

준정부조직의 표류(drift) 과정과 유형에 관한 실증적 연구: 한국농촌공사 사례를 중심으로*

장철영**·이상철***·성도경****·Robert. J. Dickey*****

This study empirically analyzed the processes and types of 'drift' in Quangos, focussing on the Korea Rural Community and Agriculture Corporation(KRCAC).

If we consider Quangos through the perspective of NPM(New Public Management), existence is justified only through realization of the organization's founding aims, and the changing social objectives: those that fail must be terminated. But as Flinders(2005) has observed, agencies, once formed, are difficult to terminate. KRCAC, examined in this study, is a typical example. KRCAC, without securing the autonomy and uniqueness vital to agency independence within the whirlpools of the political environment, have repeatedly suffered conversion and distortion of goals, therefore 'drifting'. Review of these issues resulted in the following findings: types of drift can be explained by merger and termination, different types of drift are induced in different manners, and that the key player are different in differing types.

[Key Words: Quangos, Process of drift in Quangos, Process and type of evolution in Quangos, Korea Rural Community and Agriculture Corporation(KRCAC)]

I. 서론

2005년 기획예산처 발표에 의하면 11개 부처에서 23개 공기업과 산하기관의 설립이 추진되었고, 이 중 이미 승인된 산하기관만도 6개에 달한다고 보도한 바 있다(중앙일보, 2006. 5.

-
- * 이 논문은 2006년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성 사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2006-321-B00149).
- ** 부산대학교 지역개발연구소 전임연구원(heyfor1@ynu.ac.kr).
- *** 부산대학교 행정학과 부교수(sclee7923@pusan.ac.kr), 교신저자.
- **** 영남대학교 행정학과 교수(dksung@ynu.ac.kr).
- ***** 경주대학교 관광외국어학부 부교수(rjdickey@content-english.org).

30).

복잡한 현대 사회에서 국민의 사회적 기대와 욕구 충족을 위해 불가피하게 정부기구나 산하기관을 신설하게 된다는 것은 어떻게 보면 바람직한 현상이라 할 수 있으나, 이러한 현상이 지나치게 반복될 경우 오히려 정부의 비효율성이 초래될 수 있고, 준정부조직의 책임성 결여라는 문제를 야기할 수 있다.

최근 준정부조직이 자율적 경영혁신에 한계를 느낀 나머지 자체 경영수지를 개선한다는 명목으로 민간분야에 무분별하게 진출하여 수수료를 과도하게 징수하는 방만 경영으로 여론의 집중적 질타를 받은 바 있다(중앙일보, 2006. 3. 23). 이에 열린 우리당 서민경제회복추진본부에서는 서민경제 파탄의 가장 큰 원인이 공공부문 실패와 재정지출 과다 때문인 것으로 분석하고, 정부 조직의 슬림화와 준정부조직에 대한 구조개편 방안을 제시한 바 있다(국민일보, 2006. 07. 10).

이러한 맥락에서 본 연구에서는 준정부조직 중 사회·환경변화에 따라 표류(drift)라는 비정상적 과정을 통해 계속 존속되어가는 준정부조직의 그 원인과 배경을 살펴보고자 한다.

본 연구에서의 분석 대상은 530여개 준정부조직 중(2005년 12월말 기준) 가장 복잡한 형태의 표류¹⁾ 과정을 거친 한국농촌공사를 그 사례로 한다.

한국농촌공사는 농어촌 정비사업과 농업기반시설의 종합 관리, 환경 친화적 농업생산기반 구축, 농업인의 영농 규모 적정화 촉진 등 농업 생산성 증진과 농업인의 소득 향상을 통해 농어촌의 경제적·사회적 발전에 기여하고자 설립된 기구로 그 기원은 1908년 2월 전북 옥구서부수리조합 설립(수리조합효시)을 시초로 하여 다양한 표류과정을 거쳐 2000년 농지개량조합, 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사를 통폐합하여 농업기반공사로 출범 되었고, 이후 2005년 단순히 명칭만을 변경하여 한국농촌공사로 재탄생한 준정부조직이다.

이상의 연구목적을 수행하기 위하여 먼저 조직변동의 제이론과 표류의 개념을 소개한 다음, 표류의 과정이 어떻게 흘러가는지 그리고 표류의 유형에는 어떠한 형태가 있는지 살펴보고자 한다. 마지막으로 표류를 유발하는 원인으로는 무엇이 있는지를 확인해 보고자 한다.

II. 이론적 논의 및 분석틀 설정

1. 준정부조직 변동에 관한 제이론

조직변동은 생물학적 은유에 의한 라이프 사이클 이론으로 주로 설명될 수 있다. 물론 어떤

1) 표류(drift)에 관한 개념 정의는 후술한다.

조직은 변형의 과정을 거치지 않고 재현과 소멸의 반복과정을 거쳐 거대 조직으로 발달하기도 하지만(Kimberly & Miles, 1980). 그러나 일반적으로 조직은 하나의 유기체와 같은 존재로 볼 수 있기 때문에 조직의 변동을 생성과 성장(변형), 소멸이라는 세 단계의 관점에서 설명할 수 있다(Hage, 1980: 262). 조직변동에 관한 대표적 모델은 Lippitt-Schmidt 모델과 Coffey 모델 그리고 Scott 모델과 Greiner 모델을 들 수 있으며, 국내연구로는 김근세·최도림(1996)·민진(2006)의 모델이 있다. 이들 각각의 모델을 살펴보면 다음과 같다.

Lippitt-Schmidt(1967)는 조직의 라이프 사이클 개념을 기본으로 조직의 성장과정을 출생기(birth stage), 성장기(youth stage), 성숙기(maturity stage)로 나누어 조직의 변동모델을 제시하고 있다. Lippitt-Schmidt에 따르면 조직은 성장할 때 차례로 출생기, 성장기, 성숙기의 3단계를 거치게 되고, 각 단계에서는 고유한 결정적 사건들(critical concerns)이 발생하게 되는데, 이들 문제를 어떤 방법으로도 무난하게 해결하느냐 못하느냐에 따라 조직이 다음 단계로 성장할 수도 있고 이전의 단계로 후퇴하거나 소멸할 수도 있다고 본다. 즉 당면하는 사건을 미리 예측하여 발생하는 문제를 보다 정확하게 성공적으로 해결하면 조직은 조직의 성장에 도움이 되는 결과를 초래하게 된다. 이러한 좋은 결과가 계속 누적되는 가운데서 조직은 점차 성장해 나가게 되나, 이와 반대로 문제를 적절하게 해결하지 못하면 조직의 성장에 저해되는 결과를 초래하게 되고 이것이 누적되면 조직의 성장은 중지 내지 퇴보하게 된다고 보았다.

Coffey(1975)도 Lippitt-Schmidt의 모델과 유사하게 조직을 형성기(초기의 성장기), 안정기(동적 균형기), 변형기라는 세 단계로 분류한 뒤, 각각의 단계가 순환하는 과정에서 대규모조직이 발달하게 된다고 보았다. 한편, 성장과정의 각 단계를 통한 변형기에 환경적응을 게을리 하여 변형의 도입을 적절히 이행하지 못할 경우 조직은 쇠퇴하게 된다고 보았다.

Scott(1971)는 조직성장에 관해 Chandler의 연구를 토대로 조직의 변동모델을 제시하고 있는데, Scott에 따르면 조직은 성장함에 따라 소규모조직, 종합조직, 조직분화라는 세 단계를 거치게 되며 이들 각 단계는 그 나름대로의 특수한 조직구조와 관리방식이 있다고 보았다. 그리고 이 단계는 시간이 지남에 따라 자연스럽게 나타나는 변동과정이 아니며 조직이 성장함에 따라 경영자에 의해서 채택되는 조직 혹은 경영방식이라고 설명한다. 따라서, 조직은 성장에 의해 발생하는 제반문제들의 해결책, 즉 경영전략의 수립과 수립된 전략수행을 위해 적절한 조직구조를 택함으로써 변동하게 된다고 본다.

Greiner(1972)는 조직성장에 대한 많은 사례연구를 바탕으로 조직의 라이프 사이클을 5단계로 나누어 설명하고 있는데, 각 발달단계는 일정기간이 지난 후 뒤이어 발생하는 진화단계(evolution phases)를 통과함으로써 보다 고차원적인 단계로 나아가게 된다고 보았다. 즉 발달단계가 어느 정도 계속 성장함에 따라 여러 가지 문제가 발생하게 되고, 유효했던 관리방법들이 부적절해짐으로써 조직내의 변혁이 일어나게 된다는 것이다(이수도, 1984: 168-72).

김근세·최도립(1996)·민진(2006)은 Kaufman(1976)과 Peters(1988)의 정부조직변화 유형을 종합하여 변동의 형태를 신설, 승계, 폐지로 나누고, 신설은 무에서 혹은 기존 기관의 일부를 확대하거나 두 기관 이상을 통합하여 나타나는 것이며, 승계는 지위의 확대나 축소, 명칭의 변경을 수반하는 형태이며, 폐지는 정부기관이 지위를 축소하거나 공사화 및 민간화되는 현상 또는 정부기관 그 자체의 폐지를 이룬다고 설명한다(김근세·최도립, 1996: 96-7; 민진, 2006: 4-5).

이상을 통해 Lippitt-Schmidt 모델과 Coffey 모델 그리고 Scott 모델, Greiner 모델, 김근세·최도립(1996)·민진(2006) 모델을 각각 살펴보았는데, Scott 모델은 민간기업 조직에 보다 적합한 모델형태이고, Greiner 모델은 조직 성장을 축으로 조직 변동을 설명하고 있어 본 연구의 취지와 다소 맞지 않다. 또한 Lippitt-Schmidt 모델, Coffey 모델, 그리고 김근세·최도립(1996)·민진(2006) 모델의 경우는 조직 라이프 사이클 형태를 순차적 변동 형태인 3단계(생성(신생)→변형(승계)→폐지(소멸))로만 설명하고 있어 이 또한 본 연구에 적용하기 어렵다. 왜냐하면, 본 연구에서 사례로 들고 있는 한국농촌공사의 경우는 순차적 변동 과정을 거치는 것이 아니라 일정한 방향성을 상실한 채 정형화된 형태로 진행되지 못하고, 시대적 배경이나 여타의 환경변화로 생성과 소멸이 비정례적 형태로 반복되어 이루어지고 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 이를 표류(drift)라는 개념을 사용하여 설명하고 한다.

2. 준정부조직 표류에 대한 이론적 논의

1) 준정부조직의 표류 정의

준정부조직의 표류란 세 가지 관점에서 고찰해 볼 수 있다. 첫째, 준정부조직이 공적인 신뢰관계를 형성하는 한 주무 통제기관(행정기관)으로부터 점차 기관 독립성과 자율성이 확보되는 방향으로 전개되어야 하나 정치·경제적 속성으로 방향성을 상실한 채 기관형성이 다른 형태로 확장되거나 또는 분리, 통폐합되어 나타나는 경우를 준정부조직의 표류라 할 수 있다.

둘째, 준정부조직이 본연의 설립목적 달성이었거나 사회·환경적 변화로 존립자체가 희석되었을 경우 그 조직을 소멸시키는 것이 마땅하나 오히려 당초 기관 설립목표를 바꾸거나, 목표를 추가·확대, 또는 목표 비중을 바꾸는 등의 방법을 통해 방향성을 잃은 조직을 유지시키는 경우 이 또한 표류의 한 형태로 볼 수 있다.

셋째, 준정부조직 중 심각한 구조적 문제나 관료화 및 비효율성 문제가 있을 경우 자원배분의 효율성과 왜곡성 최소화를 위해 민영화시키는 것이 바람직하나, 정부의 영향력 행사, 또한 권한 확대를 위해 준정부조직을 어떠한 형태로든 변화시키려고 하는 경우에도 준정부조직의 표류로 볼 수 있다.

이상의 세 가지 관점을 통해서 볼 때 준정부조직의 표류현상은 상당히 부정적인 관점으로 비추어 질 수 있다. 이를 종합적인 관점에서 해석하자면 준정부조직의 표류란 바람직하지 못한 부정적인 방향(조직 조직의 생존자체를 영위하기 위해서나) 아니면 국가의 숨은 권력을 확대하기 위해서)으로 기관의 형태가 바뀌거나, 또는 일시적·유동적으로 조직의 형태가 변형되는 경우라 정의할 수 있다.

<표 1> 준정부조직의 표류에 대한 정의

표류의 관점	종합적 정의
① 독립성과 자율성이 확보되지 못한 채 방향성을 상실한 조직	바람직하지 못한 부정적인 방향으로 기관의 형태가 바뀌거나, 일시적·유동적으로 조직 형태가 변형된 경우를 일컫는 의미
② 목표 대치, 추가·확대 및 왜곡을 통해 조직을 계속 존속시키는 경우	
③ 민영화시키는 것이 바람직하지만 정부의 영향력 행사와 권한 확대를 위해 계속 조직을 존속시키는 경우	

2) 준정부조직의 표류과정

먼저 준정부조직의 표류과정을 설명하기에 앞서 주로 표류과정과 상반된 개념으로 사용되는 진화과정에 대해서 살펴보고자 한다. 진화과정이란 Hage(1980)가 지적하는 것처럼 조직의 생애과정 즉, 생성과 변형(성장), 소멸이라는 순차적 변동 과정을 거치는 형태라 할 수 있다 (Hage, 1980: 262).³⁾ 즉 ‘조직이 생성 당시에는 행정기관이나 준정부조직의 형태로 기관형성 (institutional building) 되었다가 시간이 점차 흐르면서 구조적 문제나 비능률성 등의 문제가 일어나자 이를 바람직한 형태로 해결하기 위해 조직의 방향을 진행시켜온 경우’라 할 수 있다.

이러한 준정부조직 진화과정을 역사적으로 추적해 보면, 순차적 진행 과정을 거친 조직은 불가 몇 개에 지나지 않는다는 것을 확인할 수 있다. 그 대표적인 기관이 KT(예전 한국통신), KT&G(예전 한국담배인삼공사), POSCO 그리고 국민은행이다.

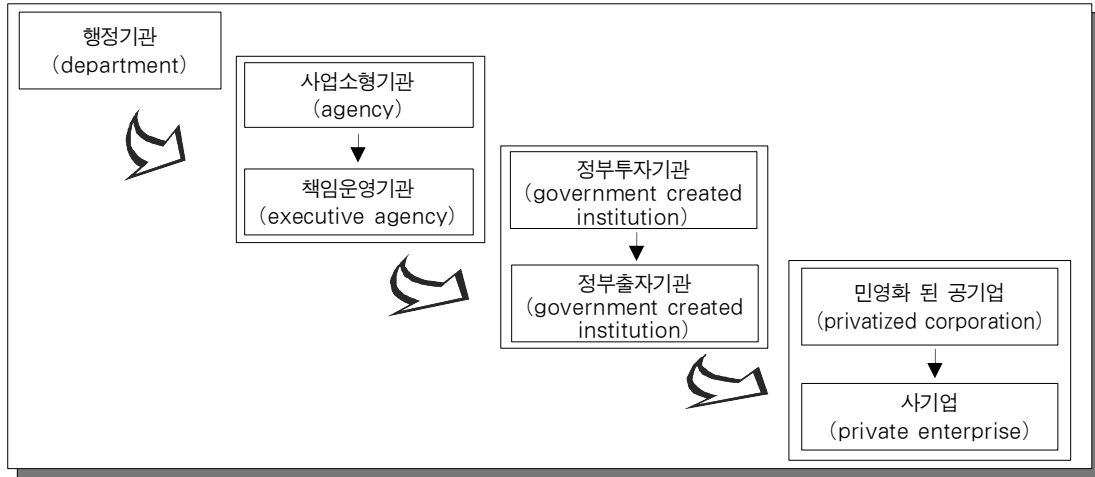
이들 기관의 진화과정을 총체적 시각에서 보면 <그림 1>과 같다. 즉 생성 당시에는 행정기관인 정부부처기관(department)으로 출발하였다가 세월이 지나면서 점차 사업소형기관(agency)→책임운영기관(executive agency)→공기업(government corporation or authority)인 정부투자기관(government created institution)→정부출자기관(government invested institution)→민영화 공기업(privatized corporation) 형태로 변형되었다가→결국 사기업(private enterprise)형태인

2) 조직의 생존을 영위하기 위해서 조직의 형태를 변형시키는 방법에는 계획적으로 조직을 변형(planned organizational transformation) 시키는 경우와 조직 구성원에 의한 자율적 조직변형(self-regulation organizational transformation) 형태도 있다.

3) 이외에도 조직진화 과정에 관한 대표적 모델로 Lippitt-Schmidt 모델(1967), Coffey 모델(1975), Scott 모델(1971)을 들 수 있다(성도경·이상철·장철영, 2005: 903-904).

준정부조직의 소멸⁴⁾단계로 진화해 갔다는 것이다.

<그림 1> 행정조직의 진화과정



자료: 이상철(2007)

구체적으로 KT는 1887년 조선전보총국에서 출발하여⁵⁾ 공기업인 정부투자기관, 정부출자기관, 민영화 공기업, 상법상의 기업으로 발전한 기업이다.

이러한 진화과정은 조직의 능률성을 높이기 위해 ‘행정’보다는 ‘경영’을, ‘공무원’보다는 ‘민간인’을 중심으로 하여 조직을 운영해야 한다는 신공공관리론(NPM)과 뉴거버넌스 관점에 의한 것이라 할 수 있다. 즉, KT와 같이 전형적 진화과정 단계를 가지고 있는 기관은 시장의 목인과 국민적 요망에 의해서 일련의 진화과정을 거쳤다고 보는 것이 타당할 것이다.

그러나 준정부조직의 표류과정은 진화과정과는 달리 조직이 일정한 방향성을 상실한 채 정형화된 형태로 진행되지 못하고, 시대적 배경이나 여타의 환경변화로 생성과 소멸이 비정례적 형태로 반복되어 이루어지는 과정이라 할 수 있다.

대표적인 표류과정을 보이는 조직이 본 연구에서 사례로 삼고 있는 한국농촌공사이다. 한국농촌공사의 경우는 사회적 파장 변화로 인해⁶⁾ 자연스럽게 진화과정을 거쳐 가는 것이 바람직함에도 불구하고 오로지 생존 자체만을 영위하기 위해 다양하고도 복잡한 표류과정을 거치

4) 준정부조직의 소멸이란 정부가 준정부조직에 대해 가지는 지원·감독기능을 사실상 종결시킨 민영화된 기업을 의미한다.
 5) KT의 경우 KT의 전신을 조선전보총국으로 보는 것이 역사적 관점에서 타당하나, 준정부조직에 대한 진화과정을 설명함으로 정부투자조직으로서의 기능을 가지고 있는 한국전기통신공사를 KT의 생성 기준점으로 보는 것이 타당할 것이다(성도경·이상철·장철영, 2005: 910).
 6) 한국농촌공사의 경우 예전 농본주의 사회에서는 그 존재가치가 중요하게 인정되었으나, 점차 상업주의 사회, 정보사회로 이전되어 가면서 그 실현성에 대한 존재 중요성이 점차 상실되어갔다고 할 수 있다.

고 있다. 한국농촌공사의 경우 표류과정의 형태가 어떻게 전개되었는지 그리고 표류의 형태에는 어떤 유형이 있는지는 후술하고자 한다.

3) 표류의 유형

정부조직과 준정부조직의 표류사례를 역사적 관점에서 살펴볼 때, 조직이 환경의 위협이 있더라도 소멸되지 않고, 일시적으로 사라졌다가 다시 환생하거나 통폐합되는 형태, 또는 조직이 분리, 확장하는 형태로 계속해서 불멸하는 형태로 생존하는 경우가 목격되어지기도 한다. 대표적인 외국 사례로는 영국의 The Physical Training and Recreation과 The Council for the Encouragement of Music and the Arts라는 준정부조직이 The Sports Council과 The Arts Council로 환생된 경우가 있으며, 또한 영국의 노동부가 The Development Board for Rural Wales, The Land Authority for Wales, The Welsh Development Agency를 폐지하여 새로운 ‘super-quango’형태인 The Economic Development Agency로 통폐합한 사례가 있다.

국내의 경우에는 한국농촌공사가 대표적이라 할 수 있는데 먼저 확장형 표류에는 농지개량조합협회가 농지개량조합연합회로 그리고 농업진흥공사가 농어촌진흥공사로 확장된 경우를 예로 들 수 있다. 둘째, 분리형 표류에는 1968년 토지개량조합연합회에서 분리되어 신설된 지하수개발단(1968)을 들 수 있다. 셋째, 환생형 표류에는 농지개량조합협회를 들 수 있는데 농지개량조합협회는 농지개량조합에서 일부 소멸시켰던 기구를 새롭게 부활시킨 경우이다. 마지막으로 통폐합형 표류에는 토지개량조합이 5·16 군사 쿠데타 이후 총 695개 조합이 198개로 통폐합되었으며, 토지개량조합연합회와 지하수개발공사이 통폐합되어 농업진흥공사로, 그리고 농지개량조합은 1980년 12월 농수산부에 의해 농지개량조합 통폐합지침에 의해 123개 조합이 103개로 통폐합되었으며, 농업기반공사는 농지개량조합, 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사를 통폐합하여 출범한 기관이라 할 수 있다.

이상의 국내외 사례를 통해서 볼 때 준정부조직의 표류를 네 가지 관점으로 분류해 볼 수 있다. 첫째, 조직의 형태가 하나의 기관에서 두 개의 기관으로 분리되어 나타나는 분리형 표류(separation type drift)를 들 수 있다.

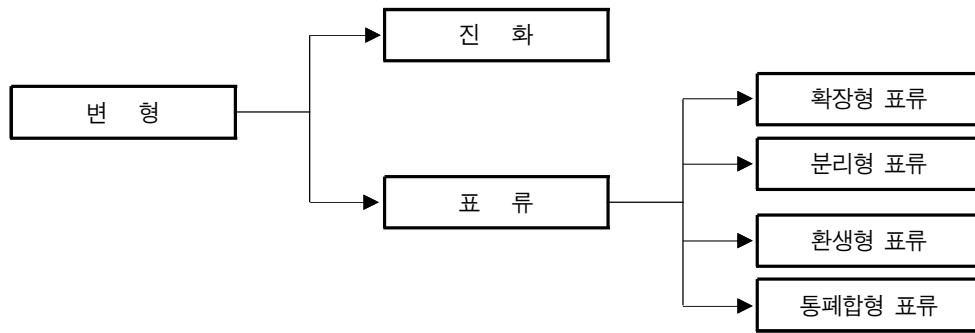
둘째, 두 개의 기관이 하나의 기관으로 통합되거나 또는 다수의 기관이 폐합되면서 하나의 기관으로 나타나는 통폐합형 표류(merger and abolition type drift)가 있다.

셋째, 목표의 대치와 추가, 확대 등으로 인해 기존에 없던 새로운 기구가 생기거나 확장되는 확장형 표류(expansion type drift)가 있고, 마지막으로 기존에 활동하던 조직이 일시적으로 없어졌다가 그 모습 그대로 다시 태어나는 환생형 표류(reborn type drift)가 있다. 특히 환생형은 공공부문의 개혁으로부터 생존하기 위해 일정기간 잠복하고 있다가 개혁의 바람이 약할 때 다시 나타나는 경향이 있다. Flinders(2005)는 이를 조직이 소멸되지 않고 환생(reborn)하는 변

형된 형태로 재현된다하여 불명성이라는 개념을 사용하기도 한다.

논의를 종합하면 진화와 표류는 모두 변형의 한 형태에 속하는 하위개념으로 볼 수 있으며, 표류의 하위형태에는 확장형 표류, 분리형 표류, 환생형 표류, 통폐합형 표류가 있다는 것을 알 수 있다. 이를 도식화하면 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 변형·진화·표류 관계



4) 표류의 유발원인

준정부조직의 표류 유발은 조직과 조직 내·외를 둘러싸고 있는 환경간의 부조화 (misfit)로 인해 발생하는 경우가 많다. 주로 조직내적 요인으로는 구조상의 문제나 관리상의 맹점 및 비효율성의 문제가 주요 원인이 되기도 하며, 조직외적 요인으로는 정치적 논리나 특정한 상황 요인의 압력 또는 위기에 대한 지각, 환경의 재해 등에서 나타나기도 한다(박우순, 2000: 439).

표류를 유발하는 조직내적 요인은 준정부조직이 가지고 있는 특유의 다단계적 계층구조 즉, 국민-정부(의회, 행정부)-경영진으로 이어지는 소유지배구조로 인해 준정부조직을 감시하고 통제해야 하는 주인의 역할이 취약하여 효율성 제고나 서비스 질 개선 및 관리상의 문제가 나타난다. 따라서 정부가 이들 기관을 민영화하려하자 이들 기관들은 스스로 살아남기 위한 자구책 선상에서 조직의 형태를 변형시키는 것이다. 이것이 곧 표류로 종결될 수 있다.

조직외적 요인인 정치적 논리에 의한 표류는 주로 정권이 바뀔 때마다 나타나는 경향이 있다. 즉, 정치적 논리에 의해서 이루어지는 표류는 조직의 객관적·분석적 비교를 통한 최선의 대안책이 이루어지는 것이 아니라 정치적 힘의 우열에 의해서 이루어진다. 따라서 정치적 협상과 타협이라는 거래는 찾아볼 수 없으며, 오직 강자들로 구성된 폐쇄적 공간에서 강제적으로 이루어진다 할 수 있다(안병철, 2003: 109).

정치적 논리와는 달리 공익적 차원에서 강행되는 표류의 경우는 환경의 재해나 위기를 최소화시키기 위해 더 이상 조직내에서 문제 해결이 불가능하다고 판단하여 조직외부의 이해당

사자들을 중심으로 강제성을 동원하여 변형이 이루어지는 경우라 볼 수 있다.

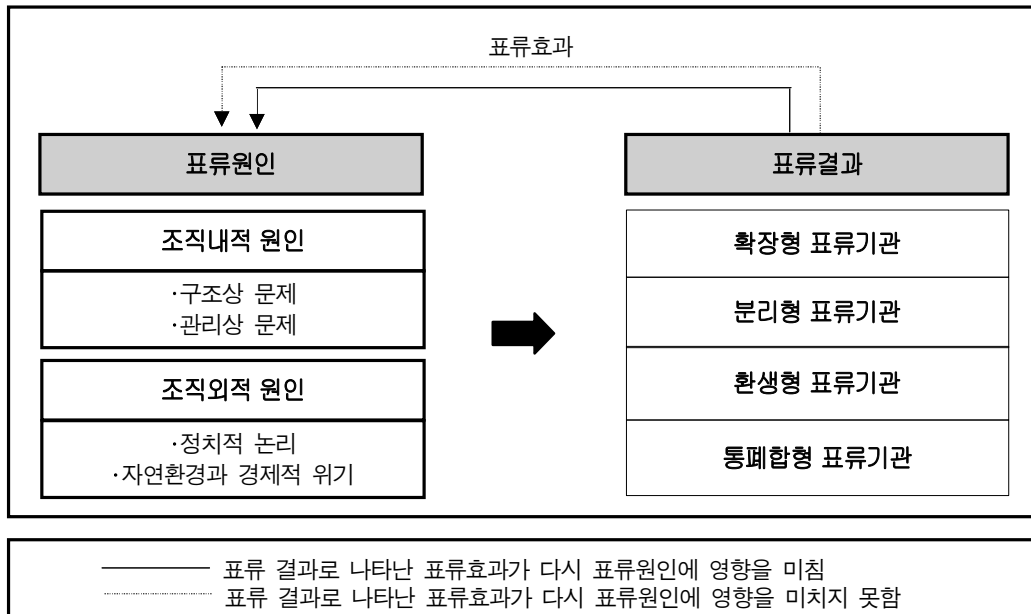
<표 2> 표류의 유발원인

표류의 유발원인	
조직 내적 요인	· 구조상의 문제, 관리상의 문제로 인한 퇴출위기의 자구책 차원에서 이행
조직 외적 요인	· 정치적 논리에 의한 힘의 작용 수단 · 위기에 대한 지각과 환경의 재해로부터의 탈피

3. 연구모형 설정

본 연구는 앞서 검토한 이론적 배경을 토대로 각 유형별 표류 유발원인을 밝혀보고자 한다. 각 유형별 표류원인은 구조적·관리상의 문제나 정치적 압력 등 여러 가지가 있을 수 있으나, 그 이외에도 표류결과로 파생되는 효과가 또 다른 하나의 원인으로 작용할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 표류의 원인을 살펴보기 위해 각 표류결과로 인해 나타난 표류 효과에 대해서도 평가해 보고자 한다.

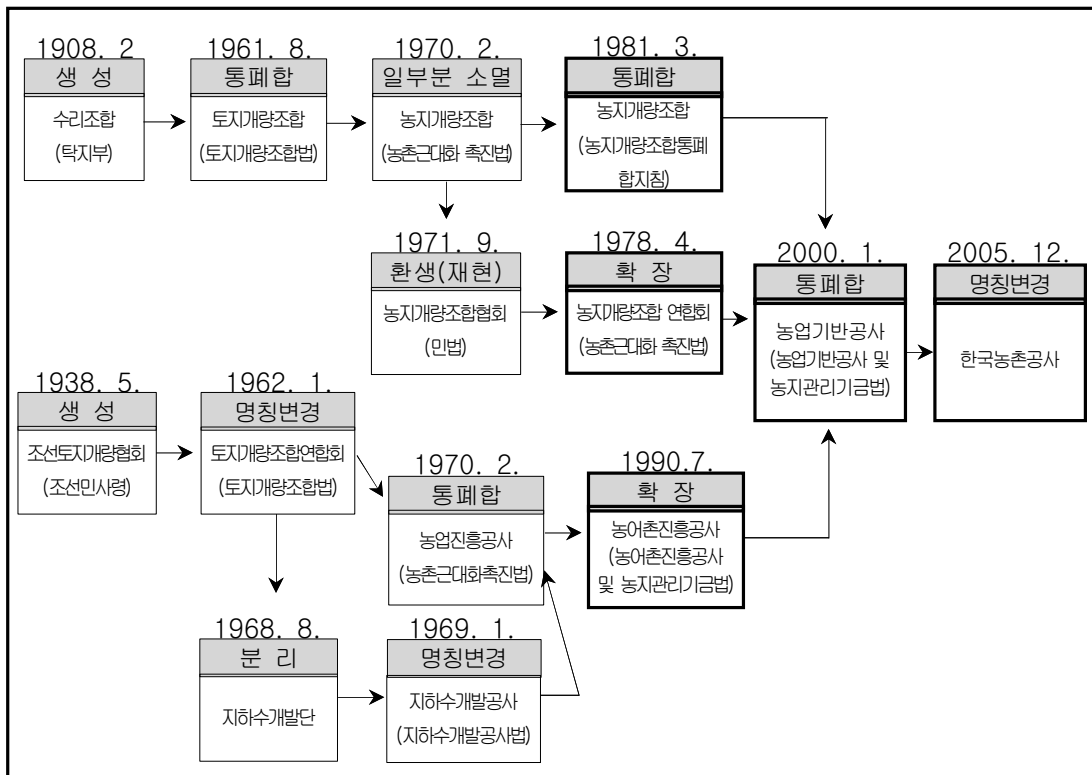
<그림 3> 연구모형



Ⅲ. 한국농촌공사의 표류에 관한 사례 분석

한국농촌공사는 광복 이후 농업생산기반정비사업을 수행해 온 세 산하기관(농지개량조합, 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사)을 통폐합하여 2000년 1월 농업기반공사를 출범시킨데 이후 2005년 12월 29일 공식적으로 명칭을 변경하여 한국농촌공사로 재출범한 준정부조직이다. 한국농촌공사는 1908년 2월 전북 옥구서부수리조합 설립(수리조합효시) 후 규모의 경제 논리에 근거해 조합 수 감축 위주의 통폐합을 정례적으로 반복한 기관이며, 또한 통폐합을 통해 국가를 대항하여 대단위 개발 사업을 수행하는 방식으로 성장 및 팽창을 거듭해 왔으며, 강압적 통폐합을 하는 대신 국고보조를 높이는 방식으로 장기채를 담감하는 형태로 정부에 대한 재정 부담을 확대시켜 왔고, 정부통제와 개입이 용이한 형태로 운영하여 오히려 농민의 참여와 산하기관의 자율성을 배제해 온 독특한 특징을 가지고 있는 조직이다(이한우, 2003: 1). 한국농촌공사의 표류과정을 보면 다음 <그림 4>에서와 같이 다양한 확장과 분리, 환생 및 통폐합의 표류과정을 거치고 있는 것을 확인할 수 있다.

<그림 4> 한국농촌공사의 표류과정



1. 확장형 표류

1) 확장형 표류의 원인

확장형 표류에는 농지개량조합연합회(1978)와 농어촌진흥공사(1990)가 있다.

먼저 농지개량조합연합회는 1970년 일부 기능을 소멸시켰던 농지개량조합협회를 보다 체계적으로 관리하고, 대단위농업종합개발사업의 집중적인 시행을 이루어내기 위해 개별적으로 분산되어 있던 조합협회를 연합형식으로 새롭게 재구성한 형태의 조직이라 할 수 있다. 농지개량조합연합회는 농지개량조합협회가 기존에 가지고 있던 상위 조직목표 즉, 농지확대개발이라는 목표를 그대로 승계하면서, 부가적으로 조합회원의 공동이익을 위한 조사연구 및 지도, 임직원에 대한 교육훈련, 농지개량에 따르는 환지사업, 경지정리에 따른 조사설계 및 공사감독, 정부·회원이 위탁하는 사업 등 새로운 조직목표를 추가하면서 조직의 형태를 확장시켜 나간 경우라 할 수 있다.

둘째, 농어촌진흥공사의 경우는 1970년 농업진흥공사로부터 확장된 대표적인 형태라 할 수 있으며, 그 배경으로는 다음과 같다.

1950년 6·25전쟁으로 인한 경제파탄, 1953년의 휴전 이후 우리나라는 외국의 원조로 2차 산업이 성장하는 계기가 되었으나 경제자립의 기틀을 마련하는 데에는 다소 미흡한 점이 많았다. 1961년 박정희 정권에 의한 장기경제개발계획 추진은 한국경제의 각 분야에서 경이적 발전을 이룩하게 하였다. 그러나 이 경제개발계획 저생산성 부문인 1차 산업보다 고생산성 부문인 2차 산업 발전에 치중한 나머지 제1차 경제개발5개년 계획이 끝난 1960년대 말부터 농업부문의 개발소홀로 여러 가지 부정적 징후가 나타나기 시작하였다. 그것은 농촌인구의 도시집중 현상과 불안한 농촌경제로 농촌의 구매력이 약화되고 이로 인해 경제 내실화가 차질을 빚어 곧 경제성자의 취약점으로 남게 되었다. 그 후 수차례의 경제개발계획에서 균형개발을 위한 보완정책이 반영되었으나 부분적인 시정성과가 있었을 뿐 그 격차는 더욱 심화되었다. 이는 경제개발계획 초기의 공업중심의 거점개발에 입각하여 농업부문 투자를 감소시킨 결과였으며 고질적인 인플레이 압력에 대한 저곡가(低穀價)정책으로 일관해온 것이 불균형의 골을 더욱 깊게 한 것이다.

경제개발정책으로 농어촌의 절대빈곤은 사라졌다 하지만 농어촌의 인력난과 인력의 노령화는 갈수록 높아져 농촌의 현실을 어렵게 만들어 갔다. 따라서 농어촌의 임금이 자연히 상승하게 되었고 농경은 기계화가 불가피하게 되었으나 경지정리 등 생산기반정비는 이를 쫓아가지 못했다. 뿐만 아니라 농산물 수입개방 압력 등 국제경제 여건의 변화는 취약한 농어촌의 산업구조와 농어촌 경제문제 등을 근본적으로 재정립하지 않으면 안되게 만들어 갔다. 이와 같은 농어촌의 어려움을 해결하기 위한 정책적인 배려가 거국적으로 논의된 것이 1980년대 후반

부터였다. 즉, 1986년 3월에 정부가 발표한 농어촌 대책이 바로 그것이다. 농수산업의 제반 생산여건을 개선하여 국제적으로 생산물의 가격 경쟁력을 확보하는 동시에 농어민의 소득원을 개발하고 농어촌의 생활환경을 쾌적하고 편리하게 향상시켜 도·농간의 소득격차를 줄여 나가야 한다는데 초점을 맞춰 1986년의 대책에 이어 구조개선 차원에서의 근본적인 정책개발이 이루어졌다(농림수산부, 1992: 210-213).

따라서 농수산부에서 경영규모의 적정화와 생산기반시설 확충 등 농수산업 구조개선을 통하여 생산성을 높이고 국제 경쟁력을 강화하는 것이 시급한 하나의 현안으로 부각되었던 것이다. 또한 농어촌에 농산물 가공을 비롯한 중소기업의 육성 등으로 농어민의 취업기회를 확대하여 농외소득을 증대시키는 동시에 농어촌의 정주생활 공간을 쾌적하고 편리하게 조성하여 각종 복지시설을 두루 갖추게 함으로써 도시에 못지 않은 소득과 생활공간을 제공할 수 있는 종합적인 농어촌개발사업이 구조개선의 핵심과제로 선정되었다.

이러한 농어촌의 혁신적 개발과 농수산업 경영의 시급한 현안을 하나하나 해결함으로써 농어민의 밝은 내일을 기약할 수 있도록 정부는 1990년 4월 7일 법률 제4228호로 농어촌발전 특별조치법을 제정, 공포하게 되었고, 같은해 7월 2일 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」을 제정하면서 농업진흥공사로부터 확장되어 갔다.

2) 확장형 표류의 결과

농지개량조합연합회는 농촌근대화촉진법(1970.1.12. 법률 제2199호)에 의해 조합의 공동이익 증진을 도모하고 정부가 위탁하는 사업을 시행하기 위하여 설립된 법인으로, 1938년 조선수리조합협회로 시작되어, 1949년 대한수리조합연합회로 개칭되었고, 1970년 해체된 뒤, 1971년 사단법인 농지개량조합협회로 재설립되어 1978년 농지개량조합연합회로 확장되었다.

농어촌진흥공사는 농가의 경영규모 적정화 촉진, 농업생산기반의 조성, 농어가 소득향상기반 확충 및 생활환경 개선을 추진함으로써 농어촌의 사회·경제적 발전에 이바지하기 위해 설립되었던 정부투자기관으로 1970년 2월 토지개량조합연합회와 지하수개발공사를 통폐합하여 창설된 농업진흥공사를 1990년 7월 2일 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」에 의해 확장되어 설립되었다.

3) 표류효과

농지개량조합연합회는 농지개량조합협회의 체계적 관리와 대단위농업종합개발사업의 집중적 시행이라는 정책목표하에 확장된 조직이라 할 수 있으나, 그 표류효과는 애초의 목적과는 달리 소정의 성과를 거둘 수 없었다. 왜냐하면 그 당시 정부의 주요 시책은 공기업 육성과

성장에 주요 관심이 있었기 때문이다. 결론적으로 볼 때, 농지개량조합연합회는 단순히 농지개량조합연합회의 기능을 승계하면서 실현성이 떨어질 수 밖에 없는 왜곡된 추가 목표를 설정하면서 조직을 존속시키려 하였다고 볼 수 있다. 그 결과 정부는 더 이상의 존재가치가 없다고 판단하여 2000년 1월 기획예산위원회와 농림부가 농지개량조합연합회를 공기업 경영혁신 대상으로 완전히 방향을 전환시킨 후 농지개량조합, 농지개량조합연합회 그리고 농어촌진흥공사를 통폐합하여 농업기반공사를 탄생시켰다.

농어촌진흥공사의 경우는 농수산업 분야의 전반적인 생산여건 개선과 가격 경쟁력 확보를 통한 농어민의 소득원 개발 그리고 농어촌의 정주환경 개선이라는 측면에서 상당한 기여를 하였으나, 여전히 농업기반시설에 대한 종합적이고 체계적인 관리가 미흡하다고 판단하여 결국 농지개량조합, 농지개량조합연합회와 함께 통폐합시켜 농업기반공사로 기능을 전환시켰다.

<표 3> 확장형 표류의 원인과 결과

	원인	결과	표류효과
농지개량조합연합회	·농지개량조합연합회의 보다 체계적인 관리 ·대단위농업종합개발사업의 집중적 시행	·1978년 농지개량조합연합회 확장 설립	·정부의 정책 방향과는 다른 실현 가능성이 떨어지는 정책목표를 설정함으로써 오직 조직을 생존시키기 위한 차원에서 확장됨. 그 결과 다른 조직과 함께 통폐합의 원인을 제공함
농어촌진흥공사	·농가의 경영규모 적정화 촉진 ·농업생산기반의 조성 ·농어가 소득향상기반 확충 및 생활환경개선	·농업진흥공사를 1990년 7월 2일 「농어촌진흥공사 및 농지관리기금법」에 의해 확장시켜 설립	·조직이 확장되어 전반적으로 농어촌에 기여한 바가 많으나 종합적·체계적 관리 소홀로 결국 농지개량조합연합회와 같이 통폐합되는 원인을 제공함

2. 분리형 표류

1) 분리형 표류의 원인

한국농촌공사의 경우 대표적 분리형 표류에 해당되는 것은 1968년 토지개량조합연합회에서 분리되어 신설된 지하수개발단(1968)을 들 수 있다. 그 설립배경에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

1967-68년 약 2년에 걸친 대한밭(大旱魃)이 영남지역을 비롯해 전남지대에 집중적으로 발생하여 한해 농작물의 감수량이 약 80여 만 톤에 이르렀고, 피해 농가만 약 36만 5천호에 달했다. 이에 박정희 대통령은 1968년 8월 4일 한해대책사업에 대한 강력한 행동지침을 내각에 하달하게 되었다. 이것이 곧 대통령훈령 제22호였고 농가용수개발계획의 지침이기도 하였다. 대

통령훈령 제22호는 한발대책을 1단계사업(당명 긴급대책)과 2단계사업(1969년 6월까지의 대책) 및 3단계사업(장기적 항구대책) 으로 구분하여 각 단계별 추진방법을 구체적으로 명시한 것이었으며, 이밖에 지하수개발단(가칭)의 편성과 관계부처 및 기관의 한해대책 사무한계를 비롯한 한해지 주민의 각종 부업 권장에 관한 방법 등이 포함되어 있었다.

이에 1968년 8월 23일 지하수개발위원회규정이 대통령령 제3,556호로 제정되었고 이를 법적 근거로 하여 지하수개발을 전담하는 지하수개발단이 발족되었다. 당시 이 지하수개발단은 청와대에서 그 발족준비를 끝내고 발족과 동시에 토지개량조합연합회의 지하수관계 기술인력과 장비를 인수하여 바로 한해지의 지하수개발에 나섰던 것이다. 이 지하수개발단은 다시 1969년 1월 17일 지하수개발단공사법이 제정되면서 지하수개발공사로 개편되었는데 이것은 우리나라 농지개발분야에서는 처음으로 설립된 국영기업체였다(브리테니커 온라인 백과사전, 2007).

특히 지하수개발단은 외국에서 도입계획중인 심정굴착기(深井掘鑿機), 대형양수기 등 지하수 개발용 장비를 전담 관리하기 위해 편성되어 한해대책을 위한 지하수개발사업을 전담하기 위한 목적으로 설립되었다. 그리고 지하수개발단 아래 여러 개의 분단을 설립하여 각각 각도에 배속시켜 업무를 지원토록 하고자 하였다(농림수산부, 1992: 290-304).

2) 분리형 표류의 결과

지하수개발단은 1967년과 1968년 두 차례에 이은 한발로 농민의 피해가 극에 달하자 여기에 대한 피해감소 조치로 대통령훈령에 따라 1968년 토지개량조합회로부터의 기능 분리를 통해 지하수개발사업을 전담하기 위한 지하수개발단이 설립되었다. 그리고 1969년 1월단순히 지하수개발단에서 명칭을 변경하여 ‘지하수개발공사’를 발족시켰다.

3) 표류효과

지하수개발단이 1968년 8월 한해 피해 최소화를 위한 지하수 개발사업을 전담하기 위해 토지개량조합회로부터 분리된 이후, 1969년 1월 명칭을 변경하여 ‘지하수개발공사’를 발족시켰다. 지하수개발공사는 1968년 농업용수 개발계획 수립 이후 1970년까지 관정·집수암거 등 총 5만 5072개소에 22만 8024ha의 논에 관개용수를 제공하는 등 상당한 성과를 올렸다(NAVER 백과사전: <http://100.naver.com/100.nhn?docid=770848>). 그리고 1970년 2월, 대단위농업종합개발 추진 목적을 위해 해외차관 도입이 필요하자 더 이상 조직의 독립성과 자율성이 확보되지 못하고 결국 정치적 외압에 의해 토지개량조합연합회와 통합되어 ‘농업진흥공사’를 출범시켰다.

<표 4> 분리형 표류의 원인과 결과

	원인	결과	표류효과
지하수 개발단	·한해 피해 최소화를 위한 지하수개발사업 전담기구의 요망	·1968년 토지개량조합회로부터의 기능 분리를 통해 지하수개발단이 설립됨	·1969년 1월 명칭 변경을 통한 '지하수개발공사'가 발족됨과 동시에 관개용수개발에 상당한 기여를 하였으나, 차후 해외차관도입을 위한 정치적 외압으로 조직의 독립성과 자율성을 확보하지 못한 채 토지개량조합연합회와 통합되어 농업진흥공사가 출범됨

3. 환생형 표류

1) 환생형 표류의 원인

환생형 표류에는 농지개량조합협회(1971)를 들 수 있다. 농지개량조합협회는 1960년대 말 세계적 식량위기 여파로 식량자급기반 확충이 시급해지자 대규모 야산 개발과 산업화로 농지가 타용도로 전용되는 것을 막기 위한 목적에 1970년 일부 기능을 소멸시켰던 농지개량조합을 새롭게 부활시킨 조직이라 할 수 있다.

2) 환생형 표류의 결과

농지개량조합협회는 1970년 초부터 일기 시작한 산업화의 물결로 농지가 타용도로 전용되자(약 7만 7천 ha나 감소) 부족한 식량기지 잠식을 보호하고 간척에 의한 농지확대개발을 적극적으로 추진하기 위해 1971년 사단법인 형태로 농지개량협회가 재설립되었다.

3) 표류효과

농지개량조합협회 설립으로 어느 정도 식량자급기반에 기여한 바 있으나, 1970년 후반 대단위농업종합개발사업의 집중적 시행을 위해서는 농지개량조합협회가 그 역량부족하다고 판단하여 다시 농지개량조합연합회로 확장되는 원인을 제공하였다(농업진흥공사, 1981: 341).

<표 5> 환생형 표류의 원인과 결과

	원인	결과	표류효과
농지개량 조합협회	·식량위기의 여파로 식량자급기반의 확충이 그 원인이 됨	·1970년 농지개량조합의 일부기능이 소멸된 후, 1971년 사단법인의 형태로 새롭게 환생	·농지개량조합협회 설립으로 어느 정도 식량자급기반에 기여를 하였으나, 차후 대단위농업종합개발사업의 집중적 시행을 위한 역량부족으로 농지개량조합연합회로 확장되는 원인을 제공함

4. 통폐합형 표류

1) 통폐합형 표류의 원인

통폐합형 표류에는 토지개량조합(1961), 농촌진흥공사(1970), 농지개량조합(1981), 그리고 농업기반공사(2000)가 있다.

첫째, 토지개량조합은 탁지부 산하 수리조합(1908)을 통폐합하여 설립된 기관으로 수리조합은 1910년 한일합병이 되면서 조선총독의 지배하에 주로 일본인의 점유 토지지역을 중심으로 기업가와 대주주의 자본에 의해 수리조합이 계속해서 설립되어 1950년대에는 조합의 황금기라 일컬을 만큼 조합의 수가 크게 증가하였다. 그러나 1961년 5·16 군사쿠데타에 의해 제2공화국이 물러나고 군사쿠데타위원회로 정권이 교체되자 쿠데타정부는 국가경제의 건설과 자립적 성장을 위해 1961년 7월 제1차 경제개발 5개년계획을 수립하여 농정의 방향도 과거 생산 위주의 정책에서 소득증대로 전환시켰다. 그 결과 1961년 8월 수리조합합병에 관한 특별조치법이 제정되면서 당시 695개에 해당하는 수리조합을 1군 1조합 원칙을 적용하여 497개 조합을 폐지하고 198개로 통폐합시켰다.

둘째, 농업진흥공사(농촌근대화 촉진법: 1970)는 토지개량조합연합회와 지하수개발공사를 통폐합하여 출범한 기관으로 그 배경에 대해서 살펴보면 다음과 같다. ① 1960년대 두 차례에 걸친 경제개발 5개년계획의 성공으로 경제가 크게 성장하였으나 국가정책은 공업중심, 대도시중심의 개발이었기 때문에 농촌은 빈곤과 침체에서 벗어나지 못한 채 도시와 농촌간의 격차가 심화되었다. ② 농업진흥공사의 통폐합은 1972년 헌법이 정지되고 국회가 해산하고, 비상국무회의가 최고 결정기관이 되어 통일주체국민회의에서 박정희 대통령이 당선되는 일련의 정치적 혼란 속에서 행해졌다. ③ 정부는 1960년대 말부터 대단위농업종합개발을 추진하기 위해 해외차관의 도입을 추진하였으나 토지개량조합연합회의 차관도입자격이 법적으로 문제가 되었다. 이러한 여러 가지의 원인으로 인해 정부는 낙후된 농촌의 개발과 외자도입 자격을 부여 받기 위해, 1970년 1월 12일 농촌근대화촉진법을 제정·공포하여 전국의 토지개량조합 체제 개편과 함께 그 명칭을 농지개량조합으로 개칭한 뒤, 정부대행기관이었던 토지개량조합연합회와 지하수개발공사를 통폐합하여 1970년 2월 7일 정부투자기관인 농업진흥공사가 설립하였다(농림수산부, 1992: 12-15; 이한우, 2004: 13).

셋째, 농지개량조합 통폐합은 박정희 대통령의 사망 이후 전두환 군부정부가 재등장하여 국회가 해산되고, 입법회의가 사실상 모든 정책을 결정하는 가운데 행해졌다. 1980년 10월 사회정화위원회가 신설되면서, 이른바 서정쇄신 차원에서 통폐합이 행해졌다. 통폐합의 주요원인은 물가안정을 위해 추곡수매가를 규제하는 쌀값정책 때문에 농민과 조합은 주수입원에서 조차 수익을 내기 어려웠고, 조합의 수익사업도 대단히 한정되어 있었기 때문에 재정난 해결

은 구조적으로 어려웠던 것이다. 따라서 정부는 만성적 재정난에 봉착한 조합의 수를 상당수 통폐합하게 된 것이다.

넷째, 농업기반공사는 농지개량조합, 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사를 통폐합하여 출범한 기관으로 그 설립배경에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

1997년 IMF 경제위기는 강압적 동형화(coercive isomorphism)를 통한 제도 개혁의 기회가 되었다(정용덕, 1998: 213). 총체적 개혁의 필요성에 공감하는 분위기 속에서 대통령 선거가 치러지고 정권교체가 이루어졌다. 대통령직인수위원회는 농조문제를 주요 개혁과제의 하나로 삼은 가운데, 1998년 2월 ‘국민의 정부 100대 국정과제’에 세 기관의 통합이 정식으로 포함되었다. 1998년 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 방안’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. 논의가 길어지는 가운데 기획예산위원회는 나름대로 개혁일정에 쫓기게 되어 공청회와 행정개혁위원회, 공기업분과위원회의 심의를 거치면서, 공기업의 구조조정은 공기업 민영화와 경영혁신으로 분리 추진되었다. 7월의 1차 공기업민영화 계획에 의해 농어촌진흥공사는 민영화의 대상에서 사실상 제외되었고, 8월의 2차 공기업민영화 및 경영혁신계획에 의해 경영혁신의 대상으로 굳어졌다.

한편 기획예산위원회는 1998년부터 ‘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(이한우, 2004: 16-17).

그 결과 1998년 7월 기획예산위원회와 농림부가 농어촌진흥공사를 공기업 경영혁신 대상으로 방향을 정한 이후 농지개량조합, 농지개량조합연합회 그리고 농어촌진흥공사를 통폐합하려 하였다. 그러나 조합과 연합회는 이 세기관의 통폐합이 농어촌진흥공사를 살리기 위한 계약으로 단정하고 자체 구조조정안을 마련하는 등 대응하기 시작하였다.

농지개량조합과 농지개량조합연합회의 통합반대 활동은 당시 정부의 구조조정으로 인한 대량실업에 항의하던 노동계와 전략적으로 연합하면서 급속히 힘을 얻기 시작하였다. 통합반대 측의 활동이 거세지자 정부는 1998년 9월 세 기관 통폐합 후 농민의 조합비를 폐지하겠다는 입장을 제시하였다. 실상 조합비 폐지는 1987년 전국적인 수세거부운동 이후 농민과 관련단체들이 주장해 오던 바였다. 이를 계기로 유동적이었던 상당수 농민과 관련단체들이 정부 통합

안에 대해 적극적인 찬성측으로 기울었고, 그 후 2000년 농업기반공사가 정식 출범되었다.

2) 통폐합형 표류의 결과

토지개량조합의 경우 1961년 5·16 군사 쿠데타 직후 ‘수리조합합병에 관한 특별조치법’이 공포되어, 총 695개 조합이 198개로 통폐합되었다(브리테니커 백과사전, 2007). 내용상으로는 35개만 존속하고, 나머지 660개 조합들이 통폐합대상이 되어 497개가 폐지되었다. 또한 1962년 토지개량사업법이 제정되어 1917년 이래 광복 이후에도 준용되어 오던 조선수리조합령이 폐지되었다. 이로써 수리조합은 토지개량조합으로 바뀌었다.

농업진흥공사는 1970년 1월 농촌근대화촉진법이 제정되어 토지개량사업법과 지하수개발공사법이 폐지되었다. 토지개량조합연합회와 지하수개발공사는 통폐합되어 농업진흥공사가 출범하였다. 농업진흥공사의 모태가 된 농촌근대화촉진법은 농지개량사업은 물론 농업 기계화사업, 농가주택개량사업까지를 망라한 농촌건설이라는 차원에서 사업전개를 보장한 것이다.

농업기반공사는 1999년 1월 ‘농업기반공사 및 농지관리기금법’이 통과됨으로써 농지개량조합법과 농어촌진흥공사 및 농지관리기금법은 폐지되고, 해산 및 청산되는 3개 기관의 재산과 권리의무가 농업기반공사로 포괄 승계되면서 사실상 2000년 1월 새롭게 농업기반공사가 신설되었다. 이로써 농업기반공사는 농업기반시설을 소유·관리하는 주체가 되었고, 1970년대 삼분되어 왔던 농업생산기반 정비사업을 독점하게 되었다.

3) 표류효과

토지개량조합의 통폐합은 정부 재정난에 심각한 문제로 작용한 불량 조합을 없앴과 동시에 단위조합에서 발생하는 도덕적 해이(moral hazard) 문제를 타개하는데 그 근본 목적이 있었다. 그러나 통폐합은 재정적 불량조합의 현실을 훨씬 넘어 선 통폐합⁷⁾이 이루어져 사실상 문제로 지적된다. 즉, 토지개량조합의 통폐합이 영세한 조합을 폐지하여 건전 조합 육성을 도모하고자 했던 규모의 경제 원리에 입각한 것이라 하나 실상은 과도한 정부의 영향력 행사와 권한 확대를 가져오기 위한 조치였다고 할 수 있다.

농업진흥공사의 경우 단순히 토지개량조합연합회와 지하수개발공사를 통폐합하여 설립된 조직이지만 그 정책적 결과의 파장은 전혀 달랐다. 즉, 토지개량조합은 연합회의 해체로 중

7) 1961년 통폐합의 근거라 할 수 있는 것은 1960년 농림부와 수리조합연합회의 합동으로 행해진 수리조합운영의 실태조사였다. 이에 의하면 당시 운영이 곤란한 불건전 조합수는 1959년 말 기준으로 총 699개 중 53개(7.6%)에 불과했다. 그런데 정부는 불건전 조합만이 아니라 전체 조합을 정리대상으로 삼아 조합수를 대폭 감축(71.5%)시켰다(이한우, 2004: 12).

양기구가 없어서 군단위의 조직으로 고립되었으며, 139개 토지개량조합의 사업수행 및 감독에 차질이 발생하였다. 결과적으로 정부의 정책방향은 지역과 농민의 이해관계를 완전히 무시한 부정적인 형태로의 기관 통폐합이라 할 수 있다.

농지개량조합의 통폐합은 정치적 격변기를 틈탄 상례적 의제 성격이 강했다. 따라서 농지개량조합의 통폐합은 신군부의 정치적 압력을 행사하기 위한 하나의 수단에 지나지 않았다. 그 결과 근본적인 농조문제를 해결하지 못함으로 인해 구조적인 개선차원에서 결국 2000년 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사와 함께 다시 통폐합되어 농업기반공사를 출현시키게 되었다.

<표 6> 통폐합형 표류의 원인과 결과

	원인	결과	표류효과
토지개량조합	·4·19 학생의거와 5·16 군사 쿠데타 발생으로 인한 정치적 불안 ·농정의 방향 전화(생산위주→소득증대)	·탁지부 산하 수리조합을 통폐합하여 토지개량조합 설립	·재정적 불량조합의 현실을 훨씬 넘어 선 통폐합 강행 ·과도한 정부의 영향력 행사와 권한 확대 초래
농업진흥공사	·도·농간의 격차 심화 ·유신체제 ·차관도입	·정부대행기관이었던 토지개량조합연합회와 지하수개발공사를 통폐합하여 농업진흥공사가 설립	·조합은 연합회의 해체로 중앙기구가 없어서 군단위의 조직으로 고립 ·지역과 농민의 이해관계를 완전히 무시한 부정적인 형태로의 기관 통폐합
농지개량조합	·박정희 대통령 사망 이후 신군부 등장에 따른 서정쇄신 차원에서 통폐합이 강행 ·추곡수매가를 규제하는 쌀값정책으로 조합의 만성적 재정난이 심각하게 작용	·1980년 12월 농수산부에 의해 농지개량조합 통폐합지침이 수립되고 난 후, 1981년 3월 통폐합 추진이 이루어짐	·신군부의 정치적 압력을 행사하기 위한 하나의 수단의 작용됨
농업기반공사	·IMF 경제위기 및 정권교체 ·강성예산제약 ·공기업 구조조정 ·조합비 면제에 따른 국고보조의 확대	·1999년 1월 '농업기반공사 및 농지관리기금법'이 통과되면서 농지개량조합과 농지개량조합연합회, 그리고 농어촌진흥공사를 통폐합하면서 2000년 1월 새롭게 신설	·정부의 재정 부담 가중 ·생존을 전제로 한 준정부조직의 구조 조정안은 공공부문의 독점성을 줄이고 경쟁성을 높이려는 준정부조직 민영화 정책에 대한 역행의 효과를 초래함

농업기반공사는 농지개량조합, 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사를 통폐합하여 생겨난 조직이지만 통폐합 과정에서 정부는 통폐합안의 관철을 위해 조합비 전액 면제라는 유인책을 사용하여 오히려 정부의 재정 부담을 가중시키는 부정적 효과를 초래하였다. 정부는 1989년 조합비 경감 조치 이후 국고보조 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 시너지 효과로서 인력감축에 따른 비용절감의 측면이 있는 것은 사실이다. 하지만, 지난 통폐합의 경험에 따르면 통폐합으로 인한 비용절감은 일시적 효과에 그치고 장기적으로 오히려 재정부담은 확대되어 왔다. 따라서 조합비 면제에 따른 재정부담의 확대를 일시적 현상으로 이해하기 보다는 지난 수십 년 간 정부가 준정부조직에 대해 강압적 통폐합을 거듭하면서 장기채를 탕감해 주고 국고보조를 증가시켜 오던 연장선에서 이해하는 것이 더 타당하다고 할 수 있다. 농어촌진흥공사의 생존을 전제로 한 준정부조직의 구조 조정안은 공공부문의 독점성을 줄이고 경쟁성을 높이는 준정부조직 민영화 정책에 역행하는 것이라 할 수 있다(이한우, 2004: 18).

IV. 종합적 논의 및 결론

이상의 논의를 통해 본 바와 같이 본 연구에서는 한국농촌공사를 중심으로 준정부조직의 표류과정과 그 유형을 실증적으로 분석해 보았다.

준정부조직을 신공공관리적 관점에서 볼 때 본연의 설립목표를 달성하였거나 사회·환경적 변화로 더 이상 존재가치가 없다고 판단될 때 준정부조직 기관으로서 소멸되어야 하는 것이 마땅하나 Flinders가 이미 지적한 바와 같이 한번 형성된 기관은 더 이상 없어지기가 어렵다는 것이다. 즉, 조직은 어떠한 형태로든 그것이 옳은 방향이던 아니면 그릇된 방향이던 간에 존속시키려고 노력한다. 본 연구에서 살펴본 한국농촌공사가 그 대표적 사례라 할 수 있다.

한국농촌공사의 경우는 숫한 정치적·환경적 소용돌이 속에서 독립된 기관으로 자율성과 독자성을 확보하지 못한 채 다양한 목표의 전환과 왜곡이라는 반복된 수단을 강구하며 지금까지 표류해 왔다.

그렇다면 왜 표류라는 비정상적인 방법으로 지금까지 유지되어 왔는가? 본 연구에서는 이러한 문제의식에 착안하여 한국농촌공사의 표류원인과 결과 그리고 표류의 효과를 분석해 보았고, 그 결과 다음과 같은 사실을 확인할 수 있었다.

첫째, 한국농촌공사의 경우 장기적 관점에서 볼 때 표류의 유형은 통폐합만으로도 설명될 수 있으나, 단기적 관점에서 보면 다양한 표류의 유형들이 나타난다는 것을 확인할 수 있었다. 즉, 한국농촌공사는 그 모태라 할 수 있는 수리조합이 1908년 탁지부 산하 수립조합(정부기관)으로 시작되었지만, 1961년 5·16 군사쿠데타로 제2공화국이 물러나고 쿠데타 정권이 들어서면서 농정 방향 설정이 새롭게 강행되면서 결국 1961년 강제적으로 토지개량조합으로 통폐합되어졌다. 이것이 바로 거시적 관점에서의 제1차 통폐합이라 할 수 있다. 그리고 1970년에는

토지개량조합연합회와 지하수개발공사가 통폐합(제2차 통폐합)되어 농업진흥공사가 설립되어졌고, 1981년에는 정부가 농지개량조합 통폐합 조치안을 발표한 뒤 곧이어 농지개량조합을 통폐합(제3차 통폐합)하였고, 마지막으로 2000년 농지개량조합과 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사를 통폐합(제4차 통폐합)하여 농업기반공사를 탄생시켰다.

결과적으로 한국농촌공사의 표류과정은 거시적인 관점에서 보면 4차례에 걸친 통폐합이 그리고 미시적·단기적 관점에서는 다양한 표류의 유형들이 설명되어 진다.

둘째, 각각의 표류유형은 그 유발원인이 서로 상이하다는 것을 알 수 있다.

확장형 표류는 조직내적 요인에서 제시하고 있는 관리상의 문제 해결과 조직외적 요인인 위기를 해결하기 위해 표류된 경우라 할 수 있고, 분리형 표류와 환생형 표류는 조직외적 요인인 환경의 재해를 해결하기 위해 나타난 경우라 할 수 있다. 그러나 이와 반대로 통폐합형 표류는 주로 정치적 논리에 의한 강제성에서 이루어졌다 할 수 있다.

구체적으로 확장형 표류로 분류된 농지개량조합연합회는 농지개량조합협회의 보다 체계적인 관리와 대단위농업종합개발사업의 집중적 시행을 위해 조직을 확장한 경우라 할 수 있으며, 농어촌진흥공사는 계속해서 위축되어 가는 농가의 소득 불평등과 열악한 생활환경 개선차원에서 이루어진(외부환경으로부터의 위기를 타파하기 위해) 확장 형태라 할 수 있다.

분리형 표류인 지하수개발단은 1968년 전국적으로 불어 닥친 한발 피해를 최소화하기 위해 보다 체계적이고 집중적인 관리를 위한 새로운 조직이 필요하자 토지개량조합회로부터 기능을 분리하여 형성된 조직이라 할 수 있다. 그리고 환생형 표류로 나타난 농지개량조합협회는 1960년대 말 식량위기 여파로 식량자급 공급이 어렵게 되자 이를 해결하기 위한 차원에서 농지개량조합에서 소멸되었던 기관 일부를 부활시킨 형태라 할 수 있다.

통폐합형 표류로 분류된 토지개량조합은 1961년 군사정권이 들어서면서 농정의 방향 설정을 과거 생산위주 정책에서 소득증대 방안으로 전환시켜 강제적으로 수리조합을 통폐합하여 결국 군사정권의 영향력 행사와 권한 확대를 위한 정치적 목적으로 이용되었다. 농업진흥공사는 토지개량조합연합회의 차관도입 자격이 법적으로 문제되어 외자도입을 얻기 위한 조치로 강제적으로 정부가 지역과 농민의 이해관계를 배제한 채 토지개량조합연합회와 지하수개발공사를 통폐합하였다. 농지개량조합의 경우는 전두환 군사정권이 재등장하면서 처음에는 추곡수매 규제 정책으로 농민과 조합이 만성적 재정난에 허덕이자 이를 타개하는 차원에서 개별적으로 분산되어 있는 조합을 통폐합하고자 하였다. 그러나 이는 정치적 격변기의 상례적 의제 성격이 강하여 결국 근본적인 농조 문제를 해결하지 못한 채 신군부의 정치적 압력을 행사하기 위한 또 다른 도구로 사용되어졌을 뿐이다. 농업기반공사는 1998년 공기업구조조정 차원에서 민영화시키려 하였으나 기획예산위원회, 행정개혁위원회, 공기업분과위원회가 심의를 거쳐 민영화보다는 경영혁신 방향으로 추진하는 것이 낫다고 판단하여 1998년 7월 농지개량

조합, 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사를 통폐합하였다. 그러나 이 과정에서 농지개량조합과 농지개량조합연합회에서는 이러한 통합이 단지 농어촌진흥공사를 살리기 위한 하나의 계약에 지나지 않는다고 여겨 통합반대를 주도하였다. 따라서 정부는 저항을 무마시키기 위해 정부의 재정적 부담으로 남을 수 있는 조합비 전액 면제 부담을 무시한 채 결국 2000년에 강압적 통폐합을 하였다.

셋째, 각각의 표류유형에는 그 주체 세력이 서로 상이하다는 사실을 발견할 수 있다.

확장형, 분리형, 환생형 표류의 경우는 주로 조직내적 문제 해결과 조직외적 요인인 환경의 재해 및 위기 타파를 위해 농민, 조합, 그리고 정부가 동시에 주체가 되어 이루어진 것이라 할 수 있다. 따라서 이해 관계자들의 별 다른 저항 없이 표류의 형태가 나타났다. 그러나 통폐합형 표류는 정치적 논리에 의한 강제적 이행이 주를 이루었기 때문에 당연히 그 주체세력은 정부가 될 수 밖에 없었으며, 사실상 농민과 조합의 권리행사는 이루어지지 않았다고 할 수 있다.

이상의 한국농촌공사 사례를 통해서 발견한 준정부조직의 표류 문제점은 첫째, 통폐합형 표류의 경우 주로 정부 권한의 영향력 행사와 권한 확대를 위한 정치적 논리에 의해서 이루어져 보편적 서비스 제공이라는 거시적 정책목표를 무시한 것이라 할 수 있겠고, 뿐만 아니라 사업수행 방식에 있어서도 민간주도 보다 국가주도형 체제로 강제되어 여러 가지 부작용이 나타나는 문제가 있다.

둘째, 준정부조직이 정부에 더 의존적으로 변화할 수 있는 문제의 여지를 제공하였다는 점이다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 우선 정치적 논리에 의한 준정부조직의 통폐합이 결국 국가발전과 경영합리화 목적에 부합하지 않고, 국민들로부터 신뢰를 상실할 소지가 크므로 준정부조직에 보다 합리적인 범위에서 어느 정도의 자율권과 독립성을 부여해 주어야 할 것이다. 둘째, 준정부조직이 더 이상 정부의 권한 유지와 확대를 위한 수단적 존재로 왜곡되거나 악용되지 않기 위해서는 보편적 서비스 제공이라는 거시적 정책목표를 명시하고 더 이상 정부에서 유지 존속시키기 어려운 준정부조직은 민간주도 형태로 넘기는 것이 바람직 할 하다는 논리의 근거를 제공하고 있다.

참고문헌

- 감사원보도자료. (2006). 「정부산하기관 경영추진실태 감사」. 2006년 4월 3일자 보도자료.
국민일보. (2006). 「공기업 대대적 구조개편, 與 정부산하 기관 조직개편 법안 마련」 2006년 7월 10일자 기사내용.
김근세·최도림. (1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계에 관한 분석. 「한국정치학회 96년

- 연례학술대회 발표논문」. 91-115.
- 김준기. (2005). 준정부조직의 기능과 결정요인에 관한 연구. <선도연구 연구개요>. 서울: 학술진흥재단.
- 농림수산부. (1992). 「한국농업기반개발 45년사」. 서울: 농림수산부.
- 농업진흥공사. (1981). 「대단위농업개발」. 서울: 농업진흥공사.
- 민진. (2006). 정부 조직의 조직변동 연구: 한국의 중앙행정기관을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」. 17(2): 1-23.
- 박우순. (2000). 「현대조직론」. 서울: 법문사.
- 브리태니커 온라인 백과사전. (2007). <http://preview.britannica.co.kr/>
- 성도경·이상철·장철영. (2005). 준정부조직(Quangos)의 변동과정에 관한 기초연구: KT 사례 분석을 중심으로. 「한국행정논집」. 17(3): 903-4.
- 안병철. (2003). 조직개편의 정치적 합리성과 어그리집. 「한국정책과학학회보」. 7(1): 105-24.
- 이상철. (2007). 「한국공기업의 이해」. 서울: 대영문화사.
- 이수도. (1984). 조직변동의 거시적 분석. 「경북대학교 교육대학원 논문집」. 16: 168-72.
- 이한우. (2004). 정부산하기관의 통폐합에 관한 연구: 농업생산기반정비사업을 중심으로. 「행정논총」, 42(2): 1-28.
- 정용덕. (1998). 국가기구의 제도적 특성과 행정개혁. 「한국정치학회 특별학술회의 논문」. 209-36.
- 중앙일보. (2006). 「지난해 산하기관 23곳 설립 추진」. 2006년 5월 30일자 기사내용.
- _____. (2006). 「철도공 자회사 17곳: 5곳을 없애고 3곳을 통폐합」. 2006년 3월 23일자 기사내용.
- KBS. (2005) 「산하기관 대대적인 감사 착수」. 2005년 11월 4일자 보도내용.
- NAVER 백과사전: <http://100.naver.com/100.nhn?docid=770848>
- Coffey, R. E. (1975). *Behavior in Organizations*. N.J: Prentice-Hall.
- Flinders, M. V. & Smith, M. J(eds.). (1999). *QUANGOs, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-government*. London: Macmillan.
- Greiner, L. E. (1972). Evolution and Revolution as Organizations Grow. *Harvard Business Review* 50: 40.
- Hage, J. (1980). *Theories of Organizations*. N.Y : Wiley.
- Kimberly, J. R. & Miles, R. A. (1980). *The Organizational Life Cycle*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Koppell, J. G. S. (2003). *The Politics of Quasi-government: Hybrid Organization and the Dynamics of Bureaucratic Control*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lippitt, G. L. & Schmidt. W. H. (1967). Crises in a Developing Organization. *Harvard Business Review*, 45: 102-12.
- Morris, S. (2002). *Shadow Organization in Public sector*. New Delhi: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A. (2004). *Agencies: How Governments Do Things*

Through Semi-autonomous Organizations. London: Macmillan.

Scott, B. K. (1971). *Stages of Corporate Development - Part I*, Case No. 9-371-293. Boston: Intercollegiate Case Clearing House Harvard Business School.