

세션 3-2장

지역농협의 역할재규정과 지역종합센터 구상

김기태(한국협동조합연구소 소장)
kkt1026@hanmai.net

1. 지역농협이 직면한 환경변화와 현실
2. 지역종합농협체제의 대안모색과 새로운 기대역할
3. 지역종합센터로서의 지역농협

지역농협의 역할재규정과 지역종합센터 구상

1. 지역농협이 직면한 환경변화와 현실

1) 지역농협 정체성의 기본 구조

□ 농협은 협동조합의 정체성을 지니고 있음.

- 농협개혁을 주장하는 일부에서 제기하는 “농협은 실질적으로 협동조합이 아니기 때문에 더 기대할 것이 없다”라는 주장은 심정적 절박성은 이해하지만 문제를 풀기 위한 긍정적인 요소는 거의 없다고 판단된다.
- 농협의 바람직한 정체성은 명확하게 협동조합이지만 현실에서 정체성이 혼란스럽기 때문에 정체성을 강화할 수 있는 운영과 제도적 개선책을 찾아내고, 조합원의 통제를 강화시키는 방향으로 농협의 발전을 전망해야 한다는 문제설정을 확고히 해야 한다.
- 국제협동조합연맹은 “협동조합은 (1)공통의 경제·사회·문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 (2)공동으로 소유하고 민주적으로 운영되는 사업체를 (3)자발적으로 결성한 자율적인 조직이다”라고 정의하고 있다.¹⁾
- 농협법은 국제협동조합연맹의 정의를 조문에 충분히 반영하고 있다. 즉 농협은 법적으로 협동조합이다. 농민만을 조합원으로 하는 제약조건, 1인1표의 민주적 운영, 자율적 조직을 법으로 보장하고 있다.

□ 농협은 생산자협동조합이다

- 농업협동조합은 협동조합유형 가운데 “**원칙적으로**” 생산자협동조합의

1) 한국협동조합연구소, “조합원을 위한 농업협동조합의 이해(중급용)”, 2010. P7

4 지역농협과 지역공동체, 다시보기

유형을 띠고 있다. 농협법의 목적에서 농민조합원의 보호를 주장하고 있기 때문이다.

- 농업생산자협동조합은 “경제적 약자인 농민들이 연대하여 개별 농가경영으로는 달성할 수 없는 규모의 경제를 발생시켜 구매 및 판매 영역에서 경제적 이익을 달성하기 위해 만든 사업조직”이다. 따라서 유형별로 보더라도 농협은 협동조합의 정체성을 가진다.
- 협동조합의 정체성은 기본적으로 소유자=통제자=이용자=수익권자가 하나로 통합된 사업조직이라는 것에 있다. 현재 농협은 법제도적으로 이를 기본적으로 보장하고 있다.

□ 지역종합농협은 아시아몬순기후에 적용된 농업협동조합

- 농협에 대한 비판의 핵심은 “신용사업 중심이다”, “판매사업에 소홀하다”, “정부 주도로 대부분의 제도와 운영방침이 결정된다”, “농협중앙회가 지역농협의 독자적 의사결정을 못하도록 만든다” 등이다.
- 서구유럽의 품목별 판매협동조합과 달리 신용-경제-사회사업의 겸영체제를 갖춘 것은 아시아몬순기후의 여건에 적용된 특수한 체제로 이해해야 한다.
- 농협중앙회가 출범한 1960년대 초, 읍면단위 지역종합농협체제가 완성된 1973년의 여건은 지역 농민들의 경작 작목이나 규모, 학력수준 등이 크게 차이가 나지 않았으며, 주요 농산물인 벼나 보리가 정부수매에 의해 거래되고, 원예/축산농산물의 전업화 상업농화가 거의 진척되지 않았다.
- 이런 여건 하에서 1960년대 초 지역종합농협체제로 정립된 것은 협동조합 유형의 특수성이 반영된 것이지, 일탈한 것은 아니다.
- 아래로부터 자발적으로 만든 것이 아니라 1961년 농협법 제정과 함께 위로부터 구성되었다는 태생적인 문제는 지금까지 농협의 정체성 논의

에서 아킬레스건이다. 하지만 당시 전국에 퍼져있던 농협운동가들이 존재했었고, 이동조합의 자발성이 엄존했으며, 마을 청년층의 개선운동 등 아래로부터의 에너지가 중앙의 법제도 정비와 연계되었다는 측면에서 단순히 위로부터의 강압적 조직이라고 단정할 수 없다. 당시 조합장의 임명직 등은 사회전체적인 비민주적인 구조에서 협동조합에 대한 대중적인 민주적 운영이 억압되었기 때문에 비민주적 운영에 따른 조합원들의 반발이 현실화되지 않아 암묵적으로 용인하게 된 것이다.

- 이후 지속적인 농민단체의 농협민주화운동으로 말미암아 1988년 조합장 직선제가 관철되었고, 20여년의 시간이 지나면서 제도적인 자율성은 보장되고 있다. 초기 운영의 비민주적 제도는 이제 조합원의 통제역량의 문제로 전환되었다.

□ 농협의 역사적 기여는 있지만, 현재의 기여도는 기대이하이다

- 1970년대 농가의 고리채 해결, 농자재공급체계의 전국적인 정비를 통한 영농활동에 대한 기여, 1980년대 산지공판장 운영과 순회수집, 1990년대 RPC운영을 통한 성출하기 미곡가격의 안전판 역할 등 소농구조에서 농협이 농업에 기여한 바는 크다. 수입개방과 시장의 확대에 따른 정책실패, 시장실패의 문제를 농협에게 모두 전가하는 논리는 생산적이지 못하다.
- 문제는 1980년대를 경과하면서 농업을 둘러싼 여건이 변화하고 있음에도 불구하고 신용사업 수익에 안주하며 조합원의 다양한 요구를 충족시키지 못하고 있다.
- 농협이 확보하고 있는 물질적, 비물질적 자원의 규모를 감안하여 조합원은 물론 소비자, 정부 등 이해관계자들은 적정한 기대수준을 가지게 되었지만, 현재 농협이 수행하는 활동이나 성과는 기대수준을 밑돌고 있다.
- 이는 궁극적으로 농협의 정체성이 갈수록 혼란스러워지고 있기 때문이다. 법제도적으로 보장하는 협동조합의 정체성이 실제 사업과 조직의

6 지역농협과 지역공동체, 다시보기

운영에서 모호해지는 상황의 근본적인 원인을 찾아내고 이를 해소하는 것이 필요하다.

2) 농촌농협/도시농협의 동시 정체성 혼란

□ 급격한 도시화와 농촌과소화로 농협의 분화가 나타남

- 압축적 경제성장에 의해 우리나라는 급격한 도시화 과정을 거치게 되었다. 우리나라의 도시화는 표에서 보듯 60년대 초부터 시작되었는데, 1960년대가 도시화의 초기단계, 1970~1990년대가 가속화단계, 2000년대는 도시화의 종착단계로 설명할 수 있다.
- 동일한 농협의 울타리 안에 있으면서도 이런 도시화와 농촌과소화의 여파에 따라 농협의 경영-조직-사업-조합원관계는 큰 차이를 보이게 되고, 현상적으로는 다르게 나타나지만 본질적으로는 동일한 협동조합의 정체성 혼란을 야기하게 된다.

<표 1> 도시화의 추세(1915-2005)²⁾

(단위 : 100만 명, %)

| 연 도 | 1915 | 1920 | 1930 | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 총 인구 | 16.3 | 17.3 | 20.4 | 23.5 | 20.2 | 25.0 | 30.9 | 37.4 | 43.4 | 46.0 | 47.3 |
| 도시인구비율 | 3.1 | 3.3 | 4.5 | 11.6 | 18.4 | 28.3 | 41.1 | 57.2 | 74.4 | 79.7 | 81.5 |

자료 : E. S. Mills and Byung NakSong(1977), Korea's Urbanization and Urban Problems 1945~1975.

Korea Development Institute, Working Paper.

통계청 : 「인구총조사」 각 년도에서 계산하였음.

3) 농촌농협의 조합원통제력 약화 : 이질성 심화와 고령화

□ 정체성 약화의 기준: 조합원 통제력의 약화

- 소유권과 수익분배권은 법제도적인 문제이므로 결국은 농협의 사업에 대해 얼마나 조합원이 통제력을 가지고 있으며, 생산자협동조합으로서

2) 신인식, “도시화가 지역농협 사업성장에 미치는 영향”, 韓國協同組合研究 第26輯 第1號, 2009. P.89

농협의 조합원이 희망하는 사업을 수행하여 조합원에게 사업적 혜택을 제공하느냐가 협동조합 정체성을 결정하는 바로미터가 될 것이다.

- 이런 점에서 농촌농협은 농협집행조직(임직원)의 정체성의 약화를 따지기 이전에 조합원 수준에서 이미 통제력의 약화가 구조적으로 진행되었다.

□ 조합원 고령화

- 농업수익구조의 악화와 도시화에 따른 젊은 인구의 탈농, 신규취업농의 급격한 축소로 인해 농민조합원의 고령화가 급격히 진행되었다. 농민조합원의 고령화는 조합원의 생산자로서의 정체성을 약화시키고, 농협의 장기적인 발전을 위한 의사결정보다 단기적인 수익배분에 집중하게 만들어 조합의 주인의식을 약화시킨다.
- 충북 O군의 사례연구를 보면 2000년 농가인구는 2만3천여 명이었는데, 2005년에는 1만9천여 명으로 4천명 가까이 감소였으며, 고흐트분석 결과 2010년에는 1만6천여 명, 2015년에는 1만3천여 명으로 감소세가 지속될 것으로 전망된다.
- 특히 60세 이상 인구와 그 이하를 비교하면 2000년에는 36%가 60세 이하인 반면, 2015년에는 49%가 60세 이상으로 고령화가 심각해 질 것으로 예측된다.

<표 2> 충북 O군 농가연령 예측

| 항목 | 연령구분 | 2000 | 2005 | 2010년 예측 | 2015 예측 |
|-----------|-------|--------|--------|-------------|------------|
| 인구 (명) | 0~59 | 15,002 | 11,221 | 8,918 | 6,879 |
| | 60 이상 | 8,482 | 8,027 | 7,184 | 6,492 |
| | 합계 | 23,484 | 19,248 | 16,101 | 13,371 |
| 비율 (%) | 0~59 | 64 | 58 | 55 | 51 |
| | 60 이상 | 36 | 42 | 45 | 49 |

자료 : 2000, 2005년 농업총조사

- 신기업에 따르면 “일반적으로 노령농가 조합원은 협동조합의 사업을 통

한 이용자편익보다는 투자자이익을 추구하는 경향이 존재한다... (이런 조합원들은 출자배당 확대에 관심을 가지며-인용자) 출자배당확대는 법적으로 제한되기 때문에 사업이용실적과 무관한 현금환원이 확대되며...협동조합 사업은 투자제약과 이용축소로 경쟁력을 상실하게 된다. 이는 사업이용량이 많은 대규모 전업농의 사업이탈을 초래하여 “사업량감소⇒ 평균비용상승⇒ 조합원추가이탈”의 악순환이 확대된다”³⁾고 하여 고령조합원의 비율이 증가하면 생산자협동조합으로서의 농협의 정체성에 악영향을 끼치게 된다.

- 읍면단위 지역농협은 이미 품목농협과 영농조합법인 등과 경쟁관계에 있으며, 품목별 조합원의 결합수준이 시군 및 광역 차원으로 확대될 수 있도록 법제도적 정비가 된 상황에서 읍면단위 지역농협은 별다른 대책을 마련할 수 없다는 측면에서 볼 때 이런 고령화가 가지는 문제점은 더욱 크다.

□ 조합원 이질성 확대 : 품목다양화와 영농규모 격차

- 고령화된 농가를 제외하고 상대적으로 젊은 농가들의 경우에도 이질성이 확대되고 있어, 농협의 주인인 조합원들의 이해관계가 분화되고 있다. 조합원 상호간의 이해관계가 분화하여 상충될 경우 생산자협동조합인 농협에 대한 조합원 전체의 통제력은 약화될 수밖에 없다.
- 농업총조사의 결과를 분석하면 판매금액 1백만 원 미만농가의 비중은 2000년 22%에서 2005년 23.7%로 증가하였으며, 마찬가지로 2천만 원 이상 농가 비중은 14.4%에서 18.1%로 증가하였다. 농민 간 영농규모의 격차가 심화되고 있음을 보여준다.
- 영농형태별로 볼 때도 2000년에는 논벼 중심 농가의 비중이 56.9%인데 반해, 2005년에는 이 비율이 50.9%로 하락하고, 다른 품목의 비중이 고루 증가하였다. 경지규모별로도 약간의 차이지만 양극화되고 있음을 보여준다.

3) 신기엽, 『협동조합 길라잡이』, 농협경제연구소. 2010. P97

<표 3> 판매금액별 농가분포 비교자료

(단위 : %)

| 연도 | | 2000년도 | | | | | 2005년도 | | | | |
|----------|---------|--------|------|-------|------|-------|--------|------|-------|------|-------|
| 판매금액(백만) | | ~1 | 1~10 | 10~20 | 20~ | 합계 | ~1 | 1~10 | 10~20 | 20~ | 합계 |
| 경지규모별 | -0.5ha | 18.1 | 12.6 | 1.0 | 1.1 | 32.9 | 20.1 | 14.1 | 1.3 | 1.8 | 37.3 |
| | 0.5-1.5 | 3.8 | 29.2 | 7.0 | 3.2 | 43.2 | 3.4 | 25.7 | 5.9 | 4.7 | 39.6 |
| | 1.5-2.5 | 0.1 | 4.7 | 6.0 | 3.8 | 14.6 | 0.1 | 4.0 | 4.4 | 4.3 | 12.8 |
| | 2.5- | 0.0 | 0.8 | 2.3 | 6.2 | 9.3 | 0.0 | 0.8 | 2.0 | 7.4 | 10.3 |
| 영농형태별 | 논벼 | 11.5 | 30.9 | 8.8 | 5.7 | 56.9 | 11.9 | 27.3 | 6.4 | 5.4 | 50.9 |
| | 과수 | 1.0 | 4.8 | 2.5 | 2.0 | 10.4 | 1.0 | 4.4 | 2.5 | 3.5 | 11.4 |
| | 특용작물 | 0.6 | 0.8 | 0.5 | 0.8 | 2.7 | 0.5 | 0.6 | 0.3 | 0.8 | 2.2 |
| | 채소 | 4.4 | 6.6 | 3.0 | 3.3 | 17.2 | 4.4 | 6.5 | 2.7 | 4.6 | 18.1 |
| | 화훼 | 0.0 | 0.2 | 0.1 | 0.3 | 0.6 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.4 | 0.8 |
| | 전작 | 3.7 | 2.3 | 0.4 | 0.3 | 6.6 | 5.2 | 3.6 | 0.6 | 0.5 | 9.9 |
| | 축산 | 0.7 | 1.6 | 0.9 | 2.0 | 5.2 | 0.5 | 2.0 | 1.1 | 2.9 | 6.5 |
| | 기타 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.3 |
| 합계 | 1,383천호 | 22.0 | 47.2 | 16.3 | 14.4 | 100.0 | 23.7 | 44.6 | 13.6 | 18.1 | 100.0 |

* 자료 : 2000, 2005년 농업총조사, 통계청

- 생산자로서 조합원의 이질성이 강화될 경우에는 협동조합의 성과가 낮아질 수 있다. 이질성에 따른 영향비용문제가 발생하게 되고 그 결과 농협의 성과를 영향비용으로 지출하게 된다는 것이다.
- Cook는 “협동조합이 다양한 사업을 수행하면 조합원들 사이에 목적이 일치하지 않는 경우가 발생하고 이는 자기가 속한 그룹에 더 유리한 결정이 이뤄지도록 영향을 미치려는 조합원의 행위를 유발시킨다.”⁴⁾고 지적하고 있다.
- 품목별 이질성이 확대된 농업인들은 읍면단위 지역농협에 대해 개별적인 요구를 주장하게 되고, 조합원들의 합의가 적절하게 도출되지 못할 경우 경영진의 영향력이 확대되게 되며, 품목별 요구가 제대로 관철되지 않는 품목의 조합원 그룹은 조합사업에서 이탈하게 된다.
- 이 경우 농촌의 생산자협동조합으로서의 지역농협에서 조합원의 통제력은 실질적인 의미를 잃어가게 된다.
- 농산물생산자로서의 조합원 이해관계가 악화되면, 조합원들은 지역주민

4) Cook, “미국농업협동조합의 미래 - 신제도학파의 관점에서”, 『협동조합 주요 이론』, P.110

및 금융이용자라는 대다수가 공통으로 가지는 요건에 대해서만 주로 합의하게 되는데, 이런 과정을 통해 금융사업을 통한 조합원 지원이란 요구만 공통으로 합의된다. 이런 합의는 지속적으로 농협의 생산자협동조합으로서의 정체성을 약화시키고, 신용협동조합적 정체성을 강화시키는 방향으로 유도하게 된다.

4) 도시농협의 조합원통제력 약화: 신용협동조합화-조합원 탈농

- 도시화에 따라 조합경영계수요람 각 연도를 보면 경기, 강원 등 도의 조합별 평균 조합원과 준조합원의 추이와 광역시의 그것은 크게 차이를 보이게 된다.
- 도 평균조합원수는 1990년에는 큰 차이를 보이지 않지만, 2006년 도 평균 조합원은 2,098명으로 증가한 반면, 광역시의 조합원수는 1,437명으로 소폭 증가했다. 반면 준조합원은 도와 광역시가 모두 증가하였으나 도는 6,812로 증가한 반면, 광역시는 32,224로 증가하여 조합원 대비 준조합원은 도가 3.25, 광역시가 22.43으로 크게 벌어졌다. 도시농협과 지역농협의 격차가 크게 벌어진 것이다.

<표 4> 지역별 조합평균 조합원 및 준조합원수 추이

| 구분 | 1990 | | | 1995 | | | 2000 | | | 2006 | | |
|-----|--------|---------|------|--------|---------|------|--------|---------|-------|--------|---------|-------|
| | 조합원(A) | 준조합원(B) | B/A | 조합원(A) | 준조합원(B) | B/A | 조합원(A) | 준조합원(B) | B/A | 조합원(A) | 준조합원(B) | B/A |
| 도 | 1,471 | 373 | 0.25 | 1,519 | 2,683 | 1.77 | 1,688 | 5,091 | 3.02 | 2,098 | 6,812 | 3.25 |
| 광역시 | 1,180 | 2,992 | 2.54 | 1,161 | 11,229 | 9.68 | 1,337 | 22,476 | 16.81 | 1,437 | 32,224 | 22.43 |

자료 : 농협중앙회, 「조합경영계수요람 각 년도」

- 경제사업과 신용사업의 실적의 격차도 동일하게 도시농협과 농촌농협의 격차를 보이고 있다. 도는 신용사업 대비 경제사업의 실적이 0.30인데 반해, 광역시는 3.81로 10배 정도의 차이를 보이고 있다.
- 특히 상당히 도시화된 경기도를 도부에 포함하였는데, 이를 다시 중소도시와 읍면단위 농협으로 구분하여 정리하면 읍면단위와 광역시의 격

차는 더욱 커질 것으로 보인다. 특히 대부분의 광역시는 권역이 기초지자체 이상인 점을 감안할 때 실제 도시농협의 탈농 상황은 더욱 심각할 것이다.

<표 5> 지역별 조합평균 사업실적 추이

| 구분 | 1990 | | | 1995 | | | 2000 | | | 2006 | | |
|-----|-------|-------|------|-------|-------|------|--------|-------|------|--------|-------|------|
| | 경제(A) | 신용(B) | B/A | 경제(A) | 신용(B) | B/A | 경제(A) | 신용(B) | B/A | 경제(A) | 신용(B) | B/A |
| 도 | 2,909 | 5,790 | 1.99 | 7,122 | 8,018 | 1.13 | 12,858 | 6,279 | 0.49 | 19,451 | 5,761 | 0.30 |
| 광역시 | 419 | 796 | 1.90 | 1,364 | 2,188 | 1.60 | 1,386 | 2,359 | 1.70 | 2,129 | 8,120 | 3.81 |

자료 : 농협중앙회, 「조합경영계수요람 각 년도」

* 신용사업실적= 예수금평균잔존증 + 대출금평균잔존증, 이 수치는 조합수의 가중치를 두지 않고 작성한 것으로서 추세만 검토할 것

- 도시조합의 준조합원의 증가와 신용사업의 실적이 경제사업을 압도하는 현실은 그 자체만으로도 농협의 생산자협동조합의 정체성이 희미해지는 것을 보여주고 있다.
- 하지만 여기에 도시농협의 조합원의 상당수가 이미 탈농하여 조합원의 자격요건을 갖추지 못하고 있는 점, 경제사업의 많은 비중을 소비자를 대상으로 하는 마트사업이 차지하고 있는 점 등을 감안할 때 더욱 세부적인 조사를 할 경우 도시농협의 정체성은 더욱 악화될 상황일 것으로 예상된다.⁵⁾
- 도시농협이 농협법상 설립인가기준을 충족시키기 위해 무자격조합원을 정리하는 것이 거의 불가능한 상황이기 때문에 농민조합원의 사업 이용이 조합 손익과 거의 상관없는 농협이 유지되고 있는 것이다. 그 결과 도시농협의 의사결정권은 실질적으로 임직원에게 이양되고, 그 사업의 성과에 대한 수익권만 조합원이 행사하는 불합리한 상황에 놓여 있다.

5) 자율적 민주적 운영의 실험 결과

□ 고질적인 조합장선거 부정비리

5) 2010년 상반기 경남 J축협의 경우 조합장 선거를 둘러싸고 조합원 정비를 실행한 결과 전체 1,600여명의 조합원 중 400명은 무자격조합원, 200명은 1년 후 자격상실 조합원인 것으로 나타났다. 도시지역조합의 경우에는 정확한 실사를 할 경우 J축협의 경우보다 더 심한 상황일 것으로 예상된다.

- 1988년 농협법 개정 후 조합장 직선제가 도입되었지만, 위에서 제시한 조합원의 이질화, 고령화 등으로 인해 자율적인 민주적 운영을 활성화 시키고, 조합원의 통제권을 강화하는데 다양한 제약이 나타났다.
- 조합의 사업에 대한 이해관계보다 조합의 수익배분에 대한 이해관계가 높은 조합원이 다수를 차지하는 조건에서는 조합원들이 생산자협동조합의 정체성확보를 요구하고 그에 적합한 조합장을 대표로 선출하기보다 환원사업, 배당금 등을 보장해주는 경영자형 조합장을 선출하게 된다.
- 여기에 조합장은 직선제로 선출되어 강력한 대표성을 가진데다 경영권과 대표권이 분리되지 않음으로 권력이 집중된 반면, 대의원과 이감사의 견제권을 그에 비례하여 강화시키지 못한 상황이므로 조합장을 둘러싼 경쟁은 가열된다.
- 고령화된 조합원의 주인의식 부족은 이런 격화된 조합장 선거에서 부정 비리가 형성되는 토양을 제공하며, 그 결과 다수의 농협에서 조합장선거를 둘러싸고 잡음이 발생하고 있다.

□ 대의원, 이감사의 조합참여 미흡

- 대의원과 이감사의 조합참여는 1)조합원 대표성 강화와 2)집행부에 대한 견제의 두 가지로 나타난다. 이 두 가지 영역이 모두 미흡한 상황이다.
- 대의원과 이감사의 조합참여가 미흡한 이유는 우선 충분한 역량을 갖춘 조합원이 선출되지 못하는 조합원 전체 차원의 이유가 있으며, 동시에 선출된 대의원과 이감사에 대한 적극적인 협동조합리더로 육성하려는 조직문화와 제도가 정비되지 않았기 때문이다.⁶⁾
- 조합 내부의 협동조합리더육성과 갈등발생시 발전적 해결을 유도할 수

6) 대의원은 조합의 재무제표를 기초적으로 분석할 수 있는 역량과 조합원의 의견을 취합 전달할 수 있는 커뮤니케이션 역량이 기본적으로 배양되어야 하며, 이감사는 해당 사업의 규정정에 대한 이해, 조합경영에 대한 종합적 이해, 사업별 구체적인 현황과약과 견제역량이 배양되어야 하지만, 이에 대한 농협의 자원투자는 미흡한 수준이다. 2010년 중앙회 연수원의 대의원 교육 계획 인원은 2,500여명 수준으로 전체 대의원의 30분의 1도 되지 못하며, 조합자체적인 대의원 교육 프로그램도 제대로 운영되지 못하고 있다. 이감사 인원 대비 교육생 계획은 대의원보다는 높지만 교육수요에 비해 미흡하다. 이감사 선출 시에도 농협에 대한 이해수준이나 활동 역량을 제한조건을 두고 있지 않아 역량미달의 대의원, 이감사가 선출되는 구조도 개선되어야 한다.

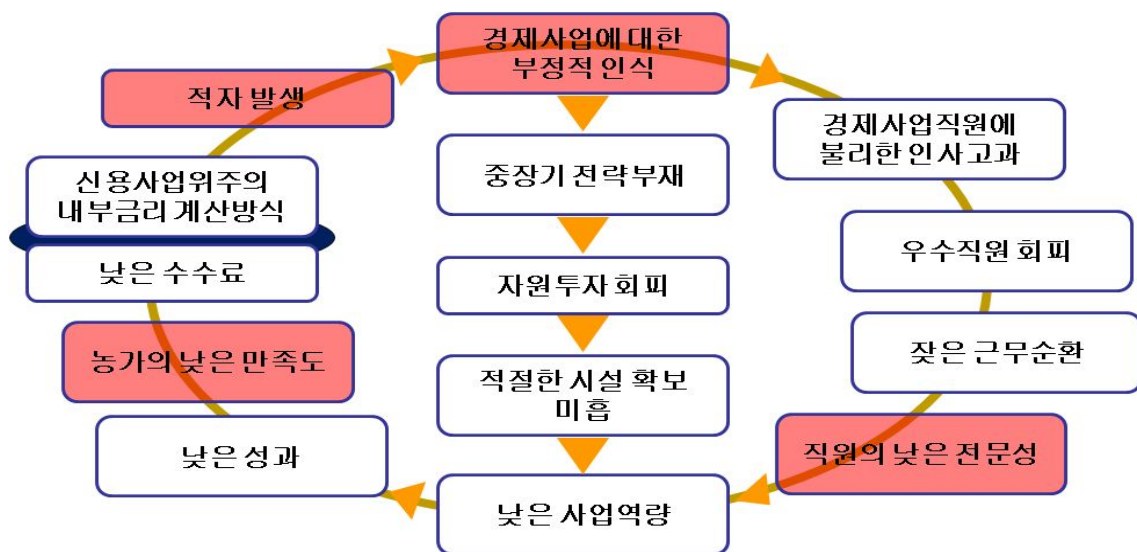
있는 역량이 미흡한 결과 농민단체의 농협개혁요구가 강해지고, 제도를 이탈한 “대의원협의회” 등 임의기구가 발생하는 요인이 되기도 한다.

6) 경제사업의 비사업적 조직문화 온존

□ 경제사업 부정적 인식의 구조

- 농협의 수익이 대부분 신용사업에서 형성되는 구조가 장기화되면서, 경제사업은 적자사업이란 인식이 농협 임직원에게 확산되었다.
- 다음의 그림과 같이 경제사업에 대한 부정적인 인식은 자원투자의 회피, 우수직원 배치 회피, 낮은 수수료 구조의 온존 등을 악순환의 고리를 만들어낸다.⁷⁾
- 이런 악순환 구조에서는 자연스럽게 경제사업에 대한 비사업적 조직문화가 강화되고, 경제사업의 경쟁력 향상을 위한 노력은 평가절하된다. 결국 경제사업은 환원사업의 일종으로 인식하고, 신용사업의 수익을 통해 적자를 교차보조함으로써 경제사업의 원가의식도 약화되어 장기적인 발전계획 수립이 지체된다. 그 결과 우수한 농민조합원은 농협의 경제사업을 회피하고 개별적으로 시장에 대응함으로써 농협의 영향력을 약화시킨다. 생산자협동조합의 성격은 더욱 약화되는 것이다.

<그림 1> 농협 경제사업 위축의 악순환 구조



7) 김기태, “농업협동조합의 전망과 현단계 개혁방안”, P4

□ 순환배치와 조합 간 이동

- 신용사업 중심의 직원 운용은 금융사고 발생의 방지라는 관점에서 2년 단위로 업무를 바꾸거나 5년 단위로 사무소를 바꾸는 “순환배치”를 원칙으로 하게 만들었다. 또한 읍면조합 당 정규직이 20~30명인 상황은 지소부족으로 사무소를 조합내부에서 이동할 수 없어 조합 간 이동을 하게 만든다.
- 순환배치는 농협직원에 대해 전문성을 축적하는 기회를 빼앗게 되고, 우수조합원에 대한 농협의 지도를 불가능하게 만든다. 조합 간 이동은 직원들이 조합의 장기적인 발전전망을 차단하고, 단기적인 업무의 원만한 진행에 매몰되게 만든다.
- 그 결과 업무특성이 일반화된 신용사업을 제외하고, 각 조합마다 특수성을 반영해야만 하는 경제사업에 대한 조합의 운용능력을 저하시킨다. 이런 조직문화 및 인사구조도 생산자협동조합의 정체성을 약화시킨다.

7) 소결

- 이상과 같이 간략히 검토한 결과 조합원의 이질화와 고령화, 실질적인 사업참여 조합원의 감소, 민주적 운영제도의 미비, 농협 집행부의 조직문화의 문제점 등은 생산자협동조합으로서의 농협의 정체성을 축소, 약화시킨다.
- 반면 생산자협동조합으로서의 농협의 정체성이 축소되는 빈자리에 신용사업 중심의 경영자 주도 농협운영이 강화되고 있다.
- 생산자협동조합의 정체성을 살리고 농협 본래의 목적을 달성하기 위해서는 구조적인 조직혁신이 필요한데, 현재 읍면단위 종합농협 체제에서는 이런 조직혁신을 도출할 동력이 미흡한 상황이다. 하지만 현실인식에 대한 무원칙적인 실용주의적 접근으로 지역금융경영조직으로 전환한다는 것도 올바르지 않다.

- 다음 장에서는 지역농협의 한계를 짚어보고, 그동안 논의된 대안을 검토하여, 종합적인 대안을 제시하려 한다.

2. 지역종합농협체제의 대안모색과 새로운 기대역할

1) 농촌농협의 성장한계에 대한 검토

□ 협동조합 성장한계의 직관과 검증의 어려움

- 어떤 협동조합이라도 초기 결성 목표를 달성하게 되면 당면한 여건에 따라 변화되어야 한다. 첫 번째, 사회경제구조가 더 이상 협동조합이 없어도 조합원의 사회경제문화적 이익을 유지될 수 있다면 해산하는 것이 바람직하다. 두 번째, 협동조합을 해체하면 다시 시장여건에 의해 조합원의 편익이 축소될 것이라면 새로운 목표를 제시하고 이를 달성하기 위해 조합체계를 정비해야 한다.
- 후자의 경우는 다시 두 가지로 나뉜다. 첫 번째, 협동조합 설립 당시의 정체성을 그대로 유지할 수 있는 조합원 구조이면서, 외부여건의 변화에 적응해야 하는 경우에는 설립 당시 협동조합의 사업을 확대, 강화시키는 방법으로 조합체계를 재정비해야 한다. 두 번째, 만약 조합원의 구조가 변형된 경우에는 그에 걸맞는 새로운 협동조합의 정체성을 확립하고 조합이 운영하는 사업, 의사결정 구조 등을 재정비해야 한다.
- 우리나라 농협의 경우에는 후자의 경우에 속하는 것으로 판단된다. 즉 현재의 지역조합농협체계로는 성장한계에 도달하였으며, 이에 따라 기존의 정체성이 혼란스러워지고 있다는 것은 앞의 논의에서 직관적으로 판단된다.
- 하지만 성장한계라고 어떻게 증명할 것인가는 민감한 문제이다. 생산자 협동조합으로서 단순한 판매농협의 구조를 가지고 있다면 조합원의 고령화, 조합원수의 감소, 조합원 생산물량의 변동추이와 조합의 점유율을

가지고 판단할 수 있겠지만, 종합농협이라는 구조에서 준조합원 제도를 도입하고 있는 우리나라 농협의 경우에는 구관매사업의 성장한계와 신용사업의 성장한계, 새로운 사업영역의 발견 등을 종합적으로 고려해야 하며, 이를 위한 실증분석은 매우 복잡한 양태를 띠게 된다.

- 여기서는 농촌농협의 일반 여건을 파악하고, 생산자협동조합의 가장 기초적인 목표인 경제사업의 분야에서 성장한계를 설명하고, 새로운 역할 재규정에 대해 논의한다.

□ 농가수의 감소와 조합원 비율의 증가

- 농협연감 각 연도를 검토하면 농가호수는 20년 사이에 31.6%가 줄어들었고, 농가인구는 52.1%가 감소하여 절반 이하로 축소되었다.
- 반면 정조합원수는 조금씩 증가하여 105%로 늘어났는데, 이는 복수조합원제가 도입되었기 때문이다. 농가호수 대비 조합원 수는 1990년 110.9%에서 2008년 170%로 늘어났고, 농가인구 대비 조합원 수도 64.7%로 증가하였다. 복수조합원제도가 생산자협동조합의 사업량 증가에는 크게 상관관계가 없다는 점을 감안할 때 농민조합원의 확대를 통한 경제사업 증가는 한계에 도달한 것으로 보인다.

<표 6> 농가수와 농가인구, 지역농협 조합원수

단위 : 천명, %

| 항목 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2007 | 2008 | 08/90 | |
|-------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|
| 농가호수 | 1,767 | 1,500 | 1,384 | 1,273 | 1,231 | 1,212 | 68.6 | |
| 농가인구 | 6,660 | 4,851 | 4,031 | 3,434 | 3,273 | 3,187 | 47.9 | |
| 조합원수 | 합계 | 1,960 | 5,794 | 9,241 | 10,968 | 12,265 | 12,864 | 656.3 |
| | 정조합원 | 1,960 | 1,940 | 2,004 | 2,019 | 2,044 | 2,061 | 105.2 |
| | 준조합원 | - | 3,854 | 7,237 | 8,949 | 10,221 | 10,803 | - |
| 조합원/농가호수(%) | 110.9 | 129.3 | 144.8 | 158.6 | 166.0 | 170.0 | 153.3 | |
| 조합원/농가인구(%) | 29.4 | 40.0 | 49.7 | 58.8 | 62.5 | 64.7 | 219.7 | |
| 조합원/준조합원 | - | 50.3 | 27.7 | 22.6 | 20.0 | 19.1 | - | |

자료: 농협연감 각 연도

□ 준조합원의 증가와 신용사업의 확대

- 준조합원은 앞의 표에 나타난 것처럼 1995년 385만여 명에서 2008년 1,080만 명으로 13년 사이에 280%가 증가했다. 도시화 과정에서 도시농협을 중심으로 크게 증가한 것이다.
- 준조합원의 확대가 지속될 경우 신용사업은 증가할 여지가 많다. 하지만 농촌지역의 경우 인구자체가 줄어들면서 농촌농협의 준조합원 대상 인구는 한계에 도달해 있다.

□ 경제사업의 성장한계

- 다음 표와 같이 산지농협의 쌀 취급현황을 보면 농협의 쌀 산지점유율은 45%~50%를 오르내리고 있다. 원예농산물도 40%~50%를 품목별로 오르내리고 있다. 새로운 성장모멘텀을 만들지 못하는 상황이라면 현재의 점유율이 고정화될 것으로 보인다.

<표 7> 산지농협 쌀 취급 현황

단위 : 천톤

| 구 분 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 시중유통량 (A) | 2,628 | 2,620 | 3,018 | 2,629 | 2,560 | 2,743 |
| 산지농협취급물량 (B) | 1,182 | 1,192 | 1,499 | 1,341 | 1,236 | 1,314 |
| 점유비율 (B/A) | 45.0% | 45.5% | 49.7% | 51.0% | 48.3% | 47.9% |

자료: 농협, 「농협연감 2009」

- 자세히 상술하기는 어렵지만 이런 농협의 점유율은 단순취급액의 합산이며, 실제 농협이 시장출하를 제어할 수 있는 실질적인 비율은 이보다 낮은 수준이다. 경제사업활성화를 통해 농협의 점유율을 높일 수 있다는 견해가 있고, 특히 적극적인 성과향상으로 수수료를 상승시킬 여지도 높아 현재의 점유율이 고정된 상황을 성장한계라고 하기는 어렵다.

□ 농촌농협의 성장한계와 대응방안

- 대부분의 사업조직은 성장한계에 도달하기 전에 이미 경영상의 어려움을 겪게 된다. 농촌농협도 농가수익악화에 따른 부실채권의 증가, 신용

사업 신장율의 둔화에 대비한 운영비용의 견조한 상승, 경제사업 투자의 한계에 따른 전업농의 이탈 등으로 경영위기가 발생하고 있는 상황이다.

- 성장한계와 경영위기를 타개하고, 생산자협동조합으로서의 정체성을 유지하기 위해 다양한 협동조합 발전방안이 제출되었다.
- 가장 강력하고, 법제도적인 지원체계를 갖춘 발전방안은 “합병론”이다. 이미 400여개 이상의 농협이 합병하였으며, 구조개선법과 합병에 대한 각종 지원제도도 정비되어 있다. 하지만 현장농협의 합병은 목표한 바에 비해 저조하며, 합병된 농협의 경영개선현황도 기대이하이다.
- 농협 외부의 개혁방안 중 가장 강하게 주장된 것은 “품목조합육성론”이다. 서구 농업협동조합과 같이 품목조합을 확대, 강화하는 것이 농협의 체질을 개선하는 근본적 방안이라는 관점인데, 실제 현실의 품목조합의 경제사업 성과가 지역농협을 압도하지 못하고 있으며, 품목조합연합회가 양돈과 과수에서 2개소가 설립되었지만 연합회적인 기능을 수행하기에 미흡한 실정이다.
- 다음으로 “사업연합론”인데, 2000년대 들어 사례가 만들어지고 있으며 조합공동사업법인이란 농협법의 틀로 들어온 지 얼마 되지 않아 더 많은 검토가 필요하다.
- 3가지 발전방안은 우리나라 농협의 현실에서도 높은 성과를 보여주며 전면화 되지 못하고 있을 뿐 아니라, 생산자협동조합의 정체성 유지와 조합원-조합관계 형성의 이론적 측면에서도 한계를 가지고 있다. 이론적 측면만 간단히 다루고, 새로운 방향을 제시한다.

2) 기존 대응방안의 이론적 검토

□ 합병론: 투자여건 확대 대비 조합원 통제수준의 갈등

- 지역종합농협의 구역이 읍면단위 위주로 제한되어 있는 상황에서 고품

화와 생산작목의 다양화, 영농규모의 확대에 따른 조합원의 이질화는 더욱 확대되었다. 하지만 이에 따른 농가의 다양한 요구, 특히 경제사업 요구를 충족시키기에는 투자여력부족으로 인해 사업활성화 전략을 세우고 추진하기 어려웠고, 특히 읍면단위 조합의 여건상 직원의 순환배치와 조합 간 이동에 따른 전문성 약화로 인해 조합 자체의 효과성을 높이는 것도 불가능하게 되었다.

- 따라서 농협의 합병을 통해 읍면단위 농협의 영세성 해소와 규모의 경제 달성을 추구하며, 경제사업 투자여력을 확대하기 위해 합병이 강력히 요청된다는 관점에서 합병론이 대두되게 되었다.
- 하지만 조합합병은 단기적인 경제사업 투자여력을 확대하고, 규모의 경제를 달성한다는 측면은 충족될 수 있을지 모르지만, 기존 읍면단위농협이 가지고 있는 조합원의 이질성을 더욱 강화시키게 되고, 이에 따라 협동조합 의사결정의 비합리적, 비효율적 문제를 더욱 강화시킬 수 있다.
- 합병론은 결국 영세한 읍면조합의 경제사업 투자여력 강화와 조합경영의 안정이라는 2차적인 문제에 대한 해결책으로는 단기적인 효과가 있겠지만, 조합원 고령화, 조합원 이질화, 경제사업활성화를 위한 조직구조와 조직문화의 재구성 등의 문제에 대한 해법이 되기는 어렵다.
- 특히 조합원의 조합참여를 통한 권리와 의무의 균형적 관리라는 훈련이 되어 있지 않은 상황에서 합병은 실질적으로 직원들의 결합에 의한 관료제기구의 강화를 유발하여 조합원 통제수준을 더욱 약화시킬 것이다.
- 국내외의 합병 관련 실증연구들을 보면 합병이 경영개선과 큰 상관관계가 없다는 점에서 합병만으로 현재의 농협문제를 해결할 수는 없다는 것이 학계의 잠정적 결론이라고 할 수 있다. 따라서 합병만이 아닌 다른 구조개선의 조치들을 동시에 감안하고 여기에 합병을 필요한 경우로 한정하거나 제한된 영역에서 결합시키는 것이 타당할 것이다.

□ 품목농협육성론: 조합원 균질성 강화 대비 지역/금융 이슈와의 갈등

- 1980년대 이후 농산물가격의 상대적 하락은 장기적 추세가 되었다. 이에 따라 자녀양육비 등 고정적 생활비를 확보해야 하는 젊은 농가들은 적정한 소득을 확보하기 위해 밭을 내서라도 영농규모를 늘리는 "강요된 전업화·규모화"를 선택하게 되었다.
- 이렇게 강요되어 품목별 전업농으로 전환된 농민조합원들과 그렇지 않은 농민조합원들이 서로 섞여 있는 지역종합농협 체제에서는 조합원간의 균질성은 갈수록 낮아진다.
- 따라서 조합원의 균질성을 강화하고, 균질화된 농가를 대상으로 사업을 전개하여 조합원의 참여 및 주인의식을 높이기 위해서는 품목농협을 육성하여 지역종합농협의 대체해 나가는 것이 필요하다는 것이 품목조합 육성론의 핵심이다. 이 때 품목농협의 벤치마킹 대상은 덴마크나 네덜란드의 대규모 품목농협이나 미국의 썬키스트 등이다.
- 이미 산지형 품목농협으로 설립되어 운영되고 있는 몇몇 농협들은 지역농협에 비해 경제사업의 성과가 높은 것으로 나타나고 있다. 제주감귤농협이나 대구경북능금농협 등 광역품목농협이 지역농협보다 높은 성과를 보이고 있고, 특히 도드람양돈농협이나 서울우유농협 등 축산부문의 품목농협의 성과는 잘 알려져 있다.
- 하지만 품목농협의 이런 성과가 충분히 지역농협을 압도하지 못하는 것은 지역농협이 품목농협보다 경쟁우위에 있는 신용사업의 수익으로 경제사업에 대해 교차보조를 해주면서 조합원의 출하권에 대해 경쟁자로 자리잡고 있기 때문이다. 전업농 조합원들은 인근 산지품목농협을 통해 구판매의 장점을 누리면서 동시에 지역농협의 신용사업의 장점을 누리려하는 전략적 선택을 하고 있으므로, 이에 대한 제도적 정비가 되지 않는 한, 품목농협의 육성이 현재 지역농협의 구조적 문제를 해결해 주기는 어렵다.
- 또한 품목농협의 한 축인 소비자 공판장을 운영하는 광역시권 혹은 중소도시의 원예협동조합들의 품목조합으로서의 경쟁력이 발휘되지 못하

고 있다는 점과 함께 품목농협으로의 포괄적 발전전략과 연계되지 못하고 있다는 점도 네덜란드의 그리너리와 비교하여 우리나라 품목농협의 경쟁력이 과연 있는가에 대한 의문을 던져주고 있다.

- 이외에도 품목농협육성론은 전업화된 농가들에 대한 농협의 정체성 강화만을 주장할 뿐이지, 전업농이 이탈한 후 고령농가와 소농 중심의 지역농협의 발전방향이나 품목농협보다 강력한 경쟁력을 갖춘 지역농협의 상호금융의 발전방향에 대한 전략이 생략되어 있어, 일선조합의 임직원과 농협중앙회, 농식품부의 제도적 설득을 얻기에 한계가 있다.
- 이런 여러 가지 문제점을 감안할 때 품목농협육성론의 현재 문제설정의 범위와 내용만으로는 지역농협의 구조적 문제를 해결하는 단일한 대안으로 채택하기 어렵다.
- 따라서 품목조합육성론의 조합원 균질성 강화와 이를 통한 조합원통제 조합운영의 문제의식을 받아들여, 농업인 일반에 대한 대책, 상호금융의 발전방안 등을 감안하는 종합적인 대안을 마련하고, 여기에 품목조합육성론의 문제의식을 배치할 필요가 있다.

□ 연합사업론: 역할분담의 강점 대비 의사결정비용과 불안정성

- 연합사업론은 합병론과 품목조합육성론의 강점과 문제점을 절충하기 위해 현장의 활동과정에서 만들어진 실용적인 접근법이다.
- 즉, 지역농협체제의 장점을 살리면서 경제사업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 구매, 판매 등 연합사업을 활성화시키고, 나아가 이를 별도의 법인으로 만들어서 자연스럽게 비슷한 농가군을 사업조직으로 묶는다는 것이 연합사업론이라 하겠다.
- 연합사업의 공간적 범위는 연합사업론 발의 초창기의 시군 단위에서 도 단위의 연합사업으로 광역화되고 있으며, 장기적으로 이런 광역연합이 전국적으로 연계하여 전국단위 품목별 조직으로 발전시키는 것이 현재의 지역종합농협 체제를 가장 비용을 덜 들이면서 전환시킬 수 있다고

주장하고 있다.

- 기존 연합사업론을 협동조합 이론의 관점에서 보면 협동조합이 공동으로 출자하는 경제사업 자회사로서의 성격이 강했는데, 최근 농협중앙회 신경분리 국면 속에서 쌀과 원예를 결합한 시군단위 조합공동사업법인으로 논의가 구체화되면서 사업적 영역으로 특화된 경제연합회 별도법인의 위상으로 확대하려는 경향이 엿보인다.
- 특히 2009년 농협법 개정으로 인해 생산자법인(영농조합법인, 농업회사법인 등)도 정회원으로 가입할 수 있도록 함으로써 몇 개 품목의 연계를 통한 품목조합적 성격이 강화되고 있다.
- 아직까지 연합사업론은 다양한 형태로 현장과 정책에서 실험을 계속하고 있고, 구미 선진국 협동조합에서 비슷한 사례를 찾을 수 없어 충분한 이론적 정립은 되지 않은 상황이지만 몇 가지 대략적인 평가를 할 수는 있다.⁸⁾
- 연합사업은 지역농협의 조합원 이질화에 따른 의사결정 구조가 그대로 경제사업에 반영될 수 있는 한계를 지니고 있다. 또한 지역농협의 출자에 의해 운영됨으로써 안정성을 확보할 수 있는 자본금의 확보 수준과 경제사업만으로 운영되는 경영의 안정성이 담보될 수 있는 논리적 근거를 제시할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 지역농협의 의사결정 구조가 지속적으로 연합사업에 영향을 미치고 의사결정비용이 다른 대안보다 훨씬 높게 발생할 것이다.
- 다음으로 품목농협이 현재 겪고 있는 문제와 동일하게 지역농협의 경제사업운영에서 신용사업 성과와 연계된 교차보조가 이뤄질 경우 조합원의 기회주의적 행동이 발생할 수밖에 없으므로, 이에 대한 비가역적인 조치가 사전에 이뤄져야 한다. 예를 들어 농협RPC의 통합이나 거점 APC의 설립과 운영 등 시설 측면은 물론이고, 조합공동사업법인이 취급하는 품목에 대한 지역농협의 취급금지 등이 연합사업에 참여하는 농협에서 사전에 합의되어야 한다.

8) 일부에서는 연합사업의 과정은 합병으로 가기 위한 전단계로 파악하기도 한다(황의식 외, 2006)

- 더 중요한 것은 신용사업에 대한 구상이 제출되지 못하고 있다는 점이다. 연합사업론의 논의를 확대하면 경제사업 뿐만 아니라 신용사업에서도 연합사업이 추진될 수 있는데 현재 이에 대한 논의는 없는 상황이다.
- 이상의 문제점에 대한 연합사업론의 체계적인 논의와 비전이 제시되고, 그 비전에 대한 구조와 제도가 완성되는 것은 궁극적으로 지역종합농협 체제의 전반적인 재구성과 연계되어 있다. 즉, 현재 수준의 연합사업론만을 가지고는 지역종합농협의 대안으로 받아들이기에는 논의가 충분히 성숙되지 않았다고 할 수 있다.
- 따라서 연합사업론의 문제의식을 포함하면서 지역종합농협의 구조적인 문제를 해결할 수 있는 보다 광범위하고 복합적인 대안제시가 필요하며, 여기에 연합사업론의 문제의식이 녹아들어가야 한다.

□ 새로운 논의 : 상호금융과 조합원 유형분리

- 농협 신경분리의 방식과 연계하여 최근 황의식은 상호금융관련 논문에서 상호금융연합회를 구성하되, 프랑스의 크레디 아그레폴과 같이 기초농협은 금융대출에 대한 심사만 대행하고, 광역협동조합은행이 실무를 담당하며, 전국적인 연합회에서 이를 통제하고, 은행업무를 수행하는 방안을 입론적 수준에서 제시하고 있다.⁹⁾
- 지역종합농협의 상호금융의 확대와 조합원의 이질성을 현재의 조합내부에서 해결하려는 접근도 최근에 나타났다. 황찬영에 따르면 경제사회여건이 변화된 상황에서 준조합원과 비조합원의 농협 신용사업 점유율이 높아지고 있고, 조합원의 무자격조합원과 휴면조합원, 고령화 조합원이 늘어나는 상황에 대해 사업이용 형태별로 경제사업이용조합원과 신용사업이용조합원으로 구분하여 관리하고, 경제사업과 신용사업의 사업

9) 황의식, “농협 금융사업체계 개편방안”, 시선집중 GSNJ 105호, 2010

황의식은 이 글에서 지역종합농협의 상호금융사업의 구조개편에 대해 직접적인 언급은 하지 않았지만, 크레디 아그레폴의 광역조합은행(CARB)를 설명하면서 “우리나라 상호금융도 지속적인 합병을 통해 조합영역을 뛰어넘는 규모화를 이루어야 한다”(11쪽)고 지적하고 있다.

별 독립회계에 의한 사업부제 시스템을 구축할 것을 제안하고 있다.¹⁰⁾

- 이런 새로운 논의는 아직 확대되거나 사회화되지는 않았지만, 앞에서 다룬 그동안 논의된 이슈들이 다루지 못한 다른 영역을 다루고 있어 앞으로 지역종합농협의 구조적 문제 개선을 검토·연구하는 데 함께 발전되어야 한다.

3) 농촌여건변화와 새롭게 요구되는 역할

□ 농촌사회서비스의 축소와 지역사업

- 읍면단위 초중등교육기관의 폐교가 계속되고 육아시설은 경제성이 없어 농촌에 진입하지 못하고 있다.

- 1982년부터 2006년까지 총 3천32개소가 폐교, 이중 비수도권에서만 93%인 2천822개 학교가 폐교되었다.

- 읍면의 공동화 현상 및 젊은 층의 농촌이탈로 인해 학생수가 감소하여 농촌지역 학교의 폐교가 지속되고 있으며, 교육여건이 악화되면서 농촌에서의 이탈 요인이 더욱 커지는 악순환을 반복하고 있다. 젊은 농업인 부부의 농촌이탈을 촉진시키는 육아와 교육에 대한 농협의 기여가 요구된다.

- 의료서비스 기관의 축소

- 다음 표는 도농 간 의료기관의 종별 기관 및 병상수임. 군부의 의료기관 중 병원이 115개, 종합병원이 16개라면 수도권의 일부 지역을 제외하면 군단위에 병원이 1개소 정도 수준인 것을 알 수 있다.

- 군부의 병·의원이 주로 군청소재지에 집중 배치되어 있는 점을 감안할 때, 실제 농촌의 핵심부인 면단위 주민들의 의료기관 접근은 더욱 제한되고 있다.

10) 황찬영 외, “경제사회 여건변화에 따른 지역농협의 조합원제도 개선방안”, 한국협동조합연구 28집 2호, 2010

<표 8> 도농 간 의료기관 종별 기관 및 병상수(2004)

단위: 개수

| 구분 | 시부 | | | 군부 | | |
|----------|-----|--------|-------|-----|--------|-------|
| | 기관수 | 병상수 | 인구천명당 | 기관수 | 병상수 | 인구천명당 |
| 종합전문요양기관 | 42 | 40,951 | 1.1 | - | - | - |
| 종합병원 | 224 | 83,294 | 2.3 | 16 | 3,419 | 0.4 |
| 병원 | 616 | 86,304 | 2.3 | 115 | 17,800 | 1.8 |

자료 : 보건복지가족부 통계

- 공공의료기관인 보건소, 보건지소, 보건진료소도 축소되고 있는데, 보건진료소는 경기도를 제외한 8개도의 자료를 합하면 1997년 1,765개소에서 2006년 1,681개소로 84개소가 줄어들었고, 보건지소는 같은 기간 1,123개소에서 1,098개소로 25개소가 줄어들었다.
- 또한 농촌 면단위의 의료를 책임지는 보건지소나 보건진료의 공중보건 의의 숫자가 감소하고 있어, 농촌지역주민의 의료 서비스 접근권은 갈수록 줄어들고 있다. 하지만 농촌인구의 고령화에 따라 노인인구에게 특화된 기초의료서비스의 수요는 늘어나고 있는 실정이다.

○ 행정서비스의 축소

- 행정에서는 지속적으로 읍면동사무소의 기능전환과 주민자치센터의 운영에 대해 논의되어 오고 있다. 최근 행정구역개편과 관련하여 기초지방조직이 광역화하면서 읍면동의 통합도 추진하려 하고 있는데, 현재로는 시범사업이 도시권 차원에서 진행되고 있다.
- 효율성 강화를 논리로 하는 이런 기초행정조직의 광역화를 동부와 다른 넓은 지역적 범위를 갖는 읍면단위에도 단순대입하려는 움직임이 계속 보여지고 있는데, 이렇게 될 경우 면단위의 행정서비스는 축소될 수밖에 없다.
- 현재 진행되는 논의에서는 읍면의 인구가 1~2만 명 이하인 경우, 광

역통폐합하는 방향으로 각 시도가 추진하고 있는데, 대부분의 농촌형 면단위는 2~3개 면이 하나로 통합되어야 하는 실정이다.

○ 농협의 지역복지서비스 역할 증대에 대한 기대 강화

- 앞에서 제시한 것과 같이 보건, 교육, 행정 관련 정부기관의 통폐합은 농촌지역, 특히 면단위 지역에서 특단의 조치가 없는 한 큰 줄기의 흐름으로서 관철되어 갈 것으로 보인다.
- 이 경우 각종 서비스의 공동화에 대한 대응방안이 강구되어야 하는데, 최근 지역사회복지협의체에 대한 농협의 참여나 농어촌공동체기업 등 사회적 기업의 역할에 대한 논의가 높아지고 있다.
- 사회적 기업이 독자적인 역할을 하겠지만, 개별 사회적 기업에 대한 지역별 불균등 발전, 초기 자본금의 부족, 지도자의 부족 등의 문제는 지역농협의 역할과 적극적으로 연계하거나, 아예 전국의 면단위에 고루 분포되어 있는 지역농협에서 이런 사회복지서비스를 수행하도록 농촌사회의 관심이 높아질 것이다.

○ 농촌관광의 광역화 등 새로운 비즈니스의 기회 도출

- 2000년부터 농촌관광에 대한 관심과 함께 다수의 관련 정책이 제시되고, 그에 따라 새로운 지도자들이 육성되어 전국적으로 확대되었다.
- 초기의 행정리 단위의 농촌관광사업은 점차 범위가 확대되어 법정리, 2~3개 법정리(농촌마을종합개발사업) 등으로 농촌관광의 기본단위가 확대되었다.
- 하지만 지속적인 도시주민의 유치에는 개별 마을의 개발만으로는 한계가 있으며 더 넓은 범위의 관계망을 가질 필요가 제기되었다. 전라북도 진안군의 군단위 농촌관광의 네트워크형 발전 전략은 이런 의미에서 농촌관광사업의 방향을 제시해 준다.
- 농촌마을종합개발사업이나 광역친환경단지사업 등은 초기에 농협의 참

여를 의도하지 않고 설계된 정책이지만, 몇몇 농협에서는 이들 농촌관광이나 지역개발 사업을 농협의 사업으로 받아들여 성과를 내고 있다.

- 농업의 축소와 농촌의 재발견이라는 구도 속에서 이런 지역관련 사업에 대한 농협의 참여는 새로운 수익원을 확보할 수 있는 기회를 열어준다.

4) 소결 : 지역농협의 단계별 구조개선과 신규 사업영역의 확대

- 현재 지역종합농협의 구조상 한 가지 대안만으로 문제를 해결하기는 어려운 상황이다. 따라서 앞에서 제시한 다양한 대안들을 체계적으로 연결하는 구상이 제기되어야 한다.
- 기본적인 관점은 다음과 같다.
 - 농협중앙회 신경분리와 연계하여 시장지향적인 품목의 구판매사업에 대해서는 시군단위 조합공동사업법인(연합사업론)을 구성하고, 품목전문농의 공선출하회 가입 및 약정조합원 등록을 독려하여 경제사업의 규모화를 통한 효과성 강화와, 권리와 의무가 균형을 맞출 수 있는 제도를 만들어야 한다.
 - 직군별 채용, 직군별 승급 제도를 안정화할 수 있으며, 경제사업활성화를 위한 조합공동사업법인에 대한 출자여력의 확보를 도모하고, 새롭게 제기되는 사회서비스에 대한 사업진입 여력을 확보하기 위한 생활권 수준의 합병이 함께 추진되어야 한다.
 - 품목조합육성은 두 가지로 분리하여 추진해야 한다. 첫 번째, 소비자원협은 전국적인 네트워크망을 강화하거나 시스템 통합을 통해 네덜란드 그리너리 모델을 도입하여 소비자 분산기능을 강화시켜야 하며, 이는 산지의 움직임과 상대적으로 독자적으로 추진할 수 있다.
 - 산지의 품목조합육성은 조합공동사업법인과 관계 속에서 단기적으로는 협조하되 장기적으로는 광역 품목형 조합공동사업법인과 네트워크

크를 확대하는 방식으로 전환되어야 한다. 이 때 조합공동사업법인의 사업적 성과가 정상화되고, 지역 관내 전업농의 결합도가 충분히 독자적인 협동조합으로 운영될 수 있는 상황이 전제된다면 품목조합으로 통합- 합병할 가능성도 열어두어야 한다.

- 상호금융은 합병 및 연합사업의 단기 과제들이 추진되면서 정상화 단계에 들어가면 농협중앙회 신경분리와 연계되어 도단위 광역지역협동조합은행으로 사업연합의 독자 법인으로 출범하고, 기존의 지역종합농협은 각종 사업의 위탁구조로 전환하여야 한다. 이 때 지역조합은 기존의 준조합원에 대한 문호를 개방하는 제도적 변신을 꾀해야 한다. 경제사업 영역의 안정화 수준에 대한 평가기준은 이후 논의가 확산되면서 구체화되어야 한다.
- 농촌지역서비스사업에 대해서는 이미 정부의 적극적인 육성정책이 추진되고 있는 사회적 기업 모델을 활용하여 고령자 서비스, 인력고용에 대해 진입하면서 단계적으로 농촌관광사업과 의료서비스 등 다양한 프로그램을 도입해 나가야 한다.
- 이상의 내용을 정리하면 단기적으로는 경제사업 영역에서의 연합사업과 생활권 단위 합병 및 농촌지역서비스사업의 확대, 중기적으로는 경제사업 조합원의 사업참여 활성화, 장기적으로는 상호금융의 광역화 및 조합원제도의 개선이란 구조를 그려나가야 한다.

3. 지역종합센터로서의 지역농협

1) 농촌지역농협-지역종합센터의 기본구상

□ 기존 농협내부의 지역종합센터 논의

○ 새농촌새농협운동

- 농협중앙회는 2003년 “경영혁신을 통해 조합의 완전자립경영기반을 구축하여 현재 농업·농촌·농협이 맞고 있는 위기를 극복하고 21세기에

도 지속될 수 있는 조직으로 거듭나고자 하는 실천운동”을 표방하며 새농촌새농협운동을 선포하였다.

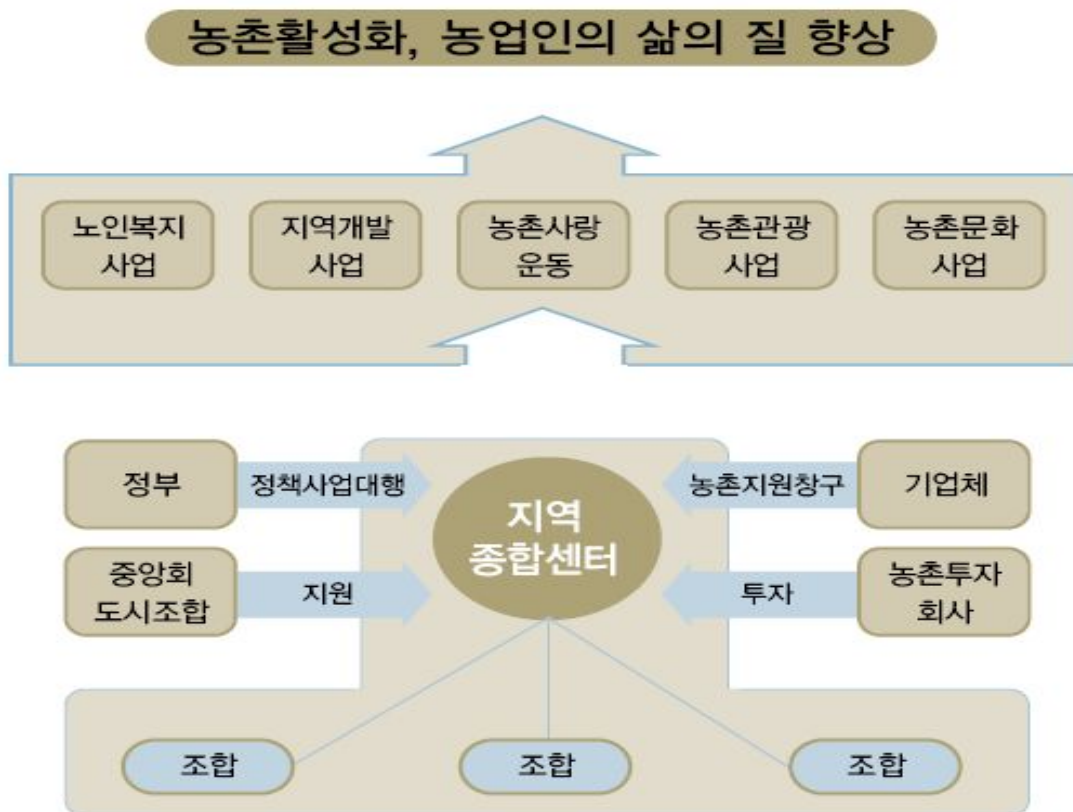
- 여기에서 지역농협의 발전방향으로 “농협이 지역의 경제·금융·문화 복지의 중심이 되는 명실상부한 지역종합센터로서의 기능을 발휘”한다며 “지역종합센터”라는 표현을 처음 사용하였다.
- 하지만 이후 정립된 새농촌새농협운동의 설명자료에서는 이 표현이 빠져 있고, 공식홈페이지의 성과에서도 “지역종합센터”가 아닌 “지역문화 복지센터 운영”과 관련된 실적만 게재되어 있어, 농협의 조직 발전비전으로 충분한 공감대를 얻었다고 보기는 어렵다.

○ 농협비전2015

- 이후 2007년 7월에 발표된 농협비전 2015에서는 “시장지향적 협동조합”을 비전으로 제시하고, △신용사업의 수익센터 역할 강화 △경제사업의 자립경영 △교육지원사업의 내실화 제고를 사업영역의 목표로 제시하였다.
- 이 비전체계에서 제시한 3대 목표의 하나로 “지역종합센터”를 표방하며, “조합을 지역사회에서 농촌개발/복지/문화/관광/도농교류 사업을 주도하는 지역종합센터로 발전시켜, 농촌의 활력과 농외소득 창출”하겠다는 것과 함께 그를 위한 자원확보를 위해 “정부/지자체의 농촌개발 사업 대행과 기업체의 농촌지원 창구 역할을 수행하되 투자개념에 입각한 사업추진으로 독자적인 수익창출이 가능한 모델로 혁신”하겠다는 설명을 포함하고 있다.
- 하지만 농협중앙회가 제시한 지역종합농협은 다음의 개념도에서도 보다시피 조합이 공동으로 경영하는 것으로 되어 있어 시군단위의 별도 조직으로 인식되기 쉽다. 만약 별도 조직으로 구성한다고 할 때 추진 주체와 추진과정 등이 명확하게 드러나지 않고 있으며, 지역조합농협과의 관계 방식 등이 미흡하여 충분한 정합성을 갖추고 있지 않다.

- 이상의 검토에서 농협중앙회가 제시한 지역종합센터는 지역종합농협의 구조적 한계와 이를 해결하기 위한 종합적인 고민 속에서 제출되지 않았지만, 그 기능성 방향성에 있어서는 지역종합농협의 발전방향에 대한 깊은 고민이 들어 있는 것으로 파악된다. 이런 농협 내부의 문제의식을 더욱 심화시켜 민간의 연구와 농협 내부의 실행력을 결합시키는 방향으로 구체성을 확보하면 일본의 접근법이나 가능성보다 우리나라 농협의 발전이 더 앞당겨질 수도 있을 것이다.

<그림 2> 농협비전2015의 지역종합센터 개념도



□ 지역종합센터의 프레임

○ 지역종합센터의 잠정적 정의

- 지역종합센터는 앞으로 변화된 농업농촌 내외부의 여건 속에서 지역조합농협이 지향해야 할 발전적 개념이다. 앞 절에서 제시한 지역종합농

협의 구조문제에 대응하기 위한 장단기적 단계별 조치가 추진되면 지역종합농협은 현재의 단순한 사업적 구조에서 벗어나 복잡적이고 네트워크화된 사업체제에 대한 최종적 소유권과 통제권을 지닌 지역농업농촌의 협동조합적 허브(hub)로서 기능할 것이다.

- 이런 관점에서 지역종합농협은 “지역종합센터”를 조직의 새로운 정체성의 핵심비전으로 가져갈 수 있다.
- 지역종합센터는 굳이 정의하자면 “구매-판매라는 생산자협동조합의 기본 기능을 중심으로, 기존의 신용사업의 성과를 유지하면서, 새롭게 요구되는 이종협동조합의 기능을 통합하며, 이를 효율적으로 추진할 수 있도록 지도사업이 기여하는 선순환 구조를 달성한 지역종합농협”이라고 할 수 있다. 용어의 구체화, 명료화는 지속적으로 검토되어야 한다.
- 앞에서 말한 바와 같이 이렇게 정의된 “지역종합센터”는 그 자체적으로 완결적인 개념이 아니라, 다른 여타의 농협의 연합조직들 및 그들과의 기능의 분담과 관계 속에서 이해되어야 한다.

○ 지역종합센터와 관할 사업조직과의 관계

- 첫째, 앞에서 논의한 대로 생산자협동조합의 기본기능을 원활히 수행하기 위해 연합사업조직을 충분히 활성화시키고, 시군단위 조합공동사업법인을 기본으로 육성하되, 장기적으로 작목별, 기능별로 특화된 광역사업에 대응하는 연합사업을 발전시켜 나가야 한다.
- 둘째, 지역협동조합으로서의 새롭게 요구되는 추가적 기능을 수행하기 위해 새로운 사업기회를 충실히 검토하고, 이를 초기에 협동조합의 사업으로 만들기 위한 사전준비가 진행되어야 한다.
- 셋째, 신용사업의 성과를 유지하면서도, 경쟁이 격화되는 신용사업구조에 대응하기 위해 지역협동조합은행으로서의 제도개선을 위한 준비를 전국적 차원에서 수행하며, 이를 위한 현장의 준비를 해야 한다.

- 셋째, 위의 역할을 제대로 수행하기 위해서는 조합원의 정예화, 지역주민의 적극적인 준조합원화, 조합원의 지역사회에 대한 기여 및 각급 협동조합의 다양한 연합사업조직에 대한 열린 이해, 조합의 민주적 운영 등이 지속적으로 추진되고 점차 수준을 높여 나가야 한다. 이를 가능하게 하기 위해서는 실질적인 교육지도사업의 활성화가 필수적으로 요구된다.

○ 지역종합센터의 역할

- 가설적인 차원에서 논의할 때 지역종합센터는 앞으로 다음의 역할을 수행하게 되면 가장 적합할 것으로 예상된다.

<그림 3> 지역종합센터의 역할분류

| | |
|---------------|--|
| 구판매사업 | 대규모 APC를 통한 규모의 경제로 지역농업의 경쟁력을 확보할 수 있는 작목을 제외한 중소규모 작목의 지도-상품화 작업 |
| 신용사업 | 면단위 상호금융사업을 추진하며, 공제, 연금관리 등 사업영역의 다각화 실행 |
| 지역개발사업 | 광역화된 농촌관광사업을 총괄관리하고, 지속적인 관광정보를 소비자에게 제공. 소비자 유치활동의 전개 |
| 생산지도사업 | 조합원의 정보를 체계적으로 관리하고, 매년 조합원의 생산계획 및 경영지도 진행 |
| 교육사업 | 협동조합 조합원 및 지역주민을 대상으로 협동조합의 원리, 변화방향, 조합원의 역할 등 구체적인 정보를 교육 |
| 복지사업 | 노인, 문화, 영유아 탁아, 방과후 교실 등 적합한 프로그램 개발, 효율적인 사업운영, 일부정부위탁사업 대행 |

- 구매-판매사업: 대규모 APC를 통한 규모의 경제로 지역농업의 경쟁력을 확보할 수 있는 작목을 제외한 중소규모 작목의 지도-상품화 작업
- 신용사업: 면단위 상호금융사업을 추진하며, 공제, 연금관리 등 사업영역의 다각화 실행
- 지역개발 사업: 광역화된 농촌관광사업을 총괄관리하고, 지속적인 관광정보를 소비자에게 제공. 소비자 유치활동의 전개

- 생산지도사업: 조합원의 정보를 체계적으로 관리하고, 매년 조합원의 생산계획 및 경영지도 진행
- 교육사업: 협동조합 조합원 및 지역주민을 대상으로 협동조합의 원리, 변화방향, 조합원의 역할 등 구체적인 정보를 교육
- 복지사업: 노인, 문화, 영유아 탁아, 방과후 교실 등 농촌여건에 적합한 프로그램을 개발하여 효율적인 사업운영, 일부 정부위탁사업 대행
- 의료 등 지역개발에 필요한 사업

□ 지역종합센터로서의 지역농협의 경영안정화 방안

- 앞에서 제시된 역할을 수행하기 위해서는 비용이 발생한다. 이 비용에 대해 농협이 수행하는 것이 다른 주체를 통해 수행하는 것보다 양질적 측면을 고루 평가하여 성과가 높고 효율적이라고 판단되면 그에 대한 행정지원 및 정책사업의 지속 추진을 수행할 수 있다.
- 이를 위해 정확한 원가계산이 되어야 하며, 현재의 조직관리의 문제점을 개선하여야 한다.
- 조합원에 대해서는 충분한 서비스의 제공과 함께, 시장가격과 동일한 비용을 지불하도록 하며, 대신 이용고 배당에 대한 조합원이 합의할 수 있는 기준을 참여를 통해 합의하고, 이를 충분히 인지할 수 있도록 교육해야 한다.

2) 지역종합센터 기능의 선진사례

□ 의료복지서비스 기능

- 고삼농협의 안성의료생협과의 연대를 통한 서비스¹¹⁾

11) 이인우, “안성 고삼농협 “농촌형 사회적 기업 운영”, 농협경제연구소 NHERI 리포트 제88호, 2010. P14.

- 경기도 안성 고삼농협은 1994년부터 안성의료생협의 설립과 육성에 적극 개입하면서 안성의료생협과 연대하여 서비스를 제공하고 있다.
- 안성의료생협은 1987년 고삼면 가유리 주말진료소 활동을 모체로 1994년 창립 이후 안성농민위원을 개원하고, 안성농민한의원을 인수하였으며, 2002년 생협치과의원 개원에 이어 2003년 우리생협의원을 개원함으로써 의료사업부 산하에 4개 의원과 가정간호사업소를 보유하고 있으며, 소단위 건강모임과 보건예방활동을 전개하고 있다
- 고삼농협의 의료생협과 협동을 통한 조합원 건강검진 기회를 확대한 계기는 고삼농협은 안성의료생협이 출자금 10만 원 이상의 조합원에게 연간 1회 무료 건강검진 서비스를 제공한다는 사실에 주목하여, 고삼농협이 1996년부터 안성의료생협에 준조합원으로 가입 후 매년 1천만 원씩 출자하며 연간 100명씩 1999년까지 300명의 원로조합원에게 무료 건강검진 편익을 제공하였다.
- 하지만 이런 건강검진 활동은 1999년 이후 현재까지는 법률적 제약사항 때문에 중지되었고, 현재는안성의료생협의 소단위 건강모임과 보건 예방활동에 참여하는 것으로 축소되어 추진되고 있다. 법적 개정을 통해 의료생협과의 연계활동을 합법화하는 노력이 전개되어야 한다.

□ 노인복지서비스 기능

- 농가의 고령화에 따라 고령농가의 복지에 대한 대책마련은 지역농협 조합원의 중요한 요구사항이다. 조합장 선거마다 노인복지 문제에 대한 환원사업이 중요한 공약사항의 하나가 되는 것은 이런 고령조합원이 다수인 상황에서 당연하다고 할 수 있다.
- 국내 농협의 노인복지서비스 현황
 - 노인복지법에 의해 노인복지시설로 인가되어 운영하고 있는 농협으로는 광주광역시 하남농협, 경기도 용인시 이동농협, 경기도 포천시 관인농협, 강원도 삼척시 근덕농협 등이며, 노인장기요양보험법에 의해 장기요양운영기관으로 위의 광주 하남농협, 용인 이동농협, 포천 관인농협, 삼척근덕농협을 포함하여 광주 송정농협이 지정되어 있다.

- 장기요양운영기관으로 지정받으면 장기요양등급판정자에 대해 장기요양 서비스를 제공하고 서비스비용을 건강보험공단에 청구할 수 있어 운영상의 효율성만 확보하면 안정적인 수익구조를 기대할 수 있다.

○ 참고: 일본 농협의 개호복지사업

- 일본에서 사용하는 개호(介護)란 신체적 또는 정신적 장애로 인해 목욕, 배설, 식사 등 일상생활에 도움이 필요한 자에게 제공되는 서비스를 말한다.
- 일본에서 개호보험 제도가 도입된 것은 일본이 1970년 총인구중 65세 이상 노인비율이 7%를 넘어섰으며, 1994년에는 14%를 넘어 이미 노령사회에 접어들었기 때문이다. 이에 따라 일본은 1994년 후생대신 자문기관인 ‘고령사회복지비전 간담회’가 “21세기 복지 비전”을 통해 新개호시스템을 제안, 개호보험사업을 도입하게 되었다.
- 일본 농협은 개호보험 도입 이전부터 가정방문도우미(home helper)의 양성, 농촌 여성부 등 협력조직에 의한 자원봉사활동, 행정기관으로부터의 공적서비스 수탁, ‘노인의 집’ 운영 등 농촌 지역의 급속한 노령화에 대응한 노력을 전개해 왔다.
- 일본의 농협은 개호보험 도입 후에는 지난 사업의 경험을 토대로 농촌 지역의 주요 개호보험사업자로서의 역할을 담당하고 있는 데, 2001년 3월 현재 372개 농협이 개호보험사업자로 지정을 받아 사업에 참여하고 있다.

<표 4> 일본 농협의 개호보험사업

| 구분 | 방문개호 | 거택개호지원 | 복지용구대여 | 통원개호 | 방문입욕 | 계 |
|--------|------|--------|--------|------|------|-----|
| 조합수(개) | 345 | 138 | 114 | 50 | 19 | 372 |
| 실적(억엔) | 40 | 3 | 1.2 | 30 | 0.8 | 75 |

주 : 조합수는 2001.3월말 현재, 사업실적은 2000년도 기준임

자료 : 全國農業協同組合中央會, 介護保險制度とJA, 月刊JA 2001.5, 일본개호보험제도와 농협의 역할, 이흥규 재인용

□ 일자리 확충 사업

- 일자리 확충 사업은 주로 자활공동체 등의 고용취약계층에 대한 정책과 노인일자리 사업으로 시니어클럽 정책 등이 있는데, 농협의 경우에는 농가고령화와 연계하여 노인일자리 창출에 강점이 있다.
- 노인일자리 창출사업은 65세 이상 노인, 저소득층에게 맞춤형 일자리를 제공하여 소득보충 및 건강증진을 도모하기 위한 목적으로 설계된 정책이며, 이 사업을 추진하는 전담기관 중의 하나로 민간이 위탁받을 수 있는 기관유형이 시니어클럽이다. 시니어클럽이란 2002년부터 추진되었고, 2009년 현재 66개 기관이 지정되어 있다.
- 광주광역시 하남농협은 2007년 공모를 통해 시니어클럽으로 지정되어 2010년 4억9천만 원의 예산으로 고령화된 농가의 일자리 창출에 노력하고 있다.
- 안성 고삼농협도 2004년 정부(노동부)가 시행하는 ‘사회적 일자리 사업’ 시범사업에 응모하여 농촌조합원 일자리 창출사업을 추진했다. 당시 농협에 필요한 친환경 생균제 사료 첨가제 제조 등과 연계하여 사업을 추진하여 2004년 9명 → 2005년 10명 → 2006년 10명 → 2007년 25명으로 늘어났다.
- 일자리 창출사업을 추진하여 4년간 8억5천5백만 원(연 평균 2억1천4백만 원)의 조합원 소득을 증가시키면서, 친환경 생균제 사료 첨가제 공장의 매출을 3억 원으로 끌어올려 손익분기점에 도달했다. 고삼농협은 이런 성과를 바탕으로 2008년부터 사회적 기업으로 확대했다.
- 고삼농협과 같은 사례는 현재 농식품부가 추진하는 농어촌공동체회사 육성정책과 맞물려 농협의 참여의지와 아이템만 있으면 크게 확대될 것으로 예상된다.
- 농협은 경제사업 영역에서 잡곡포장, 농산물 선별 포장 등 다양한 노

인일자리를 창출할 수 있는 사업을 이미 수행하고 있는 상황이므로, 기존 사업과 이런 일자리 확충사업을 적절하게 연계할 경우 경제사업의 활성화와 일자리 창출사업이 시너지 효과를 가질 것으로 보인다.

□ 육아교육서비스 제공 기능

- 경기도 용인시 원삼농협과 이천시 신둔농협은 여성농업인육성법에 의거하여 여성농업인센터로 지정받아 운영하고 있다.
- 육아서비스와 관련된 가장 확대된 정책은 지역아동센터 정책인데, 이는 보호를 필요로 하는 저소득층 아동·청소년에게 지역사회 안에서 급식, 학습지도, 생활교육 등을 제공하여 건강하고 안전한 보호를 목적으로 하는 시설이다. 2009년 6월 현재 전국 3,274개 설치되어 있고, 지역아동센터 미설치 읍면은 전체 1,409 읍면 중 879개소로 대부분 시단위 지역에 설치되어 있어 읍면단위의 사업확장이 용이한 측면이 있다.
- 지역아동센터만으로는 현재 읍면단위의 사업운영의 수익성과 안정성이 미약하므로 어린이집, 여성농업인 센터, 다문화가족지원센터 등 비슷한 유형의 육아교육서비스와 연계하는 농협에 적합한 육아교육서비스 모델을 개발하는 것이 필요하다.

□ 기타 새로운 사업영역의 확대 사례

- 이런 사업 이외에도 다양한 농촌사회활성화 사업을 농협의 새로운 사업영역으로 결합할 수 있다.
- 전남 순천농협은 마트사업과 연계하여 마트에 방문하는 소비자를 대상으로 각종 교양교육프로그램과 육아사업을 동시에 운영하여 시너지 효과를 올리고 있다. 도시형 농협의 지역사회사업으로 추진할 가능성이 높은 사업모델이다.
- 전북 완주군의 고산농협은 광역친환경단지사업의 주관기관이 되어 사업을 추진함으로써 친환경과 학교급식, 농촌관광사업을 연계한 모범사례

를 만들고 있다.

3) 소결

□ 지역종합센터의 종합적 모델 개발 필요

- 앞에서 제시한 기본구상과 지역종합센터로서 새로운 사업영역에 이미 참여하여 성과를 내고 있는 농협들의 사례들은 지역종합농협의 변화발전방향에 대한 방향성은 정확하게 제시해 주고 있다.
- 하지만 이들 개별 사례에 대한 긍정성을 제시하는 것만으로는 강력한 동력을 만들기 어렵다.
- 경제사업과 신용사업의 구체적인 수익구조와 투자여력, 지역서비스사업 확충 범위와 조합원의 실질수요, 복합적 기능의 개별 원가계산과 사업별 결합을 통한 수익성의 증대 등 종합적인 지역종합센터 개발 모델이 조속히 제시되어야 한다.
- 이를 위한 농협 주요 의사결정기관과 지도자들의 관심이 필요하다.

□ 농협발전 논의의 종합화 및 구체화

- 기존 농협의 발전과 관련된 포괄적 논의는 합병과 농협중앙회 신경분리의 타당성에 대한 거시적 논의와 정반대의 신경분리 시 세부적 사업의 투자타당성이나 필요자본금 산정 등 아주 미시적인 논의로 극단화되어 왔다.
- 그 결과 현장 농민조합원과 임직원 등이 함께 공유하지 못하는 수준에서 논의가 진행되고 말았다.
- 하지만 지역종합농협의 현황에 대한 구체적이고 종합적인 인식이 더욱 심화되어야 하며, 이를 바탕으로 종합적인 대안이 제시되어야 한다.
- 그 가운데 지역종합농협 자체의 변화발전방향에 대한 학계와 농협지도

자들의 진지한 고민이 있어야 하며, 이런 고민은 지역종합농협의 새로운 정체성으로서 제시된 지역종합센터에 대한 문제의식을 양질적으로 확대해야 할 것이다.

- 지역종합센터의 논의는 우리나라 농협 전체의 구조적 변화를 위한 인식틀을 짜는 프레임이 될 것이다.

<참고문헌>

- 신인식, “도시화가 지역농협 사업성장에 미치는 영향”, 韓國協同組合研究 第26輯 第1號, 2009.
- 농협중앙회, 「조합경영계수요람 각 년도」
- 신기엽, 『협동조합 길라잡이』, 농협경제연구소. 2010.
- 김기태 외, “조합원을 위한 농업협동조합의 이해(중급용)”, 한국협동조합연구소, 2010.
- Cook, “미국농업협동조합의 미래 - 신제도학과의 관점에서”, 『협동조합 주요 이론』, 농협조사부, 2002.
- 김기태, “농업협동조합의 전망과 현단계 개혁방안”, 농정연구센터 세미나 자료. 2009
- 황의식 외, “조합공동사업법인 발전방향 연구”, 한국농촌경제연구원, 2006
- 황의식, “농협 금융사업체계 개편방안”, 시선집중 105호, GSNJ .2010
- 황찬영 외, “경제·사회 여건변화에 따른 지역농협의 조합원제도 개선방안”, 한국협동조합연구 28집 2호, 2010