

山林組合의 體制分析과 그 改善 方案에 關한 研究

柳 相 哲

行政學科 第 12 回卒業

<目 次>

第一章 序 論

- 第一節 問題의 提起
- 第二節 研究의 目的
- 第三節 體制分析의 變數(變數)
- 第四節 研究의 對象과 方法

第二章 山林組合의 體制分析과 問題

- 第一節 山林組合의 目的과 本質
- 第二節 組合의 事業과 問題點
- 第三節 組織編制와 問題點
- 第四節 人 事

第五節 財 政

第三章 改善方案

- 第一節 模型과 假說
- 第二節 目的과 本質
- 第三節 投入側의 獨立變數
- 第四節 產出側의 變數(從屬變數)
- 第五節 體制의 構造 및 環流

第四章 結 論

- 第一節 要 約
- 第二節 政 策

第一章 序 論

第一節 問題의 提起

社會變動은 그 意味가 어떠한 東西를 莫論하고 積極하게 일어나고 있는 것이 오늘의 現象이지만 特히 發展途上國家들은 計劃的인 意味의 變動이 質量面으로 擴大되어 간다. 社會變動에 對하여 積極的인 態度를 가진 사람들에게는 經이적인 期待裡에 未來가 펼쳐진다.⁽¹⁾

그러나 우리와 같은 後進의 要素가 發展途上의 社會諸般分野에 도사리고 있는 社會에서는 이러한 後進性을 克服하여 計劃的인 變動을 操作하여 誘導發展의 道具로 活用할 必要가 있다.

計劃된 社會變動의 誘導는 社會內에서 새로운 制度의 形成으로 理解될 수 있으며 이러한 새로운 制度의 形成은 다시 刷新의 波及乃至通常化라고 定義할 수 있다.⁽²⁾

그러나 이러한 社會를 刷新하는 波及效果는 반드시 새로운 制度의 形成만에 의하여 可能한것은 아니다. 既成組織의 goal을 바꾸고 改善을 통한 새로운 意味의 活力을 넣어 줌으로서 그 社會의 妥當性을 높이고 바람직한 方向의 波及效果를 노릴수 있는 것이다.

이러한 意味에서 本論文에서 다루고자 하는 山林組合은 山林法에 依한 特別法人으로 林政의 손발이 되는 機關으로 形成되었지만 그것이 갖고 있는 體質化된 根本的인 問題때문에 全國에 250萬이라는 방대한 構成員과 서울로부터 山間僻村에 이르기까지 浸透된 組織網을 갖고 있으면서도 고질적인 惡循環을 거듭하고 있음을 보고 이에 對한 改善研究를 통해서 林政의 바람직한 方向으로의 變動을 誘導해 보고자 問題를 提起한다.

第二節 研究의 目的

山林組合의 體制分析을 통해서 그 改善方案을

(1) 李漢彬, 「發展政策을 위한 未來의 利用」, 行政論叢, 8卷 1號 1970, p. 15.

(2) R.T. Lapiere, Social Change. New York, McCraw-Hill, 1965. pp.23~24.

提示하기 위해서다 山林行政의 一線事業의 擔當役割을 위해서 形成된 山林組合은 Systems concept 또는 Systems Approach or Analysis의 立場에서 보면 Supra System (上位體制)으로서는 大韓山林組合聯合會가 있고 Subsystem (下位體制)로서는 全國 農山村 一圓에 걸쳐서 21,498個의 山林契라는 獨立된 法人格을 가지고 있는 中間段階에 位置한 法人으로서 하나의 機關이다.

이러한 山林組合의 制度 運用等の 體制를 分析하여 그 體制가 가지고 있는 問題點을 論理的이고 科學的인 分析으로 규명한다.

이러한 現況分析을 通해서 發見된 問題點을 基礎로하여 우리가 바람직한 既存組織體의 刷新을 爲한 改善案을 研究하여 새로운 組織의 生成에 가름하는 變動을 誘導한다.

第三節 體制分析의 量(變數)

이 論文에서 山林組合의 體制分析과 그 改善方案에 使用될 概念은 獨立變數와 從屬變數, 內的變數, 外的變數로⁽³⁾ 나누고 獨立變數에 該當되는 概念으로는 組織의 ① 目的과 本質 ② 人事 ③ 財政 ④ 政府의 政策으로 하고 이중 政府의 政策은 山林組合의 境界밖에 있는 外的獨立變數로 보고 從屬變數로는 ① 事業을 들고 이들 各 變數가 處理過程인 組織編制라는 機構에 Input되어 處理過程을 거쳐서 output되고 feedback하는 것으로 보아서 分析의 章인 第二章에서는 이들 各變數를 獨立的으로 分析檢討하고 第三章 改善의 章에서는 體制理論의 簡單한 改善模型을 통해서 投入 產出과 環流를 2個의 假說下에 關聯시켜 보겠다. 以下 變數에 關聯된 各 概念을 簡單히 定義하고 여기서 變數一般에 對한 定義를 하면 「函數關係에 있는 變數들(Variables)間에 한 變數의 값이 定하여 질 때에 나머지 變數의 값은 相對的으로 定하여지는 關係에 있는 境遇 前者를 일컬어 獨立變數라하고 (Independent Variable) 後者를 稱하여 從屬變數 (Dependent Variable)라 한다」는 數學의 概念을 그 機能面에 着眼하여 行政事例에 適用한 것이다.⁽⁴⁾

1. 目的 및 本質

目的은 山林組合의 Real Goal을 意味하고 이 論文에서는 目標·目的을 같은 범주의 概念으로 使用한다. 本質은 組織의 結合關係 組織化를 包含한 基本的인 性質을 意味한다.

2. 事業

機能側面이고 output側에 該當하는 組織의 業積으로서 組合의 現行事業과 理念型的 事業을 包含한다.

3. 組織編制

靜態的인 意味에서 編制로 보고자 하며 組織의 動態的인 意味는 本質論에서 含蓄하고자 하며 여기서는 編制로서 內部機構 및 機構의 人格과 함께 組織의 範圍에서는 山林契를 一體로 볼때가 많겠다. 그것은 그 機能과 組織의 緊密度가 境界를 애매하게 할때가 많기 때문이다. 따라서 上位體制로 存在하는 山聯도 關聯될때는 包含시켜 보고자 한다.

4. 人事

組合長과 常務를 重點的으로 限定시켜 그들의 Social background와 價値觀과 意識構造 및 組合에 對한 知識과 바람직한 屬性을 보겠다.

5. 財政

收入源, 支出處, 財政戰略을 中心으로 본다.

6. 政府의 政策

主로 山林廳과 關聯시켜서 본다.

第四節 研究의 對象과 方案

1. 對象

1971年 現在 全國151個 市郡山林組合을 中心으로 1961年 山林法에 依하여 組織이 이루어진 1962年부터 71年 現在까지 10年間의 制度和 運用實態를 “分析의 틀”에서 밝힌 變數6個를 가장 重要하다고 判斷하여 이들 數數中 一部는 下位變數에 該當하는 部分을 細分하여 보고자하며 分析 또는 改善方案을 爲하여 外國의 山林組合과 國內의 類似法人을 意味가 있는 部分은 比較研究코자한다. 또 靜態的인 面, 動態的인 面을 아울러서 모두 보았다.

(3) 朴東緒, 「行政理論史의 再編成」, 行政論叢, 7卷 1號 1969. pp.200~201.

朴東緒, 「政務官과 行政官의 關係」, 行政論叢, 2卷 1號 pp. 56~65.

(4) 余尙煥, 「獨立變數로서의 政策의 波及效果」, 行政論叢, 6卷 1號, 1968. p. 251.

2. 研究方法

體制分析과 그 改善方案 導出을 爲한 “틀”과 “模型”을 利用하여 여기 속하는 變數를 中心으로

1) 職務觀察을 通해서 分析 또는 改善案의 研究와 함께 資料를 蒐集整理하였는데 筆者는 이 研究를 위해서 機會만 있으면 山林組合에 現地出張하여 京畿道, 利川, 安城組合을 위시해서 全南의 昇州, 光山, 慶北의 義城, 青松, 慶南의 巨昌, 咸安, 江原道の 橫城, 洪川, 濟州市, 南北郡組合을 담당했으며 組合關係業務는 可及的이면 關聯하여 參與하였다. 이 方面에 관한 文獻이 거의 없는 實情임에 國內外의 단편적인 論說을 最大限 蒐集하여 客觀性을 保障하는 勞力을 기울였으며

2) 3회에 걸친 質問調査는 다음과 같이 調査했다.

제1회 :

- ① 調査對象 : 71年最初 常務應試者 220名中 筆
試應試者 183名
- ② 日 時 : 71年 7月 11日 (筆試終了後)
- ③ 方 法 : 集合 調査
- ④ 回 收 率 : 177名 97%

제2회

- ① 調査對象 : 71年 7月 應試合格하여 勤務中인
常務理事 143名
- ② 日 時 : 71. 10, 18, 13, 30(常務理事教育
前)
- ③ 方 法 : 集合 調査
- ④ 回 收 率 : 141名 99%

제3회

- ① 對 象 : 全國組合長 148名
- ② 日 時 : 71. 10, 15日 午後發送
71. 10. 22日 까지 90% 回收到着
- ③ 方 法 : 우송조사
- ④ 回 收 率 : 121名 82%

妥當度를 保障하기 위한 方法으로는 論理的 妥當化 方法으로 筆者의 職務觀察을 통한 知識을 動

員해서 測定對象과 項目을 關聯시켰고 이를 補強코자 專門家의 意見을 들었다.⁽⁵⁾

信賴性을 保障하기 위해서 같은 對象인 常務에게 비슷한 質問을 두번해 보았으며 이것은 또 同時에 任用後 態度 및 士氣의 測定에도 관계 된다.

正確한 意味의 兩分法은 아니지만 비슷한 또는 完全히 同一한 質問을 別個의 對象인 組合長과 常務에게 各各 施行함으로써 客觀性을 높였다.⁽⁶⁾

우송조사에 있어서 결정인 回收率 保障을 위해서 筆者의 書信과 함께 記名을 付託했고 또 代身 對答하는 結果를 피하기 위해서 組合長에 對한 代身 對答은 階層의 人間關係로 보아서 常務로 判斷하고 常務教育期間인 10月 18~20의 期間(10月 17日 日요일)을 利用하여 발송 회수 했으나 回收率의 90%가 10月 22日內에 到着했다. Sensitive한 質問을 피한 대답은 거의 確信이 갈만큼 誠實한 組合長의 直接대답을 얻을수 있었고, 常務教育期間中의 質問은 教育첫날인 10月 18日 山林廳長의 致辭後 教育前에 實施調査 했다.

以上과 같은 職務觀察 文獻研究 質問調査등의 方法을 구사하여 改善案을 提示하고 이것이 바람직한 變動을 誘導할 수 있는 道具가 될것을 希望한다.

第二章 山林組合의 體制分析과 問題

第一節 山林組合의 目的과 本質

1. 目的과 問題點

모든 組織에는 Goal이 있다. 山林組合도 한개의 組織體인 故로 山林組合에도 目標가 있고며 이 目標는 찾는데 어렵지 않다. 왜냐하면 組織論上 Goal은 Real Goal과 Stated Goal이 있다고 볼 수 있으나⁽⁷⁾ 山林組合의 境遇 山林法에 規定된 Stated Goal이 바로 조금도 다른없는 山林組合의 Real Goal이기 때문이다.

山林組合의 目的을 定立하여 그 意味를 分析한다는 것은 本論文의 分析과 그 改善案研究에 關한

(5) 金海東, 調査方法論講義, 서울, 三中堂, 1970年, pp. 186~187.

(6) 金海東, 上揭書 pp. 184~186.

(7) Amitai Etzioni, *Modern Organizations* New Jersey, Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs 1965. pp. 6~7.

道具로서 登場한 “體制分析의 틀”에서 말한 變數 또는 指標에 對한 第1次的 作業이다.

여기서 論하는 目的과 本質은 山林組合이라는 組織의 基準이 되는 獨立變數로서 意味를 갖고 있다.

그 目的수행을 爲한 一聯의 業務內容과 現實의인 山林組合의 活動을 통해서 보건데 1949年 山林保護臨時措置法에 依하여 全國에 組織된 山林契는 當時 解放된 前後의 無秩序한 社會가 낳은 황폐된 林野를 하루속히 復舊시켜야겠다는 政治的 公共的 目的을 수행시키고자 하는데 큰 意義를 갖었다고 分析되다.

日本의 境遇와 같이 協同組合乃至는 會社原理가 바탕이 된 生産組合과 施設組合의 名稱으로 불리워 지는 森林組合이 林業의 積極的인 經營, 生産, 販賣活動을 主된 目的으로 하는 것과 달라서 經濟性이 희박한 公益의 目的一邊到로 기울어졌다고 볼 수 있다.

問題點은 오늘날의 社會에 있어서는 自由主義의 基盤위에서 資本主義 經濟原理가 支配하는 Gesellschaft의 集團原理가 支配하고 있음은 이미 오래고 모든사람이 契約的인 根據에서 行動하고 있음에 비추어 山林組合의 目的과 같은 公益의 一邊到의 性格을 띠우는 目的下에서 一方의인 給付만을 强要하는 組織의 目的이 그 社會의 妥當性을 賦與받을 수 있을지 極히 의문이며 體驗을 통한 實證의 考察에 의하면 오늘날의 우리나라 山林組合이 處한 영세성을 免치 못한 立場은 바로 이 目的의 社會的 妥當性을 결여한데 있지 않는가 하는 問題點이 있다.⁽⁸⁾

2. 本質論과 問題點

여기서 말하는 山林組合의 本質은 多義的인 意味를 內包한 概念으로 法律學的, 社會學的, 組織論的인 意味를 含蓄하고 있다. 따라서 社會體制內에서 生成發展하여 오면서 一定한 機能을 擔當수행하여 오고 있는 山林組合의 基本的性質을 규명하는 것은 分析上, 改善研究上 重要한 問題이다.

가. 結合의 對物集團性과 對人集團性

1951年(昭和26年) 日本森林法 改正에 依하여 탄

생한 協同組合原理에 依한 森林組合以前의 森林組合은 協同組合의 集團原理와는 달리 人格의 集團이 아닌 對物集團이었다. 一定地域內에 森林을 所有한다는 事實이 組合結合의 條件이 된다는 意味에서 物을 통한 人間相互의 結合體라는 뜻에서 對物的集團이라고 한다.

우리나라는 山林契員에 非山主를 包含하였으며 現實的으로는 非山主가 全國 250萬 山林契員의 過半數를 차지하고 있는 點이나, 山林契, 山林組合의 目的에 따른 諸般事業 및 勞力負擔의 性質등을 보면 山林組合 또는 山林契員 相互間의 人格을 갖이 意識케 하는 點에서 우리나라의 山林組合의 結合形式은 人格的인 것과 對物的集團性的인 複合的要素라고 볼 수 있겠다.

그러나 最近 日本의 森林組合中 一部 生産組合이 森林經營에 企業體的性質을 띠고 있어 會社等的 營利法人의 性格에 反해서 우리나라 山林組合은 經濟的 성격이 거의 없다는 點과 農協, 水協과 같이 協同組合原理에 立却한 [對人的 結合體이면서도 經濟的色彩가 농후하고 給付와 反對給付가 直結되는 集團과는 달리 公共的 公益의 目的을 爲한 結合形式이 첨가된다.

山林組合의 結合形式은 山主는 物을 통한 結合形式의 對物的集團原理에서 참여하고 있는데 山主 B.C는 所有規模에서 異質的이며 非山主 A等은 物과는 關係없이 參與하는 對人的集團原理에 基한 結合으로서 山主등과 非山主群은 不等價的關係로 組合과 山主·非山主가 三角關係를 맺고 있지만 山主는 組合에 對한 提供보다 많은 給付惠澤을 받고 非山主는 造林, 保護 등 一方의 提供을 할 뿐 反對給付는 不等價的인 惠澤을 받는다는데 問題點이 있다.

나. 組合結合의 集團性의 性質

Ferdinand Tönnies (1855~1936)는 人間의 集團을 루-소가 말한 民約論서 說明한 것과 같은 契約的態度에 基하여 成立한 形式을 Gesellschaft라 하고 아담 스미스일파가 말한 相互同情에 依하여 存立하고 있는 形式을 Gemeinschaft라고 分類한바 이러한 Ferdinand Tönnies의 利益社會와 共

(8) Ibid., pp. 5~19.

同社會의 立場에서 우리나라 山林組合을 보면 農山村의 協同體의 性格의 社會的背景이 反映된 產物이라는 點과 非山主가 山林組合構成員(正確히는 山林契의 構成員이라고 表現되나)이 되는 것은 株式會社形態가 純粹한 經濟的 原理에 立却한 契約的 性格을 띠고 있는 Gesellschaft的 集團인 反面에 山林組合은 感情的 共同運命體의인 性格의 Gemeinschaft的 集團이라고 判斷된다.⁽⁹⁾

그러나 Gesellschaft와 Gemeinschaft는 絕對的으로 相互排他되는 概念은 아니고 相對性을 띤 理論이라고 본다.

그렇다고 할지라도 오늘의 社會變動趨勢가 Ferdinand Tönnies가 論한 Gemeinschaft的 集團社會의 性格을 脫皮하여 近代의 Gesellschaft的 集團原理로 바꾸어진지 오래인데 山林組合만이 이러한 前近代의인 集團의 形態로 存續하느냐가 問題點이다.

다. 結合의 繼續的 集團性

山林組合은 그 目的을 수행하기 위해서 可能한 限 繼續的으로 存續하는 集團이지 一時的으로 그 目的을 達成시키고 解散하는 것이 豫定된 것은 아니다.

라. 事業經營 主體로서의 山林組合

山林組合은 다른 一面 事業수행의 主體의 位置에서 그 本質의 一部를 볼 수 있다.

마. 行政延長의 性格의 山林組合

山林組合은 純粹한 私的 團體라기 보다는 오히려 行政目的의 遂行을 行政의 外 團體에 擔當遂行시키고자 하는 行政延長의 性質을 가지고 있다고 分析된다.

그러나 政府가 이러한 行政延長의 性格의 團體의 設立活動을 勸獎하면서 그에 對한 積極의 支援 育成策과 財政的 補助가 相應하지 못한 點에 問題點이 있다.

第二節 山林組合의 事業과 問題點

事業은 山林組合의 目的을 爲한 機能인 同時에 事業內容은 組合理念의 具體的 表現이라고 볼 수 있다.

그것은 Systems Concept에 依하면 Input側의 變數

인 人事와 財政等的 投入이 through-put의 過程을 通해서 output된 것으로 體制의 目的과 本質에 立脚한 Input側의 變數의 屬性에 따라서 달라지는 從屬變數로 볼 수도 있다.

事業의 種類로서는 序論 “分析을 爲한들”에서 밝힌 從屬變數가 되는 事業의 下位變數로 볼수 있는 事業들을 組合目的과의 性質上 또는 法上의 根據를 밝히면서 그 運營實態를 보고 問題點을 찾고자 한다.

1. 養 苗

組合의 目的이 造林, 育林이라고 하면 養苗는 이 機關의 核心的인 事業이라고 할 수 있다. 養苗事業은 이와같이 山林組合의 基本的인 目的事業의 本體가 됨에도 不拘하고 山林組合의 獨占된 事業이 아니고 民間養苗業者와 競爭關係에서 수행하고 있으며 全體山林用 養苗中 約 30%만을 山聯系統에서 生産하고 殘餘 約 70%는 民間養苗業者가 生産하고 이 民間業者들은 養苗協會라는 有力한 團體를 構成하고 있다.

山林組合은 組合費 다음으로 그 運用財源을 養苗事業收入에 依存하고 있는바 그 施行方法은 山聯이 養苗資金을 借入하여 이를 組合에 配定하여 施行하고 있으며 事例로 全南 昇州郡 山林組合과 京畿道 利川郡 山林組合의 養苗事業計劃對 實績과 收支決算을 65년부터 70년까지 6個年에 걸쳐서 分析해 보면 昇州郡 山林組合은 總 36,881千本 生産計劃에서 97%인 總 35,821千本을 生産하여 이를 ha當 3千내지 4千本씩 造林하였으며, 그 收支內譯은

總支出 25,743,997원

總收入 31,997,593원

利益金 6,253,616원을 얻어서 6個年間 年平均 100餘萬원씩의 利益金과 함께 造林實績을 볼 수 있으며 反對로 利川郡 山林組合의 境遇는 總 13,979千本 生産計劃에서 73%에 不遇한 10,210千本을 生産하였고 그 收支內譯은

總支出 9,721,178

總收入 9,835,496

利益金 114,318원을 가져왔으나 66年을 除外하고는 6個年中 5個年을 繼續 損失을 가져왔음에도

(9) 島田錦藏. 森林組合論, 東京岩波書店, 昭和 16, pp. 104~112

養苗事業을 繼續하여 왔고 그 事業失敗의 原因은

- ① 養苗事業資金借入利率의 高金利
 - ③ 氣候
 - ② 管理能力不足 等이다.
2. 造林(燃料林, 改良포푸라등)

우리나라 農村燃料은 近代화된 燃料이 아닌 薪炭燃料로서 燃料林造成은 直接的으로는 農村燃料問題解決에 寄與하고 間接的으로는 山林保護에 크게 도움이 되고 土砂流出等의 防止와 水源涵養을 爲한 國土保全上에도 크게 도움이 되는바,

燃料林은 山林廳이 山林組合에 委託하여 實施하고 總 1,233千 ha의 (人工林, 既成林 合計) 集中的인 事業은 全國林野面積 總 6,682,567정보의 約 6分之1이 燃料林으로 成成된 셈이다.

3. 育林撫育
4. 保護(巡山, 山林害蟲, 天敵增殖等)
5. 委託林 및 貸付林管理

山林法第59條에서는 收益分配契約을 規定하여 그 內容은 造林, 育林의 積極的 推進을 爲하여 私所有林으로서 所有主가 不在 또는 其他理由로 造林育林等 自發的인 施業을 하지 않는 境遇에 當該林野에 對한 收益分配契約을 체결하여 山林組合이 管理하는바 그 契約의 種類는 合意에 依한 境遇와 一定한 경우는 收益分配契約이 締結된 것으로 擬制하는 境遇가 있다. 現在까지 私所有林 4,872,447 ha의 21%에 該當하는 1,017千ha가 契約締結되었다.

또 分散된 國有林을 山林法 第37條에 依하여 貸付받아서 造林保護등의 事業을하고 있는것이 106千 ha이며 貸付가 成功하면 山林契에서 양여받을수 있도록 되었다.

그러나 委託林管理에서 問題가 되는것은 私所有林的 21%가 所有와 管理가 分離되어 그 管理權이 山林組合에 移轉되었는데도 山林組合은 이를 計劃的으로 管理收益 할수있는 財政·人事等의 能力이 없고 貸付林的 경우는 山林契의 온갖 保護管理에도 不拘하고 成功하고나면 약간의 要式的 違背事由를 條件으로 取消當하는 境遇가 있다. 利川組合의 境遇 62~70년까지 貸付林 1,084 ha中 69년에 445ha가 取消되었는바 그 原因은 期間延長 申請書

를 貸付期間 滿了前에 내지않았다는것인바 이러한 事例은 衡平에 反하고 山林契員들의 意慾을 저상하는 問題點이다.

6. 營林計劃 編成
7. 山林契 育成

21,498個契를 平均一組合當 142個를 管掌指導 育成하고 있음을 알수있고 A~D級까지 등급을 정하여 上位등급으로 引上토록 指導하고있으나 그 實績은 不進해서 A級으로 安定된것이 4,922個에 不過하다.

問題點은 山林組合의 人事財政能力이 이러한 방대한 業務를 管掌할수없는데도 지나치게 방대한 組織을 갖고있는 點이다.

8. 副產物 生産(송이·갈지·굴피·떡갈잎등)
9. 林產物生産·販賣·信用等

林產物의 生産·販賣·加工·林業金融等의 開發 可能한 事業을 우리나라 山林組合은 못하고 있다. 이는 우리나라 山林組合의 致命的인 弱點이며 問題點이다.

日本의 境遇와 美國의 境遇는 이러한 業務가 主가 되어있음에도 不拘하고 우리의 境遇는 이러한 事業은 다른團體가 수행하고있는 點이 特異하다. 問題點은 첫째, 山林組合의 事業들은 지나치게 造林·育林·保護위주의 公益的·公共的 性質로 一貫하고 있으며 같은 山林關係 業務이면서 養苗는 70%를 一般養苗業者가 林產物의 生産販賣는 生産販賣는 林產協會가 副產物등의 販賣는 一般商人이 用材林및 保護業務中一部와 其他 收益의 經濟的 事業은 他機關 또는 商人등에 屬한다는點.

둘째, 現存事業運用到 있어 京畿道 利川의 養苗 事業例와 같이 費用收益分析등 科學的이고 經營의 合理性이 고려되지않는 주머 九九式의 事業經營을 하고 있다는點.

셋째, 事業을 管理 하기에는 山林組合의 機構·人的能力·財政등이 너무 貧弱하다는點.

네째, 다음 組合長에 對한 調査表에 反映된 意見과같이 造林·養苗·事業等에 對한 上部(山聯·山林廳)의 계획과 지역실정이 어느정도 합치 되는 가에 대하여 重要한 問題點이 있는바.

〈表2-9〉 中央事業計劃에 對한 意見調査

內 容	區 分	人員數	比 率
지역실정에 안맞다		38	33
지역실정에 비교적 잘맞는다		35	31
지역실정에 맞다		6	5
개선해야한다면그의견을쓰시오		35	31
		114	100%

意見란에는 養苗와 造林이 不一致하다는 답이 36명, 組合養苗獎勵 8명, 養苗協會偏重 不當 9명 등 養苗問題에 對한 不合理를 53명이 대답했다. 이 53명 중에는 지역실정에 안맞다는 사람이 一部包含

된 것으로 分析되며 其他의 意見은 計劃과 實際가 不一致, 保護爲主 事業지양 등으로 나오고 있다.

또 組合長과 常務理事에 對한 開放式質問調査表에 나타난 組合發展을 爲한 主된 希望事業을 보면 組合長은 企業造林다음으로 養苗事業을 22%인 27명이 支持하고 常務理事는 37%인 47명이 支持하고 있음을 볼때 養苗事業의 比重을 알수있다.

또 造林과 養苗事業에 있어 地域實情을 감안한 山林組合의 意見이 反映된 郡計劃과 道執行間에는 다음 昇州郡의 例와 같은 適地適樹原則을 無視한 事例를 볼수있으며 이로 인한 造林의 활착成績의 不振은 重要한 問題이다.

〈2-11〉

表適地適樹原則을 無視한 例

1. 郡 界 劃

단위 : 千本

년 度 別	사 業 別	면 積	수 種 別				계	
			①낙엽송	②해 송	②리기다	②리기테다		
1970	대단지 용재림	ha	3,202	1,706.30	852.03	3,357.94	3,689.73	9,606
1971	"		2,517	1,206.46	1,471.33	1,954.28	2,918.93	7,551
계			5,719	2,912.76	2,323.36	5,312.22	6,608.66	17,157

2. 道 界 劃

년도별	사업별	면적	수 種 別										비 고	
			②리기다	②리기테다	②해 송	②삼나무	③삼나무	②편백	③편백	②낙엽송	①사방울리	계		
1970	대단지 용재림	ha	2,800	1,923	168	2,664	1,623		2,022					8,400
1971	"		1,790	170	100	1,489	1,109	278	359	1,670	165	30	5,370	
계			4,590	2,093	268	4,153	2,732	278	2,381	1,670	165	30	13,770	

자료 : 전남승주군조합

第三節 組織編制와 問題點

여기서 分析하고자 하는 組織編制라는 概念은 組織을 하나의 編制로 보는 立場으로⁽¹⁰⁾ 따라서 體制理論上 throughput過程의 擔當者로서의 狀態만을 보고자 하며 組織의 本質의 諸屬性과 目的 등의 面은 이미 本節 第一節에서 檢討했다.

山林組合은 廣義의 意味에서 林政機構로 파악되고 있다.⁽¹¹⁾

또 실태를 分析해보면 企業組織의 性質이라기보다는 行政組織의 性質을 갖었기 때문에 업무에 對한 彈性성을 잃고 있다.

組織의 法的側面에서 그 人格을 보면,

日本の 山林組合이 私法人이고 公益의 性質이 우리의 경우와 비교하여 희박한데 우리나라 山林組合은

①山林法이라는 特別法에 依한 政策目的上的의 特

(10) 金海東, 「組織의 意義와 그 評價基準」, 行政論叢 創刊號, pp. 40~41.

(11) 金東燮外 3人共著, 林政概論, 서울, 鄉文社 및 1966, pp. 118~121, 梶田錦藏, 林政學概要, 東京, 精興社, 昭和36, pp. 70~78.

別法人이고, (法53條), 官制法人이며

② 造林·保護 등의 國家的 公共的·公益的 目的을 수행하고 民法32條 以下の 公益法人 規定을 準用한다는 點에서 公益法人의 性格이 뚜렷하며,

③ 아울러서 設立이 勸獎된點, 初代任員의 政府任命制, 特히 山林法第95條의 경우 山林절도 및 特殊절도罪를 犯한 山林組合職員과 任員에게 山林公務員의 加重處罰規定을 適用받는 身分犯으로 認定한 點 등으로 보아서 公法人·私法人의 區別의 實益 문제가 別로 없고 또 그 標準이 多義의 입에도 不拘하고¹²⁾ 公法人의 性質을 多分히 갖추고 있다고 보며 事業의 性質의 公共·公益性에 비추어 보면 農協·水協系統法人보다 훨씬 더 公法人의 性格이 짙다고 보여진다.

2. 特徵과 問題點은

山林組合의 組織編制는 林政機構의 特徵을 全國의 組合이 同質的으로 갖고 있으면서 山主와 非山主만을 組織에 吸收했을 뿐이고 其他의 林業團體는 서로 分離 되었다는 點에서 基本的인 問題가 있고 林政擔當의 役割을 하면서도 行政官廳인 郡과의 協助가 이루어지는 制度的 Channel이 없다는 點 一律의인 人員編制로는 업무에 伸縮性 있는 對應을 할수 있는 各組合別 特殊事情에 副應하기 곤란할 것이 判斷된다. 또 別 反對給付 없는 山林契員이 山林契員의 事業을 爲한 眞正한 意味의 組織에 참여가 되고 있는지 問題이며 反對로 養苗業者는 組合員이 아니기 때문에 組合事業의 目的의 合理化 効率化 등이 어렵게 되었다.

第四節 人事

1. 獨立變數로서 組合長과 常務理事

組合의 體制分析 理論上 體制的 Input側의 要因으로서 組合長과 常務理事를 獨立變數로 보고 이를 分析 檢討한다.

勿論 人事는 組合長과 常務理事外 組合의 一般職員과 함께 모든 組合構成員에 까지 擴大될수 있는 것이지만 本節에서는 이를 兩者로 局限시키고자 한다. 人事를 어떤 現象 또는 機能을 決定 產出케 하는 要因으로서 그에 對하여 獨立變數로서 價値

를 갖고 있음은 研究發展시킨것은 Elton Mayo의 1933년에 發刊된 The Human Problems of an Industrial Civilization에서 지적한 以來¹³⁾ 이제는 確固한 行政學의 原理로 되었다.

組合長은 契長의 모인인 總會에서 選出되어 組合을 代表하고 實質上 모든 業務를 總括執行하고 있음에도 法制上 名譽職으로하고 있는것은 報酬로서 生活給이 支給되지않고 選舉에 依한 充員制度이기 때문이라 보여진다.

常務理事는 組合長을 補佐하면서 組合의 實務主役을 맡고 있는바 充員節次는 1970년까지는 組合長이 任命했으나 71年 改正된 山林法에서는 그 資格과 任命에 關한 事項을 施行令에 委任 規定하여 聯合會長이 실시하는 試驗에 合格한자中에서 組合長의 推薦을 받아서 聯合會長이 任命한다. 그 最初의 合格任用者가 71.8月부터 勤務中이다.

2. 現況과 問題點

가. 組合長·常務理事의 社會的背景

組合長과 常務의 年齡은 10세 정도의 격차를 갖고 兩者共通으로 學力은 中·高卒層의 分布가 많고 常務의 境遇는 義務教育인 小卒은 組合長의 43名에 比較하여 不過 6뿐이다. 다음 經歷은 組合長은 99명이 再選되었고 山林系統을 包含한 5年以上의 公職(대개는 山林系統 또는 地方官署) 經驗者가 143명인데, 常務는 山林系統 3年以上인자가 135명으로 充分한 社會訓練乃至는 經驗者들이다. 專攻別을 調査表를 통해서 보면

農林學 專攻分野는 組合長보다 常務가 단연코 높으며 組合長의 기타는 警察學校, 國民學校, 國民學校, 水產高들이다.

다음 이들의 扶養家族數를 보면 다음과 같다. 兩者 共히 5명以上이 75% 線을 보이고 있어 現行의 報酬 또는 手當이 이들에게 어느 程度 組合에 對한 Incentive를 느끼게할 수 있을지 지극히 우려되는 問題이다.

나. 價値觀과 意識構造

價値觀과 意識構造는 類似語로 使用하였으며 이들은 Elite인 組合長과 常務의 意識構造는 그들이 行

(12) 金曾漢 安二濬 共著, 新民法總則, 서울, 法文社, 1961. pp. 161~162.

(13) 朴東緒, 「行政理論史의 再編成」, 行政論叢, 7卷 1號, 1969. pp. 200~201

動을 決定하는데 重要な 役割을 하고 內面化한 變數로서 그들을 分析 理解하는데 重要な 意味⁽¹⁴⁾가 있기 때문에 이를 調査하기 爲한 여러개의 質問을 分析해본바. 健全성이 있는 반면 能率性에는 敏感하지 않았고 傳統성과 보수성이 強하고 自己職業인 林業에 對한 높은 親和性을 보여주고 있었으며, 未來指向性的 面에서는 常務가 組合長보다 높았으나 兩者 共히 未來指向의 意志가 희박했다.

다. 組合業務에 對한 意見 其他

이들은 比較的 林業專門家라 볼수 있기 때문에 質問書를 통해서 組合發展의 戰略에 對한 質問을 해본바 兩者 共히 收益事業을 통한 自體財政 安定을 第一로 重要視한 點은 山林組合의 가장 큰 問題가 財政狀態의 不安定, 貧弱한 點에 있다고 볼 때 正극을 지른 大답이며,

다음 常務만을 任用前 試驗應試때 希望한 補職處와 合格後 實際補職받은 것을 보면

自己 出身市 郡이 아닌 인근 市郡 配置希望者는 12%인데 實際配置는 41%인 點은 merit화된 後 補職管理上 不可避한 일이지만 生活基盤, 報酬의 零細性 또는 山組業務의 地域性등을 감안할 때 問題를 남기고 있다.

다음 이들이 常務理事가 되고자한 動機調査와 이들이 常務理事가 된 後 2個月半이 經過한 後 組合의 現況을 보고 느낀 點을 보면 79%가 組合業務에 興味를 느껴서 들어왔는데 불만스럽게 생각하는 편이 75%인 點은 組合의 零細狀態에 對한 挫折感인 듯하다.

다음은 Spoil System인 組合長과 merit인 常務

와의 Conflict를 調査하기 爲한 常務理事에 對한 直接 質問에서 보면 Merit와 Spoil System에 不拘하고 90%가 비교적 協助가 잘 이루어지고 있는 듯하여 Conflict문제는 一應解消된 셈이지만 間接적으로 組合長에 對한 監督方法을 調査해 본바 常務들의 다음 大답은 興味있는 일이다.

<表2-26> 귀하의 견해에 의하면 조합장에 대한 감독방법은 다음중 어느것이 좋다 생각합니까?

감독방법	구분	인원수	비율
조합장선출후 연합회장의 승인권 신설		44	32
일정한 전형을 거쳐서 조합장을 연합회장이 임명		68	50
조합의 감사기능에 맡겨 두는것이 좋다		25	18
합	계	137	100%

여기서는 組合長에 對한 牽制的 大답이 82%인 것을 본때 監督強化를 經驗的으로 실감한다고 分析된다.

第六節 財政

1. 收入支出分析

投入側의 變數가 되는 財政을 收入 支出을 分析하기 前에 全體의인 윤곽을 보면 70年末 現在 다음과 같다.

① 組合基本財産(廳舍包含) 總 331,551,179원
1個組合當 平均 2,195,703원

② 70年度 山林組合 세입, 세출 豫算을 1個組合當 平均規模로 보면 다음<表2-28>과 같다.

<表2-28> 組合當 平均 세입세출 예산規模(70年例)

세				출								
과	목	금	비율	과	목	금	비율					
1. 보	조	금	573,420	9	1. 회	의	비	64,908	1.1			
2. 교	부	금	2,108,494	34	2. 사	두	비	1,403,683	23			
3. 재	산	수	108,343	1.8	3. 산	림	계	육	성	비	643,419	10
4. 조	합	비	2,125,919	34	4. 사	업	비	2,711,056	44			
5. 사	업	수	189,054	3	5. 재	산	조	성	비	316,856	5	

(14) 黃仁政, 行政과 經濟開發, 서울大出版部, 1970. p. 21 및 p. 35.

6. 차입금	79,163	1.3	6. 적립금	33,311	0.5
7. 과년도수입	861,974	15	7. 상환금 및 부담금	154,384	2.5
8. 잡수입	33,684	0.5	8. 과년도지출	170,336	2.8
9. 이월금	91,349	1.5	9. 환공비	111,303	1.8
10. 합계	6,171,400	100%	10. 예비비	562,146	9
				6,171,400	100%

자료 : 대한산련

위의 表에서 밝혀진 數字는 豫算에 不過하녀 年度別 山聯傘下組合들의 豫算對決算은 70%~75%이며, 69年度例는 세입決算 73%이고 세출72%인바, 이러한 例에 비추어 보면 위의 70年度 組合의 實行豫算規模는 $6,171,400원 \times \frac{70 \sim 75}{100} =$ 線으로 420~50萬원 線이 平均 規模일 것이다.

다음 年度別 組合費徵收狀況을 보면 62~70년까지 73%이다.

가. 收入源은 國家補助金 또는 地方費補助金收入, 組合費收入, 借入金(交付金)이 그 主要部分을 이루고 있는 바이며 그 內譯을 檢討해 보면 34%인 組合費徵收率은 平均 73%의 實績이며 이것은 山林契員의 一方的 給付의 性質을 띠고 있어서 恒常問題가 되고 다음 34%인 交付金은 養苗, 副產物生産을 爲해서 山聯本會에서 農協의 短期金融借入金으로 年利 22~26%의 高率의 金利를 물고 있는 不安定한 收入源이고 15%로 表示되는 過年度 收入項目은 前年度 以前의 組合費 未收入額으로 追徵이 不可能한 名目上의 金額이다. 3%로 나타난 事業收入은 山林組合이 公益法人이기 때문에 事實上 收益事業活動에 많은 制約을 받는데 基因한다.

나. 支出構造를 보면

44%를 찾아한 事業費는 政府委囑事業인 燃料林造林事業 약간과 借入金에 依한 養苗事業인바 管理會計와 借入金의 高利로 인해서 收益이 없는 形便이고, 23%를 占하는 事務費는 必要的經費이며 10%를 占하는 山林契育成費는 山林契指導를 위한 諸般費用이며, 9%를 占하는 豫備費는 收入源의 過年度組合費未收額의 徵收不能을 豫想하고 積貯한 金額이다.

2. 問題點

첫째 收入源과 支出構造의 不合理的, 收入은 組合費인데 支出은 組合員을 爲한 環元事業이 적다.

둘째, 收入源이 不安定하다. 組合費에 主로 依存하고 借入金의 高金利를 負擔한다는 것은 極히 不安定한 財政이다.

셋째, 財政의 運用形式이 經濟的團體와 다른 政府豫算形式을 取하고 있으므로 損益이 不分明하다.

네째, 基本財産이 貧弱함으로 資本의 性質을 띤 財産이 없다.

第三章 改善方案

第一節 模型과 假說

山林組合의 體制分析과 그 問題點을 第二章에서 살폈다. 改善方案을 研究하는 本章에서는 다음과 같은 두개의 假說아래서 <表3-1>과 같은 體制理論上: 投入 處理 產出模型을 援用한다.

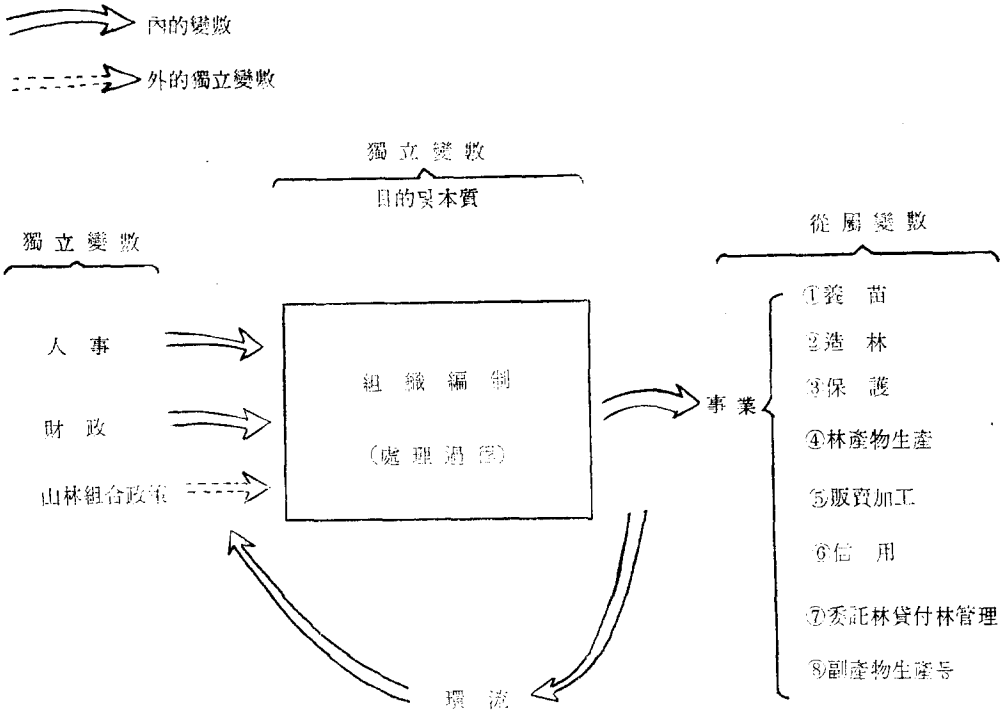
假說1. 「獨立變數의 屬性이 變化함에 따라서 從屬變數는 變化한다. 따라서 第二章의 分析된 獨立變數는 그러한 問題點을 가지고 있었기 때문에 產出된 從屬變數가 그러한 問題點을 가지고 있다」

이 假說은 分析의 過程에서 學說 調查 觀察을 通해서 立證된 셈이다.

假說2. 「<表3-1>의 圖式에 있어서 假說1의 獨立變數가 改善된다면 따라서 從屬變數도 바람직한 狀態로 改善되어야 할 것이다. 따라서 이러한 狀態가 되면 否定的 環流(negative feedback)는 그치고 肯定的, 擴大的 環流가 계속될 것이다」

이와 같은 假說아래서 研究模型의 各 變數가 가시야 할 屬性을 中心으로 研究코자 하며 여기서는 分析의 章에서 取扱하지 않았든 政府의 山林組合 政策面을 外的獨立變數로 보고 分析 및 改善의 意味를 含蓄해서 본다.

<表 3-1> 改善方案研究模型



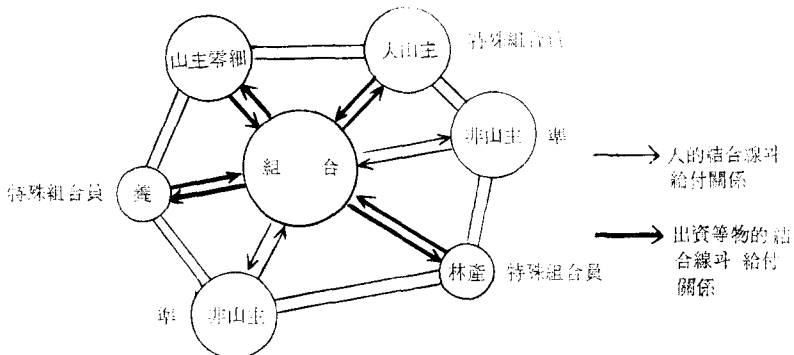
第二節 目的及本質

우리나라 山林組合의 目的 本質은 새로운 方向으로 改善되어야 한다.

國家的, 公益的, 公共的인 目的一邊到의 性格은 私益的, 經濟的인 目的과 調和되어 衡平이 維持되는 方向으로 轉換되어야 한다.

本質面에서도 다음 圖表와 같이 等價的인 原理가 支配하여야 될것이고 養苗, 林產 等의 團體員은 特殊組合員 形式으로 모든 林業關係者를 山林組合으로 연결시키고 協同에 따르는 給付와 反對給付는 衡平에 基한 等價의 原理가 支配해야 한다.

<表 3-2> 山林組合員相互 및 組合間의 等價的 結合關係



이렇게 하여 非山主人 組合員은 公益의 側面에서 現行의 事實上의 強制性을 벗어나서 協同組合原理에 依한 任意로운 加入活動의 길을 터주고 等價의 인 면에서 經濟的 收益을 받도록 해야 한다.

組織上 機能上 分離되어 多元的인 關係를 지양함으로써 事業主體가 되는 山林組合은 現在의 公益一邊에 事業主體의 性格에서 脫皮하여 協同組合原理 또는 公社의 性格과 經濟性을 內包한 事業主體로 轉換해야 한다. 끝으로 組合發展을 爲한 山林組合의 形態를 調査한 質問書에서 組合長 78% 常務 73%의 절대數가 現在와 같이 公益法人으로 하고 造林, 保護와 함께 生産, 販賣, 信用業務를 겸하는 組合形態를 支持하고 있다.

여기서 현재와 같은 造林保護段階의 組合形態에 對한 支持는 組合長 1%, 常務 3% 밖에 안나타고 있다.

第三節 投入側의 獨立變數

1. 人事

變動하고 發展하는 社會에 있어 社會의 責任은 者가 變化에 對하여 消極的인 態度를 갖이고 있을 때는 다가오는 未來를 秩序整然하게 管理할 수 없고 持續的인 發展을 爲해서는 모든 分野의 엘리트의 役割이 크고 이들 엘리트는 社會變動을 誘導하면서 바람직한 方向으로 管理한다.⁽¹⁵⁾

山林組合이라는 組織體에 있어서 그 核心的인 엘리트가 되는 組合長과 常務理事의 價値觀과 意識構造가 어떠한가 그들의 能力과 指導理念과 熱誠이 어떠한가는 組合의 發展과 變動에 直結되는 가장 重要한 獨立變數라고 볼 수 있다.

따라서 이러한 者들을 確保할수있는 方法을 본다.

첫째 報酬의 適正化

人間的 基本的인 慾求로서 報酬가 士氣에 第一的으로 關聯되고 特別 經濟發展途上의 後進國에 있어서 報酬의 重要性과 그 報酬가 適正한 線에서 決定되어야 한다는것은 바로 士氣와 연결되

고 同時에 組織體의 能率과 業績에 因果關係가 있다는點은⁽¹⁶⁾ 一般行政組織體에 있어 人事管理上이나 다른 組織體에 있어서의 人事管理에서나 다름이 없을것이다.

또 資本主義 經濟秩序下에서는 報酬가 社會的 威信을 높여주는 한개의 基準이 되고 있다는 事實과 報酬가 重要한 매력을 갖고 있다는點은 그 報酬의 性質이 陽性이든 陰性的이든 우리 주변에서 每年大學을 卒業한 Elite의 關心方向과 公採合格者의 志望部署에서도 實證되고 있다.

둘째 價値觀 또는 意識構造의 變更

價値觀은 人間의 行動 및 思考에 秩序와 方向을 준다고 할 수 있음으로⁽¹⁷⁾ 이미 分析의 章에서 밝힌 바와 같이 價値觀이나 意識構造가 自己가 處한 現存한 秩序에 消極的으로 適應하는 것에 滿足해서는 山林組合의 變動發展은 도저히 期待하기 힘들것이다.

政治的 리더쉽이 社會發展에 얼마나 重要한가와 그 리더쉽問題의 核心은 사람의 交替가 아니고 바로 그들의 價値觀과 意識構造如何가 重要하다는點과 1960年代의 韓國政治指導者의 意識構造가 더욱 成就意慾變動指向 未來指向 및 더욱 海外指向의 點이 60年代의 經濟成長의 重要要因이란點과⁽¹⁸⁾ 아울러서 一線組合을 職務 觀察해보면 組合長 또는 常務理事의 價値觀이나 意識構造가 發展指向의이고 未來指向의이며 能率指向의이고 成就意慾的인 境遇와 그 反對의 境遇의 組合實態는 이들의 價値觀과 相應한 發展 또는 政체 狀態이었음을 뚜렷하게 實證했을때 이들의 價値觀 變更을 爲한 教育이 必要함을 느낀다.

常務理事의 境遇는 每年 形式上: 教育이 있었지만 組合長의 境遇는 62年 設立 以來 단一回도 없었다는 點은 重要한 문제라고 보며 筆者가 職務上: 觀察할 수 있었던 全南昇州 光山 京畿道 利川 安城, 慶北 義城 靑松 慶南咸安, 巨昌, 江原道洪川, 橫城, 濟州道 市組合, 南北濟州郡 組合에서 이리

(15) 李漢彬, 「發展政策을 爲한 未來의 利用」, 行政論叢, 8卷 1號 1970. 서울大學校行政大學院 pp. 14~23.

(16) 朴東緒, 人事行政論, 서울 法文社, 1969 pp. 221~242.

(17) 黃仁政, 前揭書 p. 21.

(18) 上揭書, pp. 19~42.

한 事例를 실감있게 觀察할 수 있었다.

세계 合理的인 監督問題

絶對의 權力은 絶對로 腐敗된다는 政治權力의 原理는 山林組合이라 해서 例外가 아니다 現行制度와 같이 聯合會의 法制上 監督權이 機能할 수 있는 手段이 有名無實하고 오로지 次期選舉시 審判을 唯一한 감독 方法으로 해서는 合理的인 組合運用을 期待할 수 없다. 分析에서 常務理事 82%가 組合長 選舉後의 聯合會長에 依한 承認權新設의 必要性 乃至는 銓衡任命制를 支持함은 이를 實證하고 있다.

네째 一般職員의 人事管理에 對한 基礎가 確立되어야 한다.

2. 財政

投入制의 獨立變數로서 財政의 重要性은 人事와 함께 모든 機關에 共通된 問題다.

첫째 收入源과 支出構造의 合理化를 期해야 한다. 組合員으로부터 收入된것은 그 以上 組合員을 爲해서 等價의으로 配分되어 反對給付 되어야 한다. 現在와 같이 零細한 組合員의 組合費를 받아서 公益乃至는 山主의 林野에 對한 投資를 意味하는 支出이 되어서는 안된다.

둘째 收入源을 安定시켜야 한다.

組合費 自體가 問題點을 갖고 있지만 組合構造가 變更되면 特殊組合員, 大山主등의 負擔比率이 늘어나야 할것은 當然한 일이지만 現在와 같은 借入金利率이 年間 2,600萬원으로 山林組合員이 돈벌어서 農協에 마치는 아이러니칼한 일은 없어야 한다. 따라서 收益이 돌아가는곳에 責任과 負擔이 돌아가도록해야 하며 公共, 公益의 性質의 支出에는 國費地方費負擔이 따라야 한다.

세째 現在와 같은 零細한 基本財産下에서는 組合의 持續의 成長이 어려움으로 資本의 性質은 基本財産의 축적이 必要하다. 이를 爲해서 貸付林制度를 大幅 擴大하고 그條件을 즉시 양여하되 實績이 없을때는 取消한다는 條件付로해서 國有林의 山元住民에 依한 管理의 合理화와 基本財産造成의 二重效果를 노린다.

또 分析의 章에서 밝힌 林産物의 生産販賣 信用業務가 可能하도록 制度가 變更되면 이에따른 經濟的收益 乃至는 利潤追求로 財政安定을 期할수 있다 政府는

① 自體資金 造成지원

② 林業基金 設立

③ 政府事業의 再調整配分의 지원이 必要하다⁽¹⁹⁾ 네째 戰略으로 支出의 効率化다.

財政運用形式을 政府豫算形式인 管理會計에서 企業會計로 轉換하고 特히 委託事業을 除外한 他事業選定에서는 戰略的으로 當該組合의

① 立地的, 技術的 諸般條件을 감안하고

② 財政投入의 效率性에 對한 費用效果 分析下에 資源配分의 順位와 規模를 定하여 長期 短期面에서 組合成長의 極大化를 노릴수 있는 財政運用이 바람직 하다.

3. 政府의 政策 (外的變數)

政府의 山林組合政策은 極히 미온적이었다. 政府目的事業(연료림造林이 主임)을 委託한데 따른 약간의 事業費補助와 山林廳一個係의 行政的 管轄下에서 每年 育成問題의 대두와 함께 山林廳發刊 “산림사업현황”과 “농업동향에 관한 年次報告書”에서는 산림조합육성 問題를 提示하고 있지만 山林組合問題는 林業이 갖고있는 根本問題인 산림면적이 全國土의 67%인데도 不拘하고 國民總生産의 1.8%인 201억원에 不過하고 農林漁業이 28.4%인데 比해도 너무 零細한 뿐 아니라⁽²⁰⁾

① 林業의 不確實性和 危險의 過多

② 林業投資의 長期性

③ 山地의 效率의 利用을 爲한 基礎資料未備

④ 投資對象이 散在되어 있다는 理由로 政策의 Issue가 되지 못했다.

그러나 林業의 重要性은 放置할수 없는

① 國土保全의 및 治水機能의 意味와 한수해의 原因을 除去하고 安定的인 農工業의 併進發展을 爲해서 重要하고

② 林業資本의 脆弱性에 反하여 林業投資의 過多한 要求와

(19) 沈鍾燮, 「산림, 산림조합, 산림계 육성을 위한 제언」, 大韓山聯, 산림66號 1971.2. pp. 19~25.

(20) 농림부, 농업동향에 관한 年次報告書 1970, p. 255.

③ 社會間接資本形成을 爲하고

④ 林業經營의 合理化를 통한 林利增進과 農山村의 福祉를 爲해서 더욱이나 資源配分政策面에서 社會正義를 具現하는 意味에서 政府의 山林組合政策方向의 基調는 종전의 現狀維持의인 米은적方向에서 새로운 關心으로 既成의 一絲不亂한 全國의인 組織을 活用할수있는 方向으로

① 施策面에서 劃期的轉換을 하여 흔히 있는 새로운 機構의 新生을 模索하지 말고 既存組織의 體質과 機能의 改編에 과감해야 하며 ② 財政의인 面에서도 合理的 支援으로 새로운 方向에서 보다 科學的으로 적극적인 지원이 必要한것 은 內的變數에만 期待할수없는 外的인 重要한 獨立變數라고 본다.

第四節 產出側의 變數(從屬變數)

1. 事業의 基本的 轉換

現行 制度下의 事業은 지나치게 公共, 公益의인 面에 비추어 目的, 本質의 改善에 副應해서 基本的인 轉換을 해야한다. 따라서 過去의 山林의 育成保護段階에서 生産, 加工販賣, 信用業務까지의 轉換이 必要하고 現存 各種分散된 林業團體의 事業을 吸收해야 되며 行政官廳이 主管하는 用材林과 保護業務 一部와 其他林業關係業務를 吸收해야 한다. 그래서 養苗, 造林의 不一致등을 막아야 한다.

2. 事業의 選定

가. 基 準

첫째 地域實情에 맞도록 選定해야한다. <表2-9>와 表<2-11>에서 본 바와 같이 養苗등 中央計劃과 地域實情이 안맞는다는 意見이 33%이고 昇州郡과 道計劃의 造林計劃의 不一致現狀등을 피해야 한다.

둘째 費用效果分析을 통해서 科學的 基礎下에서 京畿道利用의 養苗事業과 같은 現象을 피해야 한다.

셋째 財政能力을 감안해서 借入金利子 상환을 爲한 事業을 해서는 안된다.

나. 戰 略

公益的 目的의 事業에도 이 原則은 適用되는 原則이지만 特히 經濟事業에 適用되어야 할 原則으로

첫째는 養苗, 造林保護 育林, 生産, 加工, 販賣, 信用등의 系列化로서 公益과 私益의 調和를 求하고

둘째는 特定組合內에서 어떠한 事業에 Priority를 가장 높게 評價하여 이것을 가지고 組合成長의 誘導發展의 手段으로 하는 國際經濟理論上 概念에 依하면 特化 事業化로서⁽²¹⁾ 全南昇州의 養苗, 洪川의 표고 濟州의 표고등과 같은 것이다.

日本의 組合은 經濟事業側面을 擴充해 나간다는 傾向에 비추어 ①現存事業擴大와 新事業發見 ②事業을 爲한 技術陣確保 ③行政的 補助支援이 必要하다.⁽²²⁾

第五節 體制의 構造 및 環流

여기서 보고자 하는 構造로서 組織編制는 한個의 靜態的인 社會現象으로 보고자 하며 이 靜態的인 社會現象中에서 編制에 重點을 둔다는 것은 이미 分析에서 밝힌바다.

첫째 組織은 目的과 本質에 合致된 方向으로 轉換되어야만 될것이다. 따라서 協同組合的, 經濟的 組織으로 改編되어야 하고 分離된 林業團體를 吸收한 組織으로 되어야만 되고 이렇게 함으로서 만이 例示한 養苗와 造林의 一致性을 一絲不亂하게 企劃調整할 수 있을 것이며 事業의 系列化가 可能한것이다.

따라서 山主, 林業人이 組合의 根幹을 이루고 非山主는 協同組合原理上 또는 公益의 必要上 任意로운 加入形式에서 準會員制가 되는것이 바람직 하나.

또 地域과 林相에 따라 組合의 區域을 廣域化하거나 狹少限定시켜 合理的인 運用의 基礎를 마련한다.

둘째 事業本位의 組織으로 變해야한다. 組合自體의 內部 機構는 새로운 取扱한 生産, 販賣加工, 金融등과 從來의 公益의 事業을 包含한 事業本位의 組織編制가 되어야 한다.

(21) 李廷煥, 新經濟原論, 서울, 法文社, 1969. pp. 460~466.

(22) 沈鍾燮, 前揭論文 pp. 24~25

이리하여 모든 利解關係가 山主 또는 出資比率 中心으로 直結되도록 改竊해야 한다. 山主와 組合은 持分の 價値의 決定方法 適用 등이 制度化 되어 할 것이다. 이리하여 組織編制로서 組合機構는 林野所有者와 獨立된 經營指導擔當主體로서 安定的이고 永續的인 組合機能은 林業經營의 合理化를 通한 林業所得의 增大를 가져올수 있을것이다.

세제 行政體制와 協助體制가 이루어지도록 하여 一線의 市郡과 山林組合이 林政에 關한 긴밀한 Communication의 Channel을 마련하여야 할 것이 나.

以上 改善案에서 提示한 獨立變數側인 人事, 財政, 政策이 Input되면 改善案에 提示한 事業이 Output되고 따라서 現在와 같은 環境으로부터 受容성이 낮은 否定的인 環流는 그치고 刷新的意味의 受容성이 높은 肯定的이고 擴大的인 環流가 繼續되어서 假說 2에서 말한 結論에 到達할것이며 이러한 假說의 妥當性은 改善案의 各節에서 論理上 檢證을 끝낸셈이다.

第四章 結 論

第一節 要 約

山林組合問題를 本論文의 主題로 다루게 된것은 다음과 같은 Nurkse의 理論에 시사 받았기 때문이다. 즉 農材에 있어서 地생산→지소득→지저축→지자본형성→지생산의 反復을 거듭하는 一聯의 惡循環⁽²³⁾을 山林組合이 그대로 담습하고 있기 때문이다. 現行制度의 組合이 탄생된지도 10여년이 된 오늘까지 痼疾的인 不實運用의 惡循環을 거듭하고 있는 것을 보고 이 原因을 發見하여 바람직한 方向의 變化를 誘導함으로써 行政이 지닌 變化創造能力에 依하여 山林組合 組織의 刷新을 期함으로써 이를 通한 波及 效果를 노리고자 하였다.

序論에서는 主로 Systems-Analysis의 理論에 基하여 分析 또는 改善案의 “틀”에 該當하는 變數6個의 簡單한 概念을 정의하고 研究의 目的과 그 對象 및 方法을 밝혔다.

第二章 分析의 章에서는 組合의 體制를 分析하고 各變數別로 問題點을 摘出했으나, 먼저 그 背景으로 간단한 歷史와 現在를 살피고 여기서 1962년에 形成된 우리나라 山林法에 의한 組合의 性格이 Gemeinschaft의 集團原理를 無批判的으로 받아들여 지나친 行政目的수행을 위한 道具的 機構로 形成되어가는 過程을 살피고 分析된 內容은 現行의 制度의 目的과 本質이 前近代의 要素를 多分히 가지고 衡平과 資本主義秩序에 反한 非合理性을 갖인 組織임을 알았고 事業은 지나치게 國家的, 公共的, 公益一邊으로 構成組織員의 參與를 자극할 수 있는 매력을 잃었고 事業機能 수행主體의 不當한 多元化를 볼 수 있었고, 轉換의 必要性을 절감했다. 特히 養苗와 造林事業의 不合理한 要因으로 因한 방대한 낭비를 發見했으며, 이는 組織과 關連되고 目的本質등의 獨立變數와 關聯되고 있음을 알았다.

組織編制에서는 經濟的 協同組合的이 아닌 行政 組織原理로 되어 있음을 알았다.

人事部門은 우리의 政治文化 水準下에서 選舉制에 의한 人事의 病弊와 美國같은 社會에서도 公務員의 報酬가 낮은 것이 社會的評價를 낮게 하고 있는데 우리같은 發展途上의 國家에서 報酬의 지나친 零細性등에 기한 社會的評價의 낮은 現實 Incentive가 없는 點등을 보고 또 教育訓練을 通한 價値觀과 意識構造의 變更이 必要함을 보았다. 아울러 組合長에 대한 監督方法이 極히 不安全함을 알 수 있었다.

財政의 收入源과 支出의 合理性이 없는點 基本的으로 基金이 없고 公益事業인데도 山元住民의 負擔을 강요하는 一方의 抽出에 依存하는 모순을 發見했으며 事業借入金의 지나친 金利는 農協에 利子를 물기 위한 財政管理로 볼 수 있을 정도이며 收益이 歸하는 곳에 責任이 歸하지 않고 努力과 情熱을 바친 山林組合員 아닌他 機關으로 收益은 돌아가고 따라서 經濟的原理인 山主負擔→山主 歸屬國家負擔→國家歸屬 및 非山主負擔→非山主 歸屬의 合理性이 없음을 알 수 있었다.

(23) Ragnar Nurkse; *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, New York, Oxford University Press, 1962. pp. 4~5.

三章의 改善方案에서는 體制理論에 依한 input output model을 通해서 input側은 獨立變數를 보았고 output側은 從屬變數를 各各 바라잡힌 屬性을 中心으로 보았으며 分析에서 除外했든 組合外部側의 行政의 政策을 外的獨立變數로 分析的, 改善의인 意味를 함께 含蓄했으며 feed-back으로 끝이면서 두개의 假設을 前提로 이 model을 活用했다.

여기 各變數의 屬性으로서 問題點이 되는 改善案의 要旨를 보면

目的과 本質은 利益社會의 集團原理가 적용되어야 하며 따라서 山主中心의 協同組合原理에 基한 經濟的集團이 되면서 同時에 公益側面을 含蓄할 것을 要하였고 이러한 經濟的, 企業의인 原理에 支配된 組織은 現行의 分散된 林業團體의 統合調整이 必要하며 機能上의 系列化가 要請된다.

投入側 獨立變數인 人事는 막연한 업무수행이나 現實適應의 消極의態度보다는 科學的인 分析力과 價値觀이 未來指向의이며 成就意慾의인 것이 要望되고 이들이 이러한 跳躍을 爲한 推進力이 되기爲해서는 價値觀과 意識構造를 變更시키는 教育이 必要하고 經濟的 面을 重點으로 Incentive를 줄 必要를 강조하고 組合長에 대한 監督強化 方法을 들었다.

筆者의 確信이며 지금도 눈을 감으면 망막속에 나오는 一線事例에서 보았던 組合의 發展狀과 停滯狀態와 組合長등의 價値觀과 情熱에 서로 比例的인 相關性이 높았다는 것을 發見하여 모든 變數의 重要性和 價値에도 不抱하고 한 組織의 死活, 生動問題는 바로 Elite의 Leadership에 달렸다고 하면 지나친 確信일까? 그러나 이것이 크게는 歷史를 創造하고 적게는 모든 事業과 價値創造의 原動力이 된다고 거듭 確信했다. 아울러서 監督強化의 方法은 絕對의 權力은 絕對로 腐敗하고 Checks and Balance의 原則은 民主社會內에는 그 어느 곳이나 適用되는 原理로 보아서 적어도 承認制만은 必要하다고 結論을 맺었다.

財政則面은 Input側의 獨立變數로서 그 比重이 輕에도 不拘하고 收入源은 組合費와 借入金이 그 主된 收入源을 이루는데 支出이 이와는 연결성이면 部分에 投入된다는 點에서 合理性을 기하기 爲하여 收益者 負擔의 原則으로 環元시켜야 하며, 公

益部分의 負擔은 國費, 地方費負擔으로 轉換할 것을 提議하고 同時에 支出의 戰略으로서 費用效果 分析方法에 依한 戰略事業에 우선 投資하여 效率性을 最大限 保障토록 했다.

政府 支援政策面은 外的獨立變數로 現在까지 지나치게 타성적인 山林組合政策으로 一貫했다는 點을 들어서 政策의 劃期的인 轉換으로서 山林組合의 組織을 刷新할 것을 結論지었다.

產出側의 從屬變數인 事業은 組織의 業積으로서 目的 本質등의 變化와 함께 公益一邊到事業에서 과 감하게 經濟事業으로 轉換할 것과 現行事業의 效率化를 爲해서 組合에 政府主管事業中 用材林 害蟲驅除등의 事業을 分擔시킬것을 要하고 事業의 選定은 費用效果分析등 科學的 分析判斷에 依할 것과 priority를 고려 할것과 심고 키우고 보호하는 山林組合에서 生産하고 加工하여 販賣까지 하는 일련의 事業을 吸收할 것을 要했다.

體制的 組織編制部分에서는 經濟的 協同組合의 이며 企業組織으로의 轉換을 要하고 山主中心으로 養苗, 林産등의 林業團體를 吸收하여 事業本位組織體로 轉換할 것을 要하며 이러한 改善을 하면 否定的環流는 그치고 肯定的 擴大的環流가 계속될 것으로 判斷했다.

第二節 政策方向 提議 및 展望

外的變數로서 政策에서 밝힐바와 같이 林業이 지나고 있내 國民總生産에 있어서 낮은 比重과 投資效果가 長久한 時日을 要하는 1次産業이란 點에서 이러한 業務를 다루고 있는 山林組合이 政策決定者들의 關心을 이르기 어렵고 한낱 山林組合의 지나친 公益性 때문에 Private interest를 通한 壓力을 行使하셔서 政策方向을 轉換시킬 수 없었던 勢力이없이 被動的인 論議가 되었을 뿐이다.

그러나 林業이 지닌 결점에도 不拘하고 林業의 計量化 할 수 없고 測定困難한 面인 國土保全的인 役割과 農工業의 併進發展을 爲한 水源涵養등을 爲해서 山林組合에 對한 政策方向은 劃期的인 轉換을 갖어 올 때가 되었다.

그것은 우리가 흔히 생각하는 類似法人의 濫産을 通한 새로운 機關의 形成보다 既存組織의 刷新을 通해서 否定的인 環流가 다시는 繼續되지 않기를 바란다.