

研究報告
1986. 12 131

農畜產物 生產者團體의
組織活性化方案 研究

玄 公 南 (首席研究員)

趙 明 紀 (研 究 員)

韓 相 立 (研 究 員)

韓國農村經濟研究院

빈

면

研究報告 131

農畜產物 生產者團體의 組織活性化方案 研究

要 約

① 이 연구는 農畜產業 生產者團體의 農業政策上의 기능과 위치를 정립하고, 우리나라 전국 규모의 農林畜產業 生產者團體의 組織運營의 현황과 문제, 주요 외국의 생산자 단체의 조직과 활동 등을 파악함으로써, 앞으로 우리나라 농정 문제 해결을 위한 生產者團體의 役割 方向을 제시하고자 하였다.

② 農畜產業 生產者團體는 生産物의 需要・供給・生產效率性・流通效率・政策決定 등에 여러 가지 직접 간접적인 방법으로 공동으로 영향력을 행사함으로써 會員의 所得增大와 福利增進을 꾀하는 非營利 團體이다.

③ 우리나라에는 經濟事業 主體인 農畜協 외에도 법률에 의한 特殊組合이 農地改良・山林・염연초・인삼 분야에 설립 운영되고 있으며, 民法에 의한 社團法人 형태로 耕種分野 2개, 畜蠶 6개, 林業 1개, 綜合分野 3개 등 12개 團體가 보통 協會의 명칭으로 설립 운영되고 있다. 農畜協 등 特別法에 의한 단체는 정부와 단체의 中央組織의 긴밀한 통제 아래 운영되고 있으며, 協會도 설립 인가를 비롯하여 여러 분야에서 정부의 통제를 받고 있다. 그러나 이들의 활동은 다른 일차산업 분야의 단체와 함께 獨禁 및 公正去來法의 적용이 배제되고 활동에 대한 政府 支援과 여러 가지 稅制上의 혜택을 받고 있다.

④ 우리나라 농촌의 協同組合은 資本主義體制가 도입된 日帝時代부터 설립되었으나 그 조직과 운영은 중앙 정부의 엄격한 통제를 받았다. 현재의 우리나라 농촌의 協同組合은 그간의 사회・경제적 정책수행의 필요에 의하여 農協과 畜協으로 분리되고, 이는 다시 中央會와 單位(地域) 및 特殊(業種)組合으로 2段階化하여 複二元的 二段階組織 형태로 범률에 의하여 定形化되어, ① 下向式 조직과 운영, ② 非融通的인 2단계 多種兼營 체계를 갖고 있고, 모두 出資組合이며 政策事業의 비중이 매우 높다. 이는 日本의 農協制度가 中央會를 제외하면 업종・지역 수준・사업 범위・출자 형태 등이 생산자의 필요에 의하여 다양하게 民主的으로 결성 운영할 수 있으며, 우리나라의 中小企業協同組合은 모두 業種 위주로 설립되고 中央會 - 聯合會 - 組合 등 3段階化하고 있어 專門性을 높여 주고 있는 것과 비교가 된다. 그리고 그동안의 우리나라 農協에 대한 研究檢討의 공통된 결론은 組合運營의 自律性 보장과 中央組織의 專門化 등으로 나타나고 있다.

⑤ 農地改良組合, 山林組合, 人蔘耕作組合, 葉煙草生產組合은 각기 特別法에 의하여 설립된 非出資 業種別組合으로서 회원의 會費나 해당 분야의 獨占的 事業手數料 징수에 의하여 운영되고 있다. 이들은 金融業務를 제외하고는 協同組合과 마찬가지로 다양한 사업을 수행하는 경제사업 주체이며, 協同組合과 같이 法令에 의하여 조직과 운영・任員選任에서 政府와 組合中央組織의 엄격한 통제를 받고 있다.

⑥ 民法에 의하여 설립 등록된 生產者團體(協會)는 대부분이 業種別로 조직되어 있으며, 그 주요 活動領域은 해당 품목의 소비 촉진과 會員 상호간의 정보 교환, 그리고 對政府 政策活動이다. 그외에도 정부에서 요구하는 해당 품목에 대한 각종 統計의 작성 요구 등에 따라 協會活動의 많은 시간을 할애하고 있다.

⑦ 이들 民法에 의한 生產者團體는 특히 畜産業 분야에 畜種別로 많이

설립되어 있다. 이들은 비교적 대규모 養畜家들의 집단으로서 協同組合이 中小規模 生產者들의 協同事業體라는 점과 비교가 된다. 그리고 이들 단체 중에서 生產者 뿐 아니라 生產投入要素 혹은 流通業者까지 포함하는 수직통합적 단체가 많다. 12개 協會 중 年間 運營規模가 1억원 이상 되는 단체는 7개이다. 그리고 政府委囑事業을 수행하고, 해당 품목의 생산 구조가 大規模 편향적인 단체(양계, 양돈)가 運營規模가 크고 비교적 활발한 활동을 하고 있다. 그러나 생산자와 상인들의 수직적 단체(화훼·생약)의 활동은 저조한 상태이다.

⑧ 日本·臺灣·美國·獨逸 등 선진 외국의 경우도 여러 종류와 형태의 生產者團體가 설립 운영되고 있으나 이들은 정부의 직접적이거나 간접적인 支援은 받고 있으나 그 활동의 自律性은 크게 보장받고 있다. 協同組合은 日本과 臺灣을 제외하고는 매우 전문화되어 있고 農產物·投入資材·金融 등의 流通을 직접 수행하는 經濟事業主體이다. 그러나 日本이나 臺灣도 農業信用業務의 聯合組織은 독립되어 있다. 농산물의 국내외 판매 촉진 등 需要促進活動은 臺灣의 경우는 주로 輸出農產品에 대하여 合作社에서 담당하고 있고, 美國은 聯邦 혹은 州의 法的 뒷받침 아래 自助金制度가 대부분의 農產品에 대하여 도입되어 政府의 지원 아래 生產者團體 自律的으로 운영되고 있다. 獨逸은 國內產 농산물의 거래에 一定率의 附加金(0.8~1.2%)을 징수하여 農產物 販賣促進基金을 조성하고, 이 기금을 민간단체인 中央農產物 販賣促進會社가 관리한다. 이 밖에도 농민들의 일반적 利益保護團體로서 日本에는 農業構造改善을 위한 自治農政組織으로 전농민이 참여하는 農業委員會가 조직되어 있고, 美國은 Grange, Farm Bureau 등이 家族農 創設 혹은 農業效率性 提高라는 각기 상이한 목표 아래 전국적인 조직을 가지고 운영되고 있다.

⑨ 결론적으로 生產者團體 활성화의 基本方向은 國家組合主義의 정부 통제와 政策決定 참여 배제에서 국가정책 결정과정에 적극 참여시키는 社會組合主義 혹은 多元主義의 組合主義로의 이행이 필요하다. 이를 위해서

는 生產者團體 組織과 運營의 自律性 확보가 시급하다. 동시에 經濟的 強者와 그들의 단체의 독점적 시장활동 규제도 이루어져야 한다.

⑩ 農政 분야에서도 지금까지의 政府 直接統制的인 정책 수행을 지양하고 대부분의 市場統制機能은 민간 生產者團體에 맡겨야 할 것이며, 정부는 소비자와 생산자의 利害를 조정하거나, 생산자 혹은 그 단체의 활동 규범을 정하고 이를 감시하며, 필요한 자금을 조달 지원하는 등 市場助成活動에 주력해야 할 것이다. 農產物의 價格安定을 위해서 특히 저장성이 약한 품목의 供給調節을 위해서는 生產者 負擔과 정부 지원에 의한 民間 價格安定基金의 창설과 생산자 단체를 통한 개별 생산자와의 生產契約制度의 도입이 필요하다. 美國 등에서 실시되고 있는 국내외 소비 촉진을 위한 품목별 自助金制度를 정부 지원 아래 도입 운영하는 것은 이 제도의 사회적 비용을 감안하여, 輸出促進 품목, 非農產物과의 消費代替的 품목, 특히 국민 영양과 대다수의 農民 생산 품목 등에 국한하여 실시하는 것을 검토할 필요가 있다. 그리고 農地制度의 효율적 운영 등 農業構造改善과 일반적인 農民利益 代辦을 위하여서는 日本의 農業會議所制度와 같은 農政自治的 農民團體의 결성을 地方自治制度 등 政治制度 發展과 함께 신중히 검토할 필요가 있다.

머리말

農業生產者 團體는 外國의 경우 農家所得增大와 食糧의 安定的 供給 등 일반적인 農政의 目標와 부합되는 事業을 遂行함으로써 國家의 農政遂行에서 매우 중요한 位置를 차지하고 있다. 우리나라에서도 그동안 農業資源의 配分 등 國家開發目標의 遂行에 있어서 農協 등 生產者團體의 역할이 매우 커진 것으로 평가되고 있다. 더우기 최근 우리 農政이 해결해야 할重要な 課題인 農·畜產物의 價格安定과 流通의 效率性 提高 등을 위하여 生產者團體 育成의 重要性이 크게 대두되고 있다.

이에 따라 本研究는 우리나라의 農畜產物 生產者團體의 전반적인 現況과 問題, 그리고 外國의 生產者團體에 대하여 調査·整理하고 이로부터 여러 가지 農政活動의 원활한遂行을 위한 生產者團體의 育成方向을 提示하고자 하였다. 그러나 團體에 대한 研究가 지금까지 대부분 社會學的 혹은 政治學的 檢討의 대상이었을 뿐만 아니라 經濟的 檢討를 위한 資料蒐集의 어려움으로 그 分析이 매우 개괄적이 될 수밖에 없었음을 시인한다. 그럼에도 本研究의 結果가 금후의 이 分野에 대한 追加的인 研究와 生產者團體에 대한 施策方向樹立에 보탬이 될 것으로 기대한다.

끝으로 本研究事業遂行을 위하여 協調해 주신 여러 機關, 團體의 關係者 여러분께 깊이 감사드린다.

1986. 12.

韓國農村經濟研究院長 金 策 鎮

目 次

序 章

1. 研究의 必要性	1
2. 研究目的	2
3. 研究內容과 方法	2

第 1 章 集團理論의 檢討

1. 集團結成 理論	4
2. 國家와 利益集團의 關係	6

第 2 章 農業生產者團體의 役割과 地位

1. 生產者團體의 概念	11
2. 農業生產者團體의 役割	12
3. 우리나라 農業生產者團體의 種類와 地位	16

第 3 章 우리나라 農民協同組合의 變化와 制度의 課題

1. 農民團體의 變化	21
2. 協同組合의 原則과 農·畜協	32
3. 農·畜協의 特殊性과 課題	35

第 4 章 其他 農業生產者團體의 現況과 問題

1. 概 況	46
2. 特別法에 의한 農業生產者團體	51
3. 民法에 의한 農業生產者團體	61

第 5 章 主要國의 農業生產者團體

1. 일 본	86
2. 대 만	94
3. 미 국	99
4. 서 독	112

第 6 章 生產者團體 活性化와 農政活用 方向

1. 生產者團體 活性化의 基本方向	118
2. 農業政策과 生產者團體 活用方向	120

表 目 次

第 2 章

表 2-1 農業生産者團體의 法的種類	19
---------------------------	----

第 3 章

表 3-1 農業協同組合 設立狀況	30
表 3-2 畜産業協同組合 設立狀況	31
表 3-3 畜協種類別 組合員 資格基準	32
表 3-4 農·畜協의 種類別 事業分野	38
表 3-5 日本農協의 事業	41
表 3-6 農協組織 및 運營制度改善을 위한 主要 研究結果 要約, 1966 ~ 81	44

第 4 章

表 4-1 農·畜產業關聯 生產者團體의 設立現況, 1985	47
表 4-2 農業關聯 生產者團體의 年度別 變化(農·畜協 제외)	48
表 4-3 設立根據別 農業關聯生產者團體現況, 1985	49
表 4-4 特別法에 의해 設立된 團體現況	50
表 4-5 農·畜產業關聯生產者團體의 所管部處別 分布, 1985	50
表 4-6 組合의 設立根據와 沿革	51
表 4-7 中央 및 地方組織現況, 1985	53
表 4-8 組合의 會員 및 組合員數와 資格, 1985	53
表 4-9 組合別 任員의 定數와 任期, 1985	55
表 4-10 組合의 施設現況, 1985	56
表 4-11 職級別 職員數, 1985	57
表 4-12 組合의 收入·支出內譯, 1985	58
表 4-13 會員組合 및 聯合會의 事業內容	59

表 4-14	政府委託 및 教育·利用事業實績, 1985	62
表 4-15	弘報事業實績, 1985	63
表 4-16	對政府建議 및 協助事項, 1985	64
表 4-17	協會의 設立現況, 1985	65
表 4-18	會員의 構成과 會員數, 1985	66
表 4-19	畜協組合員의 加入比率, 1985	70
表 4-20	協會任員의 定數와 任期, 1985	72
表 4-21	協會의 傘下組織數, 1985	73
表 4-22	協會의 職員構成, 1985	73
表 4-23	協會의 施設現況, 1985	74
表 4-24	協會의 事業內容	76
表 4-25	政府委託 및 教育·利用事業實績, 1985	77
表 4-26	弘報事業實績, 1985	79
表 4-27	對政府建議 및 協助事項, 1985	81
表 4-28	協會의 收入內譯, 1985	83
表 4-29	協會의 支出內譯, 1985	84

第 5 章

表 5-1	日本의 農協數 추이	88
表 5-2	野菜供給安定基金 주요사업 실적	92
表 5-3	미국농협의 變化推移	101
表 5-4	Grange의 會員數	104
表 5-5	Bureau의 會員數	107
表 5-6	自助金 프로그램數 및 基金支出 규모, 1979	111
表 5-7	서독의 農業協同組合數	114
表 5-8	서독 CMA의 販賣促進活動 內容	117

第 6 章

表 6-1	政府와 生產者團體의 農政分擔 方向	122
-------	--------------------	-----

圖 目 次

第 3 章

圖 3-1 韓國과 日本의 法律上 農業協同組合組織體系 比較	40
圖 3-2 中小企業協同組合 組織體系圖(法律 기준)	42

第 4 章

圖 4-1 畜種別 飼育頭數 規模分布의 變화	68
-------------------------------	----

第 5 章

圖 5-1 대만의 主要農民團體 組織	95
圖 5-2 Grange 의 組織機構	105
圖 5-3 Bureau 의 組織機構	108
圖 5-4 서독의 農協體系	113

序 章

1. 研究의 必要性

農畜產物의 生產이 商業化되어 가고 있을 뿐만 아니라 個別 生產者間에 專業化·大規模化되어 가고 있고 地域的으로 特化되어 가는 일반적인 추세에 따라 보다 유리한 市場地位를 확보하기 위해서는 地域別 혹은 品目別 生產者間에 긴밀한 협조의 필요성이 높아지고 있다. 이에 따라 利害關係가 동일한 生產者 集團이 生產과 生產物의 處分販賣에 있어서 상호간의 利益을 增進시키고자 여러가지 형태의 生產者團體가 結成·運營되고 있다. 여기에는 農·畜協 외에도 特殊組合, 각종 生產者協會 그리고 部落單位의 自生的인 소규모 生產者團體까지 포함된다.

이러한 生產者團體가 效果的으로 運營되면 生產者間에 自律的으로 生產과 出荷調整 등을 통하여 農畜產物의 價格安定과 生產物 需要者에 대한 市場交涉力 強化 등을 통한 流通改善등 최근 우리나라 農畜產業分野에 대두되고 있는 여러 가지 문제들을 效果的으로 해결할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 이러한 이유 때문에 政府의 直·間接의in 支援을 통한 生產者團體의 育成施策의 마련이 중요해지고 있다. 그러나 農畜協등 特殊團體를 제외한 生產者團體는 그 현황마저도 아직까지 제대로 파악하지 못하고 있는 실정으로 이들 組織에 대한 광범위한 現況調查와 生產 및 市場流通事

業 내용의 分析은 앞으로 우리나라 生產者團體 組織育成을 위한 施策 마련을 위해서는 事前的으로 遂行해야 할 매우 중요한 課題이다.

2. 研究 目的

農·畜產業 生產者團體의 組織現況과 그 運營實態 그리고 이들의 生產 및 流通機能上의 成果와 組織運營의 장애요인 등을 把握·分析함으로써 금후 農畜產業 生產者團體의 組織活性化를 위한 政策方向을 提示하고자 한다.

3. 研究內容과 方法

가. 研究範圍

調查·分析對象을 全國單位로 組織된 農·畜產業을 영위하는 生產者들의 團體에 국한하고 部落등 小規模로 組織된 自生的인 “生産組織” 혹은 “出荷組織”과 生產을 위한 投入資材의 生產者團體 그리고 農·畜產物의 流通·加工등 關聯產業 生產者團體는 分析對象에서 제외하였다.

나. 研究內容

- 團體活性化를 政策的 結論導出을 위한 集團에 관한 社會學的·政 治學的 理論의 整理
- 農·畜協의 变遷과정과 關聯 法體系의 問題點
- 協會등 品目別 生產者團體의 組織現況과 問題
- 主要國 農業·農民團體의 組織 및 活動現況
- 生產者 活性化를 위한 基本政策方向과 農政에의 活用方案 導出

다. 研究方法

農畜產業과 그 關聯產業分野의 生產者團體 現況을 파악하기 위하여 經濟企劃院, 農水產部, 山林廳, 農振廳 등 關聯機關의 登錄現況을 파악하였으며, 이를 기초로 農·畜產業 生產者團體를 分類하였다. 이들 分類된 團體에 대하여는 團體 任職員에 대한 面談과 조사표에 의한 우편調查를 실시하였다. 그리고 農畜協의 組織·運營에 대한 문제점 파악은 주로 기존의 檢討研究結果와 關聯法令의 比較檢討 作業을 하였다. 外國의 生產者團體는 資料의 制約으로 日本, 臺灣, 美國, 西獨의 生產者團體를 중심으로 주로 組織運營體系·事業活動內容과 方法 등에 대하여 기존 이용한 資料를 이용하여 作成하였다.

第 1 章

集團理論의 檢討

1. 集團結成 理論

人間의 集團活動은 家族單位 뿐 아니라 教育, 餘暇活動, 作業場 등 인 간의 거의 모든 活動領域에 있어서 共通된 현상으로 나타나고 있다. 따라서 集團에 대한 연구는 社會學 뿐아니라 心理學, 哲學, 政治學者 등에게重要な 대상이 되어 왔다.

集團이라함은 “어느 特定事案에 대하여 다른 어떤 사람들과의 상호작용보다 더욱 밀접한 相互作用을 하는 2人이상의 集合體”로서 定義되고 있다(Sprott 1958). 따라서 어느 集團은 特定한 환경속에서 存在하며 여러 사람들이 하나의 活動을 함께 하고자 할때 結成된다. 그들은 共通的으로 처한 어떤 運命에 의하여 集團活動으로 끌려가기도 하지만 의도적으로 어느 特定한 目的을 設定하여 놓고 集團을 結成하기로 한다. 共通된 目的과 하나의 形式化된 構造 아래 있을 때 이를 公式的 集團이라 부르고 있다(Sargent 1982).

社會活動에 있어서 人間은 Mead에 의하면 協同과 그 反對概念인 競爭 그리고 個人主義의이라는 세 가지 要素를 지니고 있고, 이들 세 가지 要素

는 상호 排除의 이라기 보다는 서로 密接하게 작용함으로써 人間의 文化發展을 이룩한다고 하였다. 그는 현실적으로 여러 형태의 集團이 존재한다는 것은 集團內部에서 人間은 상호 協同하고 있음을 의미하며, 개인간 혹은 集團間의 競爭이 반드시 갈등을 의미하는 것만은 아니라고 하였다 (Sargent 1982).

한편¹⁾ 人間의 社會的인 相互作用 즉 社會過程 (social process)은 Wiese(1924)는 크게 ①結合과정 ②分離過程 ③混合過程으로 범주화하고 있으며 이러한 過程 속에서 발생하는 당사자간의 關係는 安田(1981) 등에 의하여 個個人 혹은 集團의 目標達成을追求하는 方向을 놓고 불때 ①結合 ②抗爭 ③支配 ④援助 ⑤優越 ⑥並存등 여섯가지의 社會過程의 關係로 구분하였다. 結合은 相對方의 目標達成을 相互 正方向으로 促進시키는 社會過程關係이며, 抗爭은 競爭 혹은 闘爭과 같이 相對方의 目標達成을 相互 沮害하는 過程 또는 關係이다. 支配的인 關係는 한 當事者의 行動은 相對方의 目標達成은 沮害하나 그 相對의 行動에 의하여는 促進되는 경우에 나타난다. 援助는 한 當事者의 目標達成이 他方의 行動에 의하여서는 영향을 받지 않으나 그의 行動은 他方의 目標達成을 促進시키는 경우에, 優越은 他方의 行動에 의하여서는 영향을 받지 않으나 그 他方의 目標達成을 沮害하는 경우에 형성되는 社會關係이며, 並存(혹은 共存)은 雙方間에 각각의 行動이 相對方의 目標達成에 아무런 영향이 없을 경우에 형성된다.

結合的인 社會過程 혹은 關係를 分類하면 交換的關係, 協同的關係 그리고 親和的 關係등으로 나눠진다. 그런데 交換的 結合關係는 雙方間에 필요로하는 財貨가 等價가 形成되었을때 成立하며 (Gouldner 1960), 協同的 結合關係는 結合된 集團內部에서의 構成員間의 相互調整, 情報交換 및 分業 혹은 分化의 體系가 요구되고 있다.

抗爭的 社會過程 혹은 關係는 競争(competition)과 闘爭(conflict)로 구분할 수 있으며, 경쟁은 어떤 規律 혹은 規則에 의한 平和的 手

1) 以下 本節은 주로 王仁權(1985)으로부터 再引用하였다. 따라서 引用된 學者의 研究論文收錄은 생략하였음.

段에 의한 抗爭關係(Weber) 혹은 直接的으로 相對方을 傷害 또는 殺害하지 않는 間接的 抗爭(Simmel 1908)인 것이며, 戰爭은 自己目標를 達成하기 위하여 物理的 폭력까지를 포함하는 積極的인 方法으로 自己目標를 沮害하는 他方을 妨害 또는 排除하는 行動을 말한다. 이처럼 抗爭은 結合關係와 對立되는 概念으로서 抗爭主體가 集團인 경우는 相對方의 沮害程度가 클수록 集團內의 結合關係는 強化되는 경향이 있다. 그리고 結合關係에 있어서도 協同關係의 경우 共同目標達成의 事前 또는 事後에 그의 費用이나 成果를 各 個人에게 配分할 때에 抗爭關係가 發生하기도 하나 이때에는 指導者의 統制力이 큰 役割을 담당하게 되며 交換關係에서도 各者の 財貨와 財貨를 相互 어떤 比率로 交換할 것인가에 대하여 利害가 相反됨으로서 抗爭的 關係가 된다(王仁槿 1985). Offe(1969)는 資本主義社會에서 특히 資本과 勞動의 換價過程으로서의 戰爭過程을 重視하여 社會政治體制에 있어서의 利益集團의 役割을 強調하고 있다(尹模植 1976).

2. 國家와 利益集團의 關係

國家 政治過程속에서의 利益集團을 理解하는 視覺은 크게 두가지로 구분된다.²⁾ 利益集團의 自律的인 結成과 活動 그리고 集團間의 自己均衡과정을 重視하는 自由主義的 多元論과 組織된 利害關係가 적극적으로 國家運營속에 有機的으로 結合되어야 한다는 規範論의인 組合主義(corporatism)가 그것이다.

가. 自由主義的 多元論

이 理論은 마르크스主義와는 달리 個人的 利害集團에의 自發的 參여와 集團의 自律的活動으로 政治의 空間은 넓어지고 이속에서 經濟的 生產關係의 變革도 가능하다는 自由主義的 世界觀에 基礎한다. 그리고 集團은

2) 以下 本節에서는 韓相慶 外(1985, 6-16)에서 발췌 정리한 것임.

社會의 分化에 따른 必然的인 결과이며 政治發展의 한 징표일 수도 있다 는 인식이 20 世紀에 들어서 대두되었다.

資本主義社會에서 民主主義의 政治體制는 資本主義를 안정시켜 그 體制를 유지시켜 주는 것이다. 民主主義는 資本主義의 經濟體制에서 발생하는 財貨와 用役의 불균형 등에서 발생하는 갈등을 폭력이 아닌 인간이성에 따라 시정해 나갈 수 있는 도구로서 인식된다. 따라서 資本主義가 自由市場價格이라는 “보이지 않은 손”에 의해서 利己主義의 個人的 經濟活動이 社會전반의 이익으로 轉化되듯이 民主主義라는 政治的 市場에서 自身의 利益을 추구하는 集團의 政治活動이 公共政策을 형성 發展시킨다고 보고 있다. 더욱 여기에는 각기 다른 集團의 利害를 대변하고 있는 多元的 엘리트간의 경쟁이 상호견제됨으로서 한 社會部門의 利益追求가 다른 부분의 손실로서 강요되지 못하게 한다는 多元主義의 思想이 뒷받침되고 있다. 그리고 利益集團의 活動은 地域單位로 代表되는 代議民主主義制의 약점을 기능적, 적업적 단위로 보완함으로써 民主主義 운영에 있어서 생기있는 實體로 인식되고 있다.

Bentley는 經濟的 富가 社會내의 집단갈등의 주된 원천이 된다고 생각하고 따라서 利害를 갖지 않는 集團이란 있을 수 없다고 주장한다. 또 그는 모든 政治현상은 서로 압력을 가하거나 새롭게 조직하며, 組織된 他集團이나 集團代表들을 밀어내면서 조절을 꾀하는 集團현상에 불과하다고 주장한다. Truman은 이를 더욱 발전시켜 技術水準이 급격히 발전되고 그에 따라 기존의 가치에 대한 혐오감이 증대하고 사회기능의 전문화가 이뤄지면 結社體의 증대는 불가피하다. 따라서 이런 社會發展의 결과인 結社體의 증대는 社會安定의 指標이며 社會的複合性을 나타내는 모습이라는 것이다. 그는 특히 경제적 영역에서 利益集團의 增加가 많은 이유로는 市場經濟의 運用에서 발생하는 고통과 혼돈에 의하여 불리한 여건에 놓여지게된 계층들은 自身의 利益을 방어 혹은 개선시키기 위하여 結社體를 조직하여 정부에 압력을 가함으로써 市場體制의 위협에서 벗어나고자 하기 때문이라고 지적한다.

Bentley와 Truman은 自身의 利益을 위하여 活動하는 경제 集團의 활

동을 정치과정에서 절대적으로 필요하며 궁극적으로는 이들 集團間의 自己均衡이 社會政治過程의 기본적인 전개과정으로 이해한다. 집단간의 自己均衡이 이뤄진다는 확신의 근거로는 우선 각개인들은 여러 集團에 복합적으로 가입되어 있기 때문에 한 집단의 과다한 요구를 완화시킬 수 있고 또한 한 集團이 그들의 이익을 실제로 과도하게 관철시킬 경우 이에 대항할 “잠재적” 이익집단이 사회내에 숨겨져 있다는 것이다.

Almond는 利益集團의 政治過程에의 投入-算出 과정을 분석하면서 發展된 政治體系에서는 利益表出을 위한 이익집단이 分化되어 있고 특정 정책에 영향을 미칠 수 있는 集團間의 기능이 고도화 되어 있으며, 이익집단은 국가의 정책 결정과정에서 영향력의 흐름을 만들어내는 시발점으로, 또한 정책결정에 대한 평가자로서, 이 평가에 입각한 새로운 영향력 행사의 주체로서 중요한 위치를 점하고 있다고 한다. 이때에 政府의 役割은 利益集團間의 勢力均衡을 유지시키는 일에 국한된다는 것이다.

나. 組合主義論

組合主義는 資本主義社會에서 나타나는 개인들 사이의 自由競爭이나 계급적인 갈등을 부인하고 계급들간의 調和와 有機的 統合이 필요하다고 規範的이고 理想的인 社會共同體의 비전을 제시하고 있다. 더욱 이는 이러한 統合은 自然的으로 발생하는 것이 아니라 정치 엘리트가 갖고 있는 권력, 그들의 합리적인 선택과 결정, 그리고 경우에 따라서는 정치 엘리트가 社會를 재구성함으로써 이뤄질 수 있다는 관점을 포함하고 있다.

이 組合主義의 政治體系는 非競爭的이며 機能的인 범주에 의해 조직된 이익집단이 국가의 정책 결정과정에 직접 매개되는 체계를 가르킨다. 다시 말하면 組合主義는 社會의 組織된 이해를 대표하는 집단들이 국가의 政策결정과정에도 직접 통합됨으로써 특정한 이해를 대표할 수 있는 권리와 특권을 부여받은 대가로 계급적, 갈등적인 이해의 표현을 저지하고 전체 사회의 기능적 부문으로서의 역할을 하도록 유인하기 위하여 고안된 정치체계라는 것이다. 이러한 體系的 要素는 모든 국가에서 보편적으로 나타나고 있으나 이것이 제도화된 정도는 社會마다 다르다. 그러나 이러한 體系

의 약점은 자칫하면 권위주의적 권력체계의 실상을 은폐하거나 정당화시키는 방향으로誤用될 수도 있다는 것이다.

組合主義는 국가와 利益集團間에 어떻게 매개되는가에 따라 社會組合主義(societal corporatism)과 國家組合主義(state corporatism)으로 구분되고 있다(Schmitter). 社會組合主義는 社會에서 자발적으로 조직된 이익집단이 국가기관에 침투해 들어감으로써 국가의 정당성과 기능이 일차적으로 혹은 전적으로 이들 집단들의 요구에 근거하고 있는 체제를 말한다. 반면에 國家組合主義는 국가에 의하여 권위주의적인 방식으로 위로 부터 조직되고 규제된 방식으로 社會集團들의 이해가 표현되고 결집되는 것을 말하며, 이때 이익집단들은 自律性을 잃기 마련이고 국가에 의하여 침투됨으로써 이들 조직은 국가에 보조적이며 종속적인 것으로 기능하게 된다.

社會組合主義는 Schmitter에 의하면 多元主義의 쇠퇴와 함께 점진적이며 장기적인 제도화의 과정을 거친다고 지적하고 있다. 따라서 이는 先進資本主義 국가에서 경험적으로 발견되고 있다고 분석한다. 그러나 國家組合主義는 새롭게 등장하기 시작한 多元主義를 급격하게 해체시키면서 나타나게되어 後發從屬의 公업화가 일어난 차본주의 국가에서, 특히 아직껏 폐지배계급의 헤게모니가 확립되지 않는 상태에서 그들의 요구를 권위주의적인 방식에 의하여 통폐합함으로써 사회적 안정을 유지하려는 필요로 부터 발생한다고 보고 있다.

國家組合主義는 다시 融合的(inclusionary)組合主義와 排除的(exclusionary)組合主義로 區分하고 있다(Stepan 1978). 융합적 조합주의는 기본적으로 국가가 近代化과정에서 사회적 소외계층(노동자, 농민등)의 집단들을 정치와 경제 영역으로 통합하려는 정책들을 통하여 국가와 사회의 관계를 새롭게 수립하려는 조합주의의 유형이다. 따라서 이는 체제내로 통합된 집단들에게 일차적으로 특별한 福祉정책을 사용함으로써 이들의 참여를 적극 신장시키며 이차적으로 강압적인 정책들이 사용된다. 그러나 排除的 조합주의는 이들의 집단들을 강압적인 수단들을 사용하여 일차적으로 脫政治화시키고 관료적으로 조직함으로써 이들을 無

力化하는 정책들을 통하여 국가와 사회의 관계를 새롭게 구성하려는 組合主義의 유형이다. 따라서 국가가 추구하는 새로운 정치·경제체계를 위협 할런지도 모르는 이들의 자율적인 조직과 利害의 表出을 저지하고 이들을 정치적·경제적 영역으로부터 「排除」시키는 것이다. 이 차적으로 이들에 게 부분적인 복지정책이 취해지지만 실질적인 再分配政策은 고려되지 않는다.

第 2 章

農業生產者團體의 役割과 地位

1. 生產者團體의 概念

市場販賣를 주 목적으로 하는 農業生產者는 個個人이 하나의 經濟事業者로 간주될 수 있으며 이들의 團體는 협의의 經濟利益團體인 事業者團體로서 볼 수 있다.

經濟利益團體는 結成된 團體會員間의 親善 도모 및 地位向上이라는 소국적 목표의 追求에서 부터 그들의 理解關係를 만족할 수준까지 향상시키는 적극적인 利益표출에 이르기까지 다양하게 나타난다. 經濟利益團體의 概念은 广의의 實業利益 (business interest) 團體의 범주에 속하며 (韓相震 外 1985), 우리나라에서는 그 형태여하를 불문하고 2人이상의 事業者가 共同의 利益을 증진할 목적으로 組織한 結合體 또는 그 聯合體를 지칭하고 있다 (獨占規制 및 公正去來에 관한 法律, 第 2 條②項).

이러한 經濟利益團體는 營利를 목적으로 하는 經濟人을 會員으로 하되 非營利的, 相互協同的 그리고 一般的인 경우 自發的인 性格을 가진다. 즉 회원간의 共同利益은 경제활동을 통한 利潤追求에 있으나, 그들이 목적추구를 위하여 조직한 結社體 自體는 非營利團體이며, 會員間의 基本的인

關係는 상호경쟁적이기 보다는 協同的이며 特別히 法的으로 규정되지 않는 限 加入과 脫退가 보장되는 단체를 뜻하는 것이다.

事業者團體의 類型으로는 同種의 事業活動에 종사하고 있는 事業者를 構成員으로 하고 있는 同業者團體와 一定地域에 事業活動의 本據 또는 據點을 두고 있는 各樣各種의 事業에 종사하는 事業者를 構成員으로 하는 地域團體가 있다. 특히 同業者團體에는 水平的 경쟁관계에 있는 事業者間의 團體는 물론 特定상품의 生產·分配段階에 종사하는 垂直的 관계에 있는 事業者間에 組織된 團體도 포함된다(李奎億 外 1982).

2. 農業生產者團體의 役割

經濟的 利益團體로서의 農業生產者 團體의 結成 目的은 여러가지가 있지만 궁극적으로는 그 團體 會員의 經濟的 利益을 증대시키는 데 있다. 이를 위하여 生產者 團體는 所得패리티의 維持 生產 및 市場選擇의 自率性保障, 生產物價格安定, 生產投入資材의 合理的인 價格維持, 生產技術·營農方法의 改善, 家族農體系의 維持, 生活水準의 向上, 市場交涉力의 向上 등을 구체적인 活動 目標로 삼고 있다(Oldenstadt, et al. 1964).

農業生產者의 經濟的 利益을 增進시키기 위하여 團體들은 대체적으로 다음과 같은 5 가지 分野에 영향을 주는 活動을 취하고 있는 것으로 분류되고 있다. 즉, ①生產物 需要 ②團體會員의 生產物 供給量 ③生產效率性 ④生產物 및 生產投入資材의 流通效率性 ⑤對生產者 혹은 生產物 價格에 영향을 주는 정부의 施策 혹은 事業에 대한 영향력 행사 등이다. 이제 이들에 대한 경제적 의의와 可能性 있는 活動內容들을 討議해 보면 다음과 같다.

가. 生產物 需要促進

여러 형태의 農產物生產者團體는 獨自的으로 혹은 關聯商品의 流通參與者와 共同으로 그 상품의 需要를 促進시키기 위하여 많은 時間과 財源을 투입하고 있다. 이는 經濟的 意味에서 볼 때 그 商品의 需要曲線을 右側

으로 移動시키거나 더욱 彈力的으로 變化시킴으로써 生產物의 價格을 上昇시키거나 같은 價格條件에서 더욱 많은 量을 販賣할 수 있게 한다는 것을 뜻한다. 이를 위하여 이용되는 市場活動은 廣告·宣傳事業, 商品의 開發, 政府의 收買 확대와 學校給食과 같은 消費促進事業 등에 의한 市場開拓活動이 보편적이다. 여기서 市場開拓活動이라 함은 國內 혹은 海外에 대하여 새로운 商品의 開發과 新規需要의 創出에 의한 새로운 市場의 開拓 등을 말한다.

나. 供 紿 調 節

生產者的 總收益을 增大시키기 위해서는 需要條件에 따라 市場에 出荷되는 商品의 供給量을 制限 혹은 규제하는 것도 하나의 方法이 된다. 團體에 의한 供給調節은 價格, 流通量, 生產觀測 등의 情報를 수집·분산시킴으로서도 可能하다. 더욱 直接的으로는 栽培面積, 飼育頭數의 割當 혹은 制限과 같은 方法이 이용되기도 하며 政府의 政策에 포함되는 供給調整施策을 助長하거나 反對하는데 많은 압력을 행사하고 있다. 또한 生產者와 상인·가공자·장업자 등과 같은 大量需要者와의 契約을 주선 유도하기도 하며 制度의으로 기존의 生產者에게 市場出荷量配定權을 부여함으로써 新規參與者를 억제하려는 방법을 쓰기도 한다. 우유등의 축산물의 경우는 需要業者와 협의하여 공동으로 위생기준을 강화함으로써 零細한 資金으로 새롭게 그 生產에 참여하려는 生產者의 進入을 억제하는 방법도 쓰고 있다.

生產者團體에 의하여 違行될 수 있는 供給調節의 한 방법은 평상시의 流通過程을 변경하여 出荷時期와 場所, 대상 등을 調整하는 方法이다. 일 반적으로 이러한 市場轉換事業은 價格에 대하여 需要가 非彈力的인 市場으로의 出荷量을 좀더 彈力的인 市場으로 轉換시키고자 하는 일이다. 이 때의 市場은 반드시 地理的으로 分離된 市場일 필요는 없고 消費者的 기호나 習慣에 의하여 區分된 市場일 수도 있다.

이상과 같은 供給調整事業에 의한 價格引上은 단기적으로는 그 상품의 需要와 供給條件에 따라 최종적으로 생산자의 收益增大여부가 결정된다.

따라서 需要가 非彈力의인 구간에서 이러한 調整事業이 효과를 거둘 수 있다. 그러나 그 상품의 가격 인상의 여파로 輸入이 유발되면 그 효과는 상쇄된다. 또한 供給調整 對象品目에 密接한 消費財가 존재하는 경우 價格引上에 의하여 消費者의 需要가 他商品으로 調整됨으로써 그 효과 또한 크게 상쇄된다. 長期的으로 供給調整에 의하여 높은 價格을 維持시킬 경우 새로운 生產參與者가 그 產業에 進入하게 되어 동일집단내의 生產이 增加하거나 그 團體의 市場占有率을 크게 낮춤으로서 가격유지 효과는 반감될 수 있다. 일반적으로 어느 한 때의 성공적인 供給調整事業이 수행되면 이에 따라 앞으로 더욱 더 直接的인 供給統制 手段을 동원해야 되거나 市場開拓을 위한 費用의 支出를 더욱 증대시켜야 하는 국면에 이르게 된다.

다. 生產效率性의 增進

生產者 團體가 遂行하는 生產效率性 增進事業은 會員에 대한 새로운 生產技術 혹은 경영방법에 대한 教育과 情報提供, 生產技術의 改良·開發을 위한 試驗·研究支援, 投入資材의 共同購入에 의한 購入費用의 節減, 生產資金의 協同的 調達과 支援등으로서 대부분 生產費用의 節減을 통한 收益增大를 도모하고자 하고 있다. 보통 個別 生產者가 원하는 情報를 個別的으로 수집하게 되면 費用과 時間이 많이 소요되는 경우가 많으며, 이를 集團的으로 수행하면 훨씬 經濟的인 경우가 대부분이다.

라. 流通效率의 增進

流通效率 增進을 위한 團體의 活動은 流通費用의 축소를 통하여 生產物加工 및 分配業者가 취하는 流通마진을 가능한 줄여 보자는 데 목적이 있다. 이를 통하여 얻어진 수익이나 축소된 마진의 일부는 최종 消費者나 다른 流通參加者에게 轉換될 수도 있다. 일반적으로 농산물의 加工 및 流通費用은 점점 增加하는 경향에 있으나 그 가운데서도 流通費用 축소의 여지가 많다고 판단되기 때문에 農產物의 出荷團體의 活動을 계속 유인하고 있는 실정이다.

團體에 의한 流通效率 增進 活動은 많은 경우 流通情報의 전파를 확대시키거나 그 質을 改善시키는 事業과 연관된다. 일반적으로 優良한 情報가 可用할 때 流通에 있어서의 技術的(혹은 運營的) 效率과 價格形成效率 모두가 增進되기 때문이다.

流通의 技術的 效率은 流通機構의 施設 및 취급 규모를 적정한 수준으로 확대시키거나 生產物의 흐름을 時間上으로 적절히 配分시키고 혹은 商品取扱이나 여타 流通서비스의 중복을 除去시킴으로써 增大시킬 수 있다. 유통에 있어서의 규모의 경제성은 加工, 저장, 수송 뿐 아니라 일반 商去來에서도 발생되는 바, 生產物出荷에 있어서의 集團化는 自體의 流通施設의 확보나 相對 流通業者에 대하여 용이하게 규모의 경제를 발휘할 수 있게 한다. 또한 一定期間동안 加工業者 등 大量 需要者와 상품 供給契約 등을 통하여 原料등을 안정적으로 확보할 수 있게 함으로써 需要者의 物量確保에 대한 위험과 불확실성을 제거하여 줌으로써 이들이 취할 수도 있는 위험보호적 유통마진을 축소하도록 만들어 준다. 商品取扱의 여러 차례에 걸친 重複은 流通時間, 減耗, 부채, 人力의浪費 등 流通費用의 上昇을 招來한다. 生產出荷團體는 集團의 노력에 의하여 적절한 정보의 제공과 代案의in 流通經路의 選擇을 支援함으로써 불필요한 重複取扱을 예방할 수 있을 것이다.

價格決定效率은 生產者에게 價格流通에 대한 적절한 情報를 提供하거나 경쟁적인 流通構造로 轉換시킴으로써 증진된다. 農產物의 경우 個別 生產者는 일반적으로 市場에 있어서 價格順應者(price taker)로 分類되고 있다. 이에 따라 生產出荷團體는 大量需要者와의 集團의in 價格協商, 共同 集團出荷로 1회 去來를 규모화하여 購入 商人과의 價格交涉力を 增大시키거나 혹은 既存의 流通機構와 對抗하기 위한 경쟁적인 流通機構의 設立을 조장 혹은 設置함으로써 需要者間에 對供給者 價格 및 서비스 競爭을 유도하기도 한다.

마. 政策決定에의 영향력 행사

一般的으로 生產者 團體가 흔히 수행하는 活動은 정부의 施策에 영향을

주려는 「로비」活動이다. 農產物價格支持 혹은 價格安定事業등 農業生產者의 收益增大와 保護를 위한 여러가지 施策事業을 새롭게 수립하거나 기존의 사업방향을 變更하도록 필요한 자료의 제공, 建議, 정책수립 자문회의 參席등의 活動과 함께 議會에 대하여는 生產者에게 有利한 立法의 促進과 不利한 立法의 저지를 위한 壓力を 행사하기도 한다.

3. 우리나라 農業生產者團體의 種類와 地位

一般的으로 事業者 團體의 活動은 市場經濟社會에서 두가지 대립되는側面을 가지고 있다(李奎億外 1982). 肯定的 측면에서 보면 事業者團體는 經營合理化, 技術 및 效率性의 향상, 規格改良, 市場情報의 公開 등 여러 分野에 걸쳐 主導的 활동을 함으로써 構成事業者의 事業活動에 유익한 一般的 條件을 整備하여 產業의 全般的인 競爭을 促進한다. 事業者團體 가운데서도 地域團體는 一定地域에서 營業活動을 영위하는 모든 業種의 事業者를 포괄하여 그 地域 事業者 전체의 事業活動을 진흥할 수 있으며, 또한 同業者團體라도 大企業에 對抗的인 關係를 갖는 中小企業者의 相互協調組織으로서 構成事業者의 經濟的・社會的 地位의 向上에 기여하는 活動을 행하는 경우 등은 오히려 競爭을 促進하는 效果가 있으므로肯定的으로 평가되어야 할 것이다. 그러나 事業者團體의 否定的인 側面으로서는 事業者團體는 本質的으로 構成事業者의 共同利益을 增進하는데 그 목적이 있으므로 市場의 競爭狀態에 큰 영향을 미친다는 것이다. 즉 事業者團體는 構成事業者 相互間의 競爭을 排除함으로써 獨占利潤을 賦유하려는 獨占指向의 성향을 필연적으로 갖게 마련이라는 側面에서 反競爭的 效果가 크다는 것이다.

이상과 같은 事業者團體의 양면성으로 인하여 정부는 事業者團體에 대하여 다음과 같은 세가지 상이한 방법으로 규제하고 있다. 즉 ① 事業者團體가 갖는 私的 統制機能을 經濟統制의 手段으로 이용하기 위하여 政府가 制度的으로 事業者團體의 活動을 支援 補強하는 경우 ② 事業者團體의

私的 統制機能을 용인하되 不特定 多數의 利用者 利益을 위하여 각종 團體組織法에 의하여 活動領域을 設定하여 주는 경우 ③市場競爭原理를 가급적 활용하나 民主的인 國民經濟의 질서를 확보하기 위하여 事業者團體의 反競爭的 行爲를 禁止하고 이를 防止하기 위한 監視體制를 확립하기 위하여 「獨占禁止法」과 같은 制度的 裝置를 마련해 놓고 있는 경우 등이다.

가. 獨占禁止法上의 地位

農業生產者團體의 경우 우리나라의 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」(法律 第3320號, 1980. 12. 31)에는 그 규제대상에서 除外되고 있다. 同法은 事業者團體의 禁止行爲를 규정하고 있는 바(法18條), 農業生產者團體는 水產業, 鑛產業등 다른 一次產業의 事業者團體와 함께 이 法의 規制 대상에 포함되지 않고 있다. 즉 同法 第2條②項에서 “事業者團體”를 定義하기에 앞서 ①項에서 “事業者”를 定義하고 있는 바, 이는 “이 法에서 “事業者”라 함은 製造業, 都·小賣業, 運輸·倉庫業, 建設業, 기타 大統領令이 정하는 事業者를 말한다. …”라고 되어 있고 同施行令 第2條①項에서는 “기타 사업자”를 유풉, 숙박업, 통신업, 전기, 가스, 수도사업, 금융, 보험업, 부동산 및 사업 서비스업, 社會 및 개인 서비스業으로 규정하여 놓고 있다. 日本의 경우는 獨占禁止法에 우리나라와 같이 一次產業의 生產者團體에 대한 一般的의 排除규정은 없고, 다만 규제대상의 事業者團體에서 우리나라의 同法 第49條의 규정에서 보는 바와 같은 ①小規模의 事業者 또는 消費者의 相互扶助를 目的으로 하고 ②任意로 設立되고 組合員이 任意加入·脫退가 가능하고 ③各組合員이 平等한 議決權을 가지고 ④組合員에 대하여 利益分配를 하는 경우 그 限度가 法令 또는 定款에 定하여져 있는 등의 條件을 갖춘 事業者團體의 行爲에 관해서는 同法의 적용 제외 원칙을 규정하고 있다. 그러나 이러한 團體라 할지라도 ①不公正한 去來方法을 이용하거나 ②一定 去來分野에 있어서 경쟁을 실질적으로 제한함으로써 價格을 부당하게 인상하는 경우는 獨禁法의 적용을 받는다고 규정하고 있어 실제로 위의 적용제의 要件에 합당한 日本의

農協活動이 과거 여러차례 獨禁法 違反의 判定을 받은 바 있다.¹⁾ 한편 美國의 경우, 農水產業者는 一定條件으로의 團體結成을 용인하고 이 團體의 行爲는 獨禁法의 適用을 排除하고 있으나 (Clayton Act), 農林省長은 이 團體들이 거래상의 獨占이나 去來의 제한으로 農產物價格을 부당하게 引上하는 경우 그에대한 是正·取消를 명할 수 있게 하였다 (Copper Volstead Act 1922). 이와 같은 農業生產者團體의 獨禁法 적용 제외는 오스트리아, 카나다, 노르웨이에서도 類似하나 그밖의 西歐諸國은 適用除外를 認定하지 않고 있다. 특히 獨逸과 스페인은 中小企業의 協同化 혹은 水平的協定을 獨禁法 적용에서 제외하고 있으나 農業協同組合의 적용제외는 인정하지 않고 있다 (飯島源次郎 1982).

나. 法人格에 따른 政府의 規制와 혜택

農業生產者團體의 法人格은 크게 3 가지로 區分된다 <表 2-1>. 즉 國家가 生產者의 意思結集을 유도하고 特別히 保護育成될 필요성이 있는 경우에 特別한 法令에 의하여 組織된 特殊法人, 會員들간의 自意的인 利益結集이 이루어져 團體를 결성하고 民法 32 條의 非營利法人 (社團 혹은 財團)으로 主務官廳의 設立許可를 받아 法人格을 부여받은 團體, 마지막으로 生產者들의 利益結集이 이루어져 團體를 결성하긴 하였으나 法人으로 등록되지 않은 任意團體 등이 그것이다.

特殊法人은 農業協同組合, 畜産業協同組合 등 農業生產者의 協同的 經濟活動을 위한 協同組合과 그외의 特別한 目的을 위하여 法令에 의하여 組織된 組合이 있다. 協同組合은 一定資格을 갖춘 生產者家口主個人의 任意加入·脫退가 보장되고 組合員의 出資制度를 導入함으로써 상대적으로 零細한 家族經營 營農者의 協同的인 經濟事業體의 性格을 가지나 組合은 대부분 組合設置 區域內에 組合員 資格을 갖춘 生產者가 義務的으로 혹은 自動的으로 加入되는 등 加入·脫退가 法令에 의하여 상당히 구속받고 있으며 조합원의 會費 또는 필요경비의 수시부담으로 會員이 生產活動에 부

1) 자세한 內容과 이에 대한 討議는 飯島源次郎 (1982) 참조.

表 2-1 農業生産者團體의 法的 種類

法令種類		團 體 名	設 置 根 據
特別法 (特殊 法人)	協同 組合	農業協同組合(中央會, 單協, 特殊農協)	農業協同組合法 (1961)
		畜產業協同組合(中央會, 地域 및 業種別 畜協, 畜產契)	畜產業協同組合法 (1980)
	組合	農地改良組合(農地改良契, 組合, 聯合會)	農村近代化促進法 (1970)
		葉煙草生產組合(聯合會, 組合)	葉煙草生產組合法 (1963)
		人蔘耕作組合(聯合會, 組合)	人蔘事業法(1972)
		山林組合(山林契, 山林組合, 中央會)	山林組合法(1980)
民 法 (一般 非營利 法人)		○○協會, ○○○會 등	民法 32 條
任意團體		○○協會, ○○會 등	—

수적인 서비스事業을 담당하고 있다.

民法에 의한 非營利法人은 組合員의 會費와 필요경비의 부담으로 주로 會員 生產活動에 부수적인 서비스사업 活動을 하고 있으나 이들이 주체가 되어 별도로 非營利的인 經濟事業을 행하는 경우도 있다.

特別法에 의하여 組織된 協同組合이나 組合은 中央會(聯合會)의 會長과 任員의 政府選任 혹은 承認, 會員組合 任職員의 中央(聯合)會長에 의한 選任 혹은 承認, 事業內容範圍의 法令에의 明示, 事業 및 業務에 대한 政府 혹은 組合 中央組織에 의한 事前 事後 監督등을 關係法令에 明示함으로써 政府의 直間接의 규제를 받고 있으며, 그 組織 또한 政府主導의 下向式 組織이 特徵이다. 民法上의 非營利法人으로 등록되어 法人格을 부여 받은 團體도 그 業務에 대하여 政府의 檢查, 監督(民法 37 條)과 許可取消(同 38 條)의 권한을 가지고 있으며, 그 設立許可도 公益目的의 實現을 저해하지 않고 目的과 事業이 他法人과 현저히 경합되지 않은 경우에 국한하도록 규정(農水產部令 第 574 號 第 4 條, 1974)하고 있다.

위와 같은 農業生産者團體에 대한 政府의 規制는 여러가지 政府의

支援施策도 뒤따르고 있다. 우선 稅制上으로 보면 農協, 山林組合, 葵연초 조합은 設立法上에 관세, 物品稅를 제외한 국가, 地方自治團體의 稅金과 부과금의 免除를 규정하였고, 별도로 <表 2-1>의 特別法에 의한 모든 農業生產者團體는 租稅減免規制法上에 公共法人으로 규정하여 法人稅課稅特例와 資產再評價法의 적용배제를 규정하고 있다. 또한 모든 特別法人은 그 단체가 제공하는 用役에 대하여 附加價值稅의 免除를 받고 있다. 一般非營利團體인 民法 32 條에 의한 團體는 法人稅의 免除惠澤을 받고 있다. 이는 登錄되지 않은 非營利團體 또한 같다. 地方稅의 경우 特別法에 의한 公共法人은 물론 등록된 非營利事業團體의 취득세, 재산세, 사업소세등의 면제를 받고 있다.

이외에도 政府는 農協, 畜協, 山林組合에 대하여는 그의 事業에 積極支援하고 公共團體의 施設利用에 대한 우선 편의 제공을 各設置法上에 규정하고 있으며 特別法上の 모든 農業生產者團體는 團體事業에 대한 필요경비를 정부가 豫算範圍內에서 補助할 수 있도록 규정하고 있다. 특히, 農協과 畜協의 경우는 政府保證에 의하여 각각 農業金融債權과 畜產金融債權을 發行할 수 있도록 하고 있다.

第 3 章

우리나라 農民協同組合의 變化와 制度的 課題

1. 農民團體의 變化

가. 日帝時代의 農民團體¹⁾

日帝時代에 全國的으로 組織된 農民團體로 代表的인 것은 農會, 金融組合, 產業組合 등 3개團體이다. 農會는 植民地 政府의 農業政策을 直接的으로 違行하는 團體로서 強制加入, 強制會費徵收 등 官制的 團體임에 비하여 金融組合과 產業組合은 비록 그 設立과 運營이 植民地 政府에 의하여 대 부분 統制받긴 하였으나 會員의 加入·脫退의 자유가 원칙적으로 保障되고 會員의 出資에 의하여 經濟事業을 運營하는 등 協同組合의 性格을 상당히 내포한 團體였다. 時期的으로는 金融組合과 農會는 1920年 전후에 본격적으로 設立되어 解放後까지도 존속하였으나 產業組合은 1929년에 設立되었다가 日帝末期인 1940年 以後에 점차 해산되었다.

1) 本節의 作成은 주로 文定昌, 「韓國農村團體史」, 一潮閣, 1961에 의하였음.

① 韓日合邦 以後

農會, 金融組合 등의 團體가 體系化되기 전에도 舊韓末 日本에 의하여 資本主義體制가 導入되면서 여러가지 形태의 農業生產者 團體가 設立되어 運營되고 있었다. 특히 開港과 더불어 日本人이 韓國으로의 移住가 확대되면서 이들의 韓國內 農業生產活動에 대한 共同의 利益保護를 위하여 乙巳保護條約체결을 起點으로 日本人 移住農民의 모임인 群山農事組合(1905年), 江景土地組合(1905年) 이들의 聯合體인 群山土地聯合組合(1905年)이 結成되어 對 韓國人에 대한 원활한 土地賣買를 주로 도모하였으며, 釜山地域의 日本人 菜蔬農民의 青果物 出荷調節과 耕地 賃貸 알선등을 목적으로 한 釜山農業組合(1905年), 大邱地域의 大邱農會(1906年), 平安道地方의 韓國柞蠶興組合(1907年) 등이 이때에 結成된 代表의인 日本人 農事團體였다. 또한 1905年 仁川에서는 전국의 日本人 農事關聯者와(農業系試驗場, 學校, 穀物貿易商등)有志의 農業經營者들에 의하여 研究, 指導, 알선등 農事의 改良發達을 도모하기 위한 韓國中央農會가 設立되어 점차 韓國人의 加入도 許容하고 여러地域에 支會를 設置하는등 成長을 계속하였다.

이 당시 韓國農民들의 團體는 部落 혹은 고을單位로 여러가지 目的의 傳統的인 契와 鄉約이 전국에 分布되어 있었다.

② 系統 農會

韓日合邦 이후 日本의 本格的인 對 韓國 農業政策을 遂行하기 위하여 政策의 일부를 擔當할 民間團體를 필요로 하게 되었으며 이에따라 특히 植民政府의 증산장려품목(米穀, 棉花, 畜產, 고공품 등)을 中心으로 생산물의 공동판매 技術普及등을 위하여 전국적으로 產業別 組合의 設立이 크게 장려되었다. 中央單位의 韓國棉花栽培協會(1905年)와 全羅南道의 訓令에 의한 面單位의 棉作組合(1912年), 總督府訓令에 의한 養蠶組合, 당초 任意團體의 성격이였든 畜產組合의 重要物產同業組合令에 의한 法人體化(1915年), 米作을 중심으로한 農業施策의 下請團體인 郡單

位地主會와 道單位聯合會, 繩·叭組合(1917年) 등으로서 특히 日本本土로의 輸出이 장려되는 品目에 대한 市場統制와 재배기술向上이 이들組合의 主된 目的이었다.

이들 各種 產業團體는 계속 그 種類와 組織의 擴大를 가져왔으나 점차團體間 상호마찰, 重複的 會費등에 의한 農民負擔 加重, 團體運營의 不實 등 점차 弊害가 일어나 郡·島農會를 중심으로 統合整理가 1920年부터 몇 개 道에서 自體의 訓令에 의하여 進行되었다. 그러나 1925年의 朝鮮產米增殖計劃 實施와 더불어 1926年에 發布된 朝鮮農會令(1926年)에 따라 그동안의 任意團體性格인 農會를 中央政府에서 直接 관장하게 되었다. 이 農會令에 따라 農會는 府·郡·島農會—道農會—朝鮮農會로 系統組織化하여 그동안 난립되었던 여러 產業團體를 통합하였다(1927年). 그러나 森林組合과 朝鮮物產同業令에 의한 畜產同業組合은 처음의 農會로의 統合에서는 제외되었다. 또한 系統農會가 創設된후 처음에는 이를 公共團體로 보아 農事의 指導·장려에만 힘써야 된다는 움직임이 있었으나 곧 系統販賣, 肥料등의 共同購入과 융자알선, 農業倉庫經營등의 事業을 실시하였다. 이때 農會組織과는 別途로 里·洞單位로 米穀의 改良, 調製, 對商人販賣對應등을 위한 產米改良組合이 組織되었으나 1934年的「벼」판매제도의 導入으로 그 機能이 크게 약화되었다.

系統農會는 1933年에 總督府에 의하여 畜產同業組合과 森林組合을 吸收하여 그 組織이 더욱 방대해 졌다. 畜產同業組合을 合併하는 대신 畜產關係豫算을 特別會計로 하였으나 畜產會員에 대한 家畜割 會費制度를導入하였다. 그리고 森林組合은 朝鮮森林組合 各道支部에 移管시켰다. 會員의 加入強制權 會費의 부과징수권을 가진 農會組織이 이와같이 擴大되고 점차 農業生產의 計劃化등 統制經濟의 進展에 따른 畜產物의 販賣와 農用資材의 共同購入事業이 擴大되면서當時 成長期에 있는 協同組合性格인 產業組合의 機能을 잠식하게 되어 당초의 「農會는 公共團體」라는 관념에서 점차 거대한 販賣事業團體化 하였으며 日帝末期의 米穀, 生牛, 鉄鎌器, 等務者, 一般林產物등의 供出에도 직접 동원되었다.

③ 金融組合

日本은 乙巳保護條約 이후 韓國에 金本位 화폐제도를 導入하고 當時까지의 傳來의 어음제도를 폐지함과 동시에 地方金融의 活性化, 土地의 資金化, 農產物의 화폐 경제화, 새로운 어음제도인 手形制度의 정착 등을 위하여 農工銀行을 設立하였으며 (1906年), 특히 零細農民에 대한 새로운 경제정책을 수행하기 위하여 그 補助機關으로서 農民들의 信用組合인 地方金融組合을 地方金融組合規則에 의하여 1907年에 設置하였다. 當初 이는 每年的 組合費와 정부의 출연에 의하여 對 農民 資金貸付, 倉庫保管事業에 의한 貸付, 種子, 肥料, 農具 등의 分配, 貸與 및 生產物의 委託販賣 등을 그 부수사업으로 하였다. 특히 對 農民 資金貸與는 農產物등의 摘保로 전적으로 政府에서 提供되는 資金을 農工銀行을 代理하여 實시하였으며, 1913年까지는 점차 納稅獨려, 農事指導등 政府의 直接의in 助成과 監督이 강화되었다. 이에따라 1914年에는 이를 準官營에서 民間의 自律的團體로 전환하고자 地方金融組合令을 제정 發布하여 組合費 대신 出資制度를 導入하고 組合員에 의한 總會構成 議決權을 부여하고 組合員과 一定範圍內의 非組合員의 預金을 취급하도록 改編하였다. 그러나 組合의 任員은 朝鮮總督에 의하여 任免되었다. 그리고 農事指導改良과 購販事業이 점차 줄어들어 金融事業 單營組合化하였다. 그후 1918年에는 農工銀行을 朝鮮殖產銀行으로 改編함과 동시에 農民爲主의 地方金融組合을 두어 組合員은 지역내 居住者로 擴大하였다. 그리고 村落金融組合의 理事는 역시 官選으로 하였으나 都市金融組合은 民選으로 하였다. 또한 漁業組合, 產業組合과 더불어 金融組合을 會員으로 하여 各道에 金融聯合會를 구성하고 여유자금의 預金과 資金借入은 殖產銀行으로 하도록 하였다. 1929년에는 다시 金融組合令을 改定하여 金融組合의 購販事業兼營을 폐지하고, 員外預金은 賦蓄預金과 公共團體預金으로 制限하고, 組合員 總會를 代身하는 總代會의 導入, 民選理事制의 폐지와 官選理事制의 부활이 이뤄졌다. 그러나 購販事業은 改定 이듬해인 1930年 부터 貸付物權의 확보와 利殖資源培養을 위한 소위 指導金融의 명분으로 계속되었다. 그리고 1933年에는

各道 金融組合聯合會를 폐지하고 전국단위의 朝鮮金融組合 聯合會를 設置함으로서 實質적으로 殖產銀行으로 부터 獨립하게 되어 그 力이 여타의 市中銀行(地場銀行)을 능가하였다.

金融組合이 地主 및 自作農等 財力이 있는 者를 그 組合員으로 하였으나, 多數인 零細小作人과 細民을 金融組合에 吸收시키기 위하여 1935年에 組合下部組織으로 殖產契를 組織하였다. 이를 當時의 財務當局에 의하여 農會 및 產業組合의 購販事業의 發展을 빼기 위한 手段으로 利用코자하였다. 이로서 金融組合을 信用, 購買, 販賣, 利用의 四種事業을 兼營하는 「라이화전」式 協同組合이라고 當務者들에 의하여 主張되게 되었다. 그러나 殖產契는 日帝末期의 統制經濟의 強化로 인한 事業영역의 축소 등 事業의 不振으로 朝鮮金融組合聯合會의 損失만을 초래하여 有名無實하게 되었다.

④ 產業組合

1929年의 朝鮮產業組合令에 의하여 設置되기 始作한 產業組合은 當時 以前의 民間に 의한 순수한 協同組合運動을 포섭하기 위하여 金融組合의 信用事業 以外의 販賣, 購買, 利用事業等 3種兼業의 民間主導 經濟團體로서 發足하였다.

우리나라에는 傳來로 農民의 相扶相助와 貯蓄등을 위한 여러形態의 契와 地方 鄉校를 중심으로한 鄉約이 널리 普及되어 있었으나 資本主義 制度아래서의 진정한 協同組合運動은 韓日合邦 후 朝鮮의 日本 留學生, 天道教, 基督教 등 순수 민간인 단체에 의하여 일기 시작하였다.²⁾ 在日朝

2) 우리나라의 協同組合의 起源에 關하여 “契는 우리나라 古來의 自然發生的 인 民庶民協同團體”이지만은 “前 資本制的 所產의 遣制的 存在인 故로…, 資本主義經濟秩序下에서 屬性的으로 誕生되고 獨立小生產者의 自助團體 내지는 經濟事業團體로서 近代的 意味의 이른바 協同組合과는 本質的으로 그 性質을 달리하고 있다”(張東燮 1973)고 하였으며, 1900年을 始源으로하여 設立된 金融組合은 “庶民銀行도 아니고 協同組合도 아니며 政府機關”도 아니었다. 그러면서도 “金融組合은 … 預金, 貸付… 에서는庶民銀行的性格을 다분히 가지고 있으며, 名稱 및 組織의 一部分에 있어서는 協同組合의 體制를 具備하고 있으나, 運營 및 執行面에서는 政府機關의 色彩가 농후하였다.”

[文定昌 1961]고 하여 陳興福(1983)은 產業組合과 함께 우리나라에서의 協同組合運動의 起點이 아님을 강조하고 “要컨대 韓國에서의 真正한 近代的 協同組合運動은 民間協同組合에서 그 起源을 찾는 것이 옳다”고 結論하였다.

鮮人學生들은 1926년에 協同組合運動社(代表 錢鎮漢)를 結成하고 1927년에 咸昌, 尚州, 同中牟 等地에 協同組合을 設立하였고 그후 경남, 경북 함남 등 각지에 많은 協同組合이 設立되었으나 運營의 不實과 當局의 統制로 1933년경에는 거의 소멸되었다. 天道教도 教勢의 擴張을 위하여 1925년 무렵부터 農民社를 組織하고 그 事業으로 특히 咸南, 平北지방을 중심으로 農民共生組合, 生產組合, 信用組合등을 설치하였으나, 運營의 미숙과 政治的 理由등으로 곧 自然消滅되었다. 基督教는 YMCA가 중심이 되어 1925년 부터 部落을 단위로 農村協同組合을 組織하여 數百組合에 達하였으나 1937년까지 當局에 의하여 他 團體에 合併 혹은 解散되었다.

이러한 途中에 設立된 產業組合은 金融組合과는 信用業務取扱 除外하는 面에서 農會는 農事의 改良發達을 위한 技術指導를 담당하는 公共團體라는 점에서 그 設立趣旨를 달리하였다. 產業組合은 組合員의 出資에 의한 有限責任制의 導入, 組合員에 의한 組合長, 理事의 選出과 1人1票制의 導入 등 經濟事業을 目的으로 하였다는 점에서 協同組合의 體制를 導入하기 하였으나, 組合任員과 重要事業에 대한 官의 認可制를 導入함으로써 自律的 運營은 크게 위축되었다. 그리고 產業組合의 上部組織도 道單位의 聯合組織만을 허용하였을 뿐 中央組織으로는 朝鮮金融組合聯合會에 加入시킴으로써 金融組合과의 事業上의 마찰을 축소시키고자 하였다.

產業組合을 初期에는 朝鮮紙, 織物 등 朝鮮의 特產手工藝品의 生產指導 장려 위주의 特產品取扱組合이 당국에 의하여 권장 設立되었으며, 그외에도 自作農創設組合, 果樹組合, 漁業產業組合, 穀物取扱組合, 消費組合등이 設立되었으나 經營上 赤字組合의 속출과 金融組合에 의한 貸出의 기피등으로 큰 어려움을 겪었다. 1930年代 중반에는 당시의 日本의 產業組合中心의 農村更生運動의 成果에 힘입어 朝鮮의 產業組合도 점차 그 方向을 一般農產物取扱으로 전환하여 購販事業의 擴大에 의한 中間商人의 폭리排除, 組合設立에 대한 金融組合聯合會의 同意배제, 市場中心의 3~4個面의 小區域으로 組合의 細分化등이 이루어져 農民의 큰 호응을 받았다. 그러나 벼, 小麥, 肥料를 중심으로한 購販事業이 農會와 金融組合등 3機關간에 심한 경쟁이 있어 朝鮮人 中心의 產業組合은 日帝末의 計劃經濟의

進展 등으로 1940 年 以後 1942 年 까지의 결손금을 國庫補助로 정산함으로써 모두 해산되었다.

나. 解放後의 農民團體³⁾

① 農會·金融組合의 解散과 協同組合의 創設

解放後 1958 年 農業協同組合과 農業銀行이 法의 뒷받침 아래 設立되기 까지 農會의 解散, 여러 방면의 協同組合組織運動의 展開 등이 있었다.

農會는 美軍政下에서는 美軍이 朝鮮農會 會長에 任命되어 肥料, 農藥, 農機具 등 당시 희귀물자의 調達과 고공품의 판매 등으로 一時 蘢生되는 듯하다가 政府樹立後 農村團體의 機構改編作業에 의하여 朝鮮農會의 業務는 1949 年에 金融組合聯合會에 넘겨 주었다.

金融組合은 解放後 2 ~ 3 個 面을 區域으로 한 組合을 郡單位로 확대 改編하여 地方小銀行으로 만들었으며 美軍政의 生產必需品의 配給을 代行하고 政府樹立後에는 肥料, 榨穀 및 고공품業務를 代行하여 事業을 활발히 進行하였으나 1955 年에 그 일절을 政府로 移管하였다. 또한 金融組合聯合會는 1946 年에 金融組合을 協同組合으로 개편하기 위하여 金融組合 中心의 協同組合推進委員會를 組織하여 全國大會까지 開催하였으나 成功을 보지 못하였다.

1951 年에는 社會團體인 大韓農民總聯盟이 각계 인사를 망라하여 協同組合組推進委員會를 結成하고 各 邑面單位로 農協發起大會를 개최하고 서울을 비롯한 各道聯合會를 結成하였다. 한편 1952 年에는 農林部長官이 農村青壯年을 教育시켜 農村實行協同組合을 組織하였는데 組合數는 單位 里洞組合 13,628 個所 (전국 里洞의 72 %), 市郡組合 146 個所 (全國市郡의 52 %)에 達하였으며 民法에 의한 社團法人 등기까지 완료하였

3) 本節은 農民協同組合에 대하여 記述하였으며, 이의 作成은 주로 農協中央會의 「農協二十年史」(1982)에 의하였음. 協同組合 以外의 農業生產者團體의 變化에 관하여는 다음 第 4 章 參照.

다. 그러나 이도 農林部長官의 更迭과 더불어 흐지부지 되었다. 그외에도 蔡奎恒, 錢鎮漢 등 個別 指導者에 의한 協同組合運動이 있었으나 큰 成果는 없었다.

協同組合 設立을 위한 立法活動도 1948年, 1950年, 1955年에 각각 政府 혹은 國會에서 활발히 論議되었으나 信用業務에 따른 部處間 혹은 國會內의 異見과 國회임기의 만료등으로 결말을 보지 못하였다. 1955年 8月에는 OEC의 招請으로 美國의 E.C Johnson 博士에 의하여 韓國農業信用組織과 協同組合에 대한 건의안이 작성되어 우리나라 政府에 提出되었다. 이는 金融組合聯合會는 農業銀行으로 金融組合은 農業組合으로 하고 農業銀行은 農業組合에 대한 資金의 單一供給體로 하며, 農業組合은 信用, 購買, 販賣, 利用 등 4種兼營의 多目的組合으로 하되 두 機關은 모두 構成員에 의하여 管理되어야 한다고 強調하였다. 그러나 이는 우리나라 實情에 不過하다 하여 채택되지 못하였다. 다시 1956年에는 ICA에서 파견된 Cooper氏에 의하여 農業銀行, 信用組合, 農業組合의 3個法案이 提案되고組合은 部落組合, 協同組合, 市郡農協聯合會, 中央會의 4段階組織으로 건의되었다. 이를 기초로 農林部와 財務部에서 각각의 立法案을 成案하였으나 결국 一般銀行法에 의하여 株式會社 農業銀行이 發足되었고 農業組合法과 信用組合法은 다시 흐지부지 되고 말았다. 1956年末에 다시 國회에서 農業協同組合法과 農業銀行法이 提起되어 1957年 2月에 드디어 國회에서 통과되어 信用業務를 전담하는 特殊銀行으로서의 農業銀行과 信用業務를 제외한 其他經濟事業을 담당하는 農業協同組合의 二元體系에 의해서 運營하기로 決定되어 1958年 4月에 양기관이 정식 발족하게 되었다. 이에따라 종전의 農業團體인 殖產契는 里洞組合이, 金融組合과 市郡農會의 一般業務와 財產은 市郡組合이, 金融組合聯合會와 大韓農會, 各道農會는 農協中央會가 각각 인수 청산하였다. 새로 발족된 農業協同組合의 일반조직체계는 里洞農業協同組合, 市郡區 農業協同組合, 農協中央會의 3段階조직으로 되어 있으며, 그 種類는 一般農協, 園藝協同組合, 畜產協同組合 및 特殊農業協同組合의 네 가지로 구분하였다.

② 農銀·協同組合의 統合과 綜合農協

1958 年에 設立된 農業協同組合은 信用業務가 缺如되었고, 農協運營과 育成을 信用面에서 적극 지원하는 것을 목적으로 발족된 農業銀行과는 상호 유기적인 운영이 이루어지지 못하였으며, 정부의 충분한 지원도 받지 못하였다. 오직 農會, 畜產同業組合 등 引受團體의 事業을 계속 수행하는 한편 民需肥料의 一部를 商人과 경쟁하면서 겨우 延命하였을 뿐 一線 單位組合은 大部分 開店休業상태에 있었다(農協中央會 1961).

이에따라 4·19 後 1961 年 1 月에 民主黨 政府에 의하여 農業銀行을 개편하여 農業協同組合 中央金庫를 설치하려는 方針이 있었으나 農林部와 財務部의 異見으로 進展이 없었다(陳興福 外 1977, 242).

5·16 革命 후, 혁명 정부는 1961 年 5 月 31 日 “協同組合을 재편성하여 農村經濟를 향상시킨다”는 기본정책을 발표하고 農協과 農銀의 統合作業에 착수하여 同年 7 月 29 日에 農協法과 農銀法이 폐기되고 새로운 農業協同組合法이 통과되었다. 이에 따라 同年 8 月 15 日에 農協中央會, 全國 140 個의 市郡組合, 101 個의 特殊組合(원예, 축산, 기타 특산물) 그리고 21,042 個의 里洞組合이 전격적으로 組織되어 綜合農協으로서의 業務를 개시하였다.

이와 같이 “舊農協이나 綜合農協은 다같이 先立法, 後組織의 경로를 거쳐 탄생되었다. 그러므로 농민의 조직에 대한 자발성이 어느 정도로 뒷받침 될 수 있는가에 綜合農協의 성격규정에 적지 않은 영향을 끼칠 것이다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 경로를 밟게 된 이유는 協同組合에 대한 社會的 requirement가 시급하였다”는 것과 立法 및 組織을 통하여 農民들의 조합의식을 형성해가는 동시에 조합에 대한 인식을 심어주는데 있었다. 조합을 인식하고 난 후에 조합을 조직하기에는 너무도 時日이 소요될 것이므로 조합에 가입함으로써 조합을 인식시키는 方法을 채택하였다”(陳興福 외 1983 243).

中央會와 市郡組合은 既存의 農協과 農銀의 조직망을 이용할 수 있었기 때문에 쉽게 조직이 가능하였으나 單位組合의 組織은 農民의 자작위에서

이루어져야 함으로 쉬운일이 아니였다. 특히 里洞單位로 組合을 結成하였기 때문에 組合員이 100名 정도로 매우 영세하였고 組合員 農家의 經濟規模 역시 작아 모두 活動組合이 되지 못하였고 活動組合이드라도 組合事業規模는 매우 零細하였다. 이에 따라 1962年末에 21,518個로 늘어난 里洞組合의 規模化를 위한 小規模組合의 合併을 추진하여 1968年末에는 16,039個組合으로 줄어들었다. 더욱 1969年부터는 單位組合의 조합規模를 더욱 확대하기 위하여 邑·面單位로 組合의 合併을 추진하여 1973年末에 1,549個로 統合되었다. 이에 따라 68年末 單協당 평균 139名이였던 조합원수도 1,400名 정도로 크게 증가하였다. 그동안 特殊組合의 設立도 꾸준히 증가하여 1973年末에는 222個(畜產 113, 원예 70, 기타 43)로 증가하였으나, 中央會에는 이중에 144個만이 가입되었다. 특히 1969年 邑·面單位 合併推進과 함께 單協에서 組合員을 대상으로 한 相互金融業務를 시작함으로써 農協의 信用業務는 市·郡組合과 中央會의 一般市中銀行業務와 單協의 組合金融業務로 二元化되었다. 또한 農協中央會는 組合金融의 聯合組織機能까지 갖게되어 中央聯合組織의 本來機能인 企劃, 調査, 管理, 指導, 監督등의 기능외에 一般金融, 組合金融, 公債사업, 購販事業 및 利用事業의 聯合體로서의 기능까지 합하여 방대한 組织機構를

表 3-1 農業協同組合 設立狀況¹⁾

(各年度末 기준)

年 度	單位組合		特殊組合		비 고
	組合數	組合員	組合數 ²⁾	組合員	
1961	21,042	1,727	101	—	◦ 綜合農協 發足
1968	16,089	2,245	150 (182)	—	◦ 單協 統合 ◦ 相互金融開始 } (1969)
1973	1,549	2,062	147 (222)	50.9	◦ 單協統合 完了
1981	1,476	2,076	42 (52)	32.8	◦ 畜協分離, 組織 2 단계 改編
1985	1,464	2,074	41	39.0	

1) 市郡組合 除外

2) ()내는 中央會 未加入組合 포함

資料：農協中央會

갖게 되었다.

單位組合의 規模化와 組合金融의 取扱에 따라 單協은 계속 성장하였다. 이에 따라 單協과 市·郡組合間의 機能의 重複·競合과 그에 따른 사업의 非能率이 나타나기 시작하여 1981年부터는 市·郡組合을 폐지하고 法人格을 소멸시켜 中央會의 支部로 하여 信用業務爲主의 事業만을 수행하게 하였다. 따라서 農協의 組織은 單協 및 特殊農協－中央會의 二段階 組織을 갖게 되었다. 그러나 中央會 道支會의 機能을 強化하여 業務의으로는 3~4段階의 組織體系는 유지되고 있다.

③ 畜協의 發足

農協組織의 2段階改編과 함께 政府의 畜產振興施策機構였던 畜產振興會를 개편하여 專門協同組合聯合體인 畜協中央會를 發足시키고 農協中央會 산하의 畜產系 特殊組合을 吸收하였다. 畜協은 業種別 畜產協同組合과 地域畜協으로 地域組織을 2元化 시키고 地域畜協의 下部 組織으로 部落單位의 畜產契(一般 혹은 業種別)를 組織할 수 있도록 하였다. 地域畜協의 組合員은 一定規模이 상의 副業的 養畜家(家口主)로 구성되나 業種別 畜協은 組合員資格의 下限養畜規模를 확대하여 專業的 養畜家로 制限하였으며 대상 畜種도 韓牛, 肥肉牛 등은 제외하였다<表3-3>. 그리고 畜協도 農協과 마찬가지로 購販, 利用, 加工, 共濟事業 外에도 中央會가 一般市中銀行과 같은 金融業務를, 地域 및 業種別 畜協에 대하여는 組合金融인 相互信用金庫事業과 政府資金의 出資業務를 할 수 있도록 하였다.

表3-2 畜產業協同組合 設立狀況

年 度	地 域 畜 協		業 種 畜 協	
	組 合 數	組 合 員	組 合 數	組 合 員
1981	92	22.9천명	8	4.6천명
1985	137 (139)	136.7	14 (17)	11.9

()내는 中央會 未加入組合 포함.

資料：畜協中央會

表 3-3 畜協 種類別 組合員 資格基準

畜 種	地 域 畜 协	業種別 畜 协	(畜 農 協)
소	2두이상	—	(대가축)
착 유 우	1 "	5 두이상	1 두이상
돼 지	10 " (육성돈포함)	200 " (포유자돈 제외)	(중가축)
양	20 "	—	3두이상
사 슴	5 "	10 "	
멍 크	100 "	—	(소가축)
토 기	100 "	200 "	20 두이상
육 제	1,000 수이상	10,000 수이상	
산 란 계	500 "	5,000 "	30 수이상
오 리	200 "	—	
양 봉	10 군이상	20 군이상	5 군이상
(준조합원)	地域內 養畜家 團體 · 法人	—	地域內 農民의 農業團體 · 法人

資料：畜産業協同組合法 第19條, 同施行令(大統領令 10332 號, 81.6.5)

第4條 및 32條 및 農業協同組合法 施行令 第1條②.

2. 協同組合의 原則과 農 · 畜 協

協同組合이라 함은 世界協同組合聯盟 (ICA) 規約에 의하면 “ 그法的構成의 여하를 불구하고 相扶相助에 의거하는 事業을 함으로써 構成員의 社會的, 經濟的 地位向上을 도모하는 것을 目的 ” 으로 하는 단체라고 概念하고 그 運營에 있어서 本質的 原則으로 ①組合의 公開 ②民主的運營 ③利用高配當 ④資本利子制限을, 任意原則으로는 當初 (1930) 에는 教育의 促進, 政治的 · 宗教的 中立, 現金去來 등 3 가지를 定하였으나 1966 年 ICA 총회에서 이를 수정하여 ⑤教育의 促進 ⑥國內外 協同組合間의 協同을 규정하여 모두 6 大原則을 정하고 있다. 한편 國際勞動機構에서는 “ 協同組合이란 보통 小財產을 가지는 사람들이 民主的으로 管理되는 事業體의 形成을 통해서 共同의 經濟的 目的을 성취하기 위하여 自發的으로 같이 參여하고, 所要되는 資金을 公平히 출자하여 事業의 危險과 福利를

정당히 分與 받도록 하는 人的 結合體이다”라고 定義하고 있다 (金榮鎬外 1974, 2). 따라서 協同組合은 그 本質을 ①經濟的 弱者の 團體, ②經濟的 獨立者の 團體, ③非營利的 經濟團體, ④人的·民主的 團體, ⑤自由團體, ⑥相扶相助의 團體, ⑦自主自助의 團體, ⑧地域團體라고 (徐箕源外 1977, 56 ~ 64) 할 수 있다.

우리나라는 “農民(養畜家)의 自主의 協同組織을 통하여 農業生產力의 增進(畜產業의 振興)과 그 構成員의 經濟的 社會的 地位향상을 도모함으로써 國民經濟의 균형있는 발전을 기함을 목적으로”(農協法 및 畜協法) 農·畜協을 設立하고 이에대한 정부의 지원과 함께 여러가지 조직 운영상의 규제를 法令上으로 制度化하고 있다.

이제 農·畜協法令上의 ICA 協同組合 6大原則을 어떻게 반영시키고 있는가를 살펴보자.

組合公開의 原則 : 農協法에 組合員이 될 資格을 가진者는 누구나 任意加入·脫退할 수 있음을 규정하고 組合員數 또한 制限할 수 없도록 하였다. 그러나 組合員資格으로서 品目別로 일정규모 이상의 營農者 家口主로 하여 그 영농규모의 하한을 제한하고 있다. 특히 農協의 特殊協同組合과 畜協의 業種組合의 조합원 자격은 法令에 定하여진 特定품목(시설원예, 노지채소, 과수, 양잠, 인초, 완초, 생약 및 낙농, 양돈, 양계, 양봉, 양토, 양목)의 상당규모 이상의 專業的 營農, 養畜家로 제한하고 나머지 農民은 區域內의 單位農協이나 地域畜協에만 加入할 수 있도록 하였다. 또한 特殊農協과 業種畜協의 區域은 主務長官이 調整할 수 있다.

民主的 管理의 原則 : 出資의 多少에 關係없이 각各 1個의 議決權과 選舉權을 가지는 1人1票主義를 채택하고 있다. 그러나 組合의 議決機關으로 總會와 理事會를 두도록 하였으나 組合員 100人 이상인 경우는 總會에 代身하여 100인이내의 總代會를 두도록 하였다. 組合長은 農·畜協法에 의하면 總會(總代會)에서 選出하도록 되어 있으나 「農·畜協의 任員任免에 관한 임시조치법」에 의하여 1962년부터 農水產部長官의 承認을 얻어 中央會長이 任命하도록 하였으나 1980年부터는 農·畜協中央會長이 임명하도록 하였으며 特定事由발생시 解任도 가능하도록 하였다. 그

러나 실제로는 1981년 5월까지는 市·郡組合長이 地方道知事 또는 市長, 郡守의 승인을 얻어 임면하여 왔으며 1981.4~1984.2 까지는 組合總代會에서 선출된 9인의 추천위원회에 선출한 2인의 후보자를 대상으로 市道支會長이 임면하였고, 1984.3 이후는 組合總代會에서 직접조합장 후보자를 선출하여 결격사유가 없는 한 市·道支會長이 이를 임명토록 하고 있다. 그리고 組合의 간부직원(전무, 상무)은 농협의 경우는 중앙회장이 실시하는 전형시험에 합격한 자중에서 組合長이 理事會의 승인을 얻어 임명하고, 축협은 組合長이 理事會의 議決을 거쳐 중앙회장의 승인을 얻어 임명토록 하였으나 經過措置를 두어 1987.3.31 까지는 中央會長이 임명토록 하고 있다.

중앙회에서는 總會, 運營委員會, 理事會(축협은 총회, 대위원회, 이사회) 등 3개의 議決機關을 두고 中央會長이 이 기관의 議長이 된다. 農協의 總會는 會員組合 500개以上인 경우는 100~200인의 總代會로 대신 한다. 중앙회장은 대통령이 임명하며 부회장, 이사는 農水產部長官의 승인을 얻어 會長이 임명하고, 감사는 農水產部長官이 임명(財務長官과 합의)한다. 運營委員會는 農水產部, 財務部, 韓銀에서 각 1名씩 소속기관장이 지명하고 總會에서 單位組合長 중에서 6人, 特殊組合長 1인, 기타 2인씩을 선출하여 구성된다.

農水產部長官은 法에 따라 組合과 中央會를 監督하며 監督上 필요한 명령과 조치를 할 수 있으며(一部는 道知事 또는 中央會長에 위임), 組合의 定款은 農水產長官이 定하는 定款例에 따라 作成하고 다른 사항을 규정하고자 할 때는 長官의 認可를 받도록 하고 있다.

利用高配當原則과 資本利子制限原則 : 法에 의하여 法定積立金, 事業準備金, 이월금을 공제한 후 잉여금이 발생하였을 때는 이를 定款이 定하는 率에 의하여 納入出資額에 따라 행하고, 잔여 잉여가 있을 때는 組合員의 利用高에 따라 배당하도록 함으로써 利子 우선 支給의 原則이 적용되고 있다.

其他原則 : 農·畜協法에는 이밖에도 組合의 事業에 “組合員의 生產에 관한 기술과 경영의 향상을 위한 교육 또는 농촌생활개선과 문화향상에

관한 施設의 設置”의 事業을 할 수 있도록 규정하여 教育促進의 原則이反映이 되어 있다. 協同組合間 協同原則은 역시 法에 中央會와 다른 組合이 委嘱하는 사업을 할 수 있도록 규정하였고 다른 組合과 다른 組合의 組合員도 그 組合의 組合員 利用으로 간주하고 있다. 그외에도 組合과 中央會는 政治에 관여하는 행위를 할 수 없도록 하여 政治的 中立 原則을 규정하고 있으며, 組合員에 대한 最大奉仕의 原則, 事業의 非營利 非投機의 原則도 채택하고 있다.

3. 農·畜協의 特殊性과 課題

가. 農·畜協 組織과 運營의 特殊性

우리나라의 農民協同組合인 農·畜協이 先進國의 協同組合과 비교할 때 가장 뚜렷한 差異는 그 組織과 運營이 政府에 의하여 주도되고 엄격하게 통제되고 있으며 組織體系가 中央集權的으로 單純 劍一的이고, 組合의 事業이 多種兼營이라는 것 등으로 要約할 수 있다.

① 下向式 組織과 運營

西歐에서 시작된 農民 協同組合運動은 資本主義經濟의 發展에 따라 獨占資本 및 大資本家의 등장으로 社會·經濟的地位가 弱化된 農民들이 自衛手段으로서 自發的 自生的으로 발전되었다. 따라서 農協運動에 관심이 있고 利害를 같이 하는 사람들끼리 둥쳐 上向式으로 組織되었다. 그러나 우리나라의 農協은 앞에서 討議된 바와 같이 政府主導에 의하여 下向式으로 組織되었다.

農民協同組合이 政府에 의하여 下向式으로 組織되는 예는 前期의 혹은 과도기적 資本主義體制를 가진 植民地 國家에서 많이 채택되고 있으며, 政府의 對農民統制, 國家發展目標의 達成, 中間商人의 排除, 地域政治人의 政治的權力 增大등을 目的으로 農產物流通과 信用部門에 많이 組織되고

있고, 農民들은 이 組織이 特定分野에 獨占力を 행사하고 있거나 政府補助나 資金支援을 받기 위하여 加入하는 것이 一般的이라고 한다 (Spear 1983). 또한 일반 後進國에서도 政府는 協同組合 組織結成에 적극적인 정책을 취하고 있고 協同體의 事業訓練을 목적으로 運營에 대한 監督을 하고 있다. 이는 所得水準이 낮은 경우 自律的으로는 集團資本의 形成이 어려우며, 知識水準이 낮아 組合結成을 필요로 하는 者들이 經濟와 組織에 관한 知識이 매우 제한적이어서 地域의 協同組合의 結成을 어렵게 하고 있기 때문인 것으로 풀이하고 있다 (Larzelere 1964, 214 ~ 215).

우리나라의 農協이 下向式으로 組織된 背景은 農協中央會의 「農協 20 年史」 (1982) 에서는 다음과 같이 기술하고 있다.

“先進國 農協과는 달리 國家政策的產物이었다. 우리나라의 경우에는 落後와 停滯가 심화됨에 따라 이를 打開하기 위한 政策手段의 하나로서 農協運動이 필요하게 되었고, 이러한 國家의in 필요성에 따라 農協은 農村開發을 목적으로 政府 哺育에 의하여 下向的으로 육성되었던 것이다. 日帝時代의 金融組合도…, 해방 후 舊農協과 현재의 綜合農協도 어디까지나 政策的 필요에 의해서 他律的으로 設立되었던 것이다. 綜合農協 발족후의 單位組合의 合併과 成長過程만 보더라도 農民組合員의 자발적 참여보다는 上部로 부터 支援과 誘導에 의하여 이루어졌다고 할 수 있다. 이와같이 우리 農協은 政策的 必要에 의하여 農協運動에 무관심하거나 필요성을 느끼지 않는 農民은 물론 비판적인 農民마저 참여하게 되었던 것이다” (農協中央會 1982, 17).

이들은 더욱 이러한 政府에 의한 下向的인 農協의 組織으로 인하여 農協이 農民權益代辦機能이 미약함을 지적하고 있다. 즉

“西歐의 農協은 組合員의 要求充足과 利益의 옹호에 최대의 역점을 두어 운영되고 있는 관계로 農協과 農民조합원이 밀착화 되어 있으며, 이를 바탕으로 農協은 한걸음 더 나아가 政府 또는 獨占企業을 상대로 한 農民壓力團體로서의 역할을 강력하게 수행하고 있다. 그러나 우리나라의 農協은 조합원 農民의 의사나 요구보다는 農業開發과 政策目標의 달성에 역점을 두고 事業을 전개하여 왔기 때문에 조합원 農民의 自發的 參與가 未洽

한 감이 없지 않았던 것이다. 開發主導型의 農協으로 成長하여 資源의 重點配分과 이를 통한 農村開發效果의 極大化에 치중함으로써 農政을 支援하는 데 역점을 둘 수밖에 없었던, 韓國農協의 입장에서 農民權益代辦機能이 미약했던 것은 …” (農協中央會 1982, 17).

우리나라 協同組合의 下向式組織은 協同組合의 事業에서 政策事業이 차지하는 비중을 높여 놓았다. 그리고 地域組合의 運營은 中央會에 의하여 中央會는 다시 政府에 의하여 嚴格한 統制아래 運營되고 있음은 앞 節에서 본 바와 같다.

農協이 담당하고 있는 政策事業으로는 우선 農業部門의 政策金融과 肥料事業을 專擔하고 있고, 農藥, 農機械, 其他 農用資材의 供給, 糧穀收買와 主要農產物의 價格安定을 위한 收買 및 販賣등이 그 主要事業이다. 특히 최근에는 肥料, 農藥의 供給과 農產物收買등의 政策事業에 農協自體資金의 일부를 充當하고 있을 정도로 農協의 政策事業機能은 매우 크다. 이는 農協의 立場에서 보면 自體事業은 危險이 많이 따르고 收益도 불안정하기 쉬우나 政策事業은 危險이 적고 安定性이 있었기 때문에 農協 自體에서도 이를 원하는 경우가 있기도 하지만 (農協中央會 1982), 政策事業의 過多는 組合員에 의하여 協同組合을 自助的 經濟團體로서가 아니라 政府의 政策遂行機關으로 認識하고 農協의 自主性 확보를 어렵게 함으로서 長期的인 協同組合發展에 저해 요소가 되고 있음이 실제이다. 더욱 農協이 관장하고 있는 食用大豆의 輸入과 販賣, 過去 畜協에 의하여 遂行되었던 烹고기의 輸入과 販賣 등 消費者物價安定을 주 목적으로 한 業務의 代行은 協同組合이 生產者農民의 利益團體라기 보다는 公共機關으로서의 性格을 나타내줌으로서 組合과 組合員의 一體性을 어렵게 하고 있다. 事實 先進國의 農協에서도 政策事業을 취급하는 경우가 있기는 하지만 組合員의 利益에 부합하는 事業만을 選別하여 政府와 相互契約的 關係에 의하여 遂行하고 있다.

② 非融通的인 2段階 多種兼營의 組合體系

우리나라의 農民協同組合의 組合體系를 보면 農業協同組合과 畜產業協

表 3-4 農·畜協의 種類別 專業分野

區 分	農 協			畜 協		
	中央會	單協	特殊農協	中央會	地域	業種
• 지도, 조사, 연구, 훈련	○	—	—	○	—	—
• 대정부 의견제출	○	×	×	○	×	×
• 生產 및 生活指導	—	○	○	—	○	○
• 購買, 販賣, 利用, 加工	○	○	○	○	○	○
• 一般金融	○	×	×	○	—	×
• 信用	組合金融 他機關業務代行	○	○	○	○	○
• 共濟		○	○	○	○	○
• 福利厚生(의료등)	×	○	○	×	○	○
• 國體協約	×	○	○	○	○	○
• 무역	○	×	×	○	×	○
• 他企業出資	○	×	×	○	△	△

〈汎例: ○ 遂行, × 非遂行, — 不要, △ 法에는 可하나 정판(例)에는 不可〉

同組合으로 大分되고 農協은 <農協中央會—單位農協 및 特殊農協>의 2段階組織이며 畜協도 <畜協中央會—地域別畜協 및 業種別畜協>의 2段階組織이다. 이들은 모두 組合員이 出資한 法人體이다. 그런데 地域畜協의 下部組織으로 부락단위의 畜產契가 있으나 이는 非法人體이다. 따라서 우리나라의 農民協同組合組織體系는 法人體만을 놓고 볼때는 複2元的 2段階組織으로서 協同組合法에 규정되어 있다.

地域組合의 事業은 <表3-4>에서 보는바와 같이 指導事業, 購買, 販賣, 利用, 加工 등 經濟事業 그리고 信用共濟事業까지를 망라한(다만 特殊農協은 信用事業除外) 多種兼營의 協同組合으로서 事實上 機能別 協同組合의 設立이 許容되지 않고 있다. 特殊農協과 畜協이 特定品目의 生產農民을 대상으로 하고 있진 하지만 우리나라 農民의 거의 전부가 가입하고 있는 單位農協은 全品目, 全事業 對象의 綜合農協인 것이다.

協同組合의 唯一한 上部組織인 農·畜協 中央會는 中央會의 고유업무인 會員組合의 指導, 調整, 監督과 調查, 研究, 教育, 訓練, 對政府活動의에

도 會員組合이 수행하고 있는 信用共濟 및 經濟事業의 中央聯合組織으로 서의 活動은 물론 市中銀行 性格의 金融業務와 對外 貿易業務와 他企業에 의 出資事業까지 가능하도록 하고 있어 하나의 獨立된 經濟事業 主體이기도 하다.

그런데 先進國 農協은 대부분 信用, 購販, 利用, 加工, 共濟 등의 機能과 品目別로 專門化되어 組織되어 있는 것이 보통이며, 설령 綜合的인 農協이 組織運營되고 있더라도 그것은 農民構成등 農業과 農村환경에 따라 自發的으로 組織된 것으로서 우리나라와 같이 그 組織과 業務가 法令上에 固着 구체적이고도 排除的으로 明示되지는 않고 있다. 그리고 上部組織도 機能 혹은 品目別로 聯合組織이 형성되어 있고 다시 이를 綜合한 全國단위 中央會가 結成되어 순수한 農協運動의 目的 達成과 組合員의 정책적 利益代辦을 도모하고 있다.

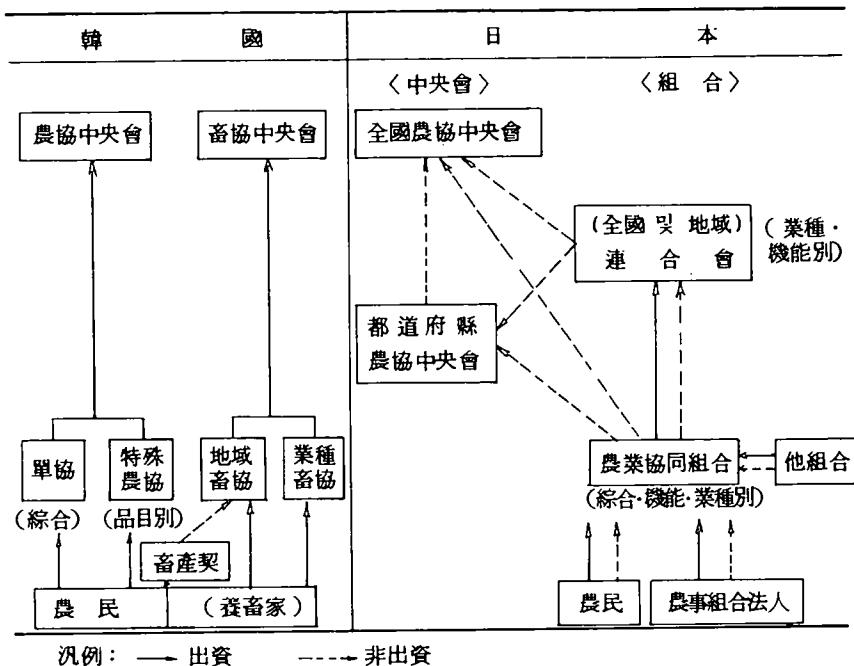
■ 日本의 農協

先進國중에서도 協同組合을 法令에 의하여 비교적 구체적으로 規定한 日本의 農協制度를 「農業協同組合法」을 중심으로 간단히 살펴보자 <圖3-1>. 日本 農協法에 규정된 協同組織機構는 ①農業協同組合과 農業協同組合聯合會 ②營農團體인 農事組合法人 ③全國農協中央會와 都道府縣 農協中央會로 區分되어 있다.

中央會는 會員組合의 經費分擔에 의하여 운영(非出資)되어 會員의 指導, 調整, 教育, 調査, 研究 및 行政廳에 대한 意見提示등의 業務와 全國中央會의 경우 地域中央會에 대한 指導와 연락業務가 추가되어 經濟事業은 遂行하지 못하도록 되어있다. 中央會의 會員은 各種 各段階의 連合會와 그 會員組合 및 광역단위의 組合으로 構成된다.

經濟事業을 遂行하는 組合과 連合會는 出資組合과 非出資組合을 구분하여 모두 協同組合의 範圍에 포함시킴으로서 우리나라의 組合(農組, 人蔘組合, 葉煙草組合 등)의 성격을 가진 農民組織도 모두 協同組合法에 근거하여 設立할 수 있도록 하였다. 이외에는 협동조합에 대한 어떠한 種類도 구체적으로 明示하지 않고 있어 機能別, 品目別로 혹은 綜合的인 事業을 담당할 수 있는 어떤 형태의 組合 혹은 連合會라도 構成할 수 있도록

圖 3-1 韓國과 日本의 法律上 農業協同組合 組織體系 比較



하였다. 다만 그 組合 혹은 連合會가 會員 및 組合員에 의하여 出資되지 않고 경비 分擔만을 하는 非出資組織은 預・貯金,貸出 등의 信用事業과 共濟事業 그리고 耕地의 受託, 매입, 매도와 直接的인 營農事業은 못하도록 하였다<表 3-5>. 한편 連合會 會員은 設置區域內 (全國連合會 포함) 協同組合과 他機能의 農協連合會 및 法人 등으로 구성될 수 있으며, 協同組合은 地區內의 農民 혹은 營農法人은 물론 地區內의 다른 農業協同組合과 農民團體까지도 組合員의 자격을 가진다.

農業協同組合法에 明示되어 있는 또하나의 組織은 農民의 協同營農體인 農事組合法人이 있다. 이는 非出資인 경우는 農業關聯 共同利用施設의 設置 혹은 共同農作業 事業에 국한시키고 農民들이 出資한 農事組合法人은 이외에도 實제로 農業經營活動을 할 수 있도록 하고 있다. 이들 法人은 하나의 事業體이기 때문에 農協에 組合員으로서 加入할 資格을 가진다.

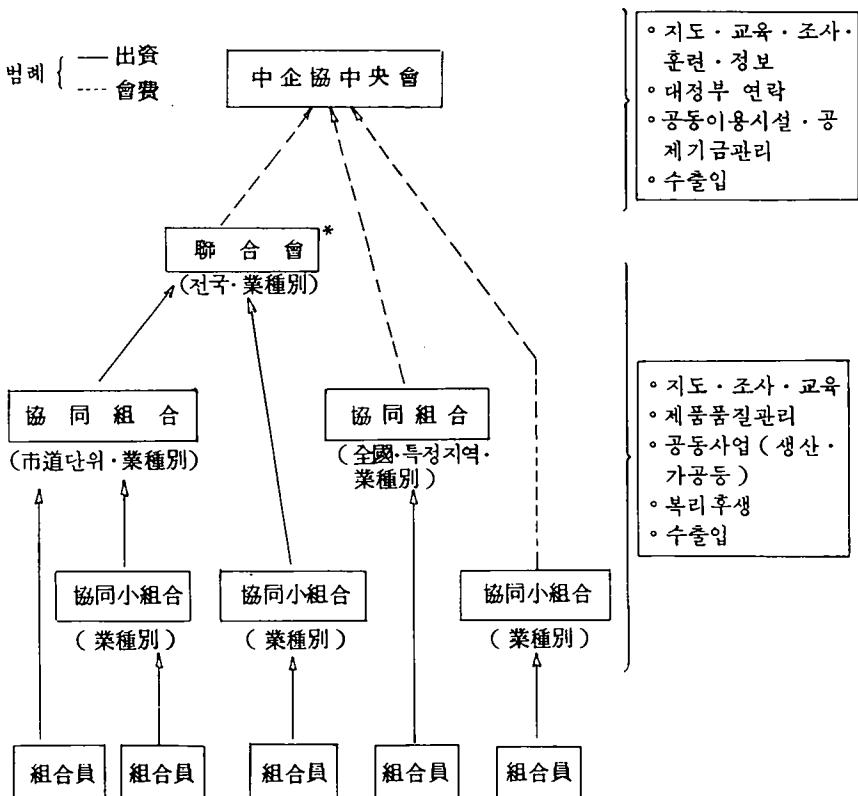
表 3-5 日本 農協의 事業

區 分	出 資 組 合	非 出 資 組 合
都道府縣中央會 (非出資)		• 組合 지도·調整·감사·교육· 조사연구·대정부업무
全國中央會 (非出資)		• 都道府縣 中央會의 지도·연락 • 會員組合의 지도·조정·감사· 교육·조사연구·대정부업무
組合(農業協同 組合 및 連合會)	<ul style="list-style-type: none"> • 共同購·販, 利用, 加工 • 土地조성, 개량, 관리 • 農村工業施設 및 의료 • 指導 및 단체협약 • 信用, 共濟 • 耕地受託, 매입·매도 및 農業經營 	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="flex-grow: 1; border-right: 1px solid black; padding-right: 10px; margin-right: 10px;"></div> <div>(좌 동)</div> </div>
農事組合法人	<ul style="list-style-type: none"> • 農業共同利用 • 農業經營 	• 農業共同利用

■ 우리나라의 中小企業 協同組合

다음에는 우리나라의 製造業, 서비스業을 망라한 中小企業者들의 協同組合인 中小企業協同組合의 法的 (中小企業協同組合法 <法律 1379 號, 1963. 7. 31>)組織體系를 살펴보자 <圖 3-2>. 中小企業者들은 業種에 따라 市道單位로 결성되는 協同組合이나 全國 혹은 特定地域의 協同組合 혹은 市道單位미만의 協同小組合에 出資를 통하여 加入할 수 있다. 協同組合은 市道單位 協同組合이 결성되어 있으면 이에 다시 出資하여 加入되어, 대통령이 인정하는 業種의 경우는 協同組合 혹은 小組合이 出資에 의하여 전국聯合會를 결성할 수 있다. 中央會는 모든 業種을 망라하여 1個만을 결성할 수 있으며, 그 會員은 聯合會가 결성되어 있으면 각 聯合會, 전국 혹은 特定地域單位의 協同組合 그리고 協同組合이나 聯合會의 組合員 會員이 아닌 小組合등으로 구성된다. 中央會는 農·畜協中央會와는 달리 會員의 非出資機構로서 그 業務는 共同利用施設 設置·運營, 中企業 共濟基金管理, 中企製品의 輸出과 원자재의 輸入 등 부분적으로 經濟事業을 運行하고 있으나 주로 協同組合의 中央會 역할인 指導·教育·調查·훈련 등

圖 3-2 中小企業協同組合 組織體系圖 (法律 基準)



* 聯合會를 設立할 수 있는 業種은 大統領令에 의하여 규정.

의 事業과 對政府에 대한 창구로서의 역할을 遂行하도록 되어 있다. 그리고 中企協同組合도 다른 組合과 마찬가지로 정부나 중앙회 및 聯合會에 의하여 밀접한 지도 감독을 받는 下向式組織으로 운영하도록 규정되어 있다. 中小企業者들의 信用業務는 國策銀行인 中小企業銀行에서 담당하고 있다.

따라서 中小企業協同組合이 農 · 畜協과 크게 상이한 點은 中小企協이 철저하게 業種別로 組織되어 있고 經濟事業主體인 聯合會가 中央會와 별도로 組織되어 있으며, 信用業務가 政府出資法人인 中小企業銀行에 의하여

遂行되고 있다는 점등으로서 農·畜協에 비하여 業務의 專門化와 中企業者들의 組合 組織體系 선택의 범위가 보다 넓게 규정되어 있다는 것이다.

나. 農協制度 改善을 위한 主要 研究結果

우리나라 農協의 組織과 運營改善을 위한 檢討는 그동안 政府, 農協 뿐 아니라 關聯機關, 學者에 의해서 여러번 있어 왔다. 그중에서 특히 農協外部에서 研究·檢討되어 政府 혹은 農協에 直接 전의된 報告書는 1961年 農協과 農銀이 合併된 이후 Larson (1966), 經科審 (1966), 評價教授團 (1976), 韓基春外 (1977), KREI의 成培永外 (1981) 등이 있다. 이들에 의하여 전의된 改善方向을 農協의 組織體系와 運營으로 分類하여 要約하면 <表 3-6>에서 보는 바와 같다.

이들 報告書는 農協의 組織과 運營이 法律과 政府에 의한 指示, 統制로 이루어지기 때문에 農協에 대한 建議하기 보다는 對政府 建議의 性格을 띠고 있는 것이 特徵이다. 그러나 成培永 등 (1981)에 의하여 遂行된 研究結果는 農協의 全事業과 組織에 대한 細密한 검토가 있었음이 눈에 띈다.

이들 報告書에서 전의된 내용의 共通點은,

- (1) 協同組合 組織體系의 單純화와 單位組合의 規模화
- (2) 機能에 따른 專門聯合組織의 設立(특히 信用事業의 分離) 등 業務의 專門化 指向과 中央會 機能축소
- (3) 政策事業의 縮少
- (4) 政府의 農協 監督權축소로 農協의 自律運營權 擴大
- (5) 各級組合 組合長의 直接選出과 幹部職員의 選任에 대한 單位組合 自律性 保障
- (6) 食糧增產 등 政策指導事業의 農村指導所 專擔

등으로 나타났다. 이외에도 協同組合의 流通事業擴大, 特殊組合의 信用事業 導入 등이 몇 報告書에 나타났다. 그러나 「라슨」보고서에는 非農民, 非組合員에 대한 業務 축소가 전의되었으나 評價教授團 (1976)은 非組合員의 組合利用制限 철폐가 주장되어 相反된 見解를 나타냈다. 前者는 協同組合의 原則을 존중하여 “無賃乘車 (free rider)”에 의한 自律自助

表 3-6 貨幣組織 및 運營制度改善을 위한 主要 研究結果 要約, 1966 ~ 81

	拉 金 告 白 ¹⁾ (1966)	匯 科 研 保 告 白 ²⁾ (1966)	匯 金 改 項 (國 次 指 示) ³⁾ (1976)	匯 金 改 項 (韓 晉 指 示) ⁴⁾ (1977)	KREI 告 白 ⁵⁾ (1981)
組合員系	• 里洞組合의 合併 (郡組合支所의 組合化)	• 里洞組合 里面單位로 整理 • 市·郡組合 解消, 中央自 出資所化 • 特殊組合의 中央自合組合	• 郡組合을 貨幣組合化 ('80 年社) • 郡支部 產所·辦事處 • 上自均進 佔用, 貨幣事業 分離 • 貨物別·地政別 合組合 制設 • 組合金融부 政策金融부 分離	• 聯絡 - 中央自 2段階化 • 郡組合 解消, 金融單位 附設 • 郡單位 貨幣組合 支所 • 道支部 本部 • 中央自 佔用事業分離: 貨幣開發金 • 聯絡 - 行政單位一體化單位	• (短期) 組合 2·事業 3段階 組合化 • (長期) 中央組合의 多元化 (共同 政策金融, 里洞 및 組合金融, 貨幣, 水協) 하고 中央自는 本來 可能化 수행
選 會 (中央自)	• 總員과 佔用事業 事業上 分離 • 施設事業 解消, 現事業內實化 • 加工事業에 대한 資金供給 中心 • 里洞單 人口移動 地圖	• 道支部·自員組合에 事業 대로 이양 • 里洞單 代行政, 選管委員會 解消 • 球道自員制度 도입 • 貨物大員 가능한 解消	• 新麥農事業 확대	• 政策事業 產所	• 中央組合 人口·里洞 產所 • 政策事業 今土 (投入財 流通의 自化化)
(組合員系)	• 里洞農業組合 里洞에 이양 • 郡自民·非自民에 대한 貨幣수소 • 一般指揮事業 指揮者 전담	• 里面單位 組合里洞 有成 • 貨物指揮事業 強化	• 新麥農事業 확대 • 郡組合員制度 施設, 非組合員組合 利用限制 解消 • 流通事業 強化	• 指揮 (生產·利益) 產所 강화 • 各事業別 獨立採算制 도입 • 中·大員보다 里洞員 中心으로 • 「地政開發研究センター」 설립	• 政策事業 代行政부 止分 • 食品糧產只銷는 指揮所도 • 里洞自員 里洞 기능 강화 • 特殊組合 里用事業 도입
(選 會)	• 組合幹部里洞 中央自員 일정계 解消 • 組合員 직경선출: 「임시조직法」 解消 • MAF의 강동원 (里洞事業者인, 管 부직원 전형, 里洞承認증) 產所	• 組合員 里洞 業務化, 組合員의 自員擔任 • 地方官員 里洞解消, 中央自員 이전	• 聯絡及 郡組合及 里洞, 中央自 產 觀制化 • 組合 里洞事業의 中央自員 任免 • 組合 里洞 地方政府에서 中央自員 이전 • 政策事業의 貨幣화 • 貨物의 自立採算制 확립 • 政府는 「選管大員」한 수립 指示		• 指揮監督能 中央自員 단일화, 行政機關 解消 • 組合員 里洞直選 • 里洞事業 郡支部 里洞解消 • 組合員의 里洞人權和 產所

1) 貨物組合員系, 「貨物에 里洞 里洞點 및 改善方案」, 1967.11.

2) 里洞外, 「貨物組合員系研究報告」, 1976.5.

3) 里洞外, 「貨物制度 改善 研究報告」, 1977.11.

4) 成績外, 「貝貿協同組合의 里洞·里洞能強化」, 自國農村經濟研究院, 1981.12.

資料: 貨物中央自, 「貨物二十年史」(1982) pp.905 ~ 954에서 반색 작성

의인 團體인 協同組合의 發展 滯害를 방지하고 또한 協同組合이 “公共機關”으로서의 機能을 脫皮해야 한다는 점에 주안점이 있는 것으로 해석되며, 後者는 協同組合事業의 規模化를 달성하여 收支를 改善하고 非組合員의 組合運動 理解를 통한 組合員의 擴大를 도모하는데 주안점을 둔 것으로 해석된다. 그리고 韓基春外(1977)는 組合事業의 對象을 中·大農보다 零細農 중심으로 운영되어야 한다고 主張한 것이 특징적이며⁴⁾ 政府의 評價教授團(1976)에서는 單協組合長의 直選과 幹部職員의 自體選任制度를 각各 郡組合長과 中央會長에 의한 任免을 건의한 것이 특징적이다.

4) 이점에 관하여 Münkner(1976; pp.53 ~ 54)는 “協同組合은 加入된 組合員의 規模 혹은 조합원의 經濟單位에 비례하여 強·弱이 결정된다. 組合의 資產형성에 거의 기여하지 못하거나 經濟的活動을 거의 수행하지 않는 사람들끼리 모인다면 이에 의하여 그들의 經濟的地位 향상은 도모할 수 없게 될 것이다. 이런 부류의 사람들은 農地改革, 福祉事業, 國家의 補助등 다른 方法에 의하여 도움을 받을 수 있을 것이다”라고 한뒤 協同組合의 活動目標는 “平等”(equality)이 아니라 “公平性”(equity)를 달성하려는 것이다. …(中略). “協同組合은 富者나 貧者를 위한 조직으로서 보다는 이 兩極사이의 中間階層의 幅을 확대시키고 小農가운데서도 보다 活動의인 農民들의 經濟的, 社會的 地位를 향상시키며, 이들의 事業家的 要素를 강화시켜주며 고용의 기회를 증대시켜 주는데 효과적인 手段이 된다. … 따라서 協同組合이 전체 國家經濟와 社會 발전에 주로 공헌하는 바는 富者와 貧者사이에 견고한 경제적, 社會的 構造를 구축하는 것이다”고 주장하고 있다.

第 4 章

기타 農業生產者 團體의 現況과 問題

1. 概 態

가. 設立 現況

우리나라의 農·畜產生產者와 이에 關聯된 產業의 生產者團體는 農·畜協을 제외하고도 1985년 말 현재 총 56개의 團體가 設立·運營되고 있다. 이들 團體를 機能別로 分類하면, 農·畜產生產者를 대상으로 組織된 生產者團體는 農地改良組合聯合會를 비롯하여 16개 團體이며, 農機具, 農藥, 種苗, 飼料等 農·畜產業의 生產과 關聯된 投入資材產業團體가 農藥工業協會等 13개 團體, 生產된 農·畜產物을 貯藏·加工·販賣하는 農·畜產物需要者團體가 韓國通조림輸出組合等 27개 團體가 設立되어 있다.

한편 品目別로 分類하여 보면, 團體中 農業部門이 葉煙草生產組合을 포함 25개 團體로 가장 많고, 畜產部門은 大韓養鷄協會等 13개 團體, 林業部門이 山林組合等 11개 團體, 魚業部門 4개 團體, 기타 綜合的인 團體가 3개의 순으로 設立되어 있다 <表 4-1>.

團體設立의 特性을 살펴 보면, 農畜產業生產者團體에 비해 이와 關聯된

表 4-1 農·畜產業關聯 生產者團體의 設立現況, 1985

區分	農·畜產業生產者團體	農·畜產業投入資材團體	農·畜產物需要者團體
合計	16	13	27
農業 (25)	<ul style="list-style-type: none"> • 農地改良組合聯合會 • 葉煙草生產組合聯合會 • 韓國人蔘耕作組合聯合會 • 韓國生藥協會 • 韓國花卉協會 <p>〈組合 3 個, 協會 2 個〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 韓國農機工具工業協同組合 • 農藥工業協會 • 韓國種苗協會 • 韓國種菌生產協會 <p>〈組合 1 個, 協會 3 個〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 韓國農產物冷藏協會 • 韓國穀類工業協同組合 • 韓國農產物冷藏協會 • 韓國製粉工業協會 • 韓國午午午加工協會 • 大韓穀物協會 • 韓國糧穀加工協會 • 韓國食品工業協會 • 韓國人蔘製品工業協會 • 韓國施設栽培協會 • 韓國糧穀委託商協會 • 農水產物都賣市場指定都賣人協會 <p>〈組合 6 個, 協會 10 個〉</p>
畜產 (13)	<ul style="list-style-type: none"> • 大韓養鷄協會 • 大韓養豚協會 • 韓國養鹿協會 • 韓國養蜂協會 • 韓國酪農肉牛協會 <p>〈協會 5 個〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 韓國動物藥品工業協同組合 • 韓國種畜改良協會 • 韓國飼料協會 • 韓國單味飼料協會 • 大韓獸醫師會 • 韓國戰犬登錄協會 <p>〈組合 1 個, 協會 5 個〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 畜產企業組合中央會 • 韓國乳加工協會 <p>〈組合 1 個, 協會 1 個〉</p>
蠶業 (4)	<ul style="list-style-type: none"> • 大韓蠶絲會 <p>〈協會 1 個〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 韓國蠶種協會 • 韓國桑苗協會 <p>〈協會 2 個〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 韓國生絲輸出組合 <p>〈組合 1 個〉</p>
林業 (11)	<ul style="list-style-type: none"> • 山林組合中央會 • 韓國山林經營者協會 <p>〈組合 1 個, 協會 1 個〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 韓國養苗協會 <p>〈協會 1 個〉</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 韓國木材工業協同組合 • 韓國石製品工業協同組合 • 韓國輸出石材生產業組合 • 韓國石材輸出組合 • 韓國合板工業協會 • 韓國 임산물연료협회 • 韓國觀賞樹協會 • 韓國海外山林開發協會 <p>〈組合 4 個, 協會 4 個〉</p>
綜合 (3)	<ul style="list-style-type: none"> • 全國農業技術者協會 • 새마을營農技術者中央會 • 耕和會 <p>〈協會 3 個〉</p>	—	—

投入資材 및 需要者團體의 設立이 두드러지게 많으며, 特히 投入資材團體 중 肥料와 관련된 團體의 設立이 이루어지지 않고 있다.

나. 設立推移

農·畜產業關聯 生產者團體 가운데 法律에 의해 政府에 登錄된 56개 團體들의 年度別 設立現況을 보면, 1960년 以前까지는 단지 6개의 團體만이 設立·運營되었으나, 第1次 經濟開發 5個年計劃이 推進된 1962년 이 후부터 團體의 設立이 급격하게 增加하여 1965년 22개 團體, 1970년 31개 團體, 1975년에는 55개의 團體가 우후죽순처럼 組織되었다 <表4-2>.

이와같이 60년대 이후 團體結成의 증가 추세는 政府主導의 經濟開發政策을 效果적으로 추진하기 위하여 中小企業 등의 團體化와 輸出促進을 위한 共同行爲로서 團體의 結成을 적극 권장하였으며, 한편으로 民間經濟部門에 있어서도 政府의 비중이 증대되는 추세에 따라 政府와 民間業界間의 中間連結機構의 필요성이 증대되어 民間部門의 團體結成이 활발하게 추진한 데에 기인한 것으로 판단된다.

이에 따라 영세한 團體의 設立과 함께 團體間 機能重複이 불가피하게 발생되어 政府의 主導아래 1976년 및 1980년을 전후하여 여러 차례 零細團體 및 機能重複團體에 대한 統·廢合作業이 추진되어 오늘에 이르고 있다.

다. 設立根據別 分布

우리나라의 農·畜產業關聯 生產者團體는 特別法에 의해 設立된 特殊法

表 4 - 2 農業關聯 生產者團體의 年度別 變化(農·畜協 제외)

區分	1960	1965	1970	1975	1980	1985
農業	3	8	12	24	24	25
畜產	2	6	8	14	13	13
園藝業	1	4	4	5	4	4
林業	-	4	6	10	11	11
綜合	-	-	1	2	3	3
計	6	22	31	55	55	56

人團體와 民法에 의해 設立된 社團法人團體로 크게 구분된다.

特別法에 의해 設立된 團體는 총 18개로 그중 中小企業協同組合法에 根據한 團體가 9개로 50%를 차지하고 있으며 그외의 團體는 農村近代化促進法, 山林組合法, 人蔘事業法, 輸出組合法 등 7개의 特別法에 의거 9개의 團體가 設立되어 있다<表 4-3>. 團體의 設立에 관한 規定을 두고 있는 特別法은 <表 4-4>와 같으며, 이와같은 法律에 의거하여 所管部處長은 團體의 事業內容 및 活動範圍를 設定하고 각종 統制와 監督을 시행하고 있다.

한편 民法에 의해 設立된 團體는 38개로 전체 단체의 68%를 차지하고 있다. 이들 團體는 會員들이 自意的으로 組織한 團體로서 特別法에 의해 設立된 團體에 비해 일반적으로 會員의 數는 적으나 會員들의 事業規模는 비교적 크다.

라. 所管部處別 分布

農·畜產業關聯 生產者團體의 政府部處別 登錄狀況을 보면, 農水產部가 전체의 60% 이상을 차지하고 있으며, 그다음으로 山林廳, 保健社會部, 專賣廳, 農村振興廳 順으로 分布되어 있다<表 4-5>. 한편 所管部處長이 이들 團體의 事業內容 및 活動範圍를 設定하여 각종 統制와 監督을 行

表 4-3 設立根據別 農業關聯 生產者團體 現況, 1985

區 分	特 別 法			民 法	計
	中小企業 協同組合法	其他特別法 *	小 計		
農 業	6	5	11	14	25
畜 產	1	1	2	11	13
礦 業	-	1	1	3	4
林 業	2	2	4	7	11
綜 合	-	-	-	3	3
計	9	9	18	38	56

* 其他特別法은 農村近代化促進法, 山林組合法, 人蔘事業法, 葉煙草生產組合法, 獸醫師法, 輸出組合法, 農水產物流通 및 價格安定에 관한 法令.

表 4-4 特別法에 의해 設立된 團體現況

法 律	團 體 名
中小企業協同組合法 (9)	韓國農機具工業協同組合, 韓國動物藥品工業協同組合, 韓國 化學工業協同組合, 韓國製油工業協同組合, 大韓製鹽食品工 業協同組合, 韓國軟食品工業協同組合聯合會, 韓國麵類工 業協同組合, 韓國木材工業協同組合, 韓國石製品工業協同組合
輸出組合法 (3)	韓國通商輸出組合, 韓國生絲輸出組合, 韓國べき輸出組合
農村近代化促進法 (1)	農地改良組合聯合會
葉煙草生產組合法 (1)	葉煙草生產組合聯合會
人蔘事業法 (1)	韓國人蔘耕作組合聯合會
山林組合法 (1)	山林組合中央會
獸醫師法 (1)	大韓獸醫師會
農水產物流通 및 價格 安 定에 관 한 法 (1)	農水產物都賣市場指定都賣人協會

表 4-5 農·畜產業關聯 生產者團體의 所管部處別 分布, 1985

區 分	農水產部	山林廳	保社部	專賣廳	商工部	農村 振興廳	計
生 產 者 團 體	10	2	-	2	-	2	16
投入資材生產團體	11	1	-	-	1	-	13
生 產 物 需 要 者 團 體	13	8	5	1	-	-	27
計	34	11	5	3	1	2	56

使할 수 있는 것은 團體에 대해 각 政府部處의 登錄에 관한 規則에 근거하고 있다. 따라서 團體의 對政府 창구는 일차적으로 團體가 登錄하고 있는 所管部處에 있게 된다.

특히 農·畜產業과 關聯된 團體가 農水產部 또는 農業關聯部處에 일괄적으로 登錄되어 있지 않고, 일부 投入資材 또는 需要者團體는 保社部, 商工部, 專賣廳 등에 分散登錄되어 있다.

2. 特別法에 의한 農業生產者團體

가. 設立現況

特別法에 의해 設立된 農業生產者團體는 政府가 정하는 特殊한 品目을 生산하는 生產者들이 協同組織을 통하여 組合員의 共同利益을 도모함으로써 組合員의 經濟·社會的 地位向上과 國民經濟의 均衡있는 발전을 이루기 위하여 組織된 非營利 團體이다. 이러한 設立目的에 의거 1985년말 현재 設立된 團體는 農地改良組合聯合會, 葉煙草生產組合聯合會, 韓國人蔘耕作組合聯合會, 山林組合中央會등 4개 團體이다.

이들 團體중 葉煙草生產組合聯合會와 山林組合中央會는 60년대 초에 設立되었으며, 그외 韓國人蔘耕作組合聯合會와 農地改良組合聯合會는 각각 1972년과 1978년에 設立되었다. 그러나 대부분의 組合이 이미 1930년대 또는 1940년대에 동일한 성격의 任意 또는 社團法人形態의 協會로 團體를 結成하였다. 특히 葉煙草生產組合은 1933년에 朝鮮煙草耕作組合協會로, 山林組合은 1949년에 社團法人 山林組合으로 發足하여 그 이후 여러 차례의 명칭변경과 組織基盤을 다져 오다가 政府의 品目別 設立根據法 制定에 따라 지금의 特殊法人形態의 組合으로 발전하게 되었다 <表 4-6>.

表 4-6 組合의 設立根據와 沿革

區 分	設立根據法	法人形態	設立日	主 要 沿 革
農地改良組合聯合會	農村近代化促進法	特殊法人	1978. 4	<ul style="list-style-type: none"> • 1971.9 : 사단법인 농지개량협회 설립 • 1973.9 : 사단법인 농지개량연합회로 개칭
葉煙草生產組合聯合會	葉煙草生產組合法	"	1961.12	<ul style="list-style-type: none"> • 1933 : 조선연초경작조합협회 • 1952 : 연초사업협회 • 1960 : 연초경작조합협회
韓國人蔘耕作組合聯合會	人蔘事業法	"	1972. 1	—
山林組合中央會	山林組合法	"	1962. 5	<ul style="list-style-type: none"> • 1949 : 사단법인 산림조합, 도산림조합연합회, 중앙산림조합연합회 설립 • 1953 : 이동단위로 산림제조직

나. 組織과 機能

① 組織體系

特別法에 의해 設立된 生產者團體의 組織體系는 生產者를 組合員으로 하는 單位地域의 契, 生產者 또는 單位地域의 契를 會員으로 하는 地方組合, 이들 地方組合을 會員으로 하는 聯合會 혹은 中央會로 구성된 2段階 또는 3段階의 組織形態를 이루고 있다.

한편 聯合會 또는 中央會의 組織은 會長을 중심으로 그 밑에 副會長과 常任理事가 있으며 그 산하에 中央會의 業務部署와 각 市·道支部, 각 市·郡事業所와 기타 附設 研究所 및 教育院등을 설치하고 있다. 또한 中央會에는 組合의 最高議決機關으로 總會와 理事會 또는 運營委員會를 設置·運營하고 있으며, 組合의 監督機關으로 監事が 있다.

聯合會 또는 中央會의 業務部署는 통상 室·部·課로 編制되어 있으며, 통상 總務·業務·指導등 組合當 평균 3個 정도의 部와, 약 5개 정도의 課로 구성되어 있다. 특히 農地改良組合聯合會와 山林組合中央會는 監查室을 運用하고 있으며 각각 8개, 9개의 市·道支部를 두고 있다.

한편 中央會의 地方組織으로 會員組合과 里·洞單位의 契가 있는데, 會員組合은 組合當 평균 75개가 있으며, 특히 山林組合中央會는 會員組合 산하에 19,940개의 山林契가 組織되어 있다 <表4-7>.

組合은 聯合會 또는 中央會 會員과, 地域組合의 組合員으로 2가지 형태의 會員으로 구분된다. 즉 聯合會나 中央會의 會員은 法에 의해 設立된 각 地域組合이 되며, 地域組合의 組合員은 個別 農民이 된다. 法律에서 규정하고 있는 組合員 資格을 보면, 農地改良組合은 農業을 目的으로 使用·收益하는 土地와 物件 所有者이며, 煙草耕作者는 葉煙草組合, 人蔘耕作者는 人蔘組合에 반드시 加入하여야 하며, 山林組合의 組合員은 區域內 山林의 所有者와 世帶主이면 누구나 組合員이 될 수 있는 資格을 부여하고 있다. 한편 이들 組合員으로 구성된 組合은 반드시 聯合會나 中央會의 會員에 加入하도록 하고 있다.

會員 및 組合員 數를 보면, 山林組合中央會가 141개의 山林組合을 會

表 4-7 中央 및 地方組織現況, 1985

單位: 個

區 分	中央(會)組織					地方組織	
	室	部	課	市·道支部	其 他	會員組合	里·洞契
農地改良組合聯合會	1	3	13	8	出張所 1	103	-
葉煙草生產組合聯合會	-	2	6	-	教育院 1	43	-
韓國人蔘耕作組合聯合會	-	1	3	-	-	13	-
山林組合中央會	1	5	-	9	事業所 2 指導所 1	141	19,940
計 (平均)		11(2.7)	22(5.5)			300(75)	

()內는 組合當 平均임.

員으로 갖고 있으며, 山林組合은 約 200 만명의 組合員을 갖고 있어 他組合에 비해 會員 및 組合員의 규모가 가장 크며, 韓國人蔘耕作組合의 組合員數가 가장 적은 것으로 나타났다 <表 4-8>.

한편 會員의 資格喪失은 組合의 解散·破產·除名時에 限하고, 組合員은 土地, 山林所有의 禁止, 煙草·人蔘耕作의 廢止 또는 組合員 사망시에만 資格이 상실될 뿐 組合 또는 本人의 任意脫退는 금지되어 있다. 또한 會員 및 組合員은 總會에 참석하여 組合의 意思를 議決할 권리를 가지며, 總會 및 理事會에서 議決된 事項에 대해서는 이를 지킬 의무와 組合運營을 위한 經費의 負擔義務도 동시에 갖는다.

組合은 組合의 意思를 결정하는 最高議決機關으로서 總會와 理事會를 두고 있다. 總會와 理事會는 일정한 절차에 의해 召集되고 일정한 형식을

表 4-8 組合의 會員 및 組合員數와 資格, 1985

區 分	會員數 (個)	組合員數 (名)	組合員資格 및 構成
農地改良組合聯合會	103	829,820	농업을 目적으로 사용·수익하는 토지·물건 소유자
葉煙草生產組合聯合會	43	102,600	政府의 許可를 얻은 煙草耕作者
韓國人蔘耕作組合聯合會	13	35,828	專賣廳長의 許可를 받아 人蔘을 耕作하는 者
山林組合中央會	141*	1,963,000	區域內 山林의 所有者와 世帶主

* 山林契 19,940 個所.

구비하여야만 成立되며 會議終了와 함께 해체되기 때문에 실체의 상설적 會議體가 아니며 일시·반복적으로 성립되는 機關이다.

總會는 會長, 副會長, 常任理事와 會員 또는 會員을 代表하는 代議員으로 構成하고 있다. 다만 山林組合中央會는 總會를 대신하여 總代會를 두고, 전체 會員의 代表로 選出된 總代로 구성되어 있다. 總代는 會員중 市·道別로 選出된 각 1人과 山林廳長이 지정하는 林業과 관련된 法人 또는 團體중에서 選出된 1人으로 구성하고 任期는 2년으로 하고 있다. 總會는 매년 1회 會計年度 마감 전·후에 정기적으로 會長에 의해 召集되는 定期總會와, 會長·理事 또는 會員의 請求에 의해 수시로 召集되는 臨時總會가 있다. 總會에서는 定款의 变경, 組合의 解散과 清算, 任員의 擇任, 事業計劃 및 豫算·決算의 審議 등 組合의 運營에 관한 중요한 사항을 議決한다.

한편 理事會는 組合의 業務執行에 관한 基本方針을 議決하는 執行機關內의 會議體인 議決機關이다. 理事會는 總會에 관한 規定을 準用하나 議決權限이나 構成이 다르다. 즉 理事會는 業務執行機關의 일종으로 總會에서 議決된 범위내에서 執行에 관한 事項만을 議決할 뿐이고 組合의 意思를 결정하는 것이 아니며 또 構成員도 전체 組合員으로 구성되는 總會와는 다르다.

理事會는 會長·理事로 구성되어 會長이 會議를 召集하여 그 議長이 된다. 다만 農地改良組合聯合會는 理事會를 대신하여 運營委員會를 두고 있다. 運營委員會는 會長·理事 및 전국 각 市·道에서 互選된 會員組合長 14人으로 구성된다. 會員組合長은 서울·京畿 2人, 江原 1人, 忠北 1人, 忠南 2人, 全北 2人, 全南 2人, 慶北 2人, 釜山·慶南·濟州 2人으로 구성된다.

組合의 任員은 會長·副會長·理事·監事로 구성되어 있다. 會長은 외부적으로 組合을 代表하고 내부적으로는 組合의 業務를 執行하는 機關이다. 그리고 理事는 理事會의 구성원으로서 會議에 참석하여 組合業務를 審議하며, 監事는 組合의 財務狀況과 業務執行 상황을 監督·監查하는 機關이다. 組合別 任員數와 任員의 任期는 <表 4-9>와 같다.

表 4-9 組合別 任員의 定數와 任期, 1985

單位 { 數 : 名
任期 : 年

區 分	會 長		副 會 長		理 事		監 事	
	數	任期	數	任期	數	任期	數	任期
農地改良組合聯合會	1(1)	3	-	-	5(2)	3	1(1)	2
葉煙草生產組合聯合會	1	3	1	3	9(1)	3	2	2
韓國人蔘耕作組合聯合會	1	3	1	3	12(1)	3	2	2
山林組合中央會	1(1)	3	-	-	7(2)	3	2(1)	2

()내의 人員은 常任 任員數임.

한편 任員의 選任方法은 組合에 따라 각기 상이한데, 農地改良組合聯合會의 경우 會長은 總會에서 會員중에서 選出하여 農水產部長官의 승인을 받아야 하고, 理事는 會長이 任命하며, 監事는 農水產部長官이 任命한다. 葉煙草生產組合聯合會의 會長은 專賣廳長이 任免하고, 副會長은 專賣廳長의 승인을 얻어 會長이 任命하며, 理事·監事는 總會에서 會員중에서 選任한다. 韓國人蔘耕作組合聯合會의 會長과 副會長은 組合員중에서 專賣廳長이 任免하며, 理事·監事는 總會에서 會員중에서 選出된다. 山林組合中央會의 會長은 山林廳長의 추천에 의하여 內務部長官의 提請으로 大統令이 任免하고, 常任理事와 監事는 山林廳長의 승인을 얻어 會長이 任免하며, 非常任理事와 監事는 總會에서 會員중에서 選出한다.

② 施設 및 人力現況

組合은 組合의 業務를 總括하며, 會員相互間의 業務連絡 등을 위한 장소로서 組合의 事務室을 갖고 있다. 또한 組合員 資質向上을 위한 教育施設과 生產性 向上을 도모하기 위한 試驗苗圃地 등의 施設을 갖추고 있다.

組合의 施設保有狀況을 구체적으로 보면, 4개 組合의 平均 事務室 면적은 1,113坪이며, 그중 山林組合中央會가 2,420坪으로 가장 크고, 韓國人蔘耕作組合聯合會는 47坪에 불과하다. 또한 葉煙草生產組合聯合會는 1,108坪의 자체 教育院을 保有하고 있으며, 山林組合中央會는 試驗苗圃地 및 林野를 갖고 있다 <表 4-10>. 특히 組合중 農地改良組合과 韓國

表 4-10 組合의 施設現況, 1985

單位:坪

區 分	事務室 ¹⁾		附帶施設		其 他	
	規 模	所有形態	規 模	所有形態	規 模	所有形態
農地改良組合聯合會	1,619	賃借	-	-	-	-
葉煙草生產組合聯合會	365	自家	1,108 ²⁾	自家	-	-
韓國人蔘耕作組合聯合會	47	賃借	-	-	-	-
山林組合中央會	2,420	自家	-	-	4,155,913 ³⁾	自家
計 (平均)	4,451 (1,113)					

1) 支部事務室 포함.

2) 教育院施設임.

3) 苗圃地 및 林野地面積임.

人蔘耕作組合聯合會는 事務室을 賃借하여 사용하고 있으며, 그외의 2개組合은 政府補助 및 會員들의 協助로 建立한 자체 建物을 보유하고 있다.

그리고 組合을 運營하고 있는 人力으로서 각 組合의 職制規定이 정하는 바에 따라 會長이 任命하는 職員과 特殊作物의 指導業務에 종사하는 자로서 關係部處長官이 資格이 있다고 인정된 자 중에서 任用된 職員이 있다. 組合의 職員은 일반적으로 部長, 課長, 係長級 및 一般事務職, 指導職과 기타 技能·雇傭職으로 구분된다.

組合의 職級別 職員數를 보면, 組合當 평균 部長級이 9명, 課長 및 係長級이 각각 20명, 40명이고, 기타 職員이 99명으로 組合當 平均 169명의 職員이 組合의 業務를 담당하고 있는 것으로 나타났다 <表 4-11>.

③ 收支 現況

組合의 收入中 事業을 통해 얻은 收入이 가장 많아 組合當 平均 76.5%를 차지하고 있고, 그다음으로 政府補助金·財產收入 등의 其他收入이 평균 21.6%이며 會費收入의 비중이 가장 낮은 것으로 나타났다. 특히 農地改良組合聯合會는 事業收入이 전체 收入中 92.6%로 收入의 대부분을 차지하고 있으며, 山林組合中央會는 會員으로부터 會費를 받지 않는 것으로 나타났다. 한편 韓國人蔘耕作組合聯合會는 收入源中 會費收入의 비중

表 4-11 職級別 職員數, 1985

區 分	部長級	課長級	係長級	其 他 ³⁾	單位: 名
					計
農地改良組合聯合會 ¹⁾	11	26	82	281	400
葉煙草生產組合聯合會 ²⁾	8	9	15	10	42
韓國人蔘耕作組合聯合會	1	3	4	5	13
山林組合中央會 ¹⁾	17	44	60	100	221
計 (平均)	37(9.3)	82(20.5)	161(40.3)	396(99)	676(169)

1) 農地改良組合聯合會와 山林組合中央會의 職員은 聯合會 및 中央會 人員斗市·道支部 및 事業所 人員을 合한 數임.

2) 附設 教育院 職員數 合한 數임.

3) 其他 職員은 一般事務職, 指導職, 技能職, 館傭職 等을 말함.

이 큰데, 會費는 人蔘耕作面積 坪當 5 원을 組合費로 納付하고 있다.

組合의 支出은 人件費를 포함한 管理費가 組合當 평균 15.3 %이고, 事業費가 가장 많은 78.6 %, 借入金償還등 기타 支出이 평균 6.1 %로 나타났다<表 4-12>.

다. 組合의 事業活動

① 主要 事業內容

組合의 事業은 聯合會 또는 中央會의 定款에서 規定하고 있는 事業과 각 會員組合의 定款에서 정하는 事業으로 나누어진다. 聯合會 또는 中央會나 會員組合 모두 궁극적으로 組合員을 위한 事業의 내용에는 큰 차이가 없다. 즉 ①技術·經營등의 指導·普及事業 ②生產, 購·販賣등 流通事業 ③資金의 融資 및 韓旋 ④機資材 供給 및 韓旋 ⑤組合員 福利增進事業 ⑥組合員共同利益事業 ⑦組合員 또는 政府委嘱事業 ⑧기타 組合目的事業 등이다. 그러나 聯合會나 會員組合이 갖는 일부 事業中 聯合會는 調查·研究事業, 教育事業, 刊行物出版등 弘報事業, 輸出入業務와, 會員組合의 地域開發事業, 檢查등의 業務, 施設의 設置 및 복구사업등의 事業은 서로 차이를 나타내고 있다<表 4-13>.

表 4-12 組合의 収入·支出 内訳, 1985

85

單位: 千원, (%)

區 分	收 入				支 出			
	會 費	事 業 收 入	其 他 ¹⁾	計	管 理 費	事 業 費	其 他 ²⁾	計
農地改良組合聯合會	111,321 (2.4)	4,228,350 (92.6)	226,789 (5.0)	4,566,460 (100.0)	691,191 (15.1)	3,304,581 (72.4)	570,688 (12.5)	4,566,460 (100.0)
菜煙草生產組合聯合會	103,142 (14.5)	216,359 (30.4)	391,554 (55.1)	711,055 (100.0)	449,921 (63.3)	243,328 (34.2)	17,806 (2.5)	711,055 (100.0)
韓國人蔘耕作組合聯合會	172,071 (58.9)	92,759 (31.7)	27,520 (9.4)	292,350 (100.0)	29,145 (10.0)	165,005 (56.4)	98,200 (33.6)	292,350 (100.0)
山林組合中央會	-	11,239,356 (74.6)	3,821,644 (25.4)	15,061,000 (100.0)	1,990,000 (13.2)	12,499,000 (83.0)	572,000 (3.8)	15,061,000 (100.0)
計	386,534 (1.9)	15,776,824 (76.5)	4,467,507 (21.6)	20,630,865 (100.0)	3,160,257 (15.3)	16,211,914 (78.6)	1,258,694 (6.1)	20,630,865 (100.0)

1) 其他收入은 政府補助金, 財產收入, 借入金, 前年度移越金等입니다.

2) 其他支出은 借入金償還, 次期移越金等입니다.

表 4-13 會員組合 및 聯合會의 事業內容

區 分	農地改良組合		葉煙草生產組合		韓國人蔘耕作組合		山林組合	
	組合	聯合會	組合	聯合會	組合	聯合會	組合	中央會
技術·經營等指導·普及事業	○	○	○	○	○	○	○	○
調查·研究事業		○		○		○		○
教育事業		○		○		○		○
刊行物出版等弘報事業		○		○		○		○
生產, 購·販賣等流通事業			○	○	○	○	○	○
資金의 融資·韓旋事業			○	○	○	○	○	○
輸出·入等貿易事業						○		○
地域開發事業	○						○	
機資材供給 및 韓旋事業			○		○		○	
檢查業務			○		○		○	
農事施設의 設置 및 等予	○						○	
組合員福利增進事業	○		○	○	○	○	○	○
組合員·政府의 委託事業	○	○	○	○	○	○	○	○
其他組合目的事業	○	○	○	○	○	○	○	○

이렇듯 각 組合의 定款에서 規定하고 있는 모든 事業을 각 組合이 遂行한다는 것은 실제로 매우 불가능한 일이며, 組合의 特性에 따라 몇 가지 重點을 두고 있는 事業이 있다. 한편 組合은 特殊한 目的達成을 위해 設立된 國體이기 때문에 실제로 事業遂行에 있어서 政府代行 및 委託事業과 여기에 수반되는 일부 事業은 활발한 편이나 여타 다른 事業들은 일반적으로 부진한 상태이다. 특히 組合事業중 手數料事業, 鑄出推薦業務, 基金運用 등의 經濟事業은 비교적 활발하게 추진되고 있다. 그러나 이러한 事業들은 어디까지나 政策的으로 부여되는 特殊한 事業에 불과하며, 組合員을 위한 非經濟的인 事業 즉 指導事業, 調査·研究·教育事業, 기타 組合員을 위한 福利增進事業들은 組合이 遂行은 하고 있으나 事業規模와 그 實績은 매우 미약한 상태이다.

따라서 組合은 組合의 設立目的과 機能을 완수하기 위해서는 經濟的인 事業의 遂行과 아울러 組合員을 위한 非經濟的인 事業을 擴大·支援해 나가야 할 것이다.

② 事業實績

組合이 遂行하고 있는 事業은 組合員을 對象으로 하는 非營利事業이다. 그러므로 組合의 事業內容은 組合員을 위한 事業이어야 하며, 각 組合法이 정하는 범위내에서 事業이 이루어져야 한다. 組合이 주로 행하는 事業으로는 政府代行 또는 委託事業, 組合員 教育·訓練·指導事業, 利用事業, 出版등의 弘報事業, 對政府建議 등의 事業이다. 이와같은 事業活動은 組合이 행하는 基本事業으로서 組合員은 組合의 事業에 적극 참여함으로써 組合을 발전시키는 동시에 組合員의 權益도 찾을 수 있다.

組合의 事業중 政府代行 또는 委託事業은 組合事業중 가장 중요한 事業 가운데 하나이며, 組合의 主業務이기도 하다. 즉 農地改良組合의 耕地整理事業, 葉煙草生產組合의 잎담배 收買業務, 人蔘耕作組合과 山林組合의 鑄出·入推薦業務등은 政府의 支援을 받아 행하여지는 중요한 事業이다.

한편 組合員에 대한 教育事業은 組合事業에 대한 理解와 同調를 얻고, 組合에 대한 참여의식을 높이는데 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 組

合員에 대한 教育은 통상 教育院에 입소하여 集團으로 일정기간 技術등의 教育을 받는 방법과, 組合職員 또는 專門要員에 의한 現場教育 또는 세미나, 강연 등을 통한 教育, 先進地 見學을 통한 教育 등 다양하게 실시되고 있다. 또한 組合은 組合員을 위한 金庫運營, 農資材의 알선 및 공급, 調査·試驗事業을 통한 技術普及 등의 事業을 施行하고 있다. 組合의 이와 같은 事業實績은 <表4-14>와 같다.

그리고 組合은 定期 또는 非定期 刊行物을 통하여 農事技術과 각종 정보를 組合員에게 신속하게 전파함으로써 組合事業에 대한 올바른 인식과 이해를 돋는데 큰 역할을 담당하고 있다. 또한 組合은 新聞, 라디오, T.V 등의 弘報媒體를 통하여 組合事業을 弘報함으로써 特定品目에 대한 消費促進效果를 꾀하고 있다. 1985년도 組合의 弘報實績은 <表4-15>와 같다.

한편 組合은 組合員과 政府間 중간 교량적 역할을 하고 있다. 즉 政府의 對農民政策을 組合員에게 전달하고 組合員의 意見을 集約하여 직접적으로 請願 내지 建議함으로써 組合員의 利益을 表出하고 있다. 그러나 실제로 組合의 對政府 建議등에 의한 영향력 행사는 매우 미약할 뿐만 아니라 建議事項에 대한 政府의 政策反映比率도 매우 저조한 실정이다 <表4-16>.

3. 民法에 의한 農業生產者團體

가. 設立 現況

1985년말 현재 民法 第 32條에 의하여 設立된 農業生產者團體는 모두 12개 囘體가 있다. 그중 畜產分野의 品目別團體가 養鷄, 養豚, 養鹿, 養蜂, 酪農肉牛등 5개 囘體로서 가장 많고, 이 외에도 生藥, 花卉, 蠶絲, 山林經營등 4개의 品目別 生產者團體가 있다. 나머지 3개 囘體는 全國 農業技術者協會, 새마을營農技術者中央會, 耕和會등으로서 이들은 農業品目別 囘體가 아닌 特定身分 혹은 地域內의 生產者들의 친목과 상호간의 生產技術交流 혹은 自助的인 信用事業등을 수행하는 生產者들의 囘體이다.

表 4-14 政府委託 및 教育·訓練·指導事業利用事業 實績, 1985

區 分	政府代行 또는 委託事業	教育·訓練·指導事業	組合員利用 및 技術開發事業
農地改良組合聯合會	<ul style="list-style-type: none"> 耕地整理事業 토양·물관리調査研究事業 	<ul style="list-style-type: none"> 韓·中농지개량사업협력회의 (1회 : 45 명) 농지개량조합직원 회계교육 (1회 : 238 명) 농지개량조합장 정기간담회 (2회) 조합직원 先進地 檢查 (2회 : 120 명) 조합운영개선세미나 (1회 : 187 명) 	<ul style="list-style-type: none"> 金庫運營(예탁, 대출) 개보수협동금고운영 (시설개보수비, 사업비) 資材일선 (철근, 양회 등) 조합 새마을지도사업 지원 경지정리사업에 대한 조사시험사업
葉煙草生產組合聯合會	<ul style="list-style-type: none"> 잎담배收買事業 	<ul style="list-style-type: none"> 조합직원교육 (5회 : 220 명) 耕作人교육 (9회 : 720 명) 	<ul style="list-style-type: none"> 煙草用資材 購買供給
韓國人蔘耕作組合聯合會	<ul style="list-style-type: none"> 白蔘額輸出 추천업무 組合管割區域 조정 	<ul style="list-style-type: none"> 조합직원 직무교육 (176 명) 조합직원 정신교육 (57 명) 지도사교육 (94 명) 인삼경작 워크샵 (13 명) 	<ul style="list-style-type: none"> 共同資材購入 (포장자재, 농약 등)
山林組合中央會	<ul style="list-style-type: none"> 林產物 수입 및 수출추천 基金運用 	<ul style="list-style-type: none"> 조합직원 교육 (1,600 명) 산림계장 교육 (400 명) 밤, 표고 재배교육 (5,000 명) 임업기술지도교육 (201 千件) 	<ul style="list-style-type: none"> 企業林 관리 표고버섯 재배 林產物 共販事業 자금대여 山林미생물배양(종균, 병충해천적 등)

表 4-15 弘報事業 實績, 1985

區 分	定期刊行物			非定期刊行物			新聞 등에 의한 廣告		
	刊行物名	回數	部 數	刊行物名	回數	部 數	內 容	매체	回 數
農地改良組合聯合會	• 農組聯合會報	月刊	1,250(月)	• 農組화보	1	-	• 聯合會事業소개	신문	6 (年)
	• 農聯소식	月刊	1,000(月)						
葉煙草生產組合聯合會	• 葉煙草	年2回	18,000(年)	-	-	-	• 국산담배애용	신문	3 (年)
							• 엽연초경작지도	T.V	12 (年)
							• 엽연초경작지도	라디오	30 (年)
韓國人蔘耕作組合聯合會	-	-	-	• 耕作指導수첩 제작·배부	1	500(年)	• 인삼경작·제조· 효능	T.V	2 (年)
	-	-	-	• 耕作指導슬라이 드제작·배부	1	3종 72 조	• 인삼TV광고	T.V	18 (年)
							• 인삼학술발표홍보	신문	1 (年)
山林組合中央會	• 月刊山林	月刊	25,000(月)	• 임업기술지도성 공사례집	1	500(年)	• 임업기술홍보	T.V 신문	600 (年)

表 4-16 對政府建議 및 協助事項, 1985

區 分	對 政 府 建 議		統 計 等 協 調 事 項		
	내 용	조치	내 용	回數	
農地改良組合聯合會	• 세법개정전의 (組合關聯稅制의 조세감면 혜택기간 연장과 고유사업세제의 혜택)	검토	• 농지개량조합 현황 • 조합의 조합비 부과내용 및 결산분석 • 경지정리사업에 수반한 민원처리사항	1 1 1	
菸草生產組合聯合會	• 專賣公社化에 따른 조합법개정 건의	검토	• 煙草耕作面積 현황 • 政府施策 교육	1 12	
韓國人蔘耕作組合聯合會	• 인삼사업 민영화 반대 및 專賣公社에서 관장건의 • 島에서 인삼경작 건의 • 조세감면 및 지방세감면 법인포함 요청	처리 처리 검토	• 인삼경작 면적 • 백삼류 時價調查 • 인삼포 예정지 신청 및 조사 • 인삼식재 실적조사 • 홍삼포 6년근 수삼수확 예정량조사 • " 수삼 수납협조 • 예정지 작판 실적조사	6 12 수시 1 1 수납 기간 1	

* 山林組合은 資料 未確保.

** 對政府 定例報告 및 會議參席 제외.

表 4-17 協會의 設立現況, 1985

區 分	設立登錄 年月日	主 要 連 銜
한국생약협회	1969. 7	-
한국화훼협회	1969. 9	-
대한양계협회	1973. 6	<ul style="list-style-type: none"> 1962.12 한국가금협회 창립 1964. 5 한국부화협회 창립 1965. 8 한국초생추감별협회 창립 1973. 4 3개단체 통폐합
대한양돈협회	1979. 2	<ul style="list-style-type: none"> 1971.11 양돈чин목회 발족 1971.12 한국축산물증산수출사업회 설립 1974.12 한국양돈협회 설립 1978.12 2개단체 통폐합
한국양목협회	1975. 5	<ul style="list-style-type: none"> 1973. 3 양목생산자 친목단체 결성
한국양봉협회	1976.12	<ul style="list-style-type: none"> 1967. 9 한국양봉협회 발족
한국낙농육우협회	1981. 1	<ul style="list-style-type: none"> 1975. 5 한국기업목장협회 설립 1976. 7 한국낙농협회 설립 1981. 1 2개협회 통·재합
대한잠사회	1946. 7	<ul style="list-style-type: none"> 1946. 7 조선잠사회 발족 1948. 6 대한잠사회 개칭 1980.12 한국양잠협회 흡수통합
한국산림경영자협회	1973. 1	<ul style="list-style-type: none"> 1973. 1 한국조림가협회 설립 1986. 1 한국산림경영자협회로 개칭
전국농업기술자협회	1969. 4	<ul style="list-style-type: none"> 1960. 제 1회 농업기술자대회 개최 1963. 전국농업기술자협회 창립
새마을영농기술자 중 앙 회	1977. 1	<ul style="list-style-type: none"> 1970. 2 전국농촌자원지도자중앙회 창립 1970. 4 전국농촌지도자중앙회로 개칭 1976.12 현 중앙회로 개칭
경화회	1971.11	<ul style="list-style-type: none"> 1963. 2 경화회 창립 1980. 3 경화새마을금고 창립

현존하는 이들 12개 團體 중 大韓蠶絲會가 1946년 7월에 발족되어 法人形態로는 가장 긴 歷史를 가졌으며, 그외의 團體들은 60년대 말 이후 70년대에 주로 設立되었다. 특히 畜產團體 중 養鷄, 養豚, 酪農肉牛協會는 각각 1973년, 1978년 및 1981년에 종전의 類似業種의 2~3개 團體를 政府의 直間接的인 誘導로 統廢合하여 오늘에 이르고 있으며 <表4-17>,

表 4-18 會員의 構成과 會員數 (1985年 末 현재)

區 分	會員의 構成	전 국 (A)*	회 원 (B)	B/A (%)
한국생약협회	생 산 자 상 인 계	4,000 ^①	1,578 126 1,702	26.8
한국화훼협회	생 산 자 상 인 계	5,365 5,000 ^① 10,365	1,337 330 1,667	24.9 6.6 16.1
대한양계협회	부 화 업 종 계 업 채 란 업 육 계 업 감 별 사 업 기 타 계		118 24 294 446 12 37 303,000	
대한양돈협회	양돈업자(50두이상) 돈육수출업자 계	10,160 ^① 10,160	931	16.0
한국양록협회	사 육 자	4,182	494	11.8
한국양봉협회	사 육 자	51,500	2,394	4.7
한국낙농육우협회	사 육 자	1,092,000 ^①	20,000	1.8
대한잠사회	양 잠 농 가 상 묘 업 잠 종 업 생 사 수 출 업 견 방 업 자 계	91,300 184 45 32 2 91,563	91,300 184 45 32 2 91,563	
한국산림경영자협회	독 립 가	1,910,919	336	0.02
전국농업기술자협회	농업기술자 독농촌지도자 농촌지도자		2,091	
새마을영농기술자 중앙회	새마을영농 기술자		52,950	
경화회	지 역 주 민		1,090	

* 전국의 ①는 추정치임.

大韓蠶絲會의 경우도 1980년에 순수 養蠶農家團體인 韓國養蠶協會를 통합하여 養蠶農家는 물론 견방, 輸出, 蠶種, 桑苗業者를 포괄하는 수직·통합적 团體이다 <表 4-18>.

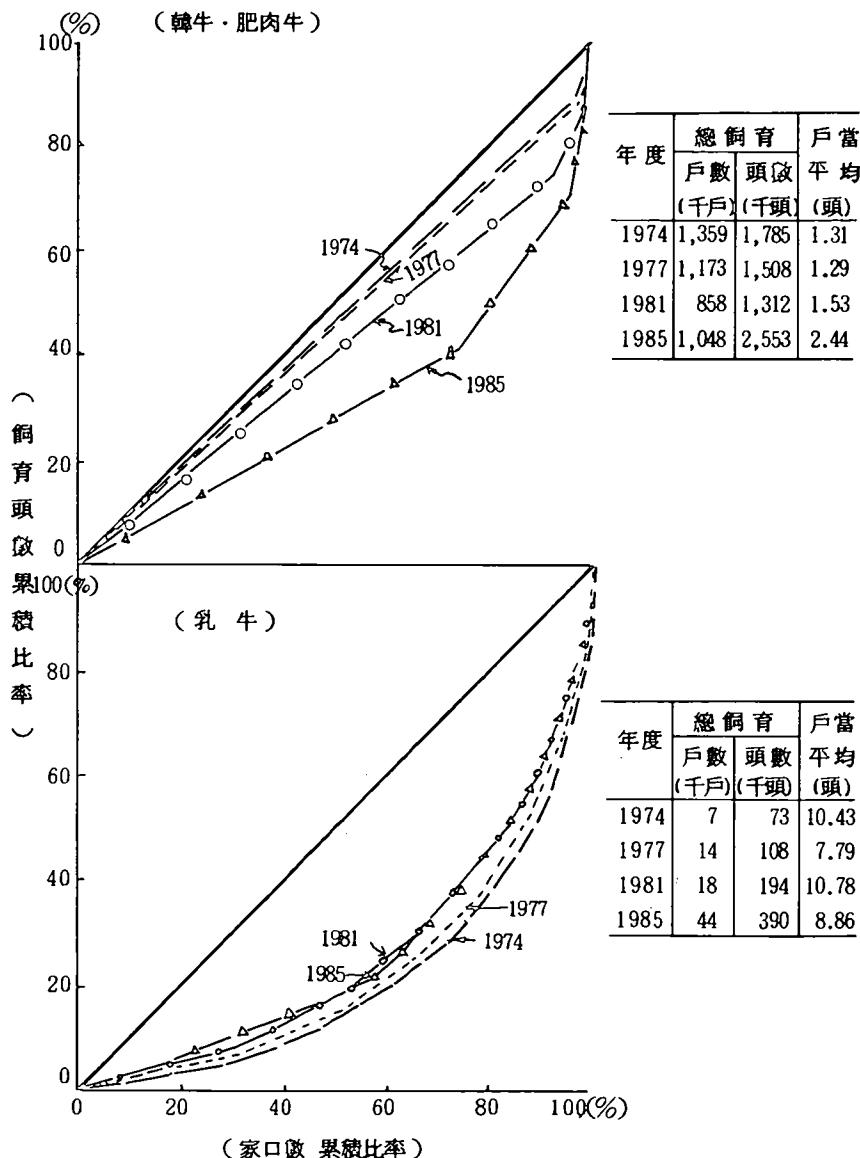
設立된 수직·통합적 生產者團體는 大韓蠶絲會의에도 生藥, 花卉, 養鷄, 養豚등 品目別 生產者團體 9개중 5개 團體에 달한다. 生藥과 花卉協會는 生產者와 生產物 專門販賣商人들로 구성됐으며, 養豚은 50頭 이상의 飼育者와 豚肉輸出業者로서, 그리고 養鷄協會는 부화·종계 및 감별업자와 채란·육계업자로서 수직·통합적 團體를 구성하고 있다. 따라서 이들 團體는 순수 生產者團體라고는 볼수 없으며 당해 品目의 產業에 종사하는 事業者를 통합함으로써 해당 產業發展을 도모하려는 자발적이 고도 後에 討論될 品目의 消費促進 혹은 產業의 安定的인 發展을 추구하는 利益團體라 할 수 있다.

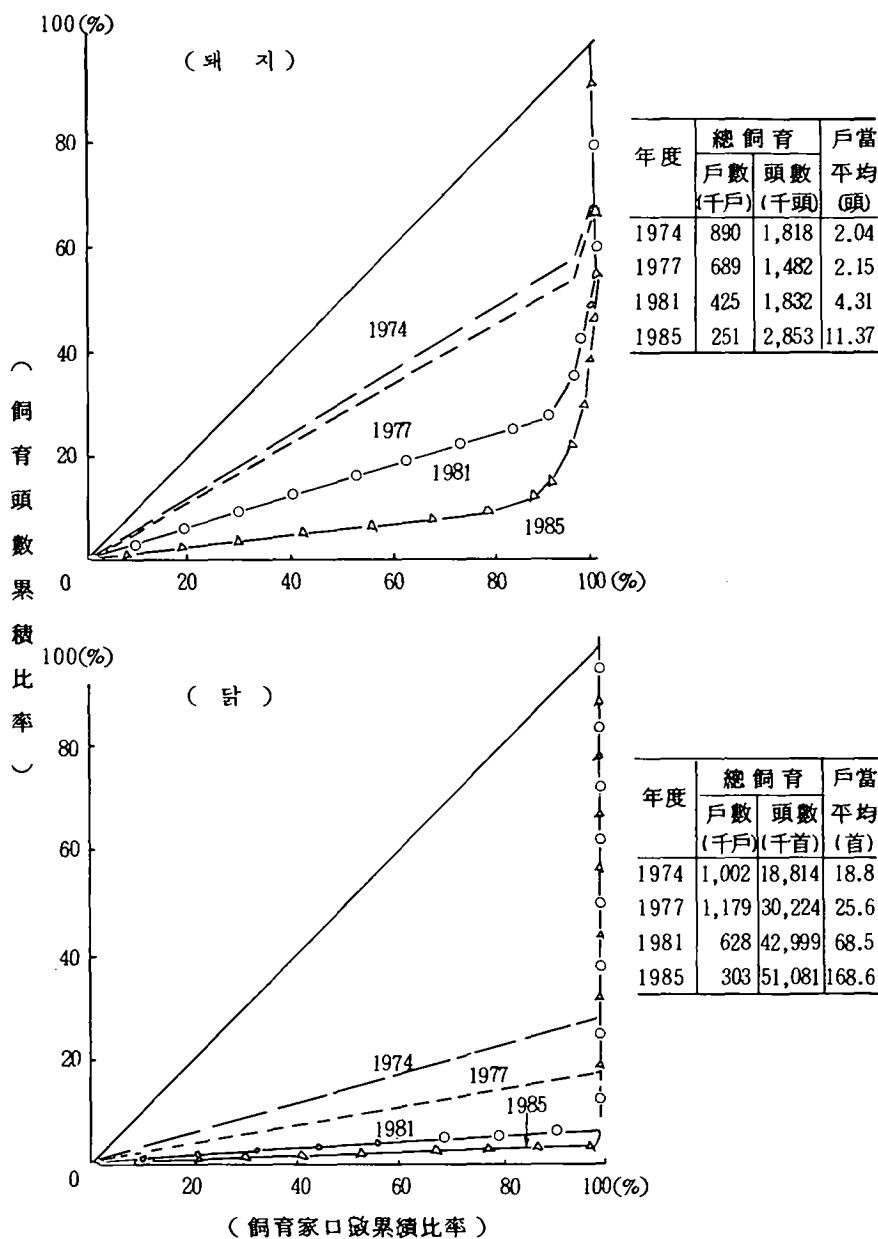
이와 같이 民法에 의한 자생적 生產者團體가 品目別로 대부분 組織된 것은 해당 품목의 消費促進事業을 위한 목적 외에도 현재의 우리나라의 協同組合의 組織, 그리고 해당 품목의 生產者構造에도 크게 기인된 것으로 보인다. 生藥·養鹿·養蠶등은 品目別 生產者 專門協同組合이 設立되어 있지 않다. 특히 養蠶의 경우는 1986년 초까지 전국에 31개소의 專門協同組合이 設立되어 있으나, 이는 農協中央會에 加入되지도 못하였으며 그동안 養蠶業의 사양화로 그 운영마저도 유명무실한 상태에 있다. 한편 花卉의 경우도 施設菜蔬등을 포함하여 園藝協同組合으로 몇개 地域에 設立되어 있으나 花卉生產者만을 구성원으로 하는 協同組合은 設立되어 있지 않다. 그리고 養鹿의 경우도 他畜種과는 달리 專門協同組合이 設立되어 있지 않을 뿐만 아니라 그 飼育家口 또한 전국적으로 산재되어 있고 家口數도 매우 적다.

養豚·養鷄·酪農肉牛·養蜂의 경우는 地域別 畜協이나 品目別 專門畜協이 設立되어 있다. 그리고 山林의 경우도 전국 규모의 山林組合이 設立·運營되고 있다. 그러나 이들 品目 특히 畜產業의 경우는 飼育規模分布로 볼때 副業, 專業, 企業的 養畜家가 혼재하여 있어 協同組合이라는 單一組織으로서는 構成員의 同質性을 이룰 수 없을 뿐만 아니라 專企業的 養畜家의 경우는 이미 상당히 規模化되어 있기 때문에 協同組合 組織을 통한 流通등 經濟的協同의 필요성이 크지 않을 것이다.

<圖 4-1>에서 보는 바와 같이 飼育規模別 養畜家의 分布圖의 年度別

図 4-1 養育別 飼育頭数 規模分布의 변화





資料：農水部, 「농림수산통계연보」, 각년도.

변화를 보면, 특히 養鷄와 養豚은 飼育規模의 大規模화가 뚜렷한 현상이며, 酪農의 경우는 飼育規模의 中位 平準化가 점차 진행되고 있다. 따라서 酪農業의 協同組合組織은 그 生產物의 流通的特性 要因과 함께 비교적 안정적으로 확대될 수 있을 것으로 판단되나, 養鷄와 養豚의 경우는 副業 내지는 專業的 養畜家를 主對象으로 하는 協同組合과 대규모 專·企業的 養畜家들의 利益團體로 分化될 것은 불가피한 추세이다. 이러한 현상은 畜協의 組合員과 그 飼育頭數의 비교에서도 잘 나타내 주고 있다 <表 4-19> 韓·肉牛와 乳牛의 경우는 각각 2頭와 1頭이상 飼育家口가 組合加入資格을 가지는데 對象家口 組合加入比率이 對象飼育頭數의 組合員 飼育頭數比率보다 작아 加入組合員의 飼育規模가 비교적 큰 규모임을 보여 주고 있다. 그리고 乳牛의 組合員 飼育頭數比率이 76%에 달하고 여타의 어느 畜種보다 協同組合 加入比率이 높다. 그러나 돼지와 犬의 경우는 家口比率이 飼育頭數比率에 비하여 월등히 높아 대규모 專·企業 養畜家들은 대부분 加入하지 않고 있으며 組合員은 專·副業的 養畜家에 머물고 있음을 보여 주고 있다. 이러한 결과를 두고 볼때 <表 4-18>에 나타난 養豚協會와 養鷄協會의 會員數가 대상 養畜家의 16%와 0.3%를 각각 차지하고 있으나 이들의 飼育規模比率은 매우 높을 것임을 시사하고 있어 이들 團體의 있을지도 모르는 市場談合行爲는 해당품목의 전체 生產·流通

表 4-19 畜協 組合員의 加入比率 (1985年東 현재)

區 分	基 準	對象家口數		飼育頭數 (千頭)	
		全 國	組合員 (%)	全 國	組合員 (%)
韓 牛 (肉牛)	2頭以上	562,895	90,686 (16.1)	2,069	601 (29.1)
乳 牛	1頭以上	43,760	24,461 (55.9)	390	295 (75.6)
돼 지	10頭以上	32,344	27,008 (83.5)	2,490	1,639 (65.8)
犬	1,000首以上	6,645	3,865 (58.2)	49,560	22,403 (45.2)

資料：畜協中央會, 「업무자료」, 1986.

에 결정적인 역할을 할 것으로 판단된다.

나. 組織과 機能

① 組織體系

民法에 의하여 設立된 生產者團體는 法에 의하여 일정한 組織體系 즉意思決定機構를 갖추도록 되어 있다. 즉 團體法人的 事務를 執行하는 理事와 議決機關으로서의 總會이다. 監事는 總會 또는 定款이 정하는 바에 따라 둘 수 있다. 登錄된 中央單位의 生產者團體들은 실제로 會長·副會長을 포함하여 8 ~ 52명으로서 理事會를 구성하고 있으며 그 임기는 2 ~ 4년이다. 이 중 會長이 常勤인 團體는 大韓蠶絲會 뿐이며, 副會長은 전부 非常勤이고, 常勤理事를 두지 않은 團體도 大韓養鷄協會, 韓國養鹿協會 등 3곳이 있다. 監事는 모두 非常勤이며 그 任期는 2 ~ 3년으로 理事의 任期와 비교할 때 같거나 1년정도 짧다<表 4-20>. 協會 任員의 選出은 대부분 總會 혹은 여기서 選出된 理事會에서 選任되고 있으나, 花卉協會와 山林經營者協會의 會長과 任員은 각각 農水產部長官과 山林廳長의 승인을 받도록 定款에 명시되어 있는 것이 특징적이다.

中央單位의 協會는 다시 市·道支部, 支(分)會등 여러 地域組織을 構成하고 있다<表 4-21>. 그 중 새마을營農技術者中央會가 中央一市·道支部-市·郡支會-邑·面會등 4段階組織으로 형성되어 가장 방대하며, 大韓蠶絲會는 地方組織을 갖지 않고 4개의 中央會員團體만을 가지고 있을 뿐이다. 이 외에는 대부분 中央組織까지 합하여 2 ~ 3段階組織을 형성하고 있어 地域의 同類 生產者間의 利益表出을 도모하고 있다.

協會는 그 事業의 推進을 위하여 執行機構 番하에 실제로 團體의 業務를 遂行하는 “事務局”으로 통칭되는 業務部署가 있다. 각 團體들의 職員現況을 보면, 大韓蠶絲會가 36명으로 가장 많고, 養豚協會 26명, 새마을營農技術者中央會 17명, 養鷄協會 14명 순이며, 養鹿協會와 山林經營者協會는 2명(部長級 1명, 女職員 1명)으로 구성되어 있다. 職員의 構成도 대외적인 業務推進을 위하여 上位職이 下位職 보다 많은 경향을 나타내고 있다<表 4-22>.

表 4-20 協會 任員의 定數와 任期, 1985

單位: 名, 年

	會長		副會長		理事		監事	
	定數	任期	定數	任期	定數	任期	定數	任期
韓國生藥協會	1	3	2	3	16 (1)	3	2	2
韓國花卉協會	1	3	5	3	10 (1)	3	2	2
大韓養鴉協會	1	2	3	2	26	2	2	2
大韓養豚協會	1	3	4	3	20 (1)	2	2	2
韓國養鹿協會	1	2	-	-	11	2	2	2
韓國養蜂協會	1	3	2	3	5 (1)	3	2	2
韓國酪農肉牛協會	1	3	2	3	28 (1)	3	2	2
大韓蠶絲會	1(1)	3	-	-	8 (1)	3	2	2
韓國山林經營者協會	1	3	5	3	46 (2)	3	2	2
全國農業技術者協會	1	4	5	4	44 (2)	4	3	3
새마을營農技術者中央會	1	2	4	2	21	2	3	2
耕和會	1	2	2	2	12 (1)	2	2	2

()內의 人員은 常任임.

表 4-21 協會의 奉下組織數, 1985

單位: 個所

區 分	市·道 支 部	市·郡支(分)會	기 태
韓 國 生 葉 協 會	12	118	-
韓 國 花 卉 協 會	4	9	-
大 韓 養 鷄 協 會	6	9	-
大 韓 養 豚 協 會	8 ¹⁾	61	-
韓 國 養 鹿 協 會	14	-	-
韓 國 養 蜂 協 會	11	145	-
韓 國 酪 農 肉 牛 協 會	-	100	-
大 韓 繩 絲 會	-	-	4 ²⁾
韓 國 山 林 經 營 者 協 會	13	-	-
全 國 農 業 技 術 者 協 會	13	-	-
새마을營農技術者中央會	13	208	1,444 ³⁾
耕 和 會	-	18	-

1) 각 道協議會.

2) 會員數(桑苗協會, 繩種協會, 生絲輸出組合, 編織業者).

3) 邑·面會.

表 4-22 協會의 職員 構成, 1985

單位: 名

區 分	部長級	課長級	係長級	기 태*	計
韓 國 生 葉 協 會	3	1	-	3	7
韓 國 花 卉 協 會	1	1	-	2	4
大 韓 養 鷄 協 會	1	2	2	9	14
大 韓 養 豚 協 會	4	1	3	18	26
韓 國 養 鹿 協 會	1	-	-	1	2
韓 國 養 蜂 協 會	2	1	-	7	10
韓 國 酪 農 肉 牛 協 會	1	1	2	4	8
大 韓 繩 絲 會	4	5	6	21	36
韓 國 山 林 經 營 者 協 會	1	-	-	1	2
全 國 農 業 技 術 者 協 會	6	-	-	4	10
새마을營農技術者中央會	3	2	1	11	17
耕 和 會	2	-	-	2	4

* 其他職員은 一般事務職, 技能·雇傭職임.

② 施設現況

協會에서 設置·運營하고 있는 主要施設을 보면, 生藥協會와 全國農業技術者協會는 會員의 生產物을 共同販賣하는 共販場을 서울에 각 1개소씩 設置·運營하고 있어 協同組合的 성격을 띠고 있으며, 養鷄·養豚·養蜂協會는 각각 生產物 혹은 家畜의 檢查(檢定)施設을 갖추고 있어 生產力의 增進과 生產物의 公認을 통한 消費者的 신뢰를 획득하고자 하고 있다. 또 한 大韓蠶絲會와 全國農業技術者協會 및 새마을營農技術者中央會는 각각 會員의 教育·訓練을 위한 教育·研修院을 設置·運營하고 있으며, 特히 大韓蠶絲會는 試驗圃도 약 30,000坪을 保有하고 있다.

協會 事務室의 규모는 自家建物을 가지고 事業規模가 큰 大韓蠶絲會, 全國農業技術者協會, 새마을營農技術者中央會등은 190 ~ 250坪으로 비교적 크고, 기타 附帶施設面積도 크다. 그러나 그외의 團體는 事務室의 경우는 대부분 貸借하여 사용하고 있고 그 규모도 20 ~ 44坪에 불과하다. 그러나 大韓養鷄協會와 大韓養豚協會는 協會所有의 檢定所를 가지고 있다 <表 4-23>.

表 4-23 協會의 施設現況, 1985

單位:坪

區 分	事務室		附 帶 施 設		
	規 模	所有形態	規 模	模	所有形態
韓國生藥協會	25	貸借	공판장	30坪	30坪
韓國花卉協會	38	"	-	-	-
大韓養鷄協會	42	"	검정소	1,148	12,558
			검정소부지	11,410	自家
大韓養豚協會	44	"	검정소	1,500	10,500
			검정소부지	9,000	"
韓國養鹿協會	20	"	-	-	-
韓國養蜂協會	40	"	검사실	50	50
韓國酪農肉牛協會	40	"	-	-	-
大韓蠶絲會	240	自家	연수원	894	31,251
			시험포	30,357	自家
韓國山林經營者協會	20	貸借	-	-	-
全國農業技術者協會	190	自家	교육원	470	519
			공판장	49	自家
새마을營農技術者中央會	250	"	교육원	1,482	1,613
			기타	131	"
耕和會	15	"	회의실	140	140

다. 團體의 事業活動

각 團體의 定款에 명시된 目的事業 内容을 보면 <表 4-24>, 品目別 團體의 경우는 生產技術·指導·普及事業, 調查研究, 弘報, 購·販, 資金斡旋과 金融, 貿易, 會員福利增進事業등 매우 광범위하게 規定되어 있어 앞장에서 살펴 본 協同組合의 事業內容과 큰 차이가 없다. 다만, 協同組合은 信用·金融業務와 政府의 政策事業이 큰 비중을 차지하고 있는 반면에 協會는 公式的인 信用業務를 할 수 없을 뿐만 아니라 政策事業도 매우 制限의이다. 그러나 이들 團體가 品目別로 비교적 대규모 生產者들의 集團이기 때문에 產業 및 生產物消費에 대한 弘報와 會員相互間의 生產 및 流通 그리고 政策方向에 대한 情報交換活動이 비교적 활발한 편이다.

協會와 같은 任意生產者團體는 協同組合과는 달리 그 構成員이 어느 정도의 生產規模를 갖추고 있기 때문에 共同販賣·購入등 직접적인 經濟事業活動은 거의 이루어지지 않고 있다. 이는 앞에서 살펴 본 協會의 事務人力이 매우 영세하다는 사실로서도 알 수 있다. 다만, 生藥協會는 共販場을 設置하여 共同販賣活動을 수행하고 있으며, 養蜂協會는 生產物에 대한 檢查施設을 갖추어 生產物에 대한 消費者의 認識提高를 위한 직접적인 사업을 수행하고 있다.

각 生產者團體의 事業을 그 内容別로 살펴 보면, 우선 政府代行 또는 委託事業으로는 <表 4-25>, 生藥協會와 養豚協會가 각각 生藥類와 種豚의 輸入推薦業務를 담당하고 있으며, 養豚協會는 輸入된 種豚의 國內競賣業務까지 담당하고 있다. 그리고 養鷄協會는 닭에 대한 檢定事業을 위탁받고 있다. 특히 蠶絲會는 蠶業振興基金을 管理하고 있어 公共機關의 性格을 갖고 있다. 그런데 政府代行 혹은 委託事業은 그 性格이 公的權限의 委任에 의한 獨占의 事業을 수행하고 있기 때문에 일반적으로 會員確保가 용이하고 團體의 運營이 안정적이라 할 수 있다.

會員의 利用 및 技術開發事業은 <表 4-25>, 養鷄, 養豚, 養蜂의 경우는 生產物과 家畜의 檢定事業을 수행하고 있으며, 生產力과 消費促進을 위한 直接적 혹은 委託에 의한 研究事業은 1985년의 경우는 生藥, 養豚,

表 4-24 協會의 事業內容

區 分	技術經營 · 經普及 指導事業	調査· 研究事業	教育事業	刊行物 出版等 弘報事業	生產·購 販貿易 等 流通事業	資金斡旋 等 金融事業	輸·出入의 貿易事業	福利增進 事業	會員·政府 委託事業	其 他 目的事業
韓國生藥協會	○	○		○	○		○			○
韓國花卉協會	○	○		○	○	○	○	○	○	○
大韓養鷄協會	○	○		○	○			○	○	○
大韓養豚協會	○	○		○	○	○	○		○	○
韓國養鹿協會	○	○			○			○		○
韓國養蜂協會	○	○		○	○					○
韓國酪農肉牛協會	○	○		○	○	○	○	○	○	○
大韓蠶絲會	○	○	○	○	○	○			○	○
韓國山林經營者協會	○	○	○	○				○	○	○
全國農業技術者協會	○	○	○	○				○		○
새마을農技術者中央會	○	○	○	○				○	○	○
耕 和 會	○		○	○		○		○		○

表 4-25 政府委託 및 教育·利用事業 實績, 1985

區 分	政府代行 또는 委託事業	會員利用 및 技術開發事業	教育·訓練·指導事業
韓國生藥協會	·輸出入推廣 ·生產·收買·儲蓄資金活用	·생약제 공판사업 ·우량증자, 증묘, 총근의 분양 ·생약에 관한 연구 및 생산지도	·회원교육(414명) ·식원교육(120명) ·간부교육(1회: 170명)
韓國花卉協會	-	·화훼류 감정기준과 사전회구성 ·화훼 출품회 개최	·회원 교육 ·회원선진지 간학
大韓豆粕協會	·총계일반경기 ·단 경제능력경기사업	·제 군별 경기조사 ·수백 리선단액상급 ·선물용계란상자 제작보급	·닭진병예수교육(2회: 37명) ·사총회의 개최(30회) ·각종 강습회 및 세미나 개최(11회) ·양계연수생 일본파견(5명)
大韓豆脈協會	·총돈수입수천 및 국내경매	·점성사업 ·총돈인선사업 ·방역 및 위생개도사업 ·야종 및 기구인선사업	·한·카나다 양돈세미나(2회: 216명) ·양돈재원세계 세미나(5회: 226명) ·임직원연수(1회: 90명) ·기타 세미나 등(6회: 1,477명)
韓國養鹿協會	-	·사슴분양상담	·기술 및 경영세미나 개최(5회)
韓國養蜂協會	-	·풀진검 사업부 ·풀진관리업무 ·임원자원연구 ·풀벌집병예방치료연구	·동계양봉대학 개강(년 1회: 32명) ·회원 순회교육 실시 ·양봉전문요원 진흥협회학 교육 실시
韓國豬肉牛協會	-	·낙농경영실험대 및 원유생산비조사 ·젖소용 대용유 수입공급 ·본초증자 수입공급	·낙농육우세미나 ·낙농육우강습회(수시) ·낙농육우에 대한 경영 및 기술지도
大韓江林會	·상업진흥기금관리	·상업 생산자세치원 ·생선장래금지원 ·양침주산단지치원	·상업기기술연수원 운영(년 35회: 2,800여명, 양침농가, 침업지도원, 학생 교육, 신규임직농가)
韓國山林經營者協會	-	-	·독립가입연수교육(1회: 50명) ·임업선진지 시찰(1회: 22명)
全國農業技術者協會	-	·선도농가 및 선도부락 육성지원 ·농민적기술개발 사례발굴과 보급 ·영농상담실운영 ·농업기술상 체성 보상	·농민대학개설(2회: 400명) ·농촌개방기기술연수회(15회: 3,660명) ·농업기술연수생파견(2명) ·농업기술연수원 운영(대국, 일본 등 44명)
새마을農業技術者中央會	·農民後口者教育(년 9,021명)	·농민복지자활용(숙박, 휴게실, 年 5,000명) ·농업박물관운영 ·새마을금고 이용 ·암파종사업선 ·이용희생 이용(예식 상등)	·영농지도자 교육(년 2,500명) ·회원농업연수(일본, 동남아) ·회원선진 및 농사기술(년 10회: 2,000명)
耕 和 會	-	-	-

養蜂, 酪農肉牛 등의 協會에서만이 수행되었다. 이는 그 事業의 效果가 即時的이지 못하고 費用이 비교적 높기 때문에 美國의 自助金制度와 같은 대 규모 收入源이 없이 우리나라와 같이 團體의 經費收入源이 會員의 會費나 제한된 收益事業으로서는 감당하기 어려운 사업일 것이다. 이 외에도 養蜂協會의 경우는 養蜂人의 아르헨티나 移住事業을 遂行하고 있는 점이 특이이며 그 成果 또한 좋은 것으로 알려지고 있다.

會員에 대한 教育·訓練事業은 <表 4-25> 一般生產者團體인 全國農業技術者協會와 새마을營農技術者中央會에서 활발히 수행하고 있으며, 品目別 團體로는 生藥, 養鷄, 養豚協會와 蠶絲會등이 비교적 활발히 수행하고 있다. 이들은 대부분 教育·研修院을 設置·運營하고 있기도 하다.

각 團體에서 가장 중점을 두고 있는 事業은 刊行物이나 放送媒體를 통한 弘報 및 情報傳達事業이나 養鹿協會를 제외한 모든 協會는 모두 獨자적인 月刊紙를 發行하고 있으며, 특히 養豚協會는 “週刊養豚情報”를, 大韓蠶絲會는 “蠶絲業統計”를 年間으로 發行하고 있기도 하다. 非定期刊行物도 수시로 發行하고 있는 바, 특히 養豚, 養鷄, 養蜂協會와 蠶絲會의 刊行事業이 활발하다. 新聞, 放送에 의한 弘報는 花卉, 養鷄, 養蜂協會 그리고 蠶絲會등이 비교적 활발하며 蠶絲會는 실크展示場을 年中으로 開場하고 있기도 하다 <表 4-26>.

이 외에도 政府등 公共機關으로부터 協會運營에 대한 定例報告 외에도 해당品目에 대한 여러가지 統計等 資料를 수집하여 제시하기를 요구받는 일이 많으며, 이는 이들 生產者團體가 매년 수행하는 주요한 事業중의 하나이다. 사실 政策遂行을 위한 一般統計의 作成은 政府등 公共團體에서 직접 수행하여야만 그 신빙성이 높고 이에 따른 政策決定의 質도 높일 수 있으나 현재 정부의 統計收集能力의 제한으로 利益團體인 品目別 生產者團體에 의뢰하는 경우도 많다. 이러한 統計資料의 提出을 요구받고 작성·보고한 團體는 品目別 9개 團體中 6개 團體에 달하고 있다. 특히 해당團體의 品目에 대한 全國生產規模(面積, 生產量 등) 統計資料를 생산자의 일부만이 加入하고 있는 이들 團體에 조사·의뢰하는 경우도 生藥, 花卉, 養豚, 養蜂, 蠶絲會등 5개 品目에 달하고 있다.

表 4-26 弘報事業 實績, 1985

類 分	定期刊行物			非定期刊行物			新聞 등에 의한 賽告		
	刊行物名	回数	部数	刊行物名	回数	部数	内 容	매 세	回 数
韓國生藥協會	·한국생약보	月 刊	3,500(月)	·생약재배 ·교재 발행	1	1,000 부	—	—	—
韓國花卉協會	·화훼협회보	月 刊	3,000(月)	—	—	—	·꽃홍보 ·전국꽃전시 개최 ·화훼품명회 개최	T. V 라디오 설치등	수 시 1 회 1 회
大韓蔬果協會	·월간양제	月 刊	6,000(月)	·제란우수상전단 ·닭고기요리책자 ·제란우수상책자	1 2 1	10 만부(年) 3 만부(年) 2 만부(年)	·양제 산물우수상 ·제란·닭고기우수상 ·요리 강습회 ·모스타	잡지 T. V	년 6회 수 시
大韓養豚協會	·월간양돈 ·주간양돈정보	月 刊 週 刊	5,200(月) 2,200(周)	·양기어운 제치질병 ·돈육전문요리책 ·경경사업 실적보고서	1 1 1	5,000 5,000 1,000	—	—	—
韓國養鹿協會	—	—	—	·사슴	1 회	2,500 부	—	—	—
韓國養鶏協會	·양봉협회보	月 刊	2,700(月)	·한국양봉총람 ·아고해티나 복합영농이민의 추진동향	1회 1회	5,000 부 200 부	·양봉신문에 내란 홍보 ·" " ·광고 ·홍보전단	T. V 신문 학회지등 신문	1 1 2 10 만부(1)
韓國豬肉牛協會	·월간豬肉牛	月 刊	195,270(年)	—	—	—	—	—	—
大韓森林協會	·월간침사 ·임사업동향	月 刊 年 刊	9,000(月) 500(年)	·전단·포스터등 (임업진흥판제)	1~2회	80,000(年)	·실크전시장 연간개장 ·임업전홍	T. V 신문 라디오	年間常設 수 시
韓國山林經營者協會	·林業技術通報	月 刊	1,000(月)	·새로운오동나무가꾸기 ·경제 조림수종	1 회 1 회	1,000 부 1,000 부	—	—	—
全國農業技術者協會	·농업기술회보	월 2회	321,000(年)	·현대농업기술 ·벼파노재배기술 ·농업동신특	2 회 1 회 1 회	4,000(年) 1,000(年) 10,000(年)	—	—	—
세마운영技術者中央會	·세마운영	月 刊	60,000(月)	—	—	—	—	—	—
耕和會	·耕和	年 2회	4,000(年)	—	—	—	—	—	—

生產者團體의 역할 중에 가장 관심 있는 事項은 團體會員의 利益을 위하여 적극적으로 政府의 政策樹立過程에 참여 혹은 團體의 主張을 傳達함으로써 당해 產業의 發展 혹은 會員의 利益을 보장하는 일이다. 農業部門이 여타 產業에 비하여 특히 政府의 直·間接의 統制와 支援이 많은 產業이기 때문에 政府의 政策여하에 따라서는 特定品目 產業의 發展과 生產者의 利益이 크게 변하기 때문이다. 1985년도에는 政府政策에 대한 구체적인 시정 혹은 促進에 대한 建議는 모든 品目別 生產者團體가 遂行하였고 <表 4-27>, 이들 團體가 建議한 내용 중 구체적으로 政策에 반영된 경우도 2件이 있었다. 즉 각 協會에 대한 設問調查結果, 養蜂協會의 “브로일리 계열화추진 자금지원”과 養蜂協會의 “養蜂產物 輸入抑制”에 대한 建議등이 政策에 반영되었다고 답하였다. 그외는 대부분 政府로부터 “檢討”하겠다는 回信을 받았으며 “不可”하다고 回信된 경우도 花卉協會와 養豚協會에서 建議한 각각 1件 및 2件씩 있었다.

또한 政府의 政策決定과 意思수렴을 위한 政府主管 여러 가지 會議에 초청·참석하는 경우도 있다. 특히 養豚, 養蜂協會와 蠶絲會가 그 參席回數가 많아 政府로부터 주요한 團體로서 인정을 받고 있는 편이다. 특정 지역에 국한된 團體이긴 하지만 耕和會도 地域行政機關에서 政策遂行에 적극 활용되고 있는 것으로 판단된다.

라. 團體의 收入과 支出

① 收入

生產者團體의 활동을 위한 資金은 會員에 의한 會費, 賛助金과 會員을 위한 事業에 의하여 발생한 收入, 政府등 外部機關團體에 의한 賛助·補助金, 團體既存資產에 의하여 발생하는 收益등이 있다. 그런데 生產者團體는 自生的이며, 非營利의 產者會員의 利益代辦을 주목적으로 하고 있기 때문에 會員이 공통적으로 納付하는 會費등 自助金의 경비부담에 의하여 運營되는 것이 가장 바람직할 것이다.

우리나라에서 民法에 의하여 設立된 12個 農·畜產物 生產者團體의

表 4-27 對政府建議 및 協助事項, 1985

監 分	對 政 府 建 議		統 計 等 協 調 事 項		合 論 參 議	
	내 용	조치	내 용	回 故	내 용	回 故
韓 國 生 采 協 合	—	—	• 貨物 유동에 대한 수출입기밀 광고 개정 건의	문 기 검 토	• 재배 생약 생산 담보고	1
韓 國 花 升 協 合	• 화훼 산업 육성을 위한 자금 지원 건의	—	• 국내 수출입 구조 및 총 차량 • 화훼 유생산·유물 관계 • 통계자료 조사 방안	1 1	• 화훼 도매 시장 진실화 안에 관한 협의회	1
大 韓 茶 葵 協 合	• 축사 의무 소득제도 시정 • 양계 산물 유통 규제 조사 연구 확보 및 건의 • 축산 진흥 기금의 통합 반대 건의 • 보모인력 계약화 추진자금 지원 건의	시 정 검 토 검 모 민 역	• 계란 생산비	1	—	—
大 韓 豚 豚 協 合	• 가격 안정대 인상 • 가축 의무 소득을 자율 소득화 도록 조치 • 축사 양 성지에 따른 농지 적용 시 농지 조성 기금 무기연체	불 가 검 토 불 가 불 가	• 기업 및 전업 사육 동향 보고 • 수출 계획 제출 • 축산용 수급 계획 등보 • 기타 32 件	12 1 1 40	• 가축 진영 협회 • 축산 관계 협회 • 수입 추천 및 관련된 회의 • 협의회 등 5 件	12 4 2 16
韓 國 獅 豹 協 合	• 사슴 수입 억제 • 녹용 수입 조절 • 녹용에 적용하는 특별 소비 세감·면세	검 토 " " " "	—	—	• 비경매 회의	수 시
韓 國 豊 蜂 協 合	• 벌꿀 품질 관리 시기·항공 악세사 일정 조정 • 벌꿀 품질 관리 세도·인간 단체 위원회 • 양봉산물 수입 억제 건의	검 토 " " " " 반 영	• 물류 가격 조사표 • 유통 단계별 양봉산물 가격 • 양봉의 생산성 • 세계의 벌꿀 생산량 등 3 件	1 1 1 3	• 중소 가축 분야 관련 단체 • 관계 협회	1
韓 國 肥 肉 牛 協 合	• 원유 가격 조정 • 부가 세면 세사업자 기준을 조정 건의 • 원유 처리 비용 강 건립 건의 • 배급 사료 가격의 인하 건의 등 3 件	처 리 검 토 " " " "	—	—	• 축산 진흥을 위한 협의회	12
大 韓 玉 赫 合	• 생사유 수입 규제 축구 건의 • 생사유 수급 창구 일원화	" " " "	• 견방 풍계 • 사업자 지시	매 원 수 시	• 잡사업 단체 강회의 • 가격 심의 회의	수 시
韓 國 山 林 管 球 協 合	• 협회 육성 방안을 산림청에 건의 • 의무 조림 수종에 대한 건의 • 수입 목재류 관세 조정 건의 • 산림 법 개정 건의	" " " " " "	—	—	—	—
全國 豆 豆 技 術 者 協 合	• 농촌 여론 조사 전의 (수 시)	—	—	—	—	—
세 미 윤 豆 豆 技 術 者 中 央 合	—	—	—	—	—	—
耕 和 合	—	—	—	—	• 당면 농경 시체 협의회 • 새마을 협의회 • 영농 후계자 선정 회의 • 방위 협의회 등 2 件	7 8 1 8

• 定例 보고는 제외함.

1985 年度 收入狀況은 <表 4-28>에 나타나 있다. 이중 年間 收入規模가 1 億원을 넘는 團體는 7 個 團體로서 그중 大韓蠶絲會가 871 百萬원이고 다음으로는 養豚協會가 618 百萬원 그리고 養鷄協會, 새마을營農技術者中央會가 300 百萬원을 넘고 있다. 그러나 生藥, 花卉, 養鹿, 山林經營者協會와 耕和會등 5 個 團體는 年間 收入規模가 11 百萬원~49 百萬원으로 地域團體인 耕和會를 제외하더라도 이들 團體의 활동은 매우 저조한 실정이다.

年間 收入規模가 1 億원이 넘는 7 個 團體를 대상으로 그 收入源泉을 살펴보면 養蜂協會와 새마을營農技術者中央會만이 會員의 會費收入比重이 50 %를 상회하고 있고, 나머지 5 個 團體는 주로 事業 및 政府補助收入 혹은 資產收入에 의존하고 있다. 특히 大韓蠶絲會는 所有하고 있는 大型會館의 貸貸料收入이 447 百萬원으로서 전체 收入의 50 % 이상을 차지하고 있다. 그리고 이 團體는 他團體와는 달리 蠶業基金을 管理함으로써 여기서 얻는 收入이 174 百萬원이나 되어 이 團體의 事業收入의 대부분을 차지하고 있다. 養鷄와 養豚協會는 각각 種鷄 및 種豚의 檢定事業을 政府로부터 委任받아 事業收入에 대한 政府補助가 전체 수입의 각각 10 %, 17 %를 차지하고 있고, 檢定手數料收入과 刊行物發刊으로 인한 廣告掲載등의 收入등 事業收入이 72.5 % 및 61.4 %나 차지하고 있어 다른 어느 團體와 비교하여 볼때 다른 活動性格을 가지고 있음을 알 수 있다.

團體의 활동이 부진하거나 事業規模의 擴張등으로 외부에서 必要資金을 借入한 團體는 花卉, 養鹿, 韓國山林經營者協會, 全國農業技術者協會등이다. 全國農業技術者協會가 會館建築등을 위한 事業擴張을 위한 投資資金의 調達에 目的이 있었던 반면에 나머지 團體는 會費收入등의 定常收入 저조로 基本運營費마저 調達하지 못하였기 때문이다.

② 支出

團體의 支出은 크게 團體運營을 위한 人件費와 事務室維持 運營費등 管理費와 目的事業을 위한 事業費 그리고 次期移越金등으로 구분할 수 있다.

團體의 支出內譯을 보면 일반적으로 활발한 활동을 수행하는 團體들이 基本管理費의 比重이 작고, 教育訓練·弘報·研究·檢定등 事業費의 支出

表 4-28 協會의 收入內訛, 1985

單位: 千원

組 分	貿易收入	貢助金及收入	事業收入	政府補助金	기타(其)收入*	前年度移越金	計	主要事業收入內訛
口 國 生 貿 協 會	16,295 (67.5)	-	7,829 (32.5)	-	-	-	24,124 (100.0)	-
口 國 花 卉 協 會	10,842 (22.1)	35,922 (73.3)	19 (0.04)	-	2,249 (4.6)	-	49,032 (100.0)	手續料 19 千원, 借入金 2,247 千원
大 航 貿 協 會	9,253 (2.7)	29,122 (8.3)	253,467 (72.5)	34,346 (9.8)	13,911 (4.0)	9,511 (2.7)	349,610 (100.0)	機器貿易 51,866, 銀行物貿易 159,580 協定事業 33,240
大 口 貿 易 協 會	80,002 (12.9)	-	380,060 (61.4)	107,000 (17.3)	51,923 (8.4)	-	618,985 (100.0)	-
口 國 營 鹿 協 會	13,061 (75.3)	-	1,640 (9.4)	-	715 (4.1)	1,938 (11.2)	17,354 (100.0)	手續料 770, 質售收入 870 借入金 680
口 國 貿 易 協 會	172,284 (93.8)	-	1,730 (0.9)	-	2,495 (1.4)	7,236 (3.9)	183,745 (100.0)	質售收入 1,730
韓 國 貿 易 牛 肉 協 會	186,090 (71.4)	-	62,384 (23.9)	-	5,522 (2.1)	6,690 (2.6)	260,686 (100.0)	一般手續料 23,704, 質售收入 38,680
大 口 貿 易 協 會	198,635 (22.8)	-	178,104 (20.4)	-	450,323 (51.7)	43,970 (5.1)	871,032 (100.0)	江東基金管理收入 174,206, 出版費 3,898 合編費 447,710
口 國 山 林 經 貿 協 會	14,950 (65.0)	1,647 (7.2)	-	-	6,113 (26.6)	290 (1.2)	23,000 (100.0)	借入金 6,035
全 國 貿 易 技 術 者 協 會	5,968 (3.7)	-	146,848 (89.6)	-	4,473 (2.7)	6,608 (4.0)	153,897 (100.0)	技術收入 47,866, 質售收入 68,540 借入金 3,200
새마을貿易技術者中央會	183,000 (57.7)	-	-	133,974 (42.3)	-	-	316,974 (100.0)	-
耕 和 會	3,290 (29.4)	-	-	7,910 (70.6)	-	-	11,200 (100.0)	-

* 기타(其)收入은 利子收入, 借入金, 貸貸收入 등을 포함.

()내는 구성비임.

表 4-29 協會의 支出內額, 1985

78

單位: 천원

區 分	管理費	事業費	기타支出	次期移越	計	主要事業費內額
中 國 生 貨 協 會	23,957 (99.3)		→ 167 (0.7)		24,124 (100.0)	—
中 國 花 卉 協 會	44,852 (91.5)	2,322 (4.7)	—	1,858 (3.8)	49,032 (100.0)	支部事業費 2,322 千원
大 韓 痘 痘 協 會	14,638 (4.2)	311,775 (89.2)	17,734 (5.1)	5,463 (1.5)	349,610 (100.0)	痘瘡檢査 41,035, 指導·調查 5,157, 防疫 18,033 刊行物發刊 159,450, 檢定事業 82,635
大 韓 痘 痘 協 會	213,914 (34.5)	353,156 (57.1)	44,990 (7.3)	6,925 (1.1)	618,985 (100.0)	設有調查, 指導事業等
韓 國 獵 鹿 協 會	9,811 (56.5)	1,761 (10.2)	5,000 (28.8)	782 (4.5)	17,354 (100.0)	弘報 866, 開設會 70, 조작비 135
韓 國 獵 鹿 協 會	77,813 (42.3)	75,720 (41.2)	23,773 (13.0)	6,439 (3.5)	183,745 (100.0)	教育訓練 1,985, 調查研究 2,000 開發費 7,242, 支部巡訪 14,550, 電影 10,500
韓 國 肉 牛 協 會	83,487 (32.0)	137,381 (52.7)	14,577 (5.6)	25,241 (9.7)	260,686 (100.0)	教育訓練 2,271, 調查研究 5,000, 支援費 27,198 會誌發刊 93,725
大 韓 汽 車 協 會	548,359 (63.0)	217,226 (24.9)	→ 105,447 (12.1)		871,032 (100.0)	장려·지원 41,650, 開設·弘報 57,954 海外協力 21,352, 教育 33,526, 海外用發售 62,744
韓 國 山 林 經 營 者 協 會	12,738 (55.4)	6,200 (27.0)	2,541 (11.0)	1,521 (6.6)	23,000 (100.0)	技術指導 300, 出版 3,400
全 國 豆 菓 技 術 者 協 會	62,641 (38.2)	69,631 (42.5)	→ 31,625 (19.3)		163,897 (100.0)	연수비 42,820, 弘報 23,935 指導 2,876
새마을農民技術者中央會		→ 316,974 (100.0)			316,974 (100.0)	—
新 和 會	7,000 (62.5)	3,550 (31.7)	→ 650 (5.8)		11,200 (100.0)	—

() 内는 구성비임.

比重이 절대적임을 알 수 있다<表 4-29>. 앞에서 열거한 年間收入 1 億원 이상의 團體 중 管理費의 比重이 50 % 이상인 團體는 大韓蠶絲會 뿐인 반면에, 1 億원 미만의 團體인 경우는 모두가 管理費의 比重이 50 % 이상이며 生藥, 花卉協會의 경우는 90 %를 상회하고 있다. 특히 事業活動이 비교적 활발한 養鷄, 養豚, 養蜂, 酪農肉牛 등 畜產團體는 調查·研究·委託事業에도 支出을 하였으며, 會誌 등 刊行物 發刊에 年間 1億원 이상을 支出하였다.

第 5 章

主要國의 農業生產者團體

1. 日 本

일본의 農業關係 生산자단체조직은 農協으로 대부분 일원화되어 있다. 農協外의 生산자단체로서는 우리나라의 商工會議所와 같은 農業委員會等이 있으며, 이밖에도 全國農民總連盟, 農事組合法人, 全日本農民組合連合會, 農山村文化協會, 富民協會, 國際農友會, 일본 4 H 協會, 農業稅制研究會 등 수많은 단체가 있다. 특히 各種基金運營을 통해서 유통 및 가격안정사업을 추진하여 農產物需給 불균형에 대처할 목적하에, 生산자단체나 관련업계를 주축으로 品目別 各種協會 또는 事業團이 구성되어 있다.

가. 農業協同組合

일본농협의 구조체계는 農協에서 全國連에 이르기까지 대단히 복잡하고 방대하다. 그러나 이의 基本組織은 농민을 組合員으로 하는 市町村 단계의 單協인데, 이를 單協이 연합해서 都道府縣 단계의 都道府縣連合會(이하 県連合會)를 조직하고 전국단계에서는 全國連合會를 결성하는 3 단계의 系統組織으로 구성되어 있으며, 조합의 전 전한 발전을 도모하기 위해

서 都道府縣農協中央會 및 全國農協中央會가 조직되어 있다.

또한 이들 農協은 사업범위를 기준으로 하여 總合農協과 專門農協의 두 가지 형태로 구분되고, 組合員의 出資 여부에 따라 出資組合과 非出資組合으로 구별되는데, 비출자조합의 조합원은 출자를 하지 않는 대신에 경비부담의 책임을 진다. 總合農協은 모두 出資組合으로 되어 있으며, 대부분의 경우 總合農協의 조직 및 사업구역은 市町村의 행정구역과 일치하고 있다. 單協과 連合會의 數는 점차 감소하고 있는 추세에 있는데 이는 사업규모 등의 확대 때문이다 <表 5-1>.

한편, 일본농협의 조합원은 正組合員과 準組合員으로 구분되고 있는데 正組合員은 農民, 農事組合法人, 농업경영 및 부대사업을 하는 法人을 말한다. 準組合員은 당해 農協管內에 주소를 둔 개인으로서 組合施設을 이용함이 타당하다고 인정되는 사람이거나 農民이 주로 구성원으로 되어 있는 단체로서 조합운영에 대한 議決權이 없다.

單協의 조직운영상 특징은 생산농민이 조직운영의 중심이 되어 1人 1票의 권리를 행사할 수 있는 점이다. 또한 單協은 적어도 $\frac{3}{4}$ 以上이 正組合員이어야 한다. 이러한 원칙은 連合會의 운영에도 적용되는데, 県連合會의 운영은 單協規模의 大小 혹은 經營 여하에 불구하고 권리행사를 할 수 있으며, 県理事의 $\frac{3}{4}$ 以上은 農協의 대표자이어야 한다. 全國連의 운영도 역시 單協이나 県連合會에서와 같은 동일한 원칙이 적용된다.

農協의 업무는 信用事業, 共濟事業, 經濟事業, 農村開發事業 등으로 된다. 中央會는 會員組合에 대한 事業指導, 감사, 교육, 조사·연구, 調整業務를 담당하며, 單位農協은 이러한 사업들 中에서 對農民業務를 전담한다. 특히 中央會는 일반적인 業務外에도 농민과 농협의 대표자로서의 農政活動이 중요시 되고 있는데 그중에서도 豫算對策 운동을 비롯한 각종 政策要求에 중점을 두고 있다.

그런데 農協의 農政活動은 원칙적으로는 농협에 직접 관계되는 사항에 한정해야 할 것이나, 농협에 직접 관련하는 사항이라고 해도 그것은 농협 설립 以來 30여년간, 특히 高度經濟成長期로 부터는 현저한 변화가 있었다. 따라서 농협의 농정활동도 많은 변화를 나타내고 있다. 일본농협의

表 5-1 日本의 農協數 추이

단위: 組合

		1960 年度末	1970	1980	1983	1984 年度末
單位農協	總合農協	12,050	6,049	4,528	4,317	4,303 (-)
	專門農協	16,846	10,541	5,191	4,819	4,724 (2,369)
	계	28,896	16,590	9,719	9,136	9,027 (2,369)
中央會		47	47	48	48	48
連合會	全國區域 府縣이상全國이만					21
	府縣區域					3
	府縣區域미만					276 (2)
	계	1,216 (115)	922 (66)	755 (43)	731 (40)	723 (38)

() 内는 非出資農協이며 内數임.

資料: 家の光協會, 「日本農業年鑑 1986」, 1985.12.

農政과의 관계를 열거해보면 農協事業分野의 확대와 함께 農政活動이 다
면화되는 경향이 있으며, 農產物 價格對策에 농정운동이 집중되어 있는 추
세이다. 또한 농산물무역의 자유화에 따라 農政活動의 양상은 國際化되는
성향을 지니고 있으며, 전국농협중앙회가 각종 전문농협연합회 등과 공동
체제를 이루면서 農政活動을 전개하는, 농정활동에 있어서 운동주체의 連
合化 현상을 보이고 있다.

일본농협이 담당하고 있는 信用事業은 單協, 都道府縣信用組合連合會,
農林中央會金庫의 3 단계 조직체계에 의해 추진되고 있다.

經濟事業에는 販賣, 購買, 利用, 加工, 운송사업 등이 속하며 이 사업의
효율을 높이기 위해 1972년에 全國販賣農協連合會와 全國購買農協連合會
를 합병, 全農(전국농업협동조합연합회)을 조직하여 운용하고 있다. 그
러나 경제의 저성장으로 농산물의 수요증가가 停滯되고 쌀, 감귤, 우유 등
의 많은 品目이 과잉상태로 되자 이에 대처하기 위하여 “全國農協大會”

등을 통해 장기적 관점에서 農協의 대책을 결정하여 이를 추진하고 있다.

農協이 경제사업의 일환으로 추진하는 이러한 長期的인 대책은 生產調整事業, 농산물가공사업, 農產物輸入 반대운동 등이 있다. 생산조정사업은 과잉생산에 대응하기 위해 農協 스스로가 地域農業振興計劃을 세우고 이에 의해서 農產物需給調整機能의 강화에 힘쓰는 것이다. 이를 위해서 각單協의 생산·판매계획을 기초로 全國計劃을 만들어 과잉생산을 방지한다. 販賣促進 수단의 하나로 추진하는 농산물가공사업은 農協加工品의 판매강화 및 新流通經路의 개발 등을 통해서 추진하고 있다. 또한 농산물수입 반대운동은 1982년부터 農產物輸入自由化 및 輸入規模擴大 저지대책 본부를 설치하여 실시하고 있다.

共濟事業은 單協, 県共濟連, 全國共濟連合會의 3 단계 조직체계에 의해 수행된다. 單協은 조합원으로부터 共濟契約을 청약받고 이를 県共濟連과 再共濟契約을 체결하여 위험을 분산하며, 県共濟連은 다시 全國共濟連과 재공체계약을 체결 事業推進의 원활을 기한다.

農村開發事業은 제 1 차 (1961 ~ 1970) 및 제 2 차 (1971 ~ 1980) 構造改善事業 등으로 구분하여 토지기반의 경비를 바탕으로 한 農業經營施設의 근대화, 大規模 經營의 육성에 역점을 두어 추진한 바 있다. 또한 전국단계의 지역사회건설사업을 지원·촉진하기 위해 全中, 全農, 農林中央金庫 및 全國共濟連合會 등 4 개 農協中央機關의 합의에 따라 地域社會 綜合開發에 관한 상담, 지도, 연구·조사업무와 자료·정보의 제공, 研究會 및 講演會 개최 등의 업무를 담당할 “地域社會計劃센터”를 설립하여 농촌개발사업을 적극적으로 전개하여 왔다.

나. 農業委員會等

농업생산력의 발전 및 농업경영의 합리화를 도모하고 농민의 지위향상에 기여할 목적으로 農業委員會等으로 불리고 있는 農業委員會, 都道府縣 農業會議 및 全國農業會議所가 1951년에 설치되었다. 이들 中 농업위원회는 市町村에 위치하여 첫째, 그 구역내에서 農地法 및 기타의 법령에 의해서 위원회 권한으로 속하게 된 農地, 採草放牧地 또는 薪炭林(이하 農

地等이라 함)의 이용관계 조정 및 자작농의 창설·유지에 관한 사항 및 農用地 이용증진법에 의해 위원회 권한에 속하게 된 사항, 둘째, 토지개량법 및 기타의 법령에 의해서 위원회 권한으로 속하게 된 農地등의 交換分合 및 이에 수반하는 사항, 세째, 법령에 의해서 그 권한이 된 사항들을 처리한다. 以上 外에도 農業委員會는 이에 부수되는 事務를 행할 수 있으며 그 구역내의 농업 및 농민에 관한 사항에 관해서 의견을 공표하고, 다른 행정기관에 건의 또는 그 자문에 응해 답할 수 있다. 그리고 특히 農地등에 관한 사무를 처리하기 위하여 農地部會를 두고 있다.

都道府縣農業會議는 都道府縣 구역을 地區로 한다. 담당기능은 農地法 및 기타법령에 의해서 규정된 사항이 되는데, 이를 살펴보면 농업 및 농민에 관해 의견을 공표하고 행정청에 건의하며 또는 자문에 응답하고, 농업 및 농민에 관한 계몽 및 선전, 농업 및 농민에 관한 조사 및 연구 등을 수행하는 것이다. 또한 農業委員會 委員에 대한 강습 및 연수와 농업 위원회의 협력 등을 수행한다.

全國農業會議所는 法人으로서 전국에 1개소가 있다. 주요업무를 보면, 농업 및 농민에 관한 의견공표와 행정청에 대한 건의 또는 그의 자문에 대한 답신, 농업 및 농민에 관한 계몽·선전과 조사·연구, 都道府縣農業會議가 행하는 업무에 관한 지도 및 연락 등과 기타 필요한 업무로 되어 있다. 전국농업회의소의 회원은 都道府縣農業會議, 全中 및 전국구역을 地區로 하는 農業連合會, 농업개량발달을 목적으로 하는 단체 中 정관에서 정한 단체, 농업 또는 농업과 밀접한 관계를 갖는 사업을 운영하는 자 中에서 정관으로 정한 者 등으로 구성된다.

한편, 農業委員會等의 農政活動은 全國農業會議所에 의해 주로 이루어진다. 전국농업회의소가 설치된 후 활동한 특색있는 農政活動은 米의 豫約制度對策, 農林豫算에 대한 비판, 農業保護政策 및 農業補助金支出에 대한 財界로 부터의 비판에 대한 반대활동 등이 있다. 이외에도 米麥의 가격관리방식, 기타의 농산물가격, 農地制度關係, 稅制 및 農業課稅등에 관해 농업 및 농민의 입장으로 부터 農政活動을 추진, 農政에의 반영에 노력한다.

다. 各種 協會

일본의 경우 民間價格安定基金을 주로 관리·운영하여 農產物 價格安定事業을 수행하기 위해서 生산자단체(農協 주축)와 관련업자들이 各種協會(協會, 法人, 事業團, 機構 등으로 불림)를 조직하고 있다. 이러한 協會는 대부분 品目別로 설치되어 있는데 野菜供給安定基金, 野菜價格安定法人, 全國野菜需給調整機構, 果實價格安定基金協會, 豆類基金協會, 畜產振興事業團, 참사사업단, 米價安定事業團, 사탕류가격안정사업단 등이 이에 해당한다.

그런데 이들 協會들은 가격안정을 도모할 목적하에 정부가 주요 품목별로 수급계획을 수립하여 적극적으로 市場에 개입하고, 品目別로 독립된 價格安定法令을 制定·運用함과 동시에 各種基金을 설치한데서 유래한다. 따라서 일본정부는 생산비, 패리티가격 등을 기준으로 주요 품목별 價格安定基準을 설정하여 行政價格을 산정, 市場價格의 기준을 마련한다. 각 協會는 시장가격이 위의 一定基準을 下廻할 때는 收買, 產地폐기, 보조금 지급, 저장, 가공, 시장격리 및 기타의 販促活動 등을 통해 需給을 조절하며, 시장가격이 일정기준을 上廻할 때에는 저장품 방출, 輸入促進, 基準價格上廻額의 基金積立 등을 채택하고 있다. 이를 위한 財源은 輸入農產物의 販賣差益 또는 輸入賦課金, 정부예산에 의한 國庫補助金, 정부 혹은 生산자단체 및 관련업체 등의 基金出捐 등으로 충당된다.

이들 各種協會의 구체적 運用體系 및 事業活動을 살펴보기 위하여 各種協會 중 대표적단체라고 볼 수 있는 野菜供給安定基金과 畜產振興事業團에 대해서 좀더 구체적으로 검토해 보자.

① 野菜供給安定基金

전국단위 野菜對策의 일부를 담당하는 機構로서 “野菜生產出荷安定法”을 근거로 하여 설립된 法人組織이며, 주된 業務는 소비량이 많은 主要野菜의 가격이 현저히 하락한 경우에 해당 生산자단체에 대해 補助金을 교부함으로써 生산의욕을 유지시켜 안정된 供給을 도모하는 것이다. 또한

表 5-2 野菜 供給安定基金 주요사업 실적

사업 대상 품목	對 生產者 補給金 交부액 (억円)			매입·보관 數量(千톤)		
	1980	1982	1984	1980	1982	1984
양배추, 오이, 고구마, 무우, 양파, 토마토, 가지, 당근, 파, 배추, 감자, 피만, 시금치, 상치 등 14개 指定 野菜	73	161	173	30	16	20

資料: 야채공급안정기금, 「野菜供給安定基金 業務案内」, 1985.

기상조건의 변화 등에 의한 야채가격 등귀에 대비하여 미리 양파, 감자 등
의 매입 및 보관 등을 행하고, 가격이 등귀한 경우에는 해당 야채를 추가
적으로 賣渡하여 가격안정을 도모한다.

담당업무를 세분해보면 양배추, 무우 등 국가가 지정한 주요야채인 指定野菜의 가격하락시 價格補助業務, 都道府県 야채가격안정법인 助成業務,
주요야채의 매입, 보관 및 賣渡, 野菜貯藏庫의 설치 및 관리, 야채의 流通
및 消費合理化 추진 등으로 구분할 수 있으며 이밖에도 重要需給調整 특
별사업에 관계되는 助成業務, 단경기의 野菜供給確保事業 등 광범위한 업
무를 수행한다.

野菜供給安定基金은 1976 年에 설립되었는데, 이 基金設立 以前에는 야
채가격의 하락에 따른 생산자보조금 交付業務는 野菜生產出荷安定資金
協會 (1966년 설립)이, 가격등귀에 대응하는 업무는 財團法人 野菜價格
安定基金 (1972년 설립)이 각각 분담하여 수행하였다. 그후 농업생산
및 국민소비생활에서 점하는 야채의 중요성 증대에 따라 야채의 공급안정
대책 강화가 요구되기에 이르렀으며, 1976년 야채생산출하 安定法의 개
정에 수반하여 野菜對策의 확충이 모색되어, 生產 및 消費의 양면에 걸치
는 兩國體의 업무를 통합, 이를 종합적이 고도 효과적으로 추진하는 野菜
供給安定基金이 발족한 것이다.

② 畜產振興事業團

畜產振興事業團은 畜產物價格安定 등에 관한 法律 (1961년 法律 제 183 호)을 근거로 1961년에 설립된 特殊法人으로서 주요 축산물의 價格安定 乳業者 등의 경영에 소요되는 자금조달의 원활화 및 축산진흥에 이바지하기 위한 事業助成 등에 필요한 업무를 수행한다. 설립당시의 業務는 주요한 축산물 (指定乳製品 및 指定食肉 [豚肉])의 매입, 교환, 貿渡 및 보관 등과, 事業團 出資者가 은행 등에 대해서 부담하는 債務의 保證 등이었다. 이中 채무보증업무는 사업단 발족에 즈음하여 酪農振興基金으로부터 事業團에 인계된 것이다.

그후 1962년에 축산물의 가격안정 등에 관한 법률 일부를 개정하는 法律 (1962년 法律 제 101 호)의 시행에 의해서 學校給食用 우유공급사업에 대한 補助 및 축산진흥에 이바지하기 위한 사업 (指定助成對象 사업)에 관한 助成業務가 추가되었고, 1965년에는 加工原料乳 生產者 補給金 등 檢定조치법 (1965년 법률 제 112 호)이 제정되어 이를 근거로 가공원료유 생산자보급금 交付業務가 새로이 추가되었으며, 이와 동시에 주요 乳製品의 輸入이 事業團으로 一元化되었다.

한편 1966년에는 축산물 가격안정 등에 관한 法律의 일부를 개정하는 法律 (1966년 法律 제 130 호)의 시행에 따라 輸入牛肉의 매입 및 매도업무가 추가되었고, 1975년 法律 제 26 호에 의거 축산물의 가격안정 등에 관한 법률의 일부가 改正되어 指定食肉에 牛肉이 추가돼, 일본產 牛肉의 매입, 교환, 매도 및 보관업무가 事業團의 업무에 포함되기에 이르렀으며, 輸入牛肉에 의한 牛肉需給調整機能이 강화되었다.

事業團의 업무범위 및 집행은 以上에서 살펴본 축산물가격안정 등에 관한 법률 및 加工原料乳 生산자보급금 등 檢定조치법과 축산진흥사업단의 定款 및 業務方法書의 규정을 따른다. 이에 의해서 事業團이 현재 추진하고 있는 業務를 세분해보면 축산물 가격안정사업, 채무보증업무, 助成業務, 生산자보급금 교부업무, 축산물 수요촉진업무 등으로 구분된다. 이중 助成業務는 日本產 우유를 학교급식용으로 제공하는 사업에 대한 경비보조,

指定助成對象 사업에 대한 보조 또는 출자업무이며, 畜產物 需要促進事業은 우유, 乳製品, 식육 및 계란 등을 대상으로 실시하고 있다.

2. 대 만

대만의 농업이 戰後 현저한 발달을 보여온 것은 農業制度改善에서 크게 기인하였다고 할 수 있다. 특히 농업발전을 촉진시키는데에 필요한 農業金融擔當團體가 設立目的과 일치하는 역할을 수행한데에 힘입은 바 크다. 대만의 농업관련 生產者團體로서는 綜合的인 협동조합적 성격을 갖는 農會와, 특수조합의 성격을 지니는 合作社, 그리고 이들 두 機關에 대한 中央銀行의 機能을 수행하는 臺灣省 合作金庫가 있다. 이들 외에 일반농가의 각종 單純 및 綜合協同組合이 설립되어 있고 중화민국 협동조합연합회가 조직되어 있으며, 그밖에도 水利組合 등의 단체가 있다.

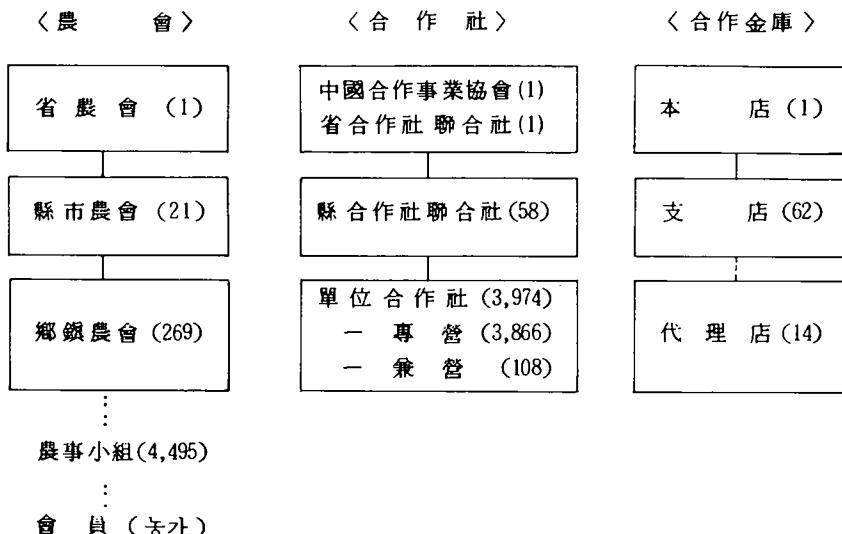
農會와 合作社는 1900년 초기에 각각 설립되었으나 1944년에는 이들이 단일체계로 통합된 農業會로 조직되기도 하였으며, 戰後 다시 分割 및 合併을 되풀이하다가, 합병의 결과 大地主 및 事業家들에 의해 지배되었기 때문에 다시 분리하여 오늘에 이르고 있다. 한편 臺灣省 合作金庫는 위의 두 생산자단체와 정부가 주축이 되어 기타의 농업관련단체들과 공동 출자를 통해서 1946년에 설치된 것이다 <圖 5-1>.

가. 農 : 會

農會의 회원은 正會員과 贊助會員으로 나누어 지는데 正會員은 농촌에 있는 사람 또는 농업관계 학교졸업자 및 농업관계 專門著作者로 하고 있으며, 특히 농민일 경우에는 農業所得이 農家所得의 50% 以上이어야 하고 그以下の 때에는 贊助會員이 된다. 찬조회원은 정회원과는 달리 선거권은 없으나 農會의 監事로 선출될 수 있다.

조직체계를 보면 省農會下에 1983년 현재 21개의 縣市農會 그리고 269개의 鄉鎮農會가 있다. 鄉鎮內 각 촌락의 농가는 農事小組를 조직한다. 각

圖 5-1 대만의 主要 農民團體 組織



() 内는 1983년 현재의 組織數.

資料: 農협중앙회, 「世界諸國의 農協運動」, 1985.12.

향진농회는 평균 17 個 정도의 農事小組를 갖고 있는데 이는 향진농회의 下部組織으로서, 농사개량에 관한 유용한 지식을 보급하는 한편 향진농회와 회원 사이의 교량적 역할을 담당한다. 그리고 향진농회는 縣市農會의 회원이고 또한 모든 향진농회는 省農會의 회원이 된다. 따라서 鄉鎮農會는 전체 農會組織에 있어서의 根幹이 된다.

한편 農會가 담당하는 업무는 信用 · 經濟 · 指導教育 사업 등 3 가지로 분류된다. 그런데 이들 사업의 대부분은 鄉鎮農會에서 담당하며, 省農會와 縣市農會는 향진농회의 사업계획을 조정 · 감독할 뿐이다.

信用事業은 農회사업에서 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 최근에는 農產物 販賣代錢의 預置를 통해 사업수익을 높이고 있다. 이 업무는 鄉鎮農會의 信用事業部에서 전담하고 있는데, 여신과 대출업무 외에 송금 및 保證預受를 취급하며 農會의 타사업에도 자금을 공급한다.

經濟事業은 자체사업과 정부위촉사업으로 구분된다. 自體事業은 농회가 자체적으로 전개하는 사업으로서, 농산물의 購買와 농가에 대한 生必品의 販賣, 농산물의 共販, 저장 및 가공업무 등이 포함되며 政府委託事業은 비료의 배분, 米穀의 수매와 저장 및 도정, 정부양곡 및 기타공급물의 分配業務 등으로 되어 있다. 農會의 이들 경제사업은 會員의 생산비 절감과 농산물판매를 통한 농가소득증대에 역점을 두고 있으므로, 信用事業이나 指導教育事業과 긴밀한 협조하에서 추진된다.

米穀外에 農會가 경제사업으로서 취급하고 있는 주요농산물은 肉豚을 비롯하여 家禽, 계란 등으로서 축산물이 가장 큰 비중을 차지한다. 최근들어서는 양송이, 양파, 아스파라거스, 옥수수, 과실류 등에 대한 취급량이 증대되고 있다. 생산농민이 농산물을 農會에 출하할 때는 無條件委託과, 農會로 하여금 사도록 하는 두가지 방법이 있는데 農會販賣事業의 대부분은 무조건위탁방식에 의해 추진되며, 農會는 手數料만을 받는다.

肉豚은 대만에서 가장 중요시되는 농산물의 하나로서 이의 판매사업은 대만농회의 가장 성공적인 자체사업이다. 省農會는 수출 및 국내판매에 대한 계획수립을, 縣農會는 수송을, 鄉鎮農會는 收集을 각각 담당하고 있다. 1950년부터 시작된 肉豚販賣事業은 그 당시 產地에서 소비지 시장까지의 肉豚流通機能이 중간상인에 의해 이루어지고 있었기 때문에, 農會를 통한 공동판매가 확대되자 중간상인들은 그들의 市場支配力を 고수하기 위하여 소비지 정육업자와의 結託 등 가능한 모든 방법을 총동원하여 농회의 공동판매사업을 저지하였다. 그럼에도 불구하고 農會의 이 사업은 확대일로를 걷게 되었으며, 특히 1972년에는 정부의 지원을 받아 완전한 위생처리시설을 갖춘 최신의 牧場을 건립함과 동시에 肉類品質審查委員會를 설치하여 과학적인 품질검사와 등급 및 표준규격 制定, 가축사육 허가지 역 제한 등으로 생산농민의 신뢰를 얻게되었으며, 이때부터 農會의 肉豚販賣事業에 대한 豐價가 전국적으로 퍼지게 되었다.

또한 農會는 1961년부터 채소류를 비롯한 농산물 및 同加工品의 수출에 노력하고 있는데 양송이와 양파, 아스파라거스의 가공 및 이의 수출은 정부의 출하조정 사업계획과 유통정책의 일환으로 農會에서 독점하여 시

행하고 있다. 양파의 경우 1964년에 농회가 정부로 부터 독점수출업자로 지정받아 양파수출 창구를 일원화하여 수출질서확립에 기여하여 왔는데, 그 이전에는 일본의 수출업자를 통해 수출이 이루어져 일본수출업자의 농간을 배제할 수 있는 장치가 없었으므로 生產農民은 항상 불안한 형편에 처해 있었다. 그러나 省農會가 수출업무를 담당하면서부터는 생산조절없이 價格安定을 기하기 어렵다는 판단 아래 수요에 부응하는 생산시책을 펴서 計劃生產·計劃出荷로 생산자보호에 이바지하고 있다. 이와 동시에 해외시장조사를 위한 專擔機構 설치와 함께 생산기술보급 및 유통개선사업에도 投資를 확대하고 있다. 한편 최근 아스파라거스의 가공수출이 급격히 늘어남에 따라 대만정부는 省農會로 하여금 이를 공동판매사업의 일환으로 취급하도록 조치하였다. 생산농가에게는 最低保證價格制度를 적용하고 계획생산·계획출하를 강화한 결과 생산도 안정되고 수출도 매년 꾸준히 증가하고 있다.

指導教育事業은 '농업생산에 대한 技術指導事業과 生活改善事業을 주축으로 하며, 他事業과 밀접한 관련을 갖고 수행되고 있다. 各農會에는 지도사업係長 밑에 평균 3~5명의 요원이 있으며, 4H운동과 생활지도운동이 이루어지는 지역에는 4H와 生活指導要員이 있다. 전체 指導計劃은 대만農業部의 감독하에 있고, 농촌재건위원회의 기술 및 재정지원으로 3단계農會에 의해서 수행된다.

나. 合 作 社

中國合作事業協會를 정점으로 하는 合作社는 1983年 현재 1개의 省合作社聯合社와 58개의 縣合作社聯合社 및 3,974개의 單位合作社가 설립되어 있다. 단위합작사는 機能 및 目的에 따라 專營合作社 및 兼營合作社로 구분된다<圖 5-1>. 專營合作社는 특정한 경제적 필요와 요구에 따라 특수기능 한가지에만 관여하는 合作社로서 生產·販賣·信用·消費·利用 등 11개 종류가 있으며 대부분의 單位合作社가 專營合作社의 형태를 취하고 있다. 그리고 單位合作社 둘 以上이 모여 조직하는 合作社聯合社는 농업생산 등 6개 부문에 조직되어 있다.

이러한 여러 合作社 중에서 販賣 관련 合作社는 協同組合의 성격이 특히 강하며, 臺灣省 青果販賣合作社가 규모가 가장 크고 가장 활발하게 활동하고 있다. 이 合作社는 대만의 주요 수출작물인 바나나, 오렌지, 파인애플, 망고, 파파야 등의 生產者들로 조직되어 있다.

그런데, 合作社의 機能은 生產指導·災害補償, 輸出, 市場開拓·販促活動 등으로 구분된다. 新知識과 技術普及을 통한 생산성 증대와 품질향상을 위하여 생산에서 수확 및 운반까지의 방법을 지도하고 조합원의 生產費를 낮추기 위하여 농약과 비료를 쌀값으로 공급하고 있으며, 국제시장수요를 정확히 예측하여 계약생산을 실시함과 동시에 생산 및 판매조절을 통하여 가격하락 방지에 노력하는 것이 생산지도·재해보상 사업의 내용이다. 재해로 인한 被害農家에 대해서는 收益下限線을 설정하여, 그以下の 경우 재해보상기금에서 보상해 주고 있다.

輸出事業은 주로 青果物에 해당된다. 바나나의 경우 1983년 전체생산량의 54%가 合作社를 통해 수출되었으며, 合作社를 통한 바나나, 감귤, 파인애플 등의 수출량은 7천만 달라를 상회하였다. 조합원의 출하방식을 보면 生產量 全體를 合作社 集荷場에 출하하도록 하여 공동계산제로 代金을 정산하고 있다.

한편, 최근들어 생산증대와는 달리 輸出이 부진해져서 공급과잉 현상이 있게 되자 이를 극복하여 수요를 촉진시키기 위해 1975년부터 合作社내에 國內販賣課를 두어 국내판매 개선대책을 추진하면서 시장개척 및 판촉활동을 강화하고 있다. 그리고 수출을 촉진하기 위하여 商品의 신선도, 수확시기의 조절, 포장재료의 개선, 병충해의 효과적 防除, 가공 등의 연구와 함께 품질관리, 인력절감, 수출업무에 따른 시간단축 등을 도모하는 컴퓨터시스템을 도입하고 있다.

다. 臺灣省合作金庫

臺灣省合作金庫의 조직체계를 보면 臺灣省에 本店이 있고 62개의 支店이 주요도시와 縣에 설치되어 있으며 14개의 代理店이 지방농민의 편의와 一般銀行과의 內國換業務 처리를 위하여 지정되어 있다 <圖 5-1>.

金庫의 본점에는 사업계획의 집행, 운영자금의 관리 및 지점운영의 감독을 위한 7個部와 8個事業所가 있다.

臺灣省合作金庫가 담당하는 主要機能은 預金 및 貸出, 換業務, 정부 및 민간 代行業務, 指導業務 등이며 이밖에도 信用合作社의 清算業務를 담당하고 있다. 예금업무는 信用合作社와 農會信用係의 잉여금 預受業務이다. 즉, 신용합작사나 농회신용계는 그들 잉여금의 대부분을 대만성합작금고에 정기예금 또는 저축성예금으로 예치하지 않으면 안된다. 이 金庫는 以上的 업무외에도 不足資金의 확보를 위하여 일반고객으로 부터 예금을 받고 있다.

貸出業務는 농촌과 도시에 산재해 있는 合作社의 조직망을 통하여 실시한다. 貸出金은 농어업자금, 공업 및 상업자금, 농회 및 합작사의 信用事業資金, 不實農會 또는 不實合作社의 경영개선자금, 농업생산자금, 농산물 가공자금 등으로 분류된다. 農會 및 信用合作社에 대한 융자는 두 기관의 신용사업에 필요한 주요자금의 원천이 되고 있으며, 농업생산자금은 農民과 農民團體를 대상으로 하고 있다. 農產物加工資金은 農會協定農場 및個人工場을 대상으로 農產加工事業에 지원융자된다.

指導事業의 主內容은 信用合作社와 農會信用部의 사업운영에 대한 지도 및 감독에 해당한다. 合作金庫는 이들이 수행하는 信用業務의 전전발전을 촉진하기 위하여 설립된 취지에 따라, 이들 두 機關의 재무구조개선, 경영, 신용사업개발 등에 관한 지도사업을 수행하고 있다.

3. 미 국

전국적인 農民組織이 “農協”으로 대부분 일원화되어 있는 우리나라나 일본의 경우와는 달리, 農協組織이나 해외 농산물수출시장개발 諸協會를 별도로 하여도 一般農民團體 또는 대부분 전체 농산물마다의 農產物別 農民團體 등 미국에는 다수의 生產者團體가 존재하고 있다. 이는 미국에는 지역마다 농업경영 본연의 상태에 큰 차이가 존재할 뿐만 아니라 우리나라

라나 일본 등과 비해 볼때 美國 농업의 다양성에서 기본적으로 기인한다.

그러나 이것 뿐만이 아니라 미국의 農村共同體(Community)는 주지하는 바와 같이 植民에 의해 형성되어서 전통적인 것들이 개개의 농민생활태도를 규정하는 것이 적고, 共同體 자체가 교회, 학교, 관개·배수조합 등 각각의 목적에 부응하여 조직, 기능하는 면이 강하며 더구나 미국사회 전체의 특질인 계약에 기초를 둔 競爭原理가 관철하기 쉽다는 사회적 성격에서도 기인한다. 이에 따라 생산자단체의 조직원리도 우리나라나 일본의 경우와는 자연히 달라서, 각각의 목적에 부응 및 共鳴하고 뜻을 같이 하는 것으로 부터 임의로 農民團體를 조직하는 면이 강하고, 이것이 많은 生產者團體를 탄생시키는 사회적 배경이 되고 있다.

그런데 美國農業의 역사적 발전과정을 보면 農政活動이나 농업에 관계하는 經濟事業活動 등의 분야에 있어서 Grange, Union, Farm Bureau¹⁾ 등의 일반농민단체가 커다란 역할을 하여 왔으나 2次大戰後, 농정활동에 있어서는 農產物別 生產者團體의 활동이 강해지고 또한 農協에 의한 사업활동면에서도 흡수, 합병에 따라서 규모확대를 달성한 廣域農協이 독자의 경영논리에 기초를 두고 사업확대를 도모하여 왔다. 농산물별 농민단체나 광역농협에 의한 활동에 따라 農政活動 및 經濟事業 어느 영역에서도 一般農民團體의 地盤은 약해졌지만 이들 일반농민단체는 그 획단적인 조직을 통하여 農政活動分野에서는 전과 다름없이 중요한 정치적 영향력을 갖고, 또한 경제사업이나 사회활동면에서도 새로운 사회적 Issue에 대응하여 독자적인 활동을 전개하고 있다.

가. 農業協同組合

미국의 農協은 우리나라의 경우와 달리 원하는 농민에 의해 自生的으로 조직되며, 單位農協(Local Coop.)이 모여 地域農協(Regional Coop.)이 되고 다시 지역농협이 모여 廣域農協(Interregional Coop.)이 된

1) 이들의 全國組織 정식명칭은 각각 National Grange, National Farmers Union, Farm Bureau Federation이며 각각 全國農民共濟組合, 全國農民結合, 農業局聯合會로 번역하기도 한다.

表 5-3 미국 농협의變化推移

年 度	組 合 數	組 合 員 (千名)	事 業 量 (百 萬 달 레)
1951	10,064	7,091	8,147
1961	9,345	7,273	12,036
1965	8,583	7,082	14,742
1970	7,790	6,355	19,026
1982	6,125	5,135	69,150
1983	5,989	4,954	66,754

資料 1) Abrabamsen M. A. [Cooperative Business Enterprise], Mac Graw-Hill, 1976.

2) USDA, [Agricultural Cooperative], Washington, 1984.

다. 그리고 미국의 農協이 우리나라의 농협과 또하나 다른 점은 우리나라의 경우 農協하면 유일하게 하나로 조직되어 있는 반면에, 미국의 농협은 自生的으로 上向式으로 조직되어 있어서 한 지역에 한 個 以上的 農協이 존재하여 서로 競合 또는 合併하는例를 볼 수 있다.

이러한 미국의 농협은 다음에 살펴보게 될 一般農民 生產者團體들로 부터의 적극적인 지원, 農務省과 州政府 및 州立大學 등으로부터의 효율적인 지원, 그리고 참여조합원의 적극적인 호응을 얻어 1600년대 초기 農協運動이 개시된 이후 조직발전과 사업방법의 개선은 물론, 사업물량에서도 괄목할만한 발전을 계속하였으며 특히 최근에는 經濟的 合併과 統合에 의해 그 조직규모가 점차 확대되어가는 경향이다. 그러나 農촌인구의 감소에 기인하여 農協 및 組合員의 數는 매년 감소추세를 보이고 있다<表5-3>.

미국농협의 機能을 살펴보면 그 發生動機나 法制上의 대우면에서 볼 때個人企業體와 외형상으로 거의 같으며 또 같은 機能을 수행하고 있다. 私企業과 차이가 있다면 관련법규가 다르고 私企業은 이윤추구가 그 본래의 목적인 반면에, 農協은 會員이 소속농협을 통해 농산물 판매·가공이나 農用資材 구매 등의 편익을 도모하는데 그 본래의 목적이 있다는 점이다. 또한 앞에서 지적한 바 있는 農協組織의 확대경향에 따라 組合의 활동영역도 확장되어 組合當 취급물량도 증가하게 되었으며, 농산물이 최종소비자

의 손에 들어가기 까지의 각종 경제적 기능을 확대 수행하게 되었다. 수평적 또는 수직적 統合이나 이러한 規模擴大 등을 통해 農協組織에서 나타나고 있는 특징은 去來交涉 협동조합(Bargaining Coop.)의 숫자가 늘어나고 그 활동이 활발해지고 있다는 점이다. 거래교섭 기능이 특히 활발한 분야는 낙농이며 青果分野에도 상당수가 존재한다.

그런데 미국의 농협이 이처럼 발전한 것은 私企業體와 같은 이윤추구 경영, 利益再投資 등을 통한 것이지, 농협이기 때문에 정부의 특혜를 받는 다거나 하여 성장한 것은 아니다. 한 農協이 파산되면 다른 농협이나 기업체가 인수하는例도 있으며 이에 따라 農協의 數는 변화하기 마련이다.

한편, 농산물 수출량이 증가함에 따라 협동조합들은 合作投資에 의한 子會社를 설립하여 수출촉진을 도모하기도 하며, 협동조합에 대한 교육과 조사연구를 확대·강화하기 위해 農務省의 農業協同組合組合局(Farmer Cooperative Service)을 중심으로 각종 조사연구를 실시하여 農協의 對組合員 봉사강화를 위한 각종 교육 및 지원활동을 전개하고 있다. 그리고 이와 같이 강화된 농협의 諸機能을 원활히 수행하기 위하여 가공 및 창고시설을 비롯한 여러 施設들을 현대화시키는 한편 그 活動分野를 넓혀서 활발한 販促活動은 물론 新品種의 개발을 위한 試驗研究分野에 까지 확대하고 있다.

미국에는 農協을 비롯한 생산자단체들의 권익을 도모하고 일반대중에 대한 理解를 증대시키기 위한 機構들이 있는데 이들은 協同組合에 대한 기술지원, 교육조사연구, 홍보, 농정활동 등을 담당한다. 全國協同組合事業聯合會(National Cooperative Business Association)는 美國協同組合聯合會(The Cooperative League of the USA)가 1985년에 명칭을 바꾼 것으로서 모든 협동조합을 포괄하는 전국적인 연합체이며, 협동조합에 대한 일반국민의 認識提高, 협동조합 임직원의 경영능력 提高對組合員 관계개선, 협동조합에 관한 정부정책의 올바른 유도 및 개발도 상국에서의 협동조합발전 등에 그 활동목적을 두고 있다.

美國協同組合教育院(American Institute of Coop.)은 농업관련 협동조합들의 지원을 받아 전국적인 협동조합교육을 담당한다. 교육의 중

점은 협동조합의 經濟的・公共性 측면을 강조하는 동시에 협동조합 원칙의 중요성과 실천성에 두고 있다.

농업관련 협동조합연합회가 회원조직이 되어 결성한 農業協同組合全國協議會 (National Council of Farmer Cooperative)는 의회 및 州政府 또는 각급 정부기관들에 대하여 農協의 이익을 대변하고 이를 확보하는 활동을 전개하고 있으며 企業界, 勞動界 및 일반대중과의 원만한 관계유지를 위해서도 활동하고 있다. 이러한 목적달성을 위하여 여타의 관련 단체 등과 제휴, 農政이 유리하게 시행되도록 공동으로 노력한다.

나. Grange

Grange는 一般農民 생산자단체로서는 미국에서 가장 오랜 전통을 갖고 있다. 그의 조직형성은 1867년으로 소급되지만 군소 농민단체가 時時로 조직·소멸해온 가운데 Grange가 미국의 전국적 일반농민단체로서 이렇게까지 장기에 걸쳐서 조직적으로 존속하고 있는 것은 草根의인 사회활동을 중시해온 것과 그 組織構造에서 기인함이 크다. 당초에는 농민의 友愛團體로서 발족한 것이었으나, 철도수송운임이 高率이었고, 중간상인에 의한 유통마진이 크다고 하는 시대적 상황하에서, 철도의 고율운임에 반대하는 한편 購買農協 등을 설립하여 商品流通過程을 스스로 조직화하는 운동에 차츰 차츰 활동의 중점을 두어 이것이 원동력으로 되어 Grange의 조직은 단기간에 급속히 신장하였다.

一般農民團體로서 Grange의 활동중점은 家族農場의 유지라고 하는 農政理念에 기초를 두는 農政活動에 두고 있다. 그러나 동시에 Farm Bureau 등과 마찬가지로 農協事業에도 관여하며 또한 保險事業 등도 행하고 있다. 그런데 Grange는 이러한 사업활동외에 農村共同體에서의 사회활동에 커다란 중점을 두고 있으며 거기에서야말로 일반농민단체로서의 Grange 조직활동의 특질을 발견할 수 있다. 그리고 Grange가 실천하고 있는 이 사회활동의 내용은 농촌지역마다의 특성에 따라 가지각색이다. 會員間의 우애강화를 基底로 지역사회의 진흥, 생활환경의 개선을 목표로 하고 있기 때문에 이에 적합한 活動은 전체 Grange의 활동

表 5 - 4 Grange의 會員數*

단위 : 명

	人 數		人 數
1874 年	268,368	1915 年	540,085
75	858,050	20	483,691
80	124,420	25	584,942
85	117,620	30	601,278
90	135,461	35	604,390
95	179,247	40	640,804
1900	187,482	45	704,158
05	284,646	48	805,017
10	425,033		

* Grange 의 조직이 발표하고 있는 會員數는 1948 年까지 밖에는 밝혀지지 않고 있다.

資料: Gardner, Charles M. 「The Grange-Friend of The Farmer」, p.497.

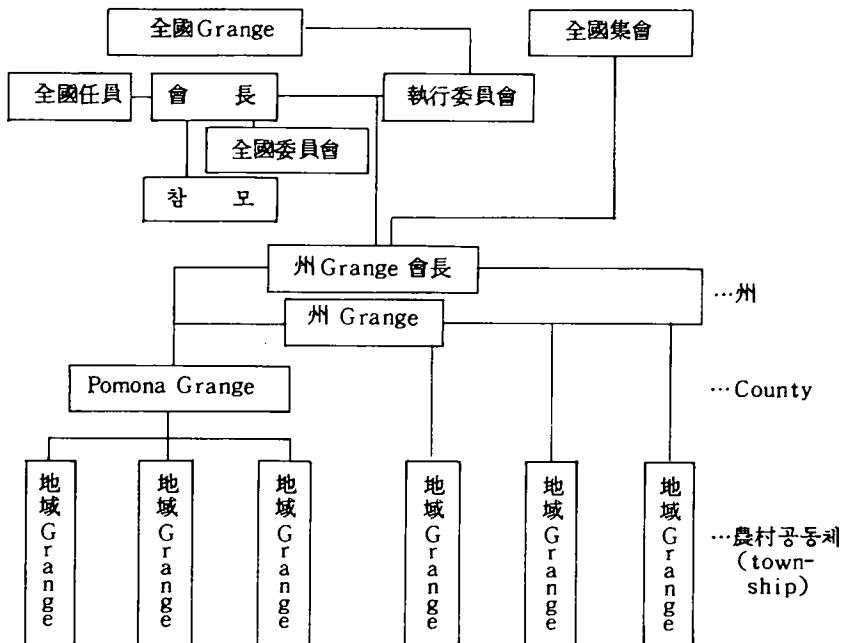
대상으로 된다.

이처럼 Grange 의 활동은 농업 및 농촌의 진흥을 축으로 하면서도 실로 다양하고 다채로우며, 이러한 다양한 草根活動을 착실히 행하고 있는 것에서 Grange 의 최대 특징을 발견할 수 있다. 그리고 이 草根運動과 병행하여 전국차원에서도 農政活動, 로비活動을 전개하고 있지만 거기에서의 주장도 草根運動과 밀접히 연관된다. 農村社會에 있어서의 草根運動을 중시하고 그 가운데서도 家族農場의 유지야말로 안정한 農村社會의 존속을 위해 불가결한 조건이라고 생각하는 것이 가장 두드러진 Grange 의 農政理念이다.

한편 Grange 의 조직구조를 살펴보면 組織의 발족당시로 부터 거의 변화가 없이 현재까지 이어지고 있다. 농촌공동체에서의 草根活動을 위한 組織母體로서는 地域Grange 가 있는데, 지역 Grange 는 Township 등의 農村共同體마다 조직되어 있다. 그리고 이 地域Grange 를 조직적으로 통합하여 보다 넓은 지역 - 보통은 County - 문제에 대처하기 위한 上級組織인 Pomona²⁾ Grange 가 County 마다 설치되어 있지만, 이외에 이

2) Pomona 는 果實의 女神이라고 하는 라틴어에서 유래.

圖 5-2 Grange의 組織 機構



資料: Robinson, W. L. 「The Grange 1867 ~ 1967」, p. 1.

Pomona Grange 를 州 차원에서 통괄하고 있는 것이 州 Grange 이다. 조직면에서 보면 州 Grange 는 지역 Grange 에 뒤이어서 중요한 위치를 점 한다.

州 Grange 를 全國組織 으로 하여 통합하는 것은 워싱턴 D.C.에 본부를 두는 National Grange 이다. National Grange 의 주요활동은 農政 을 중심으로 하는 로비활동이지만 이것에만 한정하지 않고 전국차원의 情報蒐集 과 下部組織 에의 정보전달, Grange 를 국민전체에게 어필시킬 목 적의 정보활동, 州組織 間의 연락조정 및 經濟事業活動 에의 관여, 全國集會 의 개최 등도 포함하고 있다. National Grange 는 과거 및 현재의 州 Grange 會長 과 National Grange 의 幹事 로서 구성된다.

以上과 같은 Grange 의 組織構造 <圖 5-2>에서 주의해야 할 것은, 각

조직은 조직이념과 결부되어 있던 位階에 따라서 연결되고 또한 會員들은 位階에 따른 역할을 조직내에서 완수해야 하는 것이다. 미국의 여러 農民團體들이 消長을 반복해온 가운데 Grange 가 長期에 걸쳐서 가장 전통있는 농민단체로서 존속해온 것은, Township, County, 州 및 全國 등의 조직을 位階에 의해 질서를 잡고, 位階制에 의해서 조직내부 및 조직상호 간의 견고한 結合을 보증해온 것에 기인한다. 앞서 언급한 草根主義와 조직의 位階制야말로 Grange 의 조직구조를 가장 특징지우는 것에 해당한다.

다. Farm Bureau

Farm Bureau(以下 Bureau)라고 하는 명칭의 농민단체가 나타난 것을 1911년 뉴욕주의 일부에서부터 였으며, 그 조직형성이 본격화한 것은 1914년 Smith Lever 法에 의해 聯邦規模에서 조성, 정비된 농업보급사업소의 업무를 民間으로 부터 원조하게 할 목적으로 이 보급사업소가 County마다에 Bureau를 조직하도록 적극적으로 대응한 이후이다. Bureau는 현재 美國 일반농민 생산자단체 중 會員數, 事業規模 등 의 면에서 단기간에 최대의 조직으로 발전하여 있다.

먼저 사업활동 상황을 고찰해보면, 여타의 一般農民團體보다도 영농활동에 힘을 쏟고 農政活動도 전개하고 있지만 經濟事業活動이 가장 큰 특징으로 드러난다. 이 경제사업에서야말로 Bureau의 조직발전의 핵심을 발견할 수 있는데 이 事業은 보험, 정보 서비스, 판매 및 출하사업에서 성립해와, 최근에는 특히 정보서비스나 판매사업에 중점을 두고 經濟事業體로서의 조직적성격을 강화시키고 있으며 그 사업영역도 다방면으로 확산되고 있다. Bureau가 추진하고 있는 이들 사업에서의 특징은, 조직적으로는 彈力的 및 機能的인 대응, 경영원칙으로서는 經營效率의 중시, 사업활동 전개방향에서는 새로운 issue 를 先取하는 대응이라 할 수 있다. 이러한 사업활동에 의해서 급격한 組織伸張을 실현하고 있는 것이다.

한편 Bureau는 農政活動으로서 농업일반에 관계되는 분야에서보다 적극적으로 활동하고 있다. 이러한 活動에서의 Bureau의 農政理念은 정부에 의한 政策介入을 가능한 한 배제하여 農場經營의 自由를 보장하는 것인

데, 市場매 카니즘을 살리는 것과 같은 農政의 추진을 政策理念으로 한다. 이는 美國社會에서 건국이래 뿌리깊게 맥맥히 계속되고 있는 “free enterprise 정신”에 기초를 둔 것이다. 또한 전국 및 州 차원에서의 농정활동이 상호 보완적인 관계를 유지하면서도 각각 독자적으로 전개되어 농민각층의 利害를 주의깊게 살피면서 현실주의적인 農政活動을 행하고 있는데, 이는 앞서 사업활동의 경우에서 처럼 조직적으로 보게 되면 유연한 그리고 탄력적인 대응을 하고 있는 것이다.

Bureau의 會員數를 살펴보면 1970년에 194萬名, 1985년 현재 335萬으로 까지 급증하여 있으며 <表 5-5>, 州의 조직은 알래스카와 남부의 앨라바마 州를 제외한 전체의 州에 설치되어 있다. 미국의 주요 일반농민단체 中에서 가장 後發의인 조직으로 출발하였으면서도 會員數로 부터 보면 최대의 농민단체이며 각종 생산자단체 中에서 拔群의 존재로 되어 있다. 이러한 급격한 조직발전을 이룬 것은 그 組織構造의 形成過程에서 유래한다.

Bureau의 조직은 County마다 설립된 農業普及事業所가 County 단위 Bureau의 조직형성을 원조하고, 이렇게 조직된 County Bureau가 핵으로 되어 州에 있어서의 Bureau聯合體가 결성되며, 다시 州 Bureau 연합체가 모여서 全國組織의 Farm Bureau Federation을 창설하여 형성된다 <圖 5-3>. 연합체조직인 Bureau의 조직구조상의 특징은 지역의 조직단위가 County이며, 전국조직과 이 County 조직과를 연결해

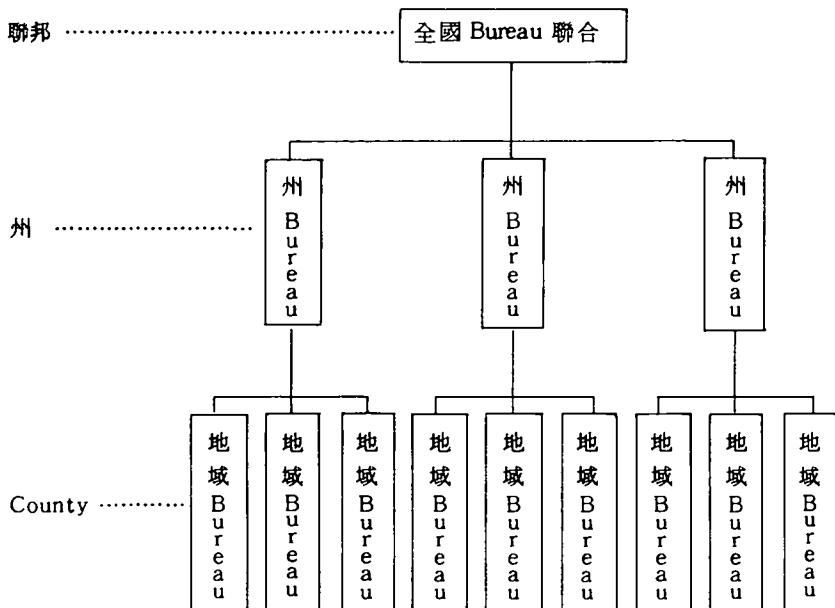
表 5-5 Bureau의 會員數*

單位：世帶數

1920 年	317,108	1955 年	1,623,222
25	314,474	60	1,600,792
30	321,196	65	1,677,820
35	280,916	70	1,943,181
40	444,485	75	2,505,250
45	986,136	80	3,297,224
50	1,449,715	85	3,350,882

* Bureau의 全國本部 집계에 의함.

圖 5 - 3 Bureau의 組織 機構



주는 중간조직체로서의 州 Bureau 가 농정 및 사업활동 모두에서 基軸的 인 지위를 점하고 있지만 州조직 연합체로서의 전국조직의 本部가 활동하여 완수한 각종 역할이 훨씬 많은 점이다. 더구나 全國本部의 조직은 事業部制와 같이 機能的으로 편성되어 있어서 이러한 경향은 최근에 더욱 강해지고 있다.

여기서 全國本部의 내부조직편성을 좀더 구체적으로 살펴보면 조직의 운영방침을 결정하는 이사회가 있고 특히 총무, 農產, 국내관계, 정보, 조합원관계, 자연 및 환경연구, 조직 및 서비스, 경제조사 등 8부가 事業部制로 배치되어 있다. 또한 보험, 통신시스템, 판매 및 출하사업 등을 각각 전문으로 수행하는 관련회사가 본부조직의 중요한 조직으로 추가되어 있고 본부의 각부가 이들과 협력·연락하여 업무를 통괄한다. 요컨대 Bureau의 全國本部는 사업활동면에서 여러영역을 포괄하도록 機能的으로 편성되어 있고, 더우기 새로운 Issue에 즉응하여 운영되고 있으며, 이러한

한 效率性과 機能性을 중시한 조직체제를 택함으로써 다른 一般農民團體에 비해 급격한 발전에 성공한 것이다.

라. 自助金 (Check - Off Funds) 制度

美國의 自助金制度는 품목별 또는 지역별로 그 내용이 매우 광범위하고 복잡하다.³⁾ 처음에는 자발적인 참여를 원칙으로 하였다가 차츰 의무적 참여로 변화되었고, 품목에 따라 聯邦 또는 州 단위의 自助金이 있으며 자조금 부과액에 대한 규정 및 반환청구도 모두 다르다. 또한 법적근거로 農產物流通關係法에 의한 각종 流通命令 중의 自助金條項에 의존하는 것, 별도의 品目別 特別法을 제정하는 경우 등이 있는데, 먼저 이 制度의 성립 과정을 살펴보면 다음과 같다.

1930년을 前後로 시작된 경제공황의 여파로 미국의 농업부문도 극심한 불황에 처하게 되자 정부는 물론 생산자 스스로도 농업부문의 안정을 도모하기 위한 여러 대책을 강구하기에 이르렀으며, 특히 1933년 農業調整法 (Agricultural Adjustment Act of 1933)의 시행과 함께 植付面積의 조절을 통한 질서있는 農產物流通政策을 추진할 수 있게 되었다. 그러나 이러한 生產調節計劃은 특정품목에만 국한하였을 뿐만 아니라, 참여 여부도 自律的이어서 供給을 조정하는데에는 문제점이 있었으므로 이를 극복하기 위하여 1937년에는 流通協約 프로그램인 農產物流通協約法 (Agricultural Marketing Agreement Act of 1937)을 제정하여 의무적 참여를 규정하는 Marketing Order 제도를 채택, 자조금제도실시에 따른 無賃乘車者 (free-rider) 배제를 위한 조치를 취하였다.

위의 두 法을 근거로 하여 정부에 의한 價格支持는 물론, 생산자 스스로의 자조금에 의해서 여러가지 Program을 수행하는 가운데 농업발전과

3) 自助金이란 이익집단이 스스로 조달하는 여러 형태의 自助的 財源 중 法的規定 또는 集團의 決議에 의해 자발적 혹은 의무적으로 賦課하여 收金 이를 특정 목적에만 사용하는 制度의 基金을 말한다. 自助金은 원래는 勞動組合의 組合費 共濟 (check-off), 產業의 割當 (levy) 制度에서 유래한 말로서 생산자들의 法定 自助活動基金을 의미한다.

더불어 自助金制度는 점차 확산되어 왔으며, 1980년대의 농업위기에 효과적으로 대응하기 위한 생산자들의 판단에 따라 근래에는 그 규모가 더욱 확대되어 가는 경향이 있다. 농산물 대부분 품목이 聯邦 또는 州 단위의 自助金制度를 갖고, 국내외 消費擴大 및 市場開發에 생산자 스스로가 적극 참여하여 自求對策에 노력하고 있다.

自助金의 실행체계는 모든 경우 거의 비슷하다. 그리고 生產者團體가 자조금제도를 청원하여 정부의 행정명령으로 결정, 발효되는 과정도 매우 민주적이다. 품목별 해당 이익집단의 自助金 청원에 관한 처리규정과 절차 등의 制定에 따라 필요한 순서를 거친 후 정부의 最終案으로 결정되며 해당 생산자의 찬반투표를 거쳐 발효되게 되는데, 이러한 合法化 절차가 끝나면 자조금 부담자의 대표로 구성되는 運營機構를 조직하여 이 운영기구로 하여금 자조금의 基金인 賦課金을 관리하게 한다.

운영기구는 대개 Board, Council 또는 Commission 등으로 부르고 있는데 대부분 해당 生產者協會가 별도의 計定을 설치하여 독립적으로 운영하고 있다. 다만 특정품목의 경우 생산자협회와는 별개인 專擔機構를 두기도 하며, 州政府의 한 부서가 그 기능을 대행하는 곳도 있다.

自助金制度의 基金인 부과금은 품목과 지역에 따라 다르나 품목별(聯邦 또는 州別) 促進法(Promotion Act)의 뒷반침과 재배농가의 승인을 얻어, 대개의 경우 농산물판매액의 0.1~0.5%를 부과하여 法定 自助基金으로 조성하고 있다.

한편 연방정부는 두가지의 立法過程을 통하여 생산자의 자발적인 共同自助活動을 적극 지원한다. 즉, 品目別 特別法의 제정과 종래의 Marketing Order에 의거 무임승차자 문제의 제거가 그것이다. 특별법은 研究 및 促進法(Research and Promotion Act)이라고 통칭되는데 현재 계란, 감자, 밀가루제품, 면화, 양고기, 양모, 쇠고기 등에 관한 基本法이 이미 제정되어 시행되고 있다. 특별법의 시행은 생산자의 찬성과정을 거쳐 行政命令의 발효가 있어야 한다.

以上과 같은 運營體系를 갖고 있는 自助金制度의 목표는 品目別 研究와 특히 消費促進에 두고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 의미에서 聯邦政府

表 5-6 自助金 프로그램數 및 基金支出 규모, 1979

단위 : 백만 달라, (%)

Program 數	消費促進 基金支出			研 究 投 入 費	管 理 費	합 계
	국 내	국 외	計			
곡물·두류	47	3.8	6.2	10.0	4.6	2.9
채 소	29	7.0	0.1	7.1	2.4	1.9
과 일	59	41.7	6.5	48.2	1.9	10.0
육류·생축	25	3.0	0.1	3.1	0.3	0.7
가금·제란	26	6.1	0.1	6.2	1.0	1.4
낙 농 품	23	27.4	0	27.4	0.5	5.6
자연 섬유	8	13.9	0.4	14.3	4.2	3.7
기타농산물 ²⁾	28	1.7	0.1	1.8	0.4	0.4
合 計	245	104.6	13.5	118.1 (73.8)	15.3 (9.6)	26.6 (16.6)
						160.0 (100.0)

1) 실제는 277 개(1979 현재)에 달함.

2) 벌꿀·담배·견과 등

資料: Frank, G.L., 「U.S. Agricultural Policy and the Federal and State Commodity Check-Off Programs」, Nebraska, 1980.

의 특별법도 연구·촉진·소비자정보법(Research, Advertising, Product Promotion and Consumer Information Act)이라고 칭하는 것이 많다. 더욱이 농산물 수출에 있어서는 정부와의 共同프로그램하에 장기적인 市場確保를 추진하기도 한다.

이와 같이 품목별 연구 및 소비촉진에 사업활동의 중점을 두고 있는 自助金은 品目別로 그 내용이 약간씩 다르기는 하나, 일반적으로 제품개발, 소비자 홍보 및 서비스, 생산성향상, 유통개선, 정책형성 참여 등에 활용된다. 소비촉진을 위해서는 소비자 여론조사, TV·라디오등을 통한 消費弘報 및 대중매체에 대한 홍보자료제공, 外食產業에의 시장개발, 젊은 미래 消費者에 대한 교육 등을 실시한다. 대개의 경우 이를 소비촉진 사업부문에 가장 많은 비중의 自助金이 쓰여지고 있다<表 5-6>. 또한 생산자의 이익은 市場價格과 生產費와의 관계에서 결정되므로 自助金의 일

부는 생산비절감을 위한 기술개발 및 효율성증가를 도모하는 생산성 향상 연구에 투입되며, 경영합리화에 필요한 연구에도 쓰여진다. 그리고 생산자 스스로가 消費促進을 주도하기 위해서 생산, 가공, 유통, 소비와 관련된 제반문제에 대해서도 종합적으로 연구하여 그에 합당한 대책을 강구한다.

이들 사업에 사용되는 自助金의 규모를 살펴보면, 1979년의 경우 총 245個의 聯邦 및 州 自助金프로그램이 전체합계 160백만 달라를 지출하였는데, 소비촉진을 위한 사업에 70% 이상이 사용되었음을 알 수 있다. 대부분이 州立大學의 연구부문에 지출되는 研究投入費도 15백만 달라를 상회하고 있다. 품목별로 보면은 과일부문이 프로그램數도 가장 많고 自助基金 지출총액도 전체의 37%를 넘는 60백만 달라에 이르고 있으며, 이밖에도 낙농품과 면화를 비롯한 자연섬유, 곡물 및 豆類 등의 自助事業이 특히 활발했음을 알 수 있다.

과일류와 곡물·두류 부문은 해외시장을 개발할 목적으로 사용되는 國外 消費促進 기금지출이 다른 품목에 비해 월등히 많다. 이는 미국의 수많은 해외시장개발 協會들 중, 이 분야 협회들의 해외개발 自助活動이 두드러지고 있음을 의미한다. 美國飼料穀物協會 (U.S. Feed Grains Council), 美國大豆協會 (American Soybean Association), 美國소맥협회 (U.S. Wheat Association), 캘리포니아 건포도會 (California Raisin Advisory Board) 등은 이러한 協會들 중의 대표적인 것들이다.

4. 서 독

서독의 生產者團體는 사회적·경제적 여건에 따라 그 발생 및 발전형태가 다양하다. 이들의 存立目的은 農民이나 小生產者들의 生산성향상과, 이들이 생산한 商品의 유리한 판매에 있다. 이러한 생산자단체들은 대부분이 農業協同組合으로 발전하였으며 특히 自國農產物의 販賣促進을 전담하고 있는 中央農產物販賣促進會社가 있다. 이외에도 여러가지 형태의 生產者團體들이 활동하고 있지만, 그 機能의 중요성과 분석자료 획득의 용이

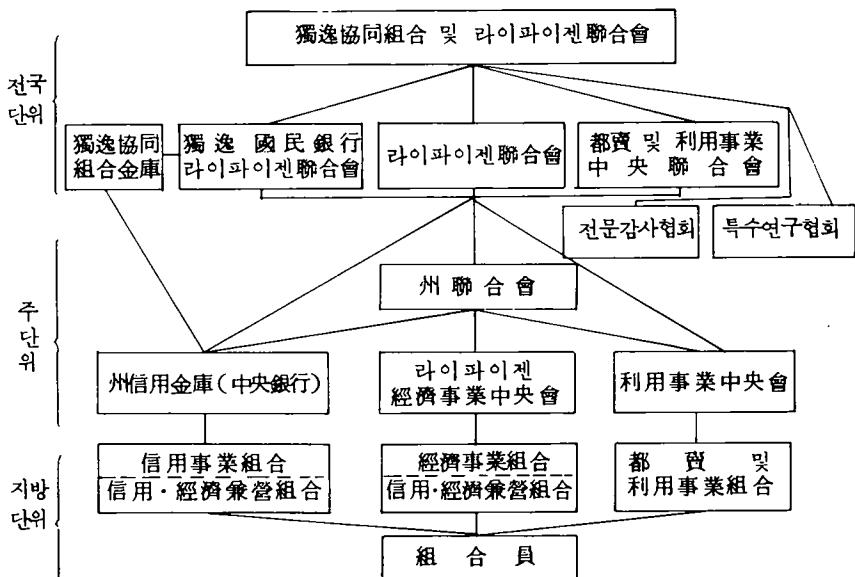
함에 비추어, 農業協同組合과 中央農產物販賣促進會社에 대해서만 언급하기로 하자.

가. 農業協同組合

서독의 農協組織은 全國單位, 州單位 및 地域單位의 3 단계로 구성된다. 그리고 이들 農協은 機能上 신용·경제·이용가공 등 3 가지 類型으로 구분되고 있다<圖 5-4>. 각지역에는 하부조직인 業種別 단위조합이 있으며 이들의 상급기관으로 州單位의 업종별 중앙회 및 연합회가 있고, 최상급기관인 전국단위의 독일협동조합·라이파이젠 聯合會 (DGRV; Deutscher Genossenschafts und Raiffeisen Verband)가 있다.

서독의 협동조합은 州聯合會의 약 70 %가 有限 또는 株式會社의 형태를 취하고 있는 점이 특이하다. 이는 서독 협동조합법의 특징적인 면에서

圖 5-4 서독의 農協體系



資料: 1) Deutscher Genossenschafts und Raiffeisen Verband
[Facts and Figures], 1980.

2) Deutscher Raiffeisen Verband, [Raiffesisen], 1983.

연유하고 있는데, 우리나라나 일본의 협동조합이 특별법의 일종인 업종별로 독립된 協同組合法에 근거하여 비영리단체로서 설립되는 점과는 대조적이다. 즉, 서독의 협동조합법은 우리나라나 일본과는 달리 특별법이 아닌 일반법인 것이다. 또한 일본의 각종 협동조합법은 협동조합의 組織뿐만 아니라 사업내용에 이르기까지 상세히 규정하고 있는데 반해서, 서독의 협동조합법은 單一法으로 되어 있고 이것과 협동조합의 설립근거와는 별도의 개념으로 본다.

單位農協은 자체의 독립성을 가지고 자율적으로 각종사업을 추진한다. 정부로부터 강력한 自律性을 부여받고 있을 뿐만 아니라 中央會를 전적으로 이용해야 하는 구속을 받지 않으므로 필요하면 언제나 다른 업종의 中央會와도 거래할 수 있게 되어 있다. 또한 사업계획을 독자적으로 수립하여 자율적으로 추진하기 때문에 상급기관으로부터의 지시를 받지 않는다. 1983년 현재의 單位組合數를 보면 信用組合이 3,676個로 가장 많고 經濟組合, 利用組合의 순서로 되어 있다<表5-7>.

中央會는 州단위의 農協聯合組織으로서 전문업종별로 1州에 1개소씩 구성된다. 다음에 언급할 州聯合會와는 달리 단위농협의 사업과 관련되는 사업을 수행하고 있다. 1983년 현재 中央會의 數는 64개로서 그중 經濟事業中央會가 가장 많다.

中央會와 마찬가지로 業種別 單位組合의 또 다른 상급기관인 州聯合會는 1983년 현재 14개가 설치되어 있다. 주요업무는 산하의 각급 中央會 및 中央銀行에 대한 업무검사와 교육, 指導 등이다.

表 5-7 서독의 農業協同組合數

	DGRV	州聯合會	中央會	單位 農協				단위 : 個
				信用組合	經濟組合	도매 및 이용조합	합 계	
1975	1		82	5,100	4,660	1,689	11,449	
1980	1		68	4,227	3,640	1,528	9,395	
1983	1	14	64	3,762	3,154	1,399	8,315	

資料: Deutschland, [Statistisches Jahrbuch über Ernährung Landwirtschaft und Forsten], 1984.

農協組織의 頂點에 있는 최고중앙기관인 DGRV는 州單位 以上의 각급 협동조합이 會員으로 되며, 단위농협은 중앙회를 통하여 간접적으로 가입 한다. 이의 운영은 會員들의 출자에 의해 이루어지고 있다.

서독 農協의 事業活動도 다른나라의 경우와 마찬가지로 信用, 經濟 및 利用加工 등의 사업으로 구분된다. 신용사업은 農業金融機關인 國民은행, 라이파이젠은행 등으로 다원화되어 있으며, 국제간의 借入과 投資를 용이하게 할 목적으로 國際間 協力도 전개한다. 이와 같은 맥락에서 독일協同組合金庫는 1973년에 유럽 여러나라의 협동조합은행과 합자하여 國際商業銀行인 London & Continental Ltd. 를 런던에 설립한 바 있다. 경제사업규모는 매년 증가하고 있는데, 1979년의 경우 서독 농산물판매액 中 농협에서 차지한 비중은 50%를 상회하고 있다. 1979년도의 경제사업 실적은 총 666.1 억 DM으로 1972년에 비해볼 때 70% 以上 증가한 것이다. 이용가공사업 분야에는 양조, 전분, 기계, 전기, 수도, 목장, 가축사육 등이 있으며 이분야의 사업량도 매년 늘어가고 있다.

한편, 農政과의 관계를 살펴보면, 資本主義의 발달과 함께 農協도 경제 단체化되어감에 따라, 농민을 위한 경제단체로서의 역할을 충분히 수행하기 위해서 농민들의 이익을 정치적으로 대변하는 農民會 (Farmers Union)를 협동조합과 연계하여 조직하여 전국차원에서 활동하고 있다. 農民會는 농민들의 경제적, 사회적 지위향상을 도모하기 위하여 주로 정부나 의회 등을 대상으로 강력한 農政活動을 수행한다.

나. 中央農產物販賣促進會社

2차대전후 세계무역의 自由化傾向과 EC의 결성에 따른 域內 市場同質化에 대응하여 EC 회원국들은 1차적으로는 自國 消費者들이 自國產 농산물을 구입하도록 촉진하고, 2차적으로 域外 農產物에 대한 방어선을 형성하는 한편, 경쟁력을 提高시키는 적극적 방식과流入을 억제하는 소극적 수단을 병행·강구하기 위하여 國內 農產物 購買需要의 對外流出을 억제하는 制度를 구상하기에 이르렀다. 이에 즈음하여 서독의 경우도 1969년에 議會가 「農產物 販賣促進基金法」을 통과시킴으로써, 自國 農產物을

판매촉진하기 위한 政策意志를 분명히 하였다. 다시 말하면 전반적인 자유무역주의의 확산과 서독내의 농산물시장이 EC 회원국들에 의해 점차 잠식되어 갔으므로 서독으로서도 불가피한 상황이었다.

그러나 農業保護를 위한 사업을 정부가 직접 추진하게 된다면 EC 회원국들의 비난을 받아 이의 시행이 어려울 것이었으므로, 이를 피하기 위하여 中央農產物販賣促進會社 (CMA : Central Marketinggesellschaft der Agrarwirtschaft) 라는 商法上 有限會社의 형태를 취한 民間基金을 발족시켰다. 설립 당시의 資本金은 30 만 DM이었으며 그 중 55 %는 農林生產 관련단체가, 나머지 45 %는 농림수산물流通·加工 관련단체가 각각 출자하도록 하였다. 그리고 사업추진에 필요한 운영자금은 CMA가 自力基盤을 갖추어 정착단계에 이를 때까지 농림수산물 취급업자나 기업들로 부터 징수하는 基金과 정부보조로 충당되었으나, 1981년부터는 基金만으로 운영되게 되어서 사실상의 民間團體化를 이룩하였다.

그런데, 서독의 농산물 판매촉진 사업 방식은 國內產 농산물의 거래에一定率의 附加金 (0.8 ~ 1.2 %) 을 징수하여 開發基金을 조성하고, 이 개발기금을 民間團體인 CMA가 관리하여 對消費者 홍보, 포장·등급화 및 상표개발 등 商品性提高 支援, 가공기술 및 販賣技法 개발, 신品种·신제품의 개발 등 다양한 製品 및 商品開發을 지원하는 것으로 요약할 수 있다. 이러한 사업들을 더욱 효과적으로 추진하기 위하여 CMA는 서독 농림식품업을 대표하는 51 個 관련단체로 하여금 CMA의 시장전략을 구상단계에서부터 분야별로 그리고 利害當事者間의 異見이 충분히 검토·조정되도록 한다. 이렇게 함으로써 사업실시후의 부작용에 의한 비용부담을 최소화할 수 있고, CMA의 市場戰略 수립에 利害當事者들이 직접 참여하여 그 결과 그들의 자율성과 상호 견제기능이 충분히 발휘될 수 있기 때문이다.

국내시장에서 自國產 農產物의 소비촉진을 위해 CMA가 추진하는 판매촉진사업으로는 정확한 市場調查와 연구·분석, 物動量 및 價格動向이 정확하게 파악될 수 있도록 하기 위한 商品의 등급·포장화 등을 먼저 들 수 있다. 이와 동시에 국내농산물의 이미지 향상을 도모하기 위한 선전활

表 5-8 서독 CMA의 販賣促進活動 내용

活 動 內 容	國內 消費促進	國外 販賣促進
	<ul style="list-style-type: none"> 식품소매상에 대한 농산품 홍보 및 계몽 식품소매상을 통한 소비자의 기호 및 구매습성 자료수집 정확한 시장조사 및 연구·분석 상품의 등급·포장화 추진을 통해 정확한 거래동향 파악 농산품 이미지 향상을 위한 선전 생산자에 대한 자료전달 새로운 포장 및 가공식품의 개발 품질 우수商品에 대한 품질보증 商標 事業실시 전전 식생활을 위한 소비자 계몽과 홍보사업 	<ul style="list-style-type: none"> 수출시장에 관한 자료 수집 및 제공(유통구조, 전망, 무역 및 관세 규정 등) 국내업자와 輸入商의 연결 보험 및 법률문제 相談과 통역 국외시장에서의 선전활동 및 전시회, 박람회 등의 행사개최

동, 식품소매상에 대한 홍보 및 계몽활동, 소비자의 기호 및 購買習性 변화에 관한 자료수집과 해당 생산자에 대한 자료전달 등에도 노력하고 있으며, 새로운 포장이나 가공식품의 개발, 품질이 우수한 상품에 대한 品質保證 商標事業, 전전한 식생활을 유도하기 위한 계몽과 홍보사업 등 農產物 流通의 전과정에 걸쳐 적극적으로 활동하고 있다.

輸出增大를 통한 판매촉진을 도모하기 위해서는 수출시장의 유통구조, 전망, 무역 및 관세규정 등에 관한 자료의 수집과 제공, 輸入商과 국내업자와의 연결, 보험 및 법률문제에 대한 상담과 통역 등의 서비스활동을 강화하고 있고 해외시장에서의 선전과 박람회, 전시회 등의 행사를 개최하기도 한다.

CMA의 以上과 같은 적극적인 활동의 결과, 서독은 국내시장에서 輸入農產物을 크게 밀어낼 수 있게 되었으며, 1970년대 후반부터는 對外輸出의 대목적인 확대를 달성하여 세계적인 農產食品 輸出國의 하나가 될 수 있었다. 특히 CMA는 농산물수요가 量的인 것에서 質的인 것으로 변화하게 될 것에 대비하여 부가가치가 높은 食品인 가공식품의 개발을 적극적으로 추진, 서독이 전통적인 농산물수출國들과는 달리 선진국 식품시장을 중심으로 수출을 증대시키는데 크게 기여하고 있다.

第 6 章

生産者團體 活性化와 農政活用 方向

1. 生産者團體 活性化의 基本方向

우리나라의 農·畜產物 生產者들의 利益團體는 앞에서 검토한 바와 같아 協同組合, 特別法에 의한 組合 그리고 民法등에 의한 非營利團體등으로 大別된다. 協同組合과 組合은 後者가 金融受信業務가 배제되어 있을 뿐 그 業務는 類似하며, 모두 政府에 의하여 긴밀하게 統制되는 下向式 組織體系와 中央會(聯合會) 集中的 運營이 特징적이다. 그리고 特別法에 의한 組合 중 山林組合을 제외한 農地改良組合, 葉煙草生產組合, 人參耕作組合은 對象生產者的 義務加入과 會費納付등이 規定되어 있다.

民法에 의한 生產者團體인 非營利 社團法人體는 農·畜產分野에 모두 12個로 分立되었으며 이들은 주로 品目 위주로 結成되어 있다. 이들 團體의 結成과 活動도 역시 民法과 農水產部 規則에 의하여 매우 긴밀한 政府의 監督과 統制를 받고 있다(第 2 章 3 節 參照). 또한 이들의 業務는 주로 需要促進을 위한 弘報, 會員間의 情報交換 등이며 政府에 의하여 委託된 事業을 遂行하는 곳도 있다. 이들 品目別 團體中 상당한 團體들이 순수한 生產者로서 構成되지 않고 流通業者나 혹은 投入物

生產業者를 會員으로 포용하고 있어 生產者의 순수한 利益代辦 보다는 해당 品目 產業의 成長에 치중하고 있다고 판단된다. 더욱 加入된 會員數의 比重은 大韓蠶絲會를 제외하고는 20 %미만으로 작은 편이나 加入會員의 平均 事業規模가 全國 平均을 훨씬 능가하고 있는 것으로 판단되어 이들 團體의 活動이 주로 대규모 專業的(혹은 企業的) 生產者의 利益代辦에 치중될 우려가 있음을 보여 주고 있다.

이상과 같은 檢討結果로서 우리나라의 農·畜產物 生產者團體의 結成과 運營은 自由主義的 多元論이나 社會組合主義의 體系라기 보다는 아직도 後發 資本主義國家에서 많이 보여 주고 있는 國家組合主義의 體系 아래 놓여 있다고 하겠다. 이러한 현상은 특히 特別法에 의하여 組織된 協同組合과 여타 組合에서 더욱 현저하다. 이는 各種 “組合”들의 構成員이 비교적 소규모의 生產者를 포용한 下向式 組織이라는 점에서 볼 때 農의 商業化 初期에 農業生產性의 提高 등 여러 가지 政策目標達成을 위하여 필요한 手段으로 主張되기도 하였다. 그러나 農畜產業이 최근에 商業化의 정도가 크게 進展되었을 뿐만 아니라 많은 品目의 生產構造가 大規模化 되고 있음에 비춰 볼 때 비교적 團體結成에 유리한 대규모 生產者와 尚存하고 있는(앞으로도 尚存하게 될) 소규모 專副業的 生產者間의 利害가 크게 相反될 수 있어, 특히 소규모 生產者의 團體 活性化는 매우 重要해 지게 된다.¹⁾ 이는 특히 養豚·養鷄 등 畜產業의 경우 더욱 두드러질 것으로 판단된다.

이러한 소규모 生產者團體의 活性化의 基本方向은 農業經濟學의 영역에서 찾기보다는 社會學 혹은 政治學의 범주에 속한다. 韓相璽(1985) 등은 全經聯, 中企協, 勞總에 대한 事例研究를 통하여 다음과 같은 結論을 내린 바 있다. 즉 “… 出發點은 무엇보다도 利益集團의 自律性을 伸張시키는 데 있다. 利益集團이 國家의 간섭과 統制手段이 되어 온 前例를 과감히 改革하여 利益集團이 자율적으로 國家發展에 참여할 수 있도록 새로운 地平을 열어야 한다. 이는 곧, 利益集團에 대한 國家의 간섭을 최대한 억제

1) 이러한 結論은 우리나라의 經濟利益團體에 대하여 分析한 韓相璽 외(1985)에서도 同一하다.

하여 組織의 自律性과 利益交渉能力을 增進시킴으로써 利益集團과 그 指導者들이 構成員들의 신뢰를 회복하고 그들을 教育시켜 나가는 것을 의미 한다. 이를 통해 利益集團의 充實化가 이루어 지고 각 集團의 利益이 고루 伸張되면 社會의 均衡發展 곧 社會安定은 이루어질 수 있을 것이다. 이를 위한 단계적 方案으로는 지금까지 社會內의 갈등을 억제하기 위한 強制手段만 강했던 상태(抑壓的 類型)에서 과감히 탈피하여, 利益集團의 自律化를 위한 法的·制度的·財政的 支援도 강화시키는 段階(國家組合主義)를 거쳐 強制手段은 약화시키고 支援體制만 강화시키는 段階(社會組合主義)로 이행해 나가는 戰略을 모색해 볼 수 있다.”

이외에도 安秉永(1977)은 우리나라에서 特定利益集團의 利益의 “過小表出”을 지적하면서 그 改善方案으로 첫째, 利益集團의 機能的 自律性을 높이기 위하여 전반적으로 政治性을 배제(배제전략)함과 아울러 特定利益集團의 과도한 利益表出을 저지시키기 위한 최소한의 政府介入(介入戰略)이 필요하다. 둘째, 產業社會의 주요 經濟·社會의 利益이 공식적인 政策決定過程(예컨대 立法過程, 行政過程)에 참여할 수 있는 기회를 制度化할 것. 세째, 公益 압력집단을 등장시켜 왜곡된 利益構造를改善할 것을 제시하였다.

2. 農業政策과 生產者團體 活用方向

가. 生產者團體의 農業施策 活用分野

農業은 國民의 食糧을 供給한다는 측면에서 그리고 그 生產主體가 他產業과는 달리 家族農 위주의 소규모 生產體制라는 측면에서 어느 나라를 막론하고 農政은 國家가 遂行하는 政策의 중요한 位置를 차지하고 있다. 그러나 農政遂行을 國家가 직접 담당하느냐 이를 生產者團體 등을 통하여 간접적으로 遂行하느냐 또는 市場價格機構를 어떻게 活用하느냐는 各國이 처한 農業 환경과 資本主義體制의 發達程度 등에 따라 상이하다. 이는 앞

章에서 살펴 본 外國의 生產者團體의 活動에서 미루어 알 수 있다. 그러나 各國에서 生產者團體와 관련하여遂行되고 있는 農政을 살펴 볼 때 政府등 公共機關과 民間生產者團體는 각각의 機能을 分담함으로써 政策遂行의 效率性을 높이고 있다. <表 6-1>은 價格, 構造, 農民福祉 등 3 가지 政策分野에 따라 우리나라의 경우 어떻게 政府와 生產者團體가 政策遂行機能을 分담할 수 있는 가를 先進外國의 事例로부터 導出하여 要約하여 본 것이다.

生產者團體가遂行할 수 있는 農政의 가장 큰 分野는 農產物價格支持 혹은 安定分野이다. 여기에는 生產 및 出荷調節, 需要促進, 市場交渉力向上과 이에 따른 技術의 開發普及 그리고 필요한 資金을 自體 혹은 政府로부터 調達받아 管理運營하는 일이다. 한편 價格政策에 대한 政府의 役割은 生產者와 消費者間의 利害가 크게 相反되는 市場活動을 調整함으로써 消費者 家計와 生產者所得을 적절한 水準으로 보호하는 業務이다. 여기에는 農產物의 需給計劃을樹立하고 이를 적절히 달성할 수 있는 여러 가지 手段을 강구하고 이를 위하여 農產物의 輸出·入에 대한 制度와 關稅 혹은 여러가지 다양한 非關稅的手段으로 國內 生產者價格과 消費者價格을 유지시켜 주는 일이 포함된다. 國內 自給水準을 유지해야 하거나 그 水準을 提高시켜야 할 重要品目 그리고 零細生產者의所得保護 등에 重要的한 品目の 경우(예: 쌀, 보리)는 政府에서 직접 價格支持를 위한 財源을 調達하고 運營함으로써 市場에 직접介入하는 것도 바람직 하며, 이들 品目の 國內外 需要促進活動도 선택적으로 政府에서 직접 담당해야 할 것이다. 그 외에도 公共財에 속하는 觀測, 情報의 수집·전파와 民間去來基準의 設定과 그 運營등 流通施設 및 制度를 확충하여 公正去來秩序를 유지시켜 주는 일이 중요한 政府의 역할이 된다.

構造改善事業은 대부분이 政府에서 직접 擔當하고 있는 상황이나 農地管理등의 制度의 執行, 예를 들면 農地所有 및 去來資格의 심사와 賃借料率의 조정등은 農民의 自活機構를 통하여 효율적으로遂行될 수 있다.

전반적으로 外國의 事例등을 綜合할 때 現代國家가 추구하는 農政의 여러 目標는 生產者團體의 自律的인 활동을 助張·支援함으로써 대부분 훌

表 6-1 政府와 生產者團體의 農政分担 方向

	政府 · 公共機關	生產者團體
1) 價格 支持 및 安定	<ul style="list-style-type: none"> 生產者 · 消費者間의 利害調整 <ul style="list-style-type: none"> - 品目別 需給計劃 樹立 - 輸入制度와 基準價格의 設定 - 中요品目的 市場操作 및 需要促進 - 生產者團體 價格安定 및 消費促進活動支援 主要品目的 自給度 提高와 生產者所得유지를 위한 價格支持 및 技術開發 · 普及 生產觀測 · 流通情報의 수집 · 전파 生產 · 去來基準 및 公的流通機構 설립 · 관리 (公正去來 질서유지) 	<ul style="list-style-type: none"> 生產 · 出荷調節 品目別 需要促進 (시장개척, 商品開發 · 研究 등) 市場交涉力 向上 (共同流通活動) 生產技術의 開發 · 普及 所要資金의 調達 · 管理
2) 構造 改善	<ul style="list-style-type: none"> 生產手段 (耕地등)의 開發 · 保全 및 所有 · 利用權 설정 營農人力 및 技術開發 自立農 育成과 零細農의 生計對策 (營農 및 轉業資金 공급 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 農地管理등 公權委託事業 (自治農政) 協同營農 教育 · 訓練
3) 福祉 增進	<ul style="list-style-type: none"> 下部構造改善投資 保險制度의 開發 · 支援 	<ul style="list-style-type: none"> 共同施設의 設置 · 管理 共濟事業 직업의식의 고취 등
4) 共通	生產者團體 活動規範의 마련 · 支援	<ul style="list-style-type: none"> 農民 · 農業 보호를 위한 施策開發 · 建議

능하게 違行할 수 있을 것으로 外國의 事例등을 綜合할 때 판단된다. 이 경우 政府의 역할은 주로 團體의 활동에 대한 일반적인 規範 (여기에는 公正去來秩序 유지를 위한 規定의 마련과 감독 · 재재 등이 주로 포함된다) 을 마련하고 이를 정확히 施行하는 일이 된다.

나. 生產者團體를 통한 農政推進方向

生產者團體를 통한 農政의 적극적인 추진은 그것이 生產者의 利益과 부합될 때 團體의 活性化를 도모하는 일이 된다. 이를 위한 몇 가지 分野別推進方向을 정리하여 보면 다음과 같다.

① 生產者의 市場交涉力 向上

生產者의 市場交涉力 向上은 市場情報와 去來量의 規模化등이 先決條件이며 또한 商品의 흐름을 실질적으로 統制할 수 있어야 하기 때문에 生產者 協同組合이 유용한 組織手段이다. 協同組合은 他團體와는 달리 獨립된 하나의 經濟事業 主體로서 받아 들여지고 있기 때문이다. 우리나라의 경우 協同組合을 통한 生產者 地位向上을 위해서 해결해야 할 가장 시급한 과제는 變化하는 生產構造와 市場構造에 적응할 수 있도록 다양하고 전문화된 組合의 結成·運營이 가능하고 또한 自律性이 최대한 보장되도록 하는 方向으로의 改善이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 協同組合을 規制하고 있는 法令의 근본적인 改編이 필요하며 그 모형은 日本의 協同組合法과 같은 體系가 적절할 것이다(第3章 3節 참조). 또한 肥料, 農藥, 農機械 등 主要 投入資材 流通에 市場競爭原理를 최대한 導入함으로써 現 協同組合의 과다한 政策事業 의존을 축소시켜 組合事業의 관심을 生產者組合員의 自律的 流通改善事業에 둘 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

② 生產調節 및 價格支持

生產調節은 生產者의 自律的 調整을 유도하지 않고는 그 成果가 매우 의심스러운 事業이다. 生產者의 價格支持 또한 供給이 절대 부족한 農產物을 제외하고는 적절한 生產調節이 뒷받침되지 않으면 안된다. 生產調節과 價格支持는 品目의 特性에 따라 政府의 直接事業과 團體를 通한 事業으로 구분되는 것이 바람직하다.

政府나 公共法人(流通公社 등)에서는 주로 中·小農層에서 生產하고 國際競爭力이 미약하며 저장이 가능한 品目에 대하여 收買·輸入·備蓄·放出등 직접적인 市場操作을 통한 價格安定 혹은 支持事業을遂行할 필요가 있다. 中·小農의 團體結成 能力과 이에 所要되는 費用負擔 能力이 그들의 所得水準으로 보아 미약하기 때문이다. 이 범주에 속하는 品目으로는 현재 政府에서 취급하고 있는 쌀등 糧穀類와 양념채소류, 쇠고기 등이

포함될 것이다.

이들 외의 品目의 生產調節과 價格安定은 政府組織의 特性으로 미루어 보아 民間團體에 맡기는 것이 外國의 일반적인 추세이다. 品目의 特性別로, ①貯藏·加工이 곤란하여, 따라서 國內生產이 충분하고 生產의 國地化와 事業化가 진전된 品目(新鮮菜蔬, 계란등)은 協同組合을 위주로 한 生產者團體를 통하여 需要에 부응한 數量을 策定하여 生產·出荷契約을 맺고, 契約을 이행하는 대신 一定價格 이하로 市場價格이 下落하면 最低價格을 補填하여 주는 制度가 효과적일 것이다. 이 事業을 위한 必要資金은 契約에 응하는 生產者로부터 契約量에 따라 一定額을 부과하고 政府의 補助등과 합하여 별도의 民間價格安定基金을 助成·運營하는 것이 바람직하다. ②貯藏·加工이 가능하고 어느 정도의 規模化·專業化가 이뤄진 品目, 예를 들면 果實, 專賣作物, 林產物(밤, 표고등), 牛乳 등은 專門生產者團體, 특히 (協同)組合을 통하여 貯藏·加工 實需要者와 團體供給契約을 체결도록 하고 需要가 불확실한 一般市場 需要是 生產者個人의 판단에 맡긴다. 그러나 市場需要의 판단과 그 情報의 보급은 團體의 중요한 임무이다. ③貯藏·加工이 가능하여 生產이 企業·專業·副業등 다양한 계층에 의하여 生產되는 돼지고기, 닭고기와 같은 品目은, 특히 專·副業農의 生產調節과 이에 부응한 價格安定 보장을 위한 위 ①항과 같은 民間基金의 造成·運營이 바람직하여 企業의 대규모 생산에 대해서는 政府에 의한 生產 및 市場出荷에 대한 制限命令(현재 돼지에 대하여遂行되고 있음)制度를 더욱 發展시켜 나갈 필요가 있다.

③ 品目別 需要促進

우리나라의 경우 農·畜產物에 대한 需要促進活動은 주로 協會등 民間生產者團體에 의하여 部分的으로 遂行되고 있으며, 生產過剩時 政府主導에 의하여 일시 方便적으로 主導되고 있기도 하다. 그러나 外國 특히 美國과 유럽제국의 경우는 農·畜產物의 國內外 需要促進事業은 國家(政府)의 支援아래 民間團體에 의하여 활발히 수행되고 있음은 前章에서 살펴 본 바와 같다. 需要促進事業에는 商品의 質的改良과 새로운 商品의 開發과

이를 위한 研究와 弘報로서 國內外의 需要者를 확대시키는, 즉 商品需要曲線의 우측 이동을 도모하는 事業이다. 그러나 이러한 需要促進事業은 國家經濟的 입장에서 여러가지 長·短點이 論議되고 있어 이 事業에 대한 政府의 支援活動에 앞서 세심한 검토가 필요하다.

需要促進事業의 否定的인 側面으로는 우선 農產品 혹은 食品消費의 非彈力性(價格 및 所得에 대하여)을 들 수 있다. 食品消費의 非彈力性으로 어느 한 品目의 需要促進으로 인한 市場占有率의 增加는 필연적으로 다른 品目의 市場占有率의 下落을 초래하게 되고 이는 모든 品目으로의 需要促進事業을 유발하여 결국은 消費者의 食品消費費用을 증대시키고 事業費用을 경쟁적으로 擴張시킴으로써 生產者 生產費用의 증가를 가져 온다는 것이다.

食品需要促進事業에 대한 또 다른 부정적 見解는 消費者의 食品消費에 대한 知識의 向上을 들 수 있다. 어느 단기간동안의 需要促進으로 消費者의 食品消費形態를 잠정적으로 바꿀수는 있으나 점차 消費者의 知識向上으로 어느 特定品目에 대한 事業의 效果는 곧 相殺되어 근본적으로는 生產者의 利益增大를 가져오지 못할 것이라는 것이다. 일반적으로 食品市場은 供給에 의하여 주로 형성되는 價格條件에 따라 需要가 변화되기 때문에 生產者의 利益增大는 需要促進보다는 生產供給調節에 의하여 더욱 효과를 볼 수 있다. 이러한 이유로 生產供給調節事業은 政府와 生產者間에 폐리티價格과 같은 일정한 目標水準을 결정하는데 구체적으로 합의가 가능하나 需要促進事業은 이러한 구체적 목표와 그에 대한 評價基準設定이 곤란하다는 것이 큰 단점으로 지적되고 있다.

이 외에도 需要促進事業은 일반적으로 生產者들로부터 징수되는 “自助金”에 의하여 運營되고 그 事業內容이 廣告·宣傳에 많이 소요되고 있는 점을 감안할 때 이는 食品製造·加工業者 혹은 販賣業者들이 담당할 부분 까지도 生產者가 부담하는 結果를 초래한다는 주장이 있다. 事業運營을 위하여 特定機構의 設立 혹은 擴張이 불가피 한 바 이는 대부분 관료적 운영과 機構의 경직적 운영을 초래함으로써 事業運營效率을 떨어 뜨리기 쉽다는 점도 지적되고 있다. 또한 事業의 性格上 이 事業에 모든 生產者

를 참여시켜 이들로부터 費用을 징수해야 한다는 당위성 즉 “free rider”의 문제해결을 위하여 自助金 징수를 위한 法 制定등 국가간섭이 필요하다. 그러나 이는 自由民主主義的 資本主義體系가 지향하는 개인의 意思決定體系의 손실을 초래한다는 비판도 있다.

農產物 需要促進事業에 대한 이상과 같은 社會的인 否定的側面에도 불구하고 이 事業은 특별한 경우 긍정적인 면도 가지고 있다. 특히 海外輸出, 輸入代替, 非農產物과의 경쟁적인 品目(음료수, 섬유류·등)에 대한 需要促進活動은 國內農業資源의 活用度를 증대시켜 전체적으로 國富 혹은 農業生產所得의 증대를 가져올 수 있게 한다. 그리고 學校給食이나 營養教育, 食品의 安定性 提高를 위한 食品改良, 生產效率性 增大등을 위한 研究事業費의 支出등은 國민의 健康增進과 農業生產費의 節減을 가져올 수 있다는 주장이다.

이상과 같은 農產物의 需要促進事業에 대한 부정적 혹은 긍정적인 측면을 고려할 때 우리나라의 경우 이 事業에 대한 農政의 觀心範圍는 매우 制限的이다. 우선 國內生產이 일반화된 品目중에서 非農產品과의 需要代替가 가능한 品目은 牛乳와 生絲 혹은 憬직물등을 들수 있으며, 輸出이 가능한 品目은 더욱 많은 검토가 필요하겠지만 果實, 林產物(밤, 표고등), 花卉類, 專賣作物(人參, 담배)등이 있으며 輸入代替農作物로서는 糜穀類, 감자, 茶類 정도를 들 수 있다.

糜穀은 대부분 中·小農에 의하여 生產되는 등 農政의 主觀心 品目이기 때문에 이에 대한 需要促進은 生產者團體에 맡기는 것 보다는(生產者團體 結成 또한 용이하지 않음) 政府나 公共法人이 研究機構設立과 그 結果의 弘報등을 통하여 遂行함이 바람직하다. 輸出可能 品目중 人參을 제외하고는 아직 輸出量이 미미하고 우리나라 商品의 國際的 比較優位 확보 상태가 불확실함으로 우선 生產基盤擴充과 組合등을 통한 試驗的 輸出에 주력할 필요가 있다. 專賣作物의 海外需要促進事業은 專賣公社에서 擔當할 性格이다.

非農產品과 需要競爭品인 牛乳는 그 競爭商品의 原料가 輸入에 의존하고 있음으로 그리고 牛乳의 國民營養的 측면에서도 民間團體에 의한 需

要促進을 支援해줄 對象으로서 가장 적절한 品目으로 판단된다. 물론 이러한 事業의 실시를 위해서는 事業에 대한 生產者의 意思統一이 先決課題이며 이들로부터 需要促進事業을 위한 費用分擔意思가 확인되면 生產者團體인 專門協同組合과 加工業者등 流通業者가 공동으로 참여하는 消費促進事業機構를 設立하고 自助金의 징수는 集乳段階에서 징수하여 共同管理할 필요가 있다. 그런데 自助金의 부과는 生產者 費用으로만 하기 보다는 流通業者도 一定比率 分擔하도록 책정함이 바람직하다. 이를 위해서는 최근 論議되고 있는 集乳先 一元化 制度등의 확립은 事業의 效率化 증진을 위해서 중요하다. 그리고 生產者와 流通業者 共同으로 設立된 消費促進事業機構는 生產調節事業도 併行하여 推進함이 効果的일 것이다.

④ 全農民의 利益代辦機構

앞으로 예상되는 地方自治制의 擴大등 政治制度 發展에 따라 農政全般에 걸친 모든 農民의 利益代辦이 가능한 機構의 設立을 검토할 필요가 있다. 協同組合이나 協會등의 生產者團體는 品目爲主이며 그 대상 또한 어느 정도의 商業的 專業化를 이룩한 生產者를 대상으로 하는 團體이며, 따라서 그 活動도 特定品目이나 事業에 국한되기 때문이다. 全農民의 利益代辦機構는 현재 우리나라의 商工會議所와 같은 機構를 뜻하며 이 機構를 통하여 政治體系上의 代議機構와 補完하여 일반적인 農民의 利益代辦이 이뤄지고 農業構造改善, 農地의 保全과 管理등 農政의 많은 부분을 農民自治的으로 해결 가능한 것으로 기대된다. 이 機構의 模型은 日本의 農業會議所나 이와 유사한 西歐의 一般農民團體組織 類型이 채택될 수 있을 것이다.

參 考 文 獻

- 經濟科學審議會, 「農協에 관한 問題點 및 改善方案」, 1967.11.
- 經濟企劃院, 「公正去來白書」, 1984.
- _____, 「事業者團體의 機能 合理化 方案」, 1985.10.
- 國際食糧農業機構 (FAO)韓國協會, 「主要國의 農業政策」, 1972.
- 金榮鑄 外譯, 「世界協同組合運動의 發展과 方向」, 農協專門大學, 1974.
- 農水畜產新報, 「'86 韓國畜產年鑑」, 1986.
- 農協中央會, 「世界諸國의 農協運動」, 1985.
- _____, 「主要國의 農產物流通」, 1985.
- _____, 「農政二十年史」, 1961.
- _____, 「農協二十年史」, 1982.
- 大韓水利組合聯合會, 「韓國土地改良事業 十年史」, 1956.
- 大韓蠶絲會, 「蠶絲會 二十五年史」, 1971.
- 文寄漢, “生產者組織의 本源的 機能과 活性化의 길,” 「現代養鷄」, 1986.6.
- 文定昌, 「韓國農村團體史」, 一朝閣, 1961.
- 朴永寅 外, 「自助金制度－美國自助金制度 視察報告書」, 大韓養鷄協會外 1986.9.
- 法制處, 「大韓民國 現行 法令集」, 各卷.
- 새마을指導者 연수원, 「새마을指導者 研修院 10年史」, 1982.
- 成培永 外, 「農業協同組合의 組織과 機能診斷」, 韓國農村經濟研究院, 1981.12.
- _____, 「農水產物流通公社 設立檢討를 위한 研究」, 韓國農村經濟研究院, 1986.

- 安秉永, “韓國의 利益集團과 政治發展,” 「韓國政治學會報」, 第 11 輯.
尹植, 「政治學」, 大旺社, 1976.
- 李敬遠, 「國際穀物市場과 食糧經濟」, 韓國經濟新聞社, 1986.
- 李奎億, 「市場構造와 獨寡占規制」, 韓國開發研究院, 1977.
- 李奎億 외, “事業者團體의 機能과 規制,” 「韓國開發研究」IV-4, 韓國
開發研究院, 1982.
- 李承潤外, 「韓國農協運營 評價報告書」, 1976.5.
- 李永錫, “西獨의 農產物販賣促進基金,” 「韓國農村經濟研究院ニュース」,
韓國農村經濟研究院, 1986.11.
- 張東燮, 「農村契에 관한 研究－農協과의 比較를 中心으로－」, 1973.
- 鄭燦吉, 「韓國協同組合의 發展」 研究叢書 12, 韓國農村經濟研究院, 1983.
- 陳興福, “韓國協同組合運動의 歷史的 起點에 관한 考察,” 「韓國協同組
合研究」 第 1 卷 1 號, 1983.
- 陳興福·金聖基, 「最新 農業協同組合論」, 光進文化社, 1977.
- 韓基春 外, 「農協制度改善 研究報告書」, 1977.11.
- 韓相震 外, 「韓國利益集團의 實態와 改善方案－經濟利益團體를 中心으로
－」, 現代社會研究所, 1985.
- American Institute of Cooperation, *Cooperatives 1980 ~ 81*
- *Keystone of Agriculture*, 1981.
- Frank, G.L., *U.S Agricultural Policy and the Federal and*
State Commodity Check-Off Programs, Nebraska
1980.
- Larzelere, H., “Cooperatives in Agricultural Marketing,”
Sorenson, V.L. (ed), *Agricultural Market Analysis*, Chap
11, Michigan State Univ., 1964.
- Münkner, H.H., “Cooperatives for the Rich or for the Poor,”
Asian Economics, No 17, Research Inst. of Asian
Economics, Seoul, 1976.
- Oldenstadt, D., and David Call, “Group Action in Agricultural

- Marketing," Sorenson, V.L.(ed), *Agricultural Market Analysis*, Chap. 10, Michigan State Univ. 1964.
- Rhodes, V.J., *The Agricultural Marketing System*, Grid Publishing. Inc, 1978.
- Sargent, M., *Agricultural Cooperation*, Gower, Great Britain, 1982.
- Spear, R., "Some Co-operative Development Strategies and Structures in Africa and Asia," *Year Book of Agricultural Cooperation*, I.C.A, 1982.
- Sprott, W.J.H., *Human Groups*, Penguin, 1958.
- 農業開発研修センター, 「農協運動の現状分析」, 家の光協会, 1974.
- 飯島源次郎, "農業協同組合と獨占禁止法," 「農經論叢」38集, 北海道大學 農學部, 1982.3.
- 小澤健二, "グレンジとビューロー; アメリカにおける一般農民団體の動向に關する一考察," 「農業総合研究」 Vol.39, No.4, 農業総合研究所, 1985.10.
- 野菜供給安定基金, 「野菜供給安定基金業務での案内」, 1984.
- 滝川勉(編), 「東南アジアの農業變化と農民組織」, アジア經濟研究所, 1985
- 全國農業會議所, 「農業委員會等 制度史」, 1976.
- 畜產振興事業団, 「畜產振興事業団案内」, 1984.

研究報告 131

農畜產物 生產者團體의 組織活性化方案 研究

1986년 12월

發行人 金 荣 鎮

發行處 韓國農村經濟研究院

①③① 서울특별시동대문구 회기동 4-102

登記 1979年 5月 25日 第 5-10號

電話 962-7311

印 刷 (株) 文 苑 社

出處를 明示하는 한 자유로이 引用할 수 있으나 無斷轉載 및 複製는 禁함.