

## 農地改良組合運營의 當面課題와 改善方案

李 重 雄\*

- I. 序 論
- II. 農組의 設立背景과 發展過程
- III. 農組運營의 當面課題
- IV. 農組運營의 改善方案
- V. 要約 및 結論

### I. 序 論

우리 나라에서 근대적인 水利事業이 시작된 것은 1906년 水利組合 條例가 발표된 이후부터이다. 水利組合의 設立目的은 水利施設의 效果的 維持管理를 통한 組合員의 農業生産力 증대에 두고 있어 水利施設의 設置事業은 國家 차원에서 지원되어 왔으며 組合은 다만 施設物의 유지관리를 담당해 왔다. 물론 시설물의 유지관리 체계는 그동안 政府行政 制度의 변천에 따라 수차의 法規 및 제도 변화는 있었으나 事業受惠者 農民의 團體인 水利組合, 土地改良組合, 農地改良組合 등으로 명칭을 전환하며 확장해 왔다. 현재의 수리시설 維持管理 주체인 農地改良組合은 農村近代化 促進法(1970)에 의거 大單位 水利事業地區의 水利施設物에 대한 維持管理와 區

劃整理 및 農事改良事業을 수행하고 있으며 受益者負擔 원칙과 自治管理라는 基本體制下에서 組合員의 費用負擔輕減 및 農用水供給의 원활을 기하고 있다.

그러나 고도경제성장에 따른 產業社會의 구조 변화로 水資源 保存 및 水利施設의 維持管理에 대한 개념이 변화하고 있는데 반해서 이에 부응한 法規와 制度的인 뒷받침이 뒤따르지 못하고 있어 農組運營에 많은 문제점이 노출되고 있는 것이 현실적이다.

따라서 本研究는 經濟社會構造 변화에 따른 농조운영의 當面問題를 파악함과 동시에 改善方案을 강구함으로써 조합운영의 건전한 발전을 통한 農業生産力 증대 및 農家經濟의 안정적 발전을 위한 政策方向을 제시하고자 한다.

### II. 農組의 設立背景과 發展過程

農地改良施設의 效果的 維持管理와 區劃整理 및 農事改良事業을 수행함으로써 組合員의 農業生産力 증대를 기하기 위한 農地改良組合의 설립은 이미 앞서서도 설명한 바와 같이 1906년 4월에 제정한 水利組合條例가 그 시발점이라 하겠다. 물론 그 이전에도 水利事業은 國家管理下

\* 首席研究員.

表 1 農地改良組合의 變遷狀況, 1908~1981

年 度	組合數	蒙利面積	組合當 蒙利面積	備 考
	(個所)	(ha)	(ha)	
1908	4	4,301	1,075	沃清西部, 監益, 密陽, 運山
1917	12	24,747	2,062	朝鮮水利組合令發布
1920	25	43,747	1,735	朝鮮產米增殖計劃(1920~1933)
1945	598	356,678	597	朝鮮增米計劃(1940~1945)
北韓	173	168,511	974	
南韓	426	188,167	443	8.15 解放
1961	198	341,237	1,723	土地改良組合으로 改稱 659個 組合을 1郡 1組合원칙에 의해 統合
1973	127	345,501	2,720	農地改良組合으로 改稱(1971) (農近法 1970) 266個 組合중에서 郡小組合統合
1981	103	433,387	4,208	123個 組合중에서 20個 隣近組合 統合

에 시행되어 왔으나 企業 또는 農民에게 水利組合團體를 法的으로 認定한 것은 이때가 시초라 하겠다.

<表 1>은 水利組合條例가 발표된 이후부터 현재 農地改良組合이 설립되기까지의 變遷過程을 나타낸 것이다. 近代의 水利施設을 갖춘 水利組合이 처음 설립된 것은 1908년 2월에 全北 沃清面部水利組合으로 蒙利面積 517.9ha에 主水源施設은 米堤와 般堤 등 2個 貯水池였다. 그후 韓日合併을 거쳐 朝鮮水利組合令이 제정되기까지의 水利組合數는 12개 組合에 蒙利面積은 24,747ha에 이르렀다.

특히 韓國農業을 日本의 食糧供給基地로 발전시키기 위해 실시한 朝鮮產米增殖計劃(1920~1933)과 8.15解放과 동시에 중단된 朝鮮增米計劃(1940~1945) 期間 중의 組合數는 무려 598개 組合에 蒙利面積도 356,678ha로 크게 확대되어 이 時期를 水利組合의 發展期라고도 말할 수 있겠다. 또한 이 時期에는 水利組合의 事業 범위도 종래의 灌溉·排水事業 위주에서 水害豫防事業을 비롯해 開畝 및 耕地整理事業은 물론 組合區域內의 土地改良事業 일체를 할 수 있도록 土地改良事業의 基本法 整備가 이루어졌을 뿐만

아니라 不實組合의 廢止와 組合債務에 대한 償還期間延長 및 國庫融資支援이 실시된 것도 特記할 사항이라 하겠다. 8.15解放 이후부터 政府 樹立을 거쳐 6.25動亂이 끝나기까지는 工事 中단地區의 繼續工事와 施設物의 維持管理事業 정도로 큰 진전을 보이지 못했으나 그 후 美國의 對韓援助로 組合의 設置事業은 다시 활기를 찾게 되었다. 특히 1953년에 체결한 政府와 水利組合聯合會의 UNKRA(國際聯合韓國再建團), UN軍司令部間의 「食糧增產 및 水利施設復舊를 위한 援助協定」은 土地改良事業의 投資財源 확보에 크게 기여함으로써 新規施設의 設置는 물론 復舊事業의 확장을 가속화시켰다. 또한 그동안 중앙에서 관장해 오던 更生組合의 각종 認可業務를 道知事에게 위임함으로써 地方自治運營에 말기였다.

1960년 4.19이후 農地改良事業은 기존 事業地區의 經濟性을 검토하여 經濟開發施策의 일환으로 전개되었으나 1961년의 5.16革命에 의해 중단됨과 동시에 第1次 經濟開發 5個年計劃으로 흡수되었다. 아울러 不良地區의 규제를 비롯해 既存 組合의 統合整備를 위해 「水利組合 合併에 관한 特別措置法」을 제정하여 1郡 1組合原則에

따라 695개의 水利組合을 198개 組合으로 縮少 改編함과 동시에 農地改良法을 근거로 명칭도 土地改良組合으로 개칭하고 組合의 합리적 運營과 건전한 발전을 기하기 위해 組合運營의 民主化 또는 自治化를 추구했다. 또한 組合運營의 건전한 발전을 위해 「土地改良事業 長期債整理法」을 제정하여 종래의 5年 据置 15年 償還期間을 竣工翌年度부터 30년 내로 연장함과 동시에 일부 組合의 事業 시행으로 인한 惠澤未洽地區 및 無惠澤地區의 長期償元利金 20億원을 國庫補助金으로 轉換處理하는 救濟策도 병행해서 실시했다.

1960년대 후반의 高度經濟成長에 따른 産業化·都市化의 進展은 都農間의 不均衡成長은 물론 所得格差를 크게 심화시키는 결과를 가져오므로써 農村問題가 國民經濟政策의 큰 과제로 대두되었다. 따라서 政府는 農地의 改良·開發·補填 및 集團化和 農業機械化에 의해 農業生産力을 증진시키고 農家住宅을 개량함으로써 農村近代化를 촉진시키기 위한 목적으로 1970년 1월에 土地改良事業法을 폐지하고 종합적인 農村近代化 促進法을 制定 公布하기에 이르렀다. 아울러 土地改良組合을 農地改良組合으로 개칭함과 동시에 會員組合의 中央機構인 土地改良組合聯合會와 당시 신설된 地下水開發公社(1969. 1)를 解體 統合하여 政府投資機關인 農業振興公社를 設立 발족함으로써 政府事業을 직영 또는 대행하게 하였다. 또한 組合運營의 건전한 발전을 위해 運營費輕減은 물론 組合員에 대한 還元事業을 擴大實施함과 동시에 群小組合統合을 통한 組合運營의 효율성을 기하기 위해 266개 組合을 127개 組合으로 縮小統合하였다. 아울러 農地改良 組合育成에 관한 特別措置法을 제정하여 全國 平均 長期債의 2배 이상 초과한 地區의 長期債

51億원을 다시 감면해 줌과 동시에 政府指導監督 下에 組合運營이 이루어지도록 했다. 그러나 統合 이후에도 일부 組合에서는 財政自立度를 비롯해 施設物 維持管理에 問題가 속출하고 있어 政府는 1981년에 群小組合 20개 組合을 隣近地域組合과 다시 統合改編함으로써 組合運營의 合理化 및 費用節減을 통한 組合員의 負擔輕減을 기하고자 하였다. 따라서 1981년에는 123개 組合을 103개 組合으로 統合改編함과 동시에 組合의 長期債도 1982년 409億 원과 1985년에 1,580億 등 2次に 걸쳐 追加減免해줌으로써 1986년 말 현재 總借入金額 5,877億원 중에서 政府의 4次 減免額 2,060億원과 農民既償還額 867億 원을 제하면 未償還額은 2,952億 원으로 크게 축소하기에 이르렀다. 그러나 이와 같은 政府의 對農組支援政策에도 불구하고 組合運營은 아직도 自立基盤을 구축하지 못하고 非效率的으로 이루어지고 있을 뿐만 아니라 施設物에 대한 維持管理 역시 미흡해 큰 문제로 대두되고 있는 것이 현실이다.

### Ⅲ. 農組運營의 當面課題

農組運營의 當面問題를 파악하기 위해서는 우선 組合의 設立目的과 機能 및 役割 등 運營의 基本條件부터 정리할 필요가 있다.

農組의 設立目的은 그 組合區域 안의 農地改良施設을 효과적으로 維持·管理하고 區劃整理事業 또는 農事改良事業 등을 수행함으로써 組合員의 農業生産力 증대에 기여한다(農近法 第 9條)라고 되어 있다. 또한 組合員의 資格은 組合區域 안에서 農業을 目的으로 使用·收益하는 土地所有者를 原則으로 하고 있으나 土地所有 形

表 2 規模別 事業費用의 構成

	事業費用 計 (百萬원)	構 成 比 (%)				
		給 水 費 用				其 他 費 用
		小 計	維持管理費	人 件 費	改 補 修 費	
2,000ha이하	142.2	49.0	17.3	20.5	11.2	51.0
2,001~3,000	235.8	54.4	16.6	20.2	17.6	45.6
3,001~5,000	415.1	43.2	11.6	15.1	16.5	56.8
5,001~9,000	622.5	59.1	20.3	27.1	11.6	40.9
9,001ha이상	1,909.0	54.5	18.6	13.6	22.3	45.5
平 均	510.5	53.2	17.4	18.1	17.6	46.8
ha 當 (千원)	109.1	52.4	17.0	19.3	15.9	47.6

대가 다르더라도 組合區域內에서 農業을 目的으로 사용하거나 收益을 올리는 土地 非所有者도 組合員의 資格을 갖는 것으로 되어 있다(農近法 第19條).

한편 組合의 運營은 組合員으로 구성된 總會 또는 代議員會에서 組合運營에 관한 제반적인 事項을 議決(農近法 第22條 및 第23條)하는 것으로 되어 있어 組合員의 自律運營을 전제로 하고 있으며 組合運營에 필요한 費用 즉 事業費와 經費는 收益者 負擔原則(農近法 第39條 및 第40條)에 의해 實費를 組合員이 부담하는 것으로 되어 있다.

이상과 같은 점을 감안할 때 農組運營은 農民 相互間의 相扶相助精神을 기본바탕으로 한 자율 운영을 전제로 하고 있어 非營利 自生團體라고 하겠다. 또한 事業은 農近法 第37條에 명시된 바와 같이 灌排水施設의 設置를 비롯해 農地改良施設의 維持管理, 區劃整理, 開發 및 開田農事改良事業, 農地 또는 農地保存 및 이용에 필요한 施設의 災害復舊와 기타 組合目的을 달성하기 위하여 필요한 事業 등으로 되어 있다. 그러나 현재 農組가 수행하고 있는 事業 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 事業은 <表 2>의 事業費 構成內譯에서도 나타난 바와 같이 農業

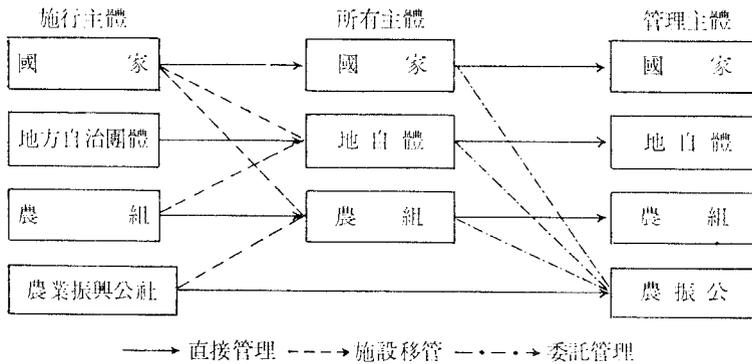
用水供給을 위한 施設維持費를 비롯해 人件費 및 施設改補修費 등 給水費用이 전체의 53.2%를 차지하고 있어 가장 높고 이어서 其他 費用으로 되어 있으나 이것은 固定資産取得을 위한 資本 計定轉出金으로 會計處理 측면에서 볼 때 現金 支出을 수반하지 않으므로 農組事業은 給水事業이 대종을 이루고 있다고 하겠다. 따라서 農組運營의 當面課題를 파악하기 위해서는 農地改良 施設의 維持管理 실태와 그에 따른 運營上의 問題點을 파악하는 것이 가장 빠른 지름길이라 하겠다.

### 1. 農地改良施設物 維持管理上의 問題

현재 農業基盤施設의 維持管理體系는 <그림 1>과 같이 施行主體가 所有主體가 되어 直接施設物을 維持管理하는 直接管理와 施行主體에 의해서 준공된 施設物의 所有權 및 債務 등 權利義務일체를 별도 管理主體가 인수하여 維持管理하는 引受管理 및 中央政府 또는 地方自治團體 및 일반團體가 관리하던 施設物의 효율적 維持管理를 위해 政府투자기관인 農業振興公社에 위탁해서 관리하는 委託管理 등으로 구분할 수가 있다.

農組가 관리하는 施設物의 대다수는 農組가

그림 1 農業基盤施設의 維持管理體系



施行 및 所有主體가 되어 관리하고 있으나 일부 施設物은 國家 또는 政府投資機關인 農業振興公社가 施行 主體가 되어 준공 후 農組에 所有權을 이관해서 관리하고 있는 施設物도 있다.

〈表 3〉은 水利施設 維持管理主體別의 施設數와 改補修對象施設數 및 灌溉面積을 나타낸 것이다. 總施設數 58,395個 施設 중에서 農組가 관리하는 施設數는 9,013개 시설로 전체의 15.4%에 지나지 않고 있어 市郡管理施設 비중 84.6%에 비해서 극히 낮음을 알 수가 있다. 그러나 灌溉面積을 보면 農組管理와 市郡管理面積은 각각 471千ha, 477千ha로 거의 같은面積을 보이고 있어 施設當 灌溉面積은 農組管理施設이 현저하게 높음을 알 수가 있다. 특히 農組管理 灌溉面積은 高度의 技術人力과 維持管理費用을 필요로 하는 貯水池와 揚排水場面積이 높은데 반

해서 市郡管理灌溉面積은 淤 또는 集水암거 및 기타 등 技術人力은 물론 維持管理費 역시 크게 필요로 하지 않는 면적이 높은 것으로 나타났다.

한편 水利施設 維持管理 主體別의 改補修對象 施設 비중을 보면 農組管理 시설의 경우 전체 9,013개 시설 중에서 30.5%인 2,747개 시설이 改補修對象 시설인데 비해서 市郡管理 시설은 49,382개 시설 중에서 9,384개 시설만이 改補修對象 시설로 전체의 19%에 지나지 않고 있어 市·郡의 경우 改補修對象 시설의 비중이 극히 낮음을 알 수가 있다. 특히 貯水池와 揚排水場과 같이 막대한 改補修 비용을 필요로 하는 施設物의 改補修對象 비중이 市郡管理 시설의 경우 10% 전후인데 비해서 農組管理 시설의 경우 40% 전후를 보이고 있어 農組施設物이 그만큼 老朽 시설로 改補修投資가 요구되고 있음을 말

表 3 水利施設 維持管理主體別 改補修對象現況, 1985

單位: 個所, %

總 施 課	農 組 管 理			市 郡 管 理			灌 溉 面 積 (千ha)					
	合計(A)	改 補 修 對象(B)	(B)/(A)	施設數(A)	改 補 修 對象(B)	(B)/(A)	施設數(A)	改 補 修 對象(B)	(B)/(A)	農 組(A)	市 郡(B)	(B)/(A)
貯水池	18,595	3,681	19.8	2,467	998	40.5	16,128	2,683	16.6	347	154	44.4
揚排水	4,986	938	18.8	1,926	682	35.4	3,060	256	8.4	109	53	48.6
淤	20,065	1,477	7.4	3,133	793	25.3	16,932	684	4.0	11	108	9.8倍
集水暗渠기타	14,749	6,035	40.9	1,487	274	18.4	13,262	5,761	43.4	4	162	4.1倍
計	5,839.5	12,131	20.8	9,013	2,747	30.5	49,382	9,384	19.0	471	477	101.3

表 3 農地改良事業 중 施設 改補修費의 推移

單位：百萬元

	農業基盤事業費總計(A)	農業用水開發事業(B)	用水開發事業中 施設改補修(C)	B/A(%)	C/B(%)
1970	18,736	15,011	136	80.1	0.9
1975	79,178	26,771	...	33.8	...
1980	224,713	73,134	6,888	32.5	9.4
1981	345,051	143,164	7,622	41.5	5.3
1982	376,490	150,628	6,379	40.0	4.2
1983	374,841	169,125	6,606	45.1	3.9
1984	415,564	192,199	6,990	46.3	3.6
1985	373,904	170,751	7,699	45.7	4.5
1986	419,615	158,694	9,501	37.8	5.9

資料：農政主要指標，農林水產部 各年度.

하여 주고 있다. 그러나 이미 <表 2>에서 본 바와 같이 103개 農組의 연간 平均事業費 510.5百萬元 중에서 改補修費는 89.8百萬元으로 전체 事業費의 17.6%에 지나지 않고 있어 施設物改補修에 대한 投資가 극히 미흡함을 알 수가 있다. 이것을 ha 당으로 계산하면 改補修費는 ha 당 事業費 109.1千원의 15.9%인 17.3千원에 지나지 않고 있다. 결국 施設物 改補修投資의 미흡은 施設物의 耐用年數를 감소시킬 뿐만 아니라 用水流失에 따른 費用 증대 및 用水 부족 현상마저 초래하고 있는 것이 현실적이다.

이상과 같이 水利施設의 老朽化에 따른 用水損失은 크게 두 가지 측면에서 그 원인을 밝힐 수가 있다. 즉 하나는 社會共益的 性格을 띤 施設의 維持管理를 經濟力이 부족한 農民에게 맡기고 政府支援投資를 게을리 했다는 점과 둘째로는 組合運營의 非効率性내지는 勁直性에서 비롯된 결과라 하겠다.

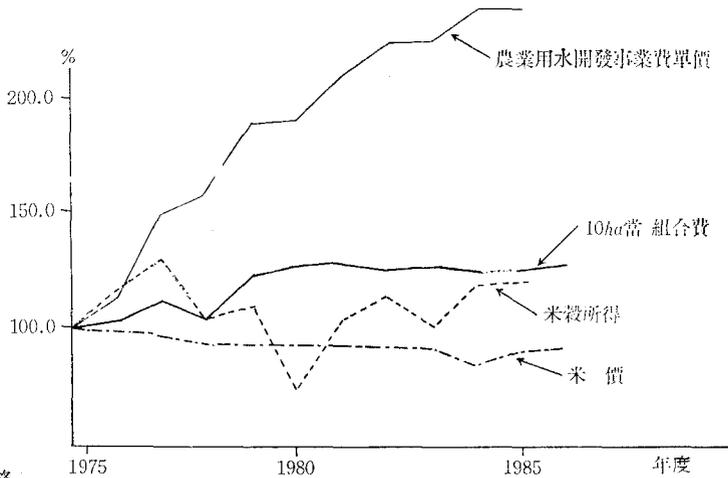
우선 <表 3>은 農地改良事業投資 중에서 農業用水開發事業 및 水利施設改補修를 위한 政府投資 비중을 年代別로 나타낸 것이다. 農業基盤造成事業費 중에서 차지하는 農業用水開發事業 비중은 40% 전후로 나타나 用水開發事業에 대한 投資가 활발히 이루어지고 있음을 알 수가 있

다. 그러나 用水開發事業 중에서 施設物에 대한 改補修投資 비중을 보면 전혀 投資를 하지 않은 년도도 있으나 높은 연도에도 10%를 초과하지 못하고 있어 과거 17년 동안에 평균 4%에 지나지 않고 있음을 알 수가 있다. 이것은 즉 政府가 農業用水開發事業에는 적극적으로 投資를 해왔으나 耐用年數 연장은 물론 機能強化를 위한 施設物 改補修投資에는 극히 미흡했음을 말하여 주고 있다. 결국 이와 같은 政府의 水利施設에 대한 事後管理投資 미흡은 施設物의 老朽化는 물론 불실화를 초래함으로써 그 기능을 발휘하지 못하게 한 하나의 원인이라 하겠다.

다음에 組合運營의 비효율성 또는 경직성을 들 수가 있다. 물론 組合運營의 비효율성과 경직성은 政府의 과다 개입에 의한 것과 組合運營 자체에서 비롯된 결과로 양분할 수가 있다.

農組運營은 事業收入과 事業外收入 및 特別利益收入으로 운영하고 있다. 事業收入은 組合費收入과 事業收入으로 구성되어 있으며 事業外收入은 國庫補助와 轉入金 및 移越金 등으로 구성되어 있다. 또한 特別收入은 固定資產處分差額과 資產收增額 및 債務辨濟 등으로 되어 있다. 農組의 1986년 收入財源別 構成은 事業收入이 68%, 事業外收入 25.6%, 特別利益 6.4%로 구

그림 2 農業 基礎事業單價와 農民負擔力 推移



- 1) 1980年 不變價格
- 2) 農業用水開發事業費는 貯水池 기준

성되어 있어 國庫補助를 제외하면 事業收入에 의존하고 있다. 또한 事業收入은 組合費收入이 92.5%를 차지하고 있으며 組合費構成은 一般組合費가 71.8%, 特別組合費 20.7%로 되어 있다. 그러나 一般組合費는 현재 農組의 指導監督機關인 農水産部指針에 의해 水源工別로 上限線을 정하고 있어 10a 당 貯水池地區 25kg, 揚水場地區 30kg, 揚排水場地區 35kg을 초과하지 않는 것으로 되어 있다. 결국 組合이 施設物에 대한 改補修投資를 증대시키기 위해서는 組合費收入이 일정하므로 이미 <表 2>에서 본 바와 같이 給水費 중에서 維持管理費와 人件費를 줄이는 수밖에 없으나 이 비용은 農用水供給을 위해 불가피하므로 施設物에 대한 改補修投資를 소홀히 하는 것도 하나의 원인이라 하겠다. 특히 <그림 2>에서 나타난 바와 같이 10ha 당 組合費는 1970년대 후반부터 최근까지 거의 일정한데 반해서 農業用水開發事業費 單價는 크게 증대되고 있어 水利施設에 대한 改補修投資가 제대로 이루어지지 못하고 있는 것도 부인할 수 없는 현실적인 문제라 하겠다.

한편 一般組合費 중에는 施設物의 減價償却積立금이 포함되어 있다. 減價償却積立금은 施設物의 代替를 위해 積立하도록 農近法 第39條5에 명시되어 있어 대부분의 組合이 상당액의 減價償却積立금을 적립하고 있다. 물론 減價償却積立금은 원래 施設物의 代替를 위해서 積立되는 費用이나 水利施設은 減價償却 기간이 지나도 改補修만 충실히 한다면 耐用年數가 연장될 뿐만 아니라 재기능을 발휘할 수 있으며 또한 現施設物을 代替할 수 있는 비용을 적립한다는 것은 불가능하므로 積立금은 실제로 改補修費用으로 轉用할 수 있게 되어 있다. 그러나 <表 4>에서 나타난 바와 같이 1986년 현재 減價償却積立금에 대한 改補修投資額은 19.2%에 지나지 않고 있어 극히 낮음을 알 수가 있다. 또한 農組가 보유하고 있는 主水源工을 비롯해 施設物의 評價額인 有形固定資産에 비하면 0.6%에 불과해 施設物 改補修投資가 組合自體內에서도 이루어지지 않고 있음을 알 수가 있다. 특히 農組의 有形固定資産評價는 현재 이루어지지 않고 있어 과거 설치 당시의 장부가액이므로 과소 평가되어 있는 것

表 4 農組施設資産對比 改補修投資現況

單位：百萬圓/農組

	改補修費(A)	減價償却積立金(B)	有形固定資産額(C)	A/B(%)	A/C(%)
2,000ha이하	15.8	177.6	4,150.7	8.9	0.4
2,001~3,000	40.4	197.7	6,878.9	20.4	0.6
3,001~5,000	70.7	369.3	12,307.1	19.1	0.6
5,001~9,000	71.5	529.8	21,353.0	13.5	0.3
9,001ha이상	422.6	1,733.7	43,400.5	24.3	1.0
平 均	89.6	465.6	14,089.7	19.2	0.6

이 현실이므로 現時價로 평가할 때 有形固定資産에 대한 改補修投資 비율은 극히 낮다고 하겠다.

이와 같이 組合이 施設物改補修投資를 소홀히 하고 있는 것은 이미 앞에서 설명한 組合費收入 문제도 있으나 무엇보다도 큰 원인은 組合運營의 會計制度 特殊性에 따른 財務構造에서 빚어진 결과라 하겠다.

현재 組合의 運營은 營農期에 農用水를 공급하고 收穫期에 소요된 비용을 受益者로부터 受惠程度에 따라 配分徵收하는 先支出 後收入의 특수 會計方式을 쓰고 있다. 따라서 組合費가

납부되기까지는 自體資金保有額으로 충당하고 不足分은 외부로부터 一時借入金에 의해서 운영되고 있다. 결국 組合運營의 효율성을 기하기 위해서는 運營資金의 확보가 무엇보다 시급한 組合의 課題라 하겠다. 그 결과 <表 5>에서 나타난 바와 같이 組合은 積立金에 의해 財政自立度を 높이는 방향으로 운영해 長期轉用額을 제한 實保有額의 財政自立度は 무려 87%에 이르고 있어 財政自立도가 극히 높음을 알 수가 있다. 특히 組合의 財政自立도를 높이기 위한 積立金 내역을 보면 <表 6>과 같이 總積立金 1,002億圓 중에서 施設物에 대한 減價償却 積立

表 5 農組積立金 및 財政自立度

單位：百萬圓

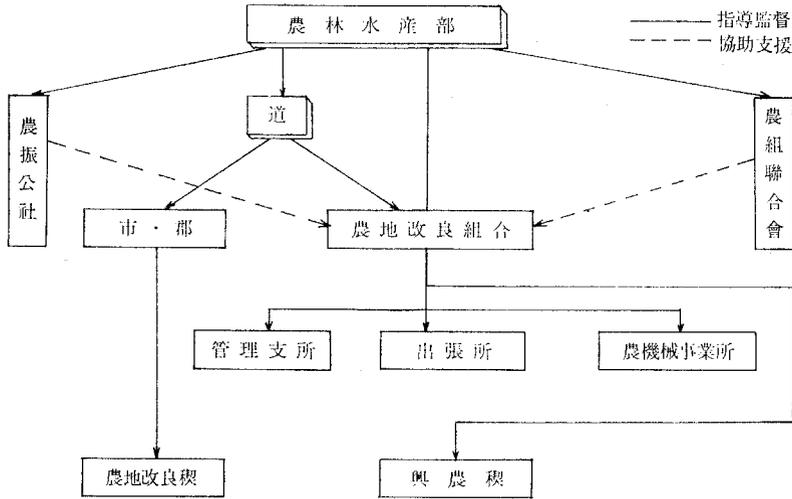
年 度	翌年度一般會計 豫算額(A)	積立金總額(B)	長期轉用額	實保有額(C)	自 立 度	
					A/B	A/C
1982	(83) 82,948	70,283	5,919	64,364	84.7	77.6
1983	(84) 78,797	78,483	6,288	72,195	99.6	91.6
1984	(85) 85,617	83,185	8,607	74,578	97.2	87.1
1985	(86) 97,969	91,346	9,177	82,169	93.2	83.9
1986	(87) 104,616	100,198	9,414	90,784	95.8	86.8

表 6 積立金 保有額內譯, 1986

單位：百萬圓

計	積 立 金 內 譯			長期轉用	實保有額
	減價償却	退職給與	其 他		
100,198	62,662	16,204	21,332	9,414	90,784
100%	62.5	16.2	21.3	9.4	90.6

그림 3 農地改良組合 指導監督體系



금이 62.5%로 가장 높고 이어서 其他 積立金 21.3%와 退職給與 積立金 16.2% 순으로 나타나 대부분이 施設物의 改補修投資에 이용할 수 있는 積立金인데도 불구하고 組合의 財政自立度를 위해 활용하지 않고 있음을 알 수가 있다. 이와 같은 組合의 비효율적인 財政運營은 施設物의 老朽化는 물론 組合員의 組合費를 가중시키는 결과를 가져오고 있다.

## 2. 農組運營體系의 當面問題

農地改良組合의 設立目的과 機能 및 役割은 이미 앞에서도 설명한 바와 같이 組合區域內의 農地改良 施設을 효과적으로 維持管理하고 區劃 整理事業 또는 農地改良事業 등을 수행함으로써 組合員의 農業生産力 증대에 기여하는데 있다. 또한 組合運營은 地域農民의 相互扶助精神을 기본 바탕으로 總會 또는 代議員會를 구성하여 자율적으로 운영하는 것을 전제로 하고 있다. 그러나 현재 農組運營은 農近法 第22條의 議決機關設立運營이라는 法的根據에도 불구하고 同法 附則 第9條 및 第10條의 จำกัด조치에 의해 總會

및 代議員會構成이 이루어지지 못하고 운영에 관한 모든 議決事項은 農林水産部長官의 승인을 받아야 하며 또한 組合任員의 任命 역시 農林水産部長官이 임명하는 것으로 되어 있다.

그러나 全國 郡單位에 설치된 農組를 中央의 農林水産部長官이 直接指導監督하는 데는 한계가 있어 현재 指導監督體系는 <그림 3>에 나타난 바와 같이 農林水産部長官이 農近法 第183條 및 同法施行令 第71條에 의해 各道知事에게 指導監督權限을 위임하고 있다. 따라서 현재의 指導監督體系는 일차적으로 道知事が 감독하고 農林水産部長官은 2차 감독하는 것으로 되어 있으나 同法施行令 第68條에 道知事の 指導監督을 일부 組合에 대해서는 管轄市長 또는 郡守 및 區廳長에게 위임할 수 있는 것으로 되어 있어 郡守가 직접 組合長을 겸임하는 組合도 있다.

<表 7>은 標本調査農組의 指導監督機關으로부터의 監督 내용을 나타낸 것이다. 직접 監督機關인 農林水産部長官보다도 道知事로부터의 監督이 더욱 많음을 알 수가 있다. 특히 道로부터의 職員呼出 및 業務承認은 組合業務의 過多는

表 7 監督機關의 監査 및 承認 件數, 1986

監督機關	業務監査 (件·日)	出張確認 (件)	職員呼出 (人·日)	業務承認 (件)	合計
農林水産部	2.2	2.2	3.3	2.2	9.9
道 知 事	2.0	9.4	49.4	53.6	114.4
計	4.0	11.6	52.7	55.8	124.3

註: 1) 調査農組 18個組合 平均.  
 2) 農林水産部の 業務承認은 道知事 經由事項임.  
 調査 18個農組는 抱川, 水華, 漢江, 原城, 中央, 報恩, 淸原, 唐津, 禮唐, 井邑, 全北, 和順, 榮山江, 禮川, 安東, 善山, 咸安, 金海임.

물론 複雜性을 초래하는 결과를 가져오고 있다. 또한 組合運營의 최고 責任者인 組合長의 선출은 農近法 第30條 2에 總會 또는 代議員會에서 組合員이 선출하는 것으로 되어 있으나 同法附則 第10條의 暫定措置에 의해 總會 또는 代議員會가 구성될 때까지 農林水産部長官이 임명하는 것으로 되어 있다. 그 결과 標本調査農組의 역대 組合長 出身職種을 보면 <表 8>과 같이 總 83명 중에서 公務員이 64人, 政黨人 4人, 農業團體長 2人, 軍人 및 言論人이 각각 1人 등 公職出身이 72人으로 약 87%를 차지하고 있고 農組職員은 전체의 13%인 11人에 지나지 않고 있는 것이 현실정이다. 물론 行政機關의 經驗이 있는 經歷所持者를 組合長으로 임명할 경우 經營能力 면이나 使命感 면에서 農民代表보다 월등할 뿐만 아니라 關係機關과의 協助도 용이해 組合運營의 효율성을 기할 수 있는 장점이 있어 유리한 면도 있다고 하겠으나 地域實情에 미흡해 組合員과의 의견이 불일치할 뿐만 아니라 행정적인 조치에 치중하는 경향이 많아 組合員으로부터 協助는 물론 共感을 받지 못하고 있는

表 8 組合長의 出身別 職種<sup>1</sup>, 1961~87

職 種	公務員	農組職員	農業團體長	政黨人	軍人	言論人	計
人數(人)	64	11	2	4	1	1	83
構成比(%)	77.1	13.3	2.4	4.8	1.2	1.2	100

1) 調査農組 18個 組合.

表 9 調査農組의 年間平均 職員採用 및 轉補狀況

	採 用			昇進 및 職員交流				
	公採	特採	計	昇進	轉入	轉出	交流 計	
人員(人)	0.2	1.5	1.7	2.5	0.8	0.6	0.3	4.2
構成比(%)	11.9	88.1	100	59.0	20.0	14.8	6.2	100

註: 調査農組 18個組合

것도 현실이다. 또한 組合職員의 採用 및 昇進에 있어서도 <表 9>에 나타난 바와 같이 公採보다도 特採 비중을 높이는 결과를 가져와 組合職員構成面에서 불합리할 뿐만 아니라 職員의 昇進機會감소에 따른 사기 저하로 직무자세에도 큰 영향을 미치고 있는 것이 현실정이다. 특히 組合職員의 職務意慾 상실에 따른 服務姿勢 태만은 組合員으로부터 不信感을 초래하는 결과를 가져와 組合運營에 대한 組合員의 協助와 參與意識을 저하시키고 있는 것도 부인할 수 없는 현실문제라 하겠다. 따라서 組合에서는 組合員으로 구성된 運營委員會를 설치해 組合運營의 效率性을 기하고 있으나 현재 설치 운영하고 있는 運營委員會는 議決機關이 아닌 組合長의 諮問機關이기 때문에 그 기능을 전혀 발휘하지 못하고 있는 것도 현실적인 문제라 하겠다. 특히 運營委員會의 委員은 마을單位 與 農稷長 중에서 組合長이 임명하는 것으로 되어 있어 組合長任命에 따른 문제점 및 組合員의 불만 역시 많은 것으로 나타났다.

한편 組合運營에 직접 참여하는 與農稷組織의 구성은 1964년 8월 農林水産部長官이 農組末端組織整備 強化 準則에 의한 것으로 組織構成 목적은 農組運營의 제반사항에 대한 諮問과 協助를 함으로써 組合員間的 信賴感造成 및 相扶相助를 통한 地域社會와 農組 발전을 기하는데 두고 있다. 현재 與農稷 수는 전국 103개 組合에 5,292개의 與農稷가 自然部落 단위로 구성되어

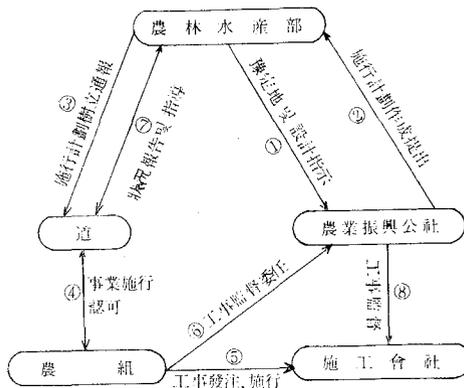
있으며 部落單位 興農稷에는 1人의 興農稷長을 組合長이 任命委任하도록 되어 있다. 그러나 興農稷가 自然部落單位로 구성되어 있어 興農稷에 따라서는 組合員이 수백 명에 달하는 곳도 있으나 적은 곳은 4~5명의 組合員으로 구성되어 있어 小規模 興農稷의 경우 그 機能을 발휘하지 못하고 있는 것도 현실적인 문제이다. 또한 組合長이 임명한 興農稷長 역시 里長이나 새마을 指導者 등 部落業務를 遂行하는 農民이 겸임하고 있어 業務가 과다할 뿐만 아니라 일반 行政業務의 경우 業務遂行에 따른 報酬를 行政機關으로부터 받고 있으나 興農稷長의 경우 職責은 부여하고 있으면서 報酬 면에서는 無報酬이므로 興農稷運營에 관해서 큰 관심을 가지고 있지 않은 것도 현실적인 문제이다.

農組事業의 效率性을 기하기 위한 支援 및 協助 체계는 이미 <그림 3>에서 본가와 같이 農業振興公社(이하 農振公이라 약칭함)와 農地改良組合聯合會(이하 農組聯合會라 略稱함)가 있다. 農振公은 政府投資機關으로 農地改良 전반에 걸친 사업을 실시하는 기관으로 農近法 第183條 및 同法施行令 第71條 2에 명시되어 있는 바와 같이 50ha 이상의 農地改良事業 基本計劃樹立

및 施行計劃書作成을 農林水産部長官의 權限委任을 받아 실시하는 것으로 되어 있다. 또한 農組聯合會는 會員組合의 中央機構로서 農近法 第68條 4에 명시된 바와 같이 組合는 農組聯合會에 會員이 된다고 規定되어 있으며 事業 역시 農近法 第68條 6에 會員의 共同利益이 되는 事業으로 調查研究 및 指導事業을 비롯해 任職員의 教育訓練, 換地事業, 調查設計 및 工事監督, 政府 또는 會員의 委託事業 및 聯合會 목적 달성을 위한 사업 등으로 되어 있어 農振公事業과 거의 유사한 사업을 부여하고 있다. 그러나 현재 組合의 農地改良事業은 이미 앞서서도 설명한 바와 같이 農近法 第183條 및 同法 施行令 第71條 2에 의해서 農振公이 실시하는 것으로 한정하고 會員組合의 中央機構인 農組聯合會는 權限委任事項에서 제외되 會員組合이 위임하는 사업만하고 있어 실질적으로 事業에 대한 農組聯合會와 會員組合間의 連繫關係는 두절되었다고 하겠다. 결국 이와같은 農組運營의 效率性을 위한 技術支援 및 協助體系의 二元化는 組合運營에 큰 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 組合員의 불만 요소가 되고 있다.

우선 農振興公의 기술 지원 및 협조 체계를

그림 4 事業施行體系



보면 <그림 4>와 같이 農林水産部가 農振公에 豫定地選定 및 施行計劃을 지시해서 施行計劃이 수립되면 農組는 事業施行認可를 받아 施工會社와 工事契約을 맺음과 동시에 農振公에 工事監督을 위임하게 된다. 이것은 마치 施行主體인 農組는 事業施行에 따른 형식 절차만 갖출뿐 基本調査를 비롯해 計劃樹立 과정에 전혀 참여하지 못하고 있어 農地改良事業이 地域農民보다도 他意에 의해서 이루어지고 있음을 알 수가 있다. 결국 이와 같이 地域 실정에 밝은 農組를 基本調査부터 事業施行 計劃樹立에 이르기까지 참여시키지 않음으로써 여러가지 문제가 발생하고 있는 것도 현실정이다. 그 예로서 事業進行過程에 地域住民으로부터 민원이 야기되어 事業設計를 변경해야 하는 문제가 발생할 뿐만 아니라 설사 工事が 완성되었다 하더라도 지역 여건을 충분히 고려하지 않아 그 機能을 발휘하지 못하는 문제점을 안고 있어 事後管理에 따른 農民의 財政負擔 또한 증대되고 있는 것이 현실정이다.

한편 農組聯合會事業의 경우도 會員組合의 共同利益이 되는 事業보다는 自體維持를 위한 事業에 치중하고 있어 會員組合에 큰 도움이 되지 못하고 있는 것도 부인할 수 없는 현실이라 하겠다.

<表 10>은 1986년도 農組聯合會의 전체 投資內譯 중에서 事業費만을 事業內譯別로 나타낸 것이다. 總事業費는 약 8億원으로 農組聯合會 豫算決算額 56億 원의 14.4%에 지나지 않고 있어 극히 미흡함을 알 수가 있다. 또한 事業費중에서도 會員組合에 대한 事業費는 24.1%인 약 2億원에 지나지 않고 있으며 이것을 農組聯合會 總豫算額에 비하면 3.6%밖에 되지 않아 還元事業 역시 크게 미흡함을 알 수가 있다. 특히 試驗研究費는 總事業費의 1.2%에 지나지 않고 있어 會員組合에 큰 도움이 되지 못하고 있다. 또

表 10 農組聯合會 事業費內譯 및 投資額, 1986  
單位: 千圓

事業別	豫算額	決算額	構成比率
計	1,046,106	812,095	100%
農組事業費	240,526	195,815	24.1
調査設計費	405,159	295,333	36.4
工事監督費	206,198	167,312	20.6
換地費	184,012	143,682	17.7
試驗研究費	10,203	9,953	1.2

資料: 第 9 期 決算報告書, 農地改良組合聯合會.

한 農組任職員에 대해서 실시하고 있는 教育역시 施設과 人力을 확보하지 못하고 있어 현재 農振公에 委託教育하고 있으며 自體教育은 補充教育만 실시하고 있어 명실상부한 會員組合의 中央機構로서 그 機能을 발휘하지 못하고 있는 것도 부인할 수 없는 현실이라 하겠다.

## Ⅵ. 農組運營의 改善方案

### 1. 施設物 維持管理體系의 改善

農組의 設立目的 및 事業은 이미 앞에서도 설명한 바와 같이 施設物의 效率인 維持管理에 있어 農組運營의 當面課題 역시 施設物 維持管理에 따른 問題 발생은 재삼논할 여지가 없다

따라서 農組運營의 당면한 문제를 해결하기 위해서는 우선 施設物에 대한 性格과 概念을 정립한 다음 이에 따른 施設物 維持管理 체계를 모색하는 것이 문제 해결의 지름길이라 하겠다.

현재 水利施設의 維持管理는 이미 <그림 1>에서 본 바와 같이 국가가 직접 관리하는 것을 비롯해 地方自治團體管理와 農組管理 및 農振公管理로 大分할 수가 있다. 물론 여기서 農組管理를 제외하면 모든 水利施設物은 政府라는 公的 차원에서 維持管理를 하고 있으며 維持管理에

필요한 費用 역시 어떠한 형태로든지 정부 재정에서 承擔하고 있다. 다만 農組管理만 收益者負擔原則에 의해 施設物 維持管理에 필요한 비용을 農民이 부담하고 있다. 그러나 水利施設이 水資源의 保存 및 利用은 물론 災害豫防의 성격 을 띠고 있다는 점에서는 政府管理施設이건 農民 團體인 農組管理施設이든간에 같은 公益의 性格을 띠고 있다고 하겠다. 그러면 이와 같이 社會公益의 性格을 가진 社會間接資本을 經濟力이 부족한 農民에게 부담시킨다는 것은 收益者負擔原則의 衡平에도 맞지 않는다 하겠다. 특히 최근의 高度經濟成長에 따른 産業化의 進展은 産業用水需要 증대와 아울러 農村地域의 混住化에 따른 生活用水需要 역시 매년 증가하고 있어 水利施設에 대한 수혜자도 不特定 多數化되고 있어 水資源의 保存 및 利用이 질실히 요구되고 있는 이 시점에 農組管理施設物의 維持管理를 能力이 부족한 農民에게만 부담시킨다는 것도 社會衡平에 맞지 않는다 하겠다. 또한 최근 農村都市化내지 工業化에 따른 農業用水汚染 및 施設物 破壞로 施設物 維持管理에 필요한 費用이 매년 증대되고 있는데 이같은 社會費用을 農民에게 전가시키는 것도 또한 社會衡平에 어긋

난 처사라 하겠다. 따라서 農組管理 水利施設에 대한 性格을 과거의 단순 農用水供給概念에서 벗어나 地域用水供給을 위한 公益的 性格을 띤 社會間接資本으로 性格과 概念을 전환함으로써 國家 次元에서 維持管理하는 것이 施設物의 老朽化 방지는 물론 農民負擔을 경감하는 바람직한 政策方向이라 하겠다.

〈表 11〉은 施設物 投資方式과 維持管理體系의 改善方案을 몇 가지 案別로 검토한 것이다.

第 1 案은 施設의 設置費用과 代替費用을 100% 國庫補助하고 施設所有 및 維持管理는 현행과 같이 農組가 부담하는 방안이다.

第 2 案은 設置事業부터 維持管理까지 國家가 직영하는 현재 建設部の 多目的 댐 管理運營方式이다.

第 3 案은 第 1 案과 第 2 案의 折衷형으로 施設 設置 및 維持管理에 대한 國庫 지원을 대폭 확대함과 동시에 平野部施設의 維持管理를 農民에게 委記管理하는 方案이다. 즉 施設物設置와 代替 및 水源工改補修는 國家가 부담하고 農民은 실제 導水部分인 平野部の 用水路 維持 및 改補修를 擔當하는 收益者負擔 원칙에 의한 방안이다. 다만 平野部에서도 幹線水路와 大型排水路는

表 11 投資方式의 轉換과 維持管理體制 改善案

		1 案		2 案		3 案	
投資方式		設置事業 100% 國庫補助		水利施設 課置, 管理 國家直營		水源工設置, 管理 國庫負擔 平野部收益者負擔	
施設所有	水源工 平野部	農民	農民	國家	國家	國家	農民
維持管理限界	施設代替 施設維持 改補修	國家	農民	國家	國家	國家	農民
費用負擔方法		農民	農民	國家	國家	國家	農民
維持管理主體		農組	組合	農組	費用	用水使用料	國家 및 國家委託團體
						給水費用 農民負擔	農組 및 其他團體

表 12 水利施設投資 및 維持管理體系別 組合費構成

單位：%/10a當

組合費項目	費用項目	現 行	1 案	2 案	3 案		
					60%補助	50%補助	40%補助
一般組合費	事業費用	31.6	31.6	31.6	12.7	15.8	18.9
	管理費用	39.8	29.1	—	11.7	14.6	17.4
	其他費用	5.8	5.8	—	1.2	4.3	4.6
	小 計	77.2(23.7)	66.5(20.4)	31.6(9.7)	25.6(7.9)	34.7(10.7)	40.9(12.5)
特別組合費	損益計算費用	10.7	3.9	—	1.5	2.0	2.4
	資本計定轉出分	12.1	9.5	—	3.8	4.7	5.7
	小 計	22.8(7.0)	13.4(4.1)	—	5.3(1.6)	6.7(2.0)	8.1(2.5)
組 合 費 合 計		100(30.7)	79.9(24.5)	31.6(9.7)	30.9(9.5)	41.4(12.7)	49.0(15.0)

註：( )는 kg임.

地域의 下部構造 性格이 강하므로 維持管理에 따른 國庫支援이 있어야 하며 用水路의 構造物 또는 現代化는 改補修라기보다는 設置事業의 성격이 강하므로 國庫에서 보조하는 것으로 해야 한다.

이상의 施設投資 및 維持管理에 따른 10a 당 組合費構成을 나타낸 것이 <表 12>이다. 현행은 1986년 103개 組合의 10a 당 平均組合費 30.7kg 과 그 構成要素를 나타낸 것이다.

第1案은 設置事業에 따른 長期債負擔 및 施設代替를 위한 減價償却積立金을 적립할 필요가 없어 組合費 24.5kg 으로 현행보다 약 20% 감소하나 施設維持管理에 따른 農民負擔은 현재와 같아 큰 도움이 되지 못한다.

第2案은 水利施設의 社會間接資本化라는 개념 하에 모든 施設의 設置 및 維持管理를 政府가 하고 다만 農民은 用水使用者로서 使用料만 지불해 組合費가 9.7kg 으로 현행의 약 32% 수준의 組合費만 부담해 農民 입장에서 볼 때 가장 바람직한 방법이라 하겠으나 國家의 財政負擔이 너무 클 뿐만 아니라 管理主體가 國家에 한정될 경우 灌溉用水라는 農業의 特性이 무시되기 쉬운 문제를 안고 있어 水利施設의 운영이 實需要者인 農民과 유리될 가능성을 내포하고

있다.

따라서 가장 바람직한 水利施設物의 維持管理體系는 第3案이라 하겠으나 政府補助率에 따라서 農民이 부담하는 組合費는 10a 당 9.5kg 에서 15kg 에 이르기까지 큰 차이를 나타내고 있다. 그러나 최근 政府의 農業綜合 對策의 일환으로 발표한 農組의 一般給合費를 10a 당 10kg 선을 감안할 때 국고 보조는 50% 선이 가장 바람직한 方案이라 하겠다. 또한 이 對案에 의한 10a 당 組合費는 12.7kg 으로 현재 市郡農地改良 稷의 稷費 13.6kg 수준까지 낮출 수 있어 水利施設 維持管理 체계의 二元化에 따른 農民의 불만을 해소하기 위한 방안으로서도 가장 바람직한 방법이라 하겠다.

## 2. 農組의 財政運營改善

農組의 財政運營은 先支出 後收入이라는 會計制度의 特殊性을 지니고 있어 운영의 원활을 기하기 위해서는 무엇보다 財政自立度를 높일 필요가 있다. 그 결과 현재 農組의 財政自立度는 이미 <表 5>에서 본 바와 같이 平均 96% 수준에 이르고 있으며 전체 農組의 30% 이상은 이미 財政自立度를 상회하고 있는 것으로 나타났다.

組合의 豫置金을 높이기 위한 方法으로 현재 施設物의 減價償却 積立金을 비롯해 退職紛與積立金 및 기타 積立金 등 會計上의 積立金 制度를 도입하고 있다. 또한 積立金은 管理費에 포함하고 있어 農組運營費 중에서 事業費 44.5%에 비해 管理費 비중은 41.6%로 높게 나타나고 있다.

특히 積立金 중에서도 이미 <表 6>에서 나타난 바와 같이 施設物 代替 및 改補修를 위한 減價償却 積立金과 其他 積立金이 80% 이상을 차지하고 있는 것이 특징이라 하겠다. 그러나 기존 施設物의 代替를 위한 積立金을 農民이 積立한다는 것은 도저히 불가능할 뿐만 아니라 어차피 새로운 施設을 설치할 때 國庫 지원이 불가피한 문제이므로 이들 積立金은 당연히 시설 현대화 사업에 투자하든가 또는 회원의 組合費를 輕減하는 還元事業으로 轉用되어야 하겠다.

### 3. 農組運營體系의 改善

農組는 農民 상호간의 扶助 정신을 기본 바탕으로 설립한 農民의 非營利 自生團體이므로 운영 역시 農民의 자율적이며 민주적인 方法에 의해서 이루어지는 것이 農組의 건전한 운영 발전을 위해서 가장 바람직한 방향이라고 하겠다. 그러나 현재 農組運營은 國庫에 의해서 설치된 水利施設의 維持管理와 農地改良事業을 수행한다는 이유로 農近法 暫定措置에 의해 總會 또는 代議員會 構成이 유보됨으로써 政府指導監督 하에 운영이 이루어지고 있어 指導監督의 多元化 내지 過剩監督으로 인한 운영의 自律性 결여는 組合 발전에 큰 障礙요인이 될 뿐만 아니라 農民으로부터의 불만 요인이 되고 있다. 물론 農組運營이 막대한 國庫에 의해서 이루어지고 있어 정부의 개입이 불가피하나 政府指導監督의 多元化에 따른 業務過多 및 過剩監督에 따른 운

表 13 指導監督體系의 改善方案

順位	指導監督體系의 改善方案	頻 度
1	自治制復活(總會機能復活)	10/18
2	農組聯合會 機能強化(監督機能 부여)	4/18
3	監督機關 單一化(農林水產部)	3/18
4	專門監督機關 設立(農業水利公社, 水利廳)	2/18

註：調查農組 18個組合.

영의 경직성을 해소함으로써 組合運營의 건전한 발전을 기하기 위해서는 指導監督 체계의 一元化 및 운영의 自律性이 보장되어야 하겠다.

<表 13>은 標本調查農組의 指導監督 체계에 대한 改善方案을 나타낸 것이다. 調查農組 18개 組合 중에서 10개 組合이 總會 또는 代議員會復活을 통한 自治運營을 요구하고 있으며 4개 組合은 農組聯合會 機能強化를 위해 監督機能을 부여하도록 하고 있다. 또한 監督機關을 農林水產部로 單一化할 것을 요구한 農組가 3개 組合이며 2개 組合은 農業水利公社나 水利廳 등 專門機關 설립에 의한 指導監督을 바라고 있다. 그러나 기존 農組關聯機關이 엄연히 존재하고 있는데도 불구하고 專門監督機關을 신설한다는 것은 국가 재정적으로 浪費일 뿐만 아니라 기대하기 어려운 문제를 안고 있어 불가능한 문제라 하겠다. 또한 指導監督機關을 農林水產部로 단일화할 경우 全國 郡單位에 조직된 103개 農組를 農水產部長官이 직접 監督하는데도 한계가 있어 政府 指導監督을 대행할 수 있는 기관이 불가피하다고 하겠다. 이와 같은 점을 감안할 때 政府指導監督의 효율성을 기하기 위해서는 會員組合인 農組聯合會에 일부 指導監督에 대한 權限을 부여함으로써 組合運營의 건전한 발전을 유도하는 것이 바람직한 指導監督 체계의 改善方案이라 하겠다. 특히 금후 地方自治制가 실시될 경우 農組運營 역시 自治運營이 불가피해 중앙에서 직접 指導監督하지 않으면 안되는 문

제를 안고 있으나 이 문제를 해결하는 방안의 하나로 현재 道知事の 監督權限을 會員組合의 中央機構인 農組聯合會에 위임함으로써 政府指導監督의 效率性은 물론 組合과 聯合會間의 連繫 強化를 통한 組合運營의 건전을 기할 필요가 있다.

한편 組合의 自治運營이 이루어질 경우 總會 또는 代議員會 構成에 의해 組合長選出에 따른 自律運營이 이루어져야하나 組合長 直選制에 따른 組合運營上의 문제 역시 발생할 것으로 예상된다. 그 예로서 組合長直選에 따른 公約남발과 浪費的 요인이 발생할 뿐만 아니라 地域間의 과다 경쟁으로 인한 地域感情 유발도 배제할 수 없다. 또한 經營能力이 없는 組合長이 선출될 경우 組合運營의 부실을 초래할 우려도 있다. 특히 特定 地域人의 선출에 따른 事業受惠 편중으로 地域 또는 組合員間의 갈등을 초래하는 문제도 배제할 수 없는 문제라 하겠다. 따라서 이와 같은 문제 발생을 해소하기 위해서는 專門經營人制를 도입하여 責任經營이 이루어져야하며 組合長은 經營者라기 보다는 組合의 대표로서 對政府 代辯人 役割과 專門經營人을 監督하는 위치로 定立되어야 하겠다.

또한 組合과 組合員間의 協助體系를 강화하기 위해서는 組合職員의 公正한 人事管理와 자기양양을 통한 職業意識 고치는 물론 복무 자세를 定立시킴으로써 對農民奉仕活動이 이루어질 수 있어야 하며 部落 단위 興農稷에 대한 법적 근거내지는 처우개선을 통한 興農稷 운영의 활성화를 기할 필요가 있다.

#### 4. 農組聯合會의 機能強化

農組聯合會는 會員組合의 中央機構로서 會員의 共同利益을 위한 사업을 하는 것으로 되어

있다. 그러나 현재 農組聯合會의 事業은 會員組合의 共同利益보다도 자체 유지를 위한 事業에 지나지 않고 있어 會員組合으로부터 크게 호응을 받지 못하고 있는 것이 현실이다. 이와 같은 문제는 會員組合에 대한 農組聯合會의 機能과 役割은 부여하고 있으나 그 機能과 役割을 감당할 수 있는 法的 根據와 政府의 정책적인 뒷받침이 이루어지지 않고 있는 데서 빚어진 결과라 하겠다. 따라서 農組聯合會가 명실상부한 會員組合의 中央機構로서 그 機能과 役割을 충분히 담당하기 위해서는 法的 根據와 政府의 정책적인 배려는 물론 農組聯合會 운영 체계의 대폭적인 개선이 요구된다.

우선 會員組合의 中央機構로서 共同利益이 될 수 있는 사업을 하기 위해서는 현재 農近法上에 주어진 農組聯合會의 임무 외에 組合과 聯合會가 연계관계를 가질 수 있는 법적 근거를 두어야 하겠다.

특히 금후 水利施設設置에 필요한 資金과 施設物 維持管理費를 國庫에서 지원할 경우 組合에 대한 政府의 指導監督은 더욱 강화되어야하나 地方自治制 실시에 따라 中央에서 103개 組合을 직접 指導監督하는 데는 한계가 있어 이를 대행할 수 있는 監督機構가 불가피하다고 하겠다. 이와같은 점을 감안할 때 政府 指導監督의 效率化를 기하기 위해서는 會員組合의 中央機構인 農組聯合會에 일부 行政指導監督 權限을 부여함으로써 組合과 聯合會間의 연계관계를 통한 組合의 건전한 발전을 기해야 하겠다.

한편 農組聯合會는 현재와 같은 自體維持를 위한 事業에서 탈피해 會員組合의 共同利益이 될 수 있는 事業으로 전환하여야 하며 이를 위해서는 政府의 財政支援은 물론 政府事業의 확대가 불가피하다. 특히 현재 組合의 政府事業이

農振公과 農組聯合會로 二元化되어 있는 것을 農組聯合會로 一元化함으로써 農組聯合會가 명실상부한 會員組合의 中央機構로서 그 機能과 役割을 담당할 수 있게 하여야 한다.

또한 農組聯合會의 機構도 현재와 같은 自體事業收益을 위한 機構에서 탈피해 會員組合의 共同利益과 봉사할 수 있는 機構로 組織을 擴大改編해야 하겠다. 그러기 위해서는 農組聯合會의 施設擴充은 물론 專門人力의 확보가 이루어져야 하며 이를 위한 政府의 財政支援 및 政策的인 배려가 뒤따라야 하겠다.

## V. 要約 및 結論

현재 農組運營은 당초의 設立 趣旨와는 달리 農近法의 잠정 조치에 의해 官主導인 운영이 이루어지고 있어 組合運營의 自律化 또는 民主化가 이루어지지 못하고 있는 것이 현실적이다. 물론 이와 같은 措置는 農組의 事業이 國庫에 의해서 설치된 水利施設의 維持管理와 農地改良事業을 수행하는 團體인만치 운영에 관한 政府指導監督은 불가피한 과제라 하겠으나 政府의 지나친 過剩監督은 組合運營의 건전한 발전에 지해요인이 될 뿐만 아니라 組合員의 對政府 불만 요인이 되고 있다. 따라서 組合運營의 건전한 발전을 위해서는 政府指導監督의 완화는 물론 組合運營의 自律化와 民主化가 무엇보다 선행되어야 하겠다.

특히 금후 地方自治制가 실시될 경우 組合運營의 自治化는 불가피하므로 自治運營에 따른 문제를 해결하기 위해서는 政府의 指導監督權限을 일부 會員組合의 中央機構인 農組聯合會에 위임함으로써 組合과 聯合會間的 연계관계를 통

한 組合運營의 발전을 기하는 것이 가장 바람직한 農組運營의 政策方向이라 하겠다. 또한 農組의 財政運營은 先支出 後收入이라는 會計制度의 特殊性 때문에 組合運營의 원활을 기하기 위해 현재 財政自立도를 높이는 방향으로 운영이 이루어지고 있으나 지나친 財政自立度 위주의 財政 운영은 農民의 組合費 부담을 가중시키는 결과를 가져온다. 특히 施設物 代替를 위한 減價償却積立金은 施設物設置가 國庫에 의해 이루어질 뿐만 아니라 新設置에 필요한 費用을 積立한다는 것도 不可能하므로 이들 積立金은 기존 施設物의 現代化 事業이나 그외의 還元事業으로 전용함으로써 組合員의 組合費 輕減은 물론 施設物의 現代化를 기하는 방향으로 財政運營이 이루어져야 하겠다.

한편 組合運營이 總會 또는 代議員會 構成에 의해 자율적으로 運營될 경우 組合長 選任도 組合員에 의해서 選出되어야 하나 組合長 直選에 따른 문제점 역시 많을 것으로 예상된다. 따라서 組合長 直選에 따른 문제점을 최소화하고 組合運營 효율성을 기하기 위해서는 專門經營人制를 도입함으로써 責任經營에 의한 組合運營의 발전을 기할 필요가 있다. 또한 專門經營人制 도입에 의한 責任經營이 이루어질 경우 會計制度의 改善은 물론 決算資料 電算化에 의한 經營評價를 실시함으로써 經營의 合理化를 모색해야 하겠다. 특히 財政運營의 效率化를 기하기 위해서는 中央指導監督機關의 承認 및 許可事業을 總會의 議決로 환원함과 동시에 農組에 대한 政府豫算의 編成 및 配分은 물론 운영에 관한 指導監督 機能을 農組聯合會에 부여함으로써 組合運營의 效率性을 통한 건전한 발전을 기할 필요가 있다. 그러기 위해서는 현재 農組聯合會의 機構 및 組織의 擴大改編은 물론 專門人力의 확

보가 무엇보다 시급하다고 하겠다.

끝으로 현재農組가維持管理하는施設物은公益的 성격을 띤社會間接資本이므로施設物설치는 물론維持管理에 필요한費用은國庫에서 부담함으로써農民의組合費 부담을輕減하는 방향으로 나아가야 하겠다.

#### 參 考 文 獻

- 金聖吳外, 「農組運營改善方案에 관한 研究」, 韓國農村經濟研究院. 1987. 12(C87--8).
- 金鳳九 外, 「農地改良組合運營改善方案」, 韓國農村經濟研究院. 1982. 10.
- 農業振興公社, 「農業基盤造成事業 施設物管理方案 研究」, 1986.
- 農地改良組合聯合會, 「農地改良組合 運營改善세미나」, 1986. 3.
- 韓國產業經濟研究院, 「農地改良組合 經營管理體系改善方案」, 經濟研究 86-04, 1986. 8.
- 龜谷昱, 「土地改良事業의現代性格と效果理論(その1), 其の2」, 農業計算學研究, 第13號, 第15號, 京都大學 農學部, 農業簿記研究施設 1980. 6, 1982. 10.