

2005년 8월
석사학위논문

지역농업협동조합의 조합원
참여증대방안에 관한 연구

조선대학교 경영대학원

경영학과

이 동 운

지역농업협동조합의 조합원
참여증대방안에 관한 연구

A Study on Enhancement Plans of Members' Participation
in the Korean Regional Agricultural Cooperatives

2005년 7월

조선대학교 경영대학원

경영학과

이 동 운

지역농업협동조합의 조합원
참여증대방안에 관한 연구

지도교수 : 이 청 호

이 논문을 경영학 석사학위 신청 논문으로 제출함.

2005년 7월

조선대학교 경영대학원

경영학과

이 동 운

이동운의 석사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 인

위 원 조선대학교 교수 인

위 원 조선대학교 교수 인

2005년 7월

조선대학교 경영대학원

< 목 차 >

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 구성	2
제2장 농업협동조합의 역할과 위상	4
제1절 협동조합의 이념과 본질	4
제2절 농업협동조합 운영의 원칙	7
제3절 국내 농업협동조합의 발전과정과 특성	10
제3장 농협 경영환경의 변화	18
제1절 농산물 수입개방에 따른 농협 역할의 변화	18
제2절 농촌지역의 경영여건의 변화	24
제3절 지역농협의 조직과 경영여건	27
제4장 농협의 조직 갈등과 조합원 참여	32
제1절 지역농협의 조직 갈등	32
제2절 지역농협 조직개편과 조합원 참여	38
제5장 조합원 참여를 위한 조직구조 개선방안	44
제1절 농협 조합원 참여의 실태	44
제2절 조합원 참여증대를 위한 농협의 지배구조 개선	51
제3절 지역농협의 조직·사업 개편 방향	56
제4절 조합원 참여증대 방안	59
제6장 요약 및 결론	69
참고문헌	72

< 표 목 차 >

<표 1> 한국제품의 칠레수입시장 점유율	21
<표 2> FTA 체결시 기대효과	22
<표 3> 농업생산 및 농업인구 추이	24
<표 4> 연령별 농업인구	25
<표 5> 전·겸업별 농가호수	25
<표 6> 연도별 식량작물 생산 동향	26
<표 7> 농가와 도시근로자 가구의 소득 비교	26
<표 8> 계통별 조합의 본지소 현황	28
<표 9> 지역농협의 현황	28
<표 10> 중앙회 사무소 현황	29
<표 11> 조합원 조직 현황	29
<표 12> 경제사업 실적	30
<표 13> 신용사업 실적	30
<표 14> 지역농협의 합병 추이	31
<표 15> 조합구조개선 현황	31
<표 16> 조합원의 권리	41
<표 17> 협동조합과 기업경영의 차이	53
<표 18> 지역 회원농협의 사업부문별 조수익 구성비	57

ABSTRACT

A Study on Enhancement Plans of Members' Participation in the Korean Regional Agricultural Cooperatives

Lee, Dong-Un

Advisor : Prof. LEE, Cheong-Ho

Department of Management

Graduate School of Business Administration

Chosun University

Korean agriculture, faced with the world agricultural trade reform represented by the establishment of the World Trade Organization(WTO), is on the verge of restructuring. The trend of market opening in agricultural sector implies an emergence of a crisis not only for Korean agriculture but also for the Agricultural Cooperatives.

The Korean Agricultural Cooperatives is a large organization as a whole in terms of their membership, financial and human resources, wide range of business activities. The characteristics of this Cooperatives are 1) government initiation in organization, 2) complex business functions, 3) roles as a governmental institution, 4) alienation of the members from cooperative management.

The first characteristics originated from the old system under which the presidents of each cooperatives and National Agricultural Cooperatives

Federation(NACF) were appointed by the government. The second implies that the scope of business covered by the Cooperatives is excessively wide. The Cooperatives provides wide range of business activities and public services to farmers and rural residents. The third means that the Cooperatives can achieve enormous credit and market power based on the image of a governmental body free from bankruptcy. The last characteristic is that the rate of participation of members in cooperatives management is so low.

Agricultural Cooperatives is an organization which is based on democracy, self-help and bottom-up system. However the cooperatives in Korea couldn't follow the principle, because they were organized by the government's initiatives. As a result, the Cooperatives have been operated mainly under the government control. The members were, therefore, not interested in their cooperatives and lacked in the consciousness of 'self-coop', which necessarily brought about negative participation in their coop's activities.

The major factors hampering the members' participation of the agricultural cooperatives are believed as follows ;

At first, from the Cooperatives operation's point of view, the members have been regulated by the concerned laws and regulations. Though the agricultural cooperatives' Law was revised in 1988 and the presidents of cooperatives are being elected by their members respectively, there are still many institutional regulations.

Secondly, since the most of government jobs concerned with agricultural development policies were entrusted to the cooperatives by the government, the Cooperatives were not in a position to do their business according to their members' will.

Thirdly, there were lacked in reciprocal communications between the cooperatives and their members, because of the geographical and institutional distances mainly caused by coops-merger program in the 1970s. This program was designed to enlarge the economic scale of small cooperatives and to increase their competitiveness in the local markets. As a result, this program lengthened the geographical distance between the cooperatives and its members.

The methods to enhance the members' participation of the agricultural cooperatives are as follows.

1. To enhance the members' participation in the cooperatives management, the Cooperatives must establish the democratic operating system. Also the agricultural cooperative's law and system should be reformed in order to reflect members' opinions. The agricultural community thus must prepare a systematic apparatus in which the members representative of group can participate fairly. We also have to exclude the business in discord with the understanding between the farmers and the agricultural community.
2. The purpose of the agricultural policy by the government lies in balancing the agricultural income with the level of income in the other industrial fields. Therefore, to participate more positively to the governmental agricultural policy, the agricultural cooperatives have to exert for the attainment of reasonable prices in the agricultural products and the guarantee of participation in the establishment of the agricultural policy.
3. The agricultural cooperatives must increase the income of agricultural community and its welfare through the positive participation in the whole business processes such as the establishment of the business plan.

4. The business of the agricultural cooperatives must expand and develop from medical facilities, touring, building, embellishment business and the business in relation to the old men and women, even to the improving business of living welfare in agriculture such as the living culture and the living plan guidance and so on.

In order to overcome the crisis of the agricultural cooperatives and to recreate the cooperatives more fruitful and efficient groups, the profits of the cooperatives should be linked to that of farmers through democratic management, and also the characteristics of the cooperatives should be capitalized. This is the only survival strategy to maintain agriculture under the WTO system.

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

우루과이라운드 협상 타결 이후 우리나라 농어촌의 구조개선이 적극적으로 추진되어 왔다. 그러나 그 구조개선의 성과는 기대에 미치지 못하는 실정이다. 이러한 가운데 도하개발 아젠다(DDA) 농업협상과 쌀 협상, 한 칠레 자유무역협정(FTA) 비준 등으로 농산물시장의 개방 확대가 불가피해졌고, 우리의 농업과 농촌은 대외적으로 무한경쟁 시대에 돌입하였다.

농업부문의 위기는 그 영향이 농촌과 농민에게만 미치는 것이 아니라 그 파급효과는 국민모두에게 돌아간다는 점에서 국민들은 농어업, 농어촌의 희생에 의한 농정개혁과 농협개혁을 요구하여 왔다. 정부는 이에 따라 우리 농촌이 시장 확대에 적응할 수 있도록 2004년부터 2013년까지의 농업·농촌 종합대책과 119조원의 투융자계획을 수립하였다.

당면한 농업의 위기를 극복하고 농업을 국가의 기간산업으로 발전시키기 위해서는 정부의 올바른 농업정책 뿐만 아니라 농민의 협력을 통한 자구적 노력이 반드시 필요하다. 농업인의 조합인 농업협동조합은 오랫동안 정부와의 긴밀한 협조 속에서 다양한 정책사업을 펼쳐 왔다. 변화하는 농업환경 속에서 우리 농업의 위기를 타개하기 위해서는 농민의 조직인 농협의 역할은 그 어느 때보다도 중요하다고 할 수 있다. 농업이 개방화되고 있는 국내외적 여건의 변화 속에서 경쟁력을 갖춘 농업으로 거듭 나가게 하는 것은 무엇보다도 농민과 농협 조합원의 생존이 걸린 문제라 할 수 있으므로 농가의 경영능력을 배가시키고 조합원의 복지증진과 지역농업개발을 위해서는 농협이 가장 중추적 역할을 해나가야 해결될 수 있을 것이다.

그동안 농협은 엄청난 조직과 인력, 시설을 보유할 만큼 크게 성장해왔지만 지역농협에 대한 조합원의 참여와 이용을 바탕으로 조합원의 사회경제적 권익실현 등 협동조

합 본래의 역할 수행이 매우 미흡했던 것 또한 사실이다. 또한 농협발전을 위해서는 무엇보다도 농협조합원의 참여가 절대적으로 중요하나, 여러 가지 이유에서 농민의 적극적인 참여가 이루어져 오지 못한 것이 현실이다.

우리 농업의 시장개발으로 인한 전환기적 위기 속에서 우리 농업이 경쟁력을 갖출 수 있도록 하기 위해서 농민의 조직인 농협의 개혁이 요구되고 있다. 그동안 지속적으로 제기되어 온 농협의 개혁 논의에도 불구하고 현실적으로는 농협 조직이 조합원의 욕구를 수렴할 수 있는 조직민주화를 이루어내지 못하였고, 조합과 중앙회, 조합과 조합 간, 조합과 조합원, 조합원과 조합원사이의 갈등이 심하게 표출되어 왔다. 본 연구에서는 농산물 수입개방에 따른 농협 조합원의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 농협의 갈등구조와 지배구조 개선방안을 논하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 구성

1차 산업인 농업은 그 특성상 자연의 영향을 크게 받으며, 생산과정에서 힘든 육체적 노동이 요구된다. 이로 인해 농업에 종사하는 농민의 작업여건은 제조업에 비해 매우 열악하다고 할 수 있으며 투자수익률도 상대적으로 매우 낮다. 더욱이 최근 해외농산물 수입개방의 폭이 더욱 커지면서 농산물 가격의 불확실성이 매우 커 농민의 피해가 커지고 있다.

이러한 무한경쟁과 불확실성하에서 경쟁력을 갖추기 위해 농민들의 영농방식도 과거의 수도작을 중심으로 한 단작 경영 형태에서 벗어나 상업적 영농의 형태로 변화되고 있다. 축산, 시설원예 등을 대규모로 경영하는 농가가 늘어나고 있으며 이들 농민의 농협에 대한 발언권도 강화되고 있다. 또한 농산물의 안전성과 신선도 등 품질이 중시되고 소비패턴이 다양화·고급화됨에 따라 친환경 농업에 대한 관심도 증가되고 있다. 이와 같이 조합원들의 가치관, 생활방식, 영농방식의 변화와는 달리, 비대해진 농협 조직은 농민의 요구를 반영하지 못해 조합의 참여를 방해하고 농협 운영에 대한 불만을 야기하는 등 농협운영의 많은 모순과 문제가 발생하고 있다.

농협은 본래 농업인 조합으로 조직된 인적결합체로서 조합원의 자발적인 참여와 협동을 바탕으로 한 사업 활동을 통해 그들의 경제적 사회적 지위향상을 도모해 나가는 경제단체이다. 이러한 농협의 취지에 따라 조합원의 참여의식을 높이기 위해서는 농업인 조합원의 다양한 의견과 욕구가 농협운영에 적극 반영되지 않으면 안 된다.

정부는 최근 농업의 체질 강화, 농업인의 소득 및 경영 안정, 농촌복지 증진 및 지역 개발, 지역농업발전계획 등 4가지 분야를 골자로 하는 농업 및 농촌 종합대책을 발표하였다. 이러한 정부의 대책에도 불구하고 농협회원 조합의 일반적인 상황은 사업측면을 보면 경제사업은 쇠퇴되고 있는 농업을 반영하여 사업량이 정체 또는 감소되고 있고, 사업수지 또한 적자결산으로 전혀 개선될 기미를 보이지 않고 있다. 또한 신용사업도 조합원의 영농경영 몰락으로 인해 부실채권이 커지고 있으며, 금융자유화로 인한 예대마진의 축소로 신용부문에서 마저 적자를 보이는 농협이 늘고 있다.

본 연구에서는 조합원이 주인이 되고 참여하는 농협의 역할 제고 방안을 제시하기 위해, 먼저 제2장에서 농업협동조합의 이념과 운영원칙, 국내 농업협동조합의 발전과정과 특성을 살펴보고, 제3장에서는 농산물 수입개방에 따른 지역농협의 경영여건의 변화를 고찰한다. 또한 제4장에서는 농협의 조직 갈등을 야기하는 원인들을 사례를 통해 살펴보고 지역농협의 조직개편, 조합원 참여의 필요성을 고찰한다. 이를 통해 제5장에서는 조합원 참여확대를 위한 지역농협의 지배구조 및 조직·사업개편 방향, 조합원 참여확대의 방안을 제안한다.

제2장 농업협동조합의 역할과 위상

제1절 협동조합의 이념과 본질

사회. 경제적 상황이 다르므로 모든 협동조합들이 동일한 특성을 가지고 있다고 말하기는 어려우나 자본주의 성립과 함께 세계적으로 협동조합이 장기에 걸쳐 안정적. 지속적으로 발전해 온데는 어떤 일반적인 특성¹⁾이 있다고 볼 수 있으므로 우선 협동조합의 본질을 살펴보기로 한다.

1) 경제적 약자의 단체

협동조합은 경제적 약자의 단체이다. 협동조합을 조직하는 사람들을 협동조합의 주체라고 하며 자본주의 사회에서 협동조합의 주체는 소비자나 생산자와 같은 경제적 약자들이다. 이들은 자본을 전혀 갖지 못했거나, 가졌다 하더라도 매우 빈약하여 그들의 소비생활이나 경제활동에 있어서 극대이윤의 획득을 목적으로 하고 있는 대자본의 지배의 의해 직접, 간접으로 피해를 입을 수밖에 없는 처지에 있는 사람들이다. 소비자와 마찬가지로 자본이 영세한 소생산자들도 생산자재를 구입한다는 측면에서는 소비자와 같은 입장이며 생산물을 판매하는 입장에서는 규모가 큰 기업과 경쟁을 하지 않으면 살아남기가 쉽지 않다.

2) 경제적 독립자의 단체

협동조합은 경제적 약자들의 단체이지만 그 구성원으로서의 조합원은 경제적으로 각기 독립성을 유지한다. 각 구성원은 조합을 중심으로 협동을 통해 결합하지만 이 협동을 위하여 각 개인이 독립성을 잃거나 전 부분에서 공동의 생산관계를 만들어 내는 것이 아니라 신용. 구매. 판매 등 일정한 범위의 경제 활동에 대해서만 조합을 통해서 협동을 하는 것이 보통이다²⁾. 그렇다고 하더라도 조합원으로서의 출자금 납입이나 조합사업 이용 등 의무를 지켜야함은 물론이다.

1) 농협중앙회, 우리농업협동조합, 2001, pp.18-20

2) 문화사, 농업협동조합론, 1990, p.27

협동조합은 조합원이 자본을 투자한 소유자이면서 사업을 이용하는 이용자로서 조합원 상호간에 유기적 관계가 있기 때문에 조합원이 조합사업을 이용하지 않으면 협동조합이 존재할 필요가 없는 것이다. 이와 같이 협동조합 구성원은 독립성을 유지하면서도 목적을 달성하기 위해 유기적인 결합관계를 갖도록 되어있는데 이점에서 협동조합을 경제적 독립자의 유기적 단체라 한다.

3) 경제적 단체

우리 주변에는 정치단체, 자선단체 등 여러 종류의 각종 단체가 있으나 이 가운데 협동조합은 경제단체에 속한다. 협동조합은 조합원 경제의 향상을 주요 목적으로 하고 있다. 따라서 협동조합이 조합원의 가계나 경제활동을 향상시키려면 경제사업을 전개하지 않으면 안 된다. 이 때문에 협동조합은 비록 소액이기는 하지만 조합원들로부터 출자를 받아 자본을 형성하고 사업체를 조직, 운영 하는 것이다. 단지 실천 방법에서 기업과 다른 점은 소비자나 생산자등 경제적 약자들이 개인적으로 해야 할 사업을 보다 유리하게 추진하기 위해서 협동조합이 대신해서 수행한다는 점이다.

4) 비영리단체

경제단체는 보통 영리단체와 비영리단체로 구분되는데 협동조합은 비영리단체에 속한다. 일반기업에 있어서는 될 수 있는 한 많은 이윤을 획득해서 그 기업에 자본을 제공한 주주에게 보다 많이 배당하는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나 협동조합은 각종 경제활동을 영위하여 조합원의 가계나 경제활동을 향상시키고 발전시키는 것을 가장 큰 목적으로 하고 조합원에게 이윤을 배당하는 것은 부차적인 것이다.

협동조합에서도 사업 활동의 결과 잉여금이라는 것이 발생하나 이것은 기업 이윤과는 전혀 다른 개념이다. 기업에서 이윤은 기업의 소유자가 아닌 다른 사람들에게 비싸게 팔아서 벌어들인 것이지만 협동조합의 잉여금은 조합원이 소유자이고 운영자이며 이용자인데 때문에 가격을 적정하게 책정했다라면 이용자인 조합원의 가계로 돌아갔을 것이 시가로 공급하거나 다른 이유 때문에 조합에 일시적으로 남아 있게 되는 금액이다. 이와 같이 협동조합의 잉여금은 조합원이 사업을 이용 한데서 얻어지는 것이기 때

문에 당연히 사업 이용정도에 비례해서 조합원에게 배분해 주어야 한다. 이러한 이유로 협동조합에서는 잉여금의 배분 방법으로 이용고 비례배당을 원칙으로 하며 자본에 대한 배당인 출자 배당의 경우도 조합원은 출자액에 따라 제한된 배당금을 받도록 하고 있다.

5) 자유롭고 민주적인 인적단체

자본주의 사회에서 경제적으로 약한 사람들이 조직하는 단체인 협동조합은 거액의 자본을 조달하기가 어렵다. 그러므로 조합원으로부터 출자되는 적은 자금으로 운영할 수밖에 없는데 부족한 자본을 인간적 결합의 결과인 협동을 강화하여 보완하자는 것이 바로 협동조합이다. 이와 같이 자본의 힘보다는 인간적 결합의 힘을 더 중요시 한다는 점에서 협동조합을 자본단체가 아닌 인적단체라 한다. 협동조합이 자본보다는 조합원의 연대책임에 바탕을 둔 무한 책임제를 이상으로 한다는 것이나 출자금의 많고 적음에 관계없이 조합원이면 누구나 1표를 행사하는 1인 1표주의를 채택하고 있는 것 등은 바로 협동조합이 인적단체라는 것을 나타낸다. 뿐만 아니라 협동조합은 자격을 갖추고 목적에 찬동하는 사람이면 누구나 가입할 수 있고 탈퇴할 수 있는 자유로운 인적단체이다.

6) 상부상조의 자주단체

자본주의 사회에서의 기업은 자유경쟁을 통해 우위를 확보함으로써 이윤추구의 목적을 달성해 가지만, 협동조합은 그 목적 달성의 수단이 자유경쟁이 아니라 상부상조이다. 협동조합에서 조합원이 조합을 이용하는 것은 자기 자신을 위하는 것일 뿐 아니라 조합의 사업을 발전시키고 나아가서는 전 조합원의 이익을 증진시키는 결과를 가져온다. 이와 같이, 협동조합은 조합원끼리는 물론이고 조합과 조합 사이에도 경쟁보다는 상부상조가 더 중시되며 자주적 단체의 성격을 띤다. 즉, 협동조합은 서로 돕는 상부상조의 방법에 의해 그 목적을 달성해 나가는 것이지 남의 도움을 받아서 달성하려는 조직이 아니다.

7) 지역단체

일반기업에 있어서는 어느 곳에 살든지 지역적 제한을 받지 않고 누구나 주주가 될

수 있다. 그러나 협동조합은 원칙적으로 동일 지역에 거주하는 사람을 구성원으로 한다. 그 이유는 협동조합은 경제적 약자들이 협동정신을 바탕으로 결합되어 상부상조하는 것이 원칙인데 그 범위가 너무 넓으면 조합원 상호간의 의사소통의 기회가 적어 정신클 결합력이 약화되기 쉽게 때문이다. 협동조합은 이러한 성질을 지니고 있기 때문에 지역단체 또는 자연단체라고 하며, 조합원은 해당 지역을 떠나면 당연히 그 조합에서 탈퇴하게 되는 것이다.

제2절 농업협동조합 운영의 원칙

1. 협동조합의 원칙

협동조합은 인적 결합체이므로 조합 본래의 기능을 최대한 발휘할 수 있도록 하기 위해서는 경험적으로 정립되어온 협동조합 운영의 원칙이 준수되어야 한다. 농민을 조합원으로 구성된 농업협동조합도 이러한 협동조합의 원칙을 따름은 물론이다.

협동조합의 원칙이란 협동조합의 본질을 바탕으로 조합의 조직, 운영 및 관리를 어떻게 끌고 갈 것인가에 관한 기본적 방침과 실천적 규범을 뜻하는 것이다. 예를 들면 ‘조직은 자발적’이어야 하고 ‘운영은 민주적’이어야 하며 ‘관리는 공개적’이어야 한다는 것이 협동조합 원칙의 골자로 되어 있다.

협동조합 원칙은 나라에 따라, 협동조합의 유형에 따라 그리고 사회 경제적 여건에 따라 차이가 있다. 이것은 실천적인 운영방침이므로 환경의 변화에 따라 실행 가능한 것으로 지속적으로 다듬어가지 않으면 안 된다. 그렇다고 이러한 제 원칙이 원리의 테두리를 벗어나서 해석되고 적용되어도 좋다는 것을 의미하는 것은 아니다. 협동조합의 원칙 가운데는 「로치데일」 협동조합 원칙이외에 「라이파이젠」 조합의 원칙, 「슐체」 조합의 원칙 등 여러 가지가 있음에도 불구하고 이러한 제 원칙이 대동소이한 이유는 비슷한 상황에 처해있는 경제적 약자들이 자신들의 경험과 시행착오를 거쳐 세월 동안 다듬어온 원칙이기 때문이다³⁾.

우리나라에서는 농업협동조합법, 축산업협동조합법, 수산업협동조합법, 신용협동조합법 등 별도의 법을 통해 각각의 협동조합에 대한 설립 근거를 규정 하고 있다. 그리고 이러한 협동조합법을 기초로 각각의 협동조합은 「정관」이라는 것을 정하고 있는데, 이 정관에는 협동조합의 목적이나 사업, 조합원의 권리·의무 등 조합을 운영해 가는데 반드시 지켜야 할 규칙이 열거되어 있다. 이러한 협동조합법이나 정관을 만드는데 이념적 기초가 되는 것이 「협동조합 원칙」이다.

협동조합 원칙은 협동조합이 그 특성을 살려 진실로 협동조합답게 활동하기 위해 필요한 것으로서 협동조합운동의 역사를 통하여 통합·정리되어 온 것으로, 협동조합이 조직·운영·사업·경영관리 면에서 지켜야 할 준칙을 정해 놓은 것이라 할 수 있다. 오늘날 협동조합 원칙으로 가장 일반화된 것이 ICA 원칙으로, 먼저 1995년에 개정된 신 ICA 원칙의 내용을 살펴본다.

2. ICA 협동조합 원칙

협동조합운동이 국제적으로 확산되면서 1895년에 세계 여러 나라의 협동조합으로 구성된 ICA가 창립되었다. 그런데 1917년 러시아 혁명, 1922년 이탈리아의 파시스트 정권수립 등으로 나라에 따라 정치적 상황에 따라 다양한 성격의 조직이 협동조합이라는 이름 아래 설립·운영되게 됨에 따라 어떤 협동조합을 ICA가 그 회원으로 받아들일 것인가 하는 회원가입 자격을 규정할 필요성이 대두되었다. 오랜 논의 끝에 ICA는 1937년에 4개의 기본원칙과 3개의 임의원칙으로 된 7개 항목의 협동조합 원칙을 채택하였고 1966년 제1차 개정, 그리고 1995년에 제2차 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.⁴⁾

1) 제1원칙 : 가입의 자유(Voluntary and Open Membership)

“협동조합은 자발적인 조직으로서, 협동조합을 이용할 수 있고 조합원으로서의 책임을 다하면 성·사회·인종·정치·종교적 차별을 두지 않고 모든 사람들에게 개방된

3) 한국농업경영인중앙연합회, 협동조합의 역할, 2000, p.11

4) 농협중앙회, 농업협동조합, 2001, pp.21-23

다.” 협동조합은 가입이나 탈퇴가 각자의 자유에 맡겨져 있는 조직으로 모든 사람들에게 차별 없이 개방된다. 이는 조합원으로서의 가입과 탈퇴가 자발적인 의사에 의한 것이어야 하고, 강요되어서는 안 된다는 것을 의미한다. 다만 협동조합의 문호가 모든 사람에게 열려 있다고 하더라도 협동조합의 성격이나 목적에 따라서는 조합원의 자격에 일정한 제한을 가하지 않을 수 없는 경우도 있다. 또한 조합원으로 가입하는 것이 자유라고 하더라도 조합원에게는 권리와 함께 책임도 따르므로 그 책임을 다하지 않는 조합원의 가입을 거절할 수 있다.

2) 제2원칙: 민주적 관리(Democratic Control)

협동조합은 조합원에 의해 관리되는 민주적인 조직으로서, 조합원은 정책수립과 의사결정에 적극적으로 참여한다. 선출된 임원들은 조합원에게 책임을 지고 봉사한다. 단위조합의 조합원은 동등한 투표권(1인1표)을 가지며 다른 연합단계의 협동조합도 민주적 방식에 따라 관리된다.

3) 제3원칙 :조합원의 경제적 참여(Member Economic Control)

조합원은 협동조합의 자본조달에 공정하게 참여하여 자본을 민주적으로 관리한다. 최소한 자본금의 일부는 조합의 공동재산으로 한다. 출자배당이 있을 경우 조합원은 출자액에 따라 제한된 배당금을 받는다. 조합이 사업을 통해서 벌어들인 돈은 「이윤」이 아니라 「잉여금」으로, 잉여금은 조합원 모두의 노력에 의해 생겨난 것이기 때문에, 어느 일부의 사람들이 이득을 얻는 방식이 아니라 공평하게 조합원 전체의 이익으로 연결될 수 있는 방법으로 사용해야 한다. ICA는 잉여금의 사용방식으로 다음과 같은 세 가지 방법을 들고 있다.

첫째, 협동조합의 발전을 위해 장래를 위한 준비금으로 적립해 두는 것이다.

둘째, 조합원이 조합사업을 이용한 실적에 따라 배당하는 이용고 비례 배당방식이다.

셋째, 기타 조합원 동의를 얻은 활동에 대한 지원이다.

4) 제4원칙: 자율과 독립

협동조합은 조합원에 의해 관리되는 자율·자조적 조직이다. 협동조합이 정부 등 다

른 조직과 약정을 맺거나 외부자원을 유치하고자 할 때는 조합원에 의한 민주적 관리가 보장되고 협동조합의 자율성이 유지되어야 한다. 이것은 협동조합이 정치적·경제적으로 자율·독립되어야 하고, 정부와 대등한 위치에서 협력해 나가야 한다. 또한 진정한 자율과 독립은 조합원의 자각과 주체성이 뒤따를 때 가능하다.

5) 제5원칙: 교육 및 홍보(Education, Training and Information)

협동조합은 조합원, 선출된 임원, 경영자, 직원들이 협동조합의 발전에 효율적으로 기여하도록 교육과 훈련을 실시한다. 협동조합은 일반대중 특히 젊은 세대와 여론지도층에게 협동의 본질과 장점을 홍보한다.

6) 제6원칙: 협동조합간 협동(Cooperation among Cooperatives)

협동조합은 지역 및 전국단위 간에, 그리고 인접국간 및 국제적으로 함께 일함으로써 조합원에게 효과적으로 봉사하고 협동조합 운동을 강조한다. 지역단위 협동조합만으로는 세계경제의 개방화 추세에 적응할 수 없으므로 협동조합 간 협동을 국제적인 수준으로까지 넓혀가야 한다. 또한 동종(同種)의 협동조합 간 협동과 이종(異種)의 협동조합 간 협동이 적극 모색되어야 한다.

7) 제7원칙: 지역사회에 대한 기여(Concern for Community)

협동조합은 조합원 의사에 따라 그들 지역사회의 지속가능한 발전을 위해 노력한다. 지역사회를 떠난 협동조합은 있을 수 없으므로 '지역사회의 지속가능한 발전'을 위해 지역 환경문제에 적극 대처하고, 살기 좋은 지역사회 건설을 지향하여야 한다.

제3절 국내 농업협동조합의 발전과정과 특성

1. 한국농협의 조직과 사업의 발전과정

우리나라의 농협은 식민지 체제하에서 일본이 자국의 식량 부족을 해결하기 위해 우리나라를 식량 기지화하고 농업수탈을 용이하도록 만들었던 금융조합에 기원을 두고

있다. 일본은 과거 우리나라를 강점하면서 경제체제를 일본경제를 보완하는 식민지 구조로 개편하였다. 일본은 금융조합의 기능을 극대화할 목적으로 민간의 자주적인 협동조합운동은 물론 산업조합 등 관영조합의 활동까지 규제하였기 때문에 민간의 협동조합운동은 뿌리를 내릴 수가 없었다.

광복 후에는 농협이 정부정책에 의해 기존의 금융조합은 물론 농회 등 각종 농업단체의 시설과 조직을 인수받을 수 있었기 때문에 단기간 내에 협동조합 조직의 중심으로 자리 잡게 되었다. 또한 60년대 이후에는 농협이 정부의 농업정책을 대행하였기 때문에 다른 협동조합에 비해 상대적으로 많은 지원을 받아 빠른 속도로 성장할 수 있었다. 농협이 종합농협으로 출발한 것도 우리나라 협동조합 운동의 중심체로 발전하는데 커다란 힘이 되었다.

한국농협은 1961년 일제시대의 산업조합과 금융조합을 형식상 모체로 하여 탄생된 구 농협과 농업은행의 통합으로 설립되었다. 설립 초기의 통합농협은 농민을 조합원으로 하여 조직된 이동단위의 이동조합과 시·군을 구역으로 하고 이동조합을 회원으로 한 시·군 단위연합체인 시·군 조합, 전국의 시·군조합과 특정 원예작물이나 가축을 중심으로 한 특수조합을 회원으로 하는 전국단위의 농협중앙회 등 3단계 체계를 이루었다.

그러나 농협 조직은 경제권 중심이 아닌 행정구역 중심으로 되었기 때문에 조직은 쉽게 되었지만 조합규모의 영세성, 자체자금의 과소 및 유능한 지도자의 확보 곤란 등으로 농가 경제활동의 중심 체제로서의 기능을 제대로 수행하지 못했다. 이와 같은 조합 활동의 부진을 타개하고자 농협중앙회는 2만 여에 달하는 회원조합을 일률적인 방법으로 지도 육성하는 방침을 바꾸어 1963년부터는 조합발전 단계별로 알맞은 지도 대책을 마련하는 한편 이동조합의 규모 확대를 위하여 가능한 한 합병을 적극 추진하였다. 이에 의하여 현물 저축과 출자 증자를 중심으로 한 자립 자금조성 10개년 계획(1964-1973)이 마련되었으며 이동 조합합병 4개년 계획(1964-1967)이 수립 추진되었다.⁵⁾

5) 농협중앙회, 협동조합론, 1998, p.34

1965년부터는 정부는 농민의 주인의식을 높이기 위하여 ①자립하는 농민 ②과학하는 농민 ③협동하는 농민을 강조한 「새농민운동」을 전개하여 매년 「새농민상」을 수여함으로써 농업과 농가경제를 근대화시켜 나가고자 힘썼다. 또한 조합규모를 확대하기 위해 합병을 추진하여, 이동조합 수는 1963년 21,239개에서 1968년에는 16,089개로 되었고 평균 조합원수도 105명에서 139명으로 늘어나게 되었다.

이러한 운동과 사업추진에도 불구하고 이동조합의 대부분은 여전히 큰 발전을 보이지 못하였다. 즉 경제사업의 추진센터로서의 구관장운영과 생필품 공급사업은 시간이 흐르면서 규모의 영세성, 경영능력미숙, 상품회전율의 둔화 등으로 성과를 거두지 못하였다. 결국 1968년까지의 이동조합은 비료와 자금을 공급하는 일이 고작이었으며 대부분의 농협활동 즉 신용, 공제, 경제, 지도 등의 사업 활동은 시군조합이 중심이 되어 추진해 왔다.

시군조합의 지도기능을 바탕으로 조합의 조직 및 사업추진의 활성화를 시도해 온 농협은 그 성과가 기대할 만큼 오르지 않게 되자. 1969년부터는 조합을 이동단위에서 읍면단위 규모로 합병, 새로운 기간사업의 도입내지 개발, 시군조합업무중대농민업무의 이관 등 조합의 육성방향을 자주·자조적인 노력과 역량에 따른 상향적 지원체제로 바꾼다는 방침아래 조합자립화에 주력하게 되었다.

조합합병은 1개 읍면당 1개 조합을 원칙으로 1969~73년까지 5개년동안 실시되었으며 그 결과 1973년에 이르러 그 수가 1,500여개로 되었고 조합의 명칭도 이동농업협동조합에서 단위농업협동조합으로 그 명칭을 변경하게 되었다. 또한 조합원수도 1968년 139명에서 1973년에는 1,400명 수준으로 늘게 되었으며 이러한 조합규모의 확대를 통해 ①규모의 경제를 실현할 수 있는 적정경영규모의 확보 ②적정규모의 사업량 발굴 ③자기자금조성 확대 및 신용사업 기반확립 ④대외 신용력 제고 ⑤유능한 조합경영자 확보 등이 가능해져 조합원에 대한 경제적 봉사능력을 높일 수 있는 기틀이 마련되게 되었다⁶⁾.

6) 농협인력개발원, 협동조합론, 1995, p.17

1969년부터는 이상과 같은 조합규모 확대와 함께 1970~74년을 계획기간으로 한 조합자립 5개년계획을 수립 추진하게 되었으며 그의 일환으로 신규사업 도입과 시군조합 업무의 조합이관 등을 실시하였다. 신규사업으로는 상호금융과 생활물자공급을 위한 연쇄점사업이 도입되었다. 그때까지 시군조합과 중앙회만이 은행법에 의한 금융기관으로서의 금융업무를 해왔으나 1969년부터는 조합의 금융업무 즉, 신용사업으로, 농협법과 신탁법에 기초한 상호금융업무가 시작된 것이다. 또한 그동안 농민을 생산자로서만 파악하고 소비자로서의 지위와 그 시각에서의 지원을 소홀히 한 점에 착안하여 농민이 필요로 하는 생활물자를 공급하기 위해 연쇄점사업도 새로 도입하였다.

1971년부터는 시군조합의 기간업무였던 농사자금융자, 비료·농약공급·공제사업 등의 업무가 조합에 이관되기 시작하였다. 이를 계기로 조합은 사실상의 종합농협으로서의 면모를 갖추게 되었으며 따라서 단위조합·시군조합·중앙회를 연결하는 계통사업 추진체제가 확립되었다.

단위조합도 규모 확대와 더불어 이동단위에 내부조직을 확대하였다. 즉, 1970년부터 조직되기 시작한 작목반을 시발로 1974년에는 협동회, 부녀회, 일조금고 등 내부조직을 완전히 정비하였다. 또한 1970년 이후, 전국 농촌에 확산되기 시작한 새마을운동에 발맞추어 새마을운동지원 추진체제를 정비해 나갔으며 이를 위해 농협은 자체사업과 새마을사업의 단계적 밀착화를 도모하고 각 지역의 특성에 알맞은 사업개발로 농가소득 증대와 새마을소득사업을 적극적으로 추진하였다.

농협의 경영기반이 구축되고 사업성장이 고도화되면서, 농협은 농민과 밀착된 농협을 실현하기 위해 협동조직을 통한 농업생산력 증진, 농민의 경제적·사회적 지위향상, 고소득 복지농촌 건설이라는 경영목표를 설정하였다. 우선 1974년~77년 기간에 전 단위조합을 자립시킬 목표로 기초경영자립계획을 다시 수립하고 이를 적극 추진하게 되었다. 자립조합의 목표를 농협이념에 입각하여 농민을 위한 종합농협으로서의 제 기능을 자율적으로 발휘할 수 있는 경영능력 확보에 두고 모든 단위조합을 조직·사업·재무·관리 면에서 자립, 준 자립, 지원, 준비의 네 단계로 구분하고 그 특성에 맞는 육성책을 마련하여 중점 추진하였다.

이를 위한 구체적 방안으로 조직과 사업규모가 영세한 조합에 대하여는 경제권 중심으로 자율적인 합병을 계속 추진해 나감과 동시에 단위조합을 그 지역여건에 따라 종합형·신용형·경제형·육성형의 네가지로 분류함으로써 사업형태와 발전단계에 따른 종합적인 지도·지원을 시도하였다.

1977~81년까지 5개년을 기간으로 하는 「성장자립조합 육성계획」의 추진과 함께 1977년부터 새마을 소득종합개발사업과 농기계공동이용사업을 착수하게 되었다. 또한 그때까지 시군조합에서만 취급하였던 생명공제의 원수 취급과 내국환업무 그리고 중장기자금융자업무에 이어 공제자금의 대출업무 및 농기계공급업무까지 단위조합에 이관하였다. 그밖에 이 기간 중에는 농협의 내부조직이 새마을 영농회·새마을부녀회·새마을청소년회·작목반 등으로 개칭되어 그 기능이 구체화 되었다.

2. 한국농협의 특성

농업협동조합은 농촌에 그 뿌리를 두고 농업인을 조합원으로 하여 만들어진 생산자 단체이므로 농업과 농촌발전을 위해 핵심적 역할을 해야 한다. 또한 우리나라 협동조합운동을 주도해 나가는 대표적인 협동조합 조직체이므로 농협의 운영 방식이나 제도는 다른 협동조합의 운영에 커다란 영향을 미치고 있다.

1) 협동조합 운동의 중심

우리나라 농협은 방대한 사업 규모와 조직력을 갖고 있기 때문에 지역경제와 관련 산업 부분에도 큰 영향력을 미치며, 정부가 추진하는 농업정책도 농협의 유기적인 협조와 지원이 없이는 성공할 수 없다. 우리사회가 고도 산업사회로 진입한 지금에 있어서도 협동조합운동이 농협중심으로 이루어지고 있는 이유는 역사적인 배경과 정치, 문화적인 측면 및 임직원의 노력에서 찾아 볼 수 있다.⁷⁾ 농협은 신용협동조합이나 소비자 협동조합 운동의 불모지였던 농촌에서 70년대 초부터 상호금융과 생활물자사업을 실행해 이들 협동조합의 기능을 수행함으로써 우리나라 협동조합 운동의 구심체적 역할

7) 농협인력개발원, 전게서, 1995, pp.129-133

을 할 수 있었다. 이렇게 되기까지에는 농협 임직원들의 끊임없는 노력이 있었는바, 특히 종합농협 발족초기의 이름뿐인 이동조합을 읍면단위로 합병하고 신규사업을 개발 도입하는 등 그동안 농협의 육성과 발전을 위해 기울였던 임직원의 헌신적인 노력이 오늘날 농협발전의 뿌리가 되었다고 할 수 있다.

2) 하향식 조직으로 발전

우리나라의 농협은 하향식으로 조직되어 상향식으로 발전하여 왔다. 농협 설립 당시인 50년대와 60년대 초 우리나라는 농협의 구성원이 되는 농민들이 협동조합의 필요성을 절감할 만큼 주체 의식을 가지고 있지 못하였다. 또한 농촌은 극도로 피폐되고 만성적인 식량부족으로 어려움을 겪고 있었기 때문에 정부 주도로 협동조합 조직을 단기간에 만들어 농촌경제를 하루 빨리 희생시키고자 하였다. 따라서 농협은 농협법이 먼저 제정된 후 이에 의해 중앙회가 만들어 지고 이동조합이 조직되어 중앙회를 정점으로 하는 하향식 조직이 이루어지게 되었다. 그 후 농협은 단위조합합병을 통한 경영기반 구축, 중앙회 업무의 단위조합 이관, 자체사업의 개발, 조합원교육을 통한 주인의식 고취 등을 통해 사업추진의 자율화와 조직운영의 민주화를 위한 노력을 계속 경주해 왔다.

3) 종합농협의 체제

농협은 1961년 구 농협과 농업은행이 통합하여 종합농협 체제로 발족하여, 1980년까지는 단위조합-시군조합-중앙회의 3단계 조직 체계를 갖추고 있었다. 종합농협의 성과로는 ①농민 조합원이 조합에 와서 필요한 용무를 한번에 마칠 수 있고 ②조합이 종합적인 측면에서 농가경제를 파악할 수 있기 때문에 자금지원이 효과적으로 이루어질 수 있으며 ③신용사업과 경제사업이 유기적으로 연계되고 그에 다시 지도사업이 결부됨으로써 각 사업이 상승적으로 신장될 수 있고 ④경제사업이 추진이 가능하며 ⑤막대한 지도사업비를 내부에서 조달할 수 있다는 점 등을 들 수 있다. 그러나 80년대 이후 읍면단위로의 단위조합 합병, 상호금융 등 신규사업의 도입, 대 농민 업무의 단위조합 이관 등으로 시군조합의 기능은 점차 약화되고, 계통조직 간의 기능중복현상이 나타나기 시작하였고, 교통·통신의 발달로 도시와 농촌간의 시간적·공간적 거리가 크게 단축되고 농촌지역에도 농협과 경쟁이 되는 각종 사업체가 다수 진출하기 시작하였다. 이

에 따라 농협은 계통조직 간의 운영의 효율성을 높이고 경쟁력을 강화하기 위해 1980년 말을 기하여 3단계 조직을 단위조합-중앙회의 2단계 조직으로 개편하였다.

4) 정부 정책사업의 대행기관

우리나라 농협은 정부 정책사업의 대행기관으로서 역할을 해왔다. 농협의 설립이 농민의 자발적인 의사보다는 피폐해진 농촌경제를 하루 빨리 희생시켜야 한다는 정책의 지에 의한 것이었기 때문에 농협은 처음부터 정부와 긴밀한 관계를 맺을 수밖에 없었다. 이 때문에 농협은 농업자금과 영농자재의 공급뿐만 아니라 농산물가격 안정사업, 양곡수매, 농산물 생산지도 등 농업정책의 목표를 달성하기 위한 정책사업을 대행하여 왔다.

정책사업은 농협의 입장에서 보면 물량의 조달과 공급이 정부책임 하에 이루어지므로 사업이 안정적이며 농협은 대행 수수료를 받고 그 수익을 조합원에게 환원해 줄 수 있는 효과가 있었고, 농협은 이러한 정책사업으로 사업량을 확대하여 경영기반을 다질 수 있었다. 또한 정부의 입장에서 보면 농업용자재의 생산과 배분, 농산물 가공과 유통, 농업자금의 공급 등을 이윤 추구를 목적으로 하는 민간기업에 맡길 경우 불공정거래가 발생되거나 독점력 행사로 농민이 피해를 입을 가능성이 크다고 판단하여 정책사업을 추진할 경우 농협을 지원하게 되었다.

우리나라 농업과 농촌의 현실을 고려해 볼 때 정부와 농협은 종전보다 더욱 긴밀한 협조 체제를 유지하는 것이 필요하다. 국제화, 개방화 등으로 무한경쟁의 시대에 들어선 우리 농업, 농촌, 농민을 살리기 위해 정부는 농협에 대한 재정적, 제도적 지원을 계속 확대해 나가야 할 것이며, 농협은 농민 조합원에게 실익이 되는 정책사업은 이를 적극 지원하고 수행해 나가야 할 것이다.

5) 농협중앙회

우리나라 농협의 연합 조직인 중앙회는 다른 나라의 경우와는 다른 기능을 갖고 있다. 서구에서는 대개 연합조직이 사업을 직접 수행하기 보다는 지도, 교육, 조사, 홍보, 국제협력, 농정활동 등에 치중하고 있으며 사업을 한다 해도 그 회원조합이 전문 협동

조합 체계이기 때문에 단일의 사업만을 할 수 밖에 없다. 이에 비해 우리나라 농협은 연합회인 중앙회가 종합농협 체제로 되어 있을 뿐만 아니라 사업을 직접 수행하는 조직으로 되어 있다.

종합농협 발족 당시 중앙회는 구 농협과 농업은행의 조직과 시설을 그대로 인수받았기 때문에 사업수행 능력이 있었으나 단위 조합은 영세하였기 때문에 70년대 초까지만 해도 대부분의 사업은 시군조합과 중앙회를 중심으로 이루어졌다. 또한 단위조합은 필요한 자금을 자체적으로 조달하기 어려웠기 때문에 중앙회가 그 부족 자금을 조달하여 공급해 주지 않을 수 없었으며 정부로부터 공급받는 각종 정책자금을 효율적으로 관리하기 위해서도 중앙회의 역할이 크지 않을 수 없었다. 이밖에 구매·판매 사업의 경우에도 계통사업으로 추진하는 것이 유리한 점이 많았기 때문에 중앙회가 사업을 직접 수행해 왔다.

특히 우리나라의 경우 중앙회의 신용사업은 은행법에 의한 업무를 직접 취급한다는 점에서 다른 나라와의 차이가 많다. 일본 농협의 중앙단위 신용사업 연합회인 농림중앙금고나 독일의 협동조합 중앙은행의 경우 이들은 단지 회원조합이 예치한 여유 자금의 운용 기능만을 수행할 뿐 우리나라와 같이 중앙회가 자체적으로 도시에서 자금을 조달하여 농촌에 공급하는 기능은 수행치 않는다⁸⁾.

8) 김영사, 한국농업의 21세기 전략, 1993, p.95

제3장 농협 경영환경의 변화

제1절 농산물 수입개방에 따른 농협 역할의 변화

1. WTO 뉴라운드 농업협상

국민의 먹을거리를 담당하고 있는 농업부문은 각국 공히 정치적으로 민감할 분야일 뿐만 아니라 수출국과 수입국의 입장차이가 워낙 큰 관계로 의견대립이 치열한 부문이다. 수년간 지속되어 온 WTO 농업협상은 현재 주요 농산물 수출국들이 주도하고 있는 가운데 종래 수입국들은 방어적인 입장에서 협상에 임해 오고 있다. 최근 들어서는 농업의 공익적이고 다원적 기능을 협상에 확대 반영해야 한다는 필요성을 적극 주장하고 있다. 농업의 다원적 기능에 대해서 살펴보면, 1996년 로마에서 개최된 FAO세계 식량 정상회의 결과 채택된 로마 선언문에 농업의 다원성을 명문화하고 있는바, 그 내용은 다음과 같다⁹⁾.

1) 식량안보적 특성:

식량안보를 위한 국별 행동을 보완하고 강화시킬 효과적인 국제적 노력을 필요로 한다는 것

2) 농업의 다원 기능적 성격:

농업의 다원 기능적 성격을 감안하여, 참여적이고 지속가능한 식량·농업·수산업 그리고 농촌개발 정책과 시책을 추구할 것

그리고 1998년 3월 OECD각료급 농업위원회에서도 FAO의 세계 식량 정상회의에서 선언한 '농업의 다원적 기능'을 공동선언문에 채택하였다. 그 내용은 농업활동이 식량 및 섬유 공급이라는 기초적 기능 이외에도, 자연경관을 만들고 경지보전, 재생 가능한 자연자원의 지속 가능한 경영, 생물 다양성의 보존 등 환경적 편익을 제공하며 그리고 많은 농촌지역의 사회경제적 활력에 기여한다는 것이다. 이 때문에 농업·식량 분야

9) 기문사, 21세기협동조합, 1997, p.128

정책은 농업의 다원 기능적 성격을 통해 고용효과의 창출을 포함하여 농촌지역의 사회경제적 발전에 기여하고 국가 및 세계 수준의 식량안보에 기여하는 것이 보장되도록 해야 한다는 점을 강조하고 있다.

반면에 수출국들은 다른 어떤 분야보다도 농업분야에서 보조금 감축과 시장개방에 적극적인 입장이며, 농산물도 일반 공산품과 같은 수준으로 시장이 개방되어야 하고 무역장벽도 철폐되어야 한다고 강력하게 주장하고 있다. 전반적인 협상여건을 볼 때, 농업분야에서도 자유무역과 시장경제의 원리를 확산해 나간다는 목표 아래 UR협상과 마찬가지로 보조금의 삭감과 시장개방 확대가 협상의 핵심이 될 것으로 예상된다.

이러한 상황 속에서 농산물 주요 수출국들은 UR협상의 효과가 미미하다고 보고 농산물도 공산품과 같은 수준으로 무역장벽을 낮추고 모든 보조금은 궁극적으로 철폐되어야 한다고 주장하는 등 획기적인 개혁조치를 요구하고 있다. 그리고 고율관세의 대폭 감축, 국영무역제도의 개선, 수출보조의 철폐 등을 주장하는 한편, 정기적인 각료모임을 통해 자신들의 입장을 통일하고 결속력을 강화해 나가고 있다.

한편 국내에서는 개방화·자유화·세계화에 대한 부정적인 인식과 긍정적인 시각이 충돌하는 상황을 맞고 있다. 농업은 효율성이 낮아 국가경제에 부담을 준다는 주장 및 비교우위론적인 시각이 고개를 들고 있는가 하면, 생산자단체인 농협·축협 및 농업인단체 등을 중심으로 농업의 어려움과 식량안보의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 상황 속에서 우리의 농업은 1992년부터 7년간 추진되어 온 42조 원 규모의 구조개선사업의 투융자 시책에도 불구하고 아직도 영세 가족농업 한계를 벗어나지 못한 채 장기적인 구조개혁을 필요로 하는 개도국의 수준에 머물러 있으며, IMF 금융위기 이후 농촌경제의 어려움은 가중되고 있다.

이러한 사정으로 우리나라는 OECD에 가입하면서도 농업부문만은 개도국의 지위를 인정받았으나, 1997년에 OECD에 공식 가입함으로써 국제통상 무대에서 더 이상 개도국의 지위에 있지 않다고 인정하는 추세이다. 그러나 현재 우리나라의 식량자급률이 30%수준에 머물러 있고, 남북한이 대치되어 있는 특수한 상황과 북한의 식량난이 심

각하다는 점을 호소하여 국제적 여론을 유리하게 조성해 나가야 할 것이다. 이러한 우리나라의 농업 상황을 이들 개도국에 충분히 설득시켜 지지를 확보함으로써 농업부문에 있어서 개도국 지위를 계속 유지해야 할 것이다. 이와 동시에 만약 중국이 WTO에 가입하게 될 경우를 대비하여 쌀 관세화 유예조치 문제를 중국과 함께 대처해 나갈 수 있도록 사전에 충분한 전방위적 공조체제를 구축해 나가는 것도 매우 중요한 과제라고 판단된다.

2. 한 칠레 자유무역협정 체결의 영향

자유무역협정(FTA)이란 경제통합의 한 형태로, '체약국간에 실질적으로 모든 교역에 있어서 관세 및 기타 비관세 장벽들을 제거하는 것'으로 정의할 수 있다. 또한 동 자유무역협정의 효과로는 체약국간의 무역장벽 철폐로 인해 역내교역이 증대되는 무역창출 효과와 기존 제3국과의 교역이 체약국과의 교역으로 전환되는 무역전환효과가 있으며, 투자의 자유화로 인한 직접투자 증대 효과 등이 있다.

한국은 최근 세계적인 지역주의의 심화·확대 흐름 속에서 안정적인 수출시장 확보 및 투자유인 효과를 증대하고 경제적 이해관계 공유를 통한 정치적 동반자 관계 형성을 위하여 FTA를 대외경제정책 수단의 하나로 활용하게 되었다. 또한 한국의 첫 FTA 대상국으로서 칠레는 원·부자재 위주로 수출함으로써 산업구조가 한국과 보완적이다. 또한 칠레는 중남미 대부분의 국가 및 캐나다, 멕시코 등과 FTA를 체결하여 지역거점으로 활용가능성이 매우 높으며, 한국은 칠레의 FTA체결경험을 흡수할 수 있다는 장점이 있다.

한편, 칠레와 FTA 타결로 한국경제에는 상당한 이익이 있을 것으로 기대된다. 정인교(1999)의 연구결과에 따르면, 韓·칠레 FTA로 인한 연간 후생수준 증가액은 약 9억 6,000만 달러가 되는 것으로 추산된다. 양국간 FTA로 가장 큰 혜택을 보게 될 품목은 자동차, 가전제품 등이 될 것으로 보이며, 반면 수입증가율이 가장 높게 나타나게 될 품목으로는 구리 및 구리 가공제품 등이 될 것으로 추정된다.¹⁰⁾ 이 연구결과는 인근

10) 대외경제정책연구원, 한 칠레 무역협정 경제적 효과, 2000, p.27

남미지역으로의 시장 확대가능성이나, 서비스 등 상품이외 분야의 효과는 고려되지 않은 것이므로 실제 효과는 더욱 더 클 것으로 예상된다.¹¹⁾

<표 1> 한국 제품의 칠레수입시장 점유율

구분	전품목 무관세화	농업부문 관세인하	농업부문 제외
후생수준(억달러)	9.6	9.6	9.5
수입물가(%)	-0.001	0.001	0.001
GDP(%)	0.01	0.01	0.01
對칠레수출(억달러)	6.6	6.6	6.6
對칠레수입(억달러)	2.6	2.5	2.4
對칠레 무역수지(억달러)	4.0	4.1	4.2

자료 : 한국무역투자공사, 1999

일반적으로 자유무역협정 체결 대상국가를 선정하기 위해서는 다음과 같은 여러 가지 사항들을 고려해야 할 것이다.

- 상대국의 무역 및 투자시장 규모
- 양국 산업간의 상호보완성
- 상대국이 지역에서 차지하는 비중
- 한국과의 FTA체결의사
- 정치, 사회적 변수

이상과 같은 점을 고려해 볼 때, 한국의 첫 FTA 대상국으로서 칠레를 선정하게 된 것은 상호보완성이 크게 고려되었기 때문이다. 우선 무역과 투자 면에서의 효과만 보면 미국이나 일본·중국 등 동북아권 또는 EU 등과 FTA를 체결하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 상기국가들과의 FTA체결시 한국산업과의 상호보완성 여부에 대한 심층검토가 선행되어야 하고 국내 취약산업에 대한 구조조정 방안 마련이 FTA 이전에 선행될 필요가 있다. 예를 들면, 지금 당장 미국과 FTA를 체결한다면 농업부문이, 일본과는 대부분의 제조업이 크게 영향을 받을 수 있으므로 이러한 취약산업에 대한 구

11) 대외경제정책연구원, 상계서, 2000, p.54

조조정 방안 마련이 FTA추진보다 선행될 필요가 있다.

칠레·캐나다 FTA에서는 양국 모두 국내 영향이 크거나 민감한 품목에 대해 UR에서와 같은 관세할당 제도를 유지하고 쿼터물량을 초과하는 수입에 대해서는 고율의 관세를 부과하는 방식을 채택하고 있어 향후 한국이 추진하는 FTA에서도 참고할 가치가 크다. 관세 인하에 있어서도 민감정도에 따라 캐나다 10개 등급, 칠레 16가지 등급으로 나누어 감축하는 방식을 도입하고 있다. 또한 캐나다는 관세의 감축률이나 최소 관세 감축폭을 제시함으로써 관세인하의 방식을 다양화하였으며, 칠레도 장기간에 걸쳐 점진적으로 관세를 인하하고 있다.¹²⁾

한국도 칠레와의 FTA 추진과정에서 국내에서 생산되지 않거나, 칠레가 수출능력을 구비하지 못한 품목에 대해서는 적극적으로 개방화를 추진하되, 취약품목에 대해서는 국내 산업에 미치는 영향을 적절히 고려하여 ① 관세철폐 유예기간의 도입, ② 장기간의 관세철폐 이행기간의 확보, ③ 관세철폐 유예기간의 도입, ④ 기존 관세할당제도의 활용, ⑤ 일부 품목에 대한 계절관세 도입 등으로 양허안을 작성함으로써 충격을 최소화하였다.

<표 2> FTA체결시 기대효과

세탁기	냉장고	냉연강판	자동차 배터리	오디오테이프	합섬직물	비디오테이프	자동차
73.1	66.3	62.4	55.3	43.7	48.8	37.8	26.2

자료 : 정인교, 1999

양국간 FTA 체결로 한국의 對칠레 수출은 6.6억 달러 증가하고, 수입은 2.6억 달러 증가하여 對칠레 무역수지는 약 4억 달러 정도 개선될 것으로 나타났다. 양국간 FTA 체결로 한국이 칠레에 가장 많이 수출하게 될 품목은 일본과 경쟁중인 자동차 (시장점유율 일본 1위(36%), 한국2위(26%))를 비롯하여 칠레산과 경쟁관계에 있는 전자렌지 ((한국1위(69%)), 세탁기(1위(65%)), 냉장고 (칠레 1위, 한국2위(31%)) 등의 가전제품,

12) 대외경제정책연구원, 상계서, 2000, p.92

자동차 타이어 및 배터리(한국1위), 섬유(한국1위), 엘리베이터(한국1위), PVC(한국1위) 등이 될 것으로 추정된다.

한국의 對칠레 수입증가의 대부분은 구리 및 구리가공제품 등 비철금속이 될 것으로 보이며, 이들 부분이 韓·칠레 FTA로 가장 많은 영향을 받는 한국의 제조업이 될 것으로 보인다. 칠레는 지하자원이 풍부한 국가인데, 특히 구리에 있어서는 매장량, 생산 및 수출 세계 제1위의 위치를 차지하고 있으며, 칠레 총수출의 약 절반을 차지하고 있다.

3. 농산물 수입개방과 농협의 역할

WTO 뉴라운드체제 출범과 한 칠레 자유무역 협정비준 등 우리의 농업과 농촌은 대외적으로 무한경쟁시대에 돌입하였다. 그동안 정부는 농업을 육성하고 경쟁력을 강화하는 노력을 하여 왔으나 변화하는 농업환경에 충분히 대처할 만한 농촌을 만들지 못한 것 또한 사실이다. 농업부문의 위기는 그 영향이 농촌과 농민에게만 미치는 것이 아니라 그 파급효과는 국민모두에게 돌아간다는 점에서 농정개혁과 농협개혁은 크나 큰 과제가 아닐 수 없다. 따라서 우리 농업의 위기를 타개하기 위해서는 농민의 조직인 농협의 역할은 그 어느 때보다도 중요하다고 할 수 있다.

우리나라 농협은 1961년 종합농협으로 탄생되어 농업인의 권익과 경제적 지위향상을 위한 정부의 정책대행기관으로서 많은 역할을 담당해왔다¹³⁾. 그러나 우리나라 농협은 정부의 보호 속에서 안주해온 것 또한 사실이며 다른 산업에 비해 비효율적인 운영을 해왔다. 그동안 농협은 엄청난 조직과 인력, 시설을 보유할 만큼 크게 성장해왔지만 지역농협에 대한 조합원의 참여와 이용을 바탕으로 조합원의 사회경제적 권익실현 등 협동조합 본래의 역할 수행이 매우 미흡했던 것 또한 사실이다.

농협의 경쟁력 향상을 위해서는 농협을 둘러싼 경영여건의 변화에 능동적으로 대처하지 않으면 안 될 것이다. 농업이 개방화되고 있는 국내외적 여건의 변화 속에서 경

13) 농협중앙회, 더불어 사는 협동조합운동, 1997, p.47

쟁력을 갖춘 농업으로 거듭 나가게 하는 것은 무엇보다도 농민과 농협 조합원의 생존이 걸린 문제라 할 수 있기 때문이다. 농가의 경영능력을 배가시키고 조합원의 복지증진과 지역농업개발을 위해서는 농협이 가장 중추적 역할을 해나가야 해결될 수 있다. 농협이 당면한 시급한 과제들을 요약하면 다음과 같다¹⁴⁾.

- 1) 고품질의 안전 농축산물 생산 지원 강화
- 2) 농축산물 유통 혁신
- 3) 선진국 수준의 지도금융체제 확립
- 4) 농촌복지사업과 농촌사랑운동 적극 추진
- 5) 지역농업 발전대책 추진

제2절 농촌지역의 경영여건의 변화

1960년대 이후의 공업화로 인해 국가경제에서 농업의 비중은 현저하게 감소하고 있다. <표 3>에서 보는 바와 같이 국민 총생산액 중 농업이 차지하는 비중은 1980년 14.8%에서 2000년 4.6%로 감소하였으며, 총 인구중 농업인구 점유율도 1980년 28.4%에서 2000년 8.7%로 급격하게 감소하였다.

<표 3> 농업생산 및 농업인구 추이

구분	국민총생산(10억)			농업인구(천명)		
	전산업	농림어업	점유율(%)	총인구	농업인구	점유율(%)
1980	37,788	5,606	14.8	38,124	10,827	28.4
1985	81,312	10,233	12.6	40,806	8,521	20.9
1990	178,796	15,212	8.5	42,869	6,661	15.5
1995	377,349	23,353	6.2	44,851	4,851	10.8
2000	517,096	23,867	4.6	47,275	4,032	8.7

자료: 통계청, 한국통계연감, 각년도

또한 도농간의 소득격차와 삶의 질의 차이 때문에 농촌의 이농현상이 지속되고 있는

14) 농협중앙회, 농협연감, 2004, pp.33-38

가운데 2003년말 우리나라의 전체 농업인구는 353만명으로 매년 큰 폭으로 감소하고 있다. 연령대별 농업인구 구성비를 보면 60세 이상의 비율이 2003년 39%에 달해 농업인구의 고령화 현상이 뚜렷하게 나타나고 있다.

<표 4> 연령별 농업인구

(단위: 천명, %)

구분	농업인구	연령별 농업인구			
		40세 미만	40대	50대	60세 이상
1990	6,661(100)	3,576(53.7)	787(11.8)	1,111(16.7)	1,187(17.8)
1995	4,851(100)	2,142(44.1)	587(12.1)	867(17.9)	1,255(25.9)
2000	4,031(100)	1,490(36.9)	532(13.2)	676(16.8)	1,333(33.1)
2001	3,933(100)	1,362(34.6)	512(13.0)	636(16.2)	1,423(36.2)
2002	3,591(100)	1,157(32.3)	472(13.1)	590(16.4)	1,372(38.2)
2003	3,530(100)	1,102(31.2)	471(13.4)	580(16.4)	1,377(39.0)

자료: 통계청, 농업기본통계, 각년도

<표 5> 전·겸업별 농가호수

(단위: 천호, %)

구분	총농가	전업농가	겸업농가			
			계	1종겸업농가	2종겸업농가	
1995	1,501	849	652	277	374	
2000	1,383	902	481	225	257	
2001	1,354	884	469	162	308	
2002	1,280	862	418	139	279	
2003	1,264	813	451	145	306	
2003/2002	-1.3	-5.7	8.0	4.5	9.7	
구성비	2002	100.0	67.3	32.7	10.9	21.8
	2003	100.0	64.3	35.7	11.5	24.2

자료: 통계청, 농업기본통계, 각년도

이와 같은 농업의 비중 감소와 농업인구 및 조합원의 고령화는 우리 농업의 국제 경

쟁력을 약화시키고 농협의 운영을 어렵게 하는 요소가 되고 있다. <표 6>에서 알 수 있는 바와 같이 2003년 식량작물의 생산량은 500만 4천톤으로 매년 크게 감소하고 있다. 이러한 상황 속에서 우리나라의 식량자급율은 2000년 현재 29.7%로 하락하였고, 농가부채도 2,021만원으로 급증하였다.

<표 6> 연도별 식량작물 생산 동향

(단위: 천ha, 천톤)

구분	합계		미곡		맥류		두류		서류		잡곡	
	면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량
1999	1,327	6,000	1,066	5,263	77	241	108	139	48	268	29	89
2000	1,318	5,911	1,072	5,291	68	163	107	134	46	248	25	75
2001	1,334	6,200	1,083	5,515	92	272	99	140	37	205	23	68
2002	1,300	5,596	1,053	4,927	81	218	99	135	39	231	28	85
2003	1,236	5,004	1,016	4,451	65	168	95	121	34	183	25	81

자료: 농림부, 2003년 작물통계

우리 농촌의 어려움은 농가소득에서도 잘 나타나 있다. <표 7>에서 알 수 있는 바와 같이 도시와 농촌의 소득수준을 비교해 보면 2003년 농가소득은 도시근로자 가구소득의 76.2%에 불과하였다.

<표 7> 농가와 도시근로자가구의 소득 비교

(단위: 천원, %)

구분	농가소득	도시가구 소득	상대 소득비율
1995	21,803	22,933	95.1
2000	23,072	28,643	80.6
2003	26,878	35,280	76.2

자료: 통계청, 2003 농가경제통계 및 2003 도시가계연보

제3절 지역농협의 조직과 경영여건

한국 농업은 UR협상과 WTO 출범으로 농산물의 수입개방화가 진전됨에 따라 급속도로 경쟁력이 약화되고 있다. 계속된 석유가격 상승과 IMF체제이후의 환율상승으로 영농자재의 상승이 계속되었고 이에 따라 농업 경영의 비용이 증가되고 있다.

또한 장기적인 경기 침체의 여파로 인한 도시가구의 소득감소와 함께 농산물 소비가 감소하였다. 이와 같은 경기침체로 인한 소득감소는 화훼, 과일, 농산물 가공식품의 수요를 감소시켜 농가의 구매력 감소로 이어지고 있다. 즉 비료, 농약, 사료, 농기계 등 영농자재의 공급규모가 축소되어 농협의 경제사업 규모도 축소되고 있다. 뿐만 아니라 값싼 농산물의 수입으로 인해 조합원들의 소득감소와 경쟁력 약화의 악순환이 계속되고 있으며, 더욱이 외국 유통업체의 국내진입 확대에 따라 농산물 유통부문의 경쟁력이 심화되어 지역농협의 경제사업을 더욱 위축시키는 요인으로 작용하고 있다.

한편 지역농협의 신용사업은 경기악화로 인한 기업도산 및 실업증가로 연체채권이 증가하고 있고 가계 및 기업의 자금수요 감소로 인한 대출금 감소, 주식 및 채권시장의 불안정, 신용 리스크 증대 등 자금운용의 어려움으로 인해 경영난이 가중되고 있다.

1. 지역농협의 조직

농협의 조직은 초기에는 리동단위조합, 시군조합, 농협중앙회의 3단계로 이루어져 있었으나 1981년 시군조합이 중앙회와 시군지부로 전환됨으로써 현재에는 지역조합과 중앙회의 2단계 형태로 이루어져 있다. 지역조합은 구역 안에 주소나 사업장이 있는 농업인이 출자하여 조직한 법인이다. 또한 품목조합은 전문화된 농업에 종사하는 농업인이 조직한 법인으로 농업계와 축산계, 인삼계로 구분된다.

회원조합의 수는 1963년 21,239개였던 리동단위 조합이 1968년에 16089개소로 감소하였고, 1972년 1549개의 읍면단위조합으로 통합이 되었다. 그 후 단위조합 간 합병이 꾸준히 이루어져, 2003년 말 현재 전체 조합의 수는 1,335개이며, 지점과 지소는 2,677

개가 있다.

<표 8> 계통별 조합의 본지소 현황

(단위: 개)

구분	지역조합				품목조합					
	지역농협		지역축협		농업계		축산계		인삼계	
	본소	지소	본소	지소	본소	지소	본소	지소	본소	지소
2001	1,128	2,019	145	503	49	108	47	126	14	7
2002	1,124	2,008	139	431	49	109	40	90	14	6
2003	1,116	2,032	130	440	49	113	27	86	13	6

자료: 농협중앙회, 농협연감, 2004

우리나라의 지역농협은 지역간 불균형 등으로 인해 <표 9>에서 볼 수 있는 바와 같이 조직체계나 사업능력에 있어서 지역적으로 큰 차이를 보이고 있다.

<표 9> 지역농협의 현황

	평균	최고	최저
조합원수(인)	1770	16,622(전남 순천)	344(서울 경서)
직원수(인)	33	256(전남 순천)	5(전북 옹포)
납입출자금(백만원)	847	6,905(전남 순천)	90(경북 예안)
자기자본(백만원)	3170	24,071(전남 순천)	-15,324(인천 부평)
총자산(백만원)	78972	653,896(전남 순천)	7,661(경북 예안)
고정자산(백만원)	4907	38,965(제주 제주시)	80(경북 예안)
예수금잔액(백만원)	56410	503,600(인천 남인천)	5,705(경북 예안)
판매사업(백만원)	8342	55,887(제주 제주시)	827(경남 마천)
구매사업(백만원)	2555	18,045(전남 순천)	17(서울 영등포)
공제유효계약고(백만원)	38373	325,761(전남 순천)	4,359(전북 황산)
공제료(백만원)	3838	47,068(광주 남광주)	223(전북 상관)
조수익(백만원)	2327	17,969(전남 순천)	-2262(경남 양산)
이용고 배당(백만원)	21	337(경남 마산)	0
순손익(백만원)	129	3,865(대전 서부)	-5,971(인천 부평)

자료: 농협중앙회, 지역농협 경영계수 요람, 2001

중앙회는 지역조합과 품목조합의 공동이익 증진 및 발전을 도모하고 있으며, 농협법에 따라 교육지원부문, 신용사업부문, 농업경제사업부문, 축산경제사업부문으로 나뉘어 독립사업부제로 운영되고 있다.

<표 10> 중앙회 사무소 현황

(단위: 개)

구분	지역본부	시군지부	지점·출장소	경제사업장	기타	계
2001	16	156	711	41	25	949
2002	16	156	710	52	11	945
2003	16	156	724	31	33	960

자료: 농협중앙회, 농협연감, 2004

한편, 2003년 말 현재 농협의 전체 직원 수는 6만 6,953명으로서 이중 조합직원은 5만 1,574명이고 중앙회 직원은 1만 5,379명이다. 반면 2003년도 지역농협의 조합원 수는 전년 대비 9,633명이 감소하여 201만 2,295명으로 직원의 수는 조합원 30명당 1명에 달하고 있다¹⁵⁾.

농협은 조합원 상호간의 협동을 촉진하고 농업생산성 향상과 협동조합 운동을 활성화하기 위해 영농회, 부녀회, 작목반 등 조합원 조직을 육성하고 있다. 2003년말 현재의 조합원 조직 현황을 살펴보면 다음의 <표 11>과 같다.

<표 11> 조합원 조직 현황(2003년)

(단위: 개, 명)

구분	영농회	부녀회	작목반
조직 수	41,053	41,068	16,842
회원 수	1,833,856	1,319,410	365,577

자료: 농협중앙회, 농협연감, 2004

15) 농협중앙회, 전게서, 2004, p.106

2. 지역농협의 경영여건

지역농협의 경제사업 규모는 2003년 현재 17조 4,637억원으로 전년 대비 4.3% 증가하였다. 경제사업의 실적을 부문별로 보면 판매사업이 전체의 53.6%를 차지하고 있다.

<표 12> 경제사업 실적

(단위: 억원, %)

구분	2002		2003		증감률
	금액	구성비	금액	구성비	
판매	91,320	54.5	93,628	53.6	2.5
구매	26,952	16.1	28,050	16.1	4.1
마트	26,427	15.8	27,963	16.0	5.8
가공	19,152	11.4	21,656	12.4	13.1
기타	3,600	2.1	3,340	1.9	△7.2
합계	167,451	100.0	174,637	100.0	4.3

자료: 농협중앙회, 2003 조합경영계수요람

한편 신용사업부문에서는 예수금 평잔이 약 82조로 매년 증가하고 있으며, 조합수의 감소로 조합당 예수금 평잔도 매년 큰 폭으로 증가하고 있다.

<표 13> 신용사업 실적

(단위: 억원, %)

구분		2002	2003	증감률
예수금	평 잔	736,698	818,830	11.1
대출금 (평잔)	총대출금	562,553	638,271	13.5
	상호금융대출금	447,195	531,004	18.7
수입공제료		41,324	39,188	△5.2

자료: 농협중앙회, 2003 조합경영계수요람

이와 같은 경제사업과 신용사업의 꾸준한 성장으로 지역농협의 매출총이익은 매년 성장하고 있으나, 이것은 한계상황에 이른 조합을 폐쇄하는 등 구조개선의 노력이 성과를 거두고 있기 때문이라고 할 수 있다. 지역농협은 금융자유화와 외환위기로 인해 금융기관의 퇴출, 외국의 저금리자본의 유입, 초대형 은행으로의 인수 합병 등 금융환

경의 변화와 함께 경영여건이 악화되어 합병을 통한 구조조정의 압박을 받아 왔다. 특히 최근 들어 이러한 합병의 추세는 더욱 더 가속화되고 있는 추세이다. 1999년 이후 합병추진 현황을 살펴보면 <표 14>와 같다.

<표 14> 지역농협의 합병 추이

연도	1999	2000	2001	2002	2003	합계
소멸조합 수	73	0	5	17	24	119

자료: 농협중앙회, 합병업무편람, 2003

<표 15> 조합구조개선 현황 (2003년말)

(단위: 개)

구분	대상조합수	추진완료	추진중
채무구조개선	156	81	75
합병	49	45	4
계약이전	11	11	-
적기시정조치 유예	4	4	-
합계	220	141	79

자료: 농협중앙회, 농협연감, 2004

농협은 농업인 조합원에 대한 이익을 증대시키기 위해 조합의 자립경영기반 구축과 부실조합의 구조개선을 위해 부실조합 대상 기준을 강화하고 조합구조개선법에 따라 강도 높은 구조조정을 추진하고 있다. 적정시정조치 대상조합의 구조개선 현황을 살펴보면 2002년과 2003년 사이에 자체 경영정상화가 불가능한 45개 조합이 합병으로 정리되었으며, 11개 조합은 계약이전 및 청산을 통한 퇴출을 실시 중에 있다. 이러한 노력을 기울인 결과 2001년 조합구조개선법이 시행된 이후 2003년 말까지 131개소의 신용점포 등 지사무소가 통폐합되었으며, 866억원의 고정자산 처분과 1,150명의 인력이 감축되었고, 317억원의 경비절감 효과를 거둔 것으로 밝혀졌다.

제4장 농협의 조직 갈등과 조합원 참여

제1절 지역농협의 조직 갈등

1. 농협조직에 대한 정체성 논의

1) 자율경영과 책임경영의 대립

협동조합은 경제적 약자들이 그들의 경제활동을 협동적으로 수행함으로써 자신들의 사회적 지위를 높일 목적으로 만든 조직체이다. 우리나라 협동조합은 그동안 정부의 지원하에 발전함에 따라 정부에 의한 중앙회장 및 조합장 임명제가 유지되는 등 하향식 조직으로 정부 농정의 대리인의 역할에서 벗어나지 못하였다. 비록 1988년부터 실시된 조합장 직선제로 새로운 전기를 마련하였다고는 하나 여전히 신용사업 중심의 경영으로 협동조합 본연의 임무에 소홀하다는 비판이 끊이지 않고 있다. 이와 같은 농협의 제한된 자율경영과 책임경영은 조합원의 갈등요인으로 작용하여 왔다.

2) 협동논리와 시장논리의 대립

협동논리를 주장하는 사람들은 협동조합의 사업은 생산자, 소비자를 만족시킬 수 있는 공익성이 우선되어야 하므로 생산자는 원하는 값을 받을 수 있어야 하고 소비자에게는 저렴한 가격으로 제공할 수 있어야 한다고 한다. 그러므로 협동조합의 사업을 수익성 위주로 생각하는 것은 생산자, 소비자 모두에게 만족을 주지 못하게 되므로 협동조합정신에 어긋난다는 것이다.

반면 시장논리를 우선하는 사람들은 협동조합도 하나의 경영체로서 경영체가 생존하기 위해서는 이익이 필요하며 이익의 원천은 생산성이라고 주장한다. 효율적인 사업운영을 통해 이익은 가능하며 적자사업의 경우 특수한 정책사업을 제외하고는 사업존폐를 검토해야 한다는 주장이다. 협동조합의 사업이 이익을 내지 못할 경우 그 결과는

결국 조합원 내지는 소비자에게 돌아간다는 주장이다.

이와 같은 협동논리와 시장논리의 대립 속에서 1995년 국제협동조합연맹(ICA)는 협동조합을 시장경제 체제하에서 조직, 운영되고 있는 하나의 사업체로서 규정하였다. 이것은 세계경제가 개방화되고 기업간의 경쟁이 치열해지는 가운데 협동조합도 사업활동에서 경쟁력을 지니지 못하면 살아나기 어렵다는 위기감이 반영된 것으로 볼 수 있다.

2. 지역농협조직의 갈등 및 분쟁 사례

1) 구미 장천농협

① 발생 원인

- 농협개혁 요구와 조합운영 방식에 대한 불만
- 조합장 선거 후유증으로 인한 갈등
- 노조활동에 대한 조합원 불만

② 농민조합원대표 측 요구사항

- 조합장 급여 제한 및 책임자 중징계
- 직원급여 제한 및 연봉제 실시와 노조해체 요구
- 금리인하 및 정관, 규약 재개정

③ 협상결과

- 조합집행부와 조합원 그리고 노조사이에 갈등과 분열현상을 가져옴

2) 청도 금천농협

① 발생 원인

- 농협개혁을 위한 농민단체의 투쟁적 분위기가 작용됨
- 이사회에서 조합의 민주적 운영 및 조합장 및 직원 인건비 삭감을 요구하였으나

조합이 수용하지 않음

② 농민조합원대표 측 요구사항

- 조합장 보수 삭감
- 간부직원의 연봉계약제 실시와 일반직원 연봉 하향 조정
- 조합장 등 실무자 문책
- 인건비 삭감규모를 감안하여 연차적 구조조정 실시 등

③ 협상결과

- 조합장과 농민연대 대표간 합의서 작성

3) 청도 매전, 운문농협

① 발생 원인

- 대구, 경북지역 농협개혁 분위기 확산과 금천농협 사태의 영향 파급

② 농민조합원대표 측 요구사항

- 조합장 보수 삭감 및 상무 급여조정
- 조합원 대출금리 인하 및 금리조정위원회에 농민대표 2명 참여
- 책임자 총액 연봉제를 계약연봉제로 하며 임직원 학자금 및 경조금 등 삭감

③ 협상결과

- 조합장과 농민조합원 대표간 합의서 작성

4) 경주 천북농협

① 발생 원인

- 사업계획 총회에서 농협개혁 요구와 임직원 인건비 삭감 결의

② 농민조합원 대표측 요구사항

- 임직원 보수 등 인건비 감액을 요구

③ 협상결과

- 임원보수 및 이·감사 출무수당 2003년 수준 동결
- 4급 이상 책임자 연월차수당 50% 삭감

5) 경북 남청송농협

① 발생 원인

- 농민회 등 농협조합원 측이 조합총회에서 농협개혁 및 임직원 인건비 삭감 요구

② 농민조합원 대표측 요구사항

- 보건단련비, 연월차휴가보상금 삭감 폐지
- 업무활동보조비, 자녀학자금, 직원 경조사비 폐지
- 조합원도 직원과 같은 수준의 자녀 학자금 요구

③ 협상결과

- 협상과정에서 조합장이 자살하는 사건 발생
- 직원자녀학자금과 조합원 자녀 장학금을 동일한 금액으로 지급
- 비정규직 상여금 지급
- 직원인건비 1억이상 삭감 후 교육지원사업비 추가 편성

6) 칠곡 가산농협

① 발생 원인

- 인근 장천농협 분쟁의 여파로 농협개혁 및 갈등 분위기 확산
- 조합집행부의 비민주적 조합운영으로 감사 및 영농회장에 대한 사전유대 부족
- 농민조합원 측의 농협개혁 요구에 대한 농민단체의 조직적인 지원 및 연대 강화

② 농민조합원 대표측 요구사항

- 농협개혁 및 고액연봉자 구조조정 실시
- 임직원 연봉을 일정수준으로 인하
- 지도사업 강화 및 상호금융대출 금리인하

③ 협상결과

- 요구사항에 대한 조합측의 수용안을 제시하여 합의

7) 의성 봉양농협

① 발생 원인

- 조합장 낙선자들을 중심으로 조합사업에 대한 비판과 농협개혁 요구
- 하나로마트 등에 대한 무리한 고정 투자

② 농민조합원 대표측 요구사항

- 2003년 결산의 부당성 시정
- 하나로마트 신축 등 부당한 사업 시정
- 직원급여 과다 및 임직원 자녀 장학금 지급현황 공개
- 저온저장고 임대계약상의 문제 등 부당한 사업시정 요구

③ 협상결과

- 임시총회를 재개최하여 논의하기로 함

3. 농협 조직의 갈등과 분쟁의 원인

1) 환경적 요인

농협조직의 외적 분쟁요인으로서 FTA 국회비준 등 농업환경 변화와 개방화 등으로

인한 것으로 다음과 같은 것들을 열거할 수 있다.

- 정부의 농정시책에 대한 불만
- 자연재해으로 농작물 피해 및 각종 가축질병으로 인한 농업 소득 감소
- 농촌경제 환경의 급속한 변화로 농업인 계층의 소외감
- 농민단체들의 농협개혁요구와 개정농협법안에 대한 불만
- 도시화에 따른 농지감소와 영농의 기피현상, 농업의 쇠퇴화
- 개발가능성에 대한 기대심리로 절대농지에 대해서도 비 농민에게 매매
- 농지가격 상승으로 농업생산보다는 농지의 재산적 가치를 중시
- 농지 처분으로 마련된 자금이 농업이외의 산업부문에 투자됨

2) 조직상의 불만 요인

- 조합원과 직원노조의 갈등
- 조합장 등 임원 선거 휴유증과 경영관리 방식에 대한 불신
- 조합 집행부의 비민주적이고 독선적인 업무 운영에 대한 불만
- 조합장과 대립되는 반대세력의 불만
- 노조활동에 대한 중앙회와 조합원의 불만
- 농민단체와의 유대관계 미흡
- 농업인 소득에 비해 임직원의 급여가 과다하다는 불만

농협은 조합원과 이해관계자들의 이러한 다양한 요구들 사이에서 조합원의 욕구를 충족시킬 수 없었다는 점에서 여러 가지 갈등이 비롯되었음을 알 수 있다. 이러한 잠재된 갈등요인들은 농협의 고정투자 부문과 금융사고, 경영수지의 악화로 인해 조합원들의 조합운영에 대한 불만으로 표출된다. 이에 따라 조합원의 예금인출사태가 벌어지고 조합직원과 조합원의 갈등이 표면화되어 온 것이 앞서 살펴 본 여러 가지 사례로부터 확인할 수 있다.

조합원과 조합직원의 갈등을 해결하기 위해서는 협동조합이라고 하는 농협 조직의

특성을 간과하고는 논할 수 없다. 대부분의 갈등 원인은 이해당사자들 상호간의 시각 차이에서 비롯된다. 조합원은 농업의 특수성을 배경으로 직원 노동조합의 제도수정을 요구할 뿐 조합원의 의무와 역할을 간과하고 있고, 조합직원은 농업의 특수성을 인정하지 않고 임금 및 근로조건 등 근로자로서의 권익만을 앞세우는 자세를 보이고 때문이다.

협동조합 노사관계의 특수성은 우선 협동조합이 조합원의 경제적 사회적 문화적 지위향상과 더불어 전 국민에 대한 식량공급 및 농촌경제를 책임지고 있는 경제주체로서 공익성을 띠고 있다. 또한 협동조합이 기업과 다른 점은 경영형태로서의 소유자, 경영자, 이용자가 삼위일체로서 존재하는 점, 기업이 이윤추구를 최상의 목표로 하는데 비하여 협동조합은 조합원에 대한 무한봉사를 지향하는 것이라 할 수 있다.

협동조합 노사관계의 특수성이 있다고 하더라도 직원의 노동자적 성격을 부인할 수 없다. 그러므로 조합원과 직원과의 갈등현상은 시대변화와 주변 환경의 산물이라고 할 수 있다. 그러므로 상호간의 특수성을 인정하고 상호 협력함으로써 전체 이익을 극대화시키는 조직형태를 모색해나가야 한다.

제2절 지역농협 조직개편과 조합원 참여

1. 지역농협의 조직개편과 조합원의 역할

지역농협은 을 둘러싼 내·외적인 환경의 변화 중 중요한 것이 한국 자본주의의 발전이다. 이농과 탈농의 증가, 도시화·겸업화의 진전 등으로 인해 농협의 사업과 조직의 기반이 크게 약화됨에 따라 조합원의 농협에 대한 의존도와 귀속의식이 약화되었고, 작목반, 영농회 등 지역농협의 기간조직이 약화되었으며, 핵심 작목반의 영농조합 법인화 등으로 인해 농민조직의 지나친 분화와 분열·대립이 초래되었다..

70년대 이전까지만 하더라도 대체로 동질적인 영세 소농을 대상으로 한 신용사업,

생산기술보급, 공동구입·공동판매와 같은 농협의 사업들이 상당한 효과가 있었고 농협의 입지도 확고한 편이었다. 그러나 농촌과 도시간의 접근성이 개선되고, 농촌지역으로의 일반기업 및 금융기관의 진출이 늘어남에 따라 일반기업과의 경쟁이 격화되었고 농협의 지위도 점차 약화되게 되었다.

또한 민주화와 지방자치제의 진전에 따라 농협에 대한 정부의 간섭과 규제가 줄어들고, 양곡사업, 비료사업, 정책금융 등 농협의 농정보완 기능이 줄어들어 따라 정부의 지원과 혜택도 줄어들게 되었다. 그 대신 지역농협은 의지 여하에 따라서는 사업의 중심을 지자체와 더불어 지역농업의 진흥과 지역사회의 활성화에 둘 수 있게 되었다.

WTO 체제의 출범과 OECD 가입 등으로 농산물 및 유통시장은 개방되는 반면에 정부의 농산물가격·유통정책은 축소될 수밖에 없어 수급안정 및 유통개선의 주체로서 지역농협은 그 역할의 강화를 요구받고 있으며, 농협 조직·사업의 근본적인 개혁을 필요로 하고 있다. 사업량의 감소에 따른 조수익의 정체, 각 사업부문의 타 업체와의 경쟁 격화로 인한 채산성의 악화, 수익성 악화에도 불구하고 여전히 미흡한 경영의 합리화·효율화, 무리한 고정자본투자와 신용사업에서의 불량채권 발생 등으로 인해 대다수 지역농협의 경영수지가 위기적 상황에 처해 있기 때문이다.

2. 조합원의 의무와 조합원 참여

조합원은 협동조합을 구성하는 구성원으로서, 정관에 제시된 공동목표와 규범에 의하여 행동하고 상호간의 협동을 바탕으로 조합사업에 적극 참여함으로써 자신들의 이익을 최대한 증진할 수 있게 된다. 요컨대 협동조합의 성공여부는 조합원이 조합사업을 얼마나 열성적으로 이용하는가 하는 주인의식과 참여도에 달려 있다고 할 수 있다.¹⁶⁾

조합원이 될 수 있는 자는 “조합구역 안에 주소나 거소 또는 농업경영 사업장이 있는 농업인”과 “영농조합법인 및 농업회사법인으로서 그 주된 사무소를 조합의 구역 안에 두고 농업(축산업)을 경영하는 법인”이어야한다고 정하고 있다. 조합원의 자격으로

16) 농협중앙회, 전게서, 2001, pp.48-51

서 성별, 연령, 종교의 차별을 둘 수 없고 조합원의 자격을 갖춘 농업인이나 법인이면 가입할 수 있다. 또한 조합원의 가입과 탈퇴는 자유이며 조합원의 수에 대한 제한도 없다. 조합원은 다음과 같은 의무를 가진다.

- ①출자의무
- ②경비부담의무
- ③과태금납부의무
- ④손실액부담의무
- ⑤내부질서유지의무
- ⑥조합운영과정 참여의무
- ⑦사업이용의무

3. 조합원의 권리

조합원의 권리는 그 성질상 공익권(共益權)과 자익권(自益權)으로 구분하여 설명할 수 있다. 공익권은 조합원이 관리·운영에 참가하는 것을 주된 내용으로 하는 권리를 말하며, 자익권은 조합원이 조합으로부터 이익을 받는 것을 주된 내용으로 하는 권리이다. 한편 공익권은 행사방법에 따라 단독조합원권과 소수조합원으로 구분하여 설명할 수 있다. 단독 조합원권은 조합원이 단독으로 행사할 수 있는 권리를 말하고, 소수 조합원권은 여러 사람이 공동으로 행사할 수 있는 권리를 말한다.

한편, 조합의 구역 안에 주소 또는 거소를 둔 자로서 그 조합의 사업을 이용함이 적당하다고 인정되는 자는 준조합원이 될 수 있다. 이러한 준조합원제도를 둔 이유는 사업물량의 안정적 유지와 조합시설이용의 극대화 등 조합의 경영안정측면에서 조합원이 아닌 일반지역주민 등에게 사업을 이용토록 하는 것이 유리하기 때문이다.

준조합원은 조합원의 권리 중 공익권을 가지지 않고 자익권만을 가진다. 즉, 의결권·선거권·피선거권·총회소집청구권 등의 권리는 가지지 아니하고 사업이용권·이용고배당청구권·가입금환급청구권만 가진다. 또한 준조합원은 출자를 하지 아니하고

가입금을 조합에 낸다.¹⁷⁾

<표 16> 조합원의 권리

자익권	공익권
<ul style="list-style-type: none"> ① 사업이용권 ② 잉여금배당청구권 ③ 지분환급청구권 ④ 잔여재산분배청구권 	<p>단독조합원권</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 의결권 ② 선거권 ③ 피선거권 ④ 정관 등 서류열람 및 사본교부 청구권 ⑤ 임시임원선임청구권 ⑥ 임원직무집행정지·직무대행자선임 가처분신청권 ⑦ 각종의 소송 제기권 <p>소수조합원권</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 총회소집청구권 ② 총회안건제안권 ③ 회계장부 등 서류열람 및 사본교부청구권 ④ 법원에 대한 감사인선임청구권 ⑤ 임원해임 요구권 ⑥ 의결 등의 취소 또는 무효 확인청구권 ⑦ 검사청구권 ⑧ 법원에 대한 임원해임청구권 ⑨ 유지청구권 ⑩ 대표소송 제기권

4. 지역농협 조합원 참여의 필요성

지역농협에서 조합원의 참여는 협동조합 발전의 필수조건이다. 조합원의 참여가

17) 한국농업경영인연합회, 협동조합발전을 위한 농업역할, 2000, pp.116-122

부족할 때에는 협동조합의 사업이 직원들 임의대로 이루어 질 수밖에 없다. 주인이 주인의 역할을 제대로 하지 못하기 때문에 조합은 주인의 이익을 극대화시키려고 하기보다는 자신의 이익을 극대화하는 방향으로 갈 수 밖에 없는 것이다. 현재와 같은 농협의 조직구조는 신용사업 위주의 경영으로 흐르게 되어 조합원이 가장 필요로 하는 경제사업에 소홀해 질 수 밖에 없게 되어있다는 문제를 안고 있다.¹⁸⁾ 또한 조합의 사업에 있어서 계획의 토대가 조합원이 되기보다는 조합 자신이 되기 때문에 조합원에게 도움이 되더라도 모험성을 가지고 있는 신규사업은 도입을 꺼리게 되고 조합원에게는 별로 이득이 가지 않더라도 안정적인 수익사업을 지향하게 된다.

지역 내에서 조합원들에게는 이익이 돌아가나 조합에게는 비용으로 계산되는 환원사업도 잘 진행되지 못한다. 각종 지도사업, 농촌복지, 문화환경 개선사업 등은 비수의 사업으로써 조합에게 별로 달갑지 않은 사업이다. 그러나 이러한 환원사업들은 조합원들의 생활여건을 개선함으로써 농사의욕을 증대시키고 또한 협동조합에의 참여의식을 제고시킴으로써 결국은 조합에게도 이익이 되돌아올 수 있다. 그러나 이는 장기간이 소요되고 실제적 이익은 수치로 환산될 수 없으므로 이러한 사업들은 주인인 조합원들이 적극적으로 참여하여 사업의 필요성을 주장 하지 않는 한 활성화를 기대하기 어려운 것이다.

또한 지방화시대를 맞아 지역조직으로서 조합의 농정활동은 그만큼 증대되어야 하며 이는 조합의 주인인 조합원들을 위하는 것이어야 한다. 조합이 자신만을 고려할 때는 농정활동도 조합의 이익과 관련된 것에만 국한될 것이고 조합원과 관련된 것은 백안시 될 것이다. 이렇듯 조합원들의 참여부재는 결국 자신에게 손해로 되돌아오게 되므로 적극적인 참여 없이 남에게 미루는 소극적 태도는 이제 과감히 떨쳐 버려야한다.

모든 일을 해결하려고 하면 별로 이루어지는 일이 없지만 같이 참여할 때에는 쉽게 많은 일을 해 낼 수가 있다. 내가 앞장서서 참여하고 이의 필요성을 알려낼 때 협동조합에 대한 농업인의 적극적인 참여가 가능해 질 것이며 이로 인한 이득은 결국 자신을 포함한 모두에게 돌아가게 되므로 혼자 모든 문제를 해결하려고 하기보다는 같이 해결

18) 농협중앙회, 농협리더십, 2001, p.38

하려는 자세가 절실하다.

협동조합은 조합원들이 얼마나 참여하는가에 따라 발전이 결정된다. 협동조합 기본원칙 가운데 2원칙과 3원칙에서 ‘조합원의 참여’를 강조할 정도로 참여란 협동운동의 가장 중요한 덕목이다. 이때 참여는 단순히 조합장이나 대의원을 뽑는 투표에만 참여하는 것이 아니라 조합의 모든 활동에 대한 일상적인 참여를 의미한다.

아주 드물게 직원들이나 임직원들의 능력이 뛰어나 조합원의 참여 없이도 단기간에 큰 성과를 올릴 수도 있다. 하지만 이런 성과는 조합원들에게는 큰 도움이 되지 못할 뿐만 아니라, 장기적으로 계속 성공할 수 없다. 참여를 확대할 수 있는 다양한 사업과 프로그램을 제시하지 않은 상태에서 단순히 ‘조합 참여 운동’을 벌인다 한들 전시성 행사에 머무르고 말 것이며 장기적으로는 오히려 조합원들의 참여를 더 저해하는 결과만을 낳게 된다.

한편 조합 직원들은 “우리 조합원들이 조합에 관심이 없고, 전혀 참여의식이 없다”라고 불만을 토로하는 경우가 많다. 반면 조합원들은 “조합사업에 참여하는 것이 아무런 실익이 없고, 오히려 손해를 볼 경우도 있다.”며 조합참여에 부정적인 입장을 보이기도 한다. 이러한 불만은 서로의 감정만 상하게 할 뿐이지 아무런 성과를 얻기 힘들다. 따라서 조합원의 참여를 유도하는 것이 협동조합운동가인 직원들의 자세라는 점을 명심하고, 조합이 먼저 참여의 폭을 확대하는 사업을 전개해야 할 것이다.

제5장 조합원 참여를 위한 조직구조 개선방안

제1절 농협 조합원 참여의 실태

조합원의 상호의사소통 및 의사결정은 조합원의 능동적인 참여로 결정된다. 그러나 대부분의 농협에서 조합원들의 참여결여로 인하여 조합원의 의지와는 다른 의사결정이 이루어지는 경우가 많다. 이러한 조합원 참여의 결여는 판매사업 등 유통 활성화 사업의 원활한 진행에 장애 원인이 되고 있다.

1. 조합원의 주인의식 결여

대다수의 조합원들은 스스로가 조합의 주인이라는 생각을 하지 않고 있다. 60세 이상의 조합원들은 조합을 은행이나 관공서와 같은 행정기관으로 생각하고, 조합직원을 공무원쯤으로 파악하고 있는 경우가 많다. 지난 30여 년 간 조합을 행정기관으로 생각해 온 조합원들로서는 조합에 대해 자신의 권리를 요구하는 것을 기대하기는 어렵다. 특히 조합에서 대출한 경우가 많이 있기 때문에, 직원에게 잘못보이면 ‘대출하는데 불이익을 당하지나 않을까’ 라는 우려로 문제점이 눈에 보여도 넘어가기 일쑤다. 또한 조합을 은행으로 생각하는 것도 문제다. 그동안 조합이 신용사업을 중심으로 운영해 온 결과이기 때문이지만, 어쨌든 조합의 발전을 종합적으로 생각하지 않고, 대출을 잘해주고, 이자만 싸면 된다는 생각이 조합발전을 가로막고 있다.

조합원이 주인의식을 갖지 못하고 있기 때문에 조합을 자신의 이익에 맞게 개선시키고 발전시킨다는 의욕을 가지기보다는 방관자적인 자세가 강하다. 예컨대 자기 조합의 물건이 옆에 있는 슈퍼마켓이나 다른 조합의 하나로마트 보다 비싸다고 한다면, 가격을 낮추도록 요구하고, 개선책을 찾기보다는 썩 슈퍼마켓이나 다른 조합의 하나로마트를 이용한다. 이것은 조합원이 주인이라고 생각하는 것보다는 소비자라고 생각하는 경향이 강하기 때문이다.

2. 조합 운영에 대한 무관심

조합에 대한 주인의식 부족은 조합운영에 대한 무관심으로 나타난다. 이러한 풍토는 조합이 어떻게 굴러가도 ‘지금 당장 자신에게 이익을 준다면 눈에 보이지 않는 큰 손해가 생길 수 있는 어떤 행동에도 눈을 감아준다’는 문제점을 조합원이 스스로 만들고 있다.

조합장 선거 시 금전 살포 문제는 공공연한 비밀이 되었고, 급기야 금전살포로 법적 제재를 받아도 ‘재수 없어 잡혔다.’는 의식이 만연하고 있다. 각종 조합장의 비리나 직원들의 비리, 혹은 잘못된 규정이나 사업계획으로 인한 피해가 발생해도 조합원들은 문제가 외부에서 불거져 나오지 않는 한 이렇게 연결된 각종 고리로 인해 쉬쉬하기 예사여서 문제해결을 오히려 가로막고 있다. 조합장 선거때 뿌리는 돈만큼, 혹은 그 이상 당선 조합장이 챙겨갈 것이라는 사실을 잘 알고 있으면서도 ‘내 것이 아니니까’라는 생각에서 봐 주고 만다.

오히려 조합의 문제점을 지적하는 사람들에 대해서 ‘지역의 명예를 훼손시켰다’느니 ‘다른 조합도 다 비리가 있는데 왜 유독 우리조합에서 문제를 제기해 평지풍파를 일으키느냐’는 식의 지역여론을 만들어 내는 경우가 많다. 깨어 있는 조합원, 주인의식을 갖추는 조합원이 많아야 조합이 발전하며, 건전한 조합 운영이 정착될 것이다.

현재 농협의 조합원 1인당 평균 출자금은 36만원 정도에 머물고, 출자금도 마지못해 내는 경우가 많아 조합원이 진정한 주인이 되지 못하고 있다. 조합직원들이 수천원 억 하는 자산에 비해 아주 적은 금액을 마지 못해 출자하는 조합원들을 주인으로 보지 않은 경향이 생기는 것은 당연하다.

3. 협동조합 직원의 사명감 부족

조합에 근무하는 직원의 경우 편안한 봉급생활자로서 생각하는 경향이 많으며 진정

한 협동조합운동가로서의 사명감이 결여되어 있다. 오히려 협동조합운동가로서 자신을 자리 매김 하기보다는 ‘보다 많은 봉급’과 ‘보다 편안한 일자리’, ‘보다 높은 직위로 올라가는 것’만을 목표로 하는 ‘월급쟁이’ 직원들이 대다수인 상황이다.

그동안 신용사업위주의 사업형태에 젖어 있어, 급변하는 환경에 대한 대처능력이 없고 협동조합이 무너지지 않는다는 사고방식으로 하루하루를 무사안일 하게 넘기려는 자세에서 벗어나고 있지 못하다. 그러다 보니 중앙회에서 어떤 정책이 시달돼도 어떻게 하면 조합원에게 좀더 유리하게 해줄까를 고민하기보다 어떻게 하면 나에게 책임이 돌아오지 않을까 하는 보신주의에 젖는 경우가 많다. 농협에 대한 조합원들의 무관심과 지식 부족을 악용하여 정당한 권리주장에 대해서도 갖가지 규정을 들먹이며 귀찮은 길을 떠맡지 않으려는 직원이 다수인 상황이다.

몇몇 간부직원은 자기가 맡은 일에 대해서는 최선을 다하지만 ‘협동조합의 원칙과 조합의 운영방침이 일치하는가?’와 같은 고민을 회피하는 경향이 있어 단순한 능력 있는 직원에 머무를 뿐이며, 협동조합운동가로서의 함량이 미달인 경우도 있다. 이것은 채용시 ‘협동조합운동가’로서의 자질이나 품성을 크게 고려하기보다는 일반회사 직원 채용처럼 시험성적을 중시하거나, 조합임원과 관련 있는 사람을 채용해 온 ‘인정주의적 직원 채용’과 같은 채용방법에 문제가 있기 때문이다.

따라서 조합원에 대한 교육 못지않게 조합직원에게도 ‘협동조합운동의 실행자’라는 ‘운동가적인 자세’를 갖출 수 있도록 교육을 실시하고 채용 및 승진 등에 있어 이런 점을 충분히 고려하는 구조로 변모시켜야 할 것이다.

4. 조합장의 역할 부족

조합장은 조합의 대표로서 조합원의 의견을 수렴하여 조합운영에 반영하는 조합원의 봉사자이면서 조합의 살림을 최대한 잘 꾸려나가는 책임을 맡는 경영권자라는 두 가지 역할을 동시에 가진다. 따라서 조합장은 두 가지 역할을 통해 직원과 조합원, 조합과 조합원을 연결하는 가장 중요한 통로가 된다. 이런 통로로서의 역할을 잘하는 조합장

이 있는 조합원 자연스럽게 조합과 조합원간의 신뢰가 형성되고, 조합원들의 참여를 유도 할 수 있다.

하지만 대다수 조합장들은 조합의 경영에 몰두하다 보니, 조합원의 의사를 수렴하여 조합원의 건의사항을 조합활동에 반영하는 대의 역할에는 등한시하고, 오히려 조합의 입장을 조합원들에게 강요하는 경우가 많다. 또 조합장이 되면 지역사회의 중요인사가 되어 자연스럽게 지역 인사들과의 교류가 확대되면서 조합원들과 만나는 시간이 줄어들게 되어 조합원의 의견을 들을 수 없게 되는 것이다.

한편 조합원 의견을 잘 듣는 조합장의 경우에도 조합원의 건의사항을 제도적으로 접근하여 모든 조합원들에게 혜택이 돌아가는 방식으로 반영하지 않고, 개별사안에 대한 임시변통적 방법으로 해결해 줌으로써, 조합원 내부를 파별로 분열시키는 사례도 발생한다. 이것은 조합장 편에 선 조합원은 현재의 개인적 관계에 의해 조합의 발전을 위한 건전한 의견을 제시하지 않을 것이며, 비조합장 편에 선 조합원은 참여조차 거부하는 경우가 많아, 진정한 조합발전에는 도움이 되지 않는다. 따라서 조합장은 모든 조합원의 의견을 조합운영에 제도적으로 반영하는 넓고 곧바른 통로로서의 역할을 해야 한다.

이를 위해서는 조합원들과 만나는 기회를 확대하고, 실질적인 간담회를 자주 열어야 한다. 특히 농업인단체와의 간담회를 매년 4회를 이상 개최한다든가 하여 농업인의 생생한 문제의식을 받아들여야 할 것이다. 현재의 조합장 중 대다수는 조합의 전반적인 발전방향에 대한 자신의 철학이 없다. 그러다 보니 중앙회 지침을 ‘차질 없이 수행’하는 것만을 능사로 알고 있는 경우가 많다.

선출식 조합장은 어차피 선거를 중심으로 임기를 운영할 수밖에 없다. 그러나 선거준비가 올바른 조합운영을 통한 조합원의 지지를 얻어내는 ‘원칙적인 방법’으로 정공법을 시도하는 조합장은 많지 않고, 현 중앙회 조합평가에 입각한 ‘신용사업’의 안정적 운영으로 개인적인 평판을 얻기 위한 활동에 치중하고 있어 오히려 조합발전과 상치되는 경우가 많다.

조합장은 조합발전의 ‘비전’을 갖추고 있어야 하지만, 그에 대한 정확한 조사나 연구 업무에 대한 투자가 미흡하여 구체적인 발전방향을 내놓지 못하고 있다. 그 결과 직원들의 업무보고에 파문혀 조합원의 진정한 이익을 대변하지 못하고 있다. 협동조합이 발전하기 위해서는 조합원에 대한 다양한 교육이 무엇보다 중요하다. 유능하고 의욕 있는 조합장의 경우 작목반별로 마을별로 순회교육을 직접 실시하고, 간담회를 개최하고 있지만 대다수 조합장의 경우 사업계획에도 조합원 전체에 대한 교육이 빠져 있는 등 조합원 교육에 대해서는 큰 관심을 갖지 못하고 있다.

5. 형식적인 대의원 총회

대부분의 농협에서는 대의원대회를 형식적으로 진행하고 있다. 조합은 예결산 자료를 알기 쉽게 작성하여 대의원들에게 최소한 1주일 전에는 미리 발송을 하고 대의원들은 마을의 조합원들과 토론을 한 후 수렴된 의견을 가지고 총회에 참석하여 대의원총회가 전체조합원들은 대표하는 자리가 되어야 하는 것이 원칙이다.

그러나 대의원총회 자료가 여유 있게 도착하는 경우가 적고 본안건 토의 이전의 사전행사에 치중함으로써 실질적인 사업토의가 힘들게 되어 있다. 특히 결산총회는 손익계산서, 대차대조표, 잉여금처분(안), 사업보고서 등 간단한 결산보고서만 제출되고 사업평가는 제대로 하지 않기 때문에 대의원들이 사업에 대한 평가를 제대로 하지 못하고 설명만 듣고 지나가는 실정이다. 그리고 식전행사는 2시간이면서 사업계획논의는 1시간도 채 되지 않는 등 대의원총회가 충분한토론 없이 안건을 승인하는 분위기가 팽배하다.

대의원들의 자질이 낮은 문제도 반성해야 한다. 많은 대의원들이 조합의 ‘복식부기’를 제대로 이해하지 못해 정확한 분석을 할 수 없는 상황이며, 특히 나이 많은 대의원들의 경우 조합집행부에 대한 견제역할을 제대로 하지 않을 뿐만 아니라, 안면에 말려 ‘조합운영에 대해 문제제기를 하는 일부 대의원’들의 활동에 걸림돌이 되기도 한다. 또한 조합장 및 직원들은 가까운 대의원들과 논의하여 대의원총회에서 충분한 토론이 없

도록 의사진행을 유도하는 등 대의원총회가 실질적으로 유명무실하게 만드는데 일조하는 경우도 많다.

6. 대의원 총회의 역할 부족

대의원 총회는 정관의 변경, 사업계획의 수립, 예결산 등 조합의 중요결정에 대한 최고의결기관이다. 따라서 대의원총회가 어떻게 운영되는가에 따라 조합의 발전과 쇠퇴가 좌우된다. 그러나 대의원들이 조합측이 간단한 보고만 받는 식으로 총회가 끝나기 때문에 총회 후 해당 마을의 조합원들을 상대로 조합상황 및 사업성과에 대한 설명을 제대로 할 수 없어 일반조합원과 총회내용을 공유하는 대의원 본래의 역할도 위축되는 결과를 낳고 있다.

그동안의 대의원 총회는 이런 중요한 역할을 제대로 하지 못했다. 우선 많은 대의원들은 대의원총회를 위해 최소한의 예산수지표에 대한 숙독과 분석, 결산에 대한 검토 등을 하지 않는 상황에서 형식적으로 대의원총회에 참가 '거수기'의 역할에 머무르는 경우가 많다. 대의원총회 진행도 2시간 이상이나 지체한 관례적인 사전행사 시간을 줄이고 실제 사업계획 논의시간을 늘려 심도 있고 성과 있는 총회가 되도록 해야 한다.

대의원총회가 활성화되고, 직원과 조합장의 집행에 대한 건설적인 비판과 견제를 할 수 있어야 조합의 발전을 앞당길 수 있다. 그러기 위해서는 젊은 사람들의 대의원 참여를 높이고, 역시 대의원들에 대한 꾸준한 교육이 반드시 필요하다.

7. 이사회 역할 부족

이사회는 조합원의 자격심사 및 가입승낙, 법정적립금의 사용, 차입금 한도 결정, 간부직원의 임면, 업무용부동산의 취득과 처분, 총회로부터 위임된 사항 등 각종 주요사항을 의결하는 기능을 한다. 이사회는 조합임원들의 보다 상시적인 의결기구로서 조합 운영에 다양한 의견을 제시하고 올바른 방향으로 이끌어 갈 수 있는 좋은 견제기구다. 하지만 현재의 이사회는 그런 역할을 제대로 하지 못하고 있다.

특히 이사들의 역량부족으로 조합업무에 대한 파악을 정확히 못하는 상황에서, 이사회에 참석하여 직원들이 작성한 각종 안건을 단순 통과시키는 경우가 허다하다. 이사의 직위로 조합사업에 대한 풍부한 이해와 전문적인 식견을 가지고 조합사업 방향과 내용 결정에 책임 있게 참여하는 것보다는 지역사회 유지 또는 직원들에게 우대 받는 특권층이라는 인식이 앞서고 있는 것이다.

이사회 의결방식에도 문제가 많은 것으로 지적되고 있다. 중앙회의 지침에 의거한 안건이나 직원중심의 안전이 상정되고 있으며 조합원들의 의견수렴과 지역실정에 맞는 안건상정이 대단히 미흡하다. 이사회에서 상정되는 안건은 지역실정에 맞게 조합사업 중심, 조합원 중심으로 되어야 한다. 조합이사회가 더 이상 중앙회 부수 안건을 의결하거나 직원결정사항을 추인하는 기능을 수행해서는 안 된다.

이사들은 조합장 및 여타 직원과의 인간관계가 깊은 경우가 많아 적극적인 집행부 견제역할을 포기하기 쉽고, 오히려 대의원들이나 조합원들의 조합운영 개선노력에 대해 방패막이가 되어 주는 경우가 많아 조합발전에 걸림돌이 되기도 한다. 이사회가 제 역할을 찾게 된다면 간혹 터져 나오는 조합의 비리나 문제점들을 개선하는데 큰 힘이 된다. 이를 위해 조합에서 먼저 이사들에 대한 교육을 충실히 할 필요가 있음은 물론, 이사를 선출할 때에도 정말로 협동조합운동에 대해 능력 있고, 헌신적인 품성의 사람을 선출할 수 있어야 한다. 그러므로 우선 이사회 본래 역할의 중요성에 대한 조합장과 직원들의 인식전환이 있어야 한다.

이사회가 조합장의 권한을 침해하고 직원들의 업무수행에 지장을 주는 것이 아니라 조합원의 의사를 집약하고 대표하는 의결기구로 조합사업에 대한 가장 효율적인 방향과 방침을 결정하는 것이다. 이사회에서 심도 있는 의결과정이 뒷받침되어야 가장 바람직한 방침이 결정될 수 있고 그 힘을 바탕으로 강력한 업무추진력도 가능함을 조합장 인식하여 조합 상황과 사업에 대한 정보를 아낌없이 제공해주고 적극적으로 역할을 요구해야 한다.

8. 전문적 능력이 부족한 감사

농업협동조합의 감사는 조합의 재산 및 업무기관 감사가 주된 기능으로 조합장과 이사회 직무수행 전반에 걸쳐서 실시하여야 하며 감사는 조합원 입장에서 행해져야 한다. 조합장은 조합원의 투표에 따라 뽑히게 되므로 그 위상과 역할이 높아진 만큼 조합 내부의 각 기관의 견제와 감시가 그 어느 때보다 중요하다.

농협감사들이 가장 큰 어려움은 ‘감사역할을 충실하게 하려면 인간관계가 나빠진다.’는 점이다. 조합장이나 직원들과 서로 아는 상황에서 농협의 문제점을 정확하게 제기하고 시정을 요구한다는 건 웬만큼 ‘대담’하지 않으면 꺼리게 되고 만다. 감사는 원칙적으로 타인이 행한 사무를 그 사무가 행하여진 후에 그 행위의 옳고 그른점, 적절한가, 적절치 않은가를 따지는 것이므로 사후적이고 비판적이다. 또한 감사는 조합의 전체 운영은 물론 세부적인 집행에 대해서도 파악할 수 있는 능력이 있어야 하지만 많은 감사들이 전문적인 감사훈련을 받은 것도 아니고, 적극적인 감사교육 기회가 보장된 것도 아니어서 능력이 부족한 점도 없지 않다.

농협은 영리목적이 아니고 조합원에 대한 최대한의 봉사에 있으므로 조합원이 알고자 하는 사항을 즉시 해결해 주어 조합원의 교량역할을 하는 것도 감사의 역할이다. 감사는 농협의 살림살이 전반에 대해 감사해야 하기 때문에 업무전반에 대해 알아야 하며 조합에 대해 정보·입수·분석·판단능력이 있어야 하므로 끊임없이 자기계발에 힘써야 할 것이다.

제2절 조합원 참여증대를 위한 농협의 지배구조 개선

1. 농협의 경영지배구조

기업지배구조(corporate governance structure)란 기업경영을 책임지는 경영진의 선임과 주주의 이익이 반영되도록 경영진의 의사결정을 통제하는 체제를 말한다. 기업

경영지배구조는 ‘누가 기업을 실질적으로 지배하고 있는가에 관한 문제로 소유구조와는 다른 개념이다¹⁹⁾. 기업 소유는 기업의 지분을 보유하는 것을 의미하는 반면 기업 지배는 반드시 지분을 소유하지 않더라도 기업의 의사결정을 장악하고 기업에 영향력을 행사하는 것을 의미한다.

근본적으로 협동조합의 기업지배구조는 주식회사와 비슷하지만, 소유권의 특성, 목표 면에서 투자자 중심의 주식회사와 차이가 난다. 이러한 차이점은 협동조합의 사업 활동과 운영에 있어 조합원들을 효과적으로 결속시킬 뿐만 아니라 기업의 성공 외에 소유자들에게 여러 가지 다른 이익들을 제공한다. 이러한 차이점들은 다음과 같다.²⁰⁾

첫째, 협동조합은 소유와 경영의 분리뿐만 아니라 소유권의 분산이 더욱 강조된다. 분산된 협동조합의 소유권은 일인일표주의 원칙뿐만 아니라 자본과 의사결정의 분리로 어떤 한 사람의 소유자가 의사결정을 독점하는 것을 방지하는 것을 의미하고, 모든 조합원의 공평한 발언권을 보장한다는 의미이다.

둘째, 목표설정 부문은 협동조합을 투자자소유회사와 구분하는 가장 중요한 요소이다. 상장회사의 효율성과 경제적 부가가치는 그들의 보유주식의 가치로 소유자에게 귀속되지만, 협동조합의 목표는 아주 다양하다. 협동조합의 목적은 소유자인 조합원이 요구하는 용역과 재화를 창출하는 것이기 때문에, 협동조합의 핵심사업은 조합원이 요구하는 서비스에 의해 결정된다.

셋째, 협동조합은 상장기업과 같은 중요한 정보와 통제 채널이 결핍되어 있다. 주식시장은 아주 다양한 경제부문간의 자본의 재분배와 구조변화의 엔진으로서 역할을 하는데 아주 효과적인 반면 협동조합에서는 그렇지 못하다.

넷째, 협동조합은 전통적으로 고객, 사업관계를 중시하고, 자본투입 측면에서 소유권은 부차적인 것으로 취급되기 때문에 보통 자본투자와 이익배분은 제공된 서비스에 비

19) 정형일 · 이두범, 농협경영 지배구조 변화가 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구, 인적자원관리연구, 2004, pp.130-131

20) 김진국, 핀란드 협동조합 기업지배구조의 논의 동향, 농협경제연구 제27집, 2000, 발췌

레한다.

한편 협동조합의 소유구조는 분산 소유된 합작투자기업의 소유구조와 유사하다. 왜냐하면 협동조합의 민주적인 의사결정은 소유권의 집중을 금지하고 있기 때문이다. 따라서 협동조합은 대주주가 경영에 대한 통제를 할 수 없다. 그렇다고 협동조합에서 조합원의 통제가 존재하지 않는다는 의미는 아니다²¹⁾.

<표 17> 협동조합과 기업경영의 차이

구분	협동조합	기업
소유자	조합원	주주
목적	조합원의 경제적 사회적 문화적 지위향상	주주의 이익
이념	가치 (VALUES)	사회적 책임, 윤리경영
이익목표	적정이익(출자이용고배당+경쟁력확보)	이익극대화
전략	원칙, 경영전략	경영전략
사업관건	조합원 참여	고객확보
가격책정	설비, 원가, 적정이익, 또는 시가	설비, 원가, 이익
의사결정	1인1표 원칙	주식비례
이익배당	출자제한배당, 이용고배당	제한없음
경쟁력	기본	기본

자료: 이종수, 농협중앙회 조사부, CEO Focus 제119호, 2003, p.11

조합원 통제가 효과적일 수 있는 또 다른 이유는 협동조합의 지역성이다. 게다가 협동조합의 소유권은 조합원 자격과 밀접하게 연결되어 있을 뿐만 아니라 서비스의 이용과도 밀접한 관련이 있다. 상장회사에서 주식과 결부되어 있는 퇴출과 발언 통제권은 시장을 통해 익명성으로 행사된다. 협동조합에서는 마찬가지로의 퇴출과 발언통제(조합 탈퇴)가 모두 조합원의 손에 달려있다. 개인 조합원의 발언은 대부분 한 표에 제한되어 있고 그렇지 않으면 조합원 자격은 분산되어 있어 이러한 특성은 경영 통제에 실질적인 영향을 미치지 못하고 있다.

21) 정형일 · 이두범, 전게서, p.133

2. 농협의 경영지배 구조

농협 경영지배구조의 메커니즘은 내부지배구조와 외부지배구조로 나누어질 수 있다. 내부지배구조에는 조합원들로 구성된 조합원 총회 또는 지역별 조합원 대표로 구성된 의원 총회가 있고 집행 의사결정을 담당하는 이사회, 집행기구인 조합장, 경영진을 견제하는 감사가 있다. 외부지배구조로는 자본시장, 노동시장, 상품시장, 관련 법규 및 규제 그리고 기업문화와 윤리 등이 있다²²⁾.

농협의 모든 지배구조는 조합원으로부터 출발한다. 먼저 조합원은 직선에 의해 조합장을 선출하며 임기는 4년이다. 조합장은 조합을 대표하며 집행기구로서 총회와 이사회에서 결정한 중요사항들을 집행하는 역할을 담당하며 이사회와 총회의 당연직 의장이다. 조합장의 경영 자문 및 조합의 중요 의사결정을 담당하는 경영진으로 이사회는 조합원 대표로 구성된 대의원 총회에서 선출하도록 하고 있다.

<그림 1> 농협의 지배구조



이사회는 대부분 조합원 신분의 이사로 구성되지만 일정 조건을 갖춘 외부인사를 상임이사 또는 사외이사로 선임할 수 있다. 감사는 대의원 총회에서 선출하고 외부인사를 상임감사로 선임할 수 있도록 제도화 되어 있다. 총회는 일반 조합원들의 대표기구이며 최고 의사결정기구로 경영진의 선임과 조합원의 중요한 사항들을 결정한다. 한편, 조합의 내부지배구조 중에서 간과할 수 없는 것으로 조합장을 보좌하며 업무를 집행하

22) 정형일 · 이두범, 전게서, pp.130-131

는 전무, 상무 등 간부직원이 있으며 수년전부터 조직된 직원 노동조합이 있다.

3. 한국 농협 지배구조의 문제점과 개선방안

2003년 미국 캔자스시에서 개최된 NCR194 회의에서 미국 Conell대학교 Bruce L Anderson과 Brian M. Henahan은 협동조합의 사업성과가 부진한 이유²³⁾를 다음과 같이 제시하였다.

- ① 같은 조합소유자이면서도 경영진과 조합원의 관점에 따라 다른 상충된 목표
- ② 대규모 조직운영에 적절치 않은 무능한 최고경영진의 문제
- ③ 이사들이 자신의 역할과 책임을 이해하지 못해서 오는 이사회 기능부진
- ④ 협동조합 운영의 부진한 전략들과 부진한 실행
- ⑤ 자본조달의 제약의 결과로 나타나는 충분하지 못한 자기자본 문제
- ⑥ 경영진에 대한 조합원 감시의 소홀
- ⑦ 조합원의 이해관계에 대해 지나친 민감성

한편, 미국 농무부는 '21세기 미국의 농협'이라는 연구보고서에서 협동조합의 문제점으로서 자본금 확충의 제약, 조합원 요구의 다양화와 경영진의 경영능력 부족, 부가가치 사업 확충과 조직체계의 변화 미흡함을 지적하였다. 또한 이러한 문제점을 해결하기 위한 핵심과제로 조합임원관련제도를 정비할 것과 사업 성장전략의 모색, 자본금의 확충을 제시하면서 21세기 도전과제를 극복하기 위해서 새로운 조직모형을 구축할 것을 강조 하였다.²⁴⁾

이러한 지적은 우리나라 농협의 개혁을 비판할 때마다 논의되어 온 농협의 조합원 홀대와 신용사업위주의 사업체계, 관료적이고 무책임 무소신의 조직풍토 등과 유사하다고 할 수 있다. 이와 같은 협동조합에 대한 연구자들의 지적 중에서 공통으로 해당되는 사항들은 협동조합 경영진의 비전문성과 이사회 기능부진, 의사결정의 지연, 조합원의 경영진에 대한 견제와 감시 부족 등을 꼽을 수 있다.

23) 농협중앙회, 성공적인 협동조합을 위한 조합원의 역할, 농협조사월보, 2004

24) 이인우, 미국 농무부의 21세기 농협 전망, 농협조사부 CEO FOCUS 제113호, 2003

영농형태가 부업농에서 전업농으로 변화였고, 영농규모도 규모화, 전문화가 진전되면서 조합원의 요구가 다양해지고 있다. 또한 농협의 시장여건도 외국의 거대 글로벌 기업과 경쟁해야하는 상황이 되고 있는 등 급속하게 변화하는 환경에 비해서 이사와 경영진의 일부는 미흡한 경영능력을 보이고 있어 협동조합 이사회 및 경영진의 비전문성이 큰 문제로 지적되고 있다.²⁵⁾

농협 경영진의 비전문성에 대한 문제는 경영진의 선임과정과 관련이 있다. 농협은 조합원 중에서 조합장을 직접 선거로 선출하고 이사, 감사를 대의원회에서 선출하여 경영진을 구성한다. 임기 4년의 이사회 구성원은 연임하는 경우를 제외하면 어제의 농민조합원이 조합 경영의 의사결정기구 일원으로 조합의 중요한 정책을 결정하는데 일반 조합원일 때와 이사로서 경영에 참여할 때 역할을 확연히 다르다. 이러한 경영진의 선임제도는 수십년씩 관련분야에서 학식과 경험을 쌓은 기업체의 경영진과는 전문성면에서 많은 차이가 있다.

물론 농협 내에서도 이사회의 기능과 역할을 활성화하는 수단으로 외부로부터 사외이사와 상임감사를 영입할 수 있도록 제도화하였고 회원농협에서도 200여개의 조합이 사외이사를 이미 채택하고 있으나 실효를 거두고 있는지는 의문이다. 농협사업이 규모화하고 복잡해지면서 비상임경영진의 경영능력은 한계를 보이며 경영에 대한 학식과 경험이 풍부한 전문경영인을 필요로 하게 될 것이다.

제3절 지역농협의 조직·사업 개편 방향

1. 신용·경제사업 분리와 경제사업의 자립화

신용사업과 경제사업을 겸영하고 있는 지역농협의 경제사업은 <표 8>에서 알 수 있는 바와 같이 조수익의 20%에 불과한데 비해 신용·경제사업은 조수익의 80%를 차지

25) 이인우, 상계서, 2003

하고 있으며, 최근에는 경제사업의 비중이 더욱 저하하고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 지역농협의 사업구성에서 경제사업의 구성비가 상대적으로 축소되고 있는 것은 농협이 지역 농업·조합원의 경제사업에 대한 요구에 적절히 대응하지 못함으로써 경제사업의 장을 국내외 자본에게 빼앗겼기 때문이고, 다른 한편으로는 보다 손쉽고 수익성 높은 신용사업에 치중해 왔기 때문이다.

<표 18> 지역 회원농협의 사업부문별 조수익 구성비

(단위: 억원, %)

	1998		2000		2002		2003	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
신용사업	19,234	73.1	19,520	74.1	28,449	72.9	31,925	73.1
경제사업	5,516	21.0	4,544	17.2	8,125	20.8	9,118	20.9
공제사업	1,562	5.9	2,287	8.7	2,437	6.3	2,640	6.0
계	26,312	100.0	26,351	100.0	39,011	100.0	43,683	100.0

자료: 농협중앙회, 지역농협 경영계수 요람, 각년도

최근 협동조합 개혁과정에서 농협중앙회의 신·경분리 문제가 새롭게 대두되고 있다²⁶⁾. 그 배경에는 농협이 신용사업에 치중한 나머지 생산·유통·가공·판매 등 경제사업은 소홀히 한다는 비판 때문이다. 현재의 종합농협제, 신·경 겸영체제의 문제점으로는 농협의 성격 및 조직문화의 혼돈으로 인한 정체성의 불명확성, 이질적인 여러 사업을 하나의 조직이 경영하는데서 오는 ‘범위의 비경제성(diseconomy of scope)’ 수익사업과 비수익사업을 겸영함으로써 오는 수익사업(신용)부문의 경쟁력 약화 및 비수익사업(경제)부문의 비효율, 경영통제상의 고위험구조 등을 들 수 있다²⁷⁾.

지역농협의 재건을 위한 최우선 과제는 신용·경제 사업의 실질적인 분리와 경제사업의 자립화이다. 지역농협의 존립근거는 어디까지나 농업관련 경제사업이다. 경제사업에

26) 1994년 농어촌발전위원회는 중앙회 신용사업과 경제사업의 전문성과 효율성 제고를 위해 겸영 체제 내에서 독립사업부제를 도입하고 그 성과를 보아 분리 여부를 결정하기로 하였다.

27) 김동원, 농업협동조합 사업체제 발전방향, 한국협동조합연구, 1997

서 경쟁기업보다 유리한 서비스를 제공하지 못하면 장기적으로 농협은 살아남을 수 없고, 경제사업의 수익에 기초한 사업구조만이 조합의 장기적 생존을 보장해준다. 과거와 같이 고금리수신·고금리대출을 통한 신용사업의 이익으로 경제사업의 손실을 보전해주는 사업방식으로는 조합의 설립목적 달성은커녕 조합 자체의 생존조차 불확실하다.

2. 지역농협의 규모화와 조직의 정비

지역농협의 합병은 농협이 변화된 환경에 적응하자면 그렇게 할 수밖에 없는 상황적 요구이며 대세이다. 지역농협 합병시 예상되는 효과로는 ①규모의 경제효과(취급물량을 확대하여 비용절감, 교섭력 강화, 교역조건 개선), ②조정의 경제효과(시설 중복투자 방지효과, 출하시기 및 출하물량 조정효과, 생산-판매 일관체계 형성을 통한 품질관리 효과, 지역농정과 조합사업의 조화효과), ③범위의 경제효과(합병된 조합의 시설이요, 출하품목의 다양화로 대형소매점의 요구 충족), ④경영효율성 제고효과(직원의 업무영역 전문화를 통한 비용 절감) 등을 들 수 있다²⁸⁾.

지역농협의 합병방식에는 자율합병과 강제합병이 있다. 강제성을 띠 경우 60년대 초와 같이 또 다시 협동조합을 하향식으로 결성하는 오류를 범하게 되므로 자율합병을 추진하되 속도를 가속화시킬 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 부실한 설립기준 미달 조합을 합병 할 경우에는 법에 정한 기준을 엄격히 적용하여 인수조합의 동반부실이나 불이익이 없도록 하여야 할 것이다.

3. 조합원·임직원의 주체적 참여와 경영 혁신

지역농협의 가장 근본적인 위기는 조합원의 주인의식이 희박하고 조합사업에의 참여가 저조하다는 것이다. 협동조합의 개혁은 조합원의 적극적이고 주체적인 참가를 전제로 한다. 조합원이 소유자이고 이용자라는 독특한 조직문화를 가진 협동조합이 그 주인이자 이용자인 조합원이 조합사업을 외면하고서는 어떠한 대안도 효력을 발휘할 수 없기 때문이다.

28) 박성재·황의식·허길행, 지역협동조합의 효율적 합병방안 연구, 한국농촌경제연구원, 2000

지역농협의 조직·사업체계 개편과 규모화·전문화가 이루어졌다하여 소기의 성과가 저절로 달성되는 것은 아니다. 협동조합을 개혁하려면 무엇보다도 협동조합의 이념이 그 구성원들에게 체화되어야 한다. 협동조합은 조합원, 선출된 임원, 경영자, 직원들이 협동조합의 발전에 효율적으로 기여하도록 교육과 훈련을 시켜야 하고, 일반대중 특히 젊은 세대와 여론지도층에게 협동의 본질과 장점에 대한 정보를 제공하여야 한다. 이것은 법·제도상의 문제만이 아니라 조합원과 임직원 들 참여와 의식개혁에 의해서도 좌우된다.

조합원의 적극적인 사업 참여를 위해서는 조합의 경영과 사업을 투명하게 공개하여 조합원의 조합에 대한 오해 불식과 이해 증진, 출자배당 중심에서 협동조합다운 배당 방식인 이용고 배당 중심으로 이익을 배분하여 조합원의 조합사업 이용과 참여 유도, 조합원의 권리와 의무 명확화 및 출자와 조합사업 이용 등 조합원의 의무 이행 강화, 조합사업 이용실적에 비례한 조합원 지원 차별화 방식 단계적 도입 등을 추진할 필요가 있다.

지역농협의 규모화·전문화 과정에서 조합원 지배구조가 약화될 우려가 있는데 총회와 이사회를 기능을 강화함으로써 보완할 필요가 있다. 조합의 사업과 경영상태를 파악하고, 조합원의 요구를 수렴하여 조합경영에 반영하기 위해서는 이사회를 조합운영 관리 기능이 강화되어야 할 것이다. 이를 위해서는 첫째, 경제사업의 확충을 위한 전문경영인 영입, 직원의 교육 강화, 중앙회와 지역농협간의 인력교류 활성화 등을 통한 전문경영인 체제의 구축이 필요하고, 둘째, 협동조합은 경영성과가 나빠도 조합원이 조합을 떠날 수 없기 때문에 경영관리기능과 감사기능을 분리하여 견제와 균형을 도모하고, 상임감사를 두어 부실의 사전예방기능을 강화할 수 있도록 감사기능의 강화가 요구되며, 셋째, 경영평가체계 구축을 위한 관리회계제도의 도입이 필요하다.

제4절 조합원 참여증대 방안

지역농협에서 조합원 참여를 증대하기 위한 방안으로서 다음과 같은 것들을 고려할 필요가 있다.

1. 조합 구성원의 신뢰회복

농협의 갈등 사례에서 살펴보았듯이 협동조합이 발전하고 조합원의 참여를 활성화하기 위해서는 조합원, 대의원이·감사, 직원, 조합장간의 신뢰회복이 무엇보다 중요하다. 협동조합은 경제적 약자의 결합체이며 사람들 간의 연대의 단체이므로 구성원들의 신뢰가 회복되지 않으면, 조합원의 참여는 기대하기 어려울 것이고, 활발한 토론을 통한 서로의 지혜를 모아가 조합을 발전시킨다는 것은 불가능할 것이다.²⁹⁾

직원들이 이런 조합원들의 신뢰회복을 위한 활동에 적극적으로 나서지 않는 가장 중요한 이유는 조합이익 분배에서 ‘조합운영으로 생기는 각종 혜택’을 조합원에게 나눠주면 직원들이 적게 가져 갈 수밖에 없다는 ‘제로섬 게임’이라고 생각하기 때문에 그렇다. 이런 의식은 조합원도 마찬가지이다. 조합직원에게 합당한 비용을 주고, 더 많은 일은 할 수 있는 구조를 만들어 주기보다는 ‘무조건 비용을 줄이는 것’이 능사인 것으로 알고 있는 경우도 많다. 협동조합 발전을 위해서는 무엇보다 ‘협력하면 모두에게 도움이 된다’는 협동조합의 기본정신을 머리 속에 뿌리박는 데서 출발해야 한다. 그러기 위해서는 신뢰는 필수조건이다.

2. 조합운영에 관한 정보의 투명한 공개

조합 운영의 공개는 협동조합의 6대원칙 중 민주적 운영의 원칙에 근거하고 있다. 조합운영의 공개목적은 조합에 대한 조합원의 이해를 증진시킴과 동시에 조합사업에 대한 참여의식을 고취하는데 있다. 조합원은 조합의 출자자이며 주인인 동시에 이용자로서 자기조합의 운영상태에 대한 정확한 이해를 할 필요가 있다.

조합 운영에 대해 알고 있지 않으면 비판뿐만 아니라 도움도 줄 수 없으며, 오히려

29) 한국농업경영인연합회, 협동조합발전을 위한 한농연의 역할, 2000. p.123

잘못된 정보로 인해 조합운영에 지해되는 행동을 할 수 있다. 이런 문제를 막고 정당한 비판은 받아들이고, 잘못된 오해로 인해 생기는 부작용을 최소화하기 위해서는 조합의 정보를 최대한 공개해야 한다.

원칙적으로 조합의 모든 정보는 공개되어야 하지만 운영상 비밀을 요하는 경우에는 예외적으로 공개하지 않을 수도 있다. 외부 및 업체와 중대한 계약사항이 진행 중인 경우에는 공개를 하지 않을 수도 있지만 이 경우에도 계약이 완료된 후에는 즉시 공개해 최대한 투명하게 조합을 이끌어야 한다. 하지만 최근 통과된 법 65조에는 정관, 총회·이사회 회의록, 조합원명부에 대해서는 공개를 법적으로 요구하고 있지만 그 외 다른 정보에 대해서는 법적인 공개여부를 명시하지 않고 있다. 그러나 이것은 비공개를 법적으로 명시한 것이 아니다. 한편 71조 1항과 2항에는 조합장이 결산보고서(사업보고서, 대차대조표, 손익계산서, 잉여금처분안, 손실금처분안)를 사무소에 비치해야 한다는 조항을 제시하고 있다. 따라서 최소한의 정보공개를 위해서 조합은 “정관, 제규정, 총회 및 이사회 회의록, 전년도 및 당해연도 사업계획서, 전년도 결산서, 경영공시자료”등은 항상 창구에 비치해 두어 조합원이 자유롭게 열람할 수 있도록 하여야 한다.

조합원들의 가장 큰 불만 가운데 하나가 ‘각종 농자재의 구매와 관련된 정확한 정보’다. 특히 농약, 비료, 사료, 농기계 등 규모가 큰 사업의 경우, 판매회사의 리베이트 수수는 관행적으로 이루어지지만 사업계획서 어디에도 이와 관련한 비용은 없다. 또한 일반 회사의 판매량 확대를 위한 덤핑 등으로 시중에서 사는 것이 농협에서 구매하는 것보다 더 싼 경우도 많아 농협의 구매사업이 불신을 당하고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서도 농협은 제품구매와 관련된 정보를 투명하게 공개하는 등 제도적인 개선책을 마련해야 한다. 또한 사업회계와 결산보고가 이루어지는 대의원총회는 농협의 운영상황과 정보를 공개하는 자리인 것이다.

3. 조합운영의 자율성 확보

조합원 참여를 증대하기 위해서는 무엇보다 조합운영의 자율성 확보가 이루어져야

한다. 운영의 자율성이란 외부의 간섭과 지원 없이 조직체 구성원 스스로가 전반적인 책임 하에 운영해가는 것이다. 조합은 협동의 필요성을 느끼는 농민들이 민주적 원칙에 의해 자율적으로 설립한 조직이므로 그 운영은 농민 조합원들의 자율적 의사에 의해 운영되어야 한다. 어떠한 조직이 자율적으로 운영되기 위해서는 우선 재정적으로 외부의 지원 없이 자립할 수 있어야 한다. 그러나 재정 자립이 달성되었다 할지라도 제도적으로 외부의 간섭을 배제할 수 없을 때에는 조직 운영의 확실한 자율성은 보장할 수 없을 것이다.

4. 알기 쉽고 신속한 정보공개

현재 각 조합에서 이루어지는 조합운영 정보의 공개는 매우 관례적이고 형식적으로 진행되고 있다. 공개한 내용 역시 전문적인 용어가 많고 상세한 설명도 부족하여 조합원들이 쉽게 이해할 수 없는 내용이 대부분이다. 그리고 조합원이 조합의 운영에 대해 알 수 있는 통로는 총회와 우리농협소식지등에 불과하며 여기에서 이루어지는 조합공개도 사업성과에 대한 일방적인 홍보위주이다. 이러한 조합운영 공개는 조합사업과 내부운영에 대한 조합원의 불신을 가중시켜 조합에 대한 무관심을 부채질하고 조합사업에 대한 참여를 떨어뜨리는 원인이 되고 있다.

조합운영의 공개는 매 분기 1회 이상 반드시 이루어져야 하며 공개내용은 재무제표상의 계정과목이나 농협회계용어에 구애받지 않고 조합원들이 쉽게 이해할 수 있도록 작성하고 특히 조합원들의 관심사항에 대해서는 상세하게 작성해야 한다. 또한 조합운영공개는 조합의 모든 사업과 업무의 운영상황을 공개해야 하고 공개내용도 조합운영의 제반 문제점을 공개하는데 역점을 두어야 한다. 구체적 항목으로는 각종사업의 손익현황, 조합의 자산현황, 임직원들의 급료 및 수당 등 조합원의 관심사항은 투명하게 공개되어야 한다.

이상과 같이 공개가 진행된다면 농민조합원의 농협에 대한 이해와 인식수준이 매우 높아질 것이다. 또한 조합에 대한 불신을 해소하고 조합의 각종사업과 애로사항에 대한 조합원의 이해가 증진되어 조합원의 실질적인 관심과 참여를 높일 수 있게 될 것이

다. 조합운영 공개가 원칙대로 이루어지면 조합의 임직원들이 더욱 책임성 있는 자세로 업무를 수행하는 촉진제 역할도 가능하다.³⁰⁾

5. 조합원과 직원에 대한 정기적인 교육

협동조합은 기본적으로 ‘인간들의 결합’이다. 따라서 협동조합이 발전하기 위해서는 참여하는 조합원들의 수준이 높아져야 한다. 조합은 교육을 통해 조합원들의 수준을 높이고, 협동조합의 원칙과 운영방법에 대해 지속적인 교육을 실시할 의무가 있다. 농협법에는 지역농협은 조합원에게 협동조합의 운영원칙과 방법에 대한 교육을 실시하여야 하고, 품목별 전문기술교육과 경영상담도 적극 실시해야 한다고 명시되어 있다. 또한 국제협동조합연맹이 채택하고 있는 협동조합 7원칙 가운데 다섯 번째 원칙은 “교육, 훈련 및 정보제공”이다. 즉 “협동조합은 조합원, 선출된 임원, 경영자, 직원들이 협동조합의 발전에 효율적으로 기여하도록 교육과 훈련을 시킨다. 협동조합은 일반대중 특히 젊은 세대와 여론지도층에게 협동의 본질과 장점에 대한 정보를 제공한다.”라고 못 박고 있다.

지금까지 기존의 협동조합들이 조합원에 대한 교육을 수행해 왔음에도 불구하고 협동조합에 대한 교육의 부재가 얘기되고 있는 것은 기존 협동조합에서 행해진 교육들은 모두 형식적이고 농협에 대한 과장된 홍보가 주종을 이루어 조합원들로부터 외면당해 왔기 때문이다. 따라서 조합원들은 협동조합에서 행하는 영농기술에는 관심을 기울이지 몰라도 협동조합 교육에 대해서는 전혀 관심을 가지지 못하는 것이다.

농협외부에서 행해지는 교육도 거의 없는 실정이다. 직선조합장 선거가 실시된 이후에는 농민단체들이 자발적으로 자신의 회원에 대한 교육을 실시하고 있지만 농민단체는 협동조합에 대한 체계적인 교육에 한계가 있고 또한 회원만을 대상으로 하기에 참가자도 제한되어 있다. 더구나 전국적으로 교육을 행한다는 것은 현실적으로 불가능하므로 이제는 협동조합에서 교육을 수행해야 한다.

30) 농협중앙회, 전게서, p.38

보통 협동조합들은 조합원이 협동조합에 대해 많은 것을 알게 되고 협동조합의 왜곡된 모습들이 계속 비판의 대상이 되고 따라서 기존의 행하던 사업들을 그대로 시행하는데 어려움이 있어 조합원들이 협동조합에 대해 많이 아는 것을 꺼려왔다. 오히려 조합원에 대한 정보를 차단해온 실정이다. 그러나 이제는 이러한 타성으로는 변화하는 농업상황에 적응할 수 없다.

어떤 조합의 경우에는 농협법에 명시된 협동조합 일반교육에 대해서도 예산에 전혀 반영하지 않은 경우가 있어, 무의식적으로 법을 위반하고 있다. 반면 그동안 농업인단체에서 계속 강조한 영농교육의 경우에는 농업기술센터와의 중복, 경합에도 불구하고 추진하려 하고 있다. 영농교육도 중요한 교육부문으로 계속 다루어져야 하겠지만, 그보다 먼저 협동조합의 이념과 운영원칙에 대한 교육이 철저하게 이루어져야 한다. 조합원과 직원이 협동조합의 이념과 운영원칙에 대해 얼마만큼 깊이 이해하고 있는가가 협동조합 사업이나 운동을 실질적으로 좌우하는 요인이 된다.

또한 지금까지는 협동조합에서 자체적인 교육을 하지 않고, 임원급을 중심으로 중앙회가 운영하고 있는 교육원에 한두 명을 위탁시켜서 교육해 왔다. 하지만 이념교육은 몇 명에게 시켜서 되는 것이 아니라 낮은 수준이더라도 조합원 전체에 대해 교육해야 성과를 볼 수 있다. 따라서 최소한 연 1회 이상은 전체 조합원에 대해 협동조합교육을 실시해야 한다. 한꺼번에 교육하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 영농교육과 연계해서 서너 개의 마을을 한데 모아 한다면 하는 운영상의 묘를 살려야 한다.

농업인단체와 함께 강사와 프로그램을 협의하여, 실질적인 성과를 얻을 수 있고, 많은 참여를 할 수 있도록 해야 한다. 이 부분은 조합과 농업인단체가 매년 개최하도록 의무화되어 있는 간담회에서 충분히 논의하여 반드시 실행해야 할 것이다.

6. 농민의 권익을 적극적으로 대변

농협이 조합원의 권익을 대변하면 자연히 조합원 참여가 확대된다. 현재 대부분의 조합들은 조합원이 당한 농기자재 피해에 대해 책임을 회피하기 일쑤이며 나의 일처림

생각하는 경우는 거의 없다. 농업인단체들이 농업인들에게 지지를 받을 수 있는 가장 빠른 방법은 관내 농업인들에게 문제가 발생할 때, 해결을 할 수 있는 방법을 가르쳐 주고 직접 나서서 해결해 주는 것이다. 그런 활동을 통해 혜택을 본 농업인들은 농업인단체에 자발적으로 가입하게 된다.

조합이 조합원들의 불만사항이나 권익을 대변하기 위한 좀 더 적극적인 노력을 한다면 조합원들의 참여는 훨씬 높아질 것이다. 조합의 도움으로 문제를 해결한 농민들은 설사 조합판매장의 물건값이 조금 비싸다해도 선뜻 팔아주고, 계약사업에도 잘 나서줄 것이다. 더구나 주변 농업인들에게나 알고 있는 도시의 친지들에게 누구보다 앞장서는 ‘홍보사절’이 될 수 있다.

농업인의 권익을 대변할 수 있는 사안은 매우 많다. 법률적 문제에서부터 구입농자재의 불량에 따른 피해보상, 나아가서는 농업정책이 현장에서 시행될 때의 문제점 지적 등 수없이 많다. 이런 하나하나를 챙기는 것만큼 조합원의 신뢰와 참여를 끌어들이는 매우 좋은 방법이다. 각종 농업관련 회사들에 대해 조합원의 입장을 철저히 대변하고, 지도사업부문 직원들이 조금씩만 관심을 가지면 웬만한 일은 해결할 수 있다. 이로 인해 업무가 과다해서 새로 한 명을 채용하더라도 비용보다 조합원 참여를 통한 기대효과가 훨씬 크다고 할 수 있다.

7. 다양한 정보제공과 서비스

대다수 일반기업에서는 소비자에 대한 서비스를 개선하기 위해서 직원들에게 ‘긍정적인 사고’를 할 것을 요구하고 있다. 즉 소비자가 원하거나 바라는 것이 있으면 우선 그것이 가능한 방향으로 먼저 해결방안을 찾아보아야 소비자들의 신뢰를 얻을 수 있다는 것이다. 하지만 조합의 경우에는 그 반대의 경우가 많다. 어떤 조합의 경우 ‘조합장 선거 때 합동연설회를 하자’는 조합원들의 의견에 대해 직원은 처음에는 ‘선거법상 할 수 없게 되어 있다’고 부정적인 의견을 제시했다. 하지만 조합원들이 선거규정을 들면서 가능하다는 것을 설명하자 그때서야 마지못해 업무를 준비했다. 만약 조합원들이 선거규정을 파악하지 못하고 있었다면 합동연설회를 개최하지 못했을 것이다.

그뿐만 아니다. 정관, 총회 및 이사회 회의사록 등에 대해서도 법상으로는 사무소에 비치하고, 요청이 있으면 아무런 경과 없이 열람 및 복사해 주어야 함에도 불구하고 (농협법 65조) 조합원이 요구하면 '결재'가 있어야 한다며 직원은 과장에게, 과장은 부장에게, 부장은 상무·전무에게 상·전무는 조합장에게 책임을 미루는 경우가 허다하다. 또한 조합원이 요청하는 다양한 내용에 대해서도 우선은 '불가'하다고 말해놓고 나서 강력한 반발이 있으면 선심 쓰는 마냥 일을 처리해 준다. 규정과 법은 조합원의 참여와 알권리를 무조건 막아주는 방패막이가 아니라, 최소한의 질서를 유지하기 위한 것이다. 규정과 법을 핑계로 조합원의 알권리를 비롯한 당연한 권리를 막는 것은 조합과 조합원을 멀어지게 하는 것이다.

참여를 유도하기 위해서는 다양한 사업과 서비스를 제공해야 한다. 그렇지 않으면 사람들이 모이지 않는다. 하지만 지금까지 협동조합은 항상 하는 사업을 중심으로 해 나가고, 중앙회가 제시하는 다양한 사업을 실제 협동조합운영에 적극적으로 실현시켜겠다는 의지가 부족했다.

예컨대 고객만족부에서 하고 있는 다양한 법률구조 활동도 조합원들에게 잘 알려지지 않아, 조합원들은 법률적인 문제가 생기면 '브로커'를 찾거나 알음알음으로 바로 변호사에게 달려간다. 당연히 조합원들은 시간적으로 금전적으로도 많은 부담을 지게 된다. 조합원들은 '농협의 법률구조사업이 제대로 도움을 줄까 의심스럽다'고 말한다. 마치 '국선변호사' 정도로 취급한다. 여기에는 현장 농협직원의 '헌신적인 봉사'가 아닌 '형식적인 소개나 상급단위 떠넘기기'가 많은 영향을 미쳤을 것이다.

무엇보다 조합이나 중앙회가 조합원에게 도움을 줄 수 있는 서비스 내용들을 협동조합 본·지소에 크게 제시해야 한다. 만약 공간이 적으면 조합 앞에 게시판을 만들고, 반드시 모든 조합원들이 읽고 활용할 수 있도록 해 줘야 한다. 조합원 홍보는 참여의 기본이다. 아니면 통신 아이디어가 있는 조합원들에게는 매주 공지사항을 통신으로 보내주는 것도 참여 활성화에 큰 도움이 된다. 협동조합 활동에 참여하는 것이 잔칫집에 가는 것 마냥 흥겹고, 도움이 된다고 모든 조합원이 피부로 느낄 때 조합의 발전은 앞

당겨진다.

8. 다양한 조합원 참여 통로

현재 조합원이 조합에 참여하여 가질 수 있는 직함은 대의원, 이사, 감사, 조합장, 작목반장, 부녀회장, 주부대학 임원, 청년회장 등이다. 물론 다양한 위원회가 있지만 위에서 말한 사람들이 겸임하는 경우가 많다. 하지만 현실적으로 볼 때 대의원의 발언력이 약하고 매년 2회 정도 총회석상에서 모이는 것을 감안한다면 기껏해야 20여명이 참여하는 정도밖에 공간이 없다.

직책을 주면 ‘수당’을 줘야 한다는 고정관념에 사로 잡혀 조합은 ‘참여통로’를 개설하지 못하고 있는 경우가 많다. 하지만 진정 조합을 위하는 조합원들을 활용하여 자원봉사 정신으로 다양한 참여를 할 수 있게 통로를 만들어 주는 것이 조합발전에 큰 도움이 된다. 물론 그러기 위해서는 조합이 조합원에게 큰 신뢰를 받아야 하는 것은 두말할 나위도 없다.

예컨대 농협법 44조 “지역농협은 지역농협의 건전한 발전을 도모하기 위하여 조합원 및 외부전문가 15인 이내로 운영평가자문회의를 구성·운영할 수 있다”를 준용하여 대의원 등의 직책을 갖지 못한 해당지역 농업인단체를 임원이나 영농조합법인 대표 등의 의견을 반영할 수 있도록 활용 하는 것이 바람직하다. 또 관내 농업인 가운데 나름의 특기가 있는 농업인들에게 그에 연관된 조합사업이나 활동이 있을 때 실질적인 지원을 요청할 수 있는 ‘농협운영지원단’을 구성 할 수도 있다.

중요 농산물의 품목 이사제를 도입하고, 위원회를 설립함으로써 주작목 생산농가들의 참여를 활성화시킬 수 있다. 현재 인력 및 자질 부족으로 영농지도사가 제 역할을 못하고 있는 상황에서 지도소, 전업농 등을 활용하여 명예영농지도사로 위촉하고 지도사업을 맡길 수 있다. 이상과 같이 조합원의 참여 통로를 다양하게 확대하면 협동조합은 진정으로 국제협동조합연맹의 협동조합 제 7원칙인 ‘지역사회의 중심’으로서 자리 잡고 조합의 발전을 도모할 수 있을 것이다

9. 직원과 조합원의 상생(相生)전략으로의 사고 전환

상생이란 조합원과 조합직원이 조합을 중심으로 ‘최선의 노력을 다하고, 서로를 배려할 때 조합이 발전하고, 양자 모두 잘살게 된다.’는 말이다. 서로에 대한 인격적 배려와 서로의 이익을 존중해 주는 노력이 개인들의 사고방식에 깊이 박혀야 함은 물론, 제도적으로 안착되도록 서로 힘을 합치는 것이 상생전략이다.

조합원 참여확대를 저해하는 가장 큰 요인은 아무래도 직원과 조합원간의 서로 간에 대한 잘못된 인식 때문이다. 그 잘못된 인식의 가장 큰 부분은 ‘직원이 편하려면 조합원이 조합운영에 관여를 안 해야 하고, 조합원이 잘 살려면 직원들에게 가는 몫을 조합원에게 돌려야 한다’는 어찌 보면 상식적인 내용에서 나타난다. 하지만 그동안 직원과 조합원은 이런 원칙을 실생활에 제대로 도입해 보지 못했다. 오히려 직원들은 규정과 법률을 탓하며 조합원들의 제반 권리를 교묘하게 억누르거나, 조합원의 참여를 귀찮게 생각해 온 점이 없지 않다.

조합원들 또한 대부분 관심이 없거나, 조합운영에 관심을 가지면 직원들을 도둑 취급하거나, 조합원이 주인이라는 점을 강조하기 위해 ‘조합직원은 머슴이다’라는 표현으로 직원들의 자존심을 건드려, 반발심만 불러일으키는 경우도 있다. 이제 진정으로 상생전략을 실현하기 위해서는 조합원들은 머슴이나 공무원으로 보는 데서 탈피해 ‘공동운명체’라고 인식하고 직원들도 조합원들을 지혜와 힘을 모아나가야 할 가족으로 생각해야 한다. 이런 상생의 전략으로 사고를 전환하기 위해서는 앞에서 나오는 정보공개, 교육제공, 다양한 서비스의 제공, 조합원의 참여확대 등이 반드시 필요하다.

제6장 요약 및 결론

FTA, WTO 협상 등으로 농산물 시장 개방이 더욱 확대될 것으로 전망되고 있다. 하지만 우리나라의 농협의 주변 환경은 대외적으로는 농축산물 시장의 개방 가속화와 외국의 거대 자본기업의 진출로 외국의 값싼 농산물과 경쟁해야 하고 대내적으로는 다양해지는 조합원의 욕구와 개혁부진에 대한 비판으로 어려움에 처해 있다.

이러한 상황 속에서 농업인의 참여를 증대하여 농가의 경쟁력과 소득을 향상시키기 위한 농협의 역할이 요구되고 있다. 농협은 조합원의 경제적 사회적 이익증진을 목적으로 하는 협동조합으로서 조합원에게 사업을 통한 실익을 주기 위해서는 경영체로서 시장경쟁에서의 경쟁력이 우선되어야 한다.

그러나 우리 농협은 조합원 참여의 부족으로 인해 조합원과 이해관계자 사이의 갈등이 커지고 있다. 이러한 갈등구조는 경영진의 비전문성과 경영능력의 부족과 의사결정의 지연, 이사회 역할의 미흡, 조합원들의 경영진에 대한 견제와 감시 부족 등이었다. 이러한 갈등은 농협의 조직 운영이 수동적이고 하향식에 의한 방법으로 이루어져 조합원이 조합운영에 직접 참여할 수 있는 제도적 장치가 극히 제약되었기 때문이라고 할 수 있다. 이것은 농협의 경영지배구조와 조합원이 조합에 대한 주인의식결여에서 기인된다고 할 수 있다.

본 연구에서는 이러한 농협이 안고 있는 지배구조의 문제와 갈등구조를 해결하는 방안을 제안하고 조합원 참여를 증진함으로써 농협 개혁의 방안을 제안하고자 하였다. 우리 농협은 갈등구조를 해소하고 조합원참여를 확대하기 위해 다음과 같은 조직변화를 필요로 한다.

첫째 조합장이 겸임하고 있는 대표권과 경영권을 분리하고 경영권을 전문경영자를 선임하여 위임계약을 통해 책임경영을 하고 그 성과를 평가하는 방향이 검토되어야 한다. 이제 우리 농협은 규모화 전문화되어 가는 조합의 여건에 맞추어 대규모 조합부터

소유와 경영을 분리하면서 조합원에게 실익을 줄 수 있는 경영지배구조의 틀을 재편해야 할 것이다.

둘째로 보다 합리적이고 신속한 의사결정을 위해서 외부전문가를 경영에 참여시켜야 한다. 앞서 지적된 것처럼 우리 협동조합 경영진의 비전문성은 향후 규모화 될수록 조합경영능력에 한계를 느낄 것이다. 따라서 조합의 주인으로써 보다 합리적이고 효율적인 정책결정을 위해서 외부인사의 조언을 얻을 필요가 있다. 특히 협동조합의 장기적인 전략구상과 실천을 위해서 경쟁기업과의 경쟁에서 우위를 점할 수 있는 내부 조직체계를 갖추는 것이 무엇보다도 중요하며 이러한 조직체계는 현재의 조합원 중심의 경영체제에서 외부의 전문가를 포함시켜 그들의 전문성을 활용하는 방안이 강구되어야 한다.

셋째로 경영진이 조합원의 이익에 반하는 경영을 하지 않도록 감시와 통제 수준을 높여야 한다. 특히 경영진의 단기기업적주의와 경영자 개인이익추구는 이미 기업지배구조의 문제점으로 지적되어 왔다. 조합원 감사의 능력에 부족함이 있다면 외부감사제도를 도입하거나 전문상임감사를 두어 대리인 문제로 야기되는 경영의 문제를 제어하여 조직의 투명성을 높여야 한다.

넷째로 조직이 성장 분화되고 전문화될수록 전문경영자에 대한 필요는 더 증가할 것이다. 또한 종합농협 보다는 전문농협이 그리고 품목 면에서 일반적으로 보급된 농산물보다는 가격과 취급상의 전문성을 요하는 품목일수록 소유와 경영의 분리가 요구될 것이다. 무분별한 외부인사의 영입이나 전문경영인 제도는 돌이킬 수 없는 시행착오를 겪을 수 있다. 따라서 조직특성에 따라 우선적으로 필요한 부분에서부터 점진적으로 확대 시행하는 운영의 묘를 살려야 할 것이다.

마지막으로 조합사업은 어떤 경우에도 조합원을 중심으로 추진되어야 한다. 협동조합 본래의 민주적 원칙이 존중되고 소수조합원의 이익을 증대시킬 수 있는 사업을 균형적으로 이용하게 함으로써 그동안 쌓아올린 조합원의 민주 자율 역량과 함께 조합원은 조합이 자체조합이라는 본래적 가치를 찾을 것이다. 따라서 농협은 그 동안 농가소

특증대와 삶의 질을 높이기 위하여 기존의 지도 신용 경제 공제 등 경제활동에 필요한 사업이외에도 생활설계, 건강, 여가, 관광, 주택, 장제 사업 등 농업인 조합원의 편익위주로 사업을 다각화하여 조합원의 노령화 및 부녀화에 대응해가야 할 것이다.

조합원 참여는 농업 협동조합 발전의 필수조건이며, 조합원 참여 필수조건으로 신뢰 회복이다. '조합원이 많이 알면 직원이 피곤하다'는 과거의 잘못된 생각을 버리고 조합원과 직원은 공동체라는 상생전략으로의 사고전환으로 정보공개는 쉽고 신속하게 이루어져야 한다. 농협의 경영시스템에 변화를 피하는 일은 뼈를 깎는 고통과 갈등이 따를 것이다. 하지만 궁극적으로 농협의 목적인 생산자 농민조합원들의 실익을 돌려주기 위해서는 농협이 경영체로서 경쟁시장에서 경쟁사보다 월등한 비교우위를 확보해야 하며 우선적으로 조직성과를 높일 수 있는 보다 효율적인 경영시스템을 구축하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 것이다.

< 참 고 문 헌 >

- 강창원, 「기업소유지배구조와 지배유형이 기업성과에 미치는 영향에 관한 연구」, 고려대학교 석사학위논문, 1999.
- 고광홍, 「당위조직의 경영성과 측정에 관한 연구」, 충남대학교 박사학위논문, 1998.
- 고현석, 「한국농협의 특성과 역할에 관한 연구」, 중앙대학교 박사학위논문, 1994.
- 고현석 장종익, 「지역농협의 합병촉진방안에 관한 조사연구」, 한국협동조합연구소, 1996.
- 고현석, “21세기 농업관련 협동조합의 역할과 개혁 방향”, 「농민과 사회」, 제15 16호, 한국농어촌사회연구소, 1998.
- 고현석 장종익. 「농협합병의 길잡이」, 한국협동조합연구소출판부, 1997
- 권광식, “협동조합의 조직개혁 방향과 과제”, 「한국협동조합연구」, 제15집, 한국협동조합학회, 1997.
- 기문사, 「21세기협동조합」, 1997.
- 김동원, “농업협동조합 사업체제 발전방향”, 「한국협동조합연구」, 제15집, 한국협동조합학회, 1997.
- 김동희, “21세기 협동조합의 새 지평: 세계와 한국의 새 과제”, 「한국협동조합연구」, 제18집, 한국협동조합학회, 2001.
- 김명환 외, 「농협 경제사업의 발전방향」, 한국농촌경제연구원, 1996.
- 김상국, “외국 선진협동조합의 판매사업 신조류와 한국농협의 사업연합 발전방안”, 「협동조합 판매사업 활성화를 위한 개혁과제」, 농식품신유통연구회, 2000.
- 김연환, 「전북 지역농협의 노동생산성 분석」, 전북대학교 석사학위논문, 1998.
- 김영사, 「한국농업의 21세기 전략」, 1993.
- 김영철, “우리나라 협동조합의 현황과 기본발전방향”, 농정연구포럼, 1993.
- 김진국, “핀란드 협동조합 기업지배구조의 논의와 동향”, 「농협경제연구」, 제27집, 2000.
- 농림부, 「농업협동조합법령집」, 2000.
- 농림부 협동조합개혁추진위원회, 「협동조합 개혁방안(공청회 자료)」, 1999.
- 농어촌발전위원회, 「농정개혁의 과제와 방향(농어촌발전위원회 최종보고서)」, 1994.

농어촌발전위원회, 「생산자단체 발전방향(발표자료12)」, 1999.

농업금융개혁위원회, 「농업금융의 현황과 개혁과제」, 2000.

농협중앙회, 「농민단체의 바람직한 활동방향」, 1991.

농협중앙회, 「농협연감」, 2004.

농협중앙회, 「더불어 잘사는 협동조합운동」, 1997.

농협중앙회, 우리농업협동조합, 2001.

농협중앙회조사부, 「종합농협 합병에 관한 조사연구」, 조사연구보고 93-11, 1994.

농협중앙회, 「지역농협 경영계수 요람」, 각년도

농협중앙회, 협동조합론, 1998.

농협중앙회, 회원농협 운영활성화 계획, 1999.

대외경제정책연구원, 한 칠레 무역협정 경제적 효과, 2000.

대외경제정책연구원, WTO 농업협상대비 주요쟁점분석, 2001.

대외경제정책연구원, WTO뉴라운드농업협상영향분석 및 대응전략, 2000.

문화사, 농업협동조합론, 1990.

박민선, “영농조합법인의 육성을 위한 농협의 역할”, 「농민과 사회」, 한국농어촌사회연구소, 1997.

박범영, 「지역농협의 경영평가에 관한 연구」, 한남대학교 석사학위논문, 2000.

박성재 황의식 허길행, “지역협동조합의 효율적 합병방안 연구”, 연구보고 R420, 한국농촌경제연구원, 2000.

박진환, “소농경제와 종합농협의 경영”, 연구보고서 제75호, 농협대학 농협발전연구소, 1991.

백승우, 「지역농협의 경영효율성 분석」, 전북대학교박사학위논문, 2002.

백승우·소순열, “지역농협 경영평가의 개선방향”, 「전북대학교농대논문집」 제34집, 2003.

서기원, “협동조합의 경영개혁 방향과 과제”, 「한국협동조합연구」, 제16집, 한국협동조합학회, 1998.

서중일, “협동조합의 정체성과 효율성”, 「한국협동조합연구」, 제17집 제2호, 한국협동조합학회, 2000.

손황제 외, “지역농협의 기술효율성분석”, 「농업경제연구」 제43권 제1호, 한국농업경

- 제학회, 2002.
- 안준섭 임영선, “조합간 사업연합의 현황과 과제”, 「한국협동조합연구」, 제18집, 한국협동조합학회, 2001.
- 이관희, “성공적인 협동조합을 위한 조합원의 역할”, 농협조사월보, 2004.
- 장상환, “농업협동조합 개혁과 노동자의 대응”, 「구조조정과 노동의 대응」, 2001년 한국산업노동학회학술대회, 한국산업노동학회, 2001.
- 전국농민회총연맹, 「2001년 농정백서」, 2002.
- 진형수, “협동조합의 사회-경제적 이론”, 「한국협동조합연구」, 제11집, 한국협동조합학회, 1993.
- 정안성·김연환, “지역농협의 노동생산성에 영향을 미치는 경로분석”, 「농업정책연구」, 제25권 제1호, 1998.
- 정형일·이두범, “농협경영 지배구조 변화가 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 「인적자원관리연구」, 제9집, 2004.
- 최상호, “협동조합의 조직개혁 방향과 과제”, 「한국협동조합연구」, 제16집, 한국협동조합학회, 1998.
- 한국금융연구원, 「농업협동조합 사업체제의 장기발전방향」, 1996.
- 한국금융연구원, 「농협 상호금융의 경쟁력 강화방안」, 1997.
- 한국금융연구원, 「농협중앙회 신용 경제 사업분리 타당성에 관한 연구」, 2001.
- 한국농업경영인중앙연합회, 「협동조합의 역할」, 2000.
- 허길행, “통합농협 경제사업의 과제와 방향”, 농정연구포럼, 2000.
- 황연수, “회원조합 신용사업 개선방안”, 「농업금융의 현황과 개혁과제」, 농업금융개혁위원회, 2000.
- 황연수, “지역농협 재건의 방향과 과제”, 「농민과사회」, 2000 가을호(통권24호), 한국농어촌사회연구소, 2000.