

협동조합의 정체성과 농협개혁

조합의 태생적한계로 농업인 주인의식 결여·정체성 문제 유발
신·경분리 개혁의 중심, '농협 변성' 농업·농업인과 동떨어져선 안돼

■ 박진도 / 충남대학교 경제무역학부 교수

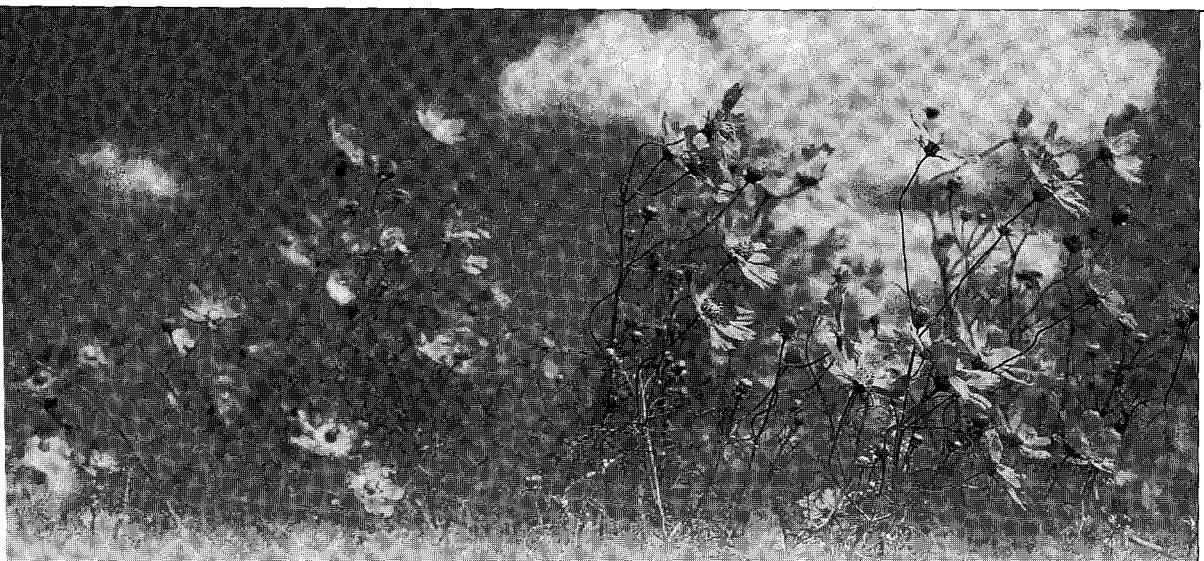
얼마 전, 지난해 농협중앙회로부터 최우수조합으로 평가받은 구미장천농협과 파주교하농협에서 조합원들이 스스로 자신의 조합을 해산 결의하는 사상 초유의 사태가 발생하여 충격을 주었다. 해산결의까지 가지는 않았다 해도 조합과 조합원이 대립하는 사태가 전국적으로 확산되는 양상을 보이고 있다. 표면상으로는 임직원의 급여나 상호금융대출 금리를 둘러싼 갈등이지만, 근본적으로는 조합이 조합원의 요구에 제대로 부응하지 못한데서 비롯되었다 할 것이다.

'태생적 한계·조직원리 특수성' 복잡

조합원들의 불만은 한마디로 “조합이 농산물판매 등 농민들에게 이익이 되는 경제사업은 등한시 하고 조합수익에 도움이 되는 돈 장사에만 급급하고 있다”는 것이다.

신용사업에만 치중하고 경제사업은 소홀히 한다는 농협에 대한 비판은 어제 오늘의 일이 아니며 농협 스스로가 그 문제를 잘 인식하고 있다. 그럼에도 이러한 문제가 해결되기는커녕 더욱더 심각해지고 있는 이유는 어디에 있을까. 그것은 우리나라 농업협동조합이 가지고 있는 구조적 모순 때문이다. 달리 말해 협동조합의 정체성에 문제가 있다. 우리나라의 농협은 ‘조합원에 의한, 조합원의, 조합원을 위한 협동조합’이라는 민주주의 원칙에 비추어 보면 엄밀한 의미에서 협동조합이라고 하기 어렵다. 그 이유는 다음과 같다.

우선 농민들이 협동조합에 대한 주인의식이 없다. 이는 농협이 농민 스스로 조직한 자주적 결사체가 아니라 관에 의해서 만들었고 관에 의해서 통제되어왔기 때문이



다. 농협의 전신인 금융조합과 산업조합이 일제 식민지 통치수단으로서 역할을 충실히 한 것은 말할 나위도 없고, 5.16 쿠데타 이후의 농업협동조합(농업은행과 농업협동조합의 통합)은 군사정부의 개발독재를 뒷받침하는 농촌지역의 첨병 역할을 해왔다. 결국 우리나라 농업협동조합은 탄생부터 농민조합원의 요구와 필요에 기초하여 만들어진 것이 아니라, 권력의 요구와 필요에 의해서 탄생하였기 때문에 농민 조합원은 주인의 자리에서 배제되어 온 것이다. 이러한 태생적 한계에 더해 우리나라 농협의 조직원리의 특수성이 문제를 복잡하게 한다. 우리나라 농협은 일정한 지역을 범위로 해서 모든 농민이 가입하는 강한 인적 연대성, 공동체적 연대에 기초하고 있다. 개별 농민들은 태어나면서부터 그 마을의 구성원이기 때문에 특별한 의식 없이 그 지역 농협의 조합원이 된다. 그 만큼 조합간 그리고 농협과 조합원 간의 인적 유대는 강력하지만, 조합원에게는 무엇을 위해 조합에 가입하는가 하는 목

적의식이 불분명하다.

'신경분리 개혁' 통해 거듭나야

둘째, 우리나라의 농협은 판매, 구매, 신용, 지도, 공제 사업을 겸영하는 종합농협의 형태를 취하고 있다. 이러한 종합농협은 조합원의 구성이 동질적일 때는 별 문제가 없다. 그러나 오늘날 우리나라 농협의 구성원은 매우 이질적이다. 1975년 농가호수 2백 38만호에서 지역농협 조합원수 1백90만 명 이던 것이 2000년에는 농가호수가 1백38만 호로 1백만 호나 감소한 반면 지역농협 조합원수는 2백만 명으로 오히려 10만 명이 늘었다. 이는 조합원의 자격이 느슨해지고 농가단위가 아니라 개인단위로 가입하여 복수조합원이 늘어났기 때문이다. 조합원수의 증가와 더불어 조합원 내부의 분화, 이질화가 급속히 진행되고 있다. 즉 같은 조합원이지만 작목이 전혀 다르고, 경영규모에도 차이가 크다. 소수의 전업농가와 대다수의 영세 고령농가로 분화되면서 조합원의 조합에

대한 기대와 요구가 달라진다. 또한 농촌에서 혼주화가 진행되면서 농민조합원(정 조합원)이 아닌 비농민조합원(준 조합원)이 급속히 늘고 있다. 2000년 현재 농협의 준 조합원은 7백40만 명으로 정 조합원의 3.5 배에 달하고 있다. 2001년 9월 말 기준으로 회원조합 예수금 77조6천억 원 중 조합원 예수금은 14.3%(11조원)에 불과한 반면, 준조합원은 67.4%(52조3천억 원), 비조합원은 18.3%(14조2천억 원)으로 조합원의 그것을 크게 능가하고 있다. 지역조합의 신용사업의 준조합원 및 비조합원 의존구조는 대출에서 다르지 않다. 한편 지역농협의 조수익(2000년) 구성을 보면, 경제사업 17.2%, 신용사업 74.1%, 공제사업 8.6%로 되어 있다.

조합원의 대부분이 농업경영에 커다란 관심이 없는 영세농가이고, 조합사업의 중심이 준조합원 혹은 비조합원의 신용사업에 놓여 있는 구조에서 지역조합의 사업이 경제사업 중심으로 수행되기를 바라는 것은 어떤 의미에서 연목구어(緣木求魚)에 가깝다. 지역조합의 이러한 구조적 모순은 합병을 한다고 해서 해결될 문제가 아니다. 그렇지만 조합규모의 영세성으로 인한 고비용 저수익 구조, 금융시장 및 유통시장의 여전 변화로 인해 우리나라 지역농협이 지니고 있는 구조적 문제가 현재화하고 있다.

한편 지역농협의 구조와 운영이 농민조합원의 이익에 기초하지 않은 것과 마찬가지로 농협중앙회의 구조와 사업도 회원조합인 지역농협의 이익에 기초하지 않고 있다. 우

리나라 농협중앙회는 중앙회의 본래 기능인 지도·교육·감독·농정활동 이외에 신용사업과 경제사업을 겸영하는 종합농협 체제를 갖추고 있다. 회원조합이 출자하여 설립한 농협중앙회는 1천3백35개 조합을 대표하는 생산자단체이면서 예수금 92조원(회원조합 포함 200조원)의 은행, 업계 4위의 보험회사, 8조원의 유통회사이다. 그러나 회원조합의 상호금융업무와 무관하거나 심지어 경쟁관계인 중앙회 자체 은행 업무에 농협중앙회의 조직·인력·자본이 집중되어 있으며 그 나마 정부 의존도가 높다. 즉 중앙회 인력 1만5천명 중 74%가 신용사업에 종사하며, 자본금 5조 원 중 경제사업 분야 자본금은 5.4%인 2천7백15억원에 불과하다. 그리고 예수금 92조 원 중 36%가 금고 예수금이고 대출금 59조 원 중 31%가 정책대출금이다.

이처럼 회원조합과 농협중앙회의 구조와 사업이 농민 조합원이나 회원조합원의 이해에 기초하지 않은 것에 우리나라 농협의 근본적인 문제가 있다. 따라서 문제의 근본적 해결책은 농협 구조와 체제의 개혁을 통해 협동조합의 정체성을 회복하는 것이다. “농업과 농민은 쇠퇴하는데 농협만 번성한다”는 말이 있다. 농업과 농협의 괴리 즉, 농협이 농업과 농민 이외의 분야에서 그 조직·사업을 확대하고 있음을 말한다. 농업과 농협의 괴리 현상을 극복하고 농협이 문자 그대로 ‘농업협동조합’으로 거듭나기 위해서는 회원조합이나 농협중앙회나 모두 개혁되어야 하고, 그 출발점은 신용사업과 경제사

업의 분리에서 찾아야 한다.

'사회적 합의' 시기 정하고 준비해야

그런데 회원조합의 신용사업과 경제사업의 분리는 단순하지 않다. 이것은 현재의 신용사업과 경제사업을 단순히 분리해서 각각 별도의 독립법인으로 만드는 것으로 해결될 문제가 아니다. 여기에는 협동조합구조의 근본적인 개편이 전제되지 않으면 안 된다. 즉 우리나라 농협은 지역조합적 성격을 지니고 있는데, 지역농협의 신용사업과 경제사업을 분리한다면, 경제사업은 지역(읍면 뿐 아니라 시군)의 제약을 벗어나 광역전문 조합으로 재편되어야 할 것이고, 신용사업은 지역금융기관 체제로 전환되어야 할 것이다. 경제사업은 농민조합원을 대상으로 한 품목중심의 전문농협으로 발전하고, 신용사업은 농민 뿐 아니라 지역주민 전체를 대상으로 하는 지역금융기관으로 발전하여야 할 것이다. 그러나 이러한 방향으로의 회원조합의 신용사업과 경제사업의 분리는 현 단계에서 보면 이론적으로 혹은 이념적으로 제기될 수 있지만 당장 실현될 수 있는 것은 아니다. 여기에는 행정조직의 재편을 포함해 지역농업의 존재 방식 등 해결해야 할 과제들이 산적해 있다. 따라서 현 단계에서 우선 회원조합은 신용사업과 경제사업을 철저한 독립사업부제로 운영하여 경제사업을 강화하기 위한 노력을 하는 것이 급선무이다. 그렇지만 농협중앙회의 신용사업과 경제사업의 분리는 더 이상 미룰 필요가 없다. 중앙회의 신경분리는 지난 10여 년간 농협

개혁의 핵심 과제로 제기되어 왔고, 이에 대해서는 사회적 합의도 이루어진 상태이다. 신경분리의 당위성에 대해서는 농협중앙회 조차도 이의를 제기하기 어렵게 되었다. 물론 신경분리 반대론자들은 신경분리의 시기와 방법 그리고 전제조건 등에 이의를 제기 하며 실질적으로 신경분리를 막고 있다. 지난 1999년에 개정된 농협법에서 부칙에 신경분리의 타당성 연구라는 명목으로 4년간 신경분리를 유예한 것이나, 이 번에 정부가 제출한 농협법 개정안에서 "중앙회 신용·경제사업의 분리를 위해서는 자본금 확충, 경제사업 독자 생존, 지도사업비 확충 등에 대한 구체적 검토가 필요하기 때문에 농협 중앙회로 하여금 법 시행 후 1년 내 자본금 확충 등 세부추진계획을 작성·제출도록 추진한다"고 한 것은 신경분리를 반대하는 측의 집요한 로비의 결과로 보아야 할 것이다. 특히 이 번 농협법 개정안에서는 농협중앙회가 그 동안 신경분리의 반대 논거로 제시해온 것들을 신경분리의 전제조건으로 설정하고 더욱이 그것을 농협중앙회로 하여금 추진계획을 세우도록 한 것은 농협개혁의 후퇴라고 볼 수밖에 없다. 이에 대해 정부는 협동조합의 자율성을 존중한 것이라고 하지만, 사실은 직무유기의 다른 것이다.

따라서 정부는 호미로 막을 일을 가래로 막는 우를 범하지 말고, 이 번 농협법 개정에서 중앙회의 신용사업과 경제사업의 분리 시기를 못 박고, 그것을 일정한 기간(예, 3년) 준비하도록 하는 것이 올바른 길일 것이다. **농악정보**