

# 우리나라 농업협동조합의 기본발전방향



김영철 교수  
(건국대 축산대학 동물생명과학부)

우리나라 농업협동조합은 1961년 종합농협으로 탄생한 후 지난 40여년동안 지금까지 크게는 다섯 차례에 걸쳐 협동조합 개혁 또는 개편이라는 이름으로 제도적 변화를 거듭하였다. 특히 지난 20여년을 돌이켜 보면 정권이 바뀔 때마다 어김없이 농협 개혁 또는 개편을 단행했다는 점은 결코 우연이라고 보기 어렵다. 지난 1998년 “국민의 정부”가 출범하자 협동조합개혁이 주요과제로 대두되어 다양한 논란과 어려운 과정을 거쳐 1999년 8월 당시 농협중앙회와 축협중앙회 그리고 인삼협중앙회를 농협중앙회로 통합하는 새로운 농업협동조합법을 제정하였고 2000년 7월 1일을 기하여 이들 세 협동조합중앙회가 통합되어 새로운 통합 농협중앙회를 탄생시켰다.

새로 탄생한 통합 농협중앙회는 명분상으로는 WTO 국제화시대를 맞이하여 저능률, 고효율 체제를 실현하고 책임경영체제를 확립함으로써 부문별 전문성을 확보하고 특히 치열해지는 금융시장의 개방화시대에서 농협신용사업의 경쟁력을 제고시킨다는 것이었다. 즉, 통합중앙회를 농업경제, 축산경제, 신용 등 세가지 주요사업별로 대표이사들을 중심으로 전문경영체제를 확립시켜 철저하게 독립사업부제로 운영하여 전문화시대에 대비하자는 것이

었다. 아울러 중앙회 통합 등 협동조합 개혁은 비대화된 농협중앙회를 슬림화하고 주요사업부문별로 전문성을 강화하며 농·축산물 및 인삼물의 종합유통체계를 구축함과 동시에 일선 회원조합의 경영 건전성과 투명성을 정착시키는 효과도 기대할 수 있다는 정부의 정책적인 의도가 있었다.

2000년 농협개혁은 민·관이 함께 참여했다고 하나 사실상 정부주도로 단행되었고 아직도 농협 내부에서는 여러 가지 크고 작은 개편작업이 뒤따르고 있다. 그럼에도 불구하고 2003년 새로운 “참여정부”가 들어서자 또 다시 협동조합 개혁문제가 “참여정부” 농정의 주요 이슈로 대두되고 있다. 근래에 와서 정권이 바뀔 때마다 한결같이 **농협개혁 문제가 뒤따르고 있는 주요 이유**를 찾아보면 다음과 같이 크게 네 가지로 요약 해 볼 수 있다.

**첫번째**는 무엇보다 농협조직이나 사업규모의 방대성으로 인한 그 중요성에 따른 관심이다. 농협의 역할은 어느 측면에서 보더라도 **농업부문에 있어 절대로 중요한 생산자단체**이기 때문이다.

**두번째**는 농협이 정부로부터 지원육성 되어온 소위 하향식 조합이었다는 태생적인 한계성 때문이다. 조합원인 농민들이 아직도 농협은 농민조합

원의 조합이고 조합원인 농민이 잘 살기 위해서는 농협을 통하여 협동과 단결이 무엇보다 중요하다. 따라서 어떻게 하면 농협을 조합원 농민의 협동조합인 소위 **상향식 조합으로 전환시키느냐는 문제와 연관된다.**

세번째는 지금까지의 농협개혁이 대부분 크게 협동조합의 원칙에 따른다는 기본방향이 뚜렷하지 못했다는 문제점이다. 농협이 농민 조합원의 생산자 협동조합으로서 한사코 협동조합의 정체성이나 기본형태를 갖추어 가는 노력이 충분하지 못한 것이다. 즉 지금까지의 **농협개혁이 협동조합원칙에 따라 근본적으로 조합원을 위한 조합으로서 협동조합의 장점을 구현하기 위한 변화과정의 모습이 부족했던 것이다.**

마지막으로 농협개혁의 필요성은 무엇보다도 근본적으로는 우리나라 농업환경의 대폭적인 변화에서 찾아 볼 수 있다. 즉 1990년대를 거치면서 우리나라의 농업환경은 완전히 바뀌었는데 농업부문에 서 어느 측면으로 보나 매우 중요한 역할을 담당하고 있는 **농협은 협동조합으로서 그 조직과 운영체제가 크게 변하지 못하고 있는 것이다.**

**새**로운 WTO개방농정 체계 하에서 우리나라 농정의 주요과제는 세가지로 요약할 수 있다. 첫째는 농업의 국제경쟁력을 제고시키는 과제이고 둘째는 어떻게 하면 농촌생활환경 및 농민의 복지를 개선하느냐는 문제이고 셋째는 이를 위한 관련 농정제도의 개편 또는 개혁의 문제이다.

첫번째 농업의 국제경쟁력을 제고시키는 문제는 이미 1990년대 “농어촌발전대책위”에서 시작된 10만호의 규모화된 쌀 전업농 등을 포함한 소위 15만호 전업농 육성계획과 관련된다. 즉, 규모화된 가족농 위주 전업농을 통하여 특정품목의 생산비를 감소시켜 농업의 가격경쟁력을 높이고 아울러

새로운 기술개발로 품질경쟁력을 확보시켜 우리 농업의 국제경쟁력을 높여 나가는 문제이다.

두번째 문제는 농어촌의 생활환경 및 복지문제이다. 농어촌 복지향상문제는 농업의 국제경쟁력 제고문제와는 다른 차원의 문제이다. 왜냐하면 한마디로 농업의 국제경쟁력은 우리나라의 모든 농가가 다 갖추어 나갈 수는 없고 규모화 된 특정 품목의 특정농가에 해당되는 문제이다. 따라서 농촌에 살고 있는 모든 농가에 경제발전의 기본적인 혜택이 주어 지도록 하기 위해서는 별도의 농촌사회복지정책을 필요로 하기때문이다. 즉 농민의 자제들이 머 리만 좋다면 특별 농촌장학금에 의해서 얼마든지 고등교육을 받을 수 있고 산골 벽지의 농민들도 필요할 경우 서울의 일류 종합병원에서 최고의 의료 혜택을 받을 수 있는 제도가 마련 되어야 한다. 또한 농민들도 노후에 적어도 최저 생활 보장이 이루어 지도록 농민특별연금제도가 마련되어야 한다.

세번째 중요 문제는 이와 같이 농업의 국제경쟁력을 높이고 농촌의 생활 및 복지환경을 개선하기 위해서는 관련 농정제도가 바뀌어야 한다. 농정 중요과제의 하나는 국민들의 농업에 관한 인식문제이다. 농업의 다원적 기능에 대한 국민의 이해가 필요하고 전 국민의 공감대가 형성되어야 한다. 이와같은 국민의 공감대를 기반으로 농업부문의 직접지불제도를 대폭 강화하여 앞으로 최소한의 농업성장과 농촌복지혜택이 보장되도록 되어야 한다. 여기서 농협의 개혁문제는 주요한 정책적인 변수라고 할 수 있다. 농촌의 생활환경과 농민복지를 개선하고 농업의 국제경쟁력을 향상시켜 나가는데는 정부의 직접지불제의 강화와 함께 이를 일선에서 시행하는 주체로서 농협이 중요한 역할을 담당해야하기 때문이다. 농협은 특히 농산물 유통시장에서 조합원으로 하여금 소비자 중심의 우수한 품질의 농산물을 생산하여 현대적인 농산물

유통체계를 통하여 소비자를 연결시키는데 가장 효율적인 농협체제로 전환되지 않으면 안 된다. 농민조합원이 생산한 특정 농축산물의 품질과 규격화는 물론 안전식품으로서 제도적 신뢰도가 구축되어 경쟁력을 강화시켜 나가야 하고 이들 제도와 정부의 농업정책과 조화가 잘 되는 협력체제의 구축도 중요한 과제이다. 개방농정으로 완전히 달라진 농업환경하에서 농정제도의 주요과제는 먼저 국민을 대상으로 올바른 농업관을 이해시키기 위하여 경제발전과정에서 농업의 소위 다원적 기능에 대한 교육 홍보의 문제이다. 즉 농업의 다원적기능에 대하여 철저한 연구 조사를 바탕으로 하여 전체 국민을 대상으로 농업의 중요성이 철저하게 이해되도록 해야 한다.

농업부문에서 우리나라민들을 위한 식품을 생산 공급한다는 중요성이 인식되어 앞으로 직접지불제의 대폭적인 확대 강화를 통하여 지속 가능한 농업 또는 환경 친화적인 농업 그리고 고품질의 안전성 위주의 식료품 생산가공산업으로서 농업으로 발전시켜 나가야 한다. 농협은 특정 농축산물을 고품질 안전성 위주로 수요자 “니드”에 따라 생산자인 조합원 농민과 수요자를 효율적으로 연계시키는 역할을 적극적으로 담당 할 수 있어야 한다. 조합원 농민이 생산한 특정 고품질의 농축산물에 대해서는 품질규격등을 엄격하게 규정하여 사회적으로 인정된 “농협 마크”가 통용되도록 해야한다. 농협을 통한 특정 농축산물의 계획생산 계획판매 시스템은 회원농협의 규모화 합병, 효율적 농협경영 그리고 고품질 안전식품생산 등이 정부의 직접지불제와 효과적으로 연계시켜 추진할 필요가 있다.

이와같이 소비자중심의 고품질 안전 농축산물의 생산 및 가공과 함께 철저한 품질규격관리로 농협의 역할과 기능을 한차원 높이기 위해서는 현재의 농협조직과 운영방향이 협동조합원칙하에서

발전적인 변화를 필요로 한다.

**농**협개혁의 기본방향은 현 농협조직체계의 획기적 대 개편이다. 우리나라 농업의 환경과 농협을 둘러싼 주변 환경이 완전히 바뀌었는데 옛날과 크게 달라지지 않은 농협의 조직이나 구태의연한 모습으로는 새로운 환경에서의 농협의 역할을 기대할 수 없기 때문이다. 현재의 농협중앙회는 이념구현단체로서의 역할과 중앙단위 사업연합체로서의 역할이 혼합되어 그 효율성이 상당히 저해되고 있는 것이 사실이다. 따라서 중앙단위에서 이념구현단체로서 **농협중앙회와 주요사업연합체로서 연합회 등 소위 운동체와 사업체가 제도적으로 분리되어야 한다.** 또한 조직개편의 기본방향은 농업 및 비농업분야는 물론 생산자 농민과 함께 도시 소비자까지도 포함하고 있는 농협의 방대한 사업분야와 조직체계를 농민, 비농민을 함께 아우르는 협동조합체제로 정비하고 농협본래의 역할과 기능은 다양성 속에서 하나의 중요한 기본 역할로 재 개편되어야 한다. 즉 생산자조합으로서 농협은 주요 품목위주 전문조합으로 규모화하고 현재 별 특색없는 지역농협과 지역축협등은 일종의 “지역서비스조합” 또는 “지역협동조합”으로 재편하는 것이다. 아울러 도시지역의 하나로마트와 농산물 유통센터는 농협중앙회를 정점으로 유통협동조합형태로 전환시키고 농축산 생산과 직접관련된 가공공장이나 사료공장등은 가공협동조합이나 사료협동조합형태로 발전시켜 현재 농협의 방대한 사업부문을 주요 기능별로 전환시킴으로서 협동조합의 장점을 극대화 할 수 있는 체제로의 대 전환이다. 현재와 같은 공색한 준조합원제도나 원칙에 크게 맞지 않는 일부 ‘자회사’ 제도로는 협동조합을 오히려 왜곡함으로써 협동조합의 장점구현에 제약요소가 된다. 물론 이러한 다원적 농협체제는 중앙단위에서 이념

구현단체로서의 농협중앙회와 주요 사업연합체로서의 특정사업의 전국연합체로서 철저하게 농협의 전문화를 전제로 함은 물론이며 이념구현단체로서의 농협중앙회를 정점으로 하는 연합조직 형태이다.

두번째 농협개혁의 주요과제는 조합원의 문제이다. 근본적으로 협동조합은 조합원의 참여없이는 성공할 수 없다. 어떻게 보면 현재와 같이 농협조합원이거나 아니거나 간에 농협사업이용에 크게 차이가 없다면 극단적으로 말하면 협동조합을 할 필요가 없다. 또한 농협이 농민조합원의 조합이 아니라는 비판이 발생하는 것도 농민 조합원의 주인 의식과 참여도가 낮아서 농협운동이 활성화되지 못하고 있기 때문이다. 따라서 농협은 조합원의 권리와 의무가 보다 명확하고 철저하게 선언이 될 때에 발전을 기대할 수 있다. 특히 WTO개방체제 하에서 농협을 통하여 우리농업의 국제경쟁력을 제고시키기 위해서는 특정 품목조합의 조합원의 자격과 권리의무가 명확히 규정되지 않으면 안 된다.

세번째 주요한 문제는 농협의 민주적 관리 문제이다. 협동조합의 민주적 관리 문제는 협동조합 원칙에서도 강조되고 있는 바와 같이 협동조합의 특징이면서도 실제로는 매우 어려운 과제임에 틀림없다. 우리나라 농협의 민주적 관리 문제는 일찌기 1988년과 1994년 농협개혁안에서 많이 보완되어 제도적으로는 상당히 민주적 조직구조에 맞추어 개편되었다고는 하나 특히 조합장이나 중앙회장의 직접선거에 따른 문제점과



▲ 고품질 친환경농산물의 생산·가공·유통으로 농협의 역할과 기능을 업그레이드 시켜야 한다.

이사회역의 역할과 기능이 아직도 원칙적으로 한 차원 발전된 형태가 되지 못하고 있는 것이 사실이다.

네번째 중요한 문제는 농협의 경영상 효율성 문제이다. 농협경영은 사업규모가 커지고 활동 영역이 넓어짐에 따라 전문화가 당연한 현실적 논리이다. 최근 조합장과 중앙회장의 책임과 권한을 보다 명확히 하고 선택적 상무이사제나 중앙회 대표이사제도를 도입하였으나 명실상부한 책임경영체제의 확립이 시급하다. 농협의 민주적 관리 원칙과 효율적 경영을 위해서 현재 조합에서는 선택적으로 되어 있는 협동조합의 대표권과 경영권의 명확한 제도화가 필요하다. 당선된 대표인 조합장이나 중앙회장은 전문 경영인이라고 할 수 없으므로 협동조합을 대표하는 사람으로서 조합운영상 중요 의사결정기구인 이사회역의 의장 역할에 한정하고 경영권은 전문경영자인 전무이사나 상무이사에게 완전히 일임하는 쌍두 체제가 바람직스럽다.

협동조합의 경영효율성과 관련되어 중요과제의 하나는 품목별 전문 조합의 육성문제와 회원조합의 전향적인 합병문제이다. WTO개방 체제 하에서 농협의 중요한 역할의 하나는 특정품목에 대하여 생산·가공·유통·소비에 이르기까지 전문화하는 것이다. 즉 특정품목의 전문조합을 통하여 국제경쟁력을 제고시키는 방향이다. 특정 품목의 전문 농협을 통하여 생산단계에서 가공·유통·소비단계에 이르기까지 광역조직화로 수급조절 능력과 시장 교섭력을 높임으로서 협동조합을 통한 계획생산 및 계획판매 형태를 정립해 나가야 한다.

다음에는 중앙회의 신용경제사업문제이다. 중앙회의 신경분리문제는 1994년 “농발위”보고서에서 제시되었고 1999년 통합농협법 개정에서는 보다 신중을 기한다는 의미에서 전문연구기관 조사연구결과에 의하기로 했다. 그래서 2002년에 한국금융연구원에 의해 “농협중앙회 신용·경제사업분리 타당성 연구” 보

고서가 나왔고, 2002년 6월말 국회에 보고되어 앞으로 2년이내에 검토 시행토록 되어있는바 중앙회의 신경분리는 단계별로 추진하는 것으로 되어 있다.

농협중앙회의 신용·경제사업분리 문제는 원칙적으로 철저한 전문화를 통하여 효율적 경영으로 독립적 발전을 기하여 국제 경쟁력을 제고 시켜야 한다는 것은 두말 할 필요도 없다. 급변하는 금융시장에서 국제경쟁력을 제고시키기 위해서는 농협중앙회의 신용과 경제사업을 분리하여 전문성을 제고하고 특히 농협신용사업을 국제적인 금융기관으로 발전시키기 위한 발판이 마련되어야 한다. 농협 신용사업을 장기적으로 국제적인 금융기관으로 발전시키기 위해서는 소위 “유니버설뱅크그룹”으로 발전시켜 그 중에서 농업금융을 전담하는 조직과 운영상 국제 경쟁력을 갖춘 협동조합은행체제가 바람직하다.

마지막으로는 농협의 조사연구 및 교육훈련 홍보기능의 대폭 강화 문제이다. 농협이 어려운 때 일수록 이를 극복하기 위한 첩경은 조사연구를 통한 발전방향의 모색이다. 농협의 문제는 정부나 어느 연구기관에서

연구해 주지 않는다. 근래에 농협중앙회의 조사연구기능이 위축되고 있는 현상은 오히려 시대적 역행이라고 할 수 있다. 농협에서 교육훈련의 강화는 아무리 강조해도 지나치지 않을 만큼 중요성을 갖는다. 교육은 조합원이나 임원에 대하여 협동조합 및 농협에 대한 필요한 교육을 말하고 훈련은 농협에서 근무하고 있는 직원에 대한 교육훈련이다. 협동조합 직원은 일반기업체에 근무하는 직원과는 차별성이 강조되어야 하고 농협 직원으로서 자긍심이 고취되어야 한다. 농협의 국제경쟁력제고를 위해서는 우수한 직원의 확보나 모집도 중요하지만 우수한 직원이 농협에 들어와 적재적소에서 능력을 최대한 발휘할 수 있는 최적환경의 조성도 어느것 못지 않게 중요한 요소이다.

아울러 농협의 문제는 농협내부나 직접 관련된 집단만이 점유하고 이해되어서는 그 발전이나 효과에 분명한 한계가 있다. 왜냐하면 우리나라 경제사회발전과정에서 협동조합으로서 농협의 장점이거나 기여도를 일반 국민 모두가 이해할 수 있을 때 농협의 발전은 더욱 가속화되기 때문이다. ㉞

## ◆ 연회비 및 농업기술회보발행 후원금 납부안내 ◆

계좌번호 : 067-01-224657

은행명 : 농협

예금주 : 전국농업기술자협회

상기와 같은 방법으로 협회본부 및 각지회로 납입하여 주십시오. 또한 통일·동심·평생회원들도 협회를 사랑하는 마음에서 「농업기술회보」의 발행에 도움이 될 수 있도록 「농업기술회보발행 후원금」을 본회로 보내주시면 잡지발간에 유용하게 쓰도록 하겠습니다.

### 「농업기술회보발행기부금」 5월 기탁자

이재영(통일회원) 경기 이천시 부발읍 삼만원	김경종(통일회원) 대전 대덕구 요엘수목원 십만원
김완식(본회이사) 강원 고성군 토성면 오만원	우기종(통일회원) 경기 성남시 분당구 오만원

「농업기술회보발행기부금」을 보내주신 회원분들에게 감사한 마음을 전하며 「농업기술회보」발행에 유용하게 쓰도록 하겠습니다. 감사합니다.

㉞ 사단법인 전국농업기술자협회