組合員의 權益을 저해하는 要因으로 작용하고 있다. 또한 組合員의 不平不滿의 原因이 되고 있으며 組合과 組合員間의 反目을 야기시키는 경우도 있다. 실제로 組合員 중에는 農組가 組合員들의 組織體가 아니라 行政機關 또는 地方官廳의 일부로 인식하고 있는 사람도 많다.

## 2. 組合員 組織의 沈滯

### 가. 興農稧

官主導的인 下向式 農組運營 方式은 가끔 조합과 조합원과의 마찰을 유발하였다. 또한 1郡 1組合 原則, 群小組合 統廢合 등으로 組合規模가 거대해지자 조합과 조합원간의 접촉기회는 점차 희박해 졌다. 이로 말미암아 組合員들의 參與意識과 상호간의 協助心이 低落되기 시작하였다. 이에 組合과 組合員間의 架橋的 役割로서 1964년 8월부터 興農稧가 조직, 運用되어 왔다. 興農稧는 自然部落 단위로 조직되며 興農稧長은 興農稧員이 호선한다. 1981년 현재 전국적으로 조직된 흥농계수는 14,279개이며(金鳳九外 1982, 94) 1개 組合 당 평균 139개의 興農稧가 설치되어 있다〈表 1〉. 興農稧는 水利施設物의 보호 및 유지관리, 새로운 營農技術의 도입, 災害의 복구 등을 主任務로 한다. 興農稧는 그 設置目的, 任務 등은 대단히 중요하고 타당하지만 그

表 1 道別 興農稧 組織 및 豫算現況(1981)

| 道別 \ 區分 | 組合數(개) | 興農稧數 計(개) | 興農稧數 平均(개) | 興農稧當 組合員數(인) | 豫算 總額(百萬원) | 豫算 平均(千원) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 全國 | 103 | 14,279 | 139 | 56 | 618.4 | 43.3 |
| 서울 | 1 | 19 | 19 | 217 | — | — |
| 京畿 | 14 | 1,568 | 112 | 58 | 10.8 | 65.0 |
| 江原 | 8 | 319 | 40 | 59 | 11.8 | 36.9 |
| 忠北 | 9 | 988 | 110 | 50 | 14.3 | 14.4 |
| 忠南 | 14 | 1,758 | 126 | 53 | 122.7 | 69.8 |
| 全北 | 8 | 2,736 | 342 | 47 | 157.3 | 46.5 |
| 全南 | 15 | 2,967 | 198 | 56 | 123.0 | 31.0 |
| 慶北 | 17 | 2,031 | 119 | 66 | 39.0 | 19.2 |
| 慶南 | 16 | 1,884 | 118 | 62 | 48.0 | 25.5 |
| 濟州 | 1 | 9 | 9 | 179 | 0.4 | 43.2 |

資料：金鳳九外, 「農地改良組合運營改善方案」, 1982.

조직 및 운영상에는 많은 問題點이 있다.

첫째, 興農稧 조직 및 유영에 관한 法的 根據가 미비되어 있다. 따라서 組合別로 設置樣相이 상이하고 組織規模의 隔差가 심하여 통일적인 運營管理가 곤란하다.

둘째, 興農稧 豫算의 過少 策定으로 興農稧 활동에 대한 財政 지원이 빈약하다. 1981년 興農稧 活動에 지출된 總額은 6억1,800만원이며, 1개 興農稧당 연간 執行額은 겨우 4만3천 원에 불과하다〈表 1〉.

세째, 興農稧長의 대부분이 里長 또는 새마을 指導者를 겸하고 있어 業務가 과다하다. 또 手當 末支給 등 處遇未洽으로 興農稧 業務를 소홀히 취급하는 경향이 있다〈表 2〉.

네째, 組合이 行政機關의 指導監督을 받기 때문에 組合運營에 대한 興農稧長의 建議가 반영되지 않는다.

다섯째, 일부 興農稧長은 資質이 낮아 民意를 대변할 능력이 없다.

이러한 問題點으로 興農稧는 그 본연의 任務를 수행치 못하고 農組의 組合費徵收 업무만 일부 협조하고 있어 組合員의 權益을 보호하는 데는 미흡한 점이 많다.

表 2 興農契長 兼職現況

單位 : %

| 里 長 | 새마을指導者 | 篤農家 | 其 他 | 計 |
|---|---|---|---|---|
| 44.0 | 33.3 | 12.7 | 10.0 | 100.0 |

資料 : 農業振興公社

**나. 農組運營委員會**

農組運營委員會는 農水産部長官 지시에 의거 1982년 6월부터 설치, 운영하고 있다. 本委員會는 組合運營에 組合員의 參與機會를 확대함으로써 組合의 건전한 발전을 도모함을 그 目的으로 하고 있다. 委員長은 組合長이 된다. 副委員長은 委員 중에서 호선하며 委員은 興農稧長 중 適格者를 선출한다. 委員數는 組合의 규모에 따라 8~30인으로 하고 있다. 委員 및 副委員長의 任期는 2년이다. 委員會의 기능은 組合의 豫算과 決算, 組合費의 부과, 組合財産의 취득 및 처분, 정관의 변경, 기타 組合 運營上 필요한 사항을 심의하는 것이다. 그러나 農組運營委員會가 業務를 개시한 지 불과 7~8개월 밖에 경과하지 않았으나 여러 가지 問題點이 이미 제기되었거나 또는 예상되고 있다.

첫째, 農組運營委員會는 農水産部長官의 지시에 의하여 설치되었기 때문에 法的 根據가 없다. 法的 근거 없이는 법의 保護를 받을 수 없다는 것은 당연한 일이다. 둘째, 組合 運營에 관한 重要사항을 심의할 수는 있으나 決定權(否決權)이 없기 때문에 소기의 目的을 달성하기 곤란하다. 세째, 豫算의 뒷받침이 없다. 따라서 委員에 대한 處遇未備로 委員들의 적극적인 活動을 기대하기 어렵다. 네째, 興農稧長 중에서 委員을 선출하기 때문에 學識과 德望을 갖춘 地方有志의 參與機會가 배제되고 있다. 다섯째, 興農稧長 위주로 委員을 구성하기 때문에 委員의 대부분이 里長 또는 새마을指導者들이다. 이들은 行政機關과의 유대관계 때문에 行政機關의 意思를 추종할 가능성이 있다.

## Ⅳ. 組合員 參與 活性化 方案

### 1. 參與 活性化의 當爲性

組合員 參與活性化의 當爲性은 크게 세가지 方向에서 생각해 볼 수 있다.

첫째, 전술한 바와 같이 農地改良組合은 蒙利民들의 組織이다. 따라서 農組는 組合員에 의한, 組合員을 위한 自律的이고도 民主的인 方法으로 運營管理 되어야 할 것이다. 물론 현재 農組가 관리하고 있는 水利施設은 그 評價額이 4조 5천여억 원으로 추산되는 막대한 國家基幹施設이다(農組聯 1980, 54). 그리고 그 設置工事에 상당한 國庫가 투입되었기 때문에 철저한 維持管理를 위하여 적절한 措置를 취할 필요는 있다. 그러나 그러한 措置는 어디까지나 指揮監督에 그쳐야 하고, 原則的인 運營問題는 組合員 스스로 해결할 수 있도록 배려해야 할 것이다.

둘째, 憲法 제124조에는 國家는 農民의 自助組織을 육성해야 한다고 규정하고 있다. 農業基本法 제27조에도 政府는 農業團體의 民主的 組織과 그 自主的 運營을 위하여 필요한 施策을 강구하여야 한다고 하였다. 農組도 궁극적으로 農業生産力을 증대할 목적으로 설립된 農業團體이니만큼 法에 의하여 보호받을 權利가 있다.

세째, 組合員의 意識 수준이 크게 향상되어 自治能力이 있다는 것이다. 과거 우리는 組合運營의 民主化 措置를 취했던 적이 있었다. 당시는 農民들의 意識 및 知識水準이 낮아 이러한 措置는 실패하였다. 그러나 지금은 農民들의 意識 수준이 상당히 높아졌다. 전체 組合員 중 中

卒 이상의 學力을 갖고 있는 組合員이 32.5%를 차지하며 高卒 이상도 11.3%나 된다(金鳳九 外 1982, 21). 80년대 國政의 방향도 民間主導 經濟運用 및 段階的 民主化 추세에 있다. 이러한 점을 감안할 때 이제는 組合運營도 단계적으로 民主化해야 될 때가 온 것 같다.

### 2. 制度的 活性化 方案

組合員 參與活性化를 위한 制度的 改善方案으로서 두 가지 代案을 비교하여 보았다. Ⅰ案은 組合任員選出權 및 總會의 機能을 유보시킨 暫定措置를 전면 해제하는 方案이다. Ⅱ案은 組合長 任命制를 任命制와 選擧制의 中間形態로 완화시키고 總會機能의 일부를 부활시키는 방법이다.

Ⅰ案은 현재 農近法 附則 제9조 및 제10조로 유보되어 있는 각종 措置가 해제되므로 組合運營의 完全自治制가 실현되는 長點이 있다. 組合의 自主性과 獨立性이 확립되며 組合員의 능동적인 參與가 기대된다. 그러나 이에 수반되는 短點도 많다. 첫째, 行政機關의 강력한 指導監督이 약화되면 施設物의 改補修 및 維持管理가 부실해질 가능성이 있다. 둘째, 組合長 選出을 둘러싼 派閥싸움(人脈, 地脈 등)의 우려가 있으며 세째, 組合長 選出에 時間과 經費가 소요된다. 네째, 組合長의 人氣維持를 위하여 組合費를 過小策定하거나 徵收 불철저 등으로 組合의 財政이 빈약해질 우려가 있다. 다섯째, 總會의 과도한 업무 간섭은 組合長의 職務遂行을 저해할 수도 있다. 여섯째, 일부 組合은 自治能力이 부족하여 組合運營이 부실해질 우려가 있다.

Ⅰ案은 現行制度와의 變化가 급격하기 때문에 副作用이 발생할 가능성도 있다. 따라서 Ⅰ案을 채택할 경우에는 長期的으로 신중히 실시해야 한다. 처음에는 示範的으로 組合經營이 우수한 4~5개 組合을 선정하여 暫定措置 해제에 따른 組合員 參與 정도와 組合運營의 變化 등을 조사 평가한 후 단계적으로 확대해 나가야 할 것이다.

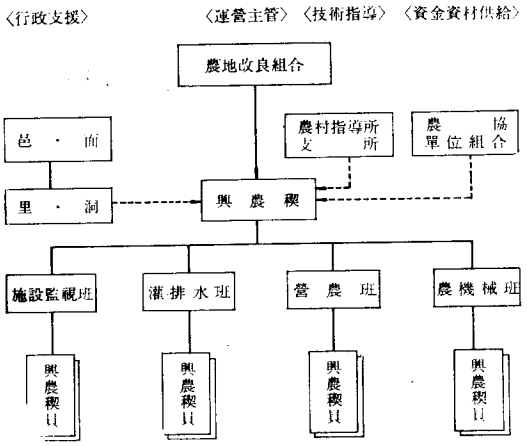
Ⅱ案의 경우는 暫定措置의 일부를 완화하는 것이기 때문에 組合運營이 완전하게 自主的이고 民主的인 形態로 이행되지 못하는 短點이 있다. 그러나 Ⅱ案의 長點도 많다. 첫째, 組合任員 選出에 組合員이 간접적으로 참여할 수 있다. 둘째, 總會 機能의 일부가 復活된다. 따라서 組合員의 意思가 반영될 수 있으며 組合員의 主人意識이 涵養된다. 세째, 組合長 選出에 따른 副作用과 經費가 절감된다. 네째, 總會와 監事가 組合長의 기능을 견제하기 때문에 組合長의 獨走를 방지할 수 있다.

이와 같이 Ⅰ案과 Ⅱ案은 각각 長短點이 있다. 그러나 현실적인 입장에서 2個案을 비교해 보면 Ⅰ案은 組合運營의 民主化가 정착되기까지는 많은 試行錯誤가 예상된다. 이에 반하여 Ⅱ案은 비록 완전한 自治制로 이행되지 못한다는 短點은 있으나 段階的 民主化, 즉 完全自治制로의 전환을 위한 과도기적 體制로 적합하다고 사료된다.

### 3. 興農稧(農組 末端組織)의 活性化

현재 有名無實한 興農稧를 활성화하여 명실상부한 農組의 末端組織體로 성장시켜야 한다. 이를 위해서는 우선 興農稧의 組織 및 活動에 관한 法的 根據를 마련해야 할 것이다. 興農稧는 自然部落 단위로 조직함이 능률적이다. 그러나 組合員數가 적을 때는 組織의 効率性이 低落되므로 隣近部落의 興農稧와 통합, 운영함이 바람직하다. 興農稧長은 里長 또는 새마을 指導者의

그림 1 興農稧 運營體系




兼職을 지양하고 組合員 중에서 營農 규모, 年齡, 指導力 등을 감안하여 선출하여야 한다.

한편 興農稧의 活性化를 위하여는 興農稧 運營體系의 확립이 절실히 요구된다. 따라서 本硏究에서는 興農稧의 보다 組織的이고 効率的인 業務遂行을 위하여 合理的인 運營體系를 구상하여 보았다. 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 農組의 下部組織으로 興農稧를 설치하되 相互協助를 基本理念으로 하여야 한다. 興農稧는 施設物保護 및 維持管理, 灌漑排水, 營農改善, 農機械事業 등의 업무를 수행하기 위하여 施設監視班, 灌排水班, 營農班, 農機械班을 두고 그 업무를 분담케 한다. 각 班別 擔當業務는 〈表 3〉과 같이 한다.

興農稧는 또한 關係機關과 有機的인 협조체계의 確立이 요망된다. 다시 말하면 興農稧는 읍, 면, 리 등의 행정기관을 통하여 직접 또는 간접적인 行政支援을 받도록 한다. 營農技術 向上을 위하여는 農村指導所로부터 技術指導를 받도록 한다. 農機械, 영농자금 및 영농자재 조달을 위하여는 單位農協과 긴밀한 유대관계를 유지해야 할 것이다.

興農稧의 건전한 活動을 기대하자면 興農稧를

表 3 興農稧 班別 擔當業務

| 班 別 | 業 務 內 容 |
|---|---|
| 施設監視班 | ○支線 이하 施設物 監視<br>○用排水路 정비(浚渫, 水草除去)<br>○要改補修事業 順位策定, 組合에 건의<br>○소규모 改補修事業 새마을事業으로 추진 |
| 灌排水班 | ○作付體系단위로 灌漑日程을 작성하여 組合의 給水計劃에 반영<br>○支線이하의 蒙利面積에 대한 灌漑排水 업무를 自治的으로 담당<br>○勤務組를 편성하여 輪換灌漑, 間斷灌漑 등을 自律的으로 실시함.<br>○水路監視員과 協助體制를 유지하여 물관리 徹底<br>○旱魃時의 給水體系調整 및 輪換給水 秩序 확립 |
| 營 農 班 | ○새로운 營農技術導入 및 普及<br>○集團栽培 및 耕地利用率 제고<br>○地力增進(石灰撒布, 堆肥增產 등)<br>○災害의 豫防 및 復舊<br>○病虫害 共同防除 |
| 農機械班 | ○農機械普及 및 共同利用 |
| 興農稧長 | ○業務總括<br>○組合과 組合員과의 架橋的 役割<br>○稧員의 福利增進을 위한 相扶相助 기풍진작 |

보호, 육성할 수 있는 다음과 같은 支援策이 필요하다.

(1) 豫算의 確保 및 支援

현재 農事改良業務는 農村指導所와 農組에서 중복, 시행하고 있다. 앞으로는 農組의 農事改良費(人件費 포함)는 興農稧費로 전환시킬 필요가 있다. 이러한 豫算으로 興農稧長 手當支給 또는 先進地 見學 등의 사업을 실시한다.

(2) 興農稧長 會議强化

정기적인 興農稧長 會議를 개최함으로써 組合에서 시행되는 모든 事業을 組合員에게 전달하는 한편 組合員의 要望事項을 組合에 건의하고 반영시켜 그들의 民願事項을 해결하도록 한다.

(3) 소규모 改補修事業을 興農稧에 위탁하여 새마을 사업으로 시행하도록 한다. 이로써 組合員 1인당 19,700원의 所得이 증가되는 동시에

表 4 施設物改補修事業 興農稧委託時 所得効果 및 組合費 節減効果(1981)

| 區分 | 直營또는業者施行時 | 興農稧새마을事業推進時 | 差引 | 組合員 1人當 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 所得增加 | 組合費節減 |
| | 百萬원 | 百萬원 | 百萬원 | 원 | 원 |
| 維持管理 | 5,593 | 5,114 | △479 | 6,400 | △600 |
| 改補修 | 13,369 | 10,719 | △2,650 | 13,300 | △3,300 |
| 計 | 18,962 | 15,833 | △3,129 | 19,700 | △3,900 |

資料 : 金鳳九外, 「農地改良組合運營改善方案」, 1982.

3,900원의 組合費가 절감된다〈表 4〉.

(4) 興農稧 競進大會 개최

組合 단위로 興農稧 競進大會를 실시함으로써 善意의 競爭心을 앙양하여 興農稧를 건전하고 생산적인 조직으로 육성하도록 한다.

## V. 結 論

農地改良組合은 농리민 전체의 共同利益을 추구하기 위하여 조직된 農民들의 團體이다. 이같은 農業團體는 憲法 및 農業基本法에 비추어 민주적 조직과 자주적 운영을 할 權利가 있다. 農組의 본래 性格에서 보더라도 그렇다. 그러나 農近法 附則에 규정된 暫定措置는 組合員의 參與의 길을 완전히 차단하고 있다. 즉, 總會의 構成은 유보되어 있으며 그 議決機能 및 組合長 選任權은 農水産部長官(道知事)에게 있다. 또한 監事는 임명되지 않고 있다.

暫定措置가 장기화되자 組合은 官僚化되고 行政機關에 예속내지 行政機關化하는 느낌마저 주고 있다. 組合과 組合員間의 不信은 가끔 상호간의 마찰을 일으키곤 하였다. 組合員들은 「나의 組合」이라는 主人意識을 상실하였고 組合運營에 非協助 또는 傍觀의 자세를 취하고 있다. 이러한 諸般 문제점들은 組合運營의 非能率을 초래하였고 농민의 조직인 農組가 농민의 불평불만의 대상이 되기도 하였다. 따라서 本硏究에서는 組合員 參與 活性化를 위한 方案을 강구해 보았다.

制度的인 改善方案으로는 暫定措置를 완전히 해제하는 案과 暫定措置의 일부를 완화하는 案을 고려해 볼 수 있다. 그 중에서 후자는 完全自治制로 전환되지 못하는 短點은 지니고 있으나 현실적인 입장에서 過渡期的 形態로 적합하다고 사료된다.

後者의 案(暫定措置의 일부를 완화하는 案)을 채택한다고 가정하면 農組運營機關의 構成 및 機能 면에 있어서는 다음 事項을 고려하여야 할 것이다.

組合長의 選任은 任命制와 選擧制의 中間形態를 취함이 바람직 하다. 즉 農水産部長官은 여러 명의 組合長 立候補者 중 適格者 2명을 선발하고 總會(後述하는 農組運營委員會)에서는 그 중 1명을 선출케 한다. 組合의 議決機關으로는 현재 조직되어 운용되고 있는 農組運營委員會의 기능을 강화시키는 방향으로 개선하도록 한다. 委員은 組合員 중에서 組合員이 직접 선출함이 타당할 것이다. 委員會는 다음과 같은 세 가지 機能을 수행케 한다.

(1) 組合長 및 監事 選出 기능

(2) 組合員의 權益이나 組合運營上 重要事項에 대한 審議 기능

(3) 組合長 解任建議 및 業務 監査請求 등과 같은 組合長 견제 기능

한편 興農稧를 活性化함으로써 組合員의 적극적인 參與와 水利施設의 효과적인 유지관리를 도모함이 또한 바람직하다. 이를 위하여는 우선 法的 根據를 수립하고 運營體系를 확립하여야 한다. 아울러 他機關과의 수직적, 수평적인 協助關係를 유지함이 바람직 하다. 그리고, 興農

稧의 건전한 發展을 위하여는 무엇보다도 組合員들의 主人意識 涵養과 農組 또는 政府로부터의 적절한 支援策이 강구되어야 할 것이다.

## 參 考 文 獻


金炳台, 「韓國農業의 發展理論」, 對話出版社, 1979.

金鳳九外 5人, 「農地改良組合 運營改善方案」, 韓國農村經濟硏究院, 1982.

金鳳九外 2人, 「第 2 次 IBRD借款 農業用水開發事業評價硏究」, 經濟企劃院, 1982.

金鍾源 外, 「大法典」, 法典出版社, 1981.

農業振興公社, 「農地改良事業 30年史」, 1978.

_____, 「農業基盤造成事業統計年報」, 1982.

農地改良組合聯合會, 「農地改良會報」, 第四輯, 1980

孫宗鎬, 「韓國農政의 發展史」, 仁成出版社, 1980.

崔喜英, "興農稧員은 무엇을 바라고 있나?" 「興農稧」 農業振興公社, 第 1 輯, 1978.

土地改良組合聯合會, 「土地改良事業 20年史」, 1967.

韓國가톨릭農民會, 「農地改良組合 무엇이 문제인가」 1982.