

농업협동조합 개혁

Reformation of Agricultural Cooperatives

박 종 민*
Park, Jong Min

1. 머리말

농업협동조합은 농촌금융지원 등을 통해 농업 발전에 주요한 역할을 해왔으나, 농업 및 유통 환경의 급속한 변화에 적응하는데 한계를 노출하고 있다.

그리하여 협동조합이 과연 이념에 입각한 조직으로 계속 남아야 하는가 아니면 협동조합도 하나의 경영·경제조직으로서 자주성과 경쟁력을 갖춘 조직으로 변화되어야 하는가의 “정체성의 위기”를 어떻게 슬기롭게 극복하여 한 차원 높은 시대성과 역사성을 함께 갖춘 조직으로 발전시켜야 하는가의 중요한 시점에 놓여있다.

미국·EU 등 선진국의 농업협동조합은 WTO 체제에 따른 국제시장의 개방화, 농업경영의 규모화·전문화의 진전, 유통구조 변화 등에 대처하기 위해 전통적인 운동체적 농업협동조합 체제에서 벗어나 규모화·전문화·기업화하려는 자기변신을 지속하여 왔다.

반면에 우리나라의 농업협동조합은 농가당 영농규모가 영세한 열악한 여건인데도 불구하고 규모화·전문화를 추구하려는 노력은 미흡하였

다. 우리나라의 농업협동조합은 읍·면단위의 영세한 구조를 가지고 있고, 정부 의존도가 높다. 경제사업은 전문성이 부족한 비전문가에 의해 경영됨에 따라 새로운 사회·경제적 환경에 효율적으로 대응하지 못하고 있으며, 그 결과 2003년에는 1,837억원의 적자를 보았다.

일선 회원조합은 농산물의 수집·출하를 단순히 대행하는 단계에 머물러 왔을 뿐만 아니라, 적극적인 유통혁신을 꾀하고자 하는 노력또한 부족한 형편이다. 총 예수금의 36%, 총 대출의 31%를 정부와 지자체에 의존하고 있으며, 선출직 임원(중앙회장, 조합장)에게 권한이 집중되어 전문성이 결여되어 있다. 그리하여 급기야 2003년 농협중앙회에서 지역 조합으로서 최우수 등급으로 평가한 구미 장천농협과 파주 교하농협이 농협의 역할이 농업인의 기대에 크게 미치지 못하자 조합원에 의해 해산되는 사태에까지 이르게 되었다.

농민단체와 학계에서는 농협이 신용사업에만 치중하고 있으며, 농업인이 필요로 하는 유통·판매사업은 소홀히 취급되고 있다고 비판되어 오고 있다. 특히 선출직 임원(중앙회장, 조합장)

*농림부 농촌개발국(jmpark@maf.go.kr)

중심의 지배구조 개선문제와 중앙회의 슬림화, 일선조합의 규모화와 전문화가 필요하다는 의견이 끊임없이 제기되어 왔다.

정부에서는 신용사업과 경제사업별 대표이사를 중심으로 전문성을 높이고 조합에 대한 효율적인 지원체계를 구축하여 단계적으로 신·경 분리 여건을 마련하기 위해 농협을 개혁해 나가기로 하였다.

그리하여 농협 개혁의 실효성을 높이기 위해 농협이 자율적으로 개혁에 참여토록 유도키로 하였다. 농협중앙회에는 농민단체, 조합장 등 농협대표, 학계 등이 참여하는 농협개혁위원회를 구성하고 각계의 의견을 수렴하여 농협개혁을 위한 농업협동조합법 개정방향을 마련하여 정부에 건의하였다. 이를 바탕으로 정부는 농업협동조합법 개정안을 마련하여 2004년 7월 9일 국회에 제출하였으며, 국회 농림해양수산위원회에서는 정부안과 2004년 10월 25일 강기갑 의원의 대표 발의로 제출된 안을 종합한 대안을 마련하여 2004년 12월 9일 제250회 정기국회 본회의에서 의결하였다.

본 고에서는 농업협동조합법 개정안의 주요내용에 대하여 소개하고자 한다.

2. 농협의 현황과 문제점

가. 농협중앙회

농민 조합원의 권익을 대변하고 경제사업 추진을 위해 출발한 농협은 1961년 농업은행과 통합되면서 신용사업과 경제사업을 겸영하는 체제로 변모하였다. 통합전의 농업협동조합은 다음과 같은 2가지 주요기능을 수행하였다. ① 조합원(회원)이 출자하고 조합원(회원)에 의해 운영되는 자주적 협동조합으로서 조합원의 권익 대변을 위한 운동체적 기능(농정활동). ② 농자

재를 공동구매하고 농산물을 협동출하하는 등의 조합경제사업에 대한 지원 등이다. 그러나 통합 이후에는 상대적으로 안정적인 신용사업 위주로 성장하였으며, 신용부문에 종사하는 인력이 전체의 77%에 달하게 되었다.

선출직인 농협중앙회 회장이 농정활동과 사업 경영을 함께 수행함에 따라 중앙회장이 조합과 조합원의 권익대변을 위해 농정활동에 전념하기에는 어려운 구조를 가지고 있다.

신용사업의 경우 1인당 수신/대출 비율을 보면 국민은행이 70억원/62억원, 신한은행이 91억원/76억원인 반면 농협은 63억원/50억원을 보이고 있어 타 은행에 비해 생산성과 수익성이 상대적으로 낮으며, 회원조합에 대한 신용사업 지원 기능보다는 자체 은행 업무에 치중하고 있다. 즉 농협 예수금의 31%가 지자체 금고이며, 대출금의 36%가 정책자금으로 정부와 지자체의 자금비중이 과다한 실정이다.

경제사업은 2003년도에 1,837억원의 적자를 보이는 등 만성적인 적자를 보이고 있다. 매출 총이익에서 인건비 등을 감안한 영업이익도 적자인 상태이다. 경제사업 부문에 배정된 사내 자본금이 총자본금의 5%에 불과하여 차입경영이 불가피한 실정이다.

나. 일선조합

일선조합 대부분이 읍·면단위 조합으로서 영세하기 때문에 사업성장을 통해 조합원에게 이익을 환원하기에는 어려운 상황이다. 예수금 500억원 미만의 조합이 761개로 전체의 57%에 달하는 등 사업규모가 영세함에 따라 농업인에게 대출하는 금리가 은행보다 오히려 1~3% 정도 높은 금리를 적용하고 있는 실정이다. 읍·면단위의 소규모 조합형태로는 대형 유통업체와 안정적인 농가수취가격이 보장될 수 있는 높은

공급계약을 체결하기에는 많은 한계가 있다.

2002년 이후 56개 조합이 합병 또는 퇴출되는 등 조합경영의 전문성 부족으로 인한 부실화 문제가 우려되고 있다. 현재 순자본 비율이 2% 미만인 구조개선 대상조합이 95개소에 달하고 있다. 조합 부실의 주요 원인은 부실채권의 누적, 무리한 고정투자 등 경영상 잘못이 주원인인 것으로 분석되고 있다.

1990년대 초부터 공동계산을 통한 상품화를 추진해 왔으나, 아직까지도 공동계산을 통한 상품화 실적은 5% 미만에 불과하며, 대부분의 조합은 농산물을 단순 수집·출하를 대행해 주는 수준에 머물러 있다. 또한 경제사업은 언제나 적자라는 인식이 팽배해 있고, 선심성 지도사업 성격으로 변질되는 경향을 보이고 있다. APC·RPC 등 농산물 유통시설의 수익률도 영농법인 등 경쟁업체와 비교할 때 상대적으로 저조한 모습을 보이고 있다.

선거와 경영의 투명성을 담보할 수 있는 제도적 장치도 부족하다. 2002년 이후 조합장 선거와 관련된 민·형사상 소송이 39건에 달하는 등 과열·혼탁선거 문제가 발생하였다. 조합경영·회계정보의 공개 및 조합원에 대한 홍보·교육 등도 부족한 실정이다.

3. 농업협동조합법 개정 주요내용

가. 농협중앙회관련 법 개정 주요내용

1) 사업규모에 걸맞는 중앙회 지배구조 개편

농협중앙회는 1,335개 조합을 대표하는 연합체인 동시에 200조원(회원조합 포함) 수준의 은행, 업계 4위의 보험회사, 8조원 수준의 거대한 유통회사이다.

현재 유통업체와 은행은 유통·금융시장의 급격한 여건변화에서 생존하기 위해 전문 CEO를

영입하고 신경영기법을 발굴하는 등 자기혁신을 위해 지속적으로 노력하고 있다. 반면에 농협중앙회는 모든 권한이 회장에게 집중되어 비효율적이라는 지적에 따라 회원조합 대표로서의 회장의 권한과 거대한 사업체의 경영자로서의 대표이사(전무이사)의 권한을 재정립할 필요성이 제기되었다.

이에 따라 회원조합의 권익보호를 위한 운동체이자 신용·유통업무를 수행하는 사업체로서의 기능도 함께 수행하고 있는 농협중앙회를 효율적으로 운영하기 위해 조합원의 권익 보호를 위한 회장의 권한은 유지·강화하되 사업은 전문경영인 책임하에 경영토록 지배구조를 개편하였다. 회장은 비상임으로 전환하되, 총회·이사회의 의장으로서 대표이사에 대한 평가·감독역할을 수행하고, 그에 상응하는 권한을 강화하였다. 대표이사에게는 소관 분야 집행간부 등 직원 인사권과 소관분야의 대표권을 부여하는 등으로 경영권과 독립성을 실질적으로 보장하여 책임경영을 촉진하도록 하였다.

2) 책임경영에 부응하는 이사회 체제 개편

중앙이사회의 전문성과 효율성을 높이기 위해 이사회 내에 농업경제대표이사·축산경제대표이사 및 신용대표이사의 소관 사업부문별로 소이사회를 설치하여 분야별 전문 감독체제를 구축하고 운영의 효율성을 높이도록 하였다. 다만 중앙회 전체 차원의 통합·조정이 가능하도록 소이사회 결정을 이사회가 조정할 수 있는 권한을 부여하였다.

조합장 이사의 비율은 현행 2/3 이상에서 1/2 이상으로 변경하여 법률·회계·유통 등 분야별로 전문성 있는 사외이사가 참여할 수 있는 폭을 확대하였다.

중앙회의 재산과 업무집행상황을 감사하는 감사위원회를 이사회에 두도록 하고, 중앙회의 임직원이 따라야 할 내부통제 기준을 정하도록 하

는 한편, 이의 준수여부 등을 조사하여 감사위원회에 보고하는 준법감시인을 1인 이상 두도록 하였다.

중앙회의 임원으로 전무이사를 두도록 하고, 전무이사는 중앙회의 사업중 교육·지원사업을 전담하여 처리하며, 그 업무에 관하여 중앙회를 대표하도록 하였다.

3) 중앙회에 의한 신·경 분리 세부추진 계획 수립

일부에서는 3년 내에 신용·경제사업의 분리를 명시하도록 법안에 명시 하도록 요구하고 있으나, 신용·경제사업의 분리를 위해서는 자본금 확충, 경제사업의 독자생존, 지도 사업비 확충 등에 대한 구체적인 검토가 중요하다. 이러한 사항들에 대하여 구체적인 검토를 하지 않은 상황에서는 현실적으로 수용하기 곤란한 점이 있다.

농림부는 농협으로 하여금 법 시행후 1년 내에 자본금 확충 등 세부추진 계획을 작성하여 제출토록 할 계획이며, 이를 바탕으로 농업인 대표 및 전문가의 의견을 수렴하여 신·경 분리 방안을 최종적으로 확정할 계획이다.

나. 일선 조합관련 법 개정 주요내용

1) 전문성과 책임성 강화를 위한 지배구조 개선

현재에는 상임이사 도입여부를 조합이 자율적으로 결정토록 되어 있으나, 개정된 법에서는 대통령령이 정하는 일정 규모 이상의 조합에서는 의무적으로 상임이사를 도입토록 개선하였다. 상임이사의 임기는 중앙회 대표이사에 준하는 4년으로 하되, 임기 개시후 2년이 되는 때에 이사회에서 잔여임기 계속 여부를 결정토록 하였다.

조합장의 직업화, 혼탁·과열선거 초래 등 부작용을 방지하기 위하여 법시행일 이후 선출되는 상임조합장부터는 연임을 2회로 제한하되 중임을 허용하였다. 또한 불법선거를 예방하고 선거의 여파가 조합경영에 까지 연결되지 않도록 하기 위하여 조합원이 투표로 직접 선출하는 지역농협 및 지역축협 조합장의 선거관리에 대하여는 선거관리위원회법에 의한 구·시·군 선거관리위원회에 위탁하도록 하였다.

2) 조합별 부가의결권 부여

현행 1조합 1표 제도는 중앙회 경영에 조합원의 의사를 제대로 반영하지 못하는 모순이 있다. 예를 들면 순천농협은 조합원이 16천여명이고, 영등포농협은 조합원이 300여명에 불과한데, 현행 제도는 순천농협과 영등포농협은 같은 1표를 행사하는 불합리한 점이 있다.

이를 개선하여 중앙회 총회와 대의원 선출시에는 조합원 수에 따라 조합별 의결권을 3표까지 차등을 두도록 하였다. 다만 소규모 조합의 권익대변 등을 위해 농협의견을 수용하여 중앙회장과 감사 선거시에는 적용을 배제하였다. 이는 협동조합 원칙에 반한다는 주장도 있으나, 1995년 ICA(국제협동조합연맹) 총회에서 협동조합의 민주적 관리원칙에 부합됨을 선언한 바 있으며, 일본·오스트리아·프랑스·독일·영국 등에서도 이미 도입되어 시행중에 있는 제도이다.

3) 경제사업 활성화를 위한 제도적 장치 강화

지역농협·지역축협 또는 품목조합은 조합간 물자의 공동구매와 상품의 생산·유통 등에 관한 사업을 공동으로 수행하기 위하여 농림부 장관의 인가를 받아 조합공동사업법인을 설립할 수 있도록 하였다. 이에따라 조합간 경제사업

연합체가 농협법상의 조합공동사업법인으로 법인격이 부여되며 연합자회사화할 수 있게 되었다.

경제사업의 규모화·전문화를 촉진하기 위해 현재 자기 자본의 20%인 출자 제한을 자기 자본까지로 완화하였다. 또한 조합공동사업법인에는 조합과 동일하게 각종 인허가를 면제하고, 향후 각종 세금도 조합과 동일하게 면제받을 수 있도록 할 계획이다.

국가 및 지자체가 품목조합연합회에 직접 지원할 수 있는 근거를 마련하고, 지역조합의 준회원 가입도 허용하였으며, 경제사업을 위주로

운영하는 품목조합의 활성화 및 품목별 연합사업을 통한 사업 규모화를 위한 지원도 확대할 계획이다.

조합의 결산 잉여금 배상시 출자에 비례한 배당보다 사업이용 실적에 따른 배당을 우선하도록 개선하였으며, 조합원이 조합사업에 자발적으로 참여토록 유도하는 효과가 있을 것으로 기대되고 있다.

우선출자 증권의 경우 종전에는 중앙회만 이를 발행할 수 있었으나, 앞으로는 지역농협·지역축협·품목조합 및 조합공동사업법인도 우선

농협법 개정안 주요내용

◆ 중앙회 관련

구 분		현 행	개 정
회 장	지 위	상 임	비상임
	경영참여 및 내부통제	교육지원사업 수행 대표이사간 이견 조정권	전무이사(신설)에 위임
		회원조합감사	조합감사위원장에 위임
		내부통제기준 - 경영검사부	준법감사인 신설
집행간부·직원 인사권	회장	대표이사·전무이사	
이 사 회	사업부분별 소이사회		신규도입 (이사회 재의결권 보장) ※ 교육지원부문 제외
	이사구성	회장·대표이사 제외한 이사의 2/3이상의 조합장	회장·대표이사를 포함한 이사의 1/2이상을 조합장
	대표이사 해임 건의권	-	신설
	감사위원회	-	· 현 감사제도 폐지 · 3인 이상의 이사로 구성 (조합장 이사가 1/2임)
	이사의 임기	· 회원조합장 이사 : 4년 · 대표이사, 사외이사 : 4년	· 회원조합장 이사 : 4년 · 대표이사, 전무이사, 사외이사 : 2년
부가의결권		-	· 조합원수에 따라 3표까지 부여 · 대의원 선출시 적용
기 타	신용-경제간 직원 인사교류	-	정관으로 규정
	중앙회 회원가입	강제가입	· 필요시 가입거부 가능 (장관 승인을 얻은 경우)

※ 신경 분리는 법시행후 1년내 농협이 세부추진계획 제출, 농림부장관이농업인대표 및 전문가 의견을 수렴하여 최종확정

◆ 조합관련사항

구 분		현 행	개 정
책임경영 체제	상임이사 도입	도입자율결정	대통령령이 정하는 일정규모이상 도입 의무화
	상임이사 선출방법	이사회추천, 총회선출	정관이 정하는 추천절차에 의한 추천, 총회선출
	상임이사 임기	4년	4년으로 하되, 임기 개시후 2년 되는데 이사회에서 잔여임기 계속여부 결정
	조합장 연임제한	-	상임조합 연임 2회 제한
	외부 회계감사	-	· 일정규모 이상 조합 조합장 임기중 1회수감 기타 조합은 대의원 1/3의 청구로 임기중 1회가능
선거 관리	직선조합장선거	자체 선거관리	선관위에 위탁
	품목조합연합회 가입	지역조합 가입불가	지역조합 준회원 가입허가
경제사업 활성화	품목조합연합회 자금차입	중앙회로부터 자금차입	정부, 공공단체로부터도 자금차입 가능
	경제사업법인	-	2인이상의 조합이 조합공동사업법인 설립가능
	배당순위	출자배당 우선	이용고 배당 우선
	동일법인에 대한 출자제한	자기자본의 20%	중앙회에 대한 출자, 경제사업 을 위한 현물출자의 경우 자기자본 이내 가능
조합원 권리	선거권 제한	가입즉시 선거권 행사	가입후 6월이 경과하여야 함
	경영참여권리확대	회계장부열람청구, 총회의안제안 등 5%이상 조합원 청구시 가능	3%이상으로 완화
합 병 촉 진		합병의결정족수 2/3이상 찬성	1/2찬성으로 완화 (18말로 실효된 합병촉진법 내용 흡수)
우선출자제도		-	신규도입 (의결권x, 배당권o)

출자 증권을 발행할 수 있도록 하였다. 일선조합 및 조합공동사업법인에 대한 의결권은 없으나, 배당 우선권을 가지는 우선출자 발행을 허용함으로써 지자체·도시민의 출자를 유도하여 자본금을 확충하며, 유통회사 등의 우선 출자와 농산물 판로확대가 연계되도록 하였다.

4. 맺는말

2004년 정기국회에서 농업협동조합이 농업 및 농촌발전의 중심적 역할을 수행할 수 있도록 일선조합의 자본확충 및 경영의 효율성을 도모

하기 위한 제도적 장치를 마련하고, 농협중앙회의 사업부문별 책임경영체제를 강화하는 한편, 조합장 선거 및 잉여금의 배당 등과 관련하여 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위해 농업협동조합법이 개정되었다. 농협이 WTO 체제에 따른 국제시장의 개방화, 농업경영의 규모화·전문화의 진전, 유통구조 변화 등에 대처하기 위해서는 법 개정 이외에도 자발적인 구조조정 노력이 필요할 것이다. 금번 농업협동조합법 개정을 계기로 농협이 국민의 기대에 부응하는 조직체로 도약해 나가기를 바라마지 않는다.