

중앙회 · 회원농협 공통기본도서

협 동 조 합 론

농협중앙회

목 차

제1장 협동조합의 생성과 발전 ----- 6

제1절 협동조합의 태동과 주요 사상 ----- 6

- 1. 영국의 소비조합 ----- 6
- 2. 프랑스의 생산조합 ----- 13
- 3. 독일의 신용조합 ----- 17

제2절 협동조합의 국제기구 ----- 24

- 1. 국제협동조합연맹 ----- 36
- 2. 기타 협동조합 국제기구 ----- 29

제3절 ICA원칙의 성립과 변천 ----- 31

- 1 ICA원칙의 성립 ----- 31
- 2 ICA원칙의 1차 개정 배경과 내용 ----- 34
- 3 ICA원칙의 2차 개정 배경과 내용 ----- 38

제2장 협동조합의 이념과 현실 ----- 42

제1절 협동조합의 정의 ----- 43

제2절 협동조합의 가치 ----- 44

제3절 협동조합의 원칙 ----- 46

- 1. 제1원칙 : 가입의 자유 ----- 46
- 2. 제2원칙 : 민주적 관리 ----- 48
- 3. 제3원칙 : 조합원의 경제적 참여 ----- 50
- 4. 제4원칙 : 자율과 독립 ----- 55
- 5. 제5원칙 : 교육 및 홍보 ----- 58
- 6. 제6원칙 : 협동조합간 협동 ----- 60
- 7. 제7원칙 : 지역사회에 대한 기여 ----- 63

제4절 협동조합 원칙의 현실적 함의 -----	67
제5절 협동조합 섹터 -----	72
1. 협동조합 섹터의 정의와 의의 -----	72
2. 협동조합 섹터의 전개과정 -----	72
3. 제3섹터와 협동조합 섹터 -----	73
4. 정부 섹터·기업 섹터와의 관계 -----	74
5. 협동조합 섹터의 과제 -----	75
제6절 협동조합과 주식회사 -----	76
1. 운영목적 -----	76
2. 조합원과 투자자 -----	77
3. 소유권과 통제 -----	77
4. 수익 및 배당 -----	78
제3장 협동조합의 조직과 운영 -----	80
제1절 협동조합 조직의 구성요소 -----	80
1. 조합원 -----	80
2. 총회 -----	82
3. 이사회 -----	82
4. 경영자 -----	85
5. 감사기관 -----	86
제2절 협동조합의 자본조달 -----	88
1. 협동조합 자본의 특성 -----	88
2. 출자금 -----	89
3. 내부유보 -----	92
제3절 협동조합의 배당 -----	95
1. 이용고배당 -----	95
2. 출자배당 -----	96
3. 배당금 지급방식 -----	97

제4절 협동조합의 조직유형 -----	98
1. 농업협동조합의 기능별 유형 -----	98
2. 연합조직과 자회사 -----	102
제4장 한국의 농협운동 -----	109
제1절 농협운동의 전개 과정 -----	109
1. 협동조합의 태동 -----	109
2. 광복후의 협동조합 -----	119
3. 구농협과 농업은행의 발족 -----	121
4. 종합농협의 발족 -----	124
제2절 한국 농협의 발전과정 -----	127
1. 종합농협의 발족과 성장 -----	127
2. 민주농협의 출범과 발전 -----	132
3. 통합농협의 출범 -----	135
제3절 한국농협의 특성 -----	140
1. 개황 -----	140
2. 한국 협동조합운동의 중심체 -----	141
3. 하향식으로 조직되어 상향식으로 발전 -----	142
4. 복합사업 기능 -----	142
5. 2단계 계통조직 -----	143
6. 정부 정책사업 대행 -----	144
제5장 세계의 농협운동 -----	146
제1절 유럽농협의 최근동향 -----	146
1. 사업환경의 변화 -----	146
2. 농협의 조직변화 -----	151
3. 조합원제도의 변화 -----	155
4. 자본조달의 변화 -----	158
5. 유통사업의 변화 -----	160

제2절 영국의 농협운동 -----	162
1. 농업구조 -----	162
2. 역사 -----	162
3. 법과 제도 -----	163
4. 조직과 사업 -----	164
5. 마케팅보드와 농협 -----	166
제3절 독일의 농협운동 -----	167
1. 농업구조 -----	167
2. 역사 -----	167
3. 법과 제도 -----	168
4. 조직과 사업 -----	169
제4절 프랑스의 농협운동 -----	171
1. 농업구조 -----	171
2. 역사 -----	171
3. 법과 제도 -----	172
4. 조직과 사업 -----	173
제5절 덴마크의 농협운동 -----	175
1. 농업구조 -----	175
2. 역사 -----	175
3. 법과 제도 -----	176
4. 조직과 사업 -----	176
제6절 스웨덴의 농협운동 -----	179
1. 농업구조 -----	179
2. 역사 -----	179
3. 법과 제도 -----	180
4. 조직과 사업 -----	182
5. 스웨덴 국가통합형 모델의 특징 -----	184
제7절 미국의 농협운동 -----	186

1. 농업구조 -----	186
2. 역사 -----	187
3. 조직과 사업 -----	189
4. 판매농협의 성장요인 -----	192
 제8절 일본의 농협운동 -----	 202
1. 농업구조 -----	202
2. 역사 -----	202
3. 조직 -----	205
4. 사업 -----	208
5. 주요 특징 -----	210
 제9절 대만의 농협운동 -----	 216
1. 농업구조 -----	216
2. 역사 -----	216
3. 조직과 사업 -----	218
4. 주요 특징 -----	223

제1장 협동조합의 생성과 발전

제1절 협동조합의 태동과 주요 사상

많은 협동조합들이 자본주의 경제의 성장과 함께 생성·발전하고 있다. 그러나 각국의 자본주의는 그 발생과 성립과정이 다른 만큼 협동조합도 각기 다른 형태로 발생되고 발전하였다. 그러나 자본주의가 유럽에서부터 발전하기 시작하였기 때문에 협동조합운동도 유럽에서부터 싹트기 시작하였다. 각기 다른 자본주의의 발전과정과 사회적·역사적 환경에 따라 영국에서는 소비조합이, 프랑스에서는 생산조합이, 그리고 독일에서는 신용조합이 발생하였다.

따라서 이 절에서는 이들 나라의 자본주의 성립과정을 구체적으로 살펴보고, 이를 배경으로 나타난 협동조합 지도자들의 사상과 활동을 살펴 본 다음 이들 국가의 협동조합의 발생과 발전과정을 살펴보기로 한다.

1. 영국의 소비조합

가. 영국 소비조합의 태동

소비조합은 영국에서 가장 먼저 발생하고 발전하였다. 이는 영국에서 가장 먼저 산업혁명에 의한 자본주의가 발전함에 따라 빈곤한 서민들이 경제적 자구책을 마련한데서 출발한다.

영국의 산업혁명은 1764년 하그리브스(J. Hargreaves)가 손으로 실을 짜내는 수방적기(手紡績機) 대신 기계에 의한 방직기를 발명함으로써 지금까지 가내수공업 형태였던 면방직업을 공장제 공업으로 전환시킨 데서 출발하였다. 그 후 면사의 대량생산은 옷감을 짜는 방직기의 발명을 촉진하여 카트라이트(Cartwright)라는 사람이 방직기계를 개발함으로써 방직업도 1787년부터 기계화되어 공장제 생산이 가능하게 되었다. 한편 기계의 사용은 동력부문에 와서 와트(J. Watt)라는 사람이 수력을 증기기관에 응용하였으며 기계를 만드는 원료인 철은 18세기 후반 다비(Darby) 부자(父子)가 용광로를 개발함으로써 생산분야에서도 본격적인 혁명이 이루어졌다. 즉 가내수공업적 생산이 공

장제 기계공업 생산으로 바뀌기 시작한 것이다. 수송분야에서는 1807년에 풀턴(R. Fulton)이 증기선을 발명하고, 1813년에 스티븐슨(G. Stephenson)이 증기기관차를 발명함으로써 획기적인 변화를 가져왔다. 이와 같이 산업혁명은 각 분야에서 상호 연쇄작용을 일으키며 진행되었다.

이를 계기로 영국에서는 근대적인 자본주의 사회가 출현하고 찬란한 기계 문명이 발전하였으며, 인간은 일찍이 보지 못한 대중적 소비생활을 향유하게 되었다. 재산의 소유제도에서도 신분에 의한 봉건적 대소유의 특권이 타파되어 돈 있는 자는 누구나 재산의 소유자가 될 수 있었다. 인간사회의 실질적인 민주주의 제도가 마련된 것이며 그들은 오랫동안 걸친 인류의 숙제를 해결하였다.

그러나 영국의 산업혁명은 이러한 공적에도 불구하고, 인간은 과거에는 경험하지 못한 새로운 운명에 시달리게 되었다. 신흥 산업도시의 발달과 농촌의 쇠퇴가 바로 그것이었다. 공장이 설립되고 있던 도시에는 노동자는 물론이고 중소기업자 상인들이 모여들어 서민계급을 형성하는 새로운 현상이 나타나는가 하면, 농업부문에서는 식량을 생산하기보다는 공장제 대량생산의 원료가 되는 양모를 생산하는 것이 더 유리하게 되었다. 이에 따라 농경지를 양을 치는 방목지로 전환해 가는 가운데 농촌은 황폐화되고 추방된 농업인은 도시로 흘러나가 저임금의 노동자로 전락하였다. 도시에 운집한 그들은 소위 산업예비군으로서 가난에 허덕이게 되었다. 이에 더하여 근대적 시설이 갖추어져 있지 못한 도시는 불결하고 비위생적이어서 각종 질병이 그들을 괴롭혔다.

그러나 무엇보다 심각한 문제는 도시근로자들의 노동조건이었다. 자본주의의 발전과정에서 대량으로 생겨난 노동력은 임금을 점점 하락하게 만들었다. 반면 농경지의 목장화로 식량생산이 크게 줄어 국내 자급마저 어렵게 되는데다 지주 출신의 국회의원들이 1815년에 곡물조례를 제정하여 고율의 관세를 수입곡물에 부과함으로써 곡물가격이 폭등하여 노동자들의 생계에 커다란 타격을 주었다. 따라서 노동자들은 전 가족이 노동에 참여하지 않고서는 생계를 유지하기 어려웠으며, 기업주는 기계화된 생산과정 속에서 고임금의 성인남자보다는 임금이 싼 부녀자와 어린이 노동력을 선호하게 되었다. 이에 따라 부녀자와 어린이의 노동문제가 발생하였다. 부녀자나 10세 미만의 어린이가 노동현장에 나가 하루 15~16시간의 노동을 감내해야만 한다는 것은 문제가 아닐 수 없었다.

이와 같이 산업혁명의 결과 신진기업가들은 일시에 생산수단과 거대한 자본을 가진 거부가 되어 사회의 상층계급을 이루었다. 반면 자영농이나 소규

모 생산자들은 노동자로 전락하여 노동력 이외에 아무 것도 소유하지 못한 사회의 하층 집단을 형성하게 되었다. 이들 노동자 계급은 산업혁명 이전 수공업공장의 직공이나 농업인과의 다른 처지에 놓이게 됨으로써 당장의 생활이 궁핍하였을 뿐만 아니라 장래에도 기업주가 될 가능성이 없었다. 더구나 자본주의가 점차 고도화되어감에 따라 그들은 더욱 빈곤해지게 되어 노동자 계급과 자본가 계급은 완전한 대립관계에 놓이게 되었다.

이러한 환경 속에서 노동자들이 모색한 활로는 두 가지였는데 한 가지는 노동조건을 개선하고 임금을 더 많이 획득하기 위한 노동조합운동이었고, 다른 한 가지는 그나마 벌어들인 노임이 부당하게 지출되지 않게 하기 위한 소극적 노력의 일환인 소비조합운동이었다. 영국에서 노동조합운동과 소비조합운동이 가장 먼저 발생하고 또 발전한 것도 이러한 사회·경제적 배경에서 나온 것이다.

영국에서 소비조합이 맨 처음 설립된 시기는 영국의 산업혁명이 시작된 시기와 비슷한 1769년이며 최초의 소비조합은 스코틀랜드의 「펜 위크」라는 한 조그마한 농촌에서 기독교사회주의의 영향을 받은 공장노동자들이 설립한 식량공동구매조합(食糧共同購買組合; Fenwick Weaver's Society)이다.

그 후 1795년에는 헐(Hull)시의 빈민들이 공동출자하여 밀을 공동으로 구입하고, 이것을 제분함으로써 상인들의 부당한 이윤을 배제할 목적으로 공동조직인 제분소(The Hull Anti-Mill Society)를 세웠다. 그래서 조직의 명칭도 자본가들의 제분소를 반대한다는 뜻에서 「제분소 반대조합」이라고 하였다.

그 이후에도 이러한 유형의 소비조합이 많이 생겨났다. 그러나 대부분 친목단체적 성격을 띠고 있었고 단순히 조합원의 생활필수품을 저렴하게 구입하기 위해 설립한 것이었기 때문에 근대 소비조합주의자들이 주장하는 이상을 갖지는 못하였다. 그 때문에 이때의 소비조합을 소비조합운동의 기원으로 보기는 하지만 근대적 소비조합으로 간주하지 않고 그 이후에 발생한 로치데일 공정개혁자조합을 최초의 근대적 소비조합으로 인정하고 있다.

나. 영국 소비조합 운동의 선구자

(1) 로버트 오웬(1771~1858)

로버트 오웬(Robert Owen)은 1771년 상업도시인 뉴타운(New Town)에서 마구상(馬具商)겸 철물상인의 아들로 태어났다. 어릴 때 그는 부모슬하를 떠나 점원생활을 하기 시작했고, 19세 되던 해에 맨체스터에 있는 방직공장의

지배인이 되는 수완을 발휘하였다. 29세가 되던 1800년에는 뉴 라나크(New Lanark)의 수차방적공장(水車紡績工場)을 사서 직접 경영을 맡게 되었다. 이때부터 그는 공장을 평소에 꿈꾸었던 모범촌으로 만들려는 계획을 세웠다. 그의 공장에는 약 2,000명의 노동자가 있었는데, 그들은 나태하고 빈곤하였으며 무지하였을 뿐만 아니라 종파적으로 대립하고 있었다. 이러한 환경은 어린아이들에게도 나쁜 영향을 끼쳤다. 이 때문에 그는 박애주의적 노동조건과 노동시설 그리고 노동자 교육을 실시하였을 뿐만 아니라 하루의 노동시간을 10시간으로 제한함과 동시에 아동교육에 막대한 비용을 투입하여 노동자들의 복지를 증진시켜 나갔다.

그는 또 뉴 라나크에 일종의 소비조합을 조직하고 각종 생활필수품을 대량으로 구입하여 일반상인들보다 20%나 저렴하게 공급하여 노동자들에게 이익을 주고 수익금 중 상당액을 교육비로 충당하였다. 그러나 그는 이러한 성공에 만족하지 않고 생산과 소비를 직결시킨 뉴 하모니(New Harmony) 협동촌의 건설을 목표로 하였다. 1824년 12월 그는 아들과 함께 미국으로 건너가 1825년에 인디애나주에 2만 에이커의 토지를 사서 협동촌을 건설하였다. 이것이 바로 협동조합 역사에서 매우 유명한 뉴하모니 협동촌이다.

그러나 그의 계획은 완전히 실패하였다. 그 원인은 그의 이상이 현실과 너무 동떨어져 있었기 때문이다. 자본주의 상품생산의 거대한 기구 속에서 기부금이나 개인의 사재를 투입하여 자급자족적인 격리촌을 만들었다고 해서 그것이 곧 사유재산과 상품생산을 두 축으로 하는 자본주의 사회를 개혁할 수는 없었기 때문이다. 또한 이미 그곳 사람들은 개인주의적 생활습관에 젖어 있었기 때문이다.

그는 다시 런던에 돌아와서 국민공평노동교환소(國民公平勞動交換所)를 개설하였다. 오웬은 당시 사회의 결함은 자본주의 경제의 특징인 이윤의 존재와 자유경쟁에 기인하며, 이 양자는 서로 관련되어 사회악을 조장하는 것이라고 보았다. 그러므로 이 폐해를 제거하기 위해서는 화폐제도를 없애고 물물교환을 하여 가치척도를 변경하고 분배와 시장의 가격관계를 시정하여 노동에 대한 진정한 가치를 보상받음으로써 실업자가 없는 이상사회가 실현될 수 있다고 믿고 국민공평노동교환소(National Equitable Labor Exchange)를 설립하였다. 그리고 각 생산자인 조합원은 자기 생산품을 교환소에 가지고 와서 그 생산에 필요한 노동시간에 의해서 물품의 가치를 결정하고 서로 교환토록 하였던 것이다.

그러나 이 제도도 결국은 실패로 끝나고 말았는데, 그 원인은 여러 가지가 있겠으나 직접적인 원인은 각자가 투입한 노동시간을 계산하는 것이 현실적

으로 어려웠기 때문이었다.

(2) 윌리엄 킹(1786~1865)

윌리엄 킹(William King)은 협동조합 사상사에서 로버트 오웬만큼 잘 알려져 있지 않지만, 영국협동조합 사상사 또는 영국협동조합 운동의 발전에 오웬 못지 않은 영향을 끼쳤다고 할 수 있다. 킹은 1786년 중등학교 교장의 아들로 태어났다. 그는 케임브리지 대학에서 의학을 전공했으며 졸업 후 의사가 되어 브라이튼에서 개업하였다. 그는 의사이면서 협동조합운동에도 많은 관심을 가졌으며, 로버트 오웬의 사상적 영향을 받은 사람중의 하나이다. 오웬의 사상에 영향을 받은 제자들이 그 사상을 구체화하는 방법으로 소비조합을 조직하였는데 그 중 가장 유력한 운동이 윌리엄 킹의 조합매점운동(組合賣店運動)이다.

킹의 구상은 조합원들이 매주 회비를 내서 기금을 만들고 일정한 액수에 달하면 이것으로 상품을 구입하고 공동판매소를 운영한다는 것이다. 여기서 생긴 이익금은 공동의 자본으로 하여 사업을 늘려간다. 그리고 필요한 자본금은 출자금과 이익금으로 조성해 나간다. 자본이 많아지면 토지를 매입하여 거기서 거주하며 스스로 경작하고 각종 제품을 생산하여 모든 의식주에 대한 욕망을 충족할 수 있다는 것이었다.

이와 같이 초기 킹의 궁극적 이상은 공동생산체(共同生産體; Community)의 실현에 있었다. 이러한 구상을 실현하기 위해서 그는 1827년 브라이튼에서 170명의 동지와 같이 소비조합의 일종인 공동매점(共同賣店; Union shop)을 설립하고 조합매점운동을 확산시켜 1832년에는 500여 개소로 확대하였다.

또한 그는 조합원에게 협동조합 사상을 교육시키고 노동자들을 계몽할 필요를 느끼고, 1825년 5월 월간잡지인 협동조합인(協同組合人; The Cooperator)을 발간하여 그 자신이 편집하고 또 자신이 집필하여 협동조합 사상의 보급에 전력을 다하였다.

그러나 킹의 협동조합운동도 종교적 색채가 강한 사상, 미숙한 조직과 경영 방법 등으로 실패한 조합이 속출하였고, 잡지도 1830년에 폐간되고 말았다. 이로써 킹의 협동조합 활동도 1830년을 기점으로 일단 중지상태에 빠지게 되었다.

여기서 오웬과 킹의 주요한 차이점을 살펴보면 오웬이 일체의 기성종교를 부인하고 사회의 핵심단위인 가족이라는 것에 관해서도 비판적이었으나, 킹

은 기독교의 복음서에서 설교하는 바가 그대로 협동조합의 정신과 윤리라 하였으며 가족을 사회생활의 토대로서 존중하였다. 그리고 오웬은 하층 노동자의 능력을 신뢰하지 않고 그들을 지도하고 교육시켜주지 않으면 몹쓸 인간이 되어버린다고 단정하였으며, 정부나 부유층의 원조를 얻어서 협동조합 운동을 촉진하고자 하였다. 이에 반하여 킹은 노동자는 자력으로 자금, 지식, 경영능력을 갖추 자질이 있다고 믿고 작은 일부터 시작하여 자조와 상부상조를 통하여 발전시키고자 하였다.

그리고 오웬이 자본주의 사회의 모순을 혹독하게 비판, 부정하면서도 사회 발전 과정의 필연적 법칙을 이해하지 못하고 교육이나 자선으로 이상사회를 건설하고자 했던 공상적 사회주의자였던 반면, 킹은 영국시민사회의 발전에 순응해서 이 시민사회의 한계 내에서 협동조합의 중요성을 인식하고 이것을 조직적으로 발전시킨 현실주의자였다는 점이다.

이 점에서 그의 사상은 협동조합 사상사에서 높이 평가받고 있으며 특히 그의 조합매점 운동은 로치데일협동조합 설립 이전의 운동으로서 높은 평가를 받고 있다.

다. 로치데일 공정개척자조합의 탄생

영국 협동조합 사상사에 있어서 근대적 협동조합의 결실을 보게 된 것은 1844년 영국 랭커셔주(州)의 로치데일이라는 소도시에서 동맹파업에 실패한 28명의 직공이 세운 로치데일 공정개척자조합이다. 이 조합의 정식 명칭은 Rochdale Society of Equitable Pioneer이다.

그들은 자기가 받는 임금의 부족분을 보충하기 위한 수단으로 1계좌당 1파운드씩 출자하여 28파운드의 자금을 만들어 일용품을 구입하여 저렴한 가격으로 조합원에게 판매하였다. 그들은 과거에 설립된 협동조합의 실패를 교훈 삼아 운영함으로써 비로소 성공한 것인데, 이 조합상점이 세계 협동조합 사상, 특히 소비조합 사상 불멸의 금자탑을 쌓아올린 것이다. 특히 상부상조의 자치·자조의 운영원리는 근대적 협동조합으로서의 확고한 기틀을 다졌던 것이다.

이와 같이 로치데일 공정개척자조합이 경이적인 발전을 하게 된 데는 다음과 같은 세 가지 요인이 있었다.

첫째, 영국의 자본주의가 소비조합이 발전할 수 있을 정도로 성숙해 있었다는 점이다. 당시 영국은 산업혁명을 거의 완료한 단계에 접어들었으며, 인구의 대부분이 공업노동자로서 도시에 집중되어 대공장에 취업함으로써 이

들의 조직화를 촉진할 수 있는 사회적 환경이 조성되어 있었다.

둘째, 로치데일 공정개혁자조합이 1844년에 설립되었던 바, 펜윅의 기계 공조합이 설립된 1769년 이후 70여년이 지났기 때문에 그 동안 실패를 거듭 해온 다른 조합들의 경험을 살릴 수 있었다는 점이다.

셋째, 일련의 운영방침이라고 볼 수 있는 원칙을 정립하여 새로운 협동의 실행을 가능하게 하였다는 점이다.

특히 로치데일 공정개혁자조합의 발족에 즈음하여 28명은 후일 로치데일의 선언 혹은 강령이라고 불리고 있는 일종의 규약을 준비하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

이 조합의 목적과 사업은 조합원의 금전적 이익 및 그 사회적·가정적 상태를 개선하는 데 있다. 이를 위해 조합원은 필요한 자본을 한 사람이 1파운드씩 출자하여 다음의 여러 계획을 실행하기로 한다.

- ① 식품이나 의류를 판매하는 점포를 개설한다.
- ② 가정적·사회적 상황의 개선을 목표로 상호간 협동하기를 바라는 조합원이 그곳에서 살 수 있도록 하기 위하여 다수의 가옥을 건축 혹은 구입한다.
- ③ 조합이 결정한 물품의 생산사업을 실시하여 실직하였거나 대폭적인 임금 인하로 곤궁에 빠진 조합원에게 직업을 준다.
- ④ 조합원의 이익과 안전을 도모하기 위하여 조합은 1개소 혹은 그 이상의 농지를 구입 또는 임차하여 실업상태에 있는 조합원이나 노동자에게 경작시킨다.
- ⑤ 실행가능성을 고려하여 생필품의 생산·공급, 교육 및 정치적 역량을 늘려간다는 것 등이다.

이와 같은 내용 속에는 오웬의 사상이 많이 포함되어 있고, 1827년 킹이 브라이튼에 설립한 공동매점(共同賣店)의 경영과도 궁극적 목적면에서 같은 점이 있다.

또한 로치데일 공정개혁자조합에서는 오늘날 로치데일 원칙이라고 하는 일련의 운영 지침을 정립하였는데, 이 가운데 구매액 비율에 의한 잉여금 환불제도는 오웬의 공상적 사회주의 사상에 입각한 것이라 할 수 있다. 그리고 그 원칙은 로치데일 사람들이 실천 속에서 도출한 것이기 때문에 후일 로치데일 원칙이라 부르게 되었다.

한편 로치데일 공정개혁자조합은 그 후 주로 기독교사회주의자들에 의하여 발전해오다 1852년에는 협동조합의 대헌장(大憲章)이라 할 수 있는 유명한 산업 및 공급조합법이 제정됨에 따라 법인격을 취득하게 되었는데, 이 법

률이 바로 세계 최초의 협동조합법이다.

그후 영국의 소비조합은 발전을 거듭하여 연합조직을 가지게 되었으며, 1863년에는 북영도매연합회(北英都賣聯合會)가 설립되었고, 이것이 1873년 개칭되어 현재의 영국도매연합회로 발전하였다.

2. 프랑스의 생산조합

가. 프랑스 생산조합의 태동

소비조합의 형태를 취한 협동조합이 영국에서 먼저 발생한 반면, 프랑스에서는 생산조합 형태의 협동조합이 발생하였다. 이러한 차이는 영국의 소비조합이 영국의 산업혁명을 배경으로 한 자본주의 경제발전의 소산이라면 프랑스의 생산조합은 프랑스의 산업혁명과 그에 의한 자본주의 경제발전의 소산으로서 양국간에 산업혁명과 자본주의 발전에 차이가 있었기 때문이다. 프랑스의 산업혁명은 영국보다 50~60여년이나 늦게 일어났고 또 영국만큼 급속하고도 철저하게 이루어지지 못하였다.

프랑스의 산업혁명은 1789년의 대혁명에서 싹트기 시작하였다. 공업부문에서는 대혁명을 계기로 중세 수공업자들의 동업자조합(同業者組合)인 길드제도가 붕괴되고 공장제수공업인 매뉴팩처로 대체되었으며, 도로·운하·항만 등 교통기관이 건설되어 점차 자본주의 체제로의 전환을 위한 준비를 갖추기 시작하였다.

여기서 공장제수공업이라 함은 가내수공업자들이 한 건물 안에 모여 독립적으로 운영하거나 협동생산을 함으로써 외형적으로는 공장제생산체제를 갖추었으나, 실제로는 기계기술이 아닌 수공업 기술에 의존하고 있던 생산체제를 의미한다. 이 때문에 노동자를 많이 고용하는 자본제 생산단계에는 이르지 못하고 소자영업자가 많이 남아있는 과도기적 단계를 말한다. 그러므로 자본주의의 성립요건인 자본가 계급과 노동자 계급으로의 계급분화가 아직 확실하게 이루어지지 못한 봉건제적 생산과 자본제적 생산의 과도기 수준으로 볼 수 있다.

이러한 자본주의 체제로의 전환을 위한 준비를 해오다 1825년 영국이 그때까지 취하여 오던 기계수출의 금지조치를 해제함에 따라 영국으로부터 기발명된 기계를 수입함으로써 진정한 의미의 산업혁명이 진행되기 시작하였다. 그러나 그 속도는 영국에 비해 완만하게 진행되어 자영의 소공업생산자

들이 상당기간 잔존해 있었다.

농업부문에서도 혁명의 결과 봉건적 귀족과 승려들이 소유하고 있던 많은 토지가 몰수되어 중소농업인에게 분배됨으로써 근대적 토지소유제도가 성립되었다. 그러나 프랑스는 유럽의 여러 나라 중에서도 농경지가 적어, 대표적인 소농 구조를 가진 나라였다. 여기에 산업혁명이 완만하게 진행되어 공업 부문에서 농업노동력을 충분히 흡수할 만한 여력을 갖지 못하였기 때문에 소규모 농지를 가진 자영농이 많은 편이었다.

이러한 경제적 기반을 갖고 있었기 때문에 영국에서 노동자들이 영구히 자본가가 될 수 없다는 것을 깨닫고 생활방위 운동으로서의 소비조합 운동에 가담한데 반하여 프랑스에서는 자영업자들이 아직 이러한 꿈을 갖고 있어 영세한 자영업의 규모를 확대하여 협동함으로써 자본의 지배로부터 자신을 방어하려 하였는데 이것이 바로 프랑스 생산조합 발생의 근원이 되었다.

생산조합의 발생은 후술하는 푸리에의 사상에서 출발했다고 할 수 있는데 그의 이러한 사상은 필립 붓세로 이어졌으며, 필립 붓세는 1831년 파리에 목공노동자조합을 세웠는데 이것이 생산조합의 시초이다. 그리고 이러한 생산조합은 그 후 농업부문에다 파급되었다.

나. 프랑스 생산조합의 선구자

프랑스의 생산조합 역시 자국의 산업혁명과 자본주의 발전을 배경으로 하여 협동조합운동의 선구자들에 의해 발생하였다. 특히 협동조합 사상은 노동자 생산조합 사상을 중심으로 발전하였는데 그 사상적 기원은 생시몽(Saint Simon)에서 비롯되었다.

그를 협동조합운동의 선구자로 보는 이유는 그의 이론 속에 생산조합적인 구상이 깔려있고 그것이 그후 생산조합을 실제로 일으켜 보려고 시도한 협동조합 운동가들에게 많은 영향을 주었기 때문이다. 그러나 그가 주로 이론 전개에 주력하였을 뿐 실제 활동은 별로 없었던 반면 푸리에, 붓세, 고딘의 구상은 행동으로까지 이어졌다.

(1) 샤를 푸리에(1772~1837)

샤를 푸리에(Charles Fourier)는 로버트 오웬과 더불어 공상적(空想的) 사회주의를 대표하는 쌍벽이며 또 협동조합사회주의를 대표하는 인물이다. 그는 사회가 자유경쟁사회로 발전해감에 따라 약자들은 점점 소외당해 가고 있는데 그것은 올바른 방향이 아니라고 주장하고, 이를 해결하는 방법은 오

로지 집단적 협동체를 조직하여 운영하는 길밖에 없다고 하였다.

이러한 입장에서 그는 팔랑주(Phalange)라는 단위조합으로 조직되는 팔랑스테르(Phalanstere)라는 조직체의 창설을 주장하였다. 이 팔랑주는 공동으로 생산하고 공동으로 소비하나 생산이 우선되는 일종의 생산조합이다. 구체적으로 설명하면 중앙에 큰 생활건물을 설치하고 그 속에는 많은 사람들이 이용할 수 있는 공동식당, 목욕탕, 강당, 극장, 놀이시설 등을 만들고 주위에는 농장과 농사(農舍)를 설치한다. 이와 같은 세계를 만들어 놓고 그 속에 각 방면의 인사가 모여 공동으로 생산하고 공동으로 생활하는 것이다. 이 조합은 농업을 기본으로 하고 자급자족을 원칙으로 하여 조합원의 소요물품을 생산하며, 만일 잉여가 있을 경우에는 다른 팔랑주와 교환도 할 수 있다. 그리고 생산의 결과 생긴 이익은 출자, 노력, 지식과 재능에 따라 배분하는 것으로 되어 있다.

이와 같이 출자, 생산, 소비를 공동으로 할뿐만 아니라 자산에 대한 개인의 소유권을 인정하지 않고 조합원의 공동소유로 하는 조합사회주의 성격을 띠고 있다. 그는 이러한 방식으로 새 환경을 만들어감으로써 사회 전체를 개량할 수 있다고 믿고 국가의 원조나 간섭을 배격하였으며 철저한 상부상조의 정신으로 이끌어가야 한다고 하였다. 팔랑주 계획은 출자자가 없어 푸리에 당대에는 실현되지 못하였으나 후계자들에 의해 점차 실현되어 프랑스 생산조합의 기초를 세웠을 뿐 아니라, 세계협동조합운동의 선구자적 역할을 하였다.

(2) 필립 붓세(1796~1865)

프랑스 생산조합의 발생은 이론이나 사상 측면에서는 푸리에의 영향을 많이 받았지만, 실천은 붓세에 의하여 이루어졌다. 필립 붓세(P.J.Buchez)는 파리 수세국장(收稅局長)의 아들로 태어나 처음에는 의학을 전공하였으나 후에 정계에 투신, 왕정타도 음모에 가담한 죄로 죽을 고비를 넘긴 뒤에는 열성적인 노동운동가가 되었다.

그는 자본주의 제도의 가장 큰 결함은 노동과 자본의 분리에 있으며 노동자의 빈곤도 그에 기인한다고 생각하여 노동자와 생산수단의 결합을 1차적 목표로 삼았다.

따라서 그는 수공업적 생산에 종사하는 노동자나 자본주의적 공장제 공업에 고용된 노동자들은 모두 노동자 생산조합을 통하여 생산수단을 직접 소유함으로써 노동에 의한 수익이 자본가가 아닌 조합원의 것이 되어 빈곤에

서 해방될 수 있으며 자본주의가 가져온 사회악도 제거할 수 있다고 생각하였다. 따라서 그는 같은 직종에 종사하는 노동자들로 조직되는 자유스러운 조합을 구상하고 1831년 파리에 목공노동자 생산조합을 설립하였다. 그러나 자금부족으로 곧 해산되고 그 후 1834년 파리에서 그의 숭배자에 의해 금속세공 생산조합을 설립하였다. 이 조합은 조합원의 이익이 감소하는 것을 방지하기 위하여 신규조합원의 가입을 거부했기 때문에 나중에는 소자본가의 회사기업체와 유사한 조직체로 변질되고 말았다.

이와 같이 붓세의 생산조합은 노동자로 조직되었고 그 노동자가 자본과 노동을 제공하여 공동으로 생산하였으며, 거기서 생기는 순이익 중 80%는 조합원이 제공한 노동일수에 따라서 분배하고, 나머지 20%는 공동기금으로 적립하였다.

그런데 푸리에와 붓세의 사상 속에는 다같이 근대적 협동조합의 이념이 포함되어 있으면서도 양자간에는 다소의 차이점이 있다. 푸리에의 구상이 농업을 기본으로 한 자급자족적이고 고립적·공상적인 반면, 붓세는 공업생산을 기초로 자본주의경제 체제 내에서 그 발전과 존재 이유를 발견하려고 노력한 것이다.

다. 생산조합의 발생

협동조합 사상가들에 의해 주도되었던 프랑스의 생산조합은 그후 생성과 소멸을 거듭해오다 1880년대부터 다시 생겨나기 시작하였다.

노동자 생산조합은 고딘(Godin)이란 사람에 의해 1880년에 처음 설립되었는데 공식 명칭은 「이익분배 생산조합」이었다. 이어 1893년에는 정부의 지원을 받아 「프랑스 노동자 생산조합 협동은행」이 설립되었는데, 이것은 생산조합에 대하여 금융 지원을 하기 위해 설립된 일종의 특수은행이었다.

농업부문에서도 프랑스의 산업혁명과 자본주의의 성립 그리고 협동조합 선구자들의 사상을 배경으로 생산조합이 생성·발전하기 시작하였으나, 공업부문 생산조합의 발생에 비해 한 가지 독특한 배경이 있었다. 그것은 19세기 말 서유럽을 휩쓴 농업공황이었다. 19세기말의 1차 농업공황(1875~1896)은 값싸고 풍부한 미국 농산물이 대량으로 서유럽에 유입되어 높은 지대(地代)와 생산비를 바탕으로 발전한 서유럽의 곡물생산을 압박한 것을 말하는데, 이 공황으로 서유럽 농업인들은 곡물생산에서 미국과 경쟁할 수가 없었다.

이러한 역경을 극복할 수 있는 수단으로 협동조합의 길을 택하게 된 것은 프랑스, 덴마크를 포함한 서유럽 전반의 현상이었다. 생산품목도 곡물생산을

지양하고 축산, 낙농, 과실, 채소로 전환하였다. 그러나 프랑스에서는 농업 부문의 상품 생산이 아직 전면적으로 발전하지는 못하였다. 이 때문에 덴마크의 농업이 해외시장 중심의 판매농협으로 발전한 데 비해 생산수준이 낮은 프랑스에서는 생산합리화를 위해 조합이란 뜻인 농업 상디카(Syndicats) 운동, 즉 생산조합 운동이 전개되었던 것이다.

낮은 생산단계를 벗어나기 위해 농업연구회 등을 조직하여 생산의 합리화를 위한 공동화를 추진하였는데, 이것이 상디카운동으로 발전하였다. 상디카 조직이 법적으로 인정된 것은 동업조합법(同業組合法)이 공포되면서부터이다. 프랑스 정부는 농업 불황을 타개하는 하나의 방안으로 1884년 동법을 제정하여 상공업자 및 농업인에 대하여 상부상조를 목표로 한 조직화를 허용함으로써 이들의 활발한 발전이 이루어지는 계기가 되었다.

이런 가운데 상공업 상디카는 고용주 상디카와 노동자 상디카로 분열되어 치열한 계급투쟁을 전개하였기 때문에 정부의 탄압을 많이 받았으나, 농업 상디카는 오직 경제운동을 중심으로 한 생산조합의 발전을 꾀하였기 때문에 프랑스 농협운동의 전신이 되었으며, 이것이 여러 나라로 파급되어 생산조합의 한 유형을 이루었다. 특히 이탈리아에서는 농업노동자의 공동소작청부조합(共同小作請負組合)이 생산협동조합으로 발전하였고, 러시아에서는 혁명전의 알테르(Artel)라는 공동조직이 발생하여 콜호스(Kolkhoz)로 발전하였다.

그러나 이와 같은 동업조합은 농업의 개량·발달과 작업의 공동화를 목적으로 하였을 뿐 공동구매와 공동판매와 같은 경제행위는 허용되지 않았다. 그러다가 1901년에 법이 개정되어 공동구판(共同購販)사업을 허용하고 상디카 조합원으로 구성되는 신용조합도 조직되어 농업 상디카는 실질적인 기능을 발휘하는 근대적인 농협으로 발전하게 되었다.

3. 독일의 신용조합

가. 독일 신용조합의 태동

영국을 소비조합의 나라, 프랑스를 생산조합의 나라로 부른다면 독일은 신용조합의 나라라고 할 수 있다. 그것은 신용조합이 먼저 발생하고 발전하였기 때문이며 독일에서 신용조합이 먼저 발생한 것은 영국과 프랑스에 비해 후진국이었기 때문이다. 오늘날 개발도상국에서도 신용조합이 먼저 조직되고 있는데 이것은 과거나 지금이나 마찬가지 현상이라 할 수 있다.

독일의 산업혁명은 영국보다 1세기나 늦은 1850~1870년경에 시작되었다. 독일 산업혁명의 특징은 봉건주의적 제도가 아직 많이 남아있는 토대 위에서 발달된 공업기술이 영국으로부터 이식 접목됨으로써 이루어졌다는 점이다. 따라서 독일의 산업혁명은 농업에 있어서는 수공업적 생산형태가 광범위하게 잔존한 가운데 도입된 공업기술을 중심으로 부분적으로 이루어져 나갔다.

농업부문은 다른 나라와 마찬가지로 공업부문의 영향을 많이 받았다. 독일의 서부는 일찍부터 농노해방이 이루어지고 농업의 자본주의적 발달도 이루어졌으나 동부는 서부의 과잉인구가 이주하여 영주적(領主的) 농기업으로 발전함으로써 독일의 근대화를 가로막고 있었다. 그러나 인구의 증가, 상업의 발달, 교통의 발달은 식량증산과 상품생산적 농업의 발달을 촉진하는 반면 농지를 더욱 세분화시켰다. 특히 서부의 소농지대는 경영의 집약화가 진행되고 과학기술이 진보함에 따라 농업기술이 크게 발달하였는데, 19세기 초 테아(Thear)가 처음 도입한 윤작법(輪作法)과 리비히(Liebig)가 발명한 화학비료 등이 그것이다. 또한 신기술이 도입되고 아울러 식량수요가 증가하여 곡물가격이 상승함에 따라 농업인의 생산의욕이 높아졌다.

이러한 사회적·기술적 변화로 인해 농업인들의 생산의욕은 높았으나 이를 물적 생산성 향상으로 연결시키기 위한 자본이 부족하였기 때문에 농업인들은 부득이 비료, 농약, 종자를 구입하는데 필요한 자금을 충당하기 위하여 상인으로부터 고리자금을 빌려야만 했다. 이 때문에 생산증대와 높은 곡물가격으로부터 얻은 이익은 결국 상인들에게 돌아갈 수밖에 없었다. 여기에 협동조합으로서의 신용조합 조직의 필요성이 등장했던 것이다. 반면 동부의 영주적 대농경영은 이러한 문제를 독자적으로 해결해 나갔다.

결국 독일은 후진국이었을 뿐만 아니라 일부 지역에서는 봉건주의적 요소가 그대로 남아 있는 가운데 부분적으로 자본주의화가 진행됨에 따라 독립 소생산자에서 전락한 임금노동자들을 받아들일 만한 경제적 기반을 충분히 갖추지 못하였던 것이다. 그에 따라 독립 소생산자들을 어느 정도 그대로 유지시킬 수 있는 대책이 요망되었는데, 이와 같은 배경을 바탕으로 발생한 것이 생산자 협동조합이다.

영국과 다른 점은 임금노동자의 분화가 영국만큼 급격하게 이루어지지 않았기 때문에 소비조합의 필요성이 영국보다 덜했고, 프랑스와 다른 점은 자본주의의 진전이 더더 규모가 커져 가는 기업에 대응하기 위한 생산조합의 필요성이 덜한 반면, 부분적 협동이 필요한 생산자조합이 발생하였다는 점이다. 특히 생산자조합 가운데서도 자본축적이 미진하여 소생산자들에게 자금

을 융통해 주기 위한 신용조합이 먼저 발생하였는데, 그 대표적인 지도자는 도시 신용조합의 술체 델리치와 농촌 신용조합의 빌헬름 라이파이젠이다.

나. 독일 신용조합의 선구자

(1) 술체 델리치(1808~1883)

술체 델리치(Hermann Schulze-Delitzsch)는 농촌 신용조합의 창설자인 라이파이젠과 더불어 도시 신용조합의 창설자로서 독일뿐만 아니라 세계 협동조합운동 사상 길이 남을 선구자이다.

술체는 처음에는 출생지인 델리치에서 아버지의 뒤를 이어 세습재판관이 되었다가 나중에는 국회의원이 되었다. 그때 그는 노동자, 독립수공업자, 소상공인의 경제상태를 조사하는 것을 임무로 하는 국회조사위원회의 위원이 되어 그들이 빈곤에서 허덕이는 주요 원인이 고리채에 있다는 것을 알게 되었다. 이를 계기로 그는 정계를 떠나 신용조합운동을 전개하게 되었다.

그래서 1849년 델리치시에 목공과 제화공의 원료구매조합을 설립하였다. 이 조합은 무한책임 조직으로서 자금을 차입한 후, 원료를 대도시 도매시장에서 현금으로 대량 구입함으로써 중간상인의 이윤을 배제할 수 있었다. 그 후 그는 원료의 공동구매만으로는 수공업자의 어려움을 타개할 수 없음을 깨닫고 1850년 구매자금을 빌려주는 대부조합(貸付組合)을 설립하였는데, 이것이 바로 독일은 물론 세계적인 도시 신용조합의 효시가 되었다. 그는 또 자기가 초안한 협동조합법을 의회에서 통과시켜 신용조합에 대한 최초의 법적 기초를 만드는데 큰 공을 세웠다.

그런데 술체가 설립한 초기의 신용조합은 조합원의 상호연대책임에 의한 자조·자립적인 조합이기보다는 부자들의 기부금이나 무이자외부차입자금에 의존하는 조합으로 설립되어 운영되었기 때문에 다분히 자선적이고 구제적인 것이었다. 따라서 오래 가지 못하고 쇠퇴하여 갔다. 여기서 자조정신의 필요성을 절실하게 느낀 술체는 자조·자립적인 정신을 기르기 위하여 조합원에게 일정한 금액의 출자를 하도록 하였다. 그 결과 술체계 도시 신용조합은 점차 그 기반을 굳혀 발전을 거듭하게 되었다.

결국 술체계 도시 신용조합이 성공하게 된 원인은 다음과 같이 요약된다.

① 조합원이 수공업자로 경제적 약자이긴 하지만 노동자로 전락하지 않아 독일의 완만한 자본주의 진행과정에 합리적으로 대처하면 그 지위를 보전할 수 있는 사람들이었다.

② 자조정신에 입각한 사회연대적 협동조합의 설립을 강조하고 실제로 그에 기초하여 조합을 운영하였다.

③ 과거의 협동조합 운동가들이 공상적이거나 사상적·이론적인 것에만 그친데 비해 술체는 이론은 물론이고, 이론에 기초를 둔 협동조합을 실제로 조직하고 실천에 옮김으로써 성공을 거두었다.

(2) 빌헬름 라이파이젠(1818~1888)

빌헬름 라이파이젠(Wilhelm Raiffeisen)은 독일 농촌 신용조합 및 협동조합 중앙금고의 창설자요, 농업협동조합의 사실상의 원조(元祖)로서 농업협동조합사상 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사람이다.

라이파이젠은 농업인의 아들로 태어나 독실한 기독교 신자가 되었고 일선 행정기관의 서기를 거쳐 읍장을 역임하기도 하였다. 그는 읍장 시절 그곳의 주민 대부분이 농업인이었기 때문에 농촌경제를 상세히 관찰하고 연구하였다. 그 결과 농업인의 대부분이 자금이 없어 농사철 비료·농약·종자를 외상으로 구입하고 수확후 고리로 변제하는 한편 농산물은 상인에게 저가로 인도하지 않으면 안되는 비참한 환경에 있음을 알게 되었다. 그리하여 1849년 농촌고리채 해소 운동의 일환으로 푸람멜스펠드 구제조합을 만들어 자금 대부사업을 개시하였고, 헛데스돌프로 전임된 뒤인 1854년에는 그곳에서 헛데스롤프 자선조합을 설립하여 농업인 구제에 힘을 기울였다.

그런데 이때까지의 라이파이젠의 신용조합은 자선적이지요, 도덕적 성질을 강하게 띤 것으로서 부자들의 기부에 의해서 조합이 유지되었다. 부자의 기부행위는 한정된 것이어서 무제한 이에 의존할 수 없음을 깨닫게 되자, 그는 술체의 상호부조조합 개설 소식을 듣고 의견을 교환하여 자조·자립의 원칙을 세우기 시작하였다. 그래서 1862년에는 이러한 원칙에 입각하여 안하우겐을 비롯한 4군데에 신용조합을 설립하였는데, 이것이 세계 최초의 농촌 신용조합으로서 근대적 농업협동조합의 시초가 된 것이다. 이 조합은 출자나 가입금은 없었으며 조합원의 연대 책임으로 조합운영 자금을 차입하여 충당하였다. 따라서 조합원이 아니면 대출을 받을 수 없으며, 조합 재산은 조합원의 총유(總有)로 하였고, 이익금은 기금으로 전액 적립하였다. 조합은 상호교류를 목적으로 한 부락단위의 소규모 조직이었다. 신용의 기초는 예금에 두고 예금의 장려로 대부를 하였는데 바로 이 점이 중요한 의미를 갖는다.

라이파이젠 신용조합은 농업인을 위한 농촌 신용조합이었던 까닭에 그 성격이 농업인 본위였음은 물론 그가 기독교인이었기 때문에 종교적 색채가

농후하였고 도덕적 요소도 다분히 내포되어 있었다. 이러한 조합의 성격이 이상주의와 현실주의를 잘 융화시키는 작용을 하여 라이파이젠 조합을 성공시키는 요인이 되었으며, 이 점이 술체의 도시 신용조합과 다른 점이다.

라이파이젠 조합은 신용사업이 주된 사업이었지만 신용사업의 발전을 토대로 구매, 판매, 이용사업을 겸영하는 종합농협으로 발전함으로써 세계 농업협동조합의 원조가 되었다. 뿐만 아니라 당시 라이파이젠의 조합운영 원칙은 로치데일 운영원칙과 더불어 오늘날 세계 농업협동조합의 운영원칙으로서 그 기초를 확립한 것이다.

결국 라이파이젠협동조합 운동의 성공요인은 ①영세한 자영농이 다수 존재하였다는 점, ②협동조합운동에 대한 불굴의 의지와 신념, ③높은 신앙심과 이를 바탕으로 한 도덕성과 윤리성, ④이상과 현실의 적절한 조화 등이라고 할 수 있다.

다. 신용조합의 발생

영국과 프랑스에서는 선구자들이 설립한 협동조합이 생성과 소멸을 거듭한 후 후계자들에 의해 근대적 협동조합의 발생을 보게 되었다. 그러나 독일에서는 협동조합이 늦게 발생하였기 때문에 선각자들이 창시한 협동조합이 바로 근대적 협동조합으로 발전하였다.

술체계 협동조합은 처음에는 도시 소생산자들의 원료구입 조합으로 출발하여 도시신용조합으로 발전하였으며, 나중에는 생산물의 판매를 위한 판매조합을 겸영함으로써 중소기업자의 신용구매판매조합이 되었다. 그러나 신용사업이 주류였음은 물론이다. 그후 술체계 조합은 1859년에 연합회를 조직하였는데 이 연합회에는 신용조합 외에 그 동안 발생한 수공업자나 노동자 소비조합도 가입하여 회원조합수가 800여개에 이르렀다. 물론 가입조합의 대부분은 신용조합이었다. 그런데 1920년경에 이르러 술체계 연합회에 가입했던 노동자 소비조합들은 술체계의 소시민적 성격에 불만을 품고 대부분 탈퇴하였다. 이에 따라 술체계 협동조합은 다시 도시 신용조합을 중심으로 한 중소기업자의 조합이 되었다.

나치 정권하에서는 예금 수집과 공채 인수를 주축으로 하는 제도금융을 담당하였으며, 제2차 세계대전 후에는 다시 많은 발전을 하였으나 술체의 이념이 많이 약화되고 신용조합보다는 중소기업자조합으로서의 성격이 더 강해졌다.

신용사업을 주축으로 출발하여 구매·판매 사업을 겸영하는 종합농협으로

발전한 라이파이젠계 협동조합은 신용·지도·구매 등 세 가지 사업을 주축으로 하는 연합회를 조직하게 되었다. 신용사업 부문은 개별조합의 자금 과부족을 조절하기 위하여 1876년에 개별조합을 주주로 하여 주식회사 형태의 농업대부금고를 설립하였다가 신조합법이 마련됨에 따라 1889년에는 연합회 조직을 독일농업중앙대부금고로 개편하였다. 그 후 1923년에는 다시 독일 라이파이젠은행으로 개칭하였으며, 1922년에는 라이파이젠 생명보험은행도 설립하였다.

개별조합의 지도감독을 위한 중앙회는 1877년 농협대표연맹이라는 이름으로 처음 조직되었는데 신조합법에 따라 1889년에는 독일라이파이젠협동조합총연맹으로 개칭되었고, 1910년에는 본부가 헛데스돌프에서 베를린으로 옮겨왔다.

구매사업 중심의 물자공급을 위한 연합회로서는 1881년 라이파이젠 거래회사라는 이름으로 조직되었다가 1917년에는 라이파이젠 물자배급경제연맹으로 개칭되었다.

라이파이젠계 조합은 신용조합을 주축으로 하고 있지만 다음과 같은 특징을 가지고 있었다.

- ① 농촌 협동조합 운동으로서 중농계층을 주축으로 하고 있었다.
- ② 신용사업이 중심이면서도 80% 이상이 여러 가지 사업을 겸영하고 있어 농협, 특히 종합농협의 성격을 띠고 있었다.
- ③ 조합의 기본성격도 지역적 연대성을 기초로 하고 있었다. 이는 조합재산의 공유개념과 함께 농업의 사회화를 유도하는 사회민주주의 사상에 접근한 것이라 할 수 있다.

한편 독일에는 하스(W.Haas, 1839~1913)계의 농협이 설립되어 활동하였다. 그는 법률학을 전공하였으나 농촌문제에 관심을 갖고 농업인과 밀접히 접촉하였고, 라이파이젠의 생존시에는 그의 사상에 따라 주로 농촌 구매조합의 설립에 힘썼으며, 1872년에는 헤센 지방에서 농촌구매조합을 설립하기도 하였다.

그러나 하스는 라이파이젠이 종교적 색채가 너무 강한데 불만을 품고 이를 수정한 농협운동을 전개하였다. 그 결과로 나타난 것이 1883년에 라이파이젠조합의 연합회와는 달리 조직된 독일농협연맹인데, 이것은 1890년 독일농협전(全)연맹으로, 다시 1903년에는 독일농협제국연맹으로 개칭되어 라이파이젠의 총연맹과 대립하였다. 이 때 제국연맹 산하에는 10,000개 이상의 협동조합이 참가하고 있었다. 그러다가 제1차 세계대전 후의 공황, 격심한 인플레이 등에 영향을 받아 1930년에 라이파이젠 협동조합과 통합이 이루어졌다.

하스는 1888년 라이파이젠이 사망한 이후에는 독일의 농협운동을 전담하
다시피하였고, 라이파이젠의 운영원칙을 많이 수정하여 운영하였다. 특히 그
는 라이파이젠과 같이 극단적으로 출자를 배격하지 않았으며 그렇다고 술체
와 같이 출자에만 편중하지 않는 절충제도를 채택하였다. 협동조합운동이 정
치적·종교적 과벌투쟁과 대립에 휩쓸리지 않도록 운영하는 지혜를 보였으
며, 연합회를 중심으로 한 극단적인 중앙집권주의를 배척하고 지방조직의 자
율성을 인정하는 지방분권주의를 택하였다. 이와 같이 라이파이젠 협동조합
사상에 하스의 협동조합사상이 가미된 독일의 농협은 제2차 세계대전 후에
는 하스계라는 명칭이 없어지고 모두 라이파이젠계로 통일되었다. 그후 서독
정부는 1949년 특별법을 제정하여 협동조합에 중기성 자금을 공급해주는 독
일협동조합은행을 설립하였으며, 라이파이젠계 협동조합은 독일라이파이젠
중앙연맹을 정점으로 계통조직을 정비하였다.

제2절 협동조합의 국제기구

1. 국제협동조합연맹

가. 국제협동조합연맹의 출현

국제협동조합연맹(ICA ; International Cooperative Alliance)은 영국과 프랑스의 협동조합 운동가들이 서로 교류하는 가운데 탄생하였다. 1884년 프랑스의 협동조합 운동가들이 영국에서 개최된 제16회 협동조합대회에 참석하여 영국 협동조합과의 상호교류를 제안하였다. 이듬해인 1885년의 협동조합 대회에도 프랑스의 협동조합 운동가들이 참석하였는데 이 대회에서 영국의 협동조합 운동가들이 프랑스의 협동조합대회에 참석할 것을 결정하였다. 이와 함께 해외 협동조합운동에 관한 정보를 수집하기 위하여 해외조사위원회 설치를 결의하여 양국간 협동조합운동의 교류를 위한 기초를 닦게 되었다.

1886년에 개최된 영국의 협동조합대회에 프랑스의 협동조합 지도자인 보아브(E. D. Boyve)가 참석하였는데 이 대회에서 그는 프랑스 협동조합대회의 결의에 따라 3년 이내에 맨체스터나 런던에 국제협동조합 지도위원회를 설치하고 동 위원회에서 유럽, 오스트레일리아, 미국 등 모든 국가의 협동조합에 협동조합 원칙을 제정할 것을 제안하였다. 보아브의 이러한 제안에 따라 영국의 도매연합회(CWS)의 해외조사위원회가 본격적으로 활동을 개시하였다.

특히 국제협동조합기구를 설립하기 위한 보아브의 활동은 눈부신 것이었다. 그는 국제협동조합기구 설립을 위해 종합센터를 파리에, 특별센터를 맨체스터, 파리, 밀라노 등에 설치하는 것을 주요 내용으로 하는 국제협동조합기구 설립계획을 프랑스 및 이탈리아의 협동조합대회에서 승인받았으며, 1887년 영국의 칼라일 협동조합대회에서 협동조합간 협력과 국제평화의 추진을 위해 국제협동조합기구 창설을 공식적으로 제안하여 동의를 받았다.

이와 같은 보아브의 노력에도 불구하고 영국 협동조합운동 내부에서 이윤분배 조항을 둘러싼 노동연합(1884년에 창설된 노동자 생산협동운동의 지도기관)과 도매연합회간의 노선 대립은 ICA의 창립에 많은 장애가 되었다. 노동연합은 투입된 노동에 대한 공정한 분배를 주장한 반면, 도매연합회는 이용고에 따른 배당을 주장하여 서로 양보하지 않았다. 이윤분배에 있어서 노동분배를 주장한 닐(E. V. Neal)은 그 동안 해외조사위원회가 활성화되지 못

한 이유는 협동조합 운동가들이 추구해 온 원리와 방법이 각 나라에서 동시에 수용하기에는 아직 시기상조이며 추구해 온 원리와 원칙이 상이한 조직끼리 어떻게 동맹을 맺을 수 있겠는가라는 원천적인 문제를 제기하였다. 사실 이 문제는 제1회 대회부터 제6회 ICA대회까지 매 대회 때마다 주요 쟁점 사항이 되었다. 그러나 그리닝과 닐은 프랑스의 보아브와 로벨(노동분배 옹호자)의 협력을 얻어 노동자에 대한 이윤분배에 기초한 생산자 협동조합의 국제연맹 창설계획을 수립하여 1893년에 영국에서 제1회 ICA대회를 개최하려 하였다. 그러나 닐의 돌연한 죽음과 그리닝의 협력자이며 후에 ICA회장이 된 울프(H. Wolff)가 생산자협동조합 이외에 신용조합, 소비자협동조합 등 다양한 형태의 협동조합도 국제협동조합연맹에 참가시켜야 한다고 주장하여 대회 개최를 잠정적으로 연기하였다.

한편 1893년 8월 프랑스, 벨기에, 이탈리아, 독일, 네덜란드 등 각국의 협동조합 대표가 참여한 회의에서 아일랜드 대표인 플란켓(H. C. Plunkett)은 생산자협동조합 외에 소비자협동조합, 농업협동조합, 신용협동조합 등 다양한 형태의 협동조합의 참여를 제안하여 동의를 받았다. 이 때 홀리요크(G. J. Holyoke)는 새로 설립될 국제협동조합 기구의 정식 명칭을 ICA로 할 것을 제안하였다.

이 회의에서의 합의에 따라 이듬해인 1894년에 제1회 ICA대회를 개최하기로 하였으나 회장 선출 등에 관한 주도권 싸움으로 또 다시 연기되는 등 우여곡절 끝에 마침내 1895년 제1회 ICA대회를 런던에서 개최하게 되었다.

나. 국제협동조합연맹의 기구와 활동

ICA는 1998년 6월 현재 93개국의 236개 협동조합과 4개의 국제협동조합 기구를 회원으로 두고 있으며, 여기에 가입되어 있는 조합원 수는 7억2천5백만명에 이르는 세계 최대의 비정부조직(NGO)이다. ICA의 회원과 집행부 구성은 전통적으로 유럽의 소비조합이 중심이었으나 1960년 이후 아시아, 아프리카, 중남미 지역에서의 가입이 늘어나면서 세계적인 기구로 발전하였다.

이 같은 회원구성의 변화에 따라 ICA는 1992년의 동경대회에서 주요 활동거점을 세계 4개 지역(아시아·태평양, 아프리카, 아메리카, 유럽권)의 지역 본부로 옮기는 것을 주요 내용으로 하는 기구개편안을 마련하였다.

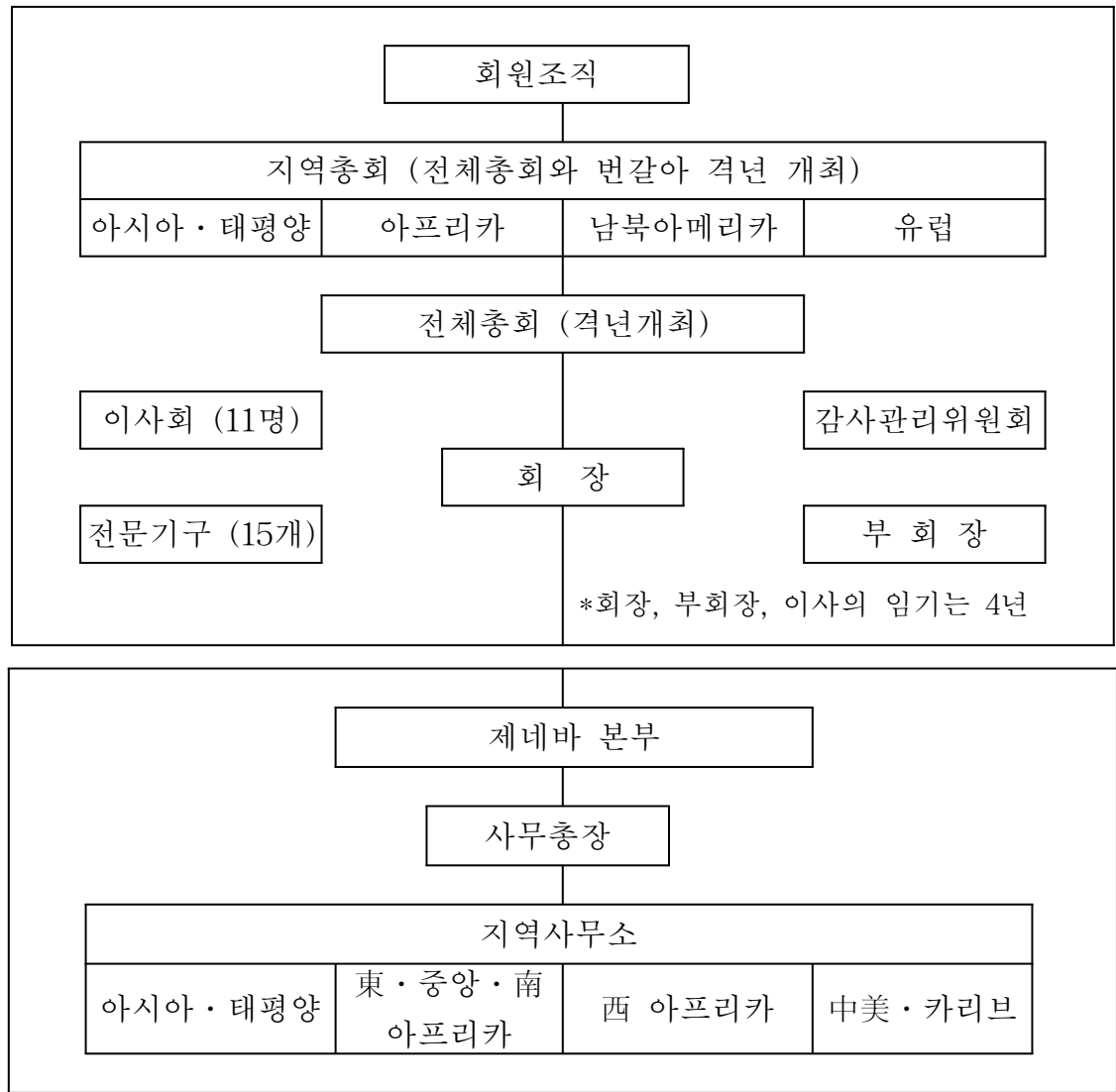
이 개편안에 따르면 전회원 조직이 참가하는 최고 의사결정기관인 전체총회와 지역총회를 2년마다 교차·개최하며, 필요시에는 세계 협동조합대회를 개최할 수 있도록 되어 있다. 개편 후 최초의 전체총회는 1993년 9월 스위스

의 제네바에서 개최되어 협동조합원칙의 개정에 관한 토의와 각 협동조합별 성공사례가 소개되었고, 제2회 전체총회는 1995년 9월 100주년 기념대회 행사와 함께 영국의 맨체스터에서 개최되었다.

한편 제1차 지역총회는 1994년 9월부터 1995년 1월에 걸쳐 나이로비(아프리카 지역), 프라하(유럽지역), 상파울루(미주지역), 뉴델리(아시아·태평양지역)에서 개최되어 지역별 공동관심사를 주제로 토론을 벌였다.

ICA이사회는 전체총회에서 선출하는 회장 1명, 각 지역총회에서 추천하는 부회장 4명 그리고 임기 4년의 이사 11명 등 총 16명으로 구성된다. 이밖에 감사관리 위원은 3~5명을 두도록 되어있는데 현재는 5명을 두고 있다.

< ICA 기구도 >



한편 ICA는 15개 전문기구를 두고 전문분야에 대한 사업활동도 펴고 있는데 사업별 전문기구로는 소비자협동조합(소비자·조합원 정책 및 사업정책), 농업, 어업, 금융, 보험공제, 주택, 노동자, 여행, 에너지 등 11개의 전문기관이 있으며, 기능별 전문기구로는 홍보, 연구, 여성, 교육연수 등 4개의 전문위원회가 활동하고 있다. 이들 전문기관과 위원회는 대부분 자체재원으로 사무국을 두고 활동하고 있다.

이와 같은 전문기관으로 농업분야에는 국제농업협동조합기구(ICA)가 설치되어 있다. ICAO는 전세계의 농협기관을 대표하는 공식기구로서 1998년 현재 36개국 46개 전국단위 농업협동조합이 회원으로 가입해 있다. ICAO는 1998년 5월 필리핀 마닐라에서 ICAO 총회를 열고 캐나다의 두메(M. Dumais) 회장에 이어 아시아 지역 국가 중에는 처음으로 당시 한국 농협의 중앙회장인 원철희 회장을 새 ICAO 회장에 추대하였다. 이에 따라 우리나라는 세계 농협기관을 대표하는 ICAO의 회장국이 되었으며, 1998년 7월부터는 농협중앙회 내에 ICAO 사무국을 설치·운영하고 있다.

ICA의 주요활동은 세계 농업부문 또는 농협기관간의 상호교류와 협력을 도모하며, 각국의 농업과 농협발전을 위해 조사사업을 수행하는 것이다. 그러나 ICAO가 그 동안 농업선진국 위주로 운영되어 국제 농산물 협상 무대에서 활동이 저조했던 점에 비추어 본다면 1998년 아시아 지역에서 회장이 선출됨에 따라 국제 농산물 협상에서 농산물 수출국을 상대로 농산물 수입국의 입장과 식량안보의 중요성을 주지시키는데 중요한 역할을 담당하게 될 것이다.

ICA는 스위스 제네바에 있는 본부 사무국 이외에 개발도상국의 협동조합을 개발·지원하기 위해 아시아·태평양 지역, 서아프리카 지역, 동·중앙·남아프리카 지역, 중앙아메리카·카리브 지역의 4개 지역 사무국을 두고 있다. 이밖에 ICA 본부내에 유럽지역 협동조합을 중심으로 조직된 중·동구 협동조합 개발 네트워크(COOP NETWORK)를 두고 있는데 이 기구는 계획경제에서 시장경제로 나아가고 있는 구소련과 동구제국의 협동조합을 지원하기 위해 설치되었다.

ICA는 국제연합 전문기관과의 협력강화를 위해 협동조합개발추진위원회(COPAC)에 참가함과 동시에 국제연합공업개발기구(UNIDO), 국제연합 식량농업기구(FAO), 국제연합무역개발회의(UNCTAD), 국제연합 인간거주회의(HABITAT), 국제연합구주경제위원회(UNECE) 등 각종 국제연합기관에 연락 및 정보수집을 위한 ICA 상주대표를 두고 있다.

ICA는 설립이래 오늘날까지 경제·사회적 환경변화에 대응하여 협동조합

의 운동방침이나 과제를 정확히 제기하는 등 다양한 활동을 전개하고 있다.
그간의 주요 활동을 ICA대회의 주제에 따라 정리해 보면 다음과 같다.

①협동조합 종류의 다양화와 전세계에의 보급·확대에 대응하여 국제적인 보편성을 가진 운영규범으로서의 협동조합원칙을 정형화하기 위해 노력하였다.

②제9회 대회에서 「평화는 협동조합의 발전에 있어 불가피한 조건이다. 협동조합의 진보는 세계평화의 가장 가치 있는 보증이다」라는 평화선언을 채택한 이래 이러한 정신에 입각하여 평화에 관한 결의를 여러 차례 행하였다.

③합병과 통합에 의하여 구조개혁을 추진해 온 유럽의 협동조합에서 조합원의 참여가 점차 약화되고 있는 가운데 1969년 대회에서 「주변환경의 격변 속에서도 협동조합의 민주성을 견지해나가야 한다」는 취지의 결의를 채택하였다.

④1972년 대회에서는 다국적기업의 폐해로부터 조합원의 이익을 지키기 위하여 국내적으로나 국제적으로도 협동조합간 협동을 한층 진전시켜 나갈 것을 결의하였다.

⑤1980년대에 들어서면서 세계정세의 격변기를 맞아 협동조합 운동 또한 21세기의 사회적 존립기반을 어디에 두어야 할 것인가를 둘러싸고 활발한 논의가 전개되었다. 즉 협동조합의 사상적 위기를 강조한 레이들로의 보고서 「서기 2000년의 협동조합」과 마커스가 개인적으로 보고한 「협동조합의 기본적 가치」를 주제로 설정하여 토의하였다.

⑥처음으로 유럽지역이 아닌 아시아에서 개최된 동경대회에서는 계속해서 「협동조합의 기본적 가치」에 대해서 토의하고, 이어서 날로 심각해져 가는 환경문제를 담은 「21세기의 도전, 환경과 협동조합」을 의제로 선정하여 토론하였다.

⑦ICA창립 100주년을 맞아 1995년 개최된 전체총회에서는 지금까지의 「협동조합의 기본적 가치」를 둘러싼 토론 결과를 종합하여 새로운 ICA원칙을 채택하였다.

한편 ICA는 1922년 협동조합간 교류·협력을 증진하고 협동조합의 존재를 일반 국민에게 알리기 위하여 매년 7월 첫째 토요일을 「세계협동조합의 날」로 정하였다. 국제연합(UN)도 1994년 12월 협동조합 운동이 인류의 경제적·사회적 지위향상에 크게 공헌한 점을 인정하여 총회의 결의로 이 날을 「세계협동조합의 날」로 정식 선포하였다. 우리 나라는 1996년부터 「세계협동조합의 날」기념행사를 개최하여 왔다. 1996년에는 처음으로 8개 국내협동조합이 참여한 가운데 기념행사를 개최하였으며, 1997년 제75회부터는 한국협동조합협의회 주최로 농협, 수협, 축협, 임협, 인삼조합, 엽연초조합, 생

협, 신협, 새마을금고, 중소기업협 등 국내 10개 협동조합이 모두 참여한 가운데 「세계협동조합의 날」 기념식을 개최하고 있다.

다. 아시아·태평양 지역의 ICA 활동

아시아·태평양 지역사무소는 1960년에 설치되었으며 인도의 뉴델리에 사무소를 두고 있다. 새로운 ICA기구에 따르면 아시아·태평양 지역은 서쪽으로는 이스라엘에서, 동쪽으로는 태평양제국에 이르기까지 광범위한 지역을 조직구역으로 하고 있다. 더욱이 소련의 붕괴 이후에는 중앙아시아 지역까지 편입되었기 때문에 이 지역의 ICA 회원은 1998년말 현재 28개국 64개 조직이 있고 조합원 수는 4억여명에 달한다.

아시아·태평양 지역본부는 회원간의 국제협력을 촉진하고 지역의 제반문제를 논의하기 위해 모든 회원이 참가하는 지역총회를 2년마다 개최하며, 이의 집행기관으로 국별로 1명의 대표와 전문위원회 의장으로 구성된 집행위원회를 매년 개최토록 하고 있다. 아시아·태평양 지역의 전문위원회는 소비조합, 농업, 인재개발, 무역, 어업, 금융 등 6개 분야로 나뉘어 활동하고 있다.

한편 한국은 1961년 종합농협이 탄생하면서부터 ICA에 가입하려 노력하였으나 당시 농협중앙회장을 대통령이 임명하는 체제하에서는 ICA원칙 중 정치적 중립 원칙을 지키지 못한다는 이유로 정회원 자격을 얻지 못하고 1963년에야 겨우 준회원 자격을 얻게 되었다. 그 후에도 계속 준회원 자격으로 ICA에 참여하여 오다 1972년 바르샤바에서 개최된 제25차 ICA총회에서 준회원제도를 폐지하자 자동적으로 정회원이 되었다. 이어서 1979년에는 수협중앙회가, 1983년에는 축협중앙회가, 1992년에는 신협중앙회가, 1994년에는 새마을금고연합회가 그리고 1996년에는 임협중앙회가 각각 ICA의 정회원으로 가입하였다.

2. 기타 협동조합 국제기구

이상에서 살펴본 바와 같은 ICA의 활동 이외에도 협동조합간의 국제적 연대활동이 적극적으로 이루어지고 있다. 이러한 최초의 움직임은 1917년 설립된 스칸디나비아 도매협동조합연합회(NAF)를 들 수 있다. NAF는 주로 소비재의 공동생산과 공동구입 활동을 전개하였다. 1931년에는 스웨덴의 소비자협동조합연합회(KF)와 NAF가 중심이 되어 북유럽의 많은 협동조합 연합회가 참가하여 르마전기공장을 설립하여 공동생산활동을 행함으로써 독점적

인 전구회사와의 경쟁에서 승리하는 등 세계 협동조합 역사에 길이 남을 만한 기록을 남긴 바 있다. 농협운동 분야에서는 1921년에 오스트레일리아, 뉴질랜드, 남아프리카 연방 등의 농협에 의해 런던에 설립된 해외농민협동조합 연합회나 1929년에 벨기에, 체코슬로바키아, 독일, 네덜란드, 스웨덴 등의 농협에 의해 로테르담에 설립한 국제구매농협 등의 활동이 초기의 사업연대 활동으로 지적된다.

그러나 이와 같은 협동조합간의 국제적 사업연대가 현저한 진전을 보인 것은 제2차 세계대전이 끝난 후의 일로 ①재보협업무와 개발도상국 원조활동을 목적으로 한 국제협동조합보험연합(ICIF), ②공동구입기관으로 설립된 국제소비자협동조합유통무역기구(INTER-COOP), ③석유의 정제 및 공급사업을 행하는 국제석유협동조합(ICPA), ④농산물 무역을 행하는 유러-그레인, ⑤은행업무를 목적으로 한 국제협동조합은행(INGEBA), ⑥주택에 관한 조직으로 국제협동조합주택개발협회(ICHDA) 등이 차례로 설립되어 국제적 협력 활동을 활발히 전개하고 있다.

한편 1990년 4월 서울에서 한국, 일본, 대만 3개국의 농업협동조합 대표에 의해 극동농협협력위원회(FEACCC)가 설립되었다. 이 위원회는 동아시아의 농업, 농촌, 농협 문제에 대한 공동 관심사를 논의하는 협의체 기구로 한국의 농협중앙회, 일본의 전국농협중앙회, 대만의 대만성농회로 구성되어 있다. FEACCC는 그 동안 우루과이라운드(UR)협상과정에서 공동대응 활동을 하는 등 상호 협력활동을 꾸준히 전개하여 오고 있다.

제3절 ICA원칙의 성립과 변천

1. ICA 원칙의 성립

가. ICA 원칙 제정에 관한 논의

로치데일조합의 원칙을 중심으로 하여 ICA 원칙을 제정하는 논의는 1921년부터 시작되었지만, 사실 이 문제는 1895년 ICA 창립 당시부터 중심적인 과제로 검토되어 왔다.

ICA는 1895년에 작성한 정관(constitution) 제3조 b항에서 「국제적인 논의나 서신교환을 통해 진정한 협동조합 원칙의 본질을 명백히 하는 것」을 ICA의 목적의 하나라고 규정하였다. 이는 협동조합 원칙을 제정하는 문제가 협동조합의 구조 즉 협동조합의 형태나 성격을 결정하는 중요한 것이기 때문에 ICA는 당연히 이를 과제로 삼았던 것으로 판단된다.

당시 협동조합 원칙 제정을 둘러싼 논의는 상당히 격렬하였는데, 그 중에는 영국 협동조합운동을 양분시키기까지 한 뜨거운 내용도 포함되어 있었다. ICA가 창립될 당시 일부 협동조합운동 지도자들은 잉여금 공동분배(profit sharing)와 직원 출자제도(co-partnership)를 협동조합이 도입하고, 나아가 이러한 사고와 틀을 일반기업으로 확산시킴으로써 노사간의 모순을 해결해야 한다고 생각하고 있었다.

즉 이익의 일정 부분을 임금 이외에 보너스 형태로 분배하고 그것을 현금으로 지불하는 것이 아니라 주식(협동조합에서는 출자금)으로 적립하여 노동자도 기업의 주인이 될 수 있게 함으로써 노사간의 모순을 해결하려고 하였던 것인데, 이는 당시의 사회변혁 사상을 구체화시킨 하나의 사례라 하겠다.

그러나 ICA 창립 시기인 1895년에는 이러한 운동이 영국에서 이미 약화되고 있었다. 그 당시 소비자협동조합에서는 일반소비자가 단위조합의 조합원이 되고 도매연합회에서는 단위조합이 회원으로 되어 있어 잉여금은 각 조합원이나 단위조합에 귀속되어야 했기 때문에, 자연히 잉여금 공동분배 사상은 마찰이 발생하였던 것이다. 또한 이러한 잉여금 공동분배는 일부 기업에서 시도되었을 뿐 널리 보급되지 않았다. 그런데 이러한 시도는 비록 영국에서는 약화되고 있었지만 대륙에서는 프랑스 등을 중심으로 여전히 계속되고 있었다.

당시 ICA 설립자의 생각 속에는 ICA의 결성을 통해 이러한 「잉여금 공동

분배」에 대한 사고와 실천을 세계로 확산시키자는 의도가 강하게 자리잡고 있었다. 따라서 최초의 정관 제1조에는 「ICA는 …… 모든 분야에서 협동과 잉여금 공동분배를 현재 지지하고 있거나 앞으로 지지하고자 노력하는 조직과 사람들에 의해 창립되었다」고 기록되어 있었다.

구체적인 정관 작성 업무는 1896년 제2차 파리대회로 넘겨졌는데, 이 당시에도 제1차 대회 때와 마찬가지로 「협동조합의 진정한 원칙과 그 최선의 방법에 대해 공동연구를 할 것」이라고 하여 원칙 제정 문제는 장래의 과제로 넘겨졌다. ICA는 그 후에도 대회 때마다 계속하여 잉여금 공동분배 조항을 원칙에 도입하고자 노력하였지만 항상 실패로 돌아갔고, 마침내 제8차 함부르크대회에 이르러서는 이 문구가 사라지게 되었다.

오늘날 노동자에 대한 보너스 지급이나 노동자 주주제도, 경영참가제도는 독일이나 일본 등 선진국은 물론 우리 나라의 경우에도 여러 기업에서 채용되고 있다. 역사적으로 볼 때 이러한 현실은 노동조합의 활동과 노력에 의해 달성된 바가 크지만, 자본가 측에서 노무정책의 일환으로 만들어낸 측면도 있음을 생각하면 더한층 격세지감을 느끼게 한다. 한편, 지금도 노동자생산협동조합(worker's cooperative)을 중심으로 이러한 사상이 개화되고 있음을 주목할 필요가 있다.

나. ICA 7대 원칙의 제정

ICA가 창립된 지 30여년이 경과한 1921년 스위스에서 열린 제10차 바젤대회에서 비로소 로치데일 공정개척자조합의 활동이 다루어지게 되었으며, 정관 제1조를 「ICA는 로치데일 공정개척자의 활동의 연속선상에 서서, 상호부조(mutual self-help)를 기초로 하여 조직된 협동조합시스템으로서 완전히 독립적이고 독자적인 방법을 통해 지역사회 전체의 이익을 위해 노력함으로써 현재의 사기업들을 대체해 나갈 것을 추구한다」는 내용으로 개정하였다.

1930년 오스트리아에서 열린 제13차 빈대회에서는 협동조합 원칙 문제를 검토하기 위한 특별위원회가 설치되었다. 당시 프랑스 대표가 로치데일조합의 원칙을 검토하는 위원회의 설치를 제안하였으나, 소련 대표는 「로치데일 공정개척자조합이 채용한 원칙은 소위 부르주아 개량주의자의 원칙으로서, 구매고에 따른 배당을 할 경우 노동자는 많은 상품을 구입할 수 없기 때문에 배당으로 혜택받는 자는 결국 부르주아계급이다」라는 점을 들어 특별위원회 설치에 반대하였다.

그런데 이 무렵에는 이미 로치데일 원칙이 홀리요크의 논설(「로치데일 공

정개척자조합의 역사」) 등을 통해 세계에 널리 소개되었고, 많은 사람들이 그에 대한 연구를 시작하였으므로 프랑스 대표의 제안이 채택되었다. 이에 따라 특별위원회는 로치데일 공정개척자조합이 채택했던 최초의 정관을 비롯하여 그 후에 개정된 정관, 그리고 설립 후 10년간에 걸쳐 작성된 제반 문서를 검토하여 협동조합 원칙 제정작업에 착수하였다.

그 후 특별위원회는 1934년 영국에서 개최된 제14차 런던대회에서 「소비자협동조합에 대한 로치데일 협동조합 원칙의 현대적 적용에 관한 보고서」를 제출하였는데, 동 보고서에서는 「로치데일조합에 적용된 원칙이 시간이 경과한 지금에도 조금도 변경할 필요가 없으며, 나아가 이러한 원칙이 단순히 소비자협동조합 뿐만 아니라 다른 분야의 협동조합에도 적용이 가능하다」고 확인하면서 다음과 같이 7개의 원칙을 제시하였다.

- ① 가입자유 원칙(Open Membership)
- ② 민주적 관리의 원칙(Democratic Control)
- ③ 구매고 배당의 원칙(Dividend on Purchase)
- ④ 자본이자 제한의 원칙(Limited Interest on Capital)
- ⑤ 정치적·종교적 중립의 원칙(Political and Religious Neutrality)
- ⑥ 현금 거래의 원칙(Cash Trading)
- ⑦ 교육 촉진의 원칙(Promotion on Education)

그리고 특별위원회는 이상과 같은 7원칙 외에 로치데일조합의 정관에는 기술되어 있지 않지만, 그들이 실천한 몇 가지 중요한 협동조합 운영지침을 「기타의 기본적 원칙(basic principles)」이라는 이름으로 소개하여 협동조합인이 관심을 갖도록 문제를 제기하였다. 여기에는 ①조합원만의 거래, ②자주적 협동, ③시가 혹은 시장가격으로의 판매, ④양도 불가능한 자산의 규정 등이 포함되어 있는데, 이러한 사항들은 오늘날까지도 검토할 만한 가치가 있는 것이라 하겠다.

그런데 이러한 협동조합 원칙을 논의하는 과정에서 정치적·종교적 중립의 원칙에 대해 이의가 제기되었다. 영국의 소비자협동조합은 스스로 협동당을 조직하여 노동당과 일체가 되어 운영하는 등 정치와 긴밀한 관계를 유지하고 있었기 때문에 이 원칙을 영국에는 적용할 수 없다고 반대하였다. 또한 소련 대표는 자본주의 제도의 모순을 극복하기 위해서는 보다 활발하고 적극적인 정치운동이 필요하다고 하여 협동조합 원칙 속에 정치적 중립을 포함시키는 것을 반대하였고, 대신에 국제프롤레타리아의 단결을 촉구하는 문구를 삽입할 것을 요구하였다.

결국 1937년 프랑스에서 개최된 제15차 파리대회에서 이 7대 원칙을 ICA

의 협동조합 원칙으로 채택(반대 2표)하였는데, 제1원칙부터 제4원칙까지는 기본원칙으로 하여 ICA의 가입조건으로 하고, 제5원칙부터 제7원칙까지는 상당한 이견도 있었기 때문에 임의원칙으로 하여 가입조건으로 삼지는 않았다.

2. ICA원칙의 1차 개정 배경과 내용

가. 1차 개정의 배경과 경위

1937년 제15차 ICA총회에서 채택된 협동조합 7대 원칙은 30년도 채 지나지 않은 1963년의 제22차 총회에서 재검토의 필요성이 대두되었다. 즉 영국에서 개최된 제22차 총회에서 협동조합 원칙을 재검토하자는 결의안이 압도적인 다수로 채택되어 「협동조합 원칙에 관한 위원회」를 설치하였다. 소련의 소비자협동조합 중앙회(Centrosoyus)에 의해 제기된 재검토의 필요성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자본주의가 독점자본주의 단계와 제국주의 단계로 발전하여 1844년 로치데일조합의 탄생시기는 물론 1937년 ICA총회 시기보다 그 사정이 판이하게 달라졌다. 다수의 사회주의 국가가 등장하였고, 이들 국가의 협동조합 발달 및 신생 독립국가들의 협동조합 육성 등 정치·경제적으로 많은 변화가 나타났기 때문에 협동조합 원칙도 이러한 여건 변화와 걸맞게 재검토되어야 한다

둘째, 협동조합의 선진국이었던 영국을 비롯한 서구에서는 협동조합운동의 정체 내지 후퇴경향이 나타난 바, 독점자본주의 단계에서 대중생활의 방위를 위해서 협동조합 원칙을 근본적으로 재검토할 필요가 있다.

셋째, 사회주의 국가와 신흥 독립국의 협동조합들이 ICA 가입을 거부당하는 사례가 많았는데, ICA가 진정한 국제적 조직으로 성장하기 위해서는 이들 조합의 ICA 가입이 허용될 수 있도록 협동조합 원칙이 재검토되어야 한다.

넷째, 협동조합은 소비자협동조합뿐만 아니라 농업협동조합, 수산업협동조합, 신용협동조합, 주택조합, 공제조합 등 다양한 분야에서 발달되고 있는 바, 협동조합 원칙이 이들 다양한 협동조합의 발전에 적합한지 검토할 필요가 있다.

이러한 이유로 설치된 「협동조합 원칙에 관한 위원회」의 검토결과를 토대로 1966년 오스트리아의 빈에서 개최된 제23차 ICA 총회에서는 다음과 같

은 6대 협동조합 원칙이 채택되었다.

- ① 가입자유 원칙(Voluntary Association and Open Membership)
- ② 민주적 관리 원칙(Democratic Control)
- ③ 자본이자 제한 원칙(Limited Interest on Capital)
- ④ 잉여금 공정분배 원칙(Equitable Division of Surplus)
- ⑤ 협동조합 교육 원칙(Cooperative Education)
- ⑥ 협동조합간 협동 원칙(Cooperation among Cooperatives)

수정된 6대 원칙을 당초의 7대 원칙과 비교해 보면, 종전의 정치적·종교적 중립의 원칙과 현금거래의 원칙이 빠지고 협동조합간 협동의 원칙이 추가되었으며, 나머지 원칙은 종전과 유사하다.

나. 1차 개정된 원칙의 주요 내용

(1) 정치적·종교적 중립의 원칙 삭제

협동조합과 정부 또는 종교단체와의 관계는 협동조합 운동 초기부터 협동조합에 대한 외부의 지원과 간섭이라는 측면에서 여러 가지 다른 견해가 제기되어 왔다. 즉 자신을 박애주의 기업가로 자처했던 오웬은 협동촌 건설을 위해 영국의 지배계급을 대상으로 모금운동을 벌였고 멕시코 정부의 후원을 얻어 미국과 멕시코 국경지방에 협동촌을 세우기도 하였다. 라이파이젠 또한 그가 원조를 얻을 수 있는 곳이면 그것이 정부이건 박애주의자이건 구애받지 않고 지원을 요청했다.

이들과는 대조적으로 킹이나 술체는 협동조합의 자조성과 자주성이라는 측면에서 협동조합에 대한 외부의 지원에 반대하였다. 물론 라이파이젠도 협동조합이 외부의 지원을 받는 경우 그것이 협동조합의 독립성을 손상하지 않아야 한다는 것을 전제로 하였지만, 술체나 킹은 협동조합에 대한 외부의 지원은 반드시 조합 운영에 대한 간섭을 가져올 뿐만 아니라 조합원의 의타심을 조장한다고 보았다.

정부와 협동조합과의 관계는 이와 같은 양면성이 존재함에도 불구하고 ICA는 ①협동조합이 정치·종교운동에 개입하여 조합원 사이에 마찰이나 분열을 일으켜서는 안되고, ②정치적 또는 종교적 이유로 조합원을 차별대우해서는 안되며, ③협동조합의 정책이나 사업이 정치적 또는 종교적 고려에 의해 영향을 받지 않아야 한다는 측면에서 1937년에 제정된 ICA 7대 원칙의 하나로 채택하였던 것이다.

그러나 이 원칙은 1966년 제1차 개정 때 원칙에서 삭제되었는데, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 1937년에 이 원칙이 채택된 지 30년이 지나는 동안 자본주의 국가와 사회주의 국가간에 현저한 견해 차이가 나타남에 따라 ICA가 국제적인 조직으로 성장하기 위해서는 정치적·종교적 중립이라는 원칙을 고수할 필요가 있는지에 대한 의문이 제기되었다.

둘째, 앞서 살펴본 바와 같이 영국에서는 1920년에 협동조합당이라는 정당이 출현하였고 유럽 여러 나라의 사회주의 정당들이 협동조합 설립에 앞장서는가 하면, 유럽의 많은 소비자협동조합이 사회주의를 지지하는 태도를 취했다. 이와 같은 변화로 협동조합의 정치적 중립의 원칙에 대한 현실적 제약을 인정하게 되었다.

셋째, 협동조합운동의 성장에 따라 정부의 경제정책이나 입법조치가 협동조합에 미치는 영향이 점점 커졌고, 이와 같은 과정에서 협동조합이 조합원에게 유리한 입법활동이나 정책수립을 유도할 필요성이 제기되었다.

넷째, 중립이라는 말 자체가 수동성 및 무관심을 의미하는 것으로 오해될 소지가 있으며, 다른 한편으로는 정치적·종교적 중립을 표방하는 것 자체가 정치적이고 종교적이라는 비난을 받을 소지가 있다.

다섯째, 전쟁의 회피, 평화의 추구, 빈곤층의 해방, 자유와 평등의 실현 등 협동조합인들의 기본적 이상은 결코 정치에 대한 중립적이거나 무관심한 태도만으로 성취될 수 없다.

그러나 정치적·종교적 중립의 원칙 삭제가 협동조합이 특정 정당이나 종교에 대해 편파적인 태도를 가짐으로써 특히 정치적 상황의 변화에 의해 협동조합의 존립이나 사업이 좌우되는 것을 용인하는 의미로 받아들여져서는 안될 것이다.

(2) 현금거래의 원칙 삭제

협동조합이 조합원에게 상품을 판매할 때 현금으로 거래해야 한다는 이 원칙은 조합자금 운용의 효율성을 높이고 외상거래에 따른 대손(貸損)을 막고, 조합원의 부채발생을 방지하여 가게의 건전화를 촉진한다는 데 그 의의가 있었다.

그러나 이 원칙은 기본적으로 소비자협동조합을 전제로 한 것이며, 시대적으로 뒤떨어진 거래방법이라는데 문제가 있어 삭제되게 되는데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 신용조합의 경우에는 이 원칙이 무의미하다.

둘째, 농업생산 자재를 조합원에게 공급하는 경우 조합원의 자재구입 시기와 수입발생 시기의 차이 때문에 오히려 외상판매의 인정이 바람직하거나 불가피하다.

셋째, 신용카드제도, 할부판매제도 등 시장거래 방법의 발달로 현금거래의 원칙을 고수하는 것은 시대적으로 맞지 않다.

넷째, 소비자들의 각종 신용구매가 늘어나고 소비자 신용의 공급원 또한 제조업자, 유통업자, 은행 등으로 다양화되는 상황에서 협동조합이 현금거래 원칙을 고수한다면 조합원의 조합이용률은 점점 떨어지고 또 조합이탈도 불가피할 것이라는 현실적인 이유를 외면할 수 없다.

결국 로치데일조합으로부터 이어져 내려온 현금거래의 원칙은 이상과 같은 이유로 1966년에 개정된 ICA의 협동조합 원칙에서는 삭제되었다.

(3) 협동조합간 협동 원칙의 추가

모든 협동조합은 그들의 조합원 및 지역사회에 봉사하기 위한 조직이고 상호협력이 바로 협동조합의 근본 취지라는 점에서 협동조합간 협동은 지극히 당연한 것이지만, 협동조합간 협동 원칙의 근본 취지는 한 걸음 더 나아가 협동조합이 그 목적을 달성하기 위해서는 보다 큰 힘을 발휘할 수 있어야 하고 그 힘은 바로 연합회 조직을 통해서 발휘될 수 있다는 데에 있었다.

연합조직의 필요성은 일찍이 독일의 하스에 의해 강조되었고 슐체델리치, 라이파이젠 또한 연합조직의 기능을 중시하였다. 영국에서는 일찍부터 서로 다른 종류의 협동조합간에 손을 잡고 사업을 전개하였는데 농업협동조합이 소비자협동조합의 연합회인 도매협동조합에 가입하여 공산품을 공급받거나 자기의 농산물을 판매한 것이 그 예이다. 일본의 경우에도 각 지역단위 또는 전국단위에서 동종(同種) 협동조합간 또는 이종(異種) 협동조합간의 연합회 조직이 발달되어 왔다.

더욱이 협동조합이 거대한 다국적기업의 시장지배에 대응하고 급속히 발전하고 있는 과학기술과 새로운 경영정보를 입수하여 협동조합 본래의 목적을 달성하기 위해서는 협동조합간 협동이 더욱 중요하게 되었다. 이에 따라 협동조합간 협동의 원칙은 1966년 1차 개정 때 마침내 ICA 원칙의 하나로 채택되었으며, 20세기 후반을 상징하는 원칙으로 평가받고 있다.

이 원칙은 국가들 사이에도 적용되어 여러 국제적인 협동조합조직을 탄생시켰는데, 이에는 북구 여러 나라의 협동조합들이 만든 북구도매협동조합

(NAF), 공산품의 공동구입과 투자 및 생산측면에서의 협력을 위해 유럽의 16개 나라와 일본, 이스라엘의 소비자협동조합 연합회로 구성된 국제소비자 생활협동조합 유통기구(INTERCOOP) 등의 사례가 있다.

3. ICA원칙의 2차 개정 배경과 내용

가. 2차 개정의 배경과 경위

앞서 살펴본 바와 같이 ICA의 협동조합 원칙은 제정·개정과정을 거치면서 세계 각국의 협동조합운동에 지대한 영향을 미쳐왔지만, 이들 원칙들이 많은 협동조합인에게 여전히 불충분한 것으로 인식되고 있었다.

레이들로(A. F. Laidlaw)는 소련에서 개최된 1980년 제27차 모스크바대회에 제출한 「서기 2000년의 협동조합」이라는 보고서에서 당시의 협동조합 원칙은 ①원칙 그 자체를 명확히 하는 대신에 현실의 관행을 원칙이라는 수준으로까지 끌어올린 것이고, ②이 원칙들은 주로 소비자협동조합에 준거를 두었기 때문에 농협·노동자협동조합·주택협동조합 등 다른 종류의 협동조합에 동일하게 적용할 수 없는 문제점을 갖고 있다고 지적하였다.

1980년대에는 자본주의 경제가 세계적으로 더 한층 고도화되어 가는 가운데, 도처에서 협동조합이 위기를 맞는 상황이 나타나게 되었다. 이러한 가운데 1988년 스웨덴에서 열린 제29차 스톡홀름대회에서는 협동조합의 본질을 재검토하기 위해 당시 회장이었던 마커스(Lars Marcus)가 협동조합의 기본적인 가치로서 ‘참가’ 등 네 가지를 들고 이를 원안으로 하여 검토를 계속할 것을 제안하였다.

또한 뵈크(S. A. Böök)는 1992년 일본에서 개최된 제30차 동경대회에 제출한 「변화하는 세계에서의 협동조합의 가치」라는 보고서를 통해 협동조합의 전통적인 가치와 윤리적인 가치를 정리하고 참가형 민주주의 등 다섯 가지 원칙을 미래도전적인 기본적 가치로서 제시하였다.

그리고 뵈크는 다음과 같은 네 가지 문제를 원칙개정 논의에 포함시킬 것을 제안하였다. 즉 ①출자금에 대한 배당제한을 한층 유연하게 할 수 있도록 명문화할 것 ②다양한 자본형성 방법을 원칙중의 하나로 명확하게 도입할 것 ③민주적 관리 원칙과 관련하여 협동조합 직원이 민주적 운영관리에 참여할 수 있도록 보완할 것 ④자율과 독립의 필요성을 강조하는 원칙을 신설할 것 등이었다.

이에 따라 1992년 ICA총회에서는 뵈크의 보고서를 토대로 21세기 협동조합의 발전방향을 새로이 정립할 것을 의결하였고, 곧 ICA 원칙의 개정작업에 착수하였다. 이 개정작업은 캐나다 빅토리아대학의 맥퍼슨(Ian MacPherson)교수를 책임자로 한 각국 대표 7명에 의해 이루어졌다. 그 동안 수 차례에 걸친 검토·수정과 각국 협동조합의 의견을 수렴한 결과, 1995년 9월 20일 영국의 맨체스터에서 개최된 ICA 창립 100주년 기념총회에서 「협동조합 본질에 관한 ICA선언」을 채택하였다.

당초 신원칙의 초안에는 뵈크가 제안한 네가지 항목이 모두 들어가 있었으나 최종 확정된 내용을 보면, 자율과 독립을 중시하는 원칙만이 그대로 반영되었고 출자금에 대한 배당제한의 완화와 자본형성의 기본원리 도입 문제는 부분적으로 반영되었으며 협동조합 직원이 조합의 민주적 운영관리에 참여하는 문제는 반영되지 못하였다.

나. 2차 개정의 의의와 주요 내용

ICA는 1995년에 발표한 「21세기를 향하여 : 협동조합의 과거, 현재와 미래」라는 보고서에서 “세계 협동조합의 변동을 가져오는 요인으로 여러 가지를 들 수 있지만, 그 중에서도 자본주의 기업의 변화와 국가 역할의 변화가 가장 중요하다”고 보고 있다.

첫째, 20세기말에 들어와서 세계 경제구조가 재편되어 가는 가운데 다국적 기업 등 대기업들이 전세계로 활동무대를 넓혀가고 있고, 이와 동시에 정보전달체계 및 경영이론이 변화됨에 따라 선진국, 신흥공업국을 불문하고 사업방식이 혁신적으로 바뀌고 있다는 점이다. 특히 최근 부상하고 있는 신흥기업들은 값싼 자원의 조달, 고도로 향상된 정보전달체계와 전문화된 노동력의 육성, 그리고 보다 유연하고 덜 관료적인 경영관리구조의 구축에 더욱 박차를 가하고 있다.

이러한 세계 경제의 구조적 변화는 그 과정에서 적지 않은 사회적 비용을 수반하고 있지만, 많은 국가에서는 미래가 전적으로 자본주의 기업에 달려있다고 믿는 사람들이 많이 나타났다. 이러한 시각의 확산은 협동조합의 가치를 믿는 사람들에게는 위협이 됨과 동시에 기회로 작용하고 있다.

둘째, 이러한 세계경제의 구조개편과 함께 정부의 역할이 변화하고 있다는 점이다. 이러한 현상은 특히 1980년 중반 중앙계획경제체제가 갑작스럽게 붕괴된 중부 및 동부유럽국가에서 뚜렷이 나타났다. 이들 국가에서는 그 동안 권위주의 체제하에서 존속해 왔던 협동조합의 역할이 사실상 끝나고, 협동조

합을 새롭게 재조직하는 작업이 시도되고 있다.

또한 아프리카·남미와 같은 남반구의 많은 국가에서도 급격한 여건변화 속에서 국민경제가 재편되는 과정을 밟게 되었다. 이 과정에서 국민경제에 대한 정부 역할의 축소로 정부는 협동조합에 대해 더 이상 과거와 같은 수준의 지원을 할 수 없게 되었다. 다수의 협동조합은 이러한 변화에 적응하고 있지만, 그렇지 못한 일부의 협동조합은 협동조합 운동의 미래를 비관적으로 바라보고 있다.

많은 선진국에 있어서도 협동조합은 과거와 같은 정부의 지원을 기대할 수 없게 되었다. 정부는 경제적·사회적·법적 틀에 영향을 미칠 수 있는 정책을 가급적 지양하고 있으며 현실적으로도 이러한 정책을 펴기가 어렵게 되었다. 그 결과 정부의 지원에 크게 의존하여 사업을 추진해 왔던 다수의 협동조합이 이제는 정부에 대하여 좀더 독립적이고 자립적이지 않으면 안되게 되었다.

이러한 환경변화는 협동조합에는 대단히 당혹스러운 도전이지만, 대다수 협동조합은 이에 대하여 적극적인 대응책을 강구해 왔다. 협동조합은 자신이 하고 있는 사업의 현상과 그 의의에 대하여 재검토하기 시작하였다. 자본조달 방법을 새롭게 모색하거나 조합원이 좀더 능률적으로 봉사할 수 있도록 조직을 재편했으며, 유통시장에 대해서도 새로운 시각으로 접근하고자 노력했다. 많은 협동조합이 합작투자를 추진했으며 이중 일부는 이종(異種) 협동조합과도 합작했다. 협동조합은 새로운 종류의 사업을 찾아 나섰고 때로는 해외로 진출하여 사업을 개척했다.

그런데 협동조합이 이러한 도전에 대응하면서 부딪친 가장 큰 어려움은 외부세계로부터 비롯된 것이 아니었다. 가장 큰 위협은 바로 협동조합인들의 마음속에 도사리고 있는 협동조합의 현재와 미래에 대한 불안감과 자신감의 상실이었다.

협동조합은 이러한 불확실성의 문제를 새롭게 고찰하기 위해 지역단위에서 국가단위에서 그리고 국제적 차원에서 노력해 왔고, 이러한 고뇌와 노력의 결과가 협동조합 성격을 새롭게 규명한 「협동조합 본질(Identity)에 관한 ICA선언」으로 나타났던 것이다.

이번에 제시된 ICA 신원칙의 내용은 다음과 같은 7가지이다.

- ① 가입의 자유(Voluntary and Open Membership)
- ② 민주적 관리(Democratic Control)
- ③ 조합원의 경제적 참여(Member Economic Participation)
- ④ 자율과 독립(Autonomy and Independence)

⑤ 교육 및 홍보(Education, Training and Information)

⑥ 협동조합간 협동(Cooperation among Cooperatives)

⑦ 지역사회에 대한 기여(Concern for Community)

이번에 개정된 원칙은 1966년 원칙에 비해 항목수가 6개에서 7개로 늘어났고, 내용 면에서도 크게 달라졌다. 첫째, 종전의 ‘자본이자 제한의 원칙’과 ‘잉여금 공정분배의 원칙’이 1995년에 개정된 원칙에서는 ‘조합원의 경제적 참여’라는 제3의 원칙으로 통합되었다. 둘째, 협동조합의 ‘자율과 독립’에 관한 원칙과 협동조합의 ‘지역사회에 대한 기여’ 원칙이 신설되었다.

그리고 1995년 신원칙은 지금까지 명문화되어 있지 않던 ‘협동조합이란 무엇인가’라고 하는 협동조합의 「정의(定義)」와 ‘협동조합은 어떠한 기본이념(가치)을 중요시하는가’를 새롭게 제시함으로써 기본적으로는 1966년 원칙을 계승하면서도 단순한 자구수정 차원에 머무르지 않고, 전면적인 개정을 행한 것이라 할 수 있다.

제2장 협동조합의 이념과 현실

ICA는 1995년 9월 영국 맨체스터에서 개최된 창립 100주년 기념총회에서 “협동조합 본질(identity)에 관한 ICA선언문”을 채택하고, 협동조합의 정의(definition)와 가치(value), 원칙(principle)에 대하여 규정하였다¹⁾.

이 선언문에서 ICA가 규정한 협동조합의 정의를 살펴보면, “협동조합이란 공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적·사회적·문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직”이라고 정의하였다²⁾.

협동조합의 가치에 대해서는, 협동조합은 자조(self-help), 자기책임(self-responsibility), 민주주의(democracy), 평등(equality), 공평(equity), 연대(solidarity)의 기본적 가치를 토대로 삼고 있으며, 조합원들은 선구자들의 전통에 따라 윤리적 가치인 정직(honesty)과 투명성(openness), 사회적 책임(social responsibility), 타인에 대한 배려(caring for others)를 신조로 삼고 있다고 선언하였다(ICA, 1996).

협동조합의 원칙에 대해서는, 이러한 협동조합의 가치를 실천해 나가는 지침(guideline)으로서 다음 7가지 원칙을 정하였다.

- ① 가입의 자유(Voluntary and Open Membership)
- ② 민주적 관리(Democratic Control)
- ③ 조합원의 경제적 참여(Member Economic Participation)
- ④ 자율과 독립(Autonomy and Independence)
- ⑤ 교육, 훈련 및 홍보(Education, Training and Information)
- ⑥ 협동조합간 협동(Cooperation among Cooperatives)
- ⑦ 지역사회에 대한 기여(Concern for Community)

1) ICA. 「Cooperative Principles for the 21st Century」, 1995.

2) 이하의 내용은 “ICA. Cooperative Principles for the 21st Century에 수록된 Introduction, Statement on the Co-operative Identity, Background Paper, Declaration Towards the 21st Century, 1995.”의 내용을 참조한 것이다.

제1절 협동조합의 정의

ICA는 협동조합이란 공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적·사회적·문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직이라고 정의하였다.

ICA는 이러한 협동조합의 정의가 최소한의 것이며, 협동조합을 완벽하게 정의하기보다 폭넓게 규정한 것이라고 강조하였다. 왜냐하면, 세계적으로 다양한 형태의 협동조합이 있을 수 있고 이들 각각은 별도의 조직원리를 가질 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 ICA는 이러한 협동조합의 정의가 법률을 기초하거나 조합원을 교육하며 교재를 편찬하는데 유용한 정의라고 권고하였다. ICA의 협동조합 정의에서 주목할 점은 다음과 같다.

첫째, 협동조합은 자율적(autonomous)인 조직이다. 이는 협동조합이 가능한 한 정부와 사기업체로부터 독립된 조직이어야 함을 의미한다.

둘째, 협동조합은 인격의 결합체(an association of persons)이다. 이는 협동조합이 법률적인 의미에서 인격의 결합체이며, 법인에게도 조합원의 자격이 부여될 수 있음을 의미한다.

셋째, 협동조합의 인격체들은 자발적으로(voluntarily) 결합된다. 이는 조합원들이 협동조합의 목적과 재원 내에서 가입 또는 탈퇴가 자유로움을 의미한다.

넷째, 협동조합의 조합원은 공동의 경제적, 사회적, 문화적 필요를 만족시키고자 한다. 이는 협동조합이 개인적 이익과 공동의 이익을 동시에 추구해 나가는 조합원들에 의해 조직됨을 의미한다. 일반적으로 협동조합은 시장에서 기능해야 하고 효율적이며 경제적으로 운영되어야 한다. 대부분의 협동조합은 주로 경제적 목적을 위해 존재하지만 사회적, 문화적 목표도 갖고 있다. “사회적”이라 함은 보건이나 육아와 같은 사회적 목표를 충족시키는 것이다. 문화적 목표도 평화를 촉진하고 스포츠와 문화행사를 후원하며 공동체 관계를 증진함으로써 추구해 나갈 수 있다.

다섯째, 협동조합은 “공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체”이다. 이는 협동조합 내부의 통제권이 민주적인 방식에 따라 조합원에게 배분되어야 함을 강조한 것이다. 이처럼 소유권과 별도로 통제권의 민주적 배분을 동시에 강조하고 있는 점은 협동조합을 사기업체나 공기업체 등과 구별할 수 있도록 해주는 중요한 요소이다. 그리고 ICA는 협동조합이 시장에서 활동하는 조직체라는 점에서 개별 협동조합을 「사업체(enterprise)」로 규정하였는데, 이는 최근 협동조합을 둘러싼 여건변화로 대기업과의 경쟁이 심화됨에 따라 경쟁력을 강화하지 않으면 협동조합이 존립할 수 없다는 위기의식에서 비롯된 것이다.

제2절 협동조합의 가치

협동조합운동은 오랜 역사를 배경으로 전개되어 왔다. 이 과정에서 협동조합운동은 많은 선구자들과 사상가들을 배출하였으며, 오늘날 협동조합운동의 토대가 되는 신념체계를 형성해왔다. ICA는 이러한 협동조합운동의 신념체계를 탐구한 끝에 다음과 같이 협동조합이 추구해 온 기본적인 가치와 조합원이 신조로 삼고 실천해 온 윤리적 가치를 도출하였다³⁾.

ICA가 규정한 협동조합의 가치를 살펴보면, “협동조합은 자조·민주·평등·공정·연대의 기본적인 가치를 토대로 삼고 있으며, 조합원은 협동조합 선구자들의 전통에 따라 정직·투명성·사회적 책임·타인에 대한 배려의 윤리적 가치를 신조로 삼고 있다”.

ICA는 협동조합이 토대로 삼고 있는 기본적인 가치 가운데 자조, 평등, 공정, 연대의 가치에 대하여 다음과 같이 설명하였다.

① **자조** : 자조의 가치는 모든 사람들이 자신의 운명을 스스로 통제할 수 있고 또 통제하려 해야 한다는 신념에 근거한 가치이다. 협동조합인들은 개인들이 타인과의 관계를 통해서만 발전할 수 있다고 믿는다. 개인적으로 노력하여 성취하는 데에는 한계가 있으며, 공동의 행동과 상호책임을 통해 시장과 정부에 대하여 결집된 영향력을 발휘한다면 개인들은 보다 많은 것을 얻을 수 있다는 것이 협동조합에서 지향하고 있는 자조의 가치이다.

② **평등** : 협동조합은 평등의 가치를 기초로 삼고 있다. 협동조합의 기초단위는 인간 또는 인간들의 단체인 회원(member)으로 이루어져 있다. 협동조합은 이러한 인격체(personality)를 토대로 하기 때문에 자본의 이해관계에 따라 움직이는 사기업체와 구별된다. 이에 따라 조합원에게는 참여의 권리, 알권리, 들을 수 있는 권리, 의사결정에 개입할 수 있는 권리가 있다는 것이 협동조합에서 지향하고 있는 평등의 가치이다.

③ **공정** : 공정의 가치는 조합원이 조합 내부에서 어떠한 대우를 받는가에 관한 가치이다. 조합원은 이용고와 출자 배당 등 조합의 사업에 참여한 대가를 받는 데서 공정하게 대우받아야 한다. 이것이 협동조합에서 지향하고 있는 공정의 가치이다.

④ **연대** : 연대의 가치는 협동조합이 개인들의 단순한 결합체 이상의 단체

3) ICA는 1990년부터 1992년까지 협동조합의 가치에 관한 연구를 수행하였다. 이에 대한 결과보고서는 Böök, Sven Ake. 1992. Cooperative Values in a Changing World.으로 발간되었다. 이에 앞선 논의는 W. P. Watkins. 1992. Co-operative Principles: Today and Tomorrow.를 참조할 수 있다.

임을 강조하는 가치이다. 협동조합은 개인들의 이익만을 추구하는 단체가 아니라 집합체 전체의 이익을 증진하기 위해서도 노력하는 단체이다. 연대의 가치는 협동조합인과 협동조합이 단결해야 함을 강조한다. 이를 통해 지역과 전국 단위에서 그리고 국제적으로 단결된 협동조합 운동을 펼쳐가야 한다는 것이 협동조합에서 지향하고 있는 연대의 가치이다.

한편 ICA는 협동조합의 조합원들이 선구자들의 전통에 따라 정직, 투명성, 사회적 책임, 타인에 대한 배려를 윤리적 가치로 삼고 있다고 설명하였다.

⑤ **정직** : 19세기이래 협동조합은 정직성을 실천함으로써 지속적으로 성장·발전하여 왔다. 물건의 양을 속이지 않으며 높은 품질과 적절한 가격을 지켜왔기 때문에 시장에서 협동조합의 존재가 뚜렷이 부각되어 왔다. 노동자 협동조합은 투명경영을 통해 그들의 노력을 인정받았으며, 신용협동조합은 정직한 이자계산방법으로 명성을 얻었다. 농업협동조합은 수십년 동안 고품질, 정직한 상표 부착 농산물을 통하여 발전해왔다.

⑥ **투명성** : 협동조합은 조합원과의 관계에서 정직한 거래를 추구하여 왔다. 이는 비조합원과 관계에서도 정직한 거래를 추구하도록 하였다. 이와 같은 이유에서 협동조합은 투명성을 추구하고자 노력해 왔다. 협동조합은 운영 현황에 관한 정보를 조합원과 일반대중, 정부에 정기적으로 공개하는 공중조직(public organization)이다.

⑦ **사회적 책임** : 협동조합은 지역사회의 구성원들에게 개방되어 있으며 지역사회에서 자립하고자 하는 사람들을 지원해왔다. 협동조합은 전통적으로 지역사회 구성원의 건전한 삶에 대하여 관심을 가져왔다. 따라서 협동조합은 모든 활동에 있어서 사회적 책임을 다하고자 하는 의무를 가지고 있다.

⑧ **타인에 대한 배려** : 많은 협동조합들은 재정적인 역량이 미치는 범위 내에서 타인들을 배려해왔다. 여러 협동조합들이 지역사회를 위해 인적·재정적 지원을 하였다. 또한 개발도상국에서 협동조합이 성장할 수 있도록 폭넓은 지원을 해왔다. 이러한 점은 협동조합인들이 자랑스럽게 여기는 전통이며 강조하여야 할 가치이다.

제3절 협동조합의 원칙

ICA는 협동조합의 원칙이란 협동조합이 자신의 가치를 실천하는 데 지침(guideline)으로 삼는 것이라고 하였다. 이러한 협동조합의 원칙은 협동조합이 그 동안 추구해 온 가치에서 비롯된 것이며 협동조합운동가들이 자신의 협동조합을 발전시켜 나가고자 할 때 사용할 수 있다고 하였다. 1995년도에 ICA가 새롭게 규정한 협동조합의 7대 원칙을 살펴보면 다음과 같다.

1. 제1원칙 : 가입의 자유

협동조합은 자발적인 조직으로서, 협동조합의 사업을 이용할 수 있고 조합원으로서 책임을 다하는 모든 사람들에게 성·사회·인종·정치·종교적 차별 없이 개방되어 있다.

가. 협동조합은 모든 사람에게 차별 없이 개방된다

협동조합은 가입이나 탈퇴가 회원(조합원) 각자의 자유에 맡겨져 있는 조직이다. 이는 조합원으로 가입과 탈퇴가 자발적인 의사에 의한 것이어야 하고, 강요되어서는 안된다는 것을 의미한다. 그리고 협동조합은 조합원이 되고 싶은 사람에 대하여 문호를 개방하고 있다. 이는 협동조합이 이미 조합원으로 가입한 사람들의 이익만을 위해 운영하는 폐쇄적인 조직이어서는 안되며, 또한 정치적인 입장이나 소속 정당, 종교 등을 이유로 조합원으로 가입하려는 것을 거부해서도 안된다는 것을 의미한다. 성별에 따라 가입·탈퇴를 제한하는 것은 물론 빈부의 차이나 신분·계급·인종상의 차이로 조합원 가입을 인정하지 않는 것은 모두 이 원칙에 맞지 않는다. 특히 1995년에 개정된 원칙에서는 성(性)에 따른 차별을 하지 않도록 명기함으로써 협동조합 운동에 대한 여성의 적극적인 참여와 이를 위해 필요한 대책 마련을 촉구하고 있다.

한편 협동조합이 모든 사람에게 차별 없이 개방된다는 것은 비단 가입·탈퇴의 경우에만 해당되는 것이 아니라 일상적인 조합운영에도 적용되어야 함을 의미한다. 즉 조합의 사업이용을 제한한다든가 운영에 대한 참가에서 조합원을 차별대우해서는 안될 것이다.

나. 특정 목적의 협동조합에서는 조합원의 자격을 제한할 수 있다

가입의 자유 원칙에는 “협동조합의 사업을 이용할 수 있(는) …(중략)… 모든 사람들에게”라는 문구가 있다. 이는 협동조합이 특정 목적을 위해 조직되는 경우도 있음을 의미한다. 예를 들어 수산업협동조합은 필수적으로 어민들을 위하여 서비스를 제공한다. 이는 협동조합의 문호가 모든 사람에게 열려 있다고 하더라도 협동조합의 성격이나 목적에 따라서는 조합원의 자격에 일정한 제한을 두는 경우도 있음을 보여준다. 우리 나라 농협의 경우 조합의 구역내에 주소 또는 거소를 두거나 농업경영사업장을 가진 농업인이어야 한다는 것이 조합가입의 조건이다.

단, 우리 나라의 농협 등에는 「준(準)조합원」 제도가 있어, 조합사업의 이용도가 상당 수준 이상으로 인정되면 농업인이 아니어도 그 지역에 살고 있으면 준조합원으로서 협동조합에 가입하는 것을 인정하고 있다. 준조합원은 조합의 사업을 이용할 수 있지만 총회(대의원회)에서 의결권이나 선거권은 없다. 이렇게 준조합원 제도를 규정한 이유는 전통적으로 우리 나라의 농촌에는 농업에 종사하고 있지 않은 자와 지역의 상공업자나 주민도 농업인 및 농협과 밀접한 관계가 있을 뿐 아니라 상호간에 공존하는 면이 있기 때문에 지역의 비농업인들도 농협의 사업을 이용할 수 있도록 하기 위한 것이다.

다. 조합원에게는 권리뿐만 아니라 책임도 있다

가입의 자유 원칙에는 「조합원으로서의 책임을 다하는 …(중략)… 모든 사람들에게」라는 조건이 있는데 이는 그렇지 않은 사람에 대해서는 조합원 가입을 거절할 수도 있다는 것을 의미한다.

협동조합은 모두가 출자하고 모두가 이용하며 모두가 운영에 참여함으로써 성립하는 조직이다. 따라서 조합에 가입할 때 출자금을 내는 것은 물론 증자가 필요한 경우에 기꺼이 응하는 것이 조합원의 책임이라고 할 수 있다. 나아가 조합원이 되면 출자금의 다소에 관계없이 평등한 의결권·선거권을 가지기 때문에 운영에 방관자적인 태도를 취해서는 안된다. 조합원 전원이 운영의 주체로서 자각하고 기꺼이 운영에 참여하여 책임을 분담해 나가야 할 것이다.

또한 이 원칙은 이미 조합원으로 되어 있는 자에 대하여도 조합의 사업을 장기간 이용하지 않는 경우 등은 탈퇴를 요청한다든가 제명할 수도 있다는

것을 의미한다. 실제로 세계의 모든 협동조합은 조합원으로서의 각종 의무, 예컨대 출자금의 납입, 경비의 납부, 사업의 이용 등을 거부하거나 소홀히 할 때 소정의 절차를 거쳐 제명할 수 있도록 하고 있다.

2. 제2원칙 : 민주적 관리

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

가. 조합원의 참여가 민주적 운영의 근간이다

ICA는 조합원이 임원의 선출, 총회나 대의원회에서의 논의나 의결 등에 적극적으로 참가함은 물론 일상적으로도 조합운영에 적극 참여하는 것이 중요함을 지적하고 있다. 왜냐하면 조합원이 총회나 대의원회에서의 투표나 결정에만 참여하고 조합활동에 대한 참여나 사업이용을 소홀히 할 경우에는 조합운영의 진정한 주체라고 말할 수 없기 때문이다.

협동조합은 부락좌담회, 각종 간담회, 반(班)조직(생협의 경우) 등 조합원 조직을 운영하고 있는데, 조합원은 이러한 조직에 적극 참여하여 그들의 의사를 조합 운영에 반영시킬 필요가 있다.

그리고 조합원의 활발한 참여를 유도하기 위해서는 조합경영의 내용이 항상 조합원에게 공개될 필요가 있다. 조합경영에 비밀이 있으면 조합원이 올바른 판단을 할 수 없을 뿐만 아니라 조합원과 임원간의 신뢰도 생길 수 없다. 물론 임원 스스로도 조합의 운영 상황을 조합원에게 알기 쉽게 전달하고 그에 대한 조합원의 의견에 귀를 기울이도록 항상 노력해야 할 것이다.

나. 선출된 임원은 조합원에게 책임을 지고 봉사해야 한다

협동조합의 임원은 조합원의 장·단기적인 이익증진을 위해 잠시 직책을 맡아 협동조합을 운영하는 책임자라 할 수 있다. ICA 원칙은 이에 대하여

「선출된 임원들은 조합원을 위해 책임을 지고 봉사한다」고 명기하였다. 이는 임원이나 각종 조합원 대표가 일부 조합원을 위해서가 아니라 전체 조합원의 이익을 염두에 두고 행동해야 한다는 것을 의미한다.

임원 선출시 흔히 조합을 몇 개의 지구로 나누고 지구별로 임원을 선출하는 방법을 선택하는 경우가 많지만, 선출된 임원은 자신의 출신지구만을 생각하여 행동하지 않고 조합원 전체의 이익을 생각하여 운영에 임할 책임이 있다. 나아가 이 원칙은 임원이 조합에 손해를 끼쳤을 경우 도의적인 책임은 물론 손해배상 등 경제적 책임도 져야 한다는 것을 의미하기도 한다.

따라서 조합원은 임원이 가지는 이와 같은 의의와 중요성을 고려하여 협동조합을 가장 잘 운영할 수 있는 사람을 임원으로 선출할 수 있도록 항상 유의해야 할 것이다. 예컨대 연공서열이라든가 지연·학연 등과 같은 연고관계를 중심으로 선출해서는 안되고 모든 사람을 지도해 갈 수 있는 인격과 능력을 갖춘 사람을 선출하는 것이 필요하다.

다. 모든 조합원은 1인 1표의 평등한 의결권을 가진다

출자자인 조합원이 사업의 이용자로서 스스로 운영을 담당하고 있는 협동조합에서는 그 출발부터 오늘날에 이르기까지 각 사람의 출자의 대소에 관계없이 조합원의 민주적인 참여를 중요시해 왔다. 예를 들면 로치데일조합에서는 매주 1회 조합원 전원이 모여 조합운영에 관한 모든 것을 상의하여 결정했으며, 점포의 일도 전원이 분담하여 처리하였다.

그런데 협동조합이 발전하여 수천 혹은 수만명의 조합원이 참가하는 조직이 되면, 이러한 직접 민주주의는 시행하기 어렵게 된다. 그래서 운영의 기본방침은 총회 혹은 대의원회에서 결정하고 일상적인 운영은 선거로 선출된 이사 등 조합원 대표가 행하게 되었다.

그러나 이렇게 협동조합의 운영방식이 변해 왔어도 조합원이 평등한 권리를 가지고 만든 조직이라는 협동조합의 성격에는 변화가 없다. 그것을 근본적으로 보장하고 있는 것이 출자금의 다소에 관계없이 모든 조합원에게 1인 1표의 투표권과 의사결정에의 참가권을 갖게 하는 구조이다. 이러한 점이 협동조합과 주식회사를 구분하는 가장 대표적인 특징이라고 할 수 있다.

라. 연합단계의 협동조합도 민주적인 방식으로 운영되어야 한다

협동조합의 민주적 운영을 생각할 때 대형화·복잡화의 길을 걸어 온 협

동조합으로서는 협동조합끼리 협동하여 연합회나 중앙회를 만든다든가 혹은 별도의 자회사를 설립하는 것이 일반화되고 있다. 이러한 도 단계 혹은 전국 단계의 연합회·중앙회와 같은 2차·3차 조직은 단위조합과는 달리 개인이 아닌 단위조직을 구성원으로 하고 있다. 그러나 이들도 협동조합 운동의 일환으로서 만들어진 것이기 때문에 민주적인 방식에 따라 운영되어야 한다고 ICA는 원칙에 명시하고 있다.

다만, 연합단계의 협동조합 운영에 있어서 1인 1표라는 표현 대신 포괄적으로 「민주적인 방식」이라고 표현한 것은 연합단계의 협동조합 운영에서는 대표성 못지 않게 효율성이 중시되어야 하기 때문이라고 판단된다. 실제로 상당수의 협동조합 연합조직에서는 이해관계의 다양성, 관련 조합의 규모, 조합원의 참여정도 등을 고려하여 비례대표제를 채택하고 있다. 예를 들면, 일본 농협의 전국 조직인 전중(全中)은 조합원수의 대소에 따라 회원조합에 차등적인 투표권을 부여하고 있고, ICA 자체에서도 회비 납부액을 기준으로 투표권을 산정하고 있다.

또한 사업수행상의 이유로 별도의 조직을 설립하는 경우 협동조합 형태만이 아니라 조합출자에 의한 주식회사 등의 형태를 취할 필요가 있는 경우도 종종 있다. 그러나 이러한 자회사도 어디까지나 조합사업의 한 부분이기 때문에 그 회사의 운영에 있어서는 조합운영과 마찬가지로 조합원에게 공개하고 조합원의 통제하에 두어야 할 것이다.

3. 제3원칙 : 조합원의 경제적 참여

조합원은 협동조합의 자본조달에 공정하게 참여하고 자본을 민주적으로 관리한다. 최소한 자본금의 일부는 조합의 공동재산으로 한다. 출자배당이 있을 경우 조합원은 출자액에 따라 제한된 배당금을 받는다. 조합원은 다음과 같은 목적, 즉 (1) 준비금의 적립을 통한 협동조합의 발전 (2) 조합원의 사업이용 실적에 비례한 편익의 제공 (3) 기타 조합원의 동의를 얻은 활동의 지원을 위해 잉여금을 사용한다.

가. 조합에 필요한 자본금 조성에 모든 조합원이 협력, 분담한다

협동조합이 사업을 영위하는 데에는 자본금이 필요하기 때문에 조합원은

출자를 하지 않으면 안된다. 그런데 이러한 출자는 조합원이 공평하게 (equitably) 분담해야 한다고 ICA는 지적하고 있다. 여기서 공평하게 분담한다는 것은 조합원 전원이 반드시 동일한 금액의 출자를 해야 한다는 것이 아니라 출자의 목적이나 조합을 이용하는 정도에 맞추어 출자하는 것을 의미한다.

이를 위해서는 최소 출자금의 액수를 너무 높게 해서는 안될 것이다. 최소 출자금액은 조합에 가입하고 싶은 사람이라면 누구나 부담할 수 있을 정도로 합리적으로 책정하고, 조합원의 부담능력을 고려한 출자를 요구하든가 혹은 가입 후 계획적으로 증자하게 하는 방식을 도입해야 할 것이다.

반대로 협동조합이 특정한 사람의 출자에 지나치게 의존하는 것도 지양해야 할 것이다. 많은 금액을 출자하고 있는 사람의 경우 무의식중에 발언권이 강해지고 나아가 조합 운영이 이들 소수의 고액출자자에 의해 왜곡될 우려가 있기 때문이다. 이러한 이유로 우리 나라의 협동조합법에서도 1인당 출자금의 최고·최저 한도를 정해 놓고 있다.

또한 출자는 조합의 설립이나 가입시에만 필요한 것이 아니라 조합사업의 발전을 위해 추가로 필요한 경우도 있다. 이 경우 임원은 조합원에게 왜 증자(增資)가 필요한가, 그러한 증자가 조합사업 추진에 어떻게 기여할 수 있는가를 분명하게 설명해야 하며, 조합원 자신도 이 증자계획을 잘 검토하는 것이 무엇보다도 중요하다. 왜냐하면 계획성이 부족한 시설의 건설이나 조합원의 필요에 근거하지 않은 사업의 확대는 결과적으로 조합원의 이용으로 연결되지 못하고 실패로 끝나 결국에는 조합과 조합원의 손실로 이어지는 경우가 많기 때문이다. 아울러 조합원도 조합의 사업계획이 진정으로 자신에게 기여할 수 있다고 판단되면 기꺼이 증자에 협력해야 할 것이다.

나. 출자에 대한 배당은 제한되어야 한다

협동조합에 대한 출자는 주식회사 등에 대한 출자와는 성격을 달리한다. 주식회사의 경우 그 회사가 많은 이익을 올리고 그 결과로서 주주에게 많은 배당을 실시한다든가 혹은 그 회사의 주가가 높아져서 주주 자신의 자산가치가 증가되는 것을 목적으로 한다.

그러나 협동조합의 경우 조합원의 출자금을 자본으로 하여 영위하는 조합의 사업을 조합원이 이용하는 것에 목적을 두고 있으며, 출자에 대한 높은 배당을 목표로 하고 있지 않다. 협동조합이 높은 배당을 목표로 하여 사업을 추진하는 것은 조합원에게 도움을 주기보다 오히려 손해를 끼치는 결과를

초래할 수도 있다.

그럼에도 불구하고 협동조합이 출자에 대해 아무런 대가를 지불하지 않는다면 협동조합의 사업추진에 필요한 자본금의 조달이 어려워질 것이다. 그러나 협동조합은 출자금을 조합의 잉여금을 발생시키는 원천으로 보지 않기 때문에 출자금에 대한 대가를 지불하는 것은 어디까지나 사업추진에 불가피한 자본금의 조달을 원활히 하기 위한 것이며, 따라서 그 대가는 이윤이 아니라 이자로 보는 것이 타당하다 할 것이다. 그러므로 출자금에 대한 이율은 일반 이자율보다 높아서는 안된다는 것이 출자배당을 제한하는 기본취지라 하겠다. 현실적으로 세계 여러 나라 협동조합의 관례를 보더라도 출자금에 배당은 하되 그 이율은 시장이자율이나 그보다 낮은 이자율로 규정하고 있다.

그러나 최근 일반기업과의 경쟁이 격화되면서 협동조합은 자체 시설·장비 등의 규모화·현대화를 위해 보다 많은 자본금을 필요로 하는 경우가 많다. 따라서 자본금 조달을 원활히 하기 위해 1995년에 개정된 협동조합 원칙에서는 출자에 대한 배당을 「엄격히 제한한다」고 한 종전의 규정을 단지 「제한한다」는 규정으로 완화하였다. 이는 출자배당의 제한이란 원칙을 유지하면서도 오늘날 협동조합이 처한 실정에 따라 출자배당 문제에 대해 신축적으로 대처할 수 있도록 배려한 것이라 하겠다.

다. 조합이 사업을 통해서 벌어들인 돈은 「이윤」이 아니라 「잉여금」이다

일반적으로 경제사업체는 일정한 기간(1년간 등)별로 수입과 지출을 계산하여 차액이 흑자인가, 그렇지 않으면 적자인가를 파악하는 결산을 실시한다. 주식회사와 같이 이익을 목적으로 하는 사업체에서는 결산할 때 가능한 많은 순이익(총수익으로부터 총비용을 뺀 순이익)을 올리는 것을 목표로 하고 있기 때문에 그렇지 못할 경우 경영자에게 책임을 묻게 된다. 이에 반하여 협동조합의 경우 수익이 목적이 아니라 그 사업이나 활동을 통하여 조합원에게 직접적인 이익을 가져다주는 것이 목적이기 때문에 결산할 때 나오는 잉여금만을 기준으로 조합운영의 좋고 나쁨을 판단해서는 안된다.

협동조합의 경우 잉여는 그것을 목적으로 하여 만들어내는 것이 아니라, 어디까지나 조합원이 조합사업을 많이 이용하고 임원이나 직원이 사업의 합리화나 경비절감에 노력했을 때 그 결과물로서 발생하는 것이다. 따라서 이렇게 하여 발생된 돈은 「이윤」이나 「수익」으로서의 성질을 갖는 것이 아니기 때문에 협동조합에서는 이를 「잉여금」이라 한다.

협동조합의 경우 수익을 목적으로 하지 않음에도 불구하고 이러한 잉여금이 발생하는 것은 다음과 같은 이유 때문이다.

구매사업의 경우, 상품을 적정가격으로 조달하여 시중가격과 동일한 정도의 가격으로 공급하고 조합원이 그것을 충분히 이용하면, 일반 상점의 수익과 동일한 수준의 잉여금이 발생할 것이다. 그러나 조합원에게 시중보다 싼 가격으로 공급하면, 잉여금은 적어지거나 발생하지 않는 경우도 있을 것이다. 신용사업을 예로 들더라도 마찬가지이다. 다른 금융기관과 동일한 금리로 예금을 맡기더라도 대출금리를 낮게 하면 아무리 많은 자금을 취급하더라도 잉여금이 발생하지 않는 경우도 있을 것이다.

또 하나 잉여금의 크기를 결정하는 큰 요소가 있는데, 그것은 사업경영이 효율적으로 행해지고 있는가의 여부이다. 예를 들면, 조달가격이나 조달량이 적절하지 않다는가 불필요한 경비가 들어갔을 경우에는 마땅히 발생해야 할 잉여금이 생기지 않을 것이다. 협동조합은 영리를 목적으로 하는 조직은 아니라 하더라도 경영수지가 적자로 되어버려서는 지속적인 운영이 불가능하므로, 협동조합의 운영이 잉여금의 크기만으로 판단되는 것이 아니라고 하여 경영개선 노력을 소홀히 한다면, 그것은 조합원의 이익에 반하는 것이 될 것이다.

그리고 협동조합의 경영은 이러한 임직원의 비용절감 노력뿐만 아니라 조합원 전체의 일손분담 노력과 계획적인 사업 이용에 의해서도 크게 개선될 수 있음을 유의해야 할 것이다. 예컨대 조합원이 약간의 수고를 마다 않고 자신이 할 수 있는 일을 직접 한다면 조합사업을 가능한 한 계획적으로 이용하여 직원의 일손을 덜어준다면, 그만큼 조합의 경비는 절감될 것이다. 일본 생협의 세계적인 협동조합으로의 발전은 조합원이 반(班)조직 활동을 통해 이와 같은 측면에서 조합의 비용절감 노력에 협력했기 때문에 가능했다는 점을 이해해야 할 것이다.

라. 잉여금은 다음과 같은 세 가지 방식으로 사용해야 한다

ICA는 협동조합의 잉여금이 조합원 모두의 노력에 의해 생겨난 것이기 때문에, 어느 일부의 사람들이 이득을 얻는 방식이 아니라 공평하게 조합원 전체의 이익으로 연결될 수 있는 방법으로 사용돼야 한다고 권고한다. ICA는 잉여금의 사용방식으로 다음과 같은 세 가지 방법을 들고 있다.

첫째, 협동조합의 발전을 위해 장래를 위한 준비금으로 적립해 두는 것이다. 우리 나라의 협동조합법에서도 잉여금의 처분에서 이러한 준비금의 적립

을 가장 중요시하고 있다. 그리하여 잉여금이 발생할 경우 먼저 법률이 정한 일정액의 준비금을 적립한 다음 출자배당을 하거나 이용고배당을 하게 하고 있다. 적립금은 출자금이나 차입금보다 장기적으로 운용할 수 있으며 이자를 지불할 필요가 없는 자금이므로 협동조합 사업의 안정과 발전에 크게 기여할 수 있기 때문이다.

둘째, 조합원이 각각 조합의 사업을 이용한 정도에 따라 배당하는 방식(이용고 비례 배당)이다. 농협의 경우 비료나 농약 등 각자의 사업이용 금액에 비례하여 배당한다든가 생협에서는 각자의 공동구매액에 비례하여 배당하는 방법 등이 그에 해당된다. 노동자협동조합의 경우는 임금 등을 지불하고도 잉여금이 발생했을 때 각자가 일한 분량에 따라 배당하고 있다. 그런데 협동조합이 신규로 시설·장비를 도입하거나 대형화를 추진할 때 기왕에 적립한 자본금보다 더 많은 자본금이 필요한 경우가 많은데, 이 때문에 세계의 여러 협동조합에서는 배당금 중 일부를 정기적으로 다시 출자하도록 유도하는 제도를 채택하고 있다.

셋째, 기타 조합원 동의를 얻은 활동에 대하여 지원한다. ICA는 그 예로서 해당 조합에 직접 관계된 것이 아닐지라도 다른 협동조합과의 협동을 비롯하여 지역사회의 발전이나 지역주민 모두의 생활 향상에 결부될 수 있는 경우에는 누구라도 납득할 수 있는 사항에 대하여 지출하게 하는 방식을 거론하고 있다.

예를 들면, 각종 연합회나 협동조합간 협력조직에 대한 지원, 지역의 환경보전활동에 대한 지원, 조합원이나 지역주민이 생산활동이나 소비활동에서 공동으로 이용할 수 있는 시설의 건설에 대한 지원 등이 고려될 수 있다.

잉여금을 이러한 공익활동에 활용하거나 조합원 각자의 힘으로는 설치할 수 없는 시설의 건설에 사용하는 것은, 개개인에게 나누어주는 방식보다 조합원에게 훨씬 큰 이득을 줄 수 있다. 또한 조합원만이 아니라 지역주민에게도 개방되는 시설을 설치하는 것은 협동조합이 목표로 하는 살기 좋은 지역 사회 건설에 기여하는 것이기 때문에 앞으로도 더욱 중요해질 것이라고 생각한다.

마. 자본금의 일부는 조합원의 공동재산으로 한다

ICA 원칙에서는 「최소한 자본금의 일부는 조합의 공동재산으로 한다」고 서술되어 있는데, 이것은 무엇을 의미하는 것인가?

세계 여러 나라의 협동조합에서는 한 조합원이 그 조합으로부터 탈퇴한

경우, 조합재산 전체에 대하여 그 조합원이 가지는 「지분」을 계산하여 지불하는 것이 아니라 해당 출자금만을 반환하는 방식을 채택하고 있는데, 이는 바로 이러한 원칙에 근거하고 있는 것이라 하겠다.

더 나아가 협동조합운동을 통하여 만들어진 재산은 그 전부를 조합원에게만 나누어 줄 수 있는 성질의 것이 아니라 지역사회 모두를 위한 것이라는 사회적 성격도 갖고 있다.

그래서 예를 들면, 조합을 해산할 때 재산을 조합원에게 분배해 버리는 것이 아니라 그 전부 또는 일부를 다른 조합의 발전이나 사회공공의 목적을 위해 제공하는 것도 의미 있는 일이다. 조합끼리 합병하는 경우에도 재산의 많고 적음을 조정하기 위해 그 일부를 조합원에게 배당해 버리는 방식을 취하지 말고 예전 조합의 재산을 가능한 한 신규 조합에 인수시켜 활용하게 해야 할 것이다.

4. 제4원칙 : 자율과 독립

협동조합은 조합원에 의해 관리되는 자율·자조적 조직이다. 협동조합이 정부 등 다른 조직과 약정을 맺거나 외부자원을 유치코자 할 때는 조합원에 의한 민주적 관리가 보장되고 협동조합의 자율성이 유지되어야 한다.

가. 정치적·경제적으로 자율·독립이 기본이다

주식회사 등의 영리기업에서는 일반적으로 자본가가 스스로의 투자를 통해 이윤을 올리는 것이 조직목적에서 높은 비중을 점하고 있다. 또한 사회에는 다양한 자선단체가 있는데, 이들은 자신들의 삶을 개선하기보다는 혜택을 받지 못한 사람 등 오로지 타인들에게 봉사하는 것을 주된 목적으로 한다.

이에 반하여 협동조합을 만드는 목적은 조합원이 사업을 스스로 이용함으로써 조합원 각자의 생활을 보다 낮게 하는 것이 중심이 되고 있다. 그리고 이러한 목적을 충분히 달성하기 위해, 협동조합은 조합원이 자치적으로 조합을 운영해 가는 특징을 가지고 있다.

따라서 협동조합이 재정이나 사업활동 면에서 정부나 기업 등 외부에 지나치게 의존할 경우 협동조합의 자율성이 손상될 우려가 있다.

다만, 협동조합이 자율·독립을 기본으로 하고 있다고 하여 외부의 협력이 나 원조를 모두 거절해야 하는 것으로 해석해서는 안될 것이다. 예를 들면, 정부가 인적·경제적 지원을 포함하여 협동조합 설립에 필요한 특별한 조치를 취한다든지 협동조합의 발전에 기여하는 제도를 만들어 주는 것 등은 협동조합 발전에 대단히 중요한 의미를 내포하고 있다. 따라서 협동조합이 자주성을 잃지 않으면서 이러한 지원을 스스로 활용할 수 있다면, 협동조합 발전을 위해 오히려 적극적으로 수용해야 할 것이다.

그러나 협동조합 세계에는 「정부의 강력한 보호는 종종 협동조합의 사멸을 촉진하는 결과만을 낳는다」라는 유명한 말이 있다. 그것은 정부 등 외부로부터 지원을 받은 것이 스스로의 발전으로 이어지지 못하고, 그 반대로 지원자에게 의존하여 활력을 잃어버리거나 지원자에 의해 조종당하고 결과적으로는 자멸에 이르는 경우가 적지 않다는 것을 경고하는 말이다.

동유럽의 구사회주의 국가에서는 협동조합이 국가기관의 일부로서 일정한 기능을 담당해 왔지만 정치·경제체제의 급격한 변화와 함께 오늘날 이러한 협동조합들은 급격히 약화되어 재출발하지 않으면 안될 상황에 놓여 있다.

발전도상국에서도 정부가 협동조합의 육성에 힘을 기울이는 사례가 상당히 있는데, 그 때문에 협동조합이 소위 관제조합이 되어버리고 조합원들의 자발적인 조합으로 발전하지 못하는 경우가 적지 않다.

나. 협동조합은 정부와 대등한 위치에서 협력해 나가야 한다

과거 로치데일 원칙에는 협동조합이 「정치나 종교에 대하여 중립을 지킨다」고 규정되어 있었고, 1937년의 ICA 파리대회에서 제정된 협동조합 원칙에도 동일한 규정이 있었다. 그러던 것이 1966년의 원칙에서는 삭제되었다가, 1995년에 개정된 원칙에서는 「자율과 독립」 원칙으로 재정립되었다.

여기서 「자율과 독립」이라는 원칙은 다음과 같은 의미를 가지는 것으로 해석해 볼 수 있다.

첫째, 조합원 개개인의 정치적 신조가 존중되어야 함과 동시에 조합 전체가 특정의 정당이나 정치운동에 종속되어서는 안된다는 의미에서 정치적으로 독립적인 존재가 되어야 할 것이다. 협동조합은 어떠한 정치적 신조를 갖고 있는 사람이라도 함께 모이고, 함께 행동하는 열려진 장이 되지 않으면 안된다.

둘째, 조합 내부의 의견통일이 이루어지는 한 언제라도 정부 등에 대하여 조합원의 권익을 대변하는 활동을 추진해야 할 것이다. 협동조합은 단순히

경제적 이익만을 추구하는 이익집단이 아니라 사람들의 협동에 의해 사회를 조금이라도 더 낮게 만들어가려는 운동체로서, 시민운동 등과 협력하면서 정치적으로도 적극적으로 관계를 맺어가야 할 것이다. 따라서 정치에 대한 발언도 단순히 자신들의 이익만을 생각하는 좁은 관점에서가 아니라 보다 나은 사회로의 접근을 겨냥하는 입장에 서서 행해져야 할 것이다.

다. 진정한 자율과 독립은 조합원의 자각과 주체성이 뒤따를 때 가능하다

자율과 독립이란 원칙의 핵심적 의미는 외부로부터 협력을 얻는다 하더라도 그것에 종속되지 않고 지배당하지 않는다는 것을 의미한다. 오히려 조합의 자주성을 기초로 정부·지방자치단체 등 외부에 대하여 조합원 스스로 주체적으로 대응함으로써 그러한 힘을 활용해 가는 것이 필요하다 할 것이다.

물론 외부로부터 협력을 얻으면서도 그에 종속되지 않고 자주성을 지키는 것은 실제로는 상당히 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고 이것을 최종적으로 지탱해 주는 것은 결국 조합원 한사람 한사람의 주체성과 조합에 대한 적극적인 참여이다. 조합원이 이를 소홀히 할 때, 「외부로부터의 협력이나 원조를 받아들이는 것은 조합의 주체성 상실과 외부에 대한 종속」으로 떨어질 위험성을 갖고 있다.

이 점은 일반기업 등과의 관계에 있어서도 마찬가지라 할 수 있다. 협동조합이 오늘날과 같이 규모가 커지고 사업이 다양해지면, 상품의 개발·판매 등에서 일반기업과 협력하여 사업을 행할 필요성도 생겨난다. 그러나 그때에도 어디까지나 조합으로서의 필요성과 주체성을 기초로 사업을 추진하는 것이 필요하며, 협동조합이 오히려 이들 기업을 도와주는 꼴이 되는 것은 본말이 전도된 것이라 하겠다.

그리고 일부 국가에서는 협동조합이 사업에 필요한 자본을 조달하기 위해 조합원 이외의 자로부터도 출자를 모집하는 움직임이 나타나고 있다. 그렇지만 조합원 스스로에 의한 출자·이용·운영이 일체로 되어 있는 것이 협동조합의 본래 모습인 이상, 어디까지나 조합원 자신에 의한 출자를 기본으로 해야 할 것이다.

5. 제5원칙 : 교육 및 홍보

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

가. 협동조합운동은 조합원에 대한 교육·연수로부터 시작되어야 한다

일반기업과 소비자의 관계는 단순히 상품을 판매하고 구매하는 관계에 불과하다. 기업에 있어 소비자는 「고객」이기 때문에 될 수 있는 대로 많은 소비자에게 자신의 상품 등을 홍보하여 가능한 한 많은 상품을 사거나 서비스를 이용하도록 유도해야 할 사업대상에 지나지 않는다.

그러나 협동조합과 조합원의 관계는 이러한 「고객」관계와는 크게 다른 것이다. 협동조합은 조합원 각자가 사업의 필요성을 느끼고 그것을 출발점으로 하여 적극적으로 조합에 출자하여 사업을 이용하고 운영에 참여함으로써 성립하는 조직이기 때문이다.

따라서 협동조합에서는 조합원이 이러한 협동활동의 필요성이나 스스로 참여하는 것이 중요하다는 사실을 잊어버리게 되면, 협동조합 그 자체가 성립되기 어렵기 때문에, 조합원이나 임원, 직원에 대한 교육·연수를 원칙의 하나로서 정하고 있는 것이다.

나. 협동의 중요성은 일상적인 활동 속에서 체득되어야 한다

협동조합 교육·연수의 본래 모습은 단순히 회의실 등에서 강사의 말을 듣는 것이 아니라 일상적인 활동을 통하여 협동의 필요성이나 협동 방법에 대하여 배우는 것이라 할 수 있다.

농협의 경우 조합원 농가는 협동조합을 통해 공동으로 농산물을 판매함으로써 유리한 판매를 실현하거나, 영농자재를 공동으로 구입함으로써 양질의 제품을 저렴한 가격으로 구입할 수 있다. 그런데 이러한 농산물 공동판매나 영농자재 공동구입의 유리한 점은 조합원이 출하 농산물의 선별·포장·수송이나 판로개척, 영농자재 구입가격이나 구입처 등의 결정을 조합에만 전적으로 맡기지 말고 그 의사결정 과정에 적극적으로 참여하여 조합의 임직원과 더불어 토론하고 연구하며 문제를 풀어나갈 때 그 의의와 중요성을 보다

절실히 느낄 수 있을 것이다. 아울러 농협 임직원도 일방적인 주도에 의한 사업추진 방식을 지양하고 조합원과 함께 고민하고 문제점을 개선해 나가는 개방적이고 적극적인 자세를 가져, 일상적인 사업 활동이 조합원과 임직원간에 서로 가르치고, 서로 배워 가는 상호학습의 장이 되도록 해야 할 것이다. 이러한 과정에서 조합원은 협동적인 대응의 중요성과 협동조합의 필요성을 절감하게 될 것이다.

협동조합의 신용사업에서도 단지 저축을 늘리도록 권유하는 것만으로는 충분치 않다. 저축으로 돈을 모았다 하더라도 그 모은 돈의 사용방법이 좋지 않으면 의미가 없기 때문에 현재의 금융구조나 협동조합에 저축하는 목적과 그 활용방식에 대한 지식을 깊게 해주고, 나아가 조합원의 생활설계나 생산계획에 대한 조언으로 자립적인 삶을 영위해 갈 수 있도록 도와주는 것이 중요하다.

나아가 협동조합운동은 사업을 통하여 조합원 개개인의 생활을 개선해 나가는 것뿐만 아니라 상호간에 서로 도와 가는 상부상조적인 결합을 확산시켜 나감으로써 현재의 생산이나 소비에 내재하는 제반 모순을 극복하고 보다 나은 사회를 만들어 가는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 조합원들이 이러한 다양한 모순이나 문제를 직시하고 개선해 가기 위해 어떠한 사회의 실현을 목표로 하고 어떠한 협동을 행하여야 하는가를 생각해 볼 수 있도록 도와주어야 할 것이다.

다. 협동조합의 경쟁력은 임직원의 교육·연수와 자기계발에 달려 있다

협동조합 활동에서 큰 역할을 담당하고 있는 자로서는 조합원 이외에도 선출된 대의원 및 각종 위원·임원, 그리고 이사회에서 임명된 전무·상무 등 관리직으로부터 일반직원에 이르기까지 다양하다. 따라서 이러한 임원·직원 등이 협동조합의 이념에 대하여 얼마만큼 이해를 깊이 하고 있는가가 협동조합의 사업이나 운동을 좌우하는 요인이 된다.

따라서 협동조합은 임원이나 직원이 새로운 지식이나 기술을 습득하고 충분한 능력을 길러 다른 기업이나 조직에 뒤지지 않고 조합원의 필요에 대응해 갈 수 있도록 해야 하며, 나아가 협동조합의 발전과 보다 나은 사회의 건설에 공헌할 수 있도록 해야 할 것이다.

협동조합에 고용된 직원도 넓은 의미에서 협동조합 조직의 일원이다. 「사람과 사람과의 결합」을 원리로 하는 협동조합에서는 직원을 단순히 고용된 노동력으로서가 아니라 사업을 함께 이끌어 가는 동료로서 생각해야

할 것이다.

일반기업의 경우에는 소위 경영의 전문가가 임원이 되는 데 반하여, 협동조합의 경우에는 농가나 소비자의 대표가 임원이 되기 때문에 경영의 전문성 면에서는 약점을 갖고 있다. 그래서 협동조합에서는 경영자 중 일부에 대하여 경영에 밝은, 소위 학식과 경험이 있는 자를 외부에서 채용하고 있다.

라. 일반인에 대해서도 협동조합의 이념을 확산시키고 협동의 테두리를 넓혀간다

협동조합이 조합원·임원·경영자·직원에 대한 교육·연수뿐만 아니라 협동조합을 잘 모르는 일반인들에 대한 교육을 강화하는 것도 매우 중요하다.

거대한 자본, 선전능력, 판매·서비스망을 가진 대기업이 지배하고 있는 가운데 협동과 상부상조가 왜 필요한가, 협동조합은 무엇을 목표로 하며 어떤 사업을 수행하고 있는가를 널리 알리는 것은 대단히 중요하다. 특히 앞으로의 시대를 젊어지고 갈 젊은이들, 여론선도층에게 협동의 중요성, 협동조합의 활동에 대하여 좀더 알리지 않으면 안된다.

따라서 ICA 원칙에서는 협동조합이 조합원에 의해 만들어진 조직이라 하더라도 현재의 조합원에 대해서만 교육을 행하는 폐쇄적인 조직이 되어서는 안되고, 항상 일반 사람들에 대한 홍보활동을 강화함으로써 협동조합 이념을 확산시키고 협동활동의 테두리를 넓혀 갈 것을 명기하고 있다.

그리고 이러한 교육·홍보활동이 활성화되고 영속적·계획적으로 행해질 수 있도록 하기 위해 세계 대부분의 협동조합들은 이에 필요한 준비금을 만

들도록 의무를 부과하고 있다. 이를 위해 매년 잉여금 중 일정 금액을 적립하여 기금을 조성하거나, 혹은 매년 잉여금의 일정액을 익년도 교육활동에 사용하도록 규정하는 방법이 채택되고 있다.

6. 제6원칙 : 협동조합간 협동

협동조합은 지역 및 전국 단위간에, 그리고 인접국간 및 국제적으로 함께 일함으로써 조합원에게 효과적으로 봉사하고 협동조합 운동을 강조한다.

가. 지역단위 협동조합만으로는 세계경제의 개방화 추세에 적응할 수 없다

협동조합은 보통 지역·직장 등 작은 구역단위별로 만들어지고 있다. 그런 만큼, 구성원인 조합원 사이에 밀접한 결속이 이루어지고 지역이나 직장에 뿌리를 내린 사업이나 활동이 가능하게 되는 장점을 갖고 있다. 반면, 협동조합은 이러한 이유로 각 조합의 규모나 활동 내용이 제한되는 약점도 갖고 있다. 따라서 지금까지 우리 나라 협동조합의 발전과정을 돌이켜 보면, 협동조합간에 협동보다는 오히려 경쟁이 강화되어 온 것이 사실이다.

그러나 최근 기술이 발달하고 산업이 고도화되며 사회가 복잡해짐에 따라, 지역 단위의 협동조합이 다국적기업 등 대기업과 경쟁하면서 고도로 복잡해진 사람들의 요구에 대응해 가는 데 한계가 뚜렷하게 나타나고 있다.

여기에서 협동조합이 지역별로 제휴하거나 전국적인 수준에서 손을 잡고, 나아가 국경을 넘어서서 인접국가간 혹은 전세계적인 규모에서 서로 손을 잡아 연대를 강화해 갈 필요성이 제기되는 것이다. 조합원의 필요에 충분히 대응할 수 있는 사업을 행한다는 사업적 측면에서나, 보다 나은 사회를 만들어간다는 운동적 측면에서나 협동조합간 협동의 추진 필요성이 높아지고 있다.

나. 동종(同種) 협동조합간의 협동이 강화되어야 한다

협동조합간 협동의 첫 번째 형태는 각종 협동조합이 동일한 종류의 협동조합끼리 서로 협동해 가는 것이다.

세계의 대다수 협동조합에서는 동종 협동조합간의 협동에 해당되는 지역 수준의 연합회, 전국 수준의 연합회가 비교적 잘 정비되어 있다. 그런데 최근 단위조합의 대규모 합병 추세 속에서 연합회의 필요성과 효율성에 대해 의문을 제기하는 사람도 있으나, 단위협동조합이 합병을 통해 규모화되더라도 정보수집, 기획개발, 전문기능 발휘 등에서는 아무래도 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 이것을 보완해 주는 연합회 기능의 전문화와 확충이 불가피하다 할 것이다.

또한 이러한 피라미드형 계통조직을 만드는 것만이 동종 협동조합간 협동의 전부는 아니다. 단위조합끼리도 자발적으로 제휴하여 다양한 수평적인 네트워크를 형성할 수 있다. 예를 들면, 농촌지역·도시지역 등 지역조건이 서로 다른 조합끼리 자매결연을 맺고 상호교류를 행하는 것도 협동조합간 협동의 한 사례라 할 수 있다.

다. 이종(異種) 협동조합간의 협동도 적극 모색되어야 한다

협동조합간 협동의 또 하나의 형태는 서로 다른 종류의 협동조합이 상호간에 협동하는 것이다. 이러한 이종 협동조합간 협동의 한 형태는 생산자협동조합이 소비자협동조합과 제휴하여 시장을 통하지 않고 생산물을 소비자에게 직접 공급하는 방식이다. 일본의 경우 농협과 생협간에는 계란·채소·우유·육류 등의 산지직송이나 계약재배가 이루어지고, 수협과 생협간에는 해변으로부터 물고기를 직송하는 산지직송이 발전하며, 임협과 생협간에는 버섯 등 임산물이나 목조주택의 공급 등이 행해져 생산자와 소비자의 교류도 깊어지고 있다. 수협과 농협이 제휴하여 농산물과 수산물을 상호간에 교환하는 사례도 있다.

이것은 시장유통에 수반되는 여분의 비용을 절감하는 등 상호간에 사업면에서 이점을 줄 수 있을 뿐만 아니라, 생산자와 소비자간의 직접적인 결합을 통해 사람과 사람간의 교류를 확대하고 상호간에 이해를 깊게 함으로써 새로운 유통이나 삶의 방식을 창조하고 풍요로운 지역경제를 육성하는 데에도 기여하게 된다.

그리고 이러한 사업 측면에서의 개별적인 제휴뿐만 아니라 연합회 단계에서 이종 협동조합끼리 협동하여 연락협의회 등을 조직할 수 있을 것이다. 이러한 협력의 장을 토대로 각종 협동조합이 공동으로 행사를 개최하거나 공동으로 기관지를 발행하는 등 협동조합 운동 전반에 걸쳐 연락·협력을 추진하고, 산지·소비지 직거래, 농산물 유통·가공시설에 대한 공동투자 등 사업 측면에서의 제휴나 공통문제의 해결을 도모할 수 있을 것이다.

이밖에 지역사회의 복지를 어떻게 증진시킬 것인가, 지역의 경제나 문화를 어떻게 발전시켜 갈 것인가, 협동조합운동의 발전에 기여하는 법제도의 개선을 어떻게 도모할 것인가 등과 같은 과제에 대해서도 다양한 종류의 협동조합이 협동해서 대응해 나갈 수 있을 것이다.

라. 협동조합간 협동을 국제적인 수준으로까지 넓혀가야 한다

이러한 동종 협동조합간의 협동, 이종 협동조합간의 협동은 지역적인 규모, 국가적인 규모뿐만 아니라 국경을 초월한 규모나 전세계적인 규모로도 행할 필요가 있으며, 또한 실제로 행해지고 있다.

예컨대 한국 농협중앙회는 일본 전중(全中), 대만 농회와 협동조합간의 국

제적인 협력관계를 발전시키고 있다. 또한 주로 아시아지역의 협동조합을 대상으로 연수생을 받아들이는 등 개도국 협동조합의 발전을 위한 지원도 행하고 있다.

세계 각국으로 눈을 돌리더라도, 예를 들면, 유럽연합(EU)의 설립에 대응한 유럽 각국 협동조합의 제후 강화, 선진국 협동조합으로부터 발전도상국의 협동조합에 대한 원조 등 다양한 형태로 국제적 협동이 강화되고 있다.

7. 제7원칙 : 지역사회에 대한 기여

협동조합은 조합원의 의사에 따라 그들 지역사회의 지속가능한 발전을 위해 노력한다.

가. 지역사회를 떠난 협동조합은 있을 수 없다

협동조합이란 기본적으로 조합원의 이익을 추구하는 조직체이다. 협동조합은 조합원과 굳건한 관계를 맺고 있기 때문에 특정 지역에서는 조합원들의 공동체와도 긴밀하게 연결되어 있다. 이에 따라 협동조합은 조합원들의 공동체인 지역사회를 발전시켜 나가고자 하는 특별한 책임의식을 가지고 있다.

협동조합의 발전과 지역사회의 존속·발전은 끊으려해도 끊을 수 없는 관계에 있다. 협동조합은 지역사회에서 생산활동에 종사하고 있는 생산자나 생활하고 있는 소비자에 의해 조직되는 것이기 때문에, 그곳에 사는 생산자·소비자의 공통 욕구인 지역사회의 발전·향상을 외면할 수 없는 것이다.

지역의 환경이 악화된다든지 경제가 커다란 타격을 받은 경우에는 지역사람들의 삶이 악화되고, 심할 경우에는 그곳에서 생활할 수 없게 되어 협동조합 자체가 성립할 수 없게 될지도 모른다. 지역사회가 안정될 때, 비로소 협동조합의 안정이 있다 할 것이다.

나. 자신들만의 「좁은 협동」을 뛰어넘어야 한다

협동조합의 조합원은 자신들의 이익만을 생각하고 추구하는 방식으로 협동조합을 좁게 운영해서는 안되며, 협동조합이 조합원을 위해 기여함과 동시에 폭넓게 지역사회에 대하여도 공헌하는 조직이 되도록 노력해야 한다고

ICA 원칙은 명기하고 있다.

현재 우리 나라의 협동조합은 농협·수협 등 직종별로 만들어져 있는데, 각각 좁은 시야를 뛰어넘어 협동운동을 전개할 것이 요청되고 있다. 물론 지역사회에 있어서도 생산자에게는 생산자의 입장, 소비자에게는 소비자의 입장 등 각자의 입장이 있는 것이지만, 각자가 좁은 시야나 목전의 이익을 뛰어넘어 협동한다면 많은 경우 서로간에 보다 나은 결과를 얻을 수 있으며, 또한 각자의 입장을 더욱 굳건히 지킬 수 있을 것이다.

앞서 언급한 산지·소비지 직거래는 넓은 시야에서 추진되고 있는 활동의 좋은 사례라고 할 수 있다. 왜냐 하면 생산자는 소비자와 결합함으로써 경영의 안정을 도모할 수 있고 또한 소비자도 안전한 식품을 안정적으로 조달할 수 있기 때문이다. 또한 이는 지역의 자연환경을 건전하게 유지하고 살기 좋은 지역사회를 건설하는 데 기여할 수 있을 것이다.

이것은 협동조합이 조합원의 이익을 지키는 하나의 사업체임과 동시에 보다 나은 삶과 사회를 실현해 가는 운동체라는 사실, 곧 협동조합의 근본에 관련된 것이다. 「자신들만 좋으면 된다」고 생각하여 특정 직종의 입장에서 눈앞의 이익만을 챙기고 지역사회의 이익을 생각하지 않는 협동조합은 진정한 협동조합이라고 말할 수 없을 것이다.

다. 지역사회의 경제적·사회적·문화적 지속 발전을 지향한다

원칙에는 협동조합이 「지역사회의 지속가능한 발전(Sustainable Development)을 위해 노력해야 한다」고 쓰여져 있는데, 이는 지역사회가 경제적·사회적·문화적으로 지속 발전해 나갈 수 있도록 노력해야 한다는 것을 의미한다. 여기에서 「지속가능한 발전」이란 「미래 세대의 수요를 충족시킬 수 있도록 능력을 훼손시키지 않고 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전」을 말하며, 단적으로 표현하면, 경제발전과 환경 및 자원보존 문제를 서로 조화시켜 나가는 발전을 의미한다.

협동조합은 「지역사회의 지속가능한 발전」을 위하여 지역의 환경을 보전하고 활용하는 방안을 강구할 수 있다. 풍요로운 자연환경 없이는 살기 좋은 지역사회가 있을 수 없다. 소비생활 측면을 보더라도 맑은 공기를 마시고 안전한 식품을 소비하며 쓰레기 등 불필요한 것을 처분하는데 이르기까지 모두가 환경과 결부되어 있다. 즉 지나친 대량소비나 소모적인 생활방식은 한정된 자원을 낭비함과 동시에 산성비나 쓰레기 문제 등 여러 가지 환경파괴를 야기시켜 인류의 장래를 위협하는 결과를 초래하기 때문에, 환경에

친화적인 생활양식으로 변경이 요구되고 있다.

자연을 활용하는 산업인 농림수산업 또한 지역의 풍요로운 자연 없이는 성립할 수 없다. 목전의 이익만 생각하여 약탈적인 생산을 계속한다면, 자연은 파괴되고 농림수산업도 자연 쇠퇴하지 않을 수 없을 것이다. 또한 적절한 농림수산업의 진흥은 지역환경을 가꾸어 주는 적극적인 측면도 갖고 있다.

따라서 지역의 환경을 적절히 이용하여 지키고 키워나가는 것은 소비자에게 있어서도 생산자에게 있어서도 중요한 과제이며, 이것이 충족될 때 비로소 지역사회의 존속·발전도 가능해질 것이다. 그리고 각자의 지역환경을 지키고 육성하는 것은 나아가 지구규모의 환경보전과 이를 통한 인류의 생존기반을 확보하는 것으로 연결될 수 있을 것이다. 이러한 관계로 협동조합은 전통적으로 이러한 소비생활의 장이나 1차 산업의 영역에서 특히 활발하게 조직되어 온 특징을 갖고 있다.

「지속가능한 발전」의 또 다른 측면은 경제성장이 맹목적인 성장으로 끝나지 않고 사람들의 삶의 질을 향상시키고 지역사회를 발전시키는 것으로 이어져야 한다는 것이다.

협동조합이 이를 위해 적극적으로 대응해야 하는 과제에는 여러 가지가 있을 수 있다.

우선, 복지활동을 충실하게 수행하는 것을 중요한 과제로 들 수 있다. 통상 복지정책은 행정기관에 의해서도 수행되고 있기 때문에 그것과도 협력하면서 협동조합이 지역에 복지시설을 세운다든지 조합원 중 자원봉사자를 모집하여 노인이나 신체가 부자유한 자에 대한 급식서비스나 가사일 돕기, 간병 등을 행할 수 있을 것이다.

지역에서 취업의 장을 만들어 안정된 삶의 터전을 마련해 주는 것도 중요하다. 농림수산업의 발전을 도모하는 것은 그 자체가 일거리를 만드는 것을 의미하며, 농산물 가공시설 등은 직장을 찾기 어려운 여성이나 고령자 등에게 좋은 작업현장이 된다. 일본의 경우, 앞서 언급한 복지활동과 결부시켜 여성이나 고령자의 일거리를 만들어내고 있는 협동조합도 있다.

지역문화의 진흥에 대처한다는 것도 지역사회 건설에 불가결한 과제이다. 전통적인 식문화와 향토요리의 발굴과 개량, 전통문화의 보존과 진흥, 조합원의 소집단활동이나 문화행사(농협축제, 생협축제 등)를 지원하는 조합도 많이 있다.

물론 일반기업 등도 사회의 일원으로서 지역사회와 공존하며 지역에 공헌하는 책임을 갖고 있으며, 그런 만큼 이들 중에도 다양한 지역봉사활동을 행하고 있는 사례가 있다. 그러나 지역에 사는 사람들의 자주적인 조직으로서

영리목적이 아니라 삶의 개선을 목표로 하여 조직되고 민주적으로 운영되는 협동조합은 그 이상으로 살기 좋은 지역건설에 적극적으로 공헌해야 하는 책임을 갖고 있기 때문에, 원칙에는 협동조합이 지역사회 건설에 노력해야 한다고 규정되어 있다.

그런데 원칙에는 협동조합의 이러한 활동이 「조합원의 의사에 따라」 추진되어야 한다고 규정되어 있다. 다시 말하면, 진정으로 살기 좋은 지역사회 건설은 조합의 최고경영층이나 일부 사람의 의견이나 판단에만 맡겨두어서는 이루어지기 어렵기 때문에, 조합원 모두가 지역과 조합활동과의 관련을 항상 생각하여 보다 나은 방향으로 추진해 나가야 한다는 점을 강조하고 있는 것이다.

제4절 협동조합 이념의 현실적 함의

지금까지 ICA가 1995년도에 새롭게 제정한 협동조합의 정의와 가치, 원칙에 대하여 살펴보았다. 이러한 협동조합의 본질에 관한 선언은 ICA가 지구상에 존재하는 모든 협동조합의 개별 사정을 하나 하나 열거하기보다 협동조합의 국제적 대표기구로서 모든 협동조합들을 대표하여 협동조합이 본질적으로 추구하고 있는 이념을 선언한 것으로 볼 수 있다. 이제부터는 이러한 협동조합의 이념을 현실에서 어떻게 조화시켜 실천해 나갈 것인지에 대하여 생각해보기로 한다.

ICA는 협동조합의 원칙을 이해하기 위해서는 다음과 같은 점에 유의해야 한다고 지적하였다⁴⁾.

첫째, 협동조합의 원칙을 문자 그대로 이해하고 철칙(鐵則)으로 여기는 경향에 유의해야 한다고 하였다. 이에 대하여 ICA는 협동조합의 원칙을 따르는 것으로 충분하지 않고 그 정신을 따라야 하며, 각 원칙이 개별적 또는 집합적으로 내포하고 있는 정신을 협동조합의 일상업무에 반영하는 것이 중요하다고 설명하였다.

둘째, 협동조합 원칙은 하나 하나 따로 떨어져 있는 것이 아니라 서로 밀접하게 관련되어 있는 것임을 강조하였다. 어떤 하나의 원칙은 지키고 다른 원칙은 지키지 않는다면 지키고 있는 원칙에까지도 나쁜 영향을 미쳐 협동조합은 변질되고 나아가 존립기반을 잃게 될지도 모른다.

예를 들면 출자금에 대한 배당이 적기 때문에 출자금이 좀처럼 늘어나지 않는다고 생각하여 제3의 원칙에 있는 배당 제한을 없애버리면, 점차 배당목적의 출자가 증가하고 나아가 고액 출자자가 좀더 경영에 발언권을 갖겠다고 하여 1인 1표의 민주적 운영을 규정한 제3의 원칙이 무너지지도 모른다. 조합원의 출자를 규정한 제3의 원칙을 경시하여 외부로부터의 자금조달에 안주하게 되면, 조합의 자율과 독립을 규정한 제4의 원칙이 의미를 상실할 우려가 있다.

또한 교육활동은 비용만 들어갈 뿐 경영에 도움이 되지 않는다고 생각하여 제5의 원칙을 경시하게 되면 협동조합에 대한 올바른 이해가 결여되어 과연 1인 1표가 좋은 것인가 등과 같이 다른 원칙을 변화시키자는 의견이 강력하게 대두될지도 모른다. 그리고 협동조합의 지역사회에 대한 배려를 서술한 제7의 원칙을 실천해 가는 데는 지역의 다양한 협동조합이 서로 협력

4) ICA. 1995. Cooperative Principles for the 21st Century의 Background Paper를 참조.

할 필요가 있기 때문에 협동조합간 협동이라는 제6의 원칙을 살려나가는 것이 중요하게 된다.

이러한 지적에서 볼 수 있는 바와 같이, 협동조합의 이념이나 원칙은 곧바로 현실에 적용되거나 협동조합의 운영 규칙으로 규정하는 데 어려운 점이 있다. 이러한 어려운 점의 원인 가운데 하나가 조합원이 처한 현실에 따라 조합원의 욕구(needs)도 변동한다는 것이다.

ICA는 1995년에 발표한 「21세기를 향하여 : 협동조합의 과거, 현재와 미래」라는 보고서에서 “세계 협동조합의 변동을 가져오는 요인으로 여러 가지를 들 수 있지만, 그 중에서도 자본주의 기업과 국가 역할의 변화가 가장 중요하다”고 하였다⁵⁾.

먼저, 20세기 후반 세계경제가 구조조정을 거치는 동안 다국적기업 등 자본주의 기업의 활동무대가 크게 확대되었다. 종전에도 일부 자본주의 기업들은 그러한 능력을 가지고 있었지만 이 정도로 많은 기업들이 자원을 먼 곳으로, 신속하게 그리고 자유롭게 움직일 수 있었던 적은 없었다. 이들은 정부의 촉진 정책에 따라 가장 좋은 금융조건과 사업여건을 찾아 다녔다. 이와 동시에 정보전달체계와 경영이론이 변화됨에 따라 선진국, 신흥공업국을 불문하고 사업방식이 혁신적으로 변화되었다. 특히 최근 부상하고 있는 신흥기업들은 값싼 자원의 조달, 고도로 향상된 정보전달체계와 전문화된 노동력의 육성, 그리고 보다 유연하고 덜 관료적인 경영관리구조의 구축에 더욱 박차를 가하고 있다.

이러한 세계 경제의 구조적 변화로 말미암아 적지 않은 사회적 비용이 초래되었으며, 많은 국가에서 미래는 전적으로 자본주의 경제에 속하게 될 것이라고 믿음이 확산되었다. 이러한 시각의 확산은 협동조합의 가치를 믿는 사람들에게 위협 요인이자 기회로 작용하게 되었다.

둘째, 세계경제의 구조개편과 함께 정부의 역할도 변화되었다. 이러한 현상은 특히 1980년대 중반 이후 중앙계획경제체제가 갑작스럽게 붕괴된 중부 및 동부유럽국가에서 뚜렷이 나타났다. 이들 국가에서는 그 동안 권위주의 정치체제하에서 존속해 왔던 협동조합의 시대가 사실상 끝나고, 협동조합을 새롭게 재편하는 작업이 시도되고 있다.

또한 아프리카·남미와 같은 남반구의 여러 국가에서는 급격한 경제 변동을 겪은 후 국민경제에 대한 강도 높은 구조조정 작업을 벌이게 되었다. 이 과정에서 국민경제에 대한 정부 역할의 축소로 정부는 협동조합에 대해 더

5) ICA. 1995. Cooperative Principles for the 21st Century의 Declaration Towards the 21st Century: Into the Twenty-First Century: Co-operatives Yesterday, Today and Tomorrow를 참조.

이상 과거와 같은 수준의 지원을 할 수 없게 되었다. 이러한 변화에 대하여 다수의 협동조합이 적응해 나가고 있지만, 그렇지 못한 일부 협동조합은 협동조합 운동의 미래에 대해 우려를 나타내고 있다.

선진국에서도 협동조합은 과거와 같은 정부의 지원을 기대할 수 없게 되었다. 선진국 정부는 경제적·사회적·법률적 기틀에 영향을 미칠 수 있는 정책을 가급적 지양하고 있으며 현실적으로도 이러한 정책을 펴기가 어렵게 되었다. 그 결과 선진국에서 정부의 지원에 크게 의존하여 사업을 추진해 왔던 다수의 협동조합이 이제는 정부에 대하여 좀더 독립적이고 자립적이지 않으면 안되게 되었다.

이러한 환경변화는 협동조합에게 대단히 당혹스러운 도전이었지만, 대다수 협동조합은 이에 대하여 적극적인 대응책을 강구해 왔다. 협동조합은 자신의 존재이유에 대하여 돌이켜보고 정부와의 관계에 대해서도 재검토하였다. 자본조달 방법을 새롭게 모색하거나 조합원이 좀더 능률적으로 봉사할 수 있도록 조직을 재편했으며, 유통시장에 대해서도 새로운 시각으로 접근하고자 노력했다. 많은 협동조합이 합작투자를 추진했으며 이중 일부는 이종(異種) 협동조합과도 합작했다. 협동조합은 새로운 종류의 사업을 찾아 나섰고 때로는 해외로 진출하여 사업을 개척했다.

그런데 협동조합이 이러한 도전에 대응하면서 부딪친 가장 큰 어려움은 외부세계로부터 비롯된 것이 아니었다. 가장 큰 위협은 바로 협동조합인들의 마음속에 도사리고 있는 협동조합의 현재와 미래에 대한 불안감과 자신감의 상실, 불확실성의 문제였다.

협동조합은 이러한 불확실성의 문제를 새롭게 고찰하기 위해 지역단위에서 국가단위에서 그리고 국제적 차원에서 노력해 왔고, 이러한 고뇌와 노력의 결과가 협동조합 성격을 새롭게 규명한 「협동조합 본질(Identity)에 관한 ICA선언」으로 나타난 것이다.

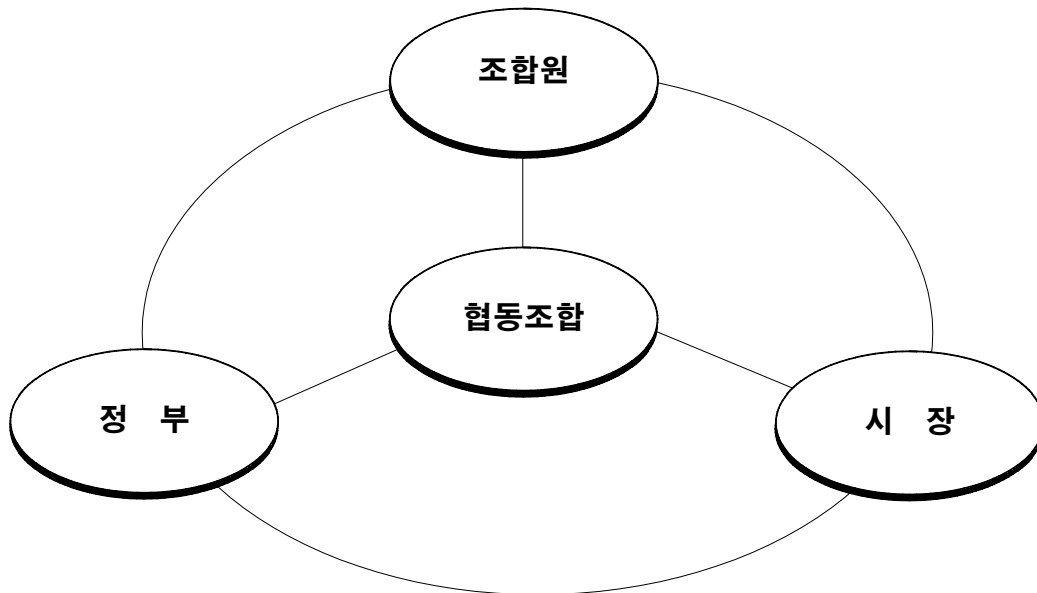
1995년도에 개정된 원칙은 1966년도의 원칙에 비해 항목수가 6개에서 7개로 늘어났고, 내용 면에서도 크게 달라졌다. 첫째, 종전의 ‘자본이자 제한의 원칙’과 ‘잉여금 공정분배의 원칙’이 1995년에 개정된 원칙에서는 ‘조합원의 경제적 참여’라는 제3의 원칙으로 통합되었다. 둘째, 협동조합의 ‘자율과 독립’에 관한 원칙과 협동조합의 ‘지역사회에 대한 기여’ 원칙이 신설되었다.

그리고 1995년 신원칙은 지금까지 명문화되어 있지 않던 ‘협동조합이란 무엇인가’라고 하는 협동조합의 「정의(定義)」와 ‘협동조합은 어떠한 기본이념(가치)을 중요시하는가’를 새롭게 제시함으로써 기본적으로는 1966년 원칙을 계승하면서도 단순한 자구수정 차원에 머무르지 않고, 전면적인 개정을 행한

것이라 할 수 있다.

이와 같이 협동조합의 이념과 현실을 모두 살펴보면 협동조합은 이념적인 측면에서 협동조합의 정의와 가치, 원칙에 따라 협동조합의 정신을 구현하기 위해 노력하는 한편, 현실적인 여건 속에서 운동과 사업을 병행해 나가기 위해 노력하고 있다. 이러한 협동조합의 현실적 운영에는 조합원과 자본주의 시장경제, 정부의 3요소가 어떻게 변화되고 상호작용을 하는가의 관계가 매우 중요한 영향을 미치게 된다. 이를 도표로 살펴보면 다음과 같다.

<그림 2-1> 협동조합 운영의 현실적 여건



즉, 조합원은 협동조합의 소유자(owner)이며 이용자(user)임과 동시에 관리자(controller)로서 협동조합의 운영에 참여한다. 이에 비해 정부는 협동조합에 관한 법률을 제정하거나 경제활동에 대한 규제와 감독자로서 협동조합의 활동에 영향을 준다. 시장은 협동조합이 사업을 운영해 나가는 장으로서 자본주의적 기업과 함께 협동조합에 영향을 미치게 된다. ICA가 세계 협동조합의 변동을 가져온 중요한 요인으로 자본주의 기업과 국가 역할의 변화를 지목한 것은 이러한 협동조합 운영의 현실적 여건을 반영한 것이라 할 수 있다.

이 밖에도 협동조합의 이념과 운영에 관련하여 최근 국제연합(UN)에서도 국제노동기구(ILO)를 중심으로 협동조합에 대한 정부의 역할 지침을 새롭게 규정하는 정책 권고안을 마련 중에 있다. ILO는 1966년 제정했던 『개발도

상국의 사회적·경제적 개발에 있어서 협동조합의 역할에 대한 권고안』⁶⁾이 시대적 여건 변화를 반영하여 개정될 필요성이 있다고 인식한 것이다⁷⁾. ICA 등 각국의 협동조합에서는 이러한 정부기구(GO)의 협동조합 관련 논의에 대해서도 많은 관심을 기울이고 있는데, 이는 정부기구의 정책권고안에 협동조합에 대한 개념정의와 정부의 역할이 바르게 규정될 수 있도록 하기 위해서이다⁸⁾.

6) Recommendation concerning the Role of Co-operatives in the Economic and Social Development of Developing Countries(ILO Recommendation No. 127), 1966.

7) ILO, Promotion of Cooperatives, Report V(1), International Labour Conference, 89th Session, Geneva, 2001; Report V(2), 2001.

8) ICA 이사회(2001. 4. 18-19) 의사록(초안); 제79회 세계협동조합의 날 기념 ICA 메시지(2001. 7. 7).

제5절 협동조합 섹터

1. 협동조합 섹터의 정의와 의의

일반적으로 국민경제를 정부 및 공공기관 중심의 정부섹터와 영리기업의 기업섹터 그리고 정부섹터와 기업섹터에 속하지 않는 수많은 단체를 포함하는 제3섹터로 구분할 수 있다.

협동조합섹터란 협동조합의 경제적·사회적 기능을 통해 국민경제에서 차지하는 고유의 영역을 의미한다. 협동조합섹터는 협동조합의 정체성을 확립하고, 정부섹터 내지 기업섹터와 같이 국민경제를 구성하는 하나의 섹터로서 협동조합의 역할과 존재가치를 평가받는데 의의가 있다.

2. 협동조합 섹터의 전개 과정

협동조합섹터에 대한 개념은 1937년 프랑스의 협동조합 운동가인 포케(Fauque)가 처음으로 제기하였다. 포케 이전에는 협동조합이 중심이 되는 사회를 만들 수 있다는 ‘공상적 협동주의’가 지배적이었다. 그러나 포케는 자본주의 기업과 공공기관의 영향력이 크게 확대되는 현실에서 공상적 협동주의는 실현될 수 없다고 보고, 협동조합을 공공섹터, 기업섹터, 개인섹터와 마찬가지로 국민경제를 구성하는 하나의 섹터로 간주하였다.

포케가 제기한 협동조합섹터의 개념은 이후 시대 여건에 따라 보다 구체화되고 발전되어 왔다. 1966년 국제협동조합연맹(ICA)은 ‘협동조합간 협동’의 원칙을 채택하였다. 이 원칙은 날로 치열해지는 대기업과의 경쟁에서 협동조합의 생존이라는 현실적인 면에서 중요했을 뿐만 아니라, 국민경제에서 차지하는 협동조합섹터의 역할과 위상을 강조했다는 점에서도 중요한 의미가 있다.

1980년 모스크바에서 개최된 ICA 대회에서 레이들로(Laidlaw)는 「서기 2000년의 협동조합」이란 보고서를 통해 “협동조합 지역사회 건설”을 주장하였다. 레이들로의 주장은 1995년 맨체스터에서 개최된 ICA 대회에서 「지역사회에 대한 기여」의 원칙으로 채택되었다. 이 원칙은 지역사회에 기반을 두고 있는 협동조합이 지역사회 발전을 위해 노력해야 한다는 점을 강조함으로써 협동조합섹터의 기능과 역할을 보다 구체화시켰다. 「협동조합간 협

동」의 원칙이 20세기 후반을 상징하는 원칙이라면, 「지역사회에 대한 기여」의 원칙은 협동조합이 앞으로 지향해야 할 바를 제시했다는 점에서 21세기를 상징하는 원칙으로 평가받고 있다.

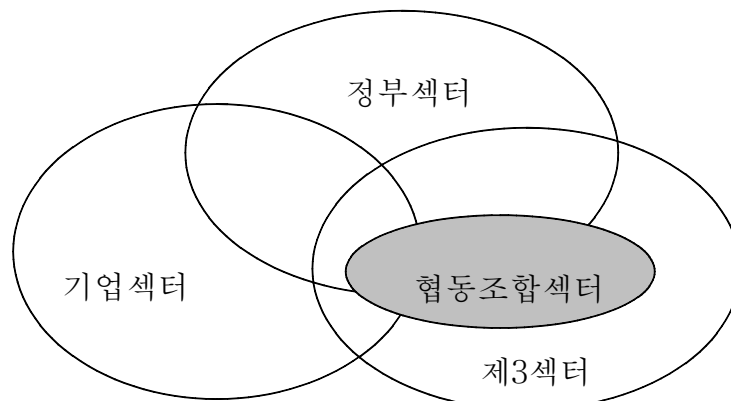
3. 제3섹터와 협동조합 섹터

자본주의가 고도화됨에 따라 환경파괴·인간성 상실·빈부격차 등의 문제가 심화되고 있다. 이러한 문제를 해결하는데 정부나 기업의 힘만으로는 한계가 있다. 최근 비영리조직(NPO)·비정부조직(NGO)과 같은 다양한 형태의 시민단체가 정부섹터내지 기업섹터와는 다른 제3섹터를 형성하고 자본주의 체제의 문제점을 극복하고 보다 나은 공동체 사회를 만들기 위해 다양한 활동을 전개하고 있다. 이들 시민단체들은 자발적이고 민주적이며 사회의 공익을 위해 기여한다는 특징을 지니고 있다.

협동조합도 민주적이고 자발적인 조직으로 조합원의 실익 제고를 최우선의 목표로 하나, 「지역사회에 대한 기여」의 원칙에서 알 수 있듯이 지역사회 공동의 이익을 위해서도 노력하고 있다. 이처럼 협동조합과 시민단체는 조직의 특성과 추구하는 목표에 있어서 서로 공통점을 지니고 있다. 이에 따라 협동조합도 제3섹터의 일원으로 간주되고 있으며, 협동조합의 조합원수 및 사업규모를 감안할 때 제3섹터의 구심체가 되고 있다. 유럽연합(EU)에서는 제3섹터를 ‘사회적 경제(social economy)’로 부르고 있으며, 협동조합이 비영리조직, 공제조합과 함께 사회적 경제를 형성하고 있다.

<그림 2-2>

협동조합섹터의 위치



협동조합 섹터의 기반을 공고히 하면서 영역을 확대하고, 협동조합섹터에 대한 일반 시민의 이해를 높이기 위해서 앞으로 시민단체와의 연대를 강화시켜야 할 것이다.

4. 정부 섹터 · 기업 섹터와의 관계

협동조합섹터는 정부섹터와는 상호보완 관계를, 기업섹터와는 경쟁관계를 유지하면서 국가경제와 사회를 발전시키는 한 축을 담당하고 있다. 협동조합이 정책사업을 대행한다는 점에서는 정부섹터, 사업체로서 시장에서 활동한다는 점에서는 기업섹터에 속하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 정부섹터는 계획메카니즘에 의해, 기업섹터는 시장메카니즘에 의해 운영되나, 협동조합섹터는 조합원이 참여하는 협의(協議)메카니즘에 의해 운영된다는 점에서 협동조합섹터와 다른 섹터와는 본질적인 차이가 있다.

각 섹터가 공급하는 재화의 성격도 정부섹터의 공공재, 기업섹터의 사적재, 협동조합섹터의 준공공재로 구분할 수 있다. 협동조합섹터는 정부섹터에 비해 상대적으로 효율성이 높고, 기업섹터에 비해 영리추구를 목적으로 하지 않는다는 점에서 동일한 재화라도 저렴하게 공급할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 바로 이런 점에서 협동조합섹터에 대한 정책적인 지원이 필요하다.

<표 2-1> 협동조합섹터와 정부섹터 · 기업섹터의 비교

구 분	협동조합섹터	기업섹터	정부섹터
설립동기와 성격	공동이익 · 복리추구	이윤추구 (영리우성주의)	복리 · 공정
경제메카니즘	협의메카니즘	시장메카니즘	계획메카니즘
생산시스템	구성원의 협의에 의한 적량 · 적정화	경쟁원리에 의한 극대화 · 효율화	관료통제에 의한 표준화 · 규격화
조직원리와 의사결정	참가 · 분권	경쟁 · 자유	관리 · 집권
소 유	공동소유	사적 · 법인소유	국가적 · 사회적 소유
경제 · 경영주체	협동조합 · 공동사업체	사기업	정부 · 지자체 및 국영기업
기본적 가치관	우애 · 협동	개인적 자유 (능력주의)	사회적 평등 · 분배

5. 협동조합 섹터의 과제

자본주의가 더욱 고도화되고 경쟁이 치열해질수록 ‘협동의 원리와 공생의 이념’을 지닌 협동조합섹터의 중요성은 더욱 커지게 될 것이다. UN도 ‘지속 가능한 사회의 건설’을 담당하는 경제주체로서 협동조합의 중요성을 인정하고 있다. UN은 1996년 12월에 열린 총회에서 「협동조합의 진흥을 촉진하기 위한 우호적인 환경조성을 위한 지침」 마련을 결의하였으며, 협동조합이 정부와 동반자적 관계를 유지하면서 건전하게 발전할 수 있도록 각국 정부가 협동조합에 대해 법적·행정적으로 적극 지원하도록 권고하고 있다.

1999년말 현재 조합원수가 1954만명에 이르는 우리 나라 협동조합들은 짧은 역사 속에서도 국가경제와 사회발전에 크게 기여해 왔으며, 국민경제에서 차지하는 비중 또한 크다. 그러나 협동조합이 그 동안 거둔 성과와 현재의 위상에 걸 맞는 평가를 제대로 받지 못하고 있다.

우리 나라 협동조합섹터의 역할과 위상에 대한 정당한 평가를 받기 위해서는 먼저 협동조합 스스로 조합원의 실익 제고를 최대의 가치로 삼고, 협동조합 이념과 원칙에 충실한 운영을 해야 한다. 또한 지역사회 발전의 견인차로서 역할을 수행할 수 있도록 「협동조합간 협동」과 시민단체 및 지방자치단체 등과의 연대를 강화해야 한다. 이러한 노력을 경주할 때 21세기 더불어사는 공동체 사회를 구현하는 구심체로서 협동조합섹터의 중요성과 존재가치에 대한 정당한 평가를 얻을 수 있을 것이다.

제6절 협동조합과 주식회사

협동조합은 사업을 경영하여 이익을 실현하는 경제조직으로 외형상 주식회사와 유사하다. 두 조직 모두 출자를 통해 자본을 조성하여 사업을 영위하고, 지배구조로서 총회, 이사회, 감사, 경영자 등의 기관을 구성하고 있다.

그러나 협동조합은 이용자인 조합원이 소유자(user-owner)이며, 조직을 통제(user-control)하고, 실비주의에 입각하여 조합원의 이용이익(user-benefit)을 목적으로 사업을 운영한다는 점에서 주식회사와 차이가 있다. 이로 인해 협동조합은 사업목적, 소유구조, 자본조달 및 배당, 기업통제 등의 측면에서 주식회사와 큰 차이를 보이고 있다.

1. 운영 목적

조합원은 경제적 이익을 목적으로 협동조합 사업에 참여하기 때문에 협동조합은 기본적으로 조합원의 경제적 이익실현을 운영 목적으로 하는 사업체(business organization)라 하겠다. 물론 협동조합이 조합원의 이익을 위해 비경제적 목적을 추구하는 경우도 많다. 그러나 협동조합이 경제적 목적을 만족스럽게 달성하지 못하면, 궁극적으로 비경제적 목적도 달성할 수 없다는 것을 이해해야 한다. 왜냐하면, 일정한 경제적 필요를 확보하지 못한 협동조합은 청산하거나 재조직화해야 하기 때문이다.

조합원들은 항상 한가지 이상의 경제적 목적을 가지고 협동조합을 만든다. 예로 지역의 조합원들은 농산물을 판매하거나 영농자재를 구매하기 위해 서로 협동하는 등 경제적 통합을 위한 그룹활동을 조직해 왔다. 이렇게 조합원들이 협동조합을 조직하는 이유는 ①시장에서 공정한 가격수취(시장실패의 보완), ②규모의 경제에 의한 비용절감, ③새로운 판매, 구매, 서비스 등의 제공, ④위험의 공동계산, ⑤새로운 부가가치 창출, ⑥시장지배력 강화 등이다. 결국 협동조합은 조합원이 사업이용을 통해 최대의 이익을 얻도록 사업을 운영하게 된다.

반면, 주식회사의 주주들은 사업을 이용하기 위해 참여하는 것이 아니라, 투자이익을 얻고자 참여한다. 따라서 주식회사는 주주들의 투자수익을 극대화하는 것이 조직의 운영 목적이 된다.

2. 조합원과 투자자

조합원은 이사를 선출하고, 주요 정책사항에 대해 투표하는 등 협동조합을 통제한다. 또한 조합원들은 일정한 자격요건을 갖추어야 하는데, 예로 지역농협 조합원은 해당 지역에 사는 농업인으로 구성되며, 출자를 해야 한다. 나아가 조합원들은 농산물을 판매하거나, 자재를 구매하는 협동조합의 이용자이다. 조합원의 이러한 특징은 투자자인 주식회사의 주주와 다르다.

주식회사에서도 이용자 또는 고객이 중요하지만, 이들에게는 기업에 대한 통제권이 주어지지 않고 있다. 이들은 단지 물건을 사고 파는 시장에서만 영향력을 행사할 수 있다. 또한 주식회사의 이용자와 투자자가 되는데는 아무런 제약이 없다. 반면, 협동조합은 이용자인 조합원에 의해 통제되며, 순수익도 이용고에 따라 배당된다. 따라서 조합원은 투자뿐만 아니라 조합의 사업을 이용하는 사람이다. 이는 직원이나 외부인이 출자를 하더라도 조합원 자격을 얻지 못하는 이유이기도 하다.

3. 소유권과 통제

소유권과 통제는 서로 밀접히 관련되어 있는 사업의 주요 결정요인이다. 소유권은 지분투자자에 의해 결정되며, 통제는 투표권으로 표현된다. 그러나 통제도 최소한의 소유권을 가지고 있어야 획득할 수 있다.

소유권은 지분에 의해 결정되는데, 지분은 주로 ①얼마나 많은 자본이 필요한가, ②투자자본을 누구로부터 어떻게 확보할 것인가, ③자본을 누구로부터 어떻게 상환하고 재확보할 것인가 등에 의해 결정된다. 이런 결정을 할 때 협동조합은 주식회사가 이용할 수 없는 많은 대안을 가지고 있다. 협동조합은 개인의 투자자본인 “개별 지분”을 ①조합원의 직접 출자, ②순수익에 대한 배당의 내부유보, ③목적출자 등에 의해 확보할 수 있다. 반면, 주식발행과 같이 주식회사에서 일반적인 방법을 이용하는데 많은 제약이 있다. 협동조합은 개인의 기업지배를 방지하기 위해 출자한도를 정하거나, 지분을 상환하는 정책을 활용하고 있다. 그러나 주식회사는 협동조합과 달리 개인의 소유를 제한하지 않고 있으며, 개인간 지분거래가 가능한 2차 시장이 발달되어 있다. 따라서 협동조합은 개인간 소유권 이전이 불가능한 반면, 주식회사는 소유권 이전이 가능하다. 또한 협동조합은 주식회사와 달리 일정기간이 지나면, 개별지분을 조합원에게 상환할 책임이 있으며, 이는 이사회에서 결정

한다.

조합원이 협동조합을 통제하는 가장 기본적인 방법은 선거를 통해 이사를 선출하며, 기본적인 사업정책을 찬반 투표로 결정한다. 또한 경영에 대한 통제는 정관이나 규약의 승인을 통해 이루어진다. 대부분의 협동조합에서는 소수에 의한 기업지배를 방지하기 위해 출자금액의 다소에 관계없이 1인1표를 원칙으로 하고 있다. 반면, 주식회사는 소유지분의 다소에 따라 투표권이 달라져 소수에 의한 기업지배가 가능하다. 결국 협동조합의 조합원은 협동조합을 소유하기 위해서가 아니라, 협동조합의 사업을 이용하기 위해 조합원이 된다.

4. 수익 및 배당

주식회사가 투자자의 투자수익을 위해 이윤을 극대화하는 것이 사업의 목적인다면, 협동조합은 실비주의 원칙에 입각해 이윤을 최소화하는 것이 바람직하다. 그러나 사업전에 비용을 계산하기가 쉽지 않으며, 비조합원을 대상으로 한 사업에서 이익이 발생하게 된다. 따라서 협동조합은 조합원 이용자에게는 실비주의 원칙에 입각해 이용고 배당을 실시하고, 비조합원 사업이익은 향후의 사업위험이나 채투자를 위해 적립하는 것이 일반적이다.

출자배당의 경우 주식회사는 투자에 비례하여 제한 없이 실시하고 있으나, 협동조합은 투자수익보다는 이용을 목적으로 출자하는 사업체이기 때문에 최소배당의 원칙을 따르고 있다. 이는 법령에 의해 제한을 두는 경우가 많은데, 우리 나라의 경우 10%, 미국의 경우 8%로 제한하고 있다.

수익의 내부유보에 의한 공동지분의 경우 주식회사는 매우 일반적이고, 광범위하게 허용되고 있다. 특히 수익을 내부유보와 배당으로 나누는 기준도 경영의 필요에 따라 다양한 방법으로 결정하고 있다. 반면, 협동조합은 주식회사보다 수익이 상대적으로 적게 발생되기 때문에 내부유보에 의한 공동지분의 비중이 상대적으로 적으며, 비조합원에 대한 사업수익에 한정되어 있다. 따라서 협동조합은 자본의 내부유보가 필요시 조합원의 배당에 대한 내부유보를 결정하게 되는데 이는 개별지분에 해당된다.

<표 2-2>

협동조합과 주식회사의 차이점

구 분		주식회사	협동조합
통제 (control)	투표권	• 일반주주 : 투자자	• 조합원 : 투자자이며 이용자
	자격	• 주식소유자	• 조합원 자격기준 • 가입자유
	투표권	• 주식수에 비례 • 소수의 기업지배	• 1인1표의 민주적 관리 • 다수의 공평한 기업지배
	경영	• 주주에 의해 선출된 이사회 • 이사회가 선발한 최고경영자	• 조합원에 의해 선출된 이사회 • 이사회가 선발한 최고경영자
소유권 (owner-ship)	소유자	• 주주 • 개인의 소유제한이 없음	• 조합원 • 조합원의 개인소유 제한
	최소의 소유자격	• 자격제한 없음	• 자격제한 : 가입비, 최소출자, 이용고에 비례한 출자 등
	소유권 이전	• 지분거래 가능 (2차시장)	• 극히 제한적임 (2차시장이 없음)
	출자상환	• 상환책임 없음	• 상환책임 있음
수익 및 배당	발생	• 주주에 대한 투자수익 제공	• 이용고배당 (실비주의)
	출자배당	• 투자에 비례하여 실시 • 제한 없음	• 법적 제한 (최소배당) • 일부 미 실시
	이용고 배당	• 거의 없음	• 협동조합의 독특한 특성 • 법적 규정, 매우 일반적임
	공동지분	• 매우 광범위하게 허용 • 수익을 공동지분과 배당 으로 분할	• 제한적 허용 (비조합원 사업수익) • 상대적으로 적음

제3장 협동조합의 조직과 운영

제1절 협동조합 조직의 구성요소

1. 조합원

가. 조합원의 성격

자본결합체인 주식회사와는 달리 협동조합은 경제적 약자들로 구성된 인적 결합체이다. 따라서 조합원이 없는 협동조합은 존재할 수 없으며 조합원은 협동조합을 구성하는 가장 중요한 요소가 된다. 주식회사의 주주는 일반적으로 자본의 일부를 출자하는 데 그칠 뿐 운영에는 참여할 기회가 없으며, 또한 자기가 투자한 기업을 이용할 의무도 없다. 이와는 달리 협동조합의 조합원은 협동조합의 주체로서 협동조합의 소유자인 동시에 이용자이며, 운영자가 된다. 이는 협동조합이 주식회사 등 다른 조직과 확연히 구분되는 중요한 특성이다.

그러나 조합원은 독자적으로 자기의 경제활동을 전개하며 협동조합에 가입한다. 그리고 협동조합도 조합원이 개별적으로 경제활동을 하는 것보다 공동으로 하는 것이 유리한 부문에 대해 독자적으로 사업활동을 전개한다. 이렇게 조합원은 개별 경제활동 중 협동조합을 통하여 자금조달, 생산자재구매, 농산물판매 등 자본주의 경제에서 침해받기 쉬운 부문에서 경제적·사회적 불이익을 방어하고 이를 극복해 나가는 것이다.

나. 조합원의 권리와 의무

조합원은 협동조합의 구성원으로서 협동조합에 대해 권리와 의무를 가진다.

조합원의 권리를 권리행사의 목적을 기준으로 대별하면 공익권과 자익권으로 나눌 수 있다. 공익권은 조합원이 자신들의 공동이익과 조합발전을 도모하기 위해 조합운영에 참여하는 권리를 말하는데, 여기에는 ①총회에서의 의결권, ②임원의 선거권·피선거권 ③총회소집 청구권, ④임원해임 요구권,

⑤서류열람 청구권, ⑥검사 청구권 등이 있다. 자익권은 조합원이 조합으로부터 받을 이익을 내용으로 하는 권리로 ①조합사업 및 시설 이용권, ②잉여금 배당 청구권, ③지분상환 청구권 등이 있다.

반면에 조합원은 조합에 대해 다음과 같은 의무를 가진다. 여기에는 ①출자금 납입 의무, ②경비 부담 의무, ③과태금 납부 의무, ④손실액 부담 의무, ⑤사업 및 시설이용 의무 등이 있다.

다. 조합원의 참여

협동조합에 있어 조합원의 참여는 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 이는 단순히 협동조합에 가입하고, 총회나 각종 회합에 참가하는 것만을 뜻하는 것이 아니라 가입과 동시에 조합운영에 적극적으로 참여하고 각종 사업과 시설 및 서비스를 적극 이용해야 한다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 수면(睡眠)조합원이 있다는 것은 조합원의 참여가 제대로 지켜지지 못하고 있다는 증거이다.

또한 조합원 가운데는 운영에만 참가하고 사업은 이용하지 않는다든지, 총회에는 출석해도 토의에는 참여하지 않는다든지, 대출은 받아도 생산물은 계통출하하지 않는 이른바 기회주의적인 조합원도 없지 않다. 조합원과 조합간에 이와 같은 관계가 고착화될 경우, 조합원은 상인과의 거래가 조금만 유리하면 협동조합을 외면하고 상인과 거래를 하다가도 상황이 불리해지면 협동조합이 보호우산의 역할을 담당해 주기를 요구하고 기대하게 되는 등 결국에는 협동조합의 소유자라기보다는 고객의 입장에서 행동하는 현상이 나타나게 된다.

그러므로 협동조합은 이러한 조합원을 활성화 조합원으로 유도하기 위한 제도적 뒷받침과 노력을 기울여야 한다. 이를 위해서는 강제적 수단이나 방법을 사용해서는 안되며, 다른 기업보다 더 나은 경제적 편익을 제공하고 교육을 강화하는 등의 노력을 기울여야 한다. 이것이 이른바 조합원 관계(Membership Relation)의 유지·증진이다. 조합원 경제와 조합의 사업 및 경영에 관련된 각종 정보를 정확하고 신속하게 제공해 주어야 한다는 것도 조합원의 참여에 있어 필수 요건이다.

조합원의 내 조합의식의 함양 및 강화는 협동조합 경영이 지니고 있는 취약성을 어느 정도 완화할 수 있으며, 또 일반 사기업과의 경쟁에서 협동조합의 자위력과 대항력을 발휘할 수 있는 기반이 된다. 협동조합을 인적단체라고 하는 까닭은 자본에 우선하여 인간을 존중한다는 일면도 있지만, 경제적

경쟁관계에서 경험하게 되는 불리함을 인적 조직의 힘으로 극복한다는 데에도 그 이유가 있다.

2. 총회

조합원은 총회를 통해 자신의 이해를 경영에 반영할 수 있다. 나아가 협동조합의 경영이 조합원을 위해 수행되었는지 평가하고, 조합장과 이사회를 비롯한 협동조합 경영진에 대한 운영 책임을 물을 수 있다.

총회는 상설기관이 아니라 총회 회기 중에만 기능이 부여되는 일시적·반복적 기관이며, 최고의결기관으로 필수기관이다. 따라서 총회는 정관에 의해서도 이를 폐지할 수 없으며, 법령에 반하지 않는 한 모든 사항을 의결할 수 있다. 조합원 총회에서 하는 일은 각국의 협동조합이 대동소이하다. 조합원 총회의 의결사항은 정관변경, 해산·합병 또는 분할, 임원의 선출·해임, 사업계획의 수립, 수지예산의 편성, 결산승인 등이 있다.

그런데 조합원수가 많고 구역이 광범위할 경우에 전체 조합원이 총회에 참여함에 따르는 번잡과 비능률을 피하고 효율적인 의사결정을 기하기 위하여 총회에 대신하는 총대회 또는 대의원회를 두기도 한다. 이때 총대회 또는 대의원회는 총회와 같은 기능을 한다. 우리 나라 농협은 조합원이 200인을 초과할 경우에는 총회에 갈음할 대의원회를 운영하고 있다.

협동조합의 규모 확대로 대부분의 협동조합이 총회 대신 대의원회를 운영하면서부터 일부 조합원들만이 직접 민주적 조직운영에 참여할 수 있게 되었다. 이에 따라 최근 협동조합은 직접 조합운영에 참여하지 못하는 대다수 조합원의 참여의식을 높이기 위해 다양한 방안을 도입·운영하고 있다. 조합원 간담회, 지역단위 모임, 연구 모임 등의 각종 모임을 주선하기도 하고 야간토론, 교양 및 여가활동의 장 등을 마련하기도 한다. 이밖에도 조합원잡지, 조합회보, 요약 사업보고서 등을 통해 정기적으로 조합운영의 정보를 제공하여 조합사업에 관심을 갖도록 유도하고 있다.

3. 이사회

협동조합의 대표적인 집행기관으로는 이사회가 있다. 이사회는 법인인 조합의 업무집행에 관한 의사를 결정하는 기관으로서 조합장이나 상임이사와

같은 경영자의 업무집행에 앞서 심도 있는 토의를 행함으로써 업무처리에 신중을 기하고 경영자의 독단과 전횡을 방지하여 민주적으로 조합을 운영하기 위해 설치된 기관이다. 이와 같이 이사회는 총회가 의결한 사항을 집행하기 위한 사항을 의결하는 기관일 뿐만 아니라 협동조합의 중요한 경영방침의 결정 또는 집행부의 업무운영에 대한 견제 및 감시기능을 동시에 수행한다. 이사회는 업무집행을 감시하기 위하여 조합의 중요업무에 대하여 조합장 또는 관계직원에게 보고를 요구할 수도 있다.

이사는 통상 조합원 중에서 선임되며 협동조합과 이사와의 관계는 위임에 관한 규정을 따른다. 이사는 위임계약에 의한 수임자로서 위임의 본래 취지에 따라 선량한 관리자로서의 주의의무를 갖고 위임사무를 수행해야 함은 물론 법령, 정관, 규정, 규약 등을 준수하여 조합을 위하여 충실하게 그 직무를 수행해야 할 의무를 진다. 일반적으로 이사는 협동조합의 운영 방향에 관한 정책결정(policy decision)을 하며, 경영자는 이러한 방향에 따라 경영에 대한 의사결정(management decision)을 한다. 이사회는 조합원으로부터 권한을 위임받은 기관이므로 이사 개인의 관심사항이나 그들이 대표하는 사람들의 이익을 대변해서는 안된다.

이사회는 활동계획은 이사회에 의해 정기적으로 계획되어야 한다. 이사회의 연간 정기 활동계획이 없을 경우에는 이사회 운영이 의장이나 최고경영자에 의해 일방적으로 끌려 다니게 됨으로써 이사회는 사전검토 등의 적극적인 활동보다는 수동적인 활동에 치우치게 되며, 발생한 문제 해결에만 급급하게 될 것이다. 정기 이사회의 의제로는 ①회원자격-가입신청-등록, ②예산집행 결과 및 성과, ③재정 및 현금보유 현황 등이며, 이사회의 정기 활동계획으로는 ①협동조합의 목표 및 조합원 혜택 재검토, ②전략적 계획 수정, ③연간예산 수립, ④내부정책 재검토, ⑤최고경영자의 업적 검토, ⑥이사회 활동 결과 재검토, ⑦사업현장 방문 및 평가, ⑧인적자원 개발 검토 등이 포함된다.

이사회는 서로 다른 조합원 집단이나 이해관계자 집단을 대표하는 개인들의 집합체가 아니다. 이사회는 전체 조합원의 최대이익을 위해 행동할 의무가 있으며, 동시에 협동조합에 관련된 다른 이해관계자에 대해서도 적절히 고려해야 한다. 따라서 이사회도 하나의 협동조합의 기관으로서 책임과 권한이 주어진다(<표 3-1>).

이사회가 조합원들로 구성되어 조합원의 이해를 대변하는 대표적인 기관이긴 하지만, 이사들 역시 일반 조합원에서 선출되기 때문에 농장 경영을 뛰어 넘는 큰 사업조직의 경영에 대한 경험이 거의 없다는 한계가 있다. 따라

서 협동조합은 이사들이 의사결정 및 경영감독에 대한 정보를 정기적으로 확보할 수 있는 조직체계를 갖추어야 하며, 신임 이사들을 중심으로 이사 역할에 필요한 교육이나 사전지식을 제공할 수 있어야 한다.

또한 이사회가 대농이나 지역 유지 등 특정 그룹의 조합원으로 구성될 경우 전체 조합원의 입장이 왜곡될 우려가 있으므로 이사회는 소위 다양한 조합원 그룹 또는 다양한 출신들로 구성되어야 한다. 이러한 대안으로 품목별, 그룹별 이사할당제, 사외이사제 등이 거론되고 있다.

한편 협동조합의 업무내용과 기능이 복잡해지고 전문화됨에 따라 협동조합은 외부의 전문경영인을 이사회 구성원으로 임용하는 경향이 늘어나고 있다. 전문경영인은 대개 유급 상근이사로 임용되는데, 이러한 전문경영인은 비조합원이기 때문에 외부인에 의한 조합운영의 지배를 우려하여 이사 정수 중 일정 인원 또는 일정 비율 이내에서 제한적으로 운용하는 것이 일반적이다.

<표 3-1>

이사회 권한과 책임

권 한	책 임
①협동조합 규정개정과 관련한 권고 ②잉여금배당, 출자 등 조합원의 승인이 필요한 사항 권고 ③조합원 가입, 교육 등 조합원 관련 정책사항 결정 ④감사에 의해 요청된 사항 실행 ⑤장기전략 및 계획의 검토와 승인 ⑥합병, 이전 등 타 협동조합과 관련 사항 제안 ⑦연간 예산 운영의 수립과 통제 ⑧자본적 지출에 대한 주요 항목 승인 ⑨신규사업 진입 및 기존사업 처분 ⑩주요 집행임원의 선출과 해임 ⑪운영 통제체계의 승인과 감시 ⑫구입, 대여, 처분 등 모든 재산과 토지 거래에 관한 사항 의결 등	①협동조합의 전략적 목표 설정 ②전략을 수행하기 위한 리더십의 발휘 ③사업경영전반에 대한 감독 ④이사로서 조합원들에 대한 경영 현황 보고 등

우리 나라 농협의 경우에는 정관이 정하는 바에 의거해 이사회 구성원 중 2인 이내의 학식과 경험이 있는 원외 인사를 상임이사로 둘 수 있도록 하고 있으며, 일본의 경우에는 5인 이상인 이사 정수 중 3분의 1을 비조합원인 전문경영인 출신 이사로 임용할 수 있도록 하고 있다. 또한 영국, 독일, 스웨덴 등 유럽의 경우에는 직원들에 의해 선출된 직원대표 이사가 근로자 참여법 또는 자체적인 합의에 따라 경영에 참가하기도 한다. 독일의 도르트문트 카셀 협동조합의 경우 50% 범위내에서 직원대표 이사를 두고 있다.

4. 경영자

협동조합의 경영자는 총회나 이사회에서 결정된 사항을 경영에서 실현할 책임이 있으며, 이를 토대로 경영에 대한 의사결정 권한도 가지고 있다. 협동조합은 경영에서 조합원의 이해를 반영하고 경영효율성을 제고해야 하기 때문에 경영진을 구성하는 방식이 매우 복잡하고 다양한 경향을 보이고 있다. 하지만, 여기서는 경영자를 조합장이나 상임이사와 같은 최고경영자에 한정하여 논하기로 하겠다.

협동조합 경영의 성과는 경영자가 얼마나 올바르게 헌신적인 경영을 했는가에 달려있다. 경영자 역시 자연인으로서 개인의 이해와 이익에 따라 조직을 운영할 뿐만 아니라 권한이 집중될 우려가 있으며, 조합원의 참여와 이해가 부족하여 총회나 이사회가 형식화 될수록 이러한 우려는 더욱 커진다.

협동조합의 경영자는 조합원의 대표인 조합장이 담당하거나 상임이사와 같은 전문경영인을 이사회에서 임명하기도 한다. 나아가 이사들이 직접 경영진에 참여하기도 하고, 전문 직원들로 구성된 경영진을 구성하고 이의 결정을 인준하는 형식을 취하기도 한다.

조합장은 조합의 목적범위 안에서 조합의 모든 업무에 대하여 조합을 대표하는 권한을 가진다. 따라서 조합장이 조합을 위해서 행한 행위는 모두 조합의 행위로 인정되고 그 효과는 조합에 발생하게 되며 조합장에 대하여 행한 의사표시는 조합에 대하여 그 효력이 미친다. 또한 조합장은 이사회가 의결하는 바에 따라 조합의 업무를 집행한다. 조합의 대표기관인 조합장이 그 직무에 관하여 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 끼치는 경우 협동조합은 불법행위의 책임을 진다.

이사회의 의장인 조합장이 협동조합의 최고 경영자가 되면, 조합원의 이해가 경영에 반영되기 쉽고, 조합의 경영정보가 이사회에 잘 전달될 수 있는

장점이 있는 반면, 권한이 조합장으로 집중될 우려가 높다. 이 경우 협동조합의 운영은 조합장의 신념과 능력에 의존해야 하는데 경영에 대한 경험이 많지 않는 조합원 중에서 이러한 조합장을 선출하기가 쉽지 않다. 특히 조합장의 경우 일반기업에 비해 보수도 높지 않고, 경영전문성은 대체로 약한 반면, 지역의 대표로 명예를 중시하고 정치적 영향력이 강한 것이 특징이다. 따라서 에드가 파넬⁹⁾은 “이사회 의장과 최고경영자가 실질적으로 완전하게 구분되고 분리되어야 한다”고 강조한다. 이는 이사회 의장은 조합원의 이해가 조합경영에 반영되는지의 감시 역할에 충실하고, 최고경영자는 조합경영의 성과제고에 충실해야 함을 의미한다. 이러한 경영과 소유의 명확한 분리 체계는 이사회의 역할이 분명하고 활동이 활발할 때 의의가 크며, 이사회의 통제하에서 최고경영자의 경영이 이루어짐을 의미한다.

경영자는 조합의 기관을 담당하는 개인으로서 조합 또는 제3자에 대하여 법률상의 책임을 부담한다. 경영자의 책임문제에 있어 일본은 우리 나라보다 무거운 책임을 지우고 있다. 우리 나라 농협의 경영자는 고의 또는 중대한 과실이 있을 경우에 조합에 대해 손해 배상의 책임을 지고 있으나, 일본의 경우에는 임무를 게을리 한 때 등 일반적인 과실에 대해서도 경영판단의 원칙에 의거 책임을 묻고 있다.

5. 감사기관

이사회는 협동조합의 자산을 보호해야 하는 주요 책임을 가지고 있으며, 실제로 이사들은 조합원을 대표하는 수탁자로서 신뢰받을 수 있는 행동을 해야 한다. 이러한 이사회의 역할을 뒷받침하기 위해 경영현황에 대한 정확한 정보제공이 필요하다. 또한 조합장, 이사, 경영자, 직원 등 협동조합 경영에 참여하는 사람들은 누구나 유혹을 받을 수 있기 때문에 업무상의 과실이나 비리 등에 대한 점검이 필요하며, 조직간의 적절한 견제와 통제가 필요하다. 이러한 이유로 협동조합은 감사기관을 두게 된다.

감사기관은 협동조합의 내부통제 제도로서 재산 상황과 업무집행 상황을 감사하게 되는 필치기관이며 상설기관으로 총회에서 선출한다. 감사는 감사권이외에 집행기관을 견제하는 기능을 가진다.

협동조합에 대한 통제와 감독기능은 내부감사제도뿐만 아니라 감사의 독

9) Edgar Parnel, 「Reinventing the Co-operative - enterprises for the 21st century」, Plunkett Foundation, 1995.

립성을 유지하기 위해 외부감사 제도를 통해 이루어지는 경우도 있다. 오스트리아와 독일의 협동조합의 경우에는 법률 또는 정관에 의거해 매년 외부 감사를 받도록 되어 있다. 외부감사기관에는 조합원총회에서 위임한 외부 전문감사기관이나 협동조합연합회 등이 있다. 일부 협동조합에서는 조합원 중에서 특별감사관을 지명하여 감사의 활동을 감독하고 조합의 사업활동과 의사결정이 조합원의 이익 증진에 기여하고 있는지를 평가하기도 한다.

우리 나라 농협의 경우 회원농협의 내부감사이외에도, 중앙회가 회원농협의 업무를 지도·감사할 수 있는 기구인 「감사위원회」를 두고 있다.

제2절 협동조합의 자본조달

협동조합의 자본조달은 단순히 경영이익을 중심으로 한 자금의 조달 및 배분에 한정되는 것이 아니라, 조합원이 소유자이고 이용자이며 이익을 배분하는 협동조합의 특성을 감안하여 운영되어야 한다. 이는 협동조합이 소수의 몇몇 조합원의 이익을 위해 운영되지 않도록 다수의 조합원으로부터 균형 있게 자금을 조달하고, 조합원에 대한 이익의 배분이 공평하게 이루어져야 함을 의미한다. 또한 자금의 조달이나 배분이 지나치게 협동조합의 경영만을 목적으로 해서는 안되며, 조합원의 경영여건을 적극적으로 반영해야 함을 의미한다.

1. 협동조합 자본의 특성

협동조합의 자본은 기본적으로 조합원이나 준조합원이 출자한 출자금이나 사업이익의 내부유보에 의해서 조달할 수 있다. 조합원은 미래에 예측되거나 과거에 얻었던 이익에 비례해 출자해야 할 책임이 있으며, 이러한 자본금의 유지에 조합원이 요구하는 사업 유지, 경영악화 대비, 협동조합 신용유지 등에 필요하다. 결국 조합원이나 준조합원의 출자, 배당금의 내부유보 등에 의한 자기자본은 위험자본(risk capital)으로 경제적 손실에 대비하는 것이며, 손실이 발생했을 때는 이를 충당하는데 이용되며, 조합원에게 반환되지 않는다. 협동조합의 투자자 또는 대출자는 이러한 자기자본의 평가를 통해 협동조합에 대한 투자의 안정성을 평가하게 된다. 따라서 자본이 충분하지 못한 협동조합은 외부로부터의 적당한 자금조달이 곤란해진다. 다행히 협동조합이사회에서는 매년 일정량의 자본보유량을 유지하기 위해 점검하며, 협동조합의 필요에 따라 보충, 유지, 할당을 결정하기 때문에 외부로부터의 자본조달에 대한 어려움은 거의 발생하지 않고 있다.

한편 협동조합에 대한 출자는 주식회사와 달리 ①출자에 관계없이 1인1표의 투표권이 주어지며, ②출자보다는 이용고에 비례해 배당하고, ③출자증권의 가격변동이 없으며, ④출자증권을 거래할 2차시장이 없다. 따라서 출자의 크기에 비례한 인센티브가 없어 출자를 증대하기가 매우 어렵다. 따라서 이사회가 출자증대를 계획할 때 조합원들의 반발에 직면하기가 쉽다.

결국 헌신적인 조합원이 더 많은 출자를 하게 되어 출자에 대한 무임승차

자(free riders) 문제가 발생한다. 많은 협동조합들은 이러한 문제를 해결하기 위해 고심해 왔으며, 이에 대한 해결방안으로 배당금의 내부유보(retained patronage refunds), 목적출자(per-unit capital retains), 공동지분(unallocated equity) 등을 이용하고 있다.

2. 출자금

가. 조합원의 직접출자

조합원의 출자금은 협동조합이 사업과 활동을 수행하기 위한 자금 중 가장 기본이 된다. 출자금은 조합원의 자격을 획득하는 조건이 될 뿐만 아니라 조합의 대외적 신용도를 나타내는 지표가 된다. 협동조합의 출자금이 주식회사의 자본금과 그 성격이 다른 이유는 투기 및 고율배당에 목적을 둔 것이 아니라 조합원의 요구실현을 위해 조합원 스스로가 각출한 것이기 때문이다. 협동조합의 출자금은 다음과 같은 몇 가지 특성을 지니고 있다.

첫째, 출자금은 1좌당 금액을 최소한의 금액으로 한다. 협동조합은 경제적 약자들로 구성되므로 조합원의 자격취득 요건이 되는 출자금의 1좌당 금액은 누구나 쉽게 낼 수 있는 수준으로 한다. 그것도 어려운 사람의 부담을 덜어주기 위해 분할 납입을 허용하는 협동조합도 있다. 출자 1좌당 금액을 정하는 기준은 그때 그때의 경제적 상황을 감안하여 결정되지만 가입자유가 보장되는 수준에서 결정되어야 한다. 로치데일 공정개혁자조합의 발기인들은 출자 1좌당 금액을 각출하는데 무려 1년이나 걸렸다고 한다. 우리 나라 농협의 경우, 1961년 설립 당시에는 조합원당 출자 1좌의 금액이 4,000환이었으며 납입방법도 수회로 나누어 불입하도록 하였다. 그 후 경제사정의 변화에 따라 출자 1좌당 금액은 1970년에 1,000원, 그리고 1995년에는 5,000원으로 변경되었다.

둘째, 조합원의 출자 최고한도를 제한한다. 협동조합은 일정한 자격을 갖춘 사람은 누구나 조합원이 될 수 있도록 문호를 개방하는 것을 원칙으로 하기 때문에 조합의 출자 총좌수를 제한하지 않으나 조합원 1인당 출자금의 최고 한도는 제한된다. 이는 특정 개인의 자본지배력을 막기 위한 것으로, 즉 특정인이 다액 출자로 조합을 직·간접적으로 지배하는 것을 방지하기 위한 것이다. 자본결합체의 대표적 사례인 주식회사의 경우 주주 1인의 출자금액에 제한을 두지 않고 있어 자본력이 있는 소수의 사람에 의해 지배되는

것과는 상이한 점이다. 우리 나라 농협은 설립 당시에는 조합원당 출자 최고 한도가 100좌를 초과할 수 없도록 하였으나, 농협의 사업규모가 커짐에 따라 1998년 9월 현재 10,000좌로 확대하여 조합원 1인당 5,000만원까지 출자할 수 있게 되었다.

셋째, 출자금에 대한 이자배당을 제한한다. 협동조합은 조합 자체의 수익보다 조합원의 경제적 이익 제고를 목표로 하고 있으며, 이러한 목표에 충실하게 실비로 사업을 한다면 잉여금은 발생하지 않을 것이다. 그러나 사업의 추진과정에서 원가계산상의 어려움이나 시가판매 등의 이유로 잉여금이 발생하게 되는데, 이 잉여금은 이용자인 조합원에게 귀속되는 것이 원칙이다.

그러나 출자금에 대한 보수를 전혀 지급하지 않는다면 출자금의 조달이나 조달된 출자금의 유지가 어렵게 되기 때문에 일반기업의 배당금 성격이 아닌 출자금에 대한 이자 성격으로 보수를 지급한다. 그런데 자본금에 대한 이자지급 수준은 시장이자율 또는 그보다 낮은 이자율을 적용하는 것이 일반적이다. 그 이유는 협동조합이 기업자본과 경쟁하기 위해서는 자본확대가 필요한데, 조합원들은 경제적 약자들로써 출자금을 늘리는 데에 한계가 있으므로 이자배당을 제한한 금액을 내부유보함으로써 경영기반을 구축하려는 것이다.

최근 독일, 프랑스, 이탈리아 등 유럽연합의 협동조합은 지금까지의 관행적인 조합원 출자제도에서 벗어나 새로운 자본금 조달 방안을 도입하고 있다. 협동조합의 자본조달 확대를 위한 이러한 새로운 제도는 앞으로 유럽연합 회원국의 모든 협동조합에 적용될 유럽연합의 협동조합법안에도 포함되어 있다. 이 중에서 조합원의 자발적인 출자를 촉진하기 위한 방안으로는 ① 개별조합원이 부담하는 부채를 지분과 분리, ②불입출자금에 대한 안정된 배당 허용, ③지분을 초과하는 출자금에 대한 환급 허용, ④조합원의 조합시설 및 사업이용에 따른 이용고 배당시 최소한의 회전출자 허용, ⑤조합원 자격 상실시 조합적립금 일부에 대한 상환 청구권 인정, ⑥조합원간의 지분거래 허용 등이 있다.

나. 목적 출자(per-unit capital retains)

다양한 조합원이 다양한 사업에 참여하는 협동조합의 경우 사업의 종류에 따라 투자조건이 달라진다. 이런 경우 같은 사업에 참여하는 조합원을 중심으로 출자를 유도할 필요가 있다. 또한 동일한 사업을 수행하는 협동조합이라도 새로운 시설투자 등에 필요한 자본을 확보하고자 할 때 지속적으로 출

자금을 적립할 필요가 있다. 이를 목적 출자¹⁰⁾라 한다.

이러한 목적 출자는 조합원이 협동조합 사업을 이용할 때마다 물량 또는 금액을 기준으로 일정액의 출자금을 납부하는 것이다. 예로 미국의 농산물 판매농협에서는 조합원이 농산물을 판매할 때마다 물량기준으로 일정액의 출자금을 공제하고 있다. 적립된 출자금이 목표액을 초과할 경우는 일정기간이 지난 출자지분에 대해서는 조합원에게 현금으로 상환한다. 캘리포니아, 플로리다의 청과물협동조합의 공동계산에서는 정산과정에 목적 출자금의 공제를 포함시키고 있다.

이러한 출자는 협동조합 사업의 순이익에 관계없이 사업량의 일정금액을 출자금으로 조성할 수 있어 순이익의 내부유보보다 더욱 안정적으로 자기자본을 확보할 수 있기 때문에 많은 협동조합들이 선호하고 있다.

그러나 조합원에게 돌아갈 현금을 미리 협동조합이 보유함으로써 조합원이 이용할 현금흐름에 문제가 생길 수 있으며, 판매농협에서 조합원들은 농산물 정산대금이 줄어들기 때문에 농산물 가격의 인하로 인식하기 쉬워 협동조합의 가격경쟁력이 없다고 생각할 수 있다. 특히 실비주의에 의한 사업운영이 용이한 구매·서비스농협에서는 목적출자를 조성할 만한 많은 자금이 필요하지 않고, 조합원들이 목적출자를 투자보다는 가격인상으로 인식하게 되어 잘 이용하지 않고 있다. 결국 이사회는 목적출자를 자본확보의 쉬운 수단으로 여길지 모르지만, 조합원은 협동조합이 조합원에게 지는 부채로 인식하기 쉬운 단점이 있다.

이러한 목적출자는 지나치게 많은 출자금을 조성하면 조합원에게 부담이 되기 때문에 이사회는 목적출자의 적정규모를 결정해야 한다. 따라서 적정규모를 설정할 때 이사회는 ①요구된 자본의 총량, ②자본 축적에 필요한 시간, ③자기자본 환원에 대한 예정된 비율, ④자본 환원과 관련된 조합원 이해, ⑤협동조합의 경쟁 환경 등을 고려해야 한다.

다. 외부 출자

최근 많은 협동조합들은 조합원에 의한 출자의 한계를 극복하여 대규모 투자로 부가가치를 높이는 시장지향적인 사업을 조직하기 위해 외부로부터

10) 적절한 용어선택이 어려워 본고는 특정 사업에 참여하는 조합원을 대상으로 특정사업에 필요한 시설투자와 운영자금을 목적으로 출자한다는 의미에서 ‘목적출자’란 용어를 사용했으나, 서구의 학자들은 출자금의 조성방법에 초점을 두어 사업의 이용량 또는 이용금액에 기초해 출자금을 조성한다는 의미로 ‘단위이용고당 자본보유(per-unit capital retains)’란 용어를 사용했음

의 출자를 유도하고 있다. 이러한 사례는 유럽의 협동조합기업(cooperative firms)이나 신세대협동조합(new generation cooperatives, NGC)¹¹⁾의 주요한 특징으로 나타나고 있다. 많은 유럽의 협동조합기업들은 주식을 거래하고 있으며, 미국의 신세대협동조합은 지역이나 기관투자자에게 무의결우선주를 발행하고 있다. 이러한 외부출자는 배당을 우선시하고 거래가 가능하다는 측면에서 주식과 비슷하지만, 조합원과 같은 투표권을 가질 수 없다는데서 큰 차이가 있다.

우리 나라 농협의 경우 아직 회원조합에 대해서는 외부출자가 허용되지 않고 있으며, 중앙회의 경우 정부나 직원에 의한 우선출자의 도입을 농협법에 명시하고 있다. 우선출자는 회원이외의 자를 대상으로 출자를 유도하고 잉여금배당에 있어서 우선적 지위를 부여하는 제도로 자기자본의 1/2을 초과할 수 없다.

3. 내부유보

가. 배당금의 내부유보(retained patronage refunds)

배당금의 내부유보는 협동조합이 순이익의 일부를 조합원별로 배당한 다음 다시 배당금을 협동조합이 보유하는 것으로, 조합원에게는 해당금액에 해당하는 출자증권이 제공된다. 이는 조합원이 협동조합의 배당금을 가지고 출자하는 새로운 방법으로 조합원의 부담이 적고, 협동조합의 자금조달이 용이하여 많이 활용되고 있는 제도이다.

이러한 방법은 목적출자를 추진하기 어려운 구매농협, 서비스농협에서 많이 활용되고 있으며, 협동조합의 사업을 이용하고 있는 비조합원의 경우 배당의 대가로 받는 출자증권이 쌓이게 되면 현금지출 없이 조합원이 될 수 있는 장점이 있다.

그러나 조합원들이 이러한 내부유보를 협동조합에 대한 투자보다는 협동조합이 자신에게 진 빚으로 생각하기 쉽기 때문에 협동조합 경영이 악화되어 유보금을 반환할 수 없을 경우 큰 문제가 발생할 수 있다. 따라서 내부유보를 실행하기 위해서는 먼저 내부유보금은 위험자본으로 이익을 받을 수도 있고 소실될 수 있음을 조합원들이 이해해야 한다. 한편 내부유보금은 너무 쉽게 얻어지는 자본이라 지출을 너무 쉽게 생각할 우려가 있기 때문에 일부

11) “제5장 제7절 미국의 농협운동” 참조

판매농협에서는 배당금의 내부유보와 출자의 균형 유지에 노력하고 있다.

우리 나라 회원농협의 경우 순이익 중 조합원에 대한 이용고 배당을 하지 않고 총회에서 정한 금액을 출자금으로 전환하고 있으며, 일정기간이 지나면 이사회 결정으로 조합원에게 지분을 상환하는 ‘회전출자’제도와 연계하여 활용하고 있다. 회전출자제도는 뒤의 ‘4.출자상환’에서 자세히 설명하고자 한다.

나. 공동자본 (unallocated equity)

공동자본은 비분할 자본이라고도 하며, 협동조합의 순이익이 조합원에게 지분별로 배당되지 않고 협동조합에 내부유보되는 것을 말한다. 이는 조합원의 사업이용과 무관한 이자나 지대수익으로부터 얻어진 이익으로 조합원에게 배당하기 어려운 성격의 수익이다. 이러한 이익은 주로 자산의 장부가격과 시장가격의 차이, 비조합원 사업 등에서 발생하고 있다.

우리 나라에서는 적립금이란 용어를 사용하고 있으며, 협동조합의 경영이 악화되거나 불가항력적인 사유로 인해서 조합에 손실이 발생할 경우에 대비하여 그 손실보전의 준비금을 마련하고 조합의 건전한 발전을 도모하기 위한 재정적 기초를 튼튼히 하는 한편 대외적 신용도를 확보하기 위하여 조합의 매회계연도 잉여금의 일부를 적립하는 것을 말한다. 적립금의 종류에는 법정적립금, 자본적립금, 법정이월금 및 임의적립금 등이 있다.

그러나 이러한 공동자본의 운영은 협동조합 운영에 있어 몇 가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 순수익을 공동자본으로 축적하면 실비주의 원칙에 위배될 뿐만 아니라, 개별 조합원의 소유권이 불명확해진다. 이로 인해 조합과 조합원의 연대가 약화되고, 조합원이 협동조합 자본에 대한 정확한 개념을 갖기 어려워지며, 협동조합에 대한 조합의 소유권 상실로 이어질 수 있다. 둘째, 조합원의 지분이 일정 비중을 차지해야 하는 요구를 받을 때 공동자본의 비중이 너무 커서 애로를 겪을 수 있다. 예로 미국의 경우 농민이 협동조합의 조합원이란 명분으로 정부의 농민지원 프로그램인 상품대부¹²⁾(commodity loan)를 받으려면, 대상 협동조합은 조합원의 지분이 전체의 50%를 초과해야 한다. 셋째, 공동자본이 증가하면서 경영진은 조합원의 통제로부터 더욱 독립적이다. 경영진은 배당과 경영이익 측면에서 조합원에 대한 책임감이 약화

12) 미국 농민은 정부가 주관하는 상품신용공사(commodity credit cooperation, CCC)로부터 생산되어질 농산물을 담보로 농업경영자금을 대부받을 수 있는데, 농산물 가격이 상승하면 농산물을 팔아서 대출금을 상환하고, 농산물가격이 하락하면 담보농산물로 상환할 수 있는 일종의 소득안정정책이다.

되며, 자기 지분을 적게 가지고 있는 조합원은 협동조합 경영에 관심이 멀어짐에 따라 경영자를 통제하지 않을 것이다. 넷째, 공동자본이 커질 경우 몇몇 조합원들은 신규 조합원의 참여로 공동재산의 소유권이 줄어드는 것을 우려하여 공동자본에 대한 몫을 챙기기 위해 청산을 주장할 우려가 있다. 다섯째, 협동조합을 청산할 경우 공동자본에 대한 동등한 배분이 거의 불가능하게 된다.

결국 순이익 중에서 얼마를 공동자본으로 적립할 것인가가 중요해지는데, 이는 사람에 따라 다르다. 라이파이젠은 출자금에 대해서 저율의 이자를 지불하고 남는 순이익은 전부 공동자본으로 적립할 것과 또한 조합원이 탈퇴하거나 조합이 해산할 때에도 이것을 조합원에게 분배하지 않고 협동조합의 홍보와 타 조합의 설립자금 또는 기타 공공사업에 사용할 것을 주장하였다. 붓세는 매회계연도 순이익의 20%를 적립하여 순수한 조합재산으로 하되 조합원의 탈퇴, 조합의 해산시에도 이것을 분배하지 않고 타 조합 또는 공공단체에 귀속시킬 것을 주장하였다. 라이파이젠과 붓세의 근본사상은 사유재산제도의 폐단을 우려한 나머지 협동조합의 적립금을 사회재산으로 하여 이상적인 협동조합 사회를 실현하는 데 있었다. 이밖에 지드는 순이익을 되도록 조합원에게 균등분배하고, 조합유지에 필요한 최소한의 적립을 주장하였다.

제3절 협동조합의 배당

협동조합이 조합원을 대상으로 하는 사업은 기본적으로 ‘실비주의 원칙’에 입각하여 수행되기 때문에 수익을 발생시키지 않는 것이 바람직하나, 예측 불가능한 사업 및 시장환경에 의해 수익이 발생한다. 특히 비조합원을 대상으로 한 사업을 수행할 경우에는 수익을 목적으로 사업을 수행하기도 한다. 이러한 수익은 협동조합의 자본을 조달하기 위해 공동지분으로 내부유보하거나 조합원에게 배당하는 형태로 분배된다. 수익이 협동조합의 자본으로 내부유보된 것에 대해서는 위에서 설명하였으며, 여기서는 조합원에 대한 배당에 대해서 설명하고자 한다.

협동조합의 존립목적은 사업을 통해 조합원에게 필요한 서비스와 편익을 제공하는데 있기 때문에 협동조합은 일반 영리기업과 달리 사업목적을 배당 자체에 두지 않는다. 협동조합이 배당자체를 중시하지 않더라도 사업을 통해 얻은 잉여금은 조합의 이용실적 내지 출자지분에 비례하여 조합원에게 배당한다.

1. 이용고 배당 (patronage refunds)

이용고 배당은 조합원의 사업이용으로부터 얻어진 사업 순이익(net income)을 사업의 이용량이나 이용금액의 비율로 조합원에게 배분하는 것을 말하며, 협동조합이 실비주의 원칙에 입각하여 사업을 수행하는 대표적인 사례이다.

이사회에서는 조합원별로 배당하기 위해 배당의 범위와 기준을 결정한다. 하나의 상품을 취급하는 협동조합은 하나의 상품에 배당의 범위를 정하면 된다. 반면, 다양한 조합원에게 다양한 서비스를 제공하는 협동조합은 실비주의 원칙을 정확히 반영하기 위해서 사업단위나 취급 상품별로 손익을 계산해야 하는 어려움이 있다. 따라서 조합원을 위해 농산물을 판매하고 영농자재도 구입하는 협동조합의 경우 두 가지 서비스를 분리하여 이용고 배당을 실시하게 된다. 그러나 많은 상품과 서비스를 취급할 경우 각 거래마다 실비주의에 입각하여 계산한다는 것이 매우 복잡하여 현실적이지 않다. 사실 협동조합의 수익은 총비용을 제외한 것으로부터 얻어지기 때문에 많은 협동조합은 서비스나 상품별로 구분하지 않고 배당을 실시하고 있다.

기본적으로 실비주의 입장에서 보면, 조합원에 대한 이용고 배당은 조합원

이 얻어야될 이익을 협동조합이 다시 되돌려 주는 것이므로 이용고 배당에 이용되는 사업수익은 협동조합의 세전에 공제된다. 또한 조합원의 경우에도 대부분의 국가에서 일정한도까지 소득세를 면제하고 있다.

미국의 경우 협동조합이 배당에 대해 소득세를 면제받으려면, ①배당액의 20% 이상을 현금으로 지급해야 하고, ②조합원의 사업이용에 의한 소득이어야 하며, ③협동조합에 이용고 배당에 대한 규정이 있어야 하며, ④특정기간 내에 이용고 배당에 대한 통지가 있어야 한다.

우리 나라의 경우 협동조합은 조합원의 이용사업에 대해 소득세가 면제되고 있으며, 1천만원 미만의 출자증권을 가지고 있는 조합원에 대해서는 이용고 배당과 출자 배당에 대해 소득세를 면제하고 있다.

2. 출자배당 (dividends on equity)

많은 협동조합은 사업 순이익을 이용고 배당뿐만 아니라 출자에 비례하여 출자자에게 배당하고 있는데, 이를 출자배당이라 한다. 협동조합의 출자배당은 배당의 상한선이 정해져 있다는 점을 제외하면, 주식회사가 주주에게 하는 배당과 큰 차이가 없다. 이러한 상한선은 우리 나라 농협의 경우 10%, 미국 농협의 경우 8%으로 정해져 있다. 출자배당도 이용고 배당과 같이 조합원의 현금흐름상 부담을 줄여 주기 위해 배당액을 현금으로 직접 지불하거나, 출자증서 형태로 지급한다. 한편 출자배당의 제한이 있고, 대부분의 협동조합에서는 자본확보를 위해 배당금을 현금으로 지급하는 방법을 고려하지 않고 있기 때문에 실제로 출자배당은 많은 협동조합의 수익배분에서 큰 비중을 차지하지 않고 있다¹³⁾.

출자배당을 강조하는 사람들이 있는데 이들의 주장을 크게 세 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 비조합원 사업에서 얻어지는 수익은 출자배당해야 한다. 비조합원 사업의 수익은 조합원의 사업이용에 의해서 얻어지는 것이 아니라 주식회사와 같이 조합원의 투자에 의해서 얻어진 것이다. 따라서 이러한 수익은 이용고가 아니라 출자에 기초하여 배당되어야 한다. 둘째, 일부 조합원들은 출자배당에 대해 많은 관심을 가지고 있다. 이들은 협동조합이 출자배당을 하지 않는다면, 협동조합에 출자할 가치가 없다고 말한다. 셋째, 일부 국가에서는 협동조합이 조합원에게 지분을 상환하기 전에 명시된 배당을 수행하도록 요구하고 있다. 이런 경우 이자를 포함하는 우선주에 대한 배당은

13) David W. Cobia, 「Cooperatives in Agriculture」, Prentice Hall, U.S.A, 1989.

협동조합이 가장 먼저 이행해야할 의무이다.

반면, 출자배당은 몇 가지 문제를 안고 있다. 만약 이사회가 조합원들의 요구 때문에 배당을 의무로 여긴다면, 배당은 이자를 포함하는 고정비용으로 된다. 이럴 경우 협동조합의 경영은 조합원의 이익을 위한 사업보다는 수익에 전념하게 되며, 배당으로 인하여 경영이 악화되는 현상이 발생하기도 한다. 한편 출자배당이 조합원의 사업 이용에 의한 수익으로 이루어진다면, 협동조합 사업의 '실비주의 원칙'을 손상시키게 된다.

이러한 이유로 출자배당을 제한하는 협동조합이 많은데, 협동조합 출자금에 대한 배당 제한이 협동조합의 자금조성에 미치는 영향에 대해서는 논란이 많다. 독일, 호주 등의 협동조합은 이를 자본조달의 저해요인으로 보고 이를 완화하려는 추세를 보이고 있으나, 일본의 협동조합은 배당제한 완화시 자본에 의해 협동조합의 본질이 훼손될 것을 우려하여 이를 부정적으로 보고 있다.

3. 배당금 지급방식

협동조합은 배당액을 현금으로 조합원에게 직접 지불하거나, 출자증서 형태로 지급한다. 현금으로 지급하는 경우 조합원의 현금흐름상의 애로를 줄일 수 있는 장점이 있고, 출자증서의 경우 협동조합이 배당금을 조합에 내부유보함으로써 더 많은 자본을 보유할 수 있다는 장점이 있다.

최근에 협동조합은 시장환경 변화에 따라 새로운 투자에 필요한 자본조달이 큰 문제로 대두되고 있다. 따라서 협동조합은 외부투자를 유치하기 위한 전략을 모색할 뿐만 아니라, 잉여금을 내부유보하기 위한 다양한 방법을 모색하고 있다. 이런 이유로 서구의 협동조합은 자기자본의 70~80%를 이용고배당의 내부유보로 조달하고 있으며, 우리 나라도 현금지급 비중이 크게 줄어들고, '전환출자'에 의한 출자증서로의 지급 비중이 증가하고 있는 경향이다. 1980년에 5%에 불과하던 전환출자 비중이 1998년에는 48%로 확대되어 오히려 현금지급 비중을 상회하고 있다.

제4절 협동조합의 조직 유형

1. 농업협동조합의 기능별 유형

가. 판매농협

판매농협은 조합원이 생산한 생산물을 수집하여 공동으로 판매함으로써 조합원에게 유리한 판매가 이루어지도록 돕는 것을 주목적으로 하는 농협이다. 본래 소생산자들이 개별적으로 생산한 생산물의 양은 소량인데다가 그들은 시장정보에 대한 지식이 부족하며 자금력도 적기 때문에 생산물의 유통과정에서 항상 불리한 위치에 놓이게 된다. 이러한 불리한 점을 극복하고 대량거래의 이익, 시장교섭력의 강화를 통한 유리한 수취가격의 실현, 금융상의 편의 등을 도모하기 위하여 조직되는 것이 판매농협이다.

판매농협은 조합원의 생산물을 판매하는 방법에 따라 여러 가지 종류로 나누어진다. 먼저 조합원의 개별적 판매를 인정하는가의 여부에 따라 ①임의적 공동판매 또는 부분적 공동판매를 하는 농협과 ②소위 강제적 공동판매 또는 전면적 공동판매를 하는 농협 등으로 분류한다. 다음에는 농협이 조합원의 생산물을 판매하는 내용에 따라 ①농협이 생산물을 매취하여 판매하는 농협, ②조합원의 위탁을 받아 판매하는 농협, ③생산물의 수수(授受)없이 단순히 중개만을 하는 농협, ④농산물의 부가가치를 높이기 위해 농산물을 가공하여 판매하는 농협 등으로 분류할 수 있다. 하지만, 대부분의 농협들은 위의 기능들을 중복적으로 수행하고 있다. 또한 위탁판매에는 조합원이 가격·판매시기 등에 대하여 일정한 조건을 붙이는 것(조건부 판매)과 가격 등 일체를 농협에 일임(무조건 판매)하는 것이 있다.

판매농협은 구매농협과 비교해 볼 때 일반적으로 그 발전이 뒤떨어졌다. 그 이유는 구매농협은 농자재 판매자간 경쟁을 통해 교섭력을 확보하기 쉬우나, 판매농협은 같은 농산물의 물리적 특성상 판매시기나 시장이 한정되어 있고, 농민간 또는 농협간 경쟁으로 거래교섭력을 갖기가 어렵기 때문이다.

나. 구매농협

구매농협은 조합원인 소생산자들이 그들의 생산활동에서 필요로 하는 물

자를 공동으로 구입함으로써 생산원가를 보다 낮추기 위해 조직하는 조합이다. 농업인 등 소생산자들이 개별적으로 필요한 물자를 구입하게 되면 도매상, 소매상 등의 유통조직이 개재되고 이들이 취하는 중간이윤으로 말미암아 구입가격은 비싸지게 마련이다. 또한 제품의 생산자들은 카르텔·트러스트 등의 자체 통제기구를 통해 상호간의 가격경쟁을 회피하면서 시장지배력을 강화하고 있다. 여기서 소생산자들이 거래교섭력을 강화하여 생산자 또는 판매자의 시장지배력에 대항하기 위해서는 협동조합이라는 단체적 힘을 통해 대량구매의 이점을 도모하는 것이 필요하게 된다.

구매농협도 소비조합과 같이 초기에는 보통 조합원이 필요로 하는 생산자재를 도매상으로부터 싼값으로 구입하나 후에는 직접 생산자로부터 구입하여 중간상인의 이윤을 배제하고 나아가서는 조합이 직접 그 물자의 생산까지 하는 방향으로 발전하게 된다.

구매농협은 조합원의 희망에 의하여 조합이 공동구입을 하는 임의적 구매농협과 조합원은 농협을 통해서만 구입할 수 있는 강제적 구매농협으로 분류할 수 있다. 그리고 농협이 ①먼저 물자를 구입하여 조합원에게 공급하는 농협, ②조합원의 위탁을 받아 구입하는 농협, ③물품의 수수는 하지 않고 단순히 중개만 하는 농협, ④조합원이 필요로 하는 농자재를 직접 생산하는 농협 등으로 분류할 수 있다. 구매농협은 이와 같이 여러 가지 형태로 분류되지만, 구매농협의 본질과 이상으로 미루어 볼 때 농협과 조합원과의 거래관계에 있어서 전속거래가 이루어져야 농협의 발전을 기할 수 있다.

농협의 발전과정을 역사적으로 보면 초창기에는 대부분 구매농협이 먼저 설립되었다. 이는 그만큼 공동판매보다는 공동구매가 더 용이하고 또한 생산에 있어서는 일차적으로 구매의 협동이 요청되었기 때문이다.

다. 서비스농협

서비스농협은 조합원이 공동으로 자금, 물자, 노동력 등을 제공하여 생산시설이나 이용설비를 갖추어 이용함으로써 생산비용을 절감하기 위해 조직하는 농협이다. 이때 설치 또는 구비하는 시설은 개인의 경제적 능력으로는 설비할 수 없는 것이거나 개인의 힘으로 구비할 수 있다 하더라도 개별사용보다는 공동으로 이용하는 것이 경제적 효율을 높일 수 있는 시설 등이다.

생산자 서비스농협이 이용시설로서 갖는 설비에는 토지·건물·기계기구·차량 등과 같은 물적 설비 이외에 기술자·의사 등의 인적 설비도 있고, 종축·우마(牛馬)와 같은 동물적 설비도 있다.

농업에서는 특히 서비스농협이 발전하였는데, 농협이 농기계, 저장시설 등을 보유하고 이를 조합원이 공동으로 이용하는 형태가 많았으며, 이런 농협들은 서구 선진국에서 널리 설립되었다.

라. 신용농협

신용농협은 경제적 약자인 농민들의 금융기관으로서 조합원들이 각자의 여유자금을 농협에 맡기고, 또한 자금을 필요로 하는 사람은 농협으로부터 대출을 받음으로써 조합원 서로간의 자금 과부족을 스스로의 힘으로 해결하기 위해 조직하는 농협이다. 한편 신용농협이 없는 지역의 농민들은 농민, 영세업자, 일반 서민 등을 조합원으로 하는 일반 신용조합을 이용하거나, 판매·구매농협이 신용사업을 겸영하기도 한다.

농민 등 경제적 약자들은 일반 금융기관으로부터 자금을 빌리고자 해도 쉽지 않을 뿐 아니라, 금융기관이 요구하는 담보물을 가지고 있지 못하기 때문에 금융기관으로부터 자금을 융통받을 수가 없다. 결국 그들은 필요한 자금의 융통을 고리대금업자에게 의존하지 않을 수 없는데 고리대자본은 그 폐해가 너무 크다. 신용농협은 농민들이 이러한 어려움을 극복하고 소요자금을 손쉽게 융통하기 위하여 조직된 농협이다.

신용조합은 19세기 중반에 독일에서 처음으로 설립되었는데, 라이파이젠은 1862년에 농업인을 위한 대부금고조합을 설립하였으며, 이것이 유명한 농촌 신용조합의 기원이다.

마. 종합농협

협동조합은 조합원의 경제활동 중 한가지 또는 여러 가지 기능을 위임받아 조합원을 대신하여 이를 수행함으로써 조합원의 경제활동을 지원하고 조합원에게 각종 편익과 서비스를 제공하는 것을 목적으로 한다. 따라서 농협은 농업인의 다양한 경제활동과 관련하여 사업기능을 어느 정도 포괄하느냐에 따라 크게 두가지 유형, 즉 한가지 사업기능을 전문적으로 수행하는 전문농협과 여러 가지 사업기능을 동시에 수행하는 종합농협으로 대별된다. 즉, 위에서 설명한 판매농협, 구매농협, 서비스농협, 신용농협을 전문농협이라 하며, 이러한 사업을 몇 가지 겸영하는 농협을 종합농협이라 한다.

한 나라의 농협이 전문농협의 형태를 취하느냐 아니면 종합농협의 형태를 채택하느냐 하는 것은 기본적으로 그 나라의 농업구조와 농업인의 사회·경

제적 위상에 따라 결정된다. 구미 선진자본주의 국가의 농협은 초창기부터 품목별·기능별로 농산물 판매 및 가공을 중심으로 한 전문농협 형태로 발전해 왔으며, 우리 나라를 비롯한 일본과 대만의 농협은 종합농협 체제를 채택하였다.

구미 선진국은 협동조합 운동 초기에 조합 구성원이 대규모 전업농 체제로서 기업적 농업을 경영하였으며, 이를 위해 동종 경영(동일 작목)을 중심으로 한 기능별·품목별 전문농협이 필요하였다. 그러나 한국·일본·대만 등은 농가의 영농규모가 1ha 내외의 소농·복합영농 체제로서 농업경영의 전업화가 이루어지지 않았고, 협동조합이 조합원의 영농 및 생활과 관련된 모든 분야를 종합적으로 지원함과 동시에 농촌개발을 주도해야 하였기 때문에 종합농협 체제로 발전하였다. 구미 선진국의 전문농협은 대부분 농업인의 자구노력을 바탕으로 자주적으로 설립되었으며, 농협과 조합원간의 강한 결속력을 바탕으로 시장교섭력을 증대시켜 왔다.

한편 종합농협은 우리 나라와 같은 영세소농 구조하에서 ①농가의 조합이용이 편리하고, ②농가의 경제력을 한 조합에 집중시킬 수 있으며, ③농가에 대한 사업지원의 효율성을 높일 수 있고, ④농협의 각 사업간의 유기적 연계가 가능하다는 장점을 지니고 있다.

반면 종합농협은 ①경영노력을 한 곳으로 집중시키기가 어려워 전문인력의 양성이 곤란하고, ②농가에 대한 전문적인 서비스를 제공하기 어려우며, ③사업이 보수적으로 추진되는 경향이 있고, ④채산이 맞지 않는 사업을 소홀히 하기 쉽다는 단점이 있다.

현재 농협을 둘러싼 환경을 보면 국제화·개방화·자율화의 진전에 따라 각종사업의 추진과정에서 기업과의 경쟁이 심화되고 있다. 그리고 지역에 따라 품목의 특화가 진행되면서 농업인의 욕구가 한층 다양해지고 있다. 이러한 환경 속에서 농협은 기존의 역할만으로는 경쟁에서 살아남기 어려울 뿐만 아니라, 농업인의 욕구를 충족시켜 주기 어렵다는 문제가 제기되고 있다. 이를 극복하기 위해 농협은 사업부문간 상호보완성을 강화하여 비용을 절감하는 동시에 각 사업부문별로 전문성을 높여 협동조합의 노동생산성과 시장교섭력을 제고시켜 나가는 것이 시급한 과제라 할 수 있다. 따라서 세계 각국의 농협들은 경영환경 변화에 대응하기 위해 생산에서 가공 및 판매까지 사업을 수직적으로 통합하거나 규모확대를 위해 합병을 추진하고 있으며, 일부 전문농협은 사업을 다각화하여 종합농협으로 전환하고 있다. 이러한 사례는 ‘제5장 세계의 농협운동’에서 자세히 살펴보기로 한다.

2. 연합조직과 자회사

가. 연합회(Federation)

(1) 필요성

협동조합은 본래 경제적 약자들이 개별적으로 경제활동을 하면 자본주의 사회에서 도저히 그 유지와 발전을 기할 수 없으므로 상부상조의 정신 아래 그 힘을 결합하여 경제활동을 행함으로써 그들의 생산경제와 가계의 향상·발전을 도모하려는 단체이다. 이러한 목적은 자본주의 초기에는 개별 협동조합의 단독적인 힘만으로도 어느 정도 달성될 수 있었다. 그러나 자본주의 경제가 고도로 발전해 감에 따라 개별 협동조합의 힘만으로는 규모화·전문화를 필요로 하는 사업을 조직하기가 어렵게 되었다. 아울러 농정, 교육, 홍보 등에서도 힘을 결집할 필요가 생겼다. 따라서 협동조합은 개별조합의 힘을 결합하여, 경제적 효율성을 달성하고 공동의 이해를 실현하기 위해 조합을 구성원으로 하는 대규모 조직인 연합회를 형성하게 된다.

(2) 기능

① 경제적 기능

이는 신용사업을 비롯한 구매, 판매, 이용, 가공, 공제사업 등 분야별 경제활동을 결집하여 전국 단위로 연합회를 만들고, 이를 중심으로 광역단위의 사업활동을 수행하는 것을 말한다. 연합회가 이러한 기능을 수행하는 이유는 ①지역간의 자금 과부족 조절, ②대량거래의 이익 획득, ③근대적 경영기술의 도입, ④독점자본에의 대항 내지 견제 등을 통해 조합원의 경제활동을 돕고, 그들의 경제적 이익을 극대화시키려는 데 있다. 연합회의 경제적 기능은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 전국적인 연합회를 기준으로 살펴보기로 한다.

첫째는 전국단위 연합회가 중앙금고를 설치하여 자금의 지역간 수급조절 기능을 수행하는 것이다. 자금수급 조절기능은 ①소속 단위농협의 여유자금을 예치금의 형태로 흡수하여 자금이 부족한 단위농협에 공급함으로써 전국적인 차원에서 자금의 수급을 조절하는 기능, ②일반금융계와 접촉함으로써 농협금융계와 일반금융계를 연결시키는 기능, ③각종 정책자금을 계통 단위

농협 및 조합원에게 중개하는 기능 등을 들 수 있다.

둘째는 전국단위 연합회가 전국단위의 경제사업을 수행하는 것이다. 이 기능은 구매, 판매, 이용, 가공 등의 경제사업을 결집하여 연합회를 만들고 전국 단위로 사업을 수행하는 것을 말한다. 이는 각 단위농협의 소규모 경제사업을 대구역 내지 전국 단위로 대규모화함으로써 경제활동의 유리한 점을 확보하기 위한 것이다. 특히 협동조합이 광역단위의 시장지배력을 확보하거나, 무역거래 또는 대규모의 생산시설을 갖추고자 할 경우 연합회가 더욱 필요하게 된다.

이 같은 연합회의 경제적 기능은 미국, 영국, 스웨덴, 독일, 일본 등 선진 국가에서는 사업기능별로 조직되고 있는 것이 일반적이나, 우리 나라 농협은 그 모든 기능이 한 연합조직에서 포괄적으로 수행되고 있다. 즉 우리 나라의 농협의 연합조직인 중앙회는 단위농협과 마찬가지로 여러 가지 사업을 수행하는 종합농협형태의 연합조직체인 것이다.

② 비경제적 기능

연합조직의 비경제적 기능은 내적 기능과 외적 기능의 두 가지가 있다. 내적 기능으로는 ①교육·홍보, ②조사·연구, ③지도사업, ④감사 등을 들 수 있다. 그리고 외적 기능으로는 ①농정활동, ②지방단위 및 전국 단위의 유관 기관과의 협력사업 내지 관계개선을 위한 활동, ③국제협동조합간 협력체제를 유지 등이 있다. 이러한 기능은 여러 농협이 공통의 이해를 가지고 있을 뿐만 아니라, 대표성이 있으며 비용도 절감할 수 있기 때문에 개별 단위농협 보다는 연합회가 수행하는 것이 효과적이다.

(3) 유형

① 지도형 연합회

지도형 연합회는 연합회의 기능 중에서 비경제적 기능만을 수행한다. 이런 유형의 연합회는 국가에 따라 다소 차이는 있지만, 일반적으로 각 사업부문별 연합회보다 상위에 위치하여 전국 단일의 최고지도기관으로 존립하면서 그 나라의 모든 협동조합을 대표하는 경우가 많다. 이러한 연합조직의 기능 중 특히 중요한 기능은 정부와 유기적 연결을 맺으면서 입법, 정책수립 과정에 조합원의 의사를 반영함으로써 협동조합 및 조합원에게 불이익이 돌아오지 않도록 농정활동을 전개하는 일이다.

이러한 형태의 연합조직으로는 미국의 농협전국협의회(CLUSA), 스웨덴의 농업자연맹(LRF), 일본의 전국농협중앙회(全中) 등을 들 수 있다.

② 사업형 연합회

이는 연합회의 기능 중에서 주로 경제적 기능을 수행하는 연합회로서 사업기능별 또는 업종(품목)별로 전문화되어 있다. 신용, 구매, 판매, 이용, 가공 등의 사업기능을 중심으로 결합한 연합회가 전자에 속하며, 낙농, 우유, 식육, 원예, 양잠, 화훼 등과 같이 업종을 중심으로 결합한 연합회가 후자에 속한다.

이러한 형태의 연합회는 개별 농협의 경제활동 능력을 전국단위로 결집하여 대량거래의 유리함을 추구하면서 경제적 효율과 능률을 극대화하는 데 그 목적을 두고 있다. 또 때로는 독점자본과 대항하기 위해 경제적 합리성을 철저히 추구하면서 필요한 경우에는 직접 생산공장을 운영하는 경우도 많다.

선진제국 특히 미국, 스웨덴, 독일, 프랑스, 일본 등의 나라에서는 이러한 유형의 연합회가 크게 발전하였다.

③ 종합형 연합회

이 형태의 연합회는 지도형 연합회와 사업형 연합회의 기능을 하나의 연합회 속에서 종합적으로 수행한다. 종합형 연합회는 조합원의 모든 경제활동을 지원할 수 있다는 장점이 있는 반면, 전문화의 추구가 어렵다는 단점이 있다. 우리 나라 농협중앙회가 바로 종합형 연합회의 기능을 갖고 있다.

연합회의 형태 중 어느 것이 바람직한가는 간단히 판단할 수 없다. 그것은 농협의 발생 배경과 그 나라의 경제·사회적 구조와 환경, 단위농협의 사업형태, 조합원 경제 등 제반사항을 고려하여 판단하여야 한다. 영국, 미국, 덴마크 등 선진국의 농협은 일찍이 상업농 체제하에서 품목별·사업별로 전문화되어 발달하면서 연합회도 사업과 지도기능이 분리된 이원(二元)적 연합조직 체제를 갖추었다. 아울러 이런 나라들은 대부분 농민의 이해관계를 조정하고 통합할 전국적인 농민조직이 존재하고 있다. 반면 우리 나라의 농협이 종합형 연합회를 갖추고 있는 이유는 첫째, 농협이 당초 정부 주도로 조직되어 농업·농촌개발 정책의 추진과정에서 농업자금의 공급, 영농지도, 농산물 판매 등 종합적인 기능을 수행하였기 때문에 이를 지원하는 연합회도 마찬가지로 종합형 연합회로 형성·발전되었다. 둘째, 가게와 경영이 미분리된

농가경제를 향상시키기 위해 단위농협이 다사업 겸영과 비경제적 기능을 동시에 수행하고 있는 상황에서 연합회도 단위농협에 대해 사업 및 지도 지원을 종합적으로 수행하는 것이 효율적이었기 때문이다. 셋째, 종합형 연합회가 아닌 지도형 또는 사업형 연합회의 분리(이원적 연합회체제)의 경우 지도형 연합회의 운영경비는 단위농협이 부담하는 분담금에 의해 충당되는데, 규모가 영세한 단위농협의 대부분은 부담능력이 미약한 실정이다. 따라서 연합회가 단위농협에 대한 지도기능을 수행하기 위해서는 자체 사업을 통해 운영비를 조달해야 하고, 이를 위해서는 종합형 연합회가 유지되어야 하기 때문이다.

나. 연합사업체(Marketing Agency-in-Common, MACs)

일반적으로 사업형 연합회는 가공사업이나 광역단위 시장활동 등 소규모 농협이 독자적으로 수행하기 어려운 사업을 수행하기 위해 회원농협이 자본을 공동투자하여 별도의 대규모 농협을 설립한 것이다. 이러한 연합회는 회원농협들이 협력하여 전문적이고 규모화된 새로운 판매·가공사업을 통해 새로운 시장에 진출하여 사기업과의 경쟁에 효율적으로 대처하기 위한 수단이다.

한편, 몇 개의 농협이 동종의 사업을 독자적으로 운영함에 따라 시장을 나누고 경쟁하는 사례가 있다. 이런 경우 이들은 합의를 통해 경쟁을 줄이고 시장에서의 효율성을 얻기 위해 공동의 사업을 모색하게 되며, 이를 통제할 기구로 연합사업체(MACs)를 조직한다. 결국 몇 개의 농협이 일부 공통의 사업에 대해 자원과 역량을 공동으로 활용하여 판매 및 구매의 효율성을 배가시키기 위한 조직이다.

연합사업체도 일종의 연합회 조직이지만, 일반 연합회와는 달리 규모가 작으며, 이미 독자적인 판매사업을 수행하고 있는 대규모 판매농협들이 공동으로 수행하면 유리한 일부사업을 대행시키기 위한 협의체 수준의 판매조직이다. 연합사업체는 새로운 시장에 진출하기 위한 조직이 아니라, 이미 진출하고 있는 시장에서 회원농협간 협력으로 사업의 효율성을 극대화하기 위해서 조직된다. 이는 다른 농협의 자원을 공동으로 이용할 수 있거나, 고정비용을 줄일 수 있을 때 활용된다. 또한 특정농협에서 개발한 판매프로그램을 다른 농협으로 확대하고자 할 때나 인지도가 높은 브랜드를 공동으로 이용하고자 할 때도 조직되고 있다. 이는 미국의 판매농협에서 광범위하게 활용되고 있는 방식으로 “제5장 제2절 미국의 농협운동”에서 자세히 설명하기로 한다.

우리 나라의 경우 최근에 사업의 규모화·효율화를 추구하기 위해 회원농협간 사업연합¹⁴⁾이 진행되고 있는데, 구매사업연합, 판매사업연합 등이 비슷한 사례라고 볼 수 있다. 한편 이는 협동조합간 합작투자(Joint Venture)의 일종이라고 볼 수도 있다.

다. 자회사(subsidiary)

최근 많은 농협들이 기업적 경영방식의 도입으로 사업의 운영효율성을 높이기 위해 자회사를 운영하고 있다. 이는 주로 전문성과 기동성이 요구되며, 자본집약적이고 투자위험이 큰 가공사업, 신제품 개발, 연구, 국제적 사업 등에서 이루어지고 있다. 따라서 협동조합은 투자자본을 외부로부터 도입하여 규모를 확대하고자 할 때 자회사방식을 택하는 경우가 많다.

자회사는 재무관리, 경영책임이 협동조합과 분리되어 있기 때문에 사업이 실패하여도 협동조합에 직접적인 책임이 전가되지 않는다. 따라서 투자위험이 큰 사업을 추진할 때 협동조합 전체의 존립에 대한 위협을 줄이기 위해 자회사 방식을 택하기도 한다.

자회사의 자본을 확보하는 방식은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 전체 자본을 조합원이 투자하여 협동조합방식으로 운영하되 투자수익을 투자조합원에게 배당하는 방식이며, 이 경우 지분은 조합원간에 거래가 가능하다. 다른 하나는 주식을 발행하거나, 기관투자자의 투자로 외부로부터 자본을 조달하게 되는데, 이 경우 지분의 50%이상은 조합원이나 협동조합이 소유하게 된다.

아울러 자회사의 경영자는 협동조합이 임명하고, 이사회 의 과반수는 협동조합 관계자가 차지하기 때문에 협동조합이 자회사를 통제하게 된다. 그러나 지분의 거래가 가능한 경우 협동조합이 주의를 기울이지 않는다면, 자회사의 경영권이 타 기관에 넘어갈 우려가 있음에 유의해야 한다.

자회사의 대표적인 유형으로는 유럽의 협동조합기업과 일본의 협동회사를

14) 개별 조합이 지니는 영세성에 의한 한계를 극복하고 규모의 경제를 실현하기 위하여 공동으로 연합사업을 전개하는 협동조합간 협동의 한 형태이다. 최근 사업기능이 취약해진 지역농협의 경제사업을 활성화하기 위한 방안으로 몇 개의 또는 군단위의 조합들이 구매사업, 판매사업을 공동으로 수행하는 것을 말한다. 규모화를 통해 사업의 협상력과 효율성을 높일 수 있는 사업을 중심으로 인적·물적 자원을 통합·운용하지만, 기존의 조합조직은 그대로 유지한다.

- 서울대농업정책연구회부설 (주)지역농업네트워크, 「안성지역농협 사업연합 컨설팅 결과보고서」, 2001.

- 안준섭, 임영선, “조합간 사업연합의 현황과 과제”, 「한국협동조합연구(제18권)」, 한국협동조합학회, 2000.

예로 들 수 있는데, “제5장 세계의 농협운동”에서 자세히 다루기로 한다.

라. 합병(merger)

합병이란 2개 이상의 농협이 법률적·경제적으로 독립성을 잃고 계약에 의하여 법정절차에 따라 하나의 농협으로 통합하는 행위를 말한다. 이는 하나의 조합이 다른 농협들을 인수·통합(Merger & Acquisition)하거나, 2개 이상의 농협들이 새로운 농협을 신설·통합(Consolidation)하는 것을 의미한다.

최근 자본주의 경제가 발전하면서 기업집중이 심화되고, 경쟁이 치열해지면서 농협의 경영환경이 악화되고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해 세계의 농협들은 합병을 주요한 대응전략으로 채택하고 있다. 예를 들어 미국의 경우 1989년부터 10년간 777개의 농협이 합병하였으며, 일본의 경우 1991년 3,394개이던 지역농협이 2001년 1,024개로 합병하였으며 합병추진계획에 의해 농협 수를 500여개로 축소할 계획이다. 우리 나라의 경우도 1989년 1,433개였던 조합을 2,000년 현재 1,132개로 합병하였다.

농협들이 합병하는 주된 이유는 규모의 경제와 범위의 경제에 의한 효율성을 얻고자 한 것이다. 규모의 경제란 농협이 사업규모를 확대함에 따라 평균 생산비용을 절감함으로써 이익을 얻는 것을 말한다. 범위의 경제란 서로 연관되어 있는 사업을 통합함으로써 비용을 절감하고 시너지효과를 높이기 위한 것이다. 또한 농협은 합병을 통한 규모화의 이점을 활용하여 조합원에게 새로운 서비스를 제공할 수 있게 된다.

한편에서는 농협이 합병을 하면, 조합원간 유대가 약화되고, 농협과 조합원간 거리감이 생겨 농협 운영이 경영제일주의와 관료주의를 초래하여 조합원에 대한 서비스가 약화된다고 주장한다. 그러나 Onno-Frank등¹⁵⁾은 협동조합이 규모화 될 경우 조합원의 영향력이 감소한다는 주장에 대해 이는 아직 입증되지 않은 가설에 불과하다고 한다. 오히려 최근에는 대규모 농협이 소규모 농협에 비해 조합원에게 더 큰 만족을 줄 수 있다는 주장도 제기되고 있다. 그 이유는 대규모 농협일수록 더욱 개선된 경영체제를 갖출 수 있으며, 그에 따라 조합원의 요구도 더 잘 수렴할 수 있다고 보기 때문이다. 또한 합병농협은 경제적 성과를 올린 만큼 이용자인 조합원에게 더 나은 거래조건 등을 제공할 수 있으며, 동시에 소유자인 조합원에게 보다 높은 이익을

15) Onno-Frank van Bakkum and Gert van Dijk, 「Agricultural Co-operatives in the European Union」, COOGECA, 1997.

줄 수 있다고 한다.

합병의 많은 이점에도 불구하고 일부 농협에서는 합병 후에도 뚜렷한 성과가 나타나지 않고 있다. 이는 농협들이 단순히 합병만 하면 규모의 효과를 얻을 수 있다는 막연한 기대에 의해서 합병을 추진했기 때문이다. 따라서 합병후에 대한 사업계획이 철저하지 못하고, 규모에 걸맞는 사업 및 조직재편이 이루어지지 않는다면, 합병의 효과 또한 기대하기 힘들다. 이로 인해 일본농협은 합병의 성과를 고양하기 위해 합병농협에 대한 경영컨설팅을 실시하고 있다.

결국 James¹⁶⁾는 이러한 문제점을 최소화하기 위해서 ①전국단위에서 얼마나 큰 단위로 합병해야 하는가, 이 경우 조합원들의 대표성과 농협에 대한 지배는 유지할 수 있는가, ②조합원에게 더 좋은 서비스를 제공할 수 있는가, 또한 합병되는 농협간의 조직문화가 조화를 이룰 수 있고 새로운 이사회가 전체 조합원의 대표성을 가질 수 있는가, ③합병이 산업이나 참여자에게 얼마나 효율적인가, 합병이 농협과 조합원의 여건을 향상시킬 수 있는가, ④동종 또는 관련 산업에서 대규모 합병농협이 영세한 다른 농협과 그 조합원에게 어떠한 영향을 미치는가 등을 고려해야 한다고 지적하고 있다.

16) James J. Wadsworth, "Cooperative Unification : Highlights from 1989 to Early 1999.", RBS Research Report 174, USDA, 1999.

제4장 한국의 농협운동

제1절 농협운동의 전개과정

1. 협동조합의 태동

가. 자본주의의 도입과 경제 사정

(1) 일반경제 사정

우리 나라에 자본주의가 도입된 것은 19세기말의 개항과 일본의 조선 강점을 전후한 무렵부터라고 할 수 있다. 그런데 우리 나라 자본주의의 자본축적 과정이 민족·민간자본에 의해 주체적으로 이루어진 것이 아니라 일본 제국주의의 식민지 통치의 일환으로 이루어졌기 때문에 우리 국민이 겪은 고통은 매우 컸다.

개항과 함께 조선이 세계 열강과 통상을 시작한 후 상품 교역과 거래에 있어 가장 큰 장애는 화폐제도의 낙후성이었다. 조선 정부는 일본의 압력에 의해 1891년 신식 화폐 조례를 발표하여 근대적 화폐제도를 도입하였다. 이에 따라 화폐 유통량이 늘어나 교역이 활발하게 이루어지기는 하였으나, 종래 농촌을 중심으로 이루어지던 물물교환 경제가 일시에 무너지기 시작하였고 악성 인플레이가 유발되어 서민 생활이 곤궁에 빠지게 되었다.

19세기말에는 조선에도 자본주의의 싹이 되는 공장제 수공업이 태동하고 있었다. 그러나 개항과 함께 일본에서 건너온 대자본의 압력 때문에 생성기(生成期) 단계에 있던 우리의 도시 상공업은 위축되고 농촌지역의 가내 수공업도 점차 붕괴되고 말았다. 이러한 현상은 공업뿐만 아니라 광업, 농수산업, 금융업, 유통업 분야에서도 마찬가지였다.

한편 일제 지배하의 공장 노동자들은 낮은 임금, 열악한 노동조건 아래에서 생활이 매우 비참하였다. 한국인 노동자의 임금은 일인(日人)에 비해 3분의 1도 못되었고, 공장 노동 일수는 연간 300일 이상이 보통이었다. 1일 평균 노동시간도 12~14시간, 심한 경우에는 16~18시간의 노동을 강요당하였다. 특히 농촌지역에서 유입된 노동자들은 더욱 열악한 노동조건하에서 반강

제적으로 노동을 착취당할 수밖에 없었다. 더욱이 서민들의 생활은 1차 세계 대전이 끝난 후 세계적인 경제공황이 일어나자 더욱 비참하게 되었다.

(2) 농촌경제 사정

일제는 1905년 을사조약으로 조선을 사실상 지배하게 되자 1910년부터 전국적인 토지조사 사업에 착수하였다. 일제가 조선 강점과 함께 서둘러 토지조사 사업을 시행한 것은 농업국인 조선에서는 토지가 가장 중요한 자원이었으므로 식민지 수탈을 원활하게 하기 위해서 근대적인 토지 소유관계의 확립이 필요했기 때문이었다. 그리고 이를 바탕으로 등기제도 등 근대적 토지제도를 정착시켜 일본인들의 조선에 대한 토지투자의 안정성을 보장하고, 일제가 이미 불법적으로 빼앗은 국유지나 주인 없는 토지에 대해 소유권을 합법화시키려고 하였다. 또한 일제는 토지 소유관계의 확립을 통해 근대적 조세제도를 실시하여 이를 바탕으로 체계적인 식민지 수탈을 수행하려 했다.

1910년에 시작하여 1918년에 끝난 토지조사 사업이 봉건체제의 해체와 근대적 토지소유권의 확립을 가져온 것은 사실이나 이 땅에 기형적인 토지소유구조를 형성해 놓고 말았다. 즉 전체 농가의 77%가 소작농 또는 자작 겸 소작농으로 전락하여 3.1%에 불과한 대지주에게 경제적으로 예속될 수밖에 없었던 것이다.

봉건사회의 해체로 조선 농업인들은 신분상의 자유는 있었으나 토지를 떠나서는 생계를 유지할 수 없었기 때문에 다시 지주에게 예속되는 모순이 토지조사 사업의 결과 만들어졌다. 소작농들은 지주에게 고율의 현물 소작료를 납부하지 않을 수 없었을 뿐만 아니라, 소작을 계속하기 위해 각종 조세나 노역까지도 떠맡았다.

식민지 조선농민의 생활을 회생 불가능한 지경으로 몰아넣은 일제의 정책 중 중요한 것으로 토지조사 사업 외에 쌀을 비롯한 식량의 강제 수출과 이를 뒷받침하기 위한 각종 농산물 증산계획을 들 수 있다. 이를 통해 쌀, 콩, 면화 등을 일본에 헐값으로 수출하고 그 대가로는 만주의 콩 등을 받았으니 이로 인한 농업인의 피해는 실로 극심한 것이었다. 또한 1930년대에 경제공황이 일어나자 농가의 경제 사정은 말로 표현할 수 없을 정도로 어려워졌다.

이러한 상황하에서 소작 농업인들이 일으킨 소작 쟁의는 당연한 귀결이라 할 수 있다. 전국 도처에 소작인 조합이 조직되었으며 이들이 중심이 되어 농업인 운동을 주도하게 되었다. 그리고 농업인 운동을 통해 생성된 계급의식을 바탕으로 민간 협동조합 운동이 싹트기 시작하였다.

나. 구한말의 협동조직

구한말(舊韓末)에 자본주의가 도입되기 시작하고 일제의 침략이 본격화되는 가운데도 두레, 품앗이, 계, 향약 같은 전통적인 협동조직은 여전히 우리 농촌사회를 지탱하고 있었다.

한편 강화도조약 이후 일본인들은 우리 나라에서 토지투자를 확대하였고 확보된 토지를 중심으로 일본인에 의해 임의단체인 각종 농사단체(農事團體)가 결성되었다. 일본인들이 조직한 농사단체는 조합(組合) 또는 회(會) 두 가지가 있었는데, 군산농업조합(1904년), 강경농업조합(1905년)을 시발로 부산농업조합, 대구농회 등 10여 개가 조직되었다.

그리고 한일합방(1910년) 이후 일본은 우리 나라를 식량보급기지 및 공업원료조달 창구로 활용하기 위해 1910년 7월 조선물산동업조합령(朝鮮物産同業組合令)을 공포하고 면작(綿作)조합, 양잠조합, 축산조합, 지주회(地主會) 등 각종 산업단체(産業團體)를 설립하였다. 그러나 계와 같은 우리 나라의 전통조직이나 일본인들이 결성한 농사단체나 산업단체는 근대적 의미의 협동조합이라고 볼 수는 없을 것이다.

다. 일제하의 협동조합운동

일제하에서 우리 나라 협동조합운동은 크게 두 갈래 흐름이 있었다. 하나는 금융조합, 산업조합 및 농회와 같은 관제조직이고, 다른 하나는 일본 유학생과 천도교, 기독교계가 중심이 되어 전개하였던 자생적 민간 협동조합운동이다.

관제조직은 일제가 식민지 조선 민중의 어려움을 구한다는 명분을 내세워 소위 협동조합적인 조직으로 만들었지만, 이들 조직은 일제의 식민지 통치를 용이하게 하기 위한 총독부의 정책수단으로 이용되었기 때문에 협동조합으로 인정하기에는 무리가 있는 것이 사실이다. 그러나 이들 조직은 조합원의 가입과 탈퇴의 자유, 조합공개의 원칙을 기반으로 하고 있고 출자금도 필요한 협동적인 경제사업을 했다는데 전통적인 협동조직과는 차이가 있었다.

한편 식민지 경제의 어려움 속에서 농업인의 경제적 자조운동으로 시작된 민간 협동조합운동은 한때 많은 성과를 거두기도 하였지만 일제의 탄압과 경영의 미숙으로 오래 지속되지 못하고 강제 해산, 소멸의 길을 걸었다.

라. 관제 협동조합

(1) 금융조합

① 지방금융조합의 설립

금융조합은 1906년에 이미 설립되었던 농공은행(農工銀行)이 농촌개발 등에서 제 기능을 발휘하지 못함에 따라 1907년 5월 30일 「지방금융조합규칙」이 공포되고, 그해 6월 28일 전남 광주지방금융조합이 설립되면서 시작되었다. 지방금융조합은 외형적으로는 「라이파이젠」의 농촌신용조합을 표방하고 있었지만 실제로는 일제식민정책의 수행을 위해 설립된 관제조합으로 그 운영에 있어서도 총독부의 철저한 감독을 받았다.

지방금융조합은 정부의 지원과 구역의 세분에 따라 그 조직이 급격히 확대되어 1913년에는 조합수가 209개, 조합원수가 8만 1,000명에 이르렀다. 이렇게 조직을 확대할 수 있었던 것은 지방금융조합이 당초에는 농공은행의 보조기관으로 설치되었으나, 그후 정부의 지원과 감독이 농공은행과는 관계없이 보다 직접적이고 긴밀하게 이루어졌기 때문이다. 뿐만 아니라 지방금융조합은 화폐정리사업, 납세에 관한 선전, 농사의 지도·장려 등 정부사업까지도 대행함으로써 빠른 속도로 성장할 수 있었으나 일반 농업인들에게는 정부기관과 같은 것으로 인식되는 계기가 되었다.

총독부는 한일합방 이후 식민지 한국의 정세가 점차 안정을 보임에 따라 지방금융조합에 대한 감독을 일부 완화하여 민간운영체제로 바꾸고자 하였다. 이에 따라 1914년 새로이 지방금융조합령을 제정하였는데 주요 내용은 가입금제의 폐지와 출자금제의 도입, 조합원의 의결권 등 제 권리 인정, 조합원의 예금취급 허용 등이다. 그러나 이 법령에서는 실제 금융조합의 일상 업무를 집행하는 이사의 임명권을 총독에게 줌으로써 관치의 굴레에서 벗어날 수는 없었다.

② 금융조합의 발전과 조선금융조합연합회의 설립

제1차 세계대전은 식민지 조선경제가 성장하는 계기가 되었다. 조선의 금융산업은 1910년부터 1918년까지 불과 9년 동안에 예금이 4배, 대출금이 6배로 성장하였다. 그러나 금융기관의 이러한 성장과 더불어 조직·운영 면에서 많은 문제점이 나타나자 총독부는 농공은행을 해체하여 조선식산은행을 설

립함과 동시에 지방금융조합에 대해서도 개편을 단행하였다. 당시 지방금융조합은 조합원이 농업인으로 한정되어 있어 점차 늘어나는 도시 중소상공업자의 금융수요를 충족하지 못하고 발전에도 많은 지장이 있었다. 이러한 문제점을 해소하고자 총독부는 1918년 6월 지방금융조합령을 금융조합령으로 개정하였고, 이에 따라 금융조합은 농촌신용 뿐만 아니라 중소상공인과 서민의 신용업무까지 겸영하는 전국 규모의 금융조직으로 확대되었다.

우선 지방금융조합이라는 명칭을 금융조합으로 변경하고 도시지역에도 금융조합을 설립할 수 있도록 하였다. 그리고 조합원의 자격을 농업을 경영하는 자 외에 지역 내에 주소를 가진 자로 확대하였고, 대출금을 종래의 농업상 필요한 자금에서 경제상 필요한 자금으로 확대하였다. 이와 함께 도(道) 금융조합연합회도 신설하였다.

금융조합령의 개정으로 금융조합은 그나마 남아있던 협동조합적 기능이 더욱 축소되고 그 대신 전국 규모의 금융기관으로 변모하였다. 예를 들면 1926년에는 구·판매사업을 겸영하는 금융조합은 거의 없어졌으나, 도시조합은 1918년의 12개에서 1939년에는 64개로 크게 늘어났다.

금융조합의 급속한 사업확대와 재무구조의 안정화 추세에 따라 금융조합측은 조선식산은행을 모계은행으로 하여 거래하는데 따르는 문제점, 그리고 조선식산은행과 금융조합이 자금거래 면에서 거의 실적이 없는 점 등을 들어 자체의 전국 단위 연합조직 설치를 계속 요구하여 왔다.

이에 따라 1933년 8월 조선총독부는 조선금융조합연합회령을 공포하고 기존의 재단법인 금융조합협회(1928. 1. 설립) 및 도연합회를 해산, 이를 모체로 조선금융조합연합회를 설립하였다. 이에 따라 조선금융조합연합회는 723개의 금융조합, 63개의 산업조합을 회원으로 하여 7,800여명의 직원으로 구성된 거대한 조직체로 탄생하게 되었다.

③ 식산계(殖産契)의 조직과 사업

지방금융조합은 설립 이후 구·판매사업의 명맥만은 유지하여 왔으나 1918년 금융조합령으로 개정되고 도시 금융조합의 설립이 허용되면서 그 사업기능이 크게 쇠퇴하게 되었고, 대신 금융기관적인 성격이 보다 강화되었다. 특히 1929년 금융조합령의 개정에 의해 구·판매사업은 아예 금융조합업무에서 제외되고 말았다.

그러나 1926년 산업조합이 설립되고 산업조합이 구·판매사업 실시를 통해 농업인에게 많은 편익을 제공해 주어 호평을 얻음에 따라 상대적으로 금

융조합에 대한 농업인들의 불만이 높아졌다. 또한 농촌진흥운동 하에서 농가 경제 및 농산물 유통합리화에 관한 농업인의 요망이 높아지면서 금융조합도 농업인 단체로서 신용사업에 안주하고만 있을 수 없게 되었다.

이러한 형편을 감안하여 조선금융조합연합회는 구·판매사업을 담당할 사업부를 설치하고 그 하부조직으로 식산계를 조직하였다. 식산계는 부락 내에 거주하는 자로 구성된 일종의 소조합(小組合)으로 1935년 3월 식산계령이 공포되면서 금융조합은 1개 금융조합 당 평균 4~5개 부락을 선정하여 식산계를 설치하였다. 이후 식산계의 수와 그에 가입한 조합원수가 계속 늘어나 1944년에는 각각 484개소 281만명이 되었다. 그러나 식산계는 원래 의도와는 달리 금융조합의 대행기관 역할밖에 하지 못하였으며 전쟁시에는 양곡의 공출과 일용품의 배급사무를 매개하는 기능 정도를 담당하는 데 그쳤다.

(2) 산업조합

① 산업조합의 설립

산업조합은 금융조합보다 약 20년 늦은 1926년에 설립되었으나 보다 협동조합 원리에 맞는 조직이었다. 산업조합의 설립 배경은 제1차 세계대전이 끝난 후 밀어닥친 세계 경제공황의 여파로 조선의 경제가 심각한 지경에 이르렀고, 금융조합이 신용사업만을 영위하고 경제사업을 등한히 하여 농업인들의 영농에는 별 도움을 주지 못했으며, 당시 전국적으로 번져 가고 있던 좌경화된 민간 협동조합운동을 포섭하여 무마할 필요가 있었다는 점 등이었다.

1915년경부터 총독부 식산국에서 농업인의 교환경제 합리화를 위해 신용, 판매, 구매, 이용 등 네 가지 사업을 겸영하는 산업조합을 만들고 금융조합은 폐지하자는 주장이 나왔다. 그러나 이러한 주장은 재무국과 금융조합 측의 반대로 무산되고 말았는데 이후 1925년에 재무국이 금융조합을 순수한 금융기관으로 바꾸기 위한 의도를 관철하고자 산업조합의 설립을 묵인하게 되었다.

이에 따라 1926년 1월 신용사업을 제외한 판매, 구매, 이용사업 등 세 가지 겸영의 기능만을 가진 산업조합령이 공포되었다. 산업조합은 일본의 산업조합을 거의 그대로 모방한 것이었으나, 신용사업을 할 수 없고 총독부의 감독권이 매우 강했다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 그러나 금융조합에 비해서는 조금 더 협동조합적이라 할 수 있다.

② 산업조합의 활동과 해산

산업조합은 설립 초기에는 한지, 직물 등 특산품의 생산 장려에 중점을 두었기 때문에 1926년 설립시부터 1932년 농촌진흥운동이 일어나기까지의 시기를 특산품 조합시대라 한다. 이 시기 산업조합의 사업이 특산품 취급에 한정되었기 때문에 산업조합의 수도 1932년 51개에 불과하였고 사업량의 부족으로 경영이 매우 어려웠다.

특산품조합의 경영이 침체됨에 따라 산업조합은 사업 방향을 개편하여 이를 개선하고자 하였다. 이에 산업조합은 일본에서 농촌진흥운동이 산업조합의 주도 아래 좋은 성과를 거두자 조선에서도 산업조합이 이에 적극 참여하여 사업 확장을 이루고자 하였다. 1932년부터의 산업조합을 농산물 조합시대라 하는데 이는 사업방향을 종래 특산품 취급 위주에서 일반 농산물 취급 위주로 전환하였기 때문이다. 이에 따라 산업조합의 사업량도 크게 확대되고 조합수도 1932년의 51개소에서 1940년에는 115개로, 조합원수는 6만3천명에서 22만1천명으로 늘어났다.

그러나 산업조합의 발전은 그다지 오래 지속되지 못하였다. 산업조합의 사업확장으로 손해를 보게 된 지방상인들의 이른바 반산(反産)운동, 금융조합과의 반목, 조합 자체의 경영난 등으로 산업조합은 다시 심각한 위기에 부딪치게 되었다. 이와 함께 농촌진흥운동의 추진을 위해 창설된 식산계가 금융조합의 하부조직이 됨에 따라 구·판매사업 부문에서 금융조합과의 경합이 심해져 금융조합과 산업조합, 농회의 관계를 합리적으로 개편하는 문제가 대두되었다. 그리하여 산업조합·금융조합·농회의 기구개혁안이 1940년 1월에 마련되었으나 태평양전쟁이 일어나 이 문제는 백지화되었다. 그후 전쟁이 확대되자 통제경제의 강화를 위해 총독부는 산업조합의 해산을 결정하게 되고 이로써 1943년 산업조합은 이 땅에서 완전히 소멸하게 되었다.

(3) 계통농회

한일합방 이후 일제가 조직한 각종 산업단체는 종류와 숫자가 크게 늘어나게 되어 단체간의 마찰이 일어나게 되고, 농업인에게도 부과금 등 많은 부담을 안겨주었다. 이에 따라 경상북도에서는 1920년에 훈시를 반포하여 각 군·도(郡島)에 군·도농회를 설치하고 여기에 지주회, 양잠조합 등의 기존 산업단체를 흡수 통합하였다. 이후 각 도에서도 이에 추종하여 군·도농회를 신설하게 되었다.

농회는 법령에 근거하지 않은 임의단체로 조직되었기 때문에 활동에 제약이 많았다. 이에 총독부는 1925년에 시작한 산미증식계획을 계기로 1926년 1월 조선농회령을 공포하고 행정기관의 보조기관으로 농회를 정비하였다. 농회의 조직은 행정구역에 준하여 부·군·도(府郡島)농회, 도(道)농회, 조선농회의 3단계로 하고 회원은 구역내의 농업인 또는 농지 소유자로 하였다. 농회의 사업은 농업의 지도장려, 농업인의 복리증진, 기타 농업 관련 사항의 행정기관 건의 등으로 정하였다.

계통농회는 당초 공공단체로 출발하여 농사의 지도장려 업무에 주력하였으나 점차 행정기관의 하청기관이 되어 비료구매, 미곡판매, 양곡창고사업 등에 치중하여 구·판매사업단체로 변모하였다. 이밖에 일본에서 한국으로 유치한 공장에 대해 원료농산물을 안정적으로 공급해 주는 역할도 하였는데 면화, 잠견, 대마 등의 생산독려와 수집·공출업무 등이 그것이었다.

중일(中日)전쟁 이후 전시에는 농회가 행정기관을 등에 업고 미곡, 소, 누그릇 등의 공출 독려기관으로 전락하여 농업인과는 완전히 동떨어진 농업인의 수탈기구가 되었다.

마. 민간협동조합 운동

(1) 민간협동조합 운동의 성격

일제하의 각종 식민지 수탈 정책과 세계 대공황의 영향으로 우리 농촌은 날로 피폐해 갔다. 고율의 소작료와 고리대 등으로 인해 폐농이 속출하였으며, 농사지을 땅을 잃은 농업인은 소작농으로 전락하거나 만주 등지로 살길을 찾아 유랑할 수밖에 없었다. 도시에서는 실업자가 양산되고 노동자들은 열악한 노동조건 아래에서 극심한 생활고를 겪었다.

이에 따라 농민운동과 노동운동이 일어나지 않을 수 없었는데 1920년대 초에는 농민운동과 노동운동이 긴밀한 관계를 가지고 진행되다가 이후 양운동이 분리되면서 독자적으로 전개되었다. 농민운동은 초기에는 소작 쟁의와 같은 정치적 성격이 강하였으나 시간이 지날수록 경제적 자조운동으로 전환되었다. 이렇게 농민운동이 경제적 자조운동으로 전환하면서 대두된 것이 민간협동조합 운동이었다.

이 협동조합운동은 이름뿐인 협동조합이었던 일제의 관제 조합에 대항하면서 민중이 자주적으로 전개한 전형적인 근대 협동조합 운동의 출발이었다. 또한 일제의 제국주의적 국가자본주의 아래에서 경제적 약자들이 스스로 최

소한의 경제적 자조를 이루고자 하였던 경제운동의 하나였다.

민간 협동조합운동의 대표적인 것으로는 동경유학생 중심의 협동조합운동사, 천도교 중심의 조선농민사 그리고 기독교청년회(YMCA) 중심의 농촌협동조합 등을 들 수 있다. 그러나 이들 협동조합은 조선내에 자생적 협동조합이 조직되는 것을 두려워한 총독부의 탄압 때문에 꽃을 피우지 못하고 소멸되었다.

(2) 협동조합운동사

1910년이래 일본에 유학하던 학생수는 매년 늘어나게 되었는데 이들은 한국 경제가 총체적으로 파산상태에 빠지자 협동조합운동에 의해 이를 구제함과 동시에 그들의 운동기반을 확보하고자 1926년 6월 협동조합운동사(協同組合運動社)를 결성하고 기관지 「조선경제」를 발간하였다.

그리고 동년 여름에 간부 여러 사람이 귀국하여 경상북도에서 협동조합에 관한 순회강연을 가졌으며 그 다음해인 1927년 1월에 경북 상주군 함창면에 함창협동조합을 처음으로 설립하였는데, 이어 상주, 김천, 군위, 안동 지방으로 협동조합운동이 확산되었다. 1928년에는 동경에 있던 협동조합운동사의 본부를 서울로 옮기고 본격적인 활동을 전개한 결과 충남, 경남 지역에도 협동조합이 설립되어 1930년대에는 조합수가 100여 개에 이르렀다.

협동조합운동사는 지도 이념으로 중간 이윤의 철폐, 고리대의 추방, 경제적 단결, 자주적 훈련 등을 표방한 일종의 소비조합으로서 민중생활의 궁핍을 타개하고 농촌을 진흥시키려는 데 그 목적을 두었다. 그러나 이 협동조합운동사의 중심 인물이 대부분 민족주의자이고 사회주의 사상을 가졌기 때문에 일제의 많은 탄압을 받았고 일부 조합은 강제 해산되었으며, 나머지 조합들도 자금 부족과 운영 미숙 등으로 인해 1933년에는 거의가 소멸되고 말았다.

(3) 조선농민사

조선농민사(朝鮮農民社)는 1925년 10월 천도교계가 중심이 되어 농업인의 지위 향상과 복리 증진을 표방하고 설립되었다. 조선농민사는 「조선농민」이라는 월간지를 발간하여 농업인 계몽에 힘쓰는 한편, 농업인 생활에 필요한 생활물자의 구매알선과 생산물의 판매알선 등 농업인의 생활과 직결되는 각종 사업을 전개하였다. 그 결과 농업인의 신뢰와 호응을 얻어 많은 발전을

보게 되었다.

1928년 3월 조선농민사는 조직체계를 중앙에 「조선농민사」, 군에 「군농민사」, 면에 「면농민사」, 이·동(里洞)에는 「이·동농민사」를 두도록 정비하고, 각급 농민사에 사원대회 또는 대표대회를 의결기관으로 그리고 이사회를 집행기관으로 두었다. 이 조직은 계속 발전하여 1931년에는 종래의 생활물자 구매와 농산물 판매 알선사업을 별도의 조직인 「농민공생조합」으로 조직화하여 구관사업의 합리적 체계를 확립하였다.

농민공생조합은 중앙에 「농민공생조합중앙회」를 두고 지방에는 「농민공생조합」을 설치·운영하였는데 1932년 6월에는 전국 181개 조합, 3만8천명의 조합원을 보유하게 되었다. 농민공생조합은 함남과 평북지방에서 특히 활발하게 활동하였고 평양과 함흥에 농민공생조합중앙회의 지부를 두었다. 그리고 평양에 설치한 「농민고무공장」은 하나의 기업으로 성장하여 공영농장과 함께 협동조합이 생산활동에 참여하는 모델을 제시해 주었다.

조선농민사는 경제사업과 더불어 농업인 계몽사업도 추진하였는데 월간지 「조선농민」과 신문인 「농민세상」의 발행, 농업인 교육교재 「농민독본」발간, 야간학교 운영 등 다양한 활동을 전개하였다. 월간지 「조선농민」은 나중에 이름이 「농민」으로 바뀌었고, 후에 주간(旬刊) 「농민순보」로, 또 다시 주간지인 「농민시보」로 변경 발행되었다.

그러나 조선농민사의 이러한 운동은 일본의 중국 침략전쟁으로 우리 나라가 전시체제로 바뀌면서 일제의 억압으로 좌절되고 말았다.

(4) 기독교계의 농촌협동조합

기독교계 협동조합운동은 서울 YMCA가 1923년부터 시작한 농촌사업의 일환으로 전개되었다. 이 사업은 기본 강령을 농업인들의 경제적 향상, 사회적 단결, 정신적 소생의 도모에 두었다.

1926년 YMCA는 농촌 운동을 전담할 농촌부를 설치하고 서울 부근에 8개의 농촌협동조합을 조직하였다. 이에 호응하여 지방 YMCA도 농촌에 협동조합을 조직하는 등 부락단위의 협동조합 운동이 전국에 보급되어 전성기에는 조합수가 720개에 달하였다.

그러나 1930년대 초에 총독부는 한국농촌의 불황을 타개한다는 명분으로 농촌진흥운동을 전개하면서 부락 단위로 부락진흥회를 만들었는데, 그 과정에서 민간협동조합은 강제로 해산되거나 부락진흥회에 통합되었다. 이로써 기독교계가 운영하던 협동조합 역시 총독부의 폐쇄명령에 의해 소멸되었다.

2. 광복후의 협동조합

가. 광복 직후의 농촌사정

광복직후 우리 나라의 경제는 식량부족과 산업생산의 마비 등으로 혼란이 극에 달하였다. 특히 농촌의 실태를 보면 전체 농가 가운데 자작농은 14% 정도였고, 자작 겸 소작농이 35% 그리고 소작농이 49%에 달하였다. 또한 기본적인 생활도 누릴 수 없는 농업인들의 약점을 이용한 고리대가 만연하였다.

따라서 당시의 사정으로 볼 때 경제의 회생을 위해서는 농지개혁을 통한 자작농의 창설이 가장 급선무였다. 또한 새로 창설된 이들 자작농에 대해 농자재를 원활하게 공급해 주고, 농산물을 안정적으로 판매해 줄 수 있는 자조적 농업인 조직의 육성이 불가피하였다.

나. 기존 농업단체의 변천

(1) 금융조합

일제하 총독부의 비호 아래 농업금융을 거의 전담했던 금융조합은 해방이 되자 예금의 급격한 감소로 한 때 자금사정과 경영이 크게 악화되었으나 정부대행업무의 취급으로 이러한 어려움으로부터 벗어날 수 있었다. 즉 1946년 4월부터 실시된 생활소비물자에 대한 통제를 계기로 금융조합은 미군정(美軍政)의 요청에 의해 주로 생활필수품의 구매·보관·배급 등의 업무를 대행하였고, 1947년 7월에는 종래 농회에서 담당하여 오던 비료조작 업무를 대행하게 되었다. 이어 1949년 10월에는 대한식량공사에서 취급하던 정부양곡 조작 업무를 동 공사의 해체와 더불어 이관 받았고, 동년 12월에는 농회에서 담당하던 고공품 업무를 이관 받았다. 그 결과 금융조합의 경영은 호전되었지만 신용업무는 상대적으로 위축되었다.

그러나 금융조합의 중심업무를 이루던 정부대행사업은 업무 취급 후 5~6년만에 정부로 이관되거나 폐지되기에 이르러 금융조합의 사업규모는 크게 감소되고 경영은 다시 악화되었다. 이러한 금융조합의 경영수지 악화와 농업금융업무의 위축은 협동조합 및 농업금융기관의 조속한 개편을 촉진하는 원인이 되었다. 이후 1956년 주식회사 농업은행이 발족함에 따라 금융조합 및 동 연합회의 업무가 농업은행에 이양되었고 금융조합은 실질적인 해산단계

에 이르게 되었다.

(2) 계통농회

농회는 농업인을 회원으로 하고 회원을 위한 구관사업 등을 취급하였으나, 협동조합이라기보다는 행정기관의 보조기관으로서의 역할을 담당하였고, 특히 일제 말에는 지방행정기관과의 협조 아래 농산물 공출기관으로 전락하였다. 그러나 해방 후 군정청(軍政廳)이 농회를 대폭 개편함으로써, 농회는 일제 때와는 성격이 근본적으로 다른 농촌 단체로 변모하였다. 즉 군정법령 제 165호에 의해 농회는 농촌생활필수품의 배급, 원조(援助)비료의 배급, 고공품의 매입과 판매, 비료공장의 운영 등 농촌관련 사업을 담당하게 되었다.

1948년 정부수립 이후 농촌 단체의 기구개편이 시작되자 농회와 금융조합은 새로이 발족할 농업협동조합의 모체가 되려고 경쟁적으로 노력하였으나, 1949년에 비료·고공품 기타 일체의 업무가 금융조합으로 이관되었다. 이에 따라 농회의 활동은 사실상 청산단계에 들어갔으며, 1951년에는 해산되었다. 이후 1957년에 농업협동조합법이 제정, 공포되면서 조선농회령은 폐기되고 농회의 업무와 재산은 구(舊)농협에서 인수하였다.

다. 농촌실행협동조합의 설립

해방 후 농림부는 농협법의 제정이 늦어지자 농업인 스스로 자조적 협동조직을 만들도록 추진하였다. 이를 위해 1952년부터 농림부는 전국의 읍면단위에서 한 사람씩의 지도요원을 선발하여 농협이론 및 영농기술에 관한 교육을 실시한 후 이들이 자기 고향으로 돌아가 자연발생적인 협동조합운동을 전개하도록 하였다. 이렇게 해서 설립된 것이 「농촌실행협동조합」이다.

이 실행협동조합은 공동구관장의 설치와 운영, 일부 농산물의 일용품과의 물물교환 등을 실시하였다. 농촌실행협동조합은 1955년을 전후하여 이동조합(里洞組合)이 13만 628개, 시군조합(市郡組合)은 146개에 이를 정도로 세력이 커졌다. 그러나 1957년 농협법이 제정되면서 이들 조합은 합법적인 협동조합으로 인정받지 못하고 모두 해산되고 말았다.

3. 구농협과 농업은행의 발족

가. 농협법 제정 논의

해방 후 협동조합의 조직화를 위한 논의 과정에서 그 설립이 자생적(自生的)이어야 하는가 아니면 협동조합법의 입법을 전제로 한 법적 조직이어야 하는가가 주요한 쟁점이 되어 왔다. 이러한 논쟁은 결국 우리 나라의 정치·사회적 여건에 따라 협동조합법안의 제정을 주장하는 쪽으로 대세가 결정되었는데, 당시 우후죽순 격으로 속출하였던 농협법안을 살펴보면 다음과 같다.

1948년 8월 정부 수립 후 수년간에 걸쳐 농림부 기획처, 재무부 등이 경쟁적으로 농업협동조합의 입법화를 추진하였으나, 그때마다 부처간의 의견 대립만 발생할 뿐 입법화에는 성공하지 못하였다.

이에 따라 1955년에는 국회 내에 농업협동조합법 기초위원회를 구성하여 여기서 작성된 법안을 가지고 농림·재경 연석회의에서 법안 기초에 착수하였다. 여기에서도 농림위는 중앙금고제를 포함하는 농업협동조합법안을, 재경위는 농업협동조합과는 별도의 농업은행법안을 성안함으로써 의견이 대립, 합의를 보지 못한 채 2개의 법안이 법사위에 회부되었다.

한편 같은 해 8월 주한경제조정관실(OEC)의 초청으로 미국의 농업금융 전문가인 존슨(E.C.Johnson)박사가 내한하여 1개월의 조사를 마친 후 「한국농업신용의 발전을 위한 건의」라는 제목의 보고서를 작성, 제출하였다.

그 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 금융조합을 농업조합으로 개편
- ② 금융조합의 중앙 및 도연합회는 농업은행으로 개편
- ③ 농업조합은 도단위로 도연합회를 조직하고 도연합회에 의해 농업조합연합회를 설립
- ④ 농업조합은 신용·구매·판매·이용사업을 겸영하는 다목적 농협으로 합
- ⑤ 농업은행은 농업조합을 통하여 농업자금을 공급함

이상의 건의 내용에 대해 또다시 논란이 거듭되다가 우리 나라의 농촌경제 여건에 비추어 볼 때 농업은행과 농업조합의 유기적 연결이 힘들 것이라는 의견이 지배적이어서 결국 존슨안은 채택되지 못하였다.

그후 1956년 2월 국제협동조합연맹(ICA)의 협동조합 전문가이며 일본의 농협법 입안에도 참여했던 미국의 쿠퍼(J. Cooper)가 내한, 존슨안을 재검토

하여 「한국의 협동조합금융법에 관한 건의안」을 제출하였다. 쿠퍼의 건의안은 농업조합, 농업신용조합, 농업은행으로 조직의 골격을 짜는 것으로 되어 있는데, 기존의 금융조합 조직을 활용한다는 점에 있어서는 존슨안과 유사하였으나 다음과 같은 점에서 상이했다.

① 금융조합은 신용조합으로 개편하고 금융조합연합회는 농업은행으로 개편

② 농업조합은 부락조합, 농업조합·특수조합 및 시군농업연합회, 중앙회의 4단계로 새로 조직

③ 부락조합, 농업조합, 특수조합은 신용업무를 포함한 종합농협으로 하고, 시군연합회와 중앙회는 신용업무를 제외한 사업만을 행함

④ 신용조합은 농업조합, 특수조합 및 부락조합에 대하여 농업자금을 공급

⑤ 농업은행은 원칙적으로 신용조합에 대하여 대출

이 쿠퍼안이 제출되면서 농협법의 입법활동은 다시 활발해지기 시작했다. 먼저 농림부에서는 쿠퍼안을 토대로 농업조합법안을 기초하였고, 재무부 또한 쿠퍼안을 기초로 농업은행법안과 신용조합법안을 별도로 작성하였다. 그러나 이들 3개 법안은 국무회의에서 합의점을 찾지 못해 심의가 지연되었다.

그러다가 1956년 3월 이승만 대통령이 농업자금의 공급을 원활하게 한다는 명목아래 국회의 동의가 없더라도 설립이 가능한 농업은행을 조속한 시일 내에 발족시키라는 지시를 하자 농업은행의 설립문제는 급진전되어 새로운 양상을 띠게 되었다. 이에 따라 1956년 5월 그동안 심의되어 온 정부안과는 별도로 국회의 심의를 거치지 않고 한국은행법 및 일반은행법에 의한 주식회사 농업은행이 설립되기에 이르렀다.

나. 농협법의 제정과 구농협의 발족

주식회사 농업은행의 설립으로 농협법 제정 문제는 잠시 정체상태에 빠졌다가 1956년 말부터 국회에서 다시 논의되기 시작했다. 국회 농림위원회에서는 신용사업을 겸영하도록 하는 농협법안을 국회에 상정하였다. 그러나 재경위원회에서 이를 수정하여 이동조합은 신용업무 중 여신업무만 취급하는 종합농협으로 하되 시군농협과 기타 원예·축산계 특수조합은 경제사업만을 행하도록 하는 농협법을 다시 상정하여 다음 해인 1957년 2월 1일 마침내 국회를 통과하였다. 이와 함께 2월 2일에는 재경위에서 제안한 농업은행법도 국회에서 통과되었다.

이로써 광복 후 10여 년간 담당부처간의 의견 불일치로 논의만을 거듭하여 오던 협동조합 법안 문제는 신용업무를 전담하는 농업은행과 경제사업들

담당하는 농업협동조합의 이원적인 조직으로 그 체계를 확립하게 되었다. 이리하여 1957년 2월 14일 농협법과 농은행법이 공포되었다.

그러나 법의 공포 당시 농업은행법이 정부 출자조항의 삭제와 농은행의 농업인에 대한 직접적인 융자취급 허용을 조건부로 하였기 때문에 법정 설립 기한인 5월 14일까지 농업은행은 발족하지 못하였다. 그러다가 1958년 3월 자본금 300억원을 농협과 농업단체가 출자토록 하고 농업인에 대한 직접 융자허용 등을 내용으로 하는 법개정으로 동년 4월 1일에 특별법에 의한 농업은행은 정식 발족을 보게 되었으며, 1956년 설립된 일반은행으로서의 농업은행은 특수은행인 농업은행으로 개편되었다.

한편 농림부에서도 이미 공포한 농협법 정관례를 개정하여 농협사업 중에서 신용사업에 관한 조항을 삭제함으로써 신용사업 겸영을 배제하였다. 이후 1958년 5월 7일 농협중앙회가 창립되고 동년 10월 20일을 기해 업무가 개시됨으로써 우리 나라 최초의 농협이 비로소 문을 열게 되었다.

새로 발족된 농업협동조합의 일반 조직체계는 이동조합-시·군·구(區)농협-농협중앙회의 3단계로 조직되었으며, 농협의 종류는 일반농협협동조합, 원예협동조합, 축산협동조합 및 특수농협협동조합의 네 가지로 구분하였다. 1960년 말 현재 조직상황을 보면 전국적으로 1만8,706개 이동조합, 168개의 시·군·구조합, 그리고 80개의 원예조합, 152개의 축산조합, 27개의 특수조합이 각각 등기를 마쳤다.

다. 농업은행의 설립

앞서 살펴본 바와 같이, 정부는 1956년 3월 은행법에 의거, 농업은행을 설립할 것을 결정하고 1956년 5월 1일을 기해 금융조합과 동 연합회를 모체로 하는 주식회사 농업은행을 설립하였다. 이 농업은행은 그 업무가 농업금융에 국한된 것을 제외하면 일반은행과 별 차이가 없었다.

그런데 동 농업은행은 특별법에 의하지 아니한 일반은행이었기 때문에 설립 초기부터 많은 문제점을 안고 있었다. 즉 자기자본의 부족을 비롯해서 은행법과 한국은행법의 제약으로 기한 1년 이상의 중·장기자금의 차입과 대출에 제약을 받았다. 또한 주식회사 조직이었기 때문에 이윤 확보와 경영안정화의 원칙상 농업인을 위한 대출금리의 인하, 무담보 신용대출, 융자조건 완화 등과 같은 시책을 수행할 수 없었다.

이에 따라 1957년 다시 국회 등에서 농업은행 문제가 제기되었다. 그런데 국회에서 농협의 신용사업 취급은 시기상조이므로 별도의 농업금융기관이

설립되어야 한다는 국회재경위 안이 채택되어 농업협동조합법과는 별도로 농업은행법이 1957년 2월 2일에 국회를 통과하게 된 것이다. 그러나 농업은행법은 통과 후에도 몇 가지 시행상의 문제점으로 인해 실시가 보류되어 오다가 문제조항을 수정한 농업은행법 개정안이 다시 국회를 통과한 후 1958년 4월 1일을 기해 정식으로 발족하게 되었다.

4. 종합농협의 발족

가. 구농협과 농업은행의 통합 과정

(1) 통합 배경

통합 이전에 우리 나라의 농촌조직이 농업은행과 구농업협동조합으로 이원화되었던 데에는 나름대로 여러가지 이유가 있었는데, 가장 큰 이유는 농협의 금융기법 미숙과 공신력 부족이었다. 그러나 그 당시에 일부에서는 농협의 각종 사업이 지역 실정에 맞고 상호 연계성을 가지고 운영되도록 하여 사업성과를 높이며, 농촌경제의 향상을 위한 입체적인 지원체제를 갖추어 조합원에게 최대봉사를 할 수 있도록 농협이 신용업무를 겸영해야 한다는 주장도 있었다.

아무튼 농업인을 위한 경제사업은 농협에서, 신용사업은 농업은행에서 분담하여 다같이 농업생산력의 증진과 농업인의 경제적·사회적 지위 향상을 도모함으로써 국민경제의 균형 있는 발전을 기한다는 설립목적 아래 출범한 양 기구는 실제 운영 면에서 많은 문제점을 드러내게 되었다.

농업인과 농협 및 동 중앙회, 농업단체에 대한 융자업무를 담당기로 한 농업은행은 농업신용제도를 확립하여 농협의 발전에 기여케 한다는 당초의 설립 목적과는 달리 대부분의 자금을 농업인에게 직접 융자하고 농협에 대해서는 경영여건 불비 등 수용태세의 미비를 이유로 적극적인 자금지원을 꺼렸다.

한편 경제사업만을 담당한 농업협동조합은 전국에 걸쳐 방대한 조직망을 갖추고 출발하였으나 조직기반이 취약했으며, 정치적인 영향마저 받고 있어서 진정한 농업인의 단체로서 기능을 다하지 못하였다. 더구나 신용사업의 제약으로 자금의 자체 조달 능력이 부족한데도 정부나 농업은행으로부터 자금지원을 제대로 받지 못하게 되자 사업활동이 극히 부진할 수밖에 없었으

며 이에 따라 경영면에서도 고전을 면치 못하였다.

이처럼 양 기관이 똑같이 농업인의 경제적·사회적 지위를 향상시킨다는 공동목적 아래 출범하였으면서도 실제 운영과정에서는 서로 유기적인 협조가 이루어지지 않았던 것은 신용사업과 경제사업에 대한 정책당국의 이해와 판단이 부족했던 데서 비롯된 결과라 하겠다. 즉 농업인을 대상으로 한 경제사업과 신용사업이 본질적으로 불가분의 관계에 있었음에도 불구하고 실제로는 담당기관이 분리되었고 또한 그 운영상의 특징에 있어서도 현격한 차이가 있었기 때문에 상호 유기적인 연계가 이루어지지 못하였던 것이다.

결국 농업신용제도의 확립을 통해 농업협동조합의 발전과 농촌경제의 진흥을 도모한다는 당초의 정부 의도는 소기의 성과를 거두지 못하게 되었으며, 이에 따라 농업은행과 농협의 이원화 문제는 재검토되어야 한다는 논의가 강력히 대두되기 시작하였다.

(2) 통합위원회의 구성과 농협법 제정

1960년 4·19혁명이 일어나고 민주당 정권이 들어서자 구농협과 농업은행을 통합·개편하는 문제가 공식적으로 논의되기 시작하였다. 1960년 6월 농림시책자문위원회에서는 농협법과 농업은행법의 개정 문제를 검토하기 위한 소위원회를 구성하기로 결정하였다. 이후 1961년 1월에는 민주당 정책위원회에서 농업은행을 개편하여 「농업협동조합중앙금고」를 설치한다는 방침을 세우고 농림부에서 개편작업에 착수하였다. 그러나 이 작업은 농업은행과 재무부의 강력한 반대에 부딪쳐 진전을 보지 못하고 지지부진하였다.

그러다가 5·16혁명이 일어나자 농협과 농업은행의 통합문제는 급속한 진전을 보게 되었다. 중농정책을 표방한 군사정부는 1961년 5월 31일 발표한 혁명정부 기본경제정책에서 「협동조합을 재편성하여 농촌경제를 향상시킨다」는 방침을 천명하였다.

이어 1961년 6월 16일 국가재건최고회의는 농협과 농업은행은 두 기구의 통합을 의결하고, 6월 16일에는 의장명의로 농림부장관에게 통합처리 방안을 지시함에 따라 통합처리위원회가 구성되었다.

이에 따라 즉시 농협·농업은행 통합처리위원회가 구성되어 개편작업은 활기를 띠기 시작했다. 동 위원회는 농림부장관을 위원장으로 하고 재무부차관을 부위원장으로 하여 농협, 농업은행, 한국은행 및 학계 등에서 위촉된 12명으로 구성되었다.

동 통합처리위원회는 8차례의 회의를 거듭한 후 새로운 농업협동조합법안

을 작성하여 7월 3일 국가재건최고회의에 제출하였다. 이리하여 1961년 7월 29일에 기존의 농협법과 농업은행법이 폐기되고 새로운 농업협동조합법이 법률 제670호로 공포되었다.

나. 종합농협의 발족

새로운 농협법에 따라 1961년 8월 4일에 초대 농협중앙회장과 2인의 감사, 5인의 운영위원이 임명되었다. 8월 7일에는 농협중앙회 제1차 운영위원회를 개최하여 부회장 2인, 이사 5인을 임명하고 중앙회 정관을 원안대로 가결하는 한편, 직제와 간부직원의 임명을 승인하였다. 그리고 8월 11일에는 농협중앙회 정관에 대한 농림부장관의 승인을 얻고 조직을 정비하여 중앙회에 총무부, 계리부, 관리부, 지도부, 조사부, 감사부, 구매부, 판매부, 금융부, 영업부의 10개 부와 문서과를 비롯한 20개 과를 두는 외에 8개소의 도지부를 설치하였다. 또한 140개소의 군조합, 383개소의 군조합 지소, 101개소의 특수조합, 2만1042개소의 이동조합에 대한 조직을 완료, 3단계 계통조직을 갖추고 8월 15일에 새로운 출발을 하였다.

한편 종합농협이 발족하면서 중소기업금융 전담기구로 중소기업은행이 농업은행에서 분리되어 설립되었다. 중소기업은행의 분리는 1957년 2월 2일 국회의 농업은행법 통과시 전국 10개 도시에 산재하고 있는 농업은행의 도시점포는 농업은행법이 실시된 후 1년 이내에 도시의 중소기업자를 위한 은행으로 분리·설립할 것 이라고 부대 의결한데 따른 것이다. 1961년 7월 1일 중소기업은행법이 공포되어 중소기업은행이 설립되었는데, 농업은행 점포중 도시지역의 31개 점포가 중소기업은행으로 이관되었다.

제2절 한국 농협의 발전과정

1. 종합농협의 발족과 성장

가. 종합농협의 발족과 계통조직의 정비

(1) 이동조합 육성

구농협과 농업은행이 통합되어 새로 발족한 종합농협은 마을단위의 이동(里洞)조합, 이동조합의 시군단위 연합조직인 시군조합, 전국단위의 연합조직으로서 중앙회 등 3단계 계통조직 체계를 갖추었다. 새로운 농협법에 의해 설립된 이동조합은 구농협의 이동조합을 그대로 인수·개편한 것으로서 조합원 규모가 조합당 평균 100명 정도로 매우 적는데다 협동조합에 대한 조합원의 인식이 매우 낮았기 때문에 거의 제기능을 발휘하지 못하였다. 따라서 당시에는 조합원을 대상으로 한 사업의 대부분을 시군조합이 직접 담당하였는데, 농협은 시군조합을 중심으로 사업을 확대해 나가는 한편 이동조합을 육성하기 위해 많은 노력을 기울였다.

이를 위해 1961년에는 농촌지도원제를 도입하고 이동조합 경영지도와 영농·생활지도 활동을 전개하였다. 그리고 이동조합과 시군조합간의 유대를 강화하고 이동조합의 지도사업을 내실화하기 위해 700여명의 개척원을 채용하여 시군조합에 배치하였다. 또한 이동조합의 수를 3분의 1 정도 줄여 조합당 평균 조합원수를 200명 이상으로 확대한다는 것을 목표로 1964년부터 1967년까지 이동조합 합병 4개년 계획을 추진하는 한편, 이동조합 자기자금 조성 10개년 계획(1964~73년)을 수립하여 자기자금을 확충토록 하였다. 이와 함께 1965년부터는 자립조합을 대상으로 시군조합에서 취급하던 농사자금 및 비료공급 업무를 이동조합에 이관하기 시작하였다.

그 결과 1963년에 2만 1,239개에 달했던 이동조합이 1968년에는 1만6,089개로 감소했으며, 조합당 평균조합원 수가 103명에서 139명으로 늘어났다. 이동조합의 사업 규모도 현저히 증가했는데 경제사업 실적이 1963년의 조합당 평균 8만원 수준에서 1968년에는 271만원으로 늘어났다.

(2) 시군조합의 기반정비

구농협과 농업은행 통합 이전의 시·군·구조합은 시·군 및 특별시의 구를 업무구역으로 하였으나 종합농협 발족 이후 시군조합은 서울특별시, 군 및 군에 인접된 시를 포함한 군단위로 업무구역을 정하였다. 이에 따라 통합 전 168개였던 시·군·구조합이 종합농협 발족과 더불어 139개의 시군조합으로 정비되었다. 종합농협 발족 초기에는 시군조합에서 조합원 관련 업무를 직접 취급하였을 뿐만 아니라 주요 정책사업을 담당했기 때문에 시군조합은 농업은행의 조직 기반과 합쳐져 비교적 빠른 기간에 사업기반을 구축할 수 있었다.

당시 시군조합의 사업 내용을 보면, 판매사업은 초창기에는 잠전·고구마·유채·맥주맥·옥수수 등 가공원료 농산물과 고공품 등의 정책사업 품목이 주종을 이루었으나 1960년대 중반부터는 공판사업을 중심으로 판매사업을 추진하였다. 구매사업에 있어서는 정부위촉사업으로 취급한 비료가 80% 이상의 비중을 차지하였고, 1962년부터 농약공급이 농협으로 일원화됨에 따라 시군조합을 통해 농약을 공급하였다. 농기구의 경우 정책사업품목을 포함한 주요 농기구는 중앙회의 매취사업으로, 기타 농기구는 시군조합의 수탁사업으로 취급하였다.

신용사업에 있어서 종합농협 발족 초기에는 예수금 규모가 적어 외부차입금에 크게 의존하였으나, 1964년부터 군금고 및 교육금고 업무를 농협이 전담하게 되고 또한 1965년에 저축증장 5개년 계획을 추진함에 따라 예수금이 점차 신장되었다. 자금조달 규모가 확대됨에 따라 대출금도 늘어났는데 특히 1968년부터는 이차보상에 의해 농협 예수금을 중장기 농업개발자금으로 지원할 수 있는 제도가 마련되었다. 이밖에 공제사업의 경우 초기에는 농업은행에서 취급하던 가축공제와 화재공제 등 손해공제만을 취급하였으나, 1965년에 생활안정공제와 어린이희망공제 등 생명공제를 개발, 도입하였고 1966년에는 공제업무를 특별회계로 독립시켰다.

(3) 농협운동의 기반조성

농협은 농업인 계몽을 위한 교육활동을 체계적으로 전개하기 위하여 1963년 3월에 농협중앙회 교육원을 설치하였으며, 1966년 2월에는 당시 건국대학교에서 운영하던 농협초급대학을 농협중앙회가 인수하여 농협대학을 설립하였다. 이와 함께 농협은 농업인 조합원에게 영농 및 일상생활에 필요한 정보를 제공해 주기 위해 1961년부터 농민신문을 발간하였다. 농민신문은 처음에는 농협소식이라는 명칭으로 발행하였으나 1964년 8월 15일을 기해 농협신

문으로 이름을 바꾸었고 1976년부터는 농민신문으로 제호를 변경하였다. 그리고 1961년 10월부터는 월간지 새농민을 발간하여 농업인문화 창달에 기여하였다.

이밖에 농협은 1961년 9월 11일에 포괄적인 농협의 이미지를 시각적으로 표현한 농협의 대표적 상징인 농협 마크를 제정하였으며, 같은 해 9월 29일에는 직원 및 조합원간의 화합과 협동의식을 높이기 위해 농협의 노래를 제정하였다.

나. 단위조합의 합병과 사업기반의 확립

1961년 종합농협이 발족한 이래 1960년대 말까지 농협은 이동조합의 합병 및 자기자금조성운동을 추진하는 한편 새농민운동을 전개하는 등 단위조합의 조직기반을 정비하는데 총력을 기울였다. 그러나 당시 추진되었던 합병운동은 조합원 200호를 기준으로 소규모로 추진되었기 때문에 대부분의 조합은 사업량의 확보나 자기자금조성에 있어서 규모의 경제에 미달하였다. 그 결과 대부분의 사업이 시군조합을 중심으로 운영되었으며 조합원과 농협의 밀착화가 제대로 이루어지지 못해 농협운동은 새로운 방향 모색이 불가피하였다.

이에 따라 농협은 1970년부터 1973년까지 모든 이동조합을 읍면단위 조합으로 통합할 계획을 세우고 1969년부터 합병운동을 대대적으로 추진하였다. 그 결과 1968년에 1만 6,089개였던 조합이 1973년에는 1,545개로 감소하였으며, 조합당 평균 조합원수도 1968년의 139명에서 1973년에는 1,300명 수준으로 대폭 늘어났다. 그리고 이때부터 이동조합 대신 단위조합이라는 명칭이 공식적으로 사용되기 시작하였다.

이와 함께 합병된 조합을 중심으로 단위조합의 기간사업으로서 1969년에 상호금융제도를 도입하고, 1970년부터는 생활물자사업을 실시하기 시작했다. 농협은 상호금융을 통해 농촌의 유휴자금을 저축으로 흡수하여 이를 조합원에게 영농 및 가계자금으로 공급해 줌으로써 농가를 고리채에서 벗어나게 하고 농촌의 사채금리를 떨어뜨리는 데 크게 기여하였다. 또한 생활물자사업 실시에 따라 설치된 농협 연쇄점은 농촌주민에게 양질의 생활용품을 저렴한 가격으로 공급해 줌으로써 조합원의 소비생활을 안정시키는 데 이바지하였다.

위에서 살펴본 단위조합의 면단위 합병이 「외형적 조합 만들기」에 목적을 둔 것이라 한다면, 상호금융과 생활물자사업의 도입은 「사업체로서 조합

만들기」에 그 목적이 있었다고 평가할 수 있다. 이러한 신규사업 도입과 함께 시군조합에서 취급하던 영농자금 공급 업무와 정책구관사업 및 공제업무 등을 1974년까지 단위조합에 모두 이관하였는데 이를 계기로 단위조합은 비로소 기초적인 경영기반을 갖추게 되었으며, 단위조합-시군조합-중앙회를 연결하는 계통사업 추진체계가 확립되었다. 단위조합의 경영기반이 어느 정도 갖추어지고 사업규모가 커짐에 따라 단위조합의 경영관리를 강화하기 위해 1977년에는 상무제도를, 1979년에는 전무제도를 도입하였다.

다. 2단계 조직개편과 자립경영기반의 구축

단위조합의 경영기반이 구축되고 기능이 강화됨에 따라 단위조합의 시군 단위 연합체적 기능을 수행하던 시군조합의 위치가 상대적으로 약화되었으며, 단위조합과 시군조합간의 기능이 중복되고 업무 경합이 발생하여 계통사업 추진상의 비능률이 나타나게 되었다. 이에 농협은 1977년 4월에 7명으로 구성된 평가교수단에게 농협운영제도 개선에 관한 연구용역을 의뢰하였다. 동 교수단은 11월에 제출한 농협제도개선 연구보고서를 통해 농협의 계통조직을 3단계에서 중앙회와 단위조합을 직결하는 2단계로 개편하는 것이 바람직하다는 방안을 제시하였다. 그러나 이와 같은 개편 방안은 여러 가지 이유로 실시되지 못하고 다만 사업추진 면에서 그 때까지 시군조합에 남아있던 농업인 지원업무를 단위조합에 이관하는 데 그쳤다.

그후 1980년에 들어와 제5공화국이 출범하면서 우리 나라는 사회 전반에 걸쳐 큰 변화를 겪게 되었으며, 농협 또한 예외가 될 수 없었다. 즉 농협의 계통조직을 2단계로 개편하고 농협이 담당해 온 축산지원업무를 새로 설립되는 축협중앙회에 이관하는 것 등을 골자로 한 농협법의 개정이 이루어져 1981년 1월부터 시행되었다.

개정된 농협법에 의해 시군조합의 법인격이 소멸되어 시군조합이 중앙회의 지사무소로 개편됨에 따라 1981년부터 농협의 계통조직은 단위조합-시군조합-중앙회의 3단계에서 단위조합이 직접 중앙회의 회원이 되는 단위조합-중앙회의 2단계로 축소되었으며, 도지부와 시군조합의 명칭도 각각 도지회와 시군지부로 바뀌었다. 그리고 축협중앙회의 설립과 함께 축산계 특수조합이 축협으로 분리되었으며, 그동안 농협이 운영해 온 축산물공판장, 배합사료공장, 시범목장 등이 축협으로 이관되었다.

한편 시군조합의 법인격이 없어짐에 따라 시군조합장과 특수조합장으로 구성되어있던 중앙회의 대의원회가 없어지고 단위조합장과 특수조합장으로 구

성된 총대회가 구성되었다. 또한 단위조합이 농협사업 추진의 중심체가 되도록 하기 위하여 시군조합이 보유하고 있던 농기구 서비스센터, 농산물 판매 시설 등 각종 사업시설을 단위조합으로 이관하였으며, 시군지부는 농업자금 조달을 위한 신용업무 중심의 운영체제로 전환되었다.

이와 같은 조직개편과 더불어 조합장 선임제도도 개선되었다. 농업협동조합 임원 임면에 관한 임시조치법이 개정되어 중앙회장이 조합장을 임명토록 되었으며 농림수산부장관의 승인 제도는 폐지되었다. 농협은 개정된 임시조치법의 테두리 내에서 조합원의 의사를 반영하기 위해 조합장 임면규칙을 개정하였는데, 그 내용은 조합원이 총대를 선출하고 총대들이 9명의 조합장 추천위원을 선출한 후, 이들이 연기명 투표에 의해 조합장 후보자를 복수 추천하면 중앙회장은 특별한 결격사유가 없는 한 최다득표자를 조합장으로 임명하는 것이었다. 그러나 이 제도는 선임절차가 복잡할 뿐만 아니라 조합장 추천위원회에서 조합원의 의사가 굴절되기 쉽다는 문제점이 있었다. 따라서 1984년부터는 총대회에서 직접 투표를 통해 과반수의 최고득표자를 주후보자로 선출하고, 중앙회장은 특별한 결격사유가 없는 한 주후보자를 조합장으로 임명하는 제도로 바뀌었다.

한편 농협은 2단계 조직개편과 함께 경영기반이 취약한 단위조합을 지원하기 위해 중앙회와 회원조합이 공동 출연하는 상호지원기금 제도를 1980년에 마련하였다. 그리고 1983년 12월에는 현재의 농협회관을 구입하여 농협의 위상을 높였으며, 1987년에는 농업박물관을 개관하여 도시민에게 농업 및 농업인 문화에 대한 이해를 증진시켰다.

농협은 조합원의 참여 의식을 고취시키고 작목반·부녀회 등 협동조직의 기능을 강화하는 한편, 조합원의 영농기술 습득 욕구를 충족시켜 주기 위해 과거 회원조합 임직원에 대한 교육을 주로 담당하던 경기연수원과 전북연수원을 1983년과 1984년에 각각 안성지도자교육원과 전주지도자교육원으로 개편하여 조합원에 대한 교육을 체계적으로 실시하기 시작하였다. 그리고 1984년 농협대학내에 새농민기술대학을 개설하여 성장작목을 중심으로 전업농 교육을 실시하였다. 이밖에 1987년 12월에는 경남 창녕군에 부지를 매입하여 추가로 교육원 건설에 착수하였다.

2. 민주농협의 출범과 발전

가. 조합장 및 중앙회장의 직선제 선출

1987년의 6·29선언 이후 정치·경제·사회 전반에 걸친 민주화·자율화의 열기 속에서 농협운영에 있어서도 민주화를 요구하는 농업인 조합원의 기대와 욕구가 커졌다. 농협은 1987년 하반기부터 농업인 조합원, 계통임직원, 학계 전문가 등으로부터 의견을 폭넓게 수렴하고 토론회와 공청회 등을 개최하여 농협법 개정에 대한 합의를 형성하였다. 법개정 과정에서 정부의 사업계획 승인권 계속 존치 여부 등 일부 조항에 대해서는 논란이 적지 않았지만 농협의 의견이 대부분 반영된 가운데 1988년 말에 농협법이 개정되었다.

그 결과 농협임원 임면에 관한 임시조치법이 폐지되고 농업인조합원이 그들의 대표자를 투표에 의해 조합장으로 직접 선출하게 되었다. 또한 종전에는 중앙회장을 농림수산부장관의 제청으로 대통령이 임명하였으나 농협법 개정에서 회원조합장이 직접 투표로 선출하게 되었다. 농협법의 개정으로 농협사상 처음으로 농업인조합원이 직접 조합장을 뽑게 됨에 따라 농협은 조합원의 높은 관심 속에 1989년 3월부터 1990년 3월까지 조합장 선거를 모두 마쳤으며, 뒤이어 1990년 4월 18일에는 회원조합장의 직접 투표에 의해 초대 직선 회장이 선출되어 민주농협이 출범하였다.

중앙회장을 직선제로 선출하는 것과 동시에 기타 중앙회 임원의 선출 방법도 민주적으로 개선되었다. 상임감사의 경우 종전에는 농림수산부장관이 임명하였으나 회장 선출방법과 같이 회원조합장이 직접 선출토록 하여 독립된 감사기능을 발휘토록 하였다. 또한 부회장과 상임이사는 종전에는 농림수산부장관의 승인을 얻어 회장이 임명하였던 것을 대의원회의 동의를 얻어 회장이 임명하도록 하였고, 비상임 이사와 비상임 감사도 대의원회에서 회원조합장 중에서 선출하도록 하였다.

중앙회의 비상임 이사 제도는 개정 농협법에 따라 운영위원회 제도를 폐지하면서 새로이 도입되었는데, 종전의 운영위원회는 그 기능이 중앙회 이사회와 중복될 뿐만 아니라 감독기관인 농림수산부와 재무부의 공무원이 구성원으로 참여함으로써 농협운영의 자율성을 제약한다는 비판이 있었다. 개정 농협법에서는 운영위원회의 기능을 이사회에 흡수시키고, 회원조합장인 비상임 이사가 중앙회 이사회의 구성원이 되도록 함으로써 농업인 조합원의 의사를 중앙회 운영에 반영할 수 있게 되었다.

나. 자율경영체제의 확립

1988년에 개정된 농협법에서는 그 동안 농협의 자율성을 제약해 온 조항들이 크게 수정·완화되어 농협은 자율경영체제를 확립할 수 있게 되었다. 즉 사업계획 및 수지예산에 대한 주무부장관의 사전 승인제도가 폐지되고 사후보고만 하도록 되었으며, 중앙회가 정부로부터 사업비를 보조 또는 용자받아 시행하는 정책사업의 사업계획서에 한해서만 주무부장관의 사전 승인을 받도록 하였다. 이와 함께 회원조합에 대한 지방행정기관의 감독권도 폐지되었다.

개정 농협법에서는 중앙회와 회원조합의 사업범위도 크게 확대되었는데 주요 내용을 보면 농지 중개업무 취급, 농협소유 화물자동차의 유상 운송 허용, 전문조합의 신용사업 취급, 관련기업에 대한 외부 출자 허용, 중앙회의 여유자금 운용 방법 확대, 중앙회의 지급보증·어음할인 취급제한 완화 등이다.

농협법 개정과 더불어 농협은 중앙회의 회원조합에 대한 승인·규제사항을 대폭 완화하여 회원조합 운영의 자율성을 제고시켰다. 아울러 단위조합의 육성 목표를 문화·복지사업을 활발히 전개할 수 있는 복지조합을 구현하는데 두고 단위조합의 발전형태를 종전의 지원조합-성장조합-봉사조합에서 성장조합-봉사조합-복지조합으로 변경하였다.

다. 농업인 본위 농협으로의 개혁

1993년 2월 문민정부 출범과 더불어 정부는 정치, 경제, 사회 등 전 분야에 걸쳐 광범위한 개혁을 추진하였다. 농업분야에 있어서도 우루과이라운드 농산물협상이 타결되고 세계무역기구(WTO)체제가 출범함에 따라 정부는 새로운 차원에서 농업정책을 수립하기 위해 1994년 2월 대통령 직속으로 농어촌발전위원회를 설치하고 농정개혁 방안을 마련하기로 하였다. 농어촌발전위원회는 농·수·축협 중앙회장을 비롯해 학계, 언론계, 비제도권 농업인단체 대표 등 각계 인사 30명으로 구성되었다.

당시 사회 전반에 걸쳐 개혁작업이 대대적으로 추진되는 과정에서 농협에 대한 외부의 시각은 「돈장사에만 치중하고 경제사업은 소홀히 한다」, 「직원을 위한 기관이다」라는 등 비판과 비난이 컸다. 그뿐만 아니라 그 동안의 농업·농촌의 어려움이 마치 모두 농협 때문에 비롯된 것처럼 매도되는 분

위기였다.

이와 같은 상황에서 농어촌발전위원회의 일부 위원들이 제시한 협동조합 개혁안은 중앙회장의 자격을 조합원으로 제한하고, 중앙회 이사회의 과반수 이상을 조합장으로 구성하며, 전문조합의 설립 요건을 완화해 전문조합별 광역연합회의 설립을 자유화하자는 것이었다. 특히 농·수·축협 중앙회의 신용사업을 분리·통합해 별도의 특수은행을 설립해야 한다는 주장이 강력히 제기되었는데, 이는 마지막까지 논란의 대상이었다.

한편 농어촌발전위원회를 중심으로 농협에 막대한 영향을 미칠 중요한 사안들이 논의되는 과정에서 당시 중앙회장이 임기 만료를 1개월 남겨두고 중도 사퇴하는 불행한 사태가 발생하였다. 그리고 1994년 3월 23일 중앙회장 선거가 실시되어 제2대 직선 회장이 선출됨으로써 제2기 민주농협이 출범하였다.

새 회장선출을 계기로 농협은 농어촌발전위원회의 위원들에게 농협의 입장을 설명하고 이해를 구하는데 혼신의 노력을 기울였다. 그 결과 농·수·축협 중앙회의 신용사업을 분리, 별도의 은행을 설립하자는 당초의 농발위안은 독립사업부제를 도입하고 그 성과를 평가하여 다시 검토하기로 의견을 모았다. 그리고 농어촌발전위원회의 요구 가운데 협동조합 운영에 있어서 농업인의 대표성을 강화하는 문제는 이를 수용하였으며, 전문조합 육성과 관련하여 다소의 논란은 있었으나 지역별·업종별 연합회의 설립이 자유롭게 되었다.

농어촌발전위원회의 최종 보고를 토대로 1994년말에 개정된 농협법과 1995년 6월 22일에 개정된 농협법 시행령에 따라 중앙회장의 자격이 조합원으로 제한되고 중앙회 이사 중 회원조합장의 비율이 종전의 2분의 1에서 3분의 2로 확대되었다. 그리고 단위조합은 지역조합으로, 특수조합은 전문조합으로 명칭이 변경되었으며, 복수조합원제가 도입되었다. 특히 전문조합의 경우 설립 요건이 완화되고, 신설되는 전문조합은 신용사업을 취급하지 못하도록 했으며, 전국단위 이외의 연합회 설립이 가능하게 되었다. 이와 함께 중앙회의 신용사업과 경제사업을 회계·인사·예산·조직 등에서 엄격히 분리하여 운용토록 하였다.

농협은 제2기 민주농협 출범과 함께 농어촌발전위원회 등에서 제기된 농협에 대한 비판을 수용하여 개혁에 박차를 가했다. 이를 위해 농협 운영방침을 「농업인본위(農業人本位), 항재농장(恒在農場), 실사구시(實事求是)」로 새로이 정하고, 임직원 정신개혁 운동으로서 농업인과 하나되고 고객과 하나되며 계통간에 하나되기 위한 「하나로 거듭나기 운동」을 전개하였다.

3. 통합농협의 출범

가. 통합 추진경과

「국민의 정부」는 출범과 함께 농·축협 등 협동조합개혁을 100대 국정과제의 하나로 선정하고 개혁작업에 착수하였다. 1998년 4월 13일 농민단체 대표와 각계 전문가 20명으로 구성된 「협동조합개혁위원회」가 설치되었다. 동 위원회는 3개월에 걸친 토론 끝에 중앙회 통합 등 3개 안을 제시하고, 일선조합에 대해서는 광역합병 및 책임경영제 강화 등 50여 개의 협동조합 구조조정 방안을 7월 31일 정부에 건의하였다.

농림부는 1998년 7월 28일 농·축·임·인삼협 4개 협동조합중앙회장에게 협동조합별 자체구조조정계획과 중앙회 통합을 포함한 공동개혁안을 9월말까지 마련토록 요청하였다. 4개 협동조합중앙회장은 8월 5일 공동개혁위원회를 구성하고 개혁방안에 대부분 합의하였으나, 중앙회 조직체제에 대한 단일안을 마련하지 못하고 9월 30일 각기 다른 의견을 제시하였다. 농림부에서는 4개 중앙회가 공동개혁안을 마련할 수 있도록 1999년 2월말까지로 기한을 연장하였다. 4개 협동조합중앙회는 1999년 2월 23일까지 12차례의 회의를 개최하는 등 공동개혁안 마련을 위한 협의를 진행하였으나 2월 23일 공동개혁안 마련 결렬을 공식 선언하였다.

1999년 2월말까지 4개 중앙회 자율의 단일개혁안 마련이 더 이상 기대할 수 없게됨에 따라 농림부는 3월 8일 「협동조합개혁위원회」의 건의안과 각 협동조합이 제출한 개혁방안을 중심으로 그동안 준비해 온 개혁시안을 발표하였다. 농림부는 개혁방안에 대한 각계각층의 의견수렴과 6월 8일 국무회의의 심의·확정을 거쳐 6월 14일 농업인협동조합법(안)을 국회에 제출하였다.

농업인협동조합법(안)은 7월 9일 농림해양수산위원회에 상정되었으며, 7월 13일 상임위원회 주관으로 공청회가 개최되었다. 공청회에서 중앙회 통합의 필요성이 인정되어 8월 10일 상임위 법안심사소위로 회부되고, 8월 12일 상임위에서 소위의 만장일치로 수정안이 의결되었으며 8월 13일 국회 본회의를 통과하였다.

9월 7일 새로운 「농업협동조합법」이 공포된 이후 농·축·인삼협대표, 학계, 농업인단체, 언론인 등 중립적 인사와 전문가 등 총 15명으로 구성된 「협동조합중앙회설립위원회」가 발족되었다. 그리고 9월 20일 농·인삼협 직원, 농림부 직원 등 20명으로 설립사무국이 구성되어 통합실무작업이 추진되었다. 이와 아울러 11월 1일에는 협동조합 공동의 설립추진기구인 「실무

작업단」을 구성하여 실무작업을 자체적으로 추진하였다. 설립위원회는 16차례의 회의를 개최하여, 심도 있는 논의를 통해 통합중앙회 설립에 필요한 사항을 협의·확정하였다. 즉 새 농협법 시행령이 2000년 3월 24일, 시행규칙은 3월 27일 각각 제정·공포되었고 새 중앙회의 정관과 임원선거규약 등은 4월 17일 창립총회에서 농·축·인삼협조합장 1,383명 중 1,142명이 참석한 가운데 만장일치로 의결되었다. 그리고 5월 2일 임시총회에서 통합중앙회장 및 상임감사가 선출되었고, 5월 12일 대의원회에서 새 중앙회의 비상임이사(27명) 및 비상임감사(1명) 선출되었다. 6월 2일 대의원회에서는 농업경제대표이사·신용대표이사 임명동의안이 처리되고, 축산경제대표이사도 축협경제조합장대표자 회의에서 추천되었다. 한편 5월 17일부터 회장당선자, 대표이사(3), 농·축·인삼협조합장이사(3)로 구성된 「통합중앙회 인수위원회」를 구성하고, 통합중앙회 출범 실무작업을 추진할 인수단(300여명)을 운영하였다.

축협측이 제기한 헌법소원 청구사건에 대해 6월 1일 헌법재판소가 재판관 전원일치 합헌결정을 내려 협동조합중앙회 통합을 두고 둘러싼 논쟁이 마무리되어 축협측은 헌법소원 합헌결정에 승복하고 통합중앙회 설립작업에 참여하였다. 6월 8일 설립위원회는 최종회의에서 새 중앙회의 조직편성 방향과 인사·보수제도 조정방안 등을 심의·확정하여 인수위원회에 권고안을 통보하였다.

이러한 과정을 거쳐 2000년 7월 1일 마침내 농·축·인삼협중앙회가 하나로 통합된 새로운 농협중앙회가 발족하였다.

나. 농업협동조합법의 주요 내용

(1) 법 구성 및 조직체계

새로운 농업협동조합법은 본문 7장 174개 조문, 부칙 21개 조문으로 구성되어 있다. 제1장은 총칙으로서 법의 목적, 중앙회의 책무, 협동조합의 원칙, 타법률의 적용 등을 내용으로 하고 있다. 제2장(지역농협)과 제3장(지역축협) 및 제4장(품목조합)은 조합의 설립인가 및 설립절차, 정관기재사항, 조합원의 자격 및 권리, 합병·분할·조직변경·해산 등을 내용으로 하고 있다. 제5장은 중앙회에 대한 사항으로서 중앙회 임원의 선출과 책무, 이사회 등 기관, 직원 임면, 회원지도·감사, 우선출자, 회계, 축산부문 특례 등을 내용으로 하고 있다. 제6장(감독)과 제7장(벌칙)은 감독권한, 시정조치, 경영지도, 설립

인가의 취소 등을 내용으로 하고 있다.

(2) 회원조합 관련 내용

새 농업협동조합법에서는 일선 회원조합을 지도·경제사업 중심으로 육성하며, 조합경영의 투명성을 높여 책임경영을 유도하고, 조합원의 조합운영에의 참여 확대를 주된 방향으로 하고 있다. 새 농업협동조합법에서 일선조합과 관련된 주요 내용과 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일선 회원조합을 지도·경제사업 중심으로 육성하기로 하였다. 중앙회는 회원의 사업과 직접적으로 결합되는 사업을 하여 회원조합의 사업을 위촉시켜서는 안된다는 책무를 부과하였으며(제6조), 중앙회와 일선조합이 공동으로 출자하여 공동운영하고 이익금을 우선적으로 조합이 배당 받을 수 있도록 하는 근거를 마련하였다(제137조). 그리고 조합의 유통·경제사업 활성화를 위한 유통자금을 조성·운영토록 하였으며, 조합유통자금 조성을 위해 재정자금 등을 집중 지원하고(제59조), 품목별로 전문상담원을 두어 전문 기술교육과 경영상담을 실시토록 하였다(제60조).

둘째, 조합장 선출방식을 다양화하고 임원의 책임범위를 확대하였다. 조합장 선출방식에 직·간선제 외에 이사회 호선제도를 추가 조합 스스로 선택하도록 하여 자율성을 보장하고(제45조 제3항), 조합장을 상임·비상임으로 구분하여 조합 자율로 선택하게 하되, 조합장이 비상임인 조합의 경우에는 상임이사를 두어 업무를 집행토록 하였다(제45조 제1항). 그리고 상임인 조합장이나 이사에게는 고의·중과실 책임뿐만 아니라 업무소홀에 따른 경과실 책임도 부과하여 경영책임을 강화하였다(제53조).

셋째, 조합운영의 투명성을 강화하였다. 조합원 및 외부전문가로 구성된 「운영평가자문회의」에서 조합의 경영상태를 평가하여 개선사항을 제시하고(제44조), 조합장은 평가 및 건의사항을 조합운영에 적극 반영하며, 총회의 사록·이사회 의사록 등을 사무소에 비치하여 조합운영상황을 공개토록 하였다(제65조). 그리고 상임감사 도입근거를 마련하고, 필요시 외부회계감사도 의뢰할 수 있도록 하여 자율적인 감사기능을 강화하였다(제45조 제2항, 제46조 제4항).

넷째, 조합원의 조합운영 참여기회를 확대하였다. 현재 동일 가구당 2인까지 가입할 수 있는 제한을 폐지하여 여성농업인, 젊은 후계농업인의 조합활동 참여를 보장하였다(제19조). 그리고 조합원들이 총회에 안건을 제안할 수 있는 권리를 보장하고, 조합의 회계장부 및 서류열람권도 새로이 인정하였으

며(제36조, 제65조), 임시총회 소집요건을 현행 조합원 100분의 20이상의 동의에서 500인 또는 100분의 10이상으로 대폭 완화하였다(제36조).

(3) 중앙회 관련 내용

새 농업협동조합법에서는 농·축·인삼협중앙회를 통하여 농업협동조합중앙회를 설립하며, 사업부문별 대표이사에 의한 책임경영체제를 확립하고, 신용사업의 건전성 강화를 주된 방향으로 하고 있다. 새 농업협동조합법에서 중앙회와 관련된 주요 내용과 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 각각 분리·운영되던 3개 중앙회를 통합하여 새로운 농협중앙회를 설립하였다. 법 시행과 동시에 농·축·인삼협 중앙회는 각각 해산된 것으로 보며, 농협중앙회는 3개 중앙회 합병으로 간주하고(부칙 제6조), 지역농협·지역축협·인삼조합 등 기존 중앙회의 회원조합은 새로운 중앙회의 당연 회원으로 간주하였다(부칙 제11조).

둘째, 사업부문별 대표이사제 도입으로 책임경영체제를 강화하였다. 중앙회에 농업경제·축산경제·신용대표이사를 두어 소관업무에 관해 중앙회를 대표하도록 하였다(제128조). 대표이사는 정관이 정하는 방법에 따라 추천된 자를 회장이 총회의 동의를 얻어 임명하되(제130조 제2항), 축산대표이사는 축산조합장대표자회의에서 단수 추천된 자를 회장이 총회의 동의절차 없이 임명하도록 하였다(제132조 제1항).

셋째, 품목조합연합회에 법인격을 부여하였다. 5개이상의 품목조합이 모여 농림부장관의 인가를 받아 연합회를 법인으로 설립할 수 있도록 하였으며, 연합회에 대한 조합의 출자를 허용하고, 연합회는 공동 구·판매 등 경제사업을 수행할 수 있도록 하였다.

넷째, 신용사업의 건전한 발전을 위한 제도적 장치를 마련하였다. 자본금의 원활한 확충을 위해 의결권·선거권이 없는 우선출자를 발행할 수 있도록 하였고(제149조), 중앙회에 대한 포괄적인 감독권은 농림부장관이 수행하되 신용사업의 건전성 확보부문에 한하여 금융감독위원회의 감독권을 인정하였다(제162조). 그리고 중앙회 신용사업의 건전성 확보를 위하여 금융감독위원회가 농림부장관의 의견을 들어 경영지도기준을 제정할 수 있도록 하였고(제11조), 중앙회 신용사업의 재무상태가 건전성 기준에 미달할 경우 점포의 축소, 임원의 직무정지, 영업의 전부 또는 일부정지 등의 시정조치를 할 수 있게 되었다(제165조).

다섯째, 조합원의 재산권을 보호하기 위하여 중앙회의 회원조합 감독기능

을 강화하였다. 공정한 회원조합 감사를 위해 회장 밑에 5인의 위원으로 감사위원회를 구성토록 하였다(제143조). 감사위원장은 회장이 총회의 동의를 얻어 임명하고, 위원은 위원장 제청으로 회장이 임명하여 감사방향, 징계 및 문책, 변상책임 판정 등에 관한 사항을 심의·의결하게 하였다. 그리고 중앙회는 2년마다 1회 이상 회원조합을 감사하며 경영상태를 평가하여 경영개선·합병권고 등의 조치를 회원조합에 대하여 요구할 수 있도록 하였고(제146조, 제142조), 경영실태가 부실하여 조합원의 피해가 우려되는 조합에 대해 예금지급정지 또는 업무정지 등의 조치를 할 수 있도록 하였다(제166조).

제3절 한국 농협의 특성

1. 개황

협동조합은 나라마다 나름대로의 조직과 운영방식을 지니고 있다. 그 중에는 협동조합의 전통적인 운영 원칙에 충실한 것도 있으며 한편으로는 기업과의 경쟁 속에서 주식회사의 경영방식을 도입한 협동조합도 있다. 또한 정부에 의해 정책적으로 설립되어 정부사업을 주로 대행하는 것이 있는가 하면, 협동조합의 자주·자율성을 지키기 위해 정부의 지원을 받지 않는 협동조합도 있다. 이밖에 농업협동조합이 주류를 이루는 나라가 있는가 하면, 소비자협동조합이나 신용협동조합이 주류를 이루는 나라 등 협동조합의 발전과 운영 형태는 국가에 따라 각각 상이하다.

협동조합이 이와 같이 나라마다 다양한 모습을 지니고 있는 것은 협동조합이 뿌리를 박고 있는 토양이 제각기 다른 데서 연유한다고 볼 수 있다. 협동조합 성립의 기초가 되는 자본주의의 발전과정과 그 수준이 차이가 있고, 시민사회의 형성과정이나 정치구조 그리고 국민의 의식 수준이 상이할 뿐만 아니라 협동관행의 경험도 차이가 있기 때문이다.

우리 나라의 농협도 이러한 관점에서 볼 때 영세소농 구조를 중심으로 하는 농업의 특수성을 기초로 하여 독점자본과 농업인과의 관계, 정부의 농업·농협에 대한 정책 구조, 정치·경제·사회의 민주화 과정 등에 영향을 받아 오늘의 모습으로 형성되고 발전해 온 것이라 할 수 있다.

세계 각국의 협동조합이 제각기 다른 조직과 운영체제를 갖고 있기 때문에 우리 나라 농협의 특성을 단정적으로 말하기는 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 농협의 특성에 대한 정리가 필요한 이유는 우리의 조직과 운영 체제 등을 다른 나라와 비교해 봄으로써 우리 나라 농협의 모습을 이해·평가할 수 있기 때문이다.

이러한 관점에서 현재 우리 나라 농협의 특성을 정리해 보면 다음과 같다. 그러나 이는 앞으로 농협의 발전과 변화에 따라 달라질 수 있으며, 또 다른 특성이 새롭게 부각될 수 있을 것이다.

2. 한국 협동조합운동의 중심체

우리 나라에서 협동조합이라 하면 대부분의 사람들이 농업협동조합을 생각할 정도로 농협은 우리 나라 협동조합 운동을 주도해 나가는 조직체이다. 농협이 우리 나라의 대표적인 협동조합 조직이기 때문에 농협의 운영방식이나 제도가 다른 협동조합의 운영에 커다란 영향을 주고 있다. 뿐만 아니라 방대한 사업 규모와 조직력을 갖고 있기 때문에 지역경제와 관련 산업부문에도 큰 영향력을 미치며, 정부가 농업정책을 추진할 때에도 농협의 협력과 지원을 받아 소기의 성과를 거두고 있다.

우리 사회가 농경사회에서 발전하여 고도 산업사회로 진입한 지금에 있어서도 협동조합운동이 농협 중심으로 이루어지고 있는 이유는 역사적인 배경과 정치·문화적인 측면 및 임직원의 노력 등에서 찾아볼 수 있다.

일본은 과거 우리 나라를 강점하면서 경제 체제를 일본경제를 보완하는 식민지 구조로 개편하였다. 일본은 특히 자국의 식량부족을 해결하기 위해 우리 나라를 식량기지화 하였는데, 이때 농업수탈을 용이하게 하기 위해 여러 가지 기관을 만들었으며 그중 하나가 금융조합이었다. 일본은 금융조합의 기능을 극대화할 목적으로 민간의 자주적인 협동조합 운동은 물론 산업조합 등 관영조합의 활동까지 규제하였기 때문에 민간의 협동조합운동은 제대로 뿌리를 내릴 수가 없었다.

광복후에는 농협이 정부정책에 의해 기존의 금융조합은 물론 농회 등 각종 농업단체의 시설과 조직을 인수받았기 때문에 단기간 내에 협동조합 조직의 중심으로 자리잡게 되었다. 또한 1960년대 이후에는 농협이 정부의 정책사업을 대행하였기 때문에 다른 협동조합에 비해 상대적으로 많은 지원을 받아 빠른 속도로 성장할 수 있었다.

농협이 종합농협으로 출발한 것도 우리 나라 협동조합 운동의 중심체로 발전하는데 커다란 힘이 되었다. 농협은 신용협동조합이나 소비자협동조합 운동의 불모지였던 농촌에서 1970년대 초부터 상호금융과 생활물자사업을 실시해 이들 협동조합의 기능을 수행함으로써 우리 나라 협동조합 운동의 구심체적 역할을 할 수 있었다.

이렇게 되기까지에는 농협 임직원들의 끊임없는 노력이 뒷받침되었다고 할 수 있다. 특히 종합농협 발족 초기의 이름뿐인 이동조합을 읍면단위로 합병하고 신규사업을 개발 도입하는 등 그 동안 농협의 육성과 발전을 위해 기울였던 임직원의 헌신적인 노력은 결코 과소 평가되어서는 안될 것이다.

3. 하향식으로 조직되어 상향식으로 발전

농협 설립 당시인 1950년대와 1960년대 초의 우리 나라는 농협의 구성원인 농업인들이 협동조합의 필요성을 인식할 만큼 주체 의식을 가지고 있지 못하였다. 당시 농촌은 극도로 피폐되고 만성적인 식량부족으로 어려움을 겪고 있었기 때문에 대부분의 사람들은 농촌경제를 하루라도 빨리 회생시키기 위해서는 정부주도 아래 협동조합 조직을 단기간에 만드는 것이 좋다고 생각하였다.

따라서 농협은 농협법이 먼저 제정된 후, 이에 의해 중앙회가 만들어지고 이동조합이 조직되어 중앙회를 정점으로 하는 하향식 조직이 이루어졌다. 이렇게 해서 설립된 농협은 기존의 농협은행 등 농업관련기관의 시설을 그대로 인수하여 비교적 빠른 기간에 사업체계를 갖추 수 있었다. 또한 법률에 의해 설립된 조합이 아니면 농협이라는 명칭을 사용하지 못하게 하였기 때문에 농협이 농촌지역의 핵심적인 농업생산자 단체로서의 조직 기반을 구축하게 되었다.

한국농협이 지난 40여년간에 걸쳐 발전해 온 과정과 경험에 비추어 보면 일찍부터 하향식으로라도 농협 육성을 시작한 것은 올바른 선택이었다고 할 수 있다. 왜냐하면 하향식 방법이 아닌 농업인들의 자발성만 기대해 농협을 설립했다면 현재 보다 훨씬 유치 단계에 머물러 있었을 것이기 때문이다. 그렇다고 해서 하향식 육성이 계속 정당화될 수 있는 것은 아니었다. 농협은 그동안 단위조합 합병을 통한 경영기반 구축, 중앙회 업무의 단위조합 이관, 자체사업의 개발, 조합원 교육을 통한 주인의식 고취 등을 통해 사업추진의 자율화와 조직운영의 민주화를 위한 노력을 계속 경주해왔다.

특히 1988년말에는 회원조합장 및 중앙회장의 직선, 사업계획 및 수지 예산의 자율적인 수립, 지방행정기관의 단위조합에 대한 감독권 폐지 등을 골자로 하는 농협법의 개정이 이루어짐으로써 상향식 운영체계가 정착되고 민주·자율농협으로 발전할 수 있는 계기를 맞게 되었다.

4. 복합사업 기능

한국의 농협은 그 사업에 관한 법제에 있어서 매우 독특한 특징을 가지고 있는데, 지도·경제·신용·공제 등 농업생산과 농촌생활의 모든 측면을 포괄한 복합사업 기능을 갖고 있다. 뿐만 아니라 이러한 사업을 뒷받침하기 위

한 자금조성 기능, 특히 도시영업이 허용된 상업은행의 기능까지 갖추고 있다.

당초 우리 나라 농협이 종합농협 체제를 택하게 된 이유는, 우리 나라 농가의 영농 규모가 1ha 미만의 소농체제여서 가게와 영농이 분리되어 있지 못하고 또 영농자체도 전문화가 이루어지지 못해 영농과 생활의 모든 분야를 종합적으로 지원해야 할 필요가 있었기 때문이다. 뿐만 아니라 종합농협 탄생 이전의 구농협과 농업은행간에 유기적인 협조가 결여되어 농업인의 피해가 컸으며, 같은 소농체제를 유지하던 일본이 종합농협 체제로 성공적인 발전을 하고 있었던 점 등을 들 수 있다.

당시 종합농협의 설립에 앞서 일부에서는 선진국의 협동조합에서 보는 전문농협이 우리의 현실에도 적합하다는 의견도 있었다. 그러나 영세소농이 주가 되는 우리 나라에서는 결국 종합농협이 유리하다는 결론이 옳았다는 것은 우리의 지난 40년간의 경험을 통해 입증되었다고 할 수 있다.

그 근거로 ①농업인이 조합에 와서 필요한 용무를 한번에 모두 마칠 수 있다는 점 ②조합이 종합적인 측면에서 농가경제를 파악할 수 있기 때문에 자금지원이 효과적으로 이루어질 수 있었던 점 ③신용사업과 경제사업이 유기적으로 연계되고 거기에 다시 지도사업이 결부됨으로써 각 사업이 상승적으로 신장될 수 있었던 점 ④경제사업이 적자가 나더라도 신용사업의 수익으로 이를 메울 수 있어 경제사업의 과감한 추진이 가능했던 점 ⑤막대한 지도사업비를 내부에서 조달할 수 있었던 점 등을 들 수 있다.

더구나 농협은 현재는 물론 앞으로도 지역농업 및 농촌개발의 주체로서 그 위치가 막중하다고 할 수 있는데, 이를 위해서는 역시 종합농협 형태라야 그 성과를 높일 수 있다고 판단된다.

한국 농협의 이러한 체제와 기능은 세계협동조합 운동에서 가장 성공적인 사례의 하나로 인정되고 있으며, 중국을 비롯한 동남아제국의 협동조합에서는 「한국 농협에서 배우자」는 움직임이 널리 확산되고 있다.

5. 2단계 계통조직

농협은 1961년 종합농협 발족 이후 1980년까지는 단위조합-시군조합-중앙회의 3단계 조직체계를 갖추고 있었다. 그러나 1980년대에 접어들면서 농협을 둘러싼 환경이 급격한 변화를 겪게 되었다. 단위조합의 읍면단위 합병, 상호금융 등 신규사업의 도입, 대농업인 업무의 단위조합 이관 등으로 단위

조합의 경영기반이 구축되고 사업이 확대됨에 따라 시군조합의 기능은 점차 약화되고 계통조직간의 기능 중복 현상이 나타나기 시작하였다.

이와 함께 농촌지역에도 농협과 경쟁이 되는 각종 사업체가 다수 진출하기 시작했으며 교통·통신수단의 발달로 도시와 농촌간의 시간적·공간적 거리가 크게 단축되었다. 이에 따라 농협은 계통조직간의 운영의 효율성을 높이고 경쟁력을 강화하기 위해 1980년 말을 기하여 종전의 3단계 조직을 단위조합-중앙회의 2단계 조직으로 개편하였다. 이같은 조직 개편으로 계통사업 추진과정에서 중간 비용을 절감할 수 있게 되었으며 단위조합 운영의 자율성도 제고되었다.

한편 우리 나라 농협의 연합조직인 중앙회는 다른 나라의 경우와는 다른 기능을 갖고 있다. 서구에서는 대개 연합조직이 사업을 직접 수행하기보다는 지도·교육·조사·홍보·국제협력·농정활동 등에 치중하는 경우가 많다. 이에 비해 우리 나라 농협은 연합회인 중앙회가 종합농협 체제로 되어 있을 뿐만 아니라 사업을 직접 수행하는 조직으로 되어 있다.

종합농협 발족 당시 중앙회는 구농협과 농업은행의 조직과 시설을 그대로 인수했기 때문에 사업수행 능력이 있었으나 단위조합은 영세하였기 때문에 1970년대 초까지만 해도 대부분의 사업은 시군조합과 중앙회를 중심으로 이루어졌다. 또한 단위조합은 필요한 자금을 자체적으로 조달하기 어려웠기 때문에 중앙회가 그 부족자금을 조달하여 공급해주지 않을 수 없었으며, 정부로부터 공급받는 각종 정책자금을 효율적으로 관리하기 위해서도 중앙회의 역할이 크지 않을 수 없었다. 이밖에 구매·판매사업의 경우에도 계통사업으로 추진하는 것이 유리한 점이 많았기 때문에 중앙회가 사업을 직접 수행해 왔다.

특히 우리 나라의 경우 중앙회의 신용사업은 은행법에 의한 은행 업무를 직접 취급한다는 점에서 다른 나라와는 차이가 많다. 일본 농협의 중앙단위 신용사업 연합회인 농림중앙금고나 독일의 협동조합 중앙은행의 경우 이들은 단지 회원조합이 예치한 여유자금의 운용 기능만을 수행할 뿐, 우리 나라와 같이 중앙회가 자체적으로 도시에서 자금을 조달하여 농촌에 공급하는 기능은 수행치 않는다.

6. 정부 정책사업 대행

우리 나라 농협의 설립 배경이 농업인의 자발적인 의사보다는 어려움에

빠진 농촌경제를 하루 빨리 회생시켜야 한다는 정책 의지에 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 있었다. 또한 정책사업의 취급으로 사업량의 확대를 통한 경영기반을 다질 수 있었으며, 이들이 농협의 자체사업으로 전환될 때에 활용할 수 있는 귀중한 경험을 쌓게 되었다.

정부의 입장에서 보면 농용자재의 생산과 배분, 농산물 유통과 가공, 농업자금의 공급 등을 이윤 추구를 목적으로 하는 민간기업에 맡길 경우 불공정 거래가 발생하거나 독점력 행사로 농업인이 피해를 입을 가능성이 크다고 할 수 있다. 정부가 농협을 통하여 정책사업을 추진할 경우 생산자 단체인 농협을 지원한다는 명분과 함께 정책추진의 효율성을 높일 수 있을 뿐만 아니라, 정부기관을 따로 설립할 필요도 없어 예산을 절감할 수 있는 효과가 있다.

농협이 정부 정책사업을 수행하는 과정에서 초기에는 자체사업은 과소하고 정책사업의 비중은 과다하다는 비판도 없지 않았으나 그 동안 자체사업을 지속적으로 개발, 확충함으로써 이러한 비판은 해소되었다고 할 수 있다. 우리 나라 농업과 농촌의 현실을 고려해볼 때 정부와 농협은 종전보다 더욱 긴밀한 협조 체제를 유지하는 것이 필요하다. 국제화·개방화 등으로 무한경쟁의 시대에 들어선 농업·농촌을 살리기 위해 정부는 농협에 대한 재정적·제도적 지원을 계속 확대해 나가야 할 것이며, 농협은 농업인 조합원에게 실익이 되는 정책사업을 적극 지원하고 수행해 나가야 할 것이다.

제5장 세계의 농협운동

제1절 유럽농협의 최근 동향¹⁷⁾

유럽의 농협은 현재 전환기를 맞이하고 있다. 공동농업정책(CAP)의 개혁과 WTO 협상 등으로 농업 및 농협에 대한 정부의 지원이 줄어들게 되었고, 농업을 둘러싼 시장환경은 더욱 경쟁적으로 변하였다. 농관련 산업에서 새로운 기술개발과 더불어 소비자의 소비행태도 변화되고 있으며, 생산과 유통부문에서 기업집중과 기업간 합병이 진행되고 있다. 이러한 시장여건의 변화에 적응하지 못한 농협들이 도산했으며, 많은 농협들이 합병, 자회사화, 주식회사로의 전환, 민간기업과의 합작투자 등 생존을 위한 새로운 사업전략을 모색하고 있다.

1. 사업환경의 변화

가. 농업정책의 변화

먼저 농업에 대한 시각변화는 일련의 정치적 환경 변화를 통해 알 수 있다. 공동농업정책(CAP)의 개혁, UR협정 체결, 그리고 WTO 체제하에서 진행될 장래의 협상은 유럽 제도가격의 인하와 농업보조금의 감축, 그리고 관세 및 비관세 장벽을 낮추고 경쟁을 촉진하고 있다. 이는 농업뿐만 아니라 모든 경제 부문에 파급되고 있다. 이에 따라 정책적 관심도 생산자에서 소비자 또는 납세자로, 보호에서 경쟁으로, 일반 대중에서 개인으로 전환되고 있

17) 유럽의 농협운동(제1절~제6절)은 아래의 책자를 중심으로 요약·정리한 것이다.

- 농협중앙회, 「세계제국의 농협운동」, 1985.
- Onno-Frank van Bakkum and Gert van Dijk, 「Agricultural Co-operatives in the European Union」, COGECA, 1997.
- Gunther Aschhoff Eckart Henningsen, 「The German Cooperative System」, DG Bank, 1996.
- The Federation of Danish Co-operatives, 「Co-operatives' Financing by means of Equity Capital」, 1998.
- Victor A. Pestoff, 「Between Markets and Politics, Cooperatives in Sweden」, Europe Centre for Social Welfare Policy and Research, 1991.

다. 농업정책은 이제 농업생산성 증대보다는 생태학적인 균형과 동물보호, 농촌지역의 종합적 발전 등에 더 많은 관심을 두는 쪽으로 전환되고 있다.

나. 기술개발의 확대

기술개발과 혁신은 창조적인 파괴를 통해 시장의 구조와 경쟁의 내용, 사업의 성과에 영향을 미치고 있다. 새로운 기회를 이용하기 위해 선진 기법이나 신제품의 도입 등을 통해 사업을 혁신하고 있다. 생명공학은 농업과 농업관련산업 부문을 재편하는데 결정적인 역할을 하고 있다. 또한 종자와 농약, 원료농산물, 식품가공 부문은 건강문제와 편의성, 저비용, 품질에 대한 신뢰도 등 산업 및 소비자의 기호에 부합하는 기능성 제품개발에 더 많은 초점을 맞추게 될 것이다. 아울러 물류와 마케팅부문간을 조화시키기 위한 체인화를 촉진하고 있는 정보기술도 농식품 부문의 구조변화에 영향을 미치고 있다.

다. 식품소비 패턴의 변화

상품의 가치를 소비자에게 제대로 전달해 주어야 한다는 점은 오랫동안 강조되어 온 사항이다. 풍요로운 사회에서의 소비는 그 자체가 새로운 것에 대한 추구이자 감성에 대한 자극, 사회적 선호와 관련되어 있기 때문에 일상적인 수요의 영역을 초월해 왔다. 식품부문에서는 다양성과 편의성, 안전성, 환경친화성, 동물보호 등 다양한 부문의 이해와 요구를 파악하고 이에 대응하는 것이 중요하다. 최근의 광우병 파동은 식품안전성에 대한 소비자의 관심과 나아가 소비자의 신뢰가 무너질 때 식품산업에 미치는 치명적인 영향을 명백하게 입증해 주었다. 또한 특수 작물 내지 일부 축산품에 대한 주문수요 등 틈새시장에 주목할 필요성이 있다. 한편 소비자들은 지역을 지원하는 수단으로서 지역의 생산자들이 생산·판매하는 토착 제품을 선호하고 있다. 이러한 지역상품은 해당 국가는 물론 해외에서도 소비될 수 있다. 기술특성에 따른 첨단 부가가치 활동도 촉진되고 있다. 농민의 장인정신과 특수한 지역성, 개성 등에 따라 인증된 농산품은 농민들에게 더 많은 가능성을 부여하고 있다.

라. 농식품산업의 변화

농업관련 산업부문도 전반적으로 국제화와 네트워크, 집중화의 구조변화가 진행되고 있다. 원료농산물 생산부문은 규모의 경제와 효율성을 실현하기 위하여 전문화와 규모화 추세가 지속되고 있다.

식품제조 부문에서는 고정자산의 효율적 활용과 설비시설의 가동률 제고, 세계시장 진출을 위한 인수·합병(M&A)이 가속화되고 있다. 1980년대와 1990년대에 이루어진 인수·합병으로 식품부문은 내부적으로 강화되었으며, 초국가적 기업도 소수이나 설립되었다. 세계를 대상으로 사업영역이 확대되면서 조달, 연구, 분배, 유통 등의 부문에서 잠재적인 규모의 경제와 범위의 경제가 이루어지고 있다. 더욱 주목할 점은 다국적 기업의 조직혁신이다. 다국적 기업들은 본부와 독립적으로 운영되고 있는 종전의 자회사 운영방식에서 벗어나 규모의 경제를 획득하고, 무역장벽을 타파하면서, 비용격차를 줄이기 위해 자회사간 네트워크를 발전시키고 있다. 즉 다국적 기업(multinational company)형태에서 세계적 기업형태(global company)로 조직을 혁신하고 있다.

소매사업 부문의 변화는 매우 도전적이다. 오늘날 소매상들은 전통적인 유통 관행을 초월하여 도매상과 같은 역할을 수행하고 있다. 이들은 해외로 사업을 확장하면서 구매과정에서 식품제조업자에게 영향을 미칠 수 있는 정도의 규모를 확보하게 되었다. 소매상의 자체상표 출시와 이에 따른 성공으로 식품회사는 소비자의 요구는 물론 소매상의 요구도 적극 수용해야 하는 입장이 되었다. 소비자의 구매행태를 추적할 수 있는 정보기술의 발달로 특정 소비자의 수요에 맞춘 주문제작도 가능하게 되었다.

마. 기업 혁신

주변 여건이 끊임없이 변화함에 따라 협동조합은 새로운 환경변화에 적응해야 하며 광범위한 혁신 방안을 도입하고 조직구조를 재편할 필요가 있다. 이러한 필요에 따라 기업적인 혁신이 일어나고 있다. 시장에서 주도적인 지위를 확보하고 재정적으로도 성공하기 위해 지식과 정보의 역할이 증대되면서, 기업 내부의 혁신활동과 종합적인 품질관리, 인적자원, 유연한 구조 등 소위 무형자산에 대한 대규모 투자가 중요하게 되었다.

기업은 용역을 리스하거나 합작투자 또는 전략적 제휴 등을 통해 더 많은 자원을 획득하고 있다. 따라서 농업관련 기업들은 고정자산에 비해 더 많은 무형자산을 소유하게 되었다. 이러한 점에서 전통적인 기업의 개념이 빠르게 변화하고 있다. 기업은 더 이상 특정 사업목표를 위해 인적, 재정적, 물적 자

원을 항시 보유하지 않더라도 틈새시장을 신속하게 넘나들 수 있는 존재가 되고 있다. 기업가들은 신제품이나 새로운 생산방법을 도입하고, 새로운 시장을 개척하거나 조직혁신을 통해 경제적 변화와 발전을 촉진하고 있다.

농업관련 산업부문에서 기업가 정신은 소비자의 높은 품질요구와 계층분화, 정보화, 복잡한 규제양식에 의해 영향을 받는다. 농식품의 체인망에서는 더욱 긴밀한 조정이 이루어져 식품회사와 생산자, 자재공급자 간에 새로운 연계가 이루어지고 있다. 조직측면에서 합작투자나 인수, 계약, 전략적 제휴 등이 다양하게 나타나고 있다.

바. 협동조합에 대한 요구 증대

협동조합은 본질적으로 사람을 위해 존재하므로 조합의 이해관계자인 조합원과 직원, 고객, 관련기업, 정부, 지역사회, 그리고 넓게는 사회 전체에 대해 파악해야 한다. 협동조합이 정당성을 얻기 위해서는 이들 모든 집단에게 적절히 봉사해야 한다. 이들 집단이 농협에 요구하는 것은 농협이 자국 경제에서는 물론 전체 유럽경제 내에서도 가치 있는 사업부문이 되어야 한다는 것이다.

농민의 수는 줄어들고 있지만, 경지면적과 가축 두수, 투자자본 등 농가의 규모는 확대되고 있다. 이에 따라 협동조합의 마케팅 지원에 대한 조합원의 요구는 더욱 커지고 있다. 협동조합의 필수 원칙인 ‘결속’은 종종 협동조합의 존립을 위한 경제적 효율성 때문에 소홀히 되기 쉽다. 특히 시장지향성이 강한 젊은 농민들은 협동조합에 대하여 더 많은 해결책과 혁신, 높은 시장 효율성을 요구하고 있다.

농협은 여론으로부터도 힘을 받아야 한다. 협동조합은 일반대중과 거래상대자, 소비자, 정치인, 공무원, 기타 권력층으로부터 정당성을 확보해야 한다. 지난 수 십 년간 여러 지역에서 협동조합의 기업형태에 대한 정당성이 약화되어 왔다. 그 결과 협동조합이 ‘충분히 환경친화적이지 못하다’, ‘충분히 효율적이지 못하다’, ‘조합원의 통제권이 미약하다’, ‘시장 역량을 남용하고 있다’는 비난을 받았다. 비록 이러한 비난이 정당한 것은 아닐지라도 이런 비판이 존재해 왔으며, 이에 대응할 수 있는 적절한 조치가 필요하다. 가장 적절한 조치는 비판적 입장을 가진 사람과 일반 대중에게 진실을 알려주는 것이다. 그러나 그러한 비난에 어느 정도 진실이 있다면, 비판을 수용하고 나아가서는 사업관행이나 조직 및 재정구조, 정보체계 등을 개선해야 할 것이다.

오늘날 지역이나 사회에 대한 서비스가 중요하게 인식되고 있다. 사회적 배려의 책임 때문에 하나의 기업이 특정한 사업에 참여하는 것이 제한 받을 수도 있다. 예를 들면 환경오염 문제는 공공부문이나 민간부문 모두에게 중요한 현안이 되고 있다. 소비자들은 제품의 안전성과 건강에 유익한 것을 기대하고 있으며, 직원들은 승진과 자기발전의 기회를 원하고, 지역사회에서는 협동조합이 실업문제 등에 관심을 가져주기를 바란다. 사회에서는 협동조합이 사회문제 해결에 도움이 되기를 바라고 있다. 요약하면 오늘날 조직의 목적이 투자자만을 위한 경제단체로서의 역할에서 벗어나 다양한 이해관계자들을 위한 다면적인 역할을 담당하는 것으로 전환되고 있다.

일반 대중이 협동조합에 대하여 거는 다양한 기대는 협동조합이 목표와 목적을 세우는데 도움이 된다. 그러나 조직 측면에서는 자원의 유한성과 이해관계자들 사이의 이해 상충이라는 두 가지 이유로 모든 이해관계자들의 기대에 부응하지 못할 수 있다. 그 예로 지역사회의 기대를 충족시키기 위해 협동조합이 조합원 이익을 줄여야 할 때도 있다. 그러나 실제로는 이 보다 더 심한 갈등과 잠재적인 문제가 발생할 수도 있다.

<표 5-1> 협동조합에 대한 사회 집단별 관심 영역

사회 집단	관심영역	사회 집단	관심영역
농민/조합원	높은 수취가격 출자 배당 리스크 감소 시장 접근성 영농의 지속성	정부	과세 공급과잉 방지 법 집행 경쟁 - 지원폐지
고객	식품의 안전성 건전성 상품가격 마케팅 효율성	지역사회	지속가능한 성장 자원의 과잉유출 방지 교육과 서비스 비교역제 (예: 육아)
직원	금전적 이익 사회적 인정/공지 근로 조건	일반사회	시민의 권리 오염 감소 일자리 보전
관련기업	가격 안정성 영속성		

2. 농협의 조직변화

가. 연합회 조직의 약화

협동조합의 연합회 조직은 여러 나라에서 오랫동안 확산·유지되어 왔다. 그러나 최근 연합회조직을 법률로 장려하지 않는 유럽연합 회원국의 경우 연합회조직이 쇠퇴하고 있다. 특히 새로 유럽연합에 가입한 3개국(오스트리아·핀란드·스웨덴)의 경우 연합회 조직을 포기하고 있다. 국가가 농업보호 정책을 펼칠 때는 연합회 조직은 농민을 보호하는데 매우 유용한 기구였으나, 최근 시장경제 논리가 강화됨에 따라 연합회 조직의 약점이 노출되고 있다. 전통적으로 연합회 조직이 강한 독일에서도 최근에는 연합회 조직이 후퇴하고 있다. 이는 경쟁이 심화됨에 따라 연합회 조직이 대규모 단위농협보다 경쟁력이 떨어진다는 우려 때문이다.

연합회 조직의 취약점은 조합원과 연합회의 사업활동간에 거리감이 있다는 것이다. 연합회 조직의 경우 조합원의 요구가 지방과 지역, 전국단계 등 여러 단계를 거쳐 수렴되며, 요구사항도 간접적으로 전달되기 때문에 왜곡될 우려가 있다. 또한 조합원 수취가격이 상품의 적정 가격을 반영하지 못하거나(비용반영의 문제), 조합의 재정 및 통제 면에서 조합원의 이익이 줄어든 결과 조합원이 조합에 대해 거리감을 갖기 쉽다.

그러나 이러한 문제는 연합회가 구성되는 방식 즉, 수직통합의 정도에 따라 농협별로 매우 다르게 나타난다. 농협에 대한 조합원의 통제권 문제는 공공부분의 협동조합 중 조합원의 사업과 괴리가 큰 협동조합에서 가장 크게 나타난다. 반면에 조합원의 사업과 연합회의 사업이 긴밀하게 연결된 연합회 조직은 많은 자본을 조달하지 않아도 되고, 조합원이 농협의 사업을 쉽게 이해할 수 있으며, 농협이 조합원과 시장을 직접 연결해 주기 때문에 연합회 운영에 따른 위험을 크게 줄일 수 있다. 남부 유럽에서는 이러한 형태의 연합회가 많이 있다.

나. 지속적인 합병

유럽에서는 지난 수십년 간 농협간 합병이 진행된 결과 대규모 지역농협이 나타났다. 핀란드와 독일에서는 연합회를 구성했던 조합들이 하나의 단위농협으로 합병하였다. 이러한 합병추세는 현재 스웨덴과 덴마크 등 소규모

회원국에서 빠르게 진행되고 있는데, 일부에서는 특정 부문의 모든 협동조합을 하나의 협동조합으로 합병해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 다른 나라의 협동조합과 합병하는 문제는 아직 본격적이지는 않지만 가끔 제기되고 있으며, 미래에는 그러한 합병이 더욱 현실화 될 것으로 여겨진다.

합병은 대규모 자본을 필요로 하는 농협에서 빈번하게 이루어지고 있다. 대부분의 경우 농협은 사업수지를 개선하기 위해 가공부문을 통합하고 있다. 규모가 작은 농협에서는 개별적으로 충분한 사업재원을 조달하기 어려우나 합병할 경우 이들 조합은 충분한 자본을 조달할 수 있게 된다.

협동조합이 규모화 될 경우 조합원의 영향력이 감소한다는 주장도 있는데, 이는 아직 입증되지 않은 가설에 불과하다. 최근에는 대규모 협동조합이 소규모 협동조합에 비해 조합원에게 더 큰 만족을 줄 수 있다는 주장도 제기되고 있다. 그 이유는 대규모 농협일수록 더욱 개선된 경영체제를 갖출 수 있으며, 그에 따라 조합원의 요구도 더 잘 수렴할 수 있다고 보기 때문이다. 또한 합병농협은 경제적 성과를 올린 만큼 이용자인 조합원에게 더 나은 거래조건 등을 제공할 수 있으며, 동시에 소유자인 조합원에게 보다 높은 이익을 줄 수 있다. 한편 합병의 대안으로서의 연합회 조직은 그 사업범위가 단순히 조합원과 연계된 활동수준 이상으로 개선되지 않는다면, 조합원의 통제권 약화로 인한 많은 어려움을 겪게 될 것이다.

다. 농협의 기업 인수

협동조합은 기업을 인수함으로써 경쟁력을 강화할 수 있다. 동일 업종의 기업을 인수하여 규모의 경제를 달성할 수 있으며, 관련 업종의 기업을 인수하여 범위의 경제를 실현할 수도 있다.

전자와 같은 방식으로 규모의 경제를 달성한 사례로는 최근 스페인의 낙농협인 GLG가 국영기업인 레사(Lesa)를 인수하였으며, 네덜란드의 캄피나(Campina-Melkunie)협동조합이 벨기에의 코멜코(Comelco)와 독일의 수드밀크(Sudmilch)를 인수하였다. 또한 스웨덴에서는 곡물구매협동조합연합회가 바이불스(Weibulls)사를 인수하여 스발로프(Svalof)사와 합병하여 강력한 종자회사를 설립한 바 있다.

후자의 전략을 택해 범위의 경제를 실현한 사례로는 덴마크의 대니쉬 크라운(Danish Crown)협동조합이 대니비프(Danebeef)사를 매입하여 종전의 돼지도축업에서 소도축업까지 사업을 확대하였다. 이러한 협동조합의 기업인수 사례는 앞으로도 계속 증가할 전망이다.

라. 수직적 통합

모든 회원국에서 농협은 사업을 수직적으로 통합하는 추세가 늘어나고 있다. 부문별로는 유통협동조합에서 수직통합 경향이 두드러진 반면, 구매협동조합에서는 이러한 경향이 뚜렷하게 나타나지 않고 있다. 농산물 시장 특성상 가공사업의 첫 단계인 원료 농산물 수집과 1차 가공단계에서는 이익률이 낮은 편이다. 따라서 농협은 가공사업의 맨 아래 단계인 원료농산물 수집단계에서부터 제품 제조단계에 이르기까지 모든 공정을 수직적으로 통합하여, 제품의 브랜드 이미지를 높이고 이익률도 높이고 있다.

수직통합의 대표적인 사례로 그리스의 담배협동조합인 세캅(Sekap)협동조합을 들 수 있다. 협동조합은행과 협동조합연합회가 공동으로 소유하고 있는 이 농협은 조직구조 또한 혁신적인 것으로 평가받고 있다. 세캅(Sekap)과 같은 수직통합이 성사될 경우 협동조합은 수익성이 높은 국제시장에 진출할 수 있고 점차 세력이 확대되고 있는 소매체인점과의 관계에서도 우위를 점할 수 있다.

수직통합 전략의 장점이 명확한 반면, 이에 따른 약간의 위험성도 있다. 만일 자금부담이 과중해진다면 농협에 대한 조합원의 통제권이 약화될 수 있다. 또 다른 위험요소는 만일 가공부문에서 얻은 수익을 조합원에게 높은 가격으로 보상한다면, 조합원에게 시장상황을 왜곡하여 전달하게 된다는 점이다. 더욱이 조합원이 선진화된 경영기법을 이해하지 못하게 되면, 이사회에서 사업을 제대로 수행하기 어려울 수도 있다. 이러한 위험요소에 대한 충분한 주의를 기울이지 않고 있다는 조짐이 나타나고 있다.

마. 새로운 협동조합 모델의 출현

지난 수년간 협동조합 특히 가공부문에서 앞선 협동조합의 경우 조직구조 측면에서 급속한 변화를 겪었다. 일부 협동조합은 농민조합원을 주주로 하는 주식회사 형태로 전환되었다. 또한 일부 협동조합은 기관투자자나 민간투자자 또는 다른 협동조합이나 협동조합 연합회가 주주로서 투자한 주식회사 형태로 전환되기도 하였다.

협동조합이 주식회사로 전환한 대표적인 사례로는 아일랜드의 낙농협동조합인 케리(Kerry)와 아보모어(Avomore), 워터포드(Waterford), 골든베일(Golden Vale), 네덜란드에서는 육우가공농협인 듀메코(Dumeco), 오스트리아

에서는 낙농협동조합인 뉘(NÖM) 등을 들 수 있다.

<표 5-2> 유럽연합 농협의 조직형태별 특징

조직형태 조합원제도	전통적인 조합 형태	주식회사 형태	자회사 형태	부분적 주식 매매 허용	주식참여형태
가입·탈퇴	자유	가변적	가변적	제한	자유
개인의 지분인정	없음	있음	투자자에게만	있음	투자자에게만
자산 평가	없음	있음	있음	있음	투자자에게만
투표권 배분	평등 배분	주식수에 비례	조합원:이용량 투자자:주식수	이용량과 주식수에 비례	조합원:이용량 투자자:주식수
의사결정권 주체	조합원	투자자	출자조합의 조합원	조합원	조합원
외부인의 자본 참여	없음	있음	있음	제한 또는 의결권 없음	있음
전문경영인 참여	없음	있음	있음	있음	선택적
조합원(회원)의 자기자본 기여	모든 조합원이 공평하게	주식수에 비례	출자조합 내 조합원은 공평하게	이용량에 비례	공평하게
잉여분배 기준	이용량	주식수	조합원:이용량 투자자:주식수	이용량 또는 주식수 기준	조합원:이용량 투자자:주식수

조직설립 측면에서의 새로운 혁신으로는 조합의 자본조달을 위해 거래가 가능한 지분(tradable share)제도를 도입하고 있다. 이러한 주식은 보통주(ordinary share)방식, 신규가입자에 대해서는 조합원 자격을 제한하는 방식, 비조합원이 자본만 참여하는 방식 등으로 나타난다. 이와 같이 최근 유럽의 농협에서는 전통적인 협동조합 조직형태와 사업방식(자본조달 방식)에서 벗어나 새롭고 혁신적인 방안을 창안하는데 관심과 노력을 기울이고 있다.

협동조합의 조직재편은 주로 농협이 재정적인 위기에 처했을 때 즉 전통적인 형태의 협동조합이 시장경쟁에서 충분히 생존할 수 없을 때 이루어진다. 현재 이러한 조직개편의 결과에 대해서는 긍정적인 것으로 평가되고 있다. 덴마크에서는 대규모 협동조합이 해외의 투자자본과 합작하여 초대형 협동조합 자회사인 엠디푸드 인터내셔널(MD Foods International)과 튜립 인터내셔널(Tulip International)을 설립하였다. 비록 이들 회사의 수익률이 좋지

않더라도 덴마크의 낙농가와 양돈농가를 위해서는 가치 있는 역할을 수행하고 있다. 새로운 협동조합의 조직모델에 대한 평가는 그 모델이 도입되어 최악의 경우 협동조합이 완전히 해체되고 농민에게 손해를 끼칠 수 있다는 점에서 신중하게 이루어져야 한다.

한편에서는 협동조합이 부가가치를 높여 조합원의 경제를 개선하기 위해 조직을 근본적으로 개편하는 경우도 있다. 이들 협동조합에서는 주식상장, 우선주 제도, 고정생산량제도 등을 도입하고 있다. 이러한 협동조합은 1990년대 북미 대륙에서 확산되었던 신세대협동조합(NGC : New Generation Cooperative)과도 같은 것인데, 유럽에서는 덴마크와 스웨덴의 전분협동조합인 아베베(Avebe)협동조합과 릭케비(Lykkeby Starkelesen)협동조합이 이러한 모델에 따라 조직을 재편하였다. 현재 이 모델은 여러 회원국에서 주목받고 있는데, 그 중에서도 독일과 영국에서 최근 설립된 협동조합이 이 모델에 따라 설립되었다.

3. 조합원 제도의 변화

가. 사업지향적인 관계

경쟁이 심화되고 시장의 중요성이 강조됨에 따라 농협과 조합원의 관계도 점차 사업지향적 관계로 변화되고 있다. 오늘날 농협들은 실비주의 원칙(business-at-cost)에 집착하기보다는 사기업(IOFs : Investor Oriented Firms)과 유사한 원가주의(business-at-profit) 경영방식을 채택하는 경우가 흔히 있다. 만일 협동조합이 이러한 대세를 따르지 않을 경우, 대다수의 능률적인 농민 조합원을 잃게 되어 결과적으로 전체 조합원에게도 손해가 될 수 있다. 따라서 이러한 경향은 앞으로 더욱 강화될 것으로 예상된다.

나. 엄격해지는 출하조건

유럽의 많은 농협에서 조합원은 엄격한 출하조건에 따르고 있다. 예를 들어 영국의 감자유통협동조합인 앵글리안(Anglian Produce Ltd.)은 조합원의 농산물 출하 조건에 엄격한 기준을 적용하여 고품질의 원료농산물을 매입하고 있다. 농산물의 출하조건의 엄격한 통제는 균일한 품질의 농산물을 가공 공장에 필요량만큼 공급해야 하는 수직적으로 통합된 협동조합에서 특히 중

요하다. 네델란드의 낙농농협에서는 조합원이 특수한 출하권을 매입하도록 하여 농산물 출하문제를 해결하고 있다. 가공사업의 경우 모든 단계에서 완벽한 협조가 필요하기 때문에 농협과 조합원간의 계약은 중요하다. 의무적인 출하제도는 가공부문의 효율성을 유지하고, 시장수요에 대응하기 위해 필요하다. 이 제도는 농협 역사에서 오랫동안 지도지침으로 삼아 왔으며, 아직도 여러 부문에 적용되고 있다. 스페인과 그리스 등 일부 국가에서는 의무적 전량 출하제도를 법률로 정하고 있다. 포르투갈과 덴마크에서는 100% 출하의 무제도를 협동조합의 정관에서 규정하고 있다. 반면, 스웨덴의 경우 경쟁법에 따라 농협의 출하의무 제도를 금지하고 있다.

다. 비조합원과의 거래 증가

경쟁이 치열한 부문에서는 협동조합과 비조합원간의 거래가 늘고 있다. 비조합원과의 거래는 농협의 시설가동률을 높이고 규모화에 따른 평균생산비를 절감시키며, 계절적 변동 요인을 줄이는 등 경제적 이점이 있다. 스페인에서와 같이 비조합원을 대상으로 한 거래가 제한되는 경우도 있지만, 모든 회원국에서는 비조합원과의 거래가 늘어나고 있다. 특히 독일과 덴마크에서는 구매협동조합의 비조합원 이용률이 너무 높아 세무당국 뿐만 아니라 협동조합 내부에서도 문제점으로 지적되고 있다.

비조합원 대상사업 중에는 업종이 서로 다른 부문에서 협동조합과 비조합원이 거래하는 경우가 있다. 이는 원료 농산물의 성격에서는 서로 연관성이 없지만, 가공 공정에서 서로 연관되는 협동조합과 비조합원 관계에서 주로 나타나는 거래유형이다. 이러한 비조합원과의 사업은 규모의 경제와 범위의 경제를 통해 평균생산비를 절감할 수 있고, 시너지 효과를 얻어 조합원에게 이익이 된다. 예를 들어 낙농농협이 오렌지주스를 판매하는 경우, 그 농협의 가공시설 및 유통망을 이용할 수 있기 때문에 우유취급비용을 낮출 수 있다.

그러나 비조합원을 대상으로 한 사업에 주의가 필요하다. 비조합원에 대한 사업범위가 너무 확대되면 조합원들은 협동조합에 대해 거리감을 느끼게 될 것이며, 협동조합은 채원조달에서 어려움을 겪을 수 있다. 또한 비조합원과의 사업에서 얻은 수익을 조합원에게 높은 수취가격으로 보상할 경우 조합원에게 시장상황을 왜곡하여 전달하고, 그 결과 조합원이 적정 수준 이상으로 생산량을 증가시킬 우려가 있다.

라. 농협에 대한 통제권

경쟁이 가속화됨에 따라 조합원은 농협의 투자, 가격, 유통정책 등의 의사결정에 참여할 수 있는 기회가 줄어들게 된다. 그 결과 조합원은 시장의 요구를 더 이상 수용할 수 없게 되고, 이로 인해 농협과 농가는 경제적으로 고통을 겪게 된다. 또한 조합원이 시장의 여건에 대하여 정확한 정보와 교육을 받지 못할 경우 농협경영에 참여하는 데도 어려움이 있다. 조합원에 대한 교육과 정보전달 현황은 국가별, 산업별로 상당한 차이가 나타나고 있다.

의사결정 과정에서 경제적 요인을 중요시하는 경우, 특히 대규모 협동조합에서 경영진이 사업운영에 더 많은 통제권을 행사하게 된다. 그럼에도 불구하고 그러한 통제권의 원천은 여전히 이사회에 있다. 형식적인 측면에서 본다면 협동조합의 경영관리에 대한 통제권은 조합원이 갖는 것으로 되어 있다. 그러나 실제로 농협운영에 대한 통제권이 누구에게 있는지 판단하기는 매우 어렵다. 협동조합은 그 동안 자체 구조조정을 통해 조직형태를 주식회사 형태로 전환하였거나 외부투자자를 주주로 받아들였다. 이에 따라 EU 회원국의 협동조합에서는 경영진이 보다 단순한 사업기능만을 수행하기 때문에 농협통제에 관한 문제가 적다.

<표 5-3> 유럽연합 주요국의 조합원 제도

회원국	1인당 투표권수	1인당 지분보유	가입 탈퇴	책임제도	비조합원의 사업이용	조합원자격 자연인/법인	출하의무 부과
덴마크	1표*	정액 가입금 납입	자유	일반적으로 유한책임	제한	둘다 가능	낙농,육우,계 란에만 부과
독일	3표이하 또는 다수	최소 1주 이상	자유	일반적으로 유한책임	매출액의 50%이하까지	둘다 가능	정관에 따라 다름
프랑스	다수 투표권	최소 1주 이상	3~20년 의무가입	일반적으로 유한책임	매출액의 20%이하까지	둘다 가능	계약에 따라 다름
스웨덴	1표	매출액 기준 상한선 적용	자유	일반적으로 유한책임	-	둘다 가능	금지
영국	1표 또는 다수(10)	최대 1만 파운드 이하	자유	모두 유한책임	매출액의 1/3이하까지	둘다 가능	계약내용에 따라 다름

주 : * 2단계 협동조합에서는 가중투표, - 미확인

4. 자본조달의 변화

가. 공동자본에 대한 관심 증대

모든 국가의 대다수 협동조합에서 공동으로 소유되는 비분할 공동자본은 조합의 자기자본에서 중요한 비중을 차지하고 있다. 그러나 이러한 협동조합의 재원조달 방식은 국제적인 사업을 추진하거나 자본집약적인 가공부문의 경우 문제가 될 수 있다. 시장변화에 대처하기 위해서는 협동조합의 사업확장 및 투자확대, 무형자산에 대한 투자가 필요하며, 여기에는 막대한 재원이 소요되므로 공동자본만으로는 한계가 있다. 따라서 많은 협동조합에서 외부로부터 재원을 조달하고 있는데, 이는 한편으로 협동조합의 경영권을 침해할 수 있는 위험요인이 되기도 한다.

또한 조합원의 지분제한은 조합원의 참여의식 저하로 나타날 수 있다. 농협의 공동자본이 효율적으로 사용될 때 농협의 수익에 도움이 된다. 그러나 만일 공동자본이 조합원의 수취가격을 지지하는 방식으로 사용될 경우 조합원의 생산증가를 부추기게 된다. 이는 공급과잉과 판매가격 하락으로 나타나 결국 공동자본이 조합원에게 실익을 주지 못하게 된다. 네덜란드의 협동조합들은 이미 새로운 재원조달 방법을 도입하고 있는 반면, 스웨덴과 덴마크에서는 새로운 재원 조달방안에 대한 논의가 진행 중에 있다.

나. 새로운 재원조달 수단

최근 수년간 유럽연합의 법률가와 협동조합 진영에서는 조합의 새로운 재정수단을 개발하고 종래의 재정수단을 새롭게 적용하는데 매우 혁신적이었다. 그 이유는 종래의 재정수단만으로는 협동조합이 새로운 시장여건에 대응하는데 역부족이라는 점을 인식했기 때문이다. 네덜란드의 협동조합에서는 ‘조합원 지분참여 증서(member participation certificate)제도’와 ‘협동조합 채권(bonds)제도’를 도입하였으며, 스웨덴에서는 공동자본의 일부를 개인 지분으로 인정해 주도록 새로운 법률을 제정 중에 있다. 영국과 아일랜드, 독일 등의 회원국에서는 많은 협동조합이 주식회사 형태로 전환되었음에도 불구하고 여전히 농민조합원이 높은 지분을 유지하며 협동조합을 통제하고 있다.

다. 자회사의 중요성 증대

유럽국가의 협동조합은 지난 수년간 기업인수나 사업분리 등으로 주식회

사 형태의 자회사를 운영해 오고 있다. 그리스에서는 이러한 형태의 자회사 소유를 법률로 금지하고 있다. 그러나 나머지 회원국에서는 시장환경의 변화에 적응하기 위해서 자회사 소유 추세가 확산되고 있다. 예를 들어 핀란드의 임업협동조합은 외부투자자와 공동출자한 자회사를 설립·운영하여 세계시장에서 시장점유율을 높이는 데 성공하였다. 독일에서는 협동조합에 대한 진보적인 입법조치가 이루어져 연합회 단계의 협동조합에서 외부 출자자와 공동으로 자회사를 설립·운영하는 경우가 많다.

농협에서 주식회사 형태의 자회사를 보유하는 데는 많은 이점이 있다. 사업체를 잘 운영하면 협동조합은 재정적·경제적으로 개선될 수 있다. 또한 모기업인 협동조합은 특정 사업분야에서 위험을 줄일 수 있으며, 외부 전문가를 자회사의 이사로 영입할 수도 있다. 그리고 농협은 조합원이 생산한 농산물과 밀접한 관계가 없거나 비전통적인 사업분야를 핵심사업에서 분리할 수 있으며, 모기업인 협동조합에 대한 외부 투자자의 영향력도 자회사 수준으로 제한시킬 수 있다.

라. 비조합원 자본의 증가

지난 20~30년 전부터 회원국의 협동조합들은 필요한 재원의 일부를 비조합원으로부터 조달해 왔다. 그러나 외부자금의 유입은 협동조합의 정체성에 문제를 야기 시키기도 하였다. 외부의 자본참여자는 농협운영에 대한 영향력과 통제권을 요구하였으며, 조합원이 자신들의 몫을 받는다고 생각하였다. 한편 아일랜드의 케리협동조합(Irish Kerry)과 농산물 도매조합(Irish Agricultural Wholesale Society)에서는 농민 조합원이 많은 지분을 매각하여 조합원이 투표권의 과반수를 잃게 된 경우도 나타났다. 그러나 이러한 부작용에도 불구하고 극심한 경쟁상황에 처한 협동조합이라면, 비조합원을 통한 자기자본 조달방법을 고려하지 않을 수 없다.

지난 수년간 법률개정으로 비조합원이 농협에 자본을 투자할 수 있게 되었다. 스페인에서는 후원조합원(supporting member)제도, 협력조합원(collaborating member)제도, 준조합원(associates)제도 등 새로운 조합원 제도가 도입되었다. 이탈리아에서는 재정후원조합원(financial backing member)제도를 운영하고 있으며, 프랑스에서는 비조합원이 자본금의 50%까지 출자할 수 있는 특수한 법적 형태를 지닌 협동조합도 있다. 또한 프랑스는 일반협동조합에서도 외부 투자자에게 참여주식과 투자증서, 채권 등을 매입할 수 있도록 허용하고 있다.

비조합원의 자본참여는 주로 사업부문에서 이루어지고 있는데, 그 추세가 최근 증가하고 있다. 비조합원의 자본참여는 주로 자회사에 대한 자본참여 형태로 나타나고 있다. 조합원의 자본확대가 어려운 상황에서 외부자본의 유입은 협동조합이 시장에 대한 대응능력을 향상시키고, 협동조합의 존재를 부각시키는데 기여할 수 있다. 또한 협동조합은 자회사를 통제할 수 있기 때문에 비조합원의 자본참여에도 불구하고 조합에 대한 조합원의 영향력과 이익을 보호할 수 있다. 즉 자회사는 자신의 이익극대화를 위해 일하고, 협동조합은 자회사의 수익으로 얻은 잉여금을 조합원에게 배당할 수 있기 때문이다.

5. 유통사업의 변화

가. 가공사업 확대 전략

많은 협동조합이 조합원의 소득증대를 위해 수직통합 전략을 추진해왔다. 또한 수익률을 높이기 위하여 최종소비자와 밀접한 시장을 찾아 나섰다. 사업내용도 브랜드화 전략을 구사하고 부가가치 창출을 추구하고 첨단 기술을 활용하게 되었다.

그러나 아직도 가공하지 않거나 단순가공 상태의 농산물을 판매하는 농협의 비중이 크다. 물량 면에서도 이러한 형태의 농산물 판매방식이 상당한 점유율을 차지하고 있으며, 특히 신선 농산물의 경우가 대표적이다. 벨기에 낙농업 부문의 소규모 협동조합들이 원료 농산품을 가공하지 않은 상태로 해외 가공업체에 판매하고 있는 경우를 볼 수 있다.

나. 시장지향성 증대

수십 년 동안 유럽의 농협은 생산지향적이었음에도 불구하고 국내 시장에서 잘 적응해왔다. 그러나 최근에는 유럽 전역을 대상으로 시장을 확대하려는 경향이 강하게 나타나고 있다. 대표적인 사례로 벨기에의 낙농농협인 세인트마리(St. Marie)는 이탈리아 시장을 겨냥하여 이탈리아식 조리법에 맞는 치즈를 생산하고 있다.

협동조합이 시장 지향적으로 된다는 의미는 조합원을 소홀히 한다는 것은 아니다. 바람직한 시장지향적인 사업에 대해서는 조합원 자신에게도 이익이

라는 점을 인식하고 있다. 따라서 협동조합의 시장지향적인 경향은 조합원이 시장에 대한 정보를 받고 어떻게 대처할 것인가에 대해 지도 받을 수 있는 정도와 관련되어 있다.

그러나 모든 협동조합이 시장지향적인 자세를 취하고 있는 것은 아니다. 아직도 조합원에게 시장상황을 정확하게 전달하지 않는 협동조합이 일반적이다.

다. 지역시장 확보전략

대규모 협동조합은 국제시장에서 경쟁력을 확보하고 부가가치 시장에서 다국적 기업과 경쟁하고 있다. 아울러 많은 협동조합들이 지방과 지역 시장에서 자신들의 입지를 강화하는 전략을 채택하고 있다. 지역시장 전략에서는 지역 내 소비자의 기호와 입맛에 맞는 향토 농산물에 초점을 두고 있기 때문에 대규모 농산물 공급자와의 경쟁이 덜한 편이다.

이러한 전략은 독일, 네델란드, 스웨덴, 프랑스 등에서 채택하고 있다. 이런 시장전략을 활용하는 협동조합에서는 농민의 실명을 사용하는 등 지역과 연고를 분명히 하는데 주의를 기울이고 있다.

라. 혁신적인 브랜드전략과 제품개발

가공사업을 하고 있는 협동조합에서는 소매체인점의 자체상표에 대항할 수 있는 협동조합 자체의 상표개발이 필수적이다. 이에 따라 여러 협동조합들이 소비자의 기호에 맞는 브랜드 제품을 판매하고 있다. 이들 조합은 신제품개발과 아울러 상표개발을 위해서도 막대한 자금을 투입하였다. 또한 시장에서 강한 영향력을 발휘하기 위해 연합회 차원에서 브랜드를 개발하기도 한다. 예로 아일랜드낙농연합회(Irish Dairy Board)가 사용하고 있는 ‘케리골드(Kerrygold)’라는 브랜드를 들 수 있다.

지금까지 특별한 브랜드 없이 제품을 판매해 온 협동조합들이 시장에서 지위를 강화하기 위해 브랜드 개발을 추진 중에 있으며, 스페인의 와인협동조합인 바코(BACO)와 비넥스칼(Vinexcal)의 경우가 대표적이다. 요쿠르트 소비자에게 세계적으로 인지도가 높은 ‘요플레(Yoplait)’도 프랑스의 일부 협동조합이 사용하고 있는 브랜드이다.

제2절 영국의 농협운동

1. 농업구조

1999년 식품 및 음료제조산업을 제외한 농업생산액은 432억달러로 국내총생산(GDP)의 3%에 해당한다. 농림어업에 고용된 근로자수는 53만 8,000명으로 전체 고용인력의 1.8%에 달한다. 농업부문 종사인력 중 농민 수는 28만 1,000명이며, 이중 16만 6,000명은 전업농가라 할 수 있다. 전체 국토면적의 65%인 1,590만ha가 농업에 이용되고 있으며, 호당 경지면적은 약 27ha이다. 지난 몇 년간 농지의 유희화정책을 도입해야만 했는데, 최근 예상치 못한 세계곡물가격상승과 영국 파운드화의 약세로 인해 다소 호전되고 있다.

영국의 농축임산물 수출액은 157억달러로 전체수출액의 5.8%를 차지하고 있는 반면, 수입액은 284억달러로 세계 4위를 기록하고 있다.

2. 역사

영국 최초의 협동조합은 19세기경 소비조합에서 탄생했다. 1867년 최초의 농민협동조합이 설립되었다. 이후 협동조합은 주로 구매조합의 형태로 발전했으며, 유통분야에서의 협동조합은 미미했다. 1920년대까지 농업협동조합은 서서히 발전해왔으나, '농업도매조합'의 붕괴 후 농업구매협동조합은 가공, 유통, 기술, 경영지원사업 등 사업활동분야를 다양화해 나갔다.

영국의 농업은 외국 또는 국제 농업정책에 따라 영향을 받았는데, 두 번의 세계대전을 거치면서 식량자급의 중요성을 깨달았다. 이로 인해 '1947년 법(1947 Act)'이 제정되었는데, 이는 대부분의 농산물에 대한 가격지지의 기반이 되었다. 농민에게 소득을 보장했던 가격지지정책과 더불어 정부는 농가수준에서의 농업구조조정을 단행했다. 농민단체가 아닌 농가수준의 구조조정정책은 협동조합의 발전을 더디게 했다고 할 수 있다. 농협의 낙후성은 대규모 위주의 농가경영구조, 수입에 의존하는 식량정책, 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC) 가입 이전에 정부가 취한 식량 저가정책 등에서 찾아볼 수 있다. 또한 다른 유럽국가들에게서 볼 수 있듯이 협동조합의 발전을 위해서는 농촌금융기관이 매우 중요한데 영국에서는 농촌금융기관이 전무하여 농협의 발전을 더디게 했다고 할 수 있다.

3. 법과 제도

영국 법체계에 협동조합에 대한 명확한 규정은 없다. 그러나 최근 협동조합법을 제정하려는 움직임을 보이고 있다. 협동조합은 산업 및 공제조합법이나 회사법에 따라 등록되고 있다. 회사법에 의해 등록된 협동조합은 1976년의 제한거래관행법 및 1987년의 은행법에 따라 그들 사업의 ⅔이상을 조합원을 위한 사업에 할애해야 하며, 사업수익은 조합원의 사업 이용에 비례하여 공정히 분배해야 한다.

협동조합의 회계감사는 독립적인 외부 전문감사기관에 의해 실시되며, 감사보고서는 조합등록청(Registrars of Societies)과 회사등록청(Registrars of Companies)에 제출해야 한다.

신규조합원의 가입은 협동조합마다 다소 차이가 있지만, 일반적으로는 이사회가 가입희망 조합원으로부터 가입신청서를 받아 가입여부를 결정한다. 조합원 자격은 법률에 의해 규정되어 있으며, 조합원 탈퇴시 이사회에 미리 통지해야 한다. 비록 사업 이용량에 따른 복수 의결권이 가능하지만, 조합원의 1인 1표에 의한 협동조합의 민주적 관리원칙은 지켜지고 있다. 이익, 잉여금, 적립금이 공정배분의 원칙에 따라 분배된다. 많은 판매농협에서는 계약을 통해 조합원의 농산물을 소속 조합에 전속거래 하도록 하고 있다. 협동조합간 또는 협동조합 내의 단결심은 비록 시장여건에 따라 유동적이지만 매우 강하다.

전통적으로 조합원은 협동조합에 대해 사업자금을 공급해왔다. 출자금은 조합원에 의해 조달되는데, 1인당 2만 파운드 이상은 출자할 수 없도록 상한선을 두고 있다. 출자금은 투기자금이라 볼 수 없기 때문에 배당이자도 제한된다. 조합원 출자금을 보충하기 위해 비조합원으로부터 자본을 조달한 협동조합은 대부분 주식회사로 전환하거나 PLC 자회사¹⁸⁾를 설립하고 있다.

협동조합도 일반회사와 마찬가지로 법인세를 납부한다. 세율은 매년 금융법에 의해 정해진다. 현행 세율은 25% 내지 33%이다. 농협의 경우 조세징수

18) PLC자회사(Public Limited Co. Subsidiary)는 협동조합이 지주회사로서 감독하지만, 경영독자성을 가지고 있는 별도 법인의 자회사이다. 이는 협동조합이 새로운 시장을 목표로 조합원의 사업을 확대하고자 할 때 투자조합원을 모집하거나 외부의 투자를 통해 설립하는 것이다. 투자를 확보하기 위해 협동조합의 운영방식과는 다른 기업적인 경영방식을 도입하고, 투자에 대해서는 수익을 배당한다. 또한 PLC자회사는 경영악화에 의한 파산에도 협동조합의 경영에 피해를 줄일 수 있으며, 재무관리, 리스크 관리, 신속한 의사결정, 건전한 사업전략 수립 등에 이점을 가지고 있다.

- 농협중앙회 조사부, 「세계 협동조합 판매사업의 최근 동향」, 1999.

관(Inspector of Taxes)이 인정할 경우 법인세가 면제되는 경우가 있다. 조합원에 대한 배당금은 협동조합 세전에 공제되며, 배당 받은 조합원은 소득세를 납부한다.

4. 조직과 사업

가. 조직

영국의 농협은 3단계조직으로 농협계통조직은 최고지도기관으로서 영국농협연합회가 있고, 각 지역에는 지역연합회와 그 회원인 단위농협이 있다. 지역연합회로는 잉글랜드 농협중앙회와 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드의 농업협동조합협회, 농업경영자협회가 있으며, 협동조합 지원 및 연구를 담당하는 프랑켓재단(Plankett Foundation)도 영국농협연합회의 회원이다. 단위농협은 사업기능면에서 다소 중복되기도 하지만, 기능별 전문조합으로 되어 있으며, 여러 개 군(county)에 걸쳐 업무구역을 갖고 있는 대규모 농협들이다.

영국 농협의 형태는 주로 구매, 판매, 서비스 협동조합이며, 이들 중 일부는 여러 사업을 겸영하는 종합농협 형태를 띠고 있다. 1995년에 모두 506개의 농협이 등록되었으며, 이중 65%는 판매농협, 20%는 구매농협, 15%는 서비스농협이다. 이들 농협 이외에 46개에 이르는 농민지배사업체가 설립되어 있다. 1995년 27만 1,000명에 이르는 조합원 수 중 50%는 구매/종합농협에 속해 있으며, 판매농협에 43%, 서비스농협에 7%가 속해 있다.

나. 사업

영국농협은 다른 유럽 국가들에 비해 발전하지 못했지만, 최근 들어 총생산량의 40%가 농협 등 농민소유 사업체를 통해 출하되는 수준으로 괄목할만한 성장을 보여주고 있다. 이러한 성과의 상당부분은 소매시장에서 소수기업에의 구매력 집중, 전통적인 도매업자의 쇠퇴 등에 대응하여 시장지향적인 농민들이 노력한 결과이다. 농협의 사업환경변화 중 가장 중요한 것은 우유산업에 대한 정부의 규제완화이다. 이로 인해 우유마케팅보드가 없어진 대신 마크낙농조합(Milk Marque)과 수많은 소규모의 농협이 설립되었다. 달걀과 양돈산업에서도 협동조합의 성과는 있었으나, 아직도 육류산업분야는 낙후되어 있다. 영국 농협이 직면한 또 다른 문제는 농민 수 감소로 조합원 수가

감소하고 있다는 점이다.

영국의 구매농협은 주로 축산사료를 공급하는 농협이 주종을 이루고 있으며, 스코틀랜드에서는 비료를 제조·공급하는 농협도 있다. 최근 구매농협들은 사업영역을 유통과 서비스까지 확대하고 있어 종합농협으로 발전하는 양상을 보이고 있다. 주요 지역단위 구매농협은 중부농민조합(MSF), 남부농업 무역조합(SCATS), 몰밸리조합(Mole Valley Farmers), 서부조합(West Midland Farmers), 팜웨이(Farmway) 등을 꼽을 수 있다. 유통환경의 변화로 모든 구매농협이 어려움에 처해 있는데, 그 이유는 컴퓨터와 같은 통신의 발달로 농가의 도매회사에 대한 직거래가 늘어나고 있기 때문이다. 구매농협의 주요 취급품목은 비료, 종자, 농약 등이다. 1995년 이들 제품에 대한 협동조합의 시장점유율은 각각 30%, 22%, 18%이다.

영국의 판매농협은 크게 두 가지로 구분된다. 이중 하나는 비전업농가들이 조합원인 농협으로 이들은 전업농가들로부터 농산물을 매취하여 시장에 판매하며 시장위험도 농협 스스로 부담한다. 다른 하나는 전업농가들이 조합원인 농협으로 농협과 조합원간 계약에 의해 농산물의 인도시기와 물량을 결정하며, 농협은 조합원에 대한 판매대리인 역할을 수행하고 있다.

판매농협은 주로 조합원 생산물의 집하와 판매를 맡고 있다. 협동조합이 농산물의 가공사업에 관여할 때는 일반가공회사와의 공동작업을 취하는 경우가 많다. 영국에서 가장 규모가 큰 판매농협은 1994년 우유마케팅보드에서 발전된 낙농농협이다. 돼지고기를 제외한 육류의 판매는 가축경매시장에서 행해진다. 가축경매시장을 소유한 농가는 많이 있지만, 그들의 경매매출액은 미미한 수준이다. 가장 규모가 큰 가축 경매협동조합은 ANM그룹이다.

영국에서 규모가 큰 10개의 협동조합 중 6개가 판매농협이며, 이중 3개는 마크낙농조합(Milk Marque), 스카치낙농조합(Scottish Milk), 우유생산자연합(United Milk Producers)으로 낙농농협이다. 다른 3개는 ANM그룹(육류, 축산), 테임즈밸리 달걀조합(Thames Valley Eggs : 달걀생산), 앵글리안 생산자조합(Anglian Produce : 감자, 감자종자생산)이다. 1995년 현재 영국 판매농협의 주요 품목에 대한 시장점유율을 보면, 우유 90%, 돼지 30%, 곡물 21%, 유지작물 45%, 상추 41%, 사과 29%, 감자 23% 등이다.

영국에서 단일목적의 서비스농협은 많지 않다. 대부분 대규모 판매농협, 구매농협이 조합원을 지원하기 위해 다양한 서비스사업을 종합적으로 수행하고 있다. 예를 들면 조합원들은 협동조합의 창고, 농기계를 이용할 수 있고 경영, 자문, 영농 서비스를 제공받는다. 곡물, 유지종자, 감자, 과일, 축산, 육류 유통분야의 가공, 배급 업무에서 농협간 합작투자가 이루어지고 있다.

5. 마케팅보드와 농협

다른 국가들과 마찬가지로 영국에서도 농업에 대한 정부의 지원이 계속되어 왔는데, 이중의 하나가 마케팅보드(Marketing Board)¹⁹⁾이다. 마케팅보드는 1931년에 제정된 농산물판매법(Agricultural Marketing Act)을 근거로 정부로부터 법적 권한을 위임받아 농산물의 생산조정과 유통물량을 전담하는 기구이다. 일단 마케팅보드가 발동되면 해당 품목의 생산 및 판매는 마케팅보드를 통해 통제 받게 된다. 따라서 농가에게는 재배면적을 할당하여 생산량을 제한하게 된다. 농산물 판매자 역시 마케팅보드에 등록해야 하기 때문에 시장에서의 가격을 조절할 수 있다. 대표적인 마케팅보드로는 호프마케팅보드, 감자마케팅보드, 우유마케팅보드, 양모마케팅보드를 들 수 있는데, 생산자보호라는 측면에서 협동조합과 공동보조를 취하고 있다. 협동조합 역시 농산물 생산 및 판매조정에 참여하게 된다. 이러한 마케팅보드는 과잉생산에 따른 농산물 가격폭락을 방지할 뿐만 아니라, 농협을 통한 출하확대로 농협의 사업안정에도 기여해 왔다.

한편, 1992년 유럽연합의 공동농업정책(CAP)²⁰⁾의 개혁과 90년대 중반의 UR협상으로 생산조정의 필요성과 효과가 반감되어 마케팅보드 조직이 급격히 쇠퇴하고 있다. 그 결과 최근 다수의 마케팅조직이 해체되어 해당품목의 판매 또는 판매지원 조직으로 전환되고 있다.

19) 농협중앙회 조사부, CEO-Focus(제57호) "선진국의 농산물 생산조정", 2000.

20) EU 15개 회원국에 대해 일률적으로 적용되는 농업정책으로 1968년부터 단일시장, 역내 농산물 우선, 공동재정부담 등의 세 가지 기본 원칙하에 실시되고 있다. EU는 1999년 5월 개최된 농업이사회에서 2000년 이후 EU의 공동농업정책에 대한 개혁을 최종 확정했으며, 주요 골자는 경종작물과 쇠고기, 우유 등 낙농품에 대한 지지가격을 낮추는 대신 농가소득 감소분에 대해서는 직접지불제도를 통해 보상하는 것이다.

- 농협중앙회 조사부, 「선진국의 농정개혁」, 1999.

제3절 독일의 농협운동

1. 농업구조

1999년 현재 독일의 농업인구는 전체의 3%에 달하는 216만명이며, 농업생산액은 국내총생산(GDP)의 1%에 달하는 211억달러이다. 전체 국토의 74%에 달하는 2,630만ha가 농업용으로 사용되고 있으며, 이중 1,180만ha는 경작과 원예용, 510만ha는 축산용, 940만ha는 임업용이다. 농축임산물 수출액은 전체 수출액의 4.4%인 238억달러인데 반해, 수입액은 372억달러로 세계에서 미국 다음으로 큰 농산물 수입국이다.

2. 역사

독일의 협동조합 역사는 19세기로 거슬러 올라간다. 독일의 협동조합 운동은 당시 라이파이젠(Raiffeisen)과 술체 델리취(Shulze-Delitzsch)의 협동조합 운동에서 비롯되었으며, 독일 최초의 협동조합은 라이파이젠이 자조(self-help)의 이념하에 창설한 협동조합이었다.

19세기 중반에는 인구증가에 따른 식량수요증가에 대응하기 위해 화학비료가 보급되고 영농기술이 향상됨에 따라 영농의 집약화가 진전되었다. 이런 과정에서 자금이 부족한 농민들은 비료, 종자, 농기구 등 농업생산자재를 구입하기 위해 고리사채에 의존하게 되었다. 이에 따라 고리대자본의 수탈로 신음하는 농민들이 늘어나자 소농을 조직하여 고리대자본에 대항하는 협동조합의 필요성이 대두되었다. 이러한 결과로 독일의 농협은 신용조합에서 출발하게 되며, 일부 신용조합은 판매, 구매 등을 결합하는 종합농협 형태로 발전하게 된다. 또한 향후 판매, 구매 등을 전문적으로 취급하는 전문농협이 등장하게 되어 독일 농협의 구조는 매우 복잡한 형태를 띠고 있다.

제2차 세계대전 중 나치정권하의 농협은 국가기관화되어 식량단체로 동원되는 등 자주성이 상실되어 별다른 발전이 없었다. 1948년 독일 라이파이젠 중앙연맹(Deutsche Raiffeisen-Verband e. V)이 재건되면서 농협운동은 활기를 띠게 된다. 그러나 전쟁후 극심한 인플레이션으로 농협의 사업량이 크게 감소하였고, 대부분의 협동조합재산이 지방행정기관에 의해 동결되었기 때문에 장기대출을 위한 자원을 상실하게 된다. 이에 연방정부는 1949년 특별법을 제

정하여 독일협동조합은행(Deutsche Genossenschaftskasse)을 설립하고 협동조합으로 하여금 중기성 자금을 공급하게 함으로써 독일 농협은 급속한 발전을 이루게 되었다.

1960년대에 들어와 라이파이젠계 농업협동조합과 술체계 중소기업협동조합이 공동의 목적과 경제적 발전을 위해 상호간의 기술지원, 감사 등을 통한 대기업과의 경쟁력 강화를 위해 통합의 필요성을 논의하였다. 이러한 통합논의가 계속되다가 1972년 드디어 양조직의 연합회는 독일 협동조합의 최고기구인 독일협동조합·라이파이젠연합회(Deutsche Genossenschafts und Raiffeisen Verband, DGRV)로 통합되었으며, 하부에 신용, 경제, 서비스를 담당하는 3개의 전국단위 업종별연합회가 설립되어 오늘에 이르고 있다.

3. 법과 제도

독일의 협동조합은 자조, 자기책임, 자율을 주요 원칙으로 하는 협동조합법(Cooperatives Act)에 설립 근거를 두고 있다. 이 법은 무엇보다도 협동조합이 각자의 영역에서 협동을 통해 조합원들의 경제적 이익을 추구하는 것을 주요 목표로 삼고 있다. 또한 협동조합의 정관에서는 이러한 목표를 달성하기 위한 사업활동을 규정하고 있다.

신규 조합원의 자격은 각 조합에서 정한 정관에 규정되어 있다. 조합원 자격은 출자를 통해 획득되며, 1좌당 출자액은 정관에서 정하고 있다. 조합원은 해당 조합에 대한 권리와 의무가 있으며, 필요한 경우 출하의무가 포함된다. 조합원과 조합과의 출하계약은 점차 일반화되고 있는 추세이다. 조합원의 자격은 출자지분이 반환된 후 공식적인 통보를 통하여 상실된다.

독일 협동조합에서는 1인 1표 원칙을 유지하고 있다. 그러나 협동조합법에서는 각 조합이 정관에서 복수투표권제도를 정할 수 있도록 하고 있으며, 이 경우 조합원당 3개의 투표권을 초과할 수 없다.

협동조합 자본의 주요 원천은 조합원들의 출자금이며, 조합은 출자금에 대해 10% 이내의 출자배당을 해야 한다. 또한 협동조합은 이익잉여금의 내부적립과 외부로부터의 차입금으로 재원을 조달하고 있다. 독일에서는 협동조합에 대한 정부의 재정지원과 보조금이 없다.

협동조합은 개인 농기업의 연장자로 간주된다. 따라서 농협의 사업이 조합원을 위한 사업인 경우 법인세가 부과되지 않는다. 농협의 수익사업과 관련해서는 법인세와 소득세가 적용된다. 한편 조합원들은 배당이익 등에 대해

소득세를 납부해야 한다. 조합원이 협동조합에 제공한 신용과 분담금의 가치가 저하될 경우, 이 신용과 분담금이 조합원의 사업과 밀접하게 연관되어 있다면 세금공제가 이루어진다.

4. 조직과 사업

가. 조직

독일 농협은 지방단위농협, 지역연합회, 전국연합회의 3단계의 조직으로 구성되어 있으며, 기능상으로는 신용협동조합, 경제협동조합, 이용가공협동조합으로 구분되어 있다.

단계별로 조직을 보면, 각 지역의 최하부에 업종별 단위농협이 있고, 이의 상급기관으로 지역(주)단위의 업종별 중앙회 및 연합회가 있으며, 최상급기관인 독일협동조합·라이파이젠연합회(DGRV)가 있다. DGRV산하에는 전국단위 기능별 연합조직이 있는데, 신용조합으로는 독일국민은행·라이파이젠연합회(BVR), 경제사업조합으로는 라이파이젠 경제사업연합회(DRV), 이용가공조합으로서 이용가공조합중앙연합회(ZENTGENO)가 있다. 이밖에도 DGRV 산하에는 6개의 전문감사협회와 32개의 협동조합연구기관이 설치되어 있다.

그러나 협동조합이 각 부문별로 집중화를 추진한 결과, 이러한 3단계의 구분은 점차 약화되었다. 과거에는 각 단계별로 고유의 기능을 수행하였지만, 최근에는 그 기능들이 하나의 협동조합기업 형태로 통합되고 있다. 현재는 많은 지방단위농협들이 지역연합회로 합병되는 추세를 보이고 있다.

독일 협동조합의 연합조직은 회원조합을 대표하며, 전국에는 11개의 지역연합회가 있다. 이들은 주로 각 지방단위농협에 경제적인 문제는 물론 법률, 세제 등과 관련하여 각종 정보를 제공하고 있으며, 지방단위조합에 대한 감독기능도 수행한다. 또한 이들 지역연합회는 지방단위농협을 대표하고 이들의 권익을 대변한다.

또한 독일의 협동조합은 규모에 관계없이 매년 감사보고서를 제출해야 하며, 11개의 지역연합회에서 감사를 담당하고 있다. 감사의 목적은 조합 이사회의 부실경영으로 인한 조합원의 불이익을 방지하는데 있다.

나. 사업

독일의 농협은 그 목적에 따라 주로 생산협동조합, 유통협동조합, 구매판매협동조합, 협동은행으로 분류되며, 이밖에도 조합원들에게 특정한 서비스를 제공하는 많은 협동조합들이 있다. 통독 이후 구 동독의 농업생산협동조합은 라이파이젠게 협동조합의 회원이 되었다.

1950년 이후 라이파이젠게 협동조합은 강력한 집중화를 통해 발전해 왔다. 1950년 2만 3,753개소에 달하던 조합이 합병으로 1996년 현재 4,681개소로 대폭 감소했다. 합병결과 우유, 육류, 청과물 부문에서 전체 라이파이젠게 협동조합의 8%(지역협동조합 중앙회 포함)가 라이파이젠게 협동조합 총생산액의 80% 이상을 차지하고 있다. 조합원 수도 지속적으로 감소하고 있다. 협동조합이 교역과 산업부문에서 경쟁력을 확보하기 위해서 앞으로도 지속적으로 합병을 추진할 계획이다. 이러한 농협의 합병추세는 일반적이지만, 지역에 따라 차이가 크며 서독과 동독간의 차이도 크다.

육류부문에서 농협의 시장점유율은 약 30%에 달하고 있다. 독일의 육류협동조합은 지난 수년간 주로 도축업부문에서 시설의 과잉투자로 구조적인 문제에 직면해 왔다. 그러나 이러한 문제는 단지 육류협동조합에만 국한되지 않고 타 부문 농협에서도 흔하게 나타나는 일반적인 현상이다.

우유수집·생산·판매 등 낙농부문에서는 그 동안 집중화가 강하게 이루어졌다. 1983년 이후 낙농농협의 60% 이상이 감소해 1996년에는 539개소로 줄었으며, 이 중 우유생산 조합이 약 4을 차지하고 있다. 독일의 낙농농협은 주로 지역단위로 활동하고 있으며, 이들 농협의 시장점유율은 약 60%이다.

청과부문 농협의 규모는 상대적으로 소규모이다. 농협의 시장점유율이 60%에 달하고 있지만, 외국산과의 경쟁이 치열해짐에 따라 이들 농협은 커다란 위기를 맞고 있다. 상당량의 과일과 채소가 3개의 지역농협연합회를 통해 유통되고 있으며, 거래방식은 주로 경매와 중개인에 의해 판매된다. 아울러 지역특화 내지 고유의 지역 브랜드를 통해 틈새시장을 개발하고 있다.

구매농협이 취급하는 재화와 용역의 종류는 매우 다양해 농업 이외의 재화와 서비스도 취급한다. 또한 비조합원과도 거래를 하고 있다. 조합원들로부터 농산물을 수집, 판매하거나 사료·비료·농약 등을 저렴하게 공급함으로써 조합원의 소득향상에 기여하고 있다. 구매농협의 농자재 시장점유율은 50~60%에 달하고 있다.

제4절 프랑스의 농협운동

1. 농업구조

1999년 현재 프랑스의 국토면적 중 33%인 1,800만ha가 경지로 이용되고 있으며, 28%인 1,500만ha가 산림이다. 이용 가능한 농지 중 61%가 경작지이며, 35%는 초지이다. 과수, 포도밭 등의 영년생 작물이 나머지 120만ha를 차지하고 있다. 농업인구는 93만 7,000명으로 전체인구의 3.5%를 차지하고 있으며, 약 73만 5,000호의 농가 중 45만 4,000호가 전업농이다. 농가의 평균 영농규모는 39ha이다. 농림어업생산액은 330억달러로 국내총생산(GDP)의 2.4%이고, 농업관련 산업의 기여도는 2.7%이다.

프랑스의 농축임산물 수출액은 368억달러로 미국에 이어 2위를 차지하고 있으며, 수입액은 252억달러로 5위를 차지하고 있다. 또한 와인, 주류, 유제품과 같은 가공제품이 전체 농산물 수출의 70%를 차지하고 있다.

2. 역사

프랑스의 농협은 12세기경부터 시작되었지만, 근대적인 형태의 협동조합운동은 19세기부터 시작되었다. 1890년경 샤랑트(Charentes) 지역에서 황폐화된 포도밭의 소유주들이 포도 대신 젖소를 사육하기 시작하였는데, 이것이 낙농농협을 설립하는 계기가 되었다. 1904년에 발생한 와인 위기에 많은 포도재배 농가와 포도주 제조업자들이 와인생산과 유통에 공동으로 대처하였다. 그후 제1차 세계대전까지 농업기술이 향상되고 농산물 시장이 확대됨에 따라 협동조합 수가 증가하였다.

제 1·2차 세계대전 사이에 정부와 농민조직들이 공동으로 사업을 시작하게 되었는데, 이때 협동조합은 성장과 구조재편의 시기를 맞게 되었다. 한편 1930년대의 경제위기와 소맥시장의 위기를 계기로 곡물협동조합이 발전하게 되어 1936년에 소맥협동조합이 설립되었다. 1945년에는 정부의 요청에 따라 전국협동조합연합회가 탄생되었다.

제 2차 세계대전 후에 농산물이 부족해지자 농민들은 생산을 확대하였다. 이에 따라 농협 수의 증가와 더불어 협동조합의 영향력도 커져 전국단위 조직을 설립하려고 시도하였다. 그러나 1960년 이후 협동조합의 수는 감소하고

있으며, 구조도 변화되었다.

농협은 우유, 와인 및 곡물과 같은 전통적으로 중요한 부문에서 성장하면서 집중화를 이루었다. 또한 신선채소, 육류 등과 같이 비교적 새로운 분야에도 진출하였다. 원료 농산물과 농기계 시장에 접근하기 어려웠던 시기에는 농자재 공급부문에 사업을 확장하였다. 법이 개정됨에 따라 농기계이용조합(Cooperatives d'Utilisation de Materiel Agricoles, CUMA)의 수가 증가하였다.

현재 프랑스 협동조합의 특징은 매우 다양하게 구성되어 있다는 점이다. 연구, 수출 및 유통기능은 전국단위로 집중되어 있으나, 농산물의 생산 및 수집기능은 지방단위에 머물러 있다. 또한 협동조합은 민간부문과 협력하여 상당한 수의 자회사를 설립해 왔다. 따라서 협동조합의 시장점유율이 계속 증가하였으며, 농업부문에서 협동조합이 중요한 역할을 하고 있다.

3. 법과 제도

프랑스의 협동조합은 생산·공급하는 재화와 용역의 비용절감과 조합원에게 공급하는 재화의 품질향상에 목표를 두고 있다. 농협에 관한 법률은 농촌법전 제 5권에 기술되어 있다. 협동조합 기본법은 1947년 10월에 제정되었으며, 1992년에 개정되었다.

협동조합은 보통법에 의한 회사(societes de droit commun)의 성격을 지닌 자회사를 설립할 수 있다. 협동조합은 자회사를 완전히 소유하거나 지분의 일부만 소유할 수도 있다. 협동조합의 자회사는 법적으로 증권시장에 등록할 수 있지만, 아직까지 증권시장에 등록된 사례는 없다.

프랑스에서는 비조합원과 거래하거나, 조합사업을 이용하지 않더라도 조합원 가입이 허용되고 있다. 비조합원과의 거래는 법적으로 인정되나 거래규모가 조합 전체 매출액의 20%를 초과할 수 없다. 그리고 협동조합의 사업을 이용하지는 않지만, 협동조합의 목표달성에 기여하고자 자본투자를 하는 개인이나 법인도 조합원이 될 수 있다. 이러한 조합원을 '투자 조합원'이라고 하며, 이들 조합원의 투표권은 투자액에 비례한다. 그러나 투자조합원의 자본은 조합 전체 자본의 50%를 초과할 수 없으며, 아울러 이들의 투표권은 전체 투표권의 20%를 초과할 수 없다.

조합원은 정관에서 정한 일정한 기간(3~20년)동안 조합과 거래해야 한다. 만일 조합원이 탈퇴를 원할 경우 3개월 전에 미리 조합에 통보해야 한다. 조

합과의 거래기간이 종료되었을 때 해당 조합원은 조합의 유보재산에 대한 권리를 주장할 수 없다. 마찬가지로 탈퇴 조합원 또는 은퇴조합원도 조합의 유보재산에 대한 권리를 행사할 수 없다.

다른 기업과 마찬가지로 협동조합에게 가장 중요한 직접세는 법인세이다. 프랑스에서 농협은 법인세를 면제받는다. 특정한 업무(농업용 장비의 활용, 인공수정 또는 와인양조업)를 수행하는 협동조합에 대해서도 세금이 면제된다. 조합원과의 사업에서 발생하는 수익에 대해서는 소득세가 면제되나, 비조합원과의 거래에서 발생한 수익에 대해서는 세금을 내야 한다.

4. 조직과 사업

가. 조직

프랑스 농협은 지방단위농협, 지역연합회, 전국연합회의 3단계 조직으로 구성되어 있다. 지역과 전국단위 연합회는 기능별로 연합회가 설립되어 있는데, 이들은 경제사업을 수행하는 좁은 의미의 일반 농업협동조합, 신용사업을 하는 농업신용금고, 보험사업을 하는 농업상호보험금고로 나누어져 있다. 농업협동조합의 전국단위연합회는 전국농협중앙회(CFCA)이며, 농업신용금고의 전국단위연합회는 전국농업신용금고(CNCA)이고, 농업상호보험금고의 전국연합회는 전국농업보험연합회(FNMA)이다. 또한 이들 분야별 연합조직을 대표하는 기관으로서 전국중앙회(CNMCCA)가 있다.

프랑스의 단위농협은 ①농산물 생산·운송·가공·판매조합, ②생산자재구매조합, ③서비스조합으로 나눌 수 있는데, 현실적으로 이들의 혼합형태를 취하고 있는 조합이 많다.

나. 사업

프랑스는 미국 다음으로 세계에서 가장 큰 농업 수출국이다. 프랑스는 곡물 및 설탕 부문에서 유럽을 선도하고 있으며, 돈육 및 가금육 부문에서도 높은 경쟁력을 갖고 있다. 반면에 우유, 육우 부문에서는 경쟁력이 약하다. 유럽의 공동농업정책(CAP)의 개혁과 UR협상 타결로 프랑스의 농업은 경쟁력 제고의 압박을 받고 있다.

농협은 프랑스 경제에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 1995년 현재 3,800

개의 농·공업 및 상업협동조합(연맹 및 SICA 포함)과 13,000개의 서비스협동조합(농기계공동이용조합 또는 CUMA 포함)이 있다. 10농가 중 9농가가 협동조합에 가입하고 있으며, 조합원 수는 72만명, 그리고 협동조합 직원 수는 12만명에 달한다. 전체 농산물 가공회사 50% 정도를 농민이 협동조합을 통해 통제하고 있다.

전체 농업관련 부문의 94%를 차지하는 7개 부문(도축, 유제품, 가축사료, 통조림, 제당, 와인생산, 증류)에서 협동조합의 시장점유율이 30%에 달한다. 수익 면에서 볼 때 프랑스의 농협이 유럽연합 국가 중에서 1위를 차지하고 있다. 유럽의 상위 10대 농·식품회사 중 소디알(Sodiaal), 소코파(Socopa), UNCAA 등 3개사가 프랑스의 농협이다. 전체 농협수익의 ⅔가 10%미만의 대규모 농협으로부터 발생한다.

프랑스는 지형적 영향과 우유와 유제품 특히 치즈에 대한 소비자의 수요 성향 때문에 세계에서 가장 큰 우유 생산국 중의 하나이다. 그러나 프랑스의 낙농부문은 효율성을 높이기 위해 구조조정을 추진하고 있다. 프랑스의 우유 생산자들은 유럽에서 가장 낮은 수준의 가격을 받고 있다. 1990년대 초에 프랑스 낙농산업은 소수의 대기업으로 집중화되었다.

1993년에 최대의 협동조합인 ULN이 정부의 지원감소로 도산하였으며, 프랑스 최대의 민간 치즈생산 회사인 봉랑(Bongrain)이 ULN을 인수하였다. 봉랑(Bongrain)은 1993년 현재 국내에 19개, 유럽에 8개의 자회사를 거느리고 있다. 현재 프랑스에서 가장 큰 농협은 1995년 현재 약 26억ECU의 매출액을 가진 소디알(Sodiaal)이다. 소디알(Sodiaal)은 지난 2~3년간 프랑스 식품제조 업계에서 상위 10위권내에 있다. 유리알(Eurial)은 3개 협동조합의 합병으로 설립되었으며, 우유 제품을 전문적으로 취급하고 있다. 유니코파(Unicopa)는 종합농협으로 유제품 시장의 30% 정도를 점유하고 있다.

유럽의 공동농업정책 개혁 때문에 곡물과 유지작물 부문의 농협은 농산물을 확보하지 못해 저장시설의 가동률이 떨어지고 있다. 따라서 최근 원가절감을 위해 지속적인 구조조정을 진행하고 있다. 규모 면에서 큰 협동조합은 샴페인(Champagne Céréals), 발부스(Valbeauce), 에피스(Epis Centre), 콥알(Coop Al) 등이다.

원산지 품질보증제가 도입됨에 따라 와인 소비감소 추세가 1990년대 초에 비해 다소 완화되었다. 그러나 협동조합의 집중화 정도는 유럽 이외의 새로운 와인생산국가와 경쟁할 수 있을 만큼 높지 않다. 비띠콜(Coopération Viticole)은 생산에서 판매에 이르기까지 모든 체인을 통제할 수 있는 프로그램을 처음으로 실행한 협동조합의 하나이다.

제5절 덴마크의 농협운동

1. 농업구조

1999년 현재 농업종사자는 총고용 인구의 약 3.6%인 9만 6,800여명에 달한다. 농업생산액은 국내총생산(GDP)의 4%인 70억달러이다. 농업부문은 덴마크에서 가장 중요한 무역부문으로 전체 농산물 생산의 ⅔가 수출되며, 이는 덴마크 총 수출액의 30%를 차지한다. 덴마크의 농축임산물 수출액은 90억달러이며, 수입액은 45억달러이다.

덴마크의 총 국토면적은 430만ha이며, 이중 58%인 250만ha가 농업용, 10%인 44만 5,000ha가 산림용, 4.8%인 20만 6,000여ha가 초지용, 0.2%인 7,000ha가 다년생 작물용으로 이용되었다.

2. 역사

덴마크의 농협운동은 19세기 후반부터 시작되었다. 교육개혁자인 그룬트비(N. F. S. Grundtvig)에 의해 영향을 받은 국민고등학교(성인대학)에서 농촌 사람들은 민주주의와 민주적인 의무에 대해 배웠다. 이는 조합원들이 협동조합에 적극적으로 참여하는 계기를 제공하였으며, 덴마크 협동조합 발전의 원동력이 되었다. 덴마크의 농업은 1860년대 이전까지는 주로 곡물 유통에 초점을 두었지만, 1860년대 이후부터는 우유와 돈육에 대한 영국시장의 수요증가와 값싼 수입곡물을 이용한 부가가치를 높이기 위해 낙농업부문에 중점을 두기 시작했다. 1880년대부터 우유를 이용한 관련 제품이 계속 등장하고, 대규모 우유 가공공장의 새로운 가능성이 열리기 시작했다.

1882년에는 최초의 낙농농협이, 1887년에는 최초의 돼지도축장 협동조합이 설립되었다. 1890년까지는 모든 농장의 ⅓이 협동조합 공장으로 우유를 출하하였으며, 수출돈육의 ⅓을 협동조합이 운영하는 도축장에서 취급하였다. 1890년대에는 계란생산자연협회, 농자재 구매협동조합, 수출협회가 설립되었다.

협동조합 수는 1960년까지 계속 증가하였으나, 이후 농협합리화 차원에서 지역 또는 전국단위로 합병되었다. 협동조합 합병추세는 기술진보와 구매력 집중화에 의해 더욱 강화되고 있다.

3. 법과 제도

덴마크에는 협동조합 형태의 사업체에 대한 특별법이 존재하지 않는다. 따라서 협동조합은 다른 기업들과 마찬가지로 동일한 법률과 규정을 적용 받고 있다. 협동조합을 통제하는 기본적인 법은 조합원들이 제정한 정관이며, 덴마크의 협동조합은 EU의 경쟁규칙들을 준수해야만 한다.

덴마크의 농민들은 일반적으로 협동조합에 자유롭게 가입할 수 있다. 그러나 일부 협동조합에서는 소액의 조합원 가입비를 요구조건으로 하기도 하며, 가공·판매능력이 정점에 도달한 협동조합에서는 신규 조합원의 가입을 불허하기도 한다. 협동조합 탈퇴시 조합원은 사전에 통지해야 한다. 조합원들이 탈퇴한 후 다음 해까지 농산물을 협동조합으로 계속 출하해야 하는 경우도 있다. 이러한 조건이 충족되고 협동조합이 출자금을 보유하고 있다면, 농민이 사망 또는 탈농시 출자금을 금리 없이 즉시 상환하며, 만약 농민이 계속 농업에 종사한다면 출자금은 수년간에 걸쳐 이자와 함께 상환된다.

낙농, 계란, 도축 등 일부 협동조합의 경우 조합원은 생산한 모든 농산물을 농협에 출하해야 하며, 농협은 출하량 전량을 매입해야 한다. 그러나 구매농협의 경우 조합원들은 조합으로부터 농자재를 구입해야 할 의무는 없다. 조합원들은 농협에서 부과하는 가격을 수용해야 하며, 모든 조합원들은 동일 기간, 동일상품에 대해 동일한 가격을 지불한다. 일반적으로 협동조합은 비조합원과도 거래를 하지만, 거래량은 대체로 전체 사업량의 1% 미만에 불과하다.

4. 조직과 사업

가. 조직

덴마크의 농협은 사업의 동질성에 따라 전문농협으로 발전하여 왔으며, 사업의 성격에 따라 사업규모, 사업방식, 연합회의 형태도 다양하다. 조직체계를 보면, 단위조합-전국연합회인 2단계와 단위조합-지역연합회-전국연합회인 3단계로 조합의 성격에 따라 상당한 차이가 있다. 덴마크 농업이 1870년부터 주곡농업에서 축산농업으로 전환해 왔고, 이로 인해 농협운동도 낙농과 축산을 중심으로 이루어졌으며, 이들의 가공과 판매를 중심으로 한 판매농협

이 발달되어 왔다.

덴마크의 농협은 대체적으로 사업을 다각화하지 않아 각 분야에서 고도로 전문화되어 있다. 지역 및 지방단위에서는 다른 부문 협동조합간에 협력관계가 거의 없다. 동일한 분야 내의 각 협동조합들도 일반적으로 협력관계가 없으며, 단지 분야로 전국 연합조직인 덴마크 낙농위원회(Mejeriforeningen), 덴마크 돈육 생산자·도축장 연합회(Danske Slagterier) 등이 존재하고 있다.

나. 사업

대다수 유럽국가처럼 덴마크도 농가당 생산성은 증가했지만, 농민들의 수는 지속적으로 감소했다. 현재 농업생산의 대부분을 담당하고 있는 전업농의 수는 33,000명 정도이다. 총 소비식량의 3배를 생산하는 덴마크는 세계에서 가장 큰 식품수출국의 하나이다. EU 가입과 유럽 공동농업정책에 의한 수출 보조금 지급은 덴마크의 농산물이 EU 이외지역에 수출되는데 큰 역할을 하였다. 특히 1930년 독일과 영국이 농산물 수입을 규제함에 따라 새로운 수출 시장 확보와 국내 농산물의 공급과잉을 막기 위한 생산조정이 제기되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 덴마크 정부는 수출위원회(state export boards)를 조직하여 생산과 수출을 규제하기 시작하였으며, 수출에 대해서는 보조금을 확대하였다. 한편 수출위원회의 위원은 대부분 농협조직과 농업위원회(agricultural council)의 구성원으로 되어 있었기 때문에 농협 등 농민조직이 수출을 통제할 수 있었다²¹⁾. 이를 계기로 농협의 세계시장 진출이 더욱 확대되고, 시장점유율도 높아지게 되었다. 1995년 현재 낙농부문에서는 농협의 우유 점유율이 92%를 차지하고 있으며, 버터생산의 96%, 치즈생산의 89%, 우유의 89%를 점유하고 있다. 축산부문에서도 도축돼지의 96%, 쇠고기의 66%를 점유하고 있다.

낙농농협과 조합원 수는 크게 감소하였는데, 1962년 1,100개에 달하던 낙농농협은 합병으로 인하여 1997년 현재 15개로 크게 줄어들었다. 한편 1988년 이후 낙농농협의 수입과 시장점유율은 안정적으로 유지되고 있다. 시장점유율이 가장 큰 낙농농협은 엠디푸드(MD Foods)로 시장점유율이 66%에 달하며, 클로버밀크(Clover Milk)의 시장점유율도 14%에 이른다. 이들 두 개의 농협을 제외한 나머지 협동조합은 비교적 소규모이다. 우유가격의 담합은 금지되어 있지만, 1994년 이들 두 개의 대형 협동조합은 서로 협력하기 시작하

21) 田中秀樹, “EU 統一市場下における 農協事業と 農協組織 再編”, 「協同組合奨励研究報告」第24輯, 全中編, 1998.

였다. UR협정의 발효와 대다수 낙농제품의 가격상승으로 EU 역외시장에 대한 유제품 수출보조금은 급격히 감소했다. 그 결과 우유 생산자의 수취가격도 하락하였으며, 전국조직인 낙농협의회가 낙농협동조합과 농민들의 권익을 위해 노력하고 있다. 따라서 EU 역내의 새로운 시장으로의 진출이 필요하게 되었으며, 덴마크 최대의 낙농농협인 엠디푸드(MD Foods)는 스웨덴의 낙농농협과 제휴하여 치즈수출의 발판을 마련하였다. 또한 엠디푸드(MD Foods)는 자회사(주식회사)인 엠디푸드 인터내셔널(MD Foods International)을 통해 해외생산거점 확대 등 국제화 전략을 강구하고 있다.

도축관련 협동조합은 규모가 상대적으로 크기 때문에 낙농부문에 비해 합병이 늦게 시작되었다. 1968년까지 61개소에 달하던 도축협동조합 수는 1996년 현재 4개소로 대폭 감소하였으며, 이들 4개 도축협동조합의 시장점유율은 95%에 달한다. 공동농업정책(CAP) 개혁, UR협정 발효, 구조조정 등 주변환경 변화에 적극 대처하기 위해 4개의 도축장을 하나로 줄이는 방안이 제시되고 있다. 현재 대니쉬 크라운(Danish Crown) 협동조합이 가장 규모가 크며, 티칸(Tican) 협동조합은 수익은 가장 크지만, 규모 면에서는 가장 작다. 4개의 도축협동조합이 전국적인 유통조직인 당스케(Danske Slagterier)를 소유하고 있으며, 당스케(Danske Slagteriers)는 이들의 권익을 대변하고 있다. 덴마크는 전체 돈육 생산의 82%를 주로 EU 회원국에 수출하고 있다. 비록 돈육 생산자 수는 매년 감소해 왔지만, 전체 돈육 생산량과 농가당 돈육생산량은 증가해 왔다.

계란 및 가공류 부문에도 전국적인 협동조합연합회가 설립되어 있다. 가공류의 경우 4개의 지역연합회가 합병하여 당포(Danpo)조합을 설립하였으나, 이 조직은 더 이상 협동조합이 아니다. 계란 협동조합으로는 지방수집 협동조합들과 합병한 대니그(Danaeg)조합이 유일하다.

농자재 구매농협은 식료품, 비료, 농약 등의 소매·도매부문의 상당량을 취급하고 있으며, 시장점유율은 약 60%이다. 이들은 사업의 효율성을 높이기 위해 구조조정과 통합을 추진하고 있는데, 1964년 1,605개에서 1992년 83개로 합병하였다. 한편, 낙농이나 축산에 비해 청과협동조합은 크게 발전하지 못했으며, 시장점유율은 약 20%정도이다.

제6절 스웨덴의 농업운동

1. 농업구조

1998년 현재 스웨덴의 농림어업 종사 인구는 경제활동인구의 2.6%인 10만 3,000명이다. 이중 농업부문만의 경제활동인구는 약 1.5%인 5만 9,000명이며, 약 3만명이 전업농이다. 1999년의 농업총생산액은 약 21억달러로 국내총생산(GDP)의 0.9%를 차지하고 있다. 스웨덴은 강과 호수를 포함하여 전체 국토면적이 4억 4,900만ha이다. 농경지가 전국토의 7%인 2,800만ha이며, 산림이 54%인 2억 2,300만ha를 차지하고 있다.

스웨덴의 농축임산물 수출액은 18억달러, 수입액은 42억달러를 기록하여 무역수지는 24억달러 적자인데 반해, 임업제품은 흑자를 보이고 있다. 임업제품은 스웨덴 총 수출액 중 16.8%, 총 수입액 중 3.7%를 차지하고 있고, 농업부문은 총 수출액 중 2.3%, 총 수입액의 6.4%를 차지하고 있다.

2. 역사

스웨덴 최초의 농업협동조합은 1850년에 설립되었다. 지역농업단체와 농장협회가 지역농업협동조합으로 발족하여 농자재 구매와 농산물 유통을 실시하였다. 당시 협동조합이 직면한 가장 큰 어려움은 협동조합 연합회에 적용할 법적 근거가 없다는 것이었다. 결국 협동조합은 주식회사법의 적용을 받았다. 따라서 정부는 1895년 협동조합에 관한 법률을 제정하였으며, 그 결과 주식회사법의 적용을 받지 않고 연합회를 구성할 수 있었다. 이후 여러 개의 생산자협동조합이 설립되었다.

1905년에는 약 400개의 지역 및 전국단위 농업협동조합이 전국적인 조직인 스웨덴 농자재·유통 연합회(SLR : Svenska Lantmännens Riksförbund)를 설립하였다. 1900년대에 들어 산업화의 압력이 가중되자 1917년 농민들은 스웨덴 농민협회(SAL : Sveriges Lantbruksförbund)를 결성하였다. 그리고 1929년에는 산업노동조합이 성공적으로 결성되는데 힘입어 스웨덴 전국농민연맹(RLF : Riksförbund Landsbygdens Folk)을 결성하였다.

1920년대 후반부터 시작된 경제불황, 농산물 과잉과 가격혼란으로 소규모

의 분산적인 농협의 약점과 비효율적인 식료유통시스템, 빈약한 농업부문의 문제점이 명확하게 드러났다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 식료유통의 효율화, 농산물 가격통제 등 농업부문의 발전을 위한 실천적인 도구로서 농협의 지위를 인정하게 되었다. 이때부터 스웨덴 농협은 국가에 의한 지원을 배경으로 농협의 조직정비와 사업의 확대가 이루어지게 된다. 1930년대에 농협은 전국조직을 형성하고 단위농협을 재조직화하기 시작했는데, 각종 농협을 대표하는 농협전국조직인 농업협회(SAL)가 형성되고, 이를 모체로 하여 그 지부조직으로서 전문농협별의 연합회가 조직된다. 결국 농협을 대표하는 전국연합회와 그 지부를 중심으로 중앙집중적인 통합형 조직구조가 1930년대 전반기에 출범하였다.

1947년부터 주요 농산물 및 식품가격이 정부에 의해 결정되었다. 따라서 협동조합은 농업과 협동조합을 지원하는 정부의 농업보호정책에 힘입어 활성화되었다.

1950년 이전에는 중앙집중적인 통합형 조직구조의 하부조직인 단위농협이 지역을 중심으로 존재하고 있었으며, 이들은 소규모의 분산적인 다수의 농협군을 형성하고 있었다. 그러나 1950년대부터 진행된 농업구조개혁과 이농현상의 영향으로, 1960년대부터는 소규모의 농협 그룹을 기초로 한 강력한 연합회 중심의 조직구조는 급속한 농협간 합병에 의해 광역단위의 대규모농협으로 전환되었다. 1960년대 이후의 농협합병으로 단위농협이 광역화되었고, 단위농협간 가공공정의 통합 등 사업연합도 급속하게 진전되었으며, 기업화 경향도 강해졌다. 1970년에는 스웨덴 농민조합연합회(SL)와 전국농민회(RLF)가 통합하여 스웨덴 농민연합회(LRF)가 만들어지면서 중앙집권적인 국가통합형 모델이 수립되었다. 1980년대에 들어 단위농협의 광역합병과 기업화 경향이 한층 강화되는 동시에 농민계층간 격차도 확대되면서 조합원도 더욱 이질화되었다. 이와 같이 단위농협의 사업역량이 향상되고, 농민계층의 이질화가 진행되면서 중앙집중적인 국가통합형 농협구조가 흔들리기 시작하고 있다.

3. 법과 제도

스웨덴은 협동조합법을 따로 만들지 않고 있으며, 시장에 관한 경쟁법(SCA)을 적용하고 있다. 1993년에 발효된 신경쟁법은 유럽경쟁협정 제85조를 모델로 삼았다. 이 법률은 경제 전반에 걸쳐 포괄적으로 적용되었기 때문

에 협동조합도 예외가 아니었다. 그러나 협동조합에 관한 규정을 포함한 경쟁법이 1994년에 개정되었다. 새로운 경쟁법에서 농업협동조합에 대해서는 경쟁법의 적용을 예외적으로 면제하도록 인정하고 있는데, 이를 위해서는 협동조합이 조합으로서 법적 형태를 갖추고 다음과 같은 규칙들을 준수해야 한다.

- ①협동조합은 자격 있는 농민이 자유롭게 가입할 수 있어야 하며, 조합원이 사전에 충분한 고지를 하면 자유롭게 조합을 탈퇴할 수 있어야 한다.
- ②협동조합은 조합원에게 조합원의 생산물을 협동조합에만 출하하도록 하거나 영농자재를 협동조합에서만 구입하도록 해서는 안된다.
- ③협동조합은 조합원이 협동조합의 규정과 품질기준을 충족하는 제품을 출하하면 모두 매입해야 한다.

대부분의 스웨덴 협동조합은 조합비용에 대한 동일부담, 1인 1표, 조합원 생산물에 대한 동일가격 등 협동조합 원칙을 지키고 있다. 조합원이 되기 위해서 농민들은 조합이 정한 자격요건을 갖추어야 하고 출자금을 납부해야 한다. 그리고 조합을 탈퇴하기 위해서는 6개월 전에 서면으로 통지해야 한다. 출자금은 탈퇴 조합원이 농업을 은퇴하는 경우 2-3개월 내에, 계속 농사를 짓는 경우 2-3년 후에 지급되는데, 배당금 없이 출자 원금만 지급된다. 각 협동조합은 출하자가 지켜야 할 품질규정을 정하고 있는데, 이 규정이 없을 경우에 협동조합은 조합원이 출하하는 모든 생산물을 처리해야 한다. 그러나 조합원의 출하 의무를 규정하고 있는 협동조합은 없다.

조합원은 조합 채무에 대하여 출자금을 한도로 책임진다. 따라서 협동조합이 파산하게 되면 조합원은 납입 출자금을 잃게 되지만, 추가적인 책임은 없다. 각 조합원의 지분은 매년 조합원의 연간 조합사업 이용액을 기초로 계산된다. 조합 잉여금의 배분방법은 연도 말 정기총회에서 결정된다. 잉여금은 조합의 자본금으로 적립(임의적립금)되거나 조합원에게 배당한다. 대부분의 협동조합은 임의적립금이 많이 적립되어 있어 재정적으로 건실하기 때문에 외부자금은 거의 필요 없다. 그리고 협동조합에 대한 대출을 위한 특별프로그램이나 은행은 없다.

협동조합은 대부분 일반 기업과 동일한 세법이 적용된다. 그러나 가장 큰 차이점은 협동조합의 고유 기능과 직접 관련이 있는 사업에서 얻어진 수익 중 조합원 배당금은 세전에 공제된다는 점이다. 조합원은 이 배당소득에 대해서 세금을 납부해야 한다.

4. 조직과 사업

가. 조직

스웨덴의 농협조직은 덴마크와 달리 수출에 의존하는 부분이 적어 국내시장 중심적이고, 그 특징도 서로 비슷한 점이 많다. 대부분의 농협은 판매, 구매 등의 기능 중심적인 조직에서 사업부문에 기초한 조직으로 재조직되고 있다. 그리고 많은 자회사를 소유하고 있으며, 다른 협동조합과 합작투자를 하기도 한다.

스웨덴의 농협은 최정점에 스웨덴 농민연합회(LRF)가 있고, 하부에 15개의 업종별 전국연합회가 있다. 각 업종별 전국연합회에는 단위농협만 있는 2단계조직이 대부분을 차지하고 있으며, 임업협동조합이나 협동조합은행의 계통조직만이 3단계 조직을 갖추고 있다.

우선 스웨덴 농협조직에 있어서 북부지구의 1개 종합농협인 NNP를 제외하면 대부분은 농산물별 전문농협이며, 각각의 연합회 조직을 가지고 있다. 대표적인 농협조직은 8개의 낙농농협, 사료, 비료, 기계, 생활수단의 구매와 곡물의 판매를 행하는 13개의 농민구매판매농협, 5개의 도살·식육판매농협, 8개의 삼림소유자협동조합, 1개의 계란판매농협 등이 있다. 스웨덴의 농민은 농산물별로 평균 5~6개의 농협에 가입하고 있다.

나. 사업

스웨덴에는 50개의 농업협동조합이 있는데, 이들은 18개 부문에서 30개 이상의 국내외 자회사(부분적 소유 포함)를 소유하고 있다. 이중 중요한 부문은 구·판매, 육가공, 낙농 및 임업 등이다. 많은 농협이 각 사업부문에서 선도적인 위치에 있으며, 널리 알려진 브랜드를 가지고 있다. 또한 농협은 각 부문별로 전국 연합회를 결성하고 있어 농민조합원과 협동조합의 이익을 도모하고 있다. 아울러 유통 등의 분야에서는 별도의 사업체를 가지고 있는 경우도 있다.

스웨덴에서 생산되는 우유는 대부분 농협에 의해 가공·처리된다. 민간기업은 그 수가 매우 적을 뿐만 아니라 규모도 작다. 육가공 협동조합에는 대규모 조합인 알라(Arla)와 지역적인 성격 때문에 다소 이질적인 특성이 있는 6개의 소규모 조합이 있다. NNP와 밀코(Milko)는 북부지역에 위치하고 있어 타 업체와 거의 경쟁을 하지 않으나 수송거리가 멀고 유통비용이 많이 든다.

남부지역에 있는 낙농농협들은 알라(Arla)와 덴마크의 대규모 낙농회사인 엠디푸드(MD Foods) 사이에서 어려움에 직면해 있다. 7개의 낙농농협이 스웨덴 낙농가공 부문의 99% 이상을 차지하고 있다. 그런데 낙농농가와 농협 수는 점차 감소하고 있는 추세이다. 1989년에는 15개의 낙농농협이 있었는데, 이 중 7개의 조합이 우유생산자와 낙농농협의 이익단체인 스웨덴낙농연합회(SMR : Svenska Mejeriernas Riksförening)를 소유하고 있다. 스웨덴낙농연합회는 홍보를 통한 유제품의 소비 촉진, 낙농가와 낙농협동조합의 이익을 정책에 반영, 원유에 대한 연구 및 개발 등을 주요 임무로 하고 있다.

스웨덴에는 5개의 지역육류농협이 있는데, 이 농협들은 스웨덴 육류유통연합회(Slakteriförbundet)라는 전국조직을 통해 업무를 통합 운영하고 있다. 이들 농협은 14개의 도축장과 12개의 가공공장에서 쇠고기, 돼지고기 및 양고기를 도축·가공한다. 이들은 도축시장의 77%, 가공육시장의 37%, 냉동육시장의 34%를 점유하고 있다. 가공육은 현재 몇몇 도축장이 지분참여를 하고 있는 민간회사에서 가공을 담당한다. 협동조합, 도축장, 가공공장의 수는 계속 감소하고 있으나, 협동조합은 합병으로 규모가 커지고 있는 추세이다. 연합회는 협동조합과 생산자의 이익을 도모하고 있다. 그리고 스웨덴 국내뿐만 아니라 해외에서도 육류제품 유통과 같은 다양한 자체사업을 하고 있다. 스웨덴에서 가장 유명한 브랜드 중 하나인 ‘스칸(Scan)’은 모든 농협이 육류제품 유통을 위해 공동으로 사용하고 있는 상표이다. 스웨덴의 계란협동조합은 1개가 있는데, 3개의 공장을 가지고 있으며 조합원이 생산한 계란을 수집·선별·포장한다. 이 조합은 스웨덴 계란시장의 약 40%를 점유하고 있다.

스웨덴에서는 농자재 구매를 담당하는 농협이 곡물 판매사업도 같이 하고 있다. 따라서 농자재·곡물농협에 농민의 80~90%가 조합원으로 가입하고 있다. 곡물재배 농민과 관련 농협 수는 계속 감소하고 있다. 1995년에 오달(Odal)은 2개의 농협을 합병하여 가장 큰 농자재·곡물농협이 되었다. 이 농협의 사업규모는 지역 농자재·곡물농협 전체 매출액의 60%를 차지하고 있다. 11개의 지역농자재·곡물농협(Lantmännenföreningar)은 전국 조직인 스웨덴 농자재·곡물유통연합회(SLR : Svenska Lantmännen)를 통해 업무를 통합 운영하고 있다. 이 연합회는 회원농협을 위한 사업활동, 지도뿐만 아니라 정부와 국제사회에서 회원농협의 이익을 대표한다. 그리고 곡물과 유지작물의 저장·판매, 사료 비료 등의 농자재 공급, 연구개발 등도 수행하고 있다. 또한 농민과는 직접 거래하지 않고 지역 회원농협만 거래하며, 제분회사, 제과점, 유통회사, 농기계 수입업체 등 많은 자회사를 소유하고 있다.

감자생산자연합회(SPOR : Potatisodlarna)는 24개 지방연합회로 조직되었

으며, 2,058명의 조합원이 있다. 이 연합회는 가격, 유통문제 등에서 조합원의 이익을 도모하고, 농민에게 재배기술 및 유통에 대해 지도한다. 전분생산자농협(Lyckeby Stärkelsen)은 스웨덴 감자전분의 전량을 생산하고 있으며, 이밖에도 감자 섬유질을 생산하고 있다. 사탕무생산자들은 5개의 지역농협으로 조직되어 있고, 스웨덴사탕무생산자연합회를 구성하고 있다. 이들 농협은 모두 판매계약만 체결하며, 가공 및 유통사업은 하지 않는다.

스웨덴 종자·유지작물생산자연합회(Fröoch Oljeväxtodlarna)도 판매계약만을 위해 존재하는 농협으로 18개의 지방생산자연합회로 구성되어 있다. 전국연합회는 가격결정과 생산문제에서 조합원의 이익을 대변한다. 농민지도, 마케팅을 비롯한 연구개발 등은 서비스 회사와 연구재단이 하고 있다. 스웨덴의 채소부문은 규모가 아주 작다. 15개의 협동조합과 생산자협회 그리고 몇몇 민간회사가 채소를 수집 판매하고 있다.

스웨덴에서 유일하게 협동조합 방식으로 소유되고 있는 은행이 스웨덴 농촌대부조합(rural mortgage society)인 랜시포텍(Landshypotek)이다. 이 은행은 1995년 1월 1일 10개의 농촌대부조합이 합병하여 설립되었다. 이 은행은 상업은행이 제공하는 모든 서비스를 제공하고 있으나, 대출은 농민과 산림소유자들에게만 하고 있다. 또한 농업경영에 대한 재정컨설팅 및 지도를 하고 있다. 농민에 대한 저당대출 부문에서는 가장 규모가 큰 신용기관이다. 농촌대부조합의 조합원들은 협동조합은행(Föreningsbanken)을 소유하고 있는데, 이 은행은 당초 농민들에 의해 설립되었으나, 자본확대를 위해 1994년 유한회사로 전환되었다.

5. 스웨덴 국가통합형 모델의 특징²²⁾

스웨덴 농협조직의 중요한 특징은 각 전문농협의 연합회조직이 크고 게다가 이들의 연합회조직을 지부로 하는 스웨덴 농민연합회(LRF)가 존재한다는 점이다. 즉 농민연합회가 전문농협을 집중적으로 통제하는 조직구조를 가지고 있으며, 이러한 조직구조가 국가의 경제적인 조직과 연계되어 있다. 스웨덴 농민연합회는 농협과 농민단체가 통합한 조직으로 정책제언과 조사활동 등을 담당하고 있지만, 소비자단체와 가격교섭하는 제도적인 조직으로서 국가의 역할에 강하게 통합되어 있다²³⁾. 농민연합회는 전국단위뿐만 아니라 지

22) 田中秀樹, 전거서.

23) 우리 나라의 노사정위원회는 스웨덴의 모델인데, 스웨덴에서는 노사정위원회처럼 농업

역단위까지 동일한 조직을 가지고 있다. 농민연합회를 통한 농협과 농민단체의 통합 목적은 농민의 대표조직을 하나로 통합하여 농민의 발언권과 영향력을 강화하고, 농협의 조직측면에서는 합병에 의해 약화되고 있는 조합원의 참여와 통제를 농민단체의 조직력을 통해 보강하고자한 것이었다.

스웨덴의 농산물가격은 가격통제협회를 통해 농민조직 대표와 소비자대표에 의한 교섭으로 결정되어 왔다. 이러한 가격교섭은 반기마다 노사간 임금협상과 연동되어 실시되고 있는데, 농민연합회를 통해 농협과 농민단체가 힘을 모아 가격교섭에 대한 발언권을 강화하는 것이 가능하다.

부문에서도 정부, 소비자단체, 농민연합회의 대표가 모여 협상을 통해 농산물 가격을 결정하고 있다.

제7절 미국의 농협운동²⁴⁾

미국의 농협은 신용농협, 구매농협, 판매농협, 서비스농협으로 전문화되어 있다. 또한 지역별로 품목이 특화·집중되어 있고, 농가도 품목별로 대규모 경작을 하고 있어 품목별 전문농협이 발전해 왔다.

미국의 농협은 ①UR협상에 따른 정부의 농산물 가격지지 정책 철회, ②식품시장에서 다국적기업으로의 기업집중 심화, ③대형유통업체의 소매업 진출에 따른 산지장악력 확대 등의 경영환경 변화로 많은 어려움에 직면해 있다. 특히 다국적 기업과 경쟁하기 위해서는 부가가치 증대를 위한 투자, 규모의 경제 달성, 사업의 수평적 확대 등의 전략을 위해 장기간 이용할 수 있는 자본의 확보가 절실히 요구되고 있다. 하지만, 전통적인 협동조합의 사업방식으로는 조합원 출자에 의한 자본확대와 조합원의 적극적인 참여에 많은 어려움이 있어 자본의 외부조달을 위한 다양한 조직변화를 시도하고 있다.

여기서는 미국 농협의 조직과 사업현황을 간단히 살펴보고, 미국 농협의 핵심이라 할 수 있는 판매농협이 품목을 중심으로 발전한 성장요인을 살펴보고자 한다. 최근 많은 어려움을 겪고 있지만, 조합원의 자발적인 출자를 통해 조직한 미국의 농협이 판매농협을 중심으로 성장해 온 요인을 살펴보는 것은 시사하는 바가 크다 하겠다.

1. 농업구조

1999년 현재 미국의 경지면적은 전국토의 19%인 1억 7,900만ha로 세계에서 가장 크며, 호당 경지면적은 82ha로 호주, 캐나다에 이어 세 번째로 크다. 농업인구는 632만명으로 전체인구의 2.2%를 차지하고 있으며, 농림어업생산액은 약 1,860억달러로 국민총생산(GDP)의 약 2%를 차지하고 있다. 미국은 세계 제1의 농산물 수출·수입국으로 농산물수출액은 374억달러이며, 수입액은 432억달러이다.

24) 미국의 농협운동은 아래 3권의 책과 미국농무부(USDA)의 인터넷 자료실에 있는 Cooperative Research Reports(RR), Cooperative Information Reports(CIR), Cooperative Service Reports(CSR) 중 약 20여 편의 논문을 중심으로 요약·정리하였다.

- 농협중앙회, 「세계제국의 농협운동」, 1985.

- Martin A. Abrahamsen, 「Agricultural Co-operation in the United States」, Planket Foundation, UK, 1980.

- David W. Cobia, 「Cooperatives in Agriculture」, Prentice Hall, U.S.A, 1989.

2. 역사

가. 농협의 생성단계

미국의 농협은 1600년대에 맵아가 싹트기 시작했으나, 1870년대 이후 농민 단체들로부터의 적극적인 지원, 농무부(USDA), 주정부, 주립대학 등의 효율적인 지원, 그리고 참여조합원의 적극적인 호응을 얻어 급속하게 성장해 왔다. 특히, 1890년까지는 내셔널그린지(National Grange), 농민동맹(The Farmers' Alliance) 등과 같은 농민조직의 지원하에 목화, 곡류를 중심으로 한 다양한 구매농협, 판매농협이 출현하였으며, 약 1,000개의 농협이 낙농의 75%, 곡류의 10%, 청과물의 10% 이상을 취급하였다. 이후 1920년까지는 농협의 괄목할 만한 성장기로 12,000개의 판매농협과 2,260개의 구매농협이 조직되었으며, 전국에 걸쳐 다수의 지방농협(Local Cooperatives)이 출현하였다. 이 시기에 가축, 양모, 담배, 가금, 계란, 땅콩, 곡류, 낙농 등을 취급하기 위한 주(州) 단위의 대규모농협 또는 연합조직이 형성되기도 하였다.

나. 품목별 판매농협의 성장단계 (1920년 ~ 1933년)

1920년대 초반에 미국 농민들은 품목별 주요 생산지역에서 단일 품목을 취급하기 위해 주 또는 그 이상의 지역단위로 중앙집중적인 대규모 협동조합이나 연합회를 조직하였다. 이는 변호사인 사피로(Aran Sapiro)의 지도하에 단일 품목을 기초로 특정품목의 공급량을 조절(orderly commodity marketing)하여 가격결정에 대한 영향력을 행사하기 위한 것이었다.

품목별 광역판매농협이 설립됨에 따라 이를 뒷받침하기 위한 법률이 제정되기 시작하였다. 이시기에 켄터키 주의 빙햄(Bingham)법을 시작으로 각 주에서는 주단위 협동조합법을 제정하였다. 또한 1922년에 통과된 캐퍼볼스테드법(Capper-Volstead Act)은 독점금지법의 적용을 받지 않기 위하여 농산물 판매농협이 구비해야할 조건을 명시하였고, 1926년의 협동조합유통법(Cooperative Marketing Act)은 미국 농무부내 협동조합국을 개설하여 협동조합에 대한 정부지원을 명시하였으며, 1929년의 농산물유통법(Agricultural Marketing Act) 제정과 농업연방위원회(Federal Farm Board)의 설립으로 5억달러의 운전기금을 조성함으로써 농산물 가격안정과 협동조합에 대한 용자를 가능하게 하였다.

이를 기반으로 1925년까지 88만명을 조합원으로 하는 74개의 연합회가 활

동하였는데, 이들 연합회는 농업인의 무임승차자(free-rider)문제, 협동조합 간 경쟁 등으로 시장지배력을 손쉽게 달성할 수 없었으며, 생산조절 정책도 실패로 돌아가게 되었다²⁵⁾. 결국 생산조절을 위한 정부의 운전기금이 소실되었고, 이로 인해 1933년 농업연방위원회(Farm Board)가 폐지됨에 따라 전국단위 연합회의 성장이 둔화되었다.

다. 농협사업의 다양화단계 (1933~1945)

이 시기에 미국경제는 경제공황, 신농업개발, 제2차 세계대전 등 수많은 정치·경제적 변혁을 맞이하게 된다. 이러한 대변혁을 거치는 동안 농산물 수요는 꾸준히 증가하였고, 농업생산자재의 부족현상이 자주 발생하였으며, 기계화를 통한 농업생산력 증대와 상업농 진전이 두드러지게 나타났다. 이로 인해 협동조합의 기능이 다양화되면서 조합원 수와 사업량이 증가하였고, 경영 건전성에 대한 중요성이 강조되었다.

농협의 조직과 기능에서 두드러진 현상은 대규모조합이 늘어나고 물량유통에 직접적인 관여없이 거래교섭력만 증대시키는 교섭조합(Bargaining Association)이 증가하였으며, 판매와 구매를 겸영하는 농협이 출현하였다. 또한 농협의 재무구조가 크게 개선되었고, 농산물 가공이나 생산자재의 제조에 많은 관심을 두게 되었으며, 농협관련 조사연구활동 및 조합원교육에 역점을 두게 되었다. 이와 함께 1933년 협동조합농업신용처(Cooperative Farm Credit Administration)의 설립은 농협의 운영자금 및 농가신용의 확대에 획기적인 계기가 되었다.

라. 기능확대 및 발전단계 (1945년 ~ 현재)

제2차 세계대전이 끝나면서 미국의 농업은 획기적인 기술진보가 있었으며, 일부 기업농의 진전과 수출의 증가 등 농업여건의 변화로 농협의 조직과 기능에도 큰 변화와 발전을 보이고 있다. 이러한 특징으로는 경제적 통합과 합병에 의해 조직규모가 확대되는 한편, 기능이 점차 다양해지는 경향을 들 수 있다. 이렇게 조합의 활동영역이 늘어남에 따라 한 개 농협이 취급하는 물량도 늘어나게 되었으며, 농산물 생산후 소비자에 이르기까지의 각종 경제적 기능을 확대 수행하게 되었다. 또한 농협은 사업을 안정시키기 위

25) 미국의 협동조합 연구자인 Martin A. Abrahamsen 박사는 그의 저서인 “Agricultural Co-operation in the United States”에서 미국 농협의 경험을 토대로 협동조합이 생산조정, 가격결정, 중간상인 견제 등의 역할을 수행하는데는 한계가 있다고 지적하였다.

해 생산, 자금, 가공, 유통 등에 관한 각종 사업을 수행함에 있어 조합원과 계약에 의한 사업방식을 확대하게 되었다.

이러한 농협의 규모확대와 더불어 1945년 이후 두드러진 특징은 농산물의 판로개척이나 가격교섭을 위해 농민이나 회원농협을 회원으로 하는 거래교섭농협(Bargaining Cooperative)이 늘어나고 있다는 점이다. 이는 특히 낙농농협에서 가장 활발하게 만들어지고 있으며, 주로 대규모 판매조합간의 연합사업체(Marketing Agency-in-Common)형태를 띠고 있다. 아울러 청과물 판매농협에서도 많은 교섭농협이 생성되었다. 한편, 시장환경 변화에 따라 일반 사기업에 대한 경쟁력을 강화하고, 협동조합의 농산물 수출을 확대하기 위해 자회사를 설립하여 경영효율성을 향상시키고 있는 추세이다.

한편 정부는 농무부(USDA)내에 협동조합국(Farmer Cooperative Service)을 설치하여 문제중심의 각종 경제적 조사연구를 통해 협동조합과 조합원에 대한 교육과 지원활동을 강화하고 있다. 이 밖에도 주립대학이나 각종 농촌지도기관에서는 국민경제 중 협동조합의 역할에 관한 이해증진과 협동조합 임원이나 직원들의 경영능력 향상을 위해 협동조합에 대한 연구를 활발히 수행하고 있다.

3. 조직과 사업

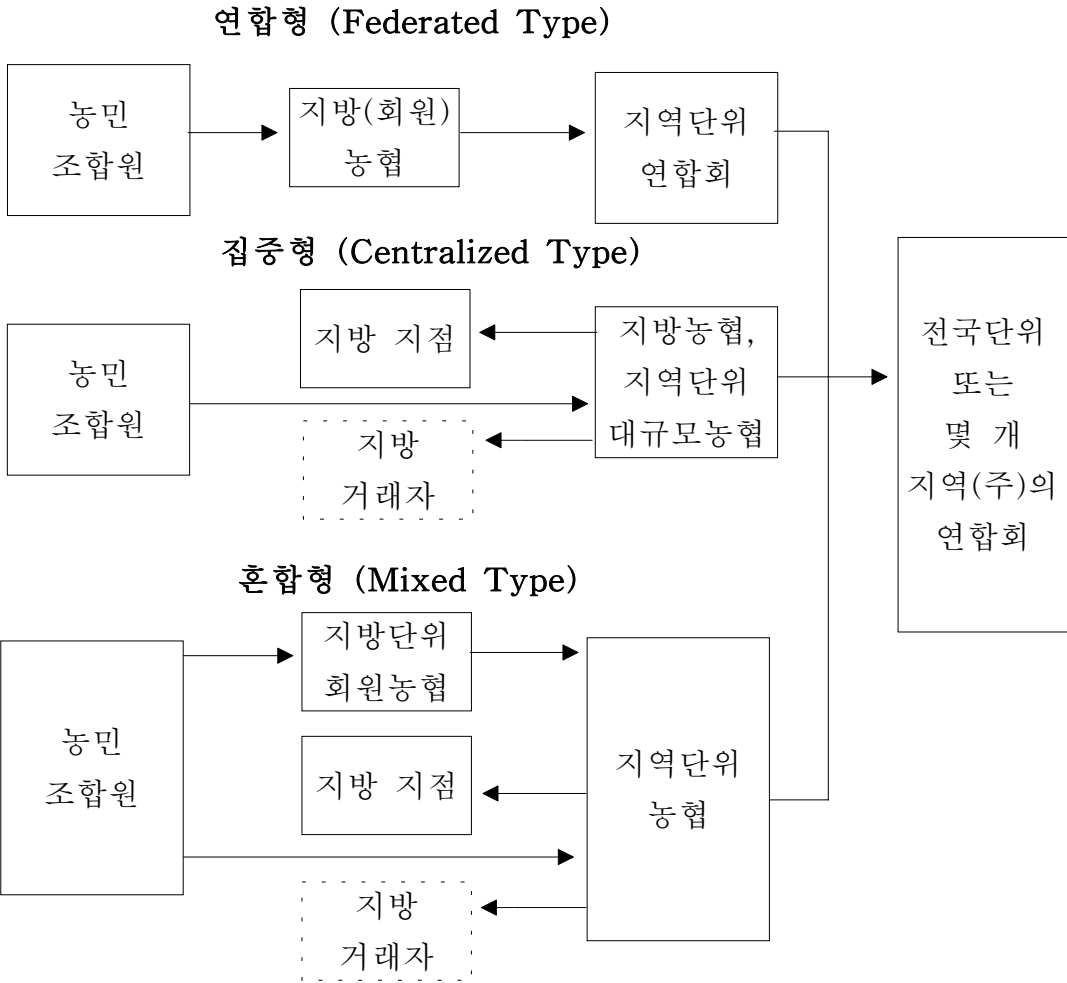
가. 조직

미국의 농협은 규모화된 영농구조, 지역적인 주산지 형성, 농민의 시장에 대한 현실적 요구 등에 기반하여 성립되었기 때문에 사업기능에 따라 판매농협, 구매농협, 서비스농협 등으로 분화되어 있다. 1999년 현재, 미국의 농협 수는 3,466개이며, 이 중 판매농협이 1,749개, 구매농협이 1,313개, 서비스농협이 404개이다. 판매농협을 품목별로 보면, 곡류가 921개로 가장 많으며, 청과물 231개, 낙농 221개, 축산 180개, 기타작물 196개 순이다. 조합원 수는 약 317만명이며, 이 중 판매농협이 약 128만명, 구매농협이 약 173만명, 서비스농협이 약 16만명이다.

한편 최근에는 일부 판매농협이 자재를 취급하거나 조합원에 대한 서비스 사업을 겸영하는 것이 증가하고 있는 추세이며, 대부분의 판매농협은 단일품목으로 전문화되어 있고 일부 판매농협만이 2개 이상의 품목을 취급하고 있

다. 아울러 농협이나 조합원에 운영자금이나 시설자금을 공급하고 있는 신용 조합이 잘 발달되어 있다. 최근에는 농업인 수 감소와 농협 경영환경 변화에 따른 합병 등으로 매년 농협 수와 조합원 수가 감소하고 있는 추세이다.

<그림 5-1> 미국 농협의 조직체계



자료 : Martin A. Abrahamsen, “Agricultural Co-operation in the United States”, Plunkett Foundation Occasional Paper No. 45 (1980)에서 재인용

미국 농협의 조직형태는 전문농협별로 대동소이하지만, 미국농협을 주도하고 있는 판매농협을 중심으로 살펴보고자 한다. 미국의 판매농협은 지방농협(Local Cooperatives)²⁶⁾ 및 지역농협(Regional Cooperatives)²⁷⁾이

26) 지방농협 (Local Cooperatives)은 시나 군(county)단위를 구역으로 하여 조직한 농협으로 생산, 수집, 선별, 포장, 수송, 지방단위 판매 등을 중심으로 조직된 농협으로 그 수가 가장 많고 일반적이다.

27) 지역농협(Regional Cooperatives)은 1개 또는 몇 개의 주(State)를 지역단위로 조직된

조직되는 방식을 기준으로 연합형, 집중형, 혼합형 등 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있으며, 이중 대부분이 집중형이다.

먼저 연합형(Federated type)을 살펴보면, 조합원이 지방농협에 가입하고 다시 지역단위로 연합회를 구성하는 형태로 지방단위 사업은 지방농협이, 지역단위의 광역화 사업은 지역농협인 연합회가 담당한다. 결국 연합회인 지역농협은 광역시장에서 지방농협의 판매사업 대리자 역할(Selling Agent)을 담당하게 된다. 연합형 농협의 대표적인 사례로는 골든젬협동조합(Golden Gem Growers, Inc.), 캘리포니아 통조림협동조합(California Canning Growers) 등을 들 수 있다. 두 번째로 집중형(Centralized Type)은 조합이 조합원과 직접 거래하여 사업을 운영하는 형태의 농협이다. 지역단위 연합회가 없는 지방농협이나 광역단위의 대규모의 지역농협을 말하며, 지역농협의 경우 지방단위 사업은 지점이나 지역상인을 상대로 영업한다. 집중형의 대표적인 사례로는 선다이아몬드협동조합(Sun-Diamond Growers, Inc.), 시트러스월드협동조합(Citrus World, Inc.) 등을 들 수 있다. 세 번째로 혼합형(Mixed Type)은 연합형과 집중형의 혼합형태를 띠고 있는데, 대표적인 사례는 썬키스트협동조합(Sunkist Growers, Inc.) 등을 들 수 있다(<그림 5-1>).

나. 사업

미국의 농가는 기업농과 가족농으로 구성되어 있는데, 아직도 가족농의 비중이 상당히 큰 편이다²⁸⁾. 따라서 농협 중에서 가족농을 중심으로 한 지방농협(Local Cooperative)의 비중이 상당히 큰 편이며, 사업물량이 5백만달러 미만인 영세조합이 1,719개로 전체의 49.6%를 차지하고 있다. 전체 농협에 대한 이들의 구성비는 조합원 수로는 20.6%를 차지하지만, 사업물량은 전체 사업물량의 2.7%에 불과하다. 사업규모가 10억달러 이상인 조합은 16개에 불과하지만, 사업물량은 농협 전체물량의 40.2%를 차지하고 있으며, 이들은 대개 연합회단위의 농협이다. 특히 조합원의 영농규모 확대와 대형 소매점의 급증으로 조합원이 대규모농협과 거래하거나 민간업자와의 직거래를 확대하고

농협으로 시장교섭, 판로개척, 가공사업, 수출 등을 중심으로 조직된 대규모 농협과 연합회 형태로 사업을 수행하고 있다.

- 28) 미국의 농업은 기업농이 주도하는 형태를 띠고 있지만, 농가의 대부분은 영세한 가족농이 차지하고 있다. 따라서 미국 정부는 농업인의 소득을 안정시키기 위한 정책으로 농업보험(소득보험, 작물보험), 직접지불제도(생산자유회계약보조금, 용자차액보조금, 긴급보조금, 자연재해 지원금) 등 다양한 농가소득안전망(Farm Income Safety Net)정책을 수행하고 있다.

- 농협중앙회 조사부, 「선진국의 농가소득안전망 정책」, 2000.

있어 지방농협의 사업량이 급격히 감소하고 있다. 노스다코다 대학교의 넬슨(William Nelson) 교수는 소규모 지방농협의 경우 영농인구의 감소, 지도자의 지도력 감소, 전문경영인 부족, 전통적 협동조합 사업방식의 한계 등에 의해 절반 정도는 사업을 줄이거나 폐쇄할 처지라고 지적하고 있다²⁹⁾.

미국 농협의 사업실적은 1999년 현재, 총 1,152억달러인데, 이중 판매농협이 69.8%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 구매농협 26.8%, 서비스농협 3.4%순이다. 판매농협의 총 매출액은 약 845억달러인데, 유별로 보면 낙농 284억달러, 곡류 228억달러, 청과물 101억달러, 축산 96억달러 순이다. 농협당 평균 매출액을 보면, 낙농농협이 약 13억달러로 규모가 가장 크며, 청과물과 곡류농협은 각각 약 4.3억달러, 약 2.5억달러로 상대적으로 규모가 작음을 알 수 있다. 순이익률을 보면 곡류와 낙농농협이 높게 나타나고 있으며, 청과물과 축산농협이 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

미국 농협의 시장점유율을 보면, 1999년 현재 낙농농협의 경우 89%로 가장 높으며, 곡류는 34%, 청과물은 18%를 차지하고 있고, 축산의 경우 13%로 매우 낮다. 낙농과 축산은 시장점유율이 계속 증가하고 있으며, 곡류와 청과물은 증가하다 감소하는 경향을 보이고 있다.

낙농의 경우 가공공장이나 중간상인에 판매하는 물량의 대부분을 농협을 통해 공급하고 있어 시장점유율이 매우 높으며, 청과물의 경우 대체로 시장점유율은 낮은 편이지만, 신선 감귤류, 건포도, 덩굴월귤(cranberry) 등 일부 품목에서 시장 주도권(market leader)을 가지고 있다.

결국 청과물이나 축산은 품목의 특성상 유통경로가 다원화되어 있고, 농민을 조직하기가 상대적으로 어려워 사업실적이 다른 품목보다 약세를 보이는 것으로 여겨진다.

4. 판매농협의 성장 요인

가. 미국의 농업여건

미국의 호당 경지면적은 85ha로 영농규모가 매우 크며, 지역별로 1~2개의 품목을 중심으로 특화되어 있기 때문에 농가도 단일 품목을 중심으로 전문

29) William Nelson (North Dakota University), "A comparison of American and South Korean Cooperatives", 2000, 부경양돈/도드람양돈축협 주관 심포지엄 「품목별 협동조합의 성공전략」 중에서 재인용하였다.

화되어 있다. 청과물의 경우 태평양지역(California 등), 남동지역(Florida 등), 북동지역에 집중되어 있으며, 낙농의 경우 동북부, 서북부, 대서양 중부지역에 집중되어 있다. 지역별로 품목이 집중되어 있기 때문에 판매농협은 규모화에 의한 사업의 효율성을 높이기 위해 품목별로 전문화된 동일한 이해관계의 농업인을 중심으로 조직되었다. 결국 미국의 농업여건이 미국 판매농협이 품목별로 전문화된 배경이라 할 수 있다.

나. 정부의 법적·제도적 지원

미국 정부는 농업인과 상인의 불공정한 경쟁, 공급과잉 등에 의한 농산물 시장의 불균형 문제를 해결하고, 협동조합의 설립을 지원하기 위해 다음과 같은 법적·제도적 장치를 마련하고 있다.

(1) 캐퍼볼스테드법 (Capper-Volstead Act, 1922년)³⁰⁾

이 법은 협동조합이 독점금지법(Antitrust Act)에 저촉되지 않으면서 농산물 판매를 위한 공동활동을 수행할 수 있도록 보장하고 있다³¹⁾. 아울러 협동조합이 독점금지법에 저촉되지 않기 위해 갖추어야 할 조건을 명시하고 있는데, ①농산물 생산자인 조합원의 상호이익을 위해 활동, ②비조합원에 대한 사업물량이 조합원의 사업물량을 초과해서는 안됨, ③조합원에게는 출자금의 액수에 관계없이 1인 1표 허용, ④배당은 1년에 출자액의 8%이상을 허용하지 않음 등인데, 법적으로 협동조합임을 인정하는 기본조건에 대한 규정이라고 볼 수 있다. 한편 농산물가격이 비정상적으로 상승할 정도로 농협이 독점을 행사하거나, 주(洲)간 또는 국제간 상거래를 문란하게 한다고 판단될 경우 농무부(USDA)는 독점행위에 대한 시정을 요청할 수 있으며, 농협은 이를 무시할 수도 있고, 이 경우 농무부는 법원에 청원하게 된다.

30) David Volkin, "Understanding Capper-Volstead", Cooperative information Report 35, ACS, USDA, 1995.

31) 19세기 후반 철강회사를 비롯한 기간산업에서 대규모회사들간 결합(Trust)이 이루어지자 독점금지에 관한 법률(Antitrust Act)을 포함한 셔먼법(Sherman Act, 1890년)이 태동하게 되었다. 그러나 이 법에서 노동조합이나 협동조합의 예외조항이 포함되어 있지 않아 "노동자로나 농민들이 자유로이 합법적인 활동을 조직할 수 있다"는 조항을 포함한 클레이튼 법안(Clayton Act, 1914년)이 통과되었다. 이 법안에서도 협동조합의 "합법적인 활동"이 규정되어 있지 않아 법원에서는 많은 판매농협의 활동을 불법으로 간주하기도 했다. 따라서 농업인들의 요구로 1922년 캐퍼볼스테드법(Capper-Volstead Act)이 의회를 통과하게 되었다.

(2) 협동조합유통법 (Cooperative Marketing Act, 1926년)³²⁾

이 법에서는 미국 농무부(USDA)의 협동조합에 대한 지원을 정형화하고 있으며, 농무부 내에 농업협동조합국(Agricultural Cooperative Service, ACS)의 설치와 역할을 규정하고 있다. 그 내용을 보면, ①역사적이고 통계적인 자료의 수집 및 분석, ②경제적, 법적, 재정적, 사회적 관점에서 협동조합 연구 수행, ③협동조합 사업에 대한 조사연구, ④농업인이 협동조합을 조직할 수 있도록 지원, ⑤농업생산과 유통에 관련된 정보수집 및 분석, ⑥협동조합 원칙과 실제에 대한 지식 향상, ⑦미국과 다른 나라에서 진행되는 협동조합 연구의 지원 등이다.

(3) 농산물유통법 (Agricultural Marketing Act, 1929년)³³⁾

이 법은 농산물 판매의 효율성 제고를 위해 ①농산물 투기의 최소화, ②비효율적이고 낭비적인 농산물 유통수단 제거, ③협동조합 등 농업인 생산자 조직 지원, ④생산 및 출하조정에 의한 농산물 과잉공급 조절 등을 위해 제정되었다. 이를 통해 농산물 유통에 대한 정부의 역할이 강조되었고, 농민과 협동조합은 농산물 판매사업을 안정적으로 수행할 수 있는 기반이 조성되었다. 특히 농산물 가격안정 정책의 추진과 농협연합회에 대한 지원을 위해 연방농업위원회(Federal Farm Board)와 정부 지정 품목의 농협연합회 대표로 구성된 상품자문위원회(Advisory Commodity Committees)를 구성하기도 하였다.

(4) 유통명령제 (Marketing Order)³⁴⁾

유통명령제는 농산물의 과잉생산에 의한 가격폭락을 막아 농산물 시장을 안정시키기 위한 정부의 생산·출하 조정 정책으로 1937년의 농산물유통협약법(Agricultural Marketing Agreement Act)을 근거로 미 의회의 승인하에 시행되는 법적 제도이다. 농업인 개인이나 생산자단체(농협)가 해결할 수 없는 농산물 유통문제를 생산자뿐만 아니라 유통인, 소비자까지 참여하여 협의를 통해 공동의 이익을 위해 출하조정을 결정한다. 참여자의 합의를 전제로 위원회와 실행조직을 구성한 후 정부의 공권력을 위임받아 등급과 물량에 따라 농산

32) Wayne D. Rasmussen, 「Farmers, Cooperatives, and USDA - A History of Agricultural Cooperative Service」, ACS, USDA, 1991.

33) Wayne D. Rasmussen, 전거서.

34) 농협중앙회 조사부, CEO-Focus(제57호) “선진국의 농산물 생산조정”, 2000.

물 출하를 규제하며, 위반시 벌금부과, 실행 등의 처벌이 가능하다.

유통명령은 농업인의 투표로 결정되는데, 농협은 다수의 농업인을 대표하는 조직이기 때문에 유통명령의 발동·실행에 있어 중추적인 역할을 담당하게 된다. 유통명령을 통해 농협은 시장에서 안정적인 가격을 받을 수 있을 뿐만 아니라, 농업인과의 판매협약(Marketing Agreement)에 의한 농산물의 출하가 농협의 처리능력 범위에서 이루어지게 되는 이점이 있다.

1998년 현재, 청과물의 경우에는 36개 품목, 낙농의 경우 11개의 우유 유통명령제가 조직·운영되고 있다.

(5) 기타 농산물 유통 및 농가경제 안정을 위한 정책³⁵⁾

농협은 농협의 사업활동에 대한 정부 지원외에도 농가경제 안정을 위한 다양한 정책에 힘입어 조합원 사업을 안정적으로 유지해 나가고 있다.

이런 정책들로는 ①유통기구의 부당행위를 막기 위한 포장 및 가축업자법(Packers and Stockyards Act, 1921년), ②선물시장을 통한 농산물의 가격위험에 대한 헤징이 가능케 한 상품교역법(Commodity Exchange Act), ③밀, 면화, 옥수수, 돼지, 쌀, 낙농품 등 7개 기초품목의 재배면적과 생산량을 줄이고 농민들에게 보상금을 지불하는 농업조정법(Agricultural Adjustment Act, 1933년), ④상품신용공사(Commodity Credit Corporation, CCC, 1933년)를 설립하여 농산물가격을 지지하는 융자차액보조금³⁶⁾(Loan Deficiency Payment, LDP)제도, ⑤유통의 모든 단계에 대한 연구자금을 지원하는 연구 및 유통법(Research and Marketing Act, 1946년), ⑥식량표사업(Food Stamp Programming)도입, 학교급식 확대 등으로 정부 비축농산물 및 국산 농산물의 소비를 확대시킨 농업법(Agricultural Act, 1961년), ⑦가축농 보호를 위한 가격지지 정책을 “부족불지불”로 바꾸어 농산물가격이 목표가격 이하로 하락하면 언제나 차액을 지급하도록 한 농업 및 소비자 보호법(Agriculture and Protection Act, 1970년) 등을 들 수 있다. 이외에도 앞에서 설명했듯이 1970년대 이후에는 농가소득을 지지하기 위한 다양한 직접지불정책³⁷⁾이 등장하고 있다.

35) Wayne D. Rasmussen, 전게서.

허길행, 「미국의 농업발전과 유통」, 한국농수산물도매시장법인협회, 2001.

36) 수확후 농산물의 시장가격이 융자가격보다 높으면 농업인들은 농산물을 시장에 판매하여 융자가격으로 융자금을 상환하고, 시장가격이 융자가격보다 낮으면 담보농산물을 상품신용공사에 인도하는 제도이다.

- 농협중앙회 조사부, 「선진국의 농가소득 안전망 정책」, 2000.

37) 농협중앙회 조사부, 전게서.

다. 농협의 사업 전략

미국의 농협들은 주산지가 형성되어 있는 농업여건에서 단일 품목별로 조직되어 전문성이 강한 장점이 있다. 아울러 조합원의 자발성에 의한 참여에는 한계가 있기 때문에 안정적인 물량조달과 품질관리를 위해 조합원과 판매협약을 체결하고, 공동계산제를 도입하였다. 또한 다양한 판매조직을 구축하여 농산물 시장에서 교섭력을 높이고 유통비용을 절감하기 위한 다양한 사업전략을 구사하고 있다. 아울러 가공사업에서 민간업체와의 경쟁력을 높이기 위해 다양한 방법으로 조직을 재편하면서 자본조달과 생산의 규모화, 전문화를 모색하고 있다.

(1) 조합원과의 판매협약(Marketing Agreement)³⁸⁾

조합원이 농협에 농산물을 출하할 때, 조합원은 상인과 농협중 유리한 쪽을 택해 농산물을 출하하게 된다. 이로 인해 지속적으로 농협에 출하한 농민이 손해를 보게 되는 무임승차자(free-rider)문제가 발생하고, 농협은 사업물량을 안정적으로 확보하지 못해 적절한 사업계획을 통한 시장대응 활동을 수행할 수 없게 된다.

이러한 문제를 해결하기 위해 농협은 조합원과 출하물량, 출하시기 등에 대한 출하협약을 맺게 되는데, 이로 인해 농협은 적절한 사업전략을 수립하여 조합원의 농산물 판매를 효율적으로 조직할 수 있다. 농협은 계획된 상품출하로 규모의 경제를 실현하고, 가격교섭력을 강화하는 등 시장에서의 경쟁력을 강화할 수 있다. 또한 조합원과의 협의를 통해 농산물의 생산 및 출하조절을 모색할 수도 있다.

판매협약은 조합원이 농협을 통해 농산물을 판매할 때 조합과 조합원사이의 권리와 의무를 규정한 법적 계약이다. 조합원은 조합에 농산물을 출하하고 조합은 가능한 최고의 가격을 받을 의무를 명시하고 있다. 이는 농협과 조합원 사이의 계약임과 동시에 조합원과 타 조합원과의 약정이기도 하다. 따라서 판매협약을 이행하지 못한 조합원은 법적으로 강제된다. 또한 일부 판매농협은 조합원의 적극적인 사업이용을 위해 판매협약을 조합원의 가입조건으로 명시하고 있다.

판매협약에 명시되는 주요 계약내용으로는 ①조합원의 출하물량, ②약정기

38) John D. Reilly, "Cooperative Marketing Agreements", ACS Research Report 106, USDA, 1992.

간, ③투자조건, ④생산물의 물리적 특성, ⑤조합원의 자격, ⑥출하와 연계한 조합원의 출자의무, ⑦별직, ⑧보상, ⑨대금정산 방법, ⑩품질관리, ⑪생산조절 등을 들 수 있다.

곡류 판매농협을 제외하면 대부분의 판매농협에서 60%이상의 조합원이 판매협약에 참여하고 있다. 농민의 저장이 어려워 유통기간이 짧은 품목일수록 판매협약 참여율이 높는데, 청과물 88%, 낙농 76%, 기타 60% 순이다.

(2) 공동계산제(Pooling)³⁹⁾

공동계산제는 전문 판매기법을 갖춘 농협 직원이 조합원을 대신하여 생산물을 판매한 후 계약에 따라 판매대금을 정산하는 협동조합의 독특한 사업방식이다. 조합원은 판매활동에 관한 의사결정을 농협에 위임하고, 판매가격이나 판매시기의 결정에 관여하지 않는다. 출하처나 출하시기에 따른 판매가격의 차이에도 불구하고 일정기간 동안의 판매대금 총액을 출하물량과 등급에 따라 조합원별로 정산한다. 농협은 품질관리와 높은 품위의 조합원에 대한 보상을 위해 품질의 차이에 의한 가감을 수행할 수도 있다. 공동계산 실시과정에서 발생한 모든 비용은 판매대금 정산시 공제되며, 조합원의 자금사정을 고려하여 농산물 인도시 조합원에게 일부 선도자금이 제공되기도 하는데 이는 판매대금 정산시 공제된다. 공동계산은 반드시 위에서 설명한 판매협약(Marketing Agreement)을 수반하며, 농협과 조합원간에 대상품목, 참여구역, 생산, 수확, 운송, 등급기준, 운영기간, 정산방법 등에 관한 협의와 조정을 필요로 한다.

공동계산의 장점으로 ①위험분산, ②판매능력 향상, ③시장교섭력 증대, ④품질관리, ⑤규모의 경제 등을 들 수 있으며, 단점으로는 ①정산의 지연, ②조합원의 개성 상실, ③시장에 대한 유연성 저하 등을 들 수 있다.

(3) 다양한 판매조직 구축

① 연합사업체(Marketing Agency-in-Common, MACs)⁴⁰⁾

일반적으로 판매농협 연합회는 가공사업이나 광역단위 시장활동 등 소규모 판매농협이 독자적으로 수행하기 어려운 사업을 수행하기 위해 회원농협

39) Andrew A. Jermolowicz, "Cooperative Polling Operations", RBS Research Report 166, USDA, 1997.

40) Bruce J. Reynolds, "Cooperative Marketing Agencies-in-Common", ACS Research Report 127, USDA, 1994.

이 자본을 공동투자하여 별도의 대규모 농협을 설립한 것이다. 이러한 연합회는 회원농협들이 협력하여 전문적이고 규모화된 새로운 판매·가공사업을 통해 새로운 시장에 진출하기 위한 것이다.

한편, 연합사업체도 일종의 연합회 조직이지만, 일반 연합회와는 달리 이미 독자적인 판매사업을 수행하고 있는 대규모 판매농협들이 공동으로 수행하면 유리한 일부사업을 대행시키기 위한 협의체 수준의 판매조직이다. 연합사업체는 새로운 시장에 진출하기 위한 조직이 아니라, 이미 진출하고 있는 시장에서 회원농협간 협력으로 사업의 효율성을 극대화하기 위해서 조직된다. 이는 다른 농협의 자원을 공동으로 이용할 수 있거나, 고정비용을 줄일 수 있을 때 활용된다. 또한 특정농협에서 개발한 판매프로그램을 다른 농협으로 확대하고자 할 때나 인지도가 높은 브랜드를 공동으로 이용하고자 할 때도 조직되고 있다.

연합사업체가 조직되는 경로는 크게 두 가지이다.

첫째, 동일한 품목을 생산하는 대규모 가공농협들이 부산물을 판매를 위해 연합사업체를 조직하게 된다. 부산물은 물량이 적어 새로운 판매망을 구축하기에는 비용이 많이 든다. 따라서 몇 개의 조합이 연합사업체를 만들어 부산물의 공동으로 판매하여 판매비용을 절감하게 된다. 일례로 미네소타주 노스 타코타에 있는 3개의 설탕조합은 부산물인 사탕무우 체지(beet pulp)와 당밀(molasses)을 판매하기 위해 연합사업체인 미드웨스트농산품협동조합(Midwest Agri-Commodities, Inc.)을 조직하였다.

둘째, 고도의 판매기법이나 브랜드를 갖고 있는 대규모 농협들이 농산물 판매 규모나 시장을 확대하고자할 때 연합사업체를 설립한다. 이런 경우 연합사업체는 수출업무, 배송, 주문접수 등 회원농협들이 공통으로 위임한 일부 농산물 판매사업을 대행하거나, 고객 인지도가 높은 브랜드를 다른 농협의 품목에 공동으로 사용하는 업무를 담당하게 된다.

이러한 연합사업체는 회원농협간 판매협약을 근간으로 사업을 수행하는데, 회원농협이 물적·인적자원을 파견하는 형태로 배타적인 소유권을 갖고 있으며, 회원농협은 비교적 적은 자본을 투자하고 있어 지배구조 문제가 크지 않다. 또한, 다른 판매농협 연합회에 비해 적은 자산을 보유하고 있고, 적은 회원 수를 가지고 있어 정보교환 및 회원농협간 사업계약이 용이하다.

② 교섭농협(Bargaining Cooperatives)⁴¹⁾

41) USDA, "Fruit and Vegetable Cooperatives", Cooperative Information Report 1, Section 13, ACS, USDA, 1990.

사업기능에 따라 미국의 판매농협은 크게 일반적인 판매농협과 교섭농협의 2가지 유형으로 구분할 수 있다. 일반적인 판매농협(Marketing Cooperatives)은 선별·포장, 가공, 저온저장 등 유통상의 물리적인 처리과정을 수행한 후 농산물을 판매하는 농협을 말하며, 교섭농협(Bargaining Cooperatives)은 농산물 유통의 물리적인 처리과정은 수행하지 않고 중간상인, 가공업자 등과 교섭력을 바탕으로 판로개척이나 가격교섭만을 수행하는 농협이다. 교섭농협은 판매시설을 갖춘 대규모 조합원을 대상으로 하는 농협과 소규모 판매농협을 대상으로 하는 연합회 단위 모두에서 조직되어 있다. 일례로 교섭농협인 캘리포니아토마토농협(California Tomato Growers Association)의 경우 초기에는 캘리포니아 토마토산업에 대한 농장에서의 품질관리, 등급표준화, 가공업자의 구매행태, 가격 등에 대한 정보를 조합원에게 제공하고, 조합원의 법적인 문제를 처리하기 위해 설립하였으나, 조합원의 시장가격에 대한 불만이 야기되자 1973년부터는 가격협상에 참여하게 되었고, 1987년에는 세계 토마토 물량의 약 20%를 중개하고 있다. 낙농 농협의 경우 교섭농협(Bargaining-Only Cooperatives)은 가공공장은 운영하지 않고 구매자나 가공업자와의 가격협상에 초점을 두고 활동하고 있으며, 약 68%의 농협이 교섭농협이다. 낙농농협에서 대규모 가공농협이 구성하고 있는 연합사업체(MACs)는 교섭농협인 경우가 많다.

(4) 농산물 판매기능 및 조직의 농협간 수평·수직적 통합⁴²⁾

미국 농협은 오래 전부터 연합회를 조직하여 판로개척 및 거래교섭 활동을 전개해 오고 있으며, 연합회를 통해 규모화된 선별, 포장, 가공시설을 설치하거나 농협간 판매시설을 계열화하여 이용효율성을 향상시켜 오고 있다. 또한 주산지가 집중되어 있는 조직에서는 농산물 판매농협과 가공농협의 사업제휴 및 합병 등에 의한 사업의 규모화가 활발히 진행되고 있다. 1989년부터 1998년까지 10년 동안 346개의 농협이 합병 등을 통한 구조조정을 착수하였다. 이로 인해 가공사업은 대규모 농협이나 연합조직에서 대부분 담당하고 있는데, 1992년 현재 낙농농협의 시장점유율을 보면, 우유 82%, 버터 65%, 치즈 43%이며, 청과물농협의 시장점유율을 보면, 음료 40%, 건조과일 40%, 통조림 33%를 차지하고 있다.

42) James A. Jacobs, "Cooperative Restructuring 1989-1998", Service Report 57, USDA, 1998.

(5) 대규모 농협의 브랜드 전략⁴³⁾

신선 채소의 경우 대부분 소규모 식품(소매)점을 통해 소매되고 있어 브랜드의 영향이 적지만, 과일의 경우 많은 농협에서 강력한 브랜드화 전략을 구사하고 있다. 예로 감귤류(오렌지)는 썬키스트(Sunkist), 아보카도는 칼라보(Calavo Growers of California), 투스틴(Tustin), 씨에이(CA) 등이 유명하다.

지역단위, 전국단위 브랜드는 가공제품을 중심으로 이루어지고 있는데, 대부분 협동조합의 브랜드는 단일 품목을 중심으로 이루어지고 있다. 예로 오렌지쥬스의 썬키스트(Sunkist), 포도쥬스나 잼의 내셔널그레이프(National Grape), 웰치(Welch), 사과쥬스의 트리탑(Tree Top) 등이 유명하다.

미국 판매농협의 주요 전국단위 브랜드(National Brand)로는 청과물의 경우 다이아몬드 에이(Diamond A : 채소통조림), 웰치스(Welch's : 사과쥬스, 젤리), 썬키스트(Sunkist : 오렌지 소다), 썬메이드(Sun-Maid : 통조림), 콜로니(Colony : 와인), 썬스위트(Sunsweet : 건과), 오션스프레이(Ocean Spray : 쥬스) 등 13개 대규모 농협의 16개 브랜드가 있다.

라. 신세대협동조합(New Generation Cooperatives, NGC)⁴⁴⁾

신세대협동조합은 1990년대 초 노스다코다와 미네소타 지역에 가공사업을 중심으로 하는 50여 개 농협이 새롭게 등장하면서 용어가 사용되기 시작했는데, 이들은 산물출하를 주로 하는 기존의 지방 판매농협과는 달리 포장·가공 등의 새로운 부가가치 창출을 통해 조합원의 실익을 증대하고자 하는 새로운 형태의 협동조합 운동이다. 또한 기존 협동조합의 애로사항인 자본조달 및 조합원의 적극적인 사업참여 문제를 해결하기 위해 새로운 운영 및 사업방식을 가지고 조직되었다.

신세대 협동조합의 특징을 살펴보면, 다음과 같다.

43) USDA, "Fruit and Vegetable Cooperatives", Cooperative Information Report 1, Section 13, ACS, USDA, 1990.

44) Cindy Thyfault, "Developing New Generation Co-ops : Getting Started on the Path to Success", Rural Cooperatives, July/August 1996, Vol.63, No.4
Greg Lawless, "New Generation Farmer Cooperatives Conference : A Summary", University of Wisconsin Center for Cooperatives, 1996.
Brenda Stefanson et al, "New Generation Cooperatives : Rebuilding Rural Economies", Center for the Study of Co-operatives, University of Saskatchewan, Canada, 1995.
David W. Cobia, "New Generation Cooperatives : External Environment and Investor Characteristics", University of Wisconsin Center for Cooperatives, 1997.

첫째, 이들은 조합원의 출자로 자본을 조달하는 기존 협동조합과 달리, 주식발행을 통해 자기자본을 조달하고 있다. 주식은 일반주(equity shares)와 무의결우선주(preferred shares)로 구분하고 있다. 일반주는 조합원의 자격획득과 동시에 생산농산물을 조합에 출하할 수 있는 권리와 의무를 나타내며, 조합원은 이 주식의 매입과 동시에 조합원 자격을 획득하게 된다. 무의결 우선주는 조합원 자격과 관계없이 투자를 희망하는 지역내 일반주민에게 할당되며, 투표권은 없으나 조합수익에 대해 우선적으로 배당하게 된다.

둘째, 신세대 협동조합의 일반주 매입은 조합에 농산물을 출하할 수 있는 출하권(Delivery Right)과 연계되어 있으므로 출하권이 없는 농민은 조합에 농산물을 출하할 수 없다. 출하권은 다른 조합원에게 양도가 가능하며, 출하권리량은 협동조합의 총 처리능력을 감안하여 주(株)단위로 결정된다.

셋째, 협동조합의 운영효율화와 수익극대화를 위해 농가의 생산품목과 생산기술, 출하가능량, 조합의 판매처리능력 등에 의해 조합원의 가입자격과 수가 제한(Closed or Restricted Membership)된다. 조합원의 추가가입은 협동조합의 판매처리 능력이 확대되거나 자본확대의 필요성이 있을 때만 주식매입을 통해 가능하다.

넷째, 협동조합과 출하조합원간의 권리·의무를 규정한 마케팅협약(Cooperative Marketing Agreements)을 바탕으로 사업을 추진하고 있다. 따라서 조합원은 약정한 물량을 반드시 협동조합에 출하해야 하며, 위반시 벌금을 부과하게 된다.

다섯째, 시장경쟁력의 제고를 위해 타 협동조합과의 합병뿐만 아니라 경쟁 또는 보완관계에 있는 민간기업과의 합병 및 전략적 제휴도 적극적으로 추진하고 있다. 일부 신세대협동조합의 경우 자본확대 및 기업운영방식의 도입을 위해 완전 투자자소유기업(Investor Owned Firm)⁴⁵⁾으로 변신을 꾀하기도 한다.

여섯째, 이와 같은 조직이나 사업방식의 혁신에도 불구하고 신세대협동조합은 전통적 협동조합원칙을 지키고 있다. 협동조합은 자본독점을 방지하기 위해 1인의 주식보유 한도를 설정하고 있으며, 민주적 관리를 위해 1인 1표주의를 채택하여 선거를 통해 이사회를 구성하고 있다. 또한 이용고 비례 배당을 실시하고 있으며, 배당의 일부만을 내부유보하고 있다.

45) 협동조합기업(Cooperative Firms)이란 투자와 조합이용 의무를 동시에 지니고 있는 조합원과 투자만 하는 투자자가 구분되어 있으며, 협동조합 원칙에 의해 운영되는 협동조합적 기업(예 : 켄키스트 등 구미의 대부분 판매·가공 협동조합이 여기에 해당)을 말하는 반면, 투자자소유기업이란 투자자는 기업 이용과 관계없이 주식 소유를 통해 자본이익만 기대하고 기업은 대주주에 의해 지배되는 기업을 말한다.

제8절 일본의 농협운동⁴⁶⁾

1. 농업구조

1999년 현재 일본의 경지면적은 국토면적의 13%인 490만ha이며, 호당 경지면적은 1.53ha이다. 농가인구는 총인구의 9%인 1,130만 8,000명이며, 이중 13.2%가 전업농가, 63.4%가 겸업농가, 23.4%가 자급농가이다. 농림어업의 비중은 국민총생산(GDP)의 2.4%로 약 1,043억달러이다. 일본의 농가소득은 655만엔으로 높은 편인데, 이중 81%가 농외소득이며, 농업소득은 19%를 차지하고 있다. 이는 영농규모가 영세한 일본 농협의 특징을 반영하는 것이며, 식량자급률은 27%로 주요 식량수입국 중의 하나이다. 일본의 농산물 수입액은 352억달러로 세계 제3위를 기록하고 있으며, 수출액은 16억달러이다.

2. 역사

가. 산업조합 단계

일본의 근대적인 협동조합운동은 1900년에 라이파이젠이 구상한 독일의 ‘산업경제조합법’을 모방한 ‘산업조합법’을 제정한데서 비롯되었다. 산업조합은 사단법인으로서 신용조합, 판매조합, 구매조합, 이용가공조합의 4종이 있었다. 사업면에서는 일반조합이 신용사업을 겸영할 수 없도록 하였다가 1906년 신용조합이 판매사업을 겸영하도록 함으로써 종합농협의 기틀이 마련되었다.

일본 정부는 현정부와 농회를 통해 산업조합 설립을 강력히 지도하였으며, 국가정책의 추진체로서 협동조합을 중시하였다. 각지에서 산업조합이 설립되자 정부는 1909년 산업조합법을 개정하여 산업조합의 지도기관으로 농협중앙회의 전신인 산업조합중앙회를 설립하였다. 농협운동을 보다 능률적일 수

46) 일본의 농협운동은 4가지 자료를 중심으로 요약·정리하였다.

- 농협중앙회, 「세계제국의 농협운동」, 1985.
- 일본 농림수산성, “日本農協の事業・組織について”, 2000.
- 有賀文昭, “協同組合一世紀の軌跡：産業組合から100年”, 일본JA 「經營實務」, 2000년 4,5월호.
- 全農 綜合企劃部, 「JA그룹 經濟事業 基礎統計」, 1996, 1999.

행하기 위해 1910년에는 현단위 연합회를, 1923년에는 전국단위연합회와 농림중금의 전신인 산업조합중앙금고도 설립하였다. 1931년에는 전국적인 판매사업연합회가 설립됨으로써 계통조직이 정비되었다.

1937년 중일전쟁이후 일본은 본격적인 전시체제로 들어갔고, 산업조합도 ‘국가협력단체’에 편입되었다. 정부는 농촌경제를 통제하기 위해 1943년 산업단체법을 제정하였으며, 산업조합과 농회(農會)를 통합하여 농업회(農業會)를 결성하였다. 농업회는 전 농민이 회원이 되고 가입과 탈퇴가 인정되지 않을 뿐만 아니라, 지방장관이 임원을 임명하는 등 강제적인 단체가 됨으로써 협동조합의 성격을 상실하게 되었다. 따라서 1943년부터 농협법이 제정된 1947년까지는 일본 농협운동의 공백기였다고 할 수 있다.

나. 농업협동조합 단계

(1) 전후 농협 재건시대

제2차 세계대전이 끝난 후 미군정하에서 일본경제 회복을 위한 협동조합운동의 재기가 요청되자, 농지개혁에 의해 창설된 자작농을 바탕으로 한 협동조합 설립을 위해 현재의 ‘농업협동조합법’이 1947년에 제정되었다. 결국 기존의 농업회를 계승하여 하향식으로 조직되었으며, 종합농협 13,800개와 특수농협 14,800의 이원체제로 전개하게 되었다. 또한 사업을 중심으로 현단위에 844개, 전국단위 14개의 연합회를 구축하였으며, 초기에는 중앙회 조직은 만들어지지 않았다.

농협은 발족 초기부터 큰 위기에 봉착하였다. 1949년부터의 경제불황 때문에 농협의 경영도 부실해졌으며, 약체농협은 예금지불을 제한하거나 정지하는 경우가 속출했다. 이외에도 ①농협의 난립, ②임원의 자질문제, ③조합원의 농협의식 박약, ④자재유통의 다원화 등으로 많은 어려움을 겪었다. 이로 인해 정부는 ‘재무처리기준령’을 제정하여 농협의 경영에 적극적으로 개입하게 되었다. 1951년에는 ‘농림어업조합 재건정비법’, 1953년에는 ‘농림어업조합연합회정비촉진법’을 제정하여 경영부실조합에 대해 정부가 이자보상을 실시하였다.

중앙회를 대신해 농협의 지도를 담당한 전국지도농협연합회(全指連)가 있었으나, 재원과 권한이 약해 제대로 기능하지 못했다. 결국 1954년 농협 육성에 대한 강력한 지도력을 갖추기 위해 새로운 조직으로 도도부현과 전국에 농협중앙회를 만들었다. 이리하여 중앙회는 농민대표로 구성된 도도부현

및 전국 농업위원회⁴⁷⁾와 함께 농업을 대표하는 단체가 되었다.

(2) 농협의 발전단계

1954년부터 전국적으로 ‘종합사업계획화운동’을 전개하였는데, 이 운동은 조합원의 영농과 생활설계를 조합원에게 만들게 하고 농협은 이를 기초로 판매사업 등을 종합화하는 계획을 수립하고 실행하는 것이다. 이 운동에 의하여 농협의 영농지도체제가 확립되고 농협이 발전하는 기초가 되었다.

1957년부터는 ‘농협쇄신확충3개년계획운동’을 전개하였는데, 그 내용은 ① 조합원 교육과 임직원 자질향상을 위한 농협이념 강화, ②영농지도체제 확립을 통한 농가경제의 계획화, ③농협 3단계조직의 정비, ④집행체제강화 및 경영의 안정화, ⑤계통전이용체제의 강화 등이었다. 한편 1961년에 실시된 ‘농협합병조성법’을 계기로 1961년 12,050개 조합이 1970년 6,185개로 합병되었다.

1973년 석유과동으로 경제불황이 계속되자 농협의 사업도 정체되었고, 고도의 경제성장하에서 농협과 조합원의 결합도 약화되었다. 따라서 농협은 1976년 제14회 전국농협대회⁴⁸⁾에서 ‘협동활동강화운동’을 전개하였다. 그 내용을 보면, 영농 측면에서는 ①계획영농체제 수립, ②생산조직의 활성화, ③농업투자의 효율화, ④농축산물 판매체제의 강화 등이고, 농협운영 측면에서는 ①조합원의 의사를 반영한 농협경영, ②조합원·임직원교육 강화, ③농협조직의 사업체제 정비, ④농업·농협에 관한 홍보활동 강화 등이다.

1980년대에 들어와 경제성장이 둔화되면서 농산물의 수요증가는 정체되고, 쌀, 밀감, 우유 등 많은 품목이 과잉상태로 되자 생산조정에 노력하게 되었다. 또한 농민들의 농업에 대한 위기의식이 확산되자 농협은 제15회 전국대회에서 ‘일본농업의 과제와 농협의 대책’을 결정하고 전국적인 농산물의 수급조정 강화에 힘쓰게 되었다. 이후 농협은 수입개방 등에 의한 농업인의 경영환경 악화에 대응하여 1995년의 ‘식관법(食管法)’ 개정, 1999년의 ‘신농업법(新農業法)’ 제정 등 다양한 입법활동을 통해 농업과 농업인의 이해를 정부

47) 농업위원회는 전후 시정촌(市町村)의 농지개혁을 수행하기 위해 정부에 의해 발족되었는데, 1951년이후 농지개혁이 일단락되자 새로운 역할을 찾기 위해 도도부현과 전국단위에 ‘농업회의소’를 만들었으며, 1957년 ‘농업위원회법’ 개정으로 농업진흥계획의 수립, 농업기술의 개량, 농업의 경영합리화, 정부에 대한 건의 등에 대한 업무를 수행하고 있다.

48) 농협전국대회는 1952년 제1회 대회를 시작으로 3년마다 개최되고 있으며, 농협의 전계통조직(전중, 각종 연합회, 회원조합)의 대표들이 모여 농협전체의 향후 3개년 중장기방침을 채택하고, 목표달성을 향해 농협을 운영하기로 결의하는 모임이다.

정책에 반영하였다. 또한 수입자유화, 금융자유화, 규제완화 등에 의해 농협의 경영환경이 악화되자 이에 대응하기 위한 새로운 사업 및 조직 전략을 마련하는 등 지속적인 발전을 위해 노력하고 있다.

3. 조직

일본농협은 사업체계에서 보면 기본적으로 단위농협-현연합회-전국연합회로 구성된 3단계 조직이다. 그러나 단위농협도 종합농협과 전문농협으로 구성되어 있으며, 연합회도 사업별·업종별로 분화되어 있어 매우 복잡한 양상을 보이고 있다. 이렇게 정치·사회적 필요에 의해 조직을 확대해 온 결과, 농협간 경쟁이 치열해지고 조직운영에 대한 비효율성이 높다는 문제가 제기되고 있다. 따라서 일본농협은 사업 및 경영 효율성을 제고하기 위해 사업별 연합회인 현연합회와 전국연합회를 통합하고 있는 중이다.

또한 단위농협 및 연합회에 대한 지도·감독 및 농정활동 등을 위해 별도의 중앙회를 두고 있다. 중앙회 역시 현중앙회, 전국중앙회로 나누어져 있다.

가. 단위농협

일본의 단위농협은 우리 나라처럼 시정촌(市町村)단위 지역조합인 종합농협과 품목별·업종별 조합인 전문농협으로 나누어져 있다. 종합농협은 신용, 구매, 판매, 공제, 영농지도, 복지 및 서비스 사업을 겸영하는 가장 일반적인 형태의 농협이며, 전문농협은 낙농, 원예특산, 축산, 양계, 농촌공업 등으로 구분되어 있다.

2000년 현재 단위농협 수는 4,865개인데, 이중 종합농협이 1,618개, 전문농협이 3,247개이다. 종합농협은 모두 출자조합인데 반해, 전문농협의 경우 출자조합이 1,716개, 비출자조합이 1,531개이다. 1998년 현재, 종합농협의 조합원 수는 5,344천명이며, 조합당 평균 조합원 수는 2,904명이다. 이 중 광역합병으로 조합원 농가호수가 5,000호 이상인 조합이 15.4%를 차지하고 있다. 반면, 전문농협은 조합원 수가 226천명이며, 조합당 평균 조합원 수는 67명이다. 또한 종합농협의 조합당 평균 고정자산이 약 17억엔이고 출자금도 약 17억엔인데, 전문농협은 종합농협의 약 1/10수준이어서 실제로 일본의 농협은 종합농협이 주도하고 있다고 할 수 있다. 1998년을 기준으로 조합당 평균 임원 수는 22명, 직원 수는 152명이다.

나. 연합회

(1) 현 연합회

현 연합회에는 종합농협(JA)이 중심이 된 사업부문별 연합회와 전문농협을 중심으로 한 각종 전문련(專門連)이 있다. 사업부문별 연합회에는 신용사업을 담당하는 신련(信連), 공제사업을 담당하는 공제련(共濟連), 농자재 구매사업과 농산물의 가공·판매사업을 담당하는 경제련(經濟連), 농촌의 복지·의료 등을 담당하는 후생련(厚生連)이 있고, 업종별·품목별 전문련(專門連)에는 양잠련(養蠶連), 축산련(畜産連), 원예련(園藝連), 낙농련(酪農連) 등이 있다.

종합농협 연합회인 신련, 경제련, 후생련 등에 전문농협이 회원으로 가입되어 있는 경우가 많으며, 전문농협의 연합회인 전문련에도 종합농협이 회원으로 가입한 경우가 있다.

2000년 현재, 현 연합회에는 경제련이 44개, 신련이 46개, 공제련이 47개, 후생련이 30개, 전문련이 80개가 있다.

(2) 전국 연합회

전국 연합회는 현 연합회가 회원으로 가입하여 각종 사업을 수행하는 전국 단위의 연합회이다. 전국 연합회에는 현경제련을 회원으로 하는 전농(全農), 현공제련을 회원으로 하는 전공련(全共連), 현후생련을 회원으로 하는 전후련(全厚連), 현전문련을 회원으로 하는 각종 전국전문련(全國專門連) 등이 있다. 신용사업은 별도의 전국 연합회를 두지 않고 특별법인 농림중앙금고법(農林中央金庫法)에 의해 현신련이 농림중금(農林中金)의 회원으로 가입하여 사업 및 조직관계를 맺고 있다. 농림중금은 농협뿐만 아니라 어협, 임협의 단위농협 및 연합회가 회원으로 가입되어 있어 농림어업협동조합을 종합하는 금융기관이다.

전국 연합회는 기본적으로 현연합회가 회원으로 가입하지만, 대규모 농협의 경우 직접 전국연합회의 회원으로 가입하기도 한다. 1998년 현재, 주요 경제사업 연합회의 회원 수를 보면, 전국농업협동조합연합회(全農)의 회원수는 1,787개로 종합농협이 1,717개, 현경제련이 45개, 전문련이 15개, 기타 10개의 농협이 가입되어 있다. 전국 전문련의 경우 전낙련(全酪連) 회원이 297개로 가장 많으며, 일원련(日園連)이 24개, 전축련(全畜連)이 47개, 일계련(日

鷄連)이 47개이다.

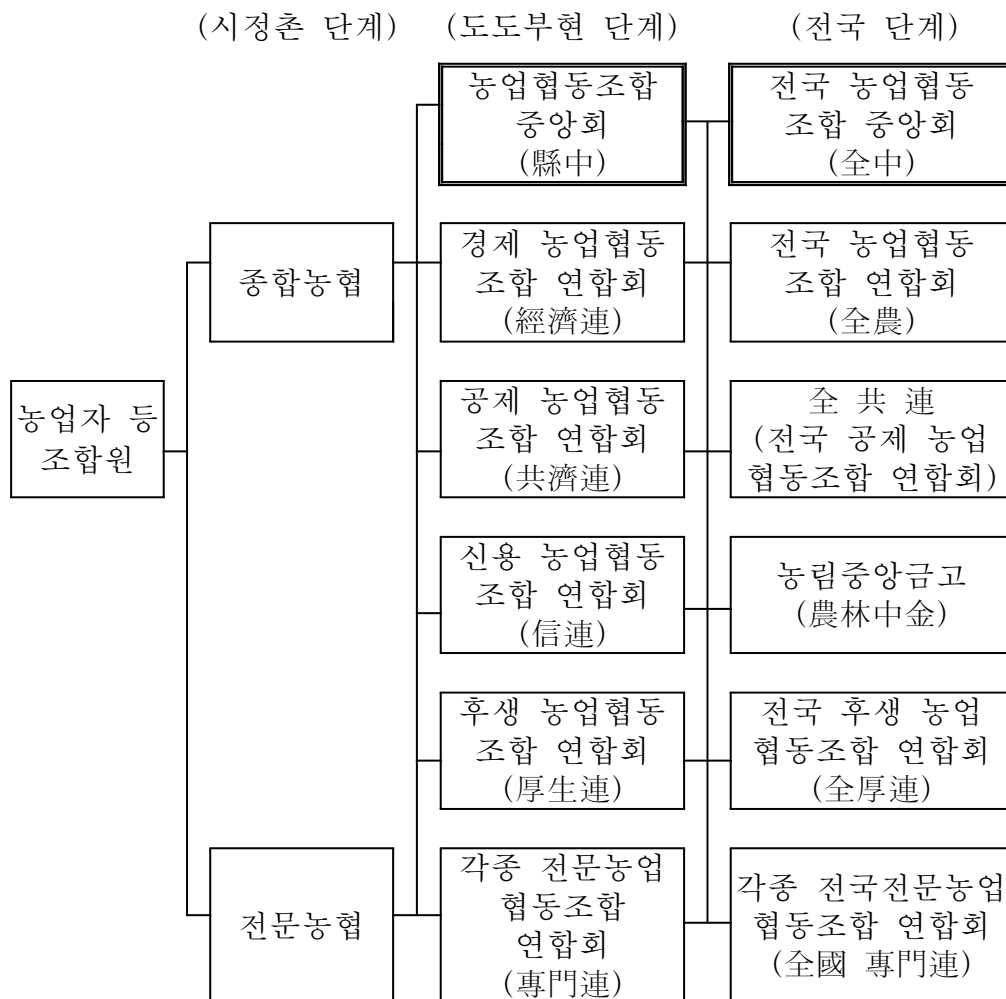
연합회의 직원 수는 1997년말 현재, 경제련의 직원 수는 22,653명으로 1개 경제련당 평균 472명이며, 전농의 직원수는 3,085명이다.

다. 중앙회

현 중앙회는 단위농협과 현연합회의 종합 지도조직으로 종합농협, 전문농협 및 현연합회가 회원으로 가입하고 있다. 따라서 단위농협은 현 연합회에 가입됨과 동시에 현 중앙회에 가입하게 된다. 중앙회는 연합회와는 달리 동일 구역에 하나밖에 설립될 수 없으며, 회원농협과 연합회에 대한 감사권을 갖고 있다. 또한 중앙회에 회원농협과 연합회에 대한 강력한 지도·감독 기능을 부여하기 위해서 연합회와는 별도로 ‘중앙회’라는 명칭을 사용했다.

<그림 5-2>

일본농협의 계통조직도



전국농협중앙회(全中)는 전국 연합회, 현중앙회, 현중앙회의 정회원인 단위농협과 현연합회를 회원으로 조직되어 있으며, 수익사업은 하지 않고 회원의 회비로 운영되고 있다. 현중앙회에 가입하고 있는 단위농협은 자동적으로 전중(全中)의 회원이 된다.

전국농협중앙회는 현중앙회와 전국연합회에 대한 지도·감독 기능을 갖게 된다. 따라서 전중은 전국연합회의 상위 조직이며, 협동조합 최고의 사령탑이다. 최고의 의사결정기구로 총회를 두고 있으며, 정회원 중 246명의 대의원을 구성하고 있다. 전중은 3년마다 농협전국대회를 개최하여 농협계통의 주요 경영방침을 결정하고 있다.

전중의 회원은 1999년 현재, 총 2,195개로 단위농협 1,855개, 연합회 278개, 현중앙회 47개, 중앙단체회원 15개이다.

4. 사업

가. 신용사업

1999년 현재, 일본 종합농협의 예수금은 70조엔으로 일본 전체 예·적금의 약 7.4%를 차지하고 있다. 대출금은 약 21조엔으로 예대비율이 약 30%로 금융기관으로서는 수익률이 낮다. 따라서 종합농협의 운용능력을 초과한 자금에 대한 안전하고 효율적인 운용을 위해 현신련이나 농림중금이 설치되어 있다. 결국 신련이나 농림중금은 종합농협이 조합원으로부터 모집한 예금 중 농협이 운용할 수 없는 것을 맡아 그 수익을 환원해 주고 있다.

1998년 현재 신련의 예수금은 약 48조원, 농림중금의 예수금은 약 31조원인데, 종합농협의 예수금이 계속 증가하고 있는 반면, 신련과 농림중금은 1995년 이후 감소하고 있는 추세이다. 또한 금융여건이 어려워짐에 따라 신용사업의 수익이 줄어들고 있는 경향이다.

나. 경제사업

일본농협의 경제사업 취급액은 1997년 현재, 종합농협이 10조 3,652억엔, 현경제련이 9조 1,934억엔, 전농이 5조 2,858억엔을 차지하고 있는데, 1990년 이래 그 실적이 계속 감소하고 있는 추세이다.

농산물 판매사업을 보면, 총판매액이 5조 7,077억엔으로 쌀이 1조 6,444억엔으로 가장 크며, 다음으로 채소 1조 3,521억엔, 축산 1조 3,308억엔, 과일

6,144억엔 순이다. 판매사업의 취급액이 1990년 이후 감소하고 있는데, 이는 농산물가격의 정체도 영향을 미치고 있지만, 전업농·대규모농가의 농협이탈도 큰 요인으로 작용하고 있다. 종합농협에 대한 조합원의 판매사업 이용율은 채소가 60%, 과일이 75%, 축산이 54%로 비교적 높은 수준을 유지하고 있다.

일본 종합농협의 생산자재 구매사업의 취급액은 2조 9,166억엔에 이르고 있으며, 1980년 이후 유류를 제외하면 감소하는 경향을 보이고 있다. 구매사업 취급액이 감소하는 요인은 대량구매 농가에 대한 농협의 할인혜택이 적어 대규모 농가가 농협을 이탈하고 있는 것에 기인한다. 일본 종합농협에 대한 조합원의 농자재 이용률은 사료 52%, 비료 57%, 농약 60%, 농기계 44%이다.

전문농협의 경제사업 규모는 종합농협에 비해 매우 영세한 편인데, 1997년 현재 조합당 평균 경제사업이 종합농협은 약 57억엔, 원예전문농협은 약 15억엔이다. 또한 전문조합 전국연합회 중 가장 사업규모가 큰 전낙연(全酪連)도 경제사업 취급액이 1,784억엔으로 5조 2,858억엔인 전농(全農)의 3% 수준에 불과하다. 이는 일본 농협의 경제사업이 종합농협을 중심으로 이루어지고 있음을 반영하는 것이며, 겸업농 비중이 크고, 농가당 경영규모(1.5ha)가 영세한 일본 농업의 특징을 반영하는 것이다. 결국 일본의 농민은 판매사업만을 통해 농가경제를 유지하기 어렵기 때문에 신용, 공제, 구매, 판매 등을 종합적으로 이용할 수 있는 종합농협을 주로 이용하고 있는 것으로 여겨진다.

다. 영농지도 및 서비스 사업

일본농협은 농업진흥에 관한 지도, 농산물의 생산에서 판매까지의 지도, 생산자조직 육성 지도 등을 포괄적으로 수행하는 지도사업을 실시해 왔다. 그러나 최근 전업농의 진전으로 농가의 기술수준이 향상되면서 재배기술에 중점을 둔 영농지도원의 수가 감소되는 경향을 보이고 있다. 이외에도 농협은 공동이용시설의 설치, 농작업 수위탁 등 생산에 관련된 각종 사업을 실시하고 있는데, 조합원이 생산한 농산물의 집하·가공 등에 필요한 공동이용시설을 설치하고 있는 농협이 많다. 예로 청과물 집하·선별시설은 70%의 농협이, 미곡종합처리장은 약 40%의 농협이 설치하고 있다.

일본 농협은 생활물자 점포사업도 실시해 오고 있는데, 매출액이 약 9천억엔으로 일본 주요 소매업체 중 6위를 차지하고 있다. 그러나 소규모 점포가 많고, 점포운영에 대한 전문성 부족으로 지속적으로 적자를 기록하고 있다.

한편 일본 농협은 농촌지역 노령화에 대비해 노령자 복지대책을 충실히 추진하고 있는데, 개호보험 참여 확대, 가정방문 도우미 양성, 노인의 집 운

영 등을 들 수 있다. 또한 지역자치단체와 함께 농촌지역의 활성화를 위해 지역 및 지역농업 개발을 위한 다양한 사업에 참여하고 있다.

5. 주요 특징

가. 종합농협 중심체제

초기부터 일본농협은 종합농협과 전문농협으로 조직되어 왔으나, 경영규모가 영세한 농가를 종합적으로 지원하기 위한 종합농협체제가 발달되어 왔다. 앞의 사업현황에서도 보았지만, 전문농협은 종합농협에 비해 사업규모도 작을 뿐만 아니라, 경영여건도 어려운 형편이다. 고도의 경제성장 속에서 식생활 패턴의 변화와 정부의 정책적 지원으로 성장작목의 주산지가 형성됨에 따라 전문농협을 강화해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 그러나 개별농가의 규모는 아직도 영세하고, 여전히 다양한 작목을 재배하고 있으며, 전문농협의 경우 신용사업을 취급하지 않아 경영이 좋지 못하며, 업무의 계절적인 제약을 받고 있다. 이러한 여건으로 인해 일본농협은 종합농협 중심으로 조직을 운영하고 있다.

한편 농업인구의 급격한 감소, 도시화의 진전 등으로 농촌사회도 커다란 변화를 겪고 있다. 농촌인구 감소로 농촌경제가 왜소해짐에 따라 조합원의 겸업화가 증가하고 있으며, 농촌에는 비농업인과 농업인의 혼주화 현상이 나타나고 있다. 농촌경제가 악화됨에 따라 조합의 경영환경도 악화되고 있기 때문에 일본 농협은 지역경제를 살리기 위한 다양한 활동에 참여하고 있다. 또한 조합원의 요구는 농업뿐만 아니라 비농업적인 부문에서도 더욱 커지고 있으며, 지역경제 활성화를 위한 다양한 사업이 요구되기 때문에 일본농협은 종합농협을 더욱 강화하는 방향으로 나아가고 있다.

규모화에 의한 조직의 효율성을 높이기 위해 합병을 추진하고 있으며, 지역 및 지역농업개발 계획을 수립해 다양한 사업을 발굴하고, 농업인에 대한 지원도 여러 측면에서 종합적으로 검토하고 있다.

나. 정책사업 대행

일본 농협도 우리 나라와 마찬가지로 농촌경제를 희생시킬 목적으로 정부의 정책적 지원에 의해 설립되었다. 따라서 농협은 농업자금 공급은 물론 영

농자재공급, 농산물 가격안정사업, 양곡수매, 농산물 생산지도 등 농업정책의 공동목표를 달성하기 위해 정책사업을 대행해 왔다. 이외에도 농촌 복지사업, 농촌주택사업, 전업농육성사업 등 다양한 사업을 정부의 지원을 바탕으로 실시하고 있다. 특히 농업위원회의 협력을 바탕으로 농업생산 및 농가경제 안정을 위한 사업을 추진하고 있으며, 지역에서는 지방자치단체와의 협력을 바탕으로 지역농업개발을 위해 다양한 사업을 개발하고 있다.

판매사업의 경우 정책사업을 배경으로 성장하여 왔는데, 일본농협 판매사업의 시장점유율을 보면, 1997년 현재 채소 60%, 과일 75%, 축산 54% 등으로 높은 수준이다. 일본 정부는 식량자급을 위해 ‘식량관리법’을 근거로 양곡은 정부수매를 중심으로 출하를 통제하여 왔다. 2000년 현재 정부의 쌀 수매량은 전체 양곡의 55%를 차지하고 있는데, 이 중 95%를 농협이 담당하고 있다. 또한 ‘채소생산출하안정법’, ‘과수농업진흥특별법’ 등의 제도적 뒷받침에 힘입어 농협의 청과물 판매사업의 취급량이 증대하였으며, 이 중 정책사업 취급물량이 1/3 이상을 점유하고 있다. 일례로 ‘채소공급안정기금제도’⁴⁹⁾를 들 수 있는데, 이 제도는 사업대상 채소류의 품목과 산지, 출하시장 및 출하시기를 미리 지정하고, 농협과 같은 출하단체를 통해 공동출하하는 농가에 대해 적정가격을 보전해 주는 제도이다. 일반적으로 보전가격은 지난 10년간 도매시장 평균가격의 90%선에서 결정되고 있다. 과수부문에서도 비슷한 제도가 운영되고 있다. 이처럼 일본농협은 농산물 유통 및 수급에 대한 정부의 지원을 통해 안정적인 사업기반을 확보해 오고 있다.

다. 농촌지역을 기반으로 한 지역농협의 위상 강화⁵⁰⁾

영세한 조합원의 영농구조, 수입개방 등으로 인해 농산물의 생산과 판매를 통한 조합원의 소득 향상에는 한계가 있다. 또한 농가인구가 감소하고 농업과 타 산업을 겸영하는 겸업농가가 증가하고 있기 때문에 농업과 지역사회를 유지하는 것도 중요한 문제로 대두되고 있다. 따라서 일본 농협은 농업을 유지·발전시키기 위한 ‘지역농업 전략’과 함께 ‘농업과 공생하는 지역사회 만들기’를 토대로 지역농협의 위상을 강화하고 있다. 이를 기반으로 조합원

49) 1966년에 제정된 ‘채소생산출하안정법’을 근거로 1976년 채소공급안정기금을 설립하였으며, 이 기금은 국가와 지방정부의 보조금과 농협 등 등록출하단체가 납부한 분담금을 재원으로 사업참여 농가에 대한 가격차보전 및 출하조절을 지원하는 사업이다. 주요 사업으로는 지정채소 가격안정사업, 중요채소 긴급 수급조정사업, 특정채소 공급산지육성 가격차 보급사업 등이 있다.

- 농협중앙회 조사부, CEO-Focus(제57호) “선진국의 농산물 생산조정”, 2000.

50) 농협중앙회 조사부, CEO-Focus(특집12호) “일본농협의 발전전략”, 2000.

의 수익사업 개발과 삶의 질을 향상시키기 위한 복지사업도 전개하고 있다.

지역농업전략은 지역실정에 맞는 농업전략을 지방자치단체와 함께 수립하는 것인데, ①전업농 및 농업법인 육성·지원, ②농업담당자 농협 영농센터의 기능 및 체제 정비, ③농지활용 극대화, ④중산간지역 직접지불제 등을 통한 농지보전, ⑤농협의 판매사업 활성화, ⑥농가 경영안정 대책 마련 등을 포함하고 있다. 아울러 농업을 기반으로 하는 지역사회를 만들기 위해 ①지역단위의 종합적인 토지이용계획 수립, ②농도교류를 위한 전원주택 공급 및 그린투어리즘 개발, ③조합원의 생활설계에 기초한 자산관리 사업 실시, ④농촌의 노령화에 따른 고령자 종합 복지사업 추진, ⑤지역주민의 요구에 기초한 시민농원, 학원농원, 지역특산 가공사업 등을 추진하고 있다.

라. 지속적인 합병 추진

일본 농협을 둘러싼 경영환경을 보면, 조합원의 욕구가 다양화·고도화됨과 동시에 타 업체와의 경쟁으로 경영이 어려워지고 있다. 이러한 가운데 농협은 정부의 정책적 지원하에 사업의 규모화와 효율성을 통해 경영기반을 확립하기 위한 회원농협간 합병을 지속적으로 추진해 왔다. 1961년 ‘농협합병조성법’이 제정된 이래 수차례의 합병계획을 통해 1960년 12,050개인 농협을 2001년 4월 현재 1,022개로 합병하였으며, 회원농협을 500여개로 축소한다는 계획을 가지고 있다.

한편, 일본 농협은 합병후에도 ①경영환경 변화에 대응한 농협개혁 미흡, ②자금, 사업범위, 사업량, 직원수 증가에 대응한 경영체계 미확립, ③구태의 연한 사업방식·경영관리·인사노무관리 등 기존의 사업체계 및 관행을 벗어나지 못해 뚜렷한 경영개선효과가 나타나지 않았다. 따라서 중앙회(全中, 縣中)가 회원농협과 공동으로 합병농협에 대한 경영컨설팅(JASMIC)⁵¹⁾을 실시하여 경영진단을 통한 경영계획 수립으로 합병의 효과를 높이기 위해 노력하고 있다.

경영컨설팅은 합병농협의 규모에 걸맞는 사업 및 조직체계를 구축하기 위한 것이며, 그 내용으로는 ①본·지소의 기능과 역할 재조정, 사업조직의

51) JASMIC은 JA Supporting system for Management Improving Contrivance의 약자이다. 이는 일본농협 중앙회(全中, 縣中)가 조합의 경영개선방안에 대한 구체적인 해결방향을 조합과 함께 모색하고, 조합의 자율적인 노력을 조장하는 회원농협에 대한 경영진단 컨설팅 지원사업으로 1995년부터 실시하여 정착단계에 있다.

- 농협중앙회 조사부, CEO-Focus(제68호) “일본농협중앙회의 회원조합 경영컨설팅사업”, 2000.

통폐합, ②능력주의 인사제도 도입과 직원의 적정배치에 의한 노동생산성 향상, ③사업부문별·사업소별 손익관리체제 도입, ④종합경영관리시스템(Compass-JA)의 도입⁵²⁾ 등을 포함하고 있다.

마. 계통간 경합

일본농협은 설립 당시 독일 라이파이젠 협동조합을 모델로 한 산업조합을 계승하면서 다양한 이해관계를 포용하는 방향으로 조직을 설립하였다. 따라서 회원농협은 신용사업을 중심으로 경제사업을 결합한 종합농협과 품목별·기능별로 전문화되어 있는 전문농협이 있다. 또한 연합회도 회원농협의 조직체계에 맞게 종합농협 연합회와 전문농협 연합회가 있으며, 이들은 다시 현단위와 전국단위로 나누어져 있다. 아울러 연합회와 달리 비사업적 기능을 담당하는 중앙회가 현단위와 전국단위에 조직되어 있다.

이처럼 복잡한 계통조직으로 인해 조직간 사업의 중복과 경합이 치열하여 갈등을 겪는 경우가 있다. 경제사업의 경우 종합농협과 전문농협의 경합이 심하며, 대규모 합병농협과 현연합회의 경합, 현연합회와 전국연합의 경합도 종종 나타나고 있으며, 조직의 경영에도 악영향을 미치고 있다. 따라서 최근 일본농협은 현연합회를 전국연합회와 통합함으로써 조직간 경합을 줄이는 방안을 추진 중에 있다.

한편 조사, 감사, 농정활동 등 비경제적 사업을 수행하는 중앙회와 경제·신용·공제 등을 수행하는 연합회가 분리되어 있다. 이로 인해 중앙회는 회원농협과 연합의 분담금으로 사업을 운영하고 있는데, 회원농협과 연합회의 경영이 어려워짐에 따라 분담금의 거출이 어려워지자 중앙회 사업이 어려워지고 있는 실정이다.

52) 1998년 대규모 합병농협이 경영관리를 구축하는데 이 시스템이 나침반 역할을 한다고 하여 Compass-JA로 명명하였다. 사업전략, 경영전략, 인사전략에 필요한 정보를 수집하고 진단하기 위한 종합경영관리 프로그램으로 합병에 따른 경영관리체계를 지원하고 사업부문별·사업소별 손익관리 및 사업계획 수립, 경영컨설팅이 용이하도록 설계되어 있다.

- 농협중앙회 조사부, 전계서

바. 다양한 협동회사의 설립⁵³⁾

일본 농협의 협동회사 설립은 일찍이 1950년대부터 진행되어 왔는데, 이는 1947년 농협법 제정에 이어 1948년 기존의 농업회 해산과 함께 농협이 승계한 농촌공장의 경영부실을 해소하기 위한 방편으로 자회사를 설립한 것이 계기가 되었다. 이후 1970년대 초반에는 유통업체의 농촌침투에 대응하여 연합회를 중심으로 한 생활물자부문 등의 자회사 설립이 피크를 이루었고, 1988년 이후에는 회원농협을 중심으로 광역합병의 진전과 함께 합병 후의 사업 및 조직재편의 일환으로 한 자회사 설립이 다시 번성하고 있다. 회원농협에 의한 자회사 설립은 농축산물 가공, 장제, 생활물자, 자산관리, 농작업 수탁업무 등 다양한 영역에 걸쳐 전개되고 있는데, 최근에는 1994년 농업기반강화촉진법 개정과 함께 농업생산법인에 대한 농협의 출자가 가능해짐에 따라 농작업 수탁회사 설립이 주류를 이루고 있다.

1998년 3월 현재 총 1,075개의 협동회사⁵⁴⁾가 있는데, 이중 절반이상이 회원조합이 출자한 것이고 경제력이 1/3정도를 점하고 있다. 사업별로는 농축산물도매, 생활물자 소매 등 도·소매와 음식업이 289개로 가장 많고, 장제 등 서비스업이 229개사, 가공 등 제조업이 182개로 뒤를 잇고 있다.

회원조합을 모체로 하는 협동회사는 그 설립목적이 조합 자체적으로 사업추진이 곤란한 부문이나 조합원의 니즈 증가에 대한 필요성 등 다양하다. 이를 구체적으로 보면, ①광역합병 후 일부 수익성이 낮거나 경쟁이 치열한 사업부문(생활물자, 식자재택배, 장제 등)을 자회사화하는 사업·조직 재구축의 일환, ②토·일요일 구분 없이 지속되는 사업, 전문성이 요구되는 사업, 비조합원의 이용도가 높은 사업(주유소, LP가스, 장제 등)으로 이용자의 편리성 증대를 목적, ③통상의 근무시간대에는 곤란하거나 불규칙적이고, 귀소화물이 없어 채산성이 낮은 운송사업 등의 특수한 근무형태나 노무관리 면에서의 대응, ④조합원의 토지이용계획 상담, 자산의 보전관리운용을 위한 종합적인 지원 등 고도한 전문능력 발휘와 직원의 업무의욕 고취 환경 조성, ⑤경영체로서 사업 및 경영을 유지하고 손익책임을 명확화 등을 들 수 있다.

53) 협동회사는 종합농협이 수행하기 어려운 신규사업을 개발하기 위해 설립 되었으며, 농협이 단독 또는 공동으로 출자하고, 발행주식의 50%이상을 소유하고 있는 일본농협의 자회사이다. 농협에 의해 운영되거나 농협으로부터 운영에 관한 계획적인 지도를 받으며, 임원 구성면에서 농협이 우위를 점유하고 있다.

- 농협중앙회 조사부, 「세계협동조합 판매사업의 최근 동향」, 1999.

- 일본 農林中金, “農協系統における 協同會社の 設立と 役割”, 「農林金融」 2001년 5월호.

54) 계통농협의 지분이 50% 이하인 전체 출자회사의 수는 1996년 현재 8,000여개로 추정되고 있다.

사. 경제사업 적자를 신용사업 수익으로 보전

일본 농협도 조합원의 경영규모가 영세하고, 농협의 사업구역이 좁아 사업의 효율적인 운영이 어려워 경제사업에서는 수익을 내지 못하고 있다. 따라서 경제사업의 적자를 신용·공제사업의 흑자로 보전하고 있는 실정이다.

<표 5-4>

종합농협의 사업부문별 순손익 추이

(단위 : 천엔)

구분	신용	공제	구매	판매	창고	가공·이용	기타	계
1990	120,753	88,240	△36,130	△22,398	△8,093	△12,932	△6,549	122,891
1997	140,082	204,972	△101,618	△45,356	△8,276	△35,012	△13,501	141,291

자료 : JA 全農 종합기획부, 「JA그룹 경제사업 기초통계」, 각년도.

제9절 대만의 농협운동⁵⁵⁾

1. 농업구조

1999년 현재 대만의 총 경지면적은 85만ha로 전 국토의 23.7%이며, 농가 호당 경지면적은 1.09ha로 영세한 편이다. 농업생산액은 2,426억 원으로 국내 총생산의 2.6%를 차지하고 있으며, 고용인구의 8.8%가 농업에 종사하고 있다. 농가 중 70% 이상이 겸업농이며, 농촌의 노령화가 진행되고 있다. 농가소득은 92만 원으로 이중 농외소득의 비중이 81.8%를 차지하고 있다.

수도작의 재배면적이 전 경작지의 52%를 차지하고 있으며, 2모작체계여서 대만농업에서 쌀의 비중이 상당히 큰 편이다. 한편 식생활의 변화로 쌀의 소비량이 줄어들고 있어 1984년부터 전작으로의 전환 및 휴경조치가 취해지는 등 쌀의 생산조정정책이 실시되고 있다.

일제시대부터 사탕수수의 재배와 사탕의 생산이 발달해 왔으나, 국제경쟁력이 낮아 점차 생산량이 줄고 있으며, 차의 경우 국내시장의 독특한 지위 때문에 적정량을 생산하고 있다. 채소는 대체로 자급을 유지하고 있으나, 가끔 여름철이나 겨울철의 수해나 한발로 가격폭락을 보이고 있으며, 과실의 경우 수출이 정제되는 반면 다양한 과일의 수입이 늘고 있다.

축산의 경우 돼지의 생산이 큰 비중을 차지하고 있으며, 닭의 사육이 증가하고 있는 실정이다.

2. 역사

가. 합작사(合作社)

대만의 협동조합운동은 1900년 초기 도시 상공업자를 대상으로 대금업(貸金業)을 하던 신용합작사와 농업인만을 회원으로 하는 자발적 농업인조직인

55) 대만의 농협운동은 주로 다음 4가지의 자료를 중심으로 요약·정리한 것이다.

- 농협중앙회, 「세계제국의 농협운동」, 1985.
- 농협조사부, 「조사연구자료 96-1」 “대만의 농업금융 및 농업금융기관”, 1996.
- Liu Fu-Shan, 「Building a Farmers' Organization's System in a Developing Country : The Taiwan Experience」, R.O.C, 1995.
- 臺灣省農會, 「臺灣區各級農會年報」, 2000.

농회가 설립됨으로써 시작되었다. 초기의 합작사는 신용합작사를 주축으로 발전하였으나, 1913년 대만산업조합 규칙의 공포를 계기로 합작사 활동은 활기를 찾아 신용뿐만 아니라 농업·제조업·소비활동 등 광범위한 부문에 걸쳐 전국적으로 합작사 조직이 확산되었다. 1940년에는 전국적으로 500여개의 합작사가 설립되었으나, 업무경합으로 인한 마찰이 심화됨에 따라 각종 합작사의 중앙연합체로 대만합작사사업협회를 설립하여 합작사의 난립을 방지하고 지도활동의 강화에 노력하였다.

1960년대까지 성장을 계속하다가 공업화로 인한 경제구조의 변화에 의해 절대다수를 차지하던 농업합작사는 폐쇄되거나 통합되었는데, 향진(鄉鎮)단위의 농업신용합작사는 대부분은 향진농회에 흡수되었으며, 현재는 일부 구매·판매합작사가 명맥을 유지해 오고 있다. 따라서 현재는 소비자를 대상으로 하는 소비합작사와 신용합작사가 절대다수를 차지하고 있다.

나. 농회(農會)

농회는 농민의 자발적인 집단으로 1900년 9월 최초로 타이페이에 설립되면서 확산되기 시작했다. 이 때 설립된 농회는 주로 소작인의 쟁의단체적 성격이 강해 소작권의 확립과 소작료의 인하요구가 주된 목적이었으며, 이들은 법규에 의존하지 않는 임의적 합의단체에 불과했다.

대만의 농업개발에 있어서 농회의 중요성을 인식한 정부(일본총독부)는 1908년 12월 ‘대만농회규칙 및 동 시행규칙’을 제정하여 농회에 직접적으로 관여하기 시작했다. 이 규칙은 농회에 대한 회원의 강제가입과 회비의 강제 징수 등에 관한 모든 권한을 부여하였으며, 행정조직의 청(廳)단위 구역을 농회의 사업구역으로 하였고, 대만총독이 설치하도록 하여 농회는 완전히 농정의 대행기관적 성격을 띠게 되었다.

1937년에는 대만총독부가 ‘대만농회령’을 공포하여 농회제도를 전면적으로 개정하였는데, 주청(州廳)농회의 상급기관으로 ‘대만농회’의 설립을 인가하고 성과 현의 2단계 조직을 확립하였다.

아울러 비슷한 농업 및 농촌단체가 난립함에 따라 조직상호간의 마찰과 업무경합이 심해졌다. 이에 총독부는 1943년 ‘대만농업회령’을 공포하여 농회, 미곡조합, 축산회, 산업조합을 통합·정비하여 ‘농업회’를 조직하게 되었다. 농업회는 정부강권에 의한 회원의 강제가입과 회비징수의 강제 징수외에도 완전히 정부의 농업통제기관으로 전략해 버렸다. 특히 정부의 미곡집하 등 전시식량확보를 위한 하부기관으로서의 역할이 농업회의 최대 임무였다.

제2차 세계대전이 끝난 후 1946년 ‘성농업회’의 회원대표회의를 통해 농업회의 개혁을 단행하였는데, 명칭도 일률적으로 농회로 고쳤으며, 농회를 ‘농회’와 ‘합작사’로 분리하여 농회는 지도사업을 중심으로, 합작사는 신용업무와 경제업무를 중심으로 분담하게 되었다. 그런데 직원 및 이사회 구성원은 쌍방에 겸임하는 자가 많았으며, 농회와 합작사의 재산이 명확히 구분되지 않아 분류가 잘못되었다. 이에 정부는 혼란을 방지하기 위해 1948년 ‘농회·합작사연합운영규칙’을 공포하였으나, 농회와 합작사의 적자경영이 속출하였다. 따라서 정부는 1949년 농회와 합작사를 다시 합병하였는데, 일부 합작사를 제외하고는 농업부문의 합작사는 대부분 합병되었다.

이렇게 농회와 합작사가 합병되었지만, 경영은 여전히 방만한 경영상태에 놓여 있었다. 이에 대만정부는 1952년 ‘대만 농회 개선에 관한 임시조치법’을 발표하고, 이듬해에 농회조직을 정비하여 오늘에 이르고 있다.

한편, 합작사와 농회의 사업활동에 필요한 자금조달을 원활히 하기 위해 정부가 주축이 되어 합작사, 농회, 토지개량조합이 공동출자하여 1946년 협동조합은행인 대만합작금고를 설립하였다.

3. 조직과 사업

대만의 대표적인 농협은 전문농협의 성격을 지니고 있는 농업부문의 합작사(合作社)와 종합농협적 기능을 갖고 있는 농회(農會)가 있으며, 이밖에 이들 두 기관에 대한 중앙은행의 기능을 수행하는 합작금고(合作金庫)가 있다.

가. 합작사

(1) 조직

중국합작사법에 의해 설립된 합작사는 중국합작사업협회를 정점으로 1997년 현재 1개의 성(省)합작사연합사와 65개의 시(市), 현(縣) 합작사연합사 및 5,000여개의 단위합작사로 조직되어 있다.

1993년 현재 농업협동조합적 성격이 강한 농산물 생산 및 판매합작사는 200개가 있는데, 이들은 곡물, 과일, 채소, 화훼, 가축, 가금류, 양식업 등에서 다양하게 조직되어 있다. 이중 농산물판매합작사가 17개 있는데, 대만성청과 판매합작사는 농업합작사 중에서 가장 활발한 움직임을 보이고 있을 뿐만

아니라, 대규모의 수출까지 하고 있는 가장 성공적인 사례이다. 한편 향진합작사의 대부분이 농회로 개편되어 농촌지역에는 신용사업을 하는 합작사가 설립되어 있지 않다.

(2) 사업

대만농협은 정부의 농업 지원정책에 따라 농회를 중심으로 발전하여 왔기 때문에 전문농협인 합작사가 크게 발전하지 못했다. 그러나 청과물의 경우 열대과일을 중심으로 주산지인 타이베이·타이완이 형성되어 판매합작사가 발전되었다. 이 중에서도 주요 수출작목인 바나나·오렌지, 파인애플, 망고, 파파야 등을 취급하는 가장 규모가 큰 대만성청과판매합작사의 사업을 중심으로 살펴보기로 한다.

대만성청과판매합작사는 타이페이에 본사를 두고 주요 청과 생산지역의 현(縣), 시(市)에 8개의 분사를 두고 있으며, 분사 밑에는 총 233개의 선과장도 가지고 있다. 또한 동경에 해외분사도 가지고 있다. 조합원은 1993년 현재 약 87,839명으로 농산물판매합작사 전체의 약 95%를 차지하고 있다.

대만성청과판매합작사의 기능은 청과물의 수출과 국내 도매시장 출하에 집중되어 있으며, 조합원을 지원하기 위해 생산지도 및 재해보상, 연구·개발, 농자재 공급업무도 병행하고 있다.

대만성청과판매합작사는 바나나, 감귤, 파인애플 등을 일본, 홍콩, 싱가포르 등에 수출하고 있으며, 출하방식은 생산량의 전량을 합작사 선과장에 출하하여 공동계산한다. 아울러 상품의 신선도 유지, 수확기 조절, 포장재 개선, 병충해의 효과적인 방제, 청과가공 등에 대해 연구하고 있으며, 태풍 등의 재해로 인한 피해농가에 대해서는 수익의 하한선을 설정하여 수익이 그 이하로 내려갈 경우 재해보상기금에서 보상하고 있다.

나. 농회

(1) 조직

농회(農會)는 행정구역을 중심으로 3단계로 조직되어 있는데, 1999년 현재 성농회(省農會)밑에 21개의 현·시농회(縣·市農會)가 있고, 그 밑에 269개의 향진농회(鄉鎮農會)가 있다. 향진농회에는 하부조직으로 평균 15개 정도의 농사소조(農事小組)가 조직되어 농사개량에 관한 지식을 보급하는 한편 향진

농회와 회원(농업인)사이의 교량적 역할을 담당하고 있다. 조합원수는 약 100만명이며, 준조합원 수는 약 76만명이다.

(2) 사업

농회의 사업은 경제사업, 신용사업, 지도사업으로 구분된다. 또한, 농회는 출자제도가 없고 회비만을 징수하며, 배당도 실시하지 않는다. 따라서 농회의 경비는 가입비, 연(年)회비, 정부보조금, 사업잉여금, 정책사업 수익 등에서 충당하고 있다.

① 경제사업

경제사업은 자체사업과 정부위촉사업으로 구분되며, 자체사업은 농회에서 자체적으로 전개하는 사업으로 판매·구매·창고·가공사업 등이 포함된다. 정부위촉사업은 정부기관의 위촉사업으로 비료공급⁵⁶⁾, 미곡수매⁵⁷⁾, 정부기관 소유 물자의 구매·판매 등을 담당하고 있으며, 그 비중이 매우 크다.

농회의 경제사업은 조합원의 생산비 절감과 농산물 판매를 통한 농가소득 증대에 역점을 두고 있다. 따라서 경제사업은 신용사업이나 지도사업과 긴밀한 협조체제하에 추진되고 있다. 농회가 취급하는 농산물의 시장점유율은 품목에 따라 차이가 있으나, 약 30%선을 유지하고 있다.

농회가 취급하고 있는 주요 농산물을 보면, 돈육을 비롯하여 가금, 계란 등 축산이 가장 큰 비중을 차지하며, 최근 들어 아스파라거스, 옥수수, 과실류의 취급이 늘어나고 있다. 농회는 1961년부터 농산물의 가공 및 수출에 노력을 경주해 왔는데, 양송이와 아스파라거스의 가공과 수출은 정부의 출하조정사업과 유통정책의 일환으로 농회에서 독점 공급하고 있다. 돈육은 대만에서 가장 중시되는 농산물의 하나이며, 돈육판매사업은 대만농회의 가장 성공적인 사업의 하나로 성농회는 수출과 국내판매에 대한 계획수립을, 현농회는 수송을, 향진농회는 돈육수집을 담당하고 있다. 특히 농회의 돈육판매에 있어 공동계산제가 정착되어 있다.

농회는 조합원의 농산물을 무조건 위탁과 매취에 의해 판매하고 있는데, 대부분은 무조건 위탁방식으로 판매하고 있으며, 농회는 수수료를 받고 있다.

56) 농협중앙회, 「조사월보」 “대만의 비료공급제도와 농회의 역할”, 1989년 4월호.

57) 농협중앙회, 「조사월보」 “대만의 미곡생산 및 수매정책”, 1992년 10월호.

② 신용사업

농회의 신용사업은 향진농회의 신용부에서 담당하고 있으며, 농촌지역의 유일한 금융기관이다. 신용부는 예금을 받고 대출을 하는 이외에도 송금과 보호예수를 취급하며, 타사업에도 자금을 공급하고 있다. 향진농회의 신용부는 조합원은 물론 비조합원으로부터도 예금을 받을 수 있다. 1999년 현재 예수금은 1조 1,300억 원이며, 대출금은 7,304억 원으로 예대율은 64.6%이다. 대출하고 남는 예수금은 합작금고에 자금운용을 위탁하고 있다.

농회에서 행하는 대출의 대부분은 농업자금이며, 1인의 융자한도는 농회의 재무상태에 따라 총회에서 결정한다. 그러나 정부는 이 한도를 예수금과 자기자본의 2%를 초과하지 않도록 규제하고 있다. 융자관리를 위하여 농회에서는 개별 조합원에 대한 신용기록부를 비치하여 회원의 재산에 관한 사항, 농장에 관한 사항, 기타 거래상황 등을 관리하고 있다.

농회의 주요한 융자재원은 예수금이지만, 정부와 농업은행으로부터도 상당한 자금이 조달되고 있다. 정부자금은 정책적인 생산자금융자계획에 의해 지원되는 것이 일반적이며, 농업은행은 농회의 계절적인 자금부족을 지원하고 있다. 예수금은 농회의 타사업에 지원되고 있는데, 타사업에의 전용은 총예수금의 10%를 넘지 못하도록 규제하고 있다.

이외에도 농협은 보험사업을 실시하고 있는데, 그 내용으로는 가축보험, 농민건강보험, 국민건강보험, 노령농민복지보험을 들 수 있다.

③ 지도사업

대만의 농촌지도사업은 지역단위의 정부기관과 농회의 긴밀한 협조 및 정부의 적극적인 지원을 통해 이루어지고 있다. 지도사업은 크게 영농지도, 4-H활동지도, 생활지도로 구분할 수 있으며, 이외에도 조사·홍보사업도 병행하고 있다.

영농지도의 주안점은 생산증대 및 경영합리화를 통한 농가의 농업소득증대에 있으며, 이를 위해 시범포 운영, 우량종자 공급, 퇴비장 건설, 개량종축 보급, 조합원교육 등에 힘쓰고 있다.

농촌복지사업으로는 농번기의 탁아소 운영, 농촌부업기술 훈련을 실시하고 있으며, 이외에도 의료보호사업 실시, 오락활동 등을 지원하고 있다.

대만농회는 순익의 62%를 다음 해의 지도사업비로 지출하도록 규정되어

있는데, 1999년은 약 57억 원이 지도사업비로 지출되었다. 이외에도 지도사업비는 정부보조금, 회비, 충당금, 잉여금, 특별사업수익 등으로 충당되고 있다.

다. 합작금고(合作金庫)

(1) 조직

합작금고는 농회, 어회(漁會), 합작사 등과 같은 협동조합의 여유자금을 흡수하여 운영자금의 확대공급과 각종의 지도·지원을 통하여 사업개발을 촉진하는 협동조합 중양은행이다. 합작금고는 정부, 합작사, 농회, 어회, 토지개량조합의 공동출자로 설립되었으며, 총자본 중 정부가 60%, 농회가 23%, 합작사가 17%를 출자하였다. 119개의 지점과 501개의 회원을 가지고 있으며, 본부에는 사업계획 집행, 운영자금 관리, 지점운영감독 등을 위한 10개 부, 10개 실로 구성되어 있다.

(2) 사업

예금은 합작금고 운영자금의 주요 원천이다. 신용합작사와 농회 신용부는 예금에 대한 법정지불준비금을 합작금고에 예치해야 한다. 합작금고는 협동조합들의 중양은행으로서 협동조합간 자금공급과 수요를 조정하는 역할을 하고 있다. 즉 신용합작사와 농회 신용부의 여유자금을 수납하고 부족자금을 융통하여 준다. 합작사나 농회에 의한 대출 수요가 계절적인 영향을 받기 때문에 합작금고는 부족자금을 확보하기 위해 일반고객으로부터도 예금을 받고 있다. 또한 합작금고는 신용사업운영에 대한 융자외에도 생산, 유통, 소비자, 합작사의 경영개선 등에 자금을 공급하고 있다.

합작금고는 협동조합 신용업무의 건전한 발전을 촉진하기 위해 설립된 것으로 신용합작사와 농회 신용부의 사업운영을 지도·감독하고 있으며, 감사업무도 수행하고 있다.

1999년 현재 합작금고의 예수금은 1조 4,032억 원이며, 당기순이익은 58억 원이다. 이중에서 농회의 예수금은 12.4%, 신용합작사의 예수금이 36.0%이다. 대출금은 1조 141억 원이며 이중에서 농업대출이 16.2%, 중소기업대출이 57.0%를 차지하고 있다.

4. 주요 특징

가. 종합농협 중심체제

대만의 농협도 한국, 일본과 같이 농가의 규모는 영세하고, 다양한 작목을 재배하고 있었기 때문에 정부의 농촌개발정책과 더불어 종합농협을 중심으로 발전하여 왔다. 특히 대만정부는 농촌개발을 위해 부족한 농업재원을 농회를 중심으로 통합하여 정부의 정책사업 및 농촌지도사업까지도 농회를 통해 수행하였다. 따라서 농회는 지역단위 행정조직과 같은 조직체계를 갖춘 지역농협의 성격이 강하며, 행정기관과의 협조체제하에서 발전하였다.

농회는 농업인에 필요한 모든 품목, 모든 서비스를 취급하고 있으며, 거의 모든 농업인이 조합원으로 가입하였고, 지역주민도 준조합원으로 가입하여 지역단위 농업기관이라고 할 수 있다. 또한 농회는 대만의 농업정책에 따라 협동조합적 기능외에도 정부의 지도기관적 역할을 수행하였다. 따라서 정부는 농회에 많은 지도사업비를 지원하고 있다.

이렇게 정부가 농회를 중심으로 지원함에 따라 영세한 농업인들은 농회를 중심으로 협동조합 활동에 참여하게 되었으며, 대만의 전문농협인 합작사의 발전이 더디게 된 배경이라 할 수 있다. 따라서 합작사의 경우 주산지가 형성된 현(縣), 시(市)단위에서 특정품목을 중심으로 성장하였으며, 향진(鄉鎮) 단위에서는 발전하지 못하게 된다. 대만의 주요 품목인 쌀과 돼지를 정부와 농회가 중심이 되어 취급함에 따라 합작사는 청과나 특수작물을 중심으로 발전하게 되었으며, 대표적인 사례가 대만성청과판매합작사이다. 결국 전문농협인 판매합작사는 전국단위인 대만성청과판매합작사를 제외하면 크게 발전하지 못했고, 농촌공업합작사, 생산합작사 등이 명맥을 유지해 오고 있다.

나. 정부의 적극적인 지원

대만정부는 협동조합의 보호·육성에 관해 헌법에 규정하고 있다. 헌법 제 145조에는 “정부는 협동조합 활동을 촉진하고 지원해야 한다”라고 명문화되어 있다.

정부는 농업협동조합의 원활한 육성을 위해 농촌단위에서의 합작사와 농회의 업무경합을 방지하고 이를 조정하였다. 즉, 경제작물을 생산·판매하는 합작사가 설립된 지역에서는 농회가 합작사와 동일한 업무를 취급하지 못하여 단지 그 지역 생산자들이 요구하는 판매업무를 할 수 있었으나, 개별 합

작사를 신설할 수 없도록 엄격히 규제해 왔다. 결국 정부는 종합농협인 농회를 중심으로 협동조합 운동을 지원하게 되었다. 아울러 정부는 정부 정책사업을 농회를 통해 수행하여 농회의 사업과 수익에 기여하고 있다.

또한 정부는 농회 조합원들의 능력향상을 위해 성농회가 설립한 연수원의 운영비를 보조해주는 한편, 농회의 지도사업에 대한 지도사업비를 지원해 주고 있다. 이와 더불어 정부는 합작사와 농회에 대한 금융지원을 위해 합작금고를 설립하고 총자본금의 60%를 부담하고 있다.

한편 정부는 협동조합에 대한 감독권을 가지고 있으며, 협동조합을 지원하기 위해 법인세와 소득세를 면제하고 있고, 농회는 인지세도 면제받고 있다.

다. 농촌개발을 위한 지역농협의 위상 강화

경제발전이 가속화됨에 따라 농촌 청년층의 이농현상이 두드러져 농업노동력의 저하, 영농후계자 문제 등이 대두되었을 뿐만 아니라, WTO체제하의 시장개방으로 농가경제가 위협받고 있다. 이에 대만 농회는 농촌의 지역사회를 유지하기 위해 노력하고 있다.

그 동안 농회는 정부의 농촌개발정책에 적극적으로 참여해 왔다⁵⁸⁾. 먼저 바나나·파인애플·돈육 등 농가가 생산하는 주요 농산물에 대한 판매활동을 강화하여 농가의 소득향상에 기여했을 뿐만 아니라, 신용사업을 통해 농촌개발, 농촌지도에 필요한 자금을 공급하였다. 또한 정부의 농촌지도사업은 농회와의 긴밀한 협조하에 추진되고 있는바, 농회의 지도사업은 농사소조를 통한 영농기술 보급, 농촌지도자 육성을 위한 4-H지도 육성, 부녀자를 대상으로 한 생활개선 운동을 전개해 왔다.

최근에는 농촌지역의 삶의 질을 높이기 위해 오락시설 확충, 농촌 육아사업, 의료사업, 건강보험 등의 농촌 복지사업을 확대하고 있다.

라. 잉여금의 지도사업비 지출 의무화

대만은 농회법 제1조에 “농회는 농민의 권익을 보장하고 농민의 지식기능 촉진과 함께 생산증대를 도모하고 아울러 농민생활의 향상 및 농촌경제의 발전을 기한다”고 규정하고 있다. 따라서 신용, 경제, 보험 등의 수익사업뿐만 아니라, 교육·의료·오락 등의 복지사업과 농촌생활과 문화개선에 관한 시설 확충 등 지도사업을 수행해야 한다. 결국 대만에서는 농회가 수익을 이

58) 농협중앙회, 「조사월보」 “대만의 농정과 농업현황”, 1995년 10월호.

유로 이러한 지도사업을 게을리 하지 않도록 하기 위해 농회법 제40조에 지도사업비에 대한 경비부담을 의무화하고 있다.

농회는 이러한 지도사업을 수행하기 위해 전년도 잉여금의 62%를 지도사업비로 이월하고 있다. 이는 대만농회가 한국이나 일본 농협에 비해 과중한 부담을 안고 있는데, 한국은 20%, 일본은 5%를 의무화하고 있다.

마. 가격지지정책을 기반으로 한 채소유통⁵⁹⁾

대만의 농협은 1988년 현재 취급물량의 90%이상을 타이페이 청과물도매시장에 출하하고 있으며, 나머지 10%를 기타 도매시장에 출하하고 있다. 타이페이 시장에서의 농협의 시장점유율은 44.5%인데, 이중 향진농회가 24.8%, 성농회가 14.6%, 대만청과물판매합작사가 5.1%를 차지하고 있다.

대만 농협은 타이페이 도매시장 이외의 도매시장에 출하하도록 권유받고 있지만, 이러한 시장에서는 적절한 경쟁이 이루어지지 않고 있으며, 가격결정의 불합리성으로 농협의 출하가 미약한 실정이다. 이외에도 협동조합의 채소유통이 발전하게 되는데는 많은 장애요인이 있는데, ①유통활동에 있어서 전문가의 부족, ②부족한 유통시설 및 등급표준화 미비, ③취급수수료가 5%여서 많은 양을 취급하지 않을 경우 취급비용 충당이 곤란 등을 들 수 있다. 따라서 농협의 출하를 높이기 위해서는 ①상인의 불공정거래 견제, ②취급규모 확대에 따른 비용절감, ③농산물 가격안정 등이 선행되어야 한다고 한다.

한편, 이러한 어려움에도 불구하고 대만 농협은 보증가격제도, 여름철의 약정가격제도 등의 농산물 가격지지정책에 의해 농산물 취급비중이 늘어나고 있다.

보증가격제도는 가공에 필요한 원료농산물의 원활한 가공을 위하여 양송이, 아스파라거스 등 지정품목의 가격이 성농회와 가공업자간에 적절한 수준에서 합의되도록 정부가 보증해 주는 제도이다.

또한 대만의 여름철은 매우 습하고 태풍이 자주 발생하므로 채소생산에 어려움을 겪고 있다. 따라서 정부는 여름철 채소재배를 권장하기 위하여 19개 품목에 대해 약정가격을 제시해 왔다. 약정가격은 지난 5년간 타이페이 청과물도매시장에서 형성된 해당 월 평균가격의 90%수준에서 결정된다. 이 제도하에서 생산자가 협동조합을 통해 도매시장에 출하할 경우 농산물 판매가격과 약정가격의 차이를 보증기금에서 보상해주게 된다. 보증기금은 중앙정부, 성정부, 지방정부의 출원에 의해 조성되고 있다.

59) FFTC, 「Food and Fertilizer Technology Center」, 1989년 10월호.

바. 신용사업을 통한 지도사업비 조달

대만농협도 한국, 일본과 같이 신용사업의 수익으로 경제사업의 적자를 보전하고 지도사업비를 충당하고 있다. 지도사업비가 전년도 잉여금의 62%로 과도하게 책정되어 지도사업비를 고려하면 모든 농회 계통이 적자상태가 된다. 따라서 정부는 농회의 지도사업을 의무화하는 대신 지도사업비를 지원하고 있는 것으로 알려져 있다.

<표 5-5>

대만 농회의 계통별 손익구조

(단위 : 백만원)

구분	신용사업	경제사업	지도사업	계
성농회	△359	37	△210	△532
현시농회	126	139	△557	△292
향진농회	4,874	△57	△5,002	△185
계	4,641	119	△5,769	△1,009

자료 : 臺灣省農會, 「臺灣區各級農會年報」, 2000.

협 동 조 합 론

조사역	실장	부장

조 사 부