

정부산하기관의 통폐합에 관한 연구 : 농업생산기반정비사업을 중심으로

이 한 우*

〈 目 次 〉

- I. 서 론
- II. 연구의 이론적 배경 및 분석의 틀
- III. 산하기관 통폐합 사례의 분석
- IV. 정부의 산하기관 통폐합 과정의 특징
- V. 결 론

〈 요 약 〉

역대 정부 하에서 양적, 질적 팽창을 계속해 온 정부산하기관들에 대해 그 문제점을 중심으로 많은 논의와 개혁의 시도가 있어 왔다. IMF 경제위기의 극복을 위해 총체적 구조조정을 요구받은 김대중 정부도, 개혁의 일환으로 공기업민영화 및 경영혁신계획을 수립하였고, 그 결과의 하나로 2000년 농지개량조합, 농지개량조합연합회 및 농어촌진흥공사를 통폐합하여 농업기반공사를 출범시켰다. 본 논문은 전반적으로 공기업민영화의 취지에 반하는 방식으로 통폐합이 이루어진 이유를 규명하기 위해, 농업생산기반정비사업을 수행해 온 세 산하기관들 간의 역사적 통폐합 사례들을 분석하였다. 분석 결과, 규모의 경제 논리에 근거한 조합 수 감축 위주의 통폐합이 정례적으로 반복되어 왔으며, 통폐합을 통해서 국가를 대행하여 대단위개발사업을 수행하는 공기업은 오히려 성장 및 팽창을 거듭해 왔으며, 강압적 통폐합을 하는 대신 국고보조를 높이고 장기채를 향감하는 방식으로 재정부담이 확대될 수밖에 없었고, 정부 통제와 개입이 용이한 형태를 선호하여 농민 참여와 산하기관의 자율성을 배제해 오던 특징을 발견할 수 있었다. 이러한 역사적 제도적 맥락의 연장선상에서 2000년 통폐합을 재검토해 볼 때, 농

* 경찰대학교 강사

** 논문의 부족한 점을 지적하여 수정토록 해 주신 익명의 심사위원님들께 감사드립니다.

2 · 행정논총 (제42권 제2호)

어촌진흥공사의 민영화를 회피한 채 오히려 다른 산하기관들의 사업영역을 흡수 시켜 생존과 팽창을 가능케 하고, 이를 위해 강성예산체약 하에서 행해진 통폐합 임에도 불구하고 결과적으로 국가재정부담이 더 커지는 조합비 완전면제 방식을 선택할 수밖에 없었으며, 다시금 산하기관의 민선제를 후퇴시키고 수리시설 등 자산을 국유화하는 형태로 행해졌다는 평가를 내릴 수 있겠다. 이러한 산하기관 통폐합 방식은 몇 가지 문제점을 가질 수 있다. 첫째, 정부의 사업수행방식에서 민간주도형 보다는 오히려 국가주도형 체제가 강화될 수 있다. 둘째, 산하기관의 통폐합이 정부의 영향력을 유지하고 권한을 확대할 수 있는 수단으로 왜곡될 수 있다. 셋째, 산하기관들은 정부에 더 의존하게 되면서 약한 생존자로 변화해 갈 수 있다. 넷째, 산하기관 통폐합은 환경적 불확실성으로 인한 정치적 속성이 심화될 수 있다. 다섯째, 정부의 개혁이 여전히 고도성장기에 형성된 제도적 유산에서 크게 벗어나지 못한 채로 추진될 수 있다.

본 논문은 분석 변수의 선정, 분석틀 및 자료의 한계로 인해 해석의 한계를 가지고 있으며 이는 앞으로의 연구과제로 남게 되었다.

【주제어 : 정부산하기관, 통폐합, 정부전략】

I. 서 론

고도로 조직화되고 있는 현대사회에서 특히 제3섹터(the third sector)부문이 빠른 속도로 성장하고 있다. 기원상 다분히 영국적 현상(British phenomenon)이라 할 수 있는 준정부조직의 역할은 1980년대 이후 신공공관리(NPM)의 차원에서 선진국과 개발도상국을 불문하고 전세계적으로 확산되는 추세에 있다(Flinders & Smith, 1999). 이는 이들 준정부조직들이 정부에게 인력, 재정, 조직, 정보 등 다양한 자원을 제공하여 정부의 생존 및 팽창을 도모하는 한편 정부는 이들의 자원을 동원하여 정책목적을 달성할 수 있기 때문이라 할 수 있다(Hood, 1991).

우리나라의 경우도 정부투자기관, 정부출자기관, 정부출연기관, 위탁 기관 및 보조 기관 등 다양한 모습으로 존재하는 이른바 정부산하기관들이 역대 정부 하에서 급성장 해왔다.¹⁾ 이러한 정부산하기관의 양적, 질적 팽창에 대한 많은 연구들을 통해 산하기관의 책임성 결여(최병선, 1993), 적정 규모 이상의 팽창 가능성(임학순, 1994), 정부 조직의 분봉(정용덕, 1995), 정보의 비대칭성으로 인한 비효율성(김준기, 1999), 및 방만한 예산 운영(김병섭, 1999) 등의 문제가 제기되어 왔다. 특히 공기업의 경우 ‘주인이 없다(no principal)’는 속성에 기인한 방만한 운영에 대해 이론적 및 실증적 비판이 계속되어 왔다(곽채기, 1994, 1998; 최종원, 1994; 이주선, 1998).²⁾ 이에 따라 산하기관의 개혁이야말로 정부 개혁의 핵심 과제라고 생각되기에 이르렀고(김병섭외, 1998; 정용덕, 1998; 송희준, 1999), 특히 공기업의 구조조정 및 민영화는 중앙부처의 조직개편과 대기업의 지배구조개혁 등과 함께 역대 정부 개혁정책의 주요과제로 추진되었다. 이러한 맥락에서 IMF 경제위기를 계기로 집권한 김대중 정부는 1998년부터 기업·금융·공공·노사 등 사회총체적 개혁을 추진하였다. 특히 기획예산위원회를 중심으로 공기업민영화 및 경영혁신계

1) 이들 정부산하기관의 수는 1998년 1월 현재 총 551개로서 38만 여명의 인원과 약 143조원의 예산을 사용하고 있으며(대통령직 인수위원회, 1998), 조사방식에 따라서는 이보다 훨씬 커질 수도 있다. 2001년 13개 정부투자기관의 예산만도 약45조원에 육박하는바 이는 정부예산의 40%에 근접한 수치이다.

2) 1998년 6월 19일 감사원의 공기업특별감사 결과 발표에 의하면, 주요 공기업들은 최근 5년 간 약 2조 5천 억 원의 적자를 냈으며, 부채규모는 454조원으로서 지난 5년간 두 배 이상으로 급증하는 등 재무구조가 크게 악화되었다. 그럼에도 지난 5년간 총공기업부문의 인력은 약 18,000명 증가했으며, 주요 공기업들의 임금인상률은 민간기업보다 훨씬 높았다(감사원, 1998).

4 · 행정논총 (제42권 제2호)

획을 통해 정부산하기관에 대한 강도 높은 구조조정이 추진되었다.³⁾ 이러한 차원에서 농림부는 광복 이후 농업생산기반정비사업을 수행해 온 세 산하기관들(농지개량조합, 농지개량조합연합회 및 농어촌진흥공사)을 통폐합하여 2000년 농업기반공사를 출범시켰다.

이러한 김대중 정부 초기의 공기업민영화 방안에 대해서는, 당초 완전 민영화를 기조로 하는 정책에서 완전 민영화, 단계적 민영화, 공기업 유지 등 3가지의 유형으로 분류하는 형태로 후퇴하는 양상을 보이고 있다는 평가가 내려지기도 한다 (김준기, 1999). 특히 농업기반공사로의 통폐합은, 설립목적이 달성되었거나 사회환경의 변화로 존립 필요성이 감소했음에도 불구하고 유사·증복기능을 수행하는 기관들을 통폐합하여 산하기관의 수를 줄이고 인력을 감축한 주요 개혁 사례로 인식되기도 한다(박동서, 2001:128).

하지만 이러한 평가의 타당성에도 불구하고 실상 농업기반공사로의 통폐합은 몇 가지 문제점을 안고 있다고 생각된다. 우선, 광복 이후 국고보조에도 불구하고 농민부담으로도 행해져 온 농지개량조합들의 수리시설일체를 위헌 논의에도 불구하고 국유화하는 것임과 동시에, 1990년 이후 시행되어 오던 농지개량조합장 및 농지개량조합연합회장의 직선제를 자동폐기시킴으로써 산하기관의 인사권을 다시금 실질적으로 장악하는 것이었다. 또한 IMF를 계기로 행해진 강성예산제약 (hard budget constraint) 하의 구조조정에도 불구하고 정부의 재정부담이 더욱 커지는 방향으로 추진된 개혁이었다. 정부가 통폐합에 따른 농민 및 관련단체들의 반발을 무마하기 위해 농민들이 부담해 온 조합비 전액을 국고보조하기로 약속한 것이다. 우리보다 먼저 농업수리조직들을 대대적으로 통폐합하고 조합비 전액을 국고보조로 한 바 있는 대만의 경우에도 공기업으로의 통폐합은 없었다는 점에서 2000년 통폐합은 그 유례를 찾기 어려운 방식이라 할 수 있다.

이처럼 김대중 정부가 ‘작은 정부(small government)’를 지향하는 구조조정 및 공

3) 1998년 7월 3일 발표된 1차 공기업민영화 및 경영혁신계획에 따르면, 26개 모기업 중 11개 기관을 민영화하되 포항종합제철 등 5개 기관은 완전민영화 대상으로, 한국전기통신공사 등 6개 기관은 단계적 민영화 대상으로, 나머지 15개 기관은 공기업 형태를 유지하기로 결정하였다. 그리고 98년 8월 4일 확정된 2차 공기업민영화 및 경영혁신 계획에는 19개 모기업, 55개 자회사를 대상으로 한 민영화와 경영혁신의 추진사항이 포함되었다. 이미 발표된 완전 민영화 대상의 출자회사를 포함하여 33개 기관을 완전 민영화 대상으로, 28개 기관을 단계적 민영화 대상으로 확정하였다(기획예산처, 1999: 104-137).

기업개혁을 추진했음에도 불구하고 결과적으로 민영화는 회피된 채 더 큰 공기업이 탄생되었을 뿐 아니라 정부의 국고보조부담이 더 커지는 방향으로 개혁이 추진된 것은 무엇 때문인가? 본 논문은 정부가 산하기관들을 통폐합시킨 역사적 사례들에 대한 분석을 통해 이처럼 정부의 개혁 방향과 실제 결과가 맥락적으로 상충되게 된 이유를 규명하는데 근본 목적이 있다.

II. 연구의 이론적 배경 및 분석의 틀

1. 연구의 이론적 배경 및 선행연구의 검토

1) 정부산하기관의 팽창

정부산하기관의 급성장 원인을 시장실패 내지 자발적 부문의 실패에서 찾는 사람들이 있다(Hansmann, 1987; Salamon, 1989). 시장이나 자발적 부문 모두 공공 서비스의 효율적 배분에 한계가 있기 때문이다. 시장에서 공공재는 무임승차(free-rider)가 문제될 수 있다. 비경합성, 비배제성 및 외부성을 특징으로 하는 공공재의 경우 결과적으로 사회에서 필요로 하는 만큼 시장에서 공급되기 어렵기 때문이다. 또한 시장에서는 계약실패의 문제가 있다. 정보비대칭성(information asymmetry)에 의해 수요가 공급자에 의해 왜곡될 수 있기 때문에, 사회적으로 바람직한 재화의 공급이 이루어지지 않게 되는 것이다. 이러한 논의들은 시장 실패와 비영리조직의 발생 근거를 제시하기는 하지만, 정부와 준정부조직간에 협력이 필요한 이유를 적극적으로 규명한 것이라 보기是很 어렵다.

이 때문에 정부관료제의 이해(bureaucratic interests)를 산하기관의 성장요인으로 설명하는 연구가 진행되어 왔다. 즉, 정부관료제는 기본적으로 팽창하려는 성향을 지니고 있으나 실제로 정부 조직을 확대시키는 데는 한계가 있으므로, 비교적 설립이 용이하고 통제가 가능한 산하기관을 통해 팽창성향을 충족시키려 한다고 본다(Hood, 1973; Salamon, 1989). 산하기관들이 정부 성장의 제도화된 수단으로 작용하는 것은 다음 세 차원으로 설명될 수 있다(임학순, 1994). 첫째, 정부는 조직, 인력, 재정을 팽창하는 데 한계가 있으므로 급증하는 행정수요를 해결하기 위해 민간부문을 활용한다. 특히 오늘날 대부분의 국가는 작은 정부를 국정관리의 이념으로 추구하므로 정부 조직의 확대에는 한계가 있으며, 따라서 탈정부화(degovernmentalization) 방식을 통하여 기존의 정부 규모를 증가시키지 않고서도 행

6 · 행정논총 (제42권 제2호)

정 수요를 해결할 수 있다(Seidmann, 1988:23-27). 둘째, 이들은 공식적으로는 독립적 조직이지만 실제로는 정부의 하위부서와 다름없는 역할을 수행한다. 정부 관료들은 이들을 마치 자기 부처의 하위부서처럼 관리하고, 의사결정 전반에 관여하여 영향력을 행사할 수 있다. 셋째, 이들은 정부에 대해 인력, 재정, 조직, 정보 등 다양한 자원을 제공한다. 이들은 이러한 전략을 통하여 정부조직에 대한 의존 관계를 관리할 것이며, 정부는 이들을 통제 가능한 상태로 관리함으로써 이들 조직의 자원을 정책목적달성을 위해 동원할 수 있는 것이다(Hood, 1991: 165-187).

2) 정부산하기관의 생존 및 의존

모든 조직은 지속적 생존을 원하지만 동시에 생존에 필요한 자원을 완전히 통제할 수 있는 자족적(self-contained) 존재가 결코 아니다. 산하기관들 역시 생존을 위해 환경에 의존할 수밖에 없으며 생존 자원을 확보하는 데 불안정한 상태에 놓여 있다. 이처럼 특정 조직이 상호의존적인 다른 조직들로부터 일련의 압력을 받고 있다는 점을 강조하는 것이 자원의존이론(Resource Dependence Theory)이라 할 수 있다. 그 중심 개념은 다음 두 요소로 요약될 수 있다. 첫째, 조직은 환경 속의 중요한 자원을 통제하는 조직이나 집단의 요구에 더 많은 반응을 나타낼(또는 나타내야만 할) 것이다. 즉, 조직간 권력이 조직 활동에 영향을 미친다고 주장한다. 둘째, 조직의 관리자들은 그들의 외적 의존을 관리하여 조직의 생존을 보장하고, 가능하다면 외적 제약으로부터 더 많은 자율성과 자유를 획득하려고 시도한다. 즉, 조직은 생존을 위해 자원의존도와 불확실성을 감소시켜 권력을 극대화하려고 한다(Pfeffer, 1982). Pfeffer & Salancik(1978)의 영향 하에 1980년대 중반까지의 선행연구들은 조직의 생존에 결정적인 영향을 주는 요인으로서 환경적 불확실성을 주된 변수로 설정하였으며, 특히 환경의 불확실성에 대한 중심 조직(focal organization)의 관리 전략을 연구하였다. 이러한 자원의존연구의 핵심은 환경의 측정에 있으며 이는 자원의 풍부성(munificence), 환경의 역동성(dynamism) 및 복잡성(complexity)의 세 가지 차원으로 측정되고 있다(신유근외, 1999:327-8).

3) 정부산하기관의 제도적 맥락

조직으로서의 산하기관이 속한 제도 자체의 구성적 내지 생산적 영향에 대한 평가도 행해지고 있다. Powell에 의하면, 조직간의 가장 경쟁적 행위조차 경제적 거래의 재생산을 보장해 주는 미시 및 거시수준의 제도(institutional arrangements)로

인해 가능한 것이다(1991:185). 바로 이 때문에 자원중심론 내지 자원의존론의 제도론적 확장으로서 구조적 맥락(structured context)에 대한 관심이 높아지고 있다. 즉, 조직의 전략 및 실천적 행위에 대한 함의로서 배태성(embeddedness)에 대한 연구가 활발히 진행되고 있다. 최근의 연구는 배태성을 조직의 전략적 선택에 제약(constraint)이자 동시에 기회(opportunity)라는 이원성(duality)의 개념으로 포착한다. 배태성은 계층화의 주요 수단으로서, 한편으로는 기회의 창을 열어 주면서, 다른 한편으로는 진입, 이동 및 행위의 장벽이 되고 있다(Powell & Smith-Doerr, 1994). 사회적 관계는 기회와 제약의 경계를 형성할 뿐만 아니라, 개인적, 조직적, 집합적 행위를 형성하는 광의의 사회문화적 힘 속에 배태되어 있다고 이해한다.

특히 역사적 제도주의(Historical Institutionalism)는 구조 혹은 제도를 독립변수로 설정한다. 개체의 행위를 설명하려면 행위가 이루어지는 제도적 환경(institutional setting)으로서의 맥락(context)을 이해하여야 하며, 맥락을 설명하려면 역사적 배경을 설명해야 한다고 본다. 즉, 행위자의 이해관계와 권력관계를 설명하는 데 있어 역사적으로 형성된 맥락의 중요성을 강조한다(Immergut, 1998:22). 역사적 제도주의는, 특정시점(t)의 기능적 요구에 부응하기 위해 성립된 제도는 사회적 환경이 변화하고 때로는 전혀 새로운 기능적 요구가 제기된다 할지라도 지속되는 경향을 지닌다는 점을 강조한다. t 시점에서 형성된 제도가 $t+1$ 시점의 선택과 변화방향을 제약할 수 있는 것이다. 즉, 전혀 다른 환경을 배경으로 형성된 제도가 지속적으로 정책 선택의 여지를 제한한다고 본다(Krasner, 1988: 67-82). 이런 점에서 제도는 t 시점에서는 종속변수로서, $t+1$ 시점에서는 독립변수의 역할을 수행한다. t 시점에 형성된 제도는 $t+1$ 시점의 환경 요구에 부적절하거나 문제 해결에 오히려 역기능적(dysfunctional) 일수도 있다. 역사 발전과정에서 특정 경로가 선택되어지면 현재의 문제를 해결하는 데 보다 더 효율적일 수 있는 다른 경로의 선택 가능성을 배제하게 되는 것이다. 바로 이런 시각에서 역사적 제도주의는, 제도가 의도적으로 만들어질 뿐만 아니라 현재의 문제를 해결하는 데 효율적이라는 시각과는 달리, 기존 제도의 의도하지 않았던 결과(unintended consequences)와 비효율성을 강조한다. 즉, 역사적 제도주의는 환경변화와 제도변화간의 괴리, 최적의 결과와 실제 결과와의 괴리, 제도형성의 우연성(contingency) 및 경로의존성(path dependence)을 강조한다(Ethington & McDonagh, 1995: 467-468).

이러한 역사적 제도주의의 경로의존성의 개념도 최근 특정 형태의 배태성으로 재검토되고 있다. 최근 연구는 결정론적 경로의존성 개념을 포기하고, 경로 형성(path creation)을 통해 조직 기술이 효율성의 집합적 정의 속에서 어떻게 안정된 형

태를 취하고 어떤 역할을 하는가에 관한 역사적 검토를 하고 있다(Karnoe & Garud, 1999).

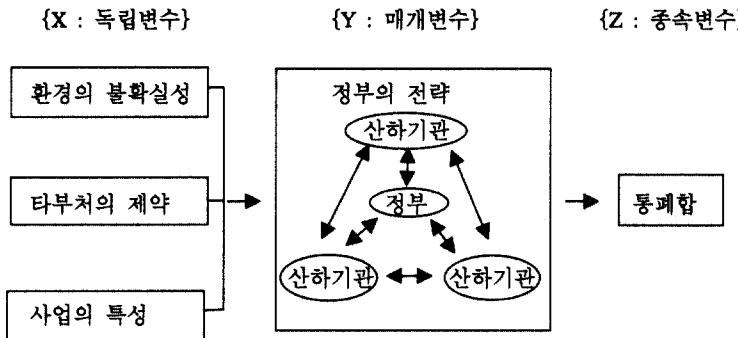
2. 분석의 틀

본 논문은 앞에서 검토한 이론적 배경, 선행연구 및 최근의 연구경향을 토대로, 정부의 산하기관 통폐합을 설명할 수 있는 변수를 다음과 같이 구성하였다.

독립변수로 환경적 불확실성, 타부처의 제약 및 사업의 특성을 선정하였다. 그 개념적 조작은 다음과 같다. 환경적 불확실성의 변수는 관련 정부산하기관들의 통폐합을 촉발하는 사회·정치·경제적 계기(triggering event)로 정의될 수 있다. 전쟁, 혁명, 군사쿠데타, 정치적 혁명, 세계경제위기, 농민(단체)의 시위 및 운동, 선거 및 정권교체, 경제위기 등이 이에 해당된다. 타부처의 제약은 농립(수산)부의 산하기관 및 사업에 대해 행사되는 타부처의 각종 영향력이다. 예산 및 자금의 배정(확보)방식, 대규모차관의 도입, 경제정책 및 정책우선순위의 변화, 타부처와의 사업 관할권의 경합, 정부특별회계의 설치, 사업추진과정의 제도적 협의 및 승인, 공기업민영화방침 등이 이에 속한다. 사업의 특성은 산하기관들이 수행하는 업무 및 영역의 구성적 재배열로 정의된다. 경지정리, 농업용수개발, 대단위종합개발, 개보수 및 간척사업 등 사업규모와 범위, 산하기관간의 공식 및 비공식목표의 추가, 확장, 변경, 소멸 등의 변화를 포함한다.

종속변수는 통폐합의 결과이다. 조작적으로는 시기별 관련 법률의 제정 및 개정, 감축 및 변화된 산하기관의 형태, 수 및 인력, 인사권의 변화, 통폐합에 수반된 일련의 국고보조 및 장기채팅감(감면)조치 등을 들 수 있다.

한편, 산하기관에 대한 정부의 전략을 매개변수(mediating variables)로 설정하였다. 역사적 제도주의에 의하면, 동일한 제도적 맥락에서도 다른 행위가 나올 수 있다(Immengut, 1998: 25-26). 이는 제도를 행위의 결정요인(determinant)이 아니라 제약요인(constraint)으로 인식하기 때문이다. 이처럼 제도적 맥락의 중요성을 인정하면서도 결정론적으로 설명되지 않는다는 점을 고려하여, 정부의 전략을 독립변수와 종속변수 간에 직접적 영향을 미치는 매개변수로 취급하였다. 이상의 논의를 토대로 본 연구의 분석틀을 다음과 같이 정립하였다.



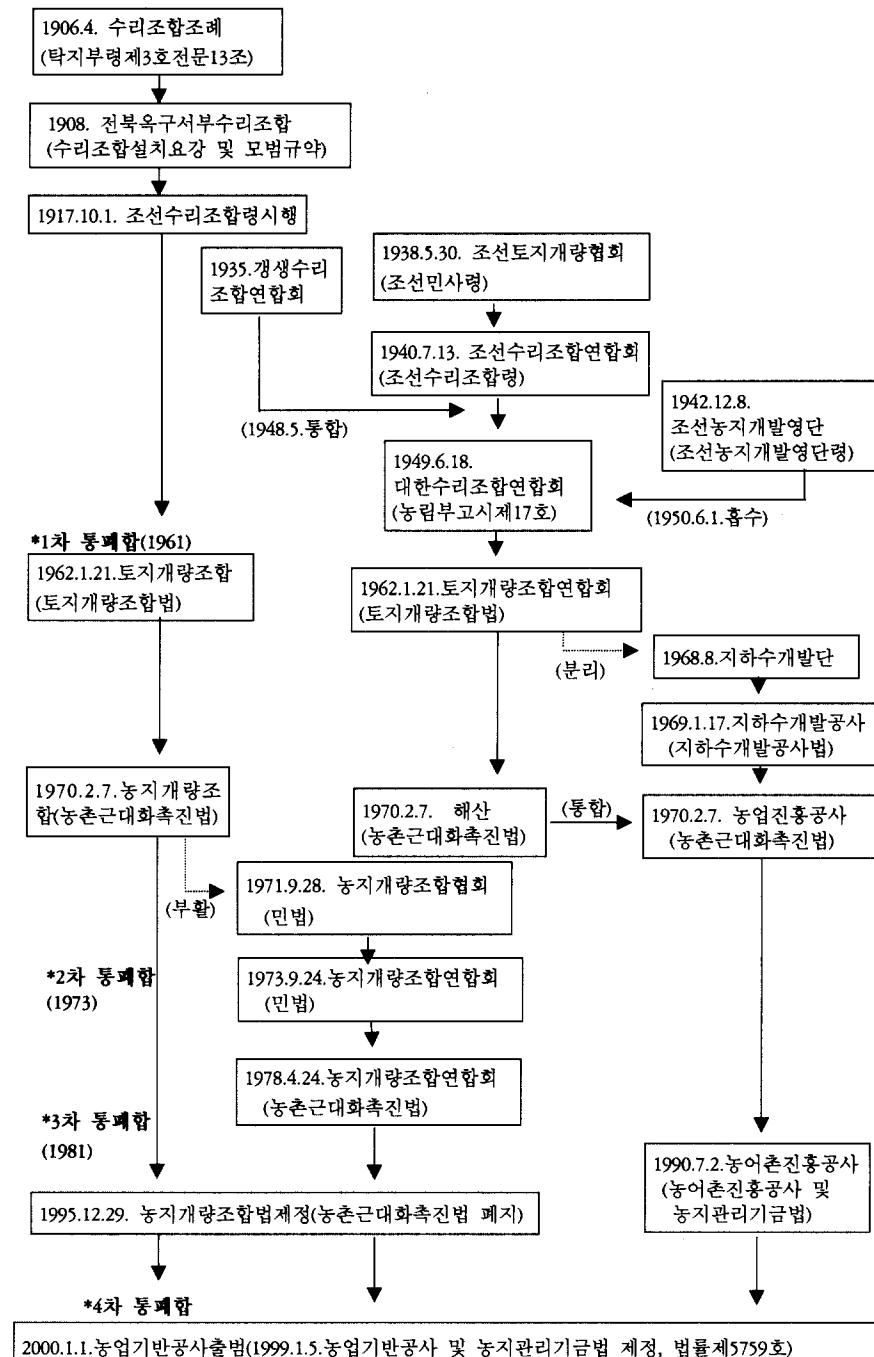
<그림 1> 연구의 분석틀

III. 산하기관 통폐합 사례의 분석

1. 사례의 선정 및 역사적 개요

서론에서 문제를 제기한 김대중 정부의 산하기관 개혁을 규명하기 위해, 먼저 농업생산기반공사와 관련된 산하기관들의 통폐합 사례들 및 이들이 수행해 온 농업생산기반정비사업의 변천을 개괄적으로 고찰하고자 한다. 농업생산기반정비사업은 기본적으로 쌀 등의 주식증산을 목표로 농업정책으로서 역사적으로는 수리사업(1953년 까지), 토지개량사업(1954~69), 농지개량사업(1970~74), 농업기반조성사업(1975~95) 및 농업생산기반정비사업(1996년 이후) 등으로 명칭 및 내용이 변천해 왔다. 그 추진 산하기관에는, 정부보다는 상대적으로 농민적, 지역단위적 산하기관이라 할 수 있는 수리조합 및 수리조합연합회(수련), 토지개량조합 및 토지개량조합연합회(토련), 농지개량조합(농조) 및 농지개량조합연합회(농조연) 등이 존재해 왔다. 반면, 상대적으로 정부조직에 가까운 산하기관으로는 지하수개발단, 지하수개발공사(지개공), 농업진흥공사(농업공) 및 농어촌진흥공사(농진공)가 존재해 왔다. 이들의 기원은 일제강점기까지 소급될 수 있으며, 조직적 및 기능적 연혁상 약간의 이견이 존재하는 가운데서도 <그림 2>와 같이 역사적 개요를 정리해 볼 수 있다. 이를 근거로 연구의 분석대상인 산하기관들의 통폐합을 크게 네 차례로 선정하였다.

10 · 행정논총 (제42권 제2호)



<그림 2> 산하기관들의 변천 및 통폐합 과정의 역사적 개요

이하에서는 네 차례의 통폐합 사례들을 변수별로 분석하고자 한다. 설명순서는 통폐합의 객관적 결과인 종속변수를 먼저 기술하고, 이를 초래한 독립변수를 설명한 다음, 이를 토대로 양 변수 간의 매개변수를 규명해보고자 한다.

2. 1차 통폐합 사례에 대한 분석

1) 1차 통폐합의 종속변수

1961년 5·16군사혁명 직후 '수리조합합병에 관한 특별조치법'이 공포되어, 총 695개 조합이 198개로 통폐합되었다. 내용상으로는 35개만 존속하고, 나머지 660개 조합들이 통폐합 대상이 되어 497개가 폐지되었다. 방법상으로는 존속보다는 흡수, 그리고 신설의 비중이 높았다. 군소조합들 간의 통폐합 및 신설에 의해 조합의 평균규모는 약 4배로 증가하고, 조합인력은 약 40% 감소하였다.

또한 1962년 토지개량사업법이 제정되어 1917년 이래 광복 이후에도 준용되어 오던 조선수리조합령이 폐지되었다. 이로써 수리조합은 토지개량조합으로, 수리조합연합회는 토지개량조합연합회로 각각 바뀌었다.

당시 국가재건최고회의는 구정권의 부패를 청산하는 차원에서 수리사업에 대한 대규모 감사를 실시했다. 감사 결과 드러난 수리조합 및 수리사업의 구조적 문제에 대해, 조합 장기채의 상환기간을 장기(30년 간)로 연장하고 회수불능한 손실액은 탕감하기로 했다.

2) 1차 통폐합의 독립변수

농림부는 이미 1959년과 60년 두 차례나 조합들의 통폐합을 시도한 바 있으나 매번 선거에 악영향을 미친다는 정치적 이유로 인해 실행되지는 못했다. 그러나 5·16 직후의 군사적 강압상황 속에서 기존의 정부안(1군 1조합 원칙의 통합안)을 토대로 통폐합을 단행하게 된 것이다.

1950년대는 조합의 황금기라 일컬을 만큼 조합의 수가 크게 증가하였다. 이처럼 수리조합이 증설이 가능했던 근본적 이유는 그만큼 식량사정이 절박했기 때문이었다. 쌀의 생산량 증가를 위해 제1차 농업증산5개년계획(53~57)과 제2차 농업증산5개년계획(58~62)이 추진되었고 이 목표를 달성하는 것이 수리조합과 수리조합연합회의 최대 과제였다.

한편, 당시 여당의원들을 중심으로 조합을 설립하여 손쉽게 수리자금을 배정받아 이를 정치자금으로 이용할 수 있었던 것도 조합의 수를 크게 증가시키는 요인

으로 작용하였다(한국농촌경제연구원, 1997). 그러던 것이 1958년 이후 정부의 재정적 요인으로 인해 미착공지구를 포함한 신규사업은 중단되고 말았고, 이후 농림부의 방침도 수리조합 중심에서 감축으로 전환케 된 것이다. 즉, 조합수 감축 중심의 통폐합이 5·16 이전에 이미 진행되고 있었던 것이다.

3) 1차 통폐합의 매개변수

1952년 이래 행해지던 조합장 민선제가 부분적으로 다시 철회되고 있던 상황에서 5·16 직후에는 조합평의회의 기능이 정지되고 평의원이 해임되었다. 이는 법률적으로는 조합이지만 농민의 조합운영에의 참여권을 철저하게 박탈했던 일제강점기의 수준으로 후퇴 내지 회귀하는 것이기도 했다. 당시 한국 행정의 ‘강한 국가성’(strong stateness)으로 인해 조합은 광복 이후에도 조합원(농민)의 조직으로 탈바꿈하지 못하고 정부정책을 수행하는 말단 조직으로 운영되었던 것이다.

이를 위해 정부는 토지개량사업법을 제정하여 연합회와 조합을 법률적 상하 관계로 재조직하고 연합회를 정부가 직접 통제하기 시작한 것이다. 즉, 단위조합들은 중앙조직인 연합회에 당연가입하여 업무지도감독과 경리감사를 받는 하부조직이 되었고, 연합회는 단위조합들을 대표하고 정부사업을 대행하는 조직이 된 것이다. 일제 말기 조직된 조선농지개발영단도 연합회에 통폐합시켰고, 연합회의 회장·부회장·이사·감사 등에 대한 인사권을 정부가 일방적으로 행사하였다. 이로써 수리사업이 정부주도형 사업체제로 전환되는 법적 토대가 마련되었다.

1차 통폐합은 정부의 발표에도 불구하고 당시 재정적 불량 조합의 현실을 훨씬 넘어 선 통폐합이었다.⁴⁾ 불건전조합의 현실과 정책 범위 및 강도간의 불균형을 정당화 한 것은, ‘영세한 조합을 무조건 통폐합하여 규모를 키워야 운영이 개선된다’는 규모의 경제원리였다(한국농촌경제연구원, 1996:3). ‘1군 1조합’의 원칙은 이후의 통폐합에도 기준이 되었다.

한편, 통폐합 직후 행해진 수리사업에 대한 감사의 결과 단위조합의 도덕적 해이(moral hazard)로만 귀인 시킬 수 없는 사업자체의 구조적인 문제점⁵⁾이 밝혀지면

4) 1961년 통폐합의 근거라 할 수 있는 것은 1960년 농림부와 수리조합연합회의 합동으로 행해진 수리조합운영의 실태조사였다. 이에 의하면 당시 운영이 곤란한 불건전조합수는 1959년 말 기준으로 총 699개 중 53개(7.6%)에 불과했다(토지개량조합연합회, 1967:130-31). 그런데도 정부는 불건전조합만이 아니라 전체조합을 정리대상으로 삼아 조합수를 대폭 감축(폐지율 71.5%)시켰다.

5) 흉작과 풍년이 부정기적으로 반복되는 농업특성상 농민의 조합비 부담은 한계가 있는

서 1차 장기채 탕감을 행하였다. 일제강점기부터 전반적으로 사업에 대한 국고보조율이 높아져 온 데다 다시금 장기채를 탕감하게 됨으로써 정부의 영향력은 더욱 커지게 되었다.

3. 2차 통폐합 사례에 대한 분석

1) 2차 통폐합의 종속변수

1970년 1월 농촌근대화촉진법이 제정되어 토지개량사업법과 지하수개발공사법이 폐지되었다. 토지개량조합은 농지개량조합으로 개칭되고, 토지개량조합연합회와 지하수개발공사는 통폐합되어 70년 2월 농업진흥공사가 출범하였다.

1971년 1월 '농지개량조합육성에 관한 특별조치법'이 제정되어 조합의 장기채에 대한 2차 탕감이 행해졌다.

또한 1972년 2월 '농지개량조합 운영개선방안'이 수립되어 이를 토대로 1973년 4월 2차 조합통폐합이 단행되었다. 당시 266개 조합이 139개로 통폐합되면서(폐지율 52.3%) 조합당 평균규모는 약 2배로 확대되었고, 1차 통폐합 이후 증가해 오던 조합인력은 6.6% 감축되었다.

2) 2차 통폐합의 독립변수

2차 통폐합은 또 다시 헌법이 정지되고 국회가 해산하고 비상국무회의가 최고 결정기관이 되어 통일주체국민회의에서 박정희 대통령이 당선되는 일련의 정치적 혼란 속에서 행해졌다. 산하기관의 통폐합은 다시금 정치적 혼란 및 정부개혁과 연계되었다.

정부는 1960년대 말부터 대단위농업종합개발을 추진하기 위해 해외차관의 도입을 추진하였으나 토지개량조합연합회의 차관도입자격이 법적으로 문제되었다. 이에 토지개량조합연합회와 지하수개발공사를 통폐합하여 농업진흥공사를 출범시키고 외자도입자격을 부여하고 시행주체로 삼았다.

이처럼 농촌근대화촉진법의 제정과 농업진흥공사의 출범함으로써 기존의 토지개량조합에 대한 개편이 불가피해졌다. 억압적 정치 분위기 속에서 127개 조합이 감축되는 2차 통폐합이 단행되었고 농지개량조합으로 개칭되었다.

데다 선지출 후수입의 조합재정운영구조로 인해 조합비 의존도 비중이 높은 조합의 재정은 악화될 수밖에 없었다.

3) 2차 통폐합의 매개변수

농촌근대화촉진법의 제정과 농업진흥공사의 출범은 정부가 대단위농업개발에 농업생산기반정비사업에 초점을 두고 공기업체제로 전환하였음을 의미한다. 정부는 당초 IBRD차관협정 발효일(1969.12.31)에 맞춘 토지개량조합연합회의 차관도입자격을 위한 토지개량사업법의 부분개정을 농촌근대화를 지향하는 광범한 사업내용을 포함하는 전면개정으로 확산시켰다. 형식적으로는 토지개량조합연합회와 지하수개발공사의 통폐합으로 농업진흥공사가 출범한 것이지만 그 의미는 전혀 달랐다. 즉, 농정의 풀뿌리에 해당하는 조합이 국가 주도적 대단위간척사업에서 분리·탈락하기 시작한 것이다.⁶⁾ 토지개량조합연합회를 조합과는 별개의 조직으로 분리시켜 대단위종합개발사업을 독점시킴으로써 정부는 지역적 농민적 이해관계와 무관하게 사업을 추진할 수 있게 되었다.

반면, 조합의 운영은 제도적으로 억압되었다. 조합은 연합회의 해체로 중앙기구가 없어져 군단위의 조직으로 고립되었으며 통폐합을 통해 수직으로도 더욱 감소하였다. 토지개량사업법에 이어 농촌근대화촉진법에 의해서도 조합의 총회 또는 대의원회 구성은 유보되었고, 그 의결사항을 농림부 장관의 승인사항으로 갈음하며, 조합장과 감사를 농림부장관이 임명하였다.

하지만 조합의 중앙기구인 연합회를 해체함으로써 당시 139개 농지개량조합의 사업수행 및 감독에 차질이 발생하게 되었다. 지역도 광범위할 뿐 아니라 조합의 수도 직접 감독하는 데 한계가 있었던 것이다. 그렇다고 조합의 중앙기구를 정식으로 만드는 것은 또 다시 법을 개정해야 하고 이는 자칫 농림부의 조합장 임명권의 상실을 초래할 수 있으므로 바람직하지 않았다. 결국 농림부는 단위농조들이 1971년 9월 자발적으로 재구성한 농지개량조합연합회를 수용하기 시작했다. 자발적 임의단체에 불과했던 협회는 1973년에는 사단법인 농지개량조합연합회로, 다시 1978년에는 공법인 농지개량조합연합회로 인정받고 환지업무를 독점하게 되었다. 이로써 사업의 시행체계는 삼분화 되었고, 이는 1990년대 유사기능 및 중복에 따른 통폐합 논의의 단초를 제공하였다.

4. 3차 통폐합 사례에 대한 분석

1) 3차 통폐합의 종속변수

6) 이는 일제(日帝)가 수리조합과는 별도로 조선농지개발영단을 만들어 산미확충계획(1942)에 박차를 가하던 방식을 연상시킨다.

1980년 12월 농수산부는 농지개량조합 통폐합지침을 수립하고 시·도지사 책임 하에 81년 3월 말까지 통폐합을 추진할 것을 지시하였다. 123개 조합이 103개로 감소하고 조합인력도 감축되었다. 1차 통폐합에서 3배 이상, 2차 통폐합에서 2배 정도 증가해 온 조합의 평균규모는 3차 통폐합으로 더 대규모화되었다.

1971년의 2차 장기채탕감에 이어 82년 3차 탕감이 행해졌다. 1982년 이전 완공지구 중 20kg/10a 초과지구에 대한 장기채 409억 원이 탕감되었지만 조합의 재정난은 가중되었고, 이어 85년에도 '85년 이전 완공지구로서 15kg/10a 초과지구에 대한 장기채 1,508억 원이 탕감되었다.

2) 3차 통폐합의 독립변수

3차 통폐합은 박대통령의 사망 이후 군부가 재등장하여 국회가 해산되고 입법회의가 사실상 모든 정책을 결정하는 가운데 행해졌다. 1980년 10월 사회정화위원회가 신설되면서, 이른바 서정쇄신의 차원에서 3차 조합통폐합이 행해졌다.

이미 두 차례의 조합통폐합을 통해 대규모화 되고 있었지만 조합의 재정난은 해결되지 않음에 따라 3차 장기채 탕감이 행해질 수밖에 없었다. 물가안정을 위해 추곡수매가를 규제하는 쌀값정책 때문에 농민과 조합은 주수입원(主收入源)에서 조차 수익을 내기 어려웠고 조합의 수의사업도 대단히 한정되어 있었기 때문에 재정난 해결은 구조적으로 어려웠던 것이다.

한편, 1970년 이래 농업기반생산정비사업의 중점은 대단위농업개발사업에 주어졌고 그 사업규모는 계속 확대되었다.

3) 3차 통폐합의 매개변수

3차 조합통폐합은 정치적 격변기를 틈탄 상례적(routinized) 의제의 성격이 강했다. 신군부의 정치적 압력은 관료조직을 통해 산하기관에 신속하게 전달되었다. 정부산하기관의 개혁 내지 정비가 논의되는 경우 농림부에서는 으레 농조 통폐합의 이슈가 제기되었던 것이다. 두 차례의 통폐합 전례가 있었기에 보다 쉽게 의제로 채택되고 해결책이 강구될 수 있었을 것이다. 관료들은 어떤 상황에서든 산하기관의 개혁의 단서를 얻을 수 있었던 것이다.

정부가 대단위종합개발사업에 우선순위를 두고 공기업 중심의 시행방식에 의존함으로써, 산하기관 간의 차별화가 심화되어 갔다. 만성적 재정난에 봉착한 조합의 사정과는 대조적으로 정부의 농업개발정책 실천대행기관이 된 농업진흥공사는

사업규모와 인력에서 급성장하였다. 농지개량조합연합회도 1978년 농근법상의 공법인으로 인정되어 환지업무를 독점하면서 세입이 크게 증가하였으나, 농업공의 사업규모와는 현격한 차이가 났다.

특히 조합의 경우 3차 장기채 텅감을 계기로 관례(tradition)와 생계(subsistence)에 의해 국고보조비와 장기채탕감이 결정되는 단계로 본격적으로 접어들기 시작했다. 조합들은 제도적으로 장기채를 텅감 받으면서 정부에 생존을 의존하게 된 것이다. 정부의 저곡가정책으로 인해 조합원인 농민의 소득은 감소하고 부채는 증가하는 상황에서, 주수입원의 80% 이상을 농민의 조합비에 의존하는 조합의 재정난은 개선되기 어려웠던 것이다.

5. 4차 통폐합

1) 4차 통폐합의 종속변수

1999년 1월 ‘농업기반공사 및 농지관리기금법’이 통과됨으로써 농지개량조합법과 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법은 폐지되었다. 해산 및 청산되는 3개 기관의 재산 및 권리의무는 신설공사가 포괄승계하며, 농조의 자산은 신설공사의 잉여자본금으로 전환하였다.

임원에 대해서는 새 공사법의 시행과 동시에 임기가 만료된 것으로 간주하고 새로운 임원의 임기는 정부투자기관관리기본법에 따르고, 직원의 경우 포괄승계하도록 했다. 3개 기관 통합을 통해 2001년 12월 기준으로 약20%의 인력 감축이 행해졌다. 농업기반공사는 농업기반시설을 소유·관리하는 주체가 되었고 1970년대 삼분되어 왔던 농업생산기반정비사업을 독점하게 되었다.

2) 4차 통폐합의 독립변수

1997년 IMF 경제위기는 강압적 동형화(coercive isomorphism)를 통한 제도 개혁의 기회가 되었다(정용덕, 1998). 총체적 개혁의 필요성에 공감하는 분위기 속에서 대통령 선거가 치러지고 정권교체가 이루어졌다. 대통령직인수위원회는 농조문제를 주요 개혁과제의 하나로 삼은 가운데, 98년 2월 ‘국민의 정부 100대 국정과제’에 세 기관의 통합이 정식으로 포함되었다. 98년 4월 기획예산위원회가 대통령에게 공기업을 포함한 정부산하단체 정비원칙을 보고하면서부터 공기업의 구조조정이 본격화되었다. 공기업들은 폐지 또는 축소, 민영화, 강도 높은 구조조정 등을 주된 내용으로 하는 축소지향적 지침에 맞추어 ‘공사 구조조정 및 경영효율화 추진 방

안'을 제출해야 했다.

이 중 농어촌진흥공사가 제출한 방안에 대해 기획예산위원회는 인력의 단순감축에 그칠 것이 아니라 조직체계를 대폭 바꾸고 일부 업무를 다른 기관으로 이양하거나 민간에 이양하는 등 보다 강도 높은 개혁을 요구하였다. 논의는 길어지는 가운데 기획예산위원회는 나름대로 개혁일정에 죄기게 되었다. 공청회와 행정개혁위원회 공기업분과위원회의 심의를 거치면서, 공기업의 구조조정은 공기업민영화와 경영혁신으로 분리 추진되었다. 7월의 1차 공기업민영화계획에 의해 농어촌진흥공사는 민영화의 대상에서 사실상 제외되었고, 8월의 2차 공기업민영화 및 경영혁신계획에 의해 경영혁신의 대상으로 굳어졌다.

한편 기획예산위원회는 98년부터 '30대 중점관리사업 점검제도'를 도입하여 예산편성과정에 반영하기 시작했다. 특히 경지정리사업과 농지개량조합지원사업을 우선순위가 낮은 사업으로 분류하고 예산을 대폭 삭감하는 등 강성 예산제약을 가하였다. 그리고 공정거래위원회는 경지정리사업에 대한 대대적인 조사에 착수하였다.

3) 4차 통폐합의 매개변수

앞에서 언급한 것처럼 2차 통폐합의 의도하지 않았던 부산물로서 농업생산기반정비사업 및 시행기관이 삼분화 되었다. 1990년대 초반부터 기관간의 유사 및 중복 기능에 대한 논의가 간헐적으로 이루어져 오다가, 95년에는 농지개량조합운영 개선방안에 대한 공청회가 개최되었고 정부는 크게 세 가지의 검토대안을 발표하였다. 제Ⅰ안은 조합을 도단위로 대규모 통폐합하는 것이었다(1도 1조합안). 제Ⅱ안은 농지개량시설의 관리조직을 국영기업화하는 것이었다(농진공 중심의 공기업화안). 제Ⅲ안은 농조를 해산하여 지방자치단체 소속으로 만드는 것이었다(농조의 지방공기업화안). 우여곡절 끝에 제Ⅰ안을 골격으로 농지개량조합법이 제정되었으나, 정부는 법에 규정된 조합통폐합의 강제이행명령권을 행사하지 않았다. 그러나, 1987년 대선과 88년 총선에서 농지개량조합과 수세폐지를 공약한 바 있는 김대중 후보가 대통령에 당선되었고, 정부는 통폐합의 새로운 돌파구를 찾을 수 있게 된 것이다. 이런 점에서 세 기관을 통폐합하여 농업기반공사를 출범시킨 4차 통폐합은 사실상 95년 공청회에서 논의되던 제Ⅱ안이 관철된 것이라 할 수 있다.

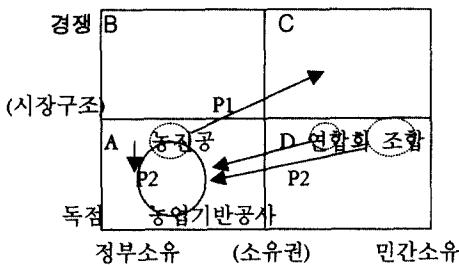
농지개량조합과 연합회는, 98년 7월 기획예산위원회와 농림부가 농어촌진흥공사를 공기업 경영혁신 대상으로 방향을 정한 이후에야 정부의 세 기관 통합안이

이미 95년 농지개량조합운영개선방안의 공청회 및 농지개량조합법 제정 당시에도 등장한 바 있던 정부 제Ⅱ안이 현실화 되는 것임을 깨닫게 되었다. 이후 정부의 세 기관통합안이 조합과 연합회를 희생시켜 농어촌진흥공사를 살리려는 개악으로 단정하고 자체구조조정안을 마련하는 등 대응하기 시작했다.

농조와 농조연의 통합반대 활동은 당시 정부의 구조조정으로 인한 대량실업에 항의하던 노동계와 전략적으로 연합하면서 급속히 힘을 얻기 시작했다. 통합 반대 측의 활동이 거세지자 정부는 98년 9월 세 기관 통폐합 후 농민의 조합비를 폐지하겠다는 입장을 제시하였다. 실상 조합비 폐지는 87년 전국적인 수세거부운동 이후 농민 및 관련단체들이 주장해 오던 바였다. 이를 계기로 유동적이었던 상당수 농민과 관련단체들이 정부통합안에 대해 적극적인 찬성 측으로 기울었다.

정부는 정부통합안의 관철을 위해 조합비 전액 면제를 약속하였는바 이로써 정부의 재정부담은 더욱 커지게 되었다. 정부는 1989년 조합비 경감 조치 이후 국고 보조 규모가 갈수록 확대되자 줄곧 국고부담을 줄이는 방향의 개혁방안을 모색해 왔고, 특히 IMF 경제위기를 계기로 강성예산제약 하에서 통폐합을 추진한 것이었음에도 결과적으로 재정부담은 더 커지고 만 것이다. 물론 통합의 시너지효과 (synergy effect)로서 인력감축에 따른 비용절감의 측면이 있는 것은 사실이다. 하지만, 지난 통폐합의 경험에 따르면 통폐합으로 인한 비용절감은 일시적 효과에 그치고 장기적으로는 오히려 재정부담은 확대되어 왔다. 따라서 조합비 면제에 따른 재정부담의 확대를 일시적 현상으로 이해하기보다는, 지난 수십 년 간 정부가 산하기관에 대해 강압적 통폐합을 거듭하면서 장기채를 탕감해 주고 국고보조를 증가시켜 오던 연장선에서 이해하는 것이 더 타당하다고 할 수 있다.

농어촌진흥공사의 생존을 전제로 한 공기업 구조조정안은 공공부문의 독점성을 줄이고 경쟁성을 높이려는 공기업 민영화정책에 역행하는 것이라 할 수 있다. 민영화에는 소유권(ownership)이 정부에 있느냐 민간에 있느냐의 차원뿐 아니라 시장 구조의 독점(monopoly) 및 경쟁(competition) 차원이 포함될 수 있다(류상영, 1999). 민영화의 우선적 산하기관인 농어촌진흥공사가 오히려 농지개량조합과 연합회를 흡수하여, 1970년대 중반 이후 3분되었던 사업영역을 독점하게 된 것이다. <그림 3>에서 A영역에서 C영역으로 가는 경로(P1)가 민영화의 의미에 보다 가깝다고 한다면, 세 기관 통폐합은 이와는 상반된 방향(P2)으로 추진된 것이라 할 수 있다.



〈그림 3〉 세 기관 통폐합 방향의 개념도

국영기업화 및 독점화 측면에서 문제가 있는 농어촌진흥공사 중심의 통폐합은 민영화의 일시적 후퇴에 그치는 것이 아니라, 정부가 1970년 토지개량조합연합회를 해체하여 공기업을 출범시키고 국가중심의 대단위농업종합개발사업을 추진해 오던 정책의 연장선에서 행해진 것으로 파악될 수 있는 것이다.

한편, 정부는 1992년 농어촌정비법의 제정을 통해 농조시설물에 대한 소유권 반환특약등기를 규정함으로써 조합 자산을 국유화할 수 있는 제도적 장치를 마련한 바 있다. 95년 농지개량조합운영개선 방안 공청회에서도 농지개량시설은 정부가 전액부담하여 설치한 시설이므로 농지개량조합의 소유권을 인정할 수 없고 등기 방식을 바꿔야 한다는 입장을 재확인한 바 있다. 98년에는 사유 재산의 침해 가능성에도 불구하고 법률안 통과를 강행하였고⁷⁾, 99년 4월 헌법소원심판이 제기되어 종결되지도 않은 상황에서 2000년 1월 농업기반공사를 정식 출범시켰다. 이런 점에서 농어촌진흥공사 중심으로의 통폐합은 산하기관의 자산을 국유화 하려는 정부의 의지와 노력이 관철된 것이라 할 수 있다.

아울러 세 기관 통폐합으로 인해 1990년 이후 시행해 오던 단위조합장 및 연합회장의 민선제도 자동 소멸되었다. 정부는 상대적으로 조합과 연합회에 대해 상실하였던(내지 약화되었던) 인사권 등의 영향력을 회복한 셈이다. 이는 95년 공청회에서 조합장 민선제의 문제점을 지적하며 임명제 내지 병행제로 바꾸어야 한다는 주장이 반영된 것이었다.

7) 98년 농림해양수산위원회 법률안심사소위원회 심사과정에서도, 조합원인 농민에게도 농조재산에 관한 일정 권리가 인정되어야 하며, 조합이 가진 잡종재산과 연합회에서 운영중인 자립육성금고까지 신설공사로 승계시키는 것은 재산권 침해의 분쟁이 야기 될 소지가 있다는 점 때문에 논란이 있었다.

IV. 정부의 산하기관 통폐합 과정의 특징

1. 통폐합 사례들의 변수별 정리

연구의 분석틀을 토대로 행해진 네 차례 통폐합 사례들에 대한 분석의 결과는 다음 〈표 1〉와 같이 정리될 수 있다. 독립변수와 종속변수가 각 사례들의 객관적 측면이라면, 매개변수는 통폐합에 나타난 정부의 의도에 대한 연구자의 해석적 측면이라 할 수 있다.

〈표 1〉 통폐합 사례의 변수별 분석

	독립변수(X)	매개변수(Y)	종속변수(Z)
1 차 통 폐 합	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 군사혁명 발생 ◦ 예산배분원칙의 변경 및 제약 ◦ 식량증산사업의 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 민선제 철회(평의회유보, 행정감독) ◦ 토지개량조합연합회 중심체제로 전환 및 정부통제의 강화(회장임명권, 평의회유보 및 장관승인제, 감사임명권) ◦ 1군 1조합 원칙의 수립 및 감축위주의 통폐합 시작 ◦ 조합의 정부의존화 시작(국고보조율인상, 장기채탕감) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 1차 조합통폐합(61) ◦ 토지개량사업법(62) ◦ 1차 장기채탕감(63)
2 차 통 폐 합	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 유신체제 ◦ 차관도입 ◦ 사업영역의 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공기업 중심체제로의 전환(지하수개발공사 출범, 토지 개량조합연합회 해체, 농업진흥공사출범) ◦ 차관도입으로 대단위종합개발사업의 본격 추진 ◦ 조합통제권의 강화(조합장임명권, 조합총회 유보 및 장관승인제, 비상임감사제) ◦ 사업시행체계의 3분화 시작 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농촌근대학촉진법(70) ◦ 농업진흥공사출범(70) ◦ 2차 장기채탕감(71) ◦ 2차 조합통폐합(73)

	독립변수(X)	매개변수(Y)	종속변수(Z)
3차 통폐합	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 신군부의 등장 ◦ 저곡가정책 및 예산제약 ◦ 대단위종합개발 사업의 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 조합 통폐합의 상례화 및 통제권 강화 ◦ 공기업 중심 사업체제의 강화 및 산하 기관간 차별화 가속 ◦ 국고보조의 확대에 따라 조합의 정부 의존화 가속 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 3차 조합통폐합(81) ◦ 3차 장기채팅감(82) ◦ 조합의 재정난 가중
4차 통폐합	<ul style="list-style-type: none"> ◦ IMF 경제위기 및 정권교체 ◦ 강성예산제약 ◦ 공기업 구조조정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공기업 중심체제 유지에 따라 민영화의 후퇴 ◦ 조합비 면제에 따른 국고보조의 확대 ◦ 농지개량시설의 국유화 및 산하기관에 대한 영향력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농업기반공사 및 농지 관리기금법(99) ◦ 기업기반공사출범(2000)

2. 정부의 산하기관 통폐합 과정의 특징

1) 조합수 감축 위주의 통폐합

정부는 약 10년 주기로 세 차례에 걸쳐 조합수를 감축시켜 왔다. 95년 농지개량 조합법 제정에서 조합통폐합의 기준과 강제이행명령권을 규정함으로써 또 한 차례의 통폐합이 예상되었지만 현실적 제약 때문에 실행하지 않았을 뿐이다. 대신 4차 통폐합을 통해 조합을 폐지하기에 이르렀다. 조합수를 계속 감축시키는 방식의 통폐합은 대규모화의 경제논리로 정당화 되었다. 식량증산을 위해 광복 이후 난립한 소규모의 영세조합을 탈피하는 것이 무엇보다 시급하다는 판단 하에 '1군 1조합'의 통폐합 기준이 1차 통폐합에 처음 등장했고 이후 2차, 3차에도 적용되었다. 95년 농지개량조합법 제정과정에서 이를 '1도 1조합'의 원칙으로 확대할 것이 검토되기도 하였다. 이러한 조합수 감축위주의 정책은 식량증산이라는 동일한 목표를 달성하기 위해 조합수 증가를 추구했던 일제의 정책과 매우 대조된다.

2) 공기업의 성장 및 팽창

조합에 대한 정책과는 대비되게 정부는 공기업을 선호하고 그 성장을 추구해 왔다. 농업생산기반정비분야에 최초로 등장한 공기업은 1969년의 지하수개발공사였다. 이는 본래 토지개량조합연합회 지하수개발부서의 기능과 인력을 독립시킨 것에 불과했으나, 1970년 연합회와 통폐합하여 농업진흥공사를 출범시켰다. 농업

진흥공사의 출범은 토지개량조합연합회의 지표수 중심의 농업용수개발사업과 지하수개발공사의 지하수개발사업의 일원화를 의미하는데 그치는 것이 아니었다. 1970년 이후 외자도입에 따른 대단위농업종합개발사업을 전담하는 기관으로 확대되는 것이었다. 농업진흥공사는 다시 1990년 농어촌진흥공사로 재출범하면서 기존의 사업 외에 농지규모화 사업으로 영역이 확대되었다. 4차 통폐합에서는 농지개량조합과 연합회를 흡수 통폐합하는 방식으로 생존과 팽창(survival and expansion)을 거듭하게 되었다.⁸⁾

3) 국고부담의 확대

광복 이후 농업생산기반정비사업의 중요성 때문에 국고보조는 계속되어 왔다. 아울러 1차 장기채 탕감은 이후 2차, 3차 탕감으로 이어지고 그 액수도 계속 커졌다. 특히 1980년대 들어 농가부채는 증가하고 조합의 재정난이 악화되기만 하였다. 이에 대한 농민들의 불만은 87년 수세(水稅)폐지운동으로 나타났고 정부는 다시금 농민의 조합비 경감 및 부족한 조합운영비에 대한 국고보조의 확대를 실시하였다. 90년대에도 농업생산기반정비사업과 조합에 대한 국고부담은 계속 증가해 왔다. 그리고 98년 세 기관 통폐합에 따른 저항에 봉착하자 정부는 또다시 국고보조의 확대를 선택하였다. 조합비 전액면제에 따른 국고부담의 증가는 이처럼 장기채를 탕감해 주고 사업에 대한 국고보조를 증가시켜 오던 역사적 맥락에 닿아 있는 것이다.

4) 정부의 영향력 강화

1차 조합통폐합을 전후하여 조합장 민선제는 철회되고 토지개량조합연합회에 대한 통제를 강화했으며, 2차 조합통폐합에서는 연합회를 해체하고 농업진흥공사를 출범시켰다. 조합과 연합회의 경우보다 정부투자기관이 정부의 지배권이 더욱 강화되는 체제로서 선호된 것이다. 아울러 조합장임명권까지 직접 농림부가 행사하기 시작했다. 이는 3차 조합통폐합시기에도 지속되었다. 조합은 토지개량사업법과 농촌근대화촉진법의 유보조항에 의해 조합원의 참여권이 배제된 채 운영되어 왔다. 농민들은 6·29선언을 계기로 농지개량조합의 비민주적 운영에 문제를 제기했고 이는 수세거부운동으로 확산되었다. 정부는 89조치를 발표하였고 조합과

8) 이 때문에 농업기반공사의 출범은 농어촌진흥공사의 사업영역 확대 과정의 완결판이라 이해되기도 한다(한국농촌경제연구원, 2001:41).

연합회는 약 30년 만에 제2의 민선제 시대를 맞이하였다. 이로 인해 정부는 재정 부담은 더욱 커진 반면 조합과 연합회에 대한 인사권을 상실하는 등 권한이 크게 약화되었다. 95년 공청회에서 조합장 민선제의 문제점을 지적하며 임명제 내지 병행제로 바꾸어야 한다는 정부의 주장은 이러한 상황에 대한 반전 전략을 드러내는 것이라 할 수 있다. 98년 정부의 공기업민영화에도 불구하고 세 기관 통폐합이 농업기반공사로 귀착된 것은, 정부가 산하기관의 민주화보다는 통제와 개입이 용이한 형태를 선호해 오던 맥락이 영향을 미치고 있기에 가능했다.

V. 결 론

본 연구는 작은 정부 특히 민영화를 지향하는 정부의 개혁 노력과 실제 결과 간의 괴리를 설명하기 위해 농업생산기반정비분야의 산하기관들의 통폐합 사례들을 분석하였다. 분석을 통해 2000년 세 기관 간 통폐합이 농업기반공사로 귀착된 데에는 다음과 같은 역사적 제도적 맥락이 크게 작용하고 있다는 것을 발견할 수 있었다. 산하기관들의 통폐합 과정에서, 규모의 경제 논리에 근거하여 조합 수 감축 위주의 통폐합이 정례적으로 반복되어 오고, 이와는 상반되게 국가를 대행하여 대단위개발사업을 수행하는 공기업은 급성장 해 왔으며, 정부는 강압적 통폐합을 하는 대신 국고보조를 높이고 장기채를 향감함으로써 재정부담이 확대되어 왔으며, 농민의 참여와 산하기관의 자율성 보다는 정부의 통제와 개입이 용이한 형태를 선호해 오던 특징을 찾을 수 있었다. 2000년 통폐합이, 농어촌진흥공사의 민영화를 회피한 채 오히려 다른 산하기관의 사업영역을 흡수하여 팽창하고, 강성예 산제약에도 불구하고 결과적으로 국가재정부담이 더 커질 수밖에 없는 조합비 완전면제 방식을 택하고, 산하기관의 민주적 운영을 후퇴시키고 수리시설의 국유화가 가능한 형태로 행해졌던 것은 이러한 역사적 제도적 연장선에 행해졌기 때문이라고 설명될 수 있다.

이러한 산하기관 통폐합 방식에 대해 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있겠다. 첫째, 사업수행방식에서 민간주도형 보다는 오히려 국가주도형 체제가 강화될 수 있다. 그동안 고도성장을 위해 ‘규모의 경제’라는 산업 논리를 근거로 특정산업을 보호하고 공기업을 운용(Jones and Sakong, 1980)하던 정부의 사업수행방식은 여전히 크게 변하지 않고 있는 것이다. 둘째, 산하기관의 통폐합이 정부의 영향력을 유지하고 권한을 확대할 수 있는 수단으로 왜곡 및 악용될 수 있다. 관료조직은

기관의 위상이나 재량권을 제고시키기 위한 효과적인 방법으로서 당대의 정치권력, 또는 특정 여론에 선별적으로 영합하며 조직 운용의 방향을 틀어갈 수 있는 것이다(김일중, 1995:216). 셋째, 산하기관들은 정부에 더 의존적으로 변화할 수 있다. 관주도적 통폐합을 통해 농민과 산하기관들은 약한 생존자(weak survivor)로 변해 왔고, 마침내 조합비 전액 면제에 이르는 국고보조의 피라미드현상(pyramiding subsidy)이 초래되었던 것이다. 넷째, 산하기관의 통폐합은 정치적 요인에 의해 더 크게 좌우되는 경향을 보일 수 있다. 쿠데타, 정치적 변혁, 시위 및 운동, 선거와 정권교체 등의 환경적 불확실성으로 인한 정치적 특성이 심화되었다. 다섯째, 정부의 개혁이 실제적으로는 고도성장기에 형성된 제도적 유산(institutional legacy)에서 크게 벗어나지 못하는 경향이 있다. 이면(裏面)에 작용하는 지배이념 또는 정책지향이 변하지 않는 경우 쉽게 정책적 조화를 이룰 수 없는 것이다(정준금, 1992). 세월이 변하고 상황이 급변했음에도 불구하고 관료조직이 추진하는 산하기관의 개혁은 제도적 지속성 속에 배태된(embedded) 채로 추진되는 경향이 있는 것이다.

본 연구는 정부산하기관의 통폐합에 대한 연구가 많이 축적되지 못한 가운데 행해진 것이어서 다음과 같은 한계를 안고 있다. 우선 분석 변수와 분석틀의 타당성에 한계가 있을 수 있다. 특히 통폐합에 나타난 정부의 의도를 전략으로 해석하여 매개변수로 삼고 있는데, 이에 대해서는 다른 해석의 가능성이 있을 수 있다. 또한 시간과 비용의 한계 상 산하기관 및 정부의 정책담당자들에 대한 심층면담보다는 문헌자료에 크게 의존하고 있다. 이러한 문제점은 연구과제로 남게 되었다.

참 고 문 헌

- 감사원.(1998). 「공기업에 대한 경영구조 개선실태에 대한 특별감사 보고서」.
- 곽채기.(1994). “정부-기업관계의 새로운 제도형성과정으로서 공기업 민영화에 관한 연구”, 박사학위논문, 서울대학교대학원.
- 곽채기.(1998). “공기업 민영화정책의 성공적 집행요인”, 1998년도 공기업추계학술 대회 발표논문.
- 기획예산처.(1999). 「정부개혁백서」.
- 김병섭 · 김근세 · 이창원.(1998). “정부조직개혁의 방향과 과제”, 김만기편. 「정부 조직의 혁신」. 서울:대영.
- 김일중.(1995). 「규제와 재산권」, 서울:자유기업센터.
- 김정부 · 이두순 · 김홍상.(1998).「농업생산기반정비사업의 추진체계에 관한 연구」. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 김준기.(1999). “공기업 민영화정책의 평가와 개혁과제”, 서울대학교 행정대학원 제56회 국가정책세미나 발표 논문.
- 농림부 · 농업기반공사(2000). 「농업기반공사설립백서」. 경기도:농업기반공사.
- 대통령직인수위원회.(1998). 「정부산하기관 및 지원단체현황」.
- 류상영.(1999). 「한국의 민영화와 구조조정:위기시의 정치경제학」, 경기도:세종연구소.
- 박동서(편저).(2001). 「새 정부혁신의 전략과 과제」. 서울:법문사.
- 송희준(1999). “공공부문 개혁의 평가와 향후방향:중앙정부를 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 제56회 국가정책세미나 발표 논문.
- 신유근 외.(1998). 「신조직환경론」, 서울:다산출판사.
- 이한우.(2003). “정부산하기관의 통폐합 및 정부의 전략에 관한 연구:농업생산기반을 중심으로”, 박사학위논문. 서울대학교대학원.
- 이만우.(1999). “개정 정부투자관리기본법과 공기업지배구조”, 한국공기업학회 1999년도 춘계학술대회 발표논문.
- 이주선.(1998). “공기업민영화와 구조개혁”, 연세대학교 동서문제연구소. 「공기업 민영화와 통신산업의 구조조정」.
- 임학순.(1994). “준정부조직의 성장과 기능에 관한 연구”, 박사학위논문. 서울대학교 대학원.

- 정용덕.(1995). “한국의 정부 조직 개편”, 한국정책학회보, 4(1):58-84.
- 정용덕.(1998). “국가기구의 제도적 특성과 행정개혁”, 한국정치학회특별학술회의 논문.
- 정준금.(1992). 「환경정책의 집행과정에 관한 연구」, 박사학위논문. 서울대학교대학원.
- 최병선.(1993). “준공공부문 조직 연구의 방향 모색”, 행정논총 31(1):208-231.
- 최종원.(1994). “공기업민영화의 정책효과분석에 관한 연구”, 한국개발연구16(1), 한국개발연구원.
- 한국농촌경제연구원.(1995). 「농지개량조합 운영개선방안」, 서울:한국농촌경제연구원.
- 한국농촌경제연구원.(1996). 「수리조직 활성화와 쌀생산전업화에 관한 연구」.
- 한국농촌경제연구원.(2001). 「농업기반공사의 기능과 역할정립 및 중장기 발전방향에 관한 연구」.
- Flinders, Matthew V. & Smith, Martin J.(1999). *Quangos, Accountability and Reform*. N.Y.: ST.Martin's Press, Inc.
- Ethington, P. & E. McDonagh.(1995), “The Eclectic Center of the New Institutionalism”, Social Science History, 19:467-77.
- Hansmann, H.B.(1987). “Economic Theories of Nonprofit Organization”, in Powell(ed.), *The Nonprofit Sector*, New Haven:Yale University Press.
- Hood, C.(1973). *The Tools of Government*. London:Macmillan.
- Hood, C.(1991). “The Hidden Public Sector: The ‘Quangocratization’ of the World?”, in Kaufmann (ed.), *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*, N.Y.:Walter de Gruyter & Co.
- Immergut, E.M.(1998). “The Theoretical Core of the New Institutionalism”, Politics & Society, 26(1):5-34. 1
- Jones, Leroy, and I. Sakong.(1980). *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Krasner, S.(1988). “Sovereignty: An Institutional Perspective”, Comparative Political Studies, 21(1):6-94.
- Pfeffer, J.(1982). *Organizations and Organization Theory*, Pitman Publishing Inc.
- Pfeffer, J. & G.R. Salancik.(1978). *The External Control of Organizations : A Resource Dependence Perspective*. N.Y.:Harper & Row.

- Powell, W.W.(1991). "Expanding the Scope of Institutional Analysis", in W.W.Powell & P.J. DiMaggio(Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago:The University of Chicago Press.
- Powell, W.W. & L. Smith-Doerr.(1994). "Networks and Economic Life", in N.J. Smelser & R. Swedberg(Eds.), *Handbook of Economic Sociology* : 368-402. Princeton, NJ:Princeton University Press.
- Salamon, L.M.(ed.)(1989). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Seidman, H.(1988)."The Quasi World of the Federal Government", *The Brookings Review*, 6(3):23-7.

Abstract

A Study on the Merger and Abolition of Quasi-Governmental Organizations and the Strategy of Korean Government

Han-Woo Lee

This paper explores the factors and features of the merger and abolition of Quasi-governmental organizations (Quagos) in Korea and analyzes the Agricultural Land & Water Development Projects (ALWDP) of the Korean government as a case study. Korea has adopted a series of reform measures aimed at improving Quagos' accountability and management. Especially, the Rural Development Corporation(RDC), the Farmland Improvement Associations(FIAs) and the Federation of Farmland Improvement Association(FFIA) were merged into the Korean Agricultural and Rural Infrastructure Corporation (KARICO) of January 1, 2000.

According to my analysis, the central bureaucracy-led merger of 2000 missed several historical lessons. First, this merger is not a market-oriented reform. Second, it seems that this merger is another success to extend government's power over Quagos rather than a mere avoidance of privatization the RDC. Third, development and growth-oriented policy that had been established in 1960s and 1970s continues now. Finally, it seems that reforming Quagos has more intensely been under influence of self-interested politicians and authoritative bureaucrats. In conclusion, the ALWDP of Korea was transformed into a more state-led type which was subject to more political and bureaucratic intervention. This change has caused the government to stretch its powers and the RDC to survive privatization and expand its functions. It means the continuing tendency of the central bureaucracy becoming more influential.

【Key words : Quasi-governmental organizations (Quagos), merger, Agrucultural Land & Water Development Projects(ALWDP), institution, path-dependence】