

농협개혁, 지배구조개선이 핵심이다



농업정책연구소장
이 언 목

최 근 육군대장이 개인 비리 혐의로 구속되는 일이 벌어졌다. 공금을 빼내어 접대비, 경조사비 등에 사용한 혐의는 상당 부분 군에서 관행으로 행해지던 일들이라는 주장이다. 그러나 어느 군사평론전문가는 '군 인사, 납품 비리는 시스템의 문제'라고 했다. 시스템의 개선은 지휘부의 소관인데 지휘부자체가 유혹을 받고 있기 때문에 시스템의 개선이 어렵다고 지적했다. 그래서 수없이 개혁을 한다고 했지만 결과는 언제나 제자리걸음이었다는 것이다. 또한, 비리를 차단하기 위해서는 지휘부가 어떤 유혹을 받을 수 있는 소지를 없애야 하는데 걸려든 사람만 처벌하고는 시스템을 개혁하지 않기 때문에 같은 사고가 되풀이 되고 있다는 점을 지적했다.

필자는 농협의 시스템은 더 심각한 문제를 안고 있다는 점을 지적하고 싶다. 조합장이든 중앙회장이든 일단 당선이 되고 나면 4년 동안 인사, 납품업자 선정 등에서 거의 견제 없이 전권을 행사할 수 있는 시스템이기 때문이다. 물론 객관적인 자격을 갖추었는지 여부를 심사하는 의사결정과정이다. 그런데 그 “객

관적인 자격요건”이란 것도 해석하기 나름이고, 갖다 붙이기 나름이다. 너도 나도 자격을 갖췄다며 나서는 사람과 업자가 한둘이 아니다. 언제나 경쟁은 치열하다. 선택의 권한을 가진 사람에게 외부압력과 지연, 학연이 동원되고, 심지어 금품이 동원될 가능성마저 있는 것이다. 그 유혹을 뿌리치기가 결코 쉽지 않다는 것은 과거의 많은 사례들이 보여주고 있다. 더구나 당선되기 위해 금품을 뿌린 사람이라면 본전 생각도 날 거고, 다음 선거가 생각나기도 할 것이다.

많은 협동조합전문가들도 이러한 폐해를 방지하기 위해 조합장과 중앙회장을 비상임으로 하고, 상임이사과 사업대표의 권한과 독립성을 강화하자고 한다. 정부가 제출한 농협법개정안에도 이러한 주장이 반영되어 있다. 필자는 이러한 주장에 대해 “비상임이란 출근을 꼭 안 해도 되는 자유를 주고, 서류에 결재를 하지 않아 책임을 면해주는 것 이상 아무 것도 아니다”라고 했다. 조직의 일은 조직구성원인 임직원이 하고, 임직원들은 인사권자의 의중이나 요청을 거절하기 얼마나 어렵다는 것을 잘 모르는 사람들이 하는 주장이란 생각에서다. 더구나 농협의 권한행사 구

조 내지 조직의 문화와 관련하여 인사권자의 의중이나 요청이 얼마나 강력한 효과를 발휘할 수 있는지에 대해 제대로 아는 사람이 없어서 하는 얘기라는 생각이다.

형식적으로 보면 농협중앙회장의 권한은 별 게 아니다. 신용대표이사, 경제대표이사, 조합감사위원장의 지명권과 사업대표에 속하지 않는 지도부문의 상무와 간부직원, 지역본부장에 대한 인사권밖에 없다. 그리고 대표이사들 간 인사에 이견이 있을 때 조정할 수 있는 권한이 있다. 그러나 지명권은 임명권과 거의 같다. 대표이사와 조합감사위원장을 회장이 지명한 후 대의원회의 승인을 받게 되어 있지만 통과외에는 지나지 않는다. 또한, 인사조정권도 실제로 인사권과 거의 같다. 회장이 대표이사에 속하지 않는 지도부문과 지역본부장에 대한 인사를 하고, 대표이사 소관의 간부직원에 대한 인사를 조정을 하다보면 부분적으로 할 수 없고, 자회사를 포함한 농협전체 임직원에 대한 인사를 조정할 수밖에 없다. 결국 모든 인사의 최종결정권은 중앙회장이 행사할 수 있게 된다.

예를 들어, 시군지부장의 인사권이 형식적으로는 지역본부장에게 위임되어있지만 누가 어느 시군에 가게 된다는 검토 없이 지역본부로 배치될 수 없다. 남해화학, 농협유통, 농협사료, CA투신 등 21개의 자회사 사장의 임명은 자체이사회에서 하게 되어 있지만 이사들은 회장의 영향력 아래 있는 임직원과 조합장이고, 대부분 자회사의 이사장이 회장으로 되어 있다. 그렇지 않은 자회사의 사장, 전무, 감사 등 임원의 임명에서도 회장의 의중을 물어보지 않고 할 수 없다. 조합감사위원회회원 등 수당이 좀 많은 비상임위원의 추천과 임명에서도 회장의 의중을 물어보지 않고는 추천이 진행되지 않는다.

회장의 힘을 더욱 강하게 하는 것은 장기집권구조이다. 회장은 장관처럼 1.2년 만에 바뀌지도 않는다. 한번 당선되면 4년 임기에다 몇 번 연임하는 것도 어렵지 않은 구조이다. 회장은 각 사업 분야별 임직원과 본부의

주요 간부직원은 물론 지역본부장, 시군지부장들과 입용에서부터 이미 강력한 인연을 맺고 있다. 2조원에 가까운 무이자자금과 수천억 원에 달하는 예산사업을 운영하면서 선거권자인 조합장과도 이미 많은 인연을 맺고 있다. 선거에 의해 자리를 차지하는 사람치고 다음 선거를 의식하지 않는 사람이 없기 때문이다. 거대조직과 막대한 사업을 운용할 수 있는 권한은 현직이 가지는 엄청난 프리미엄이다. 그러나 상대방은 단단위 조합의 '한줌' 지지자와 함께 맨손으로 감히 회장에 맞서야 한다. 선거가 끝난 후 어려움도 각오를 해야 할 것이다.

회장은 대표이사의 지명권, 간부직원의 인사조정권이란 지분을 통해 대표이사와 간부직원이 하는 모든 일에 영향력을 미칠 수 있다. 납품업자의 선정에도 영향력을 미칠 수 있고, 매장의 입점사업자를 선정할 때도 영향력을 미칠 수 있고, 대형대출의 적정성 평가에도 영향력을 미칠 수 있다. 거기에도 자격을 갖춘 업자가 한둘이 아니고 경쟁은 어디서나 치열하다. 자회사와 중앙회의 조직과 사업이 얼마나 큰가는 짐작하기조차 어렵다. 이 거대조직의 인사와 막대한 사업의 업자선정이 그야말로 공정하게 진행되고 있다고 보장할 사람이 누구인가? 시스템이 중요하다는 얘기가 그래서 나오는 것이다.

막강한 사람이 부탁을 하면 그 부탁이 무리라는 것을 부탁받은 사람이 증명을 해 납득시켜야 한다. 납득할 수 없는 이유로 부탁을 거절하면 과실죄를 범하게 된다. 죄중에서 가장 무서운 죄가 과실죄라고 하지 않던가. 상대방의 부탁이 무리라는 것을 증명하기가 여간 어려운 게 아니다. 예를 들어, 자회사 임원을 지명하는데 '객관적'인 자격을 갖춘 사람이 수십 명은 된다고 할 수 있다. 고참 부장에서부터 전현직 집행간부, 그리고 외부영입인사까지, 모두 "자격"을 갖추고 있다. 부탁을 거절하기가 얼마나 어렵겠는가.

회장의 눈 밖에 나면 임원들은 임기 중에도 사임하라

는 압력을 받을 수도 있고, 간부직원은 다른 곳으로 조정·배치될 수도 있다. 반면에 잘 보이면, 임기가 끝나거나 정년이 되어도 자회사에 한자리 차지할 수 있다. 집에 가서 쉬는 것과는 하늘과 땅 차이다. 심지어 조합장들에 의해 선출되는 상임감사도 중앙회장으로부터 자유롭지 못하다. 임기가 3년인 감사는 회장의 임기 중에 선거를 치르게 되는데, 회장이 압묵적으로 어떤 태도를 갖느냐가 당락에 큰 영향을 미친다는 것을 알기 때문이다. 뿐만 아니라 감사 밑에서 일하는 직원도 회장의 인사권아래 있다.

조직에는 견제와 균형(Check and Balance)이 갖춰져야 한다는 것이 역사의 경험법칙이다. 견제 없이 독단으로 행사되는 권한은 거의 언제나 남용의 문제를 야기한다. 견제 받지 않는 권한은 사적인 이익을 위해 쓰일 수도 있고, 편견 때문에 엉뚱하게 쓰일 수도 있다. 약점을 아는 사람과 더 큰 권력자 앞에 무력해진다. 그 권한을 잡기위한 다툼도 치열해지고, 수단도 비열해진다. 뿐만 아니라 견제 받지 않는 권력 앞에서는 아부하는 말은 많아지고, 바른 말은 없어진다. 조직은 '견제 받지 않는' 권력자의 도덕성과 스케일을 벗어나 발전할 수 없게 된다.

농협의 지배구조는 민주화되고 분권화되어야 한다. “한사람의 농민대표”와 거대 집행부가 농민을 지배하는 체제가 아니라, 적정수의 농민대표와 사외인사로 구성된 이사회가 집행부를 지배하는 체제로 바뀌어야 한다. 사업대표는 소속직원들에 대해 실질적인 인사권을 행사하고, 경영실적으로 매년 이사회의 평가를 받게 해야 한다. “농민의 대표가 집행까지 해야 된다”는 주장은 지금 권력을 잡고 있는 “한사람 농민대표”와 그를 감싸고 있는 측근그룹의 자기 보전 논리에 다름 아니다. 거대 관료조직에 혼자 들어간 “농민의 대표”는 그 조직의 논리에 세뇌되기가 십상이고, 수장으로서 권한을 행사하는 재미에 빠져버리

기가 십상이다. 개혁을 외치며 입성한 수많은 “농민대표” 조합장과 중앙회장 중에 진정한 개혁을 이룬 사람이 몇이나 되는가! 어쩌서 조합원인 농민이 나서서 자기 조합을 해산하고, 중앙회를 규탄하는가!

‘지배와 집행’이 분리되면, 조직운영이 투명해지고, 결과에 대해 책임을 묻기가 용이해진다. ‘지배와 집행’을 한 사람이 하면 독단도 문제지만 혼자서 얼렁뚱땅해치워도 밖에서 알 수가 없다. 또한, 스스로를 개혁할 수가 없다. 그러나 집행부와 분리된 이사회는 모든 업무를 투명하게 할 것을 요구하고, 개혁을 요구할 수 있다. 집행성과가 부진할 때는 언제든지 책임을 물을 수가 있다. 사업대표도 이사회에 대해서만 책임 경영을 하게 되고, 더 이상 외부의 간섭도 받지 않고, 눈치를 보지 않아도 될 것이다. 일선조합의 지배구조도 중앙회와 마찬가지로 이사회가 실질적으로 지배하는 체제로 가야한다. 그래야 조합장이 되기 위해 금품을 뿌리는 행위를 근원적으로 차단할 수 있다. 부수적으로 ‘엄청난’ 조합장 인건비도 절약할 수 있다.

이사회는 대표성과 전문성, 그리고 도덕성을 가져야 방대한 조직과 다양한 업무를 수행하는 집행부를 제대로 지배할 수 있다. 대표성을 높이기 위해 ‘적정수의 농민대표’ 이사는 지역농민과 품목농민들이 선출하도록 하고, 전문성을 높이기 위해 이사회를 보좌하는 직속 사무국을 강화하고, 도덕성을 담보하기 위해 농민단체, 학계, 정부 등이 추천하는 사외이사를 두어야 한다.

치열한 국제경쟁시대에 영세한 우리 농민이 살아남을 수 있는 길은 “기술과 협동”뿐이다. 새로운 기술도 함께 배우고 익혀야 하고, 최고품질의 농산물도 함께 시장에 대응해야 제값을 받을 수 있다. 농민의 협동조직인 농협이 농민의, 농민에 의한, 농민을 위한 조직체가 되어야 하는 이유가 여기에 있다! **관농연**