

제2회 충남 협동조합 연구포럼

■ 발 표 2.

한국 협동조합운동의 경과와 현황 그리고 과제

유 정 규
지역재단 운영이사

한국협동조합운동의 경과와 현황 그리고 과제

유정규(지역재단 운영이사)

- I. 머리말
- II. 한국협동조합운동의 경과
- III. 한국협동조합운동의 현황
- IV. 세계협동조합의 최근동향과 한국협동조합의 과제
- V. 마무리

I. 머리말

2011년 말 현재, 우리나라에는 4,100여개의 협동조합이 설립·운영되고 있으며 전체 경제활동인구의 3/5에 달하는 1,600여만명이 조합원으로 참여하고 있고, 자산총액은 400조원에 이른다(전형수, 2012.7). 농협만 보더라도 240만명의 조합원에 230조원의 자산을 가지고 있으며, 세계 10번째의 조합 규모를 자랑한다. 뿐만아니라 작년 12월 1일부터는 새로운 「협동조합 기본법」이 발효됨으로써 협동조합 설립을 위한 물리적인 규제가 해소된 상황이다. 업종과 분야에 제한없이 다양한 형태의 소액·소규모 창업을 활성화하여 취약계층의 경제활동을 지원하고, 일자리를 창출하여 지역경제의 활

성화 및 양극화 해소에 기여하도록 한다는 것이다. 적어도 지표만으로는 협동조합이 국민경제의 중요한 핵심요소인 것처럼 보인다.

그럼에도 불구하고, 우리나라 협동조합은 ‘조합원의 조합이 아니라 임직원의 조합’이라는 오명을 벗어나지 못한 채 정권이 바뀔 때마다 개혁의 대상이 되어 왔다. 그동안 지속적으로 제기되어왔던 농협개혁은 몇차례의 우여곡절을 거쳐 MB정부에 이르러 중앙회의 신용사업과 경제사업을 분리하여 각각 지주회사화하는 방향으로 개편되었다. 물론, 이러한 조치가 협동조합 본래의 기능을 회복해서 ‘조합원을 위한 조합’이 될 수 있는 본질적인 개혁인가에 대해서는 동의할 수 없지만, 최근에는 이때 도입된 일부 개선 조치(중앙회장 단임제, 대의원 간선제, 이사추천위원장 배제, 중앙회장 축의·부의금 사용금지 등) 조차도 원상태로 되돌리려는 개악(?) 움직임까지 나타나고 있다. 특히, 그동안 개혁의 핵심쟁점 중의 하나였던 중앙회장의 권한을 더욱 강화하고, 회원조합에 대한 통제를 용이하게 할 수 있는 법 개정 움직임이 있어 심히 우려하지 않을 수 없다.⁹⁾ 이는 박근혜정부 역시 역대 정권과 마찬가지로 협동조합을 국가기관의 일부로 인식하고 있다는 것을 보여주는 단적인 예라고 할 수 있다. 이러한 상황에서는 협동조합이 추구해야 할 자율과 자주적 운영, 정체성 확립은 불가능할 것이다.

세계적인 규모를 자랑하는 우리나라 협동조합이 왜 조합원으로 부터 외면받고, 정책당국의 의도에 따라 지배구조가 좌우되는 상황에 처하게 되었을까. 왜 그토록 오랜 시간 지속해 왔던 협동조합

9) 지난 2월22일, 국회의원 회관에서 김재원의원(새누리당, 군위·의성·청송) 주관으로 「대안경제 모델, 협동조합 어디로 갈 것인가」라는 정책토론회가 열렸는데, 여기서 김재원의원은 ‘협동조합의 자율성, 조합원의 대표성 및 책임경영을 강화하기 위한 중앙회장의 선출방식, 인사추천위원회의 구성, 임원의 임기와 자격요건 등에 대한 개선이 필요’하다고 전제한 후 이를 위한 현행 법률의 개정안을 제시하였다. 이 개정(안)의 핵심내용은 첫째, 중앙회장의 감시·감독권한 강화를 위한 조치로써 중앙회장의 선출방식을 대의원 간선제에서 조합장 직선제로, 인사추천위원장 배제에서 위원장으로 참여토록 하고, 중앙회 이사정수를 30명 이내에서 24명 이내로 하며, 중앙회 이사의 임기를 4년에서 2년으로, 중앙회장의 축의·부의금 제공제한을 완화하는 등을 담고 있다. 둘째, 경제사업활성화를 유도하기 위해 일정규모 이상 조합의 경제사업규모 등이 정관으로 정하는 기준을 미달할 경우, 자금지원을 제한하거나 합병권고 등의 조치를 취할 수 있도록 하고 있다.

개혁이 제대로 이루어지지 못하는 것일까. 이제 그 근원을 다시 찾고, 그로부터 문제해결 방안을 찾는 근원적인 노력이 필요한 상황이라고 생각된다. 이제 진부한 지적이 되었지만, 돌이켜 보면 오늘날 우리나라 협동조합운동의 이러한 문제점과 한계는 ‘조합원의 자발적이고 자주적인 결사체’로 출발하지 못한 채 위로부터 주어진 여건과 정치적 이해관계 속에서 출범한 우리 협동조합운동의 태생적 한계로부터 잉태되었다고 봐야 할 것이다. 물론 이러한 지적은 농업협동조합에 해당하는 것으로 신협이나 생협의 경우는 다르다고 할 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 우리의 경우 농협의 규정성과 사회적 영향력이 워낙 크기 때문에 이러한 이해 자체가 그릇된 것이라는 할 수 없다.

이러한 인식 하에서 본고에서는 우리나라 협동조합 -신협·농협·생협-의 출발과정을 되짚어 보고, 당시의 정치사회적 상황과 어떻게 연계되어 있으며 그동안의 경과와 현황을 간략히 검토한 후에 협동조합의 세계적인 동향과 연계해서 향후 우리나라 협동조합의 발전과제를 살펴보기로 한다.

II. 한국협동조합운동의 경과

협동조합은 자본주의 발전의 시대적 산물이며, 사회경제적 상황과 역사적 경험의 반영물이라 할 수 있다. 산업혁명을 거쳐 세계 최초로 근대공업국가로 발전한 영국에서는 노동자들이 중심이 된 소비조합을 중심으로 협동조합운동¹⁰⁾이 시작된 반면에 영국에 비해 근대공업의 발전이 늦고 농업이 주된 사업이었던 프랑스에서는 1차 산업인 농업부문의 생산자들이 중심이 된 생산자협동조합이 나타났으며, 제조업과 농업이 발달된 영국과 프랑스와는 달리 독일의 경

10) 1844년에 설립된 세계 최초의 근대 협동조합인 ‘로치데일 공정선구자조합’(The Rochdale Society of Equitable Pioneers)은 맨체스터 인근의 로치데일(Rochdale)에서 28명의 방직공과 숙련공들이 모여서 자율적이고 공정한 규율을 정하고, 자신들이 필요한 생필품(식료품)을 사고파는 가게를 직접 경영하는 소비자협동조합 형태로 시작되었다.

우는 산업화로 인한 화폐경제의 확산으로 인해 농촌지역에 고리대금업자 횡포가 가장 큰 문제였고, 이를 해결하기 위한 방안으로서 상호부조 개념의 신용조합운동이 처음 시작되었다. 농민, 소규모 소상공인 등 자본조달이 쉽지 않은 취약계층에게 한 대안적인 금융기능을 제공하는 협동조합운동이 시작된 것이다.

이처럼 근대 협동조합은 영국, 프랑스, 독일에서 시작되었지만 각국이 처한 사회경제적 상황과 역사적 경험의 차이가 각각 소비협동조합, 생산자협동조합, 신용협동조합이라는 서로 다른 형태의 협동조합을 탄생시킨 배경이 된 것이다. 이러한 사실은 우리나라의 협동조합운동도 예외가 아니다. 이러한 입장에서 우리의 신협운동과 농협, 생협운동의 출발배경과 경과를 살펴보기로 한다.

1. 신협운동의 경과와 교훈¹¹⁾

해방 이후, 우리나라의 근대적 협동조합은 신협으로부터 시작되었다고 할 수 있다. 물론, 일제 하에서도 일본인 중심이 된 농사단체(농업조합, 토지조합, 농회 등)나 면작(綿作)조합, 양잠조합, 축산조합, 지주회 등의 산업단체가 있었지만 이를 근대적 협동조합으로 볼 수는 없으며(농협중앙회 조사부, 2001), 라이파이센식의 신용사업을 중심으로 하는 ‘금융조합’과 술체식의 판매·구매·이용사업을 중심으로 하는 ‘산업조합’이 있었지만 일제말기 국책기관화(금융조합)되거나 전시통제에 따라 해산(산업조합)되었다. 또, 일본 유학생이나 천도교, YMCA 등을 중심으로 하는 민간협동조합운동이 없었던 것은 아니지만 대부분이 일제에 의해 해산된 상황이기 때문에 해방 이후 협동조합 운동은 신협으로부터 시작되었다고 보아도 타당할 것이다.

초기 신협운동은 한국전쟁 이후 보릿고개와 고리채로 상징되는 1950년대와 60년대 한국농촌의 극심한 생활난과 전체 사회의 극심

11) 신협중앙회(2011), 『한국신협 50년사』, 송재일(2012), 박승욱(2011), 주선미(2012) 등 참조

한 실업이라는 시대적 상황을 배경으로 탄생하였다. 당시 보릿고개를 넘기 위해 농민들은 울며 겨자 먹기로 고리채를 얻어야 했는데 이 고리채의 이자는 무려 60%에 이르렀고, 농가부채 액수는 전체 농업생산액의 1/6에 달할 정도였고, 1960년 당시 실업률은 34.2%, 실업자 수는 240만 명에 달했다. 국내산업시설이 밀집되어 있던 경인지역의 공장들은 80%가 조업중단 상태였다. 이러한 사회경제적 상황이 우리나라 신탁운동의 출발이 된 것이다.

일제 하에서의 금융조합과 산업조합이 해방 이후 정부 주도의 농업은행(신용사업)과 농업협동조합(경제사업)으로 재편되어가던 1950년대 말이 지나고 1960년 5월 1일, 부산 메리놀병원에서 27명의 조합원이 참여한 ‘성가신용조합’이 만들어 졌고, 이어서 6월 26일에는 서울의 계성여자중학교에서 80명의 조합원이 모인 ‘가톨릭중앙신용조합’ 창립대회가 열렸다. 해방이후 우리나라 최초의 신용협동조합이 출범한 것이다.

부산 성가신용조합을 만든 메리 가브리엘라수녀나 서울 가톨릭중앙신용조합의 산파역을 맡은 장대익신부는 모두 캐나다의 ‘안티고니시운동’¹²⁾을 모델로 했다는 공통점이 있다. 1929년 대공황의 여파로 심각한 불황이 밀어닥쳤을 때, 많은 주민들이 도시로 떠남으로써 지역의 인구는 줄었다. 당시 프랜시스 세이비어 대학의 코디 교수와 톰킨스 교수는 협동조합운동에 대한 교육과 활동가 양성을 시작으로 안티고니시를 협동조합의 도시로 성장시켰다. 그 결과 안티고니시를 비롯한 노바스코샤 지역은 캐나다의 가장 부유한 지역으로 탈바꿈되었다. 오늘날에는 스페인의 몬드라곤 협동조합이나 이탈리아의 볼로냐 협동조합이 한국에 많이 소개되고 있지만, 1950년대 당시에는 안티고니시 협동조합운동이 선진적인 협동조합 모델로 벤치마킹 대상이었다(박승옥, 2011)

메리 가브리엘라 수녀는 1957년 12월 프랜시스 세이비어 대학에

12) ‘안티고니시운동’은 캐나다 노바스코샤주의 작은 도시인 안티고니시 지역에서 시작된 협동조합 운동을 지칭한다.

서 2개월 동안 안티고니시운동에 대해 공부하고 돌아와서 1959년 2월 부산 메리놀 수녀회에서 한국에서의 협동조합 방법과 실천이라는 주제로 운크라 고문 3명과 주한봉사단체협의회(KAVA) 회원 등 18명과 함께 워크숍을 개최하고 신용조합 설립을 위한 방안을 모색하였다. 한편, 농촌사목을 주로 하던 장대익 신부 역시 1957년 9월부터 1년 동안 프랜시스 세이비어 대학에 유학을 가 신용협동조합운동에 대해 연구하였고, 귀국 후에는 서울교구의 후원으로 1959년 8월 소공동에 사무실을 열어 서울교구와 인천교구 신자들을 대상으로 협동조합 소개와 교육 활동을 계속했다. 이때 장 신부가 '협동경제연구회' 회원들과 만나게 됨으로서 신용조합운동이 보다 구체화되었다. 협동경제연구회는 과거 평양교구 소속의 월남 신도들이 신용조합을 빈곤 타개의 대안으로 인식하고 연구하고 소개하기 위해 1959년 말에 만든 모임이기 때문이다.

이처럼 한국의 신협은 불특정 대중을 상대하는 금융기관이 아니라 서로 잘 알고 신뢰관계가 형성되어 있는 가톨릭 신자들을 중심으로 '믿을 수 있는 사람들끼리 상호부조하는 조합'이라는 신협의 공동유대 정신 아래 출범했던 것이다. 1960년대 신협의 대부 금리는 연 1.5~3%였다. 당시 가장 중요한 담보는 대부받는 사람의 '정직성과 좋은 인격'이었다. 대출금은 반드시 지정 용도로만 써야 했으며, 다른 사람에게 높은 이자로 되 빌려 주는 행위는 엄격하게 금지되었다. 이를 바탕으로 당시 대부금 용도가 고리채 정리, 가옥 수리, 자녀 학자금, 전세금 마련 등으로 신협의 가장 중요한 역할은 고리채 정리였다.

신협운동 초기, 신협의 조직 확산에 크게 기여한 것은 교육이었고, 이 교육의 주체는 '협동조합교도봉사회'였다. 협동조합교도봉사회는 신규조합의 설립과 운영을 위한 교육지도 전문조직으로서 매 주 개최된 강습회에는 천주교 신자뿐만 아니라 개신교, 불교신자도 참여함으로써 종교계를 중심으로 신협운동이 확산되는 중요한 계기를 마련하였다. 1963년 7월 1일 협동조합교도봉사회는 사무소를

부산에서 서울로 이전하고 이름도 ‘협동교육연구원’으로 바꾸었는데, 1971년까지 10년 동안 총 2,074명의 수료생을 배출하였다. 이를 토대로 개신교, 원불교, 천도교 등에서도 신탁 설립 작업이 활발하게 진행되었고, 군경, 공공기관, 직장, 단체, 교육계 등 분야를 가리지 않고 신탁 조직이 만들어지게 되었다.

1961년 박정희 군사정부는 쿠데타 이후 민심 수습 차원에서 관제 조직인 재건국민운동본부를 발족시켰는데, 재건국민운동본부 경남도위 소속 재건청년회와 재건부녀회 일부 회원이 협동조합교도봉사회의 3차 지도자강습회(1963년 4월)에 참여하였다. 그리고 강습회에 참여한 이들이 중심이 되어 1963년 5월 25일 산청 생초면에 하둔신용조합, 5월 26일에는 창녕 성산면에서 월곡신용조합을 창립하였다. 이것이 새마을금고 1호, 2호이다. 재건국민운동본부가 1964년에 민간기구로 개편되면서 신용조합을 마을금고로 개칭하였기 때문이다. 그러다가 1970년에 재건금고로 다시 이름을 바꾸었다가 1972년 신탁법 제정 이후에는 마을금고로 또다시 이름을 바꾸었고, 이후 1982년 새마을금고법 제정과 함께 새마을금고로 법적 명칭을 사용하게 되었다. 이는 새마을금고의 뿌리가 신용협동조합이라는 것을 의미한다.

1972년 ‘신용협동조합법’이 제정됨에 따라 과거 순수 민간자율결사체였던 ‘신용조합’은 신용협동조합이라는 법인으로 바뀌게 되었으며, 이를 근거로 1973년 277개 신탁을 회원으로 하는 신용협동조합연합회가 공식 발족하였다. 신용협동조합법의 시행은 기존의 신용조합에 법인격을 부여함으로써 협동조합을 지원하는 측면이 있지만 다른 한편으로는 신용협동조합에 대한 본격적인 국가의 개입과 관리감독이 시작되었다는 것을 의미한다. 법적인 제도가 확립됨에 따라 신용협동조합의 자율성과 독립성이 위협받게 된 것이다. 실제로 신탁법 제정과 동시에 당시 재무부는 정관 제정과 개정, 인가 기준부터 업무영역, 이자율, 등기, 각종 세금 문제까지 행정명령인 ‘지침’을 제시하면서 신탁을 통제하기 시작했다. 1978년 당시 박정

회 유신정권은 영등포산선 신탁에 대해 신탁법에 따른 감사권한을 이용하여 조합원 명단을 요구하였고, 이에 응하지 않자 아예 해산 명령을 내렸다.

신용협동조합에 대한 위협은 내부에서도 나타나기 시작했다. 이사장의 전횡과 임직원들의 방조, 조합원 의식 결여가 뒤엉켜서 위장대출, 예탁금 횡령, 부외거래, 조합명의 당좌발행, 상호보증 대출사고, 각종 회계부정사건이 나타났으며, 이러한 내부 사고는 곧바로 정부 감독의 강화를 불러오는 빌미가 되었다(송재일, 2012). 이러한 가운데, 지도자들 욕성 속도가 사업의 확장 추세를 따라가지 못했고, 공동유대에 대한 인식이 희박해지면서 협동조합으로서의 정체성이 퇴색하기 시작하였다. 이런 가운데 1980~90년대 국가경제가 급격히 발전하면서 은행이 빠르게 성장하게 되었고, 이들과의 경쟁이 격화되면서 신탁은 점차 ‘경영주의’에 빠져들게 되었으며, 급기야 여러 가지의 부실이 발생하기에 이르렀다. 이러한 신탁의 부실문제는 이른바 IMF 경제위기에 당면하면서 대외적으로 드러나게 되었다. 1997년 말 1,666개 신탁에 경영위기가 발생하였으며, 그 결과 433개 신탁이 해산 또는 청산하게 됨으로써 2002년 말에는 1,233개로 줄어들었다. 동기간에 조합원도 10%가 줄어들고, 신탁의 위기가 발생하자 조합원의 출자도 줄어들어 출자금도 22%나 감소하였다. 결국 신탁은 경영안정을 위해 예금보호공사로부터 4조 8천여억 원의 공적자금을 받게 되고, 감독기관의 관리감독을 받게 됨으로써 민간의 자주조직으로 출발한 그 본래의 성격이 희박해지게 되고 말았다.

2. 농협운동의 경과¹³⁾와 교훈

1) 해방 후 10년간의 농협정비 주요내용

13) 김승호(2001)[농업협동조합중앙회, 『한국농협론』 제2편] 참조

해방 후 협동조합 정비를 둘러싼 논의 과정에서 조합원의 자주적인 조직으로서의 농협육성을 주장하는 의견과 제도 구축을 위한 법률제정을 주장하는 의견이 대립되었으나, 당시의 정치사회적 환경으로 인해 결국은 협동조합법안 제정 쪽으로 정리되었다. 하지만 이해관계를 달리하는 다양한 의견들이 대립됨으로써 1948년부터 시작된 입법노력은 1956년까지 합의점을 찾지 못한 채 유야무야되고 있었다.¹⁴⁾

1956년 5월, 금융조합과 동 연합회를 모체로 하는 주식회사 농업은행이 설립되었으나 이는 일반은행법에 기초하고 있었기 때문에 자기자본부족, 1년 이상의 중장기 자금차입과 대출의 한계, 농업인을 위한 금리인하의 곤란, 융자조건의 완화 곤란 등 많은 문제점이 노출됨으로써 1957년 국회에서 다시 논란이 초래되었고, 동년 2월에는 농업협동조합법과는 별도로 ‘농업은행법(특별법)’과 기초단위(리동농협)에서만 여신업무를 겸영하고 시군농협에서는 경제사업만 담당하는 ‘농업협동조합법’이 국회를 통과함으로써 신용사업을 담당하는 농업은행과 경제사업을 전담하는 농업협동조합(구 농협)의 이원적인 협동조합이 출범하게 되었다.

14) 이 당시의 「농업협동조합법」 제정 흐름을 보면, 1948년 11월, 농림부 주도로 제안된 ‘농업협동조합법안’이 ‘농촌경제의 급격한 변화를 초래할 우려가 있다’는 재무부의 반대에 부딪혀 무산되었고, 그 후 기획처에서 제안한 ‘일반협동조합법안’은 제헌의회의 회기종료로 자동폐기되었다. 1950년 제2대 국회에 농림부의 ‘농업협동조합법안’이 다시 상정되었지만 이 역시 국회 내 재경위와 농림위의 의견불일치로 무산되었고, 1955년의 3대 국회에서는 국회내에 “농업협동조합법안” 기초위원회를 구성하여 법안을 만들고 이를 농림위와 재경위의 연석회의를 통해 확정하려고 하였으나 농림위는 중앙금고를 포함하는 ‘농업협동조합법안’을 주장한 반면 재경위는 농협협동조합과는 별도의 ‘농업은행법안’을 주장함으로써 법률제정에 실패하였다. 이러한 와중에 1955년 8월, 미국의 농업금융전문가 존슨(E.C. Johnson)박사가 내한하여 「한국농업금융의 발전을 위한 건의」(신용사업과 경제사업 겸영)라는 보고서를 제출하였지만 이 역시 채택되지 못했고, 이어서 1956년 2월에는 ICA 협동조합전문가이며 일본 농협법제정에 참여했던 미국의 쿠퍼(J.Cooper)가 내한하여 존슨안을 재검토한 「한국의 협동조합금융법에 관한 건의안」(금융조합은 신용조합으로, 금융조합연합회는 농업은행으로 개편)을 제안했고, 이를중심으로 농림부(「농업협동조합법안」)와 재무부(농업은행법안, 신용조합법안)가 독자적으로 법안을 만들었으나 이 역시 채택되지 못했다. 1956년 3월, 농어금융의 원활한 공급을 명분으로 국회의 동의가 필요치 않은 ‘농업은행’ 설립을 지시함으로써 1956년에 한국은행법과 일반은행법에 근거한 주식회사 농업은행이 설립되었다. 김승호(2001), pp.125-128.

2) 종합농협의 발족과 경과

1958년 10월, 경제사업 전담조직으로 공식 출범한 농협(구농협)은 신용사업 전담조직인 농업은행과 원활한 업무협조가 이루어지지 못함으로써 정부나 농업은행으로부터의 자금조달에 곤란했고 경영적인 측면에서도 어려움에 직면하게 되었다. 그러다가 1960년 4.19가 일어나고 민주당이 정권을 장악함에 따라 구농협과 농업은행의 통합문제가 논의되기 시작했고, ‘농업협동조합중앙금고’설립이 논의되었으나 농업은행과 재무부의 반대로 큰 진전을 보지 못한 상황에서 5.16이 발생하였다. 1961년 5월에는 ‘협동조합을 재편성하여 농촌경제를 향상시킨다’는 방침에 따라 당시 최고권력기관인 국가재건최고회의에서 농업은행과 농업협동조합(구농협)의 통합을 의결하였고, 1961년 7월에는 새로운 ‘농업협동조합법’이 공포되었다. 이른바 현재와 같은 종합농협이 출범하게 된 것이다.

그러나 1962년 2월, ‘농업협동조합 임원 임명에 관한 임시조치법’이 제정됨으로써 이 법이 폐지된 1988년까지 25년 이상을 조합원의 대표(조합장) 선출권이 박탈되고 말았으며, 이것이 결국 우리나라 농협을 ‘조합원의 조합이 아닌 임직원의 조합’이라는 비난을 초래한 주요한 원인이 되었다. 이 법률은 1972년 12월과 1980년 12월 2차례의 개정을 거친 이후 1988년 12월에 폐지되었다.

한편, 1970년부터 1973년까지 모든 리동(里洞)조합을 읍면단위 조합으로 통합한다는 방침 하에 1969년부터 대대적인 합병을 추진한 결과 1968년 당시 16,089개였던 조합이 1973년에는 1,545개소로 감소하였으며, 조합당 평균 조합원수도 139명에서 1,300명 수준으로 크게 늘어났다. 이때부터 ‘이동조합’ 대신에 ‘단위조합’이라는 명칭이 사용되기 시작했다. 그리고 1969년부터는 단위조합의 기간사업으로서 ‘상호금융제도’가 도입되었으며, 1970년부터는 ‘생활물자사업’이 시작되었다. 1973년 8월에는 ‘농업협동조합법시행세칙’을 변경해서 조합에 대한 농림부장관의 감독권이 중앙회장에게 위임함

으로써 중앙회장의 회원조합 통제권이 한층 강화되었으며, 정부에서는 이러한 중앙회장의 권한을 활용하여 농업협동조합 전체의 통제권을 강화할 수 있었던 것이다.

그후, 1980년 제5공화국이 출범하면서 전체 사회적인 격변과 마찬가지로 농협의 조직에도 큰 변화가 나타났다. 즉, 농협법 개정을 통해 농협의 계통조직을 3단계(단위조합-시군조합-중앙회)에서 2단계(단위조합·특수조합-중앙회)로 개편하고, 농협이 담당해온 축산지원업무를 별도의 축협중앙회를 만들어 이관하는 조직개편이 이루어졌다. 이에 따라 기존의 시군조합은 신용업무 중심의 중앙회 시군지부로 개편되었다. 한편, 2단계로의 조직개편과 함께 경영기반이 취약한 단위조합의 지원을 목적으로 중앙회와 회원조합이 공동으로 출연하는 '상호지원기금제도'를 신설하고, 이를 통해 부실 단위조합을 지원할 수 있는 토대를 마련하였다. 그렇지만 이러한 조치는 결과적으로 회원조합(=단위조합)에 대한 중앙회의 영향력과 장악력을 강화하는 수단이 됨으로써 농협의 민주적인 발전을 가로막는 계기가 되었다.

1987년 6.29선언 이후 정치사회경제 전반의 민주화 분위기에 맞춰 농협법 개정 논의가 본격화되었고, 1988년 12월에는 단위조합장은 조합원이 직접 선출하고, 중앙회장은 회원조합의 조합장으로 구성된 총회에서 직접 선출하도록 하는 법 개정과 함께 그동안 농협민주화의 최대 걸림돌로 지적받아 오던 '농업협동조합임원 임면에 관한 임시조치법'이 폐지되었다.

1990년대 중반 이후에는 UR타결과 WTO의 출범 등으로 대외개방이 본격화되는 등 농업농촌을 둘러싼 환경의 변화에 대응하기 위한 방안으로서 정부와 중앙회의 지원과 압력 하에 소규모 조합의 통폐합정책이 강력히 추진되었다. 즉, 정부에서는 1996년 12월 '농업협동조합 합병촉진에 관한 법률'을 제정하고, 조합의 합병조건을 기존의 조합원 2/3 이상 출석과 2/3이상 찬성에서 과반수 출석 또는 투표에 과반수 찬성으로 완화하고 합병조합에 대한 예산지원등

이 가능하도록 하는 등 적극적인 합병을 유도해 나갔다.

한편, 그동안 지속적으로 주장되어 왔던 농협중앙회 개혁은 2011년 3월, 개정 농협법이 국회를 통과함으로써 일단락된 상황이다. 즉, 그동안 농협개혁의 핵심화두로 주장되어 왔던 ‘신경분리’문제를 신용지주회사와 경제지주회사로 분리하는 선에서 마무리한 것이다. 그러나 이것이 과연 ‘협동조합으로서의 정체성 회복’에 해당하는 구조개혁인가, 그동안 농민 진영에서 농협중앙회 구조개혁의 방향으로 주장해 온 연합회조직으로의 개혁과 농민 조합원(회원조합)의 지배구조 확립을 위한 협동조합 방식의 구조개혁 요구(박진도, 2009.5.14)에 부합하는가에 대해서는 동의하기 어렵다. 이는 사업구조의 변경일뿐 그동안 농협개혁의 핵심이었던 농협을 농민조합원에게 되돌려주는 것, 중앙회를 회원조합을 위해 복무하는 진정한 연합조직체로의 개혁하는 것과는 거리가 멀기 때문이다. 그러한 의미에서 보면 협동조합의 정체성 회복이라는 진정한 농협개혁의 필요성이 여전히 남아 있다고 할 수 있다(허헌중, 2013).

3. 생협운동의 경과와 발전

1) 소비자협동조합의 태동과 발전

1920년 5월 동아일보에 '목포 소비조합'의 창립에 관한 기사가 실려 있는 것으로 보아 우리나라에서 소비조합운동이 시작된 것은 일제시대 부터라고 할 수 있겠지만, 해방 이후에는 1958년 충남 홍성군 홍동면에 설립된 풀무학교의 선생과 학생들이 개설한 구관장 사업이 우리나라 소비조합운동의 효시라고 볼 수 있다(ICOOP 협동조합연구소 편, 2012). 충남 홍성지역은 역사적으로 협동운동의 전통이 강한 지역이다. 그 원인은 남강 이승훈이 1907년 평안북도 정주군 갈산면 용동촌에 오산학교 설립하였고, 고당 조만식은 세 차례 오산학교 교장으로 재직하며 1920년 200명 규모의 조선물산장

려회, 1933년 물산장려운동을 전개하였다. 밝맑 이찬갑은 오산학교 재학 중에 자치조직인 용동 자면회 조직하였고, 1928년과 1938년 일본 도쿄와 치바현, 시즈오카를 방문하여 소비조합을 연구한 후 귀국하여 오산 소비조합 활동을 시작하였다. 1948년 이찬갑은 북한의 토지몰수와 종교박해를 피해 충남 홍성군 홍동면으로 월남하여 1958년 풀무고등공민학교 설립하고, 1959년 교사와 학생들이 참여하는 협동조합 형태의 구매부를 설치했으며, 1969년 정식 소비조합을 발족시키는 등 지역 내 협동운동을 적극적으로 전개해 왔기 때문이다.

홍동지역 비롯한 농촌지역에 설립된 대부분의 소비조합은 당시 농어촌 마을마다 들어선 새마을구판장과 유사한 모습이었다. 즉, 생필품을 편리하고 저렴한 가격에 구입하는 협동운동 수준이었다. 이러한 소비자협동조합은 농산촌 중에서도 도로와 교통이 상대적으로 불편한 광산촌지역에서 먼저 시작되었다. 우리나라에서 농어촌지역의 소비자협동조합이 시작되는 1970년대는 지방의 간선도로망이 부실하였던 시절이었다. 특히 강원도 지역은 산세가 험하고 도로망이 부실하며 인구도 적어서 생활필수품의 공급이 제대로 이뤄지지 않거나 비싸게 공급되고 있었다. 강원도 지역은 원주(교구)에서 시작된 1970년 중반의 민간주도 수재지역 지원사업과 신용협동조합운동을 진행하면서 쌓은 협동조합운동의 경험이 축적된 실무자들이 있었고, 교육을 통해 훈련된 조합원들이 있어서 협동운동의 싹을 틔운 지역이다(이재욱, 2012). 우리나라 최초의 소비자협동조합이라고 하는 강원도 평창의 ‘신리소비자협동조합’도 이러한 원주 협동운동의 수혜지역이었다.

당시 생필품공급이 제대로 이뤄지지 않은 이 지역을 시작으로 1979년부터 1984년까지 강원도지역에서 24개의 소비자협동조합이 만들어졌다. 이때의 소비자협동조합의 형태는 구판장 형태로서 그 당시 농촌 마을에 많이 만들어졌던 새마을 구판장이나 농협 구판장과 비슷한 모습이었다. 당시 소비자협동조합의 조합구성방식, 출자

형태와 구관장의 물건 구입방식, 회계와 감사 및 세무관계 등에 정형화되어 있지 않은 상태였다. 즉, ‘구관장 형태로 구매와 공급을 수행하며 출자금 또한 적어서 협동조합 방식대로 운영되었다기보다는 소수의 선진적인 운영 주체에 의해 조합이 운영되었고 영세성을 벗어날 수 없었다.’(김용우, 2007) 강원도 평창의 신리에서 시작되었던 농촌지역의 소비자협동조합 혹은 그 아류로서 새마을구관장은 이후 전국으로 확산되었으나 1990년대 들어 지방의 간선도로망이 확충, 정비되고 현대화된 유통업체들이 지방 소도시까지 진출하면서 농산어촌의 구관장형 소비자협동조합은 급속히 몰락했으며, 1995년 이후에는 대부분의 소비자협동조합이 문을 닫았다.

한편, 노동조합에서도 개별적, 집단적으로 소비자 협동조합 운동을 추진했는데, 1959년 대성목재 노동조합이 소비조합 점포를 개설한 것이 최초라 할 수 있다. 1961년 상업은행 노조가 구내매점 개설(조합원 6,579명 출자금 1천만원), 1962년 제일은행과 국민은행 노조가 뒤를 이었고 1963년 금융기관소비조합연합회를 결성하였다. 한국노총은 1981~1987년 협동조합본부를 운영하였는데, 1987년 전두환의 하사금으로 혼수품센터 개설하고 소비조합 사업을 소비자협동조합연합회로 전면 이관, 1989년 노동복지사업본부 구성하였다가 1989년 이후 소비자협동조합연합회는 자취를 감추고 말았다.

2) 생협운동의 출발과 발전

우리나라에서 현재와 같은 생협운동이 등장한 것은 1980년대 중반 이후이다. 협동조합의 역사가 오래된 서구에서 사용하는 소비조합이라는 용어가 우리나라서 ‘생협’이라고 불리게 된 배경은 일본의 영향이라고 할 수 있다(정원각, 2010. ICOOP 협동조합연구소 편, 2012. 이재욱, 2012). 즉, 일본은 1945년 2차 세계대전에서 패한 후 자본주의사회에서 소비자를 보호하기 위해서는 생산과 소비문제뿐만 아니라 생활전반의 문제를 다루어야 한다는 판단 하에 그 조

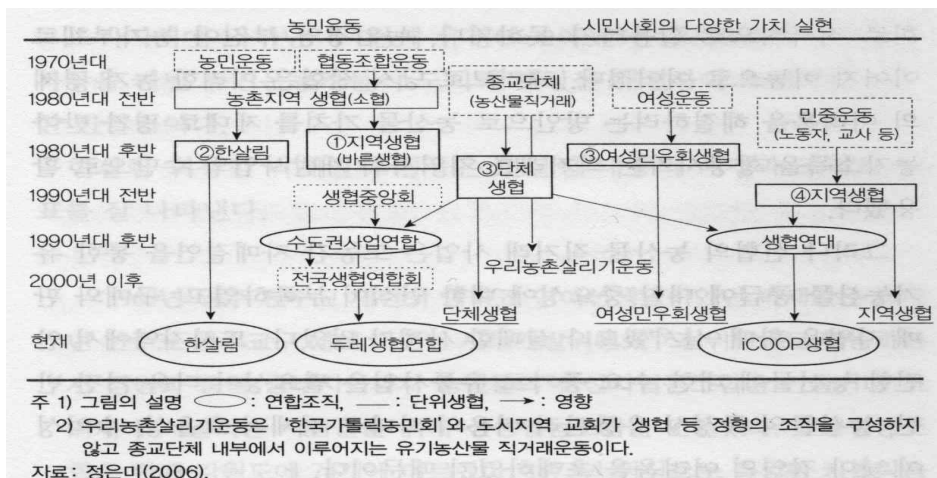
직을 생활협동조합 즉, 생협이라고 지칭했으며, 초기 우리나라 신협 운동가나 소비조합운동가들이 일본의 생협과 교류하면서 일본의 영향을 받아 우리나라에서도 ‘생협’이라고 부르기 시작했다는 것이다.

그러나 일본의 생협이 우리나라에 전파되면서 ‘친환경농산물직거래조직’이라는 의미로 잘못 전달되었다는 것은 분명히 할 필요가 있다. 1980년대 말, 우리나라는 민주화 운동의 성공으로 군부 독재가 물러가는 시기인 동시에 시장개방으로 인해 외국산 농산물이 본격적으로 밀려오던 시기이다. 이에 따라 군사 정권에 의해 드러나지 않았던 공해, 환경오염, 농약 등의 문제가 봇물처럼 터져 나와서 본격적인 사회문제로 거론되기 시작했으며, 수입농산물의 안전성 문제가 사회적인 이슈로 대두되기 시작하였다. 이러한 시대적 배경 하에서 우리의 환경을 지키고 안전한 먹거리를 확보하려는 시민들의 자발적인 흐름이 생협조직으로 나타난 것이다. 그러므로 한국에서 ‘생협’이라는 용어가 자리 잡고 아울러 ‘국내산 친환경농산물 직거래조직’으로 바뀌게 된 것은 일본 생협의 영향 뿐만아니라 1980년대 후반의 한국 사회의 정치 경제 현실을 반영하는 것이라고 보아야 할 것이다.

1980년대 중반부터 본격적으로 등장하게 되는 우리나라 생협은 유럽이나 다른 나라의 일반적인 소비자협동조합과 다른 몇 가지 특징이 있다(정원각, 2010). 첫째, 취급 품목이 크게 제한되어 있었다. 즉, 한국의 모든 생협은 조합원에게 공급하는 물품이 한국산 친환경농산물뿐이다. 다른 나라는 생활에서 쓰이는 상품 모두를 취급하는데 비해 친환경농산물만을 취급하였다. 2010년 법이 개정되어 앞으로는 일반 공산품을 비롯하여 생필품을 취급할 수 있게 되었다. 둘째, 조합원 가구 평균 소득이 국민 전체 가구 평균 소득 보다 높은 중산층을 중심으로 구성되어 있는데 그 이유는 취급하는 물품 가격 때문이다. 친환경농산물은 일반 농산물에 비해 가격이 약 30% 비싸므로 조합원이 되기 위해서는 경제적인 능력이 뒷받침되어야 한다. 셋째, 조합원 이용에 있어서 폐쇄형 조합이다. 1852년

영국에서 제정된 『산업공제조합법』 이후 대부분의 나라에서 소비자 협동조합은 개방형이나 한국은 조합원 외에는 이용하지 못하게 하고 있다. 이는 일본과 함께 두 나라만 채택하고 있는 것이다. 넷째, 무점포형으로 출발 하였다. 일반적으로 생협이 사업을 시작할 때 중요한 생산수단인 매장을 가지고 출발하는 것이 일반적이나 한국 생협은 일본 생협의 영향으로 점포 없이 조합원 가정에 직접 공급 하였다. 지금은 대부분의 생협들이 매장을 가지고 있어서 매장 공급과 가정 공급 두 가지를 병행하고 있다. 다섯째, 시민운동 성격이 강하다. 로치데리일공정선구조합이 출범할 때를 비롯하여 많은 나라에서 생협이 만들어질 때에는 노동자가 받은 낮은 임금으로 좋은 품질의 상품을 저렴한 가격으로 공급 받기 위해 시작하지만 한국은 1980~90년대 시대적인 상황과 초기 생협운동을 주도한 사람들의 영향으로 노동문제보다는 환경, 식량자급, 농업 등에 많은 관심을 갖게 되었다.

〈표 1〉 한국 생협조직의 변천과정



안전한 먹거리확보를 중심으로 출발한 우리나라 생협운동은 이후 의료생협, 교육생협, 문화생협, 노인생협 등 다양한 내용을 발전해 나가고 있다. 의료생협의 경우, 경기도 안성에서 1994년에 안성의료생협을 설립하면서 시작되었다. 안성의료생협은 1987년 안성으로 의료농활을 간 연세대학교 기독학생회 의료인들이 고삼면 가유리 주말진료소 활동을 시작하면서 의료생협으로 진화하는 주춧돌을 놓았다. 당시 의료농활을 들어갔던 의료인들과 마을 청년들은 몇 해 동안 함께 활동하면서 건강은 누군가에 의해 주어지는 것이 아니라 지역 주민들의 자발적인 노력과 지역 주민들의 협력에 의해 보장된다는 것을 깨닫고 몇 해동안의 조직적 논의와 준비를 통해 1994년 우리나라 최초의 의료생협인 안성의료생협을 창립하였다. 이후 1996년에 인천 평화의료생협, 2000년에 안산의료생협, 2002년에 대전, 서울, 원주의료생협 등으로 확산되어 갔다. 현재 전국에 대략 280여개 정도의 생협이 있는데, 그중에서 가장 많은 수를 차지하고 있는 것이 의료생협이며, 생협법 개정이후 신규 설립신청이 가장 많은 생협 역시 의료생협이다. 이는 의료분야를 중심으로 한 소비자의 관심이 높다는 것을 반영하는 것기도 하지만, 다른 한편으로는 생협을 가장한 사이비 조합설립의 가능성이 큰 분야가 의료생협 분야라는 의미이기도 하다. 옥석을 가릴 수 있는 제도적인 장치가 필요한 상황이다.

Ⅲ. 한국협동조합운동의 현황과 한계

1. 한국협동조합운동의 현황

1960년 27명의 조합원으로 시작한 신협운동은 50년이 지난 2010년 현재, 557만명의 조합원에 자산규모는 47조7800억원에 이르는 거대조직으로 성장하였다.

한편, 농협은 2011년말 현재 240만명의 조합원에 자회사 25개,

지역조합 1,178개, 중앙회 임직원 1만8천명, 자산규모는 230조, 1년 예산 3조7,800억원의 규모를 자랑하는 세계 10대 협동조합으로 성장했다.

생협은 2010년말 현재, 전국에 230개의 매장과 46만명의 조합원에 년 공급고(=매출액)는 5,300억원이 달한다. 짧은 기간에 대기업에 견줄 수 있을 만큼 급속도로 성장하였다.

2. 협동조합에 대한 일반적 이해와 한국협동조합운동의 한계

- 협동조합의 원칙과 변천 내용과 그 배경, 목적
- 협동조합에 대한 몰이해
- 협동조합운동에 대한 정치적 개입과 왜곡

IV. 세계협동조합의 최근 동향과 한국협동조합의 과제

1. 세계협동조합의 최근동향¹⁵⁾

1) 협동조합을 둘러싼 환경변화와 대응

첫째, 1990년대 이후 세계무역기구(WTO)의 출범 등으로 대표되는 세계화 및 규제완화와 정보통신기술의 현저한 발달 등에 협동조합에 미치는 영향이 증폭되고 있다. 지역적인 차이는 있지만 이러한 환경변화에 적응하지 못하는 많은 대규모 협동조합들이 파산하거나 주식회사형태로 전환하였고, 살아남은 협동조합도 규모의 경제를 달성하기 위하여 합병을 추진하고 주식회사 방식의 자본조달 구조 및 지배구조 등을 추구하는 경향이 나타나고 있다.

15) 장종익(2012.11)에서 발췌함

둘째, 사회경제적 환경의 변화로 인해 나타난 새로운 필요와 요구를 충족시키기 위하여 전통적인 협동조합은 변신을 거듭하고 있다. 이러한 환경변화에 대응하기 위해 신세대협동조합, 사회적 협동조합, 마이크로파이낸스, 지역협동조합 등 새로운 형태의 협동조합이 등장하고 있는 것이다.

셋째, 특정 지역에서 다양한 협동조합들의 상호협력과 연대를 통하여 협동조합 지역사회의 형성이라고 하는 새로운 모습이 나타났다. 스페인의 몬드라곤협동조합복합체, 이탈리아의 볼로냐지역의 협동조합복합체, 캐나다 퀘벡주의 협동조합복합체 등이 대표적인 예이다.

2) 미국과 서유럽에서의 농협의 최근 동향

1980-90년대 이후 농협의 내외적 환경은 그 이전과는 크게 달라졌는데, 가장 큰 차이점은 세 가지로 요약될 수 있다(Hendrikse and Veerman, 2004). 첫째, 1990년대 이후 유럽과 미국에서 농업 보호 또는 지원정책이 크게 후퇴하고 시장의 기능을 강화하는 방향으로 정책이 전환하기 시작하였으며, 이에 따라 농협의 시장여건은 과거와는 달리 크게 불안정해졌다. 둘째, 시장에서의 경쟁 격화는 가격경쟁뿐만 아니라 제품 차별화를 둘러싼 가공기업 간 또는 소매유통체 간 경쟁으로 진전되기 시작하였는데, 이처럼 제품 차별화를 가능하게 하였던 것은 생명공학기술 및 정보통신기술의 비약적인 발전에 기인한다. 농협이 이러한 식품공급체인 간 경쟁에서 살아남기 위해서는 R&D에 대한 투자가 중요해지기 시작하였다. 그리고 이를 위한 자본 조달문제와 투자유인 및 투자성공률이 점차로 농협에서 중요한 과제로 대두되었다. 셋째, 농협의 규모확대로 인하여 조합원 구성상의 이질성이 점차로 커졌을 뿐만 아니라 농민조합원의 고령화와 후계인력의 부족문제로 농협의 활력과 지속적 성장에 적신호가 켜지게 되었다.

이러한 시장 및 제도적 환경의 변화에 대한 기존 농협 대응은 크게 두 가지로 나타났다. 첫째, 규모화의 이익을 도모하고 비용을 최소화하기 위하여 농협의 합병을 추진하였다. 이러한 합병은 대부분 1차 농협들 간에 추진되었고 이러한 합병을 통하여 규모화된 1차 농협의 탄생으로 중간단위의 연합조직들은 해산하거나 흡수되는 경향이 나타났다. 이러한 경향은 단일품목을 취급하는 품목농협에서 강하게 나타났다. 반면에 종합농협이나 구매농협의 경우 연합조직으로 사업이 집중화하고 1차 농협은 연합조직의 지점화하는 경향이 나타났다. 둘째, 대모화된 1차농협이나 대규모연합조직들은 외부로부터 자본을 조달하기 위한 노력이 점차로 확산되었다. 유럽과 북미의 많은 대규모농협들이 우선주나 후순위채권을 발행하거나 우선주를 주식시장에 상장하여 외부 자본을 조달하거나 자회사를 설립하여 외부 자본과 우수한 경영자를 확보하고자 하는 농협들이 증가하고 있다. 더 나아가 주식회사로 전환하는 농협도 관찰되고 있다 (Bekkum and Bijman, 2006; Chaddad and Cook, 2004).

이러한 기존 농협의 대규모화 추구 및 자본조달구조 및 지배구조의 변화 노력은 일부에서는 성공적이었지만 실패하는 경우도 적지 않았다.¹⁶⁾ 2000년 이후 미국과 캐나다의 대규모농협이자 가장 유명한 농협들이 파산하거나 투자자 소유기업으로 전환되었다. 미국에서는 중서부지역의 대표적인 다목적 연합농협이자 미국농협에서 1위의 사업규모를 자랑하던 팜랜드(Farmland)가 2002년에 파산하여 매각되었으며, 같은 해에 동부지역의 대표적인 다목적 연합농협이자 미국농협에서 10위의 사업규모를 지녔던 에기웨이(AgWay)도 파산하여 매각되었다. 캐나다에서는 매니토바주와 알버타주의 대표적인 다목적 곡물농협이었던 에그리코어 유나이티드 (Agricore United)가 2002년에 공개주식회사로 전환하였다. 또한 사스캐치완 주의 대표적인 다목적 곡물농협이었던 사스캐치완 횃풀 (Saskatchewan Wheat Pool)이 1996년에 출자증권의 일부를 주식

16) 이에 대한 자세한 내용은 장종익(2010b)를 참조할 것.

시장으로 상장하더니, 그리코어 유나이티드를 인수한 이후 완전히 공개주식회사로 전환되었고 명칭도 비테라(Viterra)로 변경되었다.

반면에 미국과 캐나다에서 1980년 이후부터 기존 농협을 탈퇴하고 신세대협동조합을 설립하는 농민들이 증가하고 있다. 신세대협동조합은 1980년대 초 10여개에서 2003년에 147개로 증가하였으며, 꾸준히 증가하고 있다(Fulton 외, 2006). 신세대협동조합은 기존의 전통적 농협과는 소유와 이용과 관련된 권리와 의무 측면에서 커다란 차이가 있으며, 제한된 지역 내에 동질성이 강한 농민들이 고부가가치사업을 추구하는 소규모 농협이라는 점에서 기존 농협과 다르다고 할 수 있다. 신세대협동조합은 출자증권의 거래, 출하권과 출자의무의 비례적 연계 등을 특징으로 하는 "비례형 지분거래 협동조합"(Nillson, 1999)이라고 할 수 있다. 이러한 비례형 지분거래 협동조합적 모형은 네덜란드, 뉴질랜드, 아일랜드 등의 일부 농협에서도 나타나고 있다(Bekkum and Bijman, 2006).¹⁷⁾ 이러한 현상들을 볼 때, 농협의 소유와 이용관계를 특징화하는 조직모형은 점차로 다양해지고 있다.

3) 신탁의 최근 현황

세계신탁협의회(World Council of Credit Council) 소속 신탁은 4만 9천여개이며, 이들은 96개국에서 1억 77백만명의 조합원을 보유하고 있고, 국제라이파이젠연맹(International Raiffeisen Union) 소속 신탁은 90만 개이며, 이들은 100여개 이상국가에서 5억 여명의 조합원을 보유하고 있다. 유럽의 경우, 협동조합은행은 20%에

17) Harris와 Fulton(1996)은 신세대협동조합의 조직모형이 지니고 있는 두 가지 특성 즉, 출하권과 필요자본금 투자의무의 비례적 연계, 출자증권의 거래¹⁾ 등은 전통적 농협 조직모형에서 나타날 수 있는 자본조달의 제약문제나 조합원의 기회주의적 행동문제를 해결하는데 기여할 수 있다는 점을 설명하였다. 그들은 또한 신세대협동조합이 원료농축산물의 출하와 관련된 명시적 계약을 통하여 조합원과 농협 사이에 정보가 보다 원활하게 소통하는데 기여할 수 있으며, 농협에 대한 조합원 요구의 동질성으로 인하여 경영자대리인문제나 임원들에서 나타날 수 있는 대리인문제도 줄어들 수 있다는 점을 설명하였다.

달하는 시장점유율을 보이고 있고, 네덜란드의 라보뱅크(Rabobank)는 네덜란드 국민의 50%를 조합원으로 보유하고 있을 뿐만 아니라 세계적인 은행으로 알려지고 있다.

신협도 농협처럼 1980년대 이후 세계화와 정보통신기술혁명이라고 하는 시장 및 기술 환경의 급격한 변화에 직면하여 대부분 나라에서 합병을 통한 규모의 확대, 자회사화를 통한 전문화, 외부자본의 조달 등을 주요 대응전략으로 채택하였다. 2007년 발 미국금융위기와 이에 따른 경제침체 시기에 주요 국가의 신용협동조합들은 다른 상업은행이나 투자은행에 비하여 타격을 덜 받은 것으로 보고되고 있다. 이 기간 동안에 조합원수와 시장점유율은 더욱 증가한 것으로 보고되고 있다. 이는 신협이 주식회사은행에 비하여 더 위험회피적이고 지역에 기반을 두고 있기 때문인 것으로 분석되고 있다(Birchall and Ketilson, 2009).

일례로, 캐나다신협은 농촌지역에서 철수한 주식회사형 상업은행 지점들을 인수하여 농촌지역 내에서의 기반을 강화해오고 있다.¹⁸⁾ 미국신협은 지역, 직장, 교회 등 단체 등으로의 공동유대(common bond)를 기초로 형성되어 왔는데, 사회경제환경의 변화에 따라 1972년과 1982년에 신협법의 개정으로 이러한 공동유대의 법적인 정의가 대폭 완화되었다. 이러한 법적인 규제 완화와 신협연합회의 법인세 면제 등에 힘입어 신협조합원 수는 1980년에 44백만명에서 꾸준히 증가하여 2005년에 8천7백만 명에 달하고 있다.¹⁹⁾

Birchall(1997)이 지적한 바와 같이 캐나다 데잘당신협은 조합원의 상호금융 역할 뿐만 아니라 지역의 활성화를 위한 개발은행으로서의 역할과 다른 형태의 협동조합 설립과 지원 역할을 수행해오고

18) 캐나다신협은 농촌지역에서는 지역을 기반으로 하는 자율적 운영구조를 추구하는 반면에 도시 지역에서는 대규모화를 통한 효율성을 추구해왔다. 이러한 전략을 통하여 캐나다신협은 지속적으로 성장하였다. 신협조합원수는 1980년까지 급성장하여 1천만 명에 도달한 이후 1980년대 초에 하락 혹은 정체하다 다시 증가하기 시작하여 2002년에 1천1백만 명에 달하고 있다 (Fulton 외, 2006).

19) 그러나 1998년 신협법의 개정으로 많은 신협들이 상호저축조합(mutual savings and loan)으로 전환하였고, 그 중 일부는 공개주식회사로 전환되었다 (Fulton 외, 2006).

있다는 점에서 매우 시사적이다. 캐나다 불어권지역인 퀘벡주와 온타리오주에서 집중적으로 발전해 온 인민금고(caisses populaires)라는 이름 하의 데잘당신협은 2009년 말 현재 481개 신협, 조합원 수 5백80만명, 1천2백억 달러의 자산규모, 42,200명의 직원규모로 발전했다. 이러한 데잘당 신협그룹의 지속적인 성장은 경제 및 금융환경의 변화에 맞춰 조직 및 경영혁신을 꾸준히 이루어낸 결과라고 할 수 있다. 첫째, 데잘당신협들은 다른 나라의 신협들처럼 1980년대 이후부터 합병을 통한 규모 확대를 적극적으로 추진하여 경영기반의 안정성을 높이고 새로운 금융기법과 활동들을 도입하였다.

데잘당신협은 이처럼 규모화를 통한 효율성 추구뿐만 아니라 지역공동체에 1차적 초점을 맞추고 신협의 윤리적 정체성을 발현시키는 능력이 탁월하다는 점에서 돋보인다.²⁰⁾ 데잘당신협그룹은 지역투자기금을 조성하고, 지역기업을 적극적으로 지원하며, 퀘벡에서 필요로 하는 대규모 기업에 대한 투자 등을 담당하는 자회사를 설립하여 지역경제 발전을 도모하였다. 이러한 노력은 지역이 소유하고 있는 은행시스템이 지역의 경제발전을 위해 얼마나 강력한 힘을 발휘하는지를 잘 보여준다. 데잘당 신협그룹의 이러한 노력을 통하여 퀘벡주에는 소비자협동조합과 주택협동조합, 노동자협동조합뿐만 아니라 최근에는 연대협동조합이 발전해왔다.

4) 소비자협동조합의 최근 현황

협동조합운동의 역사에서 가장 오래된 소비자협동조합은 가장 먼저 시련을 겪게 되었다. 영국에서는 1950년대 말에 소비자협동조합이 성장을 멈추고 그 이후 급격히 쇠퇴하였다. 영국의 소비자협동조합의 생필품에서의 시장점유율은 1950년대 말에 약 11%였으나 1990년대 중반에 4%로 하락하였다. 이러한 추세는 스위스와 이탈

20) 이에 대한 자세한 내용은 장종익(2010c)을 참조할 것.

리아, 그리고 북유럽을 제외한 유럽의 거의 모든 나라에서 공통적으로 나타났다(Birchall, 1997). 독일 최대의 도르트문트소비자조합은 1998년 초에 사실상 도산하였고, 오스트리아소비조합은 1995년에 파산을 선고받았다. 그리하여 프랑스, 벨기에, 독일, 오스트리아에서 소비자협동조합은 사실상 사라지게 되었다

(Birchall, 1997). 미국과 캐나다에서도 시장점유율은 급격히 하락하였다. 그러나 핀란드의 소비자협동조합은 최근에 40%의 시장점유율을, 스웨덴은 21%의 시장점유율을 차지하고 있으며, 스위스의 Co-op Suisse와 Migros는 최근에 각각 17%와 32%의 시장점유율을 보이고 있다(Birchall, 2009).

이러한 유럽과 북미에서의 소비자협동조합의 쇠퇴는 소비자 조합원이 원하는 재화의 공급에 있어서 가격경쟁이 치열해지면서 전통적인 독과점문제가 악화되었고, 이러한 독과점문제 해소를 목표로 한 소비자협동조합의 장점이 급속히 약화되었기 때문이라고 할 수 있다. 이에 대한 대응으로서 기존 소비자협동조합들은 합병을 통한 대규모화 및 효율화를 추구하기 위하여 주식회사방식의 모방해왔지만 자본조달과 제품조달의 측면에서 주식회사형 소매기업의 장점을 능가할 수 있는 협동조합 고유의 장점을 발견하는데 실패하였던 것이다.

이러한 점에서 일본의 소비자생활협동조합이 1950년대 중반에 일반 생활필수품이 아닌 유기농축산물을 중심으로 접근하기 시작한 것은 시사점이 적지 않다.²¹⁾ 식품의 안전성 제공을 둘러싼 주식회사와 협동조합의 경쟁과 최저가격을 둘러싼 경쟁과는 차원이 다르기 때문이다. 이러한 점에서 영국에 잔존하고 있는 소비자협동조합 중 가장 큰 소협인 협동조합그룹(Cooperative Group)이 식품표시제, 커피 및 바나나 등의 공정무역을 통한 조달, 그리고 환경측면에 대한 고려에 있어서 새로운 기준을 마련하기 위해 노력해왔다는 점

21) 일본의 지역생활협은 2005년에 161개이며, 1,649만 명의 조합원을 보유할 정도로 급성장하였다. 한국의 소비자협동조합도 일본의 생활운동방식을 상당부분 모방하였는데, 2009년 현재 41만 명의 조합원, 4,640억원의 공급액규모로 성장하였다.

은 중요한 의미가 있다(Birchall, 1997). 이처럼 영국 협동조합그룹의 새로운 활동으로 영국내 생필품 시장 점유율은 최근에 8%까지 상승하였다(Birchall, 2009).

유럽의 대부분 국가의 소비자협동조합이 전반적으로 쇠락하는 가운데 지속적인 성장을 보여 온 스위스의 소비자협동조합(Coop Suisse)은 정직한 식품표시제, 담배광고 중단, 인구 과소지역에서의 점포의 유지 전략을 오래전 부터 채택해온 것으로 유명하다. 또한 2000년부터 유기농산물과 공정무역에 착수하였다. 또한 스위스의 미그로(Migros)²²⁾는 식품에서 시작하여 은행, 보험, 호텔, 건강관련센터, 채소 및 꽃 가구기 지원센터 등으로 사업을 확대함과 동시에 배당을 하지 않고 저렴한 가격과 성인교육활동에 잉여금을 사용하는 것으로 유명하다. 또한 미그로는 아동복의 조달을 위하여 공정무역에 착수하였는데, 말리의 농민들에게 유기면화를 생산하도록 하고 이로부터 생산된 면화는 인도의 공장에서 제조되도록 하고 있다(Birchall, 2009).

생필품, 연료, 가구 등을 공급해 온 미국과 캐나다의 전통적 소비자협동조합도 1980년대 이후 어려움을 겪어 온 반면에 유기농산물, 공정무역, 자연식품시장, 아웃도어 의류와 장비를 취급하는 소비자협동조합 등에서는 성공하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

5) 새로운 협동조합기업의 등장

세계 협동조합 부문에서 새로운 형태의 협동조합 또는 협동조합과 유사한 기업형태들이 1990년대 이후 본격적으로 등장하였는데, 사회적 협동조합(social cooperative)과 마이크로파이낸스(microfinance)가 바로 그것이다. 이 두 가지 형태의 기업조직은 전통적 협동조합과는 상당히 다르고 비영리기업과 협동조합의 복합적 형태라고 할

22) 1925년에 사기업으로 창립된 미그로는 창립자에 의해서 1940년에 12개 지역협동조합과 전국협동조합으로 전환되었다.

수 있다. 사회적 협동조합은 포르투갈에서는 사회적 연대협동조합(social solidarity cooperative), 캐나다 퀘벡에서는 연대협동조합(solidarity cooperative), 프랑스에서는 공익협동조합(collective interest cooperative) 등과 같이 유사한 이름으로 선진국에서 발전해 왔고, 마이크로파이낸스는 대출만을 취급하는 마이크로크레딧과 더불어 주로 개발도상국에서 발전해 왔다.

사회적 협동조합은 보다 큰 범주라고 할 수 있는 사회적 기업(social enterprise)의 한 유형이라고 할 수 있다. 사회적 기업은 1970년대 후반 이후 유럽 각국을 중심으로 등장한 경제활동조직으로 주로 취약계층의 노동통합, 사회서비스의 전달, 지속 가능한 지역개발 등의 목표를 가지고 운영되는 '독특한' 기업들을 가리킨다. 여기에서 '독특함'이란 1990년대 중반부터 유럽에서 논의되어 온 사회적 기업의 개념을 반영한 것으로 비영리조직과 협동조합의 교집합적 특성을 나타내는 것으로 보인다. 선진각국에서 이러한 사회적기업이 크게 증가한 배경에는 국제적 차원에서 진전된 '경쟁으로부터 밀려난 장기실업자와 만성적 낙후지역'이 증가하고 비인격적 거래(impersonal exchange)의 증가에 따른 사회적 자본의 빈곤화 현상(Sen, 2006; Ben-Ner, 2006)이 가중되었으며, 인구의 고령화와 여성의 경제적 진출에 따른 사회복지서비스의 수요가 크게 증가하였기 때문이다. 또한, 교육, 사회 및 보건서비스, 취약계층의 노동통합, 환경보호, 문화 보존 및 증진, 사회적 관광, 대학이후의 교육, 문화서비스, 방과 후 교육, 사회적 기업에 대한 지원서비스 등 과거에는 국가가 담당해 왔던 각종 사회서비스가 점차 사적영역 혹은 국가와 개인의 중간영역으로 편입되고 있다는 것을 의미하며, 이것이 새로운 협동조합으로 영역화되고 있음을 뜻한다.

마이크로파이낸스는 개발연대라고 불리어진 1960-70년대에 대부분의 개발도상국에서 시도된 정부소유형 개발은행 실험이 실패로 끝나고, 신용협동조합도 확산되지 않는 환경 속에서 등장하였다. 대부분의 개발도상국에서는 주요 상업행들이 담보가 없는 빈곤층에

대한 대출을 기피하였고 이러한 빈곤층들은 지역의 대부업자들에게 높은 금리를 지불하고 자금을 빌릴 수밖에 없는 처지에 놓이게 되었다. 대부업자들은 공식적인 상업은행들에 비하여 지역 내 차입자들에게 대한 정보의 비대칭성이 상대적으로 적다는 이점을 최대한 활용하여 담보가 없는 고객들을 대상으로 대부업을 유지할 수 있었다. 반면에 금융배제계층의 빈곤탈출을 위해 전통적 금융기관과 상이한 방식으로 다양한 서비스를 제공하는 특수한 형태의 대안금융인 마이크로파이낸스는 방글라데시에서 1977년에 그라민뱅크가 설립된 이후 급속히 확대되어 1997년에는 이용자가 1350만명, 2007년에는 1억 5,480만 명으로 급증하였고, 3,352개의 마이크로파이낸스 조직이 운영되고 있다.

2. 한국 협동조합의 발전과제

협동조합을 둘러싼 세계적인 환경변화에 대처하는 선진국의 사례로부터 우리가 지향해야 할 시사점을 도출하고 이를 토대로 우리 협동조합의 발전과제를 추출해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 동일한 여건 하에서 지속적으로 발전하는 협동조합과 파산하는 협동조합의 차이를 규명하는 작업이 필요할 것이다.

앞에서 살펴본 사례들을 되짚어 보면 위협요인이 발생했을 때 대처하는 협동조합의 대응방식은 크게 두가지로 나타난다. 하나는 시장지향적으로 나가는 경우와 다른 하나는 조합원 밀착 혹은 현장밀착형으로 나아가는 경우이다. 많은 경우, 전자를 선택했으며, 경우에 따라서는 성공하는 경우도 있지만 대부분의 경우 파산하거나 몰락하고 말았다. 하지만, 조합원 밀착 혹은 지역밀착으로 나아간 경우는 지속적으로 성장하는 경우가 많았다. 특히 협동조합의 원칙 중 지역사회 협동조합의 실현(제7원칙)을 추구하는 경우, 발전가능성은 큰 것으로 나타났다. 또한 조합원의 생활상의 필요를 충족시키는 협동조합은 지속적으로 발전했다.

일본의 소비자생활협동조합이 1950년대 중반에 일반 생활필수품이 아닌 유기농축산물을 중심으로 접근하기 시작한 것은 시사점이 적지 않다. 이러한 점에서 영국에 잔존하고 있는 소비자협동조합 중 가장 큰 소협인 협동조합그룹(Cooperative Group)이 식품표시제, 커피 및 바나나 등의 공정무역을 통한 조달, 그리고 환경측면에 대한 고려에 있어서 새로운 기준을 마련하기 위해 노력해왔다는 점도 중요한 시사점을 주고 있으며, 유럽의 대부분의 나라의 소비자협동조합과 달리 전후에 지속적인 성장을 보여온 스위스의 소비자협동조합(Coop Suisse)이 정직한 식품표시제, 담배광고 중단, 인구과소지역에서의 점포의 유지 전략을 채택해온 것도 중요한 의미가 있다.

그러한 의미에서 한국협동조합의 발전과제는 첫째, 시장을 상대로 한 경쟁력강화 방향이 아니고 조합원이 요구하는 생활상의 문제해결에 집중하는 전략을 추구할 필요가 있다. 위에서도 살펴 보았듯이 많은 협동조합이 도산하는 속에서도 유기농산물, 환경보전, 공정무역, 지역식품 등을 공급하는 협동조합은 지속적으로 발전하고 있다. 이는 협동조합의 원칙(지역사회기여)에도 부합하는 것이다. 물론, 이 경우에도 사업의 효율화 그 자체를 부정하는 것은 아니다. 스위스나 북미, 일본, 이탈리아 등의 사례를 통해서도 확인했듯이 효율화와 소비자요구에 충실하는 것은 반대되는 개념이 아니고 동시에 추구가능한 전략이다.

둘째, 조합원 중심의 협동조합 정체성을 강화하는 것이다. 특히, 이는 그동안 지속적으로 지적되어 왔던 한국 농협의 개혁방향 설정에 반드시 고려해야 할 사항이다. 오늘날 한국 농협의 가장 큰 문제점은 조합원인 농민의 경제적·사회적·문화적 지위 향상을 목표로 하는 '자발적으로 결합된 자치적 협동조직'으로서 제 역할을 하지 못하는 데서 비롯된다. 농협법 제13조에 따르면 지역농협은 “조합원의 농업생산성을 제고하고 조합원이 생산한 농산물의 판로 확대 및 유통 활성화를 도모하며, 조합원이 필요로 하는 기술, 자금 및

정보 등을 제공함으로써 조합원의 경제적·사회적·문화적 지위 향상을 증대함을 목적으로 한다고 되어 있다. 농협은 무엇보다 ‘농민의, 농민에 의한, 농민을 위한 협동조직’으로서 생산·판매·유통·교육·신용 전반에 걸쳐 ‘협동화’를 통해 조합원의 편익을 최대화하여 인간다운 삶을 실현하는 경제사업에 최선을 다해야 한다. 신용사업은 이러한 경제사업 추진 과정에서 조합원이나 조합 자체 사업이 필요로 하는 자금의 원활한 공급을 위해 존재하는 것이다. 주객이 전도된 현실을 바로잡는 것에서부터 개혁이 시작되어야 한다.

셋째, 협동조합 지역사회의 건설을 위한 각 주체들간의 네트워크 강화이다. 레이들로박사(1980)가 30년 전에 전망하였듯이 최근에 가장 크게 주목받고 있는 협동조합 부문은 다양한 협동조합들의 연대 및 복합체로 구성된 협동조합 지역사회들이다. 스페인 몬드라곤 협동조합복합체, 이탈리아 볼로냐 협동조합 지역사회, 캐나다 퀘벡의 협동조합 지역사회 등이 잘 알려지고 있다. 우리나라에서는 원주지역의 협동조합 지역의 형성 노력(조세훈, 2009)이 여기에 속한다고 할 수 있다. 또한 이러한 네트워크 강화는 기존 협동조합간의 협동은 물론이고 협동조합기본법에 의해 새로이 등장하는 협동조합과 기존 협동조합간의 협동의 중요성을 강조하는 것이기도 하다.

넷째, 조합원의 개별적인 이익과 공공적 이익의 균형을 추구하는 것이다. 1990년대에 본격적으로 등장한 사회적 협동조합과 마이크로파이낸스에서 엿볼 수 있는 점은 협동조합이 조합원의 개별적 이익(individual interest)과 협동조합의 공공적 이익(public interest) 추구 사이의 조화를 목표로 설립될 수 있다는 것이다. 이러한 협동조합이 성립되기 위해서는 자본, 노동 및 경영의 구성, 지배구조, 이익배분구조 등에 있어서 특정이해관계자에 의한 소유 및 지배구조 방식에서 벗어나 보다 개방적이고 다양한 기여와 참여가 이루어질 수 있도록 협동조합조직 형태의 혁신이 요구된다. 앞으로 세계 협동조합은 개별조합원의 이익추구만을 목표로 하는 협동조합에서

공공적 이익 추구를 중심으로 하는 협동조합 등으로 보다 다양한 스펙트럼을 지니게 될 것으로 전망된다.

다섯째, 지역단위 협동조합의 역할 재정립과 조합원의 각성이다. 한국 농협의 발전을 위해서는 중앙회를 현재의 신용사업과 경제사업에서 연합회체제로 개편하고, 이를 토대로 지역농협을 생산-수확 및 수집-가공-판매(마케팅)를 일괄 책임지는 지역농업 조직화의 주체, 즉 품목별·기능별 전문농협으로 발전하도록 재편해나가야 한다. 읍·면 조합별로 난립된 영세한 경제사업을 특정품목을 중심으로 그리고 농민에게 부가가치를 더욱 돌아가게 하는 기능을 중심으로 통폐합하거나 연합하도록 한다. 한편으로는 품목별·기능별 전문농협으로 육성하고, 다른 한편으로는 지역주민의 삶과 긴밀하게 연계된 지역밀착경영을 통해 지역주민의 삶을 총체적으로 책임지는 지역사회 협동조합으로 나아가도록 해야한다.

V. 맺음말 : 협동조합에 대한 환상을 경계한다.

- 협동조합의 발전방향과 경계해야 할 내용을 명확히 할 필요가 있다.
- 발전방향 : 지역사회 지향형 협동조합을 어떻게 만들어 나갈 것인가 ?
 - 조합원의 이익에 복무한다는 전통적인 조합관을 넘어서 커뮤니티 재생, 커뮤니티 구성원의 삶의 질 향상을 위한 협동조합 발전
 - 레이들로 ICA 보고서 천착 : 전통적인 협동조합의 한계/위기 극복
 - 협동조합 7원칙에 충실 : 지속가능한 지역사회 발전

- 경계해야 할 것 : 최근에 현실에 대한 냉철한 판단 요구
 - 협동조합의 존립조건에 대한 고려없이 협동조합에 대한 막연하고 과도한 기대와 환상을 부각시키는 현 상황,
 - 국가가 담당해야할 복지기능 축소하고 그 책임을 민간에 떠넘기려는 의도(사회적 협동조합),
 - 협동조합을 취약성을 보완하기 위한 국가의 책무 회피(민간기금에 의한 자금조달이 아닌 인민금고, 협동조합 전담은행 등에 대한 논의가 필요)