

농협중앙회 사업 및 지배구조 개편 백서 — 본권

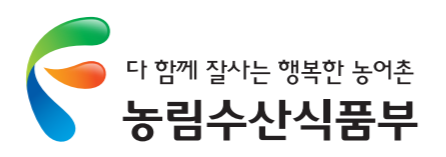
발 간 등 록 번 호
11-1541000-001636-01



농협중앙회 사업 및 지배구조 개편 백서

Nonghyup(NACF) Reformation WhitePaper

본권

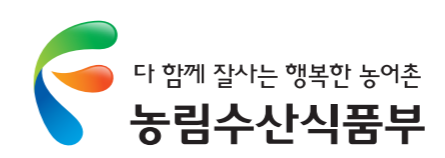


인 쇄 2012년 12월 31일
 발 행 2012년 12월 31일
 발 행 인 서규용
 편 집 인 박범수
 지원기관 농림수산식품교육문화정보원
 제작 인쇄 디자인생선가게 02)3673-2220

이 책의 내용 중 문의 사항이나 의견이 있을 경우에는
 농림수산식품부로 연락주시기 바랍니다.

주소 (339-012)세종특별자치시 다솜2로 94
 농림수산식품부 농업금융정책과
 전화 044)201-1751

본 책자는 한국마사회특별적립금으로 제작되었습니다.



본 백서는 FSC인증을 받은 친환경용지 몽블랑과 모조지를 사용하고 있으며
 공기를 잉크로 인쇄되었습니다.



농협중앙회 사업 및 지배구조 개편 백서

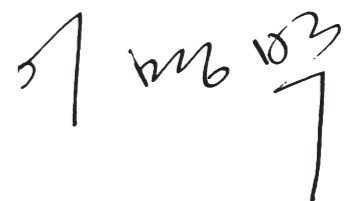
Nonghyup(NACF) Reformation WhitePaper

본권

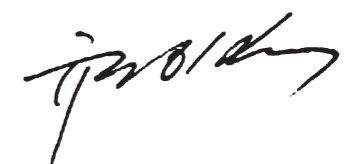


국회에서 의결된 농업협동조합법 일부개정법률을 이에 공포한다.

년 월 일

대 통 령 

국 무 총 리 

국무위원 농림수산식품부장관 

Contents

제1장 백서 발간의 목적과 구성

- | | |
|-----------|-----|
| 1. 발간 목적 | 010 |
| 2. 백서의 구성 | 012 |

제2장 농협개혁 추진사와 MB정부 농협개혁

- | | |
|-------------------------|-----|
| 1. 종합농협체제의 출범과 변천 | 016 |
| 2. 농협개혁의 추진(1994~2007년) | 020 |
| 3. MB정부 농협개혁 | 024 |

제3장 농협 지배구조 개선

- | | |
|-----------------|-----|
| 1. 개선 배경 | 032 |
| 2. 논의 경과 | 033 |
| 3. 개정 법률의 주요 내용 | 046 |

제4장 농협중앙회 사업구조 개편

- | | |
|-------------------------|-----|
| 1. 개편 배경 | 054 |
| 2. 추진 경과 | 055 |
| 3. 사업구조 개편 농협법 개정 주요 내용 | 056 |
| 4. 경제활성화계획 수립 및 정부 지원 | 059 |
| 5. 사업분리 후 농협의 모습 | 064 |

제5장 농협중앙회 사업구조 개편 합의과정

- | | |
|------------------------------|-----|
| 1. 농협개혁위원회 논의 | 070 |
| 2. 정부안 마련 | 085 |
| 3. 국회에서의 합의과정 | 091 |
| 4. 법 개정 이후 개편 준비와 새 농협체제의 출범 | 104 |

제6장 농협중앙회 사업구조 개편의 주요 쟁점

- | | |
|-----------------------|-----|
| 1. 자본금 배분 및 부족자본금의 지원 | 122 |
| 2. 지주회사 방식과 연합회 방식 | 138 |
| 3. 교육지원사업 담당 및 재원조달방안 | 142 |
| 4. 상호금융연합회 신설 | 147 |
| 5. 농업경제와 축산경제의 통합문제 | 154 |
| 6. 농협보험 설립 | 157 |
| 7. 농협은행의 설립 법적 근거 | 168 |

제7장 전망과 기대

- | | |
|-----------|-----|
| 1. 평가 | 176 |
| 2. 전망과 기대 | 179 |
| 3. 과제 | 180 |

부록 / 참고 문헌

발간사

发刊词

농협협동조합중앙회는 농업인들에게 농업과 농촌에 대한 새로운 비전과 희망을 제시하고 농업인을 위한 조직으로 거듭나기 위해 60년 종합농협체제에서 2012년 3월 2일 하나의 중앙회와 두 개의 지주회사체제로 새롭게 출범하였습니다.

새로운 농협체제의 출범은 농업인은 생산에만 전념하고 농협이 유통·판매하여 농업인의 소득을 올려 주는 '농업인을 위한, 농업인에 의한, 농업인의 진정한 자조조직'으로서 성공적인 역할 수행을 위한 것이며, 절대다수 농업인들의 오랜 바람에서 비롯되었습니다.

농협이 농업인의 대표조직으로서 농산물을 잘 팔아 주고, 농업인의 소득을 올리는 데 전념하는 역할과 기능을 다할 때, 우리 농업의 경쟁력이 높아지고 살기 좋은 농촌을 만들 수 있다는 것이 농협을 아끼고 사랑하는 사람들의 집약된 의견이었습니다.

따라서, 이번 농협중앙회 사업 및 지배구조 개편은 농협 선진화의 완성이 아니라 농업인에게 실질적 도움이 되는 농협, 경쟁력 있는 농협으로 변모하기 위한 새로운 시작이라는 점을 강조하고 싶습니다.

농협중앙회의 사업 및 지배구조 개편으로 단순히 농협중앙회 조직을 신·경 분리했다는 사실에만 만족한다면 그동안 우여곡절을 겪으면서 추진한 개혁은 그 빛이 바랄 수밖에 없습니다.

지난 17년간 중앙회 신·경 분리 논의의 첫 결과로 탄생한 새로운 농협체제가 농업인과 소비자에게 더 큰 만족을 드리기를 위해 모든 농협 임직원과 공식자들이 환골탈태의 각오로 정진할 때만이 농협중앙회 사업 및 지배구조 개편은 완수되는 것이라 할 것입니다.

이번에 발간된 농협중앙회 사업 및 지배구조 개편 백서는 MB정부 출범과 함께 추진되어 온 협동조합 개혁의 전 과정을 한국농촌경제연구원이 사실에 기초하여 객관적인 입장에서 집필한 것으로서 앞으로의 농정개혁에 있어 중요한 참고자료로 활용될 수 있을 것입니다.

백서 발간을 계기로 새로운 농협체제 출범에 헌신적으로 도움을 주신 여·야 국회의원님, MB정부 출범 이후 어려운 농정을 맡아 온갖 고통을 감내하며 농협중앙회 사업 및 지배구조 개혁을 불굴의 소신과 철학을 가지고 추진하신 유정복 전 농림수산식품부장관님, 농협개혁위원회 위원장님 및 여러 위원님, 그리고 농민, 시민단체 관계자분들께 다시 한 번 심심한 감사를 드립니다.

2012년 12월 31일

농림수산식품부 장관 서 규 용

제1장

백서 발간의 목적과 구성

제1장

백서 발간의 목적과 구성

1. 발간 목적

농협중앙회 신용사업과 경제사업의 분리를 핵심으로 하는 「농업협동조합법 일부개정법률」이 2011년 3월 11일(금) 국회에서 여야 합의로 통과되었다. 이로써 1994년 농어촌발전위원회에서 농협개혁방안의 하나로 거론된 농협중앙회 신용·경제사업의 분리(신·경 분리) 문제는 17년간의 오랜 논쟁에 종지부를 찍었다. 새로 통과된 농협법에 따라 농협중앙회의 사업부문은 2012년 3월 2일 농협경제지주와 농협금융지주의 두 개 지주회사가 주축이 되어 사업을 수행하는 체제로 전환되었다.

1994년 농어촌발전위원회의 농협중앙회 신·경 분리 논의는 1961년 구농협과 농업은행의 통합으로 만들어진 종합농협체제의 유효성에 대한 공식적인 의문의 제기였다. 그것은 조합원이 필요로 하는 조합서비스의 우선순위가 신용사업 중심에서 판매사업 중심으로 이동하고 있음을 의미하였다. 농업부문은 시장개방의 확대에 따른 불안감과 암울한 미래 전망이 확산되면서 농업구조의 전환과 새로운 혁신이 강하게 요구되던 때이다.

국내 농업상황은 1990년대 중반부터 현저히 악화되어 갔다. 농산물 가격은 상승 탄력을 잃어버렸으나 투입재 가격은 빠르게 상승하면서 농업패리티는 크게 악화되었다. 생산은 늘어도 소득은 오르지 않는 생산과 소득의 괴리 현상이 두드러지기 시작했다. 소비자의 수요는 고품질, 안전성 위주로 나날이 변화해갔다. 급속한 IT 혁명과 정보의 세계화로 상품은 세계 일류

이거나 값이 매우 싸야만 팔렸다. 농업의 활로를 찾기 위한 정책이 다각도로 모색되는 가운데 농협개혁은 농정의 중심 과제가 되었고, 중앙회의 신·경 분리 문제는 그 핵심에 있었다.

1997년 외환위기와 함께 정권교체를 이룬 「국민의 정부」는 농업부문 지원조직의 효율성 제고를 명분으로 2000년 농·축·인삼협중앙회를 통합시켰다. 아직 찬반의견이 팽팽하던 중앙회의 신·경 분리 문제는 전문 연구기관에 연구를 의뢰하여 그 결과에 따라 결정하는 것으로 일단 미루어졌다. 2002년 한국금융연구원과 한국농촌경제연구원의 공동 연구는 경제사업의 자립 기반이 확립된 이후에 신·경 분리를 하는 것이 바람직하다고 하였다. 2003년 농협이 자율적인 개혁을 명분으로 구성된 농협개혁위원회에서는 신·경 분리의 시기를 놓고 논쟁을 벌였지만 합의안을 도출하지 못했다. 2006년 구성된 농림부 신·경 분리 위원회는 2007년 1월, 중앙회의 신·경 분리 시한을 10~15년 후 또는 경제사업 활성화 등 여건 조성을 보아가며 결정하자는 안을 복수안으로 제출하였다. 이를 받은 정부는 신·경 분리 시한을 10년 후로 확정하여 2007년 3월 29일 「농협중앙회 사업분리방안」을 발표하였다.

2007년 12월 대선에서 이명박 후보가 승리하고 농협은 최원병 전 감사가 중앙회장에 당선되었다. 2008년 2월 최원병 회장은 농협의 혁신을 약속하고 3월에 농협개혁위원회를 구성하여 개혁방안 수립을 요청하였고 농협개혁위원회는 7월 개혁방안을 확정하여 중앙회에 제출하였다. 농식품부는 농협이 제출한 농협

개혁위원회 건의안을 기초로 농협경제사업 활성화와 지배구조 개선을 위한 농협법 일부 개정안을 만들어 2008년 9월 19일에 입법예고하였다.

농협법 개정작업은 농협의 세종증권 인수와 자회사 휴켄스 매각과 관련된 정대근 전 회장의 비리사건이 폭로되면서 의외의 방향으로 급진전되었다. 농식품부의 농협법 개정 공청회(2008.11.6), 국회 농식품위의 공청회(2008.11.21) 등의 여론수렴 과정에서 정부의 입법예고안에 대한 반대여론이 상당하여 법 개정 작업이 순탄하지 않을 것으로 예상되었으나, 비리사건으로 농협에 대한 여론이 급격히 악화되면서 법 개정 작업은 탄력을 받았다. 이명박 대통령은 2008년 12월 4일 가락동 농수산물도매시장 방문 중 “농협을 농업인에게 돌려주라”고 강도 높게 농협을 비판하였다.

농식품부는 악화된 여론과 대통령의 질타에 따라 12월 9일 정부농협개혁위원회를 서둘러 발족시키고 농협개혁 논의를 원점부터 재검토하기 시작했다. 논의 의제는 중앙회장과 조합장에 집중된 권력의 분산과 이사회 중심의 의사결정체계를 강화하는 지배구조 개선과 새롭게 부각된 중앙회 신·경 분리 문제로 압축되었다. 신·경 분리 문제는 이전부터 농업인단체에서 꾸준히 요구되어 왔던 과제였지만 농협경제연구소와 맥킨지 컨설팅의 공동 연구과정에서 금융지주선 분리설이 불거지면서 뜨거운 감자로 부각되었다. 리먼브러더스 파산 이후 전 세계로 번진 금융위기와 미래 불안 등이 겹치면서 농협 신용사업의 위기 가능성이 종전과는 다른 차원에서 신·경 분리의 필요성을 제기하게 만들었다. 이전까지 농협의 경제사업 활성화 차원에서 중앙회의 신·경 분리를 주장했지만, 2008년 금융시장 상황은 신용사업의 생존을 위한 분리라는 전혀 반대쪽의 논리를 부각시키게 하였다.

농협개혁위원회는 제1단계로 2008년 7월 이후 정부가 추진하던 농협지배구조 개선과 농협경제사업 활성화 관련 의제를 논의하여 2009년 1월 9일 정부에 건의안을 제출하였다. 농식품부는 이를 받아 정부안을 마련하여 2009년 1월 12일 입법예고하여 의견을 수렴한 뒤 2월 4일에는 국회에 정부안을 제출하였다.

국회는 이를 받아 심의한 후 4월 29일 농협지배구조 개선 및 경제사업 활성화 관련 조항을 개정하는 농협법 일부개정법률을 통과시켰다.

농협개혁위원회는 2009년 1월 11일 제7차 개혁위원회에서부터 9차례에 걸쳐 농협중앙회 신·경 분리 문제를 논의한 후 제15차 위원회(3.28)에서 안을 확정하여 3월 31일 발표하였다. 농개위의 안과 다른 생각을 가지고 있던 농협은 자체안을 별도로 만들기 시작해서 2009년 10월 27일 대의원총회에서 확정시켰다. 농식품부는 농개위의 안과 농협의 안을 절충하여 마련한 정부안을 10월 28일 발표하고 입법예고(2009.10.28~11.17)하였다. 정부안을 본 농개위의 학계 및 농업인단체 위원들은 즉각 정부안이 당초 개혁위원회에서의 논의와는 거리가 멀고, 경제사업 활성화를 염원하는 조합원의 요구마저 외면한 것으로 규정하고 농개위의 해체 성명서를 발표하였다.

농식품부가 관계부처 협의를 마치고 수정하여 제출한 정부안이 12월 15일 국무회의를 통과하였고, 다음 날인 12월 16일 국회에 제출되었다. 2010년 2월 국회에서 심의와 공청회가 열리고 법안심의에 들어가서 4월 22일에는 1연합회-2지주회사 방식의 사업구조 개편에 합의하였다. 하지만 제18대 국회의 원 재구성에 따라 농식품위원회의 교체 등으로 법률심사가 미뤄지다 2010년 말 재개되었다. 그리고 2011년 3월 11일 개정 농협법이 마침내 여야 합의로 국회를 통과함으로써 17년간의 지루한 쟁점이 해소되었다.

개정 농협법은 농협중앙회의 사업부문을 2012년 3월 2일에 경제와 금융의 두 개 지주회사체제로 분리 전환토록 하였다. 하지만 비수의 정책사업 등 여러 가지 성격의 사업이 섞여 있는 경제사업은 곧바로 지주회사체제로 전환하기 어렵다는 이유로 5년간의 유예기간을 두고 점진적으로 이관토록 하였다.

농협중앙회의 신·경 분리는 50년을 지속해 온 종합농협체제에서 신용과 경제의 전문화체제로 방향을 틀었음을 의미한다. 돌아보면 여러 번의 연구와 오랜 논쟁, 그리고 대안 선택을 놓고 농업인단체, 농협, 정부와의 갈등이 있었다. 앞으로 새로운 사업구조로의

- 제1장
- 제2장
- 제3장
- 제4장
- 제5장
- 제6장
- 제7장

전환에 따른 마찰과 위험도 있을 것이다. 그러나 기존 체제의 한계에 대한 인식과 공감감이 있었기 때문에 선택된 대안이고, 기회이다. 농협은 이 기회를 살려 경쟁력을 향상시키고 협동조합 본연의 모습으로 발전해 가야 할 것이다.

이 백서는 2008년 이후 정부가 추진해 온 농협개혁의 과정을 객관적으로 정리·서술하여 역사 기록으로 남기기 위한 것이다. MB정부 이후 농협이 자체적으로 개혁방안을 마련하고, 정부가 이를 받아 농협법 개정을 추진하는 과정과 국회의 농협법 개정 심의 및 의결, 개혁방안을 마련하는 과정에서의 정책토론회와 공청회, 농업인단체 등 각 기관의 반응, 여론동향 등을 종합적으로 정리하였다. 그리고 2011년 3월 11일 법 통과 이후 정부와 농협의 대응과 그 과정을 구체적으로 서술하였다.

2. 백서의 구성

이 백서는 2008년 3월 농협의 농협개혁위원회 구성·운영부터 2012년 3월 2일 새로운 농협중앙회 출범까지를 기술 대상으로 하였다. 그 기간 중에 일어났던 정책수립 활동을 체계적으로 서술하기 위하여 백서를 7개의 장으로 구성하였다.

먼저 농협개혁 추진의 역사적 배경을 이해하기 위하여 제2장에서 농협개혁 추진사와 MB정부 농협개혁의 윤곽을 그렸다. 농협의 출범과 종합농협체제로의 전환, 중앙회 신·경 분리의 논의가 촉발된 1994년부터 2007년까지의 농협개혁의 추진 약사를 정리하였다. 이어 2009년 통과된 농협지배구조 개선 관련법과 2011년 통과된 농협중앙회 사업구조 개편 관련법을 중심으로 한 MB정부 농협개혁을 설명하였다.

제3장은 농협의 지배구조 개선과 경제사업 활성화 관련 제도 개선 내용을 중심으로 정리하였다. 2009년 4월 29일 국회에서 통과된 농협법 일부개정법률의 추진 배경과 경과, 그리고 제도 개선의 내용을 정리 서술하였다.

제4장은 농협중앙회의 신용사업과 경제사업의 분

리를 핵심으로 하는 사업구조 개편내용을 서술하였다. 사업구조 개편논의의 배경, 추진 경과, 농협법 개정의 주요 내용, 경제사업활성화계획 수립 및 정부지원, 사업분리 후 농협의 모습을 중심으로 서술하고 설명하였다.

제5장은 농협개혁 과정을 4기로 나누어 과제별 논의와 합의과정을 서술하였다. 앞의 3장과 4장에서도 지배구조 개선과 사업구조 개편내용의 이해를 돕기 위해 법률 제정 추진배경과 경과를 약술하였지만, 제5장에서는 의사결정의 흐름을 상세히 기록하는 데 초점을 맞추고 정리하였다. 제1기는 2009년 4월 29일 농협법 일부개정법률 통과까지의 지배구조 개선, 제2기는 2009년 12월 15일 국무회의에서 정부안이 통과될 때까지를 기준으로 하여 중앙회의 사업구조개편안 마련까지를, 제3기는 국회가 정부안을 받아 법률안을 통과시킨 2011년 3월 11일까지를, 그리고 제4기는 사업구조 개편 관련 농협법이 통과된 이후부터 2012년 3월 2일 농협중앙회의 사업구조 개편시기까지를 서술하였다.

제6장은 농협중앙회 사업구조 개편과 관련한 주요 쟁점을 논의 배경과 경과, 대안과 논의로 구분하여 서술하였다. 선정된 주요 쟁점은 자본금 배분 및 부족자본금 지원 문제, 지주회사 방식과 연합회 방식 논쟁, 교육지원사업 담당 및 재원조달방안, 상호금융연합회 신설, 농업경제와 축산경제의 통합, 농협보험의 설립, 농협은행의 분리·설립 등 7개 쟁점과제였다.

제7장은 농협의 사업구조 개편 이후 향후 전망과 기대에 관한 내용을 정리하였다. 농협개혁과 관련한 전문가들이 보는 농협개혁에 대한 평가와 그들이 보는 향후 전망과 기대, 남은 과제를 중심으로 내용을 구성하였다.

마지막으로 MB정부 농협개혁과 관련한 자료를 모아 부록에 담았다. 농협개혁 논의의 중심에 있었던 정부, 국회, 농협개혁위원회, 농협, 농업인단체 주요 인사의 회고와 소감, 농협개혁 관련 발표문, 농협개혁 일지, 언론 보도 목록, 성명서, 법령 등을 수록하였다.

제2장

농협개혁 추진사와 MB정부 농협개혁

제2장

농협개혁 추진사와 MB정부 농협개혁

1. 종합농협체제의 출범과 변천

1.1. 농업협동조합과 농업은행의 분리 출범

1.1.1. 농업협동조합 설립까지의 오랜 진통

오랜 논쟁 끝에 1957년 2월 2일 농업협동조합법과 농업은행법이 별도의 법률로서 국회를 통과하였다. 1948년 8월 15일 정부가 수립되자 곧바로 논의에 들어갔던 농업협동조합이 비로소 닳을 올리게 된 것이다. 하지만 법률내용 중 일부가 문제가 되어 1년 후인 1958년 3월 수정 농업협동조합법과 농업은행법이 통과됨으로써 농협은 1958년 10월, 농업은행은 1958년 4월 1일 정식으로 업무를 개시하였다.

농협의 출범이 늦어진 것은 주무부처인 농림부와 재무부, 국회 농림위원회와 재정위원회의 이견이 가장 큰 이유였다. 1948년 11월 농림부는 '농업협동조합법안'을 만들어 국무회의에 제출하였으나 재무부는 농촌경제에 급격한 변화를 초래하는 법안이므로 신중을 기해야 하니, 먼저 기획처에서 면밀한 검토를 하자고 주장하였다. 농림부는 중앙경제위원회에 자문을 구해 동의를 얻고자 하였으나, 중앙경제위원회는 농민은 물론 상공업자도 협동조합이 필요하니 아예 '일반협동조합법'을 만들자고 하였다. 기획처는 이를 받아 일반협동조합법을 만들어 법제처 심의와 국무회의 의결을 거쳐 국회에 제출하였다. 하지만 국회(제헌국회) 회기가 종료되면서 법안은 자동폐기되었다.

2대 국회에서도 농림위원회와 재정위원회의 생각이 달라 농협법 제정은 진전을 보지 못하고 농림위원

회안과 재정위원회안이 별도로 법사위원회에 회부되었으나 제헌국회의 전철을 반복하였다. 3대 국회에서는 1955년 국회 내에 '농업협동조합법' 기초위원회를 구성하여 법안을 작성하고, 이 안을 농림위원회와 재정위원회 연석회의에 회부하여 법안 기초작업에 착수하였다. 두 위원회의 생각이 다르니 같은 자리에서 의견을 조율하고자 하였으나 여기서도 합의를 하지 못하고 결국은 종전과 마찬가지로 두 개의 법안이 각각 법사위원회에 회부되었다.

이처럼 정부와 국회에서 농업계와 재정부문의 의견 대립이 지속되자 유엔군사령부의 주한경제조정관실(O.E.C)이 나서서 도와주고자 하였다.¹⁾ 1955년 8월 주한경제조정관실 초청으로 내한한 미국 농업금융 전문가 존슨 박사는 1개월의 조사를 마친 뒤 금융조합은 농업조합으로 개편하되 금융조합 도연합회와 중앙연합회는 농업은행으로 개편하는 안을 제안했다. 또한 농업조합은 신용·구매·판매·이용사업을 겸용하는 종합농협으로 하며, 농업조합의 도연합회와 전국연합회는 경제사업만 하도록 하자는 것이었다. 그리고 농업은행은 농업조합을 통하여 농업자금을 공급토록 한다는 것이었다. 즉 최일선 단위조합은 종합농협으로 하되, 상위 연합조직에서는 신용과 경제사업을 분리된 별도의 조직이 담당하는 체제였다. 하지만 과연 농업은행이 농업조합을 통하여 농업자금을 공급한다는 것이 효과적으로 기능할 것인가에 대해서 의문을 제기하는 사람들이 많았다.

경제조정관실은 1956년 2월 국제협동조합연맹(ICA)의 협동조합 전문가인 존 쿠퍼를 초청했다. 일

1) 주한경제조정관실(O.E.C)은 미국의 대한민국 원조 업무를 담당하였으며 1959년 7월 미대사관 산하 USOM으로 그 업무를 이관하였다.

본 농협법 제정에도 관여했던 그는 다음과 같은 건의안을 냈다. ① 농업조합은 부락조합, 농업조합과 특수조합, 시군농업연합회, 중앙회의 4단계로 새로 조직한다. ② 기존의 금융조합은 신용조합으로 개편하고 금융조합연합회는 농업은행으로 개편한다. ③ 부락조합, 농업조합, 특수조합은 신용업무를 포함한 종합농협으로 하고 시군연합회와 중앙회는 신용업무를 제외한 사업만 한다. ④ 신용조합은 농업조합, 특수조합 및 부락조합에 농업자금을 공급한다. ⑤ 농업은행은 원칙적으로 신용조합에 대해 대출한다. 최일선에 전문화된 신용조합을 별도로 두고 농업협동조합은 신용을 포함한 종합농협으로 만들자는 구상이다. 쿠퍼안의 제출로 농협법 제정 움직임은 활발해졌다. 농림부는 쿠퍼안에 입각한 '농업협동조합법안'을, 재무부는 '농업은행법안'과 '신용협동조합법안'을 각각 만들었다. 하지만 이번에도 국무회의에서 합의점을 찾지 못했다.

농협의 탄생이 늦어지게 된 표면적 이유는 신용사업과 경제사업의 분리 문제였다. 농림부와 국회 농림위원회는 단위조합과 중앙회 모두 신용·구매·판매·이용을 겸용하는 종합농협을 선호했으나 재무부와 재정위원회는 단위조합은 겸용을 허용하되 연합조직은 신용사업과 경제사업을 분리해서 전문화시켜야 한다고 주장했다. 지금의 농협중앙회의 신·경 분리 문제가 농협설립 초기부터 부처 간 쟁점이었던 것이다. 하지만 그 이전에는 일제강점기의 조직이었던 금융조합과 농회의 재산권 인수문제, 신생 조직에 대한 정부 부처의 감독권 문제도 의견 대립의 요인으로 작용했었다. 연합조직은 신용과 경제를 분리하자는 재무부 측의 견해는 신용사업이 당장은 시장보다는 정부 재정에 크게 의존할 수밖에 없을 것인데 그렇게 되면 불가피하게 정부의 감독과 간섭을 많이 받을 수밖에 없어 협동조합의 자율성을 크게 해칠 것이라는 데 근거를 두었다.

1.1.2. 주식회사 농업은행 설립

정부부처 간의 이견으로 농협법 제정이 지지부진

한 상태에서 문제는 다른 곳으로 전개되었다. 1956년 3월 농촌의 자금사정과 춘궁기 농촌실정을 보고받은 이승만 대통령은 농촌에 자금을 공급하는 것이 급선무라 생각했다. 농업은행법 제정을 논의하고 있는 중이었지만 그것이 쉽게 마무리될 것 같지 않다고 판단한 대통령은 입법을 기다리지 말고 기존의 법 체계에서 해법을 찾으라고 지시하였다. 정부는 은행법에 따른 주식회사 농업은행을 급하게 설립했다. 농업은행 설립방침은 기존의 금융조합을 해체하고 그 업무를 인수받는 것이어서 설립과 함께 해체시기까지 정해졌다. 국회 재정위원회는 즉각 이 방침에 문제가 있음을 지적하고 반대 의견을 내었지만, 이미 금융조합의 해체를 결정해버렸기 때문에 자칫하면 농업용자금을 취급할 금융기관이 없어 농민기를 맞게 될 수도 있게 되었다. 자금을 풀어야 하는 상황에서 자금 취급기관이 없어 자칫하면 농업금융에 대한란이 야기될 수도 있었다. 한국은행법과 은행법에 의한 「주식회사 농업은행」 설립은 서둘러 추진되었고, 1956년 5월 1일에 문을 열었다. 1908년 최초의 근대적 협동조합으로 탄생하여 일제강점기 농업·농촌 금융기관으로 위세를 떨쳤던 금융조합은 공식적으로 폐지되고 새로운 농업은행에 인수되었다. 하지만 주식회사 농업은행은 농협법과 농업은행법의 제정이 늦어지고 있는 상황에서 급박한 농촌의 자금사정에 대처하기 위해 만들어진 임시변통기관이었을 뿐이다.

주식회사 농업은행은 금융조합과 그 연합회를 모체로 하였다. 농업은행은 본점 1개소, 도지부 및 군지점 162개소, 출장소 551개소로 운영되었으며, 금융조합과 금융조합연합회의 재산과 업무를 그대로 인수하였다. 주식회사 농업은행은 일반 은행법에 따른 은행으로서 그 업무가 농업금융에 국한된 것을 제외하면 일반은행과 차이가 없었다. 중장기자금 수요가 많은 농업부문에 적합한 은행이 되지 못했고, 운영도 주식회사로서 충실한 행태를 보였다. 문을 연 지 1년 만인 1957년 농업은행 문제가 논란이 되자 국회에서는 농협의 신용과 경제의 겸영 필요성이 검토되었다. 하지만 아직은 농업협동조합에 신용까지 맡길 수는 없다

는 입장이 우세하여 1957년 2월 ‘농업협동조합’과 ‘농업은행’을 별도로 설립하는 법안이 각각 통과되었다. 주식회사 농업은행은 수정 농업은행법에 따라 출범한 새로운 농업은행에 업무와 재산을 인계하고 1958년 4월 30일 해산되었다.

1.1.3. 농업협동조합(구농협) 설립

주식회사 농업은행의 설립으로 잠시 논의가 중단되었던 농업협동조합법은 1956년 말 국회에서 다시 논의되기 시작했다. 농림위원회는 종전과 같이 신용사업과 경제사업을 겸영하는 농업협동조합법을 상정하였고, 재정위원회는 이동조합은 여신 업무 취급만을 허용하고 시군조합과 원예, 특수조합 등은 경제사업만 하도록 법안을 수정하여 상정하였다. 이 법안은 1957년 2월 1일 국회를 통과하였으나 수정을 거쳐 1958년 2월 수정 법률안이 통과되고, 농협은 5월 7일 농협중앙회 창립에 이어 그해 10월 20일부터 업무를 개시하였다. 이로써 해방 이후 13년, 정부 수립 이후 10년 만에 농업협동조합과 농업은행의 이원적인 협동조합체제가 수립되었다.

농협의 계통조직은 이동농협, 시군농협, 축산·원예·특수농협, 농협중앙회의 3단계 체제로 구성되었다. 농민이 조합원인 농협은 이동농협, 원예협동조합, 축산협동조합, 특수농협(양잠) 등 4종류였고, 시군농협은 이동농협을 회원으로 하는 지역연합회였다. 이동조합은 신용사업 중 여신 업무를 취급하는 종합농협이었지만, 원예·축산·특수조합과 시군조합은 경제사업만을 하게 되었다.

농협은 종전의 농업단체 중에서 식산계는 이동조합이, 금융조합과 시군농회의 일반업무와 재산은 시군조합이, 금융조합연합회와 대한농회, 서울시 및 도농회는 농협중앙회가 각각 인수·청산하였다.

1.2. 종합농협으로의 전환

농업협동조합은 출범하였지만 제 역할을 수행하지 못했다. 전국적인 방대한 조직망을 갖추었지만 기초조직인 이동조합은 이름뿐이고 사업이 없었다. 시군

조합이나 중앙회도 자금이 없어 제대로 사업을 수행할 수 없었다. 정부에 의해서 만들어진 농협으로서의 한계가 있었다. 중앙회장은 대통령이 임명하여 정치적인 영향을 많이 받았다. 농협은 농업은행에서 자금을 빌려 사업을 추진하려 했지만 농업은행은 농협이 담보도 없고 경영능력도 취약하다고 자금을 빌려 주려 하지 않았다. 농업은행의 대출 중 농협을 통한 대출은 겨우 7.1%에 불과했다.

두 기관 사이의 불협화음이 점점 높아지자, 4·19 혁명으로 들어선 민주당 정부는 두 기관의 통합방안을 논의하였다. 1960년 6월 농림부 농림시책자문위원회는 농업협동조합법과 농업은행법 개정을 검토하는 소위원회 구성을 결의하였다. 1961년 1월 민주당 정책위원회는 농업은행을 농업협동조합중앙금고로 개편한다는 방침을 세웠으나, 농업은행과 재무부의 강력한 반발에 부딪혀 무산되었다.

5·16군사정변으로 집권한 군사정부는 농업협동조합과 농업은행을 통합하는 방향으로 가닥을 잡았다. 군사정부는 1961년 5월 31일 발표한 「혁명정부 기본정책」에서 “협동조합을 재편성하여 농촌경제를 향상시킨다”고 하였다. 이어 6월 16일 국가재건최고회의는 두 기관의 통합을 의결하였다. 이에 따라 통합처리위원회가 구성되고 여기서 새롭게 작성된 농업협동조합법안이 7월 3일 국가재건최고회의에 제출되었다. 1961년 7월 29일 기존의 농업협동조합법과 농업은행법은 폐기되고 새로운 농업협동조합법이 법률 제670호로 공포됨으로써 신용과 경제를 겸영하는 종합농협시대를 열었다.

1.3. 농협체제의 변천

농협의 출발 초기 계통조직은 단위조합(이동조합), 지역연합회(시군조합), 중앙연합회(농협중앙회)의 3단계 체제로서 선진국의 농업협동조합체제와 비슷한 면이 있었다. 하지만 엄밀하게 보면 선진국의 3단계 조직체계와는 달랐다. 유럽의 농협이나 일본의 농협은 사업을 하는 전국연합회가 있고, 상위조직으로서 농협을 대표하며 지도·교육, 감독, 권익대변 등을 하

는 비사업 전국연합회 또는 중앙회가 있다. 즉 3단계의 사업조직 위에 중앙회 체제를 갖는 형태가 일반적이나, 한국농협은 사업조직인 전국연합회와 최상위 대표조직(Umbrella Organization)이 하나로 통합된 형태였다. 따라서 중앙회는 다른 나라의 농협중앙회와 달리 조직과 사업이 비대할 수밖에 없는 구조적 특징을 갖게 되었다. 특히 출범 초기에 단위조합인 이동조합이 조직만 되었지 사업을 할 수 없었고, 시군조합 역시 영세한 상태였기 때문에 중요한 기능과 역할이 중앙회에 집중될 수밖에 없었다.

구농협과 농업은행이 통합되었지만 기초조직인 이동조합은 그대로였기 때문에 여전히 조합으로서 기능을 하지 못했다. 새 농협의 출범과 함께 조합설립 및 조합가입운동을 전개하여 조합과 조합원 수는 크게 늘었지만 조합의 기능은 미약했다. 1962년 1개 조합당 평균 조합원 수는 101명이었다. 조합장을 마을이장이 겸임했다. 이동조합이 하는 일은 시군조합에서 배분하는 농사자금과 비료 등 농자재를 조합원들에게 전달하는 정도였다. 일부 조합에서는 수건, 설탕 등 생활필수품을 판매하기도 하였지만 사업량은 아주 미미했다.

이동조합을 키워서 제 역할을 할 수 있게 하는 것이 시급하였기 때문에 이동조합 합병운동이 전개되었다. 1964~1967년까지 1차 합병운동은 기존 이동조합의 2배 정도인 조합원 200명 이상의 조합을 만드는 것을 목표로 전개되었으나 성과는 극히 부진했다. 1968~1972년까지 전개된 2차 합병운동은 읍·면당 1개의 단위조합 설립을 목표로 추진되었다. 그 결과 1967년 16,963개 이동조합이 1973년에는 1,567개 단위조합으로 줄어들었고, 평균 조합원 수는 132명에서 1,393명으로 증가했다. 당시의 합병 추진은 법에 의하지 않고 농협중앙회가 자체적으로 추진하였다.

읍·면 단위의 단위조합체제가 구축된 다음부터 단위조합은 조합으로서 기능을 발휘하기 시작했다. 조합의 업무만을 전담하는 조합장과 직원을 확보하고, 사무실, 매장, 창고를 갖추었다. 시군조합으로부터 비료·농약·농사자금·공제사업을 이관받아 조합원을 대상으로 직접 사업을 수행하였다. 1973년부터는 전

국적으로 상호금융을 실시하여 명실상부하게 신용과 경제를 겸영하는 종합농협이 되었다. 생활물자사업을 시작하고 연쇄점을 개설하여 농촌사회의 중심 센터로서 역할을 하기 시작했다. 1970년대 중반부터는 단위조합이 지원하는 지역개발사업인 새마을종합개발사업이 추진되기도 하였다. 단위조합은 조직과 사업기반을 구축한 이후 급격한 성장을 시작했다. 종합농협체제로 전환하고도 또 12년을 기다려 활주로에서 이륙하여 성장궤도에 진입하였다고 할 수 있다.

단위조합은 점차 경영기반을 확충하면서 각종 사업을 도입하고 확대해갔다. 1970년대 중반까지 시군조합이 담당하였던 각종 사업기능이 단위조합으로 거의 이관되었다. 교통·통신의 발달로 생활권역이 확대되면서, 시군조합과 단위조합의 영역 중복, 사업 중복, 기능 중복 등의 문제가 조심스럽게 거론되었다. 1977년 농협중앙회는 농협운영제도개선위원회를 구성하고 이 문제를 다루었다. 결론으로 농협의 조직체계를 중앙회와 단위조합의 2단계 조직으로 개편하자는 안을 도출했으나, 중앙회의 정책으로 수용되지는 않았다.

1980년 권력을 장악한 전두환 정권은 국민의 환심을 사기 위한 정책을 필요로 했다. 급속한 산업화와 함께 농업도 빠르게 성장하였으나 농업과 비농업의 성장격차가 커지고, 상업농화가 진전되면서 농산물 가격 불안정에 따른 소득 및 경영의 불안정성이 중요 정책과제로 부상했다. 이를 대처하는 대안으로 농협의 역할 중대가 요구되었고, 농협은 개혁대상이 되었다. 시군조합의 폐지는 현실적인 필요성도 있었고, 농업부문의 개혁의지를 보여 주는 적절한 샘플이 되었다. 1980년 농협개혁으로 시군조합이 폐지되고 단위조합-중앙회의 2단계 구조로 전환되었다. 그리고 축협이 농협에서 분리되고 축협중앙회가 새로 설립되었다.

1987년 한국사회의 민주화 바람은 1988년 농협법 개정을 통해 농협 민주화도 실현시켰다. 새 법에 따라 조합장과 중앙회장의 직선제가 실시되고, 사업계획 및 수지예산에 대한 정부 승인제 폐지, 조합에 대한 지방행정기관의 감독권 폐지 등으로 농협의 자율성이 크게 신장되었다. 하지만 조합장과 중앙회장의

직선제 방식은 다른 나라의 협동조합에서는 찾아보기 힘든 방식으로, 농협 조직을 정치 조직화하는 부작용을 낳았다. 직선제의 폐해가 커지면서 폐지론이 점증되고 있지만 농협 민주화의 상징으로 인식되고 있어 직선제 폐지는 매우 어려운 과제가 되고 있다.

2. 농협개혁의 추진(1994~2007년)

2.1. 문민의 정부 협동조합 개혁

WTO 체제의 출범과 함께 가속될 농산물시장의 개방 문제는 농업의 위기감을 증폭시켰다. 그동안 농협은 신용사업의 급속한 성장으로 농촌의 고리사채를 흡수하는 등 성과를 보였지만 상업화에 따른 조합원의 농산물 판매에서는 별로 성과를 보이지 못했다. 농협은 할 수 있는 최선을 다했지만 다품목 소량생산의 소농경제 구조에서는 수익을 낼 수가 없어서 농산물 판매사업의 성과를 높일 수 없다고 주장했다. 그러나 비판자들은 농협이 쉬운 신용사업에 자원을 집중 배분하고 조합원이 원하는 판매사업 등 경제사업은 소홀히 한다고 보았다. 경제사업의 혁신을 위해서는 경제사업에 최선의 노력을 다하지 않으면 안 되는 사업 구조를 만들어야 한다고 보았고, 그 답이 중앙회의 신용사업과 경제사업의 분리였다. 회원조합의 신·경 분리는 현실적 타당성이 없지만 전국 단위로 규모화된 사업을 하는 중앙회 수준에서는 신·경 분리가 가능하다고 평가했다. 1994년 농어촌발전위원회 때부터 논의된 중앙회의 신·경 분리 문제는 2011년 3월 국회에서 농협법률개정안이 통과될 때까지 끝없는 논쟁이 되풀이 되었다.

농어촌발전위원회는 최종보고서(1994.7)에서 농·수·축·임협중앙회의 완전 독립사업부제에서 시작하여 별도의 협동조합은행(또는 금고)으로 독립시키는 안을 제시하였다. 협동조합은행(금고)은 협동조합과 농어민이 출자한 특수은행으로 농림수산부가 주 감독 기관이 되며, 농어민(협동조합)의 경제사업 지원장치를 마련토록 한다고 하였다. 그리고 신용사업 독립을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 농·수·축협법을 조

속히 개정하여 협동조합은행의 설립근거를 마련하고, 설립시기와 설립준비 기간 중에 취한 조치들을 명시토록 하였다.

농어촌발전위원회의 건의를 받은 농림수산식품부는 1994년 6월 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안」을 수립하고, 이에 근거한 농협법 개정을 추진하여 1994년 12월 22일 개정된 농협법이 국회에서 통과되었다. 개정된 농협법은 부칙(제9조)에서 농·수·축·임협중앙회의 독립사업부제의 유지·보완 또는 신용사업의 분리·통합 및 별도법인 설립 등 신용사업의 효율화를 추진하기 위한 기획단을 설치·운영토록 하였다. 이에 따라 1995년 8월에 「협동조합발전기획단」이 설치되어 1997년 6월까지 운영되었다. 협동조합발전기획단은 협동조합중앙회의 독립사업부제 실시에 대한 평가를 시행하고 그 보고서를 1997년 6월 30일에 발표하였다. 보고서는 장기적으로 경제사업·신용사업부문의 자회사화를 단계적으로 추진하도록 권고하였다.

2.2. 국민의 정부 협동조합개혁

1997년 말의 외환위기 시 정권교체로 들어선 국민의 정부는 국가경제의 체질개선을 국정의 제1과제로 삼았다. 경쟁에 의한 효율성을 슬로건으로 내세우면서 구조개혁과 조정이 일반화되었다. 농업부문 구조조정의 일환으로 농어촌진흥공사, 농지개량조합연합회, 농지개량조합이 농업기반공사로 통합되었고, 농·축·인삼협중앙회가 농협중앙회로 통합되었다.

국민의 정부는 출범과 함께 농·축협 등의 개혁을 100대 국정과제의 하나로 선정하고 개혁작업에 착수하였다. 농림부는 1998년 4월 13일 농업인단체, 학계, 협동조합 등 각계 전문가 20명으로 「협동조합개혁위원회」를 구성하였다. 협동조합개혁위원회는 3개월에 걸친 논의 끝에 농·축·인삼협중앙회 통합안 등 3개의 조직체계 개편방안을 제시하였다.

농림부는 1998년 7월 28일 농·축·임·삼협 4개 협동조합 중앙회장에게 협동조합별로 자체 구조조정 계획과 중앙회 통합을 포함한 공동개혁안을 9월 말까

지 제출토록 요구하였다. 4개 협동조합 중앙회장은 대부분의 개혁방안에 대해서는 합의하였으나 중앙회 통합에 대해서는 합의하지 못하여 공동개혁안 1차 제출기한을 연장하면서 합의에 이르도록 노력하였으나 결국 실패하였다. 농림부는 1999년 2월 말까지 4개 협동조합 중앙회의 합의가 결렬되자 3월 8일 농·축·삼협중앙회를 통합하고, 임협중앙회는 산림조합연합회로 개편하는 내용을 골자로 하는 협동조합 개혁방안을 발표하였다.

농림부가 추진한 「농업인협동조합법(안)」은 통합농협법으로 1999년 8월 13일 국회를 통과하였고, 9월 7일에 공포되었다. 통합농협법은 축협, 국민연대 등의 신·경 분리의 요구를 받아들여 부칙 제16조에 “농림부장관은 협동조합에 관하여 국제적으로 권위있는 연구기관에 중앙회의 신용사업과 경제사업의 분리의 타당성 등을 검토하기 위한 연구를 의뢰하여야 한다.”고 명시하고, 연구기관의 연구보고서는 이 법 시행 후 2년 이내에 국회에 제출해야 한다고 하였다. 또한 농림부장관은 연구보고서를 국회에 제출한 날로부터 2년 이내에 연구결과에 따른 조치를 취하도록 하고, 법의 공포와 동시에 중앙회의 신용사업과 경제사업의 분리를 추진하기 위하여 정부, 협동조합관계자, 농업인대표 및 학계전문가 등으로 협의기구를 설치·운영토록 하였다.

2000년 7월 1일 통합농협법에 의한 새로운 농협체제가 출범하였다. 농협, 축협, 인삼협중앙회를 통합한 하나의 중앙회가 탄생하였고, 지역농협, 지역축협, 전문농협, 전문축협, 인삼조합이 새로운 중앙회의 회원조합이 되었다. 즉 한국의 농업 관련 협동조합은 하나의 농협체제로 통일된 것이다.

농림부는 통합농협법 부칙 제16조에 따른 농협중앙회의 신·경 분리 문제를 다루기 위하여 2000년 9월 20일 농협, 농업인단체, 정부, 학계 등의 전문가 11인으로 「신·경 분리추진협의회」를 구성하였다. 농림부는 12월 9일 이 문제를 연구할 연구기관으로 한국금융연구원을 선정하고, 한국농촌경제연구원과 공동연구를 추진토록 의뢰하였다. 한국금융연구원과 한국농촌

경제연구원의 공동연구 최종보고서는 2002년 6월 29일 농림부에 제출되었고, 농림부는 이를 같은 날 국회에 제출하였다. 연구보고서는 농협중앙회의 경제사업과 교육지원사업이 현재로서는 자립할 수 없기 때문에 자립능력을 배양해 나가면서 단계적으로 사업체제를 재편하는 것이 바람직하다는 의견을 내었다. 제1단계에서는 현 조직체제 내에서 경제와 신용사업을 분리하고, 제2단계에서는 경제와 신용사업연합회를 설립하여 농협중앙회에서 분리하고, 중앙회는 지도사업과 농정활동을 전담하면서 양 사업연합회의 지주회사로 기능하도록 하였다. 또 경제사업연합회는 경제자회사 관할 등 경제사업을 전담하고, 신용사업연합회는 상호금융, 공제특별회계 등 신용사업을 전담토록 하였다. 제3단계에서는 회원조합의 신용사업과 경제사업도 분리하는 단계로 설정하였다.

한국금융연구원과 한국농촌경제연구원의 연구결과에 대해서 농협은 비판적인 의견을 내고 중앙회의 신·경 분리는 당분간 불가하다는 입장을 표명하였다.²⁾ 특히 3단계에서 회원조합의 신·경 분리는 연구범위를 벗어나고 현실성도 없기 때문에 절대 반대한다고 하였다. 2단계의 중앙회의 신·경 분리도 장기과제이기 때문에 1단계 방안 중 문제점을 보완하고 자본금 확보 등 전제 조건들이 완전히 충족된 이후에 검토해야 할 사항이라 하였다.

2.3. 참여정부의 농협개혁

2.3.1. 농협의 농협개혁위원회 운영과 농협법 개정

한국금융연구원과 한국농촌경제연구원의 농협중앙회 신·경 분리에 관한 연구 결과에 따른 농림부의 조치가 준비 중인 상황에서 2003년 2월 25일 참여정부가 출범하였다. 참여정부는 농협중앙회 신·경 분리를 조합규모화, 품목조직 활성화와 산지유통의 혁신을 주요 농정과제로 제시하였다. 농림부는 3월 14일 청와대 업무보고에서 “협동조합의 개혁은 농업인단체 등의 개혁의지를 동력으로 자율적 개혁을 유도하되,

2) 농협중앙회, 「경제사업 활성화와 신용사업 건전화를 위한 농협중앙회 사업 분리방안 수립 백서」, 2007, 63~64쪽

중앙회는 단계적 신·경 분리, 일선조합은 규모화하고 경영책임을 강화하겠다”고 보고하였다.³⁾

농협은 2003년 3월 3일 「농협개혁방안」을 발표하고 농협법 개정이 필요한 부분은 농협, 학계, 농업인 단체, 언론계 등의 전문가로 구성된 농협개혁위원회를 통해서 세부개혁방안을 마련할 것이라고 하였다. 농협의 농협개혁위원회는 개혁과제로 중앙회 신·경 분리, 지배구조 개선 등 11건과 회원조합의 구조개선, 조합 책임경영체제 확립 등 9건을 합해 모두 20건을 선정하였다. 또한 위원회 내에 실무지원기구로 농업인단체 실무책임자와 농협 실무책임자 7명으로 구성된 「농협개혁실무대책반」을 운영하였다.

농협개혁위원회는 2003년 12월 16일까지 총 11차에 걸친 회의를 통해 안건을 논의하고 개혁방안을 도출하고자 하였으나, 회장의 비상근화, 중앙회 신·경 분리 등 25개 사안에 대해서는 합의를 하지 못하고 복수안을 내었다. 그 중 중앙회 신·경 분리에 대해서 농민연대 측은 ‘3년 이내 3개 법인으로 신·경 분리를 완결할 것을 요구한 반면, 농협 측은 정부가 부족자본금을 지원하고, 경제사업의 독자생존 및 지도사업비 조달에 관한 정부지원과 제도적 장치가 갖추어지면 조속히 연합회형 신·경 분리를 추진하는 안을 내었다.

농림부는 2003년 10월 4일 농협법 개정안을 입법 예고하였고, 2004년 7월 9일 국회에 제출하였다. 입법예고 기간은 물론 국회 심사기간에서도 중앙회의 신·경 분리 문제가 뜨거운 쟁점이 되어 학회토론회와 의원공청회 등에서 논쟁을 벌였다. 농협 측은 중앙회 신·경 분리가 농업인 및 회원조합의 실익 측면에서 신중히 검토되어야 한다고 주장하면서, 누구도 신·경 분리가 현재보다 농업인과 회원조합에 실익을 줄 수 있다는 논리적 근거를 제시한 바 없다고 주장하였다. 나아가 단기간 내의 신·경 분리는 농업인, 일선조합, 중앙회 모두에게 실익이 없고 현실성도 없다고 하였다. 정부가 국회에 제출한 농협법 개정안은 공청회, 대체토론 등 국회에서의 논의과정을 거쳐 농림해양수산위원회의 ‘농업협동조합법중개정법률안(대안)’으로 보완·수정되어 2004년 12월 9일 국회를 통

과하였고, 2005년 7월 1일부터 시행되었다.

농협법개정법률에서도 농협중앙회의 신·경 분리 문제에 관해서는 부칙에 규정하였다. 부칙 제12조는 ‘중앙회는 개정 전 법률 부칙에 따라 수행한 연구결과에 따라 중앙회의 신용사업 및 경제사업(농업경제 및 축산경제)을 효율적으로 분리하기 위하여, ① 자본금 확충 및 운영개선방안, ② 법인설립방안 및 설립기한에 관한 사항, ③ 신·경 분리에 따른 교육지원사업의 사업비 조달방안 등을 포함하는 세부추진계획을 법 시행일로부터 1년 이내에 마련하여 농림부장관에게 제출해야 한다’고 규정하였다. 이에 따르면 농협중앙회는 2006년 6월 30일까지 세부추진계획서를 농림부에 제출해야 하는 것이었다. 농협중앙회는 법에 따른 세부추진계획 마련을 위한 연구용역을 안진회계법인에 의뢰하였다(2005.5.30).

2.3.2. 정부의 농협개혁위원회 운영

농림부는 농협이 신·경 분리 세부추진계획 마련을 위해 의뢰한 연구가 진행 중인 2006년 1월 「농협중앙회 신용·경제사업분리위원회」를 설치하였다. 위원회는 김영철 건대 명예교수와 이명수 차관(인사 이동으로 나중에 박해상 차관)을 공동위원장으로 하여 정부기관에서 6명, 학계에서 7명, 농민단체 3명, 언론 1명, 농협 4명, 법무법인 및 회계법인 2명 등 모두 23명으로 구성되었다.⁴⁾ 위원회는 실무적인 업무수행과 사무처리를 위하여 실무기획팀을 구성하여 운영하였다.

신·경 분리위원회는 농협이 세부추진계획서를 제출(2006.6.30)하기 전까지 위원회의 운영방향 확정, 농협의 세부추진계획서 검토를 위한 사전연구와 사례논의 등을 위해 5차례의 회의를 가졌다. 농협이 세부추진계획서를 제출한 7월 7일 6차 위원회부터는 재정경제부, 기획예산처, 금융감독위원회, 언론기관, 농협 등에서 8명의 위원이 보강되어 총 23명의 위원으로 위원회를 운영하였다. 이후 4차례의 회의를 더 갖고, 2007년 1월 24일 제11차 위원회에서 「농협중앙회 신용 및 경제사업분리방안(안)」을 대정부 건의안으로 채택했다.

건의안은 농협이 경제사업에 소홀하다는 비판과 경제사업 적자가 신용사업의 건전성을 해치는 구조적 문제를 해소하고, 경제사업의 활성화와 신용사업의 건전한 발전을 위하여 중앙회 신용사업과 경제사업분리추진계획을 마련할 필요가 있다고 지적하였다. 경제사업 활성화를 위해서는 중앙회와 일선조합의 경제사업 시스템을 개선하고, 농산물 판매 역량을 강화하여 2015년까지 산지에서는 국산 농산물의 60%를, 소비지에서는 국산농산물의 15%를 농협이 판매하는 것으로 목표를 설정하였다. 이 같은 목표 달성을 위해 산지조합의 조직화·규모화·전문화를 위해 중앙회가 무이자 저리자금 7조 원을 지원하고, 도소매 유통사업 역량 강화를 위해 6조 원을 투자하는 등 총 13조 원을 투입한다는 계획이었다. 또한 경제사업안정화계정(기금)을 설치하고 경제사업 평가 및 리스크 관리 체계 구축방안 등을 포함하였다. 중앙회 신·경 분리를 위한 자본금은 12조 3,881억 원에서 13조 7,305억 원으로 추정하였으며, 분리시한은 경제사업 활성화와 자립기반 구축, 신용사업 BIS 비율 유지에 따라 10~15년으로 명시하는 1안과 경제사업 활성화를 고려하여 농림부장관이 추후 결정하는 2안을 복수로 건의하였다.

2.3.3. 2007년 농협중앙회사업 분리방안

농림부는 신경분리위원회의 건의안을 받아 이에 대한 각계의 의견수렴을 위해 지역별 순회토론회를 개최하는 한편, 국회에 농협중앙회 신·경 분리 추진상황을 보고하고, 정부안 마련을 위해 부처 간 협의에 들어갔다.

지역별 순회토론회는 신·경 분리위원회의 건의안을 받은 직후 2007년 1월 25일부터 2월 1일까지 전남 나주(1.25), 경북 칠곡(1.26), 충북 청원(1.29), 경기 수원(2.1) 등 4곳에서 가졌다. 토론회는 각 지역의 교수가 좌장을 맡고, 농림부 협동조합과 허태웅 과장의 발제와 농업인단체, 농협, 학계 인사의 지정토론으로 진행되었다. 발제 자료는 신·경 분리위원회의 건의안을 중심으로 마련한 「협동조합 경제사업 활성화 방안 및 농협중앙회 신용·경제사업 분리방안」이었다.

2007년 2월 26일 제265회 임시국회 농림해양수산

위원회 2차 회의에서 농림부 정학수 정책홍보관리실장이 「농협중앙회 신용·경제사업 분리 추진상황」을 보고하였다. 농림부는 지역 순회토론회, 국회의 의견 등을 반영하여 신·경 분리위원회의 건의안을 수정·보완하여 농림부방안을 마련하고 부처 협의에 들어갔다. 재정경제부, 기획예산처, 금융감독위원회 등 관계 부처와 실무자협의, 경제정책조정회의의 보고 등을 거쳐 최종 정부방안을 확정하였다.

농림부는 3월 5일 관계부처 실무자협의를 갖고 3월 8일 청와대 사전보고를 거쳐서 3월 9일 권오규 경제부총리가 주재한 경제정책조정회의에 「농협중앙회 신용·경제사업 분리방안」을 보고하였다. 보고에서 신·경 분리의 시한으로 BIS 비율 12% 이상 유지가 가능한 12년 후인 2018년으로 설정한 것에 대해서 권오규 경제부총리는 “분리시한 12년은 너무 길다는 감이 있으므로 기간을 줄일 수 있도록 노력할 필요가 있다”고 하였다. 또한 “정부가 흑자를 내고 있는 농협의 신·경 분리를 위해 자본금을 지원하는 것은 불가하며, 농협중앙회의 경영합리화와 구조조정 노력에 대한 표현을 강화하고, 자본금 배분 기준을 명확히 할 필요가 있다”고 하면서, 정부안은 관계부처 협의를 한번 더 가진 후 3월 말에 발표하자고 하였다.⁵⁾ 이후 3월 22일 농림부와 재정경제부의 실무회의, 3월 26일 농림부 구조정책국장과 재정경제부 차관보협의, 3월 27일 농림부장관과 경제부총리협의를 거쳐 신용·경제사업 분리시한을 10년 후로 조정하여, 2007년 3월 29일 정부의 최종안으로 「경제사업 활성화와 신용사업 건전화를 위한 농협중앙회사업 분리방안」을 발표하였다.

이로써 참여정부의 농협개혁은 마무리되었고, 경제활성화 방안에서 제시한 로드맵에 따라 계획을 추진하는 것만 남았다. 하지만 아직 농협의 진정한 개혁은 중앙회의 신용과 경제사업의 즉각적인 분리에서부터 시작되어야 한다는 주장이 상존하고 있어서 이 논의가 완전하게 마무리 되었다 할 수 없었다. 문제는 농협이 그렇게 완강하게 신용사업과 경제사업의 분리에 대해서 반대 입장을 보였음에도 불구하고, 농협 내

3) 전계서, 기쪽

4) 처음에는 15명으로 구성되었으나 농협중앙회의 신·경 분리 세부추진계획서가 제출된 이후에는 23명으로 확대 개편되었다.

5) 농협중앙회(2007), 전계서, 341쪽

부에서는 생각을 달리하는 사람들이 많아지고 있다는 것도 변화의 동인으로 작용했다.

3. MB정부 농협개혁

3.1. 경과

MB정부의 농협개혁은 2009년 4월의 농협 지배구조 개선 관련 개정 농협법과 2011년 3월의 농협중앙회 사업구조 개편 관련 개정 농협법을 통해 이루어졌다. 그 내용은 농협지배구조 개선과 경제사업 활성화를 위한 제도 개선, 농협중앙회 사업구조 개편, 조합의 조합장선거제도 개선 등 3가지 분야로 나뉜다.

MB정부의 농협개혁은 2007년 3월 발표한 정부의 「협동조합 경제사업 활성화 방안 및 농협중앙회 신·경·경제사업 분리방안」을 원활하게 추진하기 위한 방안 마련의 차원에서 시작되었다. 농협중앙회가 자체적인 개선방안을 마련하고, 정부가 이를 받아 법률 개정안을 만드는 접근법을 취했다.

2007년 말 새로이 중앙회장에 취임한 최원병 회장은 2008년 3월 성진근 교수를 위원장으로 하는 농협개혁위원회(이하 농협 농개위)를 구성하고, 농촌경제의 침체와 한·미 FTA 등에 대응하여 농협의 역할을 강화할 수 있는 방안 마련을 부탁하였다. 농협 농개위는 7월까지 운영하여 개혁안을 중앙회에 전달하였고, 중앙회는 이를 정부에 건의하였다.

농식품부는 농협 농개위의 건의안을 바탕으로 정부안 마련에 들어갔고, 2008년 9월 농협법 일부개정법률안을 만들어 입법예고하였다. 입법예고안은 지역조합의 조합원이 원하는 조합을 선택할 수 있는 '조합선택권제도'를 도입하고, '조합장 비상임화', '중앙회장의 대표이사 추천권' 등 지배구조 개선과 조합의 경쟁을 통한 경제사업 활성화를 의도하는 조항들을 주 내용으로 하고 있었다. 입법예고 기간 중에 국회 농림수산식품위원회는 의견수렴을 위해 11월 20일 공청회를 개최하고 관련 전문가들과 농협의 의견을 청취하였다. 공청회에서는 정부안에 대한 찬반 의견이 극명하게 드러나 법률 개정에 상당한 난항을 예상케 했다.

국회의 공청회 직후 농협개혁 작업은 예상외의 변수가 발생하여 급진전을 보게 되었다. 11월 말 농협중앙회 정대근 전임 회장의 비리사건이 언론에 보도되면서 농협에 대한 여론이 급격히 악화되었다. 비판의 핵심은 농협의 의사결정 구조의 경직성과 중앙회장의 막강한 권한행사 및 그러한 것을 가능하게 만드는 지배구조에 대한 것이었다. 이명박 대통령은 12월 4일 가락동 농수산물도매시장을 시찰하는 자리에서 농협의 비리구조를 강하게 질타하면서 "농협을 농민에게 돌려주라"고 요구했다. 농식품부는 이에 서울대 김완배 교수를 공동위원장으로 하는 농협개혁위원회(이하 정부 농개위)를 구성(2009.12.9)하고 농협의 지배구조 개선과 농협중앙회 신·경 분리 문제를 논의케 하였다. 농협 최원병 회장은 2009년 1월 7일 지배구조를 포함한 인적·조직 쇄신방안을 발표하고 적극적인 개혁의지를 표명하였다.

농협중앙회 신·경 분리 문제는 2008년 리먼브러더스 파산으로 시작된 금융위기가 의외의 변수로 작용했다. 사실 전농 등 일부 농업인단체에서는 꾸준히 분리 필요성을 주장하고는 있었지만 2007년 3월 정부계획이 확정 발표되었기 때문에 다시 개혁의제로 삼을 시급성은 없어보였다. 그러나 금융위기의 여파로 농협의 수익이 악화되고, 농협경제연구소와 맥킨지 컨설팅의 연구가 금융지주 설립을 고려한다는 소리가 들리면서 신·경 분리 문제는 쟁점으로 부상되었다. 12월에 구성된 정부 농개위에서는 다시 신·경 분리를 논의과제로 포함기로 결정하였다. 당초 농개위를 구성할 때는 2008년 말까지 개혁안을 마련할 계획이었지만 신·경 분리 의제가 더해지면서 농개위의 운영을 2009년 3월 말까지로 연장하기로 하였다. 농협경제연구소의 연구 중간결과의 내용이 기존의 농협 자본금으로는 금융지주와 경제지주의 동시 분리가 어려우므로 금융지주를 먼저 분리시키고, 그 수익금을 축적하여 경제지주의 자본금이 마련될 때 경제지주를 분리한다는 단계적 분리방안을 구상한다는 소리가 들리면서, 농협의 개혁의도를 의심하고 비판하는 소리가 높아졌다.

정부 농개위는 2009년 1월 8일 농협 지배구조 및 경제사업 활성화 관련 개혁방안을 확정하여 정부에 건의하였다. 이를 바탕으로 한 농협법 일부개정법률안이 2월 4일 국회에 제출되었고, 강기갑 의원(2.11), 조배숙 의원(3.23), 이성현 의원(3.27)의 의원안이 더해져 4개 안이 국회에서 병행 심사되었다. 4개의 법률안은 농림수산식품위원회의 법률안심사 소위원회에 의하여 위원회 대안으로 통합되어 본회의에 상정되었으며, 4월 29일 국회 본회의에서 의결되었다. 한때 야당에서는 중앙회 사업구조 개편과 같이 지배구조 개선에 관한 법률개정이 이루어져야 한다는 주장이 제기되어 법통과가 불투명해지기도 하였으나, 3월 31일 정부 농개위가 사업구조 개편방안을 합의 발표함으로써 1단계 개혁인 지배구조 개선과 관련한 법률통과에 여야 합의가 이루어졌다. 청와대도 박재완 국정기획수석비서관이 3월 31일 '농협을 농업인에게 돌려드리겠습니다'라는 제목의 발표문에서 법안통과를 촉구하였다.

정부 농개위는 2009년 3월 31일 중앙회의 사업구조개편방안을 발표하였다. 농림부는 이를 기초로 법률안 마련 작업에 들어갔다. 농개위 운영과정에서 자체안을 확정하지 못하였던 농협은 농협안 마련 작업을 하는 한편 농협이 동의하지 않는 농개위안의 쟁점에 대해서 수정을 요구하였다. 농개위는 7월에 한농연, 전농 등 농업인단체 회원과 조합장 및 조합들을 대상으로 한 전국 순회토론회를 개최하고 농개위안을 설명하고 의견을 수렴하였다. 한편 농협중앙회는 회장을 비롯한 임직원이 조합장들을 대상으로 전국 순회토론회를 가졌다. 농식품부는 농개위안을 바탕으로 농협과의 의견조율과 현장 여론수렴 등을 바탕으로 한 정부안을 마련하여 10월 28일 입법예고안을 발표하였다. 정부안은 발표하기 전날 농식품부차관이 농개위 김완배 위원장에게 정부안을 설명하였는데, 농개위안 중에서 주요 쟁점이었던 상호금융연합회의 독립안 등이 받아들여지지 않고, 농협이 농개위 해체 주장대로 되었다하여 위원장을 비롯한 일부 위원들이 강하게 반발하고 성명서를 발표하였다. 농협은 10월 26일 대의원총회를 개최하여 농협안을 정식으로 확정

하고 정부에 전달했다.

'농협중앙회 사업분리를 위한 농협법 개정안'은 2009년 12월 16일 국회에 제출되었다. 정부안이 제출된 뒤 국회에서도 조진래 의원안(2010.1.12), 강기갑 의원안(2010.2.11), 김춘진 의원안(2010.2.18), 김영록 의원안(2010.4.15), 류근찬 의원안(2010.7.29), 문학진 의원안(2010.10.29) 등 6건의 개정안이 추가로 발의되었다. 의원안 중 앞의 4개 법안은 사업구조 개편과 관련한 안이었고, 마지막 두 의원안은 조합장 선거제도 개선에 관한 안이었다.

국회 농림수산식품위원회는 2010년 2월 11일 공청회를 개최하여 이해관계자 및 전문가의 의견을 청취하고, 2월 22일 농식품위 대체토론, 23일과 24일 법률안심사 소위원회 개최 등 법률심사에 속도를 내었다. 이어서 4월 14일, 19일, 22일에 심의를 하고 22일에는 사업분리 방식을 1연합회-2지주회사 방식으로 확정지으면서 법 통과에 대한 기대가 높아졌다. 하지만 제18대 국회 후반기 원이 재구성되면서 농식품위원회의 의원 중 7명이 교체되었고, 최인기 의원이 새로 위원장이 되었다. 새롭게 원이 구성되면서 농협법에 대한 심의가 이루어지지 않고 7개월 반이 흘러가자 법 통과에 대한 회의론이 다시 확산되기도 하였다. 하지만 야당인 민주당이 연말이 되면서 전향적 자세로 나서면서 12월 6일 법률안심사 소위원회가 다시 열렸다. 2011년 3월 3일 법률안심사 소위원회에서 법안에 대한 여야 합의가 이루어졌다. 3월 4일에는 정부안과 6개의 의원안 등 7개를 통합한 농식품위 대안이 상임위에서 의결되었고, 3월 11일 본회의에서 통과됨으로써 농협중앙회 신·경 분리 문제는 17년 동안의 지루한 공방을 끝냈다.

3.2. 개혁 내용

3.2.1. 농협지배구조 및 경제사업 활성화를 위한 제도 개선

2008년 농협 농개위에서부터 2009년 1월 정부 농개위까지 논의되었던 '농협 지배구조 및 경제사업 활

성화 관련 제도 개선 내용'은 2009년 4월 통과된 개정 농협법으로 집약되었다. 농협 지배구조 개선의 핵심은 중앙회장과 조합장에 집중된 권력을 이사회로 분산시키고 이사회 중심으로 의사결정이 이루어지도록 하는 데 있었다. 중앙회의 경우 중앙회장의 선출은 대의원회에서 선출하는 간선제로 바꾸었으며 임기는 단임으로 제한하였다. 처음에 제기되었던 것보다는 회장의 권한 제한이 강화되었다. 이사회는 인사추천위원회 구성, 임원 등 후보자 선임, 대표이사 소관사업 평가 등을 의결사항에 추가함으로써 그 권한을 강화하였다. 또한 이사 수를 줄여 운영의 효율성을 제고토록 하는 한편 대표이사 소관 소이사회를 폐지하여 업무집행과 감독의 불일치 문제를 해소시켰다. 조합의 경우는 자산규모 2,500억 원 이상인 조합은 조합장의 비상임화를 의무화하였다. 상임이사를 인사추천위원회에 추천케 하고, 이사회의 의결사항에 상임이사의 해임요구, 상임이사 업무평가, 상임이사 선출 등을 추가하였다. 조합의 운영평가 자문회를 조합장 소속에서 이사회 소속으로 전환시켰다.

경제사업 활성화와 관련해서는 지역농협의 설립 구역을 시·군·구로 확대함으로써 조합원이 설립구역 내 조합 중 원하는 조합을 선택케 하여 조합 간 경쟁을 유도하는 제도를 도입하였다. 또한 조합원과 조합이 계약을 통해 조합사업을 안정적으로 추진할 수 있도록 약정조합원제도를 도입하였으며, 조합공동사업법인에 대한 출자자 범위를 중앙회, 영농조합법인, 농업회사법인까지 확대함으로써 조합의 경제사업 활성화를 촉진시키고자 하였다. 조합선택권 부여는 조합 간 지나친 경쟁으로 여러 가지 부작용이 우려된다는 의견도 많았으나 외부여건 변화에 조합이 능동적인 대응을 하도록 유인하는 제도로서 도입되었다. 정부 농개위에서는 설립구역을 도 단위로 확대하는 안을 제안하였고 정부안에서도 이를 수용하였으나 국회 합의과정에서 시·군·구로 좁혀졌다.

중앙회장과 조합장의 권한 축소, 조합선택권의 부여 등에 대해 농협 측에서 반대의견이 강하게 제기되었다. 이 쟁점들은 합의점을 찾기가 쉽지 않을 것 같

았으나 2008년 11월에 발생한 전임 정대근 회장의 비리사건에 따른 사회적 여론 악화, 대통령의 지시, 한 농연·전농을 비롯한 농업인단체들의 강력한 개혁촉구와 농협중앙회의 쇄신지지 천명 등이 영향을 미쳤다. 국회 논의 과정에서 민주당 측에서 농협중앙회 사업구조 개편과 같이 처리해야 한다는 주장이 제기되어 심의가 중단되기도 하였다. 지배구조 개선만 이루어지면 사업구조 개편 문제는 또 무산되는 것이 아닌가 하는 우려 때문이었다. 하지만 정부 농개위가 2009년 3월 31일 사업구조 개편방안을 발표하면서 국회도 단계적 법 개정에 여야가 합의를 함으로써 4월 29일 법이 통과되었다.

3.2.2. 농협중앙회 사업구조 개편

농협중앙회 사업구조 개편방안은 중앙회가 지도·교육사업과 상호금융업무를 담당하고 경제와 신용사업은 경제지주와 금융지주로 분리시키는 1중앙회-2지주회사체제로 결정되었다. 개편시기는 2012년 3월 2일이며 경제와 금융지주를 동시에 출범시켜 경제와 신용사업을 분리한다. 다만 경제사업의 경우 수익적 경제사업과 비수익적 경제사업이 혼재하여 모든 경제사업을 일시에 경제지주로 편입시키는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 사업을 5년간에 걸쳐 단계적으로 경제지주로 이관하기로 하였다. 이에 따라 현재의 경제사업 관련 13개의 자회사를 경제지주에 편제시키고, 3년 내에 유통판매사업에 관련된 사업을 이관시키며, 나머지 사업은 평가를 거쳐 2017년까지 모두 이관시키기로 하였다.

상호금융을 제외한 신용사업과 공제사업은 금융지주에 편제시키고 상호금융은 중앙회 내에 두되 대표이사가 관리하는 독립사업부제로 운영하기로 하였다. 법 제정 과정에서 쟁점이었던 상호금융연합회를 독립기관으로 설립하는 것을 유보하는 대신에 중앙회장은 법 시행 후 1년 이내에 상호금융 발전계획을 세워 농식품부장관에 제출토록 하고, 농식품부장관은 이를 받아 농업·금융전문가, 농업인대표 등의 의견을 들어 발전계획을 확정하도록 하였다.

3.3. 쟁점

중앙회 사업구조 개편을 논의하는 과정에서 여러 가지 쟁점이 있었으나 가장 핵심 쟁점은 정부의 자본금 지원, 사업분리 방식, 상호금융연합회의 신설 여부였다. 이 외에도 교육지원사업의 담당과 재원조달, 농협보험 설립, 농업경제와 축산경제의 통합, 농협은행의 분리·설립 등이 뜨거운 쟁점으로 오랫동안 논쟁을 거쳤다.

사업분리를 위한 자본금의 확보와 그 방법은 사업구조 개편의 실행 여부를 가늠하는 열쇠였다. 이전까지의 논의에서는 분리에 따른 막대한 추가 자본을 확보할 방법이 없어 분리시기를 뒤로 미룰 수밖에 없었다. 하지만 이번 개혁에서는 정부가 부족자본금을 지원한다는 원칙을 밝히면서 논의를 진전시킬 수 있었다. 2007년 3월의 정부안을 만들 때 정부는 자본금 지원 불가의 입장이었다.

그러나 정부가 얼마를 지원할 수 있을 것인지는 농협중앙회의 자산실사에 근거한 필요자본금의 파악과 농협 자체의 조달계획에 근거하여 확정할 수 있다는 것이 정부의 입장이었다. 정부의 법률개정안에는 필요한 재정금융 지원을 할 수 있다는 조항을 담았다. 그러나 농협은 사업구조 개편을 약속하기 전에 정부의 지원수준이 어느 정도 될 것인지를 확인하고 싶어했고, 국회에서도 농협의 입장을 지지했다. 정부는 자산실사가 끝난 이후에야 정확한 금액을 놓고 논의할 수 있고, 그 금액을 논하는 것은 실무적인 것이어서 법규에 답을 사항이 아니라고 하였지만 국회에서는 지원계획에 대해 보다 구체적인 약속을 요구하여 기획재정부 류성걸 차관으로부터 “실사가 끝나고 나면 농림수산식품부 등 관계부처와 충분히 협의해서 필요한 부분에 대해서는 지원하도록 하겠다”는 답을 들었다.

자본금의 지원문제는 사업분리 시 경제사업에 충분한 자본을 배분할 것인가와 연결된다. 은행은 BIS 비율 때문에 필요자본금이 확정적으로 요구되지만 경제사업은 투자계획과 자본조달 시나리오에 따라 여러 가지 대안이 가능하다. 농협 밖에서는 농협이 모든 자본금을 우선적으로 금융지주에 배분한 다음 자본부족

을 이유로 정부의 지원금을 경제지주에 배분하지 않을 수도 있다는 우려를 하였다. 농협이 금융지주를 먼저 분리하고 경제지주를 나중에 분리하는 단계적 분리론을 주장하고 있었기 때문이다. 이는 경제사업활성화를 신·경 분리의 가장 중요한 목적으로 생각하는 농업계의 일반적인 인식과는 배치되는 것이었다. 우선적으로 경제사업에 충분한 자본이 배분되어야 한다는 공감대가 농업계에 널리 형성되어 있었다. 하지만 농협은 이에 대한 구체적인 입장을 밝히지 못했다. 국회 법률안심사 소위원회(2011.3.3)에서 민주당 김효석 의원은 “경제사업부문에 얼마를 배분할 것인지는 법조문에 들어가지 않지만 확실한 의견을 주어 기록에 남겨야 한다”고 하였다. 이에 농협중앙회 이재관 전무이사는 경제사업에 농협자본금의 30% 이상을 배정하겠다고 답변하였다. 이로써 경제사업은 자본금 확보에 관한 확실한 근거를 갖게 되었다.⁶⁾

자본금의 문제는 사업분리 방식과도 연계되어 검토되었다. 경제사업을 지주회사 방식으로 전환한다고 하였지만 중앙회의 경제사업 중에는 수익을 내지 못하는 사업이 혼재해 있어 우선은 수익적인 경제사업만 경제지주에 이관하는 것이 현실적이라는 것이 정부와 농협의 입장이었다. 하지만 그럴 경우 경제사업은 경제지주와 농협중앙회가 나누어서 해야 한다는 것을 의미하여 사업분리의 의미를 모호하게 하는 문제가 있다. 더구나 중앙회에 남는 경제사업의 비중이 클수록 경제지주에 배분될 자본이 줄어들어 경제사업 활성화의 의지가 약한 것으로 비춰질 수 있다는 지적이 있었다. 국회 심사과정에서 모든 경제사업은 경제지주로 이관하여 사업분리의 의미를 확실하게 하는 것으로 합의가 이루어졌다.

사업분리 방식은 협동조합의 정체성과 사업의 효율성 가치가 충돌하였다. 정부 농개위는 중앙회를 전국 농협경제연합회와 상호금융연합회로 분리하고, 전국 농협경제연합회 아래에 농협경제지주와 농협금융지주를 두는 안을 제안하였다. 이에 대해 협동조합에 지주회사체제를 결합시켜 정체성을 훼손시키는 위협요인이 된다는 비판론이 강하게 일었다. 박진도 교수를 비

6) 1958년 설립되었던 구농협이 자본금이 없어 사업을 못하면서도 농업은행으로부터 푸대접을 받았고, 두 기관 사이의 갈등이 종합농협체제로 전환의 계기가 되었다. 하지만 종합농협체제 내에서도 경제사업은 배정된 자본이 없어 사업자금을 신용사업에 빌려다 쓰고 지불하는 이차 때문에 적자가 커졌다.

롯 전농 측에서 이 입장을 강하게 주장하면서, 농협중앙회를 비출자 특수법인인 전국농협총연합회와 경제사업연합회, 신용사업연합회로 분리하는 안을 제시하였다. 농협은 농협중앙회 밑에 경제지주와 금융지주를 두되, 금융지주를 먼저 분리시키고 경제지주는 여건이 되면 분리시킨다는 단계적 접근을 주장하였고, 정부 농개위와 농업인단체 등은 동시분리를 주장하였다. 정부안은 농협중앙회를 농협연합회로 명칭을 변경하고 농협경제지주와 농협금융지주를 두는 것으로 하되, 상호금융은 농협연합회 내 독립회계체제로 유지하는 것으로 하였다.

사업분리 방식은 국회 논의 과정에서 정부안 외에 강기갑 의원안, 김춘진 의원안, 김영록 의원안이 추가 발의되었는데, 강기갑 의원안은 연합회안이었다. 다른 안은 모두 연합회와 지주회사체제가 결합되는 안이었다. 한국농촌경제연구원의 황의식 박사는 연합회 방식만이 유일한 것이라고 주장하는 것은 협동조합을 소극적으로 해석한 것이라 하면서, 협동조합 사업체의 조직형태가 문제가 아니라 사업이익을 분배하는 것이 이용자인 조합원 중심인지 투자자 중심인지를 놓고 구분하는 것이 중요하다고 하였다. 국회는 정부안으로 합의하였다.

상호금융연합회를 신설·독립시키는 문제는 사업구조 개편 논의 과정에서 계속 쟁점으로 남았다. 정부 농개위가 상호금융연합회를 분리 설립하자는 안을 내었다. 농협은 상호금융의 독자 생존 필요성은 인정하나 아직은 시기상조라며 강하게 반대하였다. 정부는 입법예고에서 농협 의견을 수용하여 중앙회 내의 조직으로 남겨두는 것으로 하고, 부칙에 향후 상호금융부문의 분리·독립법인화방안 모색 필요성을 포함하였다. 정부 농개위는 정부안에 대하여 강하게 반발하고 정부를 비판하였다. 국회 심의과정에서는 전농의 주장이 반영된 강기갑 의원안과 한농연과 '올바른농협개혁국민연대'의 의견을 반영한 김춘진 의원안이 분리론을 취했고, 정부안과 김영록 의원안은 중앙회 내 독립회계 설치를 택하였다. 개정 법률에는 '독립법인화방안 모색'이라는 구절은 포함되지 않았다.

3.4. 국회의 역할

농협중앙회 사업구조 개편을 위한 법률 개정에서 국회의 역할이 컸다. 신·경 분리 문제의 열쇠였던 자본금의 확보와 배분에 대해 정부안에서는 필요한 지원을 할 수 있다는 원칙적인 입장 밖에 없었으나 국회 심사과정에서 이것이 보다 확실해지고 배분 문제까지 다루어졌다. 정부는 중앙회의 사업분리에 대한 지원을 부칙에 명기하고, 중앙회의 자체자본조달계획과 중앙회의 의견을 토대로 사업구조 개편에 필요한 자본지원계획서를 만들어 국회 상임위에 보고하고 심의를 받아야 한다고 규정하였다. 부족자본에 대해서는 정부가 필요한 만큼 지원할 것을 확약하게 하고, 중앙회 보유자본을 경제사업부문에 30% 이상을 배분토록 하였다.

경제사업 활성화를 확실하게 추진하도록 계획의 수립과 추진에 관한 사항을 부칙 제5조에 명기하고, 경제사업의 경제지주로의 이관에 관해서는 부칙 제6조에 담았다. 경제사업 이관과 관련한 사항은 정부안 단계에서는 없던 것으로 국회 심사과정에서 추가되었다.

중앙회 사업분리에 대해서 논의 초기에는 여야 의원 간에 입장 차이가 상당히 있었으나 최종적으로 여야 합의에 의한 법률안 통과로 사업개편의 추진에 힘을 보태주었다.

제3장

농협 지배구조 개선

제3장

농협 지배구조 개선

1. 개선 배경

2007년 정부와 농업계가 합의하여 마련한 「경제사업 활성화와 신용사업 건전화」를 위한 농협중앙회 사업 분리방안을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 제도 개선과 보완 작업이 필요했다. 시장의 글로벌 통합·규제완화 등 대내외 여건변화에 대응하여 조합간 경쟁체제를 도입하고, 조합원의 능동적인 참여를 유도하며, 중앙회는 일선조합과 조합원의 경제사업에 적극 참여할 수 있도록 제도를 보완하자는 데 대체적인 공감대가 형성되어 있었다.⁷⁾

2007년 말 새로 취임한 최원병 회장은 농협에서 이 작업을 주도하기 위해 2008년 3월 농협개혁위원회를 설치하였다. 농협 농협개혁위원회(이하 농협 농개위)는 7월 초까지 개선방안 마련을 완료하고 건의안을 제출하였다. 이 건의안은 농식품부에 전달되어 농협법 개정을 위한 기초가 되었다. 농식품부는 농협법 일부개정법률(안)을 입안해서 12월까지 국회통과를 목표로 하고 9월에 입법예고하였다. 의견수렴을 위한 농식품부 주관 공청회와 국회 농식품위원회의 공청회가 11월 중 연이어 열렸다. 하지만 법안에 대한 반대기류가 농협 내부에서 강하게 형성되면서 법 개정이 순탄치만은 않을 것 같았다.

11월 말 정대근 전임회장의 개인비리 사건이 언론에 보도되고 농협 지배구조에 대한 비판여론이 급하게 확산되면서 전기가 마련되었다. 농업계는 물론 일반 시민들의 농협을 보는 시선은 따라워졌다. 이명박 대통령은 농협을 농업인에게 돌려주어야 한다고 강하

게 질타하였다. 농식품부는 12월 9일 농협개혁위원회를 구성하고 농협법 개정을 재논의하도록 하였다. 정부 농협개혁위원회는 농협 지배구조 개선과 경제사업 활성화를 위한 제도 개선방안을 2009년 1월 초까지 논의하여 건의안을 제출하였다.

농식품부는 2009년 1월 16일 법 개정의 이유로 “농업인의 조합경영 참여를 촉진하고 일선조합의 경제사업 역량을 강화하기 위해 지난해부터 농업협동조합법 개정을 검토해 왔으나, 농협개혁에 대한 농업계 및 국민 각계의 요구가 매우 커, 이번 기회에 보다 근본적인 체제 개편 및 제도 개선을 추진키로 하였다”고 밝혔다.

사실 농협지배구조의 문제에 대해서는 이전부터 논란이 있어 왔으나 이해관계자의 의견 차이와 기득권 층의 반발로 진전된 결론을 내리지 못하였다. 논의의 중심에는 중앙회장의 권한이 너무 크고, 경영능력을 보장할 수 없는 선거직 조합장에게 경영권과 인사권이 집중되어 조합의 위험을 키울 수 있다는 우려가 있어 왔다. 농협 농개위의 건의안과 2008년 입법예고(안)도 중앙회장의 임기제한과 이사회의 기능강화 등 지배구조 개선내용이 핵심 중의 하나였지만 이를 표면의 이유로 내세우지 않았었다.

하지만 정대근 전임회장의 비리로 악화된 여론이 농협 지배구조의 근본적 개선 필요성을 강조하게 만들었다. 농협을 규탄하는 성명서가 연이어 발표된 2009년 1월 초 최원병 회장은 지배구조를 포함한 인적·조직 쇄신방안을 발표하고 농협을 농업인에게 돌려주기 위한 구조개혁을 추진하겠다고 발표하였다.

7) 농식품부가 2008년 중 시도했던 농업협동조합법 일부개정법률(안)의 개정 이유이다.

농협법 일부개정법률안은 ‘중앙회 및 조합의 운영구조와 선거제도를 개편하고, 이사회가 농협의 대표조직이 될 수 있도록 기능을 강화하는 한편, 조합원의 경제적 이익을 우선하는 내용 등을 추가한다’고 개정 이유에서 밝혔다.

2. 논의 경과

2.1. 2008년 농협의 농협개혁위원회 운영

2.1.1. 농협의 개혁 추진 배경과 농협개혁위원회 운영

2007년 말 대선 결과 이명박 후보가 당선되었고, 농협중앙회 최원병 후보가 농협중앙회 회장에 당선되었다. 새 정권과 새 회장 체제의 출발에 따라 농협개혁에 대한 기대감도 높아졌다. 농협중앙회의 신·경분리와 경제사업 활성화에 관한 정부의 안이 2007년 3월에 확정된 바 있지만 여전히 중앙회 신·경분리 문제는 농협개혁의 뜨거운 쟁점과제로 남아 있었다. 전농 등 농민단체의 지속적인 신·경분리 요구와 심상치 않은 금융시장의 변화는 농협 내부에서도 분리필요성에 대한 공감대가 형성되어가는 분위기였다. 농협은 농협경제연구소로 하여금 ‘농협의 지속성장을 위한 경영전략’에 대한 연구를 의뢰했고, 농협경제연구소는 맥킨지와 함께 이 연구를 시작했다.

농협은 개혁과제 도출을 위해 조합장 중심의 내부 농협개혁위원회(이하 조합장 농개위)와 외부 인사 중심의 농협개혁위원회를 동시에 운영하였다. 조합장 중심의 농협개혁위원회는 20명의 위원으로 2008년 2월 14일 구성하였다. 한 달 뒤 3월 24일에는 외부 인

사 중심의 농협개혁위원회(이하 농협 농개위)를 구성하고 성진근 한국농업경제포럼 이사장을 위원장으로 선출하였다. 위원은 농민단체 5명, 학계 5명, 조합장 5명, 소비자단체 2명, 농협중앙회 1명 등 모두 18명이었다.

농협은 개혁위원회에 대하여 2007년의 경제사업 활성화와 신용사업 건전화 방안에 대한 진전된 개선과제 도출을 요구했다. 농협 농개위는 3월 24일부터 7월 10일까지 7차에 걸친 본회의와 10회의 소위원회를 통하여 개혁과제의 선정과 토론을 통해 개혁방안을 도출하였다. 농협중앙회의 신·경분리 문제는 연구를 진행할 계획이었기 때문에 논의 대상에서 제외시키고, 경제사업 활성화 방안과 지배구조 개선 대안을 중심으로 논의하였다.

농협개혁위는 농민단체, 학계, 농협중앙회 전략기획단에서 제출한 개혁과제를 취합하여 논의 대상과제를 분류하였다. 신·경분리 문제를 논의 대상에서 제외함에 따라 농협조직이 자체적으로 수행할 수 있는 사업운영방식 재설계(Reengineering)에 개혁작업의 초점을 맞추기로 했다.

전체 개혁과제는 ① 조직 구조조정, ② 사업혁신과 재편, ③ 지배구조 개선 등 3개의 유형별로 나누고 보다 치밀하고 집중된 논의를 위하여 3개 소위원회를 두어 집중적으로 논의하기로 했다. 조직구조조정 소위원회는 박성재 한국농촌경제연구원 선임연구위원이 위원장으로, 사업혁신과 재편 소위원회는 양승룡 고려대 교수가 위원장으로, 지배구조개선 소위원회는 김정주 건국대 교수가 위원장을 맡아서 3개월간 총 10회의 소위원회의 토론과 조정과정을 거쳤다.

표 3-1. 농협 농협개혁위원회 구성

구분	농민단체	학 계	소비자단체	조합장	농협중앙회	계
위원	5	5	2	5	1	18
성 명	박의규 한도숙 윤요근 김동환 김귀숙	성진근 김정주 이만우 양승룡 박성재	김재욱 박정희	조성열 최계조 이규삼 홍성권 문병완	서인석	

3개 소위원회에서 논의를 거쳐서 상정된 개혁과제는 1개월 동안 총 3회의 전체회의를 통해서 총 14개의 단기 및 중장기과제를 확정하였다.

2008년 7월 10일 제7차 농협개혁위원회 전체회의에서는 확정된 농협개혁과제를 설명하고 이를 농식품부 박현출 농정국장 입회하에 최원병 농협중앙회장에게 전달하였다. 그리고 선정된 농협개혁과제의 추진 상황을 점검, 독려하기 위한 별도의 가칭 농협발전위원회를 새로 구성할 것을 건의하는 것으로 4개월간의 농개위의 활동을 종료하였다.

2.1.2. 개혁과제

각계로부터 제안된 개혁과제는 총 64개였으나 이중에서 30개 과제는 농협이 자체적으로 추진해야 할 과제로서 개혁위원회의 논의 대상으로서는 부적절한 것으로 분류되었다. 이를 제외하고 남은 34개 과제를 다시 과제 성격에 따라 단기개혁과제 11개, 중장기적 개혁과제 3개, 권고과제 20개 과제로 분류하였다.⁸⁾

개혁위원회가 중점적으로 다룬 14개 과제는 회원 조합 관련 3개 과제, 중앙회 관련 11개 과제였다. 논의 대상과제에 대해서는 개혁방안에 합의가 이루어질 때까지 반복적인 토론이 있었으나, 조합장 선출 방식과 중앙회장 임기 등에 관한 개혁과제는 끝까지 합의되지 않아 두 개의 대안을 복수로 제출하였다.

조합개혁 과제는 3개 모두 단기과제로 분류되었다. 첫째, 조합의 규모화와 전문화를 위해 시군당 2~3개소 또는 1시군 1조합을 목표로 단계적으로 합병·규모화하되, 규모화가 진행되는 경과기간 중에 조합의 신용사업을 군 단위 1개 법인으로 통합하는 방안을 모색하도록 하였다. 둘째, 도시농협의 역할과 기능을 강화하기 위해 조합별로 300평 이상의 농축산물 판매장을 의무 설치토록 하고 농촌조합에 대한 지원기준 강화 등을 추진하기로 하였다. 셋째, 조합장 선출방식 개선과 전문경영인 책임경영체제 강화를 위해 조합장 선거방식은 조합이 자율적으로 정하되 2회에 한하여 연임 가능토록 하는 1안과 대의원회에서 간선하는 방식으로 조합장을 선출하되, 1회에 한해서 연임 가능토록

하는 2안을 복수로 제안하였다. 또한 자산총액 1,000억 원 이상인 조합은 상임이사제를 의무도입토록 하였다.

중앙회 개혁과제는 8개의 단기과제와 3개의 중장기과제 등 총 11개 과제가 선정되었다. 주요 내용은 다음과 같다.

① 중앙회장의 자격, 권한, 선출방법 개선의 과제로서 그 핵심인 중앙회장의 임기는 제1안으로 현행대로 4년 임기에 1회 연임, 제2안으로 4년 임기 단임제를 복수로 제시하였다.

② 대표이사 및 집행간부 선출방법 개선의 과제로, 부문별 대표이사는 인사추천위원회에서 3배수를 추천하여 대의원의 동의를 얻어서 회장이 임명하도록 하고, 임기는 2년으로 하되 연임이 가능하도록 하였다. 집행간부는 부장급으로 구성된 집행위원회에서 추천 받은 3인 중에서 대표이사가 임명토록 하였다.

③ 중앙회 이사회의 권한과 전문성 강화를 위해 중앙회 이사 수를 현행의 35명에서 15명으로 줄이고 사외이사 추천은 인사추천위원회를 통해서 하도록 하였다.

④ 감사기구 독립과 선출방법 개선을 위해 감사위원장은 대의원회에서 직접 선출하도록 하고 조합감사위원장은 인사추천위원회의 3배수 추천으로 대의원회 동의를 얻어 회장이 임명토록 하였다.

⑤ 중앙회 구조조정을 위해 중앙본부 및 지역본부의 기구축소와 인원감축 및 농업경제와 축산경제 대표이사의 선출방법을 통일시키고, 농업경제와 축산경제 두 경제사업부문은 중장기적으로 통합하기로 하였다.

⑥ 계열사 경영평가방법 개선 등 경영혁신을 위해 경영평가에 의한 임원 재신임과 자회사 직제 축소 및 구조조정 등을 추진하기로 하였다.

⑦ 계열사 임원선출방법을 공모원칙으로 전환하도록 하였다.

⑧ 농축산 홍보마케팅 강화 및 농협 통합 브랜드를 육성하기로 하였다.

중장기적 개혁과제는 3개 과제 모두 중앙회와 관련된 과제다. 첫째, 세계적인 선진협동조합금융그룹 발

전방안으로 신·경 분리에 의한 사업분리와 연계하여 금융지주회사체제를 구축함으로써 외부출자한도를 자기자본의 100%까지 확대하고 해외농업 네트워크를 구축한다. 둘째, 해외 신시장 진출 및 해외농업 자원 개발·진출 과제로서 해외농축산물 직영판매장 진출과 해외농업자원개발의 청사진을 제시하도록 한다. 셋째, 조합상호금융과 중앙회은행의 운영체제 개편 과제로서 상호금융과 중앙회 금융사업 간의 상호교환(빅딜)을 추진하고 상호금융대표이사제를 도입하여 독립성을 강화하도록 한다.

농협은 농개위가 선정한 개혁과제를 7월 29일자로 농식품부에 제출하였다. 농식품부는 이를 받아 경제사업 활성화 등을 위한 농협법 일부 개정을 추진하게 된다.

2.2. 2008년 농협법 일부 개정 추진

2.2.1. 주요 내용

농식품부는 농협이 농협개혁위원회의 건의를 받아 제출한 개혁과제를 바탕으로 2008년 8월부터 농협법 개정을 위한 정부안 마련작업에 착수하였다. 농식품부와 농협은 농업인단체 설명회(8.4), 전문가 간담회(8.21), 농업인단체 워크숍(9.10) 등을 통하여 농협법 개정의 취지와 방향을 설명하고 의견을 청취하였다. 이어 농식품부는 법령정비협의회(8.13), 정책조정협의회(8.22), 정책심의회(8.26), 「농협 경쟁력 제고를 위한 지원대책」 보고(8.30) 등 정부 내의 입법추진 절차를 밟아나갔다. 9월 2일부터 11일 사이 농협법 개정안에 대한 관계부처 의견조회를 실시하고 9월 19일에 입법예고하였다.

관계부처 협의에서 금융위원회, 법무부, 규제개혁위원회, 국민권익위원회 등에서 법률 개정안에 대한 의견을 내었다. 금융위원회는 농협의 외부 출자한도 상향조정과 관련해서는 지나친 외부 출자 확대를 경계하는 의견을 내었으나 신용사업부문 소사회의 사외이사 비율, 임원 등의 인사추천위원회, 감사위원회 구성 등에 대해서 찬성 의견을 보였다. 법무부는 과태료의 부과 등에 관한 조항에 대해서 기존 법률의 적

용을 권했으며, 규제개혁위원회는 임직원 위법행위에 대한 행정처분 강화, 속임수 등에 의한 설립인가 취소, 제명 조합원의 자격 제한 등에 대해서 기존 강화 방향으로 의견을 내었다.

농식품부는 9월 19일 「농업협동조합법 일부개정법률(안)」을 입법예고하면서 개정 이유로 '시장의 글로벌 통합·규제완화 등 대내외 여건 변화에 대응, 조합 간 경쟁체제를 도입하고 조합원의 능동적인 참여를 유도하며, 중앙회는 일선조합과 조합원의 경제사업에 적극 참여할 수 있도록 제도를 보완한다'고 하였다. 또한 2007년 3월 29일 확정된 「경제사업 활성화와 신용사업 건전화에 관한 농협중앙회 사업 분리방안」을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 제도 운영상의 일부 미비점을 개선·보완하고자 한다고 하였다.

주요 법률 개정 내용은 다음과 같다.

① 지역농협 설립 구역을 확대하여 조합원에게 조합선택권을 부여한다. 지역농협 설립 구역을 읍·면단위에서 시·군 범위로 확대하고 조합원은 역내의 조합 중에서 자신이 원하는 조합을 선택하여 가입할 수 있도록 함으로써 조합원의 경제적 권익 향상을 도모하는 한편, 조합 간 경쟁촉진을 통해 대농업인 서비스가 향상될 것으로 기대된다.

② 조합원이 조합에 농산물을 출하하기로 약정을 맺고 이를 성실히 이행하는 조합원(약정조합원)에 대해 사업이용·배당 등에서 일반조합원보다 우대할 수 있도록 하는 약정조합원제도를 도입한다. 생산은 조합원, 가공과 판매는 조합이 맡는 등 역할을 분담함으로써 고품질 제품생산, 기술수준 향상에 따른 소득 증가 등 농협의 경제사업 활성화 기반 확충 및 농업인 소득 증가가 기대된다.

③ 조합장을 비상임으로 전환하고 조합장의 주된 권한을 '집행권'과 '감독권'으로 분리하여, 업무 집행은 전문 경영인인 상임이사가 담당하고 조합장은 이사회를 중심으로 견제·감독하도록 한다.

④ 조합과 중앙회의 출자한도가 제한되어 있어 경제사업 활성화에 어려움이 있으며, 타 금융기관과의 형평성에도 문제가 있어, 조합의 동일법인 출자한도

8) 단기과제는 1~2년 안에 완료할 과제이고 중장기적 과제는 3~5년 내에 완료할 과제이며, 권고과제는 농협 자체계획에 의해서 추진할 과제로 성격을 규정하였다.

를 자기자본의 30%(현: 20%)로 하고, 중앙회의 금융업종에 대한 출자한도를 자기자본의 30%(현: 15%)로 상향 조정한다.

⑤ 조합공동사업법인 운영활성화를 위해 조합공동사업법인의 출자범위를 중앙회, 농업인까지 확대하고, 법인출자액에 비례하여 의결권을 부여한다.

⑥ 중앙회의 회장선거 및 대의원 수 배정에 있어 중앙회 대의원 수 배정기준을 시·도당 조합원 수로 하고, 중앙회장 선거 시에도 회원조합당 조합원 수에 따라 의결권을 차등 적용한다. 조합원 대의권이 보장되고, 조합 간 합병(조합 수 축소) 후 중앙회 의결권 행사 시 불이익이 최소화될 것으로 기대된다.

⑦ 중앙회 이사회 기능과 전문성 강화를 위해 이사회 이사 수를 20명 이내(현: 35명)로 하고, 농업·축산경제대표이사 소관 소이사회를 없애고, 신용부문 소이사회만 존치한다.

⑧ 중앙회장의 연임을 1회로 제한(현재 연임제한이 없음)한다. 중앙회장의 연임에 따른 부작용 최소화, 사업전담대표이사의 책임경영체제 확립이 기대된다.

⑨ 임원 임명을 인사추천위원회를 통하도록 일원화한다. 현재는 대표이사, 감사위원장, 감사위원, 사외이사 등 주요 임원의 임명방식이 상이한데, 대표이사 등 주요 임원의 임명방식을 인사추천위원회가 추천하는 방식으로 일원화함으로써 인사의 공정성과 투명성이 제고될 것으로 기대된다.

⑩ 현행 중앙회의 자금지원 대상은 회원조합에 한정되어 있어 조합이 출자한 조합공동사업법인 등 일선조합의 사업에 중앙회 참여가 어려우나 지원 대상에 '조합공동사업법인'과 '회원의 출자회사'를 포함함으로써 중앙회와 일선조합 간 사업이 연계되어 시너지 효과를 기대할 수 있다.

2.2.2. 농식품부 공청회

농식품부는 농협법 개정 법률안을 입법예고(9.19~10.8(20일간))하고 농업인, 농업인단체, 전문가 등으로부터 다양한 의견을 수렴하였다. 그 일환으로 농식품부가 주최하는 공청회를 2008년 9월 29일

(월) 오후 2시부터 aT센터 대회의실에서 갖기로 하였다. 그러나 공청회가 시작되기 전 전국농협노동조합(전농노)이 aT센터 정문에서 기자회견을 열고 공청회장에 진입, 단상을 점거함으로써 공청회는 무산되었다. 전농노는 개정 법률안에 공존과 상생, 협동이라는 협동조합의 기본정신이 부재하고, 농협중앙회에 대한 일방적 지배구조 개선, 1인 1표제에 반하는 부가의결권제도 도입 등은 협동조합 정신에 맞지 않는 것이라고 그 반대 이유를 들었다.

농협이 자체적으로 개혁위원회를 구성하여 건의한 개혁과제를 바탕으로 농협법 개정을 추진하고 있음에도 불구하고 농협 내부에서조차 공감대 형성이 제대로 되고 있지 않음을 보여 주는 사건이었다. 농식품부는 aT 공청회가 무산됨에 따라 장소를 마사회 대강당으로 옮겨 2008년 11월 6일(목) 14:00~18:00에 공청회를 가졌다. 2차 공청회에서도 전농노의 점거 시도 등이 있었으나, 경찰의 지원과 주최 측과 전농노의 타협으로 공청회는 무사히 마칠 수 있었다. 공청회는 한두봉 교수를 좌장으로 하여 농정국장, 박성재(한국농촌경제연구원 부원장), 김동환(안양대 교수), 배삼태(카농회장), 홍준근(농단협 사무총장), 강성채(순천조합장), 박재근(농협) 등 토론자 외에 농협관계자 등 150여 명이 참석했다.

토론에서 조합선택권 도입에 따른 부작용을 최소화시킬 수 있는 대안이 필요(농단협)하다는 의견과 합병은 조합의 자율에 맡겨야 한다는 입장이 대립(농협노조)되었다. 조합장들은 '조합장 비상임화'와 '중앙회장 대표이사 추천권 부여'는 조합장과 중앙회장이 선출직이라는 점에서 일정권한 부여는 불가피하다고 주장했다. 중앙회 측에서는 중앙회장의 이견조정권 부여와 이사는 현행 유지가 필요하다는 입장이었다. 경제사업 활성화를 위해서는 현재의 읍·면 단위로는 한계(박성재)가 있으며, 조합과 중앙회의 유통·경제사업 중복문제 해소(김동환)가 필요하다는 의견이 제기되었다. 기타 중앙회 외부 출자한도 상향 문제, 농업인 의견수렴을 통한 법 개정 요구(농협노조)가 있었다.

2.2.3. 국회 공청회

국회 농식품위원회는 2008년 11월 20일 정부가 입법예고한 「농업협동조합법 일부개정법률안」에 대한 공청회를 열었다. 당시 「농업협동조합법 일부개정법률안」은 아직 국회에 제출되어 있지 않았지만, 정확한 법률안 심사를 위해 관계 전문가 및 이해 관계인들로부터 의견을 듣고자 함이었다. 진술인으로 노재선(서울대 교수), 홍준근(농단협 사무총장), 서필상(농협 노조 위원장), 박재근(농협중앙회 상무), 강성채(순천조합장), 박성재(한국농촌경제연구원 부원장), 박현출(농업정책국장) 등 7인이 참석했다.

공청회 진술인들의 의견은 개정법률안에 대해 찬·반 입장이 극명하게 나뉘어졌다. 농협 측은 중앙회가 자체적으로 농협개혁위원회를 구성해서 개혁과제를 선정했음에도 불구하고 개혁위원회의 과제에 대해서 비판적이었다. 일선조합장들은 지역조합원에게 조합선택권을 부여하는 조항, 조합장 비상임화 등에 대해 민감하게 반응했으며, 중앙회장의 인사권을 제한하고 인사추천위원회에 추천권을 부여하는 조항 등에 대해서도 비판적이었다.

의원들은 각 이해그룹을 대표하는 진술인들의 찬반 의견이 극명하게 갈리는 데 대해서 농식품부가 의견을 조율하지 못하고 법안을 만들었다고 비판했다. 의원들 간의 견해 차이도 컸으며, 확실한 합의점을 찾기가 어려울 것 같았다. 결국 국회 공청회는 확실한 방향을 정하지 못한 채 끝났다.

2.2.4. 전임 중앙회장의 비리사건과 대통령의 질타

국회 공청회 이후 법률심의 등을 기다리는 상태에서 세종증권의 매입과 자회사 휴켄스의 매각과 관련한 정대근 전 회장의 비리사건이 언론에 보도되면서 농협에 대한 여론이 급격히 악화되었다. 언론 보도의 초점은 농협의 지배구조에 맞추었고 중앙회장직의 절대 권력화, 직선제로 인한 중앙회와 지역조합 간의 유착, 유명무실한 감사시스템 등에 원인이 있다고 하였다(매일경제, 2008.11.24). 전임 농협중앙회장이 줄줄

이 비리에 연루되는 것은 회장을 견제·감시할 기구가 없기 때문이며, 농협경영을 감독해야 할 이사회가 유명무실하기 때문이라는 비판으로 이어졌다(매일경제, 2008.11.27).

이명박 대통령은 2008년 12월 4일 가락동 농수산물시장 방문 시 농협을 강도 높게 비판했다. 이 대통령은 “농협 간부라는 사람들이 농민을 위해 온 머리를 다 써야지 농민들은 다 죽어가는데 정치한다고 왔다 갔다 하면서 이권이나 개입하고 있다”고 비판하고, “농협이 번 돈을 농민들에게 돌려주어야 한다”고 말했다.

대통령의 농협 비판으로 농협에 대한 국민적 비판 여론이 고조되고 농협개혁의 필요성이 강조되자 농식품부는 그동안 추진해오던 농협법 일부 개정 추진계획을 전면 수정하였다. 농식품부는 12월 9일 농협개혁위원회를 새로 구성하고, 연말까지 농협개혁문제를 재논의하여 법률 개정을 추진하기로 하였다.

2.3. 농식품부 농협개혁위원회의 구성과 운영

2.3.1. 농협개혁위원회 구성과 활동

농림수산식품부는 2008년 12월 9일 농업계, 학계, 농협을 대표하는 11명의 위원으로 농협개혁위원회(이하 정부 농개위)를 구성하고 위원장으로 서울대 김완배 교수와 정학수 제1차관을 선출하였다. 정부 농개위는 연말까지 농협개혁 작업을 전면 재검토하여 대안을 내놓기로 하였다. 그동안 농협개혁방안에 대해 다각도로 검토하고 다양한 의견들을 수렴한 바가 있기 때문에 비교적 빠른 기간 안에 개혁안을 만들 수 있을 것으로 예상하였다. 하지만 농협의 지배구조 외에 중앙회 신·경 분리 방안을 논의하게 되면서 위원회는 2009년 3월 말까지 운영을 연장하였다.

정부 농개위는 2008년 12월 9일 1차 회의를 갖고 민간위원장의 선임, 개혁위원회의 논의 방향 및 범위를 설정하였다. 제2차 회의는 12월 14일(토)과 15일(일) 2일간 계속되었으며, 논의과제로 22개를 선정한 다음 먼저 일선조합과 관련된 과제를 검토하였다. 과제의 논의 순서를 놓고 위원들 간에 갑론을박 논쟁이

별어졌는데 신·경 분리 문제가 가장 중요하니 먼저 다루어야 한다는 주장과 신·경 분리 과제가 중요하기는 하지만 논의해야 할 문제가 많아 확실한 성과를 내는 데 시간이 필요하며 그러다 보면 개혁위원회가 별다른 성과를 내기 어려울 수도 있다는 주장이 맞았다. 결국 논의를 2단계로 나누어 1단계에서는 지배구조 개선 및 경제사업 활성화에 관련된 과제 중심으로 논의하고, 2단계에서 중앙회의 신·경 분리와 관련한 사업구조 개편 논의를 하기로 하였다. 이렇게 하여 지배구조 개선과 경제사업 활성화 관련 논의는 2008년 말까지 사실상 완료하고 2009년 1월 8일 제6차 위원회에서 개혁과제를 확정하였다. 농개위는 이 내용을 2009년 1월 9일 발표하였다.

제2차 회의에서 의제의 내용과 논의 순서를 정하였다. 의제는 크게 농협중앙회 관련 사항, 일선조합 관련 사항, 경제사업 활성화 등 3개 분야로 설정하였다

(2008.12.14).

농협중앙회 관련 의제는 다시 신용과 경제사업의 분리, 이사회 구성과 기능 활성화, 중앙회장의 선출 방식, 사업대표이사 등의 추천권 및 임원의 자격, 감독기능의 독립성 보강, 중앙회 및 자회사의 조직 개편 등 6개 소의제로 구분하였다. 일선조합 관련 의제는 조합장의 비상임화 및 이사회 기능 강화, 조합 선거 주기의 일원화, 농업인에게 '조합선택권' 부여 및 조합 간 합병의 촉진, 약정조합원제도의 도입, 조합의 경쟁력 제고 등 5개 소의제로 구분하였다. 경제사업 활성화 관련 의제는 중앙회 자금의 농업인 실익지원 강화, 품목별 조합의 육성, 조합공동사업법인의 활성화, 도시조합의 경제사업 참여 강화, 조합의 가격안정 사업 강화 등 5개 소의제로 구분하는 등 모두 16가지의 소의제를 선정하였다.

표 3-2. 정부 농협개혁위원회 위원

구분	소속	직위	성명
공 동 위원장	학 계	서울대	교 수 김완배
	정 부	농식품부	제차관 정학수
위 원	농업계	한 농 연	사무총장 손재범
		전 농	협동조합개혁위원장 기원주
		한국협동조합연구소	이 사 장 정재돈
	학 계	중 앙 대	교 수 윤석원
		한국농촌경제연구원	연구위원 황의식
		금융연구원	연구위원 강종만
	농 협	중 앙 회	상 무 박재근
		순천농협	조 합 장 강성채
		부산 대저농협	조 합 장 최계조
	간사	농식품부 농정국장	

주: 전농은 당초 이창한 정책위원장이 위촉되었으나 2차 위원회 때부터 기원주 협동조합 개혁위원장으로 바뀌었음.

표 3-3. 1단계 지배구조 개선을 위한 논의

구분	회의일자	주요 내용
제1차	'08.12.9	- 민간위원장 선임, 개혁위 논의방향 및 범위 설정
제2차	12.14~15	- 논의과제 선정(22과제), 일선조합 관련 과제 검토
제3차	12.21	- 중앙회 지배구조 과제 검토
제4차	12.27	- 경제사업 활성화 과제 검토
제5차	'09.1.3	- 전반적인 논의과제 재검토
제6차	1.8	- 중앙회 및 조합 지배구조 및 경제사업 활성화 관련 개혁방안 확정

2.3.2. 농협개혁위원회안

가. 중앙회 관련

정부 농개위는 중앙회의 지배구조 개선과 관련하여 다섯 가지 사항을 결정하였다. 첫째, 이사회 구성 및 기능 활성화를 위한 제도 개선 사항이다. 현행 35명인 이사 수를 축소하고, 조합장이사는 전체 이사의 1/2 이상으로 하되 도별 지역조합연합회장은 당연직 이사가 되고, 별도로 지역조합과 품목조합 조합장 중에서 대표이사를 선출하기로 하였다. 사업전담대표 소관별로 소이사회를 구성 운영하고 있으나 감독기능을 갖는 소이사회 의장을 피 감독기구인 사업대표이사가 맡는 것은 모순이라는 지적이 있어 이를 폐지하기로 하였다. 이사의 전문성 제고, 자문위원 활용 등을 위해 이사회 사무국의 기능을 강화토록 하였다.

둘째, 중앙회장 선출방식을 대의원회의에서의 간선으로 바꾸고 임기는 단임(현재는 연임 제한 없음)으로 하였다. 중앙회장 선거는 대의원 간선제로 하되 대의권이 균등하게 보장될 수 있도록 대의원 수를 일부 조정하도록 하였다. 그리고 회장 선거관리는 중앙선거관리위원회에 위탁하였다. 대의원회의의 간선제의 장점은 대의원회의의 대표 의결기능을 살리는 측면이 있으며, “소모적 비용을 줄이고 농업인을 위해 일만 하겠다”는 대국민 메시지를 전달하고, 부실조합으로부터의 자금지원 요구를 차단하는 효과 등을 기대할 수 있다는 점이 지적되었다. 또한 중앙회장의 임기를 단임으로 함으로써 중앙회장은 차기 선거에 연연해 하지 않고 소신있게 활동할 수 있을 것이라는 점이 장점으로 지적되었다.

셋째, 사업대표이사 등의 추천권 및 임원의 자격에 관한 사항이다. 사업전담대표이사, 전무이사, 조합감사위원장, 사외이사 등은 인사추천위원회가 이사회에 후보를 복수추천토록 하고, 이를 총회에서 선출토록 하였다. 이때에 축산경제대표이사의 선출특례는 폐지키로하였다. 사외이사 중 일정 수(예: 사외이사의 1/3)의 이사는 농업인단체가 추천하는 전문가를 '인사추천위원회'의 추천절차를 거쳐 선임하였다. 인사추천

위원회는 이사회(사무국)에 두며, 공모절차 및 평판서비스 활용 등을 거쳐 후보자를 추천하도록 하고, 농업경제·축산경제대표이사, 전무이사 경력요건 중 '농협중앙회 10년 이상'을 '농협 10년 이상'으로 변경하여 외부전문가 영입을 확대할 수 있도록 하였다.

넷째, 감독기능의 독립성 보강을 위하여 현행 감사위원회를 폐지하고 상임감사제를 도입하였다. 현행 '준법감시인'의 기능은 감사소관으로 흡수하는 것이 바람직하고 감사는 외부전문가가 포함된 인사추천위원회에서 공모절차를 거쳐 추천하고 대의원총회에서 선임토록 한 것이다. 이는 감사 기능을 이사회로부터 독립시켜, 이사회 의결사항과 업무집행 상황 및 자산관리 상황을 감독할 수 있게 하자는 취지였다.

다섯째, 중앙회 및 자회사 조직을 개편하여 일선조합과 상생구조를 만들어간다는 것이다. 중앙회 지역본부 중 광역시와 도의 본부는 통합하고, 유사기능의 자회사 통폐합을 강력히 추진토록 한다는 것이다. 자회사 임원의 임명은 대표이사 소관별 '인사추천위원회'에서 공모방식으로 추천하고, 주주총회에서 선출하였다. 조합과 경합되는 자회사는 중앙회와 조합이 공동출자한 단일 회사 형태로 전환토록 한다. 조합원, 대의원, 조합 임직원에 대한 전문성 제고를 위해 인재개발원 산하 '조합원 교육자문위원회'의 기능을 강화한다.

나. 일선조합 관련

일선조합과 관련해서는 조합장 비상임화 및 이사회 기능 강화, 조합선택권 부여, 약정조합원제도 도입, 조합 선거주기 일원화, 조합 경쟁력 강화 사항을 제안했다. 첫째, 조합장 비상임화 및 이사회 기능 강화에 관한 사항이다. 조합 규모에 따라 조합장의 비상임화를 추진하되 자산규모가 1,500억 원 이상인 조합은 사외이사를 의무적으로 도입하기로 하였다. 조합의 책임경영체제 강화를 위하여 상임이사의 임기는 2년으로 하고 연임이 가능토록 하며, 상임이사는 외부인사를 포함한 인사추천위원회가 이사회에 복수 추천하고, 대의원회에서 선출하도록 하였다. 이사회에 상임이사 업무성과 평가 및 해임건의권을 부여하여 이

사회의 기능을 확대하였다. 비상임조합장에 대해서는 활동비와 수당을 지급하고, 상임조합장에 대해서는 중앙회 경영평가(경제사업 비중 확대) 결과에 따라 전체 조합을 5등급으로 구분한 후 등급별 연봉 상한을 정하는 것으로 하였다.

둘째, 조합 선거주기를 4년 기준으로 일원화하였다. 현재는 조합장 및 이사는 4년, 대의원 2년, 감사 3년, 이어서 매년 선거가 치러져 조합이 정치장화되고 있다는 비판이 있었는데 이를 개선하기 위한 것이다.

셋째, 농업인에게 ‘조합선택권’을 부여하여 조합원이 가입할 수 있는 지역농협의 선택범위를 ‘광역자치단체(도)’로 확대하고, 제도 도입에 따른 부작용을 해소하기 위해 합병 외 조합신설의 금지, 지사무소 설치 제한(회장 승인), 조합 재가입기간 제한(1년 6개월), 조합원 이탈 등 설립요건 미충족 시 행정조치 유예(2년), 이사회에 조합원 확인 기능 강화 등의 조치를 취하기로 하였다. 나아가 정부와 중앙회 공동으로 경영진단팀을 구성하여 광역합병을 강력히 추진하고 합병 시 인센티브를 부여하도록 하였다.

넷째, 농협과 경제사업 이용계약을 체결하는 약정 조합원제도를 도입하고, 약정조합원에 대해서는 배당 및 시설이용에서 우대하기로 하였다.

다섯째, 조합의 경쟁력을 제고하기 위해서 조합 임원의 자격 기준을 강화하였다. 조합 임직원에 대한 교육기회 확대 및 전문 교육을 의무화하고 조합과 경합되는 사업을 금하는 범위를 대의원(현재는 임원만 해당)까지 확대토록 하며 우선출자를 조합원에게도 허용하였다.

다. 경제사업 활성화 및 기타 사항

경제사업 활성화와 관련해서는 중앙회 자금의 농업인 실익지원을 강화하고, 품목별 조합을 육성하며, 조합공동사업법인의 활성화, 도시조합의 경제사업 참여 강화, 조합의 가격안정사업 강화 등을 제안하였다. 첫째, 중앙회 자금의 농업인 실익지원 강화는 조합지원자금(조합상호지원자금, 회원지원적립금)을 ‘조합합병 인센티브’와 ‘조합 경제사업 활성화’ 부문에 집중 지원

하고, 중앙회 고유목적사업비 중 교육지원사업비의 경제사업 투입 비중을 확대하였다. 또한 중앙회 교육지원사업비 중 경제부문은 경제대표이사가 예산을 편성토록 하여 일관된 경제사업 추진을 가능하게 하였다.

둘째, 품목별 조합 육성을 위해 쌀, 한우, 양돈, 감귤 등 4개 품목에 대해 전국 단위의 품목별 조합공동사업법인을 육성하기로 하였다. 우선은 참여 희망 조합 중심으로 추진하도록 하고 중앙회 출자를 허용함과 동시에 정부지원을 우선하고 향후 다른 품목에 대해서도 점진적으로 확대한 후, 중장기적으로 품목별 연합회를 구성토록 하였다.

셋째, 조합공동사업법인의 활성화를 위해서는 출자자 대상을 중앙회, 타 조합공동사업법인, 영농조합법인, 농업회사법인까지로 확대하고, 농업인·농협 직원·관련 업체 등에 대한 우선출자제도를 도입하였다. 출자금에 비례한 의결권 제도를 도입하고, 정책자금을 정부 또는 중앙회로부터 직접 지원받을 수 있도록 중앙회에 「보증기금」을 설치토록 하였다. 도시조합의 조합공동사업법인에 대한 일정액의 출자를 의무화하였다.

넷째, 도시조합의 경제사업 참여 강화를 위해서 소비자 농산물 판매장 건립 시 도시조합 참여를 의무화하고, 품목조합과 도시조합 간 상호출자를 허용하였다. 도시지역 원예조합이 공판장(경매방식) 운영 위주에서 벗어나 거래방식의 다양화(수의매매 방식 도입 등), 상품화 기능 확대 등 보다 적극적인 판매 위주의 조합으로 전환하기 위한 대책을 마련토록 하였고 지역조합의 출자 및 관련 유통업체의 우선출자를 허용토록 하였다.

다섯째, 조합의 가격안정사업 강화를 위해서는 조합이 주요 품목에 대한 가격안정사업을 보다 적극적으로 추진할 수 있도록 법적인 근거와 공동기금을 마련토록 하였다. 조합의 유통손실 보전을 위해 조합 매출 총이익의 일부(예: 1% 이내)를 의무적으로 적립하며, 적립금에 대해서는 과세 유보와 조합 적립금에 대해 정부와 중앙회 지원 강화책을 강구하기로 하였다.

여섯째, 기타 사항으로 중앙회 조합장이사에 대한

월정 수당을 제한하고, 조합 비용을 이용한 조합장 개인명의의 애·경사 기부행위를 제한토록 하였다. 현재는 조합 직원 채용 시 도 단위 공동모집은 허용되지만, 채용 후 조합 간 교류는 ‘근로기준법’에 의해 차단되고 있다. 이에 대해 최소한 도내 정기적 순환근무가 가능하도록 정부는 법 개정을 추진하였다. 또한 중앙회, 지역조합, 조합공동사업법인 직원 간 파견 근무를 활용한 교류 활성화를 추진하고, 조합 경제사업 직원의 전문성 제고 및 인센티브를 강화하였다. 마지막으로 중앙회 우선출자 대상에 ‘회원조합 및 조합원’도 추가하였다.

2.4. 정부의 의견수렴과 정부안 마련

2.4.1. 한국농촌경제연구원 정책토론회와 농업인단체의 개혁 촉구

정부 농개위의 농협지배구조 개선에 관한 논의가 거의 마무리 단계에 접어들자 한국농촌경제연구원은 이에 관한 의견수렴을 위해 1월 6일 aT센터에서 ‘농업협동조합 지배구조 개선방안’이란 주제로 정책토론회를 개최하였다. 건국대 김영철 명예교수를 좌장으로 한국농촌경제연구원 박성재 부원장이 주제발표를 하고, 고려대 이만우 교수, 충남대 박중수 교수, 전남대 서종석 교수, 윤주이 한국농어민신문 대표, 홍준근 전국농민단체 사무총장이 지정 토론자로 토론하였다.

박성재 부원장은 “개방화 시대에 농협이 본연의 역할을 강화하려면 현 중앙회장과 조합장 1인 중심의 지배구조에서 협의체인 이사회 중심구조로 전환해야 한다”고 주장했다. 토론자들도 대체적으로 지배구조 개선 방향에 대해서 찬성을 하였으며, “농협중앙회 이사수는 10명 내외로 줄이고 각종 소이사회를 활성화하여 전문성을 높여 이사회 업무부담을 줄이는 것이 필요”(이만우), “조합의 부가의결권을 3표가 아니라 5~7표까지 확대할 필요”(박중수) 등 개혁의 정도를 높이자는 의견도 있었다.

2008년 11월까지 추진해 온 농협법 일부 개정작업은 각계의 의견대립으로 상당한 진통이 예상되었지

만, 이후 터진 농협비리에 대한 언론보도와 여론이 분위기를 반전시켰다. 전농(2009.1.6, 1.15)을 비롯한 한국농업경영인중앙연합회(2009.1.19), 전국한우협회(2009.1.21) 등 농업인단체가 농협개혁을 촉구하는 성명서를 발표했다. 전농의장 한도숙은 농개위에서 농협 관련 인사를 배제하고 대통령 직속기구로 재구성할 것을 요구하였으며(1.6), 한농연은 최원병 회장을 비롯한 농협구성원 모두에게 적극적인 개혁에 동참할 것을 촉구하였다(1.19). 농어업농어촌특별대책위원회와 국민농업포럼은 1월 12일 aT센터에서 농협개혁방안 세미나를 개최하고 개혁을 촉구하였다.

농협중앙회장은 2009년 1월 7일 지배구조를 포함한 인적·조직 쇠신방안을 발표하고 적극적인 개혁의지를 표명하였다. 최원병 회장은 “농협을 농업인에게 돌려 드리겠습니다”라는 제목의 보도자료에서 회장 단임제, 사업대표 인사추천위원회 도입, 중앙회 감사기구 독립 강화 등 개혁의지를 천명하고, “농협에 대한 질타와 비판을 겸허히 수용하여, 농협을 농업인에게 돌려 드리기를 위한 강도 높은 구조개혁을 추진하겠다”고 밝혔다. 쇠신안의 내용은 그동안 농개위에서의 논의와 2008년에 추진한 농협법 일부 개정안의 내용과 유사했다.

2.4.2. 2차 입법예고와 부처 협의

농식품부는 농협개혁위원회의 건의(2009.1.9)를 바탕으로 농협법 개정안을 마련(2009.1.12)하여 부처 협의(2009.1.12~1.28)와 입법예고(2009.1.16~1.28) 등 정부 입법절차를 밟았다. 농식품부는 기획재정부 등 총 39개 중앙행정기관과 부처 협의(1차: 2008.9.2~10.14, 2차: 2009.1.12~1.28)를 하였다.

법제처는 5가지 사항에 대한 조정안을 보내왔다. ① 품목조합의 도시조합 조합원으로 가입을 인정되 의결권·선거권은 1표로 인정한다. ② 조합공동사업법인 회원은 중앙회, 영농조합법인, 농업회사법인까지 허용하되, 다른 조합공동사업법인은 준회원으로 인정한다. 중앙회는 출자를 일정 제한(예: 30%)하고 그 한도 내에서 의결권 행사를 허용한다. ③ 임원의

선출은 총회 의결사항으로 회원조합장 이사를 총회에서 선출한다. ④ 인사추천위원회의 구성, 추천절차 등을 별도의 항으로 신설한다. ⑤ 중앙회의 신·경 분리를 위한 준비단 설치(부칙사항) 등은 삭제한다.

부처 협의 과정에서 주요 의견으로 금융위원회에서 4건, 법무부에서 1건이 제안되었다. 금융위원회는 법률개정안에 대한 의견으로 중앙회의 외부출자한도 확대는 신·경 분리 이후 검토하고 조합의 동일법인 출자한도 확대는 타 법인과 형평성 측면에서 곤란하다 하였다. '비조합원의 사업이용 확대'에 대해서는 상호부조라는 상호금융 기관의 설립 취지, 다른 상호금융 기관과의 형평성 문제 등을 감안할 때 바람직하지 않다는 의견을 내었으며, 소이사회 폐지는 원칙적으로 동의하지만 전문성·책임성이 약화될 우려가 있으므로 신용사업부문 소이사회는 신·경 분리 법 개정 작업 시 반영하자고 하였다. 법무부는 「질서위반행위규제법」 및 동법 시행령의 시행에 따라 동 법령에 맞게 농협법상 과태료 관련 규정 정비가 필요하다는 의견을 내었다. 농식품부는 이 의견을 모두 수용했다. 농식품부는 정부안을 2월 4일 국회에 제출하였다.

농림수산식품부는 법제화 작업 중인 농협법 개정안과 수협법 개정안을 순조롭게 추진하고, 논의 중인 농협중앙회 신·경 분리 업무를 지원하기 위해 1월 21일 「농·수협 개혁 추진단」을 구성하였다. 정학수 제

1차관을 추진단장으로 하여 농협법추진반, 수협법추진반, 신·경 분리대책반, 대외협력반, 홍보반 등 5개 반을 구성하고 한국농촌경제연구원, 금융·회계전문가들을 참여시켰다. 추진단은 농협법과 수협법의 개정을 2월 국회에서 처리하기 위한 여건을 조성하고, 신·경 분리는 외부전문가 및 관계부처 참여를 통하여 대책을 마련토록 하였다.

법률 개정안을 2월 4일 국회에 제출한 이후 법 개정을 위한 우호적인 분위기 조성을 위해 정부와 농업인단체, 농협중앙회는 각자 전방위 노력을 기울였다. 정부는 장·차관 등 정책 책임자가 직접 의원 설명, 조합장과의 간담회, 언론 인터뷰 등을 통해 법 개정 필요성을 설명했다. 농협중앙회는 간부급 등이 직접 권역별 이사·대의원 조합장을 대상으로 조기 법 개정 필요성을 설명했다.

농민연합은 2월 2일 한농연회관에서 대표자 회의를 갖고 정부안을 토대로 전국 순회토론회를 개최하기로 하였다. 이에 따라 2월 12일부터 20일까지 제주를 제외한 전국 8개 도에서 토론회를 갖고, 3월 4일에는 국회의원회관에서 '전국 순회토론회 국회 보고회 및 대토론회'를 가졌다. 토론회에서는 조합장 비상임화와 중앙회장 선출제가 주요 쟁점으로 논의되었으며, 민주당 최규성 의원은 신·경 분리에 대한 정부의 명확하고 투명한 기준과 절차를 요구하였다.

〈 2차 입법예고의 주요 내용 〉

- 회장을 대의원 간선제 방식으로 선출하고 임기를 단임으로 함. (안 제124조제1항 단서 삭제, 제130조제6항 및 제9항)
 - (1) 중앙회장이 차기 선거를 의식하지 않고 전체 조합원을 위해 소신껏 활동할 수 있는 여건을 조성하기 위해 회장 선출방식을 대의원 간선제로 하고, 임기는 단임으로 하였으며 선거의 공정성을 기하기 위해 선거관리를 중앙선거관리위원회에 위탁할 수 있도록 함.
 - (2) 유럽과 일본 등 농업선진국들은 대부분 간선제를 채택하고 있으며, 우리나라도 앞으로 중앙회장은 비상임으로서 경영에는 직접 관여하지 않기 때문에 굳이 직선제로 선출할 이유가 없기 때문임.

○ 인사추천위원회제도 도입 (안 제130조 및 제144조)

- (1) 중앙회장을 비상임으로 전환하였으나, 대표이사 등의 추천권을 통해 간접적으로 경영에 개입할 소지가 없지 않음.
- (2) 이에 인사추천위원회를 이사회에 두어 대표이사, 사외이사, 감사 등 주요 임원을 추천토록 하여 회장의 자의적인 인사개입 소지를 없앴으며, 중앙회장은 이사회 의장으로서 필요한 역할을 할 수 있도록 하였음.

○ 이사회 중심의 경영 (안 제125조 및 제130조)

- (1) 이사회가 대표이사의 경영목표 설정 및 업무성과 평가, 자회사에 대한 경영 평가, 임원 후보자 선임 등을 통해 집행임원을 견제하고 감독할 수 있도록 그 기능을 강화함.
- (2) 아울러 이사의 선출과정에서 회장의 개입을 막음으로써, 이사회가 실질적인 협의기구로 기능할 수 있도록 하였음.

○ 감사의 독립기구화 및 전문성 강화 (안 제126조, 제129조 및 제130조제5항)

- (1) 현재의 감사위원회가 이사회 내에 설치되어 있고, 감사위원 중 일부가 회장의 단독 추천으로 임명되기 때문에 이사회와 집행부를 사실상 감독하기 어려운 점이 있었음.
- (2) 이에 감사를 위원회가 아닌 상임감사체제로 전환하고 이사회로부터 독립시켜 독자적으로 이사회를 감독할 수 있도록 하였으며, 외부전문가가 포함된 인사추천위원회의 공모절차를 통해 감사를 선임토록 하여 전문성도 강화하였음.

○ 조합장 비상임화 (안 제45조제3항)

- (1) 일선조합은 신용사업과 경제사업을 겸(兼)하는 구조이며, 그 규모도 점차 커지고 있어 조합 경영자에게도 전문성이 요구되나, 선출직인 조합장은 조합경영을 원활히 수행할 만큼 전문성을 갖췄다고 보기는 어려움.
- (2) 이에 조합장은 조합원의 권익증진 등 대외활동을 담당하고, 조합경영은 전문경영인인 상임이사가 담당하여 조합운영의 전문성 제고와 비경제적 의사결정요소를 차단할 필요가 있어 규모가 큰 조합(자산 1,500억 원)부터 조합장 신분을 비상임으로 전환기로 하였다. 일시에 모든 조합장을 비상임으로 전환할 경우 이를 대체할 전문인력이 부족한 현실 여건을 감안한 것임.

○ 지역농협 설립 구역 확대 및 조합원에 조합선택권 부여 (안 제14조)

- (1) 현행 지역농협 설립 구역은 읍·면 단위로 되어 있어 조합은 영세한 규모로 독자적인 경제사업을 추진하기 어렵고, 조합원은 주소에 따라 출자대상 조합이 정해져 경제적 기본권이 제약받고 있다는 지적도 있음.
- (2) 위와 같은 문제를 해소하기 위해 당초 개정안에는 지역농협 설립구역을 '시·군 단위'로 확대하기로 하였으나, 행정구역과 경제권역이 다른 데 따른 조합원의 불편을 최소화하고자 선택범위를

'도 단위'로 확대하기로 함. 다만, 조합 간 지나친 경쟁으로 야기될 수 있는 부작용을 최소화 하기 위해 보완책을 마련하였음.

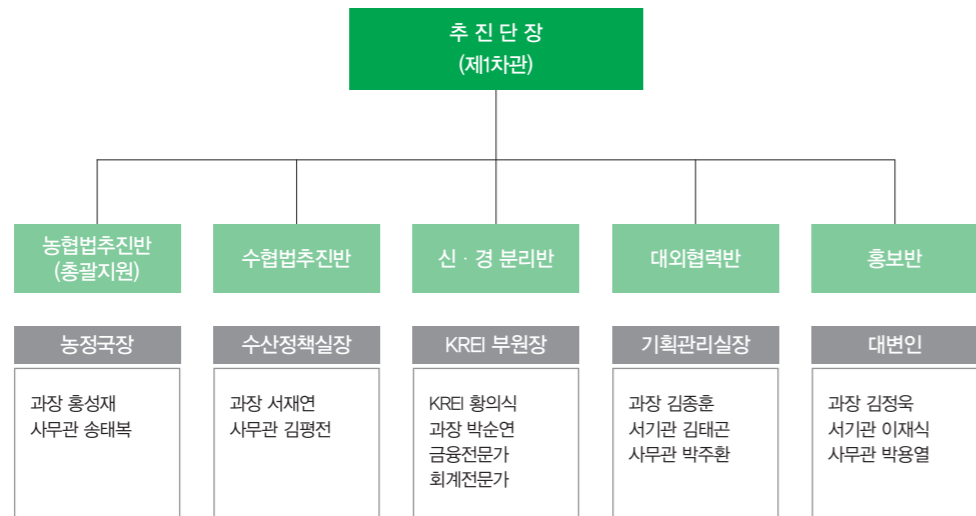
○ 조합장의 기부행위 제한 (안 제50조의2제1항)

- (1) 조합장은 지역행사나 지역주민의 애·경사 참여 등을 통해 차기 선거에 다른 후보자보다 유리한 입장에 있으며, 애·경사 비용을 조합자금으로 사용하는 관행이 계속되고 있음.
- (2) 이에 현직 조합장과 예비 후보자 간 공정한 선거운동과 애·경사 비용을 조합비용으로 사용하는 관행 차단을 위해 조합장 임기 중에 조합비용을 이용한 조합장 개인명의로 애·경사 기부행위를 제한하였음.

○ 우선출자자 범위 확대 (안 제147조)

- (1) 우선출자는 의결권이 없는 대신 배당률이 높고, 다른 출자에 비해 배당을 우선하나, 회원이 아닌 자에게만 허용되어 있어 자본금 확충에 애로가 있었음.
- (2) 이에 중앙회 회원으로서 내부출자만 가능한 조합에 대해 우선출자를 허용함으로써 자본 확충에 기여토록 하였음.

그림 3-1. 농·수협개혁추진단



2.4.3. 국회 심의

정부가 2월 4일 농협법 개정안을 국회에 제출함으로써 농림수산식품위원회를 중심으로 입법화 절차에 들어갔다. 한편 강기갑 의원(2.11), 조배숙 의원(3.23), 이성현 의원(3.27)은 별도의 안을 국회에 제출함으로써 농협법 개정안에 대해 4개의 안을 병행 심사하였다.

강기갑 의원안은 농협중앙회가 회원의 사업과 직접 결합되는 사업을 하지 못하도록 하고, 감사를 제외한 대표이사, 사외이사 등 임원 선출에 있어 공정한 인사를 하기 위해 이사회에 인사추천위원회를 두어 추천토록 하였다. 또한 그 구성에 있어 농민단체, 농학계, 노동조합 등 관련 단체의 추천을 받은 사람이 포함되도록 하며, 회장의 임기를 단임으로 하는 등의 내용을 포함하고 있었다.

조배숙 의원안은 상임이사를 조합장이 추천해서 총회에서 임명토록 하고, 사업전담대표이사, 조합감사위원장 등을 회장이 임명토록 하는 안을 포함하고 있었다.

국회 농림수산식품위원회는 정부가 제출한 농협의 지배구조 개선 및 경제사업 활성화 관련 농협법 개정안에 대해서 2월 23일 공청회를 열어 진술인들의 의견을 들었다. 진술인으로는 김경규(농림수산식품부 농업정책국장), 김용덕(농협중앙회 경영기획 상무), 박성재(한국농촌경제연구원 부원장), 허영욱(안성 죽산농협 조합장), 기원주(전국농민회총연맹 협동조합 개혁위원장), 장기원(한국쌀전업농 중앙연합회 회장), 박상희(한국농업경영인중앙연합회 정책실장), 이승호(축산관련단체협의회 회장), 김성아(한국여성농업인 중앙연합회 사무총장), 서필상(전국농협노조 위원장), 김동환(안양대학교 무역유통학과 교수), 김두년(중원대학교 교양학부 교수) 등 12명이 참석했다.

공청회에서 참가자들은 농협개혁의 당위성에 대해서는 이견이 없었지만 농협 중앙회장의 간선제 도입과 조합 선택권 확대, 농협법 개정안 국회통과 시기 등 3가지 쟁점사항을 놓고 팽팽히 맞선 의견을 내놓았다. 농식품위 소속 국회의원 다수가 반대 의사를 보이면서 다음 날 법안소위의 상정 여부가 불투명하기도 하였으나 2월 24일에는 법안상정 대체토론을 함으로

써 2월 임시국회에서 법안 통과가 예상되었다. 그러나 미디어법 파행 등 국회사정으로 상임위원회 법안소위가 열리지 못함으로써 2월 임시국회 통과를 목표로 하였던 입법추진은 차질을 빚게 되었다. 또 일부 야당 의원들은 지배구조 개선 농협법 개정안과 신·경 분리 연계처리를 주장하여 심의가 보류(3.23)되는 등 4월의 임시국회 처리도 불투명하기도 하였다. 이후 주요 쟁점사항에 대해 야당의원과 3월 26일, 3월 28일, 4월 7일 연속적으로 협의하는 한편 4월 1일에는 국회 농식품위원회에 정부 농개위가 전날 발표한 농협중앙회 신·경제사업 분리 추진방안을 보고함으로써 법안심의를 위한 여건을 조성하였다. 이러한 노력에 힘입어 국회 농식품위는 4월 14일 법률안심사소위에서 정부제출 개정안(2.4 제출)과 강기갑 의원안(2.11), 조배숙 의원안(3.23), 이성현 의원안(3.27)의 내용을 수렴하여 위원회 대안으로 개정안을 마련하였으며, 4월 16일 전체회의와 4월 22일 법사위를 거쳐 4월 29일 본회의에서 의결되었다.

2.4.4. 여론 동향

농협법 개정 작업이 국회에서 순조롭게 진행되지 않자 법 개정의 찬·반 의견이 비등해졌다. 농협제자리찾기국민운동본부는 2월 5일 프레스센터에서 농협법 개정 토론회를 열고 농협개혁을 촉구하였다. 전농은 2월 25일 여의도 국민은행 앞에서 6백여 명이 모여 전국농민대회를 열고 농협법 개정을 촉구하였다. 한농연중앙연합회는 3월 2일 '국회는 농협법 개정안 조기 처리에 매진하라'는 내용의 성명서를 발표하였고, 3월 13일에는 농협중앙회 앞에 1,500명의 회원이 모여 '농협개혁 촉구 전국농민대회'를 열고 농협법 개정을 촉구하였다. 전국이통장연합회도 3월 2일 농협개혁에 대한 지지성명서를 발표하였다. 3월 26일에는 전농이 '국회는 농협법 조속처리, 정부는 신·경 분리 확정으로 농협개혁의 고삐를 죄어야 한다'를, 쌀전업농중앙연합회는 '농협개혁, 국회의결을 촉구한다'는 내용의 성명서를 발표하였다.

언론에서도 '농협조합장, 농협개혁주체로 나서길'

(한국농어민신문 사설, 3.12) ‘밑그림 그린 농협개혁, 질질 끌어선 안 된다’(세계일보 사설, 4.1), ‘농협 유착 국회의원들 농협개혁 방해 말라’(동아일보 사설, 4.2), 등의 개혁을 촉구하는 사실을 실었다.

한편, 일선농협노조는 2월 12일 중앙회에서 농협개혁 관련 규탄대회를 열었다. 농협 이사회는 2월 25일(수) 10:00~17:00에 회의를 열고 농협법 개정을 지지

하지 못한 회장 퇴진운동을 벌이겠다고 하였다. 최원병 회장은 자신에게 모든 것을 맡겨 달라며 농협이 개혁 반대세력으로 오인될 우려가 있다고 하였다. 농민신문(2.27)은 ‘농협법 개정, 속도조절이 필요하다’며 개혁을 농협자율에 맡기지 않고 서두르는 정부를 비판하였다.

표 3-4. 지배구조 개선 법률개정 추진 경과

	주 체	활동내용
2008.9.19	농식품부	- 1차 입법예고
2008.11.13	농식품부	- 법제처 제출
2008.11.6	농식품부	- 농협법 개정안 공청회 개최
2008.12.15	농식품부 농업개혁위원회	- 제2차 농개위에서 조직운영 관련 의제(중앙회, 일선조합)를 검토하기로 함.
2008.12.21	농식품부 농업개혁위원회	- 제3차 농개위에서 법 개정안 마련을 위해 중앙회 지배구조부문을 먼저 검토
2009.1.6	한국농촌경제연구원	- 농업협동조합 지배구조 개선방안 토론회
2009.1.12	농특위, 국민농업포럼	- 농·수협 개혁방안 세미나
2009.1.16	농식품부	- 2차 입법예고
2009.2.4	농식품부	- 국회제출
2009.2.23	농식품부	- 농협법 개정 공청회 개최
2009.2.12~2.24	농민연합, 전국농민단체협의회, 협동조합연구소	- 농협개혁을 위한 농업인 전국 순회토론회
2009.3.4	농어업 회생을 위한 국회 의원 모임, 농민연합, 전국농민단체협의회, 한국협동조합연구소	- 올바른 농협법 개정을 위한 대토론회
2009.4.16	국회	- 상임위 의결
2009.4.27	국회	- 본회의 의결

3. 개정 법률의 주요 내용

3.1. 중앙회장 간선제

개정 농협법은 농협개혁위원회와 정부안과 같이 중앙회장 선출방식을 대의원 간선제 방식으로 하고 임기는 단임으로 하였다. 중앙회장이 차기 선거를 의식하지 않고 전체 조합원을 위해 소신껏 활동할 수 있는 여건을 조성하기 위해 회장 선출방식을 대의원 간선제로 하고, 임기는 단임으로 하였으며 선거의 공정성을 기하기 위해 선거관리를 중앙선거관리위원회에 위탁할 수 있도록 하였다. 유럽과 일본 등 농업 선진국

들은 대부분 간선제를 채택하고 있으며, 우리나라도 앞으로 중앙회장은 비상임으로서 경영에는 직접 관여하지 않기 때문에 굳이 직선제로 선출할 이유가 없기 때문이었다.

이에 반대하는 측은 중앙회장 선출을 간선제로 강제하는 것은 민주주의에 반하는 것이고 선거를 위해서는 새로운 대의원회를 구성해야 하는데 비용문제도 고려해야 한다고 주장하였다. 또한 오히려 선거인 수가 줄면 선거과정에서 과열·금품수수 등 부정선거 가능성이 높아질 것이라 하였다. 하지만 협동조합에서 민주주의 원칙은 대표 선출방식이 아니라 운영과

정에서의 ‘1인 1표주의’를 통해 구현되는 것이고, 현실적으로 전직 중앙회장이 모두 사법처리되는 등의 부작용은 농협이 직선제 선거과정을 통해 정치조직화되고 있음을 반증하고 있어서, 국민경제에 미치는 영향이 큰 농협의 선거방식과 지배구조를 어떤 형태로든 재검토해야 할 시점이라는 것이 법 개정의 논리였다. 또한 회장 선거는 선거일 당시 구성되어 있는 대

의원회에서 선출하기 때문에 선거를 위해 별도의 대의원회를 새로 구성하지는 않아 오히려 총회 대비 비용이 절감될 것이라고 보았다(대의원회 개최 비용은 총회의 23% 수준). 회장의 비상임화, 역할 제한 등으로 선거과열 또는 부정선거가 나타날 근본 원인은 없어질 것이라고 하였다.

표 3-5. 중앙회장 간선제 관련 규정

현 행	개정내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회에 총회에 갈음하는 대의원회를 둔다. 다만, 제130조제1항의 규정에 의한 회장의 선출을 위한 총회의 경우에는 그러하지 아니하다.(제124조제1항) ※ 총회에 갈음하는 대의원회를 두고, 총회의결사항을 대의원회에서 의결함. 다만, ‘회장선출’은 총회에서 처리함. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회에 총회에 갈음하는 대의원회를 둔다. 다만, 제161조에 따라 준용되는 제54조제1항에 따라 임원의 해임을 위한 총회의 경우에는 그러하지 아니하다. ※ 제124조제1항 단서 삭제로 회장도 대의원회에서 선출함. 다만, 임원 해임의 경우 총회에서 정하도록 새로 규정함.

3.2. 이사회 기능 강화 및 효율성 제고

3.2.1. 인사추천위원회의 임원선출 방식

이사회에 외부전문가가 포함된 인사추천위원회를 설치, 축경대표이사를 제외한 주요 임원 등을 추천토록 함으로써 회장의 단독 인사 추천권을 제한하였다. 축경대표이사는 특례조항을 인정하여 현행대로 조합장대표자회의에서 추천된 자를 총회에서 선출토록 하였다. 중앙회장을 비상임으로 전환하였으나, 대표이사 등의 추천권을 통해 간접적으로 경영에 개입할 소지가 없지 않았다. 이에 인사추천위원회를 이사회에 두어 대표이사, 사외이사, 감사위원 등 주요 임원을 추천토록 하여 회장의 자의적인 인사개입 소지를 없앴으며, 중앙회장은 이사회 의장으로서 필요한 역할을 할 수 있도록 하였다. 한편, 인사추천위원회 위원의 구성을 법에 명시하여 정부의 간여 우려를 배제하였다.

한편, 인사추천위원회는 다양한 이해관계를 가진 위원들로 구성되어 농협이 기대하는 인사를 선발하기 어려울 것이고 인사추천위원회에서 추천된 자를 이사회나 총회에서 부결하는 경우 장기간 경영공백 우려

가 예상되는 점, 공기업, 은행 등의 임원추천위원회제도가 외부압력, 인물난, 인선과정의 잡음 등으로 파행되는 선례를 보아서도 바람직한 제도가 아니라는 반대 의견이 있었다.

하지만, 인사추천위에 외부인사를 참여시켜 검증의 다양성을 갖추고 시스템에 의해 인재를 널리 구하는 것이 제도도입 취지이고, 최종 의사결정 기구인 총회에서 부결하는 경우를 가정한다면, 회장이 추천하는 인사도 부결할 수 있는 것이므로 이것을 인사추천위원회의 단점으로 볼 수 없다고 보았다.

이사회 기능 강화와 더불어 감사위원회를 독립시키고 감사의 전문성을 강화하였다. 현재의 감사위원회가 이사회 내에 설치되어 있고, 감사위원 중 일부가 회장의 단독 추천으로 임명되기 때문에 이사회와 집행부를 사실상 감독하기 어려운 점이 있었다. 이에 감사위원회를 이사회로부터 분리시켜 독립성을 확보하고 아울러, 위원(5명) 중 3명을 외부전문가로 충원하도록 하여 감사의 전문성과 공정성을 제고하도록 하였다.

표 3-6. 인사추천위원회 관련 규정

현행	개정내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업전담대표이사, 전무이사 <ul style="list-style-type: none"> - 회장 추천 → 대의원회 동의 → 회장임명(정관에서 규정) * 단, 축산경제대표이사는 축협조합장 추천 → 회장임명(선출특례) ○ 이사: 총회(대의원회) 선출 <ul style="list-style-type: none"> - 조합장이사: 지역·품목조합장대표자회의의 추천 → 대의원회 선출 - 사외이사: 회장추천 → 대의원회 선출 ○ 감사위원장·감사위원 <ul style="list-style-type: none"> - 위원: 감사위원선출위원회(=이사회) 재적 2/3 찬성으로 선출 - 위원장: 감사위원 중 호선 ○ 조합감사위원장·감사위원 <ul style="list-style-type: none"> - 위원장: 회장이 총회 동의, 임명 ○ (일선조합) 상임이사 <ul style="list-style-type: none"> - 정관의 추천절차 → 총회 선출 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업전담대표이사, 전무이사 <ul style="list-style-type: none"> - 인사추천위원회 추천 → 이사회 의결 → 총회 선출 * 축경대표이사특례(제132조) <ul style="list-style-type: none"> ① 제125조의5제1항과 제130조제2항에도 불구하고 축산경제 대표이사는 제128조제6항에 따른 조합장대표자회의에서 추천된 자를 총회에서 선출한다 ○ 이사: 좌동 <ul style="list-style-type: none"> - 조합장이사: 시·도 단위 지역농협연합회 대표와 지역축협과 품목조합 대표를 총회에서 선출 - 사외이사: 인사추천위원회 추천 → 이사회 의결 → 총회 선출 ○ 상임감사 <ul style="list-style-type: none"> - 인사추천위원회 추천 → 총회 선출 ○ 조합감사위원장·감사위원 <ul style="list-style-type: none"> - 위원장: 인사추천위원회 추천 → 이사회 의결 → 대의원회 선출 ○ (일선조합) 상임이사 <ul style="list-style-type: none"> - 인사추천위원회 추천 → 이사회 의결 → 총회 선출

3.2.2. 중앙회 이사 수 축소로 효율성 제고

현행 21인 이상 두게 되어 있던 이사회 구성원을(현재 35명) 30명 이내로 축소하였다. 이사회 구성원이 지나치게 많아 이사회에서 의견개진이 제대로 안 된다는 지적 등이 있었고 운영의 효율성을 도모하기 위한 것이다. 중앙회의 회원이 지역농협, 지역축협, 품목조합 등으로 다양하게 구성된 점을 감안하여 그 수를 30인 이내로 하기로 하였다. 전문성 제고 목적으로 조합장 이사는 줄이지 말아야 한다는 이견이 있었다. 이에 '소유와 경영 분리' 원칙에 비추어, 이사회는 조합(=소유)을 대표하므로 조합장이 이사의 다수를 점하는 것이 바람직하기 때문에 이사회 구성원의 회원조합장 비율을 1/2 이상으로 하는 방안이 채택되었다.

3.2.3. 이사회 의결범위 확대

이사회가 실질적인 협의기구로서의 기능을 할 수 있도록 하였다. 이사회가 대표이사의 업무성과 평가, 임원 후보자 선임 등을 통해 집행임을 견제하고 감독할 수 있도록 그 기능을 강화하였다. 아울러 이사의 선출과정에서 회장의 개입을 막음으로써, 이사회가 실질적인 협의기구로 기능할 수 있도록 하였다. 이사의 자질 문제, 조합장 또는 상임이사에게 좌지우지될 가능성 등의 문제점이 제기되었지만, 외국의 협동조합은 이사회 중심운영 방식을 채택하고 있고 '조합을 농업인에게 돌려주기' 위해서는 조합원이 주인 역할을 할 수 있는 기회를 확대할 필요가 있다는 점에서 개정안이 채택되었다.

표 3-7. 중앙회 이사 수 관련 규정

현행	개정내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회에 임원으로서 이사 21인 이상을 둔다.(제126조) ○ 이사회 구성원의 2분의 1 이상은 회원조합장이어야 하며, 그 중 3분의 1 이상은 품목조합 조합장으로 한다.(제125조②③) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회에 임원으로서 이사 30명 이내를 둔다. ○ 현행과 같음

표 3-8. 이사회 관련 규정

현행	개정내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 이사회 의결사항: <추가> ○ (조합) 운영평가자문회의: 조합장 소속 	<ul style="list-style-type: none"> ○ (중앙회) 이사회 <ul style="list-style-type: none"> - 인사추천위원회 구성에 관한 사항 - 임원 등 후보자 선임에 관한 사항 - 대표이사 소관사업 성과 평가사항 ○ (조합) 이사회 <ul style="list-style-type: none"> - 상임이사의 해임요구에 관한 사항 - 상임이사 업무 성과 평가사항 - 상임이사 선출 ○ (조합) 운영평가자문회의: 이사회 소속

3.3. 조합장 비상임화와 조합운영

자산규모가 큰 조합의 조합장 신분을 비상임으로 전환토록 하였다. 일선조합은 신용사업과 경제사업을 겸영(兼營)하는 구조이며, 그 규모도 점차 커지고

있어 조합경영자에게도 전문성이 요구되나, 선출직인 조합장은 조합경영을 원활히 수행할 만큼 전문성을 갖췄다고 보기는 어려웠다. 이에 조합장은 조합원의 권익증진 등 대외활동을 담당하고, 조합경영은 전

표 3-9. 조합장 관련 규정

현행	개정내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 조합대표권 ○ 총회·대의원회·이사회 의장 ○ 직선·간선·호선 자율선택 ○ 상임·비상임 자율선택 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 좌 동 ○ 좌 동 ○ 좌 동 ○ 일정규모* 이상 비상임 <ul style="list-style-type: none"> - 단, 비상임조합장이 일부업무(지도·경제) 담임 가능 * 자산규모 2,500억 원 이상(대통령령)
<ul style="list-style-type: none"> <신 설> <신 설> ○ 상임이사 임기: 4년 <ul style="list-style-type: none"> * 2년 차에 평가, 잔여임기 결정 ○ 상임이사 선출: 조합장 지명 또는 별도 추천기구에서 추천 ○ 사외이사 도입: 자율 선택 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조합장은 재임 중 기부행위 금지 <ul style="list-style-type: none"> * 직무상의 행위 및 의례적 행위는 예외 ○ 조합장이 입후보하는 경우 직무대행 ○ 2년 <ul style="list-style-type: none"> * 2년 단위 선출 ○ 인사추천위원회* 에서 추천 <ul style="list-style-type: none"> * 구성과 운영은 정관으로 규정 ○ 일정규모* 이상 도입 의무화 <ul style="list-style-type: none"> * 자산 1,500억 원 이상(대통령령) ○ 일정규모* 이상 사업이용 실적이 없는 자 <ul style="list-style-type: none"> * 조합 사정을 감안, 정관에서 결정 ○ 소속 조합 외, 중앙회 연체자 포함
<ul style="list-style-type: none"> <임원의 결격사유 추가> <이사회 의결사항 추가> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상임이사 해임 요구에 관한 사항 ○ 상임이사 성과평가에 관한 사항

문경영인인 상임이사가 담당하여 조합운영의 전문성 제고와 비경제적 의사결정요소를 차단할 필요가 있어 대통령령으로 정하는 규모(사업규모 2,500억 원) 이상의 조합부터 조합장 신분을 비상임으로 전환키로 하였다. 정부 개정안에서는 자산규모를 1,500억 원 이상으로 제시하였으나 국회 합의과정에서 기준을 상향 조정하였다. 일시에 모든 조합장을 비상임으로 전환할 경우 이를 대체할 전문인력이 부족한 현실 여건을 감안한 것이다.

또한 조합장은 재임기간 중에 기부행위를 못하도록 하였다. 조합장은 지역행사나 지역주민의 애·경사 참여 등을 통해 차기 선거에 다른 후보자보다 유리한 입장에 있으며, 애·경사 비용을 과다하게 사용하는 관행이 계속되고 있다. 이에, 조합장이 재임기간 중 조합원의 관혼상제 의식이나 그 밖의 경조사에 축의·부의금품을 제공하는 경우 조합원 1인당 3만 원의 범위 내에서 축의·부의금품을 제공할 수 있도록 하였다.

3.4. 조합선택권 부여와 경제사업 활성화 촉진

지역농협 설립구역을 '읍·면' 단위에서 '시·군·구' 단위로 확대하였다. 현행 지역농협 설립 구역은 읍·면 단위로 되어 있어 조합은 영세한 규모로 독자적인 경제사업을 추진하기 어렵고, 조합원은 주소에 따라 출자대상 조합이 정해져 경제적 기본권이 제약받고 있다는 지적도 있었다. 위와 같은 문제를 해소하기 위해 지역농협 설립구역을 '시·군·구' 단위로 확대하되, 조합원의 생활권과 경제권이 일치하지 않는 경우 장관의 인가를 받아 인접 시·군까지도 설립구역 설정이 가능하도록 하였으며, 조합 간 지나친 경쟁으로 야기될 수 있는 부작용을 최소화하기 위해 보완책을 마련하였다. 정부 농개위안은 조합선택권 범위를 '도'까지 확대하는 것으로 하였으나 부작용이 우려되어 '시·군·구' 단위로 축소되었다.

이에 각 시·군에 산재되어 있는 원격지 조합원의 원활한 사업이용과 영농자재 현장배달 등 개별 조합원의 소외가 우려되고, 조합구역 확대로 전 조합원의

의견수렴 기능 약화와 대의원 선출 구역, 영농회, 작목반 구성 및 부녀회 조직 등의 조직운영상 문제를 우려한 이견이 있었다. 여·수신 금리 차이, 농산물 출하가 용이한 소비지 도시조합으로 조합원이 몰려 농촌조합 붕괴 우려 또한 같은 맥락이다. 하지만 지역농협 구역을 읍·면에서 시·도로 확대할 수 있도록 제도를 터주는 것이었고 조합은 구역 확대 여부를 선택할 수 있다는 점에서 긍정적으로 검토가 되었다. 실제로 도시조합과 농촌조합이 구역을 확대하려는 유인(조합원 확보, 경제·신용사업 기회 등)은 다양하므로 구역 확대 여부는 조합이 판단할 문제였다.

약정조합원제도를 도입하고 품목조합이 도시조합 조합원으로 가입할 수 있는 길도 텃다. 약정조합원은 지역농협과 농산물 출하 등 경제사업에 대하여 이용계약을 체결하고 이를 성실히 이행하는 조합원으로서 이들에 대해서는 사업이용·배당 등을 우대할 수 있는 근거를 마련하였다. 약정조합원의 책임, 계약의 체결·이행의 확인 및 우대 내용 등에 관한 세부사항은 정관으로 정하도록 하였다.

조합공동사업법인의 출자자 범위를 확대하였다. 조합공동사업법인의 출자자 범위가 조합에 한정되어 있고, 출자액과 관계없이 의결권이 동일하여 법인의 자금 부족, 낮은 경영수준 등으로 사업에 애로가 있었다. 이에 조합공동사업법인의 출자자 범위를 조합에서 중앙회, 영농조합법인 및 농업회사법인까지 확대하되, 조합 외의 회원의 출자 총액은 조합공동사업법인 출자 총액의 100분의 50(중앙회는 100분의 30) 미만으로 하고, 출자액에 비례하여 의결권을 부여하도록 하였다.

표 3-10. 조합선택 및 경제사업 활성화 관련 규정

현행	개정내용
○ 지역농협 구역: 읍·면 단위	○ 시·군·구 단위까지 확대 가능 - 인접 시·군·구도 가능(장관 인가) *부작용 보완장치 마련 • 시행시기 1년 유예 • 주·지사무소 이전·설치 시 회장 승인 • 합병의 경우 외 지역농협 신설 금지 등
○ 조합공동사업법인 - 출자자: 조합으로 한정 - 의결권: 1조합 1표	○ 조합공동사업법인 활성화 유도 - 출자자: 중앙회, 영농조합·농업회사법인 추가 - 의결권: 출자액에 비례
○ 경제부문 예산편성권: 전무이사	○ 경제대표이사로 이관
○ 중앙회 대의원 수 배정 기준: 조합 수	○ 기준: 조합원 수와 경제사업 규모
○ 우선출자: 회원 외의 자만 가능	○ 회원도 가능
<신설>	○ 약정조합원제도 도입
<신설>	○ 제명된 조합원은 2년간 조합 재가입을 제한
<신설>	○ 품목조합이 도시조합 조합원으로 가입 가능
<신설>	○ 경쟁업자의 대의원 담임 금지
<신설>	○ 국가, 지자체 및 중앙회의 조합유통손실보전자금 조성·지원

제4장

농협중앙회 사업구조 개편

제4장

농협중앙회 사업구조 개편

1. 개편 배경

농협중앙회는 1961년 구농협과 농협은행을 통합하여 종합농협체제로 출범한 이후 2000년 농·축협 통합과정을 거쳐, 현재 임직원이 약 2만 3천 명(비정규직 포함)에 이르는 조직으로 성장하였다. 농협중앙회는 교육·지도, 경제, 신용사업을 동시에 수행하면서, 농업인의 경제적·사회적·문화적 지위 향상과 삶의 질을 높이는 데 크게 기여하였다. 중앙회는 신용사업 수익금으로 회원조합 지원 및 경제사업을 추진하였고, 정부와 유기적 협력하에 1960~70년대 농촌고리채 해소, 주곡자립 등을 달성하는 데 기여한 바가 크다.

그러나 1990년대 농산물 시장개방 확대로 농업이 어려움에 직면하게 되었음에도 농협중앙회는 비조합원 대상사업인 신용사업 수익 제고에만 치중하고 있다는 비판이 제기되었다. 조합원이 요구하는 경제사업, 특히 유통사업을 소홀히 하는 등 협동조합으로서 정체성이 부족하다는 비판이 확대되면서 신·경 분리 논의가 본격화되었다.

한편 경제사업은 만성적인 적자상태를 보였고 신용사업 수익 범위 내에서의 운영이라는 구조적 한계를 벗어나지 못했다. 신용사업 수익으로 경제사업 손실을 보전하는 사업구조로는 경제사업을 적극적으로 추진할 수가 없었다. 또한 중앙회의 무분별한 무이자 지원자금 배분은 중앙회에 의한 일선조합 통제라는 부작용을 초래하였으며 일선조합으로 하여금 경제사업 투자보다는 단기적인 인기를 얻기 쉬운 지원사업에 집중하게 하는 문제를 발생시켰다.

따라서 조합원이 요구하고 있는 경제사업에 집중하여 협동조합의 정체성을 확립하고, 글로벌 개방경제 속에서 농협이 경쟁력을 가지도록 하기 위해 농협중앙회 신·경 분리 논의가 시작되었다. 이러한 농협중앙회 신·경 분리는 경제사업이 신용사업 수익으로 손실을 보전하는 것에서 탈피하여 전문화를 통한 자립을 유지하도록 충분한 투자여력을 갖추기 위한 것이었다. 신용사업 중심의 경영전략으로부터 조합원 농가에 필요한 경제사업 중심의 농협이 되어 협동조합의 정체성을 회복하기 위해 제기된 개혁과제이기도 하였다.

2007년 정부에서도 이러한 점을 고려하여 투자확대를 통해 2017년까지 경제사업의 역할을 강화하고, 자립기반을 구축하기 위해 단계적으로 신·경 분리를 추진하는 방안을 제시하였다. 경제사업 활성화를 위하여 자본금 4.6조 원을 확보하고, 사업방식도 일선조합 경제사업의 경영손실 보조지원에서 직접 투자로 부가가치를 제고하는 등의 사업 활성화 방안을 제시하였다.

그러나 2008년 후반 세계 경제 및 금융위기로 농협중앙회 신용사업이 위기에 직면하게 되면서 조속한 신·경 분리 추진이 불가피하다는 주장이 제기되었다. 농협중앙회 신용사업의 경영성고가 다른 금융기관에 비해 크게 낮고, 건전성 확보를 위해 추가적인 자본금이 필요한 상황이 되었다.⁹⁾ 농협경제연구소는 2010년에는 당기순익이 3,643억 원의 적자로 중앙회 경영이 크게 악화될 것으로 전망하였다.

농협중앙회 수익이 악화될 경우, 신용사업 수익을 바탕으로 일선조합에 대한 경영보조, 경제사업 손실을

9) 당기순이익('08)을 보면 국민은행 1.5조 원, 신한은행 1.44조 원, 우리은행 0.23조 원, 농협 0.24조 원이며 총자산수익률(ROA)은 국민은행 1.02%, 신한은행 0.74%, 우리은행 0.59%, 농협 0.24% 수준이다. BIS 기본자기자본비율은 국민은행 9.98%, 신한은행 9.32%, 우리은행 7.7%, 농협 6.78%로 상대적으로 낮은 수준이다.

보전하는 농협운영시스템은 더는 지속되기 어렵게 된다. 신용사업 건전화에 대해서도 신용사업 수익을 교육지원사업, 경제사업에 대한 손실보전으로 소진하는 것보다 지속적으로 자본금을 적립하여 생산성을 제고하여야 했다. 농협중앙회가 자체적으로 자본금을 확충하지 못하면 공적자금 투입으로 강력한 구조조정이 요구되고, 경제사업 활성화를 위한 투자가 크게 위축될 수도 있었다. 그리고 사업 간 차단벽이 설치되어 농협중앙회 모든 자원이 경제사업에 이용되기 어렵게 될 것이다. 또한 2011년부터 국제회계기준(International Financial Reporting Standards; IFRS)이 적용되면

협동조합인 농협의 출자금이 가변자본으로 분류되어 BIS 기본자기자본비율이 크게 하락할 수 있어 이에 대한 대비도 필요할 것으로 판단되었다.

따라서 2009년 상반기 농협중앙회의 경영 여건을 감안할 때, 신용사업 중심의 경영전략에 대한 근본적인 변화가 필요하였고, 이를 위해 신·경 분리가 시급히 추진될 필요가 있었다는 것이었다. 신·경 분리는 신용사업의 비상경영대책으로서도 필요한 과제일 뿐만 아니라 신용사업 손실로 인한 경제사업의 위축을 차단하기 위해서도 조속히 추진되어야 한다는 주장이 있었다.

표 4-1. 농협중앙회 경영 성과 예측(농협경제연구소)

구분	BIS 비율(%)			당기 순익(억 원)		
	'09	'10	'11	'09	'10	'11
시나리오 A	10.1	9.4	7.6	809	△148	9,061
시나리오 B	9.9	9.0	7.1	△3,132	△3,643	7,742

주: (시나리오 A): 경제성장률 '09년 -2%, '10년 3.5%
(시나리오 B): 경제성장률 '09년 -4.5%, '10년 3.2%
자료: 농협개혁위원회, '농협중앙회 신용·경제사업 분리 추진방안', 2009.3.31

2. 추진 경과

농협중앙회 신·경 분리는 1990년대 들어 본격적으로 논의되기 시작하였으며 1994년 농어업농어촌 발전대책에서 농협개혁의 핵심사항으로 제시되었다. 1999년 농협법에 따라 「신·경 분리추진협의회」를 설치·운영하였으며 2003년 자율개혁 원칙에 따라 농협중앙회 내에 농업인 단체, 학계 등으로 구성된 농협개혁위원회에서 신·경 분리를 검토하였다. 2002년 한국금융연구원 연구결과와 농개위 건의사항을 토대로 정부는 2004년 12월 농협법을 개정하였다. 개정 농협법 부칙(제12조)에 농협 스스로 신·경 분리 세부 추진계획을 수립하고, 정부가 의견수렴을 거쳐 확정토록 명시하였다. 농협중앙회는 동 규정에 따라 2006년 6월 세부추진계획서를 제출하였다. 2007년 정부는 연구용역결과, 농협자체계획(2006.6.30), 신·경 분리위원회 건의안(2007.1.24)을 바탕으로 2017년까지

10년 기간의 사업분리 방안을 마련하여 2007년 3월 29일에 발표하였다.

하지만 2008년 하반기 세계금융위기 및 경기침체로 농협 신용사업 여건이 급격히 악화됨에 따라 조속한 사업분리가 필요하다는 주장이 힘을 얻기 시작했다.

정부 농개위는 2009년 1월부터 중앙회 신·경 분리 문제를 집중 논의하여 3월 31일 건의안을 정부에 제출하였다. 농식품부는 농개위 지역설명회(2009.7), 토론회(5회) 등을 거쳐 여론을 수렴하여 '농협중앙회 사업구조 개편방안'을 확정하고 2009년 10월 28일 농업협동조합법 일부개정법률안을 입법예고하였다. 이후 농협법 개정안 공청회(2009.11.12), 차관회의(2009.12.3), 관계부처 협의(2009.12) 등을 거쳐 2009년 12월 16일에 정부안을 국회에 제출하였다.

국회에서는 국회의원(이혜훈 의원, 정범구 의원, 농어업회생을 위한 국회의원 모임 등) 주관 토론회, 국회 상임위 공청회(2010.2.11), 정무위 공청회

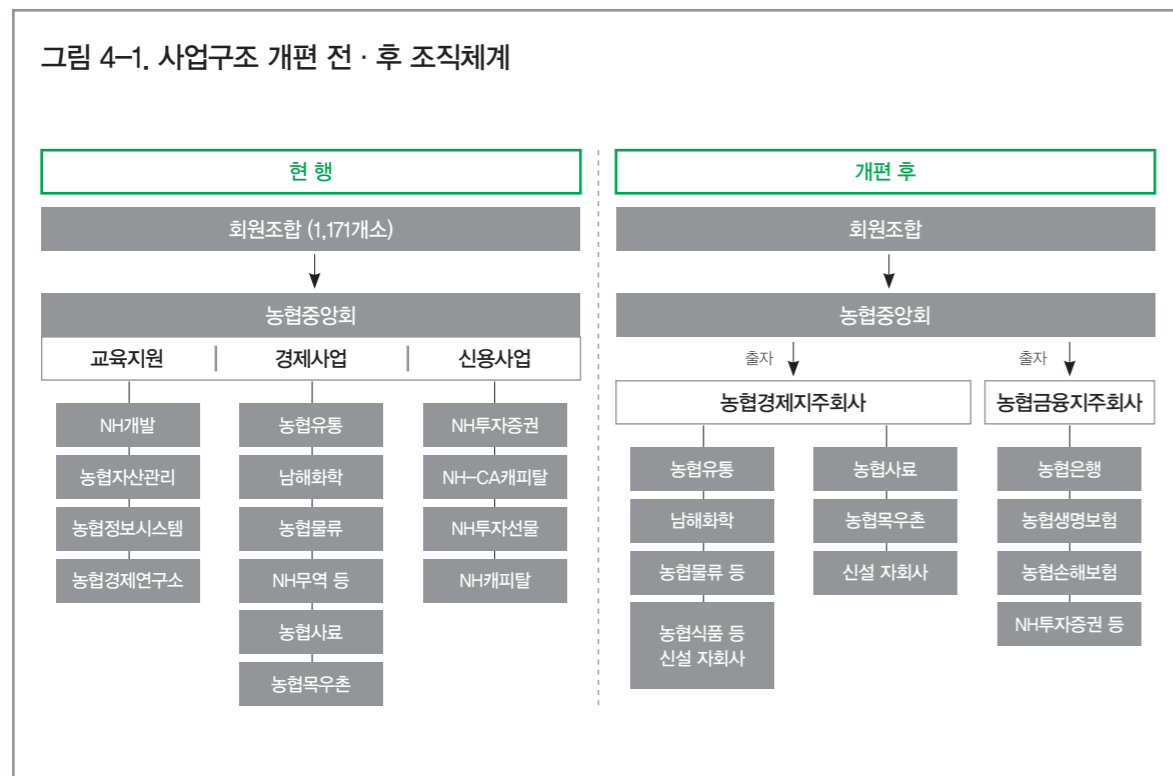
(2010.4.27) 등을 개최하여 각계의 다양한 의견을 수렴하였다. 제출된 정부안과 더불어 조진래 의원안(2010.1.12), 강기갑 의원안(2010.2.11), 김춘진 의원안(2010.2.18), 김영록 의원안(2010.4.15), 류근찬 의원안(2010.7.29), 문학진 의원안(2010.10.29) 등 총 6건의 개정안이 추가 발의되었다. 농림수산물위원회 법률안심사 소위원회(이하 농식품위 법안심사소위)는 6차례(2010.2.24, 4.14, 4.19, 4.22, 12.6, 2011.3.3) 회의를 개최하여 사업분리 방식, 경제사업 활성화, 부족자본금 지원, 조세·보험특례 등 주요 쟁점에 대해 집중적으로 논의하고 합의안을 도출하였다. 2011년 3월 4일 농식품위 법안심사소위 및 전체회의에서 농협법 개정안이 의결되었고 법제사법위원회(2011.3.10) 및 본회의를 통과(2011.3.11)하였다. 이후 국무회의 심의(2011.3.22) 및 대통령 재가(2011.3.29)를 거쳐 농업협동조합법 일부개정법률이 2011년 3월 31일 마침내 공포되었다.

3. 사업구조 개편 농협법 개정 주요 내용

3.1. 사업분리

농업경제, 축산경제, 신용사업으로 구분되어 있던 현 농협중앙회는 농협법 개정을 통해 1중앙회-2지주회사(농협경제지주회사, 농협금융지주회사)체제로 전환하고 2012년 3월 2일부터 시행하기로 하였다. 이를 위해 농축산물 판매·유통·가공 등 경제사업을 전담할 농협경제지주회사를 설립하도록 하였다(제134조의2). 농협경제지주회사는 농업경제사업과 축산경제사업 및 그 부대사업을 분리하여 설립하며 사업수행을 통해 농업인과 조합의 경제활동을 지원하고 농업인과 조합의 이익에 기여하도록 하였다. 농협경제지주는 농협유통, 남해화학, 농협사료, 농협목우촌 등의 기존 회사와 신설되는 경제 자회사를 관할하게 되었다.

기존 농협의 은행·공제 등 신용사업은 농업·농촌경제를 위해 더 많은 수익을 낼 수 있도록 농협금융지주회사체제로 전환하도록 규정하였다(제134조의3).



자료: 농림수산물부, '농협중앙회 사업구조 개편을 위한 농협법 개정 주요 내용 및 효과', 2011.3

농협금융지주는 농협은행을 비롯하여 농협생명보험, 농협손해보험, NH투자증권, NH캐피탈 등을 관할하는 조직으로 개편하였다.

이로써 중앙회는 조합 및 농업인 교육·지도 등에 전념토록 하고, 경제 및 금융사업은 시장 경쟁이 가능하도록 기업경영체제로 전환되게 되었다. 중앙회는 회원조합의 의사를 결집해 자회사를 지도·감독하고 농정, 교육지원, 상호금융 중앙은행 기능 등을 수행하도록 하였다. 상호금융 지원역량을 강화하기 위해 상호금융대표이사체제를 도입하고 자회사로부터 배당 및 명칭사용료를 수취해 회원 지원 등을 위한 재원으로 사용하도록 하였다. 중앙회는 농협 명칭을 사용하는 영리 법인(농협은행 등)에 대해 영업수익 또는 매출액의 2.5% 내에서 명칭사용료를 부과할 수 있도록 규정하였다. 명칭사용료 수입은 타 수입과 구분관리하고, 수입과 지출내역에 대해 총회의 승인을 받도록 하였다(제159조의2).

3.2. 경제사업 활성화

개정 농협법은 중앙회 및 조합의 역할과 기능을 재정립하여 조합원을 위한 농축산물 판매 활성화를 농협의 주요 책무로 명문화하고 농축산물 및 그 가공품의 판매, 가공, 유통을 중앙회 및 농협경제지주회사의 우선적인 사업 목표로 규정하였다(제6조의제2항).

조합에 대해서는 농산물 판매활성화 의무를 부과하였다(제57조의2). 조합은 농산물 판매를 위해 중앙회 및 타 조합과의 공동사업, 거래처 확보 등을 적극 추진하고, 필요한 경우 중앙회와 농협경제지주회사에 판매위탁을 요청할 수 있도록 규정을 신설하였다. 중앙회는 특별한 사유가 없는 한 지역농업의 판매위탁 요청을 거부할 수 없으며, 다른 조합 및 중앙회와의 공동사업, 계약재배 및 판매사업 실적에 따라 지역조합에게 자금지원 등 우대조치를 취할 수 있도록 하였다. 아울러 지역축협이나 품목조합도 이를 준용하도록 규정하였다(제107조, 제112조).

중앙회 및 경제지주회사에게도 농축산물 판매 활성화 의무 규정을 신설하였다(제135조의2). 중앙회와 경

제지주회사는 조합으로부터 수집 또는 판매위탁을 받은 농축산물을 원활하게 판매하기 위해 전문 판매조직 및 시설을 확보토록 하였으며, 조합원의 소득안정을 위해 계약재배 등 농축산물 수급조절을 위한 조치를 취할 수 있도록 명문화하였다.

경제사업 구조개편이 차질없이 진행되도록 농협경제지주회사로의 이관 절차와 시한을 명시하였다(부칙 제6조). 법 시행 후 3년 이내에 판매·유통 관련 경제사업을 농협경제지주로 이관하고, 경제사업활성화위원회의 평가를 거쳐 법 시행 후 5년 이내에 여타 경제사업을 경제지주로 이관하도록 하였다. 경제사업 활성화에 필요한 자본은 중앙회 보유 자본에서 우선 배분토록 규정하였다(부칙 제4조). 중앙회는 법 통과 이후 자산 실사를 하여 확정된 자본금의 30% 이상을 경제부문에 우선 배분하기로 국회 통과 시 합의하였다.

또한 농협법 개정 취지에 맞게 세부 실행계획이 수립되어 추진될 수 있도록 중앙회에 농협 경제사업활성화계획 수립·추진 의무를 부과하였다(부칙 제5조). 이를 위해 중앙회는 전문기관에 의한 연구와 '경제사업활성화위원회'의 의견을 들어 조합 및 중앙회 경제사업 활성화 방안, 투자계획, 자회사 설립 및 지주회사로의 편입방안 등을 포함하는 경제사업활성화계획을 수립·추진토록 하였다. 나아가 경제사업활성화위원회가 계획의 이행상황을 점검·평가토록 하고, 중앙회는 계획의 추진상황을 매년 농식품부에 보고하도록 하였다.

마지막으로 농협중앙회가 농협경제지주회사를 포함한 자회사를 지도·감독하고 필요한 조치를 취할 수 있도록 근거를 신설하였다(제142조의2). 또한 정부가 중앙회 판매사업을 평가할 수 있도록 농식품부에 농업인 단체 대표, 유통 전문가, 중앙회 임직원, 일선조합장 등으로 구성된 '농협경제사업평가협의회'를 설치·운영하도록 하였다. 협의회가 중앙회의 판매활성화사업을 평가하여 경영지도, 자료 제출 요구 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하였으며, 중앙회 이사회가 농업경제대표·축산경제대표 성과를 평가할 때에 농식품부의 평가 및 점검 결과를 반영토록 하였다(제135조의3).

3.3. 금융사업 경쟁력 제고

농협중앙회 신·경 분리에 따라 신용사업, 공제사업 등을 분리하여 금융사업의 총괄 조직으로서 농협금융지주회사를 설립하도록 규정하였다. 농협금융지주회사가 설립되는 경우 「금융지주회사법」 제3조의 인가를 받은 것으로 보고 신설 금융지주회사는 은행지주회사로 간주하였다. 농협금융지주회사의 특수성을 반영하여, 「금융지주회사법」과 「은행법」 일부 규정의 적용을 배제 또는 유예하였다(부칙 제13조).

중앙회는 농업인과 조합에 필요한 금융을 제공함으로써 농업인과 조합의 자율적인 경제활동을 지원하고 그 경제적 지위의 향상을 촉진하기 위하여 신용사업을 분리하여 농협은행을 설립하기로 하였다(제134조의 4). 농협은행은 일반 은행업무 외 농업인 및 조합에 대한 자금 대출, 조합 및 중앙회의 사업자금 대출 등 농업금융을 담당하도록 하였다. 또한 농업인의 농축산물 생산·유통·판매 자금 및 농협의 경제사업 활성화 자금을 우선 지원하거나, 우대 조치할 수 있도록 하였다. 농식품부 장관은 법에서 정하는 바에 따라 농협은행을 감독하고, 금융위원회가 경영지도기준을 정할 때 농협은행의 특수성을 고려토록 하였다. 농협은행의 특수성을 반영하여, 「은행법」 일부 규정의 적용을 배제 또는 유예하도록 부칙에 명시하였다(부칙 제14조).

다음으로 농협중앙회는 기존에 수행하던 공제사업을 분리하여 보험회사로 전환하여 농협생명보험과 농협손해보험을 설립하도록 하였다(제134조의 5). 보험전환에 따른 혼란이나 불편을 최소화하기 위해 경과 조치 및 특례 규정을 마련하였다(부칙 제15조). 조합과 농협은행은 금융기관 보험대리점으로 등록된 것으로 간주하였다. 조합이 농협생명보험 및 농협손해보험을 위하여 보험계약 체결을 대리하는 경우에는 농협생명보험 및 농협손해보험 설립 후 5년까지 방카슈랑스 규정(보험업법 91조2항, 3항 및 100조1항4호)을 적용하지 않도록 하였으나 자산 2조 원 이상 조합에 대해서는 방카슈랑스 규정 중 25% 룰을 5년간 단계적으로 적용하기로 하였다. 법 시행 전 공제모집 자격자에 대해 2년까지 보험모집 자격을 인정하고 기존 공제

계약에 대해서는 특별계정을 설치하여 운영할 수 있도록 하였다. 2009년 10월 28일 현재 조합과 중앙회 판매 공제상품에 상응하는 보험종목은 「보험업법」에 따른 허가를 받은 것으로 간주하였으나 농협손해보험이 자동차보험 중목 중 농기계종합보험상품을 제외한 나머지 보험상품을 판매하기 위해서는 별도 허가를 받도록 하였다.

3.4. 정부 지원

사업구조 개편에 대한 정부지원 관련 규정도 마련하였다. 개정 농협법 공포 후 정부는 지체없이 관계기관 협의체를 구성하여 중앙회 사업구조 개편에 필요한 자본지원 계획서를 마련하고 2012년 예산안을 국회 제출 전에 상임위에 보고하고 심의받도록 하였다(부칙 제3조의제1항). 정부지원방식(중앙회 혹은 금융지주)과 규모는 추후에 상정하되, 정부가 자본 지원 시에도 중앙회의 자율성을 침해하지 않아야 한다는 조항을 삽입하였다(부칙 제3조의제2항).

농협법 국회통과 시 과세특례에 대한 합의에 따라 농협법 법조문에는 명시되지 않았으나 조세특례법의 일부를 개정하였다. 사업구조 개편과정에서 일시적으로 발생하는 세금(법인 등록세, 신설 법인 재산 취득으로 인한 취·등록세 등 중앙회 추산 8,000억 원)은 면제하고, 사업분리 이후 사업을 영위하는 과정에서 발생하는 세금에 대해서는 전반적으로 현재 농협중앙회가 부담하는 세 수준보다 높아지지 않도록 하였다.

3.5. 조합 선거제도 개선

조합마다 각기 다른 일선 농축협 조합장 선거를 전국적으로 동시에 실시토록 하여 부정·혼탁 선거를 미연에 방지하고 선거 관리의 효율화를 도모하였다(부칙 제11조). 2015년 3월 두 번째 수요일(2015.3.11)에 전국 동시선거를 실시하고 이를 위해 2009년 3월 22일부터 2013년 3월 21일까지의 기간 동안 임기가 개시되는 조합장의 임기는 2015년 3월 20일까지로 조정하기로 하였다. 임기 조정으로 임기가 단축된 경우에는 연임제한 횟수(2회)에 미반영하기로 하였다.

공정선거 풍토 정착 및 비리 근절을 위해 조합의 경비로 축의·부의금품을 제공하는 경우에는 조합의 명의로 하고, 조합의 경비임을 명기토록 하였다(제50조의3). 조합장을 대의원 간선제로 선출하는 경우와 품목조합의 경우에도, 조합장 선거를 「선거관리위원회법」에 따른 구·시·군 선거관리위원회에 위탁토록 하였다(제51조의제4항). 소형 인쇄물의 배부 방식을 없애는 대신, 도로·시장 등 농림수산물부령으로 정하는 다수인이 왕래하거나 집합하는 공개된 장소에서의 지지도소 및 명함 배부를 허용하였다(제50조의제4항). 허위의 방법으로 선거인 명부에 오르게 한 자, 사전 선거운동을 방지하기 위해 선거운동기간 외에 선거운동을 한 자, 선거기간 중 포장된 선물, 돈봉투 등 금품을 매수 목적으로 운반한 자 등을 처벌할 수 있는 근거 규정도 마련하였다(제50조의제7~10항, 제172조의제2항3호).

4. 경제활성화 계획 수립 및 정부 지원

4.1. 배경 및 경과

농식품부는 개정된 농협법에 따라 '농협중앙회 사업구조 개편지원 후속 조치 추진계획'(2011.3.28)을 수립하고 사업구조 개편지원본부 구성 및 운영, 정부 자본지원계획서 마련 등 후속 조치를 취하였다. 농협중앙회에서는 농협법(부칙 제5조)에 의거 자본조달계획 수립 이전에 전문기관의 연구를 거쳐 '경제사업활성화계획' 수립에 착수하였다. 경제사업활성화계획 수립을 위한 연구에는 한국농촌경제연구원(KREI) 등 8개 전문기관이 참여하였으며(2011.4~7), 농협중앙회는 연구결과를 받아 농민단체 설명회, 공청회, 토론회 등을 통한 의견수렴을 거쳐 경제사업활성화계획을 수립하였다. 농협중앙회는 2011년 7월 29일 경제사업활성화계획을 농식품부에 제출하고 부족자본금에 대한 정부지원을 요청하였다.

농식품부는 정부 지원규모를 총 4조 원(이차보전 3조, 현물출자 1조)으로 결정하여 부족자본 정부지원 계획서를 2011년 9월 21일 국회 농식품위에 제출하였

다. 그러나 자산 실사 이후, 경제사업 활성화의 조속한 추진을 위하여 2012년 예산 국회 의결과정에서 지원 규모가 이차보전 3조 원, 현물출자 2조 원, 총 5조 원으로 확대되었다(2011.12.31). 이후 청와대 서별관 회의(2012.2.15) 결과를 반영하여 정부지원 방안을 이차보전 4조 원, 현물출자 1조 원으로 수정하였으며, 2012년 2월 21일 중앙회 대의원의회에서 정부지원안을 의결하였다.

4.2. 경제사업활성화계획 및 자본금 지원 주요 내용

농협중앙회는 경제사업활성화계획 수립에 대한 자문과 이행상황 점검·평가를 하기 위해 정부, 협동조합관계자, 농업인단체 대표 및 학계전문가 등으로 경제사업활성화위원회를 구성하였다. 위원장은 농업경제대표가 맡고 총 15명의 위원으로 구성하였다.

'경제사업활성화계획'은 중앙회(경제지주)-조합 간 계열화를 통해 품목별 전국단위 유통체계 구축을 목표로 하였다. 청과부문은 5대 권역(안성, 밀양, 장성, 강원, 제주)별 도매물류센터를 설치하여 대형 소매시장과 직거래 체계를 구축하고, 쌀은 RPC 조합(약 50여개)과 공동으로 전국 단위 쌀 판매회사 설립을 추진하기로 하였다. 축산은 생산-도축(LPC)-판매를 계열화한 대형 팩커 육성계획을 수립하였다. 또한 판매·유통·가공 인프라 확충, 조합원 생산지원 기능 강화 등을 위해 연차별로 총 4.96조 원, 43개 사업을 신규 투자한다는 계획을 수립하였다.

이러한 신규 투자를 통해 농축산물의 조합출하 대비 중앙회 판매 비중 목표를 2011년 10.4%에서 2020년 53.9%로 증대하는 것으로 설정하였다. 청과의 경우 조합출하 대비 중앙회 청과판매 비중을 2011년 9.7%에서 44.9%로, 쌀은 동기간 8.3%에서 58.7%로, 축산은 12.8%에서 63.8%로 높이는 것을 추진목표로 설정하였다.

또한 경제사업의 효율적 추진을 위해 농협중앙회에서 경제지주로, 연차별로 사업을 이관하여 2017년에 완료하도록 하였다. 2012년 3월 기존 경제자회사(13

개)를 묶어 경제지주를 설립하고, 나머지 중앙회 경제 사업은 5년 내 지주로 이관하도록 이관계획을 정관에 명시하였다. 2015년까지 판매·유통 관련 사업을 이관(2013년: 공판·소매·식품·안심축산, 2014년: 청과도매, 2015년: 양곡·축산공판)하고 2017년까지 자재 및 조합 지원업무 이관을 추진하기로 하였다. 사업

이관 완료 전(前) 중앙회 내 경제부문은 품목별 판매조직체제로 재편하고, 독립사업부제(인사·조직·예산 등 독립)로 운영하도록 하였다. 이러한 경제사업의 차질 없는 추진을 위해 농식품부장관 직속으로 농협경제사업평가협의회로 하여금 농협경제사업의 추진 실적 및 성과를 점검·평가(연 2회 이상)하도록 하였다.

표 4-2. 경제사업활성화위원회 구성

구분	인원	위원명단	비고
정부	2	농식품부 농업정책국장 기획재정부 경제예산심의관	
농민단체장	3	김준봉 (한농연 회장) 이승호 (축산관련단체협의회 회장) 이준동 (한국농민연대 공동대표)	협의회 위원 협의회 위원
학계전문가	3	김정주 (건국대 교수) 노재선 (서울대 교수) 양승룡 (고려대 교수)	
농협	중앙회	전무이사 이환원 (축산지원 상무) 최도일 (농경지원 상무)	
	조합	김병원 (남평농협 조합장) 박준식 (관악농협 조합장) 박철선 (충북원에 조합장) 서용원 (남양주축협 조합장)	협의회 위원 협의회 위원 협의회 위원
계	15	※ 간사: 중앙회 농업경제기획부장	

자료: 농협협동조합중앙회, '농협경제사업활성화계획'

표 4-3. 경제부문 신규 투자 계획안

구분	투자내역	금액					
		소계	사실	지분	운전		
전체	합계	18개 분야 43개 사업	49,592	31,774	6,387	11,431	
	농경	12개 분야 26개 사업	30,498	16,318	6,387	7,793	
	축경	5개 분야 16개 사업	16,399	12,761	0	3,638	
	IT	유통계열화시스템(SCM) 등 구축	2,695	2,695	0	0	
농업경제	청과도매	청과 도매물류센터	3,003	1,748	0	1,255	
	청과공판	공판장 현대화	494	366	0	128	
	청과수출	농식품 수출기반 구축	605	82	80	443	
	양곡도매	양곡유통센터	3,702	435	0	3,267	
		RPC 첨단시설현대화	979	979	0	0	
		양곡 자동제어시스템 구축	600	600	0	0	
	식품	쌀가공공장 설치	404	365	0	39	
		식자재(HMR, 반찬) 가공센터	1단계 2개소	335	250	0	85
			2단계 3개소	525	396	0	129

(다음 페이지에서 계속)

구분	투자내역	금액					
		소계	사실	지분	운전		
농업경제	학교급식센터	1단계 2개소	343	163	0	180	
		2단계 3개소	516	246	0	270	
		가공제품 영업소 설치	299	137	0	162	
		식품사업(김치) 확대	1,050	1,050	0	0	
	종합식품연구원 확대	390	390	0	0		
	인삼	인삼가공공장 증설	332	332	0	0	
	전자거래	쇼핑몰(인터넷 판매) 사업	200	200	0	0	
	소매	소매매장 확충	4,250	4,250	0	0	
		도시조합 하나로마트 공동투자	1단계 30개소	927	0	927	0
			2단계 33개소	1,022	0	1,022	0
	생활물자물류센터	1,636	1,315	0	321		
	자재	농자재 유통·서비스센터	2,248	1,100	0	1,148	
		저유소	420	420	0	0	
		조합 포장재 공장 통합	1,527	700	490	337	
	종묘	종자 연구 및 육묘기반 강화	223	194	0	29	
	물류	물류 혁신	600	600	0	0	
산지	원예조방법인 지분출자	955	0	955	0		
	지역학교급식센터 지분출자	1,367	0	1,367	0		
	식품조방법인 등 지분출자	546	0	546	0		
	채소가공센터	1,000	0	1,000	0		
소계		30,498	16,318	6,387	7,793		
축산경제	안심축산	축산물종합물류센터 설치	2,117	900	0	1,217	
		광역 계란유통센터	1,022	998	0	24	
		쇠고기 군납가공장	193	193	0	0	
		한우 마을	1단계 66개소	중앙회 직영	550	500	0
	체인점			123	0	0	123
	조합 공동투자		632	575	0	57	
	2단계 34개소	935	850	0	85		
	축산공판	도축시설 확충	3,337	2,700	0	637	
		축산 공판장 부분육 가공시설 설치	767	600	0	167	
	육가공	육가공공장 증설	170	150	0	20	
축산물 수출열처리가공장		832	700	0	132		
도계가공장		825	606	0	219		
도입가공장		731	600	0	131		
종계 및 원종오리 부화장		469	450	0	19		
축산물 CK가공센터	180	162	0	18			
사료	사료사업투자	1단계: 중앙회공장 8개 현대화	821	656	0	165	
		2단계: 3개 인수, 조합공장 14개 현대화	2,025	1,674	0	351	
	축종별 시험농장	125	124	0	1		
바이오 사료 생산시설	167	150	0	17			
종축	종돈장 2개소	378	173	0	205		
소계		16,399	12,761	0	3,638		

자료: 농림수산물부, '농협 사업구조 개편 관련 현재 논의사항', 2012.4.19

표 4-4. 판매 활성화 추진목표

분야	구분	2011	2012	2015	2020	
청과	총 유통액	150,581	150,581	150,581	150,581	
	농가의 조합 출하	출하액	90,902	93,121	100,107	112,936
		비중	60.4	61.8	66.5	75.0
	중앙회 판매비중 (조합의 중앙회 판매위탁)	위탁액	8,810	11,974	23,839	50,713
비중		9.7	12.9	23.8	44.9	
쌀	총 유통액	56,113	56,113	56,113	56,113	
	농가의 조합 출하	출하액	27,873	28,464	30,314	33,668
		비중	49.7	50.7	54.0	60.0
	중앙회 판매비중 (조합의 중앙회 판매위탁)	위탁액	2,319	2,887	6,970	19,765
비중		8.3	10.1	23.0	58.7	
축산	총 유통액	171,537	171,537	171,537	171,537	
	농가의 조합 출하	출하액	50,277	53,356	63,769	85,835
		비중	29.3	31.1	37.2	50.0
	중앙회 판매비중 (조합의 중앙회 판매위탁)	위탁액	6,445	8,958	17,987	54,748
비중		12.8	16.8	28.2	63.8	
전체	총 유통액	378,231	378,231	378,231	378,231	
	농가의 조합 출하	출하액	169,052	174,941	194,190	232,439
		비중	44.7	46.3	51.3	61.5
	중앙회 판매비중 (조합의 중앙회 판매위탁)	위탁액	17,574	23,819	48,796	125,226
비중		10.4	13.6	25.1	53.9	

주: 유통액은 '10년 분야별 유통액 적용
 자료: 농림수산식품부, '농협 사업구조 개편 관련 현재 논의사항', 2012.4.19

중앙회가 국회 농식품위에 경제사업활성화계획과 부족자본 정부지원계획서를 보고할 때 정부의 지원 요청액은 총 4조 원이었다. 이후 정부는 농협의 자산 실사, 관계부처 협의 등을 거쳐 경제사업활성화계획에 따른 농협의 원활한 사업구조 개편을 위한 부족자본 지원액을 1조 원 늘려 총 5조 원(이차보전 4조 원, 유가증권 현물출자 1조 원)으로 수정하였다. 사업구조 개편에 필요한 총 자본규모는 26.42조 원으로 교육지원 5.13조 원, 경제사업 5.95조 원, 신용사업 15.34조 원이 필요한 것으로 확정하였다. 이 중 농협의 보유자본 15.16조 원과 자체조달 6.26조 원을 제외한 5조 원을 정부가 지원하기로 하였다.

정부의 자금지원 방식은 먼저 농협중앙회가 농업금융채권을 4조 원 발행(2012.2.24 발행완료)하고, 이에 따라 발생하는 이자비용은 정부가 부담(2012년 예산: 1,500억 원)하며, 정책금융공사가 보유한 유가증권 1조 원(세부사항은 농협이 정책금융공사와 협의)을 농협금

융지수에 현물출자하기로 확정(2012.2.29)하였다.

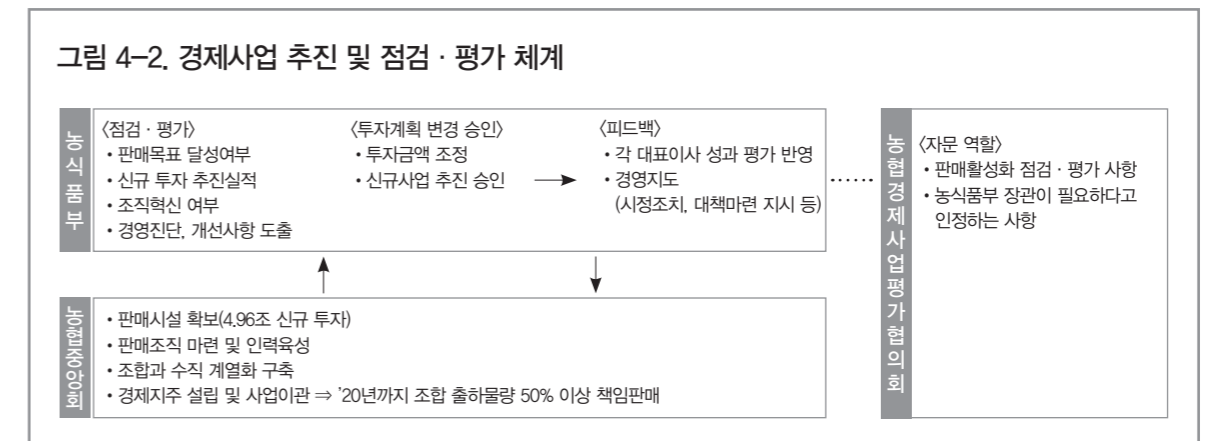
사업구조 개편에 따른 세제지원을 위해 '조세 및 지방세특례제한법'을 개정, 이로써 총 9,394억 원의 조세를 감면받게 되었는데, 사업분리 시점에서 6,948억 원 운영과정에서 2,446억 원을 감면받은 것으로 추산되었다.

정부는 경제사업이 활성화되고, 회원조합 및 농업인의 권익을 대변하는 조직으로 농협이 변화되도록 철저한 사후관리를 하기로 하였다. 이에 따라 농식품부와 농협중앙회는 농협의 자체 자본조달계획, 지원기간, 사업추진 이행상황의 보고 및 점검 등의 내용을 포함한 지원약정을 체결하였다(2012.5.29).

표 4-5. 농협경제사업평가협의회 구성

구분	대상	위원명
농식품부장관 위촉 (10명)	농업인단체 대표 2명	김준봉 (농수축산연합회 대표, 한농연 회장) 이준동 (농민연대 대표, 양계협 회장)
	유통 및 농업 관련 전문가 3명	이상영 (前 중앙회 상무), 김동환 (안양대 교수) 나승일 (서울대 교수)
	농축산업 관련 연구기관, 기업 등 종사경력자 3명	박성재 (한국농촌경제연구원 선임연구위원) 성경일 (강원대 교수·축산) 황수철 (농정연구센터 소장)
	농식품부 공무원 1명 기타 1명	제차관 김연화 (한국소비자단체협의회장)
농협중앙회장 위촉 (5명)	중앙회 소속 임직원 및 조합장 5명	박준식 (관악농협 조합장), 서응원 (남양주축협 조합장), 박철선 (충북원에 농협 조합장), 최도일 (농경전략 상무), 이환원 (축경전략 상무)

자료: 농림수산식품부, '농협 사업구조 개편 관련 현재 논의사항', 2012.4.19



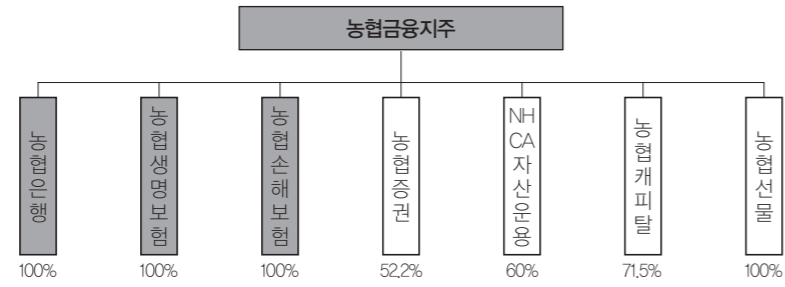
자료: 농림수산식품부, '농협 사업구조 개편 관련 현재 논의사항', 2012.4.19

표 4-6. 부족자본 지원 세부현황

구분	내용	비고	
필요자본	경제부문	5.95	기존자산 3.45, 신규 투자 4.96, 차입금비율 41.3% [5.95 = (3.45+4.96)/1.413]
	중앙회	3.94	조합상호지원자금
	교육지원	1.19	기존자산 0.71, 완충성자본 0.32, 계열사 0.16
	신용부문	15.34	은행 11.76 (Tier 1 11%), 보험 3.14 (생보 230%, 손보 300%), 계열사 0.44
	소계	26.42	-
보유자본	15.16	자산실사 결과	
부족자본	11.26	필요자본과 보유자본의 차액	
자체조달	6.26	이잉여금 0.93, 출자 등 0.56, 차입 4.69, 회계조정 0.08	
정부지원	5.00	이차보전 4.00, 유가증권 현물출자 1.00 농협중앙회가 농업금융채권을 4조 원 발행(2.24 발행완료)하고, 이에 따라 발생하는 이자비용은 정부가 부담(2012년 예산: 1,500억 원) 현물출자는 정책금융공사가 보유한 유가증권 1조 원(산은지주 5천억 원, 도로공사 5천억 원)을 농협금융지주에 출자하기로 확정(2012.2.29)	

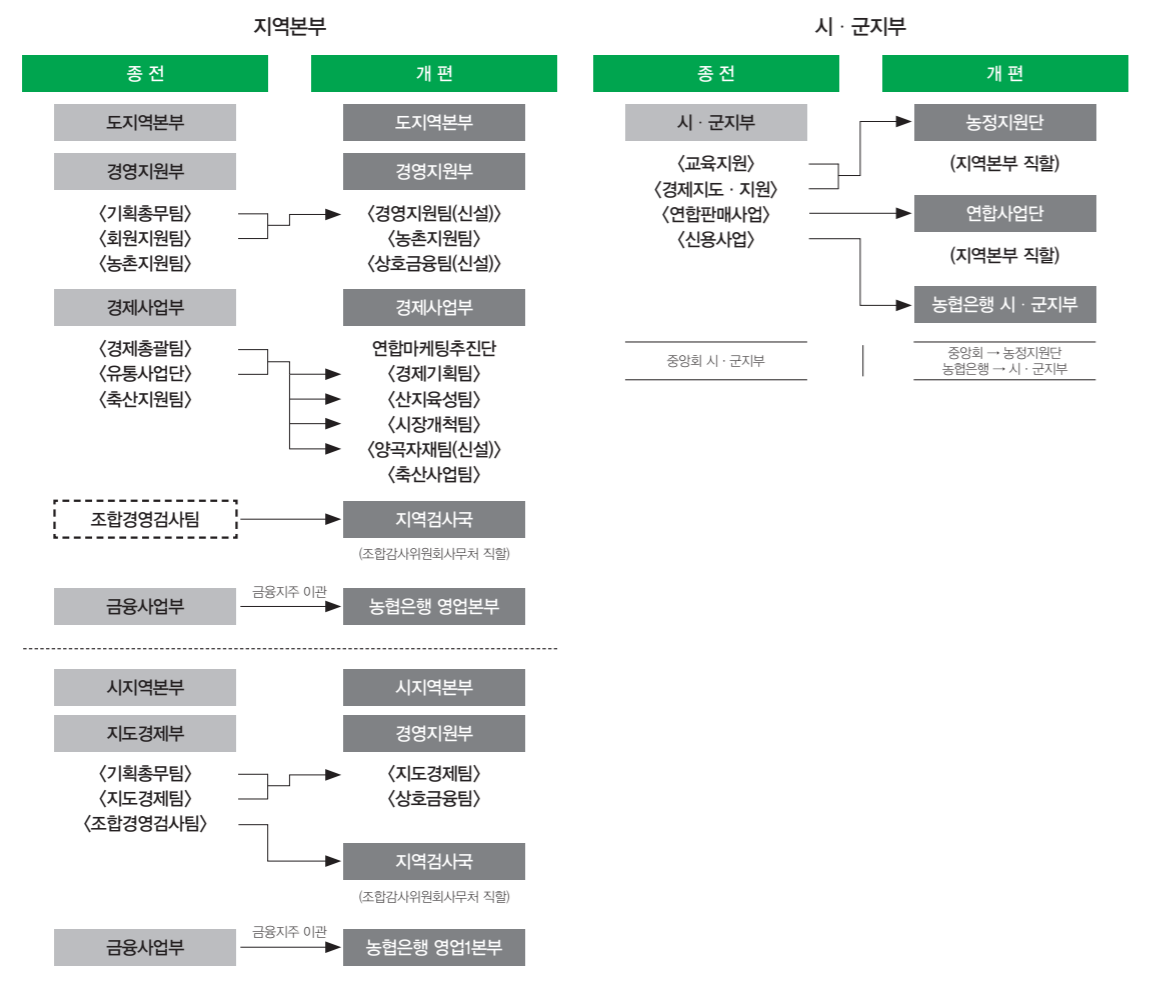
자료: 농림수산식품부, '농협 사업구조 개편 관련 현재 논의사항' 자료 보완, 2012.4.19

그림 4-5. 2012년 금융지주 관할 체계



자료: 농협중앙회

그림 4-6. 지역본부 및 시·군지부 개편



자료: 농민신문사, '농협조직 어떻게 바뀌나', 2012.3.5

제5장

농협중앙회 사업구조 개편 합의과정

제5장

농협중앙회 사업구조 개편 합의과정

1. 농협개혁위원회 논의

1.1. 논의 경과

농협중앙회의 신용·경제사업 분리를 중심으로 한 사업구조 개편논의는 2009년 1월 11일 제7차 농협개혁위원회부터 시작되어 3월 28일 제15차 위원회에서 건의안을 채택하였다. 농식품부는 4월 1일 국회 농식품위원회에 농개위의 건의안과 그동안의 논의 경과를 보고하였다. 국회는 제1단계 개혁인 농협의 지배구조 개선 및 경제사업 활성화 관련 농협법 일부 개정안을 심의 중이었다. 야당인 민주당에서 중앙회의 신·경분리와 연계한 심의를 주장하는 의견을 내면서 법률심의회가 지연될 수도 있었는데, 농개위가 성과를 내자 법률 개정안 심의가 다시 활기를 띠기 시작했다.

농식품부는 개혁위원회의 안을 기초로, 정부안 마련을 위한 작업에 착수했다. 농협은 개혁위원회안의 상당 부분에 대해 다른 의견을 갖고 있었다. 농협은 개혁위원회의 안과 다른 쟁점 과제를 정리하여 농식품부에 제출했다. 농식품부는 농협의 의견과 입장에 대한 논의를 위하여 5월 31일 제16차 개혁위원회를 개최하였다. 이후 3개월 뒤인 8월 27일 열린 제17차 위원회에서 정부의 정부안 마련작업 상황을 듣고 제기된 쟁점에 대해 논의하였는데, 이 회의가 농개위의 마지막 회의가 되었다.

1.2. 제7차 농협개혁위원회

농협중앙회의 사업구조 개편논의를 위한 첫 회의인 제7차 위원회는 2009년 1월 11일 농식품부 대회의실에서 개혁위원회 전원이 참석한 가운데 열렸다. 회의 안건은 농협중앙회 신·경분리 대안을 찾기 위한 위임업 성격의 논의 주제로서 기존에 제시된 대안들을 검토하였다. 2006년의 한국금융연구원의 보고서, 연구가 진행 중인 농협경제연구소의 중간보고 자료, 2003년 농민연대안¹⁰⁾ 등 3건이 보고되었다. 2003년 농민연대안은 전농이 보고하였다.

금융연구원의 보고서는 2006년 농협중앙회 신·경분리추진위원회가 의뢰한 연구보고서로서, ① 신·경분리 시 필요자본금 추정, ② 추가 필요자본금 확충방안, ③ 교육지원사업비 조달방안, ④ 법인설립방안 및 기한 등 4개 과제에 대한 연구 요약이었다. 핵심 주제인 필요자본금 추정과 추가 자본 조달방안은 당시의 금융시장과 농협의 경영 상황이 현재와 많이 달라져서 정책결정의 참고자료로 부적합하다는 의견이 지배적이었다.

농협경제연구소의 보고 요지는 중앙회가 자본금을 금융지주회사와 경제사업지주회사에 출자하고, 금융지주는 농협은행, 증권, 투신 등 금융 자회사에 출자하며, 경제지주는 소매유통, 도매유통, 자재 등 자회사에 출자하는 지주회사 형태의 사업분리를 상정하였다. 사업분리 방식은 금융지주를 1차로 분리하고 중앙회 자본금의 70%를 우선 배분하며, 경제지주는 차후에 여건이 성숙되면 설립하는 것이었다. 이에 대해 위원들은 중앙회 생존전략에 치중하고 경제사업과 상호금융문제, 회원조합과 농업인 대책을 소홀히하는 안으로서 수용하기 어렵다는 입장을 보였다.

농민연대안은 현 중앙회를 신용사업연합회와 경제사업연합회로 분리하고 그 위에 무수익·무자본 형태의 중앙회를 새롭게 설립하는 안을 제시하였다. 이후 농민연대는 지주회사체제에 대응되는 개념으로 이 안을 연합회체제로 불렀다. 농민연대안의 주요 내용은 다음과 같다.

중앙회는 지도, 조사, 연구, 통계, 교육, 농정 등의 비 사업을 주 업무로 하고, 신용사업연합회, 경제사업연합회는 각각의 사업과 자회사를 관리하는 연합회체제로 전환한다. 전국농업협동조합중앙회(가칭)는 협동조합 운동체로서 정치, 사회적 기능을 담당하고, 지역농협과 연합회, 협동조합은행에 대한 지도, 감독, 조합 간 및 연합회 간 협동, 조정, 조사연구, 홍보, 임직원 등에 대한 협동조합교육과 농정협력 기능인 협동조합의 대내외적 대표지도조직으로 대정부 교섭, 통상, 협상, 국제협력, 남북농업교류사업을 담당하도록 한다. 지역농협 및 관련 연합회의 회비로 운영되는 비출자 법인체로서 총회와 이사회를 구성하여 운영하며 감사위원회를 독립적 기구로 두고 각각의 연합회와 자회사, 지역농협 등을 감사한다.

경제사업연합회는 농협중앙회의 경제사업을 연합회체제로 전문화시키고, 품목별 축종별 연합회를 자유롭게 결성하도록 하며, 경제사업연합회체제를 통해 지역농협사업이 조합원의 경제사업 중심 체제로 될 수 있도록 지원한다. 농산물 유통, 가공, 자재공급 등 지역농협 경제사업의 연합기능을 전담하도록 한다. 이를 위해 현 농협중앙회의 경제사업을 지역농협으로 이양할 것과 연합회 차원에서 경영해야 할 것, 그리고 자회사화해야 할 것으로 구분, 재편해야 한다.

신용사업연합회는 신용사업 수행농협과 경제사업 수행농협 및 그 연합회를 회원으로 하는 출자법인이며, 총회와 이사회를 통하여 운영된다. 신용사업연합회는 신용사업수행조합의 중앙은행이자, 연합회 및 지역농협의 경제사업자금을 공급하고, 농림수산관련 정책자금에 대한 대농민공급과 도시민의 농업지원은행으로서의 역할도 수행하도록 한다.

시·군지부를 폐지하고 지역농협과 중복, 경쟁되는 업무를 이관하고 농협법에 따른 중앙회의 조치가 필요하기 때문에 현재의 체제에서 중앙회-연합회-지역농협으로 재편하여 중앙회와 지역농협의 단계를 축소한다.

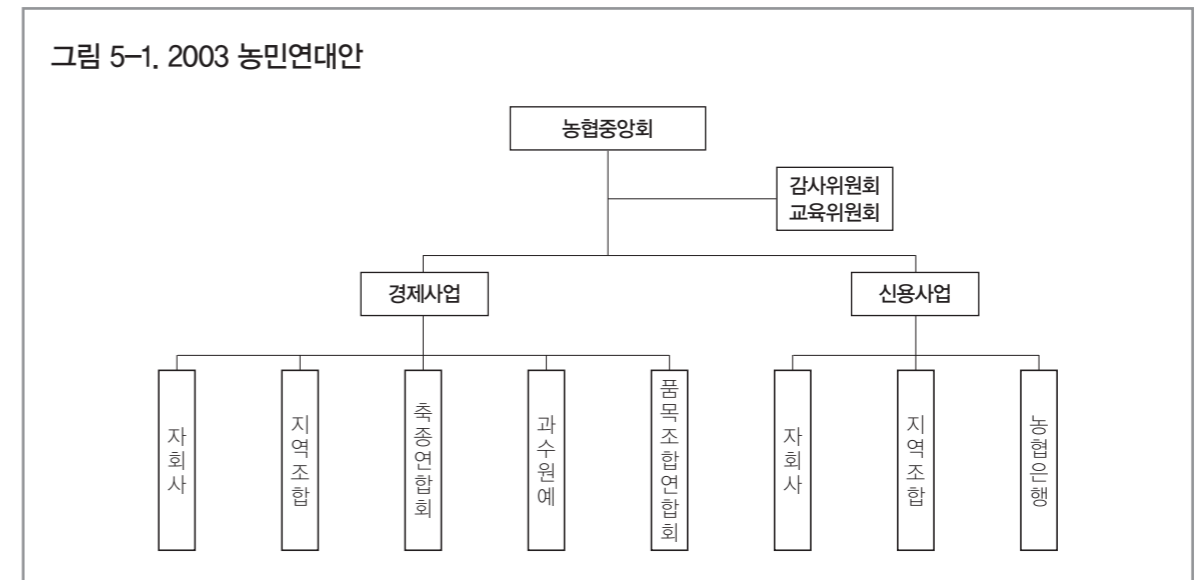
이상과 같은 2003 농민연대안에 대해서 중앙회를 사업을 하지 않는 농협의 대표조직, 지도조직으로 분리해내면서 동시에 사업연합회도 경제와 신용연합회로 분리하는 것이어서 사실상 현 중앙회의 해체 수준이라는 의견이 나왔다. 금융연구원의 안과 농협경제연구소의 중간보고안은 지주회사 방식을 수용하는 데 반하여 농민연대안은 이를 반대하고 연합회체제를 주장하여 큰 차이를 보였다.

이상과 같은 2003 농민연대안에 대해서 중앙회를 사업을 하지 않는 농협의 대표조직, 지도조직으로 분리해내면서 동시에 사업연합회도 경제와 신용연합회로 분리하는 것이어서 사실상 현 중앙회의 해체 수준이라는 의견이 나왔다. 금융연구원의 안과 농협경제연구소의 중간보고안은 지주회사 방식을 수용하는 데 반하여 농민연대안은 이를 반대하고 연합회체제를 주장하여 큰 차이를 보였다.

이상과 같은 2003 농민연대안에 대해서 중앙회를 사업을 하지 않는 농협의 대표조직, 지도조직으로 분리해내면서 동시에 사업연합회도 경제와 신용연합회로 분리하는 것이어서 사실상 현 중앙회의 해체 수준이라는 의견이 나왔다. 금융연구원의 안과 농협경제연구소의 중간보고안은 지주회사 방식을 수용하는 데 반하여 농민연대안은 이를 반대하고 연합회체제를 주장하여 큰 차이를 보였다.

이상과 같은 2003 농민연대안에 대해서 중앙회를 사업을 하지 않는 농협의 대표조직, 지도조직으로 분리해내면서 동시에 사업연합회도 경제와 신용연합회로 분리하는 것이어서 사실상 현 중앙회의 해체 수준이라는 의견이 나왔다. 금융연구원의 안과 농협경제연구소의 중간보고안은 지주회사 방식을 수용하는 데 반하여 농민연대안은 이를 반대하고 연합회체제를 주장하여 큰 차이를 보였다.

그림 5-1. 2003 농민연대안



10) 2003년 당시 농민연대 단체 중 한농연(손재범 정책실장), 전농(김용순 협동조합개혁위원장), 카톨릭농민회(김중훈 전 조합장)이 참여하여 단일안을 작성하였다.

1.3. 제8차 농협개혁위원회

본격적인 신·경 분리의 대안 검토에 앞서 위임업 작업은 제8차 위원회(2009.1.15)에서도 계속되었다. 위원회는 선진국의 협동조합은행제도와 2007년 신·경 분리추진위원회의 경제사업 활성화 방안을 보고받고 토의하였다.

농협경제연구소는 프랑스의 크레디 아그리콜, 독일 DZ BANK, 네덜란드 RABO BANK, 일본 협동조합의 조직과 지배구조, 운영형태, 기업공개 방식 등을 보고하였다. 유럽의 협동조합은 조합과 중앙회가 별도의 법인이지만 하나의 은행 시스템(중앙회: 중앙은행, 조합: 지점)으로 운영된다는 것이 주요 시사점으로 지적

되었다. 위원회는 일본을 제외한 외국사례의 비교 및 장단점, 시사점, 제7차 위원회에서 보고된 2003 농민연대안과 금융연구원안에 대한 장단점 등을 분석해서 제9차 위원회에서 논의하기로 하였다.

농식품부는 2007년의 농협경제사업 활성화 방안을 보고하였다. 2015년까지 13조 원을 투입하여 산지 유통 비율을 50%, 소비자 유통 점유 비율을 15%까지 높이겠으며, 이를 위해 필요한 자본금은 4.6조 원이라 하였다. 위원회는 경제사업의 독자 생존 및 농협의 시장 점유율 확대를 전제로 신·경 분리의 기초가 되는 경제사업의 필요자본금 규모를 조속히 산정할 필요가 있다고 하였다.

1.4. 제9차 농협개혁위원회

제9차 위원회(2009.1.29)에서는 한국농촌경제연구원의 황의식 박사가 '농협중앙회 신용·경제사업 분리 추진방향'에 대해서, 농협경제연구소는 '경제사업 관련 해외협동조합사례'를 보고하였다. 농협경제연구소의 보고는 일본, 프랑스, 독일, 네덜란드(그리너리: 청과물), 덴마크(테니쉬 크라운: 축산물), 미국(선키스트: 오렌지) 사례를 보고하였는데 위원들은 이에 대해 특별한 논의는 하지 않았다.

황의식 박사는 기존의 신·경 분리모델을 3개로 정리하여 특성 및 장단점을 비교하고 평가하였다. 모델 I은 자회사체제 모델로서 중앙회 은행사업은 모두 자회사로 분리하고, 경제사업은 일부만 자회사로 분리하는 모델이다. 중앙회가 농협은행을 자회사로 소유하면서 부족자본금은 자본시장에 공개하여 조달한다. 모델 II는 제7차 위원회에서 전농이 제시한 모델(2003 농민연대안)로 중앙회, 신용사업연합회, 경제사업연합회로 분리하고, 두 연합회를 회원조합이 각각 출자하여 소유·통제하는 체제이다. 중앙회는 자본금 없이 분담금으로 운영한다. 모델 III은 금융연구원모델로 중앙회가 자본금을 소유하고 신용사업연합회(지주회사), 경제사업연합회(지주회사)에 출자하고, 각각의 사업지주회사가 관련 자회사를 소유하여 운영하는 체제이다. 상호금융은 지분 맞교환을 통해 금융지주회사의 자회사로 편제시킨다. 경제사업을 전담하는 전문농협이 존재하여 경제사업연합회 지주회사의 산하조직으로 위치한다.

각 모델의 평가기준으로 농협의 정체성, 자본금 확충의 유리성, 수익사업과 비수익사업의 분리 운영 효율성, 경제사업 투자자본 조달 확대 가능성, 자립 가능성, 상호금융 일체화에 유리한 체계, 교육지원사업비 및 이익금 이체 가능성, 사업별 리스크 전염 차단 정도 등 8개를 제시했다. 황의식 박사는 협동조합의 사업부문을 자회사로 분리하고 자회사를 협동조합이 지배하는 연합회 방식이 지주회사 방식보다는 협동조합의 정체성을 확보하는 데 유리하다고 했다. 또 자본금 확충에는 지주회사 방식이 연합회 방식보다 유리

하며, 경제사업 활성화를 위한 자본금 확충을 위해서는 경제지주가 신용지주에 출자할 필요가 있다고 하였다. 사업의 효율성 측면에서는 다수의 자회사를 통합 경영하는 지주회사 방식이 바람직하다는 의견을 내었다. 중앙회 사업을 분리할 경우에는 상호금융(상호금융특별회계, 조합 상호금융)을 프랑스의 크레디 아그리콜(연합회: 중앙은행, 조합: 지점)과 같이 연합회와 조합이 독립법인으로 분리되지만 하나의 은행 시스템으로 묶어 운영할 필요가 있다고 하였다.

위원회는 신·경 분리 이후 상호금융 체계를 어떻게 가져가야 할 것인지에 대한 논의와 지주회사 별도 법인 설립 모델에 대해 집중적으로 토론했다. 상호금융은 일선조합의 경쟁력 제고를 위해서는 프랑스 크레디 아그리콜 방식으로 하나의 은행 시스템으로 일체화하는 것이 바람직하다는 데 대해서는 대부분 동의하였다. 그러나 일부 조합장 위원은 상호금융의 분리문제와 신·경 분리문제, 중앙회의 회원조합 지원문제의 불확실성에 대해 의문을 제기하였다.

중앙회 사업구조 개편의 형태에 대해서는 황의식 박사의 보고내용과 논의내용을 정리하여 2가지 모델로 압축하였다. 모델 I은 중앙회가 경제지주와 신용지주에 출자하고, 상호금융연합회를 별도의 연합회로 분리하는 방안이며, 모델 II는 중앙회를 비사업조직으로 분리하고 경제연합회와 상호금융연합회를 별도의 법인으로 만들고, 경제연합회가 경제와 금융지주에 출자하는 모습이다(그림 5-3).

위원들은 2개의 모델 중에서 연합회 방식인 모델 II를 더 긍정적으로 평가하는 분위기였고, 반대의견의 표시는 없었다. 모델 I에 대해서는 중앙회가 지주회사를 지배하고 있어 농민단체측 위원들이 부정적으로 평가하였다. 또 사업부문을 지주회사 방식으로 두는 것에 대해서는 위원들이 잠정적인 합의를 도출했다. 문제는 각 지주회사를 중앙회가 소유·통제하느냐, 연합회가 소유·통제하느냐에 대해 추가 논의가 필요하다고 결론지었다.

〈농협 경제사업의 비전과 목표(2007년 협동조합 활성화 방안)〉

● 비전

농가에게 유리한 판매기회 제공, 소비자에게 안전한 먹거리를 공급하는 '판매중심 농협' 실현

● 목표

산지-소비를 연결하는 국산 농축산물 판매체계를 구축하여 농업인이 생산한 농산물을 농협이 책임지고 판매

산지조합	'15년까지 산지 유통량(30조)의 60%를 일선조합이 취급(18조)
------	--

- 조합 판매사업의 조직화·규모화·전문화
 - 작목반, 영농조합법인 등을 핵심 출하조직으로 육성

중앙회·도시조합	'15년까지 소비지에서 14조 원의 농산물을 중앙회·도시조합이 도·소매 처리
----------	--

- 도매유통자회사, 대형판매장 확충 등을 통해 중앙회 및 도시조합의 도·소매 유통사업 강화
- 식품전문회사, 가공공장 설립을 통해 신규 수요 창출

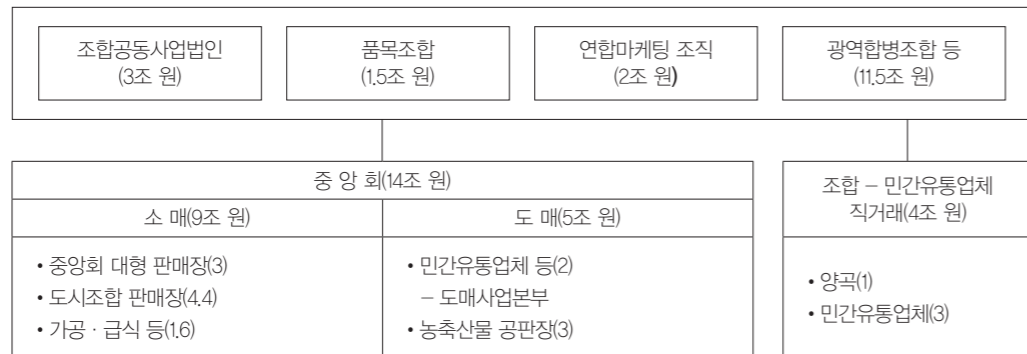
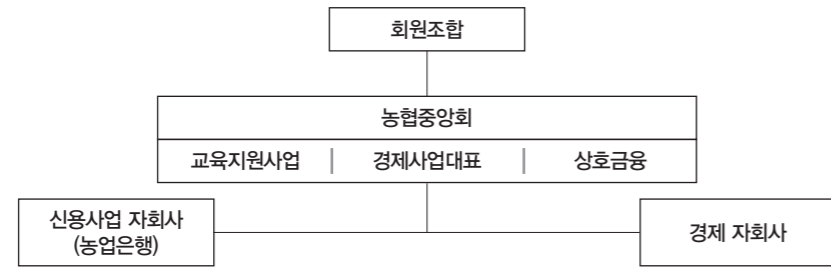
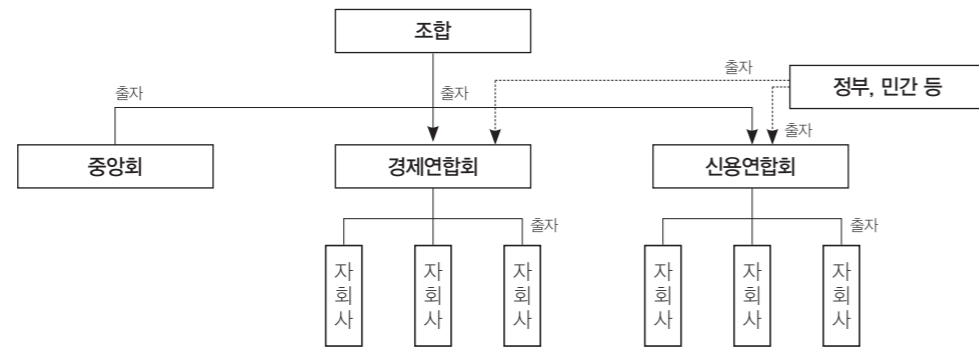


그림 5-2. 기존 신·경 분리 모델

<모델 I : 자회사체제>



<모델 II : 연합회체제(2003 농민연대 모델)>



<모델 III : 금융연구원 모델(지주회사체제)>

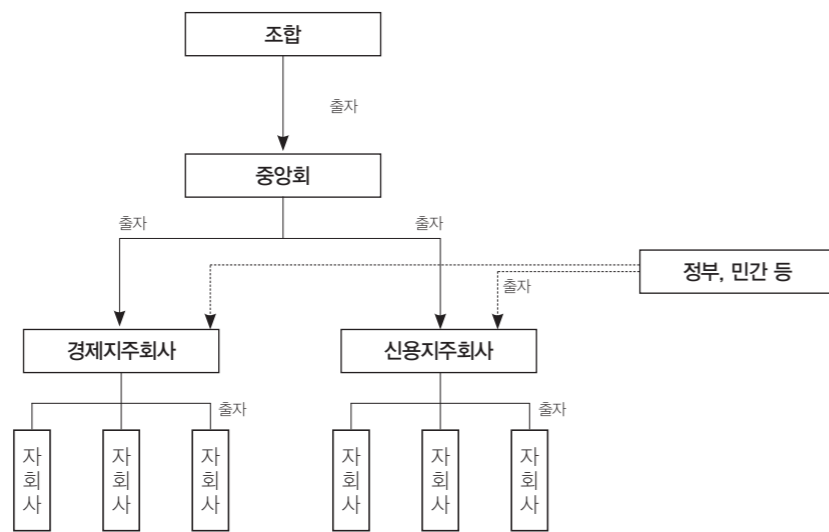
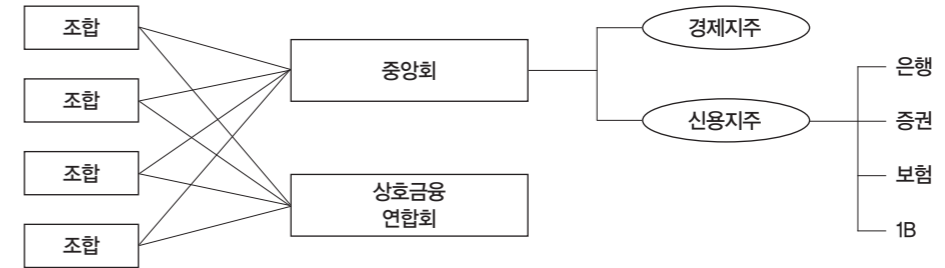
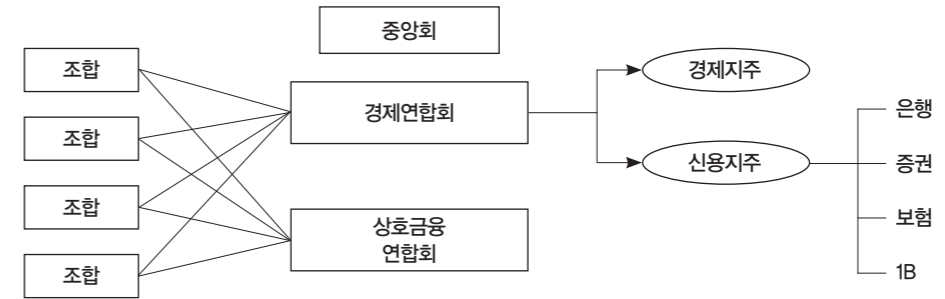


그림 5-3. 제9차 위원회에서 도출한 중앙회 별도법인 설립 모형

<모델 I : 중앙회가 각 지주회사를 지배, 상호금융연합회 신설>



<모델 II : 경제연합회가 각 지주회사를 지배, 상호금융연합회 신설>



1.5. 제10차 농협개혁위원회

제10차 위원회(2009.2.6)에서는 농협경제연구소의 용역을 받아 수행 중인 맥킨지로부터 연구결과를 보고받았다. 맥킨지의 연구는 2월 말에 완료하기로 되어 있었다. 회의 시작 전에 농협중앙회 노동조합 부위원장 등이 농협개혁위원회에서 신·경 분리논의를 중단할 것을 요구하는 건의서를 위원장에게 전달했다. 노조는 2007년 정부의 신·경 분리방안이 존중되어야 한다는 입장을 표명하였다. 중앙회 노조원 30여 명은 과천 그레이스호텔 앞에서 피켓시위를 하였다.

맥킨지의 연구결과와 발표를 서면자료 없이 프리젠테이션 형태로만 보고하는 것에 대해 농협중앙회 측과 위원들 간의 논쟁이 있었다. 위원장과 일부 위원은 서면자료를 제공하지 않는 것에 대해 강한 불만을 제기하고, 기자회견과 중앙회장 면담 등을 요구하였다.

맥킨지 연구는 농협의 대안이 될 수 있는 중요한 연구결과였다. 보고 요지는 다음과 같았다.

농협중앙회는 2008년에 약 3,000억 원의 순이익을 남겼지만, 2009년 순이익은 200억 원에 그칠 것이고 2010년에는 더 악화될 전망이다. 농협은 BIS 자기 자본비율기준 충족을 위한 자본조달의 제약, 경제사업의 고임금, 농·축산경제사업의 중복 등의 문제를 안고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 영리사업과 비영리사업을 구분하고 영리사업에 대해서는 지주회사·자회사 방식을 도입하여 시장경쟁력을 강화하고 외부자본을 확충할 필요가 있다.

사업부문별 발전 방향으로, 경제사업은 2010년도·소매전문회사 신설과 영리·비영리사업을 구분한 다음, 2011년에는 영리사업을 자회사화하여 경제지주를 설립한다. 도매전문회사는 APC, RPC 등의 인수방

식도 고려한다. 소매전문회사는 300평 규모의 소형농산물 전문판매장을 확대 신설한다. 매출액과 순이익은 2017년에 각각 15조 원과 8.1천억 원을 달성할 수 있도록 한다.

신용사업의 발전방향은 자본확충, 생산성 증가, 편이성(비용) 등을 감안하여 금융지주회사 방식으로 신용사업을 재편한다. 2010년에 지주회사 설립을 목표로 ① 은행, 공제를 자회사화하고, ② 자회사와 지분맞교환 방식으로 금융지주회사를 설립한다. 상호금융특별회계는 중앙회 내에 유지하고, 조합 예치금의 이자 지급을 고정이율 방식에서 실적 방식으로 전환한다. 교육·지원사업은 무이자자금 지원을 직접 대상으로 전환하고 사업타당성 검토를 통해 사업 축소·재편 및 사업평가를 강화한다.

신·경 분리는 금융지주와 경제지주를 분리 신설하는 지주회사를 모델로 한다. 현재의 농협중앙회는 자기자본의 15% 이내에서 외부출자가 가능하지만 금융지주회사가 되면 100% 출자가 가능하므로 그만큼 경쟁력을 갖게 된다. 추가 필요자본금은 4.7조 원으로 추정되는 데 이 중 2조 원은 정부가 중앙회에 출자하고 나머지 2.7조 원은 민간 등이 금융지주에 출자하는 방식으로 자본을 확충한다. 필요자본금의 근기는 금융지주 13.6조 원, 경제지주 2.7조 원, 중앙회 1조 원이 필요하여 총 17.3조 원이 필요하나, 현재 중앙회 자본금이 12.6조 원이므로 4.7조 원이 더 필요하다는 것이다.

금융지주와 경제지주의 자본 배정은 금융지주에 80%(10.9조 원)를 배정하고 경제지주에 20%(2.7조 원)를 배정한다. 신·경 분리를 위해서는 농협법, 금융지주회사법, 은행법 등에 대한 특례조치가 필요하므로 특별조치법 제정을 통해 특례를 규정할 필요가

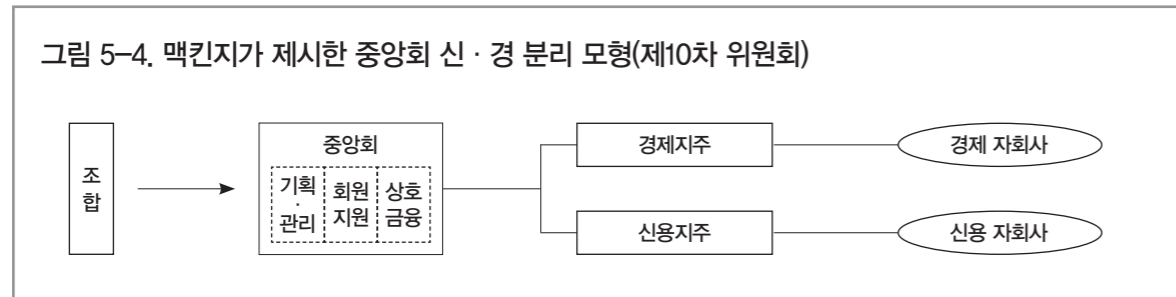
있다.

신·경 분리가 지연될 경우 중앙회 신용사업의 재정건전성이 악화되어 수협과 같이 공적자금 투입이 불가피한 상황이 될 수 있으므로 선제적인 대응이 필요하다. 현재의 구조 유지 시 2012년 이전에 농협은 자본금 부족으로 농업인 지원활동이 중단될 위기가 올 수 있다.

이 같은 맥킨지의 보고에 대해 대부분의 위원들은 부정적인 의견을 제시하고 실현 가능성도 낮은 것으로 평가하였다. 또한 맥킨지 보고는 중앙회 신용사업에 초점을 맞추어 대안을 모색한 결과 농협의 농산물 판매능력의 확충, 상호금융 문제 등 조합을 고려한 농협 전체에 대한 접근이 미흡하다고 평가하였다. 다만 농협중앙회에 대한 위기상황 진단에는 인식을 같이 하였다.

위원들은 신·경 분리방안에 조합 상호금융 건전화 방안이 반드시 고려되어야 한다는 의견이 많았다. 대도시 조합의 경영악화에 대한 심각성을 강조하면서 조합의 상호금융이 중앙회 신용사업 문제보다도 더 심각하며, 상호금융을 중앙회 내에 유지시킬 경우에는 고비용 임금구조의 해결이 불가능할 것으로 보이는데 맥킨지는 이에 대한 대안이 없다고 비판하였다. 경제사업의 대안에 대해서는 현실 파악이 미흡하다고 평가하였다.

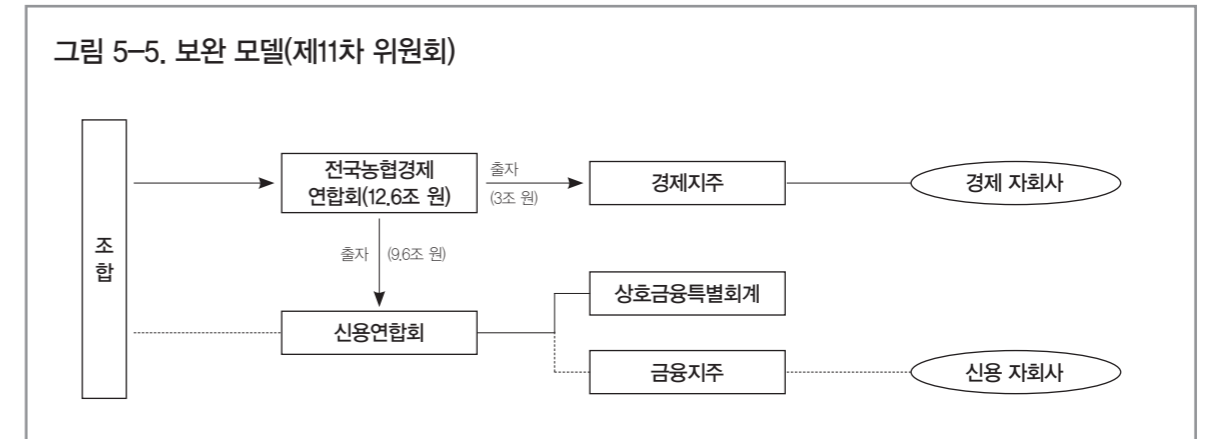
농협중앙회 측 위원은 경제사업 활성화와 조합 상호금융 건전화 등을 종합적으로 검토하여 중앙회 입장을 정하겠다는 의견을 제시하고, 맥킨지 연구내용을 참고는 하겠지만 이 수준으로는 조합과 조합원 등 다양한 이해관계자를 설득하기에는 미흡하다고 하였다.



1.6. 제11차 농협개혁위원회

제11차 위원회(2009.2.11)는 지금까지 제시된 대안들에 대한 농협중앙회의 견해를 청취하였다. 농협중앙회는 황의식 박사와 맥킨지가 제시한 모델 3개를 농

고 각각을 평가하였으나 모델별 약점을 지적하는 수준이었고, 특별하게 선호하는 모델을 제시하지는 않았다.



주: 지도사업을 수행하는 중앙회는 폐지하고, 경제·신용연합회에서 수행

모델 I은 중앙회가 두 경제지주에 출자하고 상호금융연합회를 신설하는 안(황의식 검토안 I)으로서 중앙회 측은 중앙회가 자본금을 보유하여 교육지원사업을 원활히 수행할 수 있는 장점은 있지만 상호금융연합회 설립에 대해서는 공감대 형성이 필요하고 추가 출자의 부담이 있다고 하였다. 중앙회를 별도로 분리하고 경제사업연합회가 두 지주회사에 출자하면서, 상호금융연합회를 신설하는 모델 II(황의식 검토안 II)에 대해서는 농협조직 전체의 구심점인 중앙회의 위상과 역할이 위축될 우려가 있을 뿐만 아니라 경영기반이 취약한 회원조합의 경영 불안정을 초래할 수 있다는 견해를 피력했다. 맥킨지인인 모델 III에 대해서는 모델 II의 약점을 보완할 수 있지만 경제사업과 회원조합 부문을 소홀히 취급하는 문제가 약점이라고 지적하였다. 따라서 농협중앙회 입장에서 보면 모델 I과 III은 수용할 수 있는 장점이 있지만 모델 II는 장점이 확실하지 않은 안이라고 본 것이다.

중앙회의 검토의견에 대해 개혁위의 다수 위원들은 농협이 상황을 안일하게 인식하고 있다고 비판하면서 농협의 선제적 대응 필요성을 강조하였다. 일부 위원들은 현재의 위기상황에 대한 농협의 인식은 냉철하

지 않으며 자발적으로 개혁을 추진할 의사가 있는지에 대해 의문을 표시하였다.

위원회는 그동안의 논의 내용을 정리하고 토의를 거쳐 신·경 분리 보완 모델을 제시하였다. 즉 전문성 강화 차원에서 금융지주와 상호금융특별회계를 동일 지배구조에 둘 필요가 있다는 관점에서 신용연합회가 금융지주와 상호금융특별회계에 출자하고, 중앙회가 수행하는 지도사업은 경제연합회와 신용연합회에서 수행하며 중앙회는 폐지하기로 하였다. 경제연합회는 명칭을 전국농협경제연합회로 하며 그 아래에 경제지주를 두는 모형이다. 이렇게 함으로써 대안 검토 모형은 모두 4개가 만들어졌다.

1.7. 제12차 농협개혁위원회

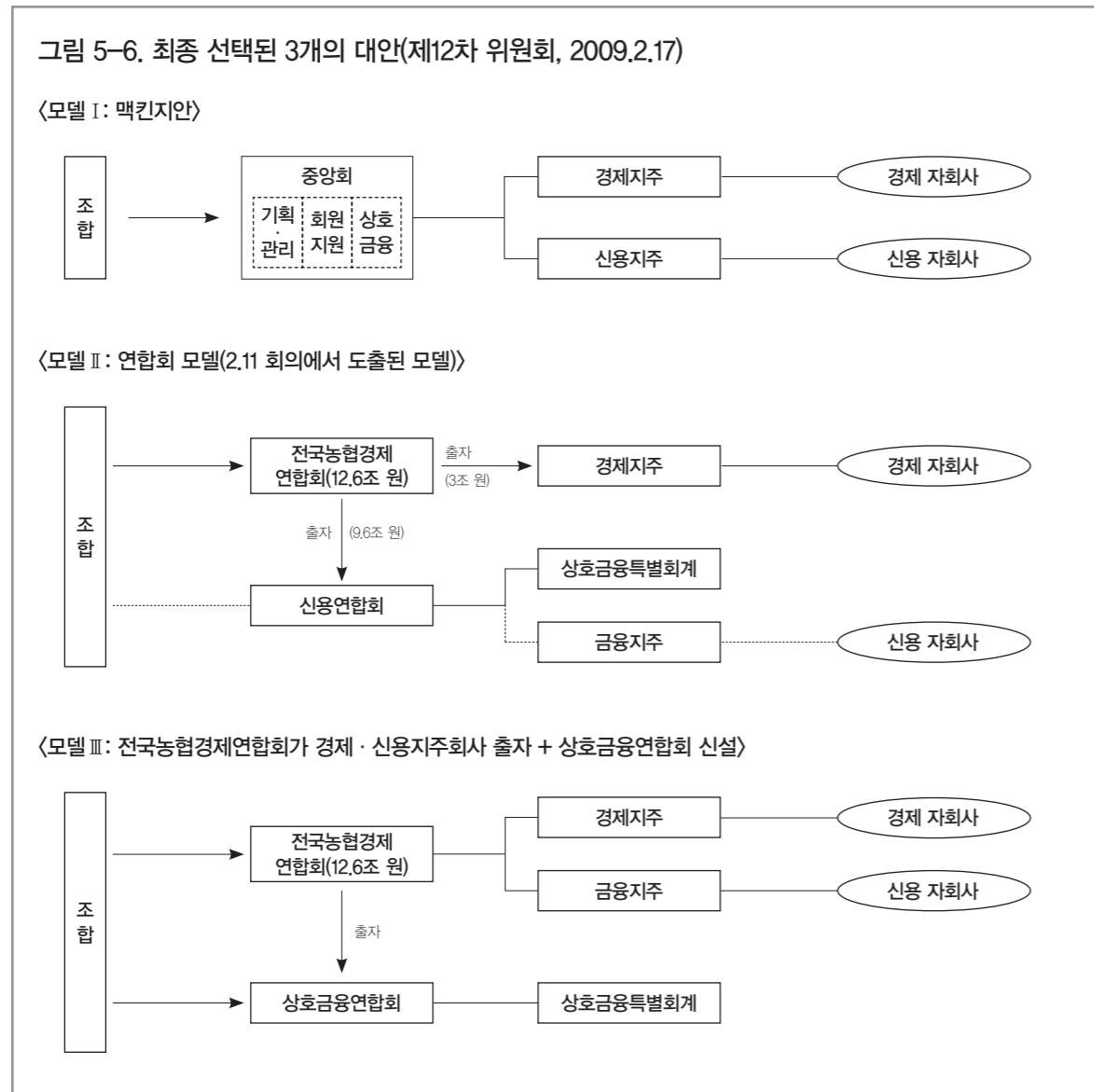
제12차 위원회(2009.2.17)는 한국농촌경제연구원 황의식 박사가 11차 위원회까지의 논의 결과를 종합 정리하여 보고하고, 위원회의 향후 일정을 조정하였다. 개혁위원회는 지배구조 개선 관련 농협법의 2월 국회 처리, 중앙회 신·경 분리방안 미제출 등을 고려하여, 위원회 최종안 확정 일자를 당초 2월 22일에서 3월 말로 조정하고 위원회의 잠정방안 마련은 13차 위

위원회에서 하되, 회의 날짜는 당초 2월 22일에서 2월 28일로 변경하고, 위원장의 기자 브리핑은 3월 2일에 갖는 것으로 하였다. 위원회의 잠정방안에 대해 농협중앙회의 의견을 듣고 추가 논의를 통해 3월 말에 위원회안을 확정하기로 하였다.

황의식 박사가 정리한 신·경 분리 모델안의 주요 내용은 다음과 같다.

검토 대안은 3개의 모델로 모델 I 은 맥킨지안, 모델 II 는 11차 위원회(2.11)에서 도출한 연합회 모델, 모델 III 은 모델 II 를 변형하여 상호금융특별회계를 신용연합회 아래 두지 않고 별도의 법인으로 독립시키는 방안이었다(그림 5-6). 논의 초기에 제기되었던 9차 위

원회의 모델 I 과 II 는 논의 대상에서 제외되었다. 다만 맥킨지안에서 상호금융연합회의 신설 조건을 삭제한 것이 9차 위원회의 모델 I 이지만, 12차 위원회의 모델 II 와 III 에 상호금융연합회 또는 신용연합회 내의 조직으로 반영되었으므로 그 정신은 반영되었다고 할 수 있다. 그러나 9차 위원회의 모델 II 는 중앙회가 지도·교육 기능만을 남기고 사업을 하지 않는 대표 조직으로 하는 연합회 모델인데 이것이 마지막 고려 대상에서 제외되었다. 이는 7차 위원회에서 전농이 제시한 안인데 이 안이 제외됨으로써 공식적으로 지주회사제를 채택하는 것이 되었고, 연합회에 의한 사업방식은 배제한 것이 되어 개혁위원회 밖에서는 이를 논



고 비판론이 강하게 제기되었다.

황의식 박사는 신·경 분리 모델의 기본방향을 ① 농협의 자원을 경제사업에 집중(경제사업부문에 모든 자본금을 배정)하고, ② 금융지주회사에 대한 출자금은 경제사업부문에 언제든지 회수 가능할 수 있도록 하며, ③ 농협 경제사업 목표를 농가 수취율 제고에 두고, ④ 상호금융연합회를 신설한다에 두었다. 이와 같은 방향 설정에 따라 맥킨지안, 11차 위원회 합의안, 그리고 11차 위원회안을 수정한 제3의 모델을 제시하였다. 수정모델 III 을 제시한 이유는 모델 II 는 전국농협경제연합회가 신용연합회에 출자하고, 신용연합회가 금융지주에 출자하여 경제부문에서 금융지주 출자금 및 기업가치 회수 등이 곤란하므로 경제연합회가 바로 금융지주에 출자하는 모델을 제시하였다.

모델 II 는 경제부문에 신용사업 수익 또는 주식시장 상장차익이 전달되기 어려운 구조라고 지적되었다. 모델 II 의 경우 금융지주에서 발생한 수익은 금융지주와 신용사업연합회에 대부분 유보되고 전국농협경제연합회는 신용연합회로부터 배당을 받는 구조이기 때문이다. 반면에 모델 III 은 금·산 분리원칙에 따라 경제부문이 금융지주회사를 소유할 수 없는 문제가 지적되었다. 금융기관이 아닌 기업(전국농협경제연합회)은 금융지주회사 지분의 5% 이상은 보유할 수 없

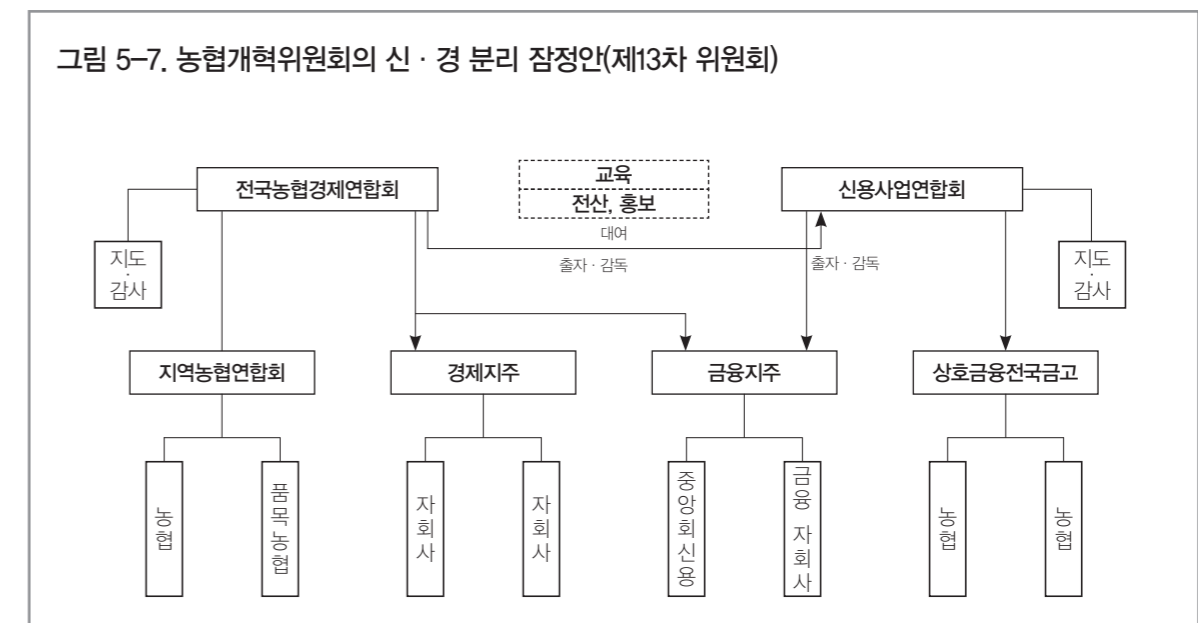
다는 규정이 있기 때문이다.

황의식 박사는 세부방안으로 금융지주회사 설립방안, 상호금융연합회 설립, 경제사업 전략 등으로 나누어 정리하였다. 금융지주의 설립에는 추가적으로 4조 원 이상의 자본금이 필요하여 농협 내부 자본확충과 함께 정부, 민간 등의 외부 자본의 조달이 필요하다고 하였다. 상호금융연합회 설립에는 독립법인인 회원조합 모두를 하나의 금융기관으로 운영하는 협약을 체결토록 하는 안을 제시하였다. 경제사업의 전략으로는 신용사업과 교육지원 의존 체제에서 벗어나 자체 자본금을 확충하여 농가 수취율을 제고토록 하는 것이 바람직하다고 했다.

이에 대해 위원들의 의견이 나뉘었는데 대체적으로 모델 II 와 III 에 대해 질문과 논의가 있었으나 결론을 내리지 못했다. 농협중앙회 측에서는 입장을 제시하지 않고 시간을 갖고 검토하겠다 하였으며, 조합장 위원들은 대체적으로 지배구조 관련 농협법 개정안과 신·경 분리 추진에 대해 부정적인 입장을 표명하였다.

1.8. 제13차 농협개혁위원회

제13차 위원회(2009.2.28)에서는 12차 위원회에서 고려한 3개의 대안 중 모델 II 를 잠정적으로 위원회의 안으로 확정하였다. 현재의 중앙회를 경제사업연합회



인 전국농협경제연합회와 신용사업연합회로 분리하기로 하였다. 전국농협경제연합회는 경제지주와 금융지주에 출자하고, 신용사업연합회는 금융지주와 상호금융전국금고에 출자하기로 하였다. 지도·감독 업무는 각 연합회가 각각 수행하고 교육·전산·홍보 기능은 공동으로 활용하기로 하였다. 이 잠정안에 대한 농협중앙회의 의견을 수렴한 뒤 위원회는 추가 논의를 통해 3월 말까지 위원회안을 확정·발표하는 것으로 하였다.

1.9. 제14차 농협개혁위원회

제14차 위원회(2009.3.16)에서는 위원회의 잠정안에 대한 농협중앙회의 검토의견을 보고받고 보완방향을 논의하였다. 이 위원회에 조합장 등 3명의 위원은 불참하였다. 당시 농협중앙회는 다양한 사업구조 개편방안을 놓고 내부 임직원 및 회원조합의 의견을 수렴하고 있던 상황이어서 자체 개편방안이 없었다. 농협은 위원회의 잠정안에 대한 검토의견을 크게 3가지로 정리해 제시하였다.

농협중앙회는 위원회의 잠정안에 대해 크게 3가지 점을 지적하였다. 첫째, 외부출자(정부·민간)를 허용할 경우, 복잡한 지배구조와 다양한 이해관계로 인해 비효율성을 초래할 것이다. 외부출자는 농업인의 이익을 외부로 유출할 가능성이 있으며, 협동조합의 정체성과 자율성을 침해할 수 있다. 둘째, 교육지원사업을 폐지하고 모든 지원을 경제사업 투자에 집중하는 것은 현행 교육지원사업의 의의와 기능을 간과할 우려가 있다. 셋째, 위원회의 잠정안이 일선조합의 신·경 분리까지를 포함하는 것은 문제이다.

이 같은 중앙회의 지적에 대해서 위원회는 일부 지적은 위원회의 안을 정확히 이해하지 못한 것이라고 반박하였다. 첫 번째 지적에 대해 위원회는 신·경 분리를 위해서는 자본금이 부족하고 이를 조달하는 방법으로 정부 및 외부출자가 불가피한 것이라 하였다. 두 번째 지적사항인 교육지원사업의 문제는 중앙회가 방만하게 운영하는 사업을 정비하여 경제사업연합회와 상호금융연합회가 각각 효율적으로 수행하도록 한

것이지 폐지가 아니라고 반박하였다. 세 번째 일선조합의 신·경 분리 문제에 대해서는 위원회가 이를 고려한 것이 아니며, 상호금융의 경쟁력 및 자생력 강화를 위한 대안으로 상호금융연합회 신설안을 제시한 것이라 하였다.

위원회는 중앙회가 개혁위원회 활동에 소극적 태도로 일관하고 근거 없는 의견을 제시하는 것은 오해를 야기할 우려가 있다 하였다. 개혁위원회가 제시하지 않은 내용을 중앙회가 자의적으로 왜곡하는 것은 무책임한 자세라고 비판하였다. 위원장은 중앙회가 위원회 잠정안을 악의적으로 왜곡하고 있다고 판단하여 중앙회 보고자(담당부장)를 퇴장시켰다. 중앙회를 대표하는 위원인 김용덕 상무는 이 회의에 불참하였다.

국회에 제출된 지배구조 및 임원 선임 관련 농협법 개정안은 신·경 분리 후에도 각 연합회에 동일하게 적용된다는 것을 명백히 하였다. 다만 지주회사의 경우는 일반적인 지주회사 지배구조에 따른 지배권 행사가 필요하다고 인정하였다. 중앙회의 백긴지안 분석, 신·경 분리 모델, 자본금 출자구조 및 기대효과 등을 보완해서 제15차 위원회에서 최종안을 마련하기로 하였다.

1.10. 제15차 농협개혁위원회

제15차 위원회(2009.3.28)에서는 위원회의 건의안을 확정하고, 이를 위원장이 3월 31일에 발표하기로 하였다. 위원회의 건의안 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 중앙회사업체제 개편은 중앙회를 전국농협경제연합회로 전환하고, 상호금융특별회계를 상호금융연합회(상호금융금고)로 분리·신설한다. 그리고 영리사업은 경제지주와 금융지주를 신설하여 수행한다.

둘째, 지주회사의 이익금 전달은 경제·금융지주회사의 배당금 및 브랜드 사용료를 활용하여 교육·지원사업을 수행한다.

셋째, 필요자본금 규모와 조달방안으로 기존 자본금(12.2조 원)을 경제지주에 5.3조 원, 금융지주에 6.1조 원, 상호금융연합회에 0.8조 원을 배분한다. 금융지주의 필요자본금은 12.1조 원(BIS 기본자본비율 8% 기준)을 충족시키기 위해 부족한 6조 원은 조합

(원) 우선출자 및 상호금융금고 투자자금으로 조달하고, 부족할 경우 정부에서 지원하기로 한다.

이상의 건의안에 대해서 농협중앙회는 중앙회 명칭의 유지가 필요하고 상호금융연합회의 신설은 시기상조라는 의견을 제시하여, 위원회는 이를 소수의견으로 포함하기로 하였다. 그리고 세부적인 검토가 필요한 사항에 대해서는 농식품부 실무작업반에서 검토하여 추후 위원회에서 논의하기로 하였다. 추가 검토과

제로는 사업분리에 따른 농협법, 은행법, 보험업법 등 법률 검토(특례조치), 자본확충 방안, 상호금융 경쟁력 제고 방안, 비사업적 기능(교육·지도, 농정 활동 등) 수행을 위한 독립법인 신설 등이 거론되었다.

농협개혁위원회는 정부에 대한 건의안을 확정함으로써 이후의 논의가 필요할 경우에 대비하여 회의를 월 1회 개최로 방침을 바꾸었다.

〈농협개혁위원회 건의안〉

1. 신·경 분리 추진 배경

- 농산물 시장 개방 확대에 대응하여 농업부문의 경쟁력 제고를 위해서는 농협의 경제사업, 판매사업 강화가 중요함에도 불구하고 농협은 경제사업보다 신용사업에 치중하는 사업구조 유지
 - 중앙회가 경제사업을 적극적으로 수행하고 전념하도록 하기 위해 경제사업과 신용사업 분리 필요성이 지속적으로 제기됨.
- 최근 경제·금융위기로 신용사업의 수익 감소가 경제사업 위축으로 이어지게 되어 위기 대책 필요
 - 예대마진율·순이익 감소 등 신용사업의 수익성과 건전성도 하락
- 조합·조합원의 요구사항인 '판매중심의 농협'으로 전환하고, 신용사업도 전문화하여 건전성을 제고하기 위해 신·경 분리가 시급함.

2. 농협개혁위원회 신·경 분리 추진방안

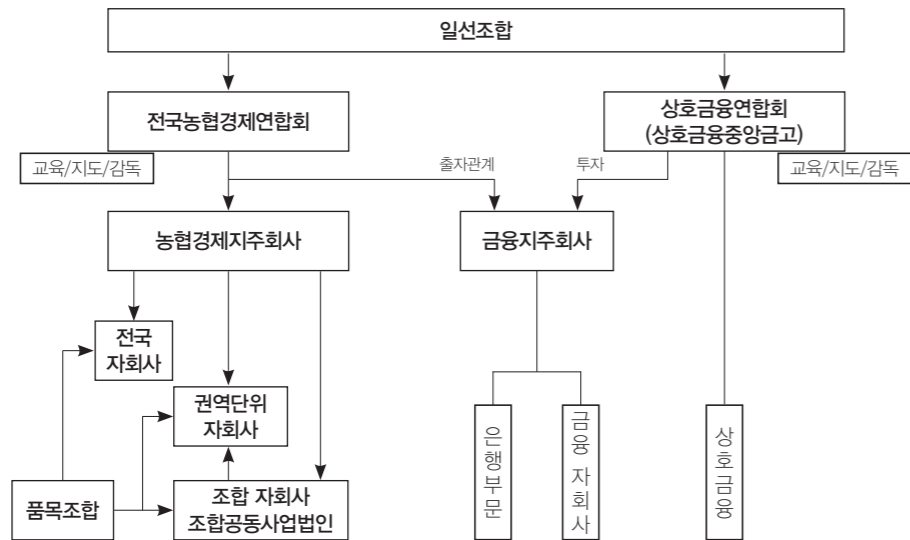
1) 신·경 분리에 따른 농협중앙회 체제개편 방향

〈기본 방향〉

- 농협중앙회를 경제사업 중심의 농협경제연합회로 전환
- 농협경제연합회의 시장대응력을 강화를 위해 경제지주 신설
- 신용사업의 건전성·전문성 제고를 위해 금융지주회사를 신설
- 상호금융특별회계를 상호금융연합회(금고)로 독립법인화하여 일선조합의 상호금융 경쟁력 제고
- 농협중앙회를 전국농협경제연합회(이하 농협경제연합회라 함)로 전환하고, 경제사업은 농협경제지주회사에서 담당하고 신용사업은 농협금융지주회사에서 담당
 - 농협경제연합회·상호금융연합회 각각 비사업적 기능인 교육·지도·감독 업무를 수행
 - 농협중앙회 경제부문의 영리사업은 자회사하여 경제지주에서 관리
 - 농협중앙회 신용사업은 농협금융지주회사로 분리하여 전문화하고 건전성 제고를 위한 필요자본금을 원활히 조달할 수 있도록 함.
- 일선조합 상호금융의 건전한 발전을 위하여 중앙회 상호금융특별회계를 상호금융연합회(상호금융중앙금고)로 분리하여 설립·운영

- 업무협약에 의해 동일 금리 적용, 업무 위탁 등 일체화 추진
- 상호금융의 상품개발, 예금자 보호기능, 리스크 관리, 유동성 관리 등의 역할을 담당

〈그림〉 신·경 분리에 따른 농협중앙회 체제개편 방향



주: '신용·지도사업 중심' 농협에서 '경제사업 중심'의 농협으로 전환

2) 사업부문별 자본금 배분

- 중앙회의 '09년 말 기준 자산 재평가 시의 자본금을 12.2조 원으로 추정
 - 경제사업 활성화를 위하여 현 농협중앙회 자본금 전체를 농협경제연합회가 승계
- 농협경제연합회가 보유한 자본 12.2조 원은 농협경제지주(5.3조 원), 농협금융지주(6.1조 원)에 출자, 상호금융연합회(0.8조 원)에 우선 출자를 권고
 - * 자본금 배분은 중앙회 이사회, 총회의 결정이 필요한 사항임
 - 농협중앙회 신·경 분리 목적인 경제사업 활성화를 안정적으로 추진할 수 있도록 경제지주에 자본금을 먼저 배분(5.3조 원)
 - * 조합원 농가에게는 경제사업 활성화의 이익이 신용사업 배당보다 큼.
 - 금융지주회사에 6.1조 원을 출자
 - 상호금융중앙금고의 건전성 확보를 위해 내부유보금(0.5조 원) 외 추가로 0.8조 원을 우선 출자

3) 부족자본금 조달방안

- 중앙회 신·경 분리에 따른 필요자본은 18.2조 원으로, 부족자본은 6조 원으로 추정됨
 - 금융지주회사의 BIS 자기자본비율 11%(기본자본비율 8%) 유지를 전제로 할 경우 필요자본금은 12.1조 원인 반면 6.1조 원만 출자하여 6조 원 부족

〈표〉 중앙회 신·경 분리에 따른 필요자본

보유자본	필요자본	자본출자	부족자본
12.2조 원('09년 말 추정)	18.2조 원 • 경제지주 5.3조 원 • 금융지주 12.1조 원 • 상호금융 0.8조 원	12.2조 원 • 경제지주 5.3조 원 • 금융지주 6.1조 원 • 상호금융 0.8조 원	6조 원 • 금융지주 6조 원

* 금융당국의 요구수준이 기본자본비율 9%(자기자본비율 12%) 수준이지만 자본금이 부족하여 기본자본비율 8% 충족으로 설정(현재 농협의 BIS 기본자본비율은 6.7% 수준)

- 농협금융지주회사의 부족한 자본금은 외부에서 조달하기보다 농협 내부에서 자체적으로 조달하는 방안을 추진
 - 조합(원) 우선 출자 또는 상호금융특별회계 예치금을 활용하여 확보하고, 부족할 경우 민간, 정부 등 외부 조달 필요

4) 농협경제연합회 경제사업 활성화 방향

- '07년 농협 경제사업활성화계획을 기초로 하여 산지유통시장 점유율 60% 확보, 농가수취가격 10% 이상 증대 목표로 6.5조 원 신규 투자
 - 품목별 전국단위 판매회사 설립, 소비자 대형판매장의 확대, 조합공동사업법인 등 산지유통의 규모화 촉진
 - 농협 경제사업의 부가가치 창출 능력을 제고하기 위하여 종묘회사(품질혁신), 전처리 식자재 등 식품가공회사 등을 확대
- 농협경제지주회사 경제사업은 일선조합(품목조합)의 경제사업, 조합공동사업법인 등과 공동투자하여 함께 경영하는 공동사업 방식으로 경합관계를 해소
 - 중앙회 농협사료사업과 축협 사료사업을 통합 경영하는 방안을 모색하여 경합관계를 개선

5) 상호금융 경쟁력 제고

- 상호금융연합회(상호금융중앙금고)를 설립하여 상호금융 중앙은행 역할을 수행
 - 상호금융 발전전략 수립, 상품개발, 유동성 관리, 리스크 관리, 예금자보호제도, 자금운용 등의 역할을 강화
 - * 단기적으로 일본 농림중금, 장기적으로 프랑스 크레디아 그리폴 형태 추구

6) 교육지원사업 효율화

- 일선조합 경영에 보조 지원하는 교육지원사업은 중앙회가 일선조합을 통제하고, 자원배분의 왜곡으로 비효율 초래
- 일선조합 경영 적자를 보조 지원하는 사업에서 안정적 판로제공, 공동사업에 의한 투자 부담 축소 등 사업 활성화로 전환

- 농협발전을 위한 비수익적 사업인 교육지원사업은 농협경제연합회 내 별도 조직(위원회 등)으로 유지
 - 상호금융 발전을 위한 교육, 지도, 건전성 감독 등의 기능은 상호금융연합회가 담당하고 자체적인 발전전략을 수립 시행
- 교육지원사업 추진을 위한 비용은 경제·금융지주회사 배당금 및 브랜드 사용료 등을 활용

3. 기대 효과

- 연합회의 경영안정 및 사업체제 선진화
 - 경제·신용지주의 수익성 강화를 통해 농협 경영을 안정화
 - 연합회는 운동체 기능을 담당하고 사업체는 지주회사 형태로 전환하여 협동조합 사업 체제를 선진화
- 조합의 성장 동력 확보
 - 상호금융연합회(금고)를 설립하여 조합 상호금융 발전 토대를 마련
 - 조합을 경제지주와의 사업 연계 및 공동 투자를 통해 조합 경제사업 경쟁력 강화 가능
- 농민 조합원의 소득 증대 등
 - 경제사업 활성화를 통해 농민에게 연간 2조 원 규모의 안정적 소득 증대
 - * 농민은 생산한 농산물의 60%를 농협에 위탁하고 농협은 농가 판매가격을 10% 제고 목표로 추진
 - 동일한 상호금융 금리체계 적용 등 농업인 금융서비스 선진화

4. 추가 검토 과제

- 정부는 중앙회의 신·경 분리가 농업 전반, 금융시장 등 국민 경제와 밀접하게 연관된 정책 과제인 점을 감안하여 투명하고 중립적으로 절차를 마련할 필요가 있음.
 - 농협개혁위원회안을 바탕으로 세부 검토를 거쳐 조합·조합원 등 이해관계자의 의견을 추가로 수렴하여 정부방안을 마련할 필요가 있음.
- 〈추가적인 검토와 의견 수렴이 필요한 사항(예시)〉
- 농협중앙회 체제개편을 위한 법률적인 예외조치사항, 공제사업의 담당주체(상호금융연합회·금융지주·독립기구) 등
 - 사업부문별 경쟁력 제고 방안, 비사업적 기능(교육·지도·농정활동) 담당 기구 신설 검토 등
- 소수 의견
 - 중앙회는 위원회 논의과정에서 '중앙회 명칭 유지와 교육지원사업 존속이 필요하고, 상호금융 연합회 신설은 현실적 여건이 충족된 후 추진할 필요가 있다'는 의견을 제시하였음.
 - 위원회 방안과는 차이가 있으나 농협중앙회가 신·경 분리의 당사자임을 참작, 위원회 건의안에 포함시켜 정부가 신·경 분리방안을 마련 시 참고토록 함.
 - * 이번 농협법 개정안의 협동조합 운영원칙은 신·경 분리 이후에도 일관성 있게 적용되는 것으로, 운용구조개선 농협법 개정안이 조속히 처리되어 중앙회 경영을 안정시키는 것이 바람직함.

2. 정부안 마련

2.1. 정부안 마련 과정

농식품부는 4월 1일 국회 농식품위원회 전체회의에 농협개혁위원회가 건의한 농협중앙회 신·경 분리안을 보고하였다. 정부는 농개위의 건의안을 기초로 신·경 분리방안을 마련하겠으며 다양한 이해관계자의 의견을 듣고(필요시 국회전문가회의 등도 가능), 투명하게 법안을 만들 것이며, 가급적 연말까지 대안을 만들도록 노력하겠다고 하였다.

농식품위원회 위원장은 신·경 분리 보고내용을 평가하고 정부와 국회가 협력하여 농협개혁을 추진하자면서 현재 상임위 법안심사소위에 계류 중인 농협법 개정안은 4월 14(화)에 심의할 것이라 하였다. 또 신·경 분리 기본방향을 마련한 후 지배구조를 조정하는 것이 이론적 순서 측면에서 맞지만, 신·경 분리로 대변되는 농협개혁을 위해 지배구조를 우선 마련하고 신·경 분리를 본격 추진하는 정부의 단계별 전략도 타당성이 있다고 하였다.

여당은 농협개혁은 초당적 입장에서 농민의 문제로 인식하고 책임 있게 다뤄야 한다는 주장을 하였다. 반면에, 야당은 개혁 자체를 반대하는 것이 아니라 신·경 분리가 기본이므로 이에 대한 정부의 입장을 우선 확인하고 농협법을 처리하자는 생각이라고 하였다.

농협개혁위원회 건의안 국회보고 이후 농식품부는 5월 8일 농협중앙회와 합동워크숍을 가졌으며, 5월 14일에는 국회 주관 토론회가 열렸다. 농식품부 농협 T/F와 한국농촌경제연구원 전문가들은 농개위 및 농협경제연구소의 신·경 분리방안 비교 및 세부사항에 관한 검토를 위해 5월 21일 10:00~23:00까지 서울대학교 호암교수회관에서 워크숍을 가졌다. 5월 22일엔 농민연합토론회, 5월 27일엔 정부 주관 전문가 토론회가 열려 농개위의 건의안 제출에 따른 설명회 및 여론수렴 절차에 들어갔다. 한편 농식품부는 농협경제사업 활성화와 상호금융 발전방안에 관한 세부과제에 대한 용역을 의뢰하였다.

농협개혁위원회는 5월 30일(토)에 제16차 위원회

를 개최하고 농협개혁 T/F로부터 중앙회 신용·경제사업 분리 추진상황, 세부 분리방안 등을 보고받고 논의하였다. 농개위는 7월 15일~29일 지역 순회설명회를 가졌다. 8월 27일에는 그동안의 정부의 입법화 추진 경과를 보고받고 농협과의 쟁점사항에 대하여 토론하였다. 이후 농개위는 열리지 않아 이 회의가 마지막 회의가 되었다.

농식품부는 10월 26일 민승규 차관이 김완배 농협개혁위원장에게 정부안을 설명하였으며, 농개위는 27일에 그 설명을 들었다.

농식품부는 10월 28일 입법예고(10.28~11.17)하고 각계의 의견 수렴과 관계부처 협의에 들어갔다. 11월 23일에는 법제처에 입법예고안의 심사를 의뢰하였으며, 입법예고안에 대한 의견과 관계부처 협의 결과, 그리고 법제처 심의 결과를 종합하여 수정한 정부안을 2009년 12월 15일 국무회의에 상정하였다. 그리고 12월 16일에는 정부안을 국회에 제출하였고, 농식품위원회에는 17일에 정부안이 회부되었다.

2.2. 농협개혁위원회의 지역설명회

농협개혁위원회는 현장의 조합원과 조합장 등 이해관계자에게 중앙회 사업구조 개편방안을 설명하기 위하여 7월 15일부터 29일까지 7개 지역을 돌며 지역 설명회를 가졌다. 개혁위원 중 교수, 농업인단체, 연구기관 대표를 2인 1조로 구성하여 개혁위원회의 안을 설명하고 질의·응답 시간을 가졌다. 강원도와 경북지역은 농업인단체 등과의 일정을 마련하지 못하여 개최하지 못했다.

설명회에는 농업인, 한농연·전농 및 조합 관계자 등 80~150명 내외가 참석했다. 농개위는 설명회가 농개위의 사업분리방안에 대한 이해를 높이는 계기가 되었으며, 전반적으로 우호적인 반응이었다고 평가하였다. 설명회에서는 지주회사체제가 영업이익을 우선으로 협동조합 원칙에 배치되고 외부 자본조달로 인해 외국 자본에 노출될 위험이 있으며, 중앙회 사업분리에 따라 일선조합 특히 소규모 조합의 경영 압박과 통폐합이 대두될 가능성이 있는 것 아니냐는 비판

적 의견도 나왔다. 또한 경제사업 활성화 방안이 산지의 생산부문보다는 유통·식품부문에 치중하고 있다고 지적하고, 축경부문은 전문성·특수성을 고려하여 농경과 분리되어야 하며, 사전에 충분한 대화가 필요하다고 하였다. 조합 상호금융의 발전방안에 대한 논의가 부족하고, 상호금융과 중앙회금융과의 차별화가

현실적으로 가능한지 의문이라는 의견도 있었다.

농협도 7월 8일부터 24일까지 권역별 토론회를 개최하여 농협개혁위원회의 순회토론회와 겹쳤다. 농협은 농협의 안을 설명하기 위한 것이었기 때문에 현장에서는 혼동이 있었고, 이에 대한 농업인단체의 반발이 일기도 하였다.

표 5-1. 농협개혁위원회안 지역설명회

일 자	지역과 장소	참석위원	참석자
7.15(수)	전북, 전북농업인회관	황의식, 손재범	한농연, 전농, 전농노 등 130여 명
7.20(월)	충북, 충북농업인회관	김완배, 황의식, 손재범	한농연, 전농, 전농노 등 70여 명
7.21(화)	충남, 충남도농업기술원	기원주, 손재범	한농연, 전농회원 등 80여 명
7.23(목)	경기, 경기도농업기술원	황의식, 손재범	한농연, 전농회원 등 60여 명
7.28(화)	경남, 진주농민회관	황의식, 손재범	한농연, 전농, 축산단체협의회 등 70여 명
7.29(수)	광주·전남, 전남도농업기술원	황의식, 기원주	전농 등 200여 명
7.29(수)	제주, 제주도농업인회관	손재범	한농연, 전농, 기타단체 등 80여 명

2.3. 정책토론회 및 공청회

한국농촌경제연구원은 2009년 6월 24일(수) 연구원 대회의실에서 상호금융 분리방안에 대한 토론회를 개최하였다. 한국금융연구원의 구정환 박사가 '상호금융의 활성화 방안'을, 중원대의 김두년 교수가 '일본의 농림증급'을, 서울여대의 구정옥 교수가 '신협중앙회'의 사례를 발표하였다. 한국농촌경제연구원 박성재 부원장, 황의식 박사, 농민단체연합회의 홍준근 사무총장, 농식품부 박순연 과장이 토론을 하였다.

구정환 박사는 금융지주가 외부 자금조달이 불가피하여 주주 간 이해상충으로 인해 금융지주와 상호금융의 연계성이 현재보다 약화될 우려가 있다고 하였다. 김두년 교수는 농림증급은 은행업 면허에서 시중은행과 기본적인 차이가 없으나 협동조합 금융기관의 중앙은행이라는 점에서 법적 성격(농림증급법) 때문에 JA 영업활동을 지원하는 데 필요한 최소한의 지점을 설치함으로써 JA와의 충돌을 방지한다 하였다.

한국농촌경제연구원은 중앙회의 사업구조 개편에 대한 정부안 마련이 거의 막바지에 이른 2009년 10월 13일 aT센터에서 '사업구조 개편 쟁점사항'을 주제로 정책토론회를 개최하였다. 김영철 건대 명예교수가 좌

장을 맡고, 한국농촌경제연구원의 황의식 박사가 주제 발표를 하였다. 토론자로 김진범 농민연합 사무총장, 이경호 음성축협조합장, 류근원 농협중앙회 상무, 박기수 울산 농소조합장, 한두봉 고려대 교수, 박성재 한국농촌경제연구원 부원장, 박시룡 서울경제 논설위원, 남태현 농림수산물식품부 협동조합과장이 참여했다.

황의식 박사는 쟁점사항으로 농협경제연합회와 경제지주의 역할 정립, 교육지원사업 효율화 방안, 상호금융연합회 도입방향의 3개 주제를 선정하여 검토 배경과 대안을 평가하였다. 농협경제연합회는 순수 교육지원사업과 조합 경제사업지원을 담당하고 경제지주는 자회사 관리만 하는 것이 바람직하다 하였다. 교육지원사업 효율화를 위해서는 일선조합의 비효율적 사업구조를 지원하기보다는 사업구조를 개선하고 규모화, 전문화하도록 유도하는 인센티브 지원으로 전환해야 한다고 강조했다. 상호금융은 중앙회 내의 조직으로 남겨둘 경우 일선조합의 규모화 및 전문화를 통한 수익개선은 장기화될 것이라 하였다.

이에 대해 농협 측의 토론자들은 대체적으로 사업구조 개편이 너무 급하게 추진되고 있으며, 상호금융연합회의 독립법인화는 바람직하지 않다는 의견이었

다. 박시룡 논설위원은 경제지주는 자회사만 관리하는 것이 바람직하며, 상호금융연합회는 중장기과제로 다루는 것이 바람직하다 하였다. 한두봉 교수는 교육지원사업을 최소화하고 상호금융을 분리, 독립시켜야 한다 했다.

농식품부는 10월 28일 정부안을 발표하고 입법예고(10.28~11.17)하였다. 정부안은 상호금융연합회의 독립화를 철회하는 대신 부칙에 추진을 위한 근거조항을 마련하고, 자본금 배분계획 등에 언급이 없어 농협개혁위원회의 큰 반발을 불러왔다. 농협중앙회는 정부안이 발표되기 하루 전날 대의원총회에서 농협의 사업구조개편안을 만장일치로 통과시켰다. 정부안과 농협안이 가까워지기는 했지만 여전히 다른 쟁점을 갖고 있었다.

농식품부는 11월 12일에 농어촌공사 인재개발원 대강당에서 농협법 개정안 공청회를 가졌다. 발제는 남

태현 농업금융정책과장이 농협법 개정안을 발표하고, 김진국 농협중앙회 구조개혁 단장, 손재범 한농연 사무총장, 박기수 울산 농소조합장, 홍준근 농단협 사무총장, 이승호 축산단체협의회 회장, 한두봉 고려대 교수, 박성재 한국농촌경제연구원 부원장, 김기태 협동조합연구소 소장이 토론에 참여했다. 그 외 조합장, 농협노조, 농업인, 보험관계자 등 200여 명이 참석했다. 부족자본 지원 및 자본배분 문제, 상호금융 독립화 등의 쟁점화되었던 내용이 논의되었다.

대다수 토론자들은 중앙회 사업구조 개편의 목적은 '농협 경제사업 활성화'이므로 경제사업 추진계획을 구체화하고, 자본금 지원규모 및 배분 문제를 농협법에 명확히 규정할 필요가 있다 하였다. 박성재 부원장은 상호금융 독립화는 동시 분리가 가장 좋으나, 현실적인 여건을 고려하여 연합회 내에 둔다면 분리 시한을 농협법에 규정할 필요가 있다고 하였다. 김진국 단

표 5-2. 정부 입법예고안에 대한 농협중앙회의 입장

구 분	정부 입법예고안	농협 개편안
1. 중앙회 명칭	농업협동조합연합회	농협협동조합중앙회
2. 경제·금융지주 개편시기	• 동시 설립 (법 공포 후 1년: 2011년)	• 금융지주: 2012년 • 경제지주: 2015년 이후
3. 경제사업 조직편제	• 연합회: 경제사업, 정책사업, 교육지원사업, 지주회사 지도·지원 • 지주회사: 경제사업, 자회사 관리	〈1단계〉 • 중앙회: 현행과 동일 〈2단계〉 • 경제지주 개편 시 추후 검토
4. 자본금 조달방안 및 정부지원 방식·시기	• 법 통과 후 자산실사, 투자계획 검토 등을 거쳐 구체적 지원규모 및 방식 결정	• 필요자본금: 23.4조 원(경제 7.1, 신용 15.2, 교육 1.1) • 부족자본금: 9.6조 원(자체 3.6, 정부지원 6)
5. 교육지원사업비 및 경제 투자재원 조달방안	• 중앙회 수입: 배당, 상호사용료 • 사용료 부과: 매출액(영업수익)의 10/1000 범위 내에서 총회 결정 • 사용: 교육지원사업비, 산자유동구조개선사업 등에 사용	• 중앙회 수입: 배당, 브랜드 사용료 • 사용료 부과: 정액 또는 정률 추후 검토 • 사용: 교육지원사업비, 회원조합 배당, 경제사업 투자재원
6. 상호금융	• 중앙회 내 대표이사제 • 자본금 계정 도입 • 상호금융 독립법인화 방안 제시(법 시행 후 1년 이내에 연구용역 완료, 용역 후 1년 이내 농협은 추진계획 제출)	• 중앙회 내 대표이사제 • 내부적립금 유보 확대 • 상호금융연합회 설립은 제반 여건을 갖춘 후 검토
7. 보험회사 설립	• 방카슈랑스 룰 5년 유예 후 재협의	• 방카슈랑스 룰 10년 유예
8. 조세특례 및 IT 통합	• 언급 없음.	• 지주회사 등 설립에 따른 지방세 면제 등 5건 • IT 통합운영 근거 규정

자료: 김진국, '농협법 개정안 공청회' 토론자료, 2009.11.12에서 정리

장은 신용부문 ‘떡튀론’¹¹⁾이 오해임을 설명하고, 자본금의 지원규모·방법·시기 등을 명확화하고 과세·보험특례를 인정해 줄 것을 요청하였다. 이승호 회장은 축산경제특례조항 현행유지를 주장했으며, 손재범 총장과 김진국 단장은 브랜드 사용료 부과기준을 상향(2~3%)할 필요가 있다 하였다. 반면 보험업계는 농협보험 특례부여를 반대하였으며, 일선조합장 등은 중앙회 명칭 변경을 반대하였고, 농협노조는 2007년 사업부리방안 유지를 주장하였다.

이에 남태헌 과장은 법에 자본금 관련 명시는 부적절하며, 부족자본금은 정부에서 지원할 것을 약속한 바 있으며, 경제부문에 우선 배정할 것이라 하였다. 상호금융 분리는 철저한 검토를 통해 추진함이 타당하며, 입법예고안은 축산부문의 전문성과 자율성을 반영한 것이라고 하였다.

2.4. 농협의 사업구조개편안 마련

농협은 2007년 하반기부터 표면화된 세계적인 금융위기 등 급변하는 경영환경에 대응하기 위한 목적으로 2008년 10월 농협경제연구소에 ‘농협의 지속가능경영전략 연구용역’을 의뢰하였으며, 연구소는 맥킨지 컨설팅, 삼일회계법인, 김앤장법률사무소와 공동으로 연구를 진행하였다.

2009년 2월 28일에 제출된 연구보고서는 자본조달의 한계, 신용경제사업의 혼재 등에 따른 비효율성을 고려할 때 현 중앙회체제하에서 경쟁력을 갖추는데 한계가 있다고 지적하고, 이를 해결하기 위한 대안으로 중앙회의 신용·경제사업부문을 각각 지주회사로 전환해 경쟁력을 갖추는 방안을 제시하였다.

용역 결과를 접수한 농협은 임원(3.10), 노동조합(3.12), 본부 사업부서 직원(3.17, 4.29), 농협동인회(4.30) 등을 대상으로 용역결과를 설명하고 의견을 수렴하는 토론회를 개최하였다. 토론회에서는 사업구조개편의 필요성과 그 세부추진 방안에 대해 다양한 의견이 제시되어 격론이 벌어졌는데, 특히 보고서에 제시된 경제사업 발전전략의 타당성에 대한 강력한 비판이 제기되었다.

농협은 연구용역 및 토론회 결과를 기초로 자체 개편방안을 마련하는 작업에 착수하였으나, 같은 시기에 논의가 급진전되고 있던 정부 농개위에 농협의 개편방안을 제시하지 못해 위원회로부터 개혁에 소극적이라는 비판을 받기도 하였다.

농협의 개편방안 수립은 먼저 사업부문별로 개편실무안을 수립하고, 이를 기초로 주요 쟁점을 토론회하여 의견을 수렴한 후 내·외부 전문가의 심의를 거치는 방식으로 진행하였다. 중앙회 교육지원, 농업경제, 축산경제, 신용, 상호금융의 사업부문별로 수립한 개편실무안은 6월 5일 임직원 토론회를 통해 발표·취합되었으며, 이에 대한 내부 의견수렴을 위해 본부 직원 설명회(6.16), 이사워크숍(6.18~19), 집행간부토론회(6.23), 본부부실장토론회(6.25) 등이 개최되었다.

7월 8일부터 24일까지는 중앙회장이 지역 조합장을 대상으로 사업구조 개편 이해자료를 설명하는 토론회를 개최하였다. 이에 대해 전농이 사전 의견수렴 등 절차적 부당을 이유로 토론회 개최를 방해하여 충북·전남·전북 토론회는 무산되었다.

토론회에서 조합장들은 농협의 변화는 불가피하지만, 변화의 주체는 농협이 되어야 하며, 농민조합원과 조합장의 의견수렴이 중요하다고 하였다. 정부의 개입 없이 농협이 자율적으로 사업구조 개편을 추진한다는 의지를 밝혀야 한다고 주장하였다. 축협조합장들은 전 지역에서 농경·축경 통합 반대 의견을 제시하였다. 많은 조합장들은 사업구조 개편이 회원조합에 미치는 영향에 대한 심도 있는 검토를 요구하면서 산지·소비자 시장점유율 제고를 위한 청사진 제시 및 농산물 홈쇼핑 추진 등 농협의 역할 재정립 필요성을 강조하였다.

9월 1일(화)에는 사업구조 개편을 집중 논의하기 위한 ‘사업구조 개편 중앙위원회’를 출범시켰다. 위원회는 이덕수 농업경제대표이사과 최덕규 조합장(합천 가야농협)을 공동위원장으로 하고, 농협노조 대표를 포함한 임직원 대표(7명), 조합장(7명), 학계·농민단체 등 외부인사(11명) 등 총 25명으로 구성되었다. 위원회는 지역별 의견을 수렴하기 위해 도지역본부별

‘도별협의회’도 동시에 구성하였다.

농협은 9월 8일자 개편협의 자료에서 쟁점과제를 ① 사업구조 개편 형태, ② 상호금융 독립법인화, ③ 중앙회 명칭, ④ 사업구조 개편시기, ⑤ 필요자본금 산정기준 및 조달방안 등 다섯 개의 과제로 압축했다. 농협은 현 중앙회를 단일연합회로 하는 농협경제연구소안을 선호하는 의견을 내었다. 사업구조 개편의 시기는 2012년(농협개혁위는 2011년)을 지지하였으며, 필요자본금 산정기준 및 조달방안은 원칙적인 입장과 실무적 방법을 검토 의제로 제시했다.

농협은 정부와 협의하는 한편 농협 자체안 마련작업을 계속하였다. 농협개혁위원회에서나 그 이후 정부와 협의과정에서도 확정된 농협안을 제시하지 않았으나 10월이 되면서 농협 자체의 사업구조 개편방안이 구체화되어 갔다. 10월 6일에는 농협중앙회 이사간담회에서 사업구조 개편방안에 대해 논의하였으며, 10월 15일 임시이사회에서 농협안을 통과시켰다. 그리고 10월 27일에는 농협대의원총회에서 농협의 사업구조개편안을 만장일치로 통과시켰다.

정부는 다음날 10월 28일 정부안을 발표하고 입법예고함으로써 정부안과 농협안이 동시에 확정되어 조정을 기다리는 국면이 되었다. 농협동인회는 11월 10일 한국기독교교회관에서 200여 명이 참석한 가운데 토론회를 가졌다. 대체적으로 정부안에 비판적인 의견이 지배적이었으며, 일부 토론자는 농협안 자체가 너무 급하게 사업구조 개편을 서두른다는 의견을 내었다. 농협은 입법예고안에 대해서 즉각 중앙회의 의견서를 작성하여 11월 13일 제출하였다.

농협노조는 사업구조 개편방안에 대하여 처음부터 반대 입장을 취하였다. 농협개혁위원회안이 발표된 후 2009년 4월 9일(목)에는 정부과천청사 앞에서 신·경 분리방안 철회를 요구하는 집회를 가졌다. 농협 자체 사업구조개편안이 확정되어가는 10월 들어 농협노조는 연이은 성명서 발표와 신문광고로 반대의사를 표명하였다. 10월 15일 중앙회 임시사회가 열린 날에 농협의 5개 노조는 공동으로 신·경 분리 반대 성명을 발표했으며, 10월 20일에는 5개 노조 공

동으로 최원병 회장 퇴진을 주장하는 성명을 발표했다. 이어 10월 22일자 한겨레신문에 신·경 분리 반대와 최원병 회장 퇴진을 촉구하는 광고를 게재하였다.

2.5. 관계부처 협의

정부의 입법예고안에 대하여 농협중앙회를 비롯 각계에서 의견을 보내왔다. 농협 측에서는 중앙회, 농협노조, 농협노조 위원장이, 축산부문에서는 축산조합장 일동, 축산관련학회협의회, 축산업 생존을 위한 공동 비상대책위원회가 의견서를 제출하였다. 보험업계에서는 생명보험협회, 손해보험협회, 보험대리점협회, EU상공회의소가 의견을 보내왔으며 농협제자리찾기국민운동과 관악농협조합장도 의견서를 내었다.

농식품부는 입법예고 기간 중에 접수된 의견을 반영하여 정부안을 수정·보완하였다. 사업구조 개편의 틀은 입법예고안의 내용을 유지하여 경제지주 및 금융지주를 설립하되 상호금융부문 독립사업부제 시행에 대해서는 일정기간 준비를 거쳐 분리를 추진하며, 농협중앙회 명칭을 농협연합회로 변경하기로 하였다. 또한 관계부처 의견을 반영, 공정경쟁과 건전성 제고를 위해 사업수행에 지장이 없는 범위에서 금융지주 및 농협은행에 대한 특례는 최소화하는 방향으로 관련 규정을 수정하기로 하였다. 공제사업은 연합회 및 조합사업으로 존치키로 하고 공제사업의 보험회사 전환을 위한 규정은 삭제키로 하였다(관계부처 협의 결과 세부사항은 부록 참조). 또한 중앙회 내에 농업인단체, 학계, 중앙회, 조합 및 정부 관계자 등이 참여하는 사업구조 개편 자문 및 의견수렴을 위한 사업구조 개편 준비위원회를 설치(농협제자리찾기국민운동 의견 수용)키로 하였다. 농협중앙회의 요구사항 28건 중 7건을 수용하였다.

11) 중앙회 신용부문이 금융지주로 분리되어 나가면서 중앙회의 전 자본을 가지고 빠져나간다는 주장

표 5-3. 기관별 주요 제기사항

기관	의견
농협중앙회	<ul style="list-style-type: none"> ○농협중앙회 명칭 유지, 시행시기 연장(12년), 경제지주 설립 조항 삭제, 상호금융 분리를 위한 발전계획 수립 등 조항 삭제 ○상호사용료를 '농협명칭사용료'로 변경 및 부문별 부과율 차등 적용(부과율 하한 설정), 조세감면을 위해 법인세법과 조특세법 개정 조항 삽입, 정부 출연 근거 및 중앙회에 지원 명시 ○농협은행의 신용공여 한도(은행법 35조) 적용 배제, 농협은행 방카슈랑스 규정 적용 유예(10년)에 대한 단서(5년 경과 후 변경 가능) 삭제, 신설 보험회사에 대한 보험업법상 허가 대상 명시, 기관경고와 행정처분으로 인한 기존 제재 5년간 배제, 금융지주 농금채 발행 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 상호금융특별회계의 업무영역 확대, 조합 신용사업에 대한 단일 금융기관 인정 조항 신설, 조합 상호금융 업무영역 확대 - 전산시설 등 IT 업무에 관한 특례 신설 - 조합공동사업법인의 자금 차입 대상 확대 등
축산단체	<ul style="list-style-type: none"> ○경제사업 이원화(경제지주 설립) 반대, 경제지주 설치 시 축산경제지주 별도 설치, 축산경제사업에 대한 특례(조합장대표자회의에서 추천 등) 현행 유지 등
보험업계	<ul style="list-style-type: none"> ○농협은행에 대한 방카슈랑스 규정 적용 유예 삭제, 2년 동안 보험모집자격 인정 조항 삭제, 조합 전속보험대리점 간주 규정 삭제(금융기관보험대리점으로 변경), 감독규정 마련 시 농식품부와 협의 조항 삭제 등
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○농협제자리찾기운동본부: 축산경제지주 설립, 사업부문 담당 상임이사제도 폐지, 경제지주 자본금 우선 배분 원칙 및 투자계획 제시, 명칭사용료 부과 상한 상향(2%), 상호금융연합회 조기 설립 등 ○농협노조: '07년 사업분리방안 이행 등

자료: 농식품부

표 5-4. 관계부처 주요 제기사항

기관	의견
기획재정부	- 조세 감면 근거 규정 삭제
금융위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 농협은행 건전성 기준 제·개정 시 농식품부장관 협의 규정 삭제 - 금융지주의 은행지주 간주 규정 신설, 금융지주에 대한 행정처분 적용 배제 삭제, 금융지주 주요 출자자에 대한 신용 공여한도 적용배제에서 3년 유예로 변경 등 - 농협보험에 대한 특례 축소 <ul style="list-style-type: none"> ① 농협보험의 허가 범위 명확화(입법예고일 현재 판매하는 공제상품에 해당하는 보험종목에 한해 허가 간주) ② 종전 중앙회 및 조합의 공제상담자격자에 대한 보험모집자격 유예기간 단축(2년 → 1년 유예) ③ 조합을 보험대리점이 아닌 금융기관보험대리점으로 변경 ④ 종전 공제계약을 보험업법에 따른 보험계약으로 간주 규정 신설 ⑤ 감독기준 제·개정 시 농식품부장관과 협의 규정 삭제
공정거래위원회	- 일반자회사의 금융 손자회사 지배금지 조항 배제
한국은행	- 농협은행의 금융위 결정사항 준수 의무(은행법 §30의2 3) 배제 규정 삭제, 금융지주의 은행지주 간주 규정 신설 등

자료: 농식품부

2.6. 법제처 심사

법제처는 입법예고안에 대하여 조합장대표회의의 설치, 인사추천위원회 추천 대상 변경, 농협 명칭 관련 규정 정비 등 3건에 관한 의견을 제시하였다. 법제처는 협동조합 의사결정기구인 조합장대표회의를 지주회사에 설치하는 것은 지주회사의 성격(주식

회사)에 비추어 바람직하지 않다는 의견을 제시했다. 이에 따라 조합장대표자회의를 연합회에 두는 것으로 변경하고 전무이사, 상호금융대표이사, 상임이사의 원활한 업무 집행을 지원하기 위해 소관사업별로 설치토록 하였다.

인사추천위원회 추천 대상 변경건은 연합회 인사추

천위원회에서 출자법인인 경제지주와 금융지주의 임원(회장, 부회장)을 추천하는 것은 적절치 않으며 지주회사 인사절차는 자체 정관으로 정할 필요가 있다고 하였다. 이에 따라 연합회 인사추천위원회 추천대상에서 지주회사 회장, 경제지주 부회장을 제외하고, 추천 대상 조정에 따라 축산경제사업 특례(인사 특례) 대상에서 축산대표 관련 규정을 삭제하였다.

농협 명칭에 관련한 규정 정비건은 명칭사용료를

부과하기 위해서는 지주회사와 그 자회사에 대해 '농협' 유사명칭 사용을 허용할 필요가 있다는 것이 법제처의 의견이었다. 이를 반영하여 '이 법에 따라 설립된 조합과 중앙회가 아니면 제1항에 따른 명칭이나 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다'에 단서조항을 신설하여 '다만, 연합회가 이 법에 따라 설립한 지주회사와 그 자회사(손자회사를 포함)의 경우에는 그러하지 아니한다'로 수정하였다.

표 5-5. 법제처 심사 후 관계부처 협의에 따른 수정사항

구분	제출의견	검토결과
법무부	연합회가 지주회사 및 농협은행 분리 시 상법의 회사의 분할 규정 준용 필요(안 §134의2 ①, §134의3 ①, §134의4 ①)	<수용>수정 사업의 분리절차를 상법 회사의 분할 규정(안 §530의2부터 §530의12까지)을 준용하도록 함.
	농협경제지주회사 회장 1명, 부회장 2명에 대한 상법상의 법적 지위 명시 필요(안 §134의2 ③)	<수용> 이사 중 선임하는 것으로 명시
	농협금융지주회사의 농협은행 지배 규정 삭제(안 §134의3 ②)	<수용> 삭제(별도 규정 불필요)

주: §는 법률 또는 법안의 의미임. 예로 안 §134의2 ①은 법안 제134조의2 ①항을 의미함.
자료: 국회 농식품위 법률안 심사 소위원회, '법률안 심사자료 1', 2010.12

3. 국회에서의 합의과정¹²⁾

3.1. 정부안 및 의원법안 발의

농식품부는 2009년 12월 16일 농업협동조합법 일부개정안을 국회에 제출하였다. 정부안 제출 이후 국회에서도 조진래 의원안, 강기갑 의원안, 김춘진 의원안, 김영록 의원안, 류근찬 의원안, 문학진 의원안 등 총 6건의 개정안이 추가로 발의되었다. 제출된 6건의 의원안 중 조진래 의원안, 류근찬 의원안, 문학진 의원안은 조합장 선거방식에 관한 개정안이고, 강기갑 의원안, 김춘진 의원안, 김영록 의원안은 중앙회 명칭, 지주회사 설립 시기, 부족자본금 지원 방식, 보험 및 조세 특례 등을 주요 쟁점으로 다룬 중앙회의 사업 구조 개편에 관한 개정안이었다.

2010년 1월 12일 조진래 의원은 선거운동 시 명함 배부, 문자 및 전자우편 이용, 사전선거운동 방지 등 조합장 선거 방식의 일부를 개선하는 농업협동조합법

일부개정법률안을 제안하였다. 강기갑 의원은 2010년 2월 11일 농협중앙회를 전국농업협동조합연합회, 경제사업연합회, 신용사업연합회로 분리 전환하고, 회원조합 및 연합회의 출자에 의한 특수은행 설립, 농협중앙회 자본금의 과반을 경제사업연합회에 우선 배분, 농협중앙회 시·군부의 회원조합으로 이관·폐지 등을 내용으로 하는 개정안을 대표 발의하였다. 2010년 2월 28일 김춘진 의원은 농협중앙회를 농업협동조합경제연합회, 농업협동조합상호금융연합회, 농업협동조합중앙회로 각각 별도의 법인으로 설립, 농협은행 설립, 매출액 또는 영업이익의 100분에 2에 해당하는 명칭사용료 부과, 중앙회는 교육, 연구조사, 홍보, 지도 및 감사 등을 담당한다는 등의 개정안을 발의하였다.

2010년 4월 15일 발의된 김영록 의원의 개정안에는 농협중앙회를 농업협동조합중앙회와 농업협동조합경제사업연합회로 각각 별도법인으로 설립, 상호금

12) 국회에서의 합의과정은 권오복 박사(전 김효석 의원 보좌관)가 작성한 원고를 일부 보완한 것이다.

용대표이사체제 전환, 농협금융지주회사 설립, 농협은행 및 농협보험 설립, 매출액 또는 영업이익의 100분의 3에 해당하는 명칭사용료 부과, 경제사업연합회에 자금 출연 등의 내용을 담고 있다. 류근찬 의원은 2015년 3월 두 번째 수요일에 조합장 선거의 전국 동시 실시, 지역조합 및 품목조합 조합장 선거의 선거관리위원회 위임 등을 주요 내용으로 하는 개정안을 대표 발의하였다. 마지막으로 2010년 10월 29일에 문

학진 의원이 대표 발의한 개정안은 명함 배포 및 문자이용 등 선거운동 방식과 기부행위 위반 규정 등 조합장 선거 방식에 관한 내용을 담고 있었다.

농협법 개정을 위한 국회논의는 2010년 2월 11일 농식품위 공청회를 시작으로 법안심사소위에서 정부안과 의원 발의안에 대해 집중적으로 논의하였다. 국회 논의를 시작한 지 1년 4개월 만인 2011년 3월 11일에 농협법 개정안은 마침내 국회 본회의를 통과하였다.

표 5-6. 농협중앙회의 사업구조 개편에 관한 의원 개정안

구분	법률안				
	강기갑 의원안	김춘진 의원안	김영록 의원안	정부안	
조직	상위조직 - 전국농협총연합회 - 경제사업연합회 - 신용사업연합회	중앙회-2연합회 - 농협중앙회 - 농협경제연합회 - 농협상호금융연합회	중앙회-1연합회 - 농협중앙회 - 농협경제사업연합회	1연합회 - 농협연합회 * 상호금융사업 독립법안화 추진	
	지주회사 지주회사 반대	경제연합회 내 3지주 - 경제지주 - 축산지주 - 금융지주	중앙회 내 1지주 - 금융지주경제연합회 내 2지주 - 경제지주, 축산지주	연합회 내 2지주 - 경제지주 - 금융지주	
중앙회 대체 기관	법인격	비출자특수법인	무자본특수법인	특수법인	
	사업	교육·지원사업 (경제·신용 관련 교육·지원사업 제외)	교육·지원사업	교육·지원사업, 상호금융사업	
중앙회 자본 배분	과반수를 경제연합회에 우선 배분	경제연합회 내에서 경제지주, 축산지주, 금융지주 순서로 배분	경제사업 활성화에 필요한 적정 자본금을 경제사업 연합회에 우선 배분	-	
상호 금융	분리 여부	동시 분리	중앙회 내 상호금융대표이사 체제	연합회 내 상호금융대표이사 체제	
축산	업무 전담	경제사업연합회 축산경제대표이사	경제연합회 축산경제상임이사	경제사업연합회 축산경제대표이사	농협연합회 축산경제상임이사
	축산 지주	-	농협축산지주회사	농협축산지주회사	-
	선출 특례	인사추천위원회 구성 시 회원조합장(4명)은 축협조합장으로 구성	축산경제 대표이사 소관 조합장 대표자회의에서 추천	축산경제 대표이사 소관 조합장 대표자회의에서 추천	강기갑·김춘진 의원안과 동일

자료: 국회 농식품위 법률안심사 소위원회, '법률안 심사자료 I', 2010.12

표 5-7. 농협법 개정 국회논의 경과

일자	내용
2009.12.16	농협법 개정안(정부안) 국회 제출
2010.2.11	국회 농식품위 농협법 개정안 공청회
2010.2.22	농협법 개정안 농식품위 상정·대체토론
2010.2.23~4.22	농식품위 법률안심사소위 개최
2010.2.23	농협법 등 6개 법안 상정
2010.2.24	조합 선거제도 관련 개정사항 심사
2010.4.14	비쟁점 사안 12건 심사 및 합의(조합선거제도, 부과금 면제, 농금채 발행, 전산특례 등)
2010.4.19	축산특례 및 사업분리 방식 심사
2010.4.22	사업분리 방식 심사 및 표결 처리(1연합회-2지주회사 방식 확정)
2010.4.27	국회 정무위 농협법 개정안 공청회
2010.6.18	제18대 후반기 국회 원 재구성 - 최인기(민주당) 위원장 등 7명 교체 * 신임 위원: 윤영·성윤환·진수희(한나라), 최인기·강봉균·김효석(민주), 송훈석(무소속)
2010.9.10	상임위 현안보고 시 농협법 개정 관련 질의 - 심의에 앞서 자본금 지원, 조세 특례, 보험 등 쟁점에 대해 관계부처, 농협 등과 합의 필요 지적
2010.12.6	농식품위 법률안 심사소위 개최 - 35개 항목에 전체에 대해 심사를 진행, 28개 항목 합의, 7개 항목은 계속 심의기로 함.
2011.3.3	법안소위, 여야 합의 의결
2011.3.4	농림수산식품위 농협법 개정안 의결
2011.3.10	법제사법위원회 통과
2011.3.11	본회의 통과

자료: 권오복, '회고와 기대' 원고에서 발췌

3.2. 농협법 개정안 토론회 및 공청회 개최

농협법 개정 정부안이 국회에 제출된 후 2010년 2월 3일 국회현정기념관에서 농어업 회생을 위한 국회 의원모임 주최 토론회가 '올바른 농협중앙회 사업분리 법제화, 어떻게 할 것인가?'라는 주제로 열렸다. 토론회에서는 농식품부 김경규 당시 농정국장이 지주회사 방식의 정부 입법안 주요 내용에 대해 발표하였고, 박진도 충남대 교수가 연합회 방식의 신·경 분리 입법안 주요 내용을, 최양부 올바른농협개혁국민연대 공동대표가 농협개혁연대 신·경 분리 입법안의 주요 내용을 발표하였다. 주제 발표의 제목에서도 나타난 바와 같이 토론회에서는 정부안과 강기갑 의원이 발의한 연합회 방식, 그리고 김춘진 의원이 발의한 2연합회-3지주 방식에 대해 찬반 토론이 있었지만 서로 간의 입장 차이만 확인하는 자리가 되었다.

국회 기획재정위원회 이해훈 의원은 농협의 보험업

진입과 관련하여 보험업계의 우려와 반발이 있자 금융지주회사의 설립과 농협 공제사업의 보험사 전환과 관련하여 정책토론회(2010.2.4)를 개최하였다. 발제자로 나선 김두진 부경대 교수는 농협법 개정안에 따라 농협금융지주와 농협경제지주를 설립하면 금산분리 및 은산분리 원칙에 위배된다는 의견을 제시하였으며 이경주 홍익대 교수도 농협 공제사업의 보험사 전환을 위한 특례조항은 보험시장의 건전성을 훼손할 우려가 있다고 지적하였다. 반면 신종원 YMCA 실장은 방카슈랑스 규제 유예와 보험모집자격 인정(2년)은 어느 정도 불가피한 것으로 보았으며, 정규재 한국경제신문 논설위원은 일부 조정은 필요하겠지만 정부안의 대원칙에 찬성한다는 입장을 보였다.

국회 농식품위의 농협법 개정안 공청회는 2010년 2월 11일 개최되었다. 공청회에서는 민승규 당시 농식품부 제1차관 등 11인의 진술이 있었다.

공청회에서 농협중앙회의 사업구조 개편에 대해 진술인 대부분이 공감하였지만 구체적인 사안에 대해서는 각양각색의 의견이 제시되었다. 민승규 차관은 부족자본금을 농협 자체 조달 후 모자라는 부분은 정부가 지원할 계획임을 밝혔다. 반면 농협중앙회 이재관 전무이사는 정부의 부족자본금 지원규모와 조달계획이 구체화되어야 한다고 강조하면서 농협중앙회 명칭 유지와 농협은행에 대한 방카슈랑스 룰 적용을 최소 10년간 유예를 주장하였다. 최양부 올바른농협개혁범국민연대 공동대표는 현재의 농협중앙회를 농협경제연합회와 상호금융연합회로 동시 분리하고, 농협경제·농협축산·농협금융지주회사를 동시에 독립법인화해 농협경제연합회 산하에 두는 방식이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 또한 회원조합에 대한 교육과 지도·감사·농정 활동을 수행하는 협동조합운동의 중심체가 되는 농협중앙회는 비사업·비출자 특수법인으로 새로 태어나도록 해야 한다고 주장하였다. 정진식 농협동인회 감사는 정부가 낸 농협법 개정안대로 실행된다면 농협은 협동조합의 이념이 사라지고 금융·유통주식회사로 변질될 것이라는 우려를 나타냈다.

황의식 한국농촌경제연구원 연구위원은 농협의 경

제사업을 활성화하기 위해 중앙회를 농협경제연합회로 전환하고 신용사업과 경제사업은 지주회사체제로 물적 분할을 추진하는 방향을 제시하였다. 손재범 한국농업경영인중앙연합회 사무총장은 조합 및 중앙회의 경제·신용사업을 전문화·효율화하고 시장 지향적인 사업능력과 책임성을 높이기 위해 농협경제연합회와 상호금융연합회가 경제·축산지주회사 및 금융지주회사를 지배하는 방식의 사업구조 개편이 절실하다고 밝혔다.

중앙회 명칭에 대해 이용희 자유선진당 의원과 김학용 한나라당 의원은 농협중앙회 유지 쪽에 힘을 실어 주었다. 조배숙 의원, 김영록 의원, 유성엽 의원, 류근찬 의원 등은 정부의 부족자본금 지원 계획의 구체화를 촉구했다. 황영철 의원은 농협보험의 경우 충분한 기반을 마련한 다음 일반 금융과 똑같이 하겠다는 것인 만큼 보험업계와 보험 특례에 대해 기득권을 양보해 줄 것을 주문하였다.

공청회에서는 사업구조 개편 체계, 지주회사 설립 시기, 보험 및 조세 특례 등 정부안이 담고 있는 주요 쟁점사항에 대한 여러 가지 의견이 제시되었을 뿐 가시적인 의견 접근은 이뤄지지 않았다.

〈국회 정책토론회(농어업 회생을 위한 국회의원모임 주최) 개요〉

올바른 「농협중앙회 사업분리(신용·경제) 법제화」, 어떻게 할 것인가?

1. 일시: 2010년 2월 3일(수) 14시
2. 장소: 국회 헌정기념관 대강당
3. 주최: 농어업 회생을 위한 국회의원모임, 농민연합, 올바른농협개혁범국민연대
4. 토론회
 - 좌장: 정영일 농정연구센터 이사장(서울대 명예교수)
 - 주제발표(각 15분)
 - 발표1) 지주회사 방식의 정부 입법안 주요 내용: 김경규(농식품부 농정국장)
 - 발표2) 연합회 방식의 신·경 분리 입법안 주요 내용: 박진도(충남대 교수, 지역재단 상임이사)
 - 발표3) 농협개혁연대 신·경 분리 입법안 주요 내용: 최양부(올바른농협개혁범국민연대 공동대표)
 - 토론자(각 10분)

- 김주광 상무(농협중앙회), 이경호 조합장(음성축협), 이창한 정책위원장(전국농민회총연맹), 손재범 사무총장(한국농업경영인중앙연합회), 황의식 연구위원(한국농촌경제연구원), 장종의 연구원(서울대 농경제사회학부), 강현진 수석부위원장(전국금융산업노조 농협중앙회 지부)
- 발표자, 토론자 상호 토론(30분)
- 질의 응답
 - 청중 질의

〈국회 상임위 공청회 개요〉

「농업협동조합법 일부개정법률안」에 대한 공청회

1. 일시: 2010년 2월 11일(목) 10:00~17:00
2. 장소: 국회 농림수산식품위원회실
3. 참석자: 농림수산식품위원회 위원장 외 상임위 의원 13명 참석
 - * 강기갑, 정범구, 강석호, 김우남, 김성수, 유기준 의원 불참
4. 내용: 정부(제1차관), 중앙회(전무이사), 학계, 단체 등 14명 진술
 - * 진술인: 농협개혁연대(최양부), 한농연(손재범), 전농(기원주), 축단협(이승호), 생보험회, 손보험회 등

〈국회 정책토론회(이혜훈 의원 주관)〉

1. 일시: 2010년 2월 4일(목) 14:00~16:30
2. 장소: 국회 도서관 대회의실
3. 주최: 국회의원 이혜훈(한나라당 서초甲, 기획재정위)
4. 축사: 김형오 의장, 장관, 김영선 위원장(정무위)
 - * 서병수(기재위 위원장), 정해걸, 이인기, 이한성, 손범규, 박보환 의원 등
5. 참석자: 보험업계, 중앙회 관계자 등 150여 명
 - * 조합장: 김영기(이사, 동대전), 조영만(포항 연일), 박기수(울산 농소)
6. 토론회
 - 좌장: 김영세 교수(연세대)
 - 주제발표
 - 발표1) 농협법 개정안상 금융/보험업 관련 특혜조항의 문제점(김두진 부경대 교수, 법학)
 - 발표2) 농협법 개정안이 보험시장에 미치는 영향(이경주 홍익대 교수, 경영학)

- 토론자 : 김경규 국장(농식품부), 김제완 교수(고려대, 법학), 신종원 실장(YMCA 시민중계실장), 정규재 논설위원(한국경제신문), 송준상 과장(기재부 정책총괄과)

〈경제사업 활성화를 위한 농협중앙회 신·경 분리 토론회〉

1. 일시: 2010년 2월 19일(금)
2. 장소: 국회 귀빈식당
3. 주최: 올바른농협개혁국민연대
4. 축사: 이강래 민주당 원내대표, 강기갑 민주노동당 대표
5. 토론회
 - 좌장: 최양부 올바른농협개혁국민연대 공동대표
 - 주제발표
 - 발표1) 농협 경제사업 활성화 방안: 김기태(한국협동조합연구소 소장)
 - 발표2) 신·경 분리 법제화의 의미와 내용: 김지식(한농연 정책부회장)
 - 토론자
 - 남태현 과장(농식품부 농업금융정책과장), 김진국 부장(농협중앙회 구조개편기획부), 황의식 연구위원(한국농촌경제연구원), 정문기 부국장(한국농어민신문 농업부), 홍준근(한국쌀전업농연합회 회장), 김동환 교수(안양대학교)
 - 발표자, 토론자 상호 토론
 - 질의 응답

3.3. 2010년 2월·3월 임시국회

국회 농식품위는 2010년 2월 22일 지주회사를 골자로 하는 정부안, 연합회 방식으로 개편하는 내용의 강기갑 의원 대표 발의안, 연합회 방식과 지주회사 방식을 병행하는 김춘진 의원 대표 발의안, 조진래 의원의 조합장 선거방식 개선 등 4개의 '농협법' 개정안을 포함한 72개 법안을 상정해서 대체 토론을 벌였다. 의원들은 사업구조 개편 이후 경제사업 활성화의 구체적인 방안과 내용을 정부 측에 요구하였다. 의원들은 정부의 부족자본금 지원에 대한 확실한 계획을 요구하고 정부의 출자에 의한 부족자본금 지원방식을 선택할 경우 농협의 정체성과 자율성 훼손 가능성에 대한 우려

를 표명하였다. 농식품위는 이날 대체 토론을 마친 후 농협법 개정안 4개를 상임위 법안소위에 넘겼다.

농식품위 법안소위는 2010년 2월 23일부터 24일까지 양일간 열렸으나 조합장 선거제도 개선에 대한 논의만 하였을 뿐 농협법 개혁의 핵심 쟁점인 사업분리 방식, 중앙회 명칭, 부족자본금 지원방식 등에 관해서는 전혀 토의가 이뤄지지 않았다. 조합장 선거법과 관련해서는 공개된 장소에서 지지 호소 및 명함배부, 전화·컴퓨터통신 이용 방법 구체화 등의 법안에 대해 정부 측이 동의함으로써 합의를 도출하였다.

표 5-8. 제287회 농식품위 법안소위(2.24) 논의사항

구분		논의사항
선거운동 방법개선	소형 인쇄물 배부(현행)	삭제
	공개된 장소에서의 지지호소 및 명함 배부(신설)	신설 - 공개된 장소를 도로, 시장 등 부령으로 정하는 다수인이 왕래하는 장소로 구체화
	전화 → 전화(문자·음성메시지 포함) 컴퓨터 통신 → 컴퓨터 통신(전자우편 포함)(신설)	신설 - 음성메시지는 삭제
후보자의 범죄 경력 조회 등(신설)		신설 - 범죄 경력 조회 대상범위를 '벌금 100만 원 이상'으로 수정 - 조합 자체 선거관리위원회에도 입후보자가 범죄 경력을 조회하여 제출
불법 선거자 처벌강화(신설)		신설 - 본문에 '금지업무'를 부과하고 벌칙을 부과하도록 수정
지수한 경우 형의 경감·면제(신설)		신설 - '과태료'도 경감·면제

자료: 국회 농식품위 법률안심사 소위원회, '제288회 국회 법률안 심사자료', 2010.4.14

3.4. 2010년 4월 임시국회

사업구조개편안에 대한 본격적인 논의는 2010년 4월 14일 열린 법안소위에서 시작되었다. 법안소위는 지난번 법안소위에서 결론을 냈던 선거운동 방법의 개선안을 통과시켰다. 명칭사용료 사용 범위 및 상한선에 대한 토의가 있었지만, 1%에서 3%까지 다양한 의견만을 개진하고, 4월 19일 법안소위에서 다시 다루기로 하였다. 다음에 논의된 사항은 지주회사 및 그 자회사의 연합회 의제에 관한 것이었다. 이전에 중앙회가 수행했던 경제사업을 수행하는 경제지주회사와 그 자회사를 연합회로 의제하는 정부의 연합회안이 강기갑 의원의 경제사업연합회와 일맥상통한다는 데 의견이 모여져 정부의 대안이 채택되었다. 다만 의제 범위를 확대해서 정부대행사업으로 소득세법 등 관계 법령에 따라 감면되는 연합회사업을 수행하는 경우에 대해 시행령에 규정토록 위임하였다.

다음의 논의 대상은 부과금 면제 대상이었다. 당초 정부안에는 조합 등과 연합회, 경제지주회사와 그 자회사로 한정하고 기존 자회사는 부과금 면제대상에서 배제하였으나, 농협 측에서 금융지주와 농협은행, 농협보험도 포함시켜 줄 것을 건의하였다. 논의 결과, 정부안에다가 농협 측의 건의를 수용하여 200억 원의 추가 부담금 부분이 발생하지 않도록 부과금 면제 대

상에 연합회 이외에 경제·금융지주회사, 농협은행, 농협보험을 추가하는 방향으로 의견이 모아졌다.

부과금 면제 대상에 이어서 사업분리로 인한 기존 혜택 유지에 관한 사항이 논의되었다. 정부안은 농협은행의 신용 공여한도 적용 유예기간을 3년에서 5년으로 연장하고, 연합회에 농업금융채권 발행을 허용하지는 안이었던 것에 비해 농협 측은 유예기간을 항구적으로 하고, 금융지주회사까지 농업금융채권 발행을 허용해 달라고 건의했다. 심의 결과 당초 정부안을 수용하는 방향으로 결론이 났다. 그 밖에 농협은행에 대한 출자한도 확대, 중전 행정·사법상 제재 효과 적용 배제, IT 업무 중앙회 통합 운영, 조합의 신용사업 범위 확대, 품목조합의 신용사업 검토 등 추가 지원사항이 논의되었는데 대체로 큰 이견 없이 정부안이 수용되었다. 이 중 IT 업무 중앙회 통합 운영 시한을 3년 유예 후 분리하는 것에서 필요한 경우 2년을 추가로 연장할 수 있도록 하고, 부칙에 일정 기준을 충족하는 품목조합에도 신용사업을 허용하는 규정을 두자는 데 의견 일치를 보았다.

주로 비쟁점사항을 논의한 4월 14일 법안소위의 큰 성과는 경제지주회사와 그 자회사를 연합회로 의제하는 정부안에 대해 의견을 모은 것이다. 그러나 부족자본금 지원규모 및 방식 등과 같은 첨예한 쟁점사항은

표 5-9. 제289회 농식품위 법안소위(4.14) 결정사항

	구분	합의내용
사업구조개편관련	지주회사 및 그 자회사의 연합회 의제	의제범위 확대(정부대행사업으로 소득세법 등 관계법령에 따라 감면되는 연합회 사업 수행 → 시행령에 규정토록 위임)
	부과금 면제 대상	연합회 → 경제·금융지주회사, 농협은행, 농협보험 추가
	사업분리로 인한 기존 혜택 유지	
	- 소송대리인 선임특례	연합회 → 경제·금융지주회사, 농협은행, 농협보험 추가
	- 농협은행의 경제사업지원에 위한 신용 공여한도 적용	3년 → 5년 유예
	- 농업금융채권 발행 주체	농협은행 → 연합회 추가
	추가지원사항	
	- 농협은행에 대한 출자한도 확대	출자한도 확대(20% → 자기자본 이내)
	- 종전 행정·사법상 제재 효과 적용 배제	주된 행위자로 승계
	- 전산시설 등 IT 업무를 중앙회 통합운영	3년 유예 후 분리 + 필요시 2년 연장
	- 조합의 신용사업범위 확대 등 (외국환, 국공채 청구매매 업무 추가, 중앙회의 조합에 대한 금리(수수료 지도에 대한 공정거래법 일부 조항 적용 배제))	불수용
	- 중앙회 교육지원사업 추가 (농협 명칭 사용의 관리·운영사업)	수용
	- 사외이사 자격제한 규정의 적용 배제 (금융지주회사법 제40조제4항)	불수용
- 품목조합의 신용사업 허용	일정조건 이상의 조합만 허용	
선거제도개선	선거운동 방법의 개선	
	- 소형 인쇄물의 배부	'소형 인쇄물의 배부' 삭제
	- 공개된 장소에서의 지지호소 및 명함 배부 추가	공개된 장소를 도로, 시장 등 부령으로 정하는 다수인이 왕래하는 장소로 구체화
	- 전화·컴퓨터 통신 구체화	전화에서 '음성메시지'는 삭제
	후보자의 범죄 경력 조회 등	- 범죄 경력 조회 대상범위를 '벌금 100만원 이상'으로 수정 - 조합 자체 선거관리위원회에도 '입후보자가 범죄 경력을 조회하여 제출'
	불법선거자 처벌사유 신설	'본문에 금지의무를 부과하고 벌칙을 부과'하도록 조문 수정
	자수한 경우 그 형의 경감 또는 면제	자수자의 경감·면제 규정에 '과태료'도 추가
	헌법재판소 판결에 따른 조문 정비(과태료 50배 부과)	공직선거법의 예에 따른 '과태료 부과액' 수정
	조합장의 축의·부의금품 제공 제한	조합의 경비임을 명기하고, 조합장의 성명 등을 밝히거나 그가 하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 할 수 없도록 규정

자료: 국회 농식품위 법률안심사 소위원회, '4.14 법안심사결과보고', 2010.4.16

논의조차 하지 못하였다.

2010년 4월 19일 열린 법안소위에서는 농협법 개정에 관해 합의사항 도출 없이 주요 쟁점에 대한 토론만 이루어졌다. 이날 논의된 주요 의제는 정부안의 연합회체제 속에서 축산경제 대표의 독립성 보장, 이윤 추구 목적의 지주회사에 대한 우려, 자회사 이관 시기

등이었다. 위원들은 남성우 농협중앙회 축산경제대표 이사를 별도로 소위원회에 출석시켜 질의를 펼친 후 축산경제대표의 독립성을 보장해야 한다는 데 위원들의 의견이 모아졌다. 지주회사의 성격에 대해서는 수익을 많이 내서 경제사업부문에 투자를 할 수 있다는 정부 측 의견과 이윤 추구를 목적으로 할 경우 경제사

업에 대한 환원이 어려워질 것이라는 견해를 가진 일부 위원 간에 의견이 엇갈렸다. 농협 측에서는 자회사를 단계적으로 지주회사에 이관한다는 복안을 밝힌 반면 많은 위원들은 지주회사 설립과 동시에 이관시켜야 한다는 의견을 피력했다.

2010년 4월 22일 법안소위에서는 사업구조 개편 방식에 대해 집중적인 토의가 진행되었다. 3개 연합회 방식을 제안한 강기갑 의원안과 1연합-2지주 방식의 정부안에 대해 찬반 토론이 토의 내내 이어졌다. 많은 의원들은 강기갑 의원안이 이상적이긴 하지만 회원조합을 상대로 한 자본의 인적분할과 함께 재가입 추진

이 현실적으로 어려움이 많다는 데 공감했다.

정부안에서 경제지주회사 아래에 축산경제부회장을 두도록 돼 있는 것을 독립성 침해라는 축산업계의 우려를 반영하여 축산지주회사로 별도로 떼어내는 방안이 집중 논의됐지만 지주회사 내의 축산상임이사를 대표이사로 승격시키는 선에서 마무리되었다. 사업분리 방식에 대한 의견이 모아지지 않자 강기갑 의원안과 정부안에 대해 표결로 결정하기로 하였으며, 그 결과 1연합-2지주의 정부안이 법안소위를 통과했다(8명 중 5명 찬성). 이로써 핵심 쟁점 중의 하나였던 사업분리 방식이 법안소위를 통과하게 되었다.

표 5-10. 제289회 농식품위 법안소위(4.22) 결정사항

	개정안	결정사항
사업분리 방식	<ul style="list-style-type: none"> ○강기갑 의원안 <ul style="list-style-type: none"> - 3연합회 + 자회사: 농협중앙회를 해산하고 전국농업협동조합총연합회, 경제사업연합회, 신용사업연합회로 분리 ○김춘진 의원안 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙회 + 2연합회 + 지주(자)회사: 농협중앙회를 농협중앙회, 농협경제연합회(경제지주, 축산지주, 금융지주), 농협상호금융연합회로 분리 ○김영록 의원안 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙회 + 연합회 + 지주회사: 농협중앙회를 농협중앙회와 농협경제사업연합회로 분리하되, 중앙회 내 금융지주, 경제사업연합회 내에 경제지주 및 축산지주 도입 ○정부안 <ul style="list-style-type: none"> - 연합회 + 지주(자)회사: 농협중앙회를 농업협동조합연합회(경제지주, 금융지주)로 개편 	○정부안 채택(표결)

자료: 국회 농식품위 법률안심사 소위원회, '제294회 국회 법률안 심사자료', 2010.12

3.5. 정기국회(2010.9.1~2010.12.9)

18대 하반기 원 재구성 후 2010년 9월 10일에 열린 제2차 농식품위 상임위 전체회의에서 대부분의 의원들은 농협법 개정안에 대해 정부가 적극적으로 나서 농협 및 관계부처와 협의하여 합의안을 마련할 것을 주문하였다. 특히 농협법 개정안에서 핵심 쟁점으로 남은 사업부문별 자본금 배분 및 부족자본금 지원 문제와 조세 특례 및 보험 문제 등이 주로 거론되었다.

2010년 12월 6일 열린 법안소위에서는 다른 법률안은 일체 다루지 않고 농협법 개정안에 대해서만 집중적인 심의가 이루어졌다. 먼저 경제지주회사 외에 농경대표와 축경대표를 둔 사업구조 개편에 대한 논의가 시작되었다. 18대 국회 후반기에 새롭게 농식품

위에 들어온 김효석 의원은 자회사 관리만을 담당하는 옥상옥 구조의 경제지주회사를 설립하는 안에 대해 문제를 제기하였다. 경제지주회사를 만들려면 중앙회의 모든 경제사업을 경제지주회사에 이관하라고 주문하였다. 김우남 의원도 경제지주회사 위의 농경대표와 축경대표의 옥상옥 구조에 대해 문제를 제기했다. 반면 김영록 의원은 중앙회가 산지유통과 같은 비수익사업을 맡는 그림은 맞다는 의견을 내놓았다. 그러나 2010년 4월 22일 법안소위 결정을 존중하자는 방향으로 의견이 모아졌고 추후 다시 논의하기로 하고 결론을 내리지는 않았다.

다음은 중앙회 대체 기관의 명칭에 관한 심의가 이루어졌다. 정부 측이 농협 측의 의견을 받아들여 농업

협동조합연합회에서 농협중앙회로 바꾼다는 설명을 했다. 대부분의 의원들이 농협중앙회 이외의 다른 명칭을 사용할 경우 로고와 간판 교체에 따른 비용 추가(농협 측은 약 5,000억 원이 소요된다고 설명) 등의 이유 때문에 농협중앙회란 명칭을 그대로 사용하는데 대체적인 의견이 모아졌지만 좀 더 생각해보기로 하고 그 자리에서 확정짓지는 않았다.

다음에는 중앙회 대체 기관의 사업 범위와 법적 성격에 관한 논의가 이루어졌는데, 사업 범위를 교육·지원사업, 농경·축경사업과 함께 상호금융사업을 하는 정부안이 채택되었다. 중앙회 대체기관의 법적 성격에 관해서는 중앙회가 산지유통활성화사업 및 구조개선사업 등 비수익사업과 정부대행사업도 수행하

로 자본을 보유한 특수법인으로서 회원의 회비, 경비, 명칭사용료 등을 주 수입원으로 하는 정부안이 수용되었다.

경제사업 활성화를 위한 중앙회 자본 배분에 대해 정부안은 관련 규정이 없었다가 12월 6일 법안소위에서 경제사업부문에 적정 수준의 자본을 배분해야 된다는 조항을 추가한 법안을 법안심사소위에 제출하였다. 정부가 농협의 부족자본금을 경제사업부문에 우선 지원하는 것을 담보하기 위해 농협법 개정안에는 당초 '경제사업부문에 적정 수준의 자본을 배분하여야 한다'를 '경제사업부문에 적정 수준의 자본을 우선 배분한다'는 조항으로 수정하기로 하였다. 지원 방식은 중앙회와 경제지주 모두에게 배분하되, 중앙회는 농경 및 축경대

표 5-11. 제294회 농식품위 법안소위(12.6) 합의사항

항 목	합의내용
상호금융 담당조직	- 중앙회장은 법 시행 후 1년 이내에 상호금융사업부문의 발전계획에 관한 연구를 전문기관에 의뢰 - 중앙회장은 상호금융사업 발전계획을 농림수산식품부장관에게 제출 - 농림수산식품부장관은 상호금융사업 발전계획을 농업·금융전문가, 농업인대표 등의 의견을 들어 확정하고 추진
축산 담당조직	현행 유지 - 축산대표이사 유지 - 축산대표는 축산경제조합장대표자회의에서 추천된 자를 총회에서 선출
사업구조 개편 시행시기	2012년 3월 1일 시행
조합과 농협은행의 보험대리점 법적성격	금융기관 보험대리점 간주 ※금융위원회 부위원장 의견 개진(9~13 항목)
방카슈랑스 규정의 적용 유예 및 기간	- 조합은 5년 유예 - 농협은행은 유예 없음. ※농업인안전공제 등 정책보험의 경우 2인 규제, 점포 외영업 규제 적용 배제(보험업법 시행령 개정사항)
기존 공제계약의 보험계약 간주	「보험업법」에 따른 보험계약 간주
퇴직연금보험 취급제한	농협보험이 설립된 날부터 5년까지 취급제한
공제상담자격자의 보험모집 자격인정	농협보험이 설립된 날부터 2년에 한하여 인정
세금감면지원	신·경 분리과정에서 일시적으로 발생하는 세금은 감면하고, 분리 이후 사업운영과정에서 발생하는 세금은 일반기업체와의 형평성을 고려하되 감면방안을 최대한 고려하겠음. ※기획재정부 세제실장 의견 개진
명칭사용료 사용범위 및 상한의 적정성	- 교육지원사업, 산지 활성화 지원 등 → '회원과 조합원에 대한 지원 및 지도'로 확대 - 매출액(영업수익)의 2.0%에서 2.5%로 상향 조정
연합회(중앙회)의 출자 한도	중앙회가 지주회사에 대하여 자기자본 초과 출자 가능 다만, 회계연도 경과 후 3개월 이내에 출자목적 등을 총회에 보고

항 목	합의내용
중앙회 시군지부 회원 조합으로 이관 또는 폐지	불수용
회원 중심의 경제사업 활성화 방안 수립·추진	불수용
연합회 총회의 부가의결권 행사 주체	불수용
사업분리에 따른 직원의 고용보장	불수용
조합의 상임이사 선출방법	- 공개모집 의무화는 수용 - 복수후보자 추천은 불수용
품목조합연합회의 다른 법인 출자	불수용
품목조합연합회 목적 및 설립	불수용
상호금융연합회 내 리스크관리위원회 설치	불수용
조합장 선거의 전국 동시 실시	- 동시선거 실시 조합의 안정적인 경영을 위해 동시선거로 임기가 단축되는 조합장 임기를 최소 1년 6개월에서 2년이 보장 되도록 임기개시일 조정(2009.9.22 → 2009.3.22) - 임기가 단축된 상임조합장의 단축된 임기는 연임제한 횟수(2차)에 미포함
구·시·군 선거관리 위원회에 위탁하는 조합장선거 확대	조합장을 대의원회 간선제로 선출하는 경우와 품목조합의 경우도 포함
보궐선거의 후보자 자격요건 강화	조합장 선거에 입후보하기 위하여 조합의 이사 및 감사를 사직한 자는 그 사직으로 인하여 실시되는 보궐선거의 입후보 제한(중앙회 임원선거에도 준용)

자료: 국회 농식품위 법률안심사 소위원회, '12.6 법안심사결과보고', 2010.12.8

표 회계를 분리하여 자본금을 배정하기로 하였다.

야당 의원들은 자본금 충당을 위한 정부의 자금지원계획서를 국회의 심의나 동의절차 없이 진행키로 한 것에 대해 문제를 강하게 제기했다. 의원들은 정부가 임의로 지원규모를 축소할 가능성을 염두에 두고 지원 자금 규모와 시기, 방식 등을 명문화하는 방안을 요구하기도 하였다. 당초 정부는 '사업구조 개편에 필요한 자본지원계획서를 국회에 제출해야 된다'라는 문구를 넣었지만 의원들은 정부의 자본금 지원을 담보하기 위해 국회에 제출하는 것에 그치지 않고 동의를 받아야 한다고 주장했다. 정부 측에서는 예산은 국회의 동의사항이 아니라 국회 의결사항이라는 이유로 국회 동의의 요구 수용을 받아들이기 곤란하다고 했다. 정부의 부족자본금 지원에 대한 기획재정부 의견

을 듣자는 김효석 의원의 제안에 따라 정해걸 소위원장은 농식품부차관에게 기획재정부차관의 법안소위 출석을 요구하였다. 부족자본금 지원에 대해 기획재정부 유성걸 차관이 출석하여 부족자본금 지원계획을 상임위의 승인을 얻든지, 또는 심의토록 해야 한다는 의원들의 요구에 대해 수용할 수 없다는 입장을 전달하였다. 이후 농식품부가 기획재정부와 협의한 결과 '자본지원 계획서를 마련하고 2012년 회계연도 예산안 국회 제출 전에 국회 소관 상임위원회에 보고하고 의견을 들어야 한다'로 수정되었다.

상호금융 담당 조직에 대해 연합회 내에 상호금융 대표이사를 두고 독립회계를 설치하는 등 독립사업부제로 운영하는 것을 규정한 정부안이 논의 결과 채택되었다.

사업부문별 손익구분 관리에 대해서 김춘진 의원은 상호금융연합회는 상호금융사업에 별도의 자본계정으로, 상호금융중앙금고를 설치·운영하는 내용을 담고 있었다. 정부안은 중앙회의 상호금융사업회계에는 별도의 자본계정을 설치할 수 있도록 규정하였는데 이 역시 정부안이 채택되었다.

축산 담당조직 개정안에 대해서는 축산 담당조직은 현행과 같이 축산대표이사를 두고, 축산특례를 유지하는 것을 채택하였다.

사업구조 개편시기는 논의 초기에 농협법 개정안 공포 1년으로 하되, 보험업무는 1년 6개월 후 실시 하자는 안으로 의견이 모아졌으나 농협 측의 건의로 2012년 3월 1일 동시 발효하는 것으로 수정되었다.

조합과 농협은행의 보험대리점 법적 성격은 정부안 대로 조합 및 농협은행을 금융기관보험대리점으로 취급하기로 하였다. 방카슈랑스 규정의 적용 유예 및 기간에 대해서는 논의 결과 조합에 대해서만 5년간의 유예기간을 부여하고 농협은행에 대해서는 유예를 인정하지 않기로 하였다. 그 밖에 기존 공제계약의 보험계약 간주는 「보험법」에 따른 보험계약으로 간주하기로 하였다. 공제상담자격자의 보험모집자격은 2년간 인정하고, 그 이후에는 소정의 교육을 받는 자에게 자격

을 인정하기로 하였다.

명칭사용료의 사용범위와 상한에 대한 논의에서는 김재수 농식품부 제1차관이 당초 개정안에 담았던 산지유통 활성화 및 구조개선사업에다 추가해서 회원조합에 관련된 여러 사업으로 확대하기 위해 상한선을 당초 2%에서 2.5%로 상향 조정해 달라는 수정안을 제안하여 수정안대로 가결되었다.

농협법 개정에 따른 세금감면 문제에 대해 주영섭 기획재정부 세계실장이 출석하여 농협의 사업구조 개편 과정에서 발생하는 세제는 최대한 특혜를 부여하고, 그 이후에도 가능한 한 세계 특례를 인정하기 위해 노력하겠다고 약속하였다.

조합장 선거제도와 관련해서는 류근찬 의원이 제출한 안에 따라서 처음으로 조합장 선거를 2015년 3월 두 번째 수요일에 전국적으로 동시에 실시하되 동시 선거로 인해 임기가 단축되는 조합장의 임기를 최소 2년이 보장되도록 하였다. 또한 문학진 의원을 반영하여 선거운동 방법 규정의 위헌 요소를 제거하고 공직선거법과 유사하도록 선거제도를 개선하는 데 합의하였다.

12월 6일 법안소위에서 농협법 개정안과 관련된 35개 항목에 대한 심사를 진행했는데 28개 항목에 대

표 5-12. 제294회 농식품위 법안소위(12.6) 미합의 항목

항 목	비 고
사업분리 방식	※ 법안소위(4.22) 결정사항 - 1연합회(중앙회)-2지주(경제, 금융) - 농경·축경대표이사 유지
중앙회 대체기관의 명칭	사업분리 방식과 연계
중앙회 대체기관의 사업범위	
중앙회 대체기관의 법적성격	
사업부문별 손익 구분 관리	
경제사업 활성화를 위한 중앙회 자본배분	※ 농식품부와 농협 협의내용 - 경제사업부문에 적정 수준의 자본배분 - 자본금 자체조달 계획 수립 이전에 경제사업활성화계획 수립 - 정부, 협동조합 관계자 등으로 구성된 경제사업활성화위원회 설치 - 경제사업활성화계획 추진상황을 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 농림수산식품부장관에게 보고
재정·금융지원	중앙회의 사업구조 개편에 필요한 자본 지원 계획서는 국회 소관 상임위원회에 보고하고 의견을 들도록 함. ※ 기획재정부 제2차관 의견개진

자료: 국회 농식품위 법률안심사 소위원회, '12.6 법안심사결과보고', 2010.12.8

해서는 합의를 도출했다. 합의된 사항은 3대 쟁점에 속했던 보험특례, 조세감면 외 개편시기(2012.3), 조합장 동시선거 실시(2015.3) 등이다. 미합의된 사항은 사업분리 방식, 중앙회 대체기관의 명칭, 중앙회 대체기관의 사업범위, 중앙회 대체기관의 법적 성격, 사업부문별 손익구분 관리, 부족자본 지원 등 모두 7개 항목이다.

3.6. 2011년 2월 임시국회 (2011.2.18~2011.3.12)

2011년 3월 3일에 열린 법률안 소위원회에서는 조진래 의원, 김영록 의원, 류근찬 의원, 강기갑 의원, 김춘진 의원, 문학진 의원이 각각 대표 발의하고 정부가 제출한 7건의 농업협동조합법 일부개정법률안은 본회의에 부의하지 않는 대신에 대안을 제안하기로 결정했다. 이 대안에는 기존에 제안되었던 내용 이외에 최인기 의원이 대표 발의한 농협의 경제사업 활성화 방안으로 지역농협의 계약생산 및 판매에 관한 규정을 만들고 중앙회가 농산물 공동출하 등의 사업을 적극 추진하도록 하는 조항이 추가되었다.

법안소위에서 첫 번째 논의된 것은 경제사업 수행 주체에 관한 것이었다. 당초 농협법 개정안에는 중앙회의 경제사업을 경제지주회사로 일괄적으로 이관하지 않고 단계적으로 이관한다는 내용을 담고 있었으나 위원들이 개정안에 이관 시기를 명시적으로 담자고 요구해서 정부와 농협 측이 협의를 하였다. 김재수 농식품부 제1차관이 중앙회 경제사업의 이관 시기를 농협은 2020년, 정부는 법 시행후 5년 이내에 하는 의견이 있었다는 보고를 하자 위원들은 이관 시기를 더 앞당겨야 한다는 주장을 내놓았다. 이에 민주당 김효석 의원이 분사형태로 되어 있는 농협하나로마트, 농협유통, 농산물공판장 등 유통판매사업에 관련된 회사들은 농협법 개정안 시행 3년 이내에 경제지주회사에 이관하고, 나머지 기능은 2년 후에 완전 이관하는 중재안을 제시하였고 위원들과 정부 측이 동의해서 경제사업주체에 관한 내용이 합의에 이르게 되었다.

다음은 부족자본금 지원에 관한 사항이 논의되었다. 정부의 부족자본금 지원에 따른 농협의 자율성 침해 우려를 불식시키기 위해 정부의 부족자본금 지원은 출자 형식으로 하되, 의결권 없는 출자로 해야 한다는 데 합의하였다. 경제사업에 자본금의 배분 규모에 대한 논의에서 대부분의 위원들은 경제사업에 자본을 우선 배분한다는 정부안보다는 지원할 수 있는 액수를 구체적으로 밝히라고 정부 측에 요구했지만, 정부 측은 그것은 자산 실사가 끝나야 가능한 일이기 때문에 구체적인 액수를 법안에 담는 것은 기술적으로 곤란하다는 입장을 고수해 합의에 도달하지는 못했다.

의원들은 당시 류성걸 기획재정부 제2차관에게 정부의 부족자본금 지원규모를 밝히라고 요구했지만 실사 후 필요한 부족자본금을 정부가 지원하겠다고 답변하였다. 이에 의원들은 2010년 12월 6일 합의한 자본 지원계획서의 '국회 농식품위에 보고하고 의견을 들어야 한다'는 조항을 수정해야 된다고 정부 측을 압박했다. 정부 측은 위원들의 이러한 요구를 받아들여 '자본 지원계획서의 국회 농식품위에 보고하고 심의를 받아야 한다'로 수정하는 데 합의하였다. 다만 여기서 심의는 의결권은 수반되지 않는 개념인 것을 분명히 했다.

다음에는 중앙회 자본금 배분 문제에 대한 심의가 다시 이루어졌다. 위원들은 '경제사업부문에 적정수준의 자본을 우선 배분한다'라는 조항보다는 좀 더 구체적인 배분 내용을 담을 것을 요구하였다. 위원들은 '적정 수준' 대신 '상당 부분', '경제사업부문 활성화에 지장이 없는 수준의 자본 배분', '경제사업부문에 더 많은 수준의 자본을 배분하여야 한다' 등 다양한 의견을 제시했다. 김효석 의원은 조문 내용도 중요하지만 경제사업부문에 얼마 이상을 배분할 것인지를 국회에서 정해줘야 한다고 하고, 농협 보유자본금의 30% 이상을 우선 배분해야 한다는 의견을 내자 이재관 농협중앙회 전무이사가 이를 수용할 의사를 밝혀 농협 보유자본금의 30% 이상을 경제사업부문에 배분하는 것으로 결론을 맺었다. 이로써 그동안 핵심 쟁점으로 남아 있던 사항이 모두 합의에 도달하게 되었다. 이후 '농산물판매활성화평가협의회'를 '농협경제사업평가협의회'

로 수정하는 건, 자회사에 대한 지도·감독권을 농협중앙회가 갖도록 하는 규정을 신설하여 국회가 감시와 견제를 할 수 있도록 하는 건, 농협법 시행일을 법 공포한 날로 변경, 조합장 동시선거일 조정 등에 대해 의결하고 소위원회회를 마쳤다.

이튿날인 2010년 3월 4일 농업협동조합법 개정안 가결을 위한 법안심사소위가 열려 만장일치로 동 개정안을 가결시켰다. 그리고 같은 날 농림수산물위원회에서 농협법 개정안이 의결되었다. 이어서 농협법 개정안은 2011년 3월 10일 국회법제사법위원회를 거쳐 2011년 3월 11일 본회의에서 찬성 210표, 반대 13표의 압도적인 찬성으로 통과되었다.

표 5-13. 법 개정 이후의 개편내용 구체화 논의과정

일시	내용
2011.3.28	○농협중앙회 사업구조 개편 지원 후속 조치 추진계획 - 사업구조 개편 지원본부 구성·운영, 정부 자본지원계획서 마련 등
2011.7.29	○농협, 부족자본금 정부지원 요청(경제사업활성화계획 첨부)
2011.9.21	○부족자본 정부지원계획서 국회 농식품위 보고 - 정부 지원규모 확정: 총 4조 원(이차보전 3조 원, 현물출자 1조 원)
2011.12.31	○2012년 예산 국회 의결과정에서 지원규모 확대 - 이차보전 3조 원, 현물출자 2조 원
2012.2.15 2012.2.24	○정부지원 방안 수정 - 이차보전 4조 원, 현물출자 1조 원 - 농협 농금채 4조 원이 발행 완료되었고, 현물출자 1조 원은 세부조건 협의 중

4.1. 정부의 지원본부 설치 및 관계부처 협의회 운영

새로운 농업협동조합법이 2012년 3월 2일 시행될 예정이었다. 농식품부는 원활한 법 시행을 위해 사업구조 개편 지원본부를 설치하여 사업구조 개편 후속 조치를 체계적으로 추진하고 개편내용을 구체화하기로 하였다.

구체적인 후속 조치로는 첫째, 시행령, 시행규칙 등 하위규정 개정 및 농협중앙회의 정관을 변경하는 것이다. 둘째, 자산실사, 경제사업 활성화 방안 수립 등 사업구조 개편 관련 사항을 협의하는 것이다. 셋째, 부족자본에 대한 정부지원 방안 마련을 위해 관

4. 법 개정 이후 개편 준비와 새 농협체제의 출범

정부는 농협법 개정법률안을 3월 31일자로 공포하였다. 정부의 자본금 지원계획은 많은 논의를 거쳐 2011년 정기국회에서 2012년 예산안에 포함하여 처리되었다. 이후 농협중앙회 사업분리 일정이 진행되어 종합농협체제로 출범한 지 거의 51년 만인 2012년 3월 2일 농협중앙회, 농협경제지주회사, 농협금융지주회사의 3개 법인으로 분리되어 역사적인 출범식을 갖게 되었다.

계부처의 협의를 하고 조세 및 보험 특례 관련 법률을 개정해야 했다. 마지막으로 농업인 등을 상대로 개정된 농협법을 홍보하는 일이 있었다.

부족자본 지원, 조세·보험 특례 등 중요 사항에 관한 관계부처 간의 협의를 위해 '농협중앙회 사업구조 개편 지원 관계부처 협의회'를 구성하여 자산실사 연구용역 등 관련 추진사항을 공동으로 점검하고 특례사항에 대해 논의하기로 하였다.

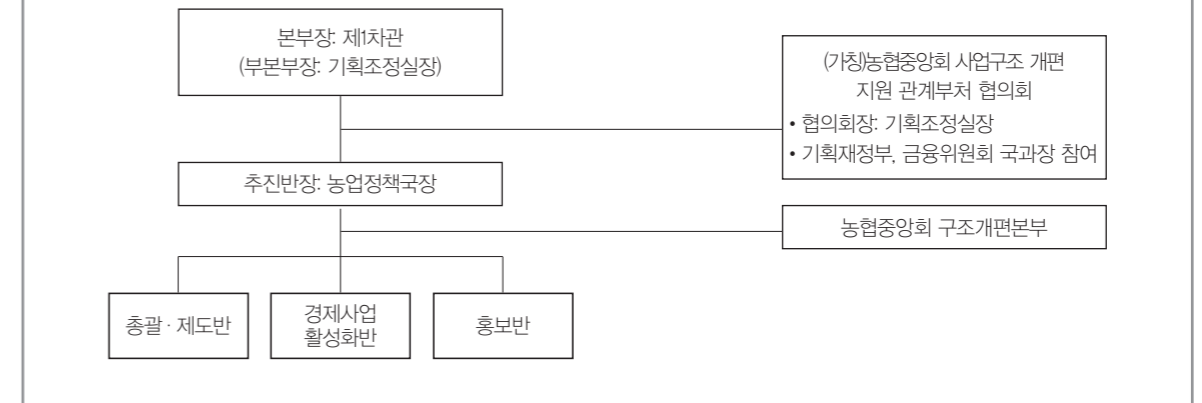
사업구조 개편 지원본부는 제1차관을 본부장으로 하여 3개 작업반을 두고 각 품목국 사업담당자가 참여하여 식량, 원예, 축산 등 부문별 경제사업활성화계획에 대해 자문하도록 하였다. 상설 작업단 형태로 운영

하고(상주인원 6~7명, 별도장소) 정기적으로 추진사항을 점검하는 회의를 개최하였다.

관계부처 협의회는 사업구조 개편 관련 정부의 지원 사항을 전반적으로 논의하였으며 여기에는 관련부처의 국·과장이 참여하였다. 기획재정부에서는 경제예산심의관, 조세정책관, 농심수산예산과장, 법인세과장 등이 포함되고, 금융위원회에서는 금융서비스국장, 은행과장, 보험과장이, 농식품부에서는 기획조정

실장(협의회장), 농업정책국장, 농업금융정책과장이 참여하도록 하였다. 협의회는 전체회의와 실무회의로 나누어 운영하면서 실무회의 논의 결과를 전체 회의에 보고하여 결정하도록 하였다. 필요한 경우 농협 등 이해관계자가 참여하는 별도 회의를 개최하기로 하였다. 전체회의는 월1회, 실무회의는 월2회 개최를 기본으로 하였다.

그림 5-8. 농협중앙회 사업구조 개편 농식품부 지원본부 구성도



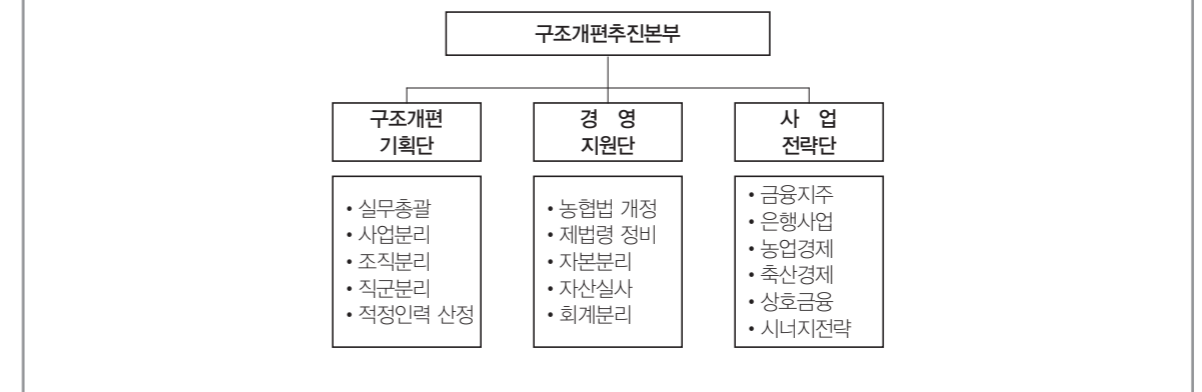
자료: 농식품부

4.2. 농협중앙회 사업구조 개편 추진조직 강화

농협은 사업구조 개편 논의와 법 개정과정에서의 실무작업을 지원하기 위해 설치한 '구조개편추진본부

(2009.11.26 설치)'가 법 개정 이후 사업구조 개편 실무 추진작업을 전담하였다. 본부 내에는 실무 현안을 중심으로 구조개편실무총괄, 법무·회계·세무지원,

그림 5-9. 사업구조 개편 실무추진 관련 기구 운영



자료: 농협중앙회

사업전략 수립 등 3개 단을 두고 적기에 외부에 대응하고 관련 실무를 추진하도록 하였다. 추진본부 3개 단은 구조개혁기획단, 경영지원단, 사업전략단(후에 구조개혁기획부, 경영구조개혁부, 경제구조개혁부, 금융구조개혁부로 개편)으로 구성되었다. 구조개혁추진본부의 인력은 법 개정과 연계하여 순차적으로 본부서의 현업 실무자를 중심으로 확충하여 실무작업을 원활하게 추진하고 일선에 영향을 최소화하였다.

4.3. 농협중앙회 경제사업활성화계획 발표

4.3.1. 농협 경제사업활성화계획 수립 연구용역

개정 농협법은 농축산물 판매 활성화를 농협의 주요 책무로 명문화하고(제6조 2항), 조합원의 소득안정을 위해 계약재배 등 농축산물 수급조절 기능(제135조

2-2항)을 사업에 포함시키고 부칙(제5조)에 경제사업 활성화계획을 수립하고 추진해야 된다고 하였다. 경제사업활성화계획에는 조합의 경제사업 활성화 방안, 중앙회의 경제사업 활성화 방안 및 투자계획, 자회사 설립계획 및 농협경제지주회사로의 편입 방안, 그 밖에 경제사업 활성화에 필요한 사항을 포함하도록 하였다.

이에 의거하여 농협중앙회는 농협중앙회 사업구조 개편에 따른 정부 자본금 지원계획의 근거 자료로 활용하기 위하여 한국농촌경제연구원이 주관한 농업전문연구기관 컨소시엄에 농협 경제사업활성화계획 수립에 관한 연구를 의뢰하였다. 연구에는 한국농촌경제연구원, 한국협동조합연구소, 농정연구센터, 신유통연구원, 지역농업네트워크, GSnJ, 한스농업전략연구소, 한국축산경제연구원 등 총 8개 연구기관이 참여하였다.

〈개정 법률〉

부칙 제5조(경제사업활성화계획 수립·추진) ① 중앙회는 전문기관의 연구를 거쳐 부칙 제3조제1항에 따른 자체자본조달계획 수립 이전에 다음 각 호의 사항을 포함하는 경제사업활성화계획을 수립하고 추진하여야 한다.

1. 조합의 경제사업 활성화 방안
2. 중앙회의 경제사업 활성화 방안 및 투자계획
3. 자회사 설립계획 및 농협경제지주회사로의 편입 방안
4. 그 밖에 경제사업 활성화에 필요한 사항

② 중앙회에 다음 각 호의 사항을 수행하기 위하여 정부, 협동조합 관계자, 농업인단체 대표 및 학계 전문가 등을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하는 경제사업활성화위원회를 둔다.

1. 제1항에 따른 경제사업활성화계획 수립에 필요한 의견수렴 및 자문
2. 경제사업활성화계획의 이행상황 점검 및 평가

③ 중앙회는 경제사업활성화계획의 추진상황을 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 농림수산식품부장관에게 보고하여야 한다.

④ 그 밖에 경제사업활성화위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 회장이 정한다.

4.3.2. 농협 경제사업 활성화 방안

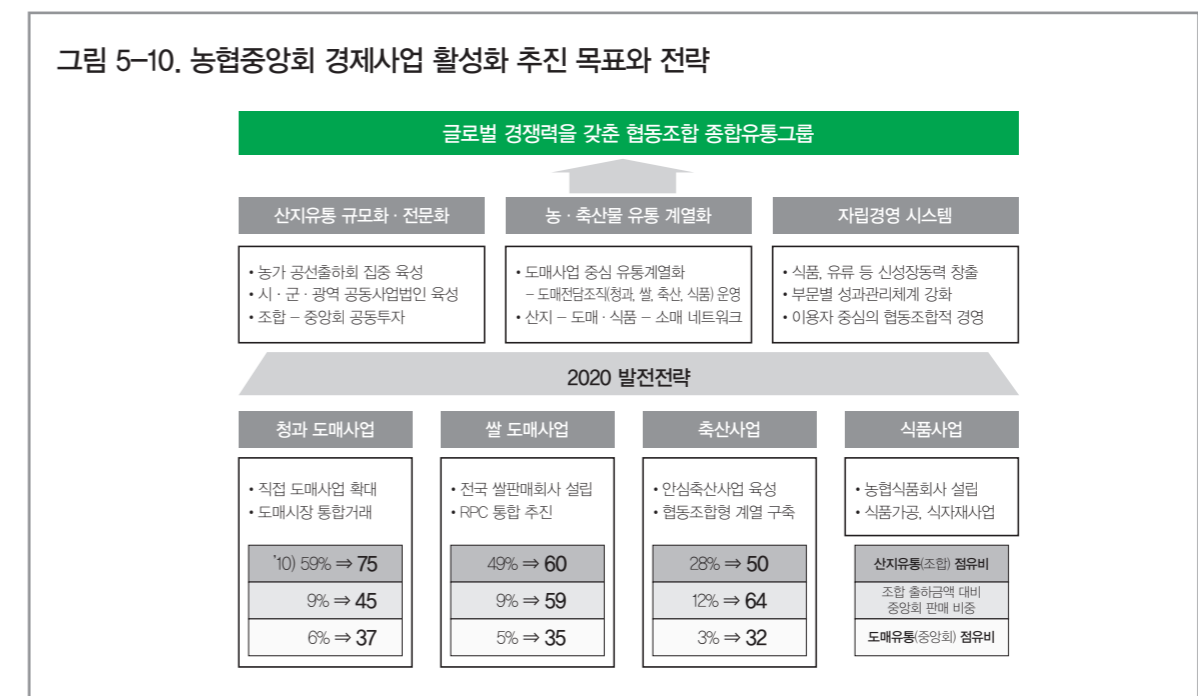
가. 목표설정

농협중앙회는 2011년 7월 29일 정부에 부속자본금 지원을 요청하면서 「경제사업 활성화 추진계획」을 제출하였다. 경제사업 활성화 추진계획은 농협 경제사업이 양적 성장에도 불구하고, 판매농협의 핵심역량인 판매 교섭력을 발휘하지 못하고 있다고 진단하였다. 조합은 농가조직화 등 산지장악력이 미흡하고 영세한 개별조합 단위로 사업을 추진해왔기 때문에 시

장 대응능력이 부족하며, 중앙회는 판매농협 연합체로서 거래 교섭력을 발휘하지 못하고 있다 하였다.

계획은 「글로벌 경쟁력을 갖춘 협동조합 종합유통그룹」을 비전으로 설정하고 산지조합 농축산물 출하물량 50% 이상을 중앙회가 직접 책임 판매하는 것을 목표로 정하였다. 이를 위한 핵심전략으로 ① 조합·중앙회 공동투자를 통한 산지유통 규모화·전문화, ② 산지-소비자 간 통합 네트워크 구축으로 농축산물 유통을 계열화, ③ 지속성장 가능한 자립경영시스템 확립 등 세 가지를 제시했다.

그림 5-10. 농협중앙회 경제사업 활성화 추진 목표와 전략



자료: 한국농촌경제연구원, '농협경제사업의 미래비전과 활성화 방안', 2011

나. 농축산물 판매역량 극대화

농축산물의 판매역량 극대화 방안으로는 첫째, 산지 조직화로 판매농협의 토대를 구축한 공선출하회, 들녘별경영체 등 생산자 조직을 육성하고 광역 단위 산지유통조직체계를 구축하여 조합 판매사업을 규모화·전문화한다. 정부와 농협은 통합 자금지원체계를 확립하여 자금지원의 효율성을 제고한다.

둘째, 품목별로 전문화된 도매조직체계를 구축한다. 원예부문에서는 전국 단위 도매전담조직 중심의 유통 계열화로 유통길목을 주도하고, 쌀부문에서는 전국단

위 쌀 판매회사를 설립하여 쌀 유통의 주도권을 농협이 확보하도록 하고 축산부문에서는 협동조합형 대형 패키지를 육성하여 축종별 일관판매체계를 구축한다.

셋째, 식품사업에 적극 진출하여 농축산물의 수율을 확대한다. 조합-중앙회 간 협력과 역할분담을 통해 식품사업을 계열화하고 조합 가공공장은 규모화·전문화하여 전통식품의 생산기지 역할을 수행하도록 한다. 중앙회는 「농협식품」을 설립하여 부가가치 창출 및 마케팅 역량을 강화토록 하며 축산부문은 「농협목우촌」을 축산종합식품회사로 육성한다.

넷째, 농축산물 전문매장 통합 및 신설을 통해 판매기반을 넓히도록 한다. 중앙회와 자회사로 이원화된 판매장 조직을 단계적으로 통합하고 체인본부 시스템을 구축함으로써 계통매장에 일관된 공급체계를 확립한다. 신도시 등에는 농축산물 전문 대형판매장을 신설하거나 가맹점사업에 진출함으로써 우리 농산물의 소매기반을 확충하는 한편 판매농협으로서 도시

농협의 역할 및 위상을 제고하도록 한다.

다섯째, 수출 확대를 통해 글로벌 판매농협의 기반을 조성한다. 「NH무역」의 농식품 수출 역량을 강화하고 조합·중앙회 공동으로 수출전문조직 결성 및 수출 리더 품목을 발굴하며, 축산물은 「농협목우촌」을 중심으로 수출마케팅을 전개한다.

표 5-14. 조합 판매사업의 규모화·전문화

구분	생산자 조직	광역 단위 조합 연합조직
원 예	- 전업농가 10만 호 - 공선출하회 2,500개	- 시·군·구역·광역 단위 조합공동사업법인 76개
쌀	- 쌀농가(1ha기준) 10만 호 - 들녘별경영체 2,000개	- 시·군 단위 RPC 통합 - 쌀 조합공동사업법인 60개
축산	- 핵심농가 1만 호 - 축종별 공동출하조직 250개	- 광역한우브랜드 - 품목조합의 농가 계열화

자료: 한국농촌경제연구원, '농협경제사업의 미래비전과 활성화 방안', 2011

표 5-15. 농협 식품사업 영역 및 주체

식품 가공			식품 유통		
전통가공	쌀 가공	가정편의식	가공식품	식자재	학교급식
조 합	조합 + 중앙회		중앙 회 < (농협식품) >		

자료: 한국농촌경제연구원, '농협경제사업의 미래비전과 활성화 방안', 2011

다. 농업인 생산역량 지원 강화

농업인 생산역량 강화를 지원하기 위해 자재유통 시스템을 혁신하여 농자재 가격을 인하하고 종묘사업을 강화하여 농산물의 고품질화를 유도한다. 농협 계

통의 사료공장을 통합하여 사료가격의 안정을 도모하고 중소가축 분야의 종축사업 기반을 확충하여 기초 경쟁력을 강화한다.

표 5-16. 자재유통 시스템 혁신

영농 자재	<ul style="list-style-type: none"> 「자재유통·서비스센터」 중심 매취사업 확대 영농자재 기술보급단 운영으로 농업인 서비스 강화
유 류	<ul style="list-style-type: none"> 농협 폴(NH-OIL) 유류사업으로 농촌 기름값 인하 저유소 9개소(해안 4개소, 내륙 5개소) 설치
포 장 재	<ul style="list-style-type: none"> 종합포장재 생산 일관체계 구축으로 유통비용 절감 포장상자 가공공장 통폐합 및 원지회사 지분 참여
농기계은행	<ul style="list-style-type: none"> 사업 내실화와 영영 확대로 서비스 제고 및 경영 개선
총 묘	<ul style="list-style-type: none"> 유전공학센터, 옥수수연구소 등 종묘 기반시설 투자 종묘센터 자회사 전환 및 M&A 추진

자료: 한국농촌경제연구원, '농협경제사업의 미래비전과 활성화 방안', 2011

라. 경제사업 조직 및 운영체계 혁신

우선 중앙회 경제사업의 경제지주로의 이관은 사업 성격에 맞추어 단계적으로 추진한다. 판매·유통사업은 중앙회에서 자회사 설립 후 이관하고 기타 사업은 제반 여건을 고려하여 단계별로 이관한다. 경제지주 설립 시(2012.3.2) 13개 기존 자회사를 이관하고, 2015년까지는 판매·유통사업을, 2017년까지는 자재 및 회원 경제지원사업 등 나머지 사업은 경제지주로 이관한다.

경제지주로의 경제사업 이관이 완료될 때까지의 중앙회 역할 강화를 위해 중앙회 조직을 재설계하여 경

계부문 독립사업부제 강화와 책임경영체제를 확립하고 중앙본부는 농축산물 직접 판매사업조직으로 전환하기로 하였다. 지역본부는 경제사업 기능을 대폭 강화하기로 하였다. 경제부문의 지배구조는 2017년 경제사업 완전 이관 시까지 중앙회(경제)-경제지주-자회사를 연계하여 의사결정이 이루어지도록 과도기적 역할분담을 설정하였다. 중앙회(농·축경)는 농협경제사업 및 지주회사를 총괄 조정하고 경제지주회사는 자회사 사업관리 기능 및 자체사업 수행에 집중하는 과도기적 역할분담구조로 설계하였다.

표 5-17. 단계별 이관 계획

대상사업	자회사 설립시기	지주회사 이관 시기	비 고
소매(농협마트), 공판(농협공판), 식품(농협식품), 종묘, 안심축산	2013	2014	
청과도매, 생활물자	-	2014	지주 본체이관
양곡(농협쌀), 축산공판	2014	2015.2	

자료: 한국농촌경제연구원, '농협경제사업의 미래비전과 활성화 방안', 2011

마. 투자계획 및 자본금 산정

경제사업 활성화를 위해 2020년까지 총 6.7조 원

을 투자하기로 하였다. 이 중 중앙회가 5.4조 원, 조합이 1.3조 원을 투자하기로 하였다. 중앙회는 설비투

표 5-18. 필요자본금 세부내역

단위: 억 원

구분	총사업 순자산			차입금 (B)	필요자본 (A-B)	
	기존 자산	신규 투자	소계(A)			
농업경제	도 매	1,905	4,330	6,234	2,112	4,122
	양 곡	1,193	7,893	9,086	3,812	5,274
	식 품	85	1,381	1,466	489	977
	소 매	14,375	9,260	23,635	7,920	15,715
	자 재	351	3,216	3,567	1,409	2,158
	경제지주	8,807	8,068	16,875	2,242	14,633
	소 계	26,715	34,148	60,864	17,984	42,880
축산경제	공 판	1,443	4,410	5,853	2,762	3,092
	안심축산	173	3,867	4,040	1,494	2,546
	안성목장	1,528	-	1,528	509	1,019
	육 가공	1,553	3,207	4,760	2,028	2,732
	사 료	1,289	5,525	6,814	2,683	4,131
	경제지주	1,843	378	2,220	-	2,220
소 계	7,830	17,387	25,216	9,476	15,740	
합 계	35,545	51,535	86,080	27,460	58,620	
I T	-	2,695	2,695	-	2,695	
총 계	34,545	54,230	88,775	27,460	61,315	

자료: 한국농촌경제연구원, '농협경제사업의 미래비전과 활성화 방안', 2011

자, 지분투자, 운전자본을 모두 포함하여 총 5.4조 원을 투자하게 되는데 이 중 농축산물의 판매 역량 극대화에 4조 원, 농업인의 생산역량 지원 강화에 1.4조 원을 투자하기로 하였다. 연도별로는 2012년부터 초기 5년간 설비 및 지분에 집중 투자하기로 하였다.

이와 같은 투자 계획에 따른 필요자본금은 6.1조 원으로 계산되었는데, 이는 총 사업순자산 8.8조 원에서 차입금 2.7조 원을 제한 것이다. 필요자본금 산정에는 기존사업의 순자산 및 경제사업 활성화 신규 투자 금액을 기준으로 사업별 동종업체 차입금 비율(최저 50%)을 적용하였다.

4.4. 정부의 부족자본 지원액 결정

농협중앙회는 정부에 총 6조 원의 부족자본금 지원을 요청(2011.7.29)하였다. 필요자본금 27.42조 원(경제 6.13조 원, 중앙회 5.56조 원, 신용 15.73조 원) 중 보유자본금 15.16조 원을 차감하면 부족자본금은 12.26조 원이었다. 부족자본금 중 6.26조 원은 농협이 자체조달하고 6조 원을 정부가 지원해 줄 것을 요청한 것이다.

농림수산식품부는 기재부, 금융위 등 관계부처와 협의를 진행하였으나 쉽게 결론이 나지 않았다. 수차례 관계부처 협의회와 10회 이상의 실무 협의를 통해 정부는 4조 원을 지원기로 2012년 예산안에 재원을 반영하였다. 이차보전 방식으로 3조 원, 한국정책금융공사의 유가증권 현물출자 방식으로 1조 원을 지원하기로 하였다.

농협이 6조 원을 요청하였으나 정부가 4조 원 지원으로 결정한 것에 대해서 농협과 농업계에서 불만의 소리가 나왔다. 이에 대해 정부는 어려운 재정여건에서도 가능한 최대의 지원 계획을 마련한 것이며, 향후 사업구조 개편이 안정적으로 진행되는 데 적절한 수준이라고 하였다. 정부가 생각한 부문별 자본배분은 경제부문 4.95조 원, 중앙회(조합상호지원자금) 3.94조 원, 교육지원 1.19조 원, 신용부문 15.34조 원이었다.

정부는 농협이 요구한 정부지원계획서상의 경제부문 신규 투자액 5.42조 원 중 불요불급한 투자를 조정

하여 3.59조 원으로 줄였다. 사업구조 개편의 주목적인 판매 활성화 관련 부문(청과 도매물류센터, 축산물 종합물류센터 등)은 농협의 투자계획을 전액 반영하였지만(15개 분야 33개 사업, 35,899억 원) 농산물 판매와 직접적 관련이 없거나 투자 타당성이 없는 신규 투자(6개 사업, 4,730억 원 삭감)와 조합 등 기타 농업기관과 경합·중복되는 신규 투자(2개 사업, 2,871억 원 삭감)는 삭감되었다. 직거래 중심 농산물 판매 활성화 방향에 맞지 않는 신규 투자는 조정되었고 정부의 기존 정책사업으로 지원이 가능한 사업, 기존 농협 시설 및 인프라 활용이 가능한 사업도 감액되었다.

교육지원부문에서는 사업구조 개편 후 익년 결산 후 배당하는 회계원칙에 따라 2014년부터 금융지주가 중앙회로 배당이 가능하도록 하였다. 이로 인하여 발생하는 일시적 적자를 모두 해소하기 위하여 농협은 0.75조 원의 완충성 자본을 요청하였지만, 2014년부터 배당수익이 안정적으로 발생하므로 일시적 적자의 해소와 중앙회의 원활한 조합지원 기능, 배당금 지급 등을 고려하여 완충성 자본은 0.32조 원만 인정하였다(0.43조 원 감액). 신용부문에서는 은행의 경우 국내은행 평균 기본자본비율(Tier 1)인 11.59%(11.6 기준)와 은행법 감독 규정상 경영지도 기준(4%)을 고려하여 농협 요구안(기본자본비율 11%)을 인정하였다. 보험의 경우 재무건정성 기준, 업계 수준 등을 고려하여 지급여력비율을 조정(생보 250% → 230%, 손보 350% → 300%)하였다.

지원 방식은 농협이 상호금융특별회계 차입 또는 농금채 발행으로 3조 원을 조달, 이차차액을 정부가 지원하기로 하였다. 이때 이차보전 기준금리는 5%를 적용하고 이에 대한 예산으로 2012년 예산안에 1,500억 원이 반영되었다. 하지만 1조 원의 한국정책금융공사 유가증권 현물출자에 대해서는 그 구체적 조건을 추후 기재부, 금융위, 농협과 협의하여 결정하기로 하였다. 지원기간 또한 농협중앙회의 향후 경영 상태 및 자구노력 등을 고려하여 사업구조 개편 후 관계부처와 협의하여 결정하기로 하였다. 즉, 농협의 자생력, 경쟁력 강화를 위해 농협의 경영개선과 연계 지원하

기로 한 것이다.

제도 개선 측면에서 농협법 개정 후속 조치로 2011년 내로 개정이 되어야 할 '조세특례제한법', '보험업법 시행령'을 위한 관계부처(기획재정부, 금융위원회) 협의가 계속되었다. 농협의 요청을 대부분 수용한 세

법 개정안이 2011년 9월 8일~9월 20일 입법예고되었으며, 입법예고 결과 등을 반영한 세법 개정안이 9월 말 국회에 제출되었다. 2011년 12월까지 농협법 시행령, 시행규칙 등 하위법령을 개정하기 위한 작업이 계속되었다.

표 5-19. 부족자본 지원규모

구분	농협 요구안	농식품부 검토안	정부안
경제부문	6.13조 원	5.51조 원	4.95조 원
중앙회	3.9조 원	3.94조 원	3.94조 원
교육지원	1.62조 원	0.87조 원	1.19조 원
신용부문	15.73조 원	15.73조 원	15.34조 원
필요자본	27.42조 원	26.05조 원	25.42조 원
보유자본	15.16조 원	15.16조 원	15.16조 원
부족자본	12.26조 원	10.89조 원	10.26조 원
자체조달	6.26조 원	6.26조 원	6.26조 원
정부지원	6.00조 원	4.63조 원	4.00조 원

자료: 농식품부

4.5. 2012년 예산 국회 의결과정 지원규모 확대(2011.12)

정부의 부족자본지원액은 2012년 예산의 국회 의결과정에서 그 규모가 확대되었다. 당초 1조 원이었던 현물출자를 2조 원으로 증액하였다. 정부는 2012년도에 2조 원을 유통화가 가능한 현물로 출자하고, 3조 원의 농금채를 연기금 등에서 전액 인수하며, 농협중앙회의 차입금(농금채) 3조 원에 대한 이차차액을 5년간 정부 재정에서 지원하기로 하였다. 그리고 2012년 2월 말까지 국회에서 적극 노력하여 여야 합의로 신용과 경제사업의 분리를 1년 이상 유예하는 농협법 개정이 이루어질 경우, 2012년도 예산에 계상된 농협 사업구조 개편지원사업 예산 1,500억 원은 불용 처리하기로 하였다.

정부의 지원방법은 논의가 진행됨에 따라 조금씩 변화가 있었다. 정부지원규모(이차보전 3조 원, 현물출자 2조 원)는 이차보전 4조 원, 현물출자 1조 원으

로 바뀌었고, 원활한 사업구조 개편을 위하여 부족자본 5조 원¹³⁾(이차보전 4조 원, 현물출자 1조 원)에 대해 5년간 지원 및 세제감면(약 9,394억 원)을 추진하기로 하였다. 정부지원 5조 원 중 농업금융채권 4조 원을 발행 완료하기로 하였다(2012.2.24). 현물출자 1조 원은 정책금융공사가 보유 중인 산은지주주식(5천억 원), 도로공사주식(5천억 원)을 금융지주에 출자 예정이었다. 산은지주주식은 관계부처 협의를 완료하였기 때문에 국회 동의(기재위 소관) 후 출자하기로 하였다. 도로공사주식에 대해서는 농협-정책금융공사 간 세부 출자조건을 협의하기로 하였다.

정부는 농협 사업구조 개편을 성공적으로 사후관리 체계 구축 방안으로 보조금(농금채 이차비용 8천억) 집행관리를 위한 농협-농식품부 간 이행약정서 체결을 요구하였다. 이에 대해 농협 내에서는 자율성 침해라는 반발이 있었으나 2012년 5월 29일 약정이 체결되었다. 이에 따라 1/4분기 농금채 이차비용 402억

13) 5조 원(정부지원) = 26.42조 원(필요자본) - 15.16조 원(보유자본) - 6.26조 원(중앙회 자체조달)
26.42조 원(필요자본) = 5.95조 원(경제) + 3.94조 원(조합상호지원자금) + 1.19조 원(교육지원) + 15.34조 원(신용)

원을 집행(2012.6.1)하였다. 중앙회는 다섯 가지 사항¹⁴⁾에 대하여 스스로 세부계획을 수립하여 이행하기로 하였다. 정부는 지원규모와 기간을 약속하고 농협의 계획 이행여부를 점검하기로 하였다. 경제사업은 농협경제사업평가협의회의(15명)를 통해 추진실적을 지속

적으로 점검하고 평가하는 작업을 하기로 하였다. 평가협의회는 농식품부 1차관, 전문가 6명, 농업인단체 2명, 농협중앙회 임직원 및 조합장 5명, 소비자단체 1명으로 구성하고 평가결과는 농협중앙회 대표이사의 성과평가 및 경영지도에 활용하기로 하였다.

〈이행약정서 체결배경 및 경과〉

1. 체결배경
 - 보조금법에 따라 통상 세부사업별 시행지침으로 감독해야 하나, 자율성 침해 소지가 있어 포괄적 이행약정서 방식 채택
 - 자금지원약정서를 체결하여 보조금 집행을 관리하겠다고 국회 사전보고(2011.9.21) 및 2012년 예산내역서에도 동 내용 포함
2. 체결경과
 - 이행약정서 내용에 대해 농협과 협의(2012.4~5)
 - 자율성 침해소지가 있는 인사, 조직 관련 조항 대부분 수정·보완
 - 민주통합당 원내대표 면담(5.21), 농협 입장 정리(5.23) 및 체결(5.29)

4.6. 새 농협체제의 출범

4.6.1. 새 농협 출범 기념식

농협중앙회는 서대문 본관 대강당에서 3월 2일 사업구조 개편을 통해 새로운 농협 체제의 출범을 알리는 '새 농협 출범 기념식'을 가졌다. 신용사업과 경제사업이 각각 별도의 법인인 신용지주, 경제지주로 분리되었다. 중앙회는 두 지주사의 지분을 100% 보유하며 예산과 자금의 통합지원, 관리를 맡았다. 이날 기념식은 이명박 대통령을 비롯해 농림수산식품부 서규용 장관, 농협중앙회 최원병 회장, 전국 조합장, 소비자대표 등 600여 명이 참여한 가운데 농협의 역사와 앞으로의 비전을 소개하는 영상물 상영, 출범 및 비전 선포식 등의 순서로 진행됐다.

비전 선포식에서 농협은 경제사업 활성화를 통해 농산물 유통 구조의 혁신을 이루고 2020년에는 농산물 산지유통의 62% 등 총 사업량 44조 원에 당기순이

익 2천300억 원을 달성하겠다고 목표를 밝혔다. 금융부문은 2020년까지 총자산 420조 원 규모로 키우겠다고 다짐했다. 하지만 농협의 노동조합과 농민단체는 성명서를 내고 이와 같은 농협 사업구조 개편에 대해 명색만 있던 협동조합 간판을 떼고 그 자리에 NH농협금융지주와 NH농협은행주식회사 간판을 달기 위한 것이라고 비판하였다.

4.6.2. 조직 개편

농협중앙회 사업구조 개편에 따른 조직 개편을 단행하였다. 중앙본부에서는 이사회 및 소이사회 운영을 전문화하고 독립사업부제를 강화함으로써 책임경영체제를 확립하고자 하였다. 감사위원회사무처를 신설하여 감사위원회 보좌 및 농협그룹의 총괄 감사기구로서 위상과 역할을 높임으로써 새로운 조직체계에 맞는 감사·감독체계를 구축하였다. 상호금융부문을 대표이사체제로 운영함으로써 상호금융의 독립운영체계 구

축 및 발전 기반을 마련하고자 하였다. 농협경제지주 회사의 신설로 경제사업 활성화의 기반을 마련하였다.

교육지원부문은 기존 5본부(분사) 14부에서 3본부(분사) 7부 체제로 전환하였다. 농협그룹을 총괄 관리하고 운영하는 조직인 전략기획본부를 설치하여 지주회사 및 자회사에 대한 일괄적인 관리 수행을 도모하였다. 특히 교육지원부문에 「농림수산업자신용보증기금」을 편제시켰다.

농업경제부문에서는 농업경제지원본부와 산지유통 본부를 통합하여 산지유통본부로 확대 개편함으로써 산지유통의 기획·지원 기능의 일원화를 추진하였다. 도매사업분사를 신설하고 하나로마트분사와 유통센터 분사를 통합하여 마트분사로 확대 개편함으로써 농식품 유통·판매 조직을 하나의 분사 체제로 전환하였다.

축산경제부문에서는 기존 2본부 5부에서 2본부 6부 체제로 전환하여 축산경제 지원전담조직을 운영하고, 안심축산 중심의 유통계열화사업을 추진하도록 하였다.

상호금융부문에서는 대표이사제 도입 및 여수신 300조 원에 걸맞는 조직 및 운영체계를 구축하고자 하였다. 2본부 6부에서 3본부 7부로 확대 전환하였다.

신용부문에서는 농협금융지주회사를 신설하고 중앙회 은행사업을 분리, 농협은행을 설립하였다. 또 중앙회 공제사업을 분리, 농협생명보험과 농협손해보험을 각각 설립하였다.

지역본부에서는 중앙회 지역본부의 금융 및 보험 부문을 분리해서 운영하기로 하였다. 기존의 16개 지역본부는 유지하고 시·도 단위 '농협그룹 대표조직'으로서의 협력·조정체계를 구축하였다. 지역단위 농축협 경제사업을 활성화하기 위하여 지역본부 경제사업부 내에 연합마케팅추진단을 설치하여 시·군 단위 연합판매사업에 대한 지원을 강화하였다.

시군지부는 중앙회 소속의 농정지원단과 농협은행 소속의 시군지부로 개편하였다. 이는 사업구조 개편에 따라 기존 시군지부 조직과 운영체계가 바뀌는 것이 불가피하였다. 또한 신용사업 분리로 시·군 단위 농협은행의 지사무소가 필요하였다.

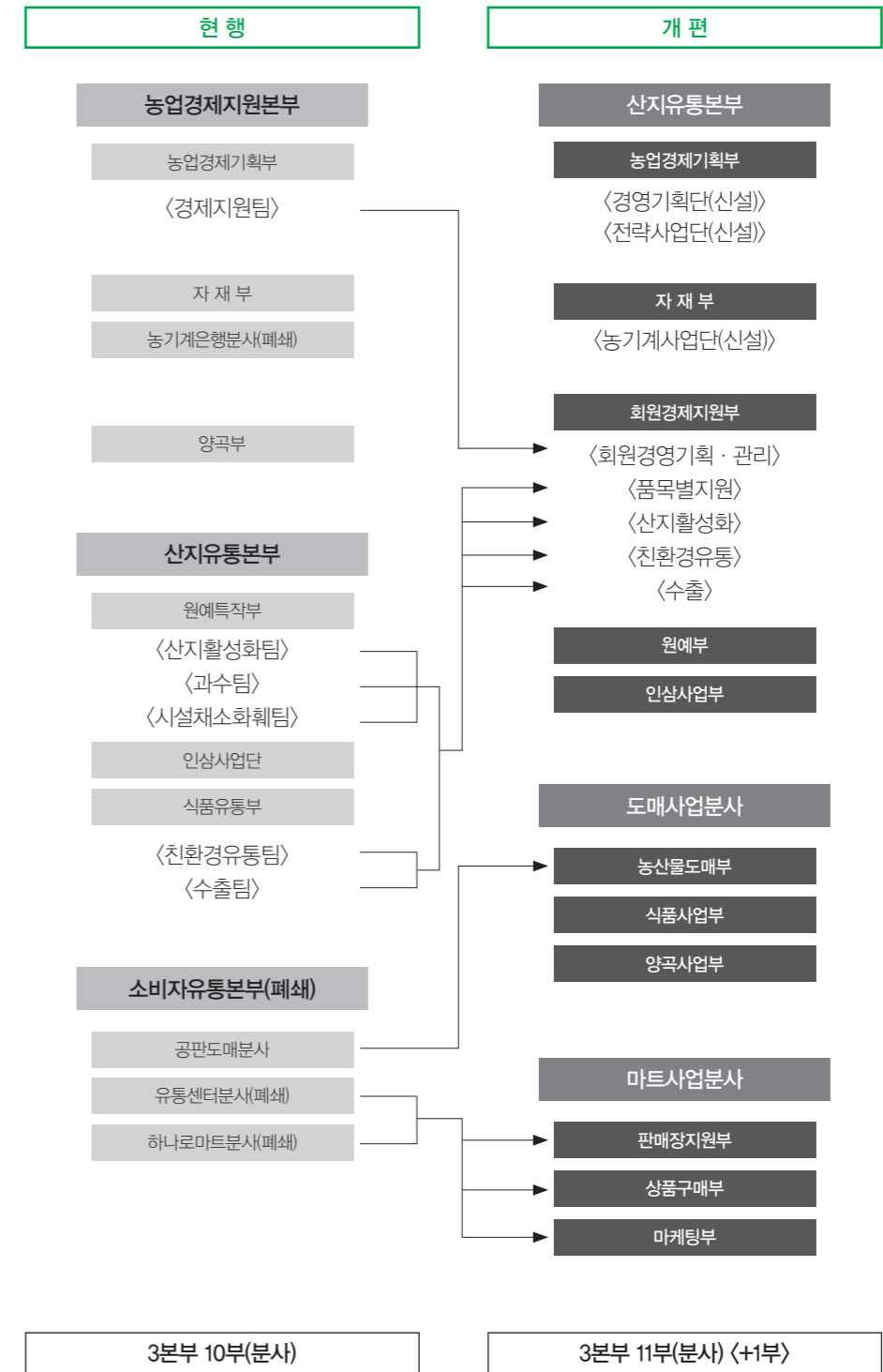
14) ① 부문별 독립사업부제 강화, ② 농협경영 효율화, ③ 자체자본 확충, ④ 조합지원사업 개선, ⑤ 중앙회가 조합 출하물량의 50% 이상 책임 판매 등 경제사업 활성화 역점 추진

그림 5-11. 교육지원부문 조직 개편



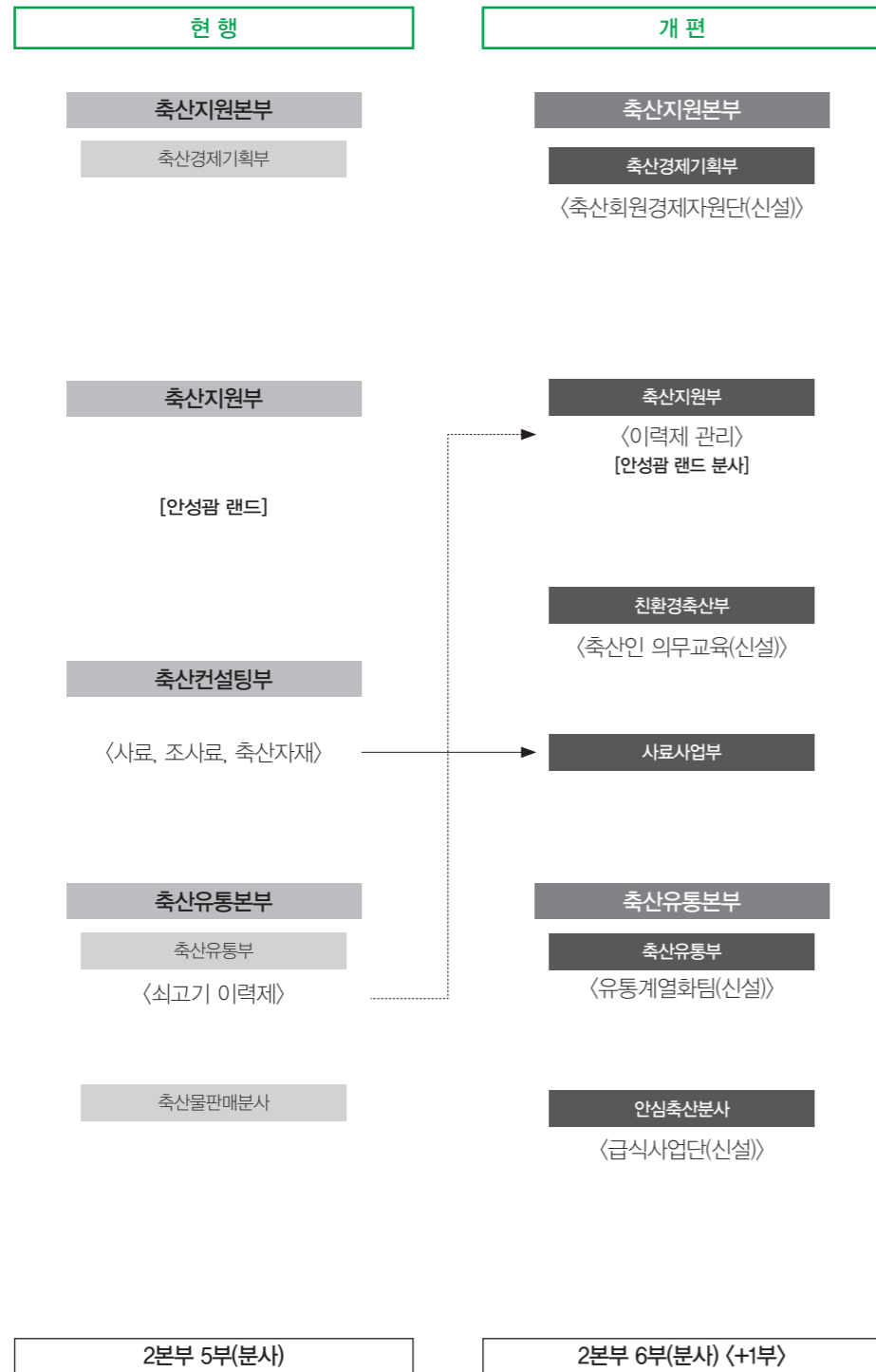
자료: 농협중앙회

그림 5-12. 농업경제부문 조직 개편



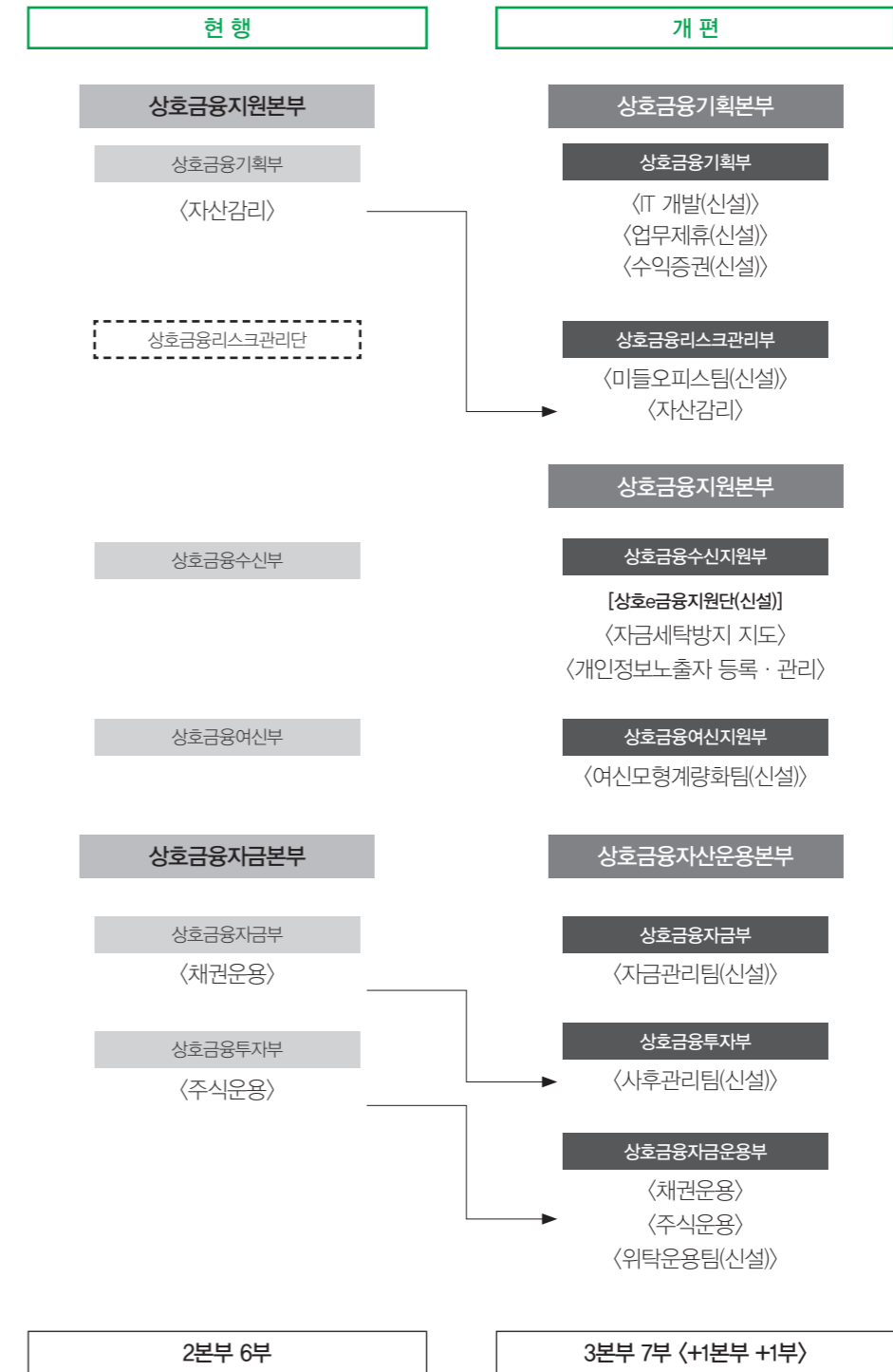
자료: 농협중앙회

그림 5-13. 축산경제부문 조직 개편



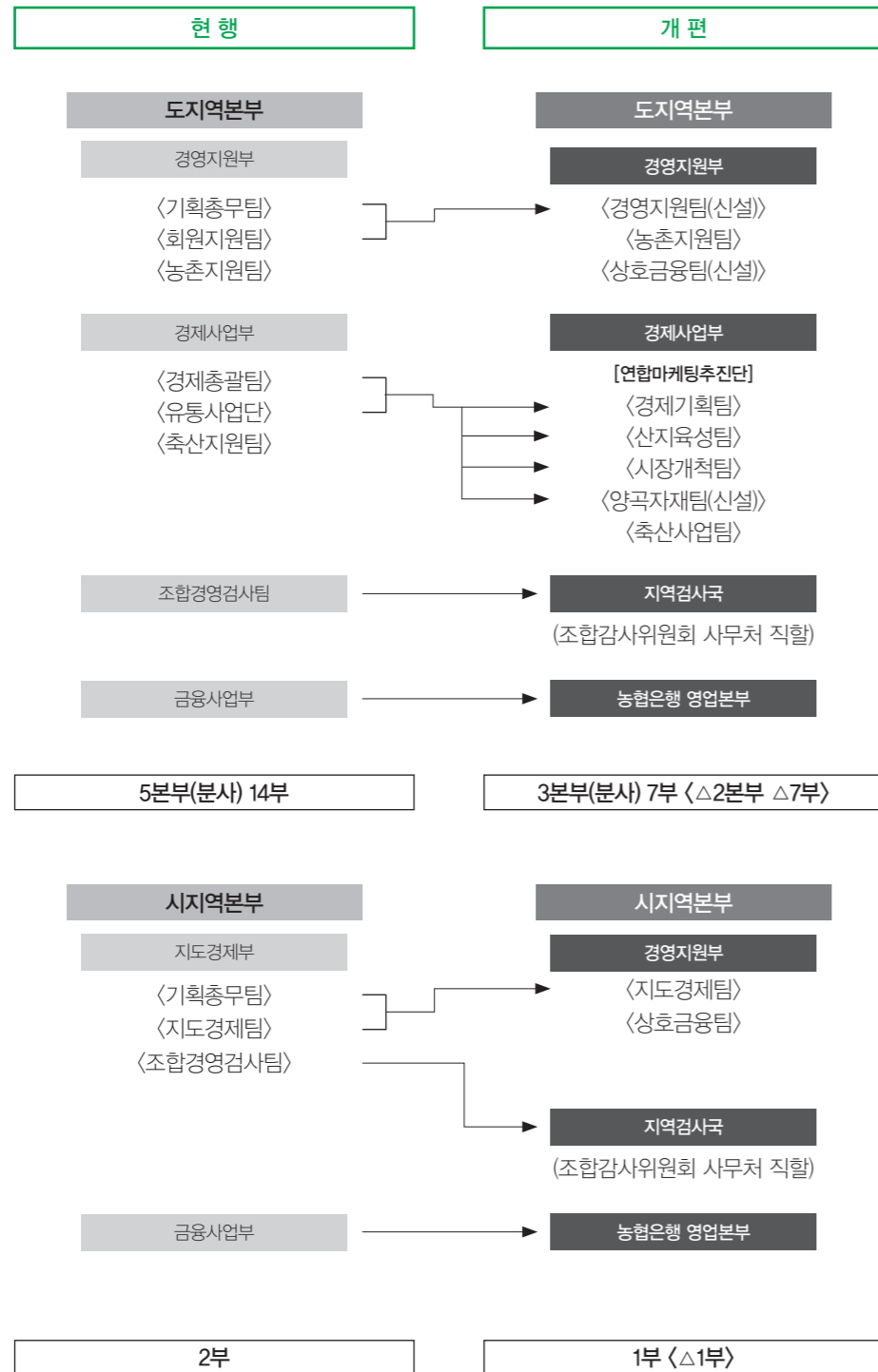
자료: 농협중앙회

그림 5-14. 상호금융부문 조직 개편



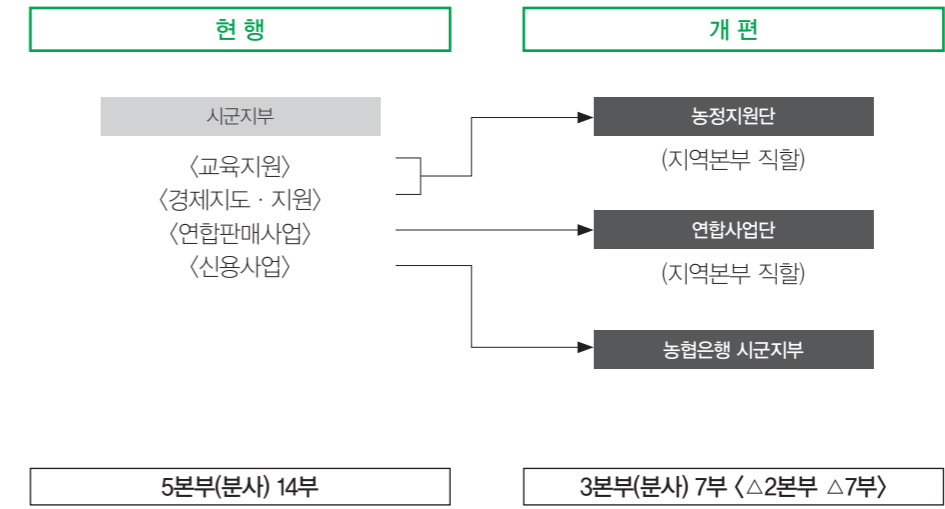
자료: 농협중앙회

그림 5-15. 지역본부 조직 개편



자료: 농협중앙회

그림 5-16. 시군지부 조직 개편



자료: 농협중앙회

제6장

농협중앙회 사업구조 개편의 주요 쟁점

제6장

농협중앙회 사업구조 개편의 주요 쟁점

1. 자본금 배분 및 부족자본금의 지원

1.1. 논의 배경과 경과

농협의 신용사업 건전화 및 경제사업 활성화라는 사업구조 개편의 기본 목표를 달성하기 위해 필요자본금 규모를 산정하고 부족자본금을 조달하는 방안에 대한 논의가 필요하였다. 사업구조 개편 이후에 농협은행은 독립법인으로서 자본 건전성 유지를 위해 위험가중자산 대비 일정비율을 자기자본으로 보유해야 하며, 경제사업 활성화와 자립 경영을 위해 경제부문에 적정 자본금 배분이 필요하였다. 농협은 지원 방식, 대상, 시기 등을 법에 명시하고 지원규모를 조기에 확정하기를 희망하였다. 반면 정부는 사업구조 개편에 따른 필요자본금은 협동조합으로서의 정체성이나 자율성 유지를 위해 최대한 자체적으로 조달하는 것이 바람직하다는 입장이었다. 부족분은 정부가 지원한다는 계획하에 세부사항은 법 통과 후 자산실사 등을 거쳐 확정하고자 하였다. 입법논의 과정에서 정부 지원규모를 법에 규정하는 방안이 제시되었으나, 재원 조달의 안정성을 높일 수 있다는 장점에도 불구하고 여러 가지 부작용도 우려되었다. 정부 지원규모가 사전 제시될 경우, 농협이 자구 노력에 소홀하게 되는 등 도덕적 해이를 유발할 가능성과 이해관계자별 의견 차가 큰 상황에서, 정부 지원규모 자체가 새로운 쟁점으로 부각되어 법 통과에 장애가 될 소지가 있다 하였다.

필요자본금 규모 산정과 부족자본금에 대한 정부 지원 방안의 논의는 7차 정부 농개위(2009.1.15)에서 시작되었다. 10차 회의(2009.2.6)부터 추가 필요자본

금 규모와 확충방안에 대해 논의를 하였다. 정부 농개위는 이후 추가적인 논의를 거쳐 필요자본금 규모, 사업부문별 자본금 배분, 필요자본금 조달방안을 포함한 건의안을 2009년 3월 31일 정부에 제출하였다.

정부의 입법예고안과 국회에 제출한 농협법 개정안(2009.12.16)에서는 필요자본금 규모 및 지원 등 세부 내용이 포함되지 않았다. 지원규모 및 대상, 재원 및 지원 방식 등 세부 내용은 자산 실사 후 경제사업 활성화 등 투자계획에 대한 검토, 이해관계자 의견 수렴, 관계부처 협의 등을 거쳐 결정하는 것이 바람직하다는 것이 정부의 입장이었다.

2010년 2월 11일 개최된 국회 공청회에서 농협중앙회 사업구조 개편을 위한 정부 지원규모와 조달방안을 법 통과 전에 구체화해야 한다는 주장이 제기되었고 농민단체와 학계에서는 중앙회 보유자본금 중 일정액을 경제사업부문에 투자하여야 한다고 강하게 주장하였다.

정부안이 국회에 제출된 이후 필요자본금 관련 내용을 담은 의원안이 3건 제출되었다(강기갑 의원(2010.2.11), 김춘진 의원(2010.2.18), 김영록 의원(2010.4.15)). 정부안과 의원안에 대한 국회 법안 심사소위가 6차례 개최(2010.2.24~2011.3.3)되었으며 농식품부, 기획재정부, 농협 등과 협의를 거쳐 자본금 지원 절차와 의무, 경제부문 자본배분을 법(부칙)에 명시하는 합의안이 도출되었다. 합의안은 농식품위 전체회의(2011.3.4)를 거쳐 2010년 3월 31일 본회의를 통과하였다.

농협중앙회는 2011년 7월 29일 경제사업활성화계

획과 더불어 추가 필요자금 6조 원을 정부에 지원 요청하였다. 농식품부는 관계부처와 협의를 거쳐 정부가 4조 원을 지원키로 하고 2012년 예산안에 필요한 재원을 반영하여 예산을 요구하였다(2011.9.21). 하지

만 국회의 2012년도 예산안 및 기금운용 계획안 심의 과정에서 정부 지원액의 규모는 4조 원에서 5조 원으로 증액되어 확정되었다.

표 6-1. 자본금 배분 및 추가 자본금 지원 방안 논의 경과

일시	주체	활동내용
2009.1.15	농식품부 농협개혁위원회	○ 제7차 회의 - 신·경 분리의 기초가 되는 경제사업의 필요자본금 규모를 조속히 산정할 필요성을 제기
2009.2.6	농식품부 농협개혁위원회	○ 제10차 회의 - 추가 필요자본금 규모와 확충 방안에 대해 논의 시작
2009.3.31	농식품부 농협개혁위원회	○ 농협중앙회 신·경 분리 추진방안 건의안 - 필요자본금 규모, 사업부문별 자본금 배분, 필요자본금 조달방안을 제시
2009.12.16	농식품부	○ 농업협동조합법 개정안 국회 제출 - 필요자본금 규모 및 지원 등 세부내용이 포함되지 않음.
2010.2.24 ~2011.3.3	국회 농식품위	○ 농식품위 법률안 심사소위 6차례 개최 - 자본금 지원 절차와 의무, 경제부문 자본배분을 법(부칙)에 명시
2011.3.31	정부	○ 농업협동조합법 일부개정법률 공포
2011.7.29	농협중앙회	○ 농협중앙회 경제사업활성화계획 발표 - 농협중앙회는 6조 원을 정부가 지원해 줄 것을 요청
2011.9.21	농식품부	○ 부족자본 정부지원계획서 국회 농식품위 보고 - 관계부처와 협의를 거쳐 정부는 4조 원을 지원키로 하고 '12년 예산안에 필요재원을 반영하여 예산요구
2011.12.31	농식품부	○ '12년 예산 국회 의결과정에서 지원규모 확대 - 2012년도 예산안 및 기금운용계획안 심의과정에서 정부 지원액의 규모는 4조 원에서 5조 원으로 증액
2012.2.15	농식품부	○ 청와대 서별관 회의('12.2.15) 결과를 반영하여 정부지원 방안 수정
2012.2.24	농협	○ 농협 농금채 4조 원 발행 완료

1.2 개선방안과 논의

1.2.1. 농협개혁위원회 대안

정부 농개위 제10차 회의(2009.2.6)에서 추가 필요자본금 규모와 확충방안이 포함된 맥킨지 연구용역 결과 보고가 있었다. 용역연구팀은 신·경 분리에 따른 최소 자본금 규모를 14.2조~17.1조 원으로 제시하였다. 이 중 신용지주는 9.6조 원, 경제지주는 4.6조~7.5조 원으로 추정하였다. 최소 필요자본금에서 2007년 현재 중앙회 자본금 10.1조 원을 제하면 추가 필요자본금은 4.1조~7조 원으로 추정되었다. 경제사업의 경우, 협동조합이기 때문에 자본시장에서 공개

하기 어렵고 수익성도 낮아 외부자본 조달이 현실적으로 곤란하므로 경제연합회가 경제지주에 전액 출자하는 방안이 제시되었다. 금융지주회사의 경우, 주식상장이 가능하고 수익성도 있어 외부자본 조달이 가능할 것으로 판단되어 농협 내부에서 4조 원 이상, 정부의 금융시장 안정펀드 2조 원, 국민연금 등 기관 투자자가 1~2조 원을 투자하는 방안을 제시하였다.

농개위는 이후 추가적인 논의를 거쳐 필요자본금 규모, 사업부문별 자본금 배분, 필요자본금 조달방안을 포함한 농개위안을 제시하였다(2009.3.31). 신·경 분리 목적이 경제사업 활성화에 있고, 경제사업 중심의 농협으로 전환하자는 취지에서 현 중앙회 자본

금은 전국농협경제연합회가 소유하도록 하였다. 농협 전체 자본금은 자산 재평가 이익 등을 포함하여 12.2조 원(농협경제연구소 추정)으로 설정하였다. 전국 농협경제연합회가 소유한 자본금 배분은 먼저 농협경제지주회사에 5.3조 원, 상호금융중앙금고에 0.8조 원을 우선출자하고, 나머진 6.1조 원을 금융지주회사에 출자하는 방안을 제시하였다.

농협경제지주회사에 5.3조 원을 먼저 배분한 것은 협동조합 기업인 농협경제지주는 외부로부터 자본조달이 용이하지 않으므로 안정적 경영을 위해 고정자본투자 등을 위한 자본금으로 활용하기 위한 것이었

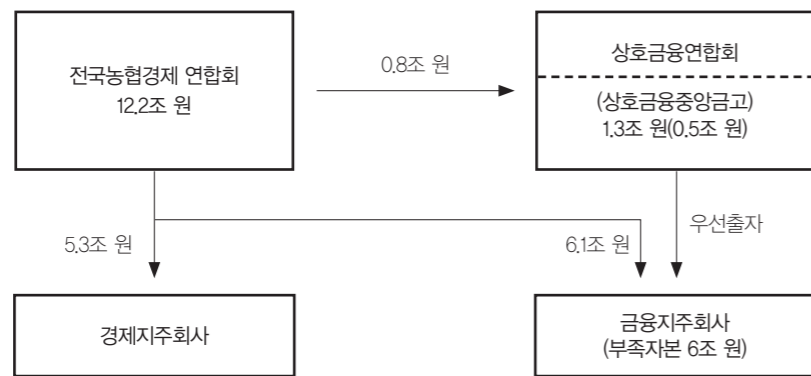
다. 중앙회 신·경 분리에 따른 필요자본은 18.2조 원으로 추정하였으며, 이때 부족자본은 6조 원으로 계산되었다. 금융지주회사의 BIS 자기자본비율 11%(기본자본비율 8%) 유지를 전제로 할 경우, 필요자본금은 12.1조 원으로 추정되는데, 이 중 6.1조 원을 출자하는 것으로 가정하여 6조 원이 부족한 것으로 계산되었다. 농협금융지주회사의 부족한 자본금은 외부에서 조달하기보다 조합(원) 우선출자 또는 상호금융특별회계 예치금을 활용하여 확보하고, 부족할 경우 민간, 정부 등으로부터 외부 조달하는 방안을 제시하였다.

〈맥킨지 연구용역 결과보고 내용(2009.2.6)〉

○ 추가 필요자본금 규모 및 자본확충 방안

- 추가 필요자본금을 4.7조 원으로 추정하고, 2조 원은 정부가 중앙회에 출자, 2.7조 원은 민간 등이 금융지주회사에 출자하는 방식으로 자본 확충
- * 4.7조 원 = 필요자본금 17.3조 원(금융 13.6조 원, 경제 2.7조 원, 중앙회 1조 원) - '09 중앙회자본 12.6조 원
- * 중앙회 지분: 금융지주(10.9조 원, 80%), 경제지주(2.7조 원, 100%)

그림 6-1. 농협중앙회체제 개편 후 자본금 배분



자료: 농식품부 농협개혁위원회, '농협중앙회 신용·경제사업분리 추진방안', 2009.3.3

〈제10차 농개위 회의 자료(2009.2.6)〉

1. 신·경 분리에 따른 최소 필요자본금 규모 추정

□ 필요자본금

○ 경제지주: 시나리오 I. 4.6조 원, II. 6.5조 원, III. 7.5조 원

- 시나리오 I (기존 계획): 4.6조 원(2007.3. 농림부 방안)

* 2016년 분리를 전제로 한 투자계획으로 조정 필요

- 시나리오 II: 6.5조 원(기존 계획 + 1.9조 원)

* 1.9조 원 = (2.5조 원: 조합공동사업법인 + 0.3조 원: 농기계은행) × 2/3

- 시나리오 III: 7.5조 원(시나리오 I + 1조 원)

* 합병 등 구조조정 자금은 수익 미발생

○ 금융지주: 9.6조 원

- 신용사업은 최소한 BIS 기본자본비율 7%를 유지: 9.3조 원

- 증권, 투신 등 자회사 유지: 0.3조 원

표. 시나리오별 필요자본금 규모

단위: 조 원

구 분	'07중앙회(A) (상호금융)	최소 필요자본금				추가 필요자본금 (B-A)	
		계 (B)	중앙회	경제연합회			상호금융연합회
경제지주	금융지주						
시나리오 I	10,1(0.7)	14.2	-	4.6	9.6	0.7	4.1
시나리오 II	10,1(0.7)	16.1	-	6.5	9.6	0.7	6.0
시나리오 III	10,1(0.7)	17.1	-	7.5	9.6	0.7	7.0

2. 자본금 확충 방안

□ 경제사업의 경우, 수익성이 낮아 외부자본의 조달이 현실적으로 곤란(경제연합회가 경제지주에 전액 출자)

○ 금융지주회사의 경우, 어느 정도 수익성이 있어 외부자본의 조달이 가능

□ 금융지주회사를 통한 자본조달

○ 협동조합 내부(일선조합이 펀드를 조성, 금융지주회사의 지분을 인수: 4조 원 이상)

○ 정부(금융시장 안정펀드: 2조 원)

○ 국민연금 등 기관 투자자: 1~2조 원

표. 자본조달 방안안

단위: 조 원

구 분	금융지주	출자자			
		경제연합회	상호금융펀드	정 부	기관투자자
시나리오 I	9.6(100%)	5.5(57)	4.0(42)	0.1(1)	-
시나리오 II	9.6(100%)	3.6(37)	4.0(42)	2.0(21)	-
시나리오 III	9.6(100%)	2.6(27)	4.0(42)	2.0(21)	1.0(10)

〈농협개혁위원회 잠정안(2009.3.31)〉

1. 사업부문별 자본금 배분

- 중앙회의 2009년 말 기준 자산 재평가 시의 자본금을 12.2조 원으로 추정
 - 경제사업 활성화를 위하여 현 농협중앙회 자본금 전체를 농협경제연합회가 승계
- 농협경제연합회가 보유한 자본 12.2조 원은 농협경제지주(5.3조 원), 농협금융지주(6.1조 원)에 출자, 상호금융연합회(0.8조 원)에 우선출자를 권고
 - * 자본금 배분은 중앙회 이사회, 총회의 결정이 필요한 사항임.
 - 농협중앙회 신·경 분리 목적인 경제사업 활성화를 안정적으로 추진할 수 있도록 경제지주에 자본금을 먼저 배분(5.3조 원)
 - * 조합원 농가에게는 경제사업 활성화의 이익이 신용사업 배당보다 큼.
 - 금융지주회사에 6.1조 원을 출자
 - 상호금융중앙금고의 건전성 확보를 위해 내부유보금(0.5조 원) 외 추가로 0.8조 원을 우선출자

2. 부족자본금 조달방안

- 중앙회 신·경 분리에 따른 필요자본은 18.2조 원으로 부족자본은 6조 원으로 추정됨.
 - 금융지주회사의 BIS 자기자본비율 11%(기본자본비율 8%) 유지를 전제로 할 경우 필요 자본금은 12.1조 원인데 6.1조 원을 출자하면 6조 원이 부족

보유자본	필요자본	자본출자	부족자본
12.2조 원('09년 말 추정)	18.2조 원	12.2조 원	6조 원
	· 경제지주 5.3조 원 · 금융지주 12.1조 원 · 상호금융 0.8조 원	· 경제지주 5.3조 원 · 금융지주 6.1조 원 · 상호금융 0.8조 원	· 금융지주 6조 원

* 금융당국의 요구 수준이 기본자본비율 9%(자기자본비율 12%) 수준이지만 자본금이 부족하여 기본자본비율 8% 충족으로 설정(현재 농협의 BIS 기본자본비율은 6.7% 수준)

- 농협금융지주회사의 부족한 자본금은 외부에서 조달하기보다 농협 내부에서 자체적으로 조달하는 방안을 추진
 - 조합(원) 우선 출자 또는 상호금융특별회계 예치금을 활용하여 확보하고, 부족할 경우 민간, 정부 등 외부 조달 필요

자료: 농어업 회생을 위한 국회의원모임, '올바른 「농협중앙회 사업분리(신용·경제) 법제화」, 어떻게 할 것인가?', 2010.2.3

1.2.2. 농협중앙회의 대안 검토

농협은 정부 농개위가 제시한 필요자본금 규모 및 확충방안과 경제지주에 대한 초기 필요자본금 배분이 타당한지에 대해서는 면밀한 검토가 필요하고, 농협

이 과도한 자본을 민간부문에 의존 시 농업인의 이익을 외부로 유출하는 결과를 초래할 수 있다는 우려를 제기하였다(2009.3.16). 2009년 3월 농협은 농협경제연구소의 연구용역 보고서가 제출됨에 따라 연구용

역 결과에 대한 의견을 수렴하는 한편, 중앙회 사업구조 개편방안 마련에 착수하였다.

농협경제연구소 용역보고서는 경제지주 초기자본금은 2.6조 원, 금융지주는 13.4조 원, 중앙회 교육지원사업 1조 원 등 총 17조 원의 자본금이 필요한 것으

로 추정하였다. 보고서는 중앙회 보유자본금을 12.2조 원(2009년 말)으로 추정하여 부족자본금을 4.8조 원으로 산정하고 이를 외부출자금(2.8조 원)과 정부출자금(2조 원)으로 조달하는 방안을 제시하였다.

표 6-2. 농협개혁위원회안과 농협경제연구소안 비교

구 분	농협개혁위원회(D+1)	농협경제연구소(D+1 ~ D+2)
경제연합회/중앙회(A)	○ 보유자본 12.2조 원(2009년 말) - (D+1) 12.2조 원 출자	○ 보유자본 12.2조 원(2009년 말) - (D+1) 10.6조원 출자, (D+2) 2.6조 원 출자
필요자본금(B)	경제지주/자회사	○ 2.6조 원 (D+2 2.6조 원 출자)
	금융지주/자회사	○ 13.4조 원(D+1 10.6조 원(79%) 출자) - 은행(12조 원), 보험(1조 원), 기타 자회사(0.4조 원) * BIS 자기자본비율 12%, 기본자본비율 9% 기준
	상호금융연합회	-
	중앙회	○ 1조 원(교육지원)
소 계	○ 18.2조 원	○ 17조 원
부족자본금(B-A)	○ 6조 원	○ 4.8조 원
조달방안	○ 조합원, 회원조합출자 또는 상호금융금고 투자 자금 * 부족 시 민간·정부출자	○ 외부출자금(금융지주): 2.8조 원(D+1) ○ 정부출자금(중앙회): 2조 원(D+1)

주: D는 신·경 분리 관련 농협법 개정·공포 시점을 의미함
자료: 농림수산식품부, '농협중앙회 신·경 분리 추진방안' 국회 상임위 보고자료, 2009.4.1

2009년 10월 15일 농협중앙회는 농협경제연구소의 연구결과를 바탕으로 자본금 추정 및 조달방안을 마련하여 이사회에서 의결하였다. 필요자본금은 23.4조 원(농경 5.4, 축경 1.7, 신용 15.2, 교육지원 1.1조 원)으로 2009년 말 추정 B/S 자본금 13.8조 원 대비

9.6조 원이 부족한 것으로 추정하였다. 부족자본금 조달은 자체조달 3.6조 원, 정부지원 6조 원으로 제안하였다.

정부의 입법예고안이 자본조달방안에 있어 정부지원근거만 제시하자 농협은 정부지원을 받을 경우 협

표 6-3. 입법예고안에 대한 농협중앙회 의견

입법예고안	농협 의견
제4조(국가 등의 중앙회의 사업분리에 대한 지원) ② 국가 및 공공단체는 중앙회의 사업분리에 필요한 재정·금융상의 지원을 할 수 있다.	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정부 지원을 받을 경우 협동조합의 자율성과 정체성 훼손이 우려되므로 이를 보장할 수 있는 내용 명시 필요 ■ 출연 방식이 타당하며, 정부의 민간에 대한 직접 출자는 전례가 없음. (제시안) ① 협동조합의 자율성·정체성이 유지되는 출연 및 기타 필요한 방식으로, 재정·금융상 지원. 다만, 농식품부장관이 필요하다 인정하는 경우 법 시행 전에 지원 가능 ② 자금을 지원하는 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 적용 배제

자료: 농림수산식품부, 「농협협동조합법」 개정을 위한 입법예고 의견수렴 및 관계부처 협의결과 보고, 2009.11

표 6-4. 국회제출개정안(정부안)에 대한 농협중앙회 의견

정부안	농협 의견
국가 및 공공단체는 연합회의 농협경제지주회사 등 설립 등을 위한 사업보리에 필요한 재정·금융 등의 지원을 할 수 있다.(부칙 §3)	<p>① 국가는 중앙회의 사업구조 개편이 원활히 이루어질 수 있도록 필요한 자본금을 출연·출자 등의 방법으로 중앙회에 지원하여야 한다. 이 경우 농림수산물부 장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 이 법 시행일 전이라도 지원할 수 있다.</p> <p>② 국가는 제2항에 따라 자본금을 지원하기 위하여 이 법 공포 후 지체 없이 관계부처와 중앙회로 실무팀을 구성하여 금액, 절차, 시기 등을 포함한 자본금 지원방안을 마련하고, 이 법 공포 후 6개월 이내에 그 이행계획서를 국회에 제출하여야 한다.</p> <p>③ 국가가 제2항에 따라 자본금을 지원하는 경우 협동조합의 자율성을 침해하지 않아야 한다.</p>

자료: 농림수산물부, '정부 지원 자본금 논의 동향 및 처리계획' 자료, 2010.4.15

동조합의 자율성과 정체성 훼손이 우려되므로 이를 보장할 수 있는 내용 명시가 필요하며, 지원방식은 출연 방식이 타당하다는 의견을 제시하였다.

정부는 입법예고 의견수렴과 관계부처 협의를 거친 후 농협법 부칙에 정부 지원 근거 조문을 포함한 농협법 개정안을 국회에 제출하였다. 이에 대해 농협은 필요자본금을 중앙회에 지원하고 법 통과 후 조속한 지

원방안을 마련할 것을 요구하면서 동시에 정부가 자본금을 지원했다하여 협동조합의 자율성을 침해하는 일이 있어서는 안 된다는 것을 강조하였다.

아울러 농협중앙회는 2010년 2월 필요자본금 규모와 조달방안에 대한 자체안을 수정 제시하였다. 경제사업 필요자본금을 6.6조 원, 신용사업 14.9조 원, 그리고 교육지원 5조 원으로 총 26.5조 원이 필요한 것

표 6-5. 필요자본금 규모 및 조달방안 관련 농협중앙회 수정안(2010.2)

단위: 조 원

구분	농협경제연구소	2007년 방안	농협중앙회(2010.2)	
필요자본금	1	32	5	
	교육지원	기초유형자산 평가 등 0.72, 현금부족 0.34	관리회계 11, 조합지원자금 21	조합지원자금 38, 기보유 고정자산 0.5, 자회사 0.2, 완충성자본 0.5
	경제사업	25	4.6	6.6
	* 자회사지분 0.8, 신규 투자 1.1, 자회사 분사 0.2, 자산평가 증가분 0.4	* 투자금 7 * 7 × 2/3	* 기보유자산 2, 자회사 0.7, 신규 투자 6.6, 운영자금 1.2 * 신규 투자·운영자금 부채비율 100% * 27 + (6.6+1.2)/2	
	상호금융	-	-	-
신용사업	13.4	9.7(2016년 말)	14.9	
	* 은행 12(기본자본비율 9%) * 보험 1 * 기타 0.4		* 은행 12.3(기본자본비율 9%) * 보험 2.2(지급여력 150%) * 기타 0.4	
합계	17	17.5(2016년 말)	26.5	
보유자본금	12.2		14.9(2011년 말) (2년간 이익잉여금 1)	
부족자본금	4.8		11.6	
부족자본 조달방안	연기금 등 외부출자 2.8, 정부지원 2		외부차입 3.8, 조합출자 1.8, 정부지원 6	

자료: 농림수산물부, '정부 자본금 지원규모 및 계제 자본금 배분 비율' 장관 보도자료, 2010.4.9

표 6-6. 필요자본금 규모 및 조달방안 관련 농협중앙회 요구안

단위: 조 원

구분	농협 요구안(2011.7.29)
경제사업	6.13 - 기존자산 3.45, 신규 투자 5.42 - 평균 차입금 비율 44.8%
(중앙회)	3.94(조합상호지원자금)
교육지원	1.62 - 완충성자본 0.75 - 기존자산 0.71, 계열사 0.16
신용부문	15.73 - 은행: 11.76(Tier 1 11%) - 보험: 3.53(250%, 350%) - 계열사: 0.44
필요자본	27.42
보유자본	15.16 * 자산실사 후 보유자본
부족자본	12.26
자체조달	6.26 * 이익잉여금 0.93, 출자 등 0.56, 차입 4.69, 회계조정 0.08
정부지원	6

주: 정부안의 교육지원부문 완충성 자본 0.32조 원은 2017년부터 경제부문으로 이관을 전제
자료: 농림수산물부, '농협 사업구조 개편 부족자본 정부지원안 4조' 보도자료, 2011.9.21

으로 제시하였다. 2011년 말 보유자산이 14.9조 원으로 추정되어 11.6조 원이 부족하므로 외부차입 3.8조 원, 조합출자 1.8조 원, 정부 지원 6조 원을 조달하여 부족자본금을 충당하는 방안을 제안하였다.

2011년 3월 31일 개정 농협법이 공포된 후, 농협중앙회는 농협 경제사업활성화위원회를 구성하고 한국농촌경제연구원에 '경제사업활성화계획' 수립을 위한 연구용역을 의뢰하였다. 연구결과는 경제사업활성화위원회에 보고되었고, 농협은 위원회의 의견을 수렴하여 농협 경제사업활성화계획을 확정하여 정부에 제출하였다(2011.7.29). 계획서는 농협중앙회 필요자본금을 27.42조 원(경제 6.13조 원, 중앙회 5.56조 원, 신용 15.73조 원)으로 추정하고 그중 보유자본금 15.16조 원을 차감하여 부족자본금을 12.26조 원으로

산정하였다. 조달방안으로는 부족자본금 12.26조 원 중 6.26조 원은 농협이 자체조달하고 6조 원을 정부가 지원해 줄 것을 요청하였다.

1.2.3. 정부의 대안 검토

정부는 농개위 건의안을 기본으로 하되, 농협경제연구소안 등을 검토하여 2009년 6월 농협 신·경 분리 잠정안을 마련하였다. 정부 잠정안에서 사업구조 개편 후 별도법인의 사업 수행과 경제사업 활성화를 위해 필요한 자본금은 총 18.2조 원으로 추가 필요자본금은 6조 원 수준으로 추산하였다. 교육지원부문은 추가필요자본이 필요 없으나, 경제부문에 5.3조 원, 신용부문 12.1조 원, 상호금융부문에 0.8조 원이 필요한 것으로 제시하였다.

표 6-7. 별도법인별 필요자본금 규모

단위: 조 원

자본금(A) (09 기준)	필요자본금			추가 필요자본금 (B-A)
	계(B)	경제지주	금융지주	
12.2	18.2	5.3	12.1	6

자료: 농림수산물부, '농협중앙회 신·경 분리 추진방안(잠정안)', 2009.6

부족자본금 6조 원은 농협 자구노력을 전제로 금융지주회사를 통해 정부에서 조달하기로 하였다. 농협 내부조달 가능 금액은 출자금(납입·우선) 약 1조 원, 상호금융예치금 약 1조 원 등 총 2조 원 내외로 추정하였다. 정부에서 조달할 금액은 약 4조 원 내외로 추정하고 농특회계에서 공공자금관리기금으로부터 4조 원을 차입하여 금융지주회사에 출자하는 방안을 제시하였다.

2009년 10월 28일 정부는 농협법 부칙에 필요자본금의 정부지원 근거만 마련하여 입법예고를 하였다. 부족자본금에 대해 조합 출자 등 자체 조달방안을 우선 모색하고, 모자라는 부분에 대해 정부가 지원한다는 입장이었다. 정부 지원규모 및 대상, 재원 및 방식 등 세부 내용은 자산 실사 후 경제사업 활성화 등 투

자계획에 대한 검토, 이해관계자 의견수렴, 관계부처 협의 등을 거쳐 결정하기로 하였다. 농협법 개정 입법예고안에 대한 의견수렴 및 관계부처 협의결과, 농협 등의 정부지원방안 구체화 요구에 대해서 현 단계에서는 재정·금융상 지원 근거규정으로 충분하다는 입장이었다.

입법예고안에 대한 의견수렴과 관계부처 협의를 거쳐 2009년 12월 16일 국회에 제출된 정부안도 입법예고안과 마찬가지로 농협법 부칙에 정부지원 근거만 제시하였다. 하지만 농협중앙회 사업구조 개편을 위한 정부 지원규모와 조달방안을 법 통과 전에 구체화해야 한다는 지적이 국회 공청회(2010.2.11)에서 제기되었고, 중앙회 보유자본금 중 일정액이 경제사업 부문에 투자되어야 한다는 요구가 농민단체, 학계에

〈정부 지원 자본금 구체화 방안〉

- (1안): 정부자금지원 기본원칙만 농협법 개정안 부칙에 규정하고, 구체적인 규모는 법 통과 이후 결정
 - 부칙규정 예시
 - 중앙회는 사업구조 개편 목적에 부합하도록 보유자본금을 경제사업부문에 적정하게 배분한다.
 - 정부는 농협중앙회 사업구조 개편 과정에서 필요한 자본금을 지원한다.
 - 법 통과 후 정부지원 구체화를 위한 관계부처 합동 TF를 구성한다.
 - 중앙회의 자율성을 보장하는 방식으로 지원한다.
 - 평가: 정부정책에 대한 신뢰 유지 가능하고, 중앙회 보유자본금의 경제사업부 투자 의지 명확화를 통해 농민단체 등의 지지 확보 가능
 - 문제점: 법 통과 이후 자본금 지원 적정 수준, 경제사업부 투자규모 관련 논란 격화 우려
- (2안): 부칙규정은 (1안)과 같이 하되, 경제사업 투자 규모를 보다 구체화
 - 경제사업 투자 규모에 대해 구체화 및 공론화
 - 경제부문 자본금 규모는 2.6조 원~7.1조 원 사이에서 결정
 - * 2.6조 원: 농협경제연구소 연구용역안 수준
 - * 4.6조 원: '07년도 신·경 분리안 수준
 - * 7.1조 원: 중앙회 요구 수준
 - * 기존사업 자본금 인정여부, 부채비율, 신규 투자 규모 등이 변수
 - 평가: 경제사업부 투자 규모 등에 대한 논란 해결 가능
 - 문제점: 적정 투자계획 검증 부분에 대한 논란 여지는 잔존

자료: 농림수산물부, '필요자본금 지원방안' 자료, 2010.2.16

표 6-8. 입법예고안에 대한 의견 검토 결과

구분	입법예고안	제출 의견	검토 결과
농협중앙회	정부지원 근거(자본조달방안) 부칙 §4	<ul style="list-style-type: none"> • 정부지원을 받을 경우 협동조합의 자율성과 정체성 훼손이 우려되므로 이를 보장할 수 있는 내용 명시 필요 • 출연 방식이 타당하며, 정부의 민간에 대한 직접 출자는 전례가 없음. (제시안) <ul style="list-style-type: none"> ① 협동조합의 자율성·정체성이 유지되는 출연 및 기타 필요한 방식으로 재정·금융상 지원. 다만, 농식품부장관이 필요하다 인정하는 경우 법 시행 전에 지원 가능 ② 자금을 지원하는 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 적용 배제 	<ul style="list-style-type: none"> □ 수용 곤란 • 재정·금융상 지원 근거 규정으로 충분 • 정부지원방식을 출연 등으로 한정하고 이를 이유로 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 적용 배제하는 것은 바람직하지 않음
	농협은행의 연합회 자금 지원 §134의4	<ul style="list-style-type: none"> • 신용사업이 금융지주로 개편되더라도 농협은행으로부터의 자금조달은 경제사업 활성화에 반드시 필요한 사항임. • 따라서 '자금을 지원할 수 있다'(임의규정) 보다 '자금을 지원하여야 한다'(강행규정)로 변경 필요 	<ul style="list-style-type: none"> □ 수용 곤란 • 연합회와 금융지주회사, 그 자회사인 농협은행의 지배관계를 감안할 때, '지원할 수 있다'고 규정하더라도 실질에는 변화가 없으며, 경영에 유연성이 존재함.
농협제자리찾기국민연맹	경제사업 활성화(법안 미포함)	<ul style="list-style-type: none"> • 회원조합 중심의 경제사업활성화계획의 수립이 시급 	<ul style="list-style-type: none"> □ 투자 계획 수립 단계에서 검토 및 반영
농협제자리찾기국민연맹	자본금 배분(법안 미포함)	<ul style="list-style-type: none"> • 경제사업 우선 배분을 원칙으로 하고, 구체적인 사업 투자 규모를 부칙 또는 법안 해설자료에 명시 	<ul style="list-style-type: none"> □ 수용 곤란 • 법안에 담을 사항이 아님. • 경제사업 투자계획에 대한 검토를 거쳐 투자규모 확정이 바람직
농협동인회	정부지원 근거(자본조달방안) 부칙 §4	<ul style="list-style-type: none"> • 최대 지원 및 운영 자율성 보장 <ul style="list-style-type: none"> - 정부의 자금지원에는 통상 운영에 대한 개입·통제가 당연시 될 수 있는 바 협동조합의 자율성 보장을 명시할 필요 	<ul style="list-style-type: none"> □ 수용 곤란 • 협동조합의 자율성 보장은 법 §9 ①에 명시된 사항
관악농협조합장	경제사업 활성화(법안 미포함)	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙회와 자회사 위주의 사업 추진에서 회원조합 중심의 사업 추진으로 개편 <ul style="list-style-type: none"> - 생산지 농협은 양질의 우수한 농축산물 생산 및 공급에 주력 - 소비자 농협은 유통시설의 현대화 및 대형화 등 경쟁력 확보 - 광역시 및 서울 농협은 동서남북 거점 대형 농산물 판매장을 설치하고 회원농협 연합형태로 투자 및 운영 • 중앙회는 회원농협의 지도 및 육성 강화 및 도매사업 중심의 유통사업만 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 소매는 지역농협이 담당 	<ul style="list-style-type: none"> □ 투자 계획 수립 시 검토 및 반영

자료: 농림수산물부, "농협합동조합법, 개정을 위한 입법예고 의견수렴 및 관계부처 협의결과 보고", 2009.11

서 강하게 제기되었다. 이에 정부는 자금지원 기본원칙만 농협법 개정안 부칙에 규정하고, 구체적인 규모는 법 통과 이후 결정하는 방안과 자금지원 기본원칙을 부칙에 규정하되, 경제사업 투자규모를 보다 구체화하는 2가지 정부지원 자본금 구체화 방안을 마련하여 협의에 들어갔다.

정부안 국회제출 이후 부족자본금 지원과 관련하여 농협안이 제시되었다(2010.2). 농협의 제시안 중 보유자본금 중 적정 수준을 경제부문에 우선 배분하고, 필요시 시행 전 지원 및 관계기관 협의체 구성 등은 합의하였으나 '출연·출자 등의 방법'으로 '중앙회에 지원' 명시, 6개월 이내 이행계획서 국회 제출, 지원 후 '자율성 침해하지 않음'을 명시 등은 쉽게 합의하지 못하였다.

국회에서는 신용 중심의 자본 배분을 우려하여 중앙회 보유자본의 경제부문 우선 배분 의무화 또는 배분 비율 명시 등을 주장하였으며, 한농연·전농 등 농민단체들도 이를 강하게 희망하였다. 강기갑 의원안

은 50%(7.25조 원) 배분을 규정하고 있으나, 자원 배분의 효율성을 현저히 저해할 수 있고, 금융지주에 대한 지배력 약화를 초래할 수 있으며, 정부 지원규모가 커진다는 점에서 정부와 농협 모두 수용이 곤란하다는 입장이었다. 따라서 농식품부는 기재부, 농협 등과 협의를 통해 사업구조 개편을 위해 필요한 자본금은 우선 농협이 자체조달하고 모자라는 부분은 정부가 지원키로 합의하였다. 지원규모, 대상 및 방식은 자산실사, 농협 자체조달계획, BIS 비율 등이 결정되어야 확정 가능하므로, 법 개정 이후 지원규모 등을 정하되, 정부가 부족자본금을 확실히 지원한다는 것을 보장하기 위해 관계기관 협의체 구성, 국회에 지원계획서 제출 등의 자본금 지원 절차와 의무를 법(부칙)에 명시하기로 하였다. 지원 후에도 농협의 자율성을 침해하지 않는다는 내용도 명시하기로 하였다. 또한 경제부문 적정 자본 배분 및 경제사업활성화계획 수립·추진 조항을 법 부칙에 신설하였다.

표 6-9. 농협안에 대한 농식품부 수정안

농협 제시안	농식품부 수정안
① 농협중앙회는 보유자본금 배분에 있어 경제사업 활성화를 위하여 경제사업부문에 적정 수준의 자본금을 우선 배분하여야 한다.	① 농협중앙회는 보유자본금 배분에 있어 경제사업 활성화를 위하여 경제사업부문에 적정 수준의 자본금을 우선 배분하여야 한다.
② 국가는 중앙회의 사업구조 개편이 원활히 이루어질 수 있도록 필요한 자본금을 출연·출자 등의 방법으로 중앙회에 지원하여야 한다. 이 경우 농림수산식품부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 이 법 시행일 전이라도 지원할 수 있다.	② 국가는 이 법에서 정한 사업분리가 원활히 이루어질 수 있도록 농협중앙회가 요청하는 경우에는 부족한 자본금을 지원한다.
③ 국가는 제2항에 따라 자본금을 지원하기 위하여 이 법 공포 후 지체 없이 관계부처와 중앙회로 실무팀을 구성하여 금액, 절차, 시기 등을 포함한 자본금 지원방안을 마련하고, 이 법 공포 후 6개월 이내에 그 이행계획서를 국회에 제출하여야 한다.	③ 국가는 이 법 공포 후 지체 없이 관계기관 협의체를 구성하고, 지원규모, 방법, 대상, 시기 등을 포함한 자본금 지원방안을 마련하여 예산에 반영한다.
④ 국가 및 지방자치단체가 제2항에 따라 자본금을 지원하는 경우 협동조합의 자율성을 침해하지 않아야 하며, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제2조에도 불구하고 동 법률을 적용하지 아니한다.	④ 제2항에 따라 자본금을 지원하는 경우에 농림수산식품부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 이 법 시행일 전이라도 지원할 수 있다.

자료: 농림수산식품부, '자본금 관련 쟁점 처리방향 자료', 2010.3.26

표 6-10. 자본금 지원 관련 규정 합의안

국회제출 정부안	국회 합의안
부칙 제3조 (국가 등의 연합회의 사업분리에 대한 지원) 국가 및 공공단체는 연합회의 농협경제지주회사 등 설립 등을 위한 사업분리에 필요한 재정·금융 등의 지원을 할 수 있다.	부칙 제3조 (중앙회의 사업분리에 대한 지원 절차 등) ① 정부는 이 법 공포 후 지체 없이 관계기관 협의체를 구성하여 중앙회의 자체 자본 조달계획과 의견을 토대로 중앙회의 사업구조 개편에 필요한 자본지원 계획서를 마련하고, 2012년 정부 예산 국회 제출 전에 국회에 제출하여야 한다. ② 정부는 제항에 따른 지원을 하는 경우에도 협동조합의 자율성을 침해하지 않아야 한다.

자료: 농림수산식품부, '농협법 주요 쟁점 협의결과', 2010.12.6

표 6-11. 경제사업 활성화 관련 규정 합의안

국회제출 정부안	국회 합의안
관련 규정 없음. (신설)	제5조 (경제부문 자본배분 및 경제사업 활성화 방안 수립·추진) ① 중앙회는 보유자본 배분에 있어 경제사업 활성화를 위하여 경제사업부문에 적정 수준의 자본을 배분하여야 한다. ② 중앙회는 전문기관의 연구를 거쳐 부칙 제3조제항의 자체조달계획 수립 이전에 다음 각 호의 사항을 포함하는 경제사업활성화계획을 수립하여야 한다. 1. 조합의 경제사업 활성화 방안 2. 중앙회의 경제사업 활성화 방안 및 투자계획 3. 자회사 설립 및 농협경제지주회사로의 편입계획 4. 그 밖에 경제사업 활성화에 관한 사항 ③ 중앙회에 다음 각 호의 사항을 수행하기 위하여 정부, 협동조합관계자, 농업인단체 및 전문가 등으로 구성된 경제사업활성화위원회를 둔다. 1. 제2항에 따른 경제사업활성화계획 수립에 필요한 의견수렴 2. 경제사업활성화계획의 이행상황 점검 및 평가 ④ 중앙회는 경제사업활성화계획 추진상황을 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 농림수산식품부장관에게 보고하여야 한다. ⑤ 경제사업활성화위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 중앙회장이 정한다.

자료: 농림수산식품부, '농협법 주요 쟁점 협의결과', 2010.12.6

개정법에 따라 농협중앙회는 2011년 7월 29일 정부에 총 6조 원의 부족자본금 지원을 요청하였다. 농협중앙회의 자본금 지원 요청 이후, 농식품부는 정부 지원규모 및 조건 등 협의를 위해 기재부, 금융위 등 관계부처와 수차례 협의회를 개최하였으며, 수시로 (10회 이상) 실무 협의를 추진하였다.

관계부처 협의 결과, 정부는 4조 원을 지원키로 하고 2012년 예산안에 필요 재원을 반영하여 예산을 요구하였다(2011.9.21). 정부지원은 이차보전 방식으로 3조 원, 한국정책금융공사의 유가증권 현물출자 방식으로 1조 원을 지원하기로 하였다.

2012년도 예산안 및 기금운용계획안 심의과정에서 정부 지원액의 규모는 4조 원에서 5조 원으로 증액되었다. 정부는 농협중앙회 사업구조 개편 지원을 위해

2012년도에 1조 원을 유통화가 가능한 현물로 출자하고, 농협 구조 개편을 위해 발행하는 4조 원의 농금채를 연기금 등에서 전액 인수하며, 농협중앙회의 차입금(농금채) 4조 원에 대한 이자차액을 5년간 정부 재정에서 지원하기로 하였다.

표 6-12. 농협 사업구조 개편을 위한 정부 자본지원안

단위: 조 원

구분	농협 요구안(2011.7.29)	정부안
경제사업	6.13 - 기존자산 3.45, 신규 투자 5.42 - 평균 차입금 비율 44.8%	4.95 - 기존자산 3.45, 신규 투자 3.59 - 평균 차입금 비율 42.2%
(중앙회)	3.94(조합상호지원자금)	3.94(조합상호지원자금)
교육지원	1.62 - 완충성자본 0.75 - 기존자산 0.71, 계열사 0.16	1.19 - 완충성자본 0.32 - 기존자산 0.71, 계열사 0.16
신용부문	15.73 - 은행: 11.76(Tier 1 11%) - 보험: 3.53(250%, 350%) - 계열사: 0.44	15.34 - 은행: 11.76(Tier 1 11%) - 보험: 3.14(230%, 300%) - 계열사: 0.44
필요자본	27.42	25.42
보유자본	15.16 * 자산실사 후 보유자본	15.16 * 농협 실사안과 동일
부족자본	12.26	10.26
자체조달	6.26 * 이익잉여금 0.93, 출자 등 0.56, 차입 4.69, 회계조정 0.08	6.26 * 농협 검토안과 동일
정부지원	6	4

주: 정부안의 교육지원부문 완충성 자본 0.32조 원은 2017년부터 경제부문으로 이관을 전제
 자료: 농림수산식품부, '농협 사업구조 개편 부족자본 정부지원안 4조' 보도자료, 2011.9.21

1.2.4. 국회 논의와 의원안

정부의 농협법 개정안 국회제출(2009.12.16) 이후, 국회 차원의 공청회, 토론회 등이 다수 개최되었다.

'농어업회생을 위한 국회의원 모임' 주관의 국회토론회(2010.2.3)에서 농협 자본금 배분 및 정부 지원에 대한 다양한 의견들이 제안되었다. 박진도 충남대 교수는 발제문에서 농협중앙회 자본금의 최소한 절반 이상을 경제사업연합회로 배분하고 자본금 전부를 사업 자금으로 사용할 것이 아니라, 그 상당 부분을 신용사업연합회의 자회사인 협동조합은행에 출자하는 방안을 제시하였다.

최양부 올바른농협개혁국민연대 공동대표는 농협중앙회 신·경 분리의 근본 목적을 달성하기 위해 지금까지 내부차입 방식으로 운영되어 온 경제사업부분을 독자적인 자본금을 가진 독립된 법인으로 분리시켜야 하며, 농협중앙회 자본금을 경제사업부문에 최우선적으로 최대한 배정하는 원칙이 확보되어야 한다고 주장하였다. 현 농협중앙회 자본금(13.8조 원, 2009년 말 농협중앙회 추산) 전액을 '농협경제연합회'

가 승계하고, 농협경제연합회가 주체가 되어 농협경제, 축산경제지주회사와 상호금융연합회에 최우선 배정하고 나머지를 금융지주회사에 배정하는 방안을 제시하였다. 신·경 분리 시 부족자본금은 일선조합의 추가 출자 등 자구적 노력으로 확보하는 것으로 하되, 이후 발생할 부족분에 한하여 정부·공공단체 등의 지원을 받도록 해야 한다고 주장하였다.

농협중앙회 토론회자인 김주광 농협중앙회 구조개편 본부장은 지원방식, 대상, 시기를 법에 명시하고 지원 규모를 조기에 확정해 주기를 요구하였다. 조건이 부가되지 않는 '출연' 방식의 지원과 중앙회의 지배권 유지를 위해 중앙회에 지원하는 것이 적합하다는 의견을 제시하였다.

2010년 2월 11일 열린 국회 농식품위 공청회에서 이재관 농협중앙회 전무이사는 진술서를 통해, 사업구조 개편의 목적을 조기에 달성하기 위해서는 상환 등의 전제조건이 부가되지 않는 방식으로 협동조합인 중앙회에 지원함으로써, 지원의 성과가 농업부문에 환원될 수 있도록 해야 한다고 주장했다. 정부지원 구

〈농협의 부족자본금 지원 관련 요구(김주광 본부장)〉

- 지원 방식, 대상, 시기 등을 법에 명시하고 지원 규모 조기 확정
 - 부족자본에 대한 정부지원은 사업구조 개편의 대전제임.
 - 이번 정부지원은 전례를 찾기 힘든 만큼 그 내용을 구체적으로 규정하여 법 개정 이후의 논란을 사전에 차단
- 지원 목적을 중앙회의 사업분리에 따른 자금 지원으로 포괄 규정
 - 중앙회를 통한 지원으로 지주회사에 대한 협동조합의 지배권 유지
- 지원 방식에 '출연 방식'을 명기하고 조기지원 조항 추가
 - 출자나 용자는 상환을 전제로 하여 수익 중심의 경영을 조장할 우려가 있으므로 출연 방식으로 지원
 - 경제사업 활성화가 시급한 상황임을 감안해 법 시행 이전이라도 조기에 충분한 지원이 이루어져야 함.

표 6-13. 국회 상임위 의원 질의 내용

구분	질의 요지	답변 요지
자본금 등의 지원	○ 농협법 개정 전 국회법상 자산실사, 비용추계서를 제출해야 하고, 정부지원 확실히 해야 함(조배숙 의원).	○ 법적으로 근거가 있어야 함(중앙회장).
	○ 농협이 출연을 주장하나, 형평성 문제, 전직 회장 비리, 비대화된 조직 등의 문제로 국민의 동의를 얻기 어려울 것임(조배숙 의원).	○ 출연이 안 되면, 정부에서 차용해서 써야지, 출자로 하면 협동조합의 자율성이 침해됨(중앙회장).
	○ 방안별로 필요자본금 규모를 파악해야 함(유성엽 의원).	○ 세부적인 내용에 대해 검토하고 있음(중앙회장).
	○ 개정 안에 방식, 대상, 시기, 액수까지 명시해야 실행력 있는 법이 됨(유성엽 의원).	○ 금액은 법 통과 전 산정이 어려우며, 방식, 대상, 시기 명시는 검토하고 있음(농식품부 국장).
	○ 법 통과 전 부족자본금 금액을 산정할 수 없는 이유가 무엇인지 케이스별로 자본금 규모를 산정하여 일을 진행해야 함(이낙연 의원).	○ 법안의 내용에 따라 자본금이 차이가 남. 중요 변수가 경제사업에 얼마를 투입하느냐임. 법 통과 후 안정적인 상태에서 산정해야 함(농식품부 국장).
	○ 부족자본금의 규모를 파악하고, 정부 차원의 지원규모를 먼저 결정한 이후 농협법 개정안을 처리해야 한다는 주장에 대한 정부 입장(강기갑 의원).	○ 법 개정을 통해 사업구조가 확정되면, 자산실사와 필요자본금 추정 절차를 거쳐 부족자본금을 정부가 지원하는 것이 순서임(농식품부 국장).
	○ 부족자본금 지원에 대한 정부부처 간 협의가 있었는지 여부 및 관련부처 간 협의 현황(강기갑 의원).	○ 기재부 등 관계부처와 협의하고 있음. (3회: '09.10.12, '09.10.13, '10.1.29)(농식품부 국장)
	○ 협동조합의 자율성과 정체성을 침해하지 않도록 자금지원이 이루어져야 한다고 보는데 이에 대한 입장과 자금지원방식에 대한 의견(강기갑 의원).	○ 협동조합의 정체성이나 자율성이 최대한 보장되도록 하고, 유상형태인 출자로 지원하는 방식을 검토(농식품부 국장)
	○ 현 중앙회 자본금을 신용사업 쪽과 경제사업 쪽으로 완전 분리 배분해야 한다는 주장에 대한 입장(강기갑 의원).	○ 중앙회 자본금을 연합회가 포괄 승계하여 양 지주에 배분하는 안을 제출하였는데, 신용사업에서 창출한 수익을 농업인에게 혜택이 가도록 활용하기 위한 것임(농식품부 국장).

자료: 국회 농식품 상임위 업무보고 질의응답 요지

모와 방식이 불확실한 상황에서는 구체적인 사업구조 개편 방향과 발전계획의 수립에 한계가 있으므로, 상징적인 규정보다는 구체적인 지원 근거를 법률에 반영하고, 지원규모와 조달계획도 구체화할 것을 요구하였다.

손재범 한국농업경영인연합회 사무총장은 농협중앙회 자본금 배분 및 확보와 관련하여 현 농협중앙회 자본금 전액을 '농협경제연합회'에 승계하고, 농협경제·축산지주회사와 상호금융연합회에 최우선 배정하도록 법안 부칙에 명시할 것을 요구하였다. 신·경 분리 시 부족자본금은 일선조합의 추가 출자 등 자구적 노력으로 확보하는 것을 원칙으로 하되, 이후 발생할 부족분에 한하여 정부·공공단체 등의 지원을 받도록 해야 한다고 주장하였다.

2010년 2월 22일 개최된 국회 상임위 전체회의에

서 대부분의 의원들은 농협법 개정 전 자본금 규모를 파악하여 필요자본금 규모를 산정하고 정부지원을 확실히 할 것을 요구하였다.

정부의 농협법 개정안 제출 이후, 제출된 강기갑 의원안(2010.2.11)에서는 중앙회 해산비용과 총연합회, 경제사업연합회 및 신용사업연합회의 설립비용은 중앙회가 부담하고, 그 설립비용은 정부지원이 가능하도록 하였다(부칙 제5조). 국가 및 공공단체는 협동조합의 자율성·정체성이 유지되는 방식으로 중앙회의 신용사업과 경제사업 분리에 필요한 재정·금융상 지원을 하여야 하며 필요시 법 시행일 이전 지원이 가능하도록 규정하였다(부칙 제8조의제2항).

김춘진 의원안(2010.2.18)은 중앙회의 사업분리에 필요한 자금은 종전 중앙회의 이익금 및 회원조합의 추가 출자 등 자체 노력을 통하여 확보하여야 하며 국

표 6-14. 주요 의원 대표 발의안 비교

구분	강기갑 의원안	김춘진 의원안	김영록 의원안
정부 지원	<p>부칙 §8 (국가 등의 중앙회의 신용사업과 경제사업 분리에 대한 지원)</p> <p>① 국가 및 지방자치단체는 중앙회의 신용사업과 경제사업 분리에 대하여 「법인세법」, 「조세특례제한법」 및 「지방세법」이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다.</p> <p>② 국가 및 공공단체는 협동조합의 자율성·정체성이 유지되는 방식으로 중앙회의 신용사업과 경제사업 분리에 필요한 재정·금융상의 지원을 하여야 한다. 다만, 농림수산물부 장관이 필요하다고 인정할 때에는 이 법 시행일 이전에 지원할 수 있다.</p>	<p>부칙 §6 (국가 등의 지원)</p> <p>① 국가 및 지방자치단체는 종전 중앙회의 사업분리에 대하여 「법인세법」, 「조세특례제한법」 및 「지방세법」이 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다.</p> <p>② 종전 중앙회의 사업분리에 필요한 자금은 종전 중앙회의 이익금 및 회원조합의 추가출자 등 자체 노력을 통하여 확보하여, 농협경제지주회사, 농협축산지주회사 및 상호금융연합회에 우선적으로 배정해야 한다.</p> <p>③ 국가 및 공공단체는 제2항에 따른 종전 중앙회 및 회원조합의 자체 노력에도 불구하고 사업분리를 통하여 농협금융지주회사의 설립에 필요한 자금이 부족할 때에는 재정·금융 등의 지원을 할 수 있다.</p>	<p>부칙 §3 (국가의 중앙회에 사업분리에 대한 지원)</p> <p>① 국가는 중앙회가 농협경제사업연합회 등을 설립하는 데 필요한 자금을 농협경제사업연합회에 출연하여야 한다.</p> <p>② 국가는 중앙회의 농협경제사업연합회 등의 설립에 따른 조세에 대하여 관련 법령이 정하는 바에 따라 감면하여야 하며, 이 법 공포 후 즉시 관련 법령 개정에 필요한 입법절차에 착수하여야 한다.</p> <p>③ 국가는 제1항 및 제2항에 따른 지원을 이 법 시행일 전까지 이행하여야 한다.</p>
자본 배분	<p>부칙 §7 (권리·의무의 승계)</p> <p>① 경제사업연합회는 중앙회의 경제사업 부문의 재산과 채권·채무 기타 권리·의무를 포괄적으로 승계한다. 단, 중앙회 자본금의 과반수는 경제사업 연합회에 우선적으로 배분한다. (생략)</p>	<p>부칙 §5 (자본금의 배분)</p> <p>종전 중앙회는 자본금을 경제연합회와 상호금융연합회에 승계하되, 경제연합회 내에서는 농협경제지주회사, 농협축산지주회사, 농협금융지주회사의 순서로 배분한다.</p>	<p>부칙 §12 (경제연합회 설립에 따른 권리·의무의 승계)</p> <p>③ 중앙회는 경제사업 활성화에 필요한 적정자본금을 경제연합회에 우선적으로 배분하여야 한다. 이 경우 자본금의 종류 등 배분에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

자료: 농림수산물부, '자본금 지원 및 경제사업 활성화 관련 규정 수정 검토', 2010.4.17

가 및 공공단체는 농협의 자체 노력에도 불구하고 자금이 부족할 경우 재정·금융 등의 지원을 할 수 있도록 하였다(부칙 제6조).

김영록 의원안(2010.4.15)은 중앙회가 농협경제사업연합회 등을 설립하는 데 필요한 자금을 국가가 농협경제사업연합회에 출연하고(부칙 제3조의제1항), 조세특례를 부여하도록 하였다(부칙 제3조의제2항). 경제사업 활성화에 필요한 적정자본금은 중앙회가 경제연합회에 우선적으로 배분하도록 하였다(부칙 제12조의제3항).

1.2.5. 개정 법률 내용

국회 농식품위 법안심사소위는 6차례 논의 끝에 농식품부, 기획재정부, 농협 등과 협의를 거쳐 합의안을 도출하였다. 사업구조 개편을 위해 필요한 자본금은 우선 농협이 자체 조달하고 모자라는 부분은 정부가 지원키로 합의하고 정부가 부족자본금을 확실히 지원한다는 것을 보장하기 위해 관계기관 협의체 구성, 국회에 지원계획서 제출 등의 자본금 지원 절차와 의무를 법(부칙)에 명시키로 하였다. 또한 경제사업 활성화 방안과 관련하여 정부제출안에서 언급이 없었으나 법안 심

사과정에서 법 통과 후 전문기관 연구용역, 경제사업활성화위원회 의견수렴을 거쳐 안을 보완하고 세부과제 및 투자계획 등을 확정하기로 하였다. 이를 뒷받침할 수 있도록 경제부문 적정 자본 배분 및 경제사업활성화 계획 수립·추진 조항을 법 부칙에 신설하였다.

최종 통과된 농협법(2011.3.31)의 자본금 배분과 지원 관련 내용을 보면 다음과 같다. 정부는 이 법 공포 후 지체 없이 관계 기관 협의체를 구성하여 중앙회 사업구조 개편에 필요한 자본 지원 계획서를 마련하여 2012년 예산안을 국회 제출 전에 상임위에 보고하고 심의를 받도록 하였다. 자본 지원 시 중앙회의 자율성을 침해하지 않아야 함을 명시하였다.

또한 중앙회는 전문기관 연구와 정부, 농협, 농업인 단체, 전문가 등 15인 이내로 구성된 경제사업활성화위원회의 의견을 들어 조합 및 중앙회 경제사업 활성화 방안, 투자계획, 자회사 설립 및 지주회사로의 편입 방안 등을 내용으로 하는 경제사업활성화계획을 수립·추진토록 하였다. 경제사업활성화위원회가 계획의 이행상황을 점검·평가토록 하고, 중앙회는 계획의 추진상황을 매년 농식품부에 보고토록 명시하였다.

〈정부 지원 관련 조문〉

부칙 제3조(중앙회의 사업분리에 대한 지원) ① 정부는 이 법 공포 후 지체 없이 관계기관 협의체를 구성하여 중앙회의 자체자본조달계획과 중앙회의 의견을 토대로 중앙회의 사업구조 개편에 필요한 자본지원 계획서를 마련하여 2012 회계연도 예산안을 국회 제출 전에 국회 소관 상임위원회에 보고하고 심의를 받아야 한다.

② 정부는 제1항에 따른 지원을 하는 경우에 중앙회의 자율성을 침해하지 아니하여야 한다.

〈경제사업 활성화 관련 조문〉

부칙 제5조(경제사업활성화계획 수립·추진) ① 중앙회는 전문기관의 연구를 거쳐 부칙 제3조제1항에 따른 자체자본조달계획 수립 이전에 다음 각 호의 사항을 포함하는 경제사업활성화계획을 수립하고 추진하여야 한다.

1. 조합의 경제사업 활성화 방안
 2. 중앙회의 경제사업 활성화 방안 및 투자 계획
 3. 자회사 설립계획 및 농협경제지주회사로의 편입 방안
 4. 그 밖에 경제사업 활성화에 필요한 사항
- ② 중앙회에 다음 각 호의 사항을 수행하기 위하여 정부, 협동조합 관계자, 농업인단체 대표 및 학계 전문가 등을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하는 경제사업활성화위원회를 둔다.
1. 제2항에 따른 경제사업활성화계획 수립에 필요한 의견수렴 및 자문
 2. 경제사업활성화계획의 이행상황 점검 및 평가
- ③ 중앙회는 경제사업활성화계획의 추진상황을 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 농림수산식품부장관에게 보고하여야 한다.
- ④ 그 밖에 경제사업활성화위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 회장이 정한다.

2. 지주회사 방식과 연합회 방식

2.1. 논의 배경과 경과

농협중앙회 사업구조 개편의 가장 큰 쟁점은 신용사업과 경제사업의 분리를 '지주회사 방식으로 할 것인가, 아니면 연합회 방식으로 할 것인가'였다. 중앙회의 신용사업과 경제사업을 독립적으로 수행할 법인을 만들 때 그 형태를 결정짓는 문제이다. 보통은 협동조합의 연합회 방식으로 하는 것이 자연스럽고 당연한 것으로 생각했다. 협동조합의 강점은 이윤을 목적으로 하는 주식회사와는 항상 비교되어 설명되기 때문에 주식회사적인 개념을 도입하는 것에 대해 반대하는 것이다. 그런데 2001년 한국금융연구원과 한국농촌경제연구원이 공동으로 수행한 연구에서 지주회사 개념을 도입했다. 이에 대해 전통적인 협동조합론에 입각한 비판이 거세게 일었다.

2006년 금융연구원의 연구에서도 지주회사 방식의 사업분리가 제안되었다. 2009년의 맥킨지 보고서

는 금융지주와 경제지주라는 명칭을 분명하게 내세웠다. 지주회사 방식에 반대하는 여론은 일부 학자와 전농 등 농업인단체를 중심으로 강하게 일어났다. 정부의 농협개혁위원회 제7차 위원회에서 전농은 사업구조 개편의 대안으로 연합회 방식을 제안했다. 개혁위원회는 그 방식의 장단점에 대해 검토를 하고 지주회사 방식을 선택했다.

농협개혁위원회 밖에서는 여전히 연합회 방식으로 개편해야 한다는 주장이 강하게 제기되었다. 2009년 11월 13일 「올바른농협개혁범국민연대(가칭)」 주최 “올바른 농협개혁을 위한 국민 대토론회”에서, 그리고 2010년 2월 3일 열린 「농어업 회생을 위한 국회의원 모임 토론회」에서 박진도 교수는 농협개혁위원회안, 농협중앙회안, 정부개혁안을 비판하고 연합회 방식의 개편안을 주장했다.

연합회 방식과 지주회사 방식에 대한 논쟁은 이외에도 신문 등 언론 기사를 통해 전개되었지만 정부 농개혁위가 논의 벽두부터 이 안을 놓고 검토를 하여 지주

회사 방식으로 합의하였기 때문에 개혁위원회안과 정부안은 지주회사 방식을 선택하였고, 법 개정도 그대로 이루어졌다. 하지만 학계의 일부와 농민단체 등은 여전히 지주회사 방식에 대한 비판적 인식을 갖고 있어서 향후에도 재론될 여지를 남겨놓고 있다.

여기서는 연합회 방식의 대표 논자인 박진도 교수의 주장을 중심으로 연합회 방식으로 가야 하는 이유(지주회사 방식이어서는 안 되는 이유)를 정리한다. 반대로 지주회사 방식으로 가야 하는 이유는 황의식 박사와 농식품부 등의 견해를 중심으로 정리한다.

2.2. 개선방안과 논의

2.2.1. 연합회 방식론

박진도 교수는 농협중앙회의 사업분리 시 설립될 법인 형태가 지주회사가 아니라 연합회여야 하는 이유를 다음과 같이 밝히고 있다. 전농은 박진도 교수와 같은 입장을 취했으며, 연합회 방식은 강기갑 의원안으로 발의되었다.

첫째, 지주회사 방식은 농업인 조합원의 이익과 직결되는 사업을 하지 않고 지주회사 또는 그 모회사인 농협연합회(혹은 중앙회)의 이익만을 추구할 수밖에 없는 구조이기 때문에 안 된다는 것이다. “농협중앙회(혹은 농협연합회, 전국농협경제연합회)가 출자하여 신용사업과 경제사업을 주식회사 방식으로 개편하는 것은 협동조합적 개혁방안이 아니다.”(박진도, 2010)라며 그는 정부 농협개혁위원회나 농협중앙회, 정부가 제시하는 개혁방안에서 자회사 방식의 전체 농협 지배구조는 ‘회원조합-농협연합회 혹은 농협중앙회(모회사: 순수지주회사)-농협경제지주회사(중간지주회사: 순수지주회사) 혹은 농협금융지주회사-자회사’로 파악했다. 이러한 지배구조는 형식적으로는 회원조합이 농협연합회를 구성하여 지배하는 것 같지만 실제로는 회원조합이 농협중앙회의 사업과 경영에 대한 통제력을 발휘하지 못한다고 보았다. 그것은 현재의 중앙회 지배구조에 대한 것과 지주회사 방식으로 전환한 것이 본질적으로 차이가 없기 때문이라는 것이다.

현재의 농협중앙회는 회원조합의 연합회이지만 그 사업은 회원조합의 이익을 위해 수행하지 않고 중앙회 자체의 이익을 위해 수행하는데 이를 통제할 회원조합의 기제가 없다. 그는 이러한 문제의 핵심은 “농협연합회 혹은 농협중앙회가 농협 전체의 사업과 경영, 정책 창구에 있어서 사실상 독점적 지위를 누리고 있다”는 점에 있다고 주장했다. 이 독점적 지위는 농협중앙회 혹은 농협연합회가 지주회사를 출자하여 설립한다고 해서 변하는 것은 아니라는 것이다. 나아가 지주회사 방안은 회원조합의 경제사업, 금융사업 활성화가 아닌 중앙회 자체의 경제사업, 금융사업을 확대하기 위한 개편방안이라는 점에서 협동조합적 정체성을 되찾기 위한 농협중앙회 신·경 분리 추진과 거리가 멀다고 하였다.

박진도 교수는 지주회사 방식이 안 되는 이유를 목우촌과 한우판매주식회사(가칭)의 예를 들어 설명하였다. “목우촌의 사업 방향 및 사업 내용을 지배하는 것은 농협중앙회이지 양돈농가나 양돈조합이 아니다. 그 이유는 농협중앙회는 양돈농가의 연합회가 아니고 모든 협동조합의 연합회이기 때문이다. 현행 농협중앙회는 형식적으로는 회원조합의 연합회이고, 그 회원조합은 조합원이 주인인 구조이지만, 실제로는 농협중앙회는 농민조합원이나 회원조합에 의해서 지배되는 것이 아니다. 농협중앙회가 오히려 농민조합원과 회원조합을 지배하는 구조이다.”

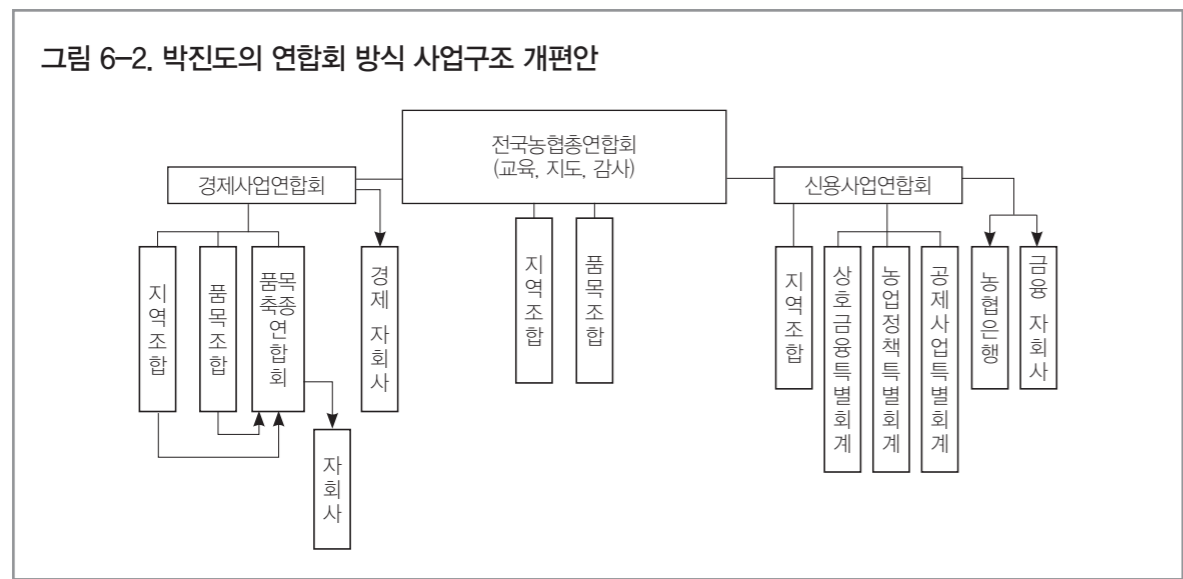
“목우촌의 경우와 마찬가지로 ‘전국한우판매주식회사’는 한우농가나 한우협동조합이 만든 조직이 아니고, 농협연합회의 독자적인 사업조직인 농협경제지주회사의 자회사일 뿐이다. 따라서 한우판매주식회사는 전국의 한우협동조합과 사업상 경쟁관계에 놓일 가능성이 매우 높다. 이는 현행 농협중앙회의 지점이 회원조합과 경합하는 것과 다를 바 없다. ‘한우판매주식회사가 한우농가나 한우협동조합에서 한우를 많이 사서 잘 팔아주면 결국 한우농가에게 도움이 되는 것 아닌가?’라는 반론이 있을 수 있다. 그럴 수 있다면 한우농가에 도움이 될 것이다. 그러나 이는 협동조합적 사업 방식과는 관계없는 것이다. 예를 들어, 현대백화점이

한우농가나 한우협동조합에서 한우를 사서 팔아준다고 현대백화점이 협동조합이 되는 것은 아니다. 한우판매주식회사의 자본구성·잉여의 배분·의사결정을 한우판매주식회사에 한우를 공급하는 농가들이나 그들의 조합들이 직접적으로 결정하지 않으면 한우판매주식회사는 한우농가의 이익을 지속적으로 실현하기 어렵다. 한우판매주식회사의 의사결정과 지배가 한우농가나 한우협동조합에 의해 결정되는 체제가 아니면 협동조합이 아니다.”

박진도 교수는 연합회 방식은 경제지주회사 방식과 달리 경제사업(체)에 대한 지배구조 및 의사결정권이 회원조합에 귀속된다는 점을 강조했다. 연합회 방식은 조합원 및 회원조합의 의사에 따라 경제사업이 결정되고 집행되기 때문에 경제사업의 효과가 직접적으로 조합원 및 회원조합의 경제적 이익으로 실현된다는 것이다.

둘째, 연합회 방식을 주장하는 사람들은 사업을 하는 연합회와 회원조합에 대한 지도·감독 및 교육, 농정활동을 온전하게 수행하기 위한 비사업 조직으로서 중앙회를 분리해야 한다고 주장했다. 이들은 중앙회는 협동조합 운동의 중심체가 되어야 하는데, 우리의 농협중앙회는 사업과 지도·교육, 감독기능을 같이 하는 구조로 되어 있어 사실상 농정활동이 이루어지지 않는다고 보는 것이다. 즉 협동조합이 조합원의 권익을 대변하는 기능이 원천적으로 취약하고, 이러한 관점에서 개혁은 협동조합의 정체성 회복에 두어야 한다고 보는 것이다.

이상의 연합회론을 요약하면 두 가지로 정리된다. 첫째는 지주회사 방식은 조합원의 통제력을 발휘할 수 없다. 둘째는 지주회사와 지주회사에 출자한 농협연합회(또는 중앙회)는 그 자체의 수익을 위해 의사결정을 할 것이기 때문에 조합원을 위한 사업을 할 수 없다.



자료: 박진도, '농어업회생을 위한 국회의원모임 대토론회 자료', 2010.2.3

2.2.2. 지주회사 방식론

지주회사 방식을 주장하는 사람들은 협동조합이라 하더라도 사업을 하는 데 있어서는 환경변화와 제약 여건을 감안하여 조합원의 이익을 증가시키려는 방향으로 사업구조를 개편하고 있다고 주장한다. 즉 지주회사 방식은 협동조합 자체의 수익 증대를 목적으로

한 것이 아니라 그 조합원에게 더 많은 이익을 돌려주기 위한 방편이라는 것이다. 정부와 농협, 한국농촌경제연구원, 한농연, 국민농업포럼, 농협제자리찾기국민운동, 올바른농협개혁범국민연대는 지주회사 방식론을 수용하고 지지하였다.

중앙회의 사업구조를 개편하면서 지주회사 방식을

채택하게 된 이유로 농식품부 김경규 국장은 '비영리 특수법인인 중앙회가 경제사업, 신용사업 등 각종 사업을 수행하면서 주식회사인 자회사를 거느리는 방식은 자체사업의 성과평가와 자회사 관리 측면에서 비효율적'이라고 지적하였다. 그래서 자회사를 묶어 잘 관리할 수 있는 조직으로 주식회사 형태의 지주회사를 두게 된 것이라고 설명하였다. 또 농협연합회가 지주회사의 지분을 100% 소유하고 농협연합회의 이사 조합장이 지주회사 비상임 이사로 참여하므로 결국 조합원에게 실익이 돌아갈 것이라고 하였다.

황의식 박사는 회원조합의 공동이익을 증진하는 협동조합 방식의 신·경 분리방안은 연합회 방식만이 유일한 것이라고 주장하는 것은 협동조합을 소극적으로 해석한 것이라 지적하였다. 협동조합은 연합회 형태로 사업을 할 수도 있고, 연합회가 주식회사인 자회사를 통해 사업을 할 수도 있다. 협동조합도 시간이 갈수록 다양한 형태의 사업모델을 개발하고 있고, 사업기능과 지배구조 형성 기능이 구분되는 것이 많이 나타나고 있다고 주장하였다. 그는 조직의 형태가 문제가 아니라 이익을 분배하는 것이 사업 이용자인 조합원 중심인가, 자본투자가 중심인가에 의해 구분하는 것이 보다 바람직하다고 하였다. 그런 관점에서 자회사도 사업 이용자 중심으로 충분히 경영을 할 수 있기 때문에 협동조합의 사업방식의 하나로 널리 이용되고 있는 것이라 하였다. 또 자회사를 협동조합에 도입하는 것이 가능하다면, 그것을 효율적으로 관리하는 지주회사 도입도 가능한 것이라는 논리를 폈다.

농협연합회(중앙회)의 경제사업 활성화가 일선조합 경제사업 활성화를 의미하지 않는다고 보는 주장에 대해서는 협동조합 사업방향에 대해서 서로 다른 관점의 차이에서 비롯된 것이라 하였다. 박진도 교수는 개혁위원회의 경제사업 활성화 방안이 중앙회 사업과 일선조합 경제사업을 동일시하는 오류로 지적하였는데, 회원조합과 연합회의 역할분담의 관점에서 보아야 할 것이라 하였다. 예를 들어 사료사업의 경우 중앙회사업을 일선조합으로 이관하였는데 그 결과는 중앙회가 하는 것보다 낮지 않았었다. 만일 중앙회가 규

모화하여 운영하였더라면 조합원에게 더 많은 이익을 제공하였을 것이라는 것이다.

농협개혁위원회의 경제사업 활성화 전략을 중앙회 자체사업의 합리화만을 목적으로 하고 있다는 비판에 대해서도 농개위원을 잘못 해석하고 있다고 하였다. 현재의 농협중앙회는 신용사업과 신용사업 수익으로 회원조합을 지원하는 교육지원사업 중심으로 사업을 수행하고 조합원이 원하는 경제사업의 비중은 낮다. 농개위의 농협경제연합회는 경제사업만을 하는 연합회로서 경제사업을 활성화시켜 조합원 농가를 돕겠다는 것인데 이를 농협개혁의 목표 상실로 이해할 수는 없는 것이라 하였다. 종합농협인 일선조합이 경제사업을 활성화시키는 데 한계가 있고, 전문화되지 않은 상태에서 이들이 모든 경제사업을 활성화시킬 수 있도록 하는 방안은 현실적이지 않기 때문에 농협연합회의 경제사업 활성화는 주요한 과제라는 것이다.

황의식 박사는 연합회 방안을 주장하는 사람들이 내세우는 신용사업연합회가 어떤 구조인지도 분명하지 않다고 비판하였다. 신용사업연합회는 그 산하에 상호금융금고와 농협은행, 금융 자회사 등을 병렬적으로 갖고 있는데, 신용사업연합회가 수익성이 낮은 상호금융 발전에 더 많은 노력을 기대하기는 어려운 구조라는 것이다.

김기태 소장도 연합회안도 자회사를 인정하고 있는데 이는 '자회사를 인정하는 논의 토대 위에서 자회사를 관리하는 특정한 목적의 자회사인 지주회사를 인정하지 않는다는 것은 논리적으로 모순에 빠지는 것'이라고 지적하였다.

2.2.3. 정부안과 국회의원 발의안

국회에 제출된 정부안은 지주회사 방식론을 채택하였다. 정부안은 현 농협중앙회를 농협연합회로 개칭하고 그 아래에 경제지주와 금융지주를 두는 것으로 하였다. 이에 대해 농협은 농협연합회를 농협중앙회로 하고 2개의 지주회사를 두는 것으로 하여 정부안과는 중앙회의 명칭에서만 차이가 있었다.

강기갑 의원안은 전국농협총연합회, 경제사업연합

회, 신용사업연합회 등 3개의 연합회체제로 가되 지주회사는 두지 않는 것으로 했다. 김춘진 의원은 농협중앙회와 경제연합회와 농협상호금융연합회 등 2개 연합회를 두고, 경제연합회 내에 경제지주, 축산지주, 금융지주 등 3개의 지주회사를 두는 것으로 하였다. 김영록 의원은 농협중앙회를 농협중앙회와 농협경제사업연합회로 분리하되, 중앙회 내에 금융지주를, 경제사업연합회 내에 경제지주와 축산지주를 도입하는 것으로 하였다.

강기갑 의원은 지주회사는 자체수익을 극대화하는 모델로, 협동조합의 이념에 부합하지 않는다는 것이 주 이유였다. 국회공청회에서는 기원주 전농 협동조합개혁위원장이 이 방식을 지지하였다. 강기갑 의원을 제외하고는 모든 안이 연합회와 지주회사가 결합하는 형태인데, 사업분리 방식과 사업수행 방식은 차이가 있으므로 연합회체제를 도입하고 실질적인 사업수행을 위해 지주회사를 도입한다는 것이었다. 국회공청회에서는 한국농촌경제연구원 황익식 박사, 한농연 손재범 사무총장, 올바른농협개혁범국민연대 최양부 대표가 이를 지지하였다.

한편, 지주회사체제에 공감하면서도 금융지주와의 동시분리보다는 경제지주회사의 요건이 충족된 다음에 분리되어야 한다는 주장이 있었다. 경제사업의 경우 산지조직의 규모화·계열화 등 전제조건이 충족된 후 지주회사 전환이 필요하다는 것이었다. 국회공청회에서는 조진래 의원, 정해걸 의원, 농협중앙회 이재관 전무와 박기수 울산 농소조합장이 이 주장을 지지하였다.

2.2.4. 개정 법률

개정 법률은 농협중앙회와 경제지주, 금융지주의 연합회 플러스 지주회사 형태를 채택하였다. 논란이 되었던 농협중앙회의 명칭은 현행대로 유지하기로 하였다. 쟁점사항이었던 상호금융연합조직은 분리 독립시키지 않고 중앙회 내에 두고 관리기구를 승격시켜 본부장체제에서 대표이사체제로 바꾸었다.

3. 교육지원사업 담당 및 재원조달방안

3.1. 논의 배경과 경과

교육지원사업은 ‘농업인의 자주·자조·협동조합인 농협이 중심이 되어 농가의 영농활동과 생활개선 활동에 대한 방향을 제시하고 농업인들로 하여금 주체적인 행동을 유발케 하는 협동적 실천행위’로 정의된다. 비록 많은 비용이 수반되긴 하지만 협동조합 고유의 사업으로 중요하게 평가되어 왔다. 특히 농협중앙회의 교육지원사업은 출자와 관계없이 수혜대상을 결정하고 공동사업을 통해 회원조합의 공동발전을 모색한다는 특징이 있었다.

그러나 일선조합 경영지원 명분으로 지원되는 무이자 자금으로 자원배분의 왜곡과 영세한 조합의 비효율적 사업구조를 유지하게 하는 등 부작용을 초래하였다는 비판을 받아왔다. 회원조합에 대한 중앙회장의 선심성, 정치적 자원 배분으로 교육지원사업의 본질이 변질되었다는 것이다. 또한 무이자(저리) 자금의 지원은 회원조합으로 하여금 경제사업, 신용사업에 대한 효율화 의지보다는 중앙회 자금을 기대는 도덕적 해이를 야기하기도 하였다.

이러한 문제를 해결하기 위해 중앙회 신·경 분리와 더불어 교육지원사업의 효율화과제는 농협개혁위원회의 중심 과제 중 하나가 되었다. 교육지원사업을 누가 담당할 것이며, 그 재원은 어떤 방식으로 조달하는 것이 합리적인가 하는가를 놓고 토론이 이어졌다. 위원들은 무이자자금 방식으로 지원하는 교육지원사업비를 대폭 축소하고 경제사업 활성화를 통해 직접 이익을 제공하도록 하자는 데 동의했다. 일선조합의 경제사업 손실을 보조함으로써 비합리적인 사업마저 유지시키는 폐해를 제거하고, 부가가치를 창출하는 사업 활성화를 위한 투자를 지원하는 방식으로 전환하자고 하였다. 그렇지만 농협 전체의 일체화된 발전 전략을 추진하는 데 있어서, 일선조합의 경제사업 및 상호금융에 대한 지도와 감독 기능이 중요하므로 이러한 부분의 교육지원사업은 지속적으로 강화하는 것이 필요하다는 데는 의견을 같이하였다.

한편 그간 교육지원사업은 각 사업부문, 특히 신용사업부문의 수익을 내부적으로 이전 받아 운용되는 구조였는데, 그 규모가 연간 4,500억 원 수준에 달하였다. 그런데 사업구조 개편으로 신용·경제사업부문이 독립법인으로 분리되면 기존의 자금 채널이 끊기므로 이 문제를 해결할 대안 마련이 중요 과제로 떠올랐다.

주식회사의 배당을 통해 수익금을 이전받는 방법이 있지만 이 경우 법인세 등 과도한 세금이 부과되어 농업인에게 지원될 재원이 대폭 축소되는 문제가 지적되었다. 또한 사업구조 개편을 위한 재원조달이 여의치 않을 경우 중앙회와 일선조합이 조성한 조합상호 지원자금 및 회원지원적립금 3조 6천억 원이 지주회사의 사업을 위한 자본으로 전환되어 동 자금을 재원으로 한 무이자 지원사업이 어려워질 것이라는 우려도 제기되었다.

따라서 사업분리 후 교육지원사업의 주체와 더불어 중앙회의 교육지원사업비 운영재원의 조달방안으로 여러 가지가 검토되었다. 수입 재원으로는 회원으로부터의 분담금(회비), 출자 배당금, 브랜드 사용료 등이 예상되었다. 이에 제4차 농개위(2008.12.27)에서 ‘중앙회 지원자금의 내용 및 방식의 개선’에 대해 논의하고, 제9차 농개위(2009.1.29)에서부터 신·경 분리구조 논의와 함께 교육지원사업비 주체와 중앙회의 이익금 전달체계도 함께 논의하였다.

3.2. 개선 대안과 논의

3.2.1. 교육·지원사업 담당

정부 농개위는 현재 중앙회가 담당하는 교육·지원 사업을 농협경제연합회와 상호금융연합회가 각 분야를 나누어서 담당하도록 하자는 주장을 폈다. 농협발전을 위한 비사업적 기능의 교육지원사업은 농협경제연합회 내 별도 조직(위원회 등)에 의해 계속 유지하도록 하고, 상호금융 발전을 위한 교육, 지도, 건전성 감독 등의 기능은 상호금융연합회가 담당하여 자체적인 발전전략을 수립하도록 하자는 방안이었다.

농협경제연합회는 농협경제지주 감독, 농협이사회

사무국, 인력개발원, 조합감사위원회, 일선조합 발전 등 비사업적 교육·지원사업을 담당한다고 하였다. 옥상옥이라는 비판을 받고 있는 중앙회보다는 연합회체제가 비사업적 교육·지원사업을 독립적으로 수행하는 데 도움이 된다고 보았다. 보다 중립적인 입장에서 일선조합을 대변하고, 경영을 감시하고, 발전전략을 마련하기 위해서는 독립성 강화가 필요하다는 것이다. 농협경제연합회가 영리추구의 사업을 하지 않는 순수한 비사업적 기능만을 담당한다면, 지금의 중앙회처럼 사업에 연계되어 이곳 저곳의 눈치를 보는 일은 없을 것이기 때문에 독립성을 강화할 수 있다고 하였다.

정부 농개위는 ‘일선조합 경영에 보조지원하는 교육지원사업은 중앙회가 일선조합 위에 군림하고, 자원배분의 왜곡을 초래하는 비효율’로 파악하였다. 따라서 신용사업을 분리하기 위해서는 일선조합 경영에 보조지원하는 교육지원사업을 폐지하고, 안정적 판로 제공, 공동사업에 의한 투자부담 축소 등 사업 활성화를 통해 부담을 완화시키는 방향으로 지원을 전환하자고 하였다.

이에 대해 농협중앙회는 농개위안대로 농협중앙회를 경제사업 중심의 경제연합회로 전환할 경우 향후 농협 자금지원의 수혜자는 농협사업에 참여할 역량과 규모를 갖춘 소수의 전업농에 국한될 우려가 있다고 주장하였다. 또한 농개위안은 중앙회를 경제사업 중심의 전국농협경제연합회로 전환하고 모든 자본금을 배정하였으나 농업인에 대한 복지 증진 등 고유목적 사업은 영리 목적의 사업과 구분하여 농정활동의 일환으로 중앙회에 존치할 필요가 있다고 하였다. 따라서 중앙회(교육지원사업)의 존폐, 축소 여부는 농협법이 규정하고 있는 중앙회의 목적과 조합원 실익을 위한 교육지원사업의 역할, 필요성에 대한 충분한 검토가 우선되어야 한다고 주장하였다. 향후 교육지원사업은 폐지하는 것보다는 오히려 고유목적사업 성격에 맞게 조합원 실익과 조합육성 측면에서 효율화·투명화를 통해 더욱 내실화를 기할 필요가 있다는 것이다.

농협중앙회는 교육지원사업이 시장기능으로는 제

공될 수 없는 서비스와 기능을 수행하기 때문에 교육지원사업 추진체계의 비효율성 등을 이유로 필요성 자체를 부인하는 것은 적절치 않은 것이라고 하였다. 중앙회는 현 시점에서는 교육지원사업의 효율화를 통해 그 효과를 극대화하기 위한 방안 모색이 선결과제임을 주장하면서, 특히 교육지원사업의 구성을 효율화하고 추진체계를 재편하고자 했다(농협중앙회, 2009.12).¹⁵⁾

중앙회는 교육지원사업의 효율화 방향으로 지원 효과가 낮은 단순 보조성 또는 일회성 지원을 축소하고 경제사업지원은 경제사업 투자확대로 대체하는 등 사업구성을 단순화하는 한편, 이를 통해 절감된 재원을 핵심 지원부문에 재배분함으로써 지원효과를 높이는 개편방안을 제시하였다. 예를 들어 경제사업지원의 경우 산지 및 도소매 유통시설 지원이나 마케팅 지원은 경제지주에 의한 투자 및 사업비로 대체하고 생산 조직화, 계열화사업 등에 지원을 집중하며, 조합원 영농지원사업은 영농자재 무상공급 등 단순보조를 축소하고 친환경, 품종개량 등 소득증대를 위한 회원조합의 지도·지원역량을 강화하는 데 주력한다는 것이다. 아울러 회원조합 합병, 감사 등 경영 관련 지원, 농외소득 개발, 지역개발, 농촌복지 등 농촌지역사회 활력화를 위한 지원은 계속 유지·발전시켜야 한다는 것이다.

박진도 교수와 전농은 비수익 법인인 전국농업협동조합중앙회(가칭, 전농중)가 비출자 특수법인으로서 순수 교육·지도사업을 담당하고 신용사업과 경제사업은 각각 경제사업연합회(경제연), 신용사업연합회(신용연)로 분리하는 연합회체제를 주장하였다. 전농중은 협동조합 운동체로서 조합원의 교육 및 지도, 조사, 연구, 통계, 농정활동 등의 비사업을 주 업무로 지역농협과 연합회의 회비로 운영하고 총회와 이사회를 구성하고 감사위원회를 두어 각각의 연합회와 자회사, 지역농협 감사를 진행하도록 하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 교육지원사업의 담당주체에 대한 논의는 개편 후 조직체계 및 지원사업의 범위와 밀접하게 연계되어 있었다. 농개위는 중앙회를

경제연합회와 상호금융연합회로 분리하고 교육지원사업은 경제연합회가 담당하면서 경제사업 중심으로 지원해야 한다는 입장이었다. 반면 농협중앙회는 연합회 성격의 농협중앙회와 사업조직인 경제지주 및 금융지주로 분리하고, 교육지원사업은 중앙회가 담당되 핵심사업 중심의 사업재편 및 추진체계의 개편을 통해 지원효과를 극대화해 나가야 한다는 입장이었다. 또한 박진도 교수와 전농은 중앙회를 전농중과 경제연합회, 신용연합회 등 3개의 연합회로 분리하고, 전농중은 순수 교육사업을, 경제연은 경제사업 관련 지원사업을 담당해야 한다는 입장이었다.

이처럼 다양한 주장이 제기되는 가운데 2009년 12월 사업구조 개편을 위한 정부의 농협법 개정안이 국회에 제출되었고 이후 강기갑 의원, 김춘진 의원, 김영록 의원 등이 사업구조 개편 관련 농협법 개정안을 제출하였다. 이들 개정안이 제시한 조직체계를 비교해 보면 회원조합의 대표기관으로서 중앙회 또는 총연합회를 둔다는 점에서는 공통점이 있었으나, 경제사업 조직에 대해서는 경제지주를 제시한 정부안과 달리 3개의 의원안은 경제사업연합회의 설립을 제시하였으며, 강기갑 의원안과 김춘진 의원안은 별도로 신용사업연합회 또는 상호금융연합회의 분리를 주장하였다. 이에 따라 교육지원사업의 담당주체도 정부는 연합회인 중앙회가 담당해야 한다는 입장이었으며, 연합회방식의 분리를 주장한 3개의 의원안은 중앙회(또는 총연합회)와 경제연합회가 분담하여 수행하는 방안을 제시하였다.

2011년 3월 11일 국회 본회의를 통과한 농협법 개정안은 사업구조 개편 이후 조직체계를 정부안대로 중앙회와 경제지주, 금융지주로 분리하는 것으로 결정하였으며, 이에 따라 교육지원사업은 중앙회가 계속 수행하게 되었다. 중앙회는 2011년 11월 29일 발표한 사업구조 개편 관련 조직개편안에서 회원조합지원부가 농축협 지원사업을 통합조정하되 교육지원부문의 농촌지원부, 농업경제부문의 회원경제지원부, 축산경제부문의 축산회원경제지원단에서 소관부문의 지원사업을 기획·관리하는 교육지원사업 추진체계를 발표하였다.

15) 농협중앙회, '농협중앙회 사업구조개편안' 2009.2.27

3.2.2. 교육지원사업비 재원조달방안

한편 재원조달방안 관련 쟁점은 운영비용의 조달방안, 부담대상, 규모, 부과기준 등이었다. 이러한 쟁점 사항들은 각계의 의견이 첨예하게 대립되는 것은 아니지만 구체적인 부과기준 등은 대안별로 차이가 있었다.

일반적인 개선대안으로는 교육지원사업비 등의 연간 소요규모·수입의 안정성 등을 고려하여 재원을 결정하고, 부담주체별로 부담형식을 차별화하는 방식이었다. 최근 3년간 연평균 교육·지원사업비 전출액은 4,530억 원 수준인데 이를 위한 부담주체는 일선 조합(분담금), 경제·금융지주(배당금), 자회사(상호 사용료)이다. 우선 분담금은 경제연합회 운영경비를 수익자부담의 원칙에 따라 회원조합이 정액 또는 이익금의 일정비율을 부담하는 방법이다.¹⁶⁾ 배당금 방식

은 경제·금융지주 출자 등에 대한 배당금을 받는 것이다. 마지막으로 브랜드 사용료는 자회사 등에 '농협' 상호 사용료를 부과하는 것이다.

이에 농협중앙회의 용역을 맡은 맥킨지는 보고서를 통해 교육지원사업에서 무이자 자금지원을 직접 배당으로 전환하고 사업 타당성 검토를 통해 사업 축소, 재편 및 사업평가를 강화할 필요가 있다고 제안하였다. 정부 농개위에서는 경제·금융 지주회사의 배당금 및 브랜드 사용료를 활용하여 교육·지원사업을 수행하자고 하였는데, 이를 위해 지주회사로부터 브랜드 사용료를 수취할 수 있도록 근거를 마련할 필요가 있다고 하였다. 또한 매출액의 일정비율 등 구체적인 브랜드 사용료의 산정방식은 법 또는 시행령으로 정해야 한다고 하였다.

표 6-15. 수입재원별 장단점 비교

구분	장점	단점
분담금 (조합)	· 수익자부담 원칙에 부합 · 교육·지원사업비 효율성 제고 가능	· 조합의 추가 부담 발생 · 사업분리 추진에 장애 우려
배당금 (지주회사)	· 조합의 추가 부담 없음.	· 경영 상황에 따른 불안정성
브랜드 사용료 (자회사)	· 조합의 추가 부담 없음. · 재원의 성격(공동자산)과 부합 · 신규 수입원 발굴	· 경제·금융부문 자회사 간 형평성 유지 문제 · 경영 상황에 따른 불안정성

정부의 입법예고안은 여러 대안들을 모두 종합한 내용으로, 배당금, 상호 사용료 수입을 조달방안으로 채택하였다. 상호 사용료의 부과범위에 있어서는 다양한 의견이 제시되었는데 입법예고안에서는 매출액 또는 영업수익의 1000분의 10 범위로 정하였으나 농협제자리찾기국민운동에서는 1000분의 30 이내를 주장하였다. 농협중앙회는 상호 사용료를 '농협명칭 사용료'로 변경해야 하고, 부과율 범위는 각 사업부문의 회계특성을 감안하여 달리 정해야 한다고 의견을 제시하였다. 사업부문별로 ① 경제사업부문은 매출액의 0.2~0.25%, ② 금융사업(보험제외)은 영업수익의 2~2.5%, ③ 보험사업은 영업수익의 0.2~0.25%를

제시하였다. 또한 사용용도를 '산지유통 구조개선사업 등'에서 '경제사업 등'으로 변경하고 '농업·농촌을 위한' 문구를 삽입해야 한다고 하였고 마지막으로 '타 수입과 구분 관리해야 한다'는 조항은 사업부문별 회계 구분은 이미 운영 중이므로 실익 여부에 의문을 제기하였다.

법제처 심사 결과 제3조 내용을 통해 농협의 유사명칭을 사용하지 못하게 하면서 협동조합이 아닌 지주회사 등이 이 명칭을 쓸 경우 사용료를 부과한다는 것은 모순이라고 할 수도 있기 때문에 연합회가 설립한 지주회사와 그 자회사(손자회사 포함)는 유사명칭을 사용할 수 있도록 허용(제3조제2항 단서 신설)할

16) 대안 농회는 보급·지원 및 훈련경비 명목으로 성농회와 농민단체간부연합련협회에 매년 이익금의 4%를 각각 납부하고 있다.

필요가 있다는 의견이 있었다. 이러한 의견을 반영하여 개정 농협법에는 명칭사용료 부과 가능한 법인과 부과율의 범위를 1000분의 25로 명시하였다. 다만, 조합공동사업법인에 대해서는 부과하지 않는 것으로 하였다.

〈입법예고안〉

제159조의2(수입 등) ① 연합회는 회원으로부터의 경비, 출자회사로부터의 배당금, 상호 사용료 등을 수입으로 한다.
 ② 연합회는 제3조제2항에 따라 '농협'(영문 약칭과 약자를 포함한다)의 명칭을 사용하는 법인에 대하여 매출액 또는 영업수익의 1,000분의 10의 범위에서 총회에서 정하는 바에 따라 상호 사용료를 부과할 수 있다.
 ③ 연합회는 제2항의 수입을 교육·지원사업 및 산지유통 구조개선사업 등에 사용하여야 하며, 타 수입과 구분하여 관리하여야 한다.

〈개정 농협법〉

제159조의2(명칭사용료) ① 중앙회는 산지유통 활성화 등 회원과 조합원에 대한 지원 및 지도사업의 수행에 필요한 재원을 안정적으로 조달하기 위하여 농업협동조합의 명칭(영문 명칭 및 한글·영문 약칭 등 정관으로 정하는 문자 또는 표식을 포함한다)을 사용하는 법인(영리법인에 한정한다)에 대하여 영업수익 또는 매출액의 1000분의 25 범위에서 총회에서 정하는 부과율로 명칭 사용료를 부과할 수 있다. 다만, 조합만이 출자한 법인 또는 조합공동사업법인에 대하여는 부과하지 아니한다.
 ② 제1항에 따른 명칭 사용료는 다른 수입과 구분하여 관리하여야 하며, 그 수입과 지출 내역은 총회의 승인을 받아야 한다.

[본조신설 2011.3.31]

제3조(명칭) ① 지역조합은 지역명을 붙이거나 지역의 특성을 나타내는 농업협동조합 또는 축산업협동조합의 명칭을, 품목조합은 지역명과 품목명 또는 업종명을 붙인 협동조합의 명칭을, 중앙회는 농업협동조합중앙회의 명칭을 각각 사용하여야 한다.

② 이 법에 따라 설립된 조합과 중앙회가 아니면 제1항에 따른 명칭이나 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인이 조합 또는 중앙회의 정관으로 정하는 바에 따라 승인을 받은 경우에는 사용할 수 있다.

〈개정 2011.3.31.〉

1. 조합 또는 중앙회가 출자하거나 출연한 법인
2. 그 밖에 중앙회가 필요하다고 인정하는 법인

[전문개정 2009.6.9]

4. 상호금융연합회 신설

4.1. 논의 배경과 경과

상호금융은 조합기반의 약화, 금융시장 경쟁의 심화에 따른 대형 금융기관의 시장잠식과 더불어 조합금융으로서의 정체성 약화에 따른 사회적 시각의 변화 등 위협에 직면하고 있다. 농업인 조합원 및 농촌인구의 감소, 농촌의 노령화, 농촌산업의 침체 등 수요 정체 내지 감소가 전망된다. 또한 자본시장통합법의 시행, 금융시장의 대형화, 겸업화, 증권화 등으로 시장 통합이 가속화되면서 대기업 위주로 도매금융 영업을 하던 은행 등 대형 금융기관이 서민층을 대상으로 한 소매금융에 진입하면서 시장잠식이 확대되는 등 대외적인 환경변화와 더불어 경쟁상태 역시 변하고 있었다.

이러한 배경하에서 상호금융은 여러 가지 약점에도 불구하고 여전히 저축기관 중 건전성 면에서 강한 경쟁력을 갖고 있었다. 저축기관 관련 제도와 규제가 선진국에 비해 미흡한 부분이 있기 때문에 이러한 점들이 개선된다면 성장 잠재력을 기대할 수 있다. 영세조합이 많아 규모화 효과를 기대할 수 있고, 크레디아 그리플이나 라보뱅크처럼 제도 개선을 통해 일체화를 이룬다면 지속성장이 가능할 것이다. 이에 중앙회의 신·경 분리라는 제도 변화 속에서 상호금융도 새로운 도약의 계기를 마련할 수 있는 법적, 제도적 검토가 충분히 이루어져야 한다는 의미에서 논의가 시작되었다.

정부 농개위는 제2차 회의(2008.12.15)에서 논의 과제 22개를 설정하였고, 이 중 '상호금융의 운용체제' 의제는 신·경 분리 관련 의제로 분류하였다. 제7차 회의(2009.1.11)부터 신·경 분리 관련 3개 안건(신·경 분리방안, 신·경 분리 시 지배구조 개편방안, 상호금융 운용체제)에 대한 논의를 시작하였는데, 제9차 회의(2009.1.29)결과 조합 상호금융의 경쟁력 강화와 건전성 제고를 위해 전국 단위의 '상호금융연합회'를 별도로 신설할 것을 건의하기로 하였다.

제10차 회의에서 맥킨지 연구용역 결과가 발표되었는데(2009.2.6), 상호금융특별회계를 중앙회 내에

유지하고, 조합 예치금의 이자지급을 고정이율(지준 4%, 여유자금 5.1%) 방식에서 실적 방식으로 전환하는 방식을 제시하였다. 또한 15차 회의(2009.3.28)에서 농협중앙회는 중앙회 내 존치가 상호금융 경쟁력 강화에 유리하다는 이유를 들어 별도 신설에 반대하였다. 15차 회의 결과 농개위안이 확정되었지만, 상호금융연합회 독립법인화에 대한 논의는 계속되었다.

농식품부는 농협개혁위원회 지역설명회(2009.7), 토론회(5회) 등을 거쳐 여론을 수렴하여 절충안인 상호금융연합회의 단계적 독립 내용을 포함한 '농협중앙회 사업구조 개편방안'을 확정하고 농업협동조합법 일부개정법률안을 입법예고하였다(2009.10.28).

농협법 개정안 공청회(2009.11.12), 차관회의(2009.12.3), 관계부처 협의(2009.12)를 거치면서 만들어진 정부안은 경제지주와 금융지주의 동시 분리에 따른 리스크를 최소화하기 위해 상호금융부문을 독립 사업부제로 운영하고 추후 용역과제 등을 통해 발전 방안을 마련하는 안을 선택하였다. 2011년 3월 4일 농식품위 법안소위 및 전체회의에서 의결된 농협법 개정안에는 중앙회가 상호금융사업 발전 계획을 수립하고 추진해야 된다는 내용이 포함되었지만 분리·독립에 관한 내용을 명문화하여 법규로 정하지는 않았다.

4.2. 개선 대안과 논의

4.2.1. 상호금융연합회 설립에 관한 논의

정부 농개위는 조합 상호금융의 경쟁력 강화와 건전성 제고를 위해 전국단위의 '상호금융연합회'의 별도 신설을 정부에 건의하였다. 상호금융연합회는 일선조합 상호금융의 중앙은행, 여유자금 운용 및 리스크 관리 등의 기능을 수행할 수 있기 때문이다. 그러나 농협중앙회는 중앙회 내 존치가 상호금융 경쟁력 강화에 유리하다는 이유를 들어 별도 독립기구 신설에 반대하였다. 현 여건에서 별도법인 설립보다 중앙회 내에 위치하여 대표이사제도 도입, 업무역량강화, 조합의 규모화 등 제반 여건을 갖춘 후에 별도의 연합회 신설을 검토하는 것이 바람직하다고 본 것이다.

정부의 입법예고안은 당장 연합회를 신설할 경우, 종합농협인 조합의 경제사업에 대한 지원 축소 우려, 연합회 신설에 따른 비용 증가 등 현실적인 문제점 등을 감안하여, 새로운 '상호금융연합회'의 신설은 단계적으로 추진하도록 하였다. 농협법 개정안은 연합회 내에 상호금융을 존속시키되, 협동조합의 신용사업인 상호금융의 지원기능 및 독립성을 강화하여 조합 금융의 경쟁력을 높이도록 하는 내용만을 포함하고 있다. 이에 대해 농개위 위원장 김완배 교수는 "중앙회

신용사업을 분리·독립시킬 경우 개별 독립법인으로 되어 있는 일선조합의 상호금융사업의 부실화가 예상되므로, 이를 예방함과 동시에 지역 금융기관으로서의 입지를 굳히기 위해 상호금융의 중앙은행 역할을 하는 상호금융연합회를 설립토록 하였으나, 정부의 입법예고안은 일정도 명확하지 않고, 구체적인 독립방안도 없이 농협의 의견을 따른 것이다"라며 비판하였다.

〈정부안, 농협 주장대로 후퇴〉

신·경 분리안 마련작업 역시 순탄치만은 않았고 특히 자본금 배분과 상호금융부문의 상호금융연합회로의 독립에 대해 중앙회 측의 반발은 엄청난 수준이었다. …(중략)… 10월 26일 당시 농림수산식품부 민승규 차관이 담당국장과 함께 입법예고안을 설명하겠다고 하기에 위원회의 정재돈 위원과 함께 참석하였다. 안을 접하는 순간 우리 두 사람은 기가 막히고 할 말을 잃을 정도였다. 정부의 안은 중앙회가 배짱 좋게 내민 안과 거의 대동소이하였기 때문이었다. 중앙회 조직의 비대함이 여전히 유지되고 있음은 물론 옥상옥 구조로 되어 있고, 일선조합 상호금융의 분리 독립이 시급함에도 단계적 분리라는 이유를 내세워 중앙회 내에 존치시키고 있었다.(김완배 교수 '전망과 회고' 중에서 발췌)

표 6-16. 상호금융연합회 독립안 비교

농협개혁위	농협중앙회	정부안
○금융지주·경제지주 분리와 동시에 상호금융연합회로 분리	○중앙회 내 존치, 상호금융대표이사 제도 도입 ○상호금융연합회 설치의 제반 여건을 갖춘 후 검토	○분리 전까지는 연합회 내 독립사업부 체제로 운영 ○상호금융 독립법안화 방안 제시 - 연구용역 및 추진계획 수립 절차 규정(부칙)

4.2.2. 정부 농협개혁위원회

정부 농개위는 일선조합 자산운용의 어려움을 극복하고 리스크 관리를 강화하기 위해서는 상호금융특별회계에 법인격을 부여하여 선진국 협동조합과 같이 상호금융의 일체화를 추진할 필요가 있다고 하였다. 현재 상호금융사업은 독자적으로 업무를 수행하고 있으며, 흑자 구조로 내부유보금을 적립하고 있어, 독자 생존이 가능할 것으로 보았다. 이를 경제연합회(중앙회)가 직접 수행하는 경우, 지도사업과 금융사업을

직접 경영하는 현재의 문제가 지속될 가능성이 있다고 보았다. 즉 전문성 부족, 부실 차단벽 미흡, 상호순환보직(경제 ⇄ 상호금융) 등의 문제가 지속될 것으로 보았다.

선진국 협동조합에서는 우리나라 농협처럼 광역 및 중앙 단위조직이 경제와 금융사업을 함께 수행하는 사례가 없다. 농개위는 농협은행과 조합 상호금융의 결합구조를 해소하기 위해서 프랑스 르레디 아그리콜처럼 상호금융연합회가 중앙은행(CASA) 역할을 하고

농협은행이 CASA의 리요네 은행처럼 별도 자회사로 역할을 한다면 농협은행과 상호금융이 시너지 효과를 발휘할 수 있을 것이라고 하였다.

상호금융연합회를 별도로 설립한다면 상호금융연합회의 자본금 확충과 위험관리 시스템을 재정립해야 한다고 보았다. 현재의 상호금융특별회계는 법인격이 없어 자본금 보유와 이익잉여금 적립이 불가능하다. 적극적인 투자 및 리스크 관리가 반드시 필요한데 농협은행과 조합 상호금융이 결합구조를 갖게 되면 이를 효과적으로 수행하기 어렵다. 따라서 두 조직이 통합되지 않는 한 근본적인 해결방안이 없다는 점이 농개위안의 단점으로 제시되었다.

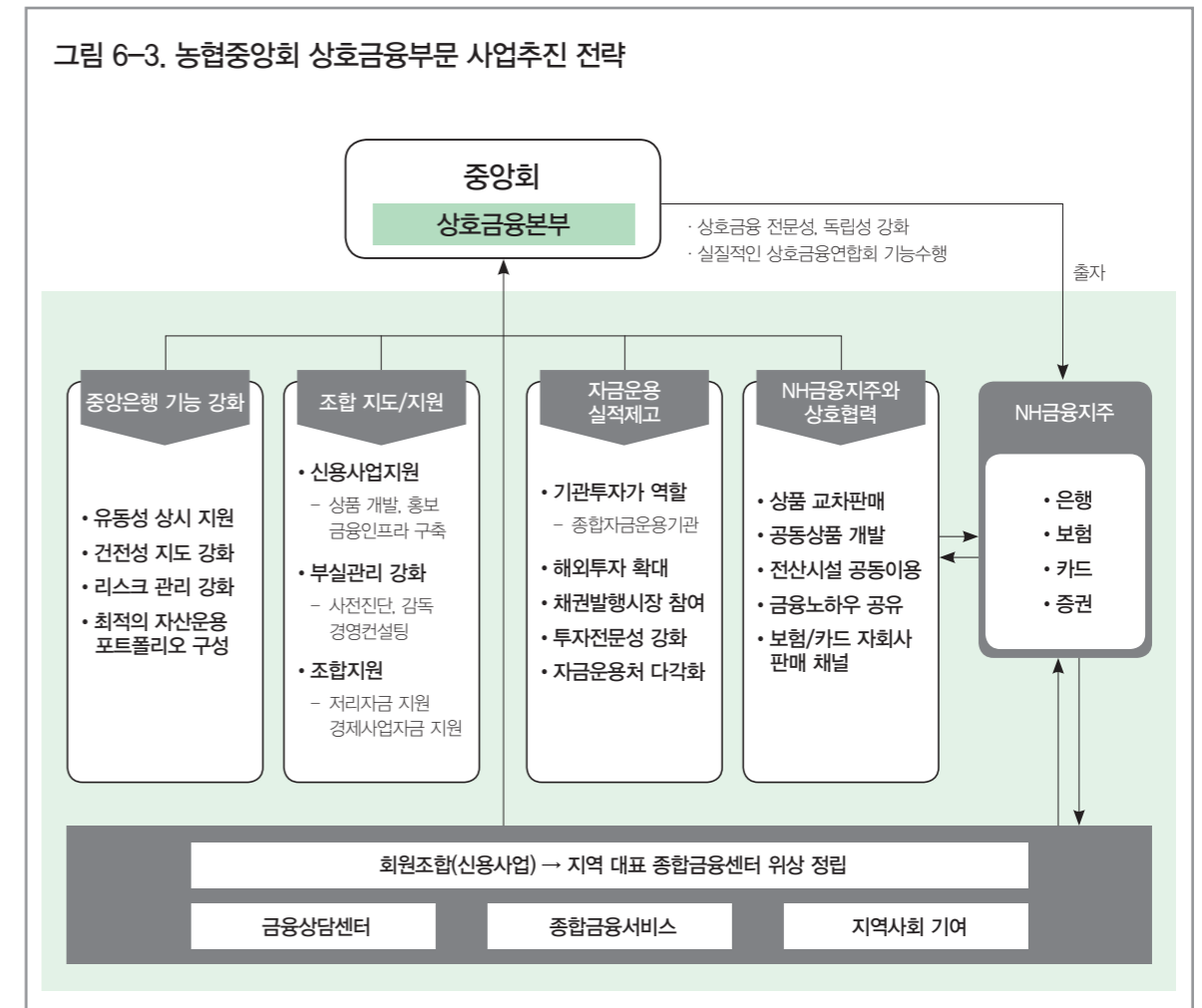
4.2.3. 농협중앙회

농협중앙회는 현 여건에서는 별도법인 설립보다 업

무역량강화 등 상호금융 발전을 위한 제반여건을 구축하는 것이 중요하다고 보았다. 우선 중앙회 내에 상호금융대표이사 제도를 도입하여 사내독립기업 형태로 상호금융본부를 운영하면서 중앙은행 기능 강화, 제1금융권 수준의 업무영역 확대, 공정거래법 등 법률 규제 완화, 조합의 규모화 등 제반여건을 갖춘 이후 별도 독립법인 설립을 검토하는 것이 바람직하다는 의견이었다.

상호금융대표이사체제 도입만으로도 상호금융부문의 독립성과 자율성 확보가 가능하여 실질적인 조합 상호금융연합회 기능을 수행할 수 있고, 조합 지도·지원부서(회원지원부 등)를 중앙회로 일원화하여 조합에 대한 통합적이고 일괄적인 지도, 지원이 가능하며, 조직 간 시너지 유지를 통한 상호금융 경쟁력 우위를 고수할 수 있다는 점을 강조하였다.

그림 6-3. 농협중앙회 상호금융부문 사업추진 전략



또한 연합회 신설에 따른 막대한 비용 증가를 막고, 상호금융 경영 악화 시 중앙회의 신속하고 전사적인 대응이 가능하며, 금융지주를 지배하는 대주주로서 대외 신인도 및 공신력을 제고할 수 있다는 의견도 제시하였다.

농협중앙회는 이와 함께 상호금융 경쟁력 강화를 위한 전략 방향으로 전문성 및 독립성 강화를 통한 상호금융 정체성 확립, 제1금융권 수준의 종합금융체제 구축을 통한 상호금융 자립기반 구축, 일선 현장 중심의 제도 개선 및 지원으로 연합회에 준하는 수준으로의 지도·지원 기능 강화, 자금운용기능 및 리스크 관리 강화를 통한 상호금융특별회계 수익성 제고 등을 제시하였다.

4.2.4. 올바른농협개혁범국민연대

올바른농협개혁범국민연대는 한농연 주도로 국민농업포럼, 농협제자리찾기국민운동 등 26개 농업인 및 농업 관련 단체가 참여하여 결성한 조직이다.¹⁷⁾ 범국민연대의 주장은 김진진 의원안에 반영되어 발의되었다.

범국민연대는 판매농협 중심으로 중앙회를 재편한다는 전제로 상호금융에 대해서는 농협상호금융연합회를 설립해야 한다고 하였다. 상호금융연합회는 상호금융업을 수행하고 있는 조합을 회원조합으로 하고 중앙회의 상호신용특별회계를 개편하여 독립적이고 전문화된 상호금융업을 수행하는 은행으로 설립하고 200조에 달하는 자금운용과 관리의 전문화와 과학화를 추진한다고 하였다.

상호금융연합회 산하에 시·도 단위로 지역은행을 설립하고, 회원조합들의 상호금융부분을 분리 독립하여 시·도 단위 지역은행을 시·군 점포화하여 현재 지역조합별로 차등 적용되고 있는 이자율을 통일하는 등 전국적으로 단일 금리체계를 확립하는 방안이다. 또한 조합별로 관리되고 있는 리스크 관리 등에 대한 통일된 체계를 확립하여 농협의 상호금융 신인도를 제고할 수 있다고 하였다. 현재 조합별로 자체적으로

정하도록 되어 있는 이자율이 영세 조합일수록 높아지는 모순적 구조를 해결해야 한다는 점에서 나온 문제 제기였다.

4.2.5. 박진도 교수와 전농

박진도 교수의 주장은 전농의 주장과 일치하였으며, 강기갑 의원안으로 발의되었다. 중앙회 개혁안은 기본적으로 '중앙회 3분할론'적 입장이었다. 현재의 중앙회를 전국농협총연합회와 경제사업연합회, 신용사업연합회로 나눈다. 전국농협총연합회는 지도·교육·감독 및 조사·농정활동을 담당하는 비출자 특수법인이며, 사업은 경제사업연합회와 신용사업연합회가 담당한다.

신용사업연합회는 상호금융중앙금고 역할을 하면서 상호금융금고와 농업정책금고를 직접 운영하며, 현 중앙회의 은행업무는 특수법인인 농협은행으로 만들어 자회사로 둔다. 중앙회의 기타 금융자회사도 신용사업연합회의 자회사가 된다. 상호금융금고는 지역조합 및 품목조합의 신용사업에 대한 중앙은행 역할을 한다. 농업정책금고는 농업 관련 정책자금을 관리하고, 공제사업은 그대로 유지한다.

4.2.6. 한국농촌경제연구원

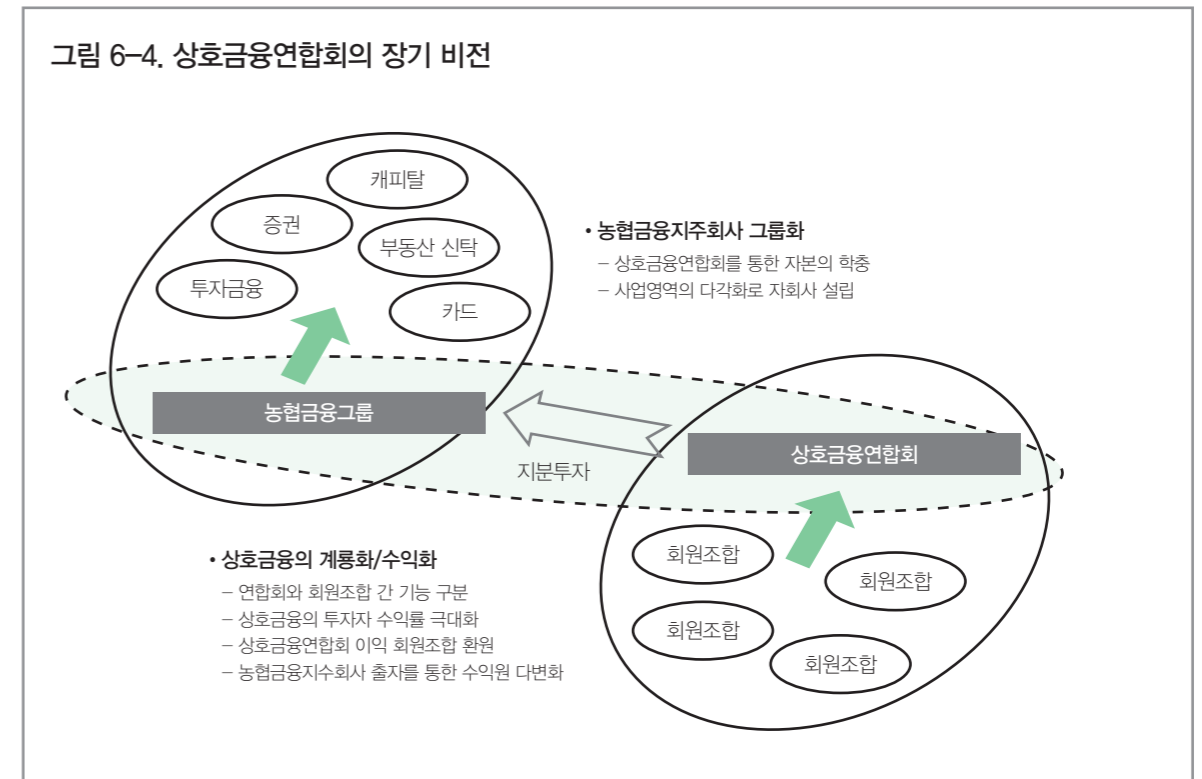
한국농촌경제연구원은 농협중앙회 신·경 분리에서는 상호금융연합회 등 발전전략(일체화)을 마련하여 상호금융에 중점을 둔 상호금융연합회를 설립하고 농협은행과 연계성을 적게 둘 필요가 있다고 주장하였다. 특히 자금시장통합법이 적용되는 상황에서 업무영역이 한정되어 있는 상호금융의 경쟁력을 강화하기 위해서는 별도 전략이 필요하다고 하였다. 장기적인 발전방안으로 독립법인화를 제안하였다. 상호금융연합회를 독립법인으로 설립하고 현행 중앙회의 교육·지원부문 등에 산재되어 있는 상호금융 관련 지도·지원 업무를 통합하는 것이다. 현재 상호금융총본부, 상호금융예보기금, 교육, 지도 등의 기능이다.

17) 참여단체는 국민농업포럼, 농협제자리찾기국민운동, 대한양계협회, 대한양돈협회, 새농민회, 생활개선중앙회, 전국농민단체협의회, 전국버섯생산자협회, 전국자두협회, 전국채소생산자협회, 전국한우협회, 전국살인업농중영연합회, 한국관광농원협회, 한국낙농육우협회, 한국농업경영인중앙연합회, 한국여성경영인중앙연합회, 한국농업기술자협회, 한국단미사료협회, 한국민속채소생산자협회, 한국사이버농업인연합회, 한국양육협회, 한국양봉협회, 한국오리협회, 한국인삼경작자협의회, 한국포도회, 한국화훼협회(가나다 순)올바른농협개혁범국민연대, '올바른 농협개혁을 위한 국민대토론회', 2009.11.13)

상호금융연합회는 회원조합 발전을 위한 자금관리 기능, 감독 기능, 리스크 관리 및 감사 기능, 상품개발 및 마케팅 등 지원 기능, 회원조합에 대한 부가서비스 기능 등을 담당하고, 금융지주회사나 경제지주회사와 유사한 수준의 위상과 운영 자율성을 확보하기 위해서는 출자와 내부유보금을 자본금으로 활용하여 독립법인으로서의 법적 지위를 확보할 수 있다고 하였다. 선진국 사례를 살펴보면, 협동조합은행인 농림중

금, CASA 등은 상호금융특별회계와 달리 법인격을 보유하고 있으며, 공동 브랜드 사용, 상호지급보증 등 상호금융이 일체화된 상태였다. 중앙 단위가 도매금융, 조합이 소매금융을 수행하고 있어 연합회와 조합의 업무가 상호 보완 관계이다. 일본은 농림중금-신용연합회-지역조합이 연계되어 있고, 프랑스는 CASA-광역협동조합은행-지역협동조합은행이 상호 보완 관계이다.

그림 6-4. 상호금융연합회의 장기 비전



4.2.7. 입법예고안

정부 입법예고안(2009.10.28)은 상호금융연합회를 바로 설립하는 것보다는 여건이 성숙할 때까지 기다리는 단계적 분리설립안을 채택하였다. 농협은행과 동시에 독립된 상호금융연합회를 신설할 경우 종합농협인 조합의 경제사업에 대한 지원 축소, 연합회 신설에 따른 비용 증가 등이 우려되어 은행과 동시 분리에 따른 문제점 등을 보완하고 새로운 '상호금융연합회'의 신설을 단계적으로 추진하는 내용을 포함한 입법예고안이다.

입법예고안에는 단계적으로 중앙회에서 상호금융연합회를 분리·신설하는 방안을 마련하기 위해 농협법 부칙에 관련 규정을 명시하여 독립법인화 이행을 담보하였다. 농식품부는 농협상호금융 독립법인화를 위한 연구용역을 추진(법 시행 후 1년 이내)하고, 농협연합회는 자체 세부추진계획을 수립하여 제출(연구용역 완료 후 1년 이내)토록 하고, 이를 외부 전문가 등의 의견을 들어 농식품부가 확정하는 것을 그 내용으로 하였다.

다만, 분리 전까지는 농협연합회 내에 상호금융을

존속시키되, 협동조합의 신용사업인 상호금융의 지원 기능 및 독립성을 강화하여 조합 금융의 경쟁력을 높이는 방안을 농협법 개정안에 반영하였다. 현 상호금융총본부를 상호금융대표이사체제로 확대·개편하고, 타 부분과 자본 및 인사, 회계가 분리된 독립사업부제로 운영토록 하여, 독립성과 건전성을 제고함은 물론 자산운용의 전문성을 갖추도록 하였다. 소이사제 도입 등 운영의 전문성·독립성을 강화하였다.

분리 시기가 정해져 있지 않기 때문에 이에 대한 정부의 상호금융 분리 의지를 담고자 하였다. 상호금융연합회의 분리, 독립에 관한 내용은 법규로 규정하여 명문화하기는 어렵지만,¹⁸⁾ 중앙회가 세부추진계획을 제출하면 농식품부는 법 시행 후 4년 이내에는 상호금융연합회가 분리·독립될 수 있도록 하고자 하였다. 또한, 중앙회가 자체 세부추진계획을 수립하여 제출하지 않을 경우를 감안, 이번 농협법 개정안 부칙에 연합회가 제출하지 않을 경우 “농식품부가 전문가 등의 의견을 들어 이를 확정할 수 있다”는 근거 규정을

보완하고자 하였다.

입법예고 및 관계부처 협의 결과(2009.11.29) 농협중앙회는 상호금융 발전을 위한 별도법인화에 대해 조합이 경쟁력을 갖추 수 있도록 제반여건을 먼저 구축한 이후 논의하는 것이 바람직하다는 의견을 전달하였고 이때의 제반여건은 조합의 규모화·대형화(1시군 1조합), 조합 신용사업의 은행수준 전문성 확보, 회계의 투명성 확보, 자본건전성 및 시장 신뢰 확보 등이 있었다. 결국 동시 분리에 따른 리스크를 최소화하고 상호금융 경쟁력 제고를 위해 우선 독립사업부제로 운영하고, 추후 연구용역, 연합회의 세부계획 등을 통해 발전방안을 마련하기로 하였다. 또한 다양한 전문가, 농민단체 등의 의견을 수렴하여 최종안을 확정하기로 하였다.

차관회의, 국무회의를 거친 검토 수정안에서는 안 제 134조제4항 및 제125조제2항이 삭제되었고, 부칙3조의 내용은 부칙 20조로 이러한 내용을 포함하고 있다.

〈입법예고안〉

- 상호금융특별회계의 전문성·독립성 강화(안 제134조제4항 및 제125조제2항)
 - 농협중앙회 내에 상호금융특별회계를 두고 있으나, 자체 자본금 계정이 없어 자본금 보유와 이익 잉여금 적립이 어렵고 재무 건전성이 취약함.
 - 상호금융특별회계를 독립사업부제로 운영하고, 특별회계 내에 별도의 자본금 계정을 설치하며, 상호금융대표이사를 둬.
 - 독립사업부제로 운영함으로써 전문성 제고와 독립성이 확보되고, 내부유보 적립금 확대 등 자본 확충으로 상호금융특별회계의 건전성 향상이 기대됨.
- 농협연합회의 상호금융사업부문 독립법인화 방안 등 발전계획 수립 추진(부칙 제3조)
 - 농협연합회의 상호금융사업부문을 향후 분리·독립법인화하여 상호금융이 독자적으로 생존하고 발전할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.
 - 정부는 이 법 시행 후 1년 이내에 연구용역을 의뢰·완료하고, 농협연합회는 정부의 연구용역 이후 상호금융사업부문을 효율적으로 분리·발전시키기 위한 추진계획을 1년 이내에 정부에 제출하여야 하며, 정부는 외부전문가 등의 의견을 수렴하여 최종 확정함.
 - 전문기관의 연구용역과 농협연합회의 추진계획, 이를 바탕으로 한 외부전문가의 충분한 의견 수렴을 통해 상호금융 분리 등 발전방안에 대한 청사진이 제시될 것으로 기대됨.

18) 사업구조 개편 상호금융 참고자료, 정부자료(2010.4)

〈차관회의, 국무회의 검토 수정안〉

- 부칙 제20조(연합회의 상호금융사업 발전계획 수립·추진) ① 농림수산식품부장관은 이 법 시행 후 1년 이내에 연합회가 수행하는 상호금융사업부문의 독립법인화방안 등 상호금융사업 발전계획에 관한 연구를 전문 연구기관에 의뢰하여야 한다.
- ② 농림수산식품부장관은 제1항에 따른 연구결과 등을 검토하여 연합회의 상호금융사업 발전계획을 세워야 한다.
- ③ 농림수산식품부장관은 제2항에 따라 세운 상호금융사업 발전계획을 연합회에 알리고, 연합회는 통보한 날부터 1년 이내에 상호금융사업부문을 효율적으로 분리하기 위한 추진계획을 마련하여 농림수산식품부장관에게 제출하여야 한다.
- ④ 농림수산식품부장관은 제3항에 따라 연합회로부터 추진계획을 제출받은 때에는 농업·금융전문가, 농업인대표 등의 의견을 들어 이를 확정하고 추진하여야 한다.

4.2.8. 개정 법률

결국 정부는 일선조합 상호금융의 경쟁력 강화와 건전성 제고 등을 위해 별도의 '상호금융연합회' 신설이 필요하다는 점은 인정되나, 당장 연합회를 신설할 경우 신협과 같은 부실화 등으로 상호금융의 경쟁력 약화가 우려된다고 보았다. 연합회 신설에 따른 비용 증가 등 현실적인 문제점이 있어, 이를 보완하여 자립기반을 마련토록 하기 위해 새로운 '상호금융연합회'의 신설은 여건이 성숙되면 추진하기로 한 것이다. 즉, 연합회로 분리 시 신협중앙회, 새마을금고연합회와 같은 부실화가 우려되고, 연합회 별도 신설로 인한 전산비용 증가 등 조합의 경영부담이 가중될 수 있다는 점이 중요하게 고려되었다. 분리 시 일선조합에 대

한 통합적이고 일괄적인 지도 지원 제공과 조직 간 시너지 유지를 통한 상호금융 경쟁력 확보가 어려운 것도 그 이유였다.

따라서 최종 농협법 개정안에는 연합회 내에 상호금융을 존속시키되, 협동조합의 신용사업인 상호금융의 지원 기능 및 독립성을 강화하여 조합금융의 경쟁력을 높이기로 하였다. 현 상호금융총본부를 상호금융대표이사체제로 확대·개편하고, 타부분과 자본 및 인사, 회계가 분리된 독립사업부제로 운영토록 하여 독립성과 건전성을 제고함은 물론 자산운용의 전문성을 갖추는 데 초점을 두기로 하였다.

개정된 농협법은 법 시행 후 1년 이내에 제134조제1항제4호의 개정규정에 따라 중앙회가 수행하는 상호

〈개정 법률〉

- 부칙 제26조(중앙회의 상호금융사업 발전계획 수립·추진) ① 회장은 이 법 시행 후 1년 이내에 제134조제1항제4호의 개정규정에 따라 중앙회가 수행하는 상호금융사업의 발전계획에 관한 연구를 전문 연구기관에 의뢰하여야 한다.
- ② 회장은 제1항에 따른 연구결과 등을 검토하여 중앙회의 상호금융사업 발전계획을 세워 농림수산식품부장관에게 제출하여야 한다.
- ③ 농림수산식품부장관은 제2항에 따라 중앙회로부터 상호금융사업 발전계획을 제출받은 때에는 정부, 협동조합 관계자, 농업인대표 및 금융 전문가 등의 의견을 들어 확정하고 추진하여야 한다.

금융사업의 발전계획에 관한 연구를 전문연구기관에 의뢰하고 중앙회의 상호금융사업 발전계획을 세워 농식품부에 제출하도록 하였다. 또한 농식품부는 중앙회가 제출한 상호금융 발전계획을 정부, 협동조합 관계자, 농업인대표 및 금융 전문가 등의 의견을 들어 확정·추진하도록 하여 중앙회 안에 대한 각계의 검증 절차를 거치기로 하였다.

5. 농업경제와 축산경제의 통합문제

5.1. 논의 배경과 경과

농협중앙회 사업구조 개편의 주요 쟁점 중 하나가 농업경제와 축산경제의 통합 문제였다. 중앙회의 사업구조를 지주회사체제이든 연합회체제이든 어떤 형태로 전환하든지 현재와 같이 농업경제와 축산경제가 분리된 영역을 유지해야 하는가에 대한 논란은 예상되었다. 동일한 기관에 있으면서 사업의 중복에 대한 문제가 2000년 중앙회 통합 때부터 지적되어 왔기 때문이다. 하지만 축산계에서는 과거 축협중앙회 통합의 전제조건으로서 축산부문 특례를 만들었다는 점을 근거로 축산사업의 전문성과 독립성이 유지되어야 한다는 점을 늘 강조해왔다.

농협경제연구소의 사업구조 개편안에는 농업경제와 축산경제의 중복사업을 통합하는 것을 사업구조 변화의 원칙으로 제시했다.¹⁹⁾ 그에 따라 경제지주에 목우촌은 가공부문 자회사로 독립시키고, 기타 도소매 유통기능은 도매유통회사와 소매유통회사에 편입시킨다는 것이다. 그리고 중앙회 내에는 기획관리본부, 회원지원본부, 경제사업지원본부, 상호금융지원본부 등 4개의 본부만 둘 뿐 축산경제와 관련한 독립 지원부서는 두지 않았다.

이와 같은 안에 대해 축산계의 반발은 컸다. 축산계는 한결같이 축산부문 특례조항이 유지되어야 한다는 주장을 폈다. 정부 농개위에서는 이 문제를 중심과제로 다루지 않았지만, 경제사업을 하나의 지주회사체제로 전환시킴으로써 농협경제연구소의 안과 외형은 같은 모습이 되었다. 이에 대해 일부에서는 축산경제지

주의 분리 필요성을 말하는 사람도 있었으나 설득력을 갖지는 못했다. 그보다는 경제지주 내에서의 축산부문의 전문성과 독립성을 찾는 방안을 모색하는 논의가 정부안을 최종 확정하는 단계에까지 계속되었다.

농협은 2009년 5월의 자료에서는 경제지주 내에 축경부문과 농경부문을 나란히 두는 안을 제시했다. 농개위는 제17차 위원회에서 농협과 정부가 협의해서 결정할 문제로 매듭을 지었다. 농협이 사업분리를 금융지주 우선 분리의 단계분리론으로 구체화해가는 10월에는 축산경제대표이사를 현행대로 유지하고, 경제지주 내에 부회장을 두는 문제는 농협의 내규로 맡길 것을 주장했다. 축산계는 9월 농·축경 통합을 반대하는 단체행동을 하였다. 10월 28일 발표된 정부안에는 축산부문의 전문성 유지는 농협연합회 내에 축산담당 이사를 두고 경제지주에는 부대표를 두고 그 밑에 조합장대표회의를 두는 것으로 하였다.

5.2. 개선 방안과 논의

5.2.1. 농협의 안

농협중앙회는 2009년 5월 8일 제시한 '사업구조 개편관련 쟁점과제 검토안'에서 농업경제와 축산경제의 통합문제에 대한 농협경제연구소와 농협개혁위원회의 안을 비교하고(표 6-17 참조), 개편방안을 제시하였다. 농업경제와 축산경제를 묶어 경제지주로 전환할 경우 장애 요인으로 지주회사 전환에 대한 농·축경의 입장이 상반되고, 법률상 축산부문 특례조항 유지 시 축산부문 대표기구와 사업조직(경제지주)과의 관계를 설정하기가 어렵다는 지적을 하였다. 농업경제 측에서는 지주회사를 단계적으로 수용하자고 하는 반면에 축산경제에서는 현행 체제를 유지하자는 입장이었다. 법률상 문제로 축산경제대표가 경제지주의 축산부문을 관장하는 안과 축산경제지주를 별도로 설립해서 관장한다는 대안이 거론되었다. 농협은 대안으로 정부의 대표품목조직 육성정책과 연계하여 사업성 분석을 토대로 품목별 자회사를 설립·운영하면서 지주회사 내에 조합장으로 구성되는 품목별 출하협의회를 설치

19) 농협 농개위(2008.7)도 같은 방안을 건의했다.

하도록 하는 한편, 품목별 자회사는 경제지주의 내부 기구인 유통분사와 유기적으로 협력하여 자체 또는 통합마케팅 기능을 수행하자고 하였다. 그리고 경제지주 내에 농경지원부, 축경지원부를 두어 산지지도·지원 및 사업 조율 기능을 부여하자고 하였다.

축산업계는 농협경제연구소의 농경과 축경의 통합안을 반대하지만 농협중앙회의 사업구조 개편 자체는 반대하는 것이 아니라 했다. 2009년 9월 24일에는 축산조합장들이 전체 회의를 열고(142명 참석) 농업경제와 축산경제 통합 반대 결의문을 채택하였다. 또 축산단체협의회(축협조합장 포함)와 축산관련 교수협의회는 이 문제에 관해 공동 대응키로 하고 투쟁방향 등에 대하여는 '비상대책위' 집행부에 일임한다고 하였다.

농협은 농협개혁법이 국회 심의 중인 2010년 6월 '농협 사업구조 개편 주요 쟁점'을 정리하면서 농협의 입장을 재천명하였다. 농협의 주장은 네 가지다. 첫째, 농협은 자체 사업구조 개편안에 따라 2012년 금융지주만을 분리하고 나머지는 현 중앙회체제를 유지하기 때문에 축산경제대표이사를 현행과 같이 유지한

다. 둘째, 정부안에 명시된 경제지주부회장 구성은 금융지주와 동일하게 농협 내부규정으로 결정하도록 한다. 농협이 주식회사인 경제지주를 설립하는 목적은 의사결정체계가 복잡한 협동조합의 불리점을 극복하고, 시장변화에 보다 유연하고 능동적으로 대처하기 위한 것인데, 사업기능을 담당하는 지주회사의 세부 직제까지 법에 규정할 경우 조직의 유연성이 저하되고 경직된 운영을 초래할 우려가 있어 경제지주의 설립취지와 배치된다. 셋째, 축산경제지주를 별도로 설립하는 것은 비효율적이다. 현재 축산 관련 자회사는 농협사료와 목우촌 등 2개에 불과한데, 두 개 자회사를 관리하기 위해 별도의 축산지주를 설립하는 것은 지나친 비효율을 초래하기 때문이다. 넷째, 축산경제대표도 농업경제대표와 동일하게 인사추천위원회 추천을 통해 선출한다. 축산경제대표는 회원조합장의 대표가 아니라 축산사업부문을 경영하기 위한 전문경영인이므로, 이를 조합장대표자회의에서 선출하는 현행 방식은 부적절하다는 것이다.

표 6-17. 농업경제 및 축산경제 통합 방향에 대한 논의

항 목	농협경제연구소	농협개혁위원회
방 향	· 농업경제와 축산경제 통합	· 농업경제와 축산경제 통합
통합영역	· 도매회사에서 LPC 신규 투자 및 시설 현대화 · 축산공판장 도매회사로 통합 · 축산유통, 축산판매장 소매회사로 통합 · 목우촌, 농협사료 경제지주	· 일선조합 경제사업, 공동사업법인과 공동투자로 경합관계 해소
분리영역	· 축경군납은 경제지주 수행 · 농경군납은 교육지원 이전	· (경제지주 내에) 전국 또는 도 단위 품목 자회사 설립

자료: 농협중앙회, '사업구조 개편 관련 쟁점과제 검토안', 2009.5

표 6-18. 농업경제와 축산경제 통합 관련 법률 제안

구 분	강기갑 의원안 (제161조의17)	김춘진 의원안 (제126조, 제134조의3)	정부안 (제132조, 134조의2)	김영록 의원안 (제161조의7, 14)
조 직	경제사업연합회 축산경제대표이사	경제연합회 축산경제상임이사 축산지주 별도설립	농협연합회 축산경제상임이사 경제지주축산부회장	경제연합회 축산경제대표이사 축산지주 별도설립
선 출 특 례	인사추천위에서 추천된 자를 이사회 의결을 거쳐 총회에서 선출 단, 인사추천위원회 구성 시 조합장 4명은 축협조합장으로 구성			(제161조의8) 축경대표 소관 조합장대표자 회의에서 추천된 자를 총회에서 선출

5.2.2. 정부안과 개정 법률

정부는 축산부문의 전문성 및 자율성을 확보하는 안으로 농협연합회 내에 축산경제 상임이사를 두고, 경제지주에는 축산부회장을 두는 안을 입법예고했다. 축산단체에서는 사업구조 개편으로 축산부문의 전문성과 자율성이 훼손될 것을 염려하면서 축산지주회사를 별도로 설립해야 한다는 의견을 제시하는 데 대해서, 농축협이 통합된 지 10년이 지난 시점에서 다시 분리하는 것보다는 화학적 융합을 통한 시너지 효과를 낼 때라고 했다.²⁰⁾

정부안은 법 132조 축산경제사업의 특례조항(축산부문 전문성 및 자율성 보장)을 일부 변경하지만, 농축협 통합 당시 승계자산에 관하여는 축산경제대표이사 관리에서 축산담당상임이사로 전환함으로써 그 기본정신은 그대로 유지하고 있다고 하였다. 축산담당이사는 축산농가와 조합에 대한 지원을 담당케 하고, 선출방식도 인사추천위원회의 7명의 위원 중 4명을 축산조합장이 차지하도록 구성함으로써 인사의 독립성도 보장한다는 것이다. 또한 경제지주 내에 축산부회장을 두어, 축산부문 자회사를 통합 관리토록 함으로써 축산부문의 특수성을 고려한 사업추진이 가능하다고 하였다.

이에 대해 축산단체에서는 정부안의 내용만으로는 축산업계에서 바라는 수준의 보장이 될 수 없다고 비판하였다. 축산경제 특례조항의 핵심인 축산경제대표

이사(연합회 축산담당이사)의 선출방법을 축협조합장 추천위원회에서 인사추천위원회로 변경하는 것은, 인사추천위원회의 위원수가 7명에 불과하여 축협조합장들의 의사가 충분히 반영되기 어렵고, 축협조합장들의 의견과 반대되는 결과도 나올 수 있다고 하였다.²¹⁾ 또한 정부안이 축산경제의 전문성과 자율성을 보장한다는 취지는 살리고 있으나 실제로는 축산경제대표이사의 인사권, 사업계획수립권 등의 권한을 사실상 박탈하고 자율성과 전문성을 유지할 수 없도록 하는 것이라고 하였다. 따라서 축산경제 특례조항(농협법 132조)는 현행대로 존치되어야 한다는 것이다.

이에 대해 절충안으로서 농협연합회 산하에 농협경제지주회사와 농협축산경제지주회사를 같이 만들자는 주장이 나왔다.²²⁾ 이 주장은 축산경제지주를 독립시키되, 축산경제상임이사의 선출은 정부안과 같이 인사추천위원회에서 선출토록 하고, 축산경제부문의 사업계획의 수립·시행 시 자율성과 전문성을 보장하자는 것이다. 나아가 품목별·기능별 전문화·세분화되는 추세인 축산업의 현실 여건을 적극 반영하여, 품목별 조합연합회의 설립과 운영을 적극 지원해야 된다고 하였다.

최종적으로 개정 농협법은 축산부문의 전문성과 자율성에 대해 현행체제를 유지토록 하였다. 경제지주체제로의 전환이 2017년까지 완료되게 함으로써 축산경제대표이사를 중앙회 내에 유지하고, 대표이사의

표 6-19. 축산부문 전문성과 자율성 보장 관련 법안 대비

현행	정부안
제132조(축산경제사업의 특례) ① 제125조의5제1항과 제130조제2항에도 불구하고 축산경제대표이사는 제128조제6항에 따른 조합장대표자회의에서 추천된 자를 총회에서 선출한다.	제132조(축산경제사업의 특례) ① 인사추천위원회에서 제128조제3항에 따라 축산경제사업을 담당하는 상임이사(이하 '축산경제이사'라 한다)를 추천하는 경우에는 제125조의5제2항제1호에 따른 회원 조합장 4명은 모두 축산업 협동조합의 조합장으로 한다.
제128조제6항(사업전담대표이사 등의 직무) ⑥ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 농업경제대표이사, 축산경제대표이사 및 신용대표이사의 원활한 업무 집행을 지원하기 위하여 소관별로 조합장 대표로 구성되는 조합장대표자회의를 둘 수 있다.	제125조의5(인사추천위원회) ② 인사추천위원회는 다음과 같이 구성하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다. 1. 이사회가 위촉하는 회원조합장 4명 2. 농업인단체 및 학계 등이 추천하는 학식과 경험이 풍부한 외부 전문가(공무원은 제외한다) 중에서 이사회가 위촉하는 3명

20) 김경국, '농업회생을 위한 국회의원 모임 토론회 자료', 2010.2.3
21) 이경호, 앞의 자료
22) 최양부, '농업회생을 위한 국회의원 모임 토론회 자료', 2010.2.3

〈개정 법률〉

제132조(축산경제사업의 특례) ① 제125조의5제1항과 제130조제2항에도 불구하고 축산경제대표이사는 제128조제7항에 따른 조합장대표자회의에서 추천된 자를 총회에서 선출한다. <개정 2011.3.31>
② 이 법 시행 전의 축산업협동조합중앙회로부터 중앙회가 승계한 재산은 축산경제대표이사가 관리하며, 그 재산을 매각하여 취득하는 대금의 관리 또한 같다. 다만, 신용사업 관련 재산은 그러하지 아니하다.
③ 중앙회의 잉여 인력을 조정하려면 중전의 농업협동조합중앙회, 축산업협동조합중앙회 및 인삼협동조합중앙회로부터 각각 승계한 직원 간에 같은 비율을 적용하는 등 형평에 맞도록 하여야 한다.
④ 중앙회는 축산경제사업계획을 수립하거나 시행할 때 사업계획의 수립 등 축산경제사업의 자율성과 전문성을 보장하여야 한다.
[전문개정 2009.6.9]

선출도 조합장대표자회의추천 총회선출로 그대로 유지된다. 경제지주의 축산부회장은 농협의 내부규정으로 정하도록 함으로써 법조항에서 삭제되었다. 축산지주회사의 별도 설립은 받아들여지지 않았다.

6. 농협보험 설립

6.1 논의 배경과 경과

농협은 1961년 8월 농업은행 가축공제 승계로 보험사업을 시작하여 화재공제(1961.10), 생명공제(1965.8)로 사업영역을 확대하였다. 1977년 1월 체신부 국민생명공제 인수로 사업대상을 조합원에서 일반인으로 확대하였다. 1996년 1월부터 농업인재해공제를 시작하였으며, 2000년 7월에 공제보험분사를 출범시켰다. 이후 농작물 재해보험사업 실시(2001.1), 공제사업감독기준을 제정(2005.7)하였다. 2009년 말 현재 NH보험분사는 4부(보험기획·생명보험·손해보험·농업정책보험부) 1단(자산운용단) 1원(보험교육원) 209명(정규직 155, 비정규직 54명)으로 운용하고 있다.

중앙회와 조합의 공제사업은 보험업법에 따른 별

도의 허가 없이 특별법인 농협법에 근거하여 수행하고 있으며 농식품부 장관이 감독하고 있다. 농협법상 중앙회·조합이 원수공제자(보험사업자) 지위를 보유하고 있으나, 중앙회 보험분사가 언더라이팅, 상품개발, 위험관리, 지급심사, 마케팅 등 보험업 업무를 수행하고 있다. 조합은 판매대리점 역할에 한정되고 중앙회가 상품개발, 위험관리, 마케팅 등 핵심적인 업무를 수행하고 있다. 조합은 모집 및 간편 인수심사, 소액 언더라이팅 등 일부 계약관리 업무와 공제 대출을 수행, 공제계약 100% 전액을 중앙회 보험분사에 재공제하고 있다.

2009년 말 기준 농협 공제사업부문 총자산 29.8조 원, 지급여력비율²³⁾ 103.2%, 보유계약 605만 건으로 자산기준 생명보험 업계 4위, 손해보험 업계 12위 수준이다.

농협에서 판매 중인 공제상품은 생명공제 21종, 손해보험 27종 등 총 48종이 이르고 있으나 보험업법에 따른 보험사만이 취급하는 변액보험·퇴직연금보험²⁴⁾·자동차보험·특수건물화재보험은 취급하지 않고 있다. 또한 농협은행과 조합에 대하여는 모집제한 등 방카슈랑스 규제²⁵⁾가 적용되지 않고 있다.

23) 보험회사가 보험금을 제때에 지급할 수 있는지를 나타내는 것으로 보험회사의 경영상태를 판단할 수 있는 지표이다. 생명보험회사의 지급여력비율은 순자산(자산-부채+내부보존자산)/책임준비금을, 손해보험회사의 지급여력비율은 순자산/적정잉여금을 말한다.(100% 이상 일 때를 정상)
24) 변액보험은 보험계약자가 납입하는 보험료 가운데 사업비와 위험보험료를 제외한 적립보험료를 따로 분리해 주식·공채·채권 등 수익성이 높은 유가증권에 투자한 뒤, 운용실적에 따라 투자성과를 계약자에 나누어주는 실적배당형 보험상품이다. 퇴직연금보험은 사용자가 법정퇴직금제도에 같음하여 근로자를 피보험자 또는 수익자로 하는 퇴직보험 또는 퇴직일시금 신탁에 가입하여 근로자의 퇴직 시에 일시금 또는 연금으로 수령하게 하는 제도이다.
25) 1사당 판매비율 25% 제한, 점포 외 모집행위 금지, 창구 판매자 2인 이내, 판매가능상품 제한(저축성, 제3보험)규제를 의미한다.

그러나 농협의 신·경 분리 추진으로 기존 공제사업의 보험전환에 대한 논의가 필요하였다. 공제사업의 금융당국 일원화를 내용으로 하는 한 EU 및 한미 FTA에 선제적으로 대응하고, 기존 농협 공제사업이 가지고 있던 상품 취급 제한, 자본금 확충의 어려움 등 한계를 극복하기 위해 농협보험 신설의 필요성이 제기되었다. 농협보험을 신설할 경우 은행, 증권 등 금융계열사와의 신용정보 공유, 공동상품 개발 등 금

융지주의 시너지 효과를 극대화할 수 있고, 다양한 상품 영역 확대 등 사업 확대에 회원조합과 농업인 실익 제고에 기여할 것으로 판단되었다.

농협은 보험상품과 유사한 공제상품을 판매하고 있으므로 농협 공제를 보험으로 전환하는 과정에서 사업의 연속성 유지를 위해 특례 부여를 요구하였다. 반면 보험업계에서는 '동일기능 동일규제' 원칙에 따라 기존 보험사와 동일한 환경에서 공정한 경쟁을 위해

표 6-20. 조합·중앙회별 사업규모(2009년 말 기준)

구분	계	중앙회	조합
총자산	29,8조 원	29,8조 원	-
모집계약	605만 건	134만 건(22.1%)	471만 건(77.9%)
모집보험료	8,5조 원	2,4조 원(28.2%)	6,1조 원(71.8%)
수수료 수입	7,084억 원	1,823억 원(25.7%)	5,261억 원(74.3%)

주: 생명보험(22개사): 총자산 328조 원(내국사 13, 외국사 9), 수입보험료 73,5조 원
 손해보험(31개사): 총자산 74조 원(내국사 14, 외국사 17), 수입보험료 37,4조 원
 자료: 농림수산식품부, '농협중앙회 사업구조 개편 주요 쟁점 설명자료', 2010.2

표 6-21. 농협공제의 보험 전환 관련 주요 쟁점사항

구분	제목	쟁점사항
보험 관련 주요 쟁점	FTA 협정과 상충 여부	○한·미·한·EU FTA 협정문과 농협보험에 관한 규정의 상충 여부
	금융기관 보험대리점 등록의제	○조합을 「보험업법」에 따른 보험대리점으로 인정할 것인지, 금융기관 보험대리점으로 인정할 것인지에 관한 사항
	방카슈랑스 규정의 적용유예 및 기간	○방카슈랑스 규정의 적용유예 도입 여부 및 적정기간 설정에 대한 사항
	퇴직연금보험 취급 제한	○「근로자퇴직급여 보장법」에 따라 보험회사뿐만 아니라, 은행, 증권사 등도 별도 허가 없이 퇴직연금상품을 취급할 수 있음에도 농협보험에 대해서만 판매를 제한하는 것이 타당하지 여부
	보험 모집 자격	○조합과 중앙회의 공제상담자격자에 대한 보험 모집 자격(보험설계사) 인정 수준에 관한 사항(일정기간 한시적으로 인정, 영구 인정 등)
	공제계약의 보험계약 간주	○기존 공제계약을 보험계약으로 간주할 것인지, 공제계약으로 볼 것인지에 관한 사항

특례 배제를 주장하여 쟁점으로 부각되었다.

농협공제의 보험전환에 관한 논의과정을 보면, 정부 농개위에서는 거의 논의되지 못하였으며, 제15차 회의(2009.3.28)에서 사업분리에 따른 농협법, 은행법, 보험업법 등 관련 법률(특례조치)을 농식품부 실무작업반에서 검토하여 추후 위원회에서 논의하기로

하였다. 정부 농개위 건의안(2009.3.31)에서도 중앙회 공제사업의 담당주체(상호금융연합회·금융지주회사·독립기구)에 대한 법률적 검토를 실무작업반에서 실시하여 추후 위원회에서 논의하는 과정을 마련하는 것으로 제시하였다.

정부가 마련한 '농협중앙회 신용·경제사업 분리추

진방안' 잠정안(2009.6.19)에서 현재 신용부문인 중앙회(은행·공제)-자회사체계를 경제연합회-지주회사-자회사(은행·보험·기존자회사)체계로 전환하는 것으로 명시하였으며 주요 농정현안에 대한 당정협의(2009.9.18)에서 중앙회 사업구조 개편이 원활히 이루어질 수 있도록 금융지주회사·농협은행·농협보험 등 설립 인·허가 및 조세관련특례 신설 검토를 보고 하였다.

이후 '농협중앙회 사업구조 개편 기본 방안'(2009.10.27)에서 농협은행과 농협보험을 독립법인화하고 기존 농협증권 등과 함께 NH금융에 편입하기로 하였다. 「농협중앙회 사업구조 개편」 농협법 개정안 공청회(2009.11.12)에서 보험업계에서는 농협보험 특례 부여 반대 의견을 주장하였다. 농협은 농협 사업구조 개편과 관련한 입법예고안의 차관회의(2009.12.3) 상정을 앞두고 민간 보험회사들의 반발에 부딪히고 있는 공

제사업 특례와 관련하여 그동안 농업인의 편익을 위하여 수행해 온 공제사업의 특례가 유지되어야 한다는 입장을 강하게 표명하였다.

농협법 개정을 위한 입법예고 의견수렴 및 관계부처 협의결과(2009.12), 공제사업은 연합회 및 조합사업으로 존치기로 하고 공제사업의 보험회사 전환을 위한 규정에 대해 삭제의견이 제시되었다. 차관회의 이후 농협이 보험사 설립을 강하게 희망하고 이사회 논의(2009.12.11)를 거쳐 관계부처 간 협의된 농협공제의 보험사 전환 조건(농협은행과 조합의 금융기관 보험대리점 의제 및 방카규제 5년 유예 등)을 수용함에 따라 이를 반영하여 국무회의에서 수정·의결하였다. 이에 정부는 공제업무를 효율적으로 수행하기 위하여 농협금융지주 회사의 자회사로 농협보험을 신설하는 내용을 추가하여 농업협동조합법 일부개정법률안(정부안)을 2009년 12월 16일 국회에 제출하였다.

표 6-22. 농협보험 설립 관련 논의 경과

구분	주체	활동내용
2009.3.28	농식품부 농협개혁위원회	○ 15차 회의 - 사업분리에 따른 농협법, 은행법, 보험업법 등 관련 법률(특례조치)을 농식품부 실무작업반에서 검토하여 추후 위원회에서 논의
2009.3.31	농식품부 농협개혁위원회	○ 농협중앙회 신용·경제사업 분리추진방안 건의안 - 중앙회 공제사업의 담당주체(상호금융연합회·금융지주회사·독립기구)에 대한 법률적 검토를 실무작업반에서 실시하여 추후 위원회에서 논의하는 과정을 마련
2009.10.28	농식품부	○ '농협중앙회 사업구조 개편방안' 확정 및 농업협동조합법 일부개정법률안 입법예고 - 농협은행과 농협보험을 독립법인화하고 기존 농협증권 등과 함께 NH금융에 편입
2009.11.12	농식품부	○ 농협법 개정안 공청회 - 보험업계에서는 농협보험 특례부여 반대
2009.12.3	농식품부	○ 「농협협동조합법」 개정을 위한 입법예고 의견수렴 및 관계부처 협의 결과 - 공제사업은 연합회 및 조합사업으로 존치기로 하고 공제사업의 보험회사 전환을 위한 규정은 삭제하지는 의견 제시
2009.12.11	농협중앙회	○ 이사회 논의 결과 - 보험사 설립을 강하게 희망하고 관계부처 간 협의된 농협공제의 보험사 전환 조건(농협은행과 조합의 금융기관보험대리점 의제 및 방카규제 5년 유예 등)을 수용
2009.12.16	농식품부	○ 농업협동조합법 개정안 국회 제출 - 공제업무를 효율적으로 수행하기 위하여 농협금융지주회사의 자회사로 농협보험을 신설하는 내용을 추가
2010.2~4	국회	○ 국회의원 공청회, 국회 상임위 공청회, 정무회 공청회 개최 - 농협공제의 보험 전환에 대한 논의 본격화
2010.2.24 ~2011.3.3	국회 농식품위	○ 농식품위 법률안심사소위 6차례 개최
2011.3.4	국회 농식품위	○ 농식품위 법안소위 및 전체회의 농협법 개정안 의결

다. 차관회의 이후 농협이 보험사 설립을 강하게 희망하고 이사회 논의(2009.12.11)를 거쳐 관계부처 간 협의된 농협공제의 보험사 전환 조건(농협은행과 조합의

금융기관보험대리점 의제 및 방카규제 5년 유예 등)을 수용함에 따라 이를 반영하여 국무회의에서 수정·의결하였다.

표 6-23. 농협법 입법예고안 농업보험 특례 조항

특례 내용	입법예고안 조항
중앙회 공제업무 분리, 생명보험·손해보험 법인 설립 시 보험업법에 따른 허가 의제	\$134의3③ 연합회가 종전의 중앙회의 공제업무를 분리하여 법인을 설립하는 경우에는 「보험업법」 제4조에 따른 허가를 받은 것으로 본다.
(농협은행) 금융기관보험대리점 등록 의제, 방카규제 10년간(6년 경과 후 단계적 규제) 유예	부칙 \$7①④ ① 농협은행에 대하여는 이 법 제134조의3제3항에 따른, 보험회사가 설립된 날부터 10년이 경과한 날까지 「보험업법」 제91조제2항·제3항 및 제100조제1항제4호를 적용하지 아니한다. 다만, 금융위원회는 보험회사가 설립된 날부터 5년이 경과한 때에는 농림수산식품부장관과 협의하여 영업기준을 달리 정할 수 있다. ④ 농협은행에 대하여는 이 법 제134조의3제3항에 따른 보험회사를 설립한 날부터 「보험업법」 제91조제1항에 따른 금융기관보험대리점으로 등록된 것으로 본다.
(조합)농협보험사 (생명, 손해)를 위한 (전속)보험대리점 등록 의제	부칙 \$7③ 조합에 대하여는 제57조제1항, 제106조 및 제111조의 규정에도 불구하고 이 법 제134조의3제3항에 따른 보험회사를 위하여 보험계약의 체결을 대리하는 보험대리점업을 수행할 수 있으며, 이 경우 「보험업법」 제83조제1항제2호에 따른 보험대리점으로 등록된 것으로 본다.
종전 중앙회 및 조합 공제상담자격자에 대하여 2년간 한시적 보험모집자격 인정	부칙 \$7② 종전 중앙회 및 조합의 공제상담사에 대하여는 「보험업법」 제83조제1항의 규정에도 불구하고 보험회사가 설립된 날부터 2년이 경과한 날까지 보험모집자격이 있는 것으로 본다.
종전 중앙회와 조합의 공제계약의 신설 법인 이전근거 규정	부칙 \$7⑤ 종전 중앙회와 조합의 공제계약은 이 법에 따라 보험회사가 설립된 때에는 공제계약 전부를 생명보험업을 영위하는 법인과 손해보험업을 영위하는 법인에 각각 이전한 것으로 본다.
기존 공제계약 관련 특별계정 신설 및 협의	부칙 \$7⑥ 이 법 시행 당시 종전 규정에 따른 공제계약에 대하여는 「보험업법」 제108조에도 불구하고 특별계정을 설정·운용할 수 있으며, 동 특별계정의 운영방식 등에 대하여는 금융위원회가 농림수산식품부장관과 협의하여 정한다.
감독 기준 제정·개정 시 금융위원회의 농식품부장관 협의 의무화	부칙 \$7⑦ 금융위원회는 제134조의3의 규정에 따라 허가를 의제받은 생명보험법인과 손해보험법인에 대하여 감독에 대한 기준을 제정하거나 변경하는 경우에는 농림수산식품부장관과 협의하여야 한다.

확정된 정부안을 보면, 입법예고안과 동일하게 농협중앙회 사업구조 개편에 따라 중앙회 공제사업을 분리하여 생명보험업을 영위하는 법인(이하 '농협생명'이라 한다)과 손해보험업을 영위하는 법인(이하 '농협손해'라 한다)을 각각 설립하도록 하였다. 농협은 사실상 생명과 손해 보험사업을 영위하고 있으

므로 보험업법에 따른 별도의 허가 없이 입법예고일(2009.10.28) 현재 취급하고 있는 공제종목에 상응하는 보험종목에 관한 허가를 받은 것으로 의제하고²⁶⁾ 신설되는 농협생명·농협손해는 설립된 날로부터 5년까지 퇴직연금보험 취급을 제한하는 규정이 추가되었다. 중앙회에서 분리되는 농협은행은 보험업법상 특

26) 생명보험, 연금보험(퇴직연금 제외), 화재보험, 해상보험, 보충보험(임직원 신원보충보험, 로도복권 이행(지급)보충보험, 채무이행보충보험에 한함, 상해보험, 질병보험, 간병보험, 자동차보험(농기계종합보험에 한함) 등 9개 종목을 허가한다.

이후 국회에서는 국회의원(이혜훈 의원, 정범구 의원 등) 주관 토론회가 다수 개최되었으며, 국회 상임위 공청회(2010.2.11), 정부위 공청회(2010.4.27) 등에서 농협공제의 보험 전환에 대한 논의가 심도 있게 진행되었다. 정부안과 더불어 강기갑 의원, 김춘진 의원, 김영록 의원이 농협보험 관련 내용이 포함된 법률안의 제안하였으며 국회 농식품위 법안심사소위에서는 6차례 회의(2010.2.24~2011.3.3)를 거쳐 농협보험설립안을 합의하였다. 합의안은 2011년 3월 4일 농식품위 전체회의를 통과하였다.

6.2. 개선 방안과 논의

6.2.1. 농협개혁위원회 논의

정부 농개위에서는 다른 주요 쟁점과 달리 농협공제의 보험전환에 대해 구체적 논의를 하지 못하였다. 다만 정부 농개위 제15차 회의(2009.3.28)에서 사업분리에 따라 보험업법, 은행법 등 관련 법률(특례조치)의 검토 필요성을 제기하였으며 농식품부 실무자업반 검토를 거쳐 추후 위원회에서 논의하기로 하였다.

2009년 3월 정부 농개위 건의안(농협중앙회 신용·경제사업분리 추진방안)에서도 중앙회 공제사업의 담당주체(상호금융연합회·금융지주회사·독립기구)에 대한 법률적 검토가 필요한 것으로 명시하는 선에서 마무리되었다.

6.2.2. 정부의 대안 검토

정부는 농개위 건의안을 기본으로 하되, 농협경제연구소 용역결과, 중앙회안 등을 종합적으로 검토하여 '농협중앙회 사업구조 개편 기본방안(2009.10.27)을 마련하여 입법예고하였다. 정부의 '농협중앙회 사업구조 개편 기본방안'에서는 중앙회 공제사업을 독립법인으로 분리하여 농협보험(생명보험·손해보험)으로 전환, 추진하기로 하였다. 정부는 농협연합회가 「보험업법」의 적용을 받는 보험회사를 설립하여 보험업을 수행하는 것이 책임성과 성과관리 측면에서 타당하다고 판단하였다. 중앙회의 신·경 분리 목적에 비춰 농협

연합회가 금융부문인 공제사업을 직접 수행하는 것은 불합리한 측면이 있었다. 또한 공제사업보다 보험업이 업무 범위가 넓고, 은행과 보험상품 개발·판매 등의 연계가 가능하여 수익 창출에 유리하기 때문에 독립법인으로 농협보험을 설립하는 개정안을 마련하였다.

정부는 공제사업을 보험업으로 변환하는 과정에서 발생하는 제도적 차이를 보완하고 사업 영속성 유지를 위해 특례를 부여하기로 하였다. 농협법의 사업분리 규정에 따라 공제사업을 자회사로 분리 시 보험업법에 따른 허가로 간주하고 현행 공제사업 수준의 보험업 영위가 가능하도록 조합 등의 보험대리점 등록, 방카슈랑스 룰 적용 유예 등 특례를 적용하는 방안을 제시하였다.

그러나 2009년 11월 12일 「농협중앙회 사업구조 개편」 농협법 개정안 공청회에서 보험업계에서는 농협보험 특례부여를 반대하고, 농협은 공제사업의 특례가 유지되어야 한다는 입장이 팽팽히 대립되었다.

농협법 개정을 위한 입법예고 의견수렴 및 관계부처 협의 결과, 입법예고안에 대한 다양한 의견들이 제시되었다. 농협중앙회는 조합의 공제사업을 현행 체제로 유지하고, 중앙회 공제사업은 신설 농협보험으로 이전하는 방안을 제시하였으며 이러한 대안이 곤란할 경우 현행 공제사업을 유지하는 것을 희망하였다. 반면, 금융위원회에서는 농협보험에 대한 특례 축소 의견을 제시하였다. 농협은행의 방카규제 유예기간을 단축하고, 조합에 대해 금융기관보험대리점 등록 및 방카규제 적용 방안을 제시하였다. 또한 입법예고일(10.28) 현재, 종전 중앙회 및 조합이 판매하는 공제상품에 상응하는 보험종목에 한해 허가를 의제하였다. 보험업계에서는 '동일기능 동일규제' 원칙에 따라 기존 보험사와 동일한 환경에서 공정한 경쟁을 위해 특례 배제의 필요성을 제기하였다.

농협공제의 보험사 전환과 관련, 차관회의(2009.12.3) 전까지 관계부처 및 이해관계자 간 합의가 이뤄지지 않아 공제사업으로 존치하는 것으로 하고 차관회의에 상정하였으며, 차관회의에서 국무회의 전까지 협의를 지속하여 필요시 수정할 수 있도록 하였

표 6-24. 농협법 개정 입법예고안과 정부 확정안 비교

구분	입법예고안	정부 확정안
농협보험 설립	- 보험업법에 따른 농협보험사(생명·손해) 설립 의제 (추가)	- 좌동 - 입법예고일(2009.10.28) 현재 판매하는 공제상품에 상응하는 보험종목에 한해 허가 의제
방카규제 적용 유예	- 농협은행: 10년 유예(5+5) - 조합: 방카규제 적용 제외(일반보험대리점)	- 농협은행·조합: 5년 (단, 25% 판매율은 2년차부터 15%씩 단계적으로 축소) - 타 보험사 보험상품 판매 시 방카규제 적용
대리점 지위	<조합> - 공제사업 수행 가능 - 농협보험의 일반(전속)보험대리점 등록 의제	- 공제사업 수행 불가 - 금융기관보험대리점 등록 의제
	<농협은행> - 금융기관보험대리점 등록 의제	- 좌동
공제상담사 보험모집 자격 부여	- 농협보험 설립 후 2년까지 보험모집자격 인정 (추가)	- 좌동(단, 10.28 현재 공제상담자격자)
신규 사업	<추가>	- 퇴직연금보험 5년간 취급 불가
감독기준 제·개정 시 협의	- 농식품부장관과 협의 의무화	- 삭제(법 시행일로부터 금융위원회로 감독권 일원화)

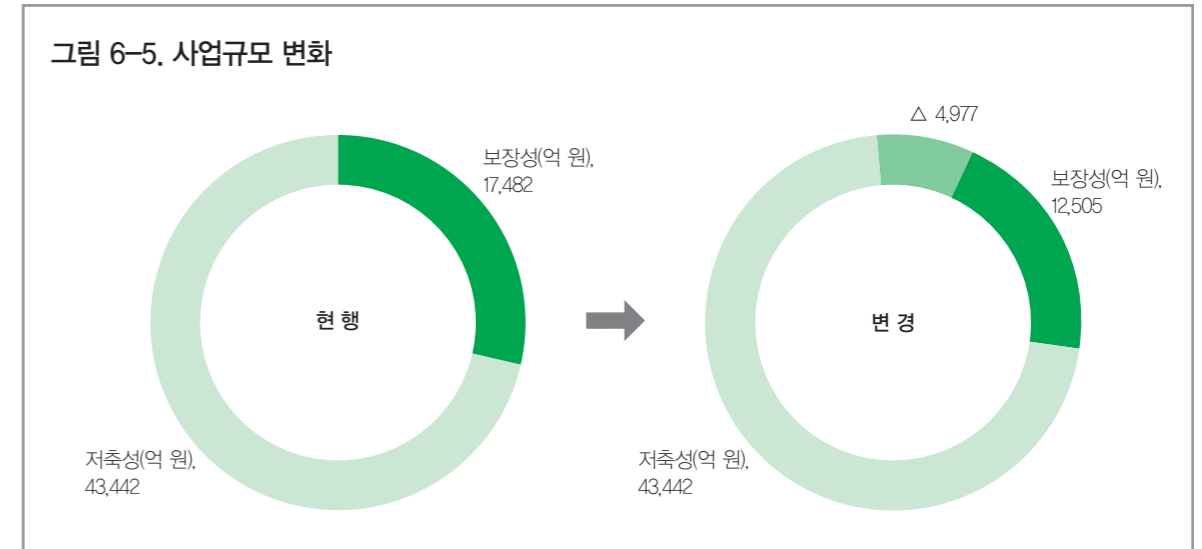
자료: 농림수산식품부 김경규 국장, '농협개혁과 금융산업 발전의 조화', 이혜훈 의원 주관 토론회 발표자료, 2010.2.2

별법에 의해 설립된 기관으로 보험대리점 등록이 불가능한 점을 감안하여 농협법에 금융기관보험대리점으로 의제하는 규정을 마련하였고, 현재 공제사업자 지위를 가지고 있는 조합에 대해서는 공제사업을 포기하고 금융기관보험대리점으로 등록된 것으로 의제하도록 하였다. 또한 농협은 현재 보험상품과 유사한 공제상품을 이미 판매하고 있는 상황이므로 사업분리예 따라 농협공제를 보험으로 전환하는 과정에서 사업의 연속성을 유지할 수 있도록 경과조치로서 특례를 규정하였다. 조합과 농협은행에 대하여 농협생명, 농협손해를 위해 보험계약 체결을 대리하는 경우에 한하여 농협생명, 농협손해가 설립된 날부터 5년까지 방카슈랑스 규정 적용을 유예하도록 하고 타보험회사 상품판매 시에는 조합과 농협은행이 금융기관보험대리점 등록 시부터 방카슈랑스 규정을 적용하는 것으로 규정하였다. 다만, 농협은행과 자산규모 2조 원 이상 조합에 대하여는 매 사업연도별 농협은행과 조합이 신규로 모집할 수 있는 농협생명, 농협손해 보험상품 모집액을 연차적으로 15%씩 축소하도록 하여 연도별 모집총액을 2년차 85%, 3년차 70%, 4년차 55%, 5년

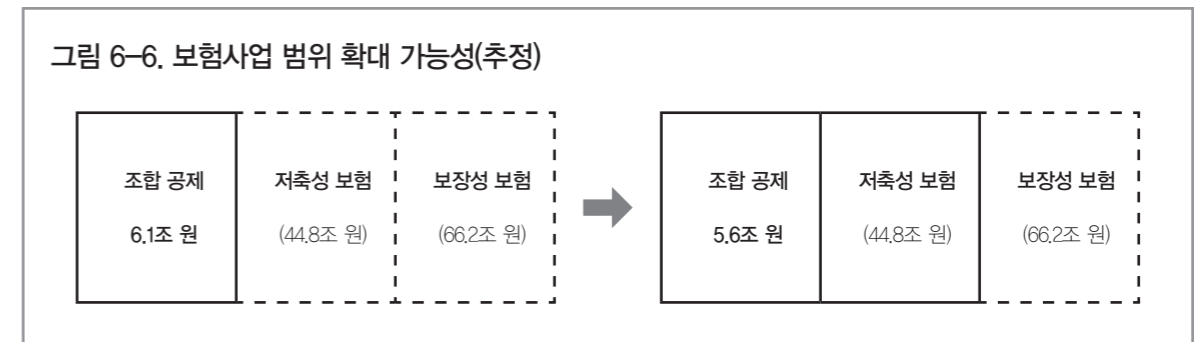
차 40%를 초과할 수 없도록 하였다. 이상과 같이 농협공제의 보험전환과 관련 개정 농협법에 따라 농협은 예상손실과 새로운 기회를 가지게 되었다. 보험회사를 위해 보험계약의 체결을 대리하는 금융기관보험대리점 역할을 수행하게 되며 농협보험상품 외 타보험사 보험상품 취급이 가능한 반면, 방카규제 등 보험업법 적용과 금감원의 감독 대상이 되었다. 또한 농협 공제사업의 연속성 유지를 위해 5년간 방카슈랑스 규정 적용을 유예하는 경과 조치가 있지만 유예기간 경과 후 판매상품 제한 등 방카슈랑스 규정 적용에 따라 일부 매출규모 축소가 예상된다. 현재 공제부문에서 취급하고 있는 보장성보험, 단체보험 및 법인보험 취급 불가로 인해 수입보험료 60,924억 원 중 신규 보장성 보험료 4,977억 원(8.2%), 수수료 5,261억 원 중 1,755억 원(33.3%) 수준의 감소가 예상된다. 하지만 농협생명·농협손해 설립과 동시에 타보험사의 저축성 변액보험 등 보험상품 판매가 가능하여 새로운 기회가 될 수 있다. 총 보험시장 111조 원 규모 중 저축성보험이 44.8조 원이며, 이 중 변액보험이 10

조 원 수준을 점유('08년 수입 보험료 기준)하고 있기 때문에 추가 시장진입에 따라 사업규모가 현행 6.1조

원에서 5.6조 원+α(저축성보험 44.8조 원 일부)로 수입확대가능성을 가지게 되었다.



자료: 농림수산식품부, '농협중앙회 사업구조 개편 주요 쟁점 설명자료', 2010.2



자료: 농림수산식품부, '농협중앙회 사업구조 개편 주요 쟁점 설명자료', 2010.2

6.2.3. 농협중앙회의 대안 검토

농협법 개정 입법예고안(2009.10.28)에 대한 의견 수렴 시 농협은 조합을 농협보험을 위하여 보험계약을 대리하는 보험업법상 전속(일반)보험대리점 등록 의제를 건의하였다. 또한 방카슈랑스 규제 배제 등 현행 공제사업의 특례유지를 희망하였다. 조합의 공제사업은 현행 체제로 유지하고, 중앙회 공제사업은 농협보험(생명·손해)을 설립하여 이전하도록 요구하였다. 농협은행은 금융기관보험대리점을 등록의제하고 방카규제를 10년 유예 특례 부여하는 방안을 제시하였다. 중앙회 보험분사는 조합을 위한 상품개발·재

공제사업 등 연합회 기능을 계속 수행하는 방안을 요청하였다. 농협중앙회는 제시한 대안이 수용되지 않으면, 현행 공제사업 유지를 희망하였다. 그러나 입법안 공청회와 관계부처 협의 과정에서 보험업계 등에서 특례 폐지 혹은 축소 요구가 강하게 제기 되어 농협은 수정안을 제시하였다. 조합이 금융기관보험대리점으로 의제될 경우, 모집 수수료 수익 감소로 경영 악화가 우려되기 때문에 (일반)보험대리점에서 금융기관보험대리점으로 의제를 변경하되 보장성보험, 단체·기업보험을 취급할 수 있도록 판매상품 제한 완화를 요구하였다. 또한 저축성변액보험 취급 허용과

표 6-25. 입법예고안에 대한 농협중앙회 검토의견

구분	입법예고안	농협 제출 의견
안 부칙 §7 농협은행의 금융기관 보험대리점 영업기준 유예	보험회사 설립 후 10년 경과까지 보험업법 제91조제2항제3항 및 제100조제1항제4호 적용 배제 *금융위는 5년 경과 때 농식품부장관과 협의하여 영업기준을 달리 정할 수 있음.	단서 삭제 ■ 보험회사 경영의 정착을 위하여 금융기관보험대리점의 영업기준(방카슈랑스 룰) 제한의 10년 유예 필요 ■ 다만, 단서에 따라 5년 후 금융위와 농식품부장관의 협의에 따라 영업기준이 변경될 수 있으므로 이를 삭제
안 부칙 §7 중앙회·조합 임직원의 보험모집 자격	중전 공제상당사에 대하여는 보험업법 제83조제1항에 불구하고 보험회사 설립 후부터 2년 경과까지 보험모집자격을 인정하는 것으로 간주	■ 보험모집자격을 인정과 관련해서는 일정기간 유예가 아니라 영속적인 인정이 필요 ■ 중전 농협 임직원은 공제모집 자격시험에 합격하여 공제모집을 하고 있으며, 사회적 비용 등을 고려하여 임직원 및 상당사에 대하여 보험모집자격을 인정할 필요 (제시안) ① '공제모집자격을 인정하는 임직원을 포함 ② '2년이 경과한 날까지' 삭제
안 §12 조합 보험전속대리점 관련 공정거래법 적용 배제	연합회에 대하여는 공정거래법 제8조의 2제2항제5호 및 제3항제3호를 적용 배제	■ 향후 보험회사의 시장점유율이 상승하는 경우 조합을 전속 대리점화하는 것이 실제 보험시장에서 경쟁을 제한하는 지 여부에 대해 논란의 소지가 있음. (구속조건부 거래 중 배타조건부 거래) ■ 조합이 보험회사 전속대리점 업무를 원활히 수행하기 위해서는 공정거래법을 추가 배제 (제시안) ① 금융지주 및 그 자회사에 대하여 공정거래법 제23조 (불공정거래행위)제4항제5호*를 적용 배제 *거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위
§134의3 보험회사의 보험업 허가대상	공제업무를 분리하여 법인을 설립하는 경우에는 보험업법 제4조에 따른 허가를 받은 것으로 간주	■ 공제업무를 분리하여 설립하는 법인과 보험업법상 허가 대상을 구체적으로 명시하여 오해의 소지를 없앨 필요 ■ '보험업법 제4조에 따른 허가'를 기존에 판매하고 있던 상품에 한정하여 허가를 받은 것으로 볼 우려가 있음. (제시안) ① 연합회가 이 법에 따라 생명보험법인과 손해보험법인을 설립하는 경우에는 보험업법 제4조에 따른 해당업종의 종목 전부와 제3보험업종의 종목 전부에 대하여 허가를 받은 것으로 간주
부칙 §7③ 조합의 보험계약 관리업무 취급 근거	조합은 보험회사를 위하여 보험계약의 체결을 대리하는 보험대리점업 수행 가능 이 경우 보험대리점으로 등록된 것으로 간주	■ 공제사업과 보험사업의 동일 계약관리 적용으로 고객불편 방지, 회원조합의 기존 공제사업 이용고객의 금융편익 유지를 위해 현재의 영업방식 유지를 위한 계약관리 업무취급근거를 마련할 필요 (제시안) ① 부칙 제7조제3항에 추가 보험대리점업에 부수하여 조합이 취급한 보험계약에 대하여 농협보험자회사로부터 보험계약의 인수 심사·결정, 보험 계약 유지·관리업무 및 보험금 지급심사 업무를 위탁받아 수행할 수 있음.

자료: 농림수산식품부, 「농업협동조합법」 개정을 위한 입법예고 의견수렴 및 관계부처 협의결과 보고, 2009.11

모집인 수(2인 이내) 제한, 공제상당사의 보험모집자격 취득요건 완화(교육 후 자격취득)를 희망하였다.

농협공제의 보험전환과 관련하여 관계부처 및 이해당사자 협의, 차관회의(2009.12.3) 등에서 합의가 이루어지지 않자 농협은 농협보험설립을 위해 2009년 12월 11일 이사회를 통해 농협은행과 조합의 금융기관보험대리점 의제 및 방카슈랑스 5년 유예 등을 수용하였다.

하지만 농협법 개정 정부안이 확정되고 국회로 제출된 이후에도 농협은 국회 공청회와 논의과정에서 농협공제의 보험전환 관련 주요 쟁점에 대해 입장표명과 대안을 지속적으로 제시하였다. 첫째, 조합과 농협은행의 보험대리점 법적 성격에 대해 정부안의 농협은행·조합 금융기관보험대리점 등록의제를 조합에 대해 전속보험대리점으로 변경해 줄 것을 요구하였다. 회원조합을 '금융기관보험대리점'으로 간주 시 일부 보장성보험을 판매할 수 없어 농업인은 보험상품 가입 제한 또는 보장수준 저하로 상당한 불이익을 받을 수 있다고 주장하였다. 금융기관보험대리점 방카슈랑스 룰 적용 유예 후 농업인들을 대상으로 하는 농업인실익보험 일부(농업인 안전보험, 농기계 종합보험)를 취급할 수 없어 그 피해는 결국 농업인들에게 돌아갈 수 있다고 지적했다. 또한 조합을 금융기관보험대리점으로 간주 시 방카슈랑스 룰에 따른 취급상품 및 영업방식 등의 제한으로 영업력 약화, 사업량 축소 및 수수료 수익 감소를 예상하였다. 조합은 조합원의 지위향상을 목적으로 경제사업, 상호금융, 공제사업 등을 종합적으로 영위하는 생산자 단체로서 방카슈랑스 룰에 의해 보험상품을 판매하는 일반 시중은행과 같은 금융기관으로 볼 수 없다는 입장을 표명하였다. 따라서 조합원들이 조합을 통해 현재와 동일한 보험 상품을 가입할 수 있고, 조합도 현 수준의 공제(보험)부문 수익을 유지할 수 있도록 조합을 전속보험대리점으로 간주해야 한다고 주장하였다.

둘째, 농협은행과 조합 모두 방카슈랑스 규정 적용 5년 유예라는 정부안에 대해 조합의 경우 전속(일반)보험대리점으로 인정하면 방카슈랑스 규제 적용 대상이 아니며, 농협은행 방카 룰 10년 유예 및 5년 후 정

부부처 간 협의로 영업 기준을 달리 정할 수 있도록 해야 한다고 제안하였다. 농협은행의 모집총액이 단계적으로 축소(설립 2년차부터 매년 15%씩 축소)될 경우, 농협보험의 사업규모가 급격히 감소하여 안정적으로 보험시장에 정착하는 것이 불가능해 질 수 있기 때문에 농협은행에 대한 방카슈랑스 룰 적용 배제기간을 당초 입법예고안과 같이 10년으로 연장할 필요가 있다고 주장하였다.

셋째, 기존공제계약의 보험계약 간주에 대해 기존 공제계약자의 이익 보호와 보험 자회사의 경영 안정을 위하여 기존 공제계약을 계속하여 공제계약으로 인정할 수 있도록 해당 조항 수정의 필요성을 제기하였다. 기존 공제계약을 보험업법에 따른 보험계약으로 간주하게 되면 교육세 등 매년 추가비용 발생으로 배당이익을 감소시키는 등 기존 공제계약자(농업인)의 이익을 침해하게 될 것이라는 점을 지적하였다.

넷째, 퇴직연금보험 취급제한에 대해 '부칙 제10조(보험업법 적용에 관한 특례)에서 '퇴직연금보험 5년간 판매 금지' 조항 삭제를 요구하였다. 2011년 1월 퇴직연금 전면 시행을 앞두고 농협보험에 대해 5년간 퇴직연금보험의 취급을 제한하면 민영 보험사가 퇴직연금 시장을 선점하게 되고, 퇴직연금보험은 장기간 계약이 유지되는 상품으로 시장 선점효과가 매우 커 후발로 시장진입 시 판매효과를 거두기에는 한계가 있음을 지적하였다.

다섯째, 공제상당자격자의 보험모집 자격인정과 관련하여 공제상당자격자 보험모집 자격 2년 인정의 정부안에서 영구 인정으로 수정을 요구하였다. 농협 공제모집자격 시험은 주관기관(농협: 한국금융연수원, 민보사: 생·손보험회)을 제외한 응시자격, 출제범위 등이 설계사자격시험과 거의 유사하고 농협 공제모집자격 취득자가 보험모집자격 취득을 위해 보험교육 이수, 시험 응시 등 경제적·시간적 비용을 지불해야 했기 때문에 공제모집자격자의 보험모집자격을 영구히 인정할 필요가 있다고 주장하였다.

6.2.4. 보험업계의 의견

보험업계는 농협 공제사업의 보험업 전환과 관련하여 '동일기능 동일규제' 원칙에 따라 기존 보험사와 동일한 환경에서 공정한 경쟁을 위해 특례 배제를 요구하였다. 일선조합에 대해 금융기관보험대리점과 동일한 규제 적용이 필요하고 농협은행·조합에 대한 방카슈랑스 규정 특례 5년은 과도한 특례임을 제기하였다. 따라서 보험업법 특례는 전체 보험소비자 및 보험사업자가 수용 가능한 최소한의 범위 내로 제한하기를 요구하였다. 농협은행에 대한 방카슈랑스 규정 적용 유예 삭제, 2년 동안 보험모집자격 인정 조항 삭제, 조합 전속보험대리점 간주 규정 삭제(금융기관보험대리점으로 변경), 감독규정 마련 시 농식품부와 협의 조항 삭제 등을 요청하였다.

농협법 개정 국회 상임위 공청회 진술서에서 보험업계는 농협에 대한 특례의 부당함을 4가지 측면에서 문제제기를 하였다. 제도적 측면에서 현행 보험업법 적용을 배제하고 농협에 대한 특례를 인정하는 것은 기존 보험사와의 규제 차이로 인한 규제사각지대를 발생시켜 공정경쟁질서를 훼손하고 형평성에 위배된다고 주장하였다. 현재 농협의 규모나 영업력이 대형 보험사들을 능가하는 수준이며 보험산업이 건전한 경쟁체제인 점을 감안할 때, 농협보험에 여러 가지 특례를 주는 것은 비대칭 규제 적용의 '합목적성과 형평성'에 문제점이 있다고 지적하였다.

또한 농협은행의 방카슈랑스 특례는 KB, 신한은행 등 시중 은행의 방카슈랑스 규제 완화 요구로 이어질 것이며, 향후 우체국, 수협 등 타공제사업자의 보험업 진출 시 동일한 특례를 인정하는 선례로 작용할 가능성을 제기하였다. 소비자 피해 측면에서 볼 때 은행과 달리 농협은행 및 조합에 대해 방카슈랑스 25% 룰을 적용 배제할 경우, 농협은행 및 조합은 농협보험 위주로 상품판매를 함으로써 보험소비자의 상품선택권을 제한하고 농협은행 및 조합 창구직원이 우월적 지위를 이용하여 꺾기 등 불안전 보험판매 행위로 서

민들의 경제적 부담을 가중시키는 등 소비자 피해 우려를 제기하였다.

그리고 다양한 보험상품에 대한 전문성이 부족한 공제상담사의 보험모집자격 '자동취득'은 불안전판매 야기 등 시장 건전성을 해칠 수 있는 요인으로 작용할 우려가 있다고 하였다. 고용측면에서는 농촌지역에서 지역농민에게 막강한 위상 및 영향력을 가지고 있는 농협은행 및 조합을 주력 판매채널로 하여 농협보험이 보험판매를 본격화할 경우 읍·면 단위의 중소도시에서 활동 중인 영세한 보험모집조직의 대량실업 발생가능성을 제기하였다.

마지막으로 글로벌 스탠다드 측면에서 농협보험에 대한 특혜 부여는 한·미, 한·EU FTA 통상 합의 문 정신에 위배될 소지가 있음을 지적하였다.²⁷⁾ 농협공제의 보험사 전환과 비근한 예로, 프랑스 농협보험은 1986년 생명보험업에 진출 시 특례나 특혜 없이 보험법을 근거로 규제·감독도 기존 보험사와 동일하게 받았다. 따라서 보험업계는 농협개혁의 취지에는 공감하나 농협이 각종 특혜 속에 보험업에 진출하는 것은 보험산업의 건전한 발전을 위해서 바람직하지 않다는 의견을 피력하였다.

6.2.5. 금융위원회 대안

농협법 개정 입법예고안에 대해 관계부처 협의 시 금융위원회는 농협은행의 방카규제 유예기간을 단축하고, 조합을 금융기관보험대리점 등록 및 방카규제 적용방안을 제시하였다. 그리고 입법예고일(2009.10.28) 현재, 종전 중앙회 및 조합이 판매하는 공제상품에 상응하는 보험종목에 한해 허가 의제를 제안했다.

27) 이에 대해 2010년 2월 국회 농식품위는 다음과 같은 검토보고서를 제출하였다. "농업협동조합법 개정안과 FTA 협정문과의 상충 여부는 동종의 보험 서비스를 제공하는 민간 공급자보다 경쟁상의 혜택을 제공하거나, 동일한 규범이 적용되지 않는 경우에 한정된다. 농협보험에 관한 규정은 농협의 공제사업자로서의 특별한 지위를 포기하고 「보험업법」 규제를 적용하여 투명하고 공정한 경쟁체제로 전환하기 위한 입법정책적 차원의 결정으로 농협에 대한 경쟁상의 혜택을 부여하는 것은 아니라는 주장이 있기 때문에 개정안의 농협보험 관련 규정이 FTA 협정문과 상충될 소지는 적은 것으로 보인다."

표 6-26. 입법예고안에 대한 금융위원회 검토의견

입법예고안 조항	금융위원회 의견
안 §134의3㉓	○농협보험(생보·손보)의 허가 범위 명확화 필요 · 입법예고일 현재 판매 공제상품에 상응하는 보험종목에 한해 허가로 간주
안 부칙 §7①	○농협은행에 대한 방카규정 유예 축소 필요
안 부칙 §7②	○종전 중앙회·조합 공제상담자격자에 대한 보험모집자격 유예기간 단축 · 보험사 설립 후 2년 → 1년
안 부칙 §7③	○조합을 보험대리점이 아닌 금융기관보험대리점으로 변경하고 방카규제 필요 · 지역조합의 경우 신용사업을 영위하고 있어 금융기관보험대리점으로 규제 필요
안 부칙 §7⑤	○종전 공제계약을 보험업법에 따른 보험계약으로 전환된 것으로 간주
안 부칙 §7⑦	○보험 관련 감독 기준 제정 및 변경 시 협의 규정 삭제 · 감독 기준의 제·개정은 감독 기관의 고유권한
신설	○종전 공제상품과 동일한 보험상품을 보험회사가 신규로 판매하는 경우 신고 또는 제출 의무 부과

자료: 농림수산식품부, 「농업협동조합법」 개정을 위한 입법예고 의견수렴 및 관계부처 협의결과 보고, 2009.11

6.2.6. 국회의원 법안

농협법 개정 정부안이 국회에 제출된 이후 발의된 6개의 의원안 중 강기갑 의원안, 김춘진 의원안, 김영록 의원안이 농협보험설립 및 특례에 관한 내용을 담고 있었다. 강기갑 의원안에서는 현행 공제사업을 신용사업연합회에서 수행하도록 하여 공제사업을 계속 추진하도록 하였으며 「보험업법」 적용에 대하여는 규정하고 있지 않았다. 김춘진 의원안은 사업구조 개편의 일환으로 현재 농업협동조합이 수행하는 공제사업을 보험회사 체제로 전환하기 위하여 「보험업법」에 따른 농협보험사(생명·손해)를 설립하도록 하고, 농협은행을 금융기관보험대리점으로 등록의제하고 조합의 경우 보험대리점으로 간주하였다. 그리고 농협 공제를 보험으로 전환하는 과정에서 사업의 연속성 유지를 위해 한시적인 특례규정으로, 방카슈랑스 규정을 5년간 적용 유예, 공제상담자격자에 대한 2년간 보험모집 자격인정 등을 규정하였다.

농협보험설립과 특례에 관한 내용은 2010년 12월 6일 농식품위 법안심사소위에서 대부분 합의되었다. 농협은행과 조합의 보험대리점 법적 성격은 정부안대로 조합과 농협은행 모두 금융기관보험대리점으로 취급하기로 하였다. 방카슈랑스 규정의 적용유예 및 기간에 대해서는 조합에 대해서만 5년간의 유예기간을

부여하기로 하였다. 이의 기존 공제계약은 보험법에 따른 보험계약으로 간주하기로 하였으며 공제상담사 자격은 2년간 인정하고 이후에는 소정의 교육을 받는 자에게 자격을 인정하기로 하였다.

6.2.7. 개정 법률

개정된 법률에 따르면 중앙회는 공제사업을 분리하여 생명보험업을 영위하는 법인과 손해보험업을 영위하는 법인을 설립하기로 하였다(제134조의5). 조합과 농협은행은 금융기관보험대리점으로 등록된 것으로 의제하고 조합이 농협생명보험 및 농협손해보험을 위하여 보험계약 체결을 대리하는 경우에는 농협생명보험 및 농협손해보험 설립 후 5년까지 방카슈랑스 규정(보험업법 91조2항, 3항 및 100조1항4호)을 적용하지 않는 것으로 하였다. 다만, 자산 2조 원 이상 조합에 대해서는 25%룰을 단계적으로 적용하기로 하였다. 법 시행 전 공제모집자격자에 대해 2년까지 보험모집 자격을 인정하였다. 기존 공제계약에 대해서는 특별계정을 설치하여 운영할 수 있도록 하고 이에 상응하는 보험종목으로 허가를 받은 것으로 간주하였다. 다만, 농협손해보험이 자동차보험 종목 중 농기계종합보험 상품을 제외한 나머지 보험상품을 판매하기 위해서는 별도 허가를 받아야 하는 것으로 규정하였다.

표 6-27. 농협보험관련 의원안 주요 내용

구분	김춘진 의원안	김영록 의원안	강기갑 의원안
법적 근거	○보험업법	○보험업법	○농협법
중앙회 공제사업	○농협생명보험 ○농협손해보험	○좌동	○공제사업 유지 (신용사업연합회)
조합 공제사업	○폐지 ○보험대리점 전환	○폐지 ○보험대리점 전환 ○계약관리기능 수행	○현행 유지
조합 판매상품	○제한 없음	○제한 없음	-
농협은행	○금융기관보험대리점	○금융기관보험대리점	○공제업무 대리
방카규제	○농협은행 방카규제 5년 유예 (25% 규제 단계적 축소)	○농협은행 방카규제 10년 유예 (5년+5년)	-
보험업 허가	○현 공제종목에 한정	○좌동	-
보험모집자격	○2년간 한시적 인정	○좌동	-
퇴직연금보험	○5년간 취급 제한	○좌동	-

자료: 농림수산식품부, '농업협동조합 개정안 설명', 2010.9

7. 농협은행의 설립 법적 근거

7.1. 논의 배경과 경과

신용·경제사업의 분리에 따라 농협은행을 중앙회에서 별도 자회사로 분리·설립할 경우 그 법적 근거를 검토해야 할 필요가 있었다. 현행 중앙회 은행업은 은행법에 따른 별도 인가를 받지 않고 특별법인 농협법에 근거하여 수행하고 있었다.²⁸⁾ 원칙적으로는 은행법 및 한국은행법이 적용되나, 비교적 광범위한 적용배제 특례를 규정한 것이다. 또한 기존 농협법에 근거한 은행업무 내용에는 농식품부장관의 포괄적 감독권과 금융위의 건전성 감독의 내용이 포함되어 있다.

정부 농개위 제7차 회의(2009.1.11)에서 신·경 분리 논의를 시작하면서 농협은행의 분리·설립을 검토하게 되었다. 제7차 회의에서는 금융연구원의 신·경 분리 보고서, 농협경제연구소 보고서,²⁹⁾ 전국농민회총연맹 신·경 분리 방안³⁰⁾을 검토하였다. 신·경 분리 모델에 대해서는 제9차 회의(2009.1.29)에서 신·경 분리 추진방향에 대해 한국농촌경제연구원 황의식 박사가 기준에 제시된 신·경 분리 모델을 분석하여 평가 의견을 보고하기도 하였다. 실제로 농개위 건의안

(2009.3.31) 이후 추가로 사업분리에 따른 농협법, 은행법, 보험업법 등 법률 검토가 필요하고 자본 확충 방안, 상호금융 경쟁력 제고방안, 비사업적 기능(교육, 지도, 농정활동 등)을 위한 독립법인 신설에 관한 논의가 있었다.

7.2. 개선 대안과 논의

7.2.1. 농협은행의 사업수행 법적 근거

농협은행 사안에서 주요 쟁점사항은 사업수행의 법적근거로 농협법에 의거할 것인지 은행법에 의거할 것인지에 대한 사항과 현행 특례의 유지 여부 및 감독기관에 관한 것이었다. 중앙회 은행사업을 분리하여 별도 자회사를 설립하는 방법은 2가지인데 특별법인 농협법과 은행법에 의한 방식이 있다. 이는 신설회사의 법적지위, 사업 특례, 감독기관에 있어서 중요한 의미가 있다.

농협법에 의한 방식으로 농협은행을 설립할 시 농협법 틀 내에서 별도 인가 절차 없이 분리가 용이하며, 특례 유지 및 농식품부장관의 포괄적 감독권 보유가 가능하였다. 반면, 복잡한 지배구조·경영간섭

으로 경영의 투명성·자율성을 제약하여 외부 투자자 확보 및 경쟁력 제고에 한계가 있었다. 은행법에 따른 인가를 받아 은행을 설립할 경우에는 현행 특례 폐지로 경영의 투명성과 건전성 제고 및 감독체계를 일원화할 수 있는 장점이 있는 반면, 별도 인가절차를 거쳐야 하는 부담과 현행 특례 폐지로 인해 경영의 안정성을 약화시킬 우려가 있었다.

결국 농협은행의 특수성을 참작해 농협법 틀 내에서 분리·설립하여 경영 안정과 분리과정의 혼란을 최소화할 필요가 있다는 결론이 내려졌다. 은행법에 따른 인가를 받을 경우 종전 농협법상 특례 폐지가 불

가피하여 추가적인 건전성 기준 등 경영상의 부담이 발생할 우려가 있었다. 즉, 동일차주에 대한 신용공여의 한도 축소로 인해 경제사업부문 지원이 축소될 우려가 가장 컸다. 현재 전체 대주주에 대한 신용공여 한도는 자기자본의 100분의 25(은행법 제35조의2)이지만, 광범위한 특례(제11조제1항) 규정을 재검토하여 사업분리에 따라 불가피한 최소한의 특례만을 존치하기로 하였다. 농협은행의 특수성을 감안하여 경영 안정성 유지와 대외 투명성 확보에 있어 균형을 맞추기로 하였다.

표 6-28. 은행업 사업수행의 법적 근거 방식의 장단점

구분	장점	단점
농협법	· 농협법 틀 내 분리 및 특례 적용 · 별도 은행업 인가 불필요 · 경제사업 지원 등 특수성 인정	· 경영의 투명성·건전성 제약 · 외부 투자자 확보에 어려움 · 시장에서의 경쟁력 제고에 한계
은행법	· 경영의 투명성·건전성 확보 가능 · 투자가치 제고 및 감독체계 일원화 · 경영의 책임성 제고	· 별도 은행업 인가 필요 · 경제사업 지원 등 특수성 인정 곤란 · 특례 폐지로 경영의 안정성 약화

7.2.2. 입법예고안

입법예고안은 농협중앙회의 신용사업 중 은행업무를 분리하여 별도법인인 농협은행을 설립(안 제134조의4)하는 다음의 내용을 포함하고 있다.

(1) 농협중앙회의 은행업무는 신용사업의 일부로 「은행법」에 따른 별도의 인가 없이 특별법인 「농업협동조합법」에 근거하여 수행한다.

(2) 「농업협동조합법」에 따른 특수은행인 농협은행을 별도법인으로 설립하고, 농협은행에 대하여는 일부 「은행법」의 적용을 배제하는 특례를 둔다.

(3) 농협은행은 농업정책금융을 수행하고, 조합과 농협연합회의 경제사업에 필요한 자금을 지원하는 등 농업전문금융기관으로서 농업인의 경영 안정과 조합 발전에 기여할 것으로 기대된다.

입법예고안에 대해 농협중앙회는 농협은행의 신용공여 한도(은행법 35조) 적용 배제, 농협은행 방카슈랑스 규정 적용 유예(10년)에 대한 단서(5년경과 후

변경 가능) 삭제를 건의하였고, 보험업계는 농협은행에 대한 방카슈랑스 규정 적용 유예 내용을 삭제하도록 건의하였다. 관계부처에서도 금융위원회는 농협은행 건전성 기준 제·개정 시 농식품부장관 협의 규정의 삭제를 건의하였다. 한국은행에서는 농협은행의 금융위 결정사항 준수 의무(은행법 30조 3항의 3) 배제 규정 삭제를 건의하였고, 이에 대해서 농협중앙회는 동의를 표하였다. 결국 검토 결과 금융위 의견은 수수료 감소 등 조합경영에 부정적 영향을 주게 되므로 이 규정은 유지하는 것으로 하였다.

28) 은행업의 인가·최저자본금, 동일인의 주식보유한도, 건전경영의 지도 및 금융기관에 대한 제재 등(농협법 제11조제1항)

29) 중앙회 자본금을 금융지주회사와 경제사업지주회사에 출자, 금융지주는 농협은행, 증권, 투신 등 금융자회사에 출자

30) 중앙회의 현재 자본금을 조합에 재분배해서 신용·경제사업연합회에 각각 출자하고, 농협은행은 연합회의 자회사로 하며, 중앙회는 무수익, 무자본 형태로 운영하는 방안

〈입법예고안〉

제134조의4를 다음과 같이 신설한다.

제134조의4(농협은행) ① 농업인과 조합을 위한 효율적인 신용제도를 확립함으로써 농업인과 조합의 자율적인 경제활동을 원활히 하고 그 경제적 지위의 향상을 도모하기 위하여 농협은행을 설립한다.

② 이 법에 특별한 규정이 없으면 농협은행에 대하여 「은행법」과 「상법」 중 주식회사에 관한 규정을 적용한다. 다만, 「은행법」 제8조, 제30조제2항제3호, 제35조, 제35조의2, 제66조제2항은 이를 적용하지 아니하며, 금융위원회가 제53조제2항, 제55조에 따른 제재 또는 인가를 하는 경우에는 농림수산식품부장관과 협의를 하여야 한다.

③ 농협은행은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 농업인에게 필요한 자금 및 조합의 여신자금의 대출
2. 조합 및 연합회의 사업자금의 대출
3. 농어촌자금의 대출
4. 국가나 공공단체의 업무의 대리
5. 국가나 공공단체가 위탁하거나 보조하는 사업
6. 「은행법」 제27조에 따른 은행업무 및 같은 법 제28조에 따른 겸영업무

④ 농협은행은 연합회 또는 농협경제지주회사의 사업수행에 필요한 자금이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 우선적으로 자금을 지원할 수 있다.

1. 농산물의 생산·유통·판매를 위하여 농업인이 필요로 하는 자금
2. 조합 및 경제연합회의 경제사업 활성화에 필요한 자금

⑤ 농협은행은 제4항에 따라 자금을 지원하는 경우에는 농림수산식품부령이 정하는 바에 따라 우대조치를 할 수 있다.

⑥ 농협은행은 제3항의 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 국가·공공단체·한국은행 또는 다른 금융기관으로부터 자금을 차입하거나 한국은행 또는 다른 금융기관에 예치 등의 방법으로 자금을 운용할 수 있다.

⑦ 농협은행에 대하여 금융위원회가 「은행법」 제45조에 따른 경영지도기준을 정할 때에는 국제결제은행이 권고하는 금융기관의 건전성 감독에 관한 원칙과 농협은행의 특수성을 고려하여 정하되, 농림수산식품부장관과 협의하여야 한다.

⑧ 농림수산식품부장관은 이 법에서 정하는 바에 따라 농협은행을 감독하며 대통령령으로 정하는 바에 따라 감독상 필요한 명령과 조치를 할 수 있다.

⑨ 금융위원회는 제8항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 농협은행에 대하여 경영의 건전성 확보를 위한 감독을 수행하며, 이에 필요한 명령을 할 수 있다.

⑩ 농협은행에 관하여는 제153조부터 제158조까지를 준용한다. 이 경우 '연합회'는 '농협은행'으로 한다.

7.2.3. 개정 법률

법제처 심사의견은 역시 농협은행의 설립(안 제134조의4 신설)은 입법예고안과 마찬가지로 중앙회의 신용사업이 「은행법」에 따른 별도의 인가 없이 특별법인 농협법에 근거하는 것이었다. 이때 연합회는 농업인에게 필요한 자금 대출, 조합과 연합회의 사업자금의 대출 등을 수행하는 별도법인으로 농협은행을 설립하고, 농협은행에 대하여는 이 법(농협법)에서 규정한 사항 외에는 「은행법」을 적용하도록 하였다. 결국 농협은행이 농업전문금융기관으로서 농업인의 경영 안정과 조합 발전에 기여할 것으로 기대되었다.

하지만, 농림수산식품부장관의 농협은행 감독권에 대해서는 입법예고안에 없었던 사항이 포함되었다(안 제162조). 농림수산식품부장관은 이 법에서 정하는 바에 따라 조합 등과 연합회 및 농협은행을 감독하며 대통령령으로 정하는 바에 따라 감독상 필요한 명령과 조치를 할 수 있고, 조합의 신용사업 및 농협은행에 대하여는 금융위원회와 협의하여 감독하는 것으로 하였다.

이에 법제처 심사의견은 개정안에 따라 농협은행에 대한 감독권은 원칙적으로 농림수산식품부장관이 가지는 것에 동의하였으며, 이를 금융위원회가 수용할지 의문이기는 하지만 금융위원회 협의 대상임을 밝혔다. 그렇더라도 감독권 행사는 농협법에서 정하는 바에 따르므로 농협법에서 구체적인 사항을 정하지 않으면 행사하지 못하는 상황인 것이 사실이었다. 이를 입법예고안에는 농협은행부문에서 규정한 바 있으나, 금융위가 반대하면서 건전성 감독은 금융위가, 관리 감독은 농식품부가 갖는 것으로 의견을 제시한 바 있다. 하지만, 관리 감독권의 의미가 불명확하여 법에 규정하기가 쉽지 않은 것이 사실이었다.

또한 농협법상 금융기관의 의미를 명확화할 필요가 있다는 의견이 있었는데 이는 제134조제1항제4호마목 [금융기관(「은행법」에 따른 금융기관과 그 외에 금융업무를 취급하는 금융기관을 포함한다. 이하 같다)]에서의 금융기관을 말한다.

차관회의와 국무회의를 거쳐 신설된 농협법 134조

의4 내용은 다음과 같다. 원칙적으로 농협은행은 농협법에 근거해 설립하며, 농협은행에 대하여는 이 법에 특별한 규정이 없으면 「상법」 중 주식회사에 관한 규정 및 「은행법」을 적용하게 되었다. 또한 농식품부장관이 감독권을 가지며, 금융위가 제재 및 인가를 하기 위해서는 농식품부장관과 미리 협의를 가져야 한다는 내용을 포함하고 있다. 국회에 제출된 정부안은 국회에서 수정 없이 통과되었다.

〈개정 법률〉

제134조의4(농협은행) ① 중앙회는 농업인과 조합에 필요한 금융을 제공함으로써 농업인과 조합의 자율적인 경제활동을 지원하고 그 경제적 지위의 향상을 촉진하기 위하여 신용사업을 분리하여 농협은행을 설립한다. 이 경우 그 사업의 분리는 「상법」 제530조의12에 따른 회사의 분할로 보며, 사업의 분리절차는 같은 법 제530조의3제1항, 제2항 및 제4항, 제530조의4부터 제530조의11까지의 규정을 준용하되, 같은 법 제530조의3에 따라 준용되는 같은 법 제434조 중 '출석한 주주의 의결권의 3분의 2 이상의 수와 발행주식 총수의 3분의 1 이상의 수'는 '대의원 과반수의 출석과 출석한 대의원 3분의 2 이상의 찬성'으로 본다.

② 농협은행은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 농어촌자금 등 농업인 및 조합에게 필요한 자금의 대출
2. 조합 및 중앙회의 사업자금의 대출
3. 국가나 공공단체의 업무의 대리
4. 국가, 공공단체 및 중앙회가 위탁하거나 보조하는 사업
5. 「은행법」 제27조에 따른 은행업무, 같은 법 제27조의2에 따른 부수업무 및 같은 법 제28조에 따른 겸영업무

③ 농협은행은 조합, 중앙회 또는 농협경제지주회사의 사업 수행에 필요한 자금이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 우선적으로 자금을 지원할 수 있다.

1. 농산물 및 축산물의 생산·유통·판매를 위하여 농업인이 필요로 하는 자금
2. 조합, 중앙회 등의 경제사업 활성화에 필요한 자금

④ 농협은행은 제3항에 따라 자금을 지원하는 경우에는 농림수산물부령으로 정하는 바에 따라 우대 조치를 할 수 있다.

⑤ 농협은행은 제2항 각 호의 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 국가·공공단체 또는 금융기관으로부터 자금을 차입하거나 금융기관에 예치하는 등의 방법으로 자금을 운용할 수 있다.

⑥ 농협은행에 대하여 금융위원회가 「은행법」 제34조제2항에 따른 경영지도기준을 정할 때에는 국제결제은행이 권고하는 금융기관의 건전성 감독에 관한 원칙과 이 법 제134조의4제2항제1호 및 제3항의 사업수행에 따른 농협은행의 특수성을 고려하여야 한다.

⑦ 농림수산물부 장관은 이 법에서 정하는 바에 따라 농협은행을 감독하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 감독에 필요한 명령이나 조치를 할 수 있다.

⑧ 농협은행에 대하여는 이 법에 특별한 규정이 없으면 「상법」 중 주식회사에 관한 규정 및 「은행법」을 적용한다. 다만, 「은행법」 제8조, 제53조제2항제1호·제2호, 제56조 및 제66조제2항은 적용하지 아니하며, 금융위원회가 같은 법 제53조제2항제3호부터 제5호까지의 규정에 따라 제재를 하거나 같은 법 제55조제1항에 따라 인가를 하려는 경우에는 농림수산물부 장관과 미리 협의를 하여야 한다.

[본조신설 2011.3.31]

제7장

전망과 기대

제7장

전망과 기대

1. 평가

1.1. 농협사의 전환점이 될 개혁

이번 농협개혁은 농협사의 전환점으로 기록될 것이다. 농협중앙회의 사업구조 개편은 단순히 17년 논쟁의 끝이라는 의미를 넘어 '한국농업에는 종합농협이 최적'이라는 패러다임을 수정할 수밖에 없게 되었다. 50년을 지속해 온 경제·신용·지도교육사업 겸영의 중앙회가 지도교육과 상호금융업무만을 남긴 채 전문화된 지주회사에 경제사업과 신용사업을 넘겼다. 소농경제에서는 규모의 경제에 초점을 맞추는 경영보다는 범위의 경제를 살리는 종합경영이 우월하다고 굳게 믿어왔으나 이제 전국 단위사업을 하는 중앙회 차원에서는 그러한 패러다임 적용이 부적절하다는 것이다.

1988년 농협 민주화의 상징물인 중앙회장과 조합장 직선제와 그 영향으로 굳어진 중앙회장과 조합장에 편중된 권한문제도 이제 가닥을 잡았다. 그동안 수차례 시도되었던 농협 지배구조 개선작업은 첨예한 이해대립으로 효과적인 대안을 마련하지 못했었다. 하지만 2009년 4월의 법 개정으로 중앙회장과 조합장의 권한을 이사회로 이동시키는 전기를 마련하였다. 1인의 현명한 지도자에 의한 경영보다는 다수의 지혜를 모아 경영하는 체제는 집단 지성을 중시하는 현대 경영의 흐름과 맥을 같이 하는 것이라 할 수 있다. 다음 농협개혁의 핵심과제가 될 지역농협의 합병과 규모화 문제의 장애요인이었던 조합장 선거문제도 전국의 조합장 선거를 일시에 치르도록 법규정을 개정함으로써 중요한 걸림돌을 제거하였다.

이번 농협개혁은 큰 체제변화를 가져온 것으로서 성공적인 방향 전환과 성과 창출을 위한 조직체계와 운영방식을 놓고 정부, 농협, 농업인단체, 학계, 보험업계 등 각계각층에서 다양한 의견을 제시하고 논쟁을 벌였다. 사업구조 개편과 지배구조 개선의 큰 틀에서부터 경제·신용·지도사업의 세부적인 내용까지 논의범위가 광범위했고 전문적인 수준이었다.

농협개혁의 내용을 잘 아는 전문가들은 대체적으로 이번 개혁을 높이 평가하고 그 근거로 4가지의 긍정적인 측면을 제시하였다.

첫째, 오랜 논란의 화두였던 중앙회 신·경 분리 문제를 매듭지었고 사업구조의 전문화를 통한 새로운 도전 기회를 갖게 되었다. 신·경 분리 문제가 지나치게 과열된 점도 없지 않았는데 이제는 다음 단계로의 전진을 위한 에너지를 모을 수 있게 되었다.

둘째, 협동조합의 정체성 유지와 경쟁력 강화라는 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡기 위한 전략적 선택을 하였다. 조합원이 원하는 경제사업에 집중하여 조합원의 편익을 제고시킴으로써 협동조합의 정체성을 확고히 하면서, 수익원인 신용사업의 지속적 발전을 위한 지주회사체제 중심의 금융그룹 강화전략을 선택한 것이다. 지주회사체제를 도입함으로써 협동조합의 정체성 논란이 쟁점화되기도 하였지만, 오히려 이를 계기로 협동조합의 정체성과 변화의 필요성을 새롭게 인식하게 되었다. 협동조합의 정체성은 앞으로 지주회사체제의 운영방향과 그 성과를 판단하는 주요한 기준이 될 것이다.

셋째, 숙원이었던 판매농협 구현을 통한 경제사업

활성화를 기대할 수 있게 되었다. 그동안 농협 경제사업은 '사업은 조합이 담당하고 중앙회는 조합을 지원'하는 방식으로 추진되어 왔다. 하지만 조합에서는 적자인 경제사업에 투자를 늘리는 것이 조합의 존립을 위협할 수도 있다고 보았기 때문에 소극적일 수밖에 없었다. 반면 중앙회는 직접투자를 늘려서 경제사업의 파이를 키우려 하기보다는 일선조합에 대한 자금 지원과 지도사업을 본령처럼 생각해왔다. 이러한 사업전략은 중앙회의 직접 사업기능을 약화시키고, 신용사업 수익에 의존하는 지원기능을 확대시키는 유인으로 작용하여 적자구조를 영속화시켰다. 또한 사업기능을 조합단위에 일임함으로써 대형유통업체와 경쟁할 수 있는 규모화, 계열화에 진전이 없는 한계를 노출하였다. 따라서 경제사업의 개편 방향을 '중앙회

의 직접 투자와 유통 참여 확대에 의한 경쟁력 강화'로 설정하고, 시장지향적 지주회사체제를 선택하였다. 또한 농협의 자본을 경제사업에 우선 배분하여 직접 투자에 필요한 충분한 자본을 확보함으로써 경제사업 활성화를 기대할 수 있게 되었다.

넷째, 신용사업의 경쟁력도 크게 강화될 것이다. 기존의 신용사업은 협동조합의 특성 때문에 경쟁력을 신장시키지 못했던 점이 적지 않았다. 직원의 순환근무로 전문성을 쌓을 수 없었고, 의사결정에서 신속성이 떨어졌으며, 지주회사체제로 움직이는 타 금융기관과의 경쟁은 갈수록 불리해졌다. 이제 그러한 약점을 모두 제거하였으니 강화된 전문성과 효율성을 바탕으로 금융업무에 전념함으로써 협동조합 수익센터로서의 기능을 한층 강화할 수 있을 것이다.

〈농협개혁에 대한 전문가 설문조사 결과〉

이번 농협개혁은 중앙회에 한정된 것이기는 하지만 50년을 지속해 온 종합농협체제를 포기하는 큰 과제였다. 이에 대한 평가는 엇갈린다. 2011 농협개혁을 어떻게 평가하는지, 그리고 미래 전망과 농협 개혁에 거는 기대는 무엇인지에 대해 이해관계자와 관계 전문가에게 물어보았다. 이번 농협개혁은 농협의 장기비전과 목표, 전략, 그리고 사업체제의 내용에 이르기까지 매우 복잡하고 쉽지 않은 문제여서 이를 잘 모르는 일반인의 평가는 의미가 적을 것으로 생각했다. 그동안 농협개혁에 직간접적으로 참여했던 농협의 조합장, 중앙회 간부, 농식품부 공무원, 농업인단체, 학계 전문가에게 개혁을 어떻게 보고 있는지 알아보았다.

이번 농협개혁이 농업 및 농협발전에 얼마나 기여할 것으로 보느냐는 질문에 20명 중 16명이 긍정적으로 평가하였다. 잘된 부분으로는 지주회사체제 도입, 경제사업 활성화, 상호금융연합회 설립의 건 취소를 각각 6명이 답했다. 필요자본금 조달 및 배분과 보험업 진출, 금융지주 및 신용사업 분리는 각각 2명, 사업구조 개편 관련 특례, 교육지원사업 담당 및 재원조달은 각각 1명씩 답했다. 축산업무 전문성 및 독립성 유지는 아무도 잘된 부분으로 선정하지 않았다.

미흡했던 부분으로는 지주회사체제 도입을 가장 많은 6명이 선정했다. 사업구조 개편 특례와 경제사업 활성화, 필요자본금 조달 및 배분을 미흡한 것으로 지적한 전문가는 각각 5명이었다. 교육지원사업 담당 및 재원조달, 보험업, 축산부분 전문성 및 독립성 유지, 상호금융연합회 신설 취소 등을 지적한 사람은 2~3명씩이었다.

흥미로운 사실은 지주회사 도입을 잘했다고 보는 사람과 잘못했다고 보는 사람이 각각 6명이었고, 경제사업 활성화를 긍정적으로 보는 사람이 6명, 부정적으로 보는 사람이 5명이었다. 이번 농협개혁

에서 가장 뜨거운 쟁점이 지주회사체제의 도입과 경제사업 활성화였음을 보여 주는 결과일 것이다.
 상호금융연합회를 독립시키지 않은 것을 잘했다고 보는 사람은 5명인데 반해 잘못했다고 평가하는 사람은 2명이었다. 필요자본금 조달과 배분은 2명이 잘했다고 했고 5명이 못했다고 했으며, 특례조치는 1명만 잘했다 했고 5명이 못했다고 했다. 축산부문 전문성 및 독립성 유지를 잘했다고 보는 사람은 없었지만, 2명이 미흡하다고 했다.
 제7장은 전문가에 대한 설문결과와 농협개혁에 대한 「회고와 전망」(부록 참조)을 집필자들의 관점에서 요약 정리한 것이다.

1.2. 조정과 합의를 통한 개혁

이번 농협개혁은 농협사의 흐름을 바꾸는 대과제였기 때문에 방향과 방법을 놓고 의견 차이도 컸고, 넘어가기 어려운 힘겨루기도 많았다. 개혁의 설계도를 그렸던 농협개혁위원회는 정부안이 나오자 이를 비판하고 해체성명을 내었고, 개혁위원회에서 공식적인 안을 내지 못했던 농협은 법률개정안 입법예고 직전에야 정부안과 다른 농협안을 제시하였다. 정부와 농협, 농업인단체, 학계에서 제기되는 다양한 이슈와 쟁점은 정부안에 다 녹아들지 못하고 국회로 넘겨졌다. 그리고 국회에서 이러한 의견들은 농업인 조합원을 위한 농협 만들기라고 초점이 맞추어져 두 번의 법률개정안을 모두 여야 합의로 통과시키는 성과를 거두었다. 이와 같은 과정과 결과를 놓고 일부 전문가들은 절묘한 합의조정의 산물이었다고 평가했다. 이 결과를 이끌어내기까지 크게 세 가지의 추진동력이 작용했다.

첫째, 중앙회의 사업구조 개편과 농협지배구조 개선을 이룰 수 있었던 것은 무엇보다도 농업인의 요구가 강력했기 때문이다. 수많은 농업인단체가 주장하는 바는 조금씩 달랐지만 신·경 분리를 통한 경제사업 활성화를 바라는 마음은 같았다. 이 힘이 다양한 의견 차이를 좁히는 흡인력으로 작용했다.

둘째, 국회가 마지막에 큰 역할을 했다. 신·경 분리의 핵심이었던 자본금 문제를 풀어내는 데 결정적인 역할을 했고, 경제사업 활성화를 위한 계획과 자

본 배분, 경제지주로의 이관절차 등까지 정부안에 없었던 내용을 구체화시킴으로써 사업구조 개편에 대한 이해관계자의 신뢰를 얻을 수 있었다.

셋째, 정부의 차분하면서도 강력한 의지가 효과적으로 작용했다. 정부의 부족자본금 지원 약속이 사업구조 개편 논의를 진전시킨 실질적인 힘이 되었다. 주무부처인 농식품부의 노력과 대통령실의 조정과 지원으로 관계부처 간 의견 차이를 좁힐 수 있었고, 자본금 문제와 조세특례, 보험특례 등의 난제를 해결할 수 있었다.

1.3. 개혁의 그늘을 보는 사람들의 평가

이번 농협개혁은 논의 제기에서부터 개정법률안의 국회통과에 이르기까지 서로 다른 관점을 가진 그룹 간의 팽팽한 긴장관계를 유지하였다. 결과는 아름다운 합의였다 할 수 있지만 관점과 인식의 차이는 그대로 존재한다. 상당수의 사람들이 개혁을 부정적으로 평가하고 있다.

개혁이 잘못되었다고 평가하는 사람들은 대체적으로 사업구조 개편 논의가 시간에 쫓겨 졸속으로 이루어졌다고 본다. '그동안의 논의가 연합체나 지주회사냐, 중앙회 명칭은 어떻게 할 것이냐, 조직형태와 부족자본금 확충 방안, 세금 관련 특례, 보험업 관련 법령 개정예 초점을 맞추었다. 하지만 정작 조합의 주인인 농업인과 회원농협의 실익 증진, 지주회사의 지배구조, 지주회사로 분리에 따른 부작용 즉, 당기 성과

주익과 조직의 이기주의에 따른 병폐와 현장시장 충돌(회원조합과 중앙회)에 따른 예방 조치, 공정거래법에 의한 상호 출자 제한 집단 포함에 대한 시뮬레이션 결과 등의 논의는 하지 않았거나 제대로 이루어지지 않은 상태에서 시간에 쫓겨 이루어진 개혁이다.'

사업구조 개편의 효과와 성공 가능성이 불확실하다는 점도 부정적 평가그룹의 주요 논거이다. '사업분리로 인한 부작용은 분명해 보이는데, 효과는 명확한 것이 별로 없다. 경제사업을 활성화시키겠다는 명분만으로 막대한 투자계획을 세웠지만 성공가능성을 점치기 어렵다. 그럼에도 불구하고 이번 개혁이 합의된 것은 실리와 명분(부족자본금 지원 약속)에서 2007년의 방안보다 유리하였기 때문이다.'

협동조합 정체성을 크게 훼손한 개혁이라는 주장도 있다. 이윤추구를 앞세울 수밖에 없는 지주회사를 전면에 내세워 경제사업을 하겠다는 것은 협동조합 정신을 포기한 것이라는 관점이다. 정부의 후속 조치를 보아도 정부가 감독·통제권에만 초점을 두려는 듯해서 농협법 개정취지를 훼손시키고 협동조합의 자율성을 침해하지 않을까 우려된다 하였다.

2. 전망과 기대

2.1. 긍정적 전망과 기대

농협의 미래에 대해 전문가들은 대체적으로 긍정적인 전망을 하였다. 경제부문이 독자적인 조직과 충분한 자본을 확보하고 모두가 성공을 기대하는 우호적인 환경이 조성되었다. 이제 바톤을 받은 농협이 최선을 다한다면 판매농협 구현과 경제사업 활성화라는 목표를 달성할 수 있을 것이다. 금융부문도 그동안 축적된 금융 노하우와 새로운 시스템을 결합하여 시장에 대응한다면 농협의 수익원으로서 지속적인 역할을 할 것이다.

경제사업은 투자가 촉진되고 책임경영체제로의 전환에 따른 경영의 효율성과 생산성이 높아지면서 경제사업 물량은 증가하고, 보다 시장중심적인 사업 시스템이 구축될 것이다. 농축산물의 판매기능이 확대

되고, 축산부문은 축종별 계열화사업 추진으로 부가가치형 축산협동조합을 만들어갈 것이다.

자본금을 충분히 가진 경제사업은 이전처럼 소극적인 사업방식을 택하지는 않을 것이다. 경제지주와 자회사, 일선조합을 연결한 사업네트워크가 공고해지고 가치사슬을 형성함으로써 농협경제사업의 경쟁력을 강화해갈 수 있을 것이다. 조합원은 생산에만 전념하고 산지의 조합과 조합공동사업법인이 경제지주와 자회사의 채널을 통해 전량 판매해 줌으로써 판매농협이 구현될 것이다.

농협금융부문은 지주회사체제를 통해 경영 효율성 제고와 경쟁력 강화로 많은 수익을 창출해 나갈 수 있을 것이다. 경쟁 금융기관과 같은 조건에서 경쟁할 수 있으며, 국민의 신뢰를 받는 농협은행과 보험으로서 제역할을 다한다면 선도금융기관으로 위치를 굳게 할 수 있을 것이다. 농협금융지주가 강화된 전문성과 책임성을 바탕으로 경쟁력을 키워간다면 직간접적인 농업지원시스템 역시 강화될 것이다. 이러한 관계는 경제사업 기반 확충, 농산물 유통기능 확대, 금융부문 성장 촉진의 선순환 구조로 연결될 것이다.

조합원의 조합 선택권 부여는 조합의 규모화 및 전문성 확보에 도움이 될 것이다. 조합이 효율적인 시스템을 작동시키면 중앙회와 연계된 사업도 활성화되어 농협이 하나의 시스템으로 선순환을 일으킬 수 있을 것이다.

농협조직이 다각화됨으로써 국민 경제에 더 한층 다가가는 계기가 되어 농협의 존재가치 및 국가 경제에 차지하는 비율이 상승될 것이다. 은행, 보험, 증권, 유통, 생산 등 사업 다양화로 토탈 경제조직으로 탈바꿈될 것이다. 농업인 조합원의 농산물 판매가는 올라가고 농자재 구입비용은 절감되어 농업인 소득 향상에 기여하게 될 것이다. 유통단계 감소와 직거래 활성화 등으로 소비자 또한 안전한 농축산물을 저렴한 가격으로 구입할 수 있게 되어 소비자의 편익이 증대될 것이다.

2.2. 부정적인 전망과 우려

중앙회의 사업구조 개편이 기대한 대로 효과를 발휘하지 못할 수 있다는 우려도 만만치 않다. 그동안 농협이 여러 가지 우호적인 여건과 구조에서 약한 경쟁력으로도 성과를 낼 수 있었지만 이제는 일반 기업과 같은 벌거벗은 상태에서 경쟁해야 된다. 경쟁을 너무 의식하다보면 협동조합의 목적을 잊어버릴 수도 있을 것이다. 중앙회 내에서 신용과 경제를 겸영하였을 때 가졌던 범위의 경제가 사라지고, 각자 수익 중심의 경영을 하다보면 1950년대 말 구농협과 농업은행의 갈등 구조로 회귀할 수도 있다.

농협의 경쟁력은 그동안 종합농협으로서 사업별 연계효과, 즉 범위의 경제를 원천으로 하였다. 개별사업 경쟁력은 약하였지만 신용과 경제의 상호보완 효과와 국민의 우호적인 인식이 약한 경쟁력을 커버해 주었다. 하지만 이제는 그러한 효과를 기대할 수 없고, 소비자들이 농협금융부문을 일반은행·보험·유통회사와 같이 보게 된다면 경쟁력이 약화되고 농협 전체가 어려움에 처할 수 있다.

금융지주와 경제지주 간의 유기적인 관계가 사라져 서로 보이지 않는 경쟁 즉, 이기주의 성향이 나타날 것으로 보는 전문가도 있었다. 특히 수입사업인 금융지주에서의 지원시스템에 보이지 않는 벽이 존재할 수 있으며, 금융지주회사의 독단 경영과 비협조가 우려된다고 하였다. 이러한 시나리오가 현실화된다면 금융지주와 경제지주의 독자성장, 독립경영 등으로 인하여 지역농협의 신용, 경제부문과의 경합 또는 분쟁이 수시로 발생됨으로써 상호 간 갈등구조가 형성될 것이다. 결과적으로 금융지주 및 경제지주의 농협 정체성이 상실될 우려가 있다. 이러한 우울한 시나리오가 현실화된다면 방카슈랑스 적용 5년 유예기간이 지난 뒤에 보험 사업은 급격히 축소될 것이며, 이로 인해 지역농협의 수익성 악화로 곤란에 처할 수 있다.

농협의 투자관리 능력이 취약해서 경제사업 활성화를 위한 적극적인 투자가 오히려 실패 위험을 높일 수 있다는 우려도 나왔다. 앞으로 경제사업은 투자 확대에 따라 사업 규모가 커지면서 농협의 관리 능력을 벗

어날 가능성이 있다. 철저한 사업성 분석이 따르지 않을 경우 대규모 신규 투자가 오히려 엄청난 경영압박 요인이 될 수 있다.

실패 가능성에 대한 우려는 금융부문도 예외가 아니었다. 농협은행은 특단의 노력과 조직문화의 혁신이 따르지 않으면 3류 은행으로 고착될 뿐만 아니라 조직의 정체성마저 혼란에 빠질 수도 있다. 농협은행이 분리 독립됨으로써 전문성을 높일 수 있는 계기는 마련했지만 분리 이전의 경쟁력의 원천이었던 조직력, 지도·경제사업과의 시너지 효과, 협동조합으로서의 정체성을 상실하게 됨으로써 상당 기간 현상유지하기에도 어려운 상황이 전개될 수도 있다.

3. 과제

지리한 논쟁 끝에 농협의 지배구조를 바꾸고 중앙회의 신용과 경제를 분리하는 법률 개정이 이루어졌다. 지금까지 이를 두고 MB정부의 농협개혁으로 불렀고, 그 자체로서 큰 성과로 평가하였다. 하지만 개혁은 지금부터 더 문제라는 것이 많은 전문가와 이해관계자들의 한결같은 목소리다.

이번 개혁을 보는 시각에는 상당한 차이가 있었지만 앞으로 추진해야 할 과제에 대해서는 의견 차이가 거의 없었다. 개혁의 가장 큰 이슈였던 경제사업의 활성화 달성을 위해서 도입한 협동조합과 지주회사체제의 결합을 성공적으로 정착시키는 것, 상호금융과 금융지주의 역할 분담과 보완 관계의 형성, 모호하게 처리된 상호금융연합회의 독립화 문제, 개혁 방향과 방법에 대해 다른 생각을 가졌던 사람들을 포용하여 개혁을 같이 추진하는 것도 중요하다.

협동조합과 지주회사체제의 성공적인 정착은 이번 사업구조 개편의 성패를 좌우하는 열쇠라 할 수 있다. 선진국의 협동조합에 비해 사업방식이나 가치관에서 취약점이 많은 우리 농협이 경험이 없는 지주회사체제를 쉽게 소화할 수 있을 것인지가 관건이다.

협동조합이 가지고 있는 민간기업과의 차별화 요인인 1인 1표주의, 이용고 배당제도(출자배당 제한)를

얼마나 효과적으로 조합원과 임직원 그리고 소비자에게 이혜시킬 것 인가가 중요하다. 협동조합 본연의 특성을 강화하여 경쟁기업과 차별화하는 전략을 선택할 필요가 있다. 이것이 효과를 발휘하면 조합원은 조합 사업을 이용하고, 조합은 중앙회사업을 이용하여 농산물의 부가가치를 확대하고 비용을 절감하는 등 근본적인 문제에 대한 해결책 마련에 집중할 것이다.

조합의 상호금융과 중앙회(금융지주회사) 은행 간의 경쟁을 최소화 시킬 수 있도록 역할 분담을 명확하게 하는 것이 중요한 과제다. 특히, 상호금융연합회의 기능과 역할을 강화하고, 중앙회 은행은 민간 은행지주회사와 경쟁이 가능하도록 하는 등 차별화가 필요하다.

적지 않은 사람들이 이번 개혁으로 이미 공룡화된 중앙회를 더 키워주는 것은 아닌지 우려하고 있다. 그리고 지역농협의 개혁 없이 판매농협의 구현은 어렵다는 것이 중론이다. 당분간 중앙회 사업구조 개편 후속과제의 추진이 시급하지만 농협 전체의 장기 비전과 발전전략 마련은 바로 착수해야 할 것이다. 회원조합을 경제사업 중심으로 합병하고 광역화해서 전문적인 품목 중심의 경제사업체로 거듭나게 해야 할 것이다.

농협을 개혁하자고 한 것은 단기적인 농협의 모습 바꾸기가 아니라 우리 농업·농촌을 살리고 농업인으로 하여금 희망을 갖게 하는 시대적 과제로서 시작된 것이다. 그것은 성공적인 협동조합을 만들으로써 가능하다. 진정한 협동조합 정신을 살리고, 협동조합의 기업적 경영능력을 고양시켜 조합원에게 보다 많은 실익과 우리농업의 경쟁력 향상을 선도할 수 있어야 할 것이다.

