

연구논문

# 국가, 농업 및 조합원 간 관계에서 제도적 구조의 변화

정치적·사회적·경제적 위기와 그 매개\*

배병룡

6·10 시민항쟁이라는 정치적·사회적 위기가 국가, 농업 및 조합원간의 관계에 있어서 제도적 구조의 변화의 핵심적 계기로 작용하였으며 그 위기를 아담이 매개하여 제도적 구조를 민주적으로 변화시키는 데 기여하였다. 또한 농업위기(우루과이라운드 협상), 외환위기(IMF 경제체제)라는 경제적 위기와 그에 따른 사회적 위기가 농업의 민주화와 이들간의 제도적 구조의 민주화에 또 하나의 계기를 마련해 주었고 정부는 그 위기를 매개하는 핵심적 제도 행위자로 기능하였다. 한편 제도적 구조의 변화 결과 현재 국가와 농업 및 조합원간의 제도적 구조는 국가조합주의로부터 크게 벗어나 있으며 신조합주의 또는 민주적 조합주의 구조로 지향하고 있음을 발견하였다. 그러나 과거와 마찬가지로 국가는 여전히 농협을 정책집행의 핵심 파트너로 고려하고 있으나 정책결정 측면에서는 농협을 핵심 파트너로서보다는 자료 제공자나 의견 참조자로 여기는 점에서 신조합주의 요소가 취약하다고 하겠다.

주제어: 국가, 농업, 제도적 구조

## 1. 서론

배병룡은

고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득했고, 현재 경상대학교 정치행정학부 교수로 재직중이다.

brbae@gshp.gsnu.ac.kr

1960년대 이후 한국의 농협은 농민과 국가를 매개하는 중간조직으로 역할하면서 적어도 억압적 정권 시기(1988년 2월 전두환정권의 말기)까지는 국가조합주의적 구조 속에서 활동해 왔다. 즉, 국가가 농협을 조직하고 통제하여 정치적 지지를 확보하고 국가의 농업정책의 집행에 동원하였고, 대신 농협은 국가로부터 인정과 지지를 받고 자원을 획득하는 가운데 꾸준히 성장해 왔으나 의사(疑似) 농민대표 기구로

기능하고 국가를 대신하여 농민을 규제하는 역할까지 수행하였다.

그러나 1987년 정부의 6·29 선언 이후 한국 사회 전반의 민주화에 발맞추어 농민조합원과 농협은 서서히 자신의 주장을 하게 되었고, 국가 역시 농민조합원과 협동조합의 자율성을 고려하게 되었으며, 드디어 노태우정권 첫해인 1988년 말 국가, 농협 및 조합원간의 관계를 민주화시키는 개정법률을 국회가 통과시켰다. 한편 1993년에 출범한 문민정부(김영삼정부)가 그 이듬해인 1994년에 농협법의 주요 내용과 제도를 보다 민주적인 방향으로 개혁하였으며, 1998년에는 국민의 정부인 김대중정부 역시 유사한 개혁을 단행하였다.

농협은 일제시대부터 제1공화국, 5·16군사정권을 거쳐 제5공화국까지 국가의존적 중간조직의 특성을 지녀 왔고 그 후에도 국가와 사회의 변동에 따라 변화하는 모습을 보여 온 대표적인 환경의존적 중간조직이다. 특히 한국의 주요 정치적, 사회적, 경제적 위기 시대에 농협의 모습이 크게 변화되어 왔으며, 때로는 농협이 위기를 해석하고 매개하는 역할을 담당한 적이 없지 않았으나 국가나 정당과 같은 행위자(*agency*)의 영향을 크게 받아 왔다. 그리하여 본 연구에서는 1988년의 농협법 개정과 그후 계속 이어진 농협법 및 농협의 각종 제도 개혁이 어떠한 정치적, 사회적, 경제적 위기에 의해 이루어졌고, 그 위기를 매개하여 농협의 개혁에 영향을 미친 주요 행위자가 누구 인지를 규명하고자 한다. 나아가 본 연구에서는 정치적, 사회적, 경제적 위기가 도래하여 다양한 행위자들간에 기존 제도에 대한 해석이 분분해질 때, 행위자에 따라 제도적 관성의 정도를 달리할 것이라고 가정하고 농협법과 제도 변화에서 나타나는 행위자들의 제도적 관성을 파악한다.

이와 같이 농협법과 각종 제도의 변화로 인하여 나타난 국가와 농협간의 제도적 구조는 어떠한 모습일까? 본 연구에서는 5·16 군사정권에서부터 제5공화국에 이르는 기간에 전개된 국가와 농협 간의 제도적 구조가 제6공화국의 시초인 노태우정부로부터 김대중정부(2001년까지) 기간에 전개된 구조와 어떻게 다른지를 규명하고자 한다. 본

연구에서는 우선 필자의 기존 연구에 근거하여 5·16 군사정권에서부터 제5공화국에 이르는 기간에 전개된 국가와 농협간의 제도적 구조를 국가조합주의로 규정한다. 그리고 본 연구에서는 1988년 말 농협법이 대폭 개정된 당시부터 2001년까지 지난 14년 동안 전개된 국가와 농협간의 관계가 보다 민주적인 방향으로 변화해 왔을 것으로 가정한다. 즉, 농협의 환경인 국가와 사회가 보다 민주화되어 갔기 때문에 농협법과 제도 역시 보다 민주적인 방향으로 변화해 갔을 것이며 나아가 국가조합주의가 완화되어 어느 정도 신조합주의 형태를 띠고 있을 수 있다는 점이다.

이들 두 개의 연구목적을 달성하기 위하여 농협법과 각종 제도의 개혁에 관련된 사례들을 수집하고 서술하였다. 사례의 수집과 서술을 위해서는 농협이 발간한 통계자료집을 비롯한 각종 문헌들과 신문기사를 수집하고, 농협중앙회, 경남지역본부 및 지역조합, 농민조합원 등 농협 관계자 십여 명을 면접하여 자료를 수집하였다.

## 2. 이론적 배경과 분석틀

본 연구에서 다루는 농협을 대상으로 조합주의적 시각에서 다룬 대표적인 글은 배병룡(1995)과 버마이스터(Burmeister, 1999:110~138)의 논문이다. 배병룡(1995)의 논문은 주로 1961년 신농협법이 제정된 이후 1987까지 농협의 농업정책의 집행을 국가조합주의적 시각에서 분석한 것이고, 버마이스터(1999)의 논문은 이 기간의 농협과 국가관의 관계를 후원자-고객의 시각 또는 반관(*parastatal*) 조직에 대한 국가의 통제 관점에서 조명하였다. 또한 버마이스터는 1988년 말에 민주적인 방향으로 농협법이 개정된 이후 1997년까지 농협과 국가간의 관계가 신조합주의로 나아가고 있다는 징후들을 제시하고 그 가능성을 탐색하였다. 그러나 버마이스터의 연구는 개괄적인 역사적 분석에 그치고 있

으므로 보다 세부적인 분석들을 통하여 지난 십여 년 간 변화해 온 농협과 국가간의 제도적 구조의 모습을 검토할 필요가 있다. 또한 이 두 저자들의 글은 정치적, 사회적, 경제적 위기가 제도 변화를 초래하고 그것을 매개하는 행위자의 역할을 부각시키지 않고 있으며 제도적 관성 또한 행위자의 이해에 따라 달라진다는 점도 분석하지 않았다.

본 연구에서는 그동안 국가, 농협 및 조합원간의 제도적 구조가 국가조합주의적 전통을 보인 바 있고 그로부터 탈피하여 향후 신조합주의로 이행할 가능성을 시사하기 때문에 여기서는 일단 조합주의의 기본 개념을 서술하기로 한다. 슈미터(Schmitter, 1979)에 의하면, “조합주의란 이익집단들이 단일적이고, 강제적 가입을 요구하고, 비경쟁적이고, 계층적으로 구조화되고, 기능에 따라 분화된 제한된 수의 범주에 따라 조직화되고, 국가에 의해 인가 혹은 허가를 받고(창설되고), 각 이익집단들의 지도자 선출과 이익표명에서 국가의 일정한 통제를 준수하는 대가로 각각의 이익 범주내에서 의도적으로 독점되어진 대표권을 국가로부터 인정받는 이익매개체”이다(cf. Streeck & Schmitter, 1985).

한편 렘브루흐(Lehmbruch, 1982:1~29)는 조합주의 개념 속에 슈미터의 이익매개체와 함께 공공정책의 차원(공공정책의 결정 및 집행)을 추가하였다. 즉, 조합주의에서 국가와 이익집단은 정책결정과 집행에 공동으로 참여한다는 것이다. 그러나 서구 선진민주주의 국가에서 발달한 신조합주의에 있어서 국가와 집단이 대등한 관계 속에서 정책결정과 집행에 참여하지만 권위주의 국가에서 발달한 국가조합주의에 있어서는 국가가 정책결정을 거의 독점하고 국가의 통제를 받는 집단은 소극적 역할에 머무르거나 배제되며 주로 집행에 관여하게 된다. 또한 신조합주의 속에서 국가는 집단에 대하여 영향력을 행사할 때 주로 유인을 사용하지만 국가조합주의 속에서 국가는 유인 기제뿐 아니라 억압기제를 상당히 사용한다(Collier & Collier, 1979:957~985).

### 1) 한국 농협의 국가조합주의적 전통

개발도상국의 많은 중간조직들 중에는 우리나라 농어촌 부문의 협동조합과 같은 중간조직들이 무수히 존재하는데(Esman & Uphoff, 1984), 이는 민간부문의 경제적 취약 및 자주성의 미흡과 국가부문의 권위주의적 속성과 발전 동원적 필요성에서 기인한다. 특히 1960년대와 70년대 아시아와 라틴아메리카 등 여러 개발도상국들이 국가조합주의적 정치사회체도를 구축하여(Wiarda, 1997) 협동조합 등 중간조직을 창설하고 동원하여 정치적, 경제적 목적에 이용하였다. 그 대표적인 예가 1961년 이후 1988년까지의 한국의 농협이다.

여기서 잠시 그러한 국가조합주의적 구조가 형성된 계기를 살펴보자. 1957년에 제정된 농협법과 그 법률적 토대 위에서 약 5년간 운영되어온 한국의 농협은 1961년 5·16 쿠데타에 의해 중단되었다. 1957년의 농협법은 국가와 농협 및 농민조합원의 관계를 민주적으로 규정하였다. 그 대표적인 예가 조합장은 조합원에 의해 그리고 중앙회 회장은 회원조합에 의해 선출하도록 한 점이다. 그러나 이러한 민주적 농협법을 5·16쿠데타를 주도한 군사정권이 농협과 조합원에 대한 국가의 개입과 통제가 가능하도록 하고 경제사업과 신용사업을 통합하는 것을 골자로 하는 농협법을 1961년에 새로 제정한 것이다.

또한 국가가 30여 년 동안 통제 기제들(유인 및 제한 기제)을 이용하고 강화하는 가운데 그러한 권위주의적인 제도적 구조를 정착, 유지시켜 나아갔다. 결국 국가조합주의라는 새로운 제도적 구조는 기존의 제도와는 전혀 다른 단절된 균형(*punctuated equilibrium*) (Krasner, 1984:223~246)의 상태로 약 삼십여 년 동안 지속되었다. 그 과정에서 국가, 농협 및 농민조합원의 민주적 관계를 규정한 구농협법의 제도적 구조는 그것이 완전히 정착되기 전에 무너졌기 때문에 제도적 관성이 거의 미미하였다.<sup>1)</sup>

이 국가조합주의 제도하에서 농협은 국가를 후원자로 하고 자신을 그 후원자의 고객으로 하는 후원자-고객 관계를 유지해 왔다

(Burmeister, 1999:110~138). 이는 일종의 사회적 교환에 입각하는데, 농협이 국가에 지지를 보내고 국가 정책에 순응하는 대가로 국가로부터 인정을 받는 등 일정한 혜택을 누린다. 그러나 이러한 공생적 후원자-고객 관계에서 어디까지나 농협은 국가에 종속되어 국가의 필요에 따라 언제든지 존폐가 결정되는 운명에 놓인 반관(半官) 조직에 지나지 않았다. 그리하여 국가는 억압 및 유인 기제 등 다양한 기제를 활용하면서 농협을 창설하거나 창설을 유도하면서 자신의 정치적 지지와 정책 집행에 충분히 이용하였다.

한편 국가에 의해 보육되고 그에 예속된 농협은 대체적으로 관변단체의 기능을 수행했고, 조합원보다는 조직 자신이나 직원들의 생존을 위해 활동하는 경향이 많았으며, 국가의 농업정책의 집행에 동원된 경우가 많았다. 여기서 농업정책은 농민들이나 농협 자체의 이익뿐 아니라 국민 전체의 이익을 포함한다. 그러나 국가가 농협을 조직하고 통제하며 동원하는 가운데 그 농협의 대표들을 국가에 흡수하고 주로 그들에게 유인을 제공하였고, 그 대표들과 조직의 일반 운영자들은 자신들의 생존이나 이익을 추구하는 한편 조직의 일반 구성원이나 회원의 이익을 대표하는 것처럼 행동하는 경우가 많았다. 그런 경우 그 농협은 온전한 협동조합으로 보기가 힘들어진다. 그리하여 한국의 농협 비판론자들 중에는 농협을 농민의 수탈기관으로 명명한 바도 있다(cf. 장원석, 1989:153~185).

## 2) 제도적 구조의 변화, 정치적·사회적·경제적 위기와 그 매개

### (1) 정치적·사회적·경제적 위기와 그 매개

제도적 구조(*institutional structure*)란 집단들과 그 집단 내 개인들의 능력을 형성하는 동시에 제한하는 것으로서 집단들의 조직적 특성과 행위자들간의 관계를 지도하는 규칙들과 규범들을 가리킨다(Ikenberry, 1988:223). 역사적 제도주의자들은 역사적 전환점에 특별히 주목하는데 그 시기는 정치적 또는 경제적 위기가 사회적 관계나 정책결정을

위한 제도들을 재구조화하는 시기이다(Ikenberry, 1988:233). 정치적 또는 경제적 위기의 예로, 전쟁이나 불황이 있으며 이것들은 중대한 전환점(*critical junctures*)이나 우연적인 사건(*episodic events*)으로써 제도 형성을 촉진하는 예상치 못한 외생적 사건들이다(Ikenberry, 1988:233).

역사적 제도주의는 기존 제도의 경로 의존적 성격을 강조할 뿐 아니라 의도하지 않았던 제도적 결과와 제도의 비효율성을 강조한다(하연섭, 1999:26). 이와 유사한 맥락에서 역사적 제도주의자인 크래즈너(Krasner, 1984:223~246)는 새로운 구조는 위기 시에 나타나는 급격한 변화에 의해 발생한다고 주장하고 그 새로운 구조는 기존의 구조와는 판이하게 다르다고 한다. 또한 그 구조는 일단 형성되면 되돌리기가 힘들어지며 그로써 안정성을 획득해 나아간다고 한다. 이와 같이 역사적 제도주의는 제도적 구조의 변화를 설명하는 데 있어서 제도변화의 우연성, 즉 제도의 결정적·근본적 변화는 심각한 경제 위기나 군사적 갈등이 발생할 경우에만 일어날 만큼 이례적인 현상이라고 규정한다(하연섭, 1999:26; Ikenberry, 1988:224). 즉, 제도의 결정적·근본적 변화는 전쟁과 같은 외적인 충격에 의한 위기 상황이 도래할 때 발생하며 그 때문에 제도 변화는 지속적이거나 점증적이기 보다는 일시적·우연적(*episodic*)이고 변화된 제도는 기존 제도와 단절성을 보인다.

한편 아이켄베리(Ikenberry, 1988:234)에 의하면, 위기는 제도의 발전에 있어서 촉매작용을 하고, 다수의 매개 변수들은 위기를 정의하는데 다양한 방법을 제공한다. 위기 상황이 도래하게 되면 정치엘리트들은 위기의 역할을 정의하고 조종하며 나아가 사회세력들의 제도상의 지위와 효능감에 영향을 미치거나 매개할 수 있다(Ikenberry, 1988:224~225). 이와 같이 아이켄베리가 위기를 정의하고 매개하는 행위자들과 변수들을 고려하였지만 사실상 아이켄베리뿐 아니라 역사주의자들은 이에 대해 더 이상 깊은 논의를 하지 않았다.

그리하여 그에 대한 기본적 논의는 사회학적 제도주의를 참조하면

서 이루어져야 할 것이다. 사회학적 제도주의자들 중 디마지오(DiMaggio, 1988:3~21)는 제도화와 탈제도화에 있어서 다양한 행위자들의 이해와 갈등이 개입하고 있으며 따라서 제도의 창조, 변화 및 해체의 과정은 하나의 정치 과정이라고 규정한 바 있다. 예를 들어, 제도 변화에 있어서는 기존 제도로부터 이익을 획득하는 세력들과 변화된 제도를 통해 이익을 획득하려는 세력들 간에 경쟁과 갈등이 전개된다. 따라서 위기가 발생하여 그것을 정의하고 해석하는 과정에서 정치엘리트들과 사회세력들은 자신들의 이념과 이익을 추구하려는 행동을 보인다. 본 연구에서는 “제도적 구조의 변화는 위기와 같은 환경의 급격한 변화가 도래할 때 그것을 자신의 이념과 이익에 따라 정의하고 매개하는 행위자가 기존의 제도적 구조를 근본적·결정적으로 변화시킬 때 발생한다”고 가정한다.

5·16 군사 쿠데타라는 정치적 위기가 권위주의적인 정치분위기를 가져 왔고, 쿠데타의 주도 세력인 군사정권이 1957년 농협법의 민주주의적인 제도적 구조를 1961년 농협법의 권위주의적인 제도적 구조로 대체하였다. 또한 1987년 시민의 6·10 항쟁이라는 정치적 위기로 인하여 정권담당자들이 6·29 선언(민주화 선언)을 하지 않을 수 없었으며, 그동안 민주화를 주창해 온 야당<sup>2)</sup> 정치 세력들과 운동세력들은 보수적인 여당과 정부에 대항하는 가운데 억압적인 농협법의 개정을 주장하고 그후 민주적인 방향으로 농협법의 개정을 주도하였을 것이다. 한편 농협법 개정 당시 정부와 여당<sup>3)</sup> 및 농협중앙회는 자신들의 기득권에 유리한 방향으로 특정 제도의 존치나 개혁에 작용하였을 것이다.

한편 1993년에 출범한 문민정부(김영삼정부)는 1989년부터 시작한 GATT의 수입개방압력(우루과이라운드 협상), 특히 쌀 개방의 압력이라는 농업위기에 봉착하였다(농협중앙회, 1996:218). 당시 농민과 각종 농업단체들은 물론 정부, 학계와 언론에서는 만일 쌀이 개방될 경우 한국 농업기반이 붕괴되고 농민 소득이 크게 감소할 뿐 아니라 식량안보 문제까지 발생할 것이라고 우려하였다.<sup>4)</sup> 그리하여 문민정부는



농업위기를 타개하기 위하여 새로운 농업정책을 수립하였을 것이고 그 일환으로 국가, 농협 및 농민간의 새로운 구조를 형성하였을 것이다. 문민정부는 박정희 정부 이래 마지막 군사 정부였던 노태우정부와 자신을 차별화하기 위해 국가와 농협간의 제도적 구조의 변화를 보다 민주적인 방향으로 변화시키는 주요 매개자로 행동하였을 것이다.

다른 한편 1997년 말에 도래한 경제적 위기(외환위기)로 인한 IMF 경제체제는 국가경제를 비롯한 기업 및 농협에 큰 영향을 미친 정치적·경제적 위기 상황이었다고 볼 수 있을 것이다. 그리하여 1998년 2월에 출범한 김대중정부 역시 국가와 농협 및 조합원간의 관계를 보다 민주적이고 효율적인 방향으로 개혁하는 데 주도적인 매개 역할을 하였을 것이다. 그러나 농협은 김영삼 및 김대중정부의 개혁 과정에 있어서 조합원에 대한 자신의 권력을 유지하려는 제도적 관성을 보유하려 했을 것이다.

## (2) 신조합주의로의 변화?

본 논문에서는 정치적, 사회적, 경제적 위기가 도래하고 그것을 매개하는 자들에 의하여 기존의 국가조합주의가 변화될 경우 어떠한 제도적 구조로 변화될 것인가에 관심을 가진다. 앞서 제시한 행위자들의 매개 방향을 고려해 볼 때 새로운 제도적 구조는 다원주의나 신조합주의 형태일 것이다. 그런데 본 논문에서는 문민정부 뿐 아니라 국민의 정부 시대가 아직 민주주의의 공고화 과정에 있고 그 과정에서 시민사회에 대한 국가 개입이 비일비재하기 때문에 농협 역시 국가로부터 완전히 자유롭지는 못할 것으로 예상된다.<sup>5)</sup> 아울러 농협 역시 제도적 관성의 잔재를 버리지 못하여 농민조합원에 대한 통제 지향성을 어느 정도 보유하고 있을 것이다. 이러한 점들로 미루어 본 논문에서는 새로운 제도적 구조는 다원주의보다는 신조합주의의 특성을 더 많이 보유하고 있을 것으로 예상해 본다. 그러나 여기서는 그 새로운 제도적 구조를 반드시 신조합주의라고 단정하기보다는 그에 가까운 형태일 것이라고 예상해 본다.<sup>6)</sup> 신조합주의의 특성은 다음과

같으며 새로운 제도적 구조의 분석과 평가에 유용할 것이다.

사회조합주의(*Societal-Corporatism*)라고도 불리는 신조합주의(*Neo-Corporatism*)는 근대적·산업적·사회복지 정향의 국가에서 볼 수 있는 조합주의의 한 형태이다(배병룡·김명숙, 1989). 특히 이러한 특성의 국가들 중에서 서유럽국가들이 신조합주의를 채택하고 있다. 신조합주의는 유럽의 선진산업 국가에서 1960년대에 발생하여 1970년대에 활성화되었으며 현재까지 지속되고 있다. 신조합주의가 부활되기 시작한 이유는 복지국가의 출현 때문이다. 복지국가의 출현으로 복지 프로그램의 수혜자들(노동자, 농민, 일반적인 복지수혜자들)을 사회복지 프로그램의 기획, 의사결정 및 집행에 끌어들이고 통합하기 위해 조합주의가 이용된 것이다(Wiada, 1997:167). 그리하여 신조합주의는 여전히 서유럽 국가들의 이익대표체제이자 정치적, 경제적, 사회적 제도로 위치하고 있다.

신조합주의에서는 사회복지, 임금, 연금뿐 아니라 산업정책 및 경제기획과 같은 이슈에 관련한 정책을 결정할 때 이익집단들을 통합하고 편입시킨다. 그 집단들은 주로 노동과 자본 및 농업에 관련되는 집단들이지만 이슈에 따라서는 문화적, 사회적, 전문가적 집단도 신조합주의 속에 포함된다(Cawson, 1985). 따라서 새로운 이슈와 새로운 집단들이 신조합주의에 편입되어 신조합주의가 더욱 확대되어 왔다. 신조합주의 하에서 자본집단과 노동집단 등이 국가와 함께 산업 정책에 관련된 주요 기획이나 협상에도 참여하며, 노동집단, 실업자 집단, 어머니회, 고령자 집단 및 기타 다른 집단들이 사회복지 행정에 참여하여 자문역할을 담당하고 있다. 이들 집단은 정책수행에 대한 책임을 지는 국가기관의 일부라고 생각하고 공식적인 정치체계 내에서 지속적으로 활동한다(Wiada, 1997).

신조합주의에서 이익집단들은 국가의 정책결정에 참여할 뿐 아니라 집행에도 참여하여 정책의 결정과 집행에서 상호 자문하고 협조한다. 각 참여자들은 사회협약(*social impact*)이라 불리는 3자 동맹의 합의를 통해 정책결정을 수행한다. 그 사회협약에서 노동 및 자본은 국가의

보호 하에 협상을 통해 교착상태를 피해 나아간다(Wiarda, 1997:22). 협조, 자문, 협상, 타협 등이 그러한 사회협약을 이끌어 낸다. 그러나 억압은 사용되지 않는다. 신조합주의라 불리는 이유는 바로 과거의 억압 방식이<sup>7)</sup> 사용되지 않고 그와 같은 민주적 방식들이 사용되기 때문이다.

### 3. 농협 관련 법률 및 제도의 개혁 사례

이 장에서는 1987년 6·29 선언 이후 농협법 개정의 움직임이 있기 시작하면서부터 1988년 말에 개정되기까지 농협법 개정의 사례와 그 후속 개혁 사례들을 서술한다. 그리고 문민정부(김영삼정부)와 국민의 정부(김대중정부) 기간에 이루어진 농협법과 각종 제도들의 개혁 사례를 서술한다.

#### 1) 6·10 시민 항쟁, 농협법의 대폭적 개정 및 기타 개혁 사례

##### (1) 농협법의 대폭적 개혁 사례

1987년 6·10 시민항쟁은 분명 한국 사회의 정치적, 사회적 위기 상황이었으며 그에 대응하여 권위주의적 정부였던 제5공화국 권력엘리트들이 6·29 선언을 단행하였다. 이러한 시민의 민주화 요구와 그에 대응한 권력엘리트들의 민주화 조치들(대통령 직선제 등)은 한국 사회의 각 부문에 민주화를 가져오는 계기가 되었다.

1987년 정부의 6·29 선언 직후 한국가톨릭농민회(이하 가농)가 즉각적으로 조합장 임명제를 규정한 '조합장임면에 관한 임시조치법'을 폐지하고 농협법을 민주적인 방향으로 개정할 것을 정부에 요구하였으나 가농의 요구는 정부로부터 아무런 반응을 얻지 못하였다.<sup>8)</sup> 한편 이러한 가농의 주장과 함께 1987년 12월에 치러질 대통령 선거에서 여당(민주정의당) 후보는 농협조합장의 선임제를 공약으로 내세웠

으나 야당(평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당) 후보들은 모두 직선제를 공약으로 내세웠다(농협중앙회, 1996:141).

이와 같이 1987년 말에 가농과 대통령 후보들이 농협조합장의 선출 문제에 대하여 활발히 거론하고 있었음에도 불구하고 농협 측에서는 침묵으로 일관하다가 1988년 2월 제6공화국 정부가 들어서고 한국 사회가 민주화 추세로 나아가자 1988년 5월에서야 농협법 개정을 위한 토론회를 주최하였다. 같은 달 농협중앙회가 주최하여 두 차례에 걸쳐 농협법 개정에 대한 토론회가 진행되었는데 토론회 당시 농협중앙회 회장의 직선에 대해서는 언급이 없었을 뿐만 아니라 조합장의 간선제를 그대로 유지하자는 쪽으로 결론이 났다.<sup>9)</sup>

농협 측이 주최하고 사회의 관련 전문가들이 참여하는 농협법 개정 공청회가 열리자 정부(농림수산부)에서도 농협법 개정에 관한 공청회를 주최하였다. 이 공청회는 농수산부가 농협법, 축협법 및 수협법의 개정을 위하여 1988년 6월에 개최한 것이다. 이 공청회에서 토론자들은 조합장과 중앙회 회장을 간선제로 선출할 것인가 아니면 직선제로 선출할 것인가를 논의하였지만, 중앙회와 조합의 사업 계획 및 수지예산의 정부 사전 승인제 폐지에 대해서는 논의하지 않았다. 한편 당시 여당인 민주정의당에서도 개정안을 마련하였으나 중앙회 회장 직선과 조합장 간선 등 선거제도를 중심으로 한 소폭의 개정에 머물렀고 사업 계획 및 수지예산의 정부 사전 승인제를 유지하기로 하였다. 결국 여당 안이 국회에 개정안으로 제출되었던 것이다. 그러나 농협은 한편으로는 정부와 여당이 지지하는 조합장 간선제에 대해서는 찬성하면서도, 다른 한편으로는 중앙회 회장의 직선, 사업 계획 및 수지예산의 사전 승인제 폐지를 주장하였고, 이를 야 3당으로 하여금 개정안에 반영하도록 적극 주장하였다. 야 3당은 같은 해 7월 중앙회 회장의 직선, 사업 계획 및 수지예산의 사전 승인제 폐지를 골자로 하는 단일법안을 마련하여 국회에 제출하였다.

같은 해 10월 국회 민주발전 법령개폐 특별위원회가 열린 가운데 의원입법으로 농협법 개정안을 상정하고 소위원회에 회부하여 심의하

였다. 이때 조합장 및 중앙회 회장의 직선에는 합의하였으나, 사업계획 및 수지예산의 사전 승인제의 유지론과 이의 폐지론이 심각히 대립되어 있었다. 한편 승인제 유지론과 폐지론이 대립되던 시기에, 중앙회 금융노동조합이 5개 일간지에 성명서를 발표하고 궐기대회를 주최하고 각 정당을 방문하여 중앙회 회장의 직선과 사업 계획 및 수지예산의 사전 승인제 폐지를 촉구하는 시위를 하였고, 농협민주화 촉구를 위한 전국농민조합원들과 조합장들이 여의도 광장과 국회 앞 광장에서 조합장 직선 등 농협 민주화, 농산물의 가격 보장 및 수입개방 저지 등을 요구하는 궐기대회를 열었다(농협중앙회, 1996:139). 그 후 12월에 개최된 소위원회에서 전원 합의로 타결이 이루어졌는데 그 내용은 중앙회 회장과 조합장을 직접 선출하는(특수조합은 직선제와 간선제 중 선택 가능) 것 그리고 사업 계획 및 수지예산의 승인제는 폐지하되 정책사업부문의 사업계획서(수지예산서는 제외)만 승인제를 유지하는 것이었다.<sup>10)</sup>

이와 같은 국가의 농협 감독 중 하나인 승인제 폐지와 함께 국가의 농협에 대한 다른 감독권이 폐지되었다. 즉, 개정 전 농협법에 의하면 주무부 장관은 조합과 중앙회에 대해 감독권을 갖고 그 중 일부를 시·도지사나 중앙회장에게 위임할 수 있도록 되어 있어 조합에 대해 시·도지사 등 지방행정기관의 감독권 행사가 가능하였다. 그러나 주무부장관의 감독권은 중앙회장에게만 위임할 수 있도록 농협법이 개정되어 회원조합이 국가의 통제로부터 어느 정도 벗어날 수 있게 되었다. 한편 농협법의 개정 이전에는 단위조합이 정관을 변경하고자 할 때는 총회의 의결을 거쳐 주무부장관의 인가를 받도록 되어 있었으나 더 이상 주무부장관의 인가를 받지 않도록 농협법이 개정되었다.

## (2) 기타 개혁 사례

1988년에 양곡관리법이 개정되었는데 주요 개정 내용은 정부관리 양곡의 수급계획 및 수매가격과 수매량을 결정함에 있어서 국회의 동의를 얻도록 한 점이다. 이는 과거에 비해 국회의 위상이 증대되었다

는 점을 나타내 준다. 특히 쌀은 농민의 주 소득원으로서 그 수매가격과 수매량은 농민의 이익에 엄청난 영향을 미칠 수 있으므로 이의 결정에 각계의 의견을 최대한 반영시키기 위하여 양곡관리법 시행령도 개정하였다. 이에 따라 1988년부터 정부는 생산자, 소비자, 학계, 언론계, 연구기관 인사 등 20명으로 구성된 양곡유통위원회를 설치하여 추·하곡수매량 및 가격의 결정에 있어서 각계의 의견을 수렴하기 시작하였다. 생산자 대표로는 농협이 선정되어 참여하고 있으며 1988년에는 농협중앙회 회장 1명과 조합장 2명이 참여하였다.

한편 1988년 말 국회에서 통과된 개정 농협법에서는 조합장 입후보자의 자격기준에 대해 “선거공고일 현재 당해 조합의 조합원 신분을 3년 이상 계속 보유하고 있지 않거나, 정관이 정하는 좌수 이상의 납입출자를 2년 이상 계속 보유하고 있지 아니한 자는 조합장이 될 수 없다”라고 규정하였고, 납입출자좌수에 대하여 정관부속서 임원선거규약(예) (농림수산부 고시 제89-16)에서 납입출자좌수를 200출좌로 정하였다(농협중앙회, 1996:125). 그런데 1989년 3월 4일 야 3당(평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당)은 의원 입법으로 조합장 입후보 자격에 관한 농협법 개정안을 발의하였다. 그 발의 내용은 조합원 신분 보유 기간을 3년에서 2년으로 그리고 출자보유제한은 완전 폐지하자는 것이었다. 농협 측에서는 이 안에 강력히 반발하였으나, 3월 9일 국회에서 조합원 신분보유기간을 3년에서 2년으로 축소하고 ‘출자 200좌 이상의 납입출자를 2년 이상 계속 보유한 자’에서 ‘조합의 조합원 평균출자좌수 이상을 2년 이상 계속 보유한 자’로 완화하였다.

다음으로 1989년 12월 국회는 지방의회 의원 겸직 금지 대상에 농·수·축협 임직원은 물론 농지개량조합, 산림조합, 엽연초생산조합, 인삼조합 등 농림수산업 관련 단체의 임직원을 포함하는 것을 내용으로 하는 지방자치법을 통과시켰다. 이러한 내용의 법률 개정 이전 농협에서는 이미 1988년 말부터 각 정당에 농협임원의 지방의회 의원 겸직을 요구한 바 있다. 그러나 당시 여당(민주정의당)과 야당(평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당)은 농·수·축협 등 농림수산

단체 임원에 대해서는 지방의회의원 겸직을 불허하는 방향으로 지방자치법을 개정한 것이다. 이에 대응하여 1990년 1월부터 농협 등 농림수산 관련 7개 단체 중앙회 회장이 협의회를 구성하여 정당, 국회 및 헌법재판소를 상대로 법개정을 추진하였다. 국회에 대한 청원서(7개 관련 단체 중앙회장 및 조합장 2,013명) 제출 및 국회의원에 대한 2년여의 줄기찬 로비로, 조합의 비상근 이사 및 감사는 지방의회의원이나 지방자치단체장으로 입후보할 수 있을 뿐 아니라 겸직도 할 수 있었으나(1990년 12월 15일 국회 본회에서 통과) 조합장은 여전히 겸직을 할 수 없었다(농협중앙회, 1996:178~179).

이듬해인 1991년 초부터 농협을 비롯한 단체들은 조합장의 지방의회의원 겸직 금지가 위헌이라고 규정하고 그 이유로, 농협 등은 자신들이 자주적인 협동조직이므로 헌법의 평등권 보장 차원에서 겸직이 가능할 수 있으며, 겸직으로 인해 업무의 내용이 상충하지 않으며, 조합장은 비상근 명예직이며, 일본 등 외국의 입법례도 겸직을 허용하고 있다는 점을 들었다. 또한 헌법 재판 당시 농협 측에서는 겸직 금지를 중소기업협동조합 등 유사단체에 비해 형평을 벗어난 규제라고 반박하였다. 그러나 관련 부처인 내무부, 재무부, 법무부, 농림수산부에서는 조합장의 지방의원 겸직이 농협의 정치관여 금지에 위배, 농협의 공공성, 업무를 이용한 선거운동의 가능성, 명예직인 조합장은 사실상 유급·상근직인 점, 농협이 국회와 감사원의 감사대상이라는 점을 주요 내용으로 하는 반박자료를 헌법재판소에 제출하였다.<sup>11)</sup>

농협 등 7개 단체가 헌법 소원을 제출한 1990년 2월부터 1년여간 겸직 금지를 헌법 위반이라고 주장하고 이에 대해 내무부와 농림수산부 등 관련부처들이 합헌이라고 주장하는 가운데 1991년 3월 11일 헌법재판소에서는 지방자치법에서 규정한 조합장의 지방의회의원 겸직 금지가 헌법에 위배된다는 판결을 내렸다. 그 판결 근거는 농협 등은 국가의 강력한 감독을 받지만 자주적인 단체이기 때문에 사법인성이 강하며 그 때문에 조합장은 공무원이 아니라는 점, 농협 등과 지방자치단체는 주민복지 증진이라는 목적상의 합치로 상호관계에 있을 수

있다는 점, 조합장은 명예직이며 법률상 비상근직이라는 점이다. 결국 비상근 이사 및 감사와 함께 조합장이 지방의회의원을 겸직할 수 있게 되었다.

## 2) 농업위기(우루과이라운드 협상) 및

### 외환위기(IMF 경제체제)와 농협 개혁 사례

#### (1) 농업위기와 문민정부의 농협개혁

1993년은 우루과이라운드 협상 타결이 매우 임박한 한 해였다. 그리하여 농협 측은 농협중앙회를 중심으로, 문민정부의 출범 속에서 자신의 자율성을 증대시키는 가운데, 기존에 추진하던 우루과이라운드(농산물수입 개방) 협상 반대운동과 우리농산물 애용운동<sup>12)</sup>을 더욱 적극적으로 추진하였다. 농협 측은 1993년 초부터 그해 말까지 매우 강도 높은 쌀 수입개방 저지대책을 수립하고 이를 행동으로 옮겼다. 농협은 각종 대정부 건의에서 정부의 수입개방 품목의 수를 줄여야 한다는 요구를 하였고, 1993년 2월에 일본 및 대만 농협과 공동으로 쌀수입개방 반대결의대회를 개최하고 서울역에서 가두캠페인을 벌였으며, 결의문을 미국의 주요 인사들에게 전달하였다(농협중앙회, 1996:193). 한편 1993년 12월 7일과 8일 제네바에서 열린 우루과이라운드 협상 당시 가트본부 앞에서 조합장 대표들이 삭발시위까지 하였으며, 농협은 미국, 프랑스, 독일, 캐나다를 상대로 쌀개방 반대 로비를 하였다(농협중앙회, 1996:206, 209). 또한 8일에는 농협중앙회 회장이 우루과이라운드협상 대표단 단장인 농림수산부 장관을 만나 농산물협상에서 우리나라의 쌀이 예외 취급받을 수 있는 조치를 취해 줄 것을 간곡히 부탁하였다. 그러나 이러한 농협의 요구에도 불구하고 9일 새벽 김영삼 대통령이 쌀개방 결정에 관한 담화문을 발표하였다.

쌀 개방 결정을 내린 김영삼정부는 농협을 비롯한 각종 농민단체들로부터 커다란 비난의 목소리를 외면할 수 없었고 이를 무마하고 농산물 개방에 대비하는 새로운 농업정책과 농업구조를 형성하기 위하



여 1994년 2월 비제도권 단체까지 포함하는 민간자문기구인 농어촌발전위원회(학계, 언론계, 농민대표 등 30명)를 발족시켰다(농협중앙회, 1996:261). 이 위원회가 다룬 사업 중 농협, 수협 및 축협의 초기 개혁안을 살펴보면, 중앙회 회장의 자격을 조합원으로 제한, 농협·수협·축협의 신용사업과 경제사업의 완전 분리, 각 협동조합은 경제사업만을 수행, 이들 협동조합들의 신용사업 통폐합을 통한 협동조합은행의 설립, 중앙회 이사의 과반수를 조합장에서 선임, 품목별 전문조합 연합회의 설립 자유화 등이었다.

한편 이러한 개혁의 시작에 즈음하여 1994년 3월 한호선 중앙회 회장이 농협 자금을 국회의원들에게 로비자금으로 사용하고 농협거래에 있어서 불법 커미션을 긁어모은 혐의로 검찰에 구속되고 나중에 실형을 살았다(Burmeister, 1999:125). 그러나 이러한 이유로 농협 회장을 구속한 것에 대해 당시 언론에서는 정부가 그동안 한 회장을 중심으로 격렬히 전개한 농협의 쌀수입 개방 절대반대 운동을 더 이상 확대시키지 않고 김영삼 대통령의 쌀수입 개방 결정을 정당화하려는 조치로 해석하였다(cf. Burmeister, 1999:125~126). 그러나 다른 한편으로 김영삼정부가 농협중앙회나 단위농협들이 스스로 개혁하지 못하거나 개혁하지 않는 부분에 대해 개혁 조치를 취한 것은 사회의 민주화를 하나의 목표로 내걸고 그것의 달성을 추구하는 데서 비롯되었다고 보아야 할 것이다.

농협은 회장의 구속을 계기로 스스로 농협추진개혁 결의대회를 개최하였는데, 이 대회에서 농협은 “새롭게 태어나겠다”, “영농지원 등 사업에 매진하겠다” 등을 다짐했으며, 1994년 3월 회장 선거에서 당시 중앙회 이사로 재임하던 원철회 후보를 선출하였다.<sup>13)</sup> 원회장은 취임선언에서 농협조직을 회원농협 중심으로 개편하고 중앙회 이사를 농민대표 중심으로 운용하며, 중앙회의 신용사업과 경제사업을 명실상부한 독립사업부제로 운영하겠다고 주장하였다(농협중앙회, 1996:261~264). 그리고 그는 농민권익을 위한 농정활동을 강화하고, 지방화시대에 적응하는 조직운영의 체계를 확립하며, 우루과이라운드 농

산물 타결 이후 농업경쟁력을 강화하겠다고 주장하였다. 아울러 원회장은 농산물 유통가공업의 혁신, 농업자금지원의 확대, 회원농협의 육성 및 지원 등을 추진하겠다고 다짐하였다.

농협은 이러한 새로운 각오를 민주농협으로 탈바꿈하기 위한 제2기 농협출범의 주 내용으로 규정하고 곧 이어 구체적인 농협개혁에 관한 사업계획을 수립하였다. 중앙회는 사업계획수립협의체의 구성에서 운영위원으로 회원조합장 7명을 참여시키는 한편 농민고충처리센터를 중앙회, 시·도지회, 시·군지부, 회원농협에 설치하고 이를 정부의 농민불편신고센터와 연계하여 운영하며(농협중앙회, 1996:271~272), 회원농협과 중앙회 간의 파견근무를 실시하기로 하였다(농협중앙회, 1996:276).

그러나 농협은 앞서 언급된 농어촌발전위원회의 안에 대해 우려를 금치 못하였다. 즉, 원회장은 위원회의 첫 회의에서 “농협은 돈장사에만 치중하고 경제사업은 소홀히 한다. 농협은 직원을 위한 기관이다”와 같은 농어촌발전위원회의 위원들의 발언으로부터 농협에 대한 불신의 벽이 높았음을 실감하였다고 반성하면서도, 위원회의 안 중 신용사업과 경제사업의 분리에 놀라움을 금치 못하고 만약 신용사업과 경제사업을 분리할 경우 경제사업이 위축될 것이라고 주장하고 분리에 적극 반대하였다. 그리하여 농협은 농어촌발전위원회 위원들, 국회와 행정부의 관련 부처 및 인사들을 접촉하고 신용사업과 경제사업을 분리시켜 운영하는 독립사업부제를 실시할 것을 주장하였으며, 이에 관련하여 지방에서 3차례의 공청회도 실시하였다.

한편 농어촌발전위원회의 개혁안과 농협의 안이 조정되어 1994년 7월 대통령에 대한 최종보고가 이루어졌으며 이를 토대로 1994년 12월에 농협을 포함한 수협, 축협, 임협법이 개정되었고, 1995년 6월에 그 시행령이 제정되었다. 농협법 개혁안의 주요 골자는 중앙회의 회장 자격을 조합장으로 제한하고, 중앙회 이사들 중에서 회원조합장이 차지하는 비율을 종전의 1/2에서 2/3로 확대하며, 특정 조건에 따라 1가구 2인까지 조합원으로 가입할 수 있는 복수조합원제를 도입하고

(농협중앙회, 1996:278~279), 단위조합의 명칭을 지역조합으로 그리고 특수조합의 명칭을 전문조합으로 변경하며, 동일구역 내 동일 업종의 전문조합을 2개 이상 설립 가능하도록 하였고(그러나 새 전문조합은 경제사업에만 전념해야 하고 신용사업은 할 수 없음), 전문조합연합회의 설립을 허용하였다. 또한 농협중앙회의 신용사업과 경제사업을 엄격히 분리하고 각 사업에 따른 인사, 회계, 예산, 조직도 분리하여 운영하도록 하였다(농협중앙회, 1996:265 ; 266~270).

이러한 1994년의 농협법 개정에 발맞추어 농협은 1995년 중앙회 조직을 개편하기에 이른다. 이 조직 개편은 효율화를 위한 구조조정과 민주화를 위한 분권으로 특징지어진다. 중앙회의 분권을 위해서는 중앙회를 중앙본부로, 그리고 그것을 경제사업총본부와 신용사업총본부로 구분하고, 종전에 중앙회장이 관장하던 사업계획과 수지예산에 관련된 기능과 권한을 부회장인 사업총본부장에 이양하고 중앙회의 신용 및 경제사업 이외의 지도사업 관련 업무만을 중앙회장이 담당하도록 하였다. 또한 당시 농협은 중앙회 소속의 15개 시·도지회를 통폐합하여 11개로 축소하고(대전시지회와 충남도지회, 광주시지회와 전남도지회, 대구시지회와 경북도지회를 각각 통합), 서울의 강북 및 강남, 대구, 광주, 대전에 지역신용사업본부를 설치하였으며, 중앙본부의 기구를 26부실 및 1단에서 22부실로 축소하였다. 또한 중앙본부의 18명의 이사 총원에서 비제도권 출신(우리밀살리기 운동본부장)과 전문농협조합장을 이사로 선출하였으며, 시·도지회의 부지회장제를 폐지하고 조합장으로 구성되는 시·도농협운영위원회를 신설하였고, 시·군지부에 회원조합장으로 구성되는 시·군농협운영위원회를 신설하였다(농협중앙회, 1996:277~278).

## (2) 외환위기와 농·축·인삼협 통합의 농협법 제정

1997년 11월에 외환보유고가 고갈되어 한국의 경제는 국제통화기금(IMF)의 통제 아래 놓이게 되었으며, 김대중정부(국민의 정부)는 1998년 2월 출범하자마자 정부와 기업 등에 대한 본격적인 구조조정

에 들어갔다. 농협도 구조조정의 대상에서 벗어날 수 없었다. 정부는 농협의 구조조정을 보다 용이하게 하기 위하여 1998년 12월에서 1999년 7월까지 농협을 대상으로 국세청 세무조사를 실시하였다. 또한 1999년 초 정부는 농어촌구조개선사업에 대한 감사원 감사를 실시하였다. 이에 농협에 대한 여론의 분위기가 악화되었고 3월 18일에는 운동권 단체인 농민회총연맹이 농협 본부를 기습 점거하였다. 이러한 조사 및 감사를 근거로 1999년 2월 청와대에서 열린 국무회의에서 김대중 대통령은 농협비리에 대한 대책을 세우라는 지시를 하였으며 그 후 원철희 중앙회장이 사퇴하고 곧 바로 검찰의 수사가 이어졌다. 이러한 통제 방식은 문민정부 당시 농협 중앙회장을 부패혐의로 구속한 것과 일맥상통한다. 이처럼 정부는 농협을 장악한 후 농림부를 통하여 3월 8일 협동조합 개혁방안을 발표하였다(《농민신문》, 2000. 3. 22). 이 안은 현재 농협중앙회, 축협중앙회, 인삼협중앙회의 통합을 주요 골자로 하고 있었다. 그리고 이 안에서 정부는 구조조정 차원에서 1,200여 개의 지역농협을 300개로 축소하라고 요구하였으나 농협은 그에 반발하고 자율 합병을 주장하였다. 1999년 3월 20일에는 농협조합장 출신인 정대근 씨가 중앙회장에 취임하였고 그는 취임사에서 농민과 회원농협 중심의 운영을 기치로 내걸었다. 그 주요 내용은 3조원의 농민우대 저리자금 공급, 벼농사용 농약 및 비료의 무상공급(914개 회원농협을 통해) 등이다.

농협은 자신과 축협 및 인삼협의 통합을 적극 찬성하였다. 그 이유는 축협과 인삼협은 농협에 비하면 자금이나 사업 면에서 취약하기 때문에 흡수통합이 이루어질 것이라는 기대에서였다. 그리고 농협은 축협이 1981년 전두환정부에 의하여 강제로 농협에서 분리되어 창립되기 이전에는 자신에 소속되어 있었으므로 축협과의 통합은 당연한 것으로 여기고 있었다. 그러나 축협은 흡수 통합을 우려하여 통합을 극구 반대하였으며 급기야 신구범 중앙회장이 통합에 반대하는 의미로 국회에서 할복하기도 하였으나 국회는 이를 입법권에 대한 도전으로 간주함으로써 오히려 이들을 통합하는 농업협동조합법의 제정이

앞당겨지게 되었다(《농민신문》, 1999. 12. 29).<sup>14)</sup> 이 농협법은 1999년 8월 13일 국회 본회의에서 통과되고 9월 7일 공포되었다.

이 새로운 농협법의 주요 내용은 다음과 같다. 농협중앙회, 축협중앙회, 인삼협중앙회를 통합하고, 농업경제, 축산경제, 신용사업 각각에 대표이사를 두어 책임 경영하도록 하였으며 그 업무에 관하여는 중앙회를 대표하도록 하였다. 그리고 중앙회장은 농정활동, 교육·지원 사업과 회원조합 감사를 하도록 하여 종전의 중앙회장의 역할을 축소하였다. 중앙회장은 종전대로 중앙회의 회원 자격을 가진 자(지역조합 등 조합의 회장)가 총회에서 선출하도록 했으며, 대표이사는 정관에 따라 따로 정해진 추천 절차에 의해 총회의 동의를 얻어 회장이 임명하도록 하였다. 대표이사는 소속 직원의 승진 및 전보권을 가질도록 하여 실질적인 중앙회 대표 역할을 할 수 있도록 하였다.

한편 IMF 상황을 감안하고 1999년 초 검찰의 수사 결과를 바탕으로 농협에 대한 정부의 감독권이 더욱 강화되었다. 즉, 농협은 종전에 없었던 금융감독위원회의 감독권을 받아야 하며, 종전에 적용 받지 않았던 은행법 등의 규정을 새로이 적용 받게 되었다. 결국 종전의 농림부, 재경부, 국정감사, 감사원 감사에다가 금융감독위원회의 감독이 부가되고 은행법이 적용되게 된 것이다.

새 농협법은 중앙회 중심의 구조에서 탈피하기 위하여 회원조합을 경제사업체의 중심으로 하는 한편 중앙회 사업을 회원조합에 대폭 이관하였다. 회원조합을 경제사업의 주체로 설정하는 법적 조항으로는 '중앙회는 회원조합이 실시하는 사업과 중복되는 사업을 실시하여 회원조합을 위축시켜서는 안 된다'는 조항과 '중앙회와 회원조합이 공동 출자하는 사업을 벌이되 배당에 있어서는 조합이 우선한다'는 조항이다. 그리고 회원조합과 조합원의 경제사업을 활성화시키기 위해 조합에 조합원 기술교육과 경영상담을 위한 품목별 전문상담원을 배치하도록 하였다.

한편 농림부 장관의 승인을 받은 화훼, 과수, 시설, 양돈, 낙농 등 품목별 조합은 중앙회에 의무적으로 가입해야 하고, 이들 조합은 또한 품목조합연합회를 설립할 수 있게 되었다. 그리고 이 연합회는 정

책건의, 생산 및 유통조절, 홍보 및 정보교환 등의 기능을 수행할 수 있다. 그러나 이 법에 의해 설립되는 품목별 조합은 신용사업을 할 수 없게 되었다.

조합장 선출방법이 현행 직선제와 간선제 중 선택으로 되어 있으나 그에 덧붙여 이사회 호선제가 추가되어 조합장 선출방식이 조합마다 다양해질 수 있게 되었다. 조합장을 상임 또는 비상임 명예직으로 구분하였다. 그리고 현행 1가구 2인까지만 조합에 가입하도록 했으나 이를 폐지하고 누구나 가입과 탈퇴를 자유롭게 함으로써 문호를 더 크게 개방하였다. 또한 영농조합법인이나 농업회사법인도 지역농협의 조합원이 될 수 있도록 하였다. 조합에 조합원 및 외부전문가로 구성된 운영평가자문위원회를 설치하도록 하고 조합원의 총회 안건 제안권을 신설하였다.

결국 새 농협법은 통합을 통한 저비용, 고효율 구조의 개선, 책임 경영체제 강화, 조합원의 조합경영 참여기회 확대에 강조를 두었지만 통합 시행에서도 정부가 주도하는 등 정부개입이 지나쳤다. 법률이 국회에서 통과된 후, 통합농협설립기획단이 1999년 10월 8일에 농·축협중앙회 임직원, 농·축·인삼협조합장, 교수 및 농민단체 전문가 등 17명으로 구성되었으며, 위원장은 농림부의 농림국장이 담당하였다(《농민신문》, 1999. 10. 11). 결국 농림국장이 위원장을 담당하게 됨에 따라 정부가 통합을 위한 구체적인 시행 사항까지 주도하게 된 것이다. 나아가 이를 증명하듯 이 기획단 산하에 설치된 협동조합설립사무국이 11월 16일 협동조합 개혁 기본구상(시행규칙, 시행령, 정관에 영향을 미칠 사업, 인사, 급여, 조합원 수 등에 대한 규정)을 내놓았는데 이에 대해 농협 측에서는 자신과의 사전 협의나 설립위원회에서 논의조차 되지 않은 상태에서 농림부가 일방적으로 언론을 통해 기정사실화하려는 움직임을 보였을 뿐 아니라 농림부가 의도하는 방향으로 통합을 이끌어 가겠다는 의도를 보인 것이라고 크게 반발하였다(《농민신문》, 1999. 11. 26).

#### 4. 제도 변화에 대한 해석과 제도적 구조의 특성

이 장에서는 제 3장에서 언급된 농협법과 각종 제도의 변화를 해석하고자 하며 또한 변화된 제도적 구조의 특징을 살펴보고자 한다.

##### 1) 정치적·사회적 위기와 그 매개자의 기능 - 야당

1987년 6·10 시민항쟁은 분명 당시의 정부와 여당 등 기득권자들에게는 커다란 위기로 작용하였고 이들이 그에 어떻게 대응하는가의 문제는 한국 사회의 미래에 중대한 영향을 미칠만한 것이었다. 당시 제 5공화국 정권이 대통령 직선제를 포함한 6·29 선언을 단행함으로써 시민사회의 요구를 수용하는 동시에 정권의 안정을 위한 전략적 대응을 하였다.

당시의 여당인 민주정의당과 야 3당인 평화민주당, 통일민주당 및 신민주공화당의 정치세력들은 제5공화국의 권위주의적 헌법을 보다 민주적인 헌법으로 개정하기 위하여 논의하던 끝에 1987년 10월에 제 6공화국 헌법을 제정하였다. 제 6공화국 헌법은 대통령 직선제, 국회의 국정감사권 부활, 언론기본법 폐지 등 삼권의 균형을 회복하고 국민의 인권과 자유를 신장하는 내용을 담고 있었으며(김운태, 1989:384~391), 이 헌법에 의하여 처음으로 출범한(1988년 2월) 노태우정부는 과도기형 의사민주주의 체제였다(김호진, 1991:243).

앞서 언급되었듯이 1987년에 시작된 민주화 추세가 지속되어 1989년 말에 이르러 농협법이 개정되었는데, 그 구체적인 개정 조항들(중앙회장 및 조합장 직선, 사업 계획 및 수지 예산의 정부 사전 승인제 폐지)은 국가, 농협 및 농민조합원간의 관계에 있어서 상당히 민주적인 내용들이었다. 여기서 우리는 6·10 시민 항쟁이라는 정치적·사회적 위기와 민주화 추세에 의해 국가, 농협 및 농민조합원을 규정하는 제도적 구조가 크게 변화하였음을 알 수 있다.

그러나 6·10 시민항쟁이라는 위기와 그에 따른 정치와 사회의 민

주화라는 상황에 의해 자동적으로 제도적 구조가 변화된 것은 아니다. 정치적·사회적 위기를 자신의 이념과 이해의 추구를 위한 기회로 바꾸는 자들이 그러한 제도적 구조를 탄생시키는 데 크게 작용하였다. 한편 그 과정에서 제도적 관성을 유지하려는 자들은 법과 제도 개혁에 소극적으로 대처하거나 거부하기도 하였다. 6·10 시민항쟁 직후 가동이 민주적 방향으로 농협법의 개정을 주장하였고 1987년 12월 대통령 선거에 즈음하여 야 3당 후보들은 농민들의 표를 의식하여 모두 중앙회장과 조합장의 직선제를 공약으로 내세웠다. 반면 1987년 6·10 시민항쟁 당시 농협중앙회를 비롯한 단위 농협들은 정부와 여당의 눈치를 살피는 데 급급하여 농협 개혁에 관해 어떠한 언급도 하지 않았고 여당의 대통령 후보는 직선제가 아닌 선임제를 공약으로 내걸었다. 한편 1988년 농협법 개정 당시 토론 과정에서도 여당은 사업 계획 및 수지예산의 정부 사전 승인제를 유지하는 법안을 채택하고 농협중앙회와 함께 중앙회 회장의 직선과 조합장 간선을 주장하였다. 그러나 당시 토론회와 법안 제출에서 야 3당과 농협중앙회는 농협중앙회의 사업 계획 및 수지예산의 정부 사전 승인제 폐지를 주장하였고 야 3당은 또한 조합장 직선제를 주장하였다. 농협과 정부 간의 계속되는 협상과 협의 끝에 정부는 정부 사업에 대해서만 승인제를 유지하는 쪽으로 결론을 내렸다. 한편 농민조합원들과 조합장들의 쟁기대회가 조합장의 직선제 도입에 크게 기여하였다.

이상과 같이 국가와 여당은 농협중앙회와 단위조합에 대한 통제를 유지하려 했고 농협중앙회는 국가로부터 자율성을 획득하려고 했으나 단위조합에 대한 자신의 통제는 유지하려는 의도를 보였다. 당시 국가의 농협에 대한 통제 의도는 야당과 중앙회 노조의 강력한 저항에 밀려 실현되지 못하였고, 농협중앙회의 단위조합과 농민들에 대한 통제 의도 역시 야당과 조합장들의 저항에 의해 실현되지 못하였다. 물론 국가와 농협중앙회가 자신들의 통제 의도를 실현시키지 못하고 야당과 조합장들의 요구에 순응한 것은 그들이 당시 한국 사회의 전반적인 민주화 분위기를 크게 고려한 것이기 때문이기도 하다.



이러한 민주화 분위기 속에서 정부는 양곡유통위원회에 농업생산자 대표로 농협을 참여하도록 배려하였는데 이는 그동안 농협을 단순한 집행 도구로만 생각하던 것에서 탈피하고 결정에 있어서 파트너십을 고려한 것이라 하겠다. 한편 야 3당은 1988년 농협법 개정시 조합원의 조합장 피선 자격을 완화하는 방향으로 법을 개정(신분보유기간의 단축과 출좌 좌수의 축소)하였는데 이는 보다 많은 조합원에게 조합장의 문호를 개방한 조치였다. 하지만 농협중앙회가 이를 강력 반발하였는데 이는 여전히 일반 조합원에 대한 배려가 취약(과거의 통제 관성 유지)하다는 것을 의미한다.

1991년 지방자치가 실시될 무렵 헌법재판소의 결정(지방자치법에 규정된 농협조합장의 지방의회 의원 겸직 금지는 위헌임)을 농협이 이끌어 낸 것은 지속되는 한국의 민주화 추세라는 기회를 자신에게 유리한 방향으로 유도하여 성공한 사례이다. 당시 여야 정치인들은 정당 이익의 보호라는 차원에서 조합장의 지방의회의원 겸직을 극구 반대한 것이다. 그러나 사법부는 농협을 통한 농민이익을 지방 차원에서 반영하도록 하는 결정을 내린 것이다.

이상과 같이 야당은 농협법의 대폭 개정에 있어서 농협중앙회와 단위조합의 자율성을 확대하고 나아가 조합원의 자율성을 확대하는 데 가장 큰 기여를 하였고 그 다음으로는 농협중앙회와 그 노조가 자신의 자율성을 국가로부터 획득하는 데 큰 기여를 하였다. 여기서 당시의 야당은 앞서 여러 번 언급된 평화민주당과 통일민주당 및 신민주공화당이며, 이들 정당 중 평화민주당과 통일민주당은 당시 김대중씨와 김영삼씨를 각각 총재로 하고 있었으며, 이들은 수십 년 동안 민주화 투쟁과 권력 쟁취에 힘써왔고 그 추종세력들이나 정당의 다른 구성원들 역시 대체로 과거 민주화 운동을 해 온 사람들이었다. 그리하여 이들 두 정당은 1987년 6·10 시민항쟁에 강력한 영향을 미쳤다. 그러나 신민주공화당과 당 총재인 김종필씨는 이들 두 정당과 총재들과는 다르게 보수적인 정치 이념을 가졌으나 당시 대통령 선거를 의식해 민주적인 방향으로의 농협법 개정을 공약으로 내걸었던 것이다.

## 2) 경제적 위기와 그 매개자의 기능 - 정부

1993년 2월에 출범한 문민정부(김영삼정부)는 1990년대 초부터 전개해 온 농민들과 농협의 농산물 수입개방 반대에 부딪히게 되었다. 당시 쌀을 비롯한 농산물 개방 문제는 전국민이 느낄 정도의 농업위기였으나 문민정부는 12월에 일단 쌀 개방을 발표하였으며 그 후속 대책으로 농업구조조정 정책을 수립하게 되었다. 그 과정에서 정부는 농협을 통제, 장악하고 농협을 민주적인 방향으로 개혁해 나아갔다. 한편 1997년 말경 외환 보유고 부족은 한국을 경제적 위기와 IMF 경제체제로 몰아 넣었던 중대한 사태였으며 당시 출범한 김대중정부 역시 지속적인 민주화 추진과 경제 희생의 주도적 역할을 담당하게 되었다. 결론부터 말하면, 김영삼 및 김대중정부 기간에 이루어진 농협 개혁과 그것에 의해 새로 형성된 국가, 농협 및 조합원간의 제도적 구조는 정부가 민주화라는 기회와 경제적 위기를 농협의 구조조정과 민주화로 유도하는 데 앞장섰었다고 볼 수 있다.

김영삼정부는 농협을 비롯한 농업부문 개혁을 추진할 때 먼저 농협 중앙회장을 구속한 바 있고 김대중정부 역시 농협 개혁 직전에 국세청의 농협에 대한 세무조사, 농협의 농어촌 구조조정사업에 대한 감사원의 감사, 대통령의 농협비리 대책 강구 지시 등 강력한 통제 기제를 동원하여 농협의 구조조정과 농협내 민주화를 단행한다. 결과적으로 이 두 정부 시기에 농협중앙회는 그 스스로 조합이나 조합원에 게 유리한 경제사업 및 이들의 자율성을 증진하는 개혁을 단행하지 못하고 정부가 먼저 이러한 개혁을 하도록 방치하였던 것이다.

김영삼정부 시대에 이루어진 정부 주도의 농협 개혁은 회원 조합의 중앙회에 대한 참여 증대(중앙회 이사 중 회원조합장 비율 증가)와 복수 조합원제 도입을 통한 농민의 조합에 대한 참여 증대를 도모한 것, 전문조합의 설립 자유와 그 연합회의 설립을 허용한 것 등 농민의 조합에 대한 그리고 조합의 중앙회에 대한 참여를 증가시킨 것이 주요 골자이다. 이와 같은 개혁 내용들은 농협중앙회가 하위 농협에 대한

통제라는 기존의 제도적 관성을 유지하려 하였기 때문에 사실상 농협 중앙회가 피하고 싶은 것이었다.

농협중앙회는 정부의 신용사업 및 경제사업 분리에 놀라움을 금치 못하고 그 대안으로 경제사업과 신용사업을 분리하여 운영하는 독립 사업부제라는 절충안을 내놓는 한편 시·도지회의 통폐합을 실시하고, 중앙회의 사업계획에 대한 회원조합의 참여를 촉진하고 중앙회 및 단위 조합에 고충처리센터를 설치하는 등 구조와 운영의 개선을 꾀하고자 하였다. 하지만 이와 같은 농협중앙회의 구조조정과 민주화 조치는 당시 정부의 강력한 개혁 조치의 영향을 받아 이루어졌다고 볼 수 있다.

다른 한편 김대중정부 하에서 이루어진 새로운 농협법 제정은 경제 위기 극복이라는 정당성에 근거하고 법적 강제력을 동원한 강력한 조치였으며 특히 축협을 반발을 무시하고 이루어진 점에서 더욱 강제력이 컸던 합병이었다. 그리고 통합된 농협중앙회는 농업경제, 축산경제 및 신용사업 각각에 대표이사를 두고 대표이사에 인사권을 부여함으로써 실질적인 분권체제를 구축하였다. 그리고 이 새 농협법에서는 가구원 중 누구나 그리고 영농조합법인이나 농업회사법인도 조합원으로 가입하거나 탈퇴할 수 있도록 함으로써 농민과 농업단체에 대해 조합의 문호를 완전히 개방하였다. 또한 이 농협법에서는 조합원의 총회안건 제안권을 신설함으로써 김영삼정부 시기의 개혁에 이어 더욱 더 조합원의 참여 권한을 증대시켰다. 그러나 김대중정부는 경제 위기의 타개책을 강구하는 가운데 농협중앙회 및 회원조합에 대한 금융감독위원회의 감독을 신설하고 은행법의 적용배제를 해제하였다. 또한 통합농협설립기획단 조차 정부(단장 - 농림국장)가 장악함으로써 지나친 정부 주도의 개혁이라는 점을 면치 못하였다.

이상과 같은 김영삼정부 시대의 농협개혁과 김대중정부 시대의 농협개혁은 어떠한 성격을 지니는가? 앞서 서술한 개혁의 역사적 추이를 분석해 볼 때 김영삼정부 시대의 농협개혁의 내용은 노태우정부 시대에 완전히 이루어지지 못한 부분을 개혁한 내용들이며 김대중정

부 시대의 농협개혁 역시 김영삼정부 시대에 완전히 이루어지지 못한 부분을 개혁한 내용들이다. 그런데, 노태우정부 기간에 이루어진 농협개혁은 민주적인 방향으로 매우 급진전한 것이지만, 노태우정부 시대로부터 김대중정부로 이어지는 시기 동안 두 차례의 농협개혁은 보다 민주적인 방향으로 점진적으로 이루어진 것이다. 노태우정부 시기에는 민주화의 추세 속에서 주로 야당이 주도하여 농협개혁을 이룩하였으나, 김영삼 및 김대중정부 시기에는 국민의 계속되는 민주화 열망 속에서 주로 정부가 농협에 대하여 억압 조치를 취하는 가운데 개혁을 단행하였고 그에 대한 국회에서의 이의 제기는 거의 없었다. 여기서 알 수 있는 점은 노태우정부 시기의 야당 세력 중 통일민주당과 평화민주당 그리고 이들 각 정당의 총재인 김영삼씨와 김대중씨가 그 후 대통령으로 당선되어 농협개혁을 단행한 것으로서 이들이 노태우정부 시기의 농협개혁 세력과 거의 동일하다는 점이다. 또한 노태우정부에서 농협의 모든 부분이 개혁되지 못한 것처럼, 문민정부(김영삼정부)가 출범하였다 하더라도 농협개혁이 민주적인 방향으로 완전하게 이루어지지 못하고 그 나머지 개혁은 김대중정부에 넘어가서 이루어졌다는 점이다. 이는 개혁이 급격하면서도 완전하게 이루어지는 힘들다는 것을 나타내 준다.

이처럼 김영삼정부 시기의 농협개혁과 김대중정부 시기의 농협개혁 내용은 점진적이고 민주적인 것이었다는 점에서 매우 유사하다. 또한 그 절차에 있어서도 주로 갑작스럽게 억압적인 분위기를 조성한 다음(즉, 농협중앙회 회장의 구속이나 농협에 대한 세무조사 등) 농협을 장악하고 개혁의 필요성에 대한 여론을 조성하였던 것이다. 이러한 억압적인 방식에 의한 농협개혁은 아직도 국가의 자율성이 막대하다는 것을 의미하며 대통령 등 핵심 정치인들과 관료들이 민주적 절차를 이용하기보다는 그러한 국가의 자율성을 이용하여 개혁을 쉽게 단행하고자하는 데서 비롯되었다고 보아야 할 것이다. 다른 한편으로는 이러한 억압적 방식이 동원되는 이유는 그동안 농민의 이익을 제대로 대표하지 못한 농협이 스스로를 개혁하지 않아 국가의 억압적 개입의

구실을 불러들였기 때문이기도 하다.

### 3) 제도적 구조의 특성

농협과 조합원을 통제하기 위한 농협법이 1988년 말에 대폭 개정되어 농협과 조합원의 자율성이 증가되고 1994년과 1999년에 농협법의 세세한 부분까지 추가로 개정됨으로써 농협의 자율적 운영과 조합원의 자율성이 크게 증가되었다. 여기서는 현행 농협법의 내용과 각종 제도들, 그리고 국가, 농협 및 조합원의 활동들을 통하여 국가, 농협 및 조합원간의 제도적 구조가 어떠한가를 분석하고 과연 그 제도적 구조가 국가조합주의로부터 어느 정도 탈피해 있는지 아니면 신조합주의의 특성을 구비하고 있는지를 몇 가지 측면에서 검토한다.

첫째, 조합주의 구조에 있어서는 이익집단들이 기능에 따라 분화된 제한된 수의 범주에 의거 조직화되는데, 농협은 일반 농업, 축산업 및 품목별(원예 등) 농업 등을 포괄하는 '농업'이라는 기능에 따라 조직화되어 있다. 그리고 이들 농협은 농협중앙회라는 단일 조직으로 통합되어 있다. 1999년에 제정된 현행 농협법은 인삼 및 축산협동조합을 농업협동조합에 포함시킴으로써 농촌의 협동조합들을 보다 포괄적인 하나의 조직으로 통합하는 데 기여하였다.

둘째, 조합주의 구조에 있어서는 이익집단이 국가로부터 인정(허가 또는 인가)을 받으며 공공적 권위를 부여받는다. 특히 법률적 인정을 받기도 하는데 현재 우리나라의 농협은 농협법에 의해 법률적 권위를 부여받고 있고 국가의 인가에 의해 설립되어 있다. 과거 1960년대 초부터 국가가 농협을 창설하기도 하였고 1997년 IMF 경제체제 이후에는 구조조정 차원에서 영세농협들의 통합을 유도하였으며 축협 및 인삼협의 농협으로의 통합 등을 추진하였다. 이러한 국가 주도의 통합은 아직도 국가가 민간부문의 협동조합에 대하여 강력한 영향력을 행사한다는 것을 의미한다.

셋째, 조합주의에서는 조합원이 강제적으로 가입되지만 과거나 현

행 우리나라의 농협법에서는 조합원 가입의 강제적 규정을 두고 있지 않다. 물론 1988년 말 농협법이 개정되기 전까지는 농민이 조합원으로(1가구에서 가구주 1인) 가입하거나 탈퇴하는 데 자유로웠으나 조합원으로 가입하지 않고서는 영농자금을 공급받지 못하거나 비료 등 정책구매 사업과 벼 및 고구마 등 정책판매 사업 등에서 혜택을 누릴 수 없게 되어 있어서 사실상 조합 가입을 강요당하였다. 그리고 현재에도 어느 누구라도(한 가구에서 여러 명도 가능) 자유롭게 조합에 가입하거나 탈퇴할 수 있고, 과거의 정책구매와 정책판매가 더 이상 존재하지 않아 조합에 얽매이지 않지만, 영농자금이나 농협 자체의 구매 및 판매, 신용사업에서 보다 많은 편익을 획득하기 위하여 조합에 가입한다. 한편 현행 농협법에는 1구역 1지역조합이 명문화되어 있고, 특정 지역에 잘 발달된 다른 농업단체가 부재하기 때문에 대부분의 농민들은 선택의 여지가 없이 자기 구역의 조합에 가입한다.

넷째, 조합주의 구조에 있어서는 정상조직으로부터 하위조직에 이르는 조직들이 계층적으로 구조화되어 있는데 현행 우리나라의 농협은 그러한 구조로 되어 있다. 1994년 12월의 농협법 개정에서는 품목조합들의 연합회인 품목조합연합회가 농협중앙회의 새로운 하위조직(회원조직)으로 편입되었다. 물론 중앙회, 품목조합연합회, 지역농협 및 품목농협은 각각 별개의 법인이지만 중앙회는 계층제의 정상에 위치하는 조직으로서 하위 조직들을 회원으로 하며 이들을 지도, 감독할 수 있는 위치에 있다. 품목조합연합회 역시 그 하위조직들인 품목조합들을 지도, 감독할 수 있다.

한편 지역조합 및 품목조합과 조합원 간의 관계에 있어서 조합원은 조합가입과 탈퇴의 자유, 평등한 의결권 및 선거권 보유, 총회 및 선거에서의 부당한 점에 관련하여 농림부장관에게 무효확인 신청 등의 권한을 가지는 반면, 출자 및 성실한 조합 사업의 이용 의무를 가지며 조합 사업을 1년 이상 이용하지 아니하거나 출자 및 경비의 납입 등 기타 조합의 의무를 이행하지 아니할 때는 조합으로부터 제명을 당할 수 있다.

다섯째, 조합주의 구조하에서는, 이익집단은 지도자 선출과 이익 표명에서 국가의 일정한 통제를 준수하는 대가로 관련 이익의 범주내에서 이익 대표의 독점권을 국가로부터 부여받는데, 한국 농협의 경우 과거 국가조합주의 시대에는 국가로부터 상당한 정도의 통제를 받는 동시에 농촌의 이익대표 독점권을 부여받고 국가의 정책사업을 집행함으로써 조직의 발전을 거듭하였다. 국가조합주의 시대에는 국가에 의해 군 출신과 관료 출신이 중앙회 회장에 기용되었으며 조합장들은 국가에 의해 임면되었다.

한편 지난 10여년 동안에도 농협은 국가로부터의 지지와 농협법 및 기타 법률에 의거 농촌과 농민의 이익 대표권을 독점하다시피 했고 김영삼 및 김대중정부 주도의 농협 개혁에 순응하였다. 지역농협과 지역축협은 지역명을 붙이거나 지역의 특성을 나타내는 명칭을 사용해야 하며, 품목별조합은 지역명과 품목 또는 업종명을 붙인 명칭을 사용해야 한다. 그리고 이 법에 의하여 설립된 조합과 중앙회가 아니라면 위의 명칭이나 그와 유사한 명칭을 사용할 수 없다. 또한 같은 구역 안에서는 2개 이상의 지역농협을 설립할 수 없으며, 조합원은 2개 이상의 지역농협에 가입할 수 없다. 이러한 농협법 규정들은 농협의 이익대표 독점권을 국가가 법률로써 보장해 주는 것이다.

일곱째, 국가조합주의 하에서 농협은 자발성과 자원이 부족할 뿐 아니라 강력한 국가로부터 통제를 받고 동원되는 타율적 존재로 기능하지만, 신조합주의 하에서 농협은 자발성을 보유하고 독자적인 자원을 보유하며 국가와 동등한 위치에서 협상한다. 확실히 한국 농협은 국가조합주의 시대에는 자발성이 부족하고 여러 가지 자원을 국가에 의존하면서 생존해 왔다. 그러나 지난 십여년간 농협은 (주)남해화학(비료회사)에 대한 경영참여(지분 25% 소유), 우루과이라운드 협상 반대 및 우리농산물애용운동(신토불이)에서 보여주었다시피 자신의 이익표명을 분명하고도 적극적으로 수행해 왔으며, 신용사업을 통해 획득한 엄청난 자금을 확보하고 그 자금을 유통 및 가공 등 경제사업에 상당히 투자해 왔다.

과거부터 농협은 공공성을 보유한 조직이라는 이름 아래 국정감사, 감사원감사, 재경원, 농림부 등 국회와 정부의 주요 부처로부터 감사를 받아 왔고 IMF 경제체제로 인하여 금융감독위원회의 감독을 받고 있으나, 1994년 농협법 개정시에 “국가와 공공단체는 조합과 중앙회의 자율성을 침해해서는 안 되며, 조합과 중앙회의 사업에 적극 협력해야 한다”라는 조항이 추가되었고, 현재에는 국가조합주의 시대에서와 같은 노골적인 통제(중앙회장이나 조합장의 임명, 농협 자체사업에 대한 정부 승인제 등) 장치는 사라진 상태이다.

끝으로, 국가조합주의 하에서 농협은 주로 국가의 엄격한 통제 아래 주로 농업정책의 집행에 관여하지만 신조합주의에서는 집행뿐 아니라 결정에도 공식적인 동반자(파트너)로 참여하고 있고 국가-농협-조합원 간의 관계가 후원자-고객 관계가 아니라 동반자 관계이며 조합원을 포함한 이들 3자가 상호 이익을 추구하는 구조이다. 농림부가 농업정책의 주요 방향을 결정하고는 있지만, 중앙정부 수준에서 현재 농협은 양곡유통위원회, 규제개혁위원회, 농업발전특별위원회, 정보화추진위원회 등에 위원으로 참여하고 있고 테스크 포스(예로서 규제역 방지 및 처리)에도 참여하여 활동한다. 또한 농림부는 실·국장 수준뿐 아니라 다양한 수준에서 평소 또는 특정한 문제가 있을 때 농협에 자료나 정보를 요청하고 농협 직원으로부터 의견을 청취한다. 또한 최근에는 국가조합주의 시대와는 달리 농협의 대정부 건의가 정부에 더 많이 반영되고 있다. 국가조합주의 시대와 마찬가지로 최근 10여 년 동안 정부의 농어촌, 농어민에 대한 투용자가 계속 증가함에 따라 농협이 그 사업의 동반자로 관여할 수밖에 없었으며 앞으로도 이러한 추세는 지속될 것이다. 특히 사업 수행에 있어서 정부는 농협이 핵심 집행자의 역할을 해주기를 진정 기대하고 의존하기 때문에 동반자 관계 또는 협조관계를 돈독히 유지하고 있다. 이와 같이 중앙정부 수준에서, 정책결정에서는 농협이 정부의 각종 위원회의 위원이나 정보 및 의견 제공자 역할을 하고 집행에서는 진정한 동반자 관계를 유지하는 양상은 광역이나 기초 자치단체 수준에서도 유사하게 나



타난다. 경남도청과 진주시청의 농정심의회와 농업발전특별위원회에 농협이 주요 위원으로 참여하고, 농협중앙회경남지역본부가 김해의 도청 소속 농산물유통단지를 위탁경영하고 있으며 농어촌진흥기금을 위탁관리하고 있다. 또한 과거와 달리 오늘날 광역 및 기초 자치단체들은 민주화 시대를 감안하고 조합 및 조합원이 지방선거에 미치는 영향을 고려하여 조합과 조합원의 의견을 자치단체에 최대한 반영하려는 경향을 보인다.

앞서 원철회 중앙회장의 말이 인용되었듯이, 최근 몇 년 전까지만 해도 농협은 “농협을 위한, 직원을 위한 조합이다”라는 비난조의 여론에 시달려야 했다. 그리고 여전히 농협 전체의 구조 속에서 중앙회는 회원조합에 대한 감독과 감사를 행한다. 그러나 중앙회가 회원조합의 사업을 위축시켜서는 안 된다는 법률 조항과 중앙회 이사의 회원조합 비율을 크게 증가시키는 법률 조항이 추가되고, 중앙회 회장은 회원조합장 중에서 회원조합장들이 선출하도록 되어 있기 때문에, 이제 중앙회와 조합간의 관계는 중앙회의 일방적인 통제 관계가 아니다. 지난 10여 년 동안 과거의 중앙회의 일방적인 통제 관계가 동반자적 관계로 전환해온 것이다. 이와 함께 조합과 조합원 간의 관계 역시 크게 변모해 왔는데 조합원이 조합장을 직접 선출할 수 있고 조합을 통해 이루어지는 정책구매 및 정책판매 사업이 축소됨에 따라 조합의 조합원에 대한 통제력이 크게 약화되었다.

## 5. 결론

지금까지 본 연구에서는 국가와 농협 및 조합원 간의 제도적 구조의 변화와 그 특성을 살펴보았다. 1987년 6·10 시민항쟁이라는 정치적·사회적 위기가 제도적 구조의 변화의 핵심적 계기로 작용하였으며 그 위기를 야당이라는 제도 행위자자가 주도적으로 매개하여 제도

적 구조의 민주화에 기여하였다. 또한 농업위기와 외환위기라는 경제적 위기가 농협의 민주화는 물론 국가-농협-조합원 간의 제도적 구조의 민주화에 또 하나의 계기를 마련해 주었고 정부는 그 위기를 주도적으로 매개하는 핵심적 제도 행위자였다. 따라서 본 연구에서는 특정의 제도적 구조가 변화할 경우에는 한 사회의 전체 또는 부분에 심각한 영향을 미칠 만한 정치적·경제적·사회적 위기가 도래하고 그것을 매개하는 특정의 제도 변화 행위자가 기능한다는 점을 발견하였다. 여기서 6·10 시민항쟁과 외환위기가 한 사회의 전체에 영향을 미칠 만한 위기였다면 농업위기는 한 사회의 부분에 심각한 영향을 미칠 만한 위기였다고 볼 수 있다.

한편 본 연구에서는 제도적 구조가 변화한 결과 현재 국가와 농협 및 조합원 간의 제도적 구조는 국가조합주의로부터 크게 벗어나 있으며 신조합주의 또는 민주적 조합주의 구조로 지향하고 있음을 발견하였다. 과거와 마찬가지로 국가는 여전히 농협을 정책집행의 핵심 파트너로 고려하고 있으나 정책결정 측면에서는 농협을 핵심 파트너로서보다는 자료제공자나 의견 참조자로 여기는 점에서 신조합주의 요소가 취약하다고 하겠다. 그것은 아직도 국가가 전통적으로 강력한 자신의 자율성을 유지하려 하고 있고 그로써 농협과 같은 중간조직의 자율성을 완전히 인정하지 않으려 하기 때문이며, 다른 한편으로는 농협(특히 중앙회)이 스스로 농민을 위한 농협으로 거듭나기 위한 개혁을 소홀히 함으로써 국가 개입을 초래했기 때문이다. 그러나 앞서 언급하였듯이 국가의 농촌에 대한 투유자가 더욱 증가하고 그것을 집행할 조직으로서 농협의 역할이 더욱 커질 것이 전망되므로 정책집행에서 국가와 농협은 더욱 더 확고한 동반자적 위상을 유지할 것이다. 이와 함께 한국 사회가 지속적으로 민주화되어 감에 따라 국가와 농협 및 조합원 간의 제도적 구조가 더욱 더 민주적인 방향으로 변화할 것으로 기대되며 그 결과 신조합주의 구조가 제대로 구축될 것으로 전망된다.

## ■ 주

\* 이 연구는 2000년도 경상대학교 연구년제 연구교수 연구지원과제이다. 아울러 이 논문의 초고에 유익한 논평을 해 주신 이영철, 김근세 교수와 익명의 두 분의 심사위원께 감사드린다.

- 1) 제3공화국 헌법과 정치체제가 준경쟁적이어서 농협에 대한 일방적인 통제가 덜 이루어졌고 과거 민주적인 구농협법에서 규정한 제도적 구조가 약간이나마 지속되었다. 그 지표로는 제3공화국 시대 농협이 중앙회 회장과 조합장들의 민주적인 선출을 정부에 건의하고 촉구하였던 점이다. 그러나 제4공화국(유신체제)과 제5공화국의 억압적 정치체제 시대에 농협은 그러한 건의를 단 한번도 하지 못하였다.
- 2) 당시 주요 야당은 평화민주당(김대중 총재), 통일민주당(김영삼 총재)과 신민주공화당(김종필 총재) 등이며 이들 야 3당은 1987년 12월 대통령 선거에 총재를 후보로 내세우고 농협의 민주화를 공약으로 내걸고 농민들의 표를 유도하였다.
- 3) 당시의 정부와 여당은 전두환정부 및 민주정의당으로서 이 정당은 노태우 후보를 1987년 12월 대통령 선거에 후보로 내세우고 농민들의 표를 심각히 의식하였으나 농협의 민주화에 대한 농민들의 요구를 야당만큼 수용하지는 않았다. 농협중앙회는 그와 같은 정부와 여당의 농협에 대한 인식을 잘 알고 그에 동조하는 편이었다.
- 4) 이러한 상황 속에서 문민정부는 1993년 초부터 12월까지 '쌀 개방 불가'라는 농민들과 농협의 압력과 시위에 부딪히게 되었다. 1993년 12월 7일과 8일 제네바에서 열린 우루과이라운드 협상 당시 가트본부 앞에서 조합장 대표들은 삭발시위까지 감행하였다(농협중앙회, 1996:209).
- 5) 김영삼정부는 출범 후 시간이 어느 정도 흐른 뒤에 소위 '문민독재'라는 별명을 획득하였고 김대중 정부 역시 그와 유사하다는 여론이 조성되었다.
- 6) 본 연구에서는 신조합주의를 단지 그 변화된 새 구조에 대한 발견과 평가의 도구로 사용할 뿐이다.
- 7) 20세기 중 과거의 조합주의 방식이란 1920년대와 30년대 이탈리아의 파시즘과 독일의 나치즘에서 존재하였던 조합주의를 칭한다. 이 모형은 권위주의적이었고 가끔은 억압적, 국가주의적이었다.
- 8) 가농은 농촌의 운동세력으로 결성된 대표적인 반정부 단체로 천주교의 보호를 받고 있었으며 1970년대부터 농협의 민주화를 주창해 왔고 1983년에는 농협조합장 직선제 서명운동을 전개한 바 있다. 한편 1987년 7월에 결성된 농협중앙회 금융노조는 "그동안 사용자 측이 낙하산식으로 수백 명의 외부인사를 농협에 영입하도록 방치함으로써 농협 직원들의 승진 기회를 상당 부분 빼앗았다고 주장하고 이러한 낙하산식 인사를 가능케 하는 인사규정을 철폐할 것을 주장하였다. 이 노조의 주장은 1987년 8월 경 농림수산관계 공무원이 농협에 오려는 움직임이 있자 제기되었다. 노조위원장이 9월에 여당인 민주정의당 농림수산 전문위원, 농림수산부 차관과 농정국장 및 총무과장을 차례로 방문하여 "농림수산 관계 공무원을 다시는 농협에 보내지 않겠다"는 확약을 받아내는 데 성공하였다. 다른 한편 노조 측은 1961년 농협 출범 이래 처음으로 정부에 대하여 추곡수매가를 인상하도록 건의, 촉구한 바 있다(농협노조, 1991:21). 즉, 노조 측은 1987년 9월 추곡수매가 결정에 즈음하여 농민대표를 소집하여 여론을 수렴하고 부총리에게 지역단위조합장들로 구성된 특별사절단을 파견하여 추곡가 18.6% 인상을 촉구한 바 있다.

- 9) 한편 당시 수협과 축협 측에서는 일관되게 직선제를 주장하였다.
- 10) 농협법 개정 시에 수협법과 축협법 역시 개정되었다. 그런데 아이러니컬하게도 당초 간선제를 주장했던 농협의 중앙회장과 조합장은 직선제로 개정되었고, 직선제를 주장했던 수협과 축협의 중앙회장 및 조합장은 간선제로 개정되었다.
- 11) 한편 당시 안전기획부는 일부 지역에서 조합장의 지방의회 진출 허용에 대한 여론을 조사하고 있었다(농협중앙회, 1996:183).
- 12) 농협 측은 1993년에 충남 천안시 아우내 장터에서 축협 및 수협과 함께 우수 농축수산물 애용 범국민대회를 공동 개최하고 쌀을 비롯한 농축수산물의 수입개방 반대방침을 끝까지 고수할 것을 정부에 촉구하는 건의문을 채택한 후 가두 캠페인을 벌였다(농협중앙회, 1996:217).
- 13) 한편 당시 출마한 삼랑진 조합장인 정대근씨가 11.7%를 득표하였다.
- 14) 농업인 위주의 민주적 협동조합이라는 의미를 살리기 위하여 당초에는 새 법의 명칭으로 '농업인협동조합'이 유력하였으나 명칭 변경에 따르는 비용과 기존의 '농업협동조합'이라는 브랜드의 가치로 인하여 기존의 명칭을 그대로 사용되게 되었다.

#### ■ 참고 문헌

- 김운태. 1989. 《한국정치론 제2전정판》. 서울: 박영사.
- 김호진. 1991. 《한국정치체제론농민신문(1998~2001)》.
- 농협중앙회. 1996. 《농협35년사》.
- 농협중앙회노동조합. 1991. 《농협노보》.
- 배병룡. 1995. "농업정책의 집행에 있어서 제3부문의 역할: 한국 농협의 농업정책의 집행에 대한 증범 위 국가조합주의적 접근." 《한국행정학보》 29권 3호: 747~770.
- \_\_\_\_\_. 1992. "중간조직의 제도화에 관한 연구: 한국의 농업협동조합을 중심으로." 고려대학교 일반대학원 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. 1994. "집합행동과 중간조직의 제도변화: 1983년 한국가톨릭농민회의 '농협조합장 직선제 실시'를 위한 100만인 서명운동'을 중심으로." 《한국행정학보》 28권 4호: 1429~1446.
- 배병룡·김명숙. 1990. "신조합주의(Neo-Corporatism) 정책네트워크에 관한 고찰." 《사회과학논집(경상대)》 6권: 23~35.
- 장원석. 1989. "현행 농협의 문제점과 개선방향." 한국농어촌사회연구소 편. 《한국 농업 농민문제 연구 II》. 153~185. 서울: 연구사.
- 하연섭. 1999. "역사적 제도주의." 정용덕 외, 《신제도주의》. 9~36. 서울: 대영문화사.
- Burmeister, Larry L. 1999. "From Parastatal Control to Corporatist Intermediation: The Korean

- Agricultural Cooperative in Transition." In Dennis L. McNamara, ed. *Corporatism and Korean Capitalism*, 110~138. London: Routledge.
- Cawson, Alan. 1985. "Varieties of Corporatism: the Importance of the Meso-Level of Interest Mediation." In Alan Cawson, ed. *Organizational Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, 1~21. London: Sage Publications.
- DiMaggio, Paul J. 1988. "Interest and Agency in Institutional Theory." In Lynne G. Zucker, ed. *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environments*, 3~21. Cambridge, MA: Ballenger.
- Collier, Ruth Bernis and David Collier. 1979. Inducements versus Constraints: Disaggregating "Corporatism". *American Political Science Review* 37(4): 957~985.
- Esman, Milton J. and Norman T. Uphoff. 1984. *Local Organizations: Intermediaries in Rural Development*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ikenberry, G. J. 1988. "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy." In G. John Ikenberry, David L. Lake, and Michael Mastanduno, eds. *The State and American Foreign Economic Policy*, 219~243. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, S. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16: 223~246.
- Lehmbruch, G. 1982. "Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective." In G. Lehmbruch and Philippe C. Schmitter, eds. *Patterns of Corporatist Policy Making*, 1~28. London: Sage Publications.
- Schmitter, Philippe C. 1979. "Still the Century of Corporatism?" In Philippe C. Schmitter and G. Lehmbruch, eds. *Trends toward Corporatist Intermediation?*, 7~52. Beverly Hills: Sage Publications.
- Streeck, Wolfgang and Philippe C. Schmitter, eds. 1985. *Private Interest and Government: Beyond Market and State*. London: Sage Publications.
- Wiarda, Howard J. 1997. *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "Isim"*. New York: M. E. Sharpe.

institutionalized to reflect diverse interests and, thereby, to produce regulatory policy as a result of an equilibrium of conflicting interests, the result can be an optimal regulatory policy. Finally, this paper suggests future directions from both theoretical and practical perspectives, which further studies of regulation might pursue.

## 7. The Change of Institutional Structure in the Relationship of State, Agricultural Cooperatives, and Farmers

Byung-Ryong Bae

The citizen's protest had occurred at June 10th, 1987 in Korea. It was a great political and social crisis that impacted many aspects of Korean sectors. And the crisis acted as a core opportunity for the change of institutional structure of state, agricultural cooperatives, and farmers. There were many institutional actors to change the institutional structure. But the three Opposition parties were the main actors in transforming the authoritarian structure into democratic structure.

We had faced other two crises since 1987. They were agricultural crisis(Uruguay Round) in 1993 and foreign exchange crisis(IMF economic system) in 1997. Kim Young-Sam and Kim Dae-Jung Governments intermediated the crises for making the institutional structure more democratic.

Since the institutional structure of state, agricultural cooperatives, and farmers had been reformed three times, it is

very different from state corporatist structure that had persisted from 1961 to 1988. The institutional structure is now close to societal corporatist structure. The state still employs agricultural cooperatives as a core partner for implementation of agricultural policies, but it doesn't think so in policy making. The state sometimes requires agricultural cooperatives to suggest data and opinions for policy making.

## **8. Local Government Network, Social Capital, and Local Policy**

Eong-Hwan Bae

With four cases of local policy obtained from different local governments, this paper analyses the model of local government, the role of local social capital, and the results of local policy. The results of analysis are that, first, local government exists under conflict or cooperation appearing various interests of actors at an open issue network. second, this is affected by role of local social capital, and that affects results of local policy. This findings show the real situation of local government and local social capital at local community.