

일본 돗토리대 심포지엄 참석 출장 결과보고

1. 출장개요

□ 출장명: 일본 돗토리대 초청 한·중·일합동국제심포지움 참석

□ 출장목적

- 일본 돗토리대 주최 한·중·일합동국제심포지움 「글로벌경제하 동아시아제국에 있어서 농업협동조합의 현 국면」 참석

□ 출장기간, 출장자, 출장지

소속	출장자	직급	출장기간	출장지
농업발전연구부	박성재	선임연구위원	10월24일(수) ~27일(토) (3박 4일)	일본 돗토리현

□ 심포지엄 개요

- 돗토리대학이 연례적으로 주최하는 한국, 중국, 일본 3국의 국제 심포지엄으로 금년 주제는 3국 농협의 개방에 대한 대응과 3국 농협의 협력 방안을 논의하는 것이었음.
- 심포지엄의 기획과 주관은 돗토리대 농학부 코바야시 하지메(小林 一) 교수가 하였음.

- 주최: 돗토리대 대학원연합농학연구과, 돗토리현농협중앙회, 돗토리현삼립조합연합회, 돗토리현어협, 돗토리현생협연합회

- 장소: 돗토리현 현립 문화회관

- 일시: 2012. 10. 24. 13:00 ~ 17:00

- 참석:

좌장: 古塚 秀夫(鳥取大 農學部 教授)

발제: 谷口 憲治(鳥根大 教授), “일본에 있어서 농협의 현국면 - 농정 주도 농협으로부터 자립농협으로의 모색 -”

박성재, “한국의 농협개혁 현황과 농협의 과제”

薛桂霞(중국농업과학원농업경제발전연구소), “중국의 농민합작사의 동향과 과제”

참석: 돗토리대학 학생, 교수, 현농협을 비롯한 협동조합관계자

□ 주요 일정

일 시	이동 및 주요 일정	비고
10월24일 (수)	○ 인천공항 → 오사카 → 돗토리시	○ 출국 ○ 현지도착 및 숙박
10월25일 (목)	○ 심포지엄: 글로벌경제체제하에서 동아시아 국가 농업협동조합의 현 국면 - 13:00~17:00, 돗토리현립문화회관	○ 현지 숙박
10월26일 (금)	○ 돗토리현 중앙농협(創吉市 소재) 방문 - 조합장면담, 직매장, 연수센터, RPC방문 ○ 오사카로 이동	○ 오사카에서 숙박
10월 27일 (토)	○ 오사카 → 인천공항	○ 귀국

2. 심포지엄의 주요 내용

□ 谷口 憲治(島根大 教授), “일본에 있어서 농협의 현국면 - 농정 주도
농협으로부터 자립농협으로의 모색 -”

- 일본 농협은 1900년의 산업조합법으로부터 비롯되었고, 1947년 미점령군
에 의한 농업조합법에 의거해 현재에 이름.
- 1948년까지 전국 시정촌에 3단계 계통조직이 완성되었음.
- 2차대전 후 부흥기에 농협은 자립화 지향으로부터 농정이 주도하는 농
협으로 바뀌었으며, 1960년대의 고도성장기에는 농정주도 농협이 정착
되었음.
- 1961년 농업기본법은 농업구조개선에 의한 경영효율화를 통한 비용절감
과 선택적 확대를 지향하였으며, 1970년 자작농적 농지법에서 임차지를
허용하는 농지법으로 전환하였으며, 이과정에서 농협은 정책의 의도에

따라 적극 협력적인 자세를 취하였음.

- 고도성장기에서 저성장기로 전환하였을 때는 농업기본법 농정이 주도하는 농협으로서 역할을 하여, 농협이 영농문제, 미가 중심의 농산물 가격 보상에 대한 요구가 나왔고, 농협은 현상유지적인 안정경영에 초점을 맞추어 조합혁신과 경영혁신에 대한 관심은 희박하였음.
- 우루과이라운드 협상 이후 농촌의 전자부품 공업과 의류공업 등이 임금이 싼 개도국으로 해외 이전을 하면서 농촌의 겸업기회가 줄어들었고, 노령화의 진행에 따라 농외취농이 줄고, 결국 중산간 지대의 인구감소, 집락기능의 저하 등 새로운 사회문제가 진행되었음.
- 1999년의 다면적 기능을 하는 식료·농업·농촌기본법은 농협에 대한 직접적인 언급은 없었지만 농업관계 단체의 효율적 재편정비를 요구하였음.
- 경제계는 글로벌화를 위한 농업구조개편을 요구
- 농협은 1988년 1000개 조합을 목표로 합병을 추진했고, 3단계 조직을 2단계로 축소하고 있으며, 그 사이에 다른 금융기관과의 경쟁 격화, 버블 붕괴와 주전문제로 인한 신뢰 하락 등의 문제를 겪음.
- 또한 수익구조에서 신용사업과 공제사업의 역전현상이 나타남.
- 1963년 재단법인 아시아농협진흥기구(IDACA)가 설립되어 동경에 사무소를 두고 있으며, 일본협동조합학회는 1981년 발족되어 2011년에 사단법인 JC총연으로 통합되었음.
- 서구와는 다른 자연환경, 문화, 역사를 반영하여 아시아 농업의 특성을 인식하고 이에 적합한 농협의 조직과 기능을 연구·교육을 통한 3국의 협력 필요

□ 薛桂霞(중국 농업경제발전연구소), “중국의 농민합작사의 동향과 과제”

- 중국의 농업합작사법(2007년 제정)은 농민합작사를 농촌의 가정이 청부계약을 맺고 경영에서 같은 농산품을 생산하는 경영자 또는 같은 종류의 농업생산경영 서비스를 제공하는 자, 그 이용자, 자발적인 그룹으로 민주적인 관리로 하는 상호성을 가진 경제조직으로 정의하고 있음.
- 중국의 농민합작사는 최초에(1926년) 교육가인 안양초라는 사람이 중화평민교육촉진회를 조직하여 하북성 정현에서 농민합작사를 창설한 함.

- 문예, 생계, 위생, 공민의 4가지 교육을 사업내용으로 하였으며, 중국 농촌의 어리석음(愚), 가난(窮), 약함(弱), 개인(私)이라는 4개의 주요 문제를 목적으로 하여 교육과 기술지도를 함.
 - 이 시기는 농민전업합작사 형성의 1단계(1926~1936)
- 제2단계(1950~'70년대)는 정부가 농민을 조직하여 농업생산 互助合作社를 설립하고 농산물이 교환, 농업부산물의 과부족을 조정하는 供銷合作社를 설립함. 그러나 이후에 인민공사가 만들어지면서 농업생산 수단의 집단화가 이루어지면서 농민이 출자자였던 供銷社를 국가가 매입하여 준국영기업화 시킴으로서 농민 이익을 크게 침해함.
- 최종적으로 정부는 농민의 잉여를 무상으로 박탈하고, 공업화 발전에 필요한 원시자본의 축적을 수행하고, 도시 농촌간에 큰 경제적 격차를 형성시킴.
- 제3단계(1980년대~2006)는 경제개혁의 단계이면서 동시에 농민조직의 형성단계라 할 수 있음. 시장경제에 대응하여 다양한 농민조직이 형성되고, 농민기술교류협회, 농민공동판매, 유통협회, 청과물합작사(조합) 등이 형성됨.
- 농업부문 연구자, 지방정부 등의 관계자 추계에 의하면 전국적으로 농민의 자발적 조직인 각종 專業協會, 專業合作社 등의 농민조직은 15만을 넘었을 것이라 함.
- 제4단계는 2007년 農民專業合作社法이 제정되어 실시된 이후 현재까지임. 2007년 7월 1일부터 시행된 이 법은 1980년대 초부터 농민의 자발적 조직으로서 합작조직은 정식으로 합법적 사회적 지위를 획득하게 됨. 이후 농민전업합작조직은 급속한 발전단계로 이행하게 됨.
- 농민전업합작사는 그 구성원을 주요 서비스 대상으로 하여 농업생산수단의 구매, 농산물 판매, 가공, 운송, 저장, 농업생산 경영 기술, 정보 등 서비스를 제공함.
- 합작사의 원칙은 국제협동조합 원칙을 참고로 하여 중국 실정에 맞추어 합작사의 원칙을 확정하였음.
 - 그 원칙은 ① 농민이 주체이며, ② 전체의 공동이익을 추구하고, ③ 가입 탈퇴의 자유, ④ 구성원의 지위는 평등하고, 민주적 관리를 실행하며,

⑤ 이익은 주로 구성원과 농민전업협작사 간의 거래량, 금액에 따라 반환한다.

- 농민전업협작사는 2007년 약 15만개에서 2012년 3월 현재 약 55만개가 있는 것으로 추산되고 있음. 그 종류로는 경종, 목축, 수산, 임업과실, 농기계, 농산품가공, 유통운수판매, 신용사업, 식물보호, 토지유동, 기술정보서비스 등 모든 농수산업을 포괄함. 2001년 통계에 따르면 협작사 총수의 48%가 경종, 31%가 목축업으로 나타남.
- 농민전업협작사의 평균 조합원은 80호로 영세하고, 약 40%는 조합원의 출자가 없고, 이사회 멤버 또는 기업조합원이 출자하고 있다함. 약 30%의 농민전업협작사는 조합원이 현금 또는 토지를 자본으로 출자함.
- 전체적으로 협작사의 운영실태는 낮은 단계에 있으며 설립하면 약간이지만 정부가 지원을 해주고 있는데, 이 때문에 우후죽순처럼 설립이 늘어나고 있으나, 정부는 아직 공식적인 담당부서도 만들지 않고 있음.

□ 박성재, “최근 한국의 농협개혁과 농협의 과제” (별첨)

3. 현지 견학

□ JA돗토리중앙

- 10월 26일(금) 오전 중(8:30 ~ 12:00) 돗토리시에서 1시간 거리인 倉吉市에 있는 돗토리중앙농협을 방문하여 조합장 등 주요간부로부터 조합의 현황을 설명듣고, 연수센터, 직매장, RPC를 방문함.
- 돗토리중앙농협은 1998년 2월 5개의 돗토리현 중부지방 농협을 합병하였고, 9년 뒤인 2007년에 1개의 조합을 더 흡수합병해서 오늘에 이르고 있음.
 - 현재 돗토리현에는 중앙농협, 이나바농협, 서부농협 등 3개가 있는데, 이들을 하나로 합병하자는 논의가 시작되었으나 상당한 시간이 걸릴 것 같다고 함.
 - 돗토리현에는 종합농협외에도 전문농협으로 다이센(낙농조합)과 축산조

합(쇠고기) 있음.

- 돛토리중앙농협은 낙농을 제외한 농축산물 모두를 취급하고 있으며, 잔디를 특작사업으로 하고 있음
 - 여러조합이 합병한 관계로 사업영역이 다양하나 broiler사업만은 제외시켜 매각하였음.
- 돛토리중앙농협의 조합원은 2011년 말 기준으로 개인 13,550명, 법인 43개 등 13,593명이며, 준조합원은 8,895명인데, 이사 32명, 감사 6명임.
- 사업량은 예수금 1,475억엔, 대출금 368억엔, 구매사업 49억엔, 판매사업 161억엔으로 예대비율은 24.9%에 불과함.
- 주요 판매사업으로는 배, 수박, 브로콜리, 소고기 등이며 한국 농협과의 교류를 활발히 하고 있음.
 - 주품목인 21세기 배는 품질이 좋다고 평이 나있으며, 한국의 나주, 천안 배원협 등과 활발하게 교류하고 있음. 올해도 나중 배조합원들이 돛토리를 방문하였으며, 돛토리중앙농협 조합원들이 천안배원협을 방문할 예정으로 있음.
 - 중국에서 많은 연수생들이 와 연수센터에서 교육을 시키고 있음.
- 돛토리중앙농협은 6개의 자회사를 운영하고 있는데, 사업분야는 ① 건물의 설계, 감리, 시공, 부동산, ② 슈퍼마켓 운영, 생활용품 판매, 편의점 경영 등, ③ 농기계 판매, 수리, 자동차 판매 수리, 유류 판매. 액화석유가스 등 ④ 소고기, 돼지고기, 닭고기 등 판매 ⑤ 농축산물 생산·가공·판매, 농작업 대행·청부·수탁, 농지 및 산림관리, ⑥ 축산물 생산·가공·판매, 농작업 대행·청부·수탁, 농지 및 산림관리 등임.
 - 자회사를 운영하는 이유에 대해서 전문성을 살릴 수 있으며, 인건비 절약 등은 목적으로 하지 않는다 하였으나 자회사가 자체적으로 선발 채용하므로 자회사의 영업익에 따라 임금은 영향을 받게 된다는 점에서 경영효율도 중요한 이유라 할 수 있겠음.
 - 자회사의 회계처리는 완전 분리된 독립회계로 처리되며 성과에 따라 자회사별로 급여수준이 달라짐.
 - 자회사는 직원이 회사원이므로 협동조합 의식이 흐려질 수 있으므로 꾸

준한 교육을 통해 협동조합의 일원임을 강조하고 있으며, 자회사의 임원은 조합의 직원 또는 전 간부를 임용하고 있음

- 합병의 성과에 대한 질문에 조합장은 “합병을 하지 않았더라면(초기부터 계산하면 모두 10개의 조합이 합병된 셈임) 현재는 살아남았을 수가 없었을 것”이라는 답으로 대신함.
 - 합병으로 조합과 조합원의 거리가 떨어진 것은 사실이지만 불가피한 선택이었으며, 이 문제를 해소하기 위해 좌담회, 운영위원회 등을 운영하지만 조합원과의 간극이 있는 것은 사실이라 하였음.
- 돗토리중앙농협의 장점은 대학, 생산자, 정부(산관학)이 협력하여 지도사업을 펼친다는 점이며, 이에 힘입어 수박, 배가 주력 품목으로 성장하였고 선과장만 해도 6개가 있고 그 중 3개는 광센서로 선과하는 등 최첨단 장비를 갖추고 있음.
- 21세기는 수출을 많이 하는데 전농을 통해서 하며 2008년부터 아랍에미레이트, 러시아 등에도 수출을 하고 있음.
- 조합의 이용고배당은 실시하지 않고 있으나 이용환원이라는 이름으로 이용규모별 차등을 주어 환원하고 있음. 예를 들어 구매사업의 경우 100만엔 이하는 1%, 100~200만엔은 2% 식으로 하고 있음.
 - 생산자재는 0.6%, 폐기물은 0.7% 환원해주었음.
- 조합의 직매장은 조합원이 생산한 농산물을 직접 가격을 매겨서 매장에서 판매하고 있으며, 작은 도시임에도 매장은 활발한 분위기였음.



- 조합의 연수센터는 연수활동을 위한 농장에 식당을 같이 운영하고 있는데 식당은 매우 깨끗하고 아름답게 내부를 꾸미었으며, 운영은 부녀조합원들이 교대로 근무하고 있었음.
- 음식도 매우 정갈하고 맛이 있을 뿐만 아니라 집에서 지은 밥처럼 정성을 담아 지었으며 옆에서 그 고장의 특산농산물을 이용하여 밥과 음식을 만들었다는 친절한 설명을 하는 부녀조합원의 모습이 인상적이었음.



최근 한국의 농협개혁과 농협의 과제

박성재(한국농촌경제연구원 선임연구위원)

1. 서론

최근 한국의 협동조합계는 큰 변화의 조짐이 나타나고 있다. 2011년 3월의 농협법 개정과 12월의 협동조합기본법 제정이 이 변화의 근원이다. 농협중앙회는 새법에 따라 금년 3월 중앙회의 사업을 농협경제지주와 농협금융지주로 분리·재편하는 사업구조개편을 단행하였다. 1961년 구농협과 농업은행을 통합하여 종합농협으로 전환한 이후 60년 만에 다시 신용과 경제가 분리된 것이다. 협동조합기본법은 금년 12월이면 발효되어 사업을 하고자 하는 사람은 5인 이상만 모이면 누구나 협동조합을 만들 수 있게 된다. 이에 노동자, 서비스업 종사자, 영세상인 등 각 분야에서 협동조합에 대한 관심이 크게 일고 있다.

한편, 대외 개방에 대한 주요한 정책 결정도 금년 봄에 이루어졌다. 3월에는 한·미 FTA가 발효되었고, 5월에는 한·중 FTA 협상개시가 선언되었다. 만일 한·중 FTA가 타결되어 발효되면 한국은 미국, EU, 중국 등 세계 3대 경제권과 동시에 FTA를 갖는 최초의 국가가 될 것이다. 다시말해 한국은 완전개방이 되는 것이다. 한국경제의 대외의존적 특성 때문에 불가피한 선택이라 할 수 있겠지만 경쟁력이 약한 농업부문에는 치명적인 전략임에 틀림없다.

한국경제는 세계적인 경제침체에 따라 성장률이 떨어지고 고용이 줄어들어 점점 어려워지고 있다. 삼성, 현대자동차 등 일부 대기업은 여전히 성장을 지속하면서 한국경제에 힘을 보태고 있지만 전반적으로 고용창출 능력이 약화되어 소득분배가 악화되는 추세다. 성장론자들은 고용창출을 위해 성장률을 높여야 한다고 했지만 최근의 상황은 고용 없는 성장을 우려하게 하고 있다. 협동조합은 이와 같은 성장과 고용의 관점에서 재조명을 받고 있다. 2008년 세계적인 금융위기 이후에도 성장을 지속하며 고용을 확대해온 이탈리아 에밀리아로마냐의 사례가 관심을 모으고 있다. 협동조합은 고용을 동반

한 성장모델로서 새롭게 인식되고 있는 것이다. 협동조합기본법의 제정과 협동조합에 대한 관심 증폭은 이러한 기대를 반영하고 있다.

최근 농협은 정부의 개방정책을 정면으로 반대하지 못했다. 시장개방 반대운동은 전국농민회총연맹과 한국농업경영인연합회와 같은 농민단체가 중심이 되어 전개해왔다. 과거 우루과이라운드 농산물 협상 때나 2000년대 초의 DDA 협상 때는 농협도 개방반대운동을 활발히 전개하였지만, 한·미 FTA 협상을 국가전략으로 천명한 이후 농협은 소극적이 되어 갔다. 대신에 정책의 전환에 대응한 농협의 역할 제고에 초점을 두고 장기비전과 사업방향 설정을 위해 노력해왔다. 농협이 정부의 정책에 대한 적극적인 의사표명과 조직적인 행동을 하지 못하는 것을 한국 농협의 체제적 특성으로 설명하는 사람들도 있다(박진도, 2009). 일본의 전국농협중앙회처럼 사업을 하지 않는 이익 대변기구가 아니라 한국의 농협중앙회는 사업을 하는 사업체이기 때문에 운동체로서의 한계가 있다는 것이다.

이 글은 최근의 한국 농협개혁을 정책환경 변화와 농협의 대응이라는 관점에서 설명하고자 하였다. 먼저 FTA를 중심으로 한국의 대외 개방 정책과 농업·농촌 문제의 진행을 서술하고, 그 과정에서 농협에 대한 역할변화의 요구를 정리하였다. 다음으로 최근의 농협 동향과 이명박정부의 농협개혁을 개관하였다. 이어서 협동조합기본법의 제정과 후속 논의 동향을 소개하고, 마지막으로 농협의 과제를 생각해보았다. 농협의 과제는 농협개혁의 후속 작업의 관점과 국제협력 관계의 관점에서 조명하였다. 국제협력관계는 한·중·일 3국을 중심으로 한 동북아의 농협과 학계, 그리고 일반협동조합의 공통 관심사와 관련하여 협력방안을 생각해보았다.

2. 개방농정하 농업문제의 진행과 농협에의 요구

2.1. FTA의 확대와 농업부문 대책

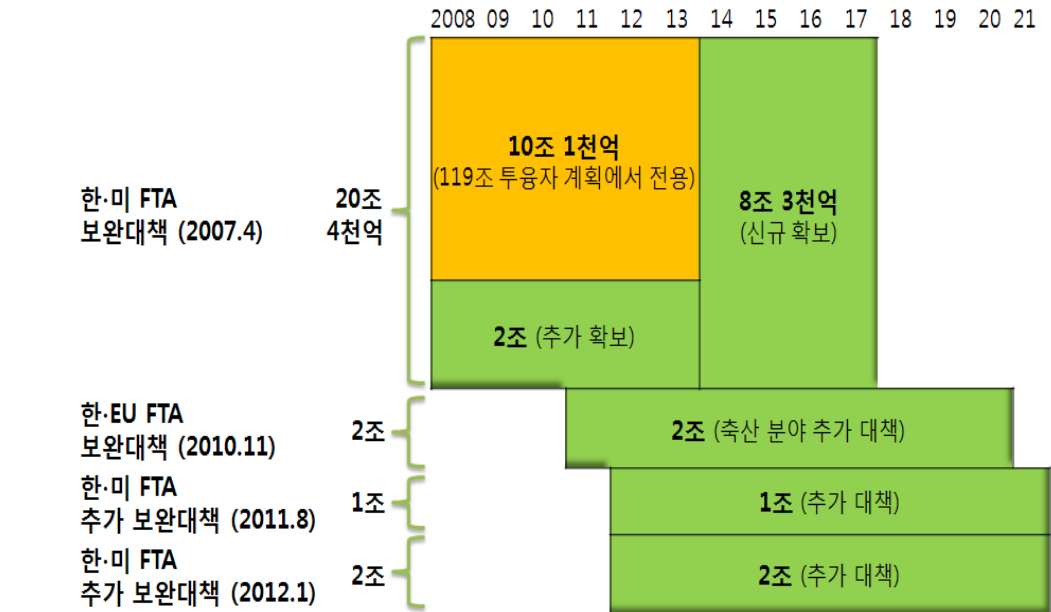
한국은 김대중정부(1998~2003)때까지는 다자간 협상체제인 WTO 체제 내에서의 시장개방 속도를 따라가는 전략을 취하고, FTA와 같은 급진적인 개방전략에는 소극적이었다. 그러나 노무현정부(2003~2008)가 전략을 바꾸어 적극적인 FTA 추진을 선택한 이후 세계의 주요 경제권과의 FTA를 거의 완성해가고 있다.

2002년 칠레와의 FTA협상을 체결한 이래 2012년 현재 47개국과 10개의 FTA를 체결하였으며, 12개국과는 협상을 진행 중이다. 이 중 농업부문에 크게 영향을 미치는 FTA로는 한·칠레(2004년 발효), 한·ASEAN(2007년 발

효), 한·EU(2011년 발효), 한·미(2012년 발효) 등 4개의 FTA가 있다. 현재 협상을 진행 중인 한·중 FTA가 체결되면 한국의 농산물 시장은 완전개방 상태가 될 것이다.

정부는 농어업부문의 시장개방에 대응하여 농어업인의 피해 보전과 농업의 체질 개선을 위한 투융자 지원을 약속하였다. 한·칠레 FTA 때는 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」을 제정하고 7년간(2004~2010) 총 1조 2천억원을 지원키로 하였다. 2007년의 한·미FTA 타결에 즈음에서는 총 20조 4천억원을 지원키로 하였다. 한·미FTA가 재협상을 거쳐 비준을 앞둔 2011년 8월에는 1조원을 추가 지원하기로 하였고, 다시 2012년 1월에는 2조원의 추가지원을 약속하였다. 한·EU FTA에 대응해서는 축산부문에 2조원의 지원대책을 마련하였다. 이상과 같은 계획에 따른 한·미FTA와 한·EU FTA의 농업부문 총지원규모는 25조 4천억원 수준이 되었다(문한필, 2012).

그림 1. FTA 국내보완대책 농업분야 투융자 지원 규모(25조 4천억 원¹⁾)



자료: 문한필(2012)

1) 2007년 4월에 발표된 한미 FTA 보완대책으로 소요되는 20조 4천억 원의 투융자를 위해 재정에서 18조 2천억 원, 농협자금에서 2조 2천억 원(정부 이차보전)이 조성될 예정임.

2.2. 농업·농촌 동향과 문제

농업의 장기침체, 인구감소와 고령화로 인한 농촌의 활력저하는 한국 농정이 오랫동안 풀지 못한 숙제이다. 수입농산물의 증가에 따라 낮아지는 식량자급률에 대한 우려가 높아지는 가운데, 한편에선 유희농지의 증가와 노동시간 감소 등 자원의 유희화가 진행되고 있다. 지난 20년간 농업부문에 많은 재정이 투입되었지만 문제는 개선되지 않았다. 1990년대 중반 이래 농업은 성장은 멈추었고 실질소득은 하락하였다. 농산물가격이 하락하고 투입재가격이 상승하여 쉼레현상이 심화되고 있다.

최근 농가소득 문제가 악화일로를 걷고 있다. 농가의 명목소득은 2000년대 들어 조금씩 늘다가 2007년부터 더 이상 늘지 않고 떨어졌다. 호당 평균 농업소득은 1995년 10,469천원에서 2011년에는 8,753천원으로 떨어졌다. 1990년대 중반이후 농업소득이 장기 침체에 빠졌지만 농외소득이 늘어 농가소득이 조금씩 늘었던 것이 최근에는 농외소득마저 정체 현상을 보이고 있다. 도시근로자 소득 대비 농가소득의 비율은 1996년 90.2%에서 2011년엔 59.1%로 떨어졌다. 한편 농가소득의 전반적 저하현상과 함께 저소득 농가의 비중이 높아지면서 농가 간 소득격차가 확대되고 있으며, 농산물가격불안정이 심해지면서 경영불안정성도 높아지고 있다(박준기, 2011).

농촌에는 고령화가 빠르게 진행되어 65세 이상 인구는 2000년 14.7%에서 2010년 20.6%로 증가했다. 농가의 고령화는 이보다 빨라서 같은 기간 21.7%에서 31.8%로 높아졌다. 농어촌의 거주하는 65세 이상 혼자 사는 독거노인가구는 전국의 41.3%로 인구비율로는 도시지역보다 약 세배나 높다.

정부는 농산물 시장의 개방을 앞두고 농업부문에 대해 중장기 투융자 지원을 약속했다. 김영삼정부는 1992~1998년을 기간으로 총 42조원 규모를 지원키로 한 뒤에 쌀 개방이 결정된 뒤에는 추가적으로 1994~2004년의 10년간 총 15조원을 추가 지원하기로 했다. 뒤이어 김대중 정부는 45조원 투융자 계획(1999~2003)을 발표했고, 노무현정부는 10년간 119조원(2004~2013)의 투입을 약속했다. 하지만 농업·농촌문제의 심화추세를 반전시키지를 못하고 있다.

2.3. 농업의 위기와 농협의 역할 변화 요구

정부와 농민조합원은 시장개방에 대한 농협의 역할 변화를 요구하였다. 시장의 개방으로 유입되는 해외농산물과 기술진보에 따른 국내 공급이 빠른

속도로 들어가면서 조합원은 자신의 농산물을 제가격에 팔 수 있을 것인지 불안해했다. 농업인들은 그들의 조합인 농협이 이 문제를 해결해주기를 요구했다. 하지만 농협은 농산물 판매 및 자재 구매 등 경제사업에서 경쟁력이 없었다. 서울등 대도시를 중심으로 대형판매장을 건설하고, 산지유통시설 투자를 확대하기는 하였지만 조합원의 요구와 기대를 충족시킬 수 없었다.

농협의 경제사업은 농협 설립 이래 적자를 면하지 못해 왔다. 농협은 경제사업의 적자는 농협의 문제라기보다는 다품목 소량생산의 소농구조하에서 협동조합이 풀어낼 수 없는 구조적인 문제라고 이야기 해왔다. 농협은 이러한 구조적 한계에도 불구하고 지금 수준의 경제사업을 전개할 수 있었던 것은 수익이 발생하는 신용사업을 잘 운영하고 있기 때문이라고 주장했다. 하지만 농협의 밖에서는 경제사업이 활성화되지 않는 것은 농협이 최선의 노력을 다하지 않기 때문이라고 보는 사람이 늘어나기 시작했다. 농협을 비판하는 사람들은 경제사업 직원들은 결과가 나빠도 신용사업 수익으로 보전해 주기 때문에 최선을 다하지 않을 뿐만 아니라, 조합은 경제사업이 수익성이 없다는 이유로 투자를 하지 않는다고 비판했다. 비판자들은 이러한 구조를 깨기 위해서는 신용사업과 경제사업을 분리해야 된다는 주장을 하였다. 다만 현실적으로 회원조합은 신·경분리를 할 경우 경제사업의 자립이 불가능하지만 중앙회는 규모가 크기 때문에 가능할 것이라 보았다. 지난 2011년의 농협법 개정은 이 주장이 관철된 것이다.

3. 농협의 대응과 중앙회 신·경분리

3.1. 농협문제의 진행

한국의 농협체제는 1개의 농협중앙회와 1,187개의 회원조합(2010년말 기준)으로 구성된다. 회원조합 중 981개는 읍·면 행정구역을 바탕으로 설립된 지역농협이며, 118개는 군단위로 설립된 축산농협, 나머지 82개가 원예, 축종, 인삼 등 품목조합이다. 한국 농협은 지역조합이나 품목조합 모두 신용사업과 경제사업을 겸영하는 종합농협이다. 품목조합을 제외한 대부분의 지역농협은 신용사업이 수익을 내고 경제사업은 적자여서 신용사업을 바탕으로 운영된다. 농협중앙회는 회원조합에 대한 지도·교육, 감독, 농정활동과 함께 경제와 신용사업을 겸영하는 사업체이기도 하다. 뿐만 아니라 회원조합과는 관계없는 은행을 갖고 있으며 그 수익에 의존하여 경영하고 있다. 중앙회의 수익은 회원조합을 지원하는데 이용된다.

지역농협은 1읍면당 1조합체제로 기반을 구축한 1972년 이래 지속적인 성장을 해오면서 농촌의 고리사채를 구축하고 제도금융을 확립했으며, 식량증산, 산지유통과 농업기계화, 농촌지역개발 등에서 기여를 해온 것은 사실이다(박성재, 박준기, 신기엽, 2011). 하지만 1990년대 개방농정으로 전환한 이후 농협은 외부로부터 끊임없이 개혁을 요구받아 왔다. 농협은 조합원이 요구하는 경제사업 활성화에 소극적이고, 지역농협의 규모가 너무 작아 조합원과 지역에 효율적인 서비스를 할 수 없으며, 직접선거로 선출된 중앙회의 회장과 회원조합의 조합장에게 권력이 지나치게 편중되어 지배구조가 왜곡되었다고 비판을 받아왔다.

농협은 조합원의 요구에 부응하기 위해 2000년 이전까지는 도매시장 중심의 공동출하에 역점을 두었으나 2000년 이후에는 시군단위 또는 도단위 연합사업 모델을 도입하여 판매의 규모화를 추진하였다(김창수, 2012). 2004년말 조합공동사업법인이 법제화되면서 2005년부터는 쌀, 원예, 축산 등 주요 품목별로 전문화된 법인을 설립하여 여러 조합이 참여하는 공동출하 및 판매사업을 추진하였다. 그럼에도 불구하고 정부는 2009년부터는 시군의 시군유통회사 설립을 지원하여 농협과 경쟁을 시켰다.

농협의 경제사업은 근본적으로 체제적인 문제가 있다는 것이 농업인단체와 일부 학계, 정부를 중심으로 한 시각이었다. 즉 경제사업을 적극적으로 추진할 수밖에 없는 독립된 사업체로 분리하지 않는 한 보조에 의존하는 현재와 같은 체제로는 한계가 있다고 본 것이다. 농협중앙회의 신·경분리는 이 같은 논리가 관철된 것이다.

지역농협의 가장 큰 문제는 규모의 영세성으로 이를 탈피하기 위해서는 합병이 불가피하다고 보는 사람이 많다. 농협도 1997년까지 합병촉진법에 따라 적극적인 자세를 보인 적이 있으나 이후 합병의 성과가 낮다고 평가하고 소극적인 자세를 보였다. 지역농협의 숫자는 2000~2010에 13.0% 줄어들었다. JA가 2000~2012에 50.1%가 줄어든 것과는 뚜렷이 대비되는 숫자이다. 지역농협의 규모화(합병)가 지체되는 이유는 중앙회의 지원으로 유지되는 조합이 많기 때문이다(황의식, 2012). 앞으로 지역농협의 규모화 문제는 맨 먼저 다루어질 농협개혁과제가 될 가능성이 높다.

중앙회장과 조합장의 권력집중은 선거제와 잘못된 지배구조가 주요 요인이라는 평가를 받아왔다. 한국 농협은 세계적으로 예를 보기 어려운 조합원(회원)의 직접선거로 조합장(중앙회장)을 선출한다. 이는 선거전의 과열로 인한 부작용이 사회문제화 되고, 조합의 정치화를 부추긴다는 평가를 받는다. 이를 개선하기 위해 그동안 수차례 법률 개정을 통해 중앙회장은 비상임으

로 하고, 조합장 선거는 조합이 직접, 간접선거 중에서 선택하거나 조합장의 비상임을 선택하도록 했으나 효과가 거의 없었다. 정부는 의사결정 과정에서 중앙회장(조합장)의 영향력을 줄이고 이사회 중심으로 운영되도록 2009년 4월 농협법을 개정하였다.

3.2. 이명박정부의 농협개혁

농협경제사업의 활성화를 위한 핵심과제로 논의되어 온 농협중앙회의 신·경분리 문제는 2007년 3월 정부안의 발표로 일단락 된 것처럼 보였다. 농림수산식품부(농식품부)는 2006년 정부, 농업인단체, 학계, 농협, 언론계의 전문가로 구성된 농협중앙회 신경분리위원회의 건의를 바탕으로 부처간 협의를 거쳐 2007년 3월 정부안을 발표하였다. 이 안에 따르면 중앙회의 신·경분리를 위해서는 추가적인 자본이 필요한 바 이 자본을 농협이 자체적으로 마련하고 사업구조 개편을 준비하여 2017년에 가서 분리한다는 것이다.

2008년에 들어선 MB정부는 이같은 일정에 따라 농협개혁을 2007년의 농협경제사업활성화 방안과 신용사업 경쟁력 강화 방안의 후속 작업정도로 끝낼 생각이었다. 농협은 자체적으로 농협개혁위원회를 구성하여 개혁안을 농식품부에 제출했고, 농식품부는 이를 받아 농협법개정을 추진했다. 이 법은 영세한 조합을 합병을 통해 규모화시키는 방법으로서 조합원에게 조합선택권을 부여하는 방안과 중앙회장의 권한을 제한하는 내용을 담고 있었다. 조합선택권은 경제사업과 같이 조합원이 필요로 하는 사업을 잘하는 조합을 조합원이 선택케 함으로써 비능률적인 조합의 도태를 촉진시키는 것을 의도한 것이다. 이에 대해 농협노조와 일부 회원조합이 크게 반발하였다.

농협의 반발 등으로 지지부진할 것 같던 농협법 개정이 탄력을 받게 된 것은 전임 중앙회장의 개인 비리사건과 글로벌 금융위기를 배경으로 추진해 온 농협경제연구소의 용역과제였다. 농협법 개정안을 놓고 여론을 수렴하는 과정에서 튀어나온 전임 회장의 비리가 사회에 충격을 주었다. 농협에 대한 사회적 비판여론이 광범위하게 형성되면서, 대통령도 농협개혁을 강하게 요구하였다. 농식품부는 2008년 12월 초 농협개혁위원회를 새롭게 구성하여 농협개혁을 논의하기 시작했다.

한편, 농협은 중장기 발전방안 모색을 위해 농협경제연구소와 맥킨지컨설팅에 용역을 의뢰한 상태였다. 연말이 다가오면서 그 중간결과가 세어나오기 시작했는데, 중앙회의 사업을 금융지주와 경제지주로 분리하는 안을 생각하고 있다 하였다. 그런데 기존 중앙회 자본금으로는 두 개 지주회사로의 동시

분리가 어렵기 때문에 금융지주를 먼저 분리하고, 경제지주는 여건이 허락할 때까지 기다렸다 분리하자는 안이라 하였다. 농협의 수익원(cash cow)인 은행 등 신용사업의 경쟁력이 약해져 이대로 가면 농협 전체가 위기에 처할 수 있기 때문이라는 것이다. 이에 대해 신·경분리 논의가 경제사업 활성화를 우선적인 목적으로 제기된 것인데, 농협경제연구소안은 이와 정반대의 전략을 취하고 있다는 점에서 논란이 일었다. 정부의 농협개혁위원회는 2009년 1월부터 이를 다루기 시작해 3월 말에 경제지주와 금융지주를 동시에 분리하고, 상호금융연합회를 독립시키는 안을 결론으로 제시하였다.

이에 앞서 정부 농협개혁위원회는 1개월의 작업 끝에 2009년 1월 초 농협지배구조 개선에 관한 건의안을 정부에 제출하였다. 이를 기초로 한 법률개정안은 2009년 2월에 국회에 제출되어 4월에 국회에서 통과되었다. 중앙회의 신·경분리와 같이 법개정이 되어야 한다는 논란이 있었으나, 신·경분리안은 논의와 준비에 시간이 걸리므로 우선 지배구조개선과 관련된 법개정부터 하자고 해서 합의가 되었다.

농협 지배구조 개선 관련 법의 골자는 첫째, 중앙회장 또는 조합장이 사업대표이사 또는 상임이사 등의 임명권을 통해 인사와 경영에 과도하게 영향을 미치는 것을 막기 위해 인사추천위원회가 추천권을 행사하도록 하였다. 둘째, 조합의 자산규모가 큰 조합의 경우 조합장은 비상임으로 하여 전문성이 약한 조합장이 잘못된 판단으로 경영이 위협해지는 것을 방지하고자 하였다. 셋째, 조합에게 조합선택권 부여하여 조합원이 자기에게 유리한 조합을 선택하게 함으로써 능력이 약한 조합의 자율적인 퇴출을 유도하도록 하였다. 지역농협의 설립구역을 읍면단위에서 시군구단위로 확대, 조합원의 생활권과 경제권이 일치하지 않을 경우에는 장관의 인가를 받아 인접 시군까지 설립구역을 확대할 수 있도록 하였다.

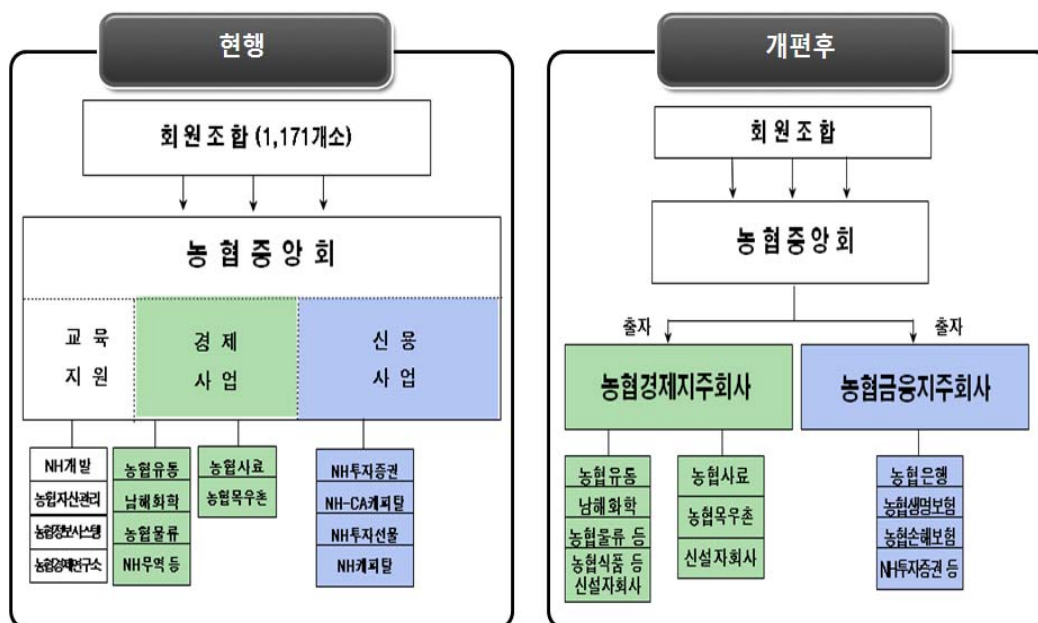
중앙회의 신용과 경제를 분리하는 작업은 2009년 10월 입법을 예고하고, 12월에 국회에 제출된 이후 1년여가 지난 2011년 3월 11일 국회에서 여야합의로 법률개정안을 통과시켰다. 개정법률은 농업경제, 축산경제, 신용사업으로 구분되어 있던 중앙회의 사업을 농협경제지주와 농협금융지주를 설립 그 자회사로 편제시키도록 하였다. 이를 위해 2012년 3월 2일을 기해 농협중앙회는 2개의 지주회사를 설립하여 사업구조 개편을 단행하였다. 다만 중앙회의 경제사업에는 양곡, 공판 등 정책사업 또는 공공적인 성격의 사업을 수익기준으로 운영하는 자회사체제로 바로 재편하는 것은 어려움이 있기 때문에 5년간의 준비기간을 두어 2017년까지 완전한 자회사체제로 개편하기로 하였다. 쟁점 중 하나였던 중앙회 상호금융본부를 독립된 상호금융연합회로 분리

하자는 안은 채택되지 않았고, 대신에 중앙회 내의 대표이사체제로 사업본부를 승격시키기로 하였다.

사업구조 개편의 가장 큰 걸림돌이 경제사업과 신용사업부문에 대한 자본금 배분의 문제였는데, 농협중앙회가 기존 자본금의 1/3 이상을 우선적으로 경제지주에 배분한다고 약속함으로써 법통과가 가능해졌다. 이로써 경제사업부문은 약 6조원의 자본금을 확보하여 산지유통의 규모화·전문화, 농·축산유통 계열화를 추진하고 이를 통해 자립경영시스템을 구축하기로 하였다. 농협은 이를 통해 2020년까지 산지유통의 시장점유비를 2011년 45%에서 62%로, 이 중 중앙회의 판매비중을 10%에서 51%로 높이는 것을 목표로 설정하였다(박성재 외, 2011; 농협중앙회, 2012).

농협금융지주는 은행지주로서 농협 금융의 특수성을 반영하여 금융지주회사법과 은행법의 일부 규정의 적용을 배제 또는 유예하였다. 기존의 중앙회 은행금융은 금융지주의 자회사 농협은행으로 전환하고 기존의 금융기능을 그대로 수행토록 하였다. 중앙회가 수행하던 공제사업은 보험으로 분리하여 농협생명보험과 농협손해보험을 설립하였다. 공제사업의 보험전환은 관련 법규나 규제사항이 달라 그 적용을 놓고 논란이 있었으나 농협의 특수성을 감안하여 경과조치 및 특례규정을 만들었다.

그림 2. 사업구조개편 전·후 농협중앙회 조직체계



4. 협동조합기본법의 제정과 기대

작년 12월 국회에서 협동조합기본법이 통과됨으로써 금융·신용을 제외한 모든 부문에서 협동조합 설립이 가능해졌다. 협동조합기본법은 그 제안 이유에서 협동조합은 2008년 미국발 경제위기 이후 선진 각국에서 대안적 사회경제 모델로 주목받고 있으며, 지속가능한 성장과 좋은 일자리를 창출함으로써 자본주의 경제의 취약점을 보완하였다고 하면서, 그동안 8개의 개별법에 근거한 협동조합²⁾이 설립·운영되어 왔으나 개별법으로 규정되지 않은 유형 또는 개별법의 요건에 미달되는 경우 협동조합 설립이 제약됨으로써 다양한 산업분야의 협동조합의 발전이 제약되고, 이종 협동조합 간 공동활동의 법적 근거가 없어 협동조합 간 협동도 실현되지 못하고 있다고 하였다.

협동조합기본법의 제정으로 협동조합계는 새로운 활기가 넘치고 있다. 기본법 제정을 위해 노력하였던 생활협동조합(생협), 비공식 협동조합, 협동조합연구소, 기획재정부 등은 물론 각 연구단체에서도 기본법 제정의 의의와 기대에 대한 세미나, 토론회가 줄을 이었다. 그동안 농업이나 수산업, 중소기업 등 사회적 약자의 보호수단으로서의 협동조합이란 소극적 인식을 가졌던 사람들에게는 조금은 의아한 현상으로 비춰지기도 한다. 이제 협동조합은 소수의 사회적 약자를 지원하는 정책수단이 아니라 자본주의 경제의 취약점을 보완하는 대안 경제로서 당당히 자리매김 되고 있기 때문이다.

기본법의 제정으로 협동조합의 설립이 용이해지고, 금융과 신용협동조합을 제외한 모든 산업부문에서 협동조합을 설립할 수 있게 되었으며, 사회적 취약계층 고용 등 사회적 목적을 위한 사회적협동조합도 설립할 수 있게 되었다. 기본법은 조합원의 권익향상과 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직으로서의 협동조합과 취약계층에 사회서비스 또는 일자리 제공 등 영리를 목적으로 하지 않는 사회적협동조합을 인정하고 있다. 기본법이 발효되는 금년 12월부터는 누구나 5인 이상이면 협동조합을 조직할 수 있고, 3개 이상의 협동조합은 연합회를 결성할 수 있게 된다.

협동조합기본법의 영향에 대한 기대는 다양한 형태로 제시되고 있다. 설광언(2012)은 경제위기에 대한 대응능력 및 거시 안정성 제고, 고용 및 노사관계의 안정성 제고, 가계소득의 안정성 제고 및 후생 증대, 일자리 창출 및 성장잠재력 제고, 경쟁촉진 및 물가상승 완화, 복지수준 향상 및 소득분배 개선, 경제민주화 기여, 사회적 자본형성에 기여 등이 기대된다고 하였다.

2) 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합, 연연초생산협동조합, 신용협동조합, 새마을금고, 중소기업협동조합, 소비자생활협동조합

5. 농협의 과제

농협의 당면한 과제는 중앙회 사업구조개편에 따른 후속 작업을 충실히 이행하여 새로운 사업구조를 조기 정착시켜 성과를 낼 수 있게 하는 것이다. 경제사업 활성화를 위한 회원조합 판매사업체계 비전수립과 지원, 광역합병의 신속한 추진, 도단위 지역본부 중심의 판매사업 연합체 구축, 경제지주의 도매사업 기능 강화 등을 통해 판매농협체계를 확고히 구축해야 할 것이다(황의식, 2012). 중앙회의 내부 조직으로 남아 있는 상호금융의 발전방안 마련도 시급하다. 상호금융은 외형적으로는 안정된 것 같지만 지역별로 보면 취약점이 많다. 금융지주를 중심으로 한 신용사업의 경쟁력 강화와 상호금융의 보완적 발전방향의 강구가 시급하다. 농촌경제의 어려움이 가중되고 사업여건이 악화되면서 농촌조합과 도시조합의 갈등이 커지고 있다. 농업협동조합으로서 정체성이 약화된 도시조합의 문제를 해소하고, 농촌조합과의 상생을 도모할 수 있는 대안 마련이 시급하다.

농협은 협동조합기본법 시대의 농협의 포지션과 역할에 대해서도 답을 제시해야 한다. 농업부문은 기본법의 영향이 단기적으로는 크지 않을 것이라는 것 때문에 농협은 이에 대해 큰 관심을 보이지 않고 있다. 그러나 협동조합기본법은 그동안 간과해온 협동조합이 지향하는 사회(가치와 이념)를 다시 생각하게 만들었다. 협동조합기본법은 농협이 협동조합으로서 추구해왔던 사회를 향한 또 한 걸음의 전진이다. 농협은 한국 협동조합의 선배이자 만형으로서 협동조합 문화의 창달을 위해 앞장서고 후배 협동조합을 지원하는 모습을 보여야 할 것이다.

한국 농협은 국제협력에 대해서도 전향적인 자세를 취하고 있다. 여러 국제기구와 관련한 활동을 넓히고, 개발도상국의 협동조합을 지원하기 위한 노력도 늘려가고 있다. 한·중·일 농협의 상호 협력 증진도 같은 맥락에서 파악할 수 있다. 세 나라의 농협간 협력 증진은 이미 정보 교환은 물론 인력교류도 활발한 것으로 알고 있다. 이를 한 단계 높은 수준으로 끌어올리기 위해서는 협력의 목표 설정부터 명확히 할 필요가 있다.

필자는 한·중·일 농협의 협력 목표를 협동조합이 추구하는 사회(조합원과 조합이 서로 의지하고 협력하여 공동의 목표를 추구하는 사회)를 이룩하는 방법을 같이 연구하고, 이를 달성하기 위한 공동의 노력에 두는 것이 좋지 않을까 생각한다. 협동조합의 이념과 가치를 실천하기 위한 협동조합의 원칙이 국제적으로 공유되고 있지만 현장 수준의 실천단계에선 매우 다양한 형

대로 수용되고 있다. 한국의 경우 농협이 만들어진지 64년이 지났지만 협동조합의 이해 정도는 아직도 편차가 매우 크다. 협동조합에 대한 공동인식이 미흡한 상태에서 성공적인 협동조합이 뿌리내리기 어렵다.

3국의 협력형태는 농협간 협력, 학계간 협력, 그리고 협동조합계의 협력 단계로 나누어 생각할 수 있을 것이다. 농협간 협력은 정보와 인적교류, 공동사업의 개발 등을 생각할 수 있을 것이다. 장기적으로는 EU의 COGECA와 같은 동북아농협협력기구의 설립도 검토 가능할 것이다.

학계의 협력관계는 지금까지 한국과 일본의 협동조합학회에서 양국의 학회 참석 등 서로 교류하면서 정보와 지식을 교환하고 있으나 이를 좀더 계획적인 수준으로 높여 3국의 협력체제로 발전시킬 수 있을 것이다. 예를 들어 특정 주제에 대한 공동연구나 세미나 등을 통해 목표를 가진 정보의 축적을 도모하는 것이다.

협동조합계의 협력은 농협은 물론 다른 협동조합과 학계, 정책담당자 등 전문가들의 교류의 장을 만드는 것이다. 이러한 수준에서는 3국간의 농업, 농촌, 정책과 협동조합의 이해를 바탕으로 정책적 공조를 이루어낼 수도 있을 것이다. 유럽의 소농국인 이탈리아와 스페인의 농업협동조합들은 EU의 CAP이 소농의 이익에 반하는 방향으로 정책전환을 하는데 대해서 연합전선을 펼치고 대응하였다고 한다. 3국의 협동조합계간의 이해가 깊어지고 공동인식이 형성된다면 국가간 연합에 의한 농정활동도 가능해질 것이다.

한국 농업은 선진국의 발전단계를 답습해가고 있지만 정책이 지나치게 앞서감으로써 구조전환 과정에서의 어려움을 극복하지 못하고 있다. 선진국은 농업구조조정을 끝내고 개방(우루과이라운드 협상)으로 전환하였지만 한국은 농업구조조정과 개방이라는 두 가지 전환기가 겹치고 있다. 아마 중국은 구조조정의 초기에도 이르지 못했을 수 있다. 한국은 농업부문의 개방 대안으로 농업부문에 대한 자금지원을 택했다. 그러나 사람의 경쟁력, 사회적 기반의 경쟁력이 뒷받침되지 않는 물적자본의 과다투입은 과잉생산이나 자원유흩화의 가능성을 높일 뿐이다.

농협은 인적자본의 확대와 조직화를 통해 이와 같은 어려운 상황을 타개하는데 유력한 선봉장이 될 수 있다. 어떠한 위기라도 결국 사람에 의해서 극복된다. 한국 농협의 위기는 농협에 대한 기대를 키웠다. 이제 농협은 그 기대에 부응해야 할 차례이다.

참고문헌

- 김창수, “조합연합·공동사업의 성공사례에서 무엇을 배울 것인가?”, GSnJ외
주최 농업·농촌의 길 2012 「격동하는 동북아, 굶이치는 소비자 트렌드」
심포지엄 발표자료, 2012. 9. 11
- 농협중앙회, “판매농협 구현을 위한 농협 경제사업활성화 추진계획”, 2012.
7. 6
- 문한필, “농축산업 분야 FTA 국내보완대책 이행 현황 점검 및 정책제언”, 한국농촌
경제연구원, 2012.8.21.
- 박성재, 박준기, 신기엽, 「농촌발전을 위한 농업협동조합 운영」, 한국농촌
경제연구원, 2011
- 박성재 외, 「농협경제사업의 미래 비전과 활성화 방안」, 한국농촌경제연구
원, 2011
- 박시현, “신 정부의 농정과제 -농촌정책-”, 한국농업경제학회 2012년도 하계
학술대회 「차기 정부의 농정과제」 발표자료, 2012. 8. 23
- 박준기, “농가소득·경영안정화, 이렇게 접근해야 한다”, 한국농촌경제연구원
농정이슈 심층토론회 발표자료, 2012. 9. 13
- 박진도, “농협중앙회 개편 방안에 관한 연구 -신용사업과 경제사업의 분리
방안을 중심으로-”, 올바른 농협개혁을 위한 국민대토론회 발표자료,
2009. 11. 13
- 설광언, 김동석, “경제적 측면에서 본 「협동조합기본법」의 영향”, 기획재정
부 주최 2012 협동조합 심포지엄 발표 자료, 2012. 7. 6
- 황의식, “농협중앙회 및 경제지주회사는 어떤 역할을 할 것인가?”, GSnJ외
주최 농업·농촌의 길 2012 「격동하는 동북아, 굶이치는 소비자 트렌드」
심포지엄 발표자료, 2012. 9. 11