

제3회 충남 협동조합 연구포럼

발 표 1.

# 기본법시대

## 바른 농협개혁의 추진 방향과 과제

### - 미완의 농협개혁 20년: 회고와 반성 -

최 양 부

전(前) 대통령 농림해양  
수석비서관

# 기본법시대

## 바른 농협개혁의 추진 방향과 과제

### － 미완의 농협개혁 20년: 회고와 반성 －

최양부(전(前) 대통령 농림해양수석비서관)

#### 시작하면서

지난 2월 21일자로 발표한 “박근혜정부의 첫 단추”란 칼럼(한국 농어민신문 농업마당, 2013. 2. 21)에서 나는 농협개혁의 현 단계에 대한 나의 솔직한 생각을 말한 적이 있다. 그 내용을 일부 소개하면 다음과 같다.

역사는 이명박 정부를 우리나라 협동조합 발전에 새 전기를 마련한 정부로 평가하게 될 것이다. 협동조합(농협) 발전을 위한 아킬레스건으로 지목받아온 개혁조치를 단행했기 때문이다. 2011년 3월 1994년 문제제기 이후 18년을 끌어온 농협중앙회 신경분리를 매듭짓는 농협법 개정을 단행한 것이다. 그러나 이명박 정부의 (농협)개혁조치가 당초의 목표를 달성하게 될지 여부는 전적으로 박근혜 정부가 앞으로 어떻게 하느냐에 달려있다.

박근혜 정부는 무엇보다도 농협개혁의 첫 단추인 중앙회 신경분리를 성공적으로 마무리 지어야 한다. 농협개혁의 1단계 조치인 중앙회 신경분리 가운데 금융분리는 이뤄졌고, 경제사업분리는 2017년까지 미뤄졌다. 유통·판매사업은 2015년 3월(2일)까지 경제지주로 이관해 판매농협체제를 구축하게 됐다. 그런데 농협은 신경분리를 농민조합원을 위한 개혁이 아니라 중앙회 임직원들의 인사, 승진잔치로 일관, 무엇을 위해 신경분리를 했느냐는 비판의 목소리가 날로 커지고 있다. 박근혜 정부는 올바른 신경

분리의 마무리를 위해 중앙회에 대한 지도·감독을 강화해야 한다. 그리고 제2단계 농협개혁(지역농협의 통폐합)에도 적극 나서야 한다.

그런데도 농협개혁의 중단 없는 추진에 대한 박근혜 정부의 구체적인 실천의지나 방안은 아직까지 어디에도 보이지 않고 있다. 오히려 농협개혁의 시계를 거꾸로 되돌려 놓으려는 반개혁적 징후가 농협주변에서 흘러나오고 있어 걱정이다. 요즈음 농협중앙회 일각에서는 정부교체기의 틈을 비집고 중앙회 경제사업분리계획 자체를 무산시키려는 농협법 재개정론이 고개를 들고 있다고 한다. 자본금 5조원을 가진 경제사업으로 분리·독립해 유통·판매사업을 본격적으로 추진하는 것에 부담을 가진 세력들이 경제지주 방식에 의한 경제사업 분리는 잘못된 것이기 때문에 이를 연합회 방식으로 바로 잡아야 한다는 명분을 내세워 법 개정을 다시 추진하려고 한다는 것이다. 그래서인지 일부에서는 벌써부터 노무현 정부 시절 농협개혁의 핵심과제였던 중앙회 신경분리를 무산시켰던 선례를 떠올리며 우려하는 목소리가 나오고 있다.

이 칼럼을 발표한 다음 날(2월 22일) 국회에서는 김재원 의원(경북 군위, 의성, 청송, 새누리 농식품위 간사) 실 주최로 “대안 경제모델, 협동조합 어디로 갈 것인가?”를 주제로 하는 정책토론회가 열렸는데 이 토론회에서 김의원은 2009년도에 개정된 농협중앙회장 관련조항을 개정하기 위해 농업협동조합법 재개정을 추진하겠다는 입장을 밝히고 자신이 준비했다고 하는 농협법 개정안을 공개했다. 김 의원은 “중앙회장의 선출방식을 기존의 대의원 간선제에서 조합장 직선제로 변경”하고 “사업전담대표이사 등의 추천을 위한 인사추천위원회의 위원장을 중앙회장으로 하도록 변경”하는 것 등을 주요 골자로 하는 농협법 개정안을 소개하면서 그 개정이유에 대해 다음과 같이 설명하였다.

“농업협동조합은 농업인 등 조합원의 경제적·사회적·문화적 지위 향상 등을 꾀하는 협동조직체임을 감안하여, 임원의 임기, 회장의 선출방식, 인사추천위원회의 구성 등을 조합의 정체성 및 대표성과 책임 경영을 강화

하는 방향으로 조정이 필요하다는 지적이 있음.

한편, 현행 농협중앙회 회장은 업무집행권 및 인사권 등 주요 의사결정 권한이 배제되어 대외적으로는 농협중앙회를 대표하나 사실상 이사회 의장 등의 역할을 제외하고는 권한과 책임 면에서 대표권이 유명무실하므로, 이러한 취약한 지배구조를 개선하기 위해 조합을 대표하는 중앙회장의 감시·감독권을 강화할 필요성이 있음.

이에 농업협동조합이 농업인의 이익 증대라는 본래의 취지에 맞게 보다 효율적으로 운영되도록 하고 회원조합의 경제사업을 활성화하기 위해, 중앙회 및 조합 이사의 임기 그리고 중앙회의 이사 수를 축소하며, 중앙회장의 대표성을 강화하고, 일정 규모 이상의 조합의 경제사업 비중이 기준 미달일 경우 자금지원을 제한하는 등, 현행 제도의 일부 미비점을 개선·보완하고자 함.

김재원 의원의 농협법 개정안은 이명박 정부가 의욕적으로 추진했던 농협개혁조치와 관련 2009년 4월 29일 정부의 농협개혁위원회(위원장 김완배)가 주도하여 관철시킨 농협중앙회장의 권한 축소를 포함을 농협법 개정안의 잉크도 다 마르기 전에 다시 원위치 시키겠다는 반 농협개혁적 발상이 아닌가 생각된다.

\* 2009년 4월 29일 개정된 농협법은 그동안 각종 농협관련 비리와 잡음들이 중앙회장에 집중된 막강한 권한 때문이란 지적 때문에 중앙회장의 권한행사를 대폭 축소해야 한다는 관점에서 농협중앙회장 임기를 4년 단임으로 제한 연임 규정을 없앴고, 중앙회장은 조합장이 직접 선출하지 않고 대의원회에서 뽑도록 선출 방식을 간선제로 변경하였으며, 또 중앙회장이 가진 인사추천권을 삭제하고 조합장과 학계 인사 등 7명으로 구성되는 인사추천위원회가 사업별 대표이사와 감사위원장을 추천하도록 했던 것임.

한국농어민신문은 지난 3월 7일자 “농협 사업구조 개편 1년, 재개편요구 커진다”라는 제목의 기사에서 2012년 3월 2일 단행된 사업구조개편 1주년을 평가하면서 “지주회사 체제로 잘못 꿰어진 첫

단추”라는 비판론과 함께 “지주회사 출범으로 중앙회의 힘과 권력만 강화됐고 조합원에 의한 민주적인 통제는 더욱 약화됐다는 일부 농민단체의 의견을 소개하면서, 농협사업분리는 지주회사 방식이 아닌 연합회 방식으로 해야 한다”는 “연합회방식 재개편론”이 다시 제기되고 있다고 최근 농업계 일각에서 제기되고 있는 사업구조개편실패론을 소개하고 있다.

박근혜정부의 출범과 함께 때를 맞추어 이 처럼 등장하고 있는 “중앙회장 권한 강화론”이나 “사업구조개편 실패론” 등등은 만의 하나 정권교체기의 정치적 틈새를 비집고 이명박 정부의 농협개혁조치를 무산 좌절시키려는 농협중앙회나 또는 그 친위세력의(?)의 음모나 획책이 아닌지? 예의 주시해야 할 사태의 발전이 아닌가 생각된다. 1994년 “94개혁” 이후 정권이 바뀔 때마다 농협개혁이 도마위에 올랐지만 농협개혁이 농업인에 의한 농업인을 위한 농업인의 개혁이 되지 못하고 농협중앙회와 정부의 입맛에 맞는 법 개정을 “농협개정”으로 포장하여 추진한 사례를 우리는 역사에서 자주 보아왔기 때문이다.

농협개혁과 관련 또 하나 우리가 예의 주시해야 할 사태는 2011년 12월 29일 제정되고 지난해 12월 1일 발효된 협동조합기본법이다. 기본법 발효이후 3개월 정도 지난 지금 대한민국은 한마디로 “협동조합의 봄”을 맞이하였다. 전국적으로 하루 평균 3-5개 정도의 협동조합이 우후죽순이란 말처럼 새롭게 생겨나고 있다. 1957년 농업협동조합법 제정 이후 지난 55년 여간 특별법시대에서 배타적 특권을 누려온 농·축협, 원협, 엽연초협, 인삼협, 임협, 수협 등은 갑작스럽게 찾아온 기본법시대의 협동조합설립 붐이 자신들에게 가져올 파장에 대해 내심 당황과 혼란, 긴장 속에서 조심스럽게 주시하며 추이를 살피고 있는 것으로 보여진다.

협동조합기본법이 문제가 되는 것은 기본법 때문에 기존의 농협 등에 대한 대안의 협동조합설립이 가능해진 것 말고도, “착한협동조합”의 준거 기준(terms of reference)을 제시함으로써 농협 등이

얼마나 협동조합적인가 아닌가, 다시말하면 협동조합의 정체성을 판별할 수 있는 안목을 우리사회와 농업인에게 제시했다는 점에서 기본법 자체가 농협에는 무서운 감시자가 되었다.

그 뿐만 아니라 기본법에 따라 정부와 지방자치단체 등은 협동조합의 육성을 지원해야 하는 책임과 의무를 가지게 되었으며, 더 나아가 기본법은 다른 법률, 즉 농협법 등 특별법과의 관계에 대하여 “다른 법률에 따라 설립되었거나 설립되는 협동조합에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다”고는 했지만 “협동조합의 설립 및 육성과 관련되는 다른 법령을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 원칙에 맞도록 하여야 한다.”고 규정 기본법 발효이후 농협법을 비롯한 다른 협동조합관련 특별법을 개정할 경우는 기본법의 목적과 원칙과 맞도록 해야 한다고 규정하였다.

이로서 앞으로 기본법은 실질적으로 여타 특별법을 규제하는 법이 되었으며, 특별법은 기본법의 목적과 원칙과 일관성을 가진 범위 내에서 법 개정을 해야 하는 규제를 받게 되었다. 과거와 같이 주무부서와 유착 속에서 자신들이 원하는 방향으로 법을 개정하는 것이 어려워지게 된 것이다. 이러한 기본법과 특별법의 관계는 이제 특별법의 협동조합이 과연 기본법의 협동조합과 목적과 원칙 등에서 어떠한 차이를 갖는지가 중요한 검토과제가 되었다. 이러한 관점에서 농협의 경우 과연 기본법의 목적과 원칙에 맞게 설립운영되고 있는가에 대한 새로운 검토와 함께 앞으로 농협도 근본적으로 기본법의 목적과 원칙에 맞는 협동조합이 되어야 한다는 법적, 사회적 요구를 불러일으키게 되었다.

2011-12년을 전후로 농협을 둘러싼 사회경제적 환경변화로 농협은 새로운 변화의 개혁의 도전을 받게 되었으며 이 때문에 나는 특히 박근혜 정부가 출범초기에 협동조합에 대한 바른 인식과 관계 맺기가 매우 중요하다는 점을 강조하고 다음과 같은 결단을 촉구하였다. (한국농어민신문 농업마당, 2013. 2. 21)

“기본법시대의 협동조합과 어떤 관계를 맺어갈 지가 정치적으로 매우 중요해지고 있다. 박근혜 정부는 기존 협동조합과 새로 생겨날 협동조합에 대한 첫 단추를 바로 꿰어야 한다. 박근혜 정부는 모든 협동조합들이 협동조합의 정신에 따라 활동하도록 원칙을 지키는 협동조합의 설립을 활성화하고, 농협 등 기존 협동조합의 잘못된 관행을 바로잡는 개혁조치도 중단 없이 추진한다는 입장을 분명히 해야 한다.”

그러나 이러한 나의 생각과는 달리 현실은 이미 앞에서 지적한 바와 같이 우려되는 걱정스러운 방향으로 전개되고 있는 것 같다. 그러나 이러한 경험은 역사적으로 정권이 바뀔 때마다 농협개혁은 전진과 후퇴를 되풀이 되어왔기 때문에 그렇게 놀랄 일도 아니다. 오히려 과거와 달리 기본법의 시행으로 착한협동조합에 대한 국민적 관심이 고조되고 있는 가운데 농협중앙회는 2015년 3월 2일까지 유통판매 사업일체를 경제지주로 이관해야 하며, 2015년 3월 11일에는 전국 일제히 조합장선거를 동시에 선거하는 농협역사상 초유의 선거혁명이 예정되어있고, 현 농협중앙회장의 임기가 4년 단임으로 2015년까지 마무리되고 새로운 중앙회장을 선출해야 하는 중대한 정치적 일정 등을 앞두고 있다.

이러한 관점에서 나는 앞으로 3년간(2013-15)은 농협에게 있어서, 그리고 농업인에게 있어서 중대한 변화와 개혁의 시대가 되지 않을 가 생각한다. 농업인에게는 농협을 정말로 농업인에 의한, 농업인을 위한, 농업인의 농협으로 개혁시켜야 하는 절호의 기회가 찾아왔다고 생각한다. 문제는 앞으로 3년이란 이 시간을 얼마나 효과적으로 전략적으로 활용 농협개혁을 성공적으로 이끌어 가느냐가 농업인에게 주어진 과제가 아닌가 생각한다. 이를 위해서는 농업인들은 무엇보다도 먼저 농협개혁을 어떠한 관점에서 보고 어떠한 방향으로 추진해야 하는 지에 대한 농협개혁을 보는 시각을 정립하고, 이를 토대로 지금까지 진행되어온 그리고 현 단계의 농협개혁의 방향과 과제를 점검하고, 이의 효과적인 추진 전략을 논의해야

할 때라고 생각한다. 이 글은 기본법시대라는 새로운 환경 속에서 농업인에 의한 바른 농협개혁의 성공적 추진을 위한 방향과 과제와 전략에 관한 나의 개인적인 생각을 간추린 것이다.

### <차 례>

시작하면서

1. 농협개혁을 보는 잣대
2. 농협개혁 20년의 회고와 반성
  - 1) 김영삼정부의 “94개혁”과 좌절
  - 2) 김대중 정부의 “99개혁”과 중앙회 공룡화
  - 3) 노무현정부의 “04개혁”과 제왕적 농협중앙회장
  - 4) 이명박 정부의 두차례 농협개혁: “09 지배구조개혁”과 “11신경분리”
  - 5) 미완의 농협개혁 20년: 자성적 성찰
3. 농협개혁의 현 단계와 과제
  - 1) 조합원을 깨워야 하고, 조합원이 깨어나야
  - 2) 조합원 통제형 이사회중심 지배구조 확립: 소유와 경영의 분리
  - 3) 중앙회의 비사업적 기능을 수행하는 연합체로 재편
  - 4) 지역농협개혁 등 2단계 농협개혁 본격착수 마치면서

<첨부> 농협 제자리 찾기 7대 개혁과제

## 1. 농협개혁을 보는 잣대

20년 전인 1993년 12월 15일, UR 농업협상 타결로 본격적인 개방시대를 맞이하여 이에 대응하기 위한 새로운 농정방향과 과제를 검토 정부에 건의하기 위해 1994년 2월 1일 발족한 대통령 농어촌발전위원회 (농발위)(위원장 김범일)가 출범하였다. 농발위는 그동안의 논의 결과를 정리 1994년 5월 24일 대통령에게 보고하였다. 당시 농발위는 농축수임협중앙회장, 전국농민회총연맹 의장, 한국농어민후계자중앙연합회 회장, 전국농업기술자협회 회장을 비롯한 대학교수, 연구기관장, 언론인 등을 모두 망라한 범 농어민적 의견수렴을 위한 대통령 자문기구로 일체의 정부 인사를 배제한 그야말로 순수한 민간위원 30명으로 구성되었으며, 자율성을 가지고 자유롭게 논의를 진행 정부의 간섭이나 개입 없이 순수하게 민간위원들의 의견을 종합하여 독자적인 정책건의 보고서를 만들어 정부에 제출했다.

농협개혁과 관련 농발위는 김성훈(중앙대 교수, 농어업경쟁력강화소위원회 위원장)을 중심으로 김영철(건국대 교수), 이우재(농어촌사회연구소장), 윤정석(전농의장), 박덕영(한농연 회장), 정장섭(전국농업기술자협회장), 원철희(농협중앙회장), 송찬원(축협중앙회장), 이방호(수협중앙회장), 이종윤(임협중앙회장) 등과 함께 황장수(한농연 정책실장), 조성우(전농 정책위원장), 서종혁(농촌경제연구원 부장), 정명채(농촌경제연구원 위원)등이 전문위원으로 참여 농발위 보고서 작성에 참여하였다. 당시로서 농민단체를 주도하는 인사들이 총망라 되었으며 농발위 농협개혁에 대한 건의는 농협 등의 반대에도 불구하고 농협개혁의 방향과 과제에 대해 객관적이고 진솔한 의견을 담았다는 평가를 받았다. 이 때문에 20여년이 지난 지금까지도 농발위 보고서는 여전히 농협개혁의 바른 방향을 제시한 중요한 역사적 문건의 하나로 평가되고 있다.(대통령 농어촌발전위원회, 농정개혁의 과제와 방향, 1994. 7: 148-152) 농발위는

농협이 당면하고 있는 문제 상황과 앞으로 추진해야 할 농협개혁의 방향에 대해 다음과 같이 정리하였다.

협동조합의 민주적 운영이 정착되지 못하고 운영면에서도 중앙회의 권한과 기능이 비대하여 단위조합보다 중앙회 위주의 사업운영이 지속되어 왔다. 이에 따라 협동조합이 농어민을 위한 조합이 아니라 임직원을 위한 조합이라는 비판을 받고 있으며 조합원의 주인의식과 참여도가 낮아서 협동조합운동이 활성화되고 있지 못하다. 그리고 지금까지 각 협동조합은 조합원을 위한 경제사업보다는 신용사업 확대에 치중함으로써 협동조합 본연의 기능인 경제 지도사업이 저조한 형편이다. 농림수산물 시장개방에 따라 경제사업에 대한 조합원의 요구가 높아지고 있고 다른 한편으로는 금융시장개방에 대비한 신용사업의 전문화가 시대적 과제로 떠오르고 있다. 또한 각 협동조합간의 협동은 물론 소비자 단체와의 협동을 통한 공동이익 실현이 농업문제해결의 중요한 과제로 등장하고 있다.

이러한 상황변화에 대응하고 협동조합이 농어민을 위한 본연의 역할을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 협동조합이 개혁되어야 한다. 즉, 1) 농어민에 의한 농어민을 위한 민주적 협동조합으로 다시 태어나야 한다. 2) 중앙회 중심의 조합체제를 단위조합중심으로 개편해야 한다. 3) 협동조합의 운영체제를 경제사업 중심으로 개편해야 한다. 4) 품목별 전문조합을 강화해야 한다.

이어 농발위는 3가지 농협개혁과제별로 추진해야 할 과제들을 정리하였다. 주요한 과제들을 간추리면 다음과 같다.

## **1) 협동조합의 민주화와 경영효율화를 위하여**

협동조합의 민주화를 위해서는 조합원의 의사결정권을 강화해야 하며 이를 위해 단위조합은 물론 중앙회(또는 연합회) 이사회 구성원의 2/3 이상을 조합원으로 하고, 조합장과 중앙회장의 피선거권도 조합원으로 한정시키고, 조합장과 중앙회장의 임기도 현행 4년에서 3년으로 단축해야 한다. 조합의 활성화를 위해 1가구 1인 이상의 복수조합원제도를 허용 여성

농어민의 협동조합참여 및 이용확대를 도모하고 조합원자격을 상실한 부실조합원을 과감히 정비해 나가야 한다.

협동조합의 경영효율화를 위해서는 경영기능은 전문경영인에게 맡기고 대표기능과 관리기능은 주인인 조합원이 행사하는 기능의 전문화가 필요하다. 조합장의 대표권은 이사회에서의 의결권, 전무이사 임면권, 이사회가 결의한 범위내에서의 조직 통할권으로 한정하고, 경영책임은 전무이사 제도를 도입하여 전문경영인인 전무이사가 맡도록 해야 한다. 중앙회도 대표권과 경영권의 분리를 추진함에 있어서 중앙회장은 대표기능과 연구 조사 교육 지도 감독 농정활동 및 국제협력 등의 기능을 갖고 사업의 경영은 전문경영인(경제대표이사, 신용대표이사)이 담당하도록 해야 한다. 전문경영인은 이사자격을 갖고 경영에 대한 책임을 지며 책임부서의 관리권과 경영권을 수행해야 한다.

현재 읍면단위 조합으로서는 신용사업의 경쟁력 측면은 물론 가공 유통 관련사업규모의 영세성으로 인한 조합경영의 한계를 벗어나기 어렵다. 따라서 지역특성에 맞는 생활권중심으로 단위조합들 간의 자율적 합병을 유도함으로써 신용 경제사업의 규모화와 내실화를 추진해야 한다.

협동조합은 정부의 투자기관이 아니라 조합원인 농어민이 출자한 민간 단체로서 조합원의 경제적 이익을 위한 기구인 것이다. 따라서 협동조합 중앙회가 국정감사를 받아야 할 이유가 없으며 협동조합의 자율성 보장이란 측면에서도 중앙회에 대한 국회의 국정감사는 폐지되어야 한다.

## 2) 품목별, 축종별 전문조합의 육성

우루과이 라운드 협상타결이후 조합원들이 협동조합에 요구하는 것은 경제사업의 활성화이며 경제사업의 핵심은 생산자 주도의 유통가공체제 확립을 통한 소득향상에 있다. 생산자주도의 유통가공체제확립은 협동조합의 시장교섭력이 증대되어야 하며 시장교섭력의 증대는 동일한 농산물을 취급하고 이해관계를 같이 하는 농가들이 광역조직화 되어 농민스스로의 수급조절능력과 유통기능이 제고 되어야 한다. 따라서 협동조합은 품목별, 축종별 전문조합중심체제로 전환되어야 하며 이들의 광역조직 결성이 가능하도록 제도적 뒷받침이 있어야 한다.

이를 위해서는 ‘협동조합기본법’을 조기에 제정하여 협동조합설립을 자유화하고, 전문조합의 경우 업무구역에 제한을 두어서는 안 된다. 향후 전문조합과 기존의 단위조합은 각각 업종별 전문조합과 지역조합의 특성을 살리면서 상호보완적 관계를 갖도록 해야 하며 이들은 각각 권역별 연합회 구성을 통하여 조합과 조합간, 조합과 중앙회간의 협동과 공동사업을 추진하여 사업의 효율화를 도모해야 한다. 이러한 제도가 확립되면 기존의 도시지회나 군지부는 권역별 연합회로 전환되어야 할 것이다.

### 3) 중앙회의 신용경제사업 분리

중앙회 신용사업의 전문화와 경제사업활성화를 위해서는 신용사업과 경제사업을 엄격히 분리하여 운영하여야 한다. 다만 농어촌대책의 원활한 수행과 신용사업 분리에 필요한 준비기간을 고려하여 신병분리는 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다.

농수축협중앙회의 신용사업은 완전독립 사업부제에서 시작하여 단계적으로 별도의 협동조합은행(또는 금고)으로 독립시킨다. 신용사업독립을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 농수축법을 조속히 개정하여 협동조합은행의 설립근거를 마련하고 설립시기와 설립기간중에 취해야 할 조치들을 법에 명시하도록 해야 한다.

20년이 다된 농발위가 1994년에 건의한 농협개혁의 방향과 과제를 지금에 와서 다시 돌이켜 보는 주된 이유는 지난 20년 동안 과연 우리는 농협개혁이란 이름으로 어떠한 개혁을 해왔는가를 살펴보기 위해서이다. 그리고 농협은 과연 얼마나 농업인에 의한 농업인을 위한 민주적 협동조합으로 거듭 태어났는지, 중앙회는 얼마나 지역농협중심으로 개편되었는지, 그리고 협동조합의 운영체제를 얼마나 경제사업 중심으로 개편했는지, 마지막으로 품목별 전문조합을 얼마나 육성 강화시켜 왔는지, 중앙회 신병분리는 과연 제대로 추진해 왔는지를 자성적으로 점검해 보고 앞으로 우리가 추진해야 할 농협개혁의 방향과 과제를 점검해 보기 위해서다.

이는 농협개혁을 바로 보고 비교 평가하는 잣대(terms of reference)로서 1994년 농발위의 농협개혁의 방향과 과제는 여전히 유효할 뿐만 아니라 1994년 이후 진행된 농협개혁을 평가하는 중요한 출발점이 될 수 있기 때문이다.

## 2. 농협개혁 20년의 회고와 반성

### 1) 김영삼정부의 "94개혁"과 좌절

농발위의 최종 대통령 보고(1994. 5. 24)이후 정부는 “농어촌발전대책 및 농정개혁추진방안”을 확정하고 이를 김영삼 대통령이 주재하는 제1차 농정개혁추진회의(1994. 6. 14)에서 발표하였다. 농협개혁은 농지제도, 쌀수매제도, 유통제도혁신과 함께 4대 제도개혁 과제의 하나로 선정되었다. 정부는 농발위의 건의를 바탕으로 “협동조합개편방안”을 마련하여 공청회 등의 여론수렴과 농협 등과의 협의를 거쳐 1994년 12월 2일 정기국회에서 농(수축임)협법을 개정하였다.

정부는 당초 농발위의 건의를 대부분 수용한 농협법 개정안을 만들어 1994년 8월 1일 입법예고하였으나 관계부처의 논의와 농축수임협 중앙회의 반발 등으로 수차례 좌초위기를 겪으면서 수차례 수정된 후 11월 7일 국회에 제출되었다. 그러나 정치적 사안으로 국회가 공전되면서 법안은 심사도 못하고 공전되다가 12월 2일 당시 민자당이 단독국회에서 전격적으로 통과되었다. 당시 개정된 농협법의 주요골자를 간추리면 다음과 같다. (농림부, 농정개혁백서, 257-261)

“중앙회장의 피선거권을 조합원자격을 2년 이상 보유한 조합원을 제한하고, 중앙회장의 대표권과 경영권을 분리 전문경영인중에서 선출된 부회

장을 독립사업제(신용과 경제사업부)의 책임자로 하여 그 분야의 경영책임을 지도하도록하고 부회장에게 소속직원의 임면제청권을 부여하였고 집행간부와 일반간부를 제외한 직원의 임면권을 부회장이 전결하도록 법으로 규정했으며 (단 부칙으로 현 중앙회장의 임기만료시까지 유보), 기존의 상임이사는 2년임기의 집행간부로 전환하였다.

중앙회의 이사회구성도 2/3이상을 회원조합장으로 하고 나머지는 회장이 추천한 자를 총회에서 선출토록 하였다. 농협중앙회의 경제사업강화를 위하여 독립사업부제의 도입과 함께 유통 및 가공시설에 대한 투자를 확대하고 유통자회사체제를 도입하였다.

중앙회 신경분리와 관련하여서는 독립사업부제 실시결과를 포함한 경영의 평가검증을 통하여 독립사업부제를 유지보완 또는 신용사업의 분리통합 및 별도법인의 설립 등을 검토하기 위해 “협동조합발전기획단”을 설립 운영 (1995. 6-1997.6)하도록 하였다.

조합장은 대표권과 업무총괄권을 가지고 세부적인 집행경영업무는 상임이사에게 위임 토록하여 전문경영인제를 도입하였으나 전문경영인제의 도입여부는 조합이 총회에서 자율적으로 결정토록 정관에 위임하였다. 직원 임면권은 조합장에게 부여하고 상임이사를 둘 경우 상임이사에게 임면제청권을 부여하였으며, 간부직원의 임명은 조합장이 이사회의 협의를 거쳐 임명토록 하였다.

조합장 선출은 조합원 직선제를 원칙으로 하되 정관에 따라 조합원 대의원회에서 선출할 수 있도록 하였다. 이사회 정수를 확대하고 구성은 조합원이 2/3이상 되도록 하였다. 단위농협과 특수농협의 명칭을 지역농협과 전문농협으로 변경하고 복수조합원제를 도입 1가구 2인까지 조합가입을 허용하고, 도시에 거주하는 조합구역 내 농장경영주도 조합원이 될 수 있도록 하였다. 조합이 조합운영상황에 대해 조합원에게 적극적으로 공개하도록하고 임원의 책임을 높이고 임원에 대한 조합원의 감독권을 강화하였다. 전문농협과 관련 1구역 1조합의 원칙을 폐지하고 인가기준만 충족하면 인가하도록 전환하고 품목별 전문농협은 군 및 도 단위 또는 2개도 이상의 광역조합도 설립이 가능하도록 하였고 전문조합의 연합회도 설립할 수 있게 하였으나 연합회 결성대상품목과 업종은 대통령으로 정하도록 하였고 지역조합의 연합회 가입도 주산지로 제한하였다.

지역농협의 합병을 촉진하기 위해 1994년 1,359개의 지역농협을 2001년까지 500개로 합병하는 계획을 수립하고 이를 제도적으로 뒷받침하기 위해 1996년 12월 23일 ‘농업협동조합합병촉진에 관한 법률’을 제정하였다.“

김영삼정부의 “94개혁”은 상당부분 농발위의 건의를 수용 일정부분 농협을 농업인 조합원 중심의 조직으로 전환 농협민주화의 기반을 만들고, 조합장과 중앙회장의 대표권과 경영권을 분리하고 전문경영인제와 독립사업부제를 도입 경영전문화의 기반을 만들었다는 평가를 받았다. 그러나 이러한 평가는 어디까지나 형식적인 것이고 실제 집행 등에 있어서 농협중앙회의 기득권유지를 위한 집요한 저항과 국회를 중심으로 한 반대로비와 정부의 방조 등 “정협유착”, 그리고 이러한 사정을 알면서도 본질을 왜곡하는 농민단체의 방조 또는 지지성명이나 시위 등으로 본래의 농협개혁정신은 왜곡되고 실종되면서 “94개혁”은 미완의 개혁이 되었다는 평가를 면치 못하게 되었다. 그런 점에서 장종익( 농민과 함께하는 농협 만들기: 농협개혁의 바른 길을 찾아서, 2003: 103-104)의 “94개혁”에 대한 다음과 같은 평가를 오늘의 시점에서 다시 한번 되새김질 해 볼 필요가 있다.

“농발위의 건의사항은 법과 제도상의 반영과정에서 누락되거나 왜곡된 내용이 적지 않았으며, 이후 실천과정에서 본래의 취지가 발휘되지 못하였다. 중앙회의 신용사업과 경제사업을 단계적으로 분리하기 위한 조치가 법에 반영되지 못하였으며, 독립사업부제도 형식적으로 운영되고 부회장에 대한 실질적인 인사권을 갖고 있는 중앙회장의 권한이 집중되었다.

더욱이 협동조합의 민주화와 대표권을 정립하기 위한 중앙회장의 조합원으로서의 자격제한이 유명무실화되어(농촌에 땅만 사두면 조합원가입이 허용되도록 법개정) 농사 한번 지어보지 않은 조합원(농협회장은 농협직원 출신이고 축협회장은 농림부 관료출신)이 당당히 중앙회장에 출마하여 압도적으로 당선되는 비극 아닌 비극이 발생하였다. 이는 농사한번 지어

보지 않은 사람을 조합의 조합원으로 가입시켜준 해당조합도 문제려니와 이를 뽑아준 조합장들의 무책임한 의식, 이러한 각본이 현실화 될 수밖에 없는 협동조합의 폐쇄적인 하향식구조, 개정법의 취지와 달리 시행되고 있는 사태에 대하여 교정감독의 책임을 지고 있는 농림부의 방조, 이에 대한 문제를 제기 하기는 커녕 방조하거나 심지어 지지의사까지 표명하는 일부 농민단체 지도부들의 반역사의식이 합작해낸 비극이었다. 이러한 비극으로부터 우리는 개혁시스템이 실제로 작동 가능한 것인가의 여부를 따져보고 개혁방안을 마련해야 한다는 교훈을 얻는다”

농발위의 “94 농협개혁건의”는 농협지배구조의 민주화, 소유와 경영의 분리, 신경분리, 유통가공판매사업 강화로 판매농협화, 등등 사실상 관제 농협을 조합원의 농협으로 전환시키는 최초의 시도로서 평가 받고 있으며, 농협민주화와 경영효율화를 위한 현재에도 여전히 유효하며, 아직도 실현되지 못한 농업인에 의한 농업인을 위한 농업인의 농협을 향한 오래된 미래로 남아있으며 미완의 개혁 과제로 남아있다.

1994년 당시 나는 김영삼 대통령의 농수산수석비서관으로서 이런 사태를 어느 정도 막을 수 있는 책임 있는 자리에 있으면서 결국은 “방조”한 책임을 면할 수 없다는 점에 대해 깊이 반성하고 농업인에게 사과드린다. 사실 2007년 농협제자리찾기국민운동에 참여 하게 된 것도 그 때의 무책임한 행동, 특히 중앙회 신경분리에 대해 농협중앙회와 농림부의 거센 저항을 의식 정치적 타협으로 물러나 책임을 회피 결국은 2011년 3월 11일 신경분리를 위한 농협법 개정까지 18년간이란 시간을 허비하게 하는 첫 단추를 잘못 꿴 채에 대한 반성과 뒤늦게나마 이를 바로 잡아야 한다는 생각 때문이 아닌가 생각한다. 변명이지만 솔직히 당시 나의 협동조합에 대한 이해는 깊이가 없었고, 특히 신경분리 문제에 대해서는 판단력을 갖지 못하고 있었다. 그 결과가 검토 조사연구라는 정치적 회피였다.

## 2) 김대중 정부의 "99통합"과 농협중앙회의 공통화

1998년 2월 출범을 앞둔 김대중 정부의 대통령직 인수위원회는 농협개혁을 100대 국정개혁과제의 하나로 선정하고 농협개혁방향과 과제를 다음과 같이 재정립하고, “협동조합개혁단”을 설치 1998년 10월까지 “협동조합기능 및 조직개편방안”을 마련할 것을 국민에게 약속했다. (장종익, 2003: 107)

“농업인의 자조적 경제활동에 기초한 상향적 협동조합으로 개편을 검토하여, 회원조합은 지역간 조합간(농축임협), 품목간 통폐합을 유도하며 규모화하며, 중앙회의 사업은 지역 및 품목별 연합회기능을 강화하고, 중앙회는 교육, 농정 및 감독기능을 담당하도록 한다.”

당시 농업계나 협동조합전문가들에게 중앙회 개혁은 94 농발위 건의에 따라 중앙회를 교육이나 농정활동 등 비사업적 기능을 수행하는 회원조합의 연합체로 정체성을 확립하고 신경분리를 통해 금융사업은 독립된 협동조합은행으로 분리하고 경제사업은 경제사업 연합회로 분리 독립시되어 과도적 이행조치로 독립사업부제를 실시하는 것이었다. 당시의 협동조합의 개혁과제는 지방자치제의 전면 실시 등 정치 환경변화에 따라 읍면단위의 영세한 단위조합을 시군단위로 광역화 하는 산지조합 통폐합이었으며, 전문화 추세에 따라 품목별 전문조합의 육성과 연합회조직등이었으나, 갑자기 농협개혁의 방향이 농축인삼협 등의 중앙회통합으로 선회 하였다.

특히 1997년 중반이후 대선정국이 형성되면서 농민단체들의 사이에 중요한 입장변화가 나타나기 시작했다. 한농연(회장 황창주, 사무총장 황장수)과 전농(의장 이수금, 상임부의장 조성우)을 중심으로 94농발위 개혁안을 철회하고 농축협중앙회 통합, 독립사업부제 강화, 지역농협합병반대 등의 새로운 농협개혁의 목소리가 나오기 시작한 것이다. 농축협중앙회 통합론은 농발위 당시 김성훈이

제기한 개인적인 사건이었으나 농민단체들이 이안을 수용하기 시작한 것이다.

이러는 사이 농협중앙회장 선거가 있었고 조합원신분 2년 이상을 보유해야 한다는 조항으로 원철희 회장이 대전 모조합의 조합원으로 2년이상 조합원자격을 유지했다는 기록으로 자격을 인정받아 중앙회장에 재선되었다. (장중익, 2003: 128-129) 농협을 조합원 농업인의 조합으로 정체성을 바로잡고 경영은 전문경영인에게 맡겨야 한다는 “94개혁”으로 중앙회장의 자격을 2년이상 조합원 자격을 가진 자로 제한했는데도 우리나라 대표적인 농민단체가 이를 위반한 “위장조합원의 회장출마”를 지지한 것은 농민단체로서의 자기모순이며 도덕성의 실종을 반증하는 사건이었다.

1998년 2월 김대중정부가 출범하면서 김성훈이 장관에 취임하면서 한농연과 전농의 간부들이 농림부와 산하기관의 자문관과 임원으로 위촉되었고, 농민단체와 김장관간의 유착이 이루어졌다. 1998년 4월 13일 농림부는 장관기구로 협동조합개혁위원회(협개위)를 설치하고 개혁방안 마련에 나섰지만 농협중앙회 등 기득권세력의 저항에 부딪쳐 농협개혁에 대한 단일안을 마련하지 못하고 3가지 방안을 마련 7월 23일 정부에 건의했다. 회의 마지막에 그동안 협개위에서 충분히 논의되지 못한 농축협중앙회통합안이 전격 포함되었다. 이를 계기로 농림부와 농협, 한농연과 전농등은 중앙회통합을 농협개혁의 핵심과제로 부상시키기 시작했으며 농업계와 학계는 이를 지지하는 찬성과(개혁파)와 반대하는 파(반개혁파)로 분열되기 시작했다. 이런 찬반혼란이 가속되면서 정부는 농협개혁을 위한 단일안 마련에 실패한 채 결국 1998년을 넘기게 되었다.

이 때문에 농협개혁은 물 건너 간 것이 아닌가 하는 분위기가까지 생겨나기 시작했다. 그러나 1999년 새해를 맞이하면서 진행된 감사원 감사, 대통령의 장관질책, 대검찰청 중수부의 수사착수 등은 어찌면 치밀하게 기획 연출된 것이 아닌가 하는 의문을 낳는다. 공포 분위기가 연출된 가운데 전문가나 일부단체의 반대에도 불구하고

농림부는 김 장관이 원하는 중앙회통합안을 골자로 한 새로운 농협법 제정안을 강행처리해 나갔기 때문이다.

1999년 2월 22일 국무회의에서 김대중대통령은 감사위의 농축협에 대한 감사결과를 토대로 농협개혁이 지지부진한 것에 대해 김성훈장관을 질책하고 농협개혁방안의 신속한 마련을 지시했다. 이날을 신호탄으로 농협개혁은 급물살을 타게 되었다. 2월 25일 감사원이 감사결과를 발표하고 28일에는 원철희회장이 회장직을 사임하였으며, 3월 2일에는 대검찰청 중수부가 전국 1,332개 지역농협에 대해 전국검찰청을 총동원 비리수사에 착수하였다. 농협에는 때 아닌 공포분위기가 조성되었고 정부는 3월 8일 전격적으로 “중앙회통합과 독립사업부제안”을 골자로 하는 협동조합개혁방안을 발표하고 이의 추진을 위해 “협동조합개혁추진위원회(협개추)”를 발족시켰다. 이런 와중에 3월 28일 원철희 중앙회장이 구속되었고, 정대근 조합장이 회장에 당선되었다.

정부는 4월 19일 3개 협동조합(농협, 축협, 인삼협) 통합을 위한 “농업인협동조합법”을 입법예고하고 6월 14일 국회에 제출하였으며 8월 13일 국회를 통과한 법은 9월 17일 공포되었다. 이러한 입법추진과정에서 정부는 한농연과 전농 등 어용친위세력을 총동원하여 세몰이를 시작하였고 농업계 단체들을 회유 강요하여 정부안에 대한 지지성명을 발표하게 하였으며, 학계에서도 일부교수들이 (단국대 장원석, 충북대 성진근, 방통대 권광식 등) 정부안을 지지하고 나섰다. 정부는 일부 농업계인사들을 (황창주, 황장수, 강춘성, 박병국, 정장섭, 한수용, 김남용 등) 참여시켜 “협동조합개혁추진 범농업인연대(협개연)”란 어용단체를 급조하여 정부와 농협중앙회의 입장을 대변하는 역할을 수행했다.

이러한 일련의 사태에 대해 협동조합을 전문으로 연구하는 대다수 학자들은 정부안에 대해 비판을 계속했고, 1999년 초 전농은 구지도부의 어용적 행태를 비판 퇴진시키고 새로운 지도부를 선출하고 4월 9일 정부안에 대한 지지를 철회하고 당초 농발위 농협개혁

안에 대한 지지를 재천명하였다. 김성훈장관과 농림부 간부, 농협중앙회 임원, 그리고 한농연과 전농 등 일부 어용단체와 학자들이 총동원되어 만들어진 1999년 8월의 농협법을 강력하게 비판해온 “한국협동조합개혁국민연대”는 농협법의 국회통과 직후인 8월 16일 “농업협동조합법의 국회변칙 강행처리를 강력히 규탄한다”는 다음과 같은 내용의 성명서를 발표하였다. (장종익, 2003: 151-152)

“지난 8월 13일...정부의 농업협동조합법이 국회를 통과하였다. 정부 법안의 성립부터 국회통과까지의 과정을 소상하게 지켜보면서 우리는 이 나라가 과연 민주주의 국가인지 의심하지 않을 수 없다...농림부는 협동조합의 올바른 개혁을 외면한채 공룡과 같은 거대한 중앙회를 초래할 단순통합안을 입안하였다. 그리고 장관이하 1급 공무원의 사표제출이라는 배수진을 치고 정부 법안의 강행처리에 사력을 다하였다. 이를 위해 농림부는 산하기관및 일부 농민단체 등 어용단체를 앞세워 정부안의 지지를 강요하였고, 정부안에 반대하는 단체에 대해서는 금권을 앞세워 탄압하였다...우리는 농업협동조합법의 변칙 강행통과와 그 시행이 가져올 앞으로의 사태에 대해 심각한 우려를 표명하지 않을 수 없다...협동조합개혁은 이제부터라는 자세로 협동조합의 올바른 개혁을 위한 우리의 각오를 다지며 다음과 같이 주장한다.

1. 김성훈 장관은 농어촌발전위원회 시절의 주장을 장관이 되자 뒤엎고 개혁안이 아닌 개악안을 입안하여 농민을 배신하였을 뿐만아니라 행정력과 예산을 악용하여 농민단체와 학계의 분열과 반목을 조장하면서 까지 농림부안을 지지하도록 몰아세워 농업계 전체를 황폐화시키고 축협회장의 할복이라는 극단적인 사태를 초래한 사실에 대하여 공개사과하고 도덕적 정치적 책임을 지고 사퇴하라!...
2. 김대중대통령은 협동조합의 왜곡된 개혁작업으로 인하여 농업계 전체가 분열되고 정부에 대한 신뢰가 급격히 추락하고 있는 사태를 깊이 인식하여 원칙에 입각한 협동조합개혁작업이 다시 이루어질 수 있도록 농업협동조합법에 대한 대통령거부권을 행사해 주기 바란다.“

장종익(2003: 174-175)은 김대중정부의 농협개혁을 총체적 실패일 뿐만 아니라 농협개혁을 위장한 반개혁이며 개악이라고 평가하고 있다. 김성훈장관이 주도한 농협개혁은 김대중정부 출범당시 대통령직 인수위원회가 정리한 농협개혁의 방향과는 정반대로 진행되었으며, 조합원을 바탕으로 상향식의 협동조합으로 개편하기 보다는 중앙회를 더욱 비대화 과부화 시키고 결국 지역조합위에 군림하는 하향적 협동조합으로 개악시키고 지역농협의 통합도 사실상 포기했으며 신경분리문제도 연구용역등으로 시간을 끌면서 신경분리는 필요하나 단계적으로 추진하되 1단계로 독립사업부를 강화 실질적인 신경분리효과를 거두고 자본금확충, 경제사업독자생존 등 여건이 성숙되면 2단계로 3개연합회(중앙회, 신용, 경제사업연합회)로 완전분리시행하는 것이 좋겠다는 연구결과 보고서를 정부말기인 2002년 6월말 국회에 제출 다음정부로 그 책임을 전가했다. 당시 김대중 정부의 농축인삼협 중앙회 통합은 외환위기라는 특수성이 있었다고 하더라도 품목별, 업종별 조합 전문화와 읍면단위 조합 광역화 등 화급한 조치를 외면한 시대의 흐름에 역행하는 조치였으며 결과적으로 농협중앙회를 오늘과 같은 거대 공룡조직으로 만드는 계기 마련하였다.

### 3) 노무현정부의 "04개혁"과 제왕적 농협중앙회장

노무현대통령은 당선자 시절인 2003년 2월 4일 춘천에서 가진 전국순회토론회 강원지역 대토론회 자리에서 한 농민단체회원의 농협개혁요구를 받고 “농협은 자체가 파위다. 전국 각지에 조직이 있어서 농협이 힘이 센지, 내가 힘이 센지 아직 모르겠다”는 말을 했다. 이어 2월 22일 농어업단체 대표자들과 가진 간담회에서 다시 “농업협동조합장 선거가 가장 타락했다는 소문이 날 정도며, 농민이 의견을 모으면 스스로 해결이 가능한 데도 아직 해결 안 되고 있다”면서 “농협을 강력히 개혁 하겠다”고 말했다.

통합중앙회의 발족이후 농협중앙회는 더욱 비대 해졌고 거대공룡 조직이 되었다. 농협은 전국 시도와 시군구 읍면 행정단위별로 자기 조직을 가진 거대한 정치조직으로 정부와 국회, 지방자치단체와 지방의회 등의 선거에서 막강한 영향력을 행사하기 시작했다. 농협은 사실상 무소불위의 정치적 로비력을 가진 집단으로 변모하기 시작했다. 이 중심에는 1999년 3월 원철희 회장후임으로 농협역사상 조합장 출신으로는 처음으로 회장이 선출된 경남 밀양의 삼량진 농협조합장인 정대근이 있었다. 정회장은 통합중앙회가 출범하면서 2000년 7월부터 통합중앙회장으로 선출되었으며 2004년 7월 다시 재선되었다.

2000년 이후 통합중앙회는 신용사업과 경제사업을 대폭확대하기 시작했다. 특히 정회장은 “경제사업적자론”과 “신용사업 수익센터론”을 앞세워 신용으로 경제사업적자를 보진해야 한다는 논리로 중앙회 금융사업을 대폭확장하기 시작했다. 이러한 중앙회의 행보는 중앙회의 비대증을 더욱 심화시켰고 지역의 회원조합과 경합하면서 회원조합의 업무영역까지 침해하기 시작했다. 경제사업도 분사화와 자회사화 방침에 따라 중앙회는 더욱 적극적으로 이익추구에 나섰다.

통합중앙회 설립의 명분가운데 하나는 철저한 독립사업부제의 실시를 통하여 전문경영인을 중심으로 책임경영체제를 강화한다는 것이었고 중앙회장은 비사업적 기능을 수행하게 한다는 것이었다. 그러나 현실은 반대가 되었고 중앙회장의 지위는 더욱 더 강화되었다. 이런 농협중앙회의 현실을 두고 노무현 대통령은 누가 힘이 더 센지 보자는 말과 함께 농협개혁에 착수하였다.

2003년 4월 노무현정부는 농협개혁위원회(조합장 6인을 포함한 농협대표 8인, 농민단체대표 8인, 학계 전문가 5인 등으로 구성)를 설치하고 농협개혁에 착수했다. 주요한 골자는 전문성이 부족한 농협의 선출직임원인 조합장과 중앙회장에게 집중된 권한을 축소하는 한편 중앙회의 신용경제대표이사 중심으로 전문성을 높이고, 지역

농협도 전문성을 높이고 조합합병을 유도 경제사업규모화 하는 것으로 모아졌다. 이러한 농협개혁의 방향과 과제는 사실 이미 94농발위 개혁안에서부터 지적되고 부분적으로 추진되어왔지만 김대중 정부의 반개혁적 개악으로 역주행해온 농협개혁의 방향을 다시 바로 잡는 의미를 가지고 있었다. 농협중앙회장과 조합장의 권한을 축소하면서 경영의 전문성과 효율성을 증대한다는 농협법 개정은 다시 중앙회 등의 막강한 저항과 로비에 부딪치기 시작했다. 명분과 실리를 놓고 정부와 농협중앙회간의 협상이 이어졌고 마침내 농협중앙회장의 비상임화라는 명분을 앞세운 농협법개정 안을 마련 6월 30일 확정 발표했다. 2004년 말 국회를 통과하였고 다음 해 7월 1일을 기해 시행에 들어갔다. 노무현정부가 추진한 2004년 농협개혁(“04개혁”)의 주요골자를 요약하면 다음과 같다.

중앙회 개혁의 기본방향을 경영의 전문성 강화로 중앙회장을 비상임으로 전환하면서 전무이사를 신설하여 중앙회장의 업무를 전무이사에게 위임 사업을 관장하게 하여 중앙회장의 권한을 축소하고, 신용과 경제, 축산대표이사 중심의 책임경영체제를 확립한다는 것이었다. 그러나 중앙회장의 총회 이사회 의장으로서 대표권을 행사하고, 농정활동에 전념하도록 했다. 이로 인해 교육지원업무를 전무이사와 조합감사위원장에게 의무적으로 위임 전결처리하였다. 따라서 회장은 회원과 그 조합원의 권익증진을 위한 대외활동에 대해 업무집행권행사하고, 회원에 대한 감사는 조합감사위원장에게, 회원과 그 조합원의 권익증진을 위한 사업 등은 전무이사에게 위임전결처리 (회장은 대표권자로서 지휘감독권 보유)하도록 했다. 그러나 전무이사와 대표이사에 대한 인사권(추천권과 임면권)과 집행부에 대한 평가감독권은 중앙회장이 그대로 유지하게 했다.

\* 참고로 중앙회장의 회원조합에 대한 권한을 열거하면 다음과 같다 즉, 회원농협에 대한 지도권; 경영평가와 필요한 조치 요구권; 농림부장관에게 업무정지 등 필요처분 요청권; 회원농협에 대한 감사결과 통지와 조

치 요구권 및 필요조치 요청권; 농림부장관 또는 금융감독원장의 위탁에 의한 감독권; 국가와 공공단체에 대하여 조합발전을 위한 의견제출권; 조합의 간부직원 전형시험 실시권; 조합의 회계처리기준의 제정, 개폐권; 농협계통조직간 분쟁조정권; 조합의 차입한도에 관한 권한

이사회 내에 대표이사 소관별 소이사회 설치하게 하고 중앙회 이사회의 조합장 이사 비율을 현행 2/3이상에서 1/2이상으로 변경하고 축소하고 그 대신 전문성을 가진 회계 유통전문가등의 사외이사 참여폭을 크게 확대하였다. 현행감사제도를 없애고 이사회 내 감사위원회방식으로 전환하였으며 신용, 경제사업 분리문제는 법 시행 후 1년 내에 농협에서 세부추진계획을 작성제출토록 하였다.

지역농협의 개혁방향은 규모화 전문화 촉진 및 경제사업활성화에 두고 일정규모이상 조합에 상임이사(임기 4년)도입을 의무화하고 조합장연임도 2회로 제한 했다. 외부회계감사 제도를 도입, 경영의 전문성과 투명성을 높이고 지역조합 간 경제사업의 공동추진을 위해 조합공동사업법인 제도를 통해 경제사업의 활성화를 기할 수 있게 했다. 시군범위 내에서 1구역 1조합원칙을 폐지하여 조합 간 경쟁을 유도하고 조합원의 조합선택권을 보장하고, 조합장선거를 선거관리위원회에 위탁하고 불법선거에 대한 처벌도 강화하고, 특히 중앙회 총회와 대의원 선출시 조합원수에 따라 조합별 의결권 3표까지 차등을 두었다.

강일선과 전형수(“농업협동조합법 개정안에 대한 비판적 고찰,” 2004)는 농협법 개정이 특히 ICA가 정한 협동조합의 가치와 원칙을 얼마나 충실하게 따르고 있는가라는 관점에서 비판하였다. 우선 중앙회 이사회의 조합원이사의 수를 1/2이상으로 축소하고 조합원이 아닌 대표이사나 사외이사가 농협의 경영을 맡도록 한 것은 협동조합의 정체성을 훼손시킬 수도 있다며 협동조합의 기업화 현상을 비판했다. 신경분리와 관련 법 시행후 1년 내에 신경분리를 위한 세부계획을 제출토록 규정한 것과 관련 정부가 찬반론이 여전히 제기 되고 있는 사안에 대해 농협개혁의 이름으로 강제한 것은 정부가 농협의 자율성과 독립성을 해치는 간섭을 하고 있다고 비판했

다. 특히 신경분리를 “중앙회의 기능분할 내지 이전, 즉 중앙회 힘 빼기(슬림화)”가 핵심쟁점이라는 관점에서 중앙회와 정부간의 힘겨루기로 진단하고 중앙회가 정부안에 저항하는 것은 협동조합정신에 어긋나지 않다며 “중앙회의 슬림화가 아니가 중앙회의 유능화”를 강조했다.

농림부는 2006년 1월 장관자문기구로 신경분리위원회(공동위원장, 차관 이명수, 건국대 명예교수 김영철)를 설치하고 신경분리를 위한 세부계획을 검토했다. 농림부는 개정농협법에 신경분리를 기정사실화하고 실시시기와 절차, 방법을 논의하는 단계에서 또다시 신경분리에 대한 찬반여부를 논하는 것은 무의미하다고 선을 그었지만 농협중앙회는 신경분리에 대한 반대하며 강하게 저항했다. 그리고 결과는 결국 농협중앙회의 지연작전의 승리로 끝이 났다. 1년여 동안 검토한 신경분리위원회는 2007년 4월 신경분리시기를 BIS 비율 12% 유지 등이 가능할 것으로 추정되는 10년 후인 2017년으로 설정하고 10년 후에 종합적으로 평가하여 분리여부를 판단하기로 한다는 방침을 발표하여 사실상 신경분리는 또다시 다음정부로 미루었다. 결국 농림부가 농협중앙회의 저항과 반대로비에 굴복한 것이다.

농협중앙회장의 비상임화라는 조치는 명분에 불과했고, 법의 규정에도 불구하고 중앙회장은 여전히 인사권을 장악 사실상 중앙회의 업무에 개입하고 중앙회를 지배했다. 중앙회장은 오히려 권력은 행사하되 책임을 지지 않는 제왕적 회장이 되었다. 조합장 출신인 정대근 회장의 취임은 사실 많은 조합원들의 관심과 기대를 모았다. 그러나 시간이 가면서 정 회장은 조합원의 기대를 배신하고 중앙회의 사업을 신용위주 강하게 밀고 나갔다. 급기야 농협중앙회는 한미FTA로 농업계가 불안해 하고 있는 2007년 6월 “NH 농협비전 2015”를 발표하고 농협이 나아갈 길로 “대한민국 NO. 1 유통금융 리더”로 정하고 “국민의 신뢰 속에 사회적 책임을 다하고 농업인과 고객의 행복을 위하여 최고의 재화와 서비스를 제공하며, 인간과

자연의 조화로운 발전을 추구함으로써 인류의 삶의 질의 향상에 공헌하는 존경받은 농협그룹이 된다”고 선언했다. 이로 인해 농협은 더욱 더 신용사업위주로 치달게 되었고 결국은 조합원 농업인을 위한 유통판매사업은 뒷전이고 임직원들을 위한 “돈장사”하는 농협이란 낙인이 찍히게 되었다.

노무현 정부 초기와는 달리 정대근 회장은 노무현 대통령과의 개인적 친분 등을 과시 농협은 정부의 지도와 감독을 벗어나 오히려 농림부 등의 인사나 정책에 영향을 미쳐 농협의 의도대로 추진하는 등 사실상 무소불위의 기관으로 누구도 건드릴 수 없는 기관으로 인식되기 시작했다. 농협중앙회의 인사권과 예산권을 장악 사실상 사조직 화하고 농협운영에 대한 전문성 부족 등으로 임직원들에게 의존하면서 농협을 더욱더 임직원 중심의 조직으로 만들고 농협의 근본인 지역/품목/업종조합 등 회원조합을 키우기 보다는 오히려 견제하고 중앙회를 키우는 방향으로 운영했다. 무이자지원자금이란 통치자금을 만들어 지역농협을 금권으로 지배 통제하기 시작하면서 지역농협의 통합 등 개혁은 물 건너가고 현실안주로 정 회장 자신이 농협개혁의 최대의 걸림돌로 부상하게 되었다. 더욱이 농협은 막강한 조직력과 자금력을 동원 전국의 국회의원은 물론 시도지사와 시도의회와 시장군수와 시군의회 의원 등을 상대로 한 로비 (활동 후원 등 지원) 와 함께 학계 (자문교수 위촉 등), 언론계 (광고료 등) 에도 절대적인 영향력을 행사하게 되었다. 그야말로 농협은 제왕적 회장을 앞세워 농협전성시대를 구가하고 있었다.

그런 와중에 뜻밖에 2005년 12월 정대근 회장이 현대자동차로부터 3억 원의 뇌물을 받은 혐의(특정범죄중처벌법상 뇌물죄)로 기소되는 사건이 발생했다. 2006년 5월 10일 서울중앙지법은 혐의를 인정 징역 7년을 구형했으나 2007년 2월 재판부는 무죄를 선고했다. 이어 진행된 2007년 7월 20일 항소심에서 서울고법은 무죄를 선고한 원심을 깨고 징역 5년과 추징금 1300만원을 선고하고 정 회장을 법정 구속했다. 그리고 2007년 11월 30일 대법원이 원심확

정 판결하면서 정회장은 회장직을 사임하였다.

그러나 정대근 회장의 수사과정에서 박연차 로비사건이 들어나자 5년 전 “농협이 센지 내가 센지 한번 보자” 고 했던 노무현 대통령의 형님, 사돈, 심지어는 조카들과 주변 실세들이 온통 농협에 휘둘러 농협중앙회장을 ‘제왕’으로 모시고 농협의 덕을 톡톡히 보아왔다는 사실이 앞에 농업인들은 할 말을 잃었다. 이는 농협역사상 최초의 조합장 출신 회장이 1,200여 조합장, 그리고 240만 조합원 농민과 농협을 사랑하는 시민들 모두의 기대를 배신하고 벌린 충격적인 정치적 비리사건이었다. 노무현대통령의 개인적인 후광을 등에 업고 노무현정부의 권력실세들과 네트워크를 구축 제왕적 회장으로 군림한 정대근 회장이 농민의 자산을 마치 개인 재산처럼 농단하고, 자신과 자신의 정치적 동지들을 위해 사용하는 전횡을 일삼아왔다는 사실에 조합원 농민들은 참담한 심정이 되었다.

정대근 회장의 구속 사태는 2007년의 대선 정국과 맞물리면서 농협개혁에 대한 농민적 요구와 함께 사회적 여론을 불러일으켰다. 이어 이명박후보가 대통령에 당선된 직후인 12월 27일 실시된 농협중앙회장선거에서 경북 경주시 안강농협 조합장 출신 최원병은 “농협다운 농협을 만들기 위한 농협개혁”을 약속하며 중앙회장에 당선되었다. 정부 교체와 함께 농협은 김영삼, 김대중, 노무현 정부에 이어 4번째로 또다시 수술대 위에 오르게 되었다. 이런 사회분위기 속해 농업인을 위한 바른 농협개혁을 촉구하고 감시하기 위해 2007년 11월 15일 범 농민단체-소비자시민단체가 연대한 농협제자리찾기 국민운동(상임공동대표 최양부)가 공식출범 활동에 들어갔다.

#### **4) 이명박 정부의 두차례 농협개혁: “09 지배구조개혁”과 “11신경 분리”**

이명박정부는 인수위 시절부터 농협개혁의 방향을 농협경제사업

활성화에 두고 (인수위 192개 과제중 하나) 농수협역의 역할 및 기능재정립을 통한 유통기능 활성화 등에 관심을 가지고 있었다. 정부 출범이후에는 4월 9일로 예정된 제18대 총선 일정 등을 감안 정부가 농협개혁의 전면에 나서기 보다는 농협이 자체적으로 개혁방안을 마련하도록 유도 했다. 이에 따라 농협은 자체적으로 2개의 농협개혁위원회를 만들어 농협개혁방안 수립에 착수했다. 하나는 2월 14일 조합장 20명으로 발족시킨 농협개혁위원회(조합장-농개위, 위원장)이고, 다른 하나는 3월 24일 발족시킨 농민단체 대표(윤요근, 한도숙, 박의규 등)와 학계(건국대 김정주, 고려대 양승룡, 이만우 등) 등 외부인사 18명으로 구성된 농협개혁위원회(외부-농개위, 위원장 충북대 성진근))이었다.

최원병 회장은 취임 초에는 농협다운 농협을 만드는 개혁을 하겠다며 농협이 “농업인을 위한 조합, 조합이 중심에 서는 중앙회, 농업농촌을 지키는 농협으로 거듭나야” 하고 “중앙회의 조직과 사업을 전면개편, 회원조합의 사업과 경영을 전폭적으로 지원”하는 체제로 바꾸고 “농협의 유통사업은 농업인과 소비자 모두의 바램에 부응하기 위한 숙명적 사업”임을 강조했다. 그러나 시간이 가면서 “신용사업은 농협의 사업과 농업인의 실익을 증대시키는 수익센터가 되어야” 한다는 입장과 함께 농협을 “대한민국 No. 1 유통금융리더”로 만들겠다고 결국은 정대근 회장이 확립한 농협의 비전을 수용해 가기 시작했다. 더 나아가 노무현정부가 비상임화 시킨 회장직을 상임직으로 전환시키겠다는 뜻도 강하게 드러내기 시작했다.

농협 내에 설치된 2개의 농개위는 대부분 친농협성향을 가진 인사들로 구성되었으며 시작부터 농협중앙회가 정한 과제들을 중심으로 논의를 시작 사실상 농협중앙회의 들러리 위원회의 한계를 벗어나지 못했다. 이 때문에 농협 농개위에 참여 했던 농민단체대표들이 농개위를 탈퇴하는 사태가 벌어지게 되었다. 이러한 분위기 때문에 한농연과 전농, 농민연합 등은 별도의 자체 농협개혁위원회를 발족시키고 농협개혁방안을 정리하기 시작했다. 농협제자리찾기국

민운동은 2007년 11월 15일 출범식에서 농협제자리찾기 7개 개혁과제를 정리 발표했다 (첨부 자료 참조).

정부는 농협자체의 개혁움직임을 예의 관망하면서 다양하게 진행되고 있는 농협개혁안을 6월 중까지 수렴하고, 특히 2008년 7월 18일 중앙회 농협개혁위원회가 일방적으로 확정된 농협개혁방안을 마치 농민들의 의견을 수렴 반영한 것처럼 언급하는 것 하면서 수용 이를 토대로 정부안 마련에 들어갔으며 마침내 2008년 9월 19일 농협법개정 안을 입법예고했다. 그러나 정부의 개정안은 농협개혁에 대한 농민적 열망을 외면하고 전면적인 농협개혁보다는 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위한 극히 부분적인이고 기술적인 과제들, 예를 들면

- 1) 지역농협 설립구역 확대 및 조합원의 조합선택권 부여(지역농협의 설립구역을 시군으로 확대하고 조합원은 시군 범위 내에 조합을 선택하여 가입할 수 있도록 함), 2) ‘약정조합원제’의 도입(조합에 농산물을 출하하기로 약정을 맺고 이를 성실히 이행하는 약정조합원에 대해 사업이용, 배당 등에서 일반조합원보다 우대할 수 있도록 함), 3) 조합원의 제명절차에 대한 실효성 확보, 4) 조합장 비상임화 및 상임이사 직무 명확화(조합장을 비상임으로 전환하고 조합장의 주된 권한을 집행권과 감독권으로 분리하여, 업무집행은 전문경영인 상임이사가 담당하고 조합장은 이사회를 중심으로 견제 감독하도록 함) 5) 조합 및 중앙회의 출자비율상향조정 (조합의 동일법인 출자한도를 자기자본의 30% (현 20%)로 하고, 중앙회의 금융업종에 대한 출자한도를 자기자본의 30%(현 15%)로 상향) , 6) 조합공동사업법인 운영활성화를 위한 제도개선, 7) 중앙회의 회장선거 및 대의원수 배정에 조합원수를 반영한 대의기능 보장, 8) 중앙회 이사회 기능과 전문성 강화 (중앙회 이사수를 20명 이내로 감축), 9) 중앙회장의 연임 1회로 제한, 10) 임원 임명을 인사추천위원회를 통하도록 일원화, 11) 중앙회의 자금지원대상 확대

등과 같은 것들이어 큰 실망감을 안겨주었다. 정부는 중앙회장의 권력집중을 막겠다며 농협중앙회장의 연임을 1회로 제한하는 등 일부 지배구조개선이 포함된 농협법 개정을 국회에 제출했지만 농협의 반발과 국회의 농협지원 등 로비에 막히자 당초의 의지를 굽히고 11월 20일 국회 농수산식품위원회가 개최한 농협법 개정안에 대한 공청회에서는 지배구조 강화 조항을 삭제하겠다고 보고 했다. 그럼에도 농협법 개정안은 여전히 표류하고 있었다.

2008년 12월 4일 새벽 가락동 농산물 도매시장을 찾은 이명박 대통령의 누구도 예상하지 못했던 아래와 같은 농협질타발언은 지지부진했던 농협개혁의 분위기를 일거에 반전시켰다.

“...농협이 금융하고 뭐하고 해서 돈을 몇 조씩 벌지 않느냐...농협이 번 돈을 농민에게 돌려줘라...농협이, 보세요 벌어가지고 사고나치고...농협이 정치를 하니까 안된다. 농협간부들이...농민을 위해 온 머리를 다 써야지, 농협간부란 사람들이 정치한다고 왔다 갔다 하면서 이권에 개입하고, 농민들은 다 죽어가는 데...농협이 금융하고 뭐해서 번 돈을 농민에게 돌려줘라....”

이명박 대통령의 발언은 노무현 정부 시절 제왕적 회장으로 불린 정대근 회장 중심의 정치적 비리사건이 터져 나오면서 농협개혁을 위한 절체절명의 호기를 마련했으나 시간이 가면서 꺼져가던 농협개혁의 불씨를 되살리고 농협에 대한 농민적 공분과 이번만큼은 반드시 이루어져야 한다는 농협개혁에 대한 국민적 공감대를 확산시켰다. 대통령 자신도 이 발언으로 스스로 농협개혁의 칼날위에 올라서게 되었으며, 진정한 개혁이 없이는 내려올 수도 없을 뿐만 아니라 만약 미봉책으로 잘못 대처한다면 큰 정치적 상처를 받을 수밖에 없는 상황이 되었다. “농민 조합원에게 돌려주는 농협개혁”이 2009년 농업계의 새로운 화두가 되었다.

농림부는 지금까지의 일은 없었다는 듯 지배구조개편 등 농협개혁안을 처음부터 다시 만들겠다는 12월 일 농림부내에 농협개혁위원회(위원장 서울대 김완배)를 서둘러 만들고 농협개혁안 마련에 나섰다. 농식품부는 12월 22일 실시된 2009년도 업무보고에서 농협이 “ ‘농업인의 농협’으로 거듭나도록 지배구조개선, 경제사업 역량강화 및 인적쇄신 등을 강도 높게 추진” 하겠다고 대통령에게 보고했다. 이어서 새해 1월 3일까지는 ‘회장 권한 축소, 이사회 기능 강화’ 방향으로 중앙회 지배구조를 개편하는 농협법 개정안에 담을 내용을 최종 정리하여 2월 임시국회에서 1차 농협법 개정을 먼저 추진하겠다고 밝혔다. 그리고 신경분리문제와 금융지주회사 전환문제를 검토 금년 말 경에는 2차로 농협법 개정을 다시 추진하겠다는 농협법 개정 2단계 추진계획을 대통령에게 보고했다.

### <1차 지배구조개편을 위한 농협법 개정>

2009년 1월 9일 농개위는 마침내 2008년 12월 9일 발족이후 1월 8일까지 6차례의 토론 결과를 종합 위원 전원의 합의를 거쳐 농협지배구조를 중심으로 한 농협개혁방안을 발표했다. 정부는 농개위가 발표한 농협지배구조개혁방안을 바탕으로 농협법 개정안을 만들어 1. 16일자로 입법예고하고 1. 26일까지 의견을 수렴 2월 국회에서 입법을 추진하는 1단계 농협개혁추진계획을 확정했다. 농개위가 확정 발표한 농협 지배구조개편 방안을 간추리면 다음과 같다.

#### □ 중앙회 관련사항

- **이사회 구성 및 기능 활성화:** 이사 수는 현행(35명) 보다 다소 축소하고, 조합장이사는 전체 이사의 1/2이상으로 하고, 도별 지역조합연합회 연합회장(당연직이사)과 별도 선임된 품목조합 대표이사로 구성. 대표이사 소관별 소이사회 폐지하고 이사의 전문성 제고, 자문위원 활

용 등을 위해 이사회 사무국의 기능을 강화

- **중앙회장 단임 및 연임제한 등:** 중앙회장 선거는 대의원 간선제로 하고 이 경우 대의권이 균등하게 보장될 수 있도록 대의원 수를 일부 조정함. 단임(單任)제 도입 (현, 연임 제한없음)하고 회장 선거관리는 중앙선거관리위원회에 위탁
- **사업대표이사 등의 추천권 및 임원의 자격:** 사업전담대표이사, 전무이사, 조합감사위원장, 사외이사는 외부인사를 포함해서 충분한 수로 구성되는 ‘인사추천위원회’가 복수안을 이사회에 상정하고, 최종 후보를 이사회에서 추천하여 대의원회에서 선출하고 축산경제대표이사 선출 특례 폐지. 사외이사 중 일정 수(예 : 사외이사의 1/3)의 이사는 농민 단체가 추천하는 전문가를 ‘인사추천위원회’의 추천절차를 거쳐 선임
- ※ 인사추천위원회는 이사회(사무국)에 두고, 공모절차 및 평판서비스 활용 등을 거쳐 후보자를 추천. 농업경제·축산경제 대표이사, 전무이사 경력요건 중 ‘농협중앙회 10년 이상’을 ‘농협 10년 이상’으로 변경 등 외부전문가 영입을 확대함
- **감독기능의 독립성 보장:** 이사가 감사를 겸임하는 현행 방식은 문제. 감사기능을 이사회로부터 독립시켜, 이사회 의결사항과 업무집행상황 및 자산관리상황 등을 감독할 수 있도록 합상임 감사제 도입 (현행, 감사위원회 폐지). 감사는 “감사에 관한 전문적 식견을 가진 자”로 함. 감사는 외부전문가가 포함된 ‘인사추천위원회’에서 공모절차를 거쳐 추천하고 대의원 총회에서 선임
- \* 감사의 자격기준은 정부와 중앙회가 협의하여 결정
- **중앙회 및 자회사 조직 개편:** 일선 조합과 상생구조 등: 중앙회 지역 본부 중 광역시와 도의 본부는 통합하고, 유사기능의 자회사 통폐합을 강력히 추진. 자회사 임원에 대한 임명은 대표이사 소관별 ‘임원추천위원회’에서 공모방식으로 추천하고, 주주총회에서 선출. 조합과 경합하는 자회사는 중앙회와 조합이 공동출자한 단일회사 형태로 전환. 조합원, 대의원, 조합 임직원에 대한 전문성 제고를 위해 인재개발원 산하 ‘조합원 교육자문위원회’의 기능을 강화. 자회사 임원도 회장 인사 영향권 (임명권자는 대표이사). 자회사 설립목적대로 전문경영인을 영

입하고, 자회사를 정비하는 한편, 일선조합과 상생하는 구조로 재편

\* 자회사 21개사 대표 중 전직 중앙회 임직원 출신은 15명

## □ 일선조합 관련 사항

- **조합장 비상임화 및 이사회 기능 강화:** 조합규모에 따라 단계별 비상임화 (우선, 자산규모 1,500억 이상을 대상). 자산규모 1,500억원 이상의 조합의 경우 외부전문가 사외이사를 의무적으로 도입. 상임이사 자격강화 및 책임경영체제 강화. 상임이사 임기를 2년으로 하고 연임이 가능토록 함. 외부인사를 포함해서 충분한 수로 구성되는 ‘인사추천위원회’가 복수안을 이사회에 상정하고 최종 후보를 이사회에서 추천, 대의원회에서 선출 하고 이사회에 상임이사 업무성과 평가 및 해임건의권 부여 (해임은 대의원회에서 결정). 비상임 조합장에 대해서는 활동비와 수당 지급. 상임조합장의 경우 중앙회 경영평가(경제사업 비중 확대) 결과에 따라 전체조합을 5등급으로 구분한 후 등급별 연봉 상한을 정함
- **조합 선거주기 일원화:** 조합에는 구조적으로 매년 선거가 치러져 조합이 정치장화하는 것을 막기위해 조합장, 이사, 대의원 선거주기의 일원화: 4년 기준 (\* 임원선거주기 : 조합장 및 이사 4년, 대의원 2년, 감사 3년)
- **농업인에게 ‘조합선택권’ 부여 및 조합합병 촉진:** 조합가입 선택범위를 ‘광역자치단체(도)’ 단위로 확대하고, 조합선택권 제도도입에 따른 부작용 보완장치를 마련. 합병 외 조합신설 금지, 지사무소 설치 제한 (회장 승인), 조합재가입기간 제한(1년 6월), 조합원 이탈 등 설립요건 미충족시 행정조치 유예(2년), 이사회의 조합원 확인 기능 강화. 정부와 중앙회 공동으로 경영진단팀을 구성, 광역합병을 강력히 추진 하고 합병시 인센티브 부여
- \* 읍·면 단위 소규모 조직으로는 ‘판매농협’을 구현하기 어렵고, 향후 변화하는 경제여건에 대응하기 어려움: 1 읍·면 조합은 45% (‘07: 536개소), 판매사업 100억원 미만 조합은 59% (‘07: 713개소) 이며 중앙회 지원금에 의존하는 조합은 농업인에게는 사실상 무의미한 조직

(중앙회 지원이 없을 경우 적자전환 조합은 281개소('07결산))

- **‘약정조합원’ 제도 도입:** 농협과 경제사업 이용계약을 체결하는 약정조합원에 대해서는 배당 및 시설이용 우대
- **조합의 경쟁력 제고:** 조합 임원 자격기준 강화. 구체적 자격기준은 조합정관에서 정함. 조합 임직원에 대한 교육기회 확대 및 전문 교육 의무화. 조합과의 사업경합 금지대상을 대의원까지 확대 (현, 임원). 우선출자 대상에 ‘조합원’도 추가

## □ 경제사업 활성화

- **중앙회 자금의 농업인 실익지원 강화:** 조합지원자금(조합상호지원자금, 회원지원적립금)을 ‘조합합병 인센티브’와 ‘조합경제사업 활성화’ 부문에 집중 지원하고, 중앙회 고유목적사업비 중 교육지도 사업비의 경제사업 투입비중 확대. 중앙회 교육지원 사업비 중 경제부문은 경제대표이사가 예산을 편성
- **품목별 조합 육성:** 쌀, 한우, 양돈, 감귤 등 4개 품목에 대해 전국단위의 품목별 조합공동사업법인을 육성. 우선, 참여 희망 조합 중심으로 추진하고, 중앙회의 출자를 허용함과 동시에 정부지원을 우선하고, 향후 다른 품목에 대해서도 점진적으로 확대하고, 중장기적으로 품목별 연합회를 구성함. 개별 조합으로는 판매사업 기반이 취약하므로 조합과 중앙회가 전국단위로 농산물 수집 및 판매망을 갖춘 조합공동사업법인을 결성토록 유도 (초기에는 참여를 희망하는 조합을 중심으로 결성, 단계적으로 전국의 조합을 참여시키는 방향으로 추진)
- **조합공동사업법인의 활성화:** 출자자 대상을 확대(중앙회, 타 조합공동사업법인, 영농조합법인, 농업회사법인)하고, 농업인·농협직원·관련업체 등에 대한 우선 출자제도를 도입. 출자금에 비례한 의결권 제도. 정책자금을 정부 또는 중앙회로부터 직접 지원받을 수 있도록 중앙회에 「보증기금」 설치. 의사결정은 출자금액 과다에 불문, ‘1조합 1표’방식으로, 책임 있는 의사결정이 불가능
- **도시조합의 경제사업 참여 강화:** 도시조합의 조합공동사업법인에 대한 일정액의 출자를 의무화 소비지 농산물 판매장 건립 시, 도시조합 참

여 의무화. 품목조합과 도시조합 간 상호출자 허용. 도시지역 원예조합이 공판장(경매방식) 운영 위주에서 벗어나 거래방식의 다양화(수의매매 방식 도입 등), 상품화 기능 확대 등 보다 적극적인 판매 위주의 조합으로 전환하기 위한 대책 마련

(지역조합의 출자 및 관련 유통업체의 우선출자 허용). 도시조합은 농협마크를 활용해서 수익을 창출하고 있으므로 그 수익을 일정부분 농업부문에 투입할 필요

- **조합의 가격안정사업 강화:** 조합이 주요 품목에 대한 가격안정사업을 보다 적극적으로 추진케 하기 위해 법적인 근거와 공동기금을 마련. 조합의 유통손실 보전을 위해 조합 매출총이익의 일부(예 : 1% 이내)를 의무적으로 적립.

## □ 기타

- **중앙회 조합장이사에 대한 월정 수당 제한:** 현직 조합장 이사에 대해 실비변상 수준을 넘은 과도한 수당이 지급되고 있음 (3백만원/월)
- **조합비용을 이용한 조합장 개인명의로 애·경사 기부행위 제한**
- **조합 직원 교류 및 인센티브:** 현행 조합 직원 채용 시 도 단위 공동모집은 허용되고 있는 반면, 채용 후 조합간 교류는 ‘근로기준법’에 의해 차단되고 있음. 최소한 도내 정기적 순환근무가 가능하도록 정부는 법개정을 추진토록 함(권고). 중앙회, 지역조합, 조합공동사업법인 직원 간 파견 근무를 활용한 교류 활성화. 조합 경제사업 직원의 전문성 제고 및 인센티브 강화

여기에서 구태여 농개위안을 자세하게 소개하는 것은 농개위가 비교적 상세하게 중앙회와 지역농협이 당면한 문제점을 사실적으로 파악하고 있다는 점과 이렇게 제안된 개혁안이 정부의 법제화 과정, 그리고 국회의 입법화과정에서 농협의 막강로비에 막혀 얼마나 많은 안들이 농협의 입맛에 따라 사라지고, 수정 변질되는가를 이해하는 데 도움이 될 수 있다고 판단되기 때문이다.

2009년 4월 29일 농협개혁위원회가 제안한 안을 주요 골자로 농협법 개정안(“09개혁”)이 마침내 국회를 통과 6월 9일 공포되었다. 무엇보다도 중앙회장의 4년 단임제, 대의원회 간선제, 사업별 대표이사와 조합감사위원장 등에 대한 회장의 인사추천권을 배제하고 인사추천위원회의 추천과 이사회 의결을 거쳐 대의원회에서 선출하도록 하는 지배구조개편의 상징으로 평가되어온 핵심사항이 관철되었다. 그리고 조합사업규모가 2,500억원 이상되는 조합의 경우(2008년 말 기준 사업 규모가 2,500억원 이상 되는 조합은 208개로 전체 조합 1,187개의 17.5%)는 조합장을 비상임화하기로 하였으나 정관이 정하는 바에 따라 신용 및 공제사업을 제외하고 전부 또는 일부를 집행할 수 있도록 해 결국 조합장의 교육지원 및 경제사업에 대한 업무 집행권을 부여했다. 조합 상임이사는 대통령령이 정하는 요건에 맞는 사람 가운데 조합 인사추천위원회에서 추천된 사람을 이사회 의결을 거쳐 총회에서 선출토록 하고, 임기는 2년으로 규정했다. 조합장의 기부행위와 관련하여는 조합장은 재임 기간 중에는 조합원에 대한 기부행위를 금지하지만 직무 및 의례적인 행위는 일정 한도액(촉부의금 3만원, 경조사 하객에 대한 음식물 및 답례품은 1만원 이내, 명절에 제공하는 의례적인 선물은 1만원 이내) 내에서 허용했다.

이로써 중앙회장이 비상임으로 전환된 이후 경영책임을 지지 않음에도 불구하고 인사권으로 이사회와 집행부 및 감독기구 임원을 사실상 지배하는 것이 어렵게 되었다. 사실 최원병회장은 취임 초부터 비상임화 된 중앙회장을 상임화 시키는 방향으로 중앙회장의 권한강화를 바랐고 이를 위해 이를 관철시키기 위해 로비를 펼쳤지만 이명박 대통령의 농협질타이후 농협개혁을 바라는 농민적 요구를 넘기에는 역부족이었다. 그리고 그 결과는 중앙회장 권한의 대폭축소로 나타났다.

법적으로는 회장의 인사개입소지를 없애 대표이사에 의한 책임경영이 가능하도록 했지만 그러나 이러한 법 개정의 정신이 현실에

제대로 반영 실천될 수 있을 지는 여전히 미지수다. 그동안 수많은 농협법 개정에도 불구하고 실제 법집행이 제대로 이루어지지 않거나 아예 사문화 되는 사례가 많았고, 법을 지키지 않아도 이를 시정하는 명령을 내리거나 이행하지 않았을 경우 처벌하는 규정이 없어 사실상 선언으로 그치는 경우가 농협개혁의 경우 너무나 많았기 때문이다. 많은 경우 개정 법에 대한 홍보가 부족하여 지역농협이나 조합원들은 어떠한 조항이 어떻게 바뀌었는지를 모르는 경우도 있기 때문이다.

## <2차 사업구조개편(신경분리)을 위한 농협법 개정>

2009년 1월 9일 농개위의 지배구조개편방안이 발표되고 이를 토대로 농협법 개정작업이 착수되자 관심은 농협개혁의 핵심인 신경분리로 쏠리기 시작했다. 신경분리는 사실 농협중앙회 조직의 근간을 흔드는 문제였다. “돈 장사 잘하는 농협을 농민 조합원들이 생산한 농산물을 잘 팔아주는 마케팅 잘하는 농협으로” 바꾸기 위해서는 중앙회의 신경분리를 서둘러 추진하고, 회원조합과 사업경쟁을 벌이고 있는 중앙회의 잘못을 바로 잡기위해서는 중앙회를 비사업조직으로 개편하고 중앙회중심의 농협운영을 회원조합중심으로 바꾼다는 본질적인 농협개혁이 기다리고 있었다.

농개위는 지배구조개편 방안을 제시한 후 바로 신경분리를 위한 사업구조개편 방안 마련에 나섰다. 신경분리에 관해서는 1994년 이후 2009년까지 거의 15년간 국내외 전문기관과 학자들이 총망라하여 검토하고 또 검토해온 사항이었다. 농협에게도 신경분리는 더 이상 회피하거나 저항하며 지연시킬 수 없는 농협개혁의 상징과제가 되었다. 이제는 피할 수 없는 선택이 되었다. 뿐만 아니라 농협중앙회도 최원병 회장체제 출범이후 금융전문가인 김석동을 농협경제연구소장으로 영입 신용분리와 NH농협금융지주 설립을 통한 중

양회 신용사업 분리 독립에 대해 적극적으로 검토하고 나섰다.

이러한 농협의 태도변화는 신경분리를 더 이상 지연시킬 수 없는 상황에 왔다는 상황인식과 함께 2008년 세계금융위기이후 금융시장의 경쟁이 치열해지면서 농협의 금융사업도 경쟁력을 높이기 위해서는 전문화가 불가피하다는 인식이 확산되고 있었기 때문이었다. 특히 2008년 금융위기이후 농협중앙회 신용사업의 경영성과가 다른 금융기관에 비해 크게 낮고, 건전성 확보를 위해 추가적인 자본금이 필요하게 되고, 2011년부터 국제회계기준(IFRS)이 적용되면 협동조합인 농협의 출자금이 가변자본으로 분류되어 BIS기본자본비율이 크게 하락할 수 있어 이에 대한 대비도 필요하게 되면서 농협으로서도 조속한 신경분리 추진이 불가피한 상황이 발생했기 때문이다. 이 때문에 농협중앙회는 정부와는 관계없이 자체안 마련에 들어갔고, 농협개혁위원회도 자체안 마련에 나섰다. 이를 지켜보는 한농연, 전농, 그리고 농협제자리찾기국민운동 등 단체나 학자들도 제각각 신경분리에 대한 구체적인 그림그리기에 나섰다.

### □ 3. 31 농협개혁위원회 신경분리안 (농개위안)

농개위는 그동안 논의된 신경분리방안으로 금융연구원이 제시한 지주회사방안, 전농이 제시한 연합회방안, 그리고 농협중앙회가 연구용역을 의뢰한 신용사업 우선 분리방안(농협경제연구소 안) 등을 비교 검토하여 2009년 3월 31일자로 농개위안을 발표하였다.

#### 1) 농협중앙회 체제개편 방향

농협중앙회를 농협경제연합회로 전환 지금까지의 신용 교육지원사업중심의 농협에서 경제사업중심으로 전환하고 현재의 모든 자본금은 농협경제연합회가 승계하고, 농협경제연합회의 시장대응력 강화하고 경제사업의 전문화, 효율화를 위해 농협경제지주회사를, 그리고 중앙회 신용사업의 건전성

및 전문성제고를 위하여 금융지주회사를 신설하며, 일선조합의 상호금융경쟁력 제고를 위하여 상호금융특별회계를 상호금융연합회(금고)로 독립법인화

〈표 1〉 농협중앙회 체제개편 후 조직별 역할과 기능

| 조 직      | 역 할 과 기 능                                                      |
|----------|----------------------------------------------------------------|
| 농협경제연합회  | 농협경제지주 감독, 농협이사회 사무국, 인력개발원, 조합감사위원회, 일선조합 발전 등 비사업적 교육지원사업 담당 |
| 농협경제지주회사 | 경제사업 전략기획, 자회사관리, 경제사업 지도/지원사업, 경제사업(자회사)                      |
| 농업금융지주회사 | 금융전략기획, 리스크관리, 자회사관리, 정보시스템 등                                  |
| 상호금융연합회  | 상호금융중앙금고 감독, 상호금융대변기능, 상호금융 관련 교육지원사업                          |
| 상호금융중앙금고 | 상호금융 중앙은행, 상호금융예금자보호, 상품개발, 유동성관리, 리스크관리, 업무혁신                 |

\* 농협개혁위원회, 2009. 3. 31

자원배분의 왜곡을 초래하는 교육지원사업을 효율화함. 특히 일선조합 경영지원을 위해 무이자로 지원되는 교육지원사업비는 자원배분의 왜곡을 초래하고, 조합의 비효율적 사업구조를 유지하게 하는 부작용이 크기 때문에 무이자자금 방식으로 지원하는 교육지원사업비는 대폭 축소하고, 농협경제지주회사가 사업 활성화를 통해 직접적으로 이익을 제공하도록 전환함.

## 2) 자본금 배분 및 부족한 자본금 조달방안

신경분리 목적이 경제사업 활성화에 있고, 현행 농협중앙회를 경제사업 중심의 농협으로 전환하는 것이므로 현 중앙회 자본금을 전국농협경제연

합회가 소유함. 자산 재평가 이익 등을 포함, 농협 전체 자본금을 12.2조원(농협경제연구소 용역 추정)으로 설정. 농협경제연합회가 소유한 자본금은 중앙회 이사회, 총회에서 결정에 따라 농협경제지주회사에 5.3조원을 배분하고, 상호금융중앙금고에 0.8조원을 우선출자하고, 나머지인 6.1조원을 금융지주회사에 출자.

\* 농협경제연구소 용역안은 금융지주회사에 먼저 출자하여 분리하고, 나머지 자본금으로 농협경제지주회사에 출자한 방식임.

\* 농협금융지주회사 자본 건전성을 유지하기 위해 필요한 자본금이 12.1조원(BIS기본자기자본비율 8% 추정)인데, 6.1조원을 출자하였으므로 부족한 자본금 규모는 6.0조원이 됨. 부족한 6.0조원은 농협 내부 혹은 외부로부터 조달함.

### 3) 추가검토과제

- ① 농협중앙회 체제개편을 위한 법률적인 예외조치사항 요구 등, 농협중앙회 체제개편에 따른 법률검토(특례조치), 자본금 확충 방안
- ② 중앙회 공제사업의 담당주체(상호금융연합회·금융지주회사·독립기구)에 대한 법률적 검토
- ③ 사업부문별 경쟁력제고 방안: 경제사업 활성화를 위한 출자금 배정의 적정성 검토, 경제사업 세부추진방안 마련, 상호금융 경쟁력 제고 방안
- ④ 비사업적 기능(교육·지도·농정활동)을 담당하는 자본금 없는 독립적 기구 검토
- ⑤ 교육지원사업의 효율화 방안: 존속/전환/폐지사업 설정 등 효율화 방안 마련. 교육지원사업 내용별 담당주체 설정 및 재원조달 방안

## □ 10. 15 농협중앙회안 (농협안)

농협중앙회는 농개위안을 수용할 수 없다는 입장을 분명히 하고 그동안 자체적으로 치밀하게 준비해온 신경분리안을 2009년 10월

15일 임시 이사회를 열어 의결 확정지었다. 그리고 10월 27일 대의원 대회에서 최종적으로 확정 정부에 제출했다. 농협안은 현재의 농협중앙회체제를 그대로 유지하면서 2012년에 금융지주만 먼저 분리하고, 경제사업은 조합자립기반 구축, 비수익사업의 성과평가 시스템 구축, 산지유통 활성화 등이 완료되는 2015년에 경제지주로 전환하되 충분한 자금지원 등 제반여건 마련 정도에 따라 그 시기는 단축한다는 것이었다. 상호금융도 별도 법인인 상호금융연합회로 분리하지 않고 중앙회 내에 둔다는 방침을 정했다.

농협 안은 한마디로 1961년 종합농협출범이후 지난 48년간 조합원 농민과 선배 농협인들의 각고의 노력과 농민과 농업과 농촌을 위한다는 명분으로 각종 특혜를 아끼지 않았던 정부와 국민의 지원으로 구성된 농협중앙회 자본금(올해 말 기준 13조 8000억 규모 추산)을 모두 NH금융지주를 설립에 사용하겠다는 것이어서 농민단체와 학계의 거센 반발을 불러 왔다. 더군다나 지난해 12월 4일 새벽 가락시장을 방문, 농협은 돈 장사로 번 돈으로 정치나 할 생각 말고 진정으로 농민 조합원에 봉사하는 조합으로 거듭나야 한다며 농민 조합원에게 돌려주는 농협개혁을 촉구한 이명박 대통령의 발언을 비웃기라도 하듯 농협은 농민을 위해 경제사업 잘하는 농협을 만들어야 한다는 시대적 요구와 국민적 기대를 저버렸다. 중앙회는 반성은커녕 아예 조합원 농민과 회원조합의 소유인 자본금 모두를 챙겨 본연의 사업인 경제사업이 아닌 NH종합금융회사 설립에 투입하고 분리 독립해 나가겠다고 결정한 것이다. 이 때문에 “떡튀론”이란 말까지 생겨났다.

## □ 10. 28 정부안 입법예고 (정부안)

이제 공은 정부로 넘어갔다. 정부가 농개위안 (3. 31)과 농협안 (10. 15)사이에서 어떠한 안을 내놓을지가 모두의 초미의 관심거리

가 되었다. 농협중앙회 안을 공식적으로 접수한 정부는 그동안 내부적을 검토해온 정부안을 다음날인 10월 28일자로 입법예고 했다. 정부의 입법예고안이 농개위안을 무시하고 농협안에 더 접근되어 있다는 비판론과 함께 농민단체의 반발이 있자 정부안에 대한 항의로 농개위는 즉각 비상회의를 소집하고 10월 28일 농개위 해체를 선언하기도 했다.

정부안은 농협중앙회를 “농협연합회”로 이름을 바꾸고, 교육·지도 등 조합과 조합원 지원 위주로 기능을 재정립하고, 농협은행과 농협보험을 분리·신설하고, NH증권 등 기존 자회사와 함께 NH금융(농협금융지주회사)에 편입하여 금융지주 체제로 전환하고, 중앙회 경제사업 중 가공·유통·판매 등 경제사업을 자회사화 하고, 이를 묶는 NH경제(농협경제지주회사)를 설립하도록 했다. 상호금융대표이사를 두어 상호금융 업무를 담당하게 하고, 특별회계를 설치하여 독립사업부제로 운영토록 하였다. 향후 상호금융 독립법인화를 위한 근거규정으로 연구용역(법 시행 후 1년 이내) 및 추진계획 수립 등의 절차를 마련하였다. 조합과 조합원의 교육·지원사업 재원 조달을 위해 자회사를 포함한 출자회사의 매출액 또는 영업수익의 1% 범위에서 농협연합회가 상호사용료를 정할 수 있도록 하였다.

정부는 농협중앙회 사업구조 개편으로 사업부문별 전문성이 제고되고 경영평가가 투명해져 수익이 증대되고, 연합회의 정체성 확립으로 협동조합의 건전한 발전을 도모할 수 있는 계기가 될 것으로 기대한다고 밝혔다. 농협연합회는 협동조합의 지원조직으로서의 역할 및 기능 재정립과 조합이 농협연합회의 주인이라는 정체성 확립의 계기가 될 것이며, NH금융·경제 등의 상호사용료 및 배당을 통해 조합과 조합원 지원이 확대되고, 보다 많은 배당금 지급이 가능할 것으로 기대된다고 밝혔다. NH경제는 개별 자회사의 전문성을 바탕으로 이를 총괄·조정함으로써 서너지 효과를 높이고, 식품산업 등 고부가가치 산업 진출 등으로 수익성 제고가 기대된다고 했다. 그리고 NH금융은 자본 확충, 전문성 제고와 농업금융기관으로서의 이점을 살려 일반 시중은행 이상의 수익창출로 농협연합회의 교육·지원사업과 경제사업에 대한 지원이 강화되고, 조합과 조합원에게 일정 수익을 환원할 수 있을 것으로 전망했다.

마지막으로 선거운동 방식 중 소형인쇄물의 배부 방식을 없애는 대신 공개된 장소에서의 지지호소 및 명함 배부를 허용하는 등 조합의 선거운동 방법을 확대하였다.

농협과 농민단체 모두의 비판을 받은 정부는 정부안에 대한 공청회(11월 12일) 등을 통해 여론수렴 작업을 거쳐 12월 15일 정부안을 확정하고 12월 18일 농협법 개정안을 국회에 제출했다.

### □ 2011. 3. 11 국회 통과안 (타협안)

국회로 넘어온 농협법 개정안은 2010년 새해 벽두부터 국회를 뜨겁게 했다. 정부안을 중심으로 농협안, 농개위안, 농민단체안이 격돌하게 되었고 국회가 격전지가 되었다. 누구도 중앙회 신경분리가 어떠한 방향으로 결론이 날지는 예측이 불가능한 상황이 되었다. 중앙회체제를 어떻게 할 것인지, 지주회사방식의 신경분리가 과연 최선인지, 신경을 동시에 분리할 것인지 단계적으로 할 것인지, 자본금 배분은 어떻게 하며, 부족자본금은 어떻게 조달할 것인지 등등 모든 논의를 원점에서부터 다시 시작하지 않으면 안 되었다.

2010년 국회를 뜨겁게 달구었던 신경분리를 위한 농협법 개정안은 해결책을 찾지 못하고 표류하기 시작했고 결국은 해를 넘겨 2011년을 맞이했다. 그러나 2011년 4월 11일 19대 총선이 예정되어 있었다. 따라서 총선 전인 2011년 3월 이전까지 농협법 개정안은 가부간 결정이 나야 했다. 이 기회를 놓치면 총선 이후 새로운 원 구성을 기다려야 했기 때문에 또다시 1년을 허송할 수밖에 없었다. 이러한 절박한 상황은 자연스럽게 정부, 농협, 농민단체를 압박했고 타협점을 찾게 했다. 농협의 막강한 로비력으로 모든 것은 농협안으로 수렴되어가고 있었다. 마지막 쟁점은 경제지주와 금융지주의 동시분리와 농협중앙회 자체 자본금 가운데 5-6조를 우선적

으로 경제지주에 배분하고 중앙회 경제사업을 경제지주로 분리독립시키는 문제로 모아졌다. 농협은 단계적 분리를 여전히 고집했고 자본금 경제지주 우선배분도 거절했다. 농협의 관심은 오직 금융지주의 분리독립에 있었다. 그러나 농민단체나 정부, 그리고 학계와 정치권의 신경분리의 명분은 농협을 판매농협으로 전환 경제사업을 활성화시키는 것이었고 이러한 명분이 지켜지지 않는 한 농협법 개정안의 국회통과를 저지해야 한다는 주장이 나왔다. 2011년 3월 3일 국회 농식품위 법안심사소위가 마지막 절충을 위해 열리는 시간에 맞추어 조선일보에 기고한 “돈장사 치중하는 농협법 개정안은 안돼”라는 기고문에서 나는 다음과 같이 주장했다.

“농협중앙회 금융부문을 NH금융지주로 분리·독립시키기 위한 농협법 개정안의 3월 임시국회 통과를 위한 여론몰이와 모양새 갖추기가 한창이다. 농민단체 반대를 의식한 정부와 국회는 농협 책무 중의 하나로 유통·판매 등 경제사업활성화를 농협법개정안에 반영하기로 한 것으로 알려졌다. 만일 국회가 농협법에 그런 규정이 없어 농협이 지난 50년간 경제사업보다 돈 장사에 치중해 왔다고 생각한다면 이는 자다가도 웃을 일이다.

지금 농협과 정부가 몰아붙이고 있는 농협법 개정안은 언론에 알려져 있는 것과 달리 농협중앙회 보유자본금 (약 15조 추산) 전액을 NH종합금융지주 회사 설립에 투자하고, 경제사업은 현재와 같이 중앙회가 맡되 NH금융지주로부터 매년 브랜드 사용료와 정부지원금을 받아 경제사업을 하고, 중앙회 산하 13개 자회사 관리를 위해 경제지주회사를 설립하는 것을 골자로 하고 있다.

이런 농협법 개정안이 그대로 국회에서 통과되면 농협중앙회는 자본금 한 톨 없는 기관으로 전락해 농협법 개정의 명분으로 내세웠던 경제사업 활성화는 사실상 물 건너가고, 매년 필요한 사업자금을 NH금융지주에 구걸하는 신세가 될 것이다. 2008년 말 새벽 가락동 농산물 시장을 방문 농민을 위한 경제사업보다 돈 장사에만 열을 올리는 농협을 질타하며 농협개혁을 요구했던 이명박 대통령이 돈 장사를 더 잘하는 농협을 만들겠다는 농협법 개정의 진실을 제대로 알고나 있는지 정말 묻지 않을 수 없

다.

이제라도 정부와 국회는 농협사업분리와 동시에 중앙회 보유자본금 가운데 일정규모(대체로 6조 이상)를 경제사업 부문에 우선 배분하고, 나머지는 금융부문에 배분하되 부족한 자본금은 불요불급한 금융사업 조정과 정부지원 등으로 마련하는 것을 골자로 농협법 개정안을 수정해야 한다. 경제지주회사도 자회사나 관리하는 것이 아니라 유통·판매사업을 실질적으로 관장할 수 있도록 독자적인 자본금과 경영인사권을 가진 기관으로 만들어야 한다. 그리고 올바른 농협사업분리를 지도감독하는 '농협사업분리특별위원회'를 정부기구로 설립해야 한다.

2011년 3월 3일-4일간 열린 국회 농림수산식품위 법안심사소위가 마침내 타협안을 만들었다. 농협중앙회가 마지막 순간에서 지금까지의 주장을 접고 그동안 농협제자리찾기국민운동이 주장해온 안을 전격적으로 수용했다. 이렇게 해서 3월 4일 상임위를 통과한 타협안은 3월 11일 본회의를 통과 확정되었다. 농협중앙회는 1중앙회-2지주회사 체제로 개편하고, 농협중앙회 경제사업의 경제지주회사 이관은 5년안에 모두 처리하되 단계적으로 판매·유통 관련 경제사업을 법 시행 후 3년(2015. 3. 2)이내에 농협경제지주회사에 이관하고 그 외 경제사업은 3년간 이관한 사업 성과 평가 후 2년(2017. 3. 2) 이내에 이관 여부를 결정한다. 보유자본금 배분 문제에 대해서는 농협중앙회가 법통과 이후 실사를 통해 확정된 자본금의 30% 이상(대체로 6조원규모)을 경제사업부문에 우선 배분하기로 하였다. 부족자본금에 대한 정부 지원과 조세특례 유지에 대한 정부의 지지도 확인되었다

## 5) 미완의 농협개혁 20년: 자성적 성찰

1994년 김영삼정부로 부터 시작되어 김대중, 노무현, 이명박 정부로 이어진 농협개혁 20년의 역사를 돌이켜 보면 다음과 같은 생각

들이 두서없이 떠오른다. 도대체 농협개혁이란 무엇인가? 도대체 우리는 농협개혁이란 이름으로 농협에 대해 무엇을, 무슨 짓을 해왔는가? 그 많은 농협개혁의 정당성은 무엇인가? 과연 그동안 추진된 농협개혁들은 바람직한 개혁이었고 필요한 개혁이었는가? 도대체 농협개혁의 주체는 누구인가? 누가 농협개혁을 주도해왔는가? 농협개혁의 방식과 절차는 정당한 것이었는가? 등등 이 그것들이다. 그리고 농협개혁을 어떻게 볼 것인가라는 근본적인 의문이 생겨난다.

일반적으로 개혁(reform)이란 기존의 잘못된 질서, 제도와 정책, 구조, 조직, 기구, 관행, 의식 등을 새롭게 뜯어고치는 것 (단순한 개선, 개량, 수정 등 변동의 차원을 넘어선 질적 변화 추구)을 의미한다.

\*....amendment of what is defective, vicious, corrupt or depraved, a removal or correction of an abuses, a wrong or errors; to put or change into an improved form or condition; to amend or improve by change of form or removal of faults or abuses; to put (an end to can evil) by enforcing orintroduring a better method or course of action....

따라서 개혁은 기존의 질서화, 제도화 되어있는 구조를 바꾸면서 기존의 질서와 이해관계를 맺고 있는 사람이나 집단들간에 형성된 이해관계를 근본적으로 변경 (축소, 폐지, 재분배 등)시킨다는 점에서 본질적으로 기존의 기득권 세력과의 치열한 투쟁을 내포하고 있다. 따라서 개혁과정에서 기득권을 지키려는 세력과 이를 바꾸려는 세력간의 갈등과 개혁에 대한 저항 등으로 정치적, 경제적, 사회적 비용이 발생한다. 따라서 우리는 다음과 같은 몇 가지 개혁의 속성에 대한 이해가 필요하다.

#### ■ 개혁의 당위성 (역사성과 시대성)

- 우리가 추진하려는 개혁은 왜 필요하며 누가 무엇을 위해 추진하

는 개혁인가?

- 개혁의 방향?

■ 개혁의 주체

- 개혁주체와 개혁주도세력의 확립과 개혁에 대한 사회적 합의

\*개혁 지지 세력의 사회적 확보

\*개혁주체의 정체성, 정통성, 그리고 정치적 힘

- 개혁주도세력의 사회적 확립 (특히 밑으로부터의 튼튼한 사회적, 정치적

지지 기반의 확립, 합의, 동참이 중요-개혁의 성공에 대한 믿음)

\*개혁의 철학 (이념, 비전, 이데올로기 : 목표, 수단-역사성, 진보성, 윤리성)

■ 개혁의 과제 (개혁을 필요로 하는 문제상황)와 대상과 범위

■ 개혁의 일관성

■ 개혁과정의 정당성

- 개혁절차의 투명성과 민주성(이익 집단들 간 갈등의 조정 시스템). 특히 국회를 중심으로 이해집단들의 찬반의견을 수렴, 타협, 조정 하는 책임정치가 확립되어야 함. 모든 국가적 제도개혁은 최종적으로 국회에서의 입법화(법률의 제·개정)를 통한 제도적 기반을 확립한 후 이를 실천할 수 있는 예산과 인력을 확보해야 함.

- 개혁의 방식 (과 속도-급진적, 점진적) 과 개혁추진 전략  
개혁의 비용-기대이익과 손해)

\* 개혁의 정치성, 개혁에 따른 정치 경제적, 사회적 이해의 재분배를 둘러싼 이익 집단들 간의 긴장과 갈등을 사회적으로 확립된 민주적이고 투명한 절차에 따라 합리적, 또는 정치적으로 조정, 타협하는 방식이 제도적으로 확립되고, 이해 당사자들의 균등한 참여기회가 보장되어 조정결과에 승복하는 관행 수립 (정책개혁의 정치경제)

\* 개혁이 혁명보다 더 어려운 이유, 반개혁세력(개혁에 대한 저항

세력)의 조직적인 저항을 제도적으로 보장하는 속에서 민주적 절차에 따른 개혁 추진 (「적과의 동침」)

이러한 개혁의 일반적 관점에서 농협개혁을 보았을 때 지난 20년간 정부가 바뀔 때 마다 추진해온 농협개혁과 관련 우리는 다음 사항에 대해 물어야 한다.

- 농협개혁의 역사적 시대적 당위성, 개혁의 방향?
- 농협개혁의 과제와 대상은?
- 농협개혁의 방식과 추진전략은?
- 그리고 농협개혁의 주체는 과연 누구이고 대상은 누구인가? 과연 정부인가? 농민조합원을 대신한다는 농민단체인가?, 농협임직원 ?, 정치인, 학자 전문가 인가?

그러나 이상의 질문에 답하기 위해서는 근본적으로 “농협”이란 어떤 조직이고 기관이고 단체인가라는 협동조합으로서 농협의 정체성에 대한 올바른 이해가 전제 되어야 한다. 그리고 그동안 우리가 농협개혁이란 이름으로 추진해온 것이 정말 농협개혁이었는지, 그리고 이러한 개혁으로 인해 농업인조합원은 실익을 증진시켰으며 만족을 얻었는지, 농협은 협동조합으로서 제자리를 찾아 바르게 서게 되었는지를 되새겨 보아야 한다.

협동조합으로서 농협은 본질적으로 농업인들의 자조적인 사업조직이다. 협동조합의 가치와 원칙에 따라 농협은 조직되고 운영되어야 하며 농협에 관계하는 조합원농업인을 비롯한 농협의 임직원 (선출직인 조합장, 이사, 대의원, 감사등, 고용직인 대표이사, 상무이사, 전무 등 모든 임직원)도 그러한 농협의 가치와 원칙을 존중하고 지켜나가는 것을 전제로 농협을 위해 일해야 한다. 그리고 농협개혁의 과제도 대상도 이러한 맥락에서 선정되고 정리되어야 한다.

이러한 바탕에서 그동안 우리가 경험해오고 추진해온 농협개혁을 되돌아 보면 협동조합의 주인인 조합원 농업인들은 많은 경우 농

협개혁으로 인해 직 간접으로 영향을 받으면서도 사실은 개혁의 주체가 되지 못하고 개혁의 대상으로 또는 개혁의 국외자 방관자로 소외되어왔다. 우리나라의 농협은 설립부터 조합원 농업인이 주체가 되지 못하고, 자주적이고, 자조적이고, 독립적이지 못하고 항상 수동적으로 이끌려 다녔다. 농협개혁은 항상 농업인을 위한 개혁이란 명분을 내세웠지만 진정으로 농업인을 위한 개혁인지, 임직원을 위한 개혁인지, 정부를 위한 것인지 불분명하고 애매모호한 상태를 벗어나지 못해왔다. 이런 점에서 농협개혁은 주체와 대상이 불분명한 개혁이 되었고, 주체성을 상실한 채 반복적으로 되풀이 되면서 “개혁의 피로감”만 누적된 채 개혁자체도 동력을 잃어온 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

또 한가지 우리가 추진해온 농협개혁은 농협개혁의 방향과 과제 등에 대한 그랜드 디자인도 가이드라인도 없는 상태에서 목표가 없이, 일관성 없이 그때그때의 이해집단이나 파워집단의 요구에 의해 추진되어왔다고 말할 수 있다. 이는 마치 어둠속에서 길을 찾는 식의 개혁이었으며 장님이 코끼리만지는 식의 개혁이어서 사실은 그것이 개혁인지 개악인지조차도 불분명한 경우도 많았다.

이제부터 농협개혁이 분명한 방향과 목표를 가진 일관성있는 농협개혁이 되도록하기 위해서는 협동조합의 가치와 원칙에 맞게 운영되는 착한협동조합모델을 벤치마킹하고 롤 모델로 설정하고 농협개혁의 나침반이 되도록 하게 하는 것이 바람직하다. 이제는 기본법시대의 착한협동조합에 대한 기본그림이 제시되어 있기 때문에 기본법을 전제로 기본법에 일치시키는 농협개혁을 추진하는 것도 바람직한 방식이라고 생각한다.

지난 20년의 농협개혁의 역사를 보면 농협개혁의 가장 큰 저항세력도 지지세력도 항상 농협중앙회였다는 사실이다. 그리고 농협중앙회의 판단기준이 농업인 조합원도, 회원조합인 지역농협의 이익도 아닌 농협조직 내에서의 중앙회의 기득권과 지배력의 의 보호와

유지 확장이 아니었는가 생각한다. 다시말하면 농협을 협동조합답게, 농업인 조합원을 위해서, 지역농협을 위해서 하는 농협개혁은 특단의 정치적 결단과 힘 (예를 들면 대통령의 직접적인 관심과 지시 등)이 작동하지 않는 한 결국은 무위로 끝나며, 설사 법개정 등이 이루어 진다고 하더라도 법 개정 사실을 알리지도 지키지도 않음으로서 사실상 개혁을 무위로 돌리고 무산시켜 왔다는 점이다. 그리고 언젠가는 자신들이 원하는 방향을 되돌리기 위한 법의 재개정에 나서왔다는 점이다.

이러한 역사적 경험 등은 농협개혁에 대해서는 최소한 3개년 또는 5개년의 중장기 농협개혁의 목표와 방향, 과제를 정리하고 이를 토대로 일관성 있게 추진하며 모든 개혁과제들의 이행실태를 점검 평가하고 제대로 바른 방향으로 개혁이 일어나고 있는지 또는 개혁이 지연되거나 추진되지 않았을 경우에 대한 상벌규정을 두어 감시하고 책임을 묻는 장치가 반드시 마련되어야 한다고 생각한다. 그리고 농협의 전방위 로비에 대해서도 일정한 로비원칙을 세워 농협의 정부와 국회의원에 대한 전방위 압박 로비 등을 규제해야 한다.

### **3. 농협개혁의 현 단계와 과제**

#### **1) 조합원을 깨워야 하고, 조합원이 깨어나야**

사실 농협개혁은 주인인 조합원 농업인들이 현장에서 피부로 농협이 달라졌다고 느낄 수 있을 때 진정한 개혁이 일어났다고 말할 수 있다. 자신들이 주인으로서 존중받고 조합장을 비롯한 조합의 임직원들이 주인을 주인으로 모시는 진정한 봉사 자세를 새롭게 확립하는 것을 말한다. 농민들이 바라는 농협이란 돈 장사 잘하는 농

협이 아니라 자신들이 생산한 농산물 제 때 제 값 받고 잘 팔아주는 농협, 농사철 농약, 비료 등 질 좋은 농자재를 싼 값으로 제 때 공급 잘해주는 그런 농협이다.

농협개혁은 바로 조합원의 만족과 실익증진을 위한 것이 되어야 하고 얼마나 그러한 목적에 기여하는 것인가에 따라 평가되어야 한다.

아무리 농협개혁을 외쳐도 농협건물은 더 커지고, 농협은 ‘신도 몰랐던 직장’이라는 말이 나돌 정도로 임직원들에 대한 봉급수준이 일류기업 못지않지만 정작 주인인 조합원 농민들은 임직원에게 안방을 다 내주고 뒷방에서 찬밥신세를 면하지 못하고 있는 현실이 지속되는 한 농협개혁은 가짜일 수밖에 없다. 농협 임직원들이 주인을 섬기는 것이 아니라 군림하면서 조합원보다는 임직원들을 위한 농협으로 만들어 온 기본적인 구조에 대한 근본적인 자기성찰과 개혁이 필요하다.

이제 농협은 진정으로 지난 1957년 이후 지난 56년 여간 “농업인에 의한, 농업인민을 위한, 농업인의 농협”을 외쳐온 조합원 농업인들의 절규를 겸허하게 들어야 할 때가 되었다. “군림하는 농협을 봉사하는 농협”으로 혁신하고, “돈장사 잘하는 농협을 농식품장사 잘하는 농협”으로 혁파해야 한다. 이를 위해서는 “작지만 효율적인 중앙회, 강한 지역/품목/업종농협”을 만들어야 한다. 농협은 본(本)을 바로 세우는 개혁에 나서야 한다. 본을 바로 세우지 않고 말(末)만 고치는 농협개혁은 개악일 뿐이다.

금융지주 회사가 되었던, 신경분리가 되었던, 지배구조가 되었던, 읍면조합의 시군통합이 되었던 모든 문제는 중앙회장을 비롯한 모든 임직원과 1200여 전국의 조합장들, 그리고 농협노조를 비롯한 모든 농협관계자들이 일체의 기득권을 포기하고 협동조합의 정신과 혼을 되찾아 농협의 정체성을 회복하는 개혁이 이루어 져야 한다. 개혁의 이름으로 농업인들의 자조적인 인적 결합체인 협동조합을 자본의 논리에 철저히 봉사하는 기업조직으로 변경시키는 것과 같

은 협동조합의 기본정신과 원칙을 훼손하는 농협개혁이 이루어져서는 안 된다. 개혁의 눈높이를 조합원 농업인에게 맞춘 진정한 농협개혁이 이루어져야 한다.

우리나라에서 농협이 조직되기 시작한 것은 1957년 농협법을 제정하면서 부터이니 56년의 세월이 흘렀다. 그럼에도 불구하고 조합원 농업인들은 농협에 대한 주인의식을 갖지 못하고 농협이 농업인에 의한 농업인을 위한 농업인의 사업체로 제자리를 찾지 못하고 있는 것은 안타까운 일이다. 그러나 언제까지 같은 말만 되풀이 하고 있을 수는 없다. 농협은 농업인이 소유하고 이용하고 참여하고 통제하는 협동조합이 되도록 하기 위해서 무엇보다도 농업인 자신들이 깨어나야 하고 주인의식을 찾아 바로 서야 한다. 그러기 위해서는 농업인들 자신이 협동조합에 대해 알아야 하고 농협에 대해 알아야 한다. 농업인들이 협동조합에 대해 알게 해야 하고 잠자는 농업인을 깨워야 한다. 모든 조합원이 아니라면 적어도 조합원 농업인을 대표하는 협동조합지도자, 농협리더들인 조합장, 이사, 감사, 대의원들부터 협동조합을 공부하고 알게해야 한다. 그들이 고용직인 임직원을 관리하고 감시하고 견제하는 역할을 제대로 수행하기 위해서라도 협동조합과 농협에 대해 알아야 하고 알기위해서는 배워야하고 공부해야 한다.

우리 농협의 개혁목표는 농협을 농협답게, 협동조합답게, 협동조합의 가치와 원칙에 따라 작동하는 조직으로 거듭나도록 제자리를 찾아 바로 서는 것이다. 정부주도로 설립되고 정부의 지도와 감독 통제를 받아온 농협은 이제부터라도 정부로부터 독립 스스로 서야 하며 정부후원형 농협을 조합원이 스스로 운영하는 조합원주도형 농협으로 바꾸어 나가는 것이다. 기본법시대의 개막은 농협에게는 바로 농협을 조합원의 농협으로 변신시키는 개혁하기가 매우 적절한 환경을 만들고 있다고 생각한다. 기본법이 제시하는 협동조합을 준거틀로 기본법정신과 원칙에 따라 농협을 개혁해 나갈 수 있게 되었기 때문이다.

## 2) 조합원 통제형 이사회중심 지배구조 확립: 소유와 경영의 분리

2013년을 맞이한 농협은 현재 이명박 정부에서 시작된 1, 2차 농협개혁이 진행 중이다. 1차 개혁은 협동조합의 소유와 경영의 분리원칙에 따라 조합장과 중앙회장은 소유자로서 이사회를 통해 대표권과 감독권을 행사하고, 경영은 전문가에게 맡기는 책임경영체제를 확립하는 지배구조개편이다.

조합장이나 중앙회장을 비상임화하고, 선출도 직선보다는 간선으로 하고, 대표권과 감독권을 갖지만 업무집행권은 전문경영인에게 전적으로 위임하고, 인사권도 조합장이나 중앙회장의 개인적인 전유물이 아니라 이사회에 권한으로 조합발전을 위해 필요한 전문경영인을 발굴 임명하는 일은 이사회 내 인사위원회나 별도로 구성된 인사추천위원회를 중심 추천토록하고 이사회에서 결정하도록 하는 것은 발전된 협동조합의 일반적인 관행이다 조합원통제형 이사회중심의 지배구조가 확립되어 있기 때문이다.

이처럼 협동조합경영에 있어서 소유와 경영의 분리는 오래된 관행이지만 우리 농협에게는 아직까지도 생소하고 익숙하지 않은 제도로써 제대로 정착되지 못하고 여전히 실험단계를 벗어나지 못하고 있다. 그 때문에 지배구조에 관한 법 개정이 일관성없이 진행되어 오고 있다. 지난 20년간의 농협개혁에서 협동조합의 대표권과 감독권은 조합장과 중앙회장에게, 경영권은 전문가에게 위임하는 방향으로 소유와 경영의 분리가 진행되어오고 있기는 하지만 아직도 조합장이나 중앙회장의 이에 대한 저항이 만만치가 않다. 조합장과 중앙회장의 비상임화는 저항은 아직도 강하다.

그러나 착한협동조합에서는 조합장은 조합원을 대표하여 협동조합이 조합원의 실익증진을 위한 방향으로 운영되도록 감시 감독하는 일을 수행해야 하며, 실제 협동조합의 경영은 그 분야의 전문가들이 맡게 하는 것이 정답이다. 그리고 이 모든 것은 개인적인 권력이 아니라 이사회에 권한이기 때문에 이사회를 중심으로 이러한

모든 결정이 집단적으로 이루어지도록 해야 한다. 따라서 조합장이나 중앙회장의 선출은 직선보다는 대체로 대의원회에서 선출한 조합원이나 또는 조합장이사들로 구성된 (최소한 2/3이상) 이사회에서 호선 등의 간선방식으로 선출되며 이사회의 의장으로 사실상 명예직에 가깝다. 조합장이나 중앙회장이 비상임, 비상근일 뿐 만 아니라 실제적으로 명예직으로 운영되고 있다. 특히 중앙회장의 자격과 관련 현재의 조합원가운데서 선임하도록 되어있는 조합은 중앙회가 지역농협의 연합체인 점을 감안 조합장가운데서 선임하도록 하고 점차 이사회에서 호선으로 선임하도록하며 중앙회장 선출과 함께 조합장직을 그만두는 것이 아니라 조합장직을 유지하도록하여 명실상부하게 중앙회장은 명예직이 되도록 바로잡아나가야 한다.

협동조합에서 이사회는 협동조합 경영이 조합원의 경영이 되도록 조합원을 대표하여 감독감시 하는 협동조합 최고 의결기구이다. 이 때문에 조합이든 중앙회든 이사회의 2/3이상은 반드시 조합원이나 조합장이사로 구성되어야 한다. 그럼에도 불구하고 2/3이상으로 되어있는 조합원이나 조합장이사수를 전문가 등 사외이사수를 늘리기 위해 1/2이상으로 축소조정한 것은 협동조합적인 경영원칙에 어긋나는 것이다. 농협에서 협동조합적 지배구조를 확립하는 작업은 아직도 실험단계를 벗어나지 못하고 일관성과 원칙없는 법개정이 되풀이 되고 있는 것은 안타까운 일이다.

협동조합에서는 조합원이 직접 선출한 대의원으로 구성된 대의원회가 총회를 가름하는 의회기능을 수행하며, 대의원회는 조합원을 대표하는 이사를 선임하고 이들 이사와 일부 사외이사로 구성된 이사회에서 선출된 전문경영인의 3각구도로 구조화되며 상호 협력과 소통 견제 속에서 협동조합경영이 민주적으로 투명하게 이루어진다.

이런 관점에서 보면 우리의 지배구조는 권위적이고 폐쇄적이고 집단적이 아닌 개인적인 구조에서 벗어나지 못하고 있다. 우리가 아직도 반협동조합적 경영구조에서 벗어나지 못하고 있는 것은 우리가

오랫동안 특별법시대를 살아오면서 착한협동조합경영모델을 접할 기회가 없었고 이에 대한 공부할 기회가 없었던 것 때문이라고 생각한다. 기본법시대를 맞아 국내외의 착한협동조합경영모델을 발굴 소개하고 이를 벤치마킹하는 것도 바람직하다고 생각한다. 그리고 기본법이 만들어진 상황에서 지배구조에 관한 모든 세세한 내용을 법률로 정하기 보다는 정관에서 정하도록하고 기본법의 표준정관과 농업의 표준정관을 내부적으로 일치화 시켜나가는 것이 바람직한 접근 방법이 아닌가 생각한다. 그리고 이러한 착한협동조합경영모델과 표준정관에 대한 교육홍보를 확대 강화하는 것이 필요하다.

### 3) 중앙회의 비사업적 기능을 수행하는 연합체로 재편

이명박 정부가 어렵게 첫 단추를 켜 사업구조개편을 위한 신경분리라는 2차 농협개혁의 본질은 사실 중앙회를 비사업적 기능을 수행하는 지역농협의 연합체로서 정체성을 바로 잡기위한 위한 것이다. 농협의 수익센터로 기능하는 중앙회의 일반금융업과 관련사업을 분리2012년 3월 2일 NH농협금융지주로 분리 독립시킨 것은 중앙회회의 비사업적기구화로 가는 첫 번째 작업이다. 두 번째는 경제사업의 NH농협경제지주로의 분리 독립이다. 현재 설립된 경제지주는 중앙회 자회사 관리는 위한 지주이며 본격적인 지주회사의 출범은 2015년 3월 2일까지 중앙회 경제사업가운데 유통가공 판매사업 일체를 분리 독립하는 시점이 될 것이다. 일부에서는 특히 경제사업의 경우, 지주회사방식의 분리독립을 잘못된 것으로 비판하고 있으나 문제는 형식이 아니라 지주회사의 운영방식이다. 지주회사를 기업적방식으로 운영한다면 이는 문제가 되지만 협동조합방식으로 운영한다면 이야기는 달라진다. 그동안 농협중앙회가 수많은 자회사를 설립운영하면서 협동조합방식을 따르지 않고 기업적 방식에 따르면서 자회사를 임직원들의 전유물로 만들어 온것이 잘못이다.

농협중앙회의 이와 같은 오래된 잘못된 관행을 바로잡기 위해서는 자회사운영의 협동조합화 가 이루어 져야 하고 이러한 연장선상에서 지주회사운영의 협동조합화를 추진해야 한다. 이는 정관을 통해 얼마든지 가능한 사안이다. 자회사나 지주회사의 주식의 일부를 지역농협에게 인수하게하고 (인수를 돕기위해 중앙회 자금지원), 자회사나 지주회사의 이사회도 감독이사회와 경영이사회로 구분 감독이사회 의장이 이사장(회장)이 되어 회사경영이 조합원과 지역농협의 실익위주로 이루어지도록 감독하고 대표이사 등 전문경영인을 선임하도록 해야 한다. 감독이사회 의사는 중앙회 이사 가운데서 일부이사가 겸직하거나 주주들이 주식참여 조합의 조합장 가운데서 일부를 선임하는 것도 방법이다.

그리고 중앙회로부터 금융과 경제사업 분리하는 것과는 별도로 현재 상호금융사업도 상호금융연합회(금고) 형식으로 분리 독립시켜 상호금융금고가 지역조합들의 사업자금 대출은행으로서 역할을 하게해야 한다.

이와 같이 경제, 금융, 상호신용사업이 모두 분리 독립되는 것에 맞추어 농협중앙회의 명칭도 연합회도 개칭하고 명실공히 지역농협의 연합체로 정체성을 확립 연합회는 교육 지도, 농정활동, 국제협력, 감독등과 같은 비 사업기능 수행을 전담하도록 해야 한다.

#### 4) 지역농협개혁 등 2단계 농협개혁 본격착수

농촌지역에는 농협, 축협, 원협, 인삼협, 임협(산림조합) 등과 함께 중앙회 금융점포 등이 시군, 읍면단위로 난립 서로 경합을 벌리고 있다. 특히 읍면단위 지역농협의 경우 규모의 영세성으로 경제사업의 독자적인 추진이 사실상 불가능하고 하여 협동조합간 조합 공동사업법인이나 유통판매 자회사등의 설립으로 협동적 경제사업을 추진하거나 아니면 통합이 불가피하다. 지역농협의 통폐합문제는 이미 1994년 농협개혁때부터 계획되고 추진되었으나 정대근회

장 시절부터 중앙회장의 선거를 의식한 지역조합에 대한 인기영합 주의식 자금지원(무이자 자금)이 이루어지면서 통합작업은 지지부진해 왔다. 그러나 이제는 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었다. 농협중앙회와 정부, 지방자치단체들은 보다 적극적으로 지역농협통합에 나서야 하며 지방행정과의 관계를 감안 1차적으로 지역농협을 시군단위로 통폐합하고 인구규모 등을 감안 시도 내에서 생활권이나 선거권 단위로 광역화하는 것도 바람직하다고 생각한다. 그리고 이러한 지역농협의 통합과는 별개로 품목별 전문조합이나 이들의 연합체를 시도단위로 결성하고 이러한 연합체의 자회사로 유통판매 회사 등을 적극적인 판매사업에 나서도록해야 한다.

지역농협을 시군단위로 통합하면서 현재의 중앙회 시군지부 등은 폐지 그 기능 등을 시군농협으로 흡수 시키고, 역시 중앙회 시도지역본부도 폐지시키고 시군농협의 연합체를 만들어 여기에 흡수시키는 것이 바람직 하다.

\* 기타 앞으로 추진해야 할 농협개혁과제에 대해서는 <첨부> 농협제자리찾기 7대 개혁과제 참조하기 바랍니다. 2007년도에 작성되어 부분적으로 현실과 안맞는 항목도 있지만 전체적으로 여전히 유효한 미완의 오래된 농협개혁과제들이 아닌가 생각합니다.

## 마치면서

우리 농협이 농업인들의 기대에 부응하지 못하고 있는 것은 제도도, 돈도 아니고, 기술도 아니다. 문제는 우리 농협을 이끌고 있는 농협중앙회와 조합의 임직원들이 ‘농협다운 농협’에 대한 자기 정체성을 잃어버리고 농협이 제자리를 잃어버렸기 때문이다. 따라서 이 문제를 풀어가기 위해서는 “농협은, 다시 말하면 농협중앙회와 회원조합은 왜 존재하는가? 무엇을 위해 존재하는가?”에 대한 원론적

인 문제를 생각해 보아야 한다. 이러한 점에서 나는 오늘의 우리 농협은 중대한 선택의 기로에 서 있다고 생각하고 있다.

그것은 농협중앙회가 회원조합의 연합체로서의 자기 정체성을 확립하고 지역의 회원조합들로 하여금 조합원 농업인을 위한 고유사업을 제대로 하게 하는 일에 본격적으로 나설 것인지 아니면, 독자적인 자기사업을 하는 경제사업체로서의 길을 걸을 것인지에 대한 분명한 선택이 이루어져야 한다고 생각하고 있다. 그리고 농협중앙회가 고유사업과 자기사업(수익사업)을 동시에 수행하면서 당면하게 된 자기모순은 이제는 지역회원조합으로 까지 확산되어가고 있다고 생각한다.

농협중앙회는 1961년 농업협동조합과 농업은행의 통합이 이루어진 이후 지난 47년간 이러한 이중성 때문에 내부적으로 끊임없이 고유사업과 수익사업사이에서 갈등을 겪어왔다. 과거에는 규모도 적었고 수익사업(예, 신용사업)을 통해 고유사업(예, 판매사업)을 지원한다는 명분으로 그러한 이중성이 문제가 아니라 장점으로 평가되어왔다. 그러나 이제는 한계에 도달했다고 생각한다. 이제 중앙회의 사업들은 지역조합들과 여기저기에서 경쟁과 갈등, 마찰을 일으키고 있고, 사업이 자기논리에 따라 확장되어가면서 회원조합에게 봉사해야 하는 농협중앙회가 본래의 정신까지도 훼손하고 있으면서 그러한 비판에 대해 오히려 무엇이 잘못되었는가라고 반문하고 있기 때문이다. 그리고 지역회원조합들과 사업 갈등을 일으키면서 연합체로서의 중심지주 역할도 제대로 하지 못하고 있다고 생각한다.

이제는 이러한 생각이 지역조합으로 까지 확산되어 지역조합들도 조합원 농업인을 위한 판매사업 등은 적자사업이라는 이유로 기피하고 비조합원인 불특정 다수를 상대로 하는 돈 되는 수익사업에 열을 올리기 시작하면서 농협의 본질인 조합원에 대한 봉사의무를 소홀히 하고 그 때문에 농협으로서의 정체성을 잃어가고 있다. 지역회원조합들의 이러한 반 협동조합적 행태들로 인해 조합원 농업

인들의 농협에 대한 불만과 불신과 비판은 날로 커져가고 있다고 생각한다.

오늘의 농협이 이렇게 된 데는 주무감독부처인 농식품부의 책임은 너무나 막중하다. 그동안 소신 없이 농협중앙회와 정치권의 눈치 보기에 급급 모두를 실망시켜온 농식품부가 이상과 같은 농협개혁을 위해 농협을 지도 감독할 수 있을지는 의문이다. 우리 농협이 이렇게 된 데는 지난 20년의 일관성 없고 철학도 없는 농협개혁이 만들어낸 결과가 아닌가 생각한다. 특히 김대중정부의 “99개약”과 노무현정부시절의 정협유착이 결정적인 역할을 했다고 평가할 수 있다.

따라서 우리는 농협개혁을 농식품부에게만 맡겨놓을 수 없는 현실을 정확히 직시해야 한다. 다 꺼져가던 농협개혁의 불씨를 되살린 것도 결국은 대통령의 농협개혁에 대한 관심이고 정치적 압박이었다. 청와대가 대통령직속으로 농협개혁위원회 같은 특별기구를 신설 일관성있게 장기간에 걸친 로드맵에 따라 농협개혁을 추진해 나간다면 승산이 있다고 생각한다. 노무현 정부와 같은 정협유착이 아니라 대통령과 청와대가 앞장서서 농협개혁을 일관성있게 지도해 나간다면 이는 비단 농협개혁 뿐만아니라 우리나라 농업 농촌 농민 문제를 해결하는 가장 빠른 길이 될 것이라고 생각한다.

나는 농협의 정체성 혼란에서 비롯된 농협의 문제를 치유하기 위해서는 지역농협들이 조합원 농업인의 자주적이고 자조적인 단체로서의 정체성을 회복하고, 스스로의 존재이유인 조합원 농업인을 위한 고유사업을 잘하는 조합으로 체자리를 찾아 바로 서게 하는 일에 농협중앙회가 나서야 한다고 생각하고 있다. 이렇게 하기 위해서는 농협중앙회도 지역회원조합에게 봉사는 회원조합의 연합체로서의 자기정체성을 분명히 하고, 회원농협들이 조합원을 위해 제대로 일하는 지를 평가하고 감시하고 감독하고 지도하고 교육하는 본래의 일에 나선다면 시간은 걸리겠지만 모든 문제는 해결되어 나갈 수 있을 것으로 확신하고 있다. 이제는 농협중앙회가 이 문제에 대

해 근본적인 선택의 결단을 내리고 제자리를 찾아 바로 설 때라고 생각한다.

나는 지금 이 순간도 농협중앙회가 제자리를 찾아 바로 서기만 한다면 우리 농업을 위기에서 구하고 우리 농식품을 글로벌 개방시대의 경쟁력 있는 상품으로 만들어 세계시장에 내다 파는 일을 충분히 잘 할 수 있다는 확신하고 있다. 농협은 그러한 충분한 하드웨어와 소프트웨어도 이미 갖추고 있고, 우수한 맨 파워도 갖고 있다고 생각하기 때문이다. 다만 이러한 자원과 에너지를 농협중앙회와 지역농협이 제자리를 찾아 바로 서서 자기들이 해야 할 본연의 일을 하는데 제대로 쓰지 못하고 있기 때문에 농협이 문제가 되어 있다는 생각을 하고 있다. 이 때문에 농협중앙회와 지역농협으로 하여금 지금의 농협이 얼마나 제자리에서 크게 벗어나 있는가를 알게 하고 궤도를 수정하게하고, 스스로 제자리를 찾아 나서게 하는 일이 시급하고 중요하다고 생각하고 있다. 농협이 ‘농협다운 농협’이 되기 위해서는 농협이 제자리를 찾아 바로 서고, 자기 정체성을 바로 확립해야 한다.

농협은 이제 역사적 분기점에 선 것으로 보인다. 농협이 진정으로 농업인 조합원의 조직으로서 거듭나기 위한 자신들의 뼈를 깎는 자기개혁을 추진하거나, 아니면 솔직하게 ‘농업인을 위한 농협이다’라는 구호를 벗어던지고 자기모순을 인정하고 스스로 농협임을 포기하는 길이다. 그래서 이 땅에 진정한 농업인의 농협이 새롭게 태어날 수 있게 하는 길을 여는 것이 아닌가 생각한다. 자본주의 시장경제의 최대의 경제적 약자인 영세한 가족적 소농이 주류를 이루고 있는 우리나라의 농업경제 현실에서 농협은 우리 농업인들의 유일한 그리고 마지막 비빌 언덕이고 버팀목이고 희망이다 라는 생각을 나는 갖고 있다. 이 때문에 나는 시장경제하에서 사기업이나 공기업 못지않게 농협과 같은 협동경제의 건전한 발전을 매우 중요하게 생각한다.

## 〈첨부〉

### 농협 제자리 찾기 7대 개혁과제

대표집필 및 정리:

최양부 농협제자리찾기국민운동 상임공동대표 (전남대 초빙교수)

\* 이 자료는 농협 제자리 찾기 국민운동 출범선언대회를 준비하면서 별도로 개최된 전문가 초청 간담회에서 제기 된 주요과제들을 정리한 것으로 2007년 11월 15일 농협제자리찾기국민운동 출범식에서 발표된 것이다.

농협 제자리 찾기 국민운동은 본격적인 FTA 시대를 맞이하여 우리 농업과 농촌이 겪게 될 심각한 위기를 극복해 나가기 위해서는 농협이 선봉에 나서야 하고, 그렇게 하기 위해서는 농협의 근본인 지역/축산/품목(업종) 농협을 유통사업을 잘하는 국제 경쟁력 있는 크고 강한 농협으로 만들어야 하고, 농협중앙회는 회원농협의 발전을 위해 봉사하는 작지만 효율적인 조직으로 만들어 240만 농민 조합원을 주인으로 모시는 조직으로 거듭나게 하는 것이 진정한 농협개혁의 기본방향이라고 생각한다. 그리고 농협이 제자리를 찾아 바로 서게 하기 위해서는 다음의 7대 개혁과제를 반드시 실천해야 한다.

- 첫째, 조합원과 회원농협에 봉사 잘하는 작지만 효율적인 중앙회를 만들자
- 둘째, 축산/품목(업종) 농협을 전문유통농협으로 키우자
- 셋째, 지역농협을 크고 강하게 만들고, 지역연합활동을 강화하자
- 넷째, 도시농협을 도농상생의 농축산물유통기지로 키우자

다섯째, 농업협동조합의 경영원칙을 바로 세우자

여섯째, 조합원의 주인의식과 임직원의 봉사의식을 바로 세우자

일곱째, 2010년까지 농협개혁을 마무리 하자

## **1. 조합원과 회원농협에 봉사 잘하는 작지만 효율적인 중앙회를 만들자**

농협중앙회는 회원조합의 연합체로서의 정체성을 바로 세워 일선의 회원 농협들을 위한 농정활동을 수행하고, 지역농협이 더 크고 강한 조합으로 성장 발전하는 것을 적극 지원하는 교육, 훈련, 조사, 연구, 평가, 감사 등을 수행하는 전문 서비스 조직으로 전면 개편되어야 한다.

아직도 민주화, 지방화, 시장화, 정보화 등의 시대정신에 맞지 않게 권위적이고 중앙집권적으로 운영되고 있는 농협중앙회에 대한 전면적인 경영진단을 통해 관료적이고 가부장적인 조직을 대폭 정비 지방 분권화하고, 중앙회의 사업과 기능 등을 대폭 지역/축산/품목(업종)농협에 이양 작고 효율적인 중앙회 만들기에 나서야 한다.

이를 위해서는

### **1) 중앙회의 사업 영역과 범위를 새롭게 정해야 한다.**

농협중앙회는 사업을 하지 않는 비 사업 조직으로서의 정체성을 분명히 하고 회원농협의 건전한 발전, 농업의 경쟁력 제고를 위한 대변 역할을 담당 회원농협에 대한 교육, 훈련, 조사, 연구, 평가, 감사 등을 수행하는 전문 서비스 조직으로 전면 개편되어야 한다.

농협중앙회가 회원농협들을 위한 농정활동과 지원활동에만 전념할 수 있도록 하기 위해서는 경제사업과 신용사업을 중앙회에서 완전히 분리(농정과 신경 분리) 시키고, 경제와 신용사업을 각각 회원농협이 출자한 전문화된 독립 법인 체제로 전환 책임경영이 가능하게 하는 획기적인 농협중앙회 혁신방안을 새로 수립해야 한다.

**2) 농협중앙회의 지방분권화를 강력히 추진해야 한다.**

농협중앙회의 시군 지부는 시군 단위 지역농협 광역화 추세에 따라 단계적으로 폐지 시군 지역농협과 통합하고, 시도 지역본부도 폐지 시도 지역농협 협의기구의 사무국으로 개편 중앙집권적 농협중앙회를 지방 분권화시켜야 한다.

**3) 경제 사업은 기본적으로 회원조합이 출자하는 사업체로 독립시켜 사업 손익이 지역농협과 조합원에게 귀속되게 해야 한다 .**

경제사업의 경우 지역농협이나 축산/품목(업종)농협이 중심이 되어 추진이 어려운 경우에 한하여 중앙회가 회원농협과 공동으로 출자한 자회사를 설립 운영하도록 하고, 현재 분사 등 직영사업체들과 24개나 되는 중앙회 계열사들 가운데 회원농협이 할 수 없는 사업장은 유지하되, 지역/축산/품목(업종)농협과 경쟁관계에 있는 것들은 회원농협의 소유로 출자 전환하거나 중앙회와 공동출자 실질적인 회원농협 중심의 유통조직으로 대폭 정비 경제사업의 손익이 회원농협과 조합원에게 돌아가게 해야 한다.

**4) 신용사업은 ‘농협은행’ 설립으로 분리 독립시켜야 한다.**

시군단위로 광역화된 지역농협과 도시농협을 중심으로 제1 금융과 상호금융 등 제2 금융(지역조합)을 실질적으로 통합 경영하는 방향으로 협동조합금융체제도 전면 재정비하고, 지역농협과 도시농협, 축산/품목(업종)농협이 출자하는 ‘농협은행’을 설립해야 한다.

**5) 농협중앙회의 지배구조를 전면 개편해야 한다.**

중앙회장은 농협중앙회를 대표하고 회원조합을 위한 농정활동과 총회 및 이사회의 의장 역할에 충실한 실질적인 비상임 체제로 전환하고, 이사회의 기능을 대폭 강화해야 한다.

## 2. 축산/품목(업종) 농협을 전문유통농협으로 키우자

농협 제자리 찾기 국민운동의 핵심과제는 농산물 유통사업을 효과적으로 담당할 수 있는 농협조직을 만드는 것이다. 농협의 유통사업은 국내 시장에서 뿐만 아니라 국제 시장에서도 경쟁력을 갖추도록 규모화, 전문화되어야 하며 현재 지역 농협과 시군축협, 품목(업종)조합 간에 불필요하게 이루어지고 있는 과도한 사업경쟁과 중복투자 등 낭비적 구조를 개혁해야 한다.

이를 위해서는

### 1) 축종/품목(업종)농협을 시도 또는 전국단위로 광역화 시켜야 한다.

지역농협의 광역화와 함께 지역축협이나 과수, 원예, 특작 등 전업농중심의 품목(업종)별 농협은 전문유통농협으로 개편 지역제한 없이 시도 또는 전국단위로 자유롭게 광역화 시켜야 한다.

전문유통농협은 축종 또는 품목농협, 지역농협의 자회사 또는 지역농협이 연합한 조합공동사업법인 형태 등 지역특성에 따라 다양한 형태의 권역단위, 전 국단위 사업체의 결성을 자유롭게 이루어지게 하여야 한다.

지역/축산/품목(업종)농협 간 연합, 합병 또는 영농조합 법인이나 농업회사 법인, 일반 유통업체나 단체들과도 전략적 제휴 또는 공동 출자하여 마케팅 전문사업체를 자유롭게 설립 운영할 수 있게 해야 하고 이들을 협동조합으로 인정하여 세제 등의 특별지원을 해야 한다.

### 2) 축종/품목(업종)농협의 전국 연합체 결성을 자율화해야 한다.

축종/품목(업종) 농협이 자율적으로 연합회를 결성 실질적으로 국내외 시장개척, 광고, 과당 경쟁 방지, 공동브랜드 사용 등의 업무를 공동으로 수행하도록 해야 한다.

이러한 축종/품목(업종)농협의 연합활동의 활성화를 위해서는 현재 농협 중앙회의 지시 감독과 통제를 받고 있는 30개 품목별전국협의회를 중앙회에서 독립시켜 자율적인 전국 연합체 결성을 허용하고, 전면적으로 자율적인 공동마케팅 사업을 실천할 수 있는 명실상부한 연합조직으로 전면 개편해야 한다.

### **3) 조합원들의 조합선택권을 자율화해야 한다.**

전문유통조합에서는 철저히 조합사업 이용자를 중심으로 조합원의 자격요건을 강화하고, 농가는 조합원들이 유통사업을 잘하고 실질적인 편익을 주는 전문유통농협에 자유롭게 가입할 수 있게 하는 조합원들의 조합선택권을 자율화해야 한다.

## **3. 지역농협을 크고 강하게 키우고, 지역연합활동을 강화하자**

농협 제자리 찾기 국민운동은 농협의 근본인 지역농협이 더 크고 강한 농협으로 발전되어야 하고, 지역농업발전을 주도하는 주체가 되어야 하며, 명실상부하게 지역농업발전을 위해 지방자치단체와 협력하는 정책 파트너로서 위치를 정립하는 것이 농협 제자리 찾기의 핵심과제라고 확신한다.

이를 위해서는

### **1) 지역농협을 시급히 지방자치단위로 합병 통합 광역화 시켜야 한다.**

현재 읍면단위로 조직되어 있는 지역농협을 시군 지방자치단위로 광역화하고, 가급적 빠른 시일 내에 시군 단위로 지역농협의 합병 통합이 이루어져 최소한 중앙회의 지원 없이도 자립할 수 있는 독자적인 사업기반을 구축하도록 해야 한다.

특히 자생력을 갖지 못하고 사업추진 능력이 없는 부실, 약체조합이 중앙회의 자금지원에 의해 유지되는 것을 결과적으로는 중앙회의 지역농협에 대한 지배와 통제로 종속을 자초하고, 더 나아가 조합원 농민에게 부담을

지우며 오직 임직원들을 위한 조직이 되게 하기 때문에 우선적인 통합 합병 등 구조조정이 불가피하다.

더욱이 적자 경영 상태에서 중앙회의 무이자 보조지원으로 조합원에게 보조 지원하는 행태는 오히려 악화가 양화를 구축하는 결과를 초래하고 조합원의 도덕적 해이만을 증폭시키는 것이기 때문에 시급히 정리되어야 한다.

약체, 부실 지역농협들이 스스로 일어설 수 있는 획기적인 경영혁신방안 수립해야 하며, 이를 지원하기 위해 제3의 전문가가 참여한 ‘가칭) 회원농협발전지원센터’를 설립 회원농협과 축정/품목(업종)농협간의 합병통합과 업무조정 등 회원농협에 대한 지원활동을 강화해야 한다.

## **2) 중앙회 시군지부를 폐지 지역농협과 통합해야 한다.**

읍면 단위 농협의 합병 통합으로 시군단위 지역농협체제가 확립되면 단계적으로 농협중앙회 시군 지부를 폐지하고 시군 지역농협과 통합하여 지역농협이 명실상부하게 지역농업발전의 중심에 서게 해야 한다.

지역농협과 시군지부의 통합으로 명실상부하게 지역단위에서 제1 금융과 제2 금융(상호금융)을 통합 경쟁력 있는 지역금융체제를 확립해야 한다. 그리고 지역농협은 경제 사업을 수행하고 있는 축종/품목(업종) 전문유통농협에 대한 출자와 지원을 강화해야 한다.

## **3) 중앙회 시도지역본부를 폐지 지역농협의 시도단위 연합활동을 지원하는 사무국으로 전환시켜야 한다.**

지방자치의 정신에 따라 지역농협이 지역농업발전의 중심에 서서 지방자치단체의 정책 파트너가 되기 위해서는 시군단위 지역농협들이 시도자치단체 와 원활한 정책대화를 하기위한 시도 단위 연합활동이 대폭 강화되

어야 한다. 현재 형식적으로 조직 운영되고 있는 지역농협협의체를 상설기구로 확대개편하고 농협중앙회 시도지역본부를 시도 연합협의기구의 사무국으로 전환하는 등 지역농협의 시도 연합활동을 활성화시켜야 한다.

#### 4. 도시농협을 도농상생의 농축산물유통기지로 키우자

급격한 도시화에 따른 도시근교 농촌지역의 시가화가 진행되면서 농민조합원의 감소로 협동조합으로서 정체성을 상실한 도시농협의 발전방안을 새롭게 정립하는 문제는 시급한 과제이다.

도시농협의 존립의미는 농촌의 지역농협이나 축산/품목(업종)농협의 건전한 발전을 지원하는 데 있기 때문에 도시농협과 지역농협간의 사업 연대나 전략적 제휴 또는 지역농협 사업에 대한 투자 확대 등 도농상생을 위한 농업 농촌지원활동을 강화해야 한다.

이를 위해서는

- 1) 도시농협을 도농상생의 공동체회복을 위해 봉사하는 서비스 조합으로서의 정체성 확립이 시급하다.

도시농협을 도농상생의 공동체회복에 앞장서서 도농간 교류협력을 주도하는 다양한 서비스를 도시고객에게 제공하는 농협으로 개편되어야 한다.

도시농협은 지역농협과 연합 도시 고객을 대상으로 농촌관광, 농촌생활문화체험, 농축산물 직거래, 주말농장 운영 등 다양한 사업을 추진하고, 도시인의 귀농 등을 위한 정보제공, 도시농업 지원 등의 활동을 강화해 나가야 한다. 특히 도시 청소년들을 대상으로 농업의 다원적 가치에 대한 교육홍보 및 농업체험사업을 추진해야 한다.

## 2) 도농상생의 농축산물유통사업 투자 등 참여를 확대해야 한다

도시농협은 어려움을 겪고 있는 지역/축산/품목(업종)농협의 유통사업을 지원하기는 위해 이들 농협과 연합 유통 사업에 출자/투자 참여하거나, 중앙회가 직영하고 있는 도시지역 유통사업체나 자회사 등에 지분참여하거나 지역/축산/품목(업종)농협과 제휴 도시지역 학교급식사업참여 등 도농상생의 농축산물 유통사업 참여를 확대해야 한다.

## 5. 농협의 경영원칙을 바로 세우자

우리 농협은 1957년 창립이후 30여 년 간 권위주의적 정부의 지시와 감독과 통제 속에 성장하면서 자주적이고 민주적인 운영원칙을 아직도 확립하지 못하고 있다. 1987년 민주화와 함께 농협도 정부의 통제와 간섭에서 벗어났지만 여전히 농협중앙회 중심의 가부장적인 비민주적 운영이 계속되고 있다. 이제는 우리사회의 산업화와 시장화, 개방화, 민주화와 지방화, 그리고 정보화의 추세에 맞게 농협도 경영 원칙을 바로 세워 나가야 한다.

이를 위해서는

### 1) 농협의 자주적이고 민주적 운영원칙이 확립되어야 한다.

농업협동조합은 농민들이 자유의사에 따라 자발적으로 참여하여 협동조합을 결성하고, 민주적으로 운영하는 농민들의 결사체이다. 농협의 자주적이고 민주적 운영원칙은 타협할 수 없는 농협의 조직과 운영의 불가침의 원칙으로 존중되고 실천되어야 한다.

### 2) 조합원의 조합이용원칙이 확립되어야 한다.

농협은 조합원들의 자주적이고 자족적인 판매, 구매, 신용 등 경제사업을 통하여 공동의 이익을 창출하는 경제협동체이다. 따라서 조합원의 기본적인 의무는 조합이 추진하는 경제사업에 대한 공동적 이용 참여이며, 조합원의 조합사업 참여는 협동조합의 유지 발전과 운영의 출발이다. 농협 제

자리 찾기 국민운동은 이러한 협동조합의 기본 원칙을 확립하는 것이 농협제자리 찾기의 시작이라고 생각한다.

이러한 관점에서 협동조합 조합원에 대한 엄격한 심사와 관리가 이루어져야 하고, 특히 조합 사업에 적극적으로 참여한 조합원을 중심으로 한 조합이 운영되는 체제가 확립되어야 한다. 특히 조합장과 이사 등 조합임원들의 임면은 조합이용원칙과 연계되어야 하며 조합을 이용하지 않은 사람들이 조합을 정치적으로 이용하려는 무임승차 행위를 철저히 차단해야 한다.

### **3) 농협의 운영과 지배구조를 개편해야 한다.**

농협이 조합원에게 무한 봉사하는 조직이 되고 운영될 수 있도록 농협의 운영과 지배구조에 대한 전면적인 개편이 이루어 져야 한다. 조합장 직선제와 조합장의 책임과 역할, 조합 책임경영제 도입, 조합원에 대한 환원사업비 사용, 출자배당, 이용고배당 등 협동조합 운영의 개선에 대한 전면적인 검토가 이루어져야 한다.

## **6. 조합원의 주인의식과 임직원의 봉사의식을 바로 찾아 세우자**

농협은 경제적 약자인 영세한 농민들이 자본주의적 자유시장경제의 치열한 시장경쟁 속에서 살아 남기위해 스스로 모여 자율적으로 조합을 결성 시장 교섭력과 시장대응력을 갖추고 자신들이 생산한 농산물을 제 때 제 값 받고 파는 유통 사업 중심으로 판매, 구매, 신용 사업 등을 수행하는 경제단체이다. 그 가운데서도 유통사업을 제대로 하지 못하는 농협은 다른 일을 아무리 잘한다고 하더라도 그 존재가치를 인정받을 수 없다. 유통사업을 잘하는 지역/축산/품목(업종)농협의 건강한 발전이 없는 한 농협은 농민 조합원을 위해 봉사하는 조직이라기보다는 농민 조합원의 이름을 빙자 농민을 이용하는 조직이란 비판을 피할 수 없다.

이 때문에 지역농협과 중앙회가 지난 9년간 농민출신, 조합장 출신 회장 체제하에서 운영되어왔음에도 과연 오늘의 우리 농협이 정체성을 바로 확립하고 농민 조합원에게 봉사하고 조합원의 이익을 위해 일하는 조합원의 농협이 되었는가라는 농협의 정체성에 대한 의문이 끊이지 않고 있다. 이는 농협이 스스로의 노력에 의해서가 아니라 민주화라는 외부환경변화에 무임승차하면서 정부로부터 자유로워졌지만 조합원에게 책임지기 보다는 오히려 임직원을 위한 조직으로 변질되어왔기 때문이다.

농협 제자리 찾기 국민운동은 조합원 농민에 의한, 조합원을 위한, 조합원의 자주 자조적이고 민주적인 조직이란 농협의 정체성을 확립하고 협동조합의 정신과 원칙에 입각하여 농협이 제자리를 찾아 바로 서서 조합원 농민에게 봉사하게 하자는 것이다.

이를 위해서는

**1) 조합원의 주인의식과 임직원의 봉사의식 함양을 위한 교육이 강화되어야 한다.**

농협 조합원과 임직원에 대한 협동조합의 정신과 원칙, 우리 농협의 탄생과 성장의 역사에 대한 올바른 이해와 평가가 이루어져야 하며, 조합원의 주인의식과 임직원의 봉사의식을 함양시켜나가야 한다.

특히 조합원 농민과 농민단체와 지도자에 대한 협동조합교육이 대폭 강화되어 조합원의 권리와 의무와 책임에 대한 올바른 이해를 통한 협동조합 참여가 활성화 되도록 하는 제2의 협동조합운동이 일어나야 한다. 협동조합 임직원에 대한 교육이 강화되어야 하며, 농협의 임직원들이 군림하려는 자세가 아니라 봉사하는 자세를 확립해야 한다.

**2) 민간중심의 제3의 협동조합 조사 연구, 교육훈련 및 평가 감시기관을 설립해야 한다.**

시대변화에 대응 협동조합의 발전에 대한 조사연구와 함께 협동조합에 대

한 올바른 인식과 협동조합의 운영이 협동조합의 정신과 원칙에 따라 성실하게 이루어지고 있는 지에 대한 평가와 감시를 강화하기 위해 정부는 농협뿐 만 아니라 신협, 생협 등 협동조합일반을 포괄적으로 연구하고 교육하는 민간중심의 제3의 협동조합 연구 교육 평가 기관의 설립 운영을 적극 지원해야 한다.

## **7. 2010년까지 농협개혁을 마무리 하자**

이상에서 언급한 농협 제자리 찾기를 위한 개혁과제들은 늦어도 2010년까지 모두 마무리 지어 FTA 시대 농협이 지역농업발전은 물론 우리 농업을 지키는 선봉에 설 수 있는 체제를 완비하게 하여야 한다.

이를 위해서는

### **1) ‘대통령 직속 농협 제자리 찾기 특별위원회’설치 운영해야 한다.**

2008년 새로 출범하는 정부는 “대통령 직속 농협 제자리 찾기 특별위원회”를 설치하고, 정부 출범 1년 이내에 농협법 개정, 협동조합금융법 제정 등 모든 법적 제도적 정비를 마무리해야 한다.

### **2) 농협 제자리 찾기 개혁과제 추진 로드맵을 작성해야 한다.**

대통령 특별위원회를 중심으로 새 정부 출범 후 6개월 이내에 2010년까지 지역농협의 시군단위 통합, 축산/품목(업종)농협의 전문유통농협화, 농협중앙회의 지방분권화, 농협은행설립 등을 추진하는 구체적인 로드맵을 작성해야 한다.

### **3) 농협 제자리 찾기 국민운동은 비정파적 운동으로 지속적으로 추진한다.**

농협 제자리 찾기 국민운동은 1단계로 금년 말까지 농협 제자리 찾기를 차기정부의 농정분야 우선 개혁과제로 채택될 수 있게 하는 정책 캠페인과 함께 100만인 1000원 회원 서명운동을 범국민적으로 추진한다. 2단계로 내년 초 ‘농협 제자리 찾기 국민위원회’를 구성 내년 상반기 까지 농협 제자리 찾기를 구체적인 개혁과제와 추진 방안을 정리하고, 제2의 농업협동조합운동을 위한 대 농민 협동조합교육 사업을 추진한다.