

# 協同組合原則과 우리 나라 農·水·畜協의 適用 現況

徐 仲 一\*

- I. 序 論
- II. 協同組合 원칙의 發展過程
- III. 協同組合의 원칙의 究明
- IV. 協同組合 원칙의 適用現況
- V. 結 論

存立하는 데 없어서는 안될 必須的인 원칙이 무엇인가를 究明하고 마지막으로 이 원칙이 우리 나라 農·水·畜協의 운영에 어떻게 적용되고 있는지, 그 實相을 點檢해 보기로 한다.

## I. 序 論

協同組合은 資本主義 經濟體制 안에 存在하는 하나의 經營體이지만 그 운영 방법이 일반 企業과 다른 特徵을 갖는다. 그런데 協同조합을 일반기업과 區別하는 데 尺度가 되고 그것이 없이는 協同조합으로서 存立할 수 없는 要素를 우리들은 協同조합 원칙이라 부른다. 協同조합 원칙은 論理的 妥當性을 가져야 함은 물론 經驗에 의한 實證을 거쳐서 成立되는 것이며 法이나 規程에 반영해서 실제로 조합운영에 적용되어야 하는 것이다.

本稿에서는 協同조합 원칙이 어떤 발전 과정을 거쳐서 成立되었으며 協同조합으로

## II. 協同組合 원칙의 發展過程

근대적 協同組合運動의 標本은 로치델 조합이라고 할수 있으며 로치델 조합이 조합을 운영하는 데 적용한 운영 指針을 우리들은 로치델 원칙이라고 부른다. 1937년 파리에서 개최된 제 15차 ICA 大會에서 로치델 원칙 중 다음 7개 항목을 골라서 協同조합 운영원칙으로 채택하였다.

- ① 加入脫退의 自由：門戶開放
- ② 民主的 運營：1人1票主義
- ③ 出資에 대한 利子 配當制限
- ④ 利用高 配當
- ⑤ 政治的, 宗教的 中立
- ⑥ 現金去來
- ⑦ 教育의 重視

\* 韓國食品開發研究院 副院長

이들 7개 원칙 중 처음 4개 원칙과 나머지 3개 원칙을 구분해서 처음 4개 원칙을 꼭 지켜야 할 義務的인 원칙으로서 ICA 加入要件으로 지정하였고, 나머지는 조합의 원활한 운영에 필요한 보조 수단으로서 ICA 加入要件에서는 除外시켰다.

ICA가 7대 원칙을 채택한 후 30년이 경과한 동안 社會, 經濟的 與件의 변화로 30년 전에 채택한 운영원칙이 협동조합의 운영에 不適合한 事例가 발생하였다. 그리하여 1966년 비엔나에서 개최된 제 23차 ICA 대회에서 7대 원칙 중 일부를 수정하여 다음 6개 원칙을 채택하기에 이르렀다.

1) 협동조합에서 가입탈퇴는 자율적이어야 하며 조합의 서비스를 원하고 조합원으로서 지켜야 할 의무를 이행한다면 누구에게나 사회적, 정치적, 종교적, 인종적 차별 등 人爲的 制限없이 門戶를 개방하여야 한다.

2) 협동조합은 민주적 조직체이다. 고로 조합은 조합원이 선출한 자 또는 그들이 임명한 자에 의해서 운영된다. 단위조합의 경우는 모든 조합원이 동일한 투표권을 갖는 1人1票制를 채택한다. 단, 聯合會에서는 1人1票制를 固守할 필요가 없으며 會員組合의 조합원수나 업무량을 감안하여 적절한 민주적 방법(1人多票制)을 채택해도 무방하다.

3) 출자에 대한 배당은 市中利率를 기준으로 제한되어야 한다.

4) 조합경영의 결과로 발생한 경제적 성과(Economic Result)<sup>1</sup> 배분은 조합의 결정에 따르되 다음과 같이 시행한다.

① 조합사업의 확대를 위한 사업 준비금

② 共同 서비스(Common Services) 提供

③ 조합원에 대하여 利用量에 比例한 利用高 配當

5) 조합원, 조합직원 및 一般對衆(General Public)에 대한 협동조합교육

6) 모든 협동조합은 조합에 대한 서비스 증진과 地域發展을 위해서 地方, 中央 그리고 국제적으로 협동조합간에 적극 협동한다.

위에서 설명한 “7대 원칙”과 “6대 원칙”의 차이점을 보면 다음과 같다.

첫째, 前者의 경우는 義務 원칙과 非義務 원칙을 區分했는데 後者는 두 가지를 구분하지 않았다.

둘째, 後者의 경우 現金去來의 원칙과 정치적, 종교적 中立 원칙을 排除하고 협동조합간의 협동원칙을 채택하였다. 7대 운영원칙을 적용한 지 30년이 경과하는 동안 사회, 경제적 여건의 변화로 협동조합이라고 해서 현금거래만 고수할 수 없고 외상거래를 하지 않을 수 없기 때문에 현금거래 원칙을 삭제했다. 그리고 협동조합도 他團體와 마찬가지로 경우에 따라서는 정치나 종교활동이 필요하기 때문에 정치적, 종교적 중립원칙을 삭제한 것이다. 자유민주 국가에서는 어느 階層을 막론하고 저마다 그들의 權益保護를 위해서 로비 활동을 하는 것이 당연한 것이며, 협동조합도 조합원의 사회적, 경제적 지위향상을 위해서 어느 政黨이나 정부를 상대로 立法活動, 農政活動

<sup>1</sup> 1969년 함부르크에서 개최된 제 24차 ICA대회에서 그동안 사용하였던 잉여금(Surplus)을 경제적 성과(Economic Results)로 바꾸기로 결의하였다(ICA 1967, p.36).

등을 할 수 있는 것이다. 다만 이 같은 정치활동으로 인해서 협동조합이 특정 정당이나 정부와 提携하거나 그들의 支配下에 들어가는 것은 안되는 것이며 어디까지나 독립적 또는 자율적으로 활동해야 하는 것이다.

이와 관련해서 한 가지 留意할 점은 조합자체는 중립을 지킬 필요 없이 적극적으로 정치활동을 할 수 있지만 조합원에 대하여는 중립을 계속 지켜야 한다는 것이다. 다시 말하면 조합은 조합원에 대하여 그가 어떤 종교를 갖든 어떤 정치단체에 가입하든 차별없이 누구에게나 門戶를 개방해야 한다는 것이며, 그것은 제1항의 문호개방원칙이 분명히 설명해 주고 있는 것이다.

셋째, 민주적 운영원칙에서 단위조합의 경우는 중전과 같이 1인1표제를 채택하도록 했으나 聯合會에 있어서는 회원조합의 조합원 수나 업무량에 따라 一人 多票制를 적용할 수 있도록 허용한 것이다.

넷째, 협동조합의 목적을 단순히 조합원에 대한 서비스에 한정하지 않고 도덕적, 社會的 價値를 重視한 점이다. “협동조합의 설립 목적을 단순히 조합원의 경제적 이익 증진에만 국한해서는 안된다는 것이 지금까지의 지배적인 사상이다. 협동조합의 궁극의 목적은 人類의 福祉向上에 있는 것이며 협동조합이 일반 기업과 구별되는 것도 그 목적이 다르기 때문이다. 따라서 협동조합을 단순히 경제적 측면에서만 평가해서는 안되며 도덕적이고 사회적가치의 측면도 소홀히 해서는 안되는 것이다(ICA 1967, p.10).” 이처럼 ICA가 도덕적, 사회적 측면을 중시하고 있는 근거로서는 ① 경영의 결과로 발생한 경제적 성과의 配分

對象으로 共同 서비스 제공을 포함시켰다는 점, ② 조합원과 조합직원뿐만 아니라 일반 대중에 대해서도 협동조합교육을 실시토록 한 점, ③ 지역발전을 협동조합간에 협동하는 목적의 하나로 포함시켰다는 점을 들 수 있다.

### Ⅲ. 協同組合 원칙의 究明

協同組合 원칙의 究明에 앞서서 무엇이 협동조합 원칙인지 살펴보기로 한다.

“協同組合 원칙(principle)이란 조합이 설립목적을 결정하고 그 목적 달성을 위해서 조합 운영지침을 결정하는 데 필요한 尺度라고 할 수 있다. 그리고 그것은 조합 운영을 규제하는 法이나 規程을 통해서 조합운영에 반영되는 것이며 論理的 근거에 의해서 성립되는 동시에 널리 경험을 통해서 實證되어야 하는 것이다. . . 實行指針(practice)은 목적 달성을 위한 하나의 방법에 불과하며 원칙을 관철하는 데 보조적 역할을 하는 것이다(Bakken 1963, pp.32~33).” “원칙이란 어떤 조직체의 기본적인 核心的인 特質을 설명해 주는 것으로서 그 조직체의 운영을 규제한 것이다. 일반적으로 어떤 조직체의 운영원칙을 정하고 그 원칙에 충실하게 운영하는 것이 그렇지 않을 경우에 비하여 추구하는 목적을 쉽게 달성할 수 있는 것이다.

이에 대한 실행지침은 어떤 일을 수행하는 데 필요한 특수한 방법에 불과하다. 원칙은 널리 적용될 수 있고 경험을 통해서

성립될 수 있는 것이며, 실행지침은 널리 적용될 수 있는 普偏妥當性이 缺如되고 그 조직체의 목적 달성에 必要不可缺한 핵심 요소는 아니다(Schaars 1963, p.191).”

“협동조합 원칙이란 하나의 조직체인 협동조합의 기본적인 특질을 설명해 주는 不變의 指針이라고 할 수 있다. 그리고 그것으로 인해서 협동조합을 다른 組織體와 구별하는 척도가 되고 실제로 조합을 운영하는데 기준이 되는 것이다... 원칙은 시대와 환경의 변화에 관계없이 협동조합의 기본적인 특성을 설명해 주는 것이며, 실행지침은 어느 특정시기에 어느 특정한 나라에서 협동조합을 원활히 운영하기 위해서 개발된 하나의 수단이라고 할 수 있다(Munkner 1981, p.6).”

이상 협동조합 원칙에 관한 전문가들의 견해를 정리해 보면 ① 협동조합을 다른 조직체와 구별할 수 있는 척도가 되고 그것이 결여되면 협동조합이라고 할 수 없고, ② 어떤 종류의 또는 어떤 나라의 협동조합에도 널리 적용될 수 있으며, ③ 어느 한 時代에 국한되지 않고 어느때나 변함없이 永久히 적용될 수 있는 것으로 이해할 수 있다. 이에 대해서 실행지침은 이상 세 가지의 성질을 갖는 기본적인 요소는 아니지만 협동조합을 효율적으로 운영하는데 필요한 하나의 보조수단이라 할 수 있다. 따라서 그것은 조합의 종류에 따라, 시대환경의 변화에 따라 소멸될 수도 있는 것이다. 이를테면 現金去來는 로치텔 조합에서는 당시 조합운영 방침의 하나로 적용하였지만 오늘날에 와서는 경제 여건의 변화로 협동조합의 운영 원칙으로 채택할 수 없는

하나의 실행지침이라고 할 수 있다.

이상 협동조합 원칙에 대한 개념을 정리해 보았다. 그렇다면 어떤 것을 협동조합 원칙으로 선택해야 할 것인가? 이에 대해서는 수많은 사람이 서로 다른 견해를 제시하고 있다. 따라서 전세계 협동조합을 회원으로 하는 ICA가 전회원의 의견을 수렴해서 채택한 ICA 원칙을 대상으로 그 타당성에 관해서 검토하기로 한다.

ICA 원칙 중 다음 두 가지 점에 대해서 비판적인 견해가 있음을 지적해 둔다.

첫째, 門戶開放 원칙에 관한 것이다. ICA 원칙에서 지적한 대로 정치, 종교, 인종 등 인위적 차별을 排除해야 한다는 데는 수긍하지만 그렇다고 해서 餘他 “조합원 자격요건을 고려하지 않고 아무나 가입을 허용해야 되느냐?” 하는 데 대해서 의문을 제기하고 있는 것이다. 왜냐하면 이 세상 모든 사람이 누구나 協同人(cooperators)이 될 수는 없는 것이며 利己的이고, 책임감이 없고, 不和를 야기하는 등 협동인으로서 적합치 못한 사람도 얼마든지 있을 수 있기 때문이다. 따라서 어떤 종류의 조합이나 일률적으로 문호개방 원칙을 따를 수 없는 것이며 조합의 종류에 따라서는 조합원 선택 원칙(Selective Membership)의 적용이 불가피할 경우가 없지 않다는 것이다. 이러한 이유 때문에 판매조합을 위주로 하는 미국이나 캐나다에서는 많은 조합들이 조합의 공개원칙보다는 조합원 선택의 원칙을 채택하고 있다(Bakken 1963, pp.40-41).

일반 소비자 대중을 상대로 생활물자 등 소비재를 취급하는 소비조합의 경우는 조합과 거래할 때 조합원이 지켜야 할 의무

사항이 많지 않기 때문에 누가 조합원이 되느냐 하는 것보다는 얼마나 많은 조합원을 확보하느냐가 더 중요하다. 그러나 조합원이 생산한 농산물을 판매하는 판매조합의 경우는 조합원수도 중요하지만 누가 조합원이 되느냐가 매우 중요하다. 판매조합에서는 조합원이 생산한 농산물의 販路를 개척하고 제값을 받기 위해서 품종이나 규격을 통일시키고 良質의 상품을 생산해야 하기 때문에 보다 적극적인 조합원의 협조가 필요하며, 생산을 협동화하는 生産組合의 경우에는 조합원들의 더욱 강력한 協同心이 필요하다. 그 뿐 아니라 조합이 가공사업을 수행하는 경우 限定된 가공시설 능력 때문에 가공원료를 무제한 수용할 수 없어 부득히 조합원수를 제한해야 하는 경우도 없지 않다. 이러한 점 때문에 “ICA 원칙은 소비조합 위주의 원칙이며 농업협동조합, 생산조합, 주택조합 등에는 적용하기 어려운 점이 없지 않다(Laidlaw p. 132).”

둘째, 민주적 운영 원칙에 있어서 ICA는 連合會의 一人多票制와 單위조합의 一人一票制를 제시하고 있다. 그러나 현실적으로 單위조합의 경우도 1인대표제를 적용하고 있는 事例가 없지 않으며 미국, 독일, 프랑스, 스페인 등지에서 이를 채택하고 있다. 예를 들면 미국에서는 판매협동조합의 경우 연합회가 아닌 單위조합에서 1인대표제를 일부 주에서 법으로 허용하고 있으며, 조합원의 경지면적, 생산량, 조합과의 거래량 등을 기준으로 그에 비례해서 투표수를 정하되 1人當 가능 투표수의 上限線을 제한하고 있는 것이다. 이와 같이 조합원간에

영농규모에 차이가 있고 조합과의 거래량도 다르기 때문에 單위조합에서 1인대표제를 선택하더라도 민주적 운영 원칙에 위배되지 않는다는 것이다(Abrahamsen pp. 56-57).

ICA가 제시한 원칙 중 이상 두 가지점에 대해서 비판적인 시각이 있다는 것을 지적하였거니와 그렇다면 ICA 원칙 중에서 어떤 것이 협동조합에 없어서는 안될 꼭 필요한 원칙이라고 할 수 있을 것인가? 전술한 ICA원칙중 7대 원칙의 경우는 義務원칙과 非義務원칙을 구별하였고, 6대 원칙에서도 이같이 구분하지 않았지만 6대 원칙 중에서도 兩者를 가려낸다면 어느 것이 의무원칙으로 선택될 것인가? 이 점과 관련해서 다음 두 가지 지적은 중요한 의미를 시사해 주는 것이다.

“어느 조직체에서 그것이 없이는 협동조합이라고 할 수 없는 要素는 무엇인가? 어느 조직체든 민주적으로 운영되지 않을 경우 그것을 협동조합이라고 할 수 없는 것이다. 또한 어느 조직체가 경영의 성과를 얻은 수입을 조합 이용자가 아닌 出資者에게 무제한 配當한다면 그것 역시 협동조합이라고 할 수 없다(Laidlaw p.130).”

“적어도 미국내에서는 협동조합의 기본 원칙에 대해서 대체로 共感帶가 형성된 것으로 생각되며 그것은 민주적 운영, 이용과 배당, 출자에 대한 이자배당 제한 등 세 가지로 요약될 수 있는 것이다(Abrahamsen p.51).”

위에 지적한 내용을 다른 말로 표현하면 民主的 運營과 非營利性이라고 할 수 있는 것이다. 래드로우(Laidlaw)가 지적한 바와

같이 협동조합이 민주적으로 운영되지 않고 조합원의 의사에 반해서 비민주적으로 운영된다면 사회주의 국가나 독재정권하의 정부 代行機關에 불과한 조합과 다를 바가 없고, 조합이용자에게 이용고 배당을 하지 않고 조합의 경영성으로 발생한 수익을 출자자에 대하여 무제한 배당한다면 협동조합을 영리를 추구하는 일반 기업과 구별할 수 없게 되어 결과적으로는 이름만 협동조합이지 실체는 영리 단체로 變質되고 마는 것이다. 그러므로 어떤 종류의 어느 나라, 그리고 어느 시대의 협동조합이든 그것이 협동조합으로 存立하기 위해서는 민주주의 원칙과 비영리 원칙만은 빼놓을 수 없는 核心的 원칙이라 할 수 있다.

ICA가 제시한 원칙 중 교육의 重視 원칙과 협동조합간의 협동원칙도 빼놓을 수 없는 중요한 원칙임에는 틀림이 없고 이들을 원칙으로 채택한 데 대해서 異見을 제기할 사람은 없을 것이다. 그러나 교육이나 협동조합간의 협동이 다소 소홀히 된다고 해서 조직 자체의 변질을 가져온다고는 볼 수 없는 것이다. 따라서 ICA 6개 원칙 중 의무원칙을 가려낸다면 민주적 운영, 출자에 대한 배당제한, 이용고 배당 세 가지를 지목하지 않을 수 없다. 그런데 이미 지적한 대로 이 세 가지 원칙은 7대 원칙 중 4개의 의무원칙에도 포함되어 있다는 사실을 기억할 필요가 있다.

비영리성과 관련해서 한 가지 유의해야 할 사항은 員外利用에 관한 것이다. 협동조합을 조합원만이 이용한다면 출자에 대한 배당 제한과 이용고 배당 두 가지 원칙만으로도 비영리성이 보장될 수 있지만

조합원이 아닌자가 조합을 이용하는 경우에는 원외 이용으로 발생한 수익을 어떻게 처리하느냐에 따라 협동조합의 비영리성 여부가 결정될 수 있기 때문이다. 이 경우에는 원외 이용자에게도 조합원과 동일하게 이용고 배당을 하지 않는 한 원외 이용으로 발생한 수익은 課稅對象이 되는 동시에 營利을 追求하는 결과가 된다. 따라서 비영리성을 堅持하기 위해서는 원외 이용자에게도 조합원에 준해서 이용고 배당을 해야 할 뿐 아니라 그 양도 제한해야 한다. 협동조합이란 기본적으로 조합원을 위해서 존재하는 것인데 만약에 원외 이용량을 제한하지 않고 무제한 허용함으로써 비조합원의 사업 이용량이 조합원의 그것보다 더 많아진다면 협동조합의 기본 목적에 어긋나기 때문이다.

#### IV. 協同組合 원칙의 適用現況

협동조합 원칙이 채택되면 그것은 구체적으로 법이나 규정에 반영해서 현실적으로 조합운영에 적용되어야 한다. 앞에서 우리는 협동조합이 存立하는 데 없어서는 안 될 의무원칙으로 민주적 운영원칙과 비영리원칙(출자배당 제한, 이용고배당)을 지적하였거니와 이 원칙이 우리 나라 농·수·축협의 운영에 어떻게 적용되고 있는지 그 實相을 점검해 보기로 한다.

##### 1. 民主的 運營

협동조합이 민주적으로 운영되기 위해서

는 직접, 간접으로 조합원들이 조합운영에 참여함으로써 그들에 의해서 그들이 바라는 방향으로 운영되어야 한다. 우리 나라 농·수·축협은 1988년 농·수·축협법의 개정으로 대통령이 임명하던 중앙회장을 회원 조합장들이 선출하고, 중앙회장이 임명하던 조합장을 조합원들이 선출하는 등 일부 민주화 조치가 이루어진 것이 사실이다. 그러나 그 조직과 운영현황을 볼 때 아직도 除去되어야 할 非民主的 要素가 적지 않게 남아 있다.

### 1) 中央會 理事會 構成

협동조합에서 總會는 조합운영에 극히 중요한 기본방침만을 정하고 일정수의 대표를 선출해서 이사회를 구성하고 그들이 조합을 운영하도록 총회가 권한을 위임하게 된다. 이사회는 조합사업의 결정, 전부상무 등 간부직원의 선임, 그리고 조합경영에 대한 監視 및 評價 등 조합의 업무집행에 관한 모든것을 결정하는 管理機關(Governing Agency)라고 할 수 있다.

조합운영의 민주화를 위해서는 조합원 대표들로 구성된 이사회가 활성화되어야 하고 그 결정에 따라 조합이 운영되어야 하는 것이므로, 이사들은 조합원이 무엇을 바라는가를 수시로 파악해서 그들의 의사를 조합운영에 반영해야 한다. 따라서 이사회는 조합의 주인인 조합원 대표로 구성되는 것을 원칙으로 한다. 그러나 조합의 사업규모가 커지고 업무가 다양해짐에 따라 조합경영에 대한 경험과 능력이 부족한 농어민만으로 이사회가 구성될 경우 效率의 인 조합운영을 기대할 수 없으므로 제한된 범위내에서 조합원이 아닌 專門經營人을

이사로 영입하는 事例가 있다. 예를 들면 일본에서는 單位組合이나 聯合會에 있어서 3분의 1 범위내에서 非組合員 이사를 인정하고 있으며 미국에서도 일부州에서 극히 제한된 수의(1~2명) 비조합원 이사를 인정하고 있다(USDA 1986, p.29).

우리 나라에서는 단위조합의 경우는 非組合員 理事制를 인정하지 않고 중앙회만이 이 제도를 채택하고 있다. 현행법에 의한 농·수·축협 중앙회의 이사회 구성을 보면 농협중앙회는 총이사 22명 중 절반인 11명이 비조합원이고, 수협중앙회는 총 14명 중 9명이 비조합원이다. 그리고 축협중앙회는 18명 중 7명이 비조합원으로 되어 있다.

이미 지적한 바와 같이 이사회는 조합운영에 대한 모든 권한과 책임을 갖는 중요한 기관이므로 민주적으로 조합이 운영되기 위해서는 조합의 주인인 조합원이 그 구성원의 압도적 다수를 차지해야 한다(최소한도 3분의 2 이상). 이렇게 볼 때 현행 농·수·축협중앙회 이사회 구성에 있어서 비조합원 이사가 過多하다는 사실을 지적하지 않을 수 없으며 이사회가 조합원 위주로 재구성되어야 하는 것이다.

### 2) 組合員의 參與

조합이 민주적으로 운영되기 위해서는 조합원의 참여의식을 높이고 조합원의 의사가 직접 조합운영에 반영될 수 있도록 조합총회에 조합원 전원이 참석하는 것이 바람직하다. 그러나 조합의 업무구역이 넓고 조합원수가 너무 많을 경우 장소의 협소, 소요경비 등을 감안할 때 현실적으로 전조합원의 참석이 어려우므로 부득이 총

회에 가름하는 代議員會를 두지 않을 수 없다. 현행 대의원회 설치 요건을 보면 농·수·축협이 다 같이 조합원수가 200명을 초과할 경우 총회에 가름하는 대의원회를 둘 수 있도록 되어 있다. 그러나 200명은 過少하다고 판단되며 대폭 上向調整되어야 하는 것이다. 장소가 허용된다면 조합원 전원이 총회에 참석하는 것이 바람직하며 구태여 별도로 대의원회를 둘 필요가 없기 때문이다(예:일본 500, 이태리 500).

이와 같은 설치요건하에서 현재 농·수·축협의 실제 대의원수를 보면 농협이 50명 내외, 수협 20명 내외, 축협 40명 내외로 되어 있다. 그런데 조합당 평균 조합원 수를 감안할 때(농협 1,400, 수협 2,300, 축협 1,600) 대의원 수가 지나치게 적으므로 이 역시 대폭 늘려야 할 것으로 생각된다. 수협의 경우를 예로 든다면 조합원 수가 2,000명이 넘는데 20명 내외로 총회를 한다는 것은 결코 민주적 운영이라고 할 수 없는 것이다.

다음으로 조합의 理事數를 보면 농협의 경우는 6~10, 수협은 3~10, 그리고 축협은 3~10명 내외로 되어 있다. 이사회는 조합운영 및 업무집행에 관한 사항을 결정하는 중요한 기관이므로 지역별, 업종별, 규모별로 골고루 조합원 대표를 선출하여 조합운영에 참여시키는 것이 민주적 운영방법이라 할 수 있는 것이다. 이런 시각에서 볼 때 현재 농·수·축협의 이사 수도 적은 감이 없지 않으며 그 수를 늘려야 할 것으로 생각된다. 또한 上限線을 제한할 필요없이 下限線만 규정하고 상한선은 조합 사정에 따라 조합이 정하도록 재량에 맡기는

것이 합리적이라 생각된다.

### 3) 組合幹部職員(專務, 常務)의 任命

농·수·축협의 간부직원인 전무, 상무의 임명 현황을 보면 농협의 경우는 조합장이 이사회 의 승인을 얻어 임명토록 농협법에 규정되어 있는데 同法 부칙에서 大統領令이 정하는 時期(1994. 3. 31)까지 중앙회장의 승인을 얻어서 임명토록 되어 있다. 수협에 있어서는 상무는 전무의 추천에 의해서 조합장이 임명하고, 전무는 중앙회장이 직접 임명토록 되어 있다. 그리고 축협의 경우는 전무, 상무 다 같이 조합장이 이사회 의결을 거쳐 중앙회장의 승인을 얻어 임명토록 되어 있다.

협동조합에서 전무나 상무는 조합 경영에 대한 실무책임자로서 조합장을 보좌하여 조합업무를 집행하는 중요한 역할을 담당하며, 그들은 조합으로부터 보수를 받는 즉, 조합이 고용하는 조합직원이다. 따라서 그들은 이사회나 조합장의 명령, 지시에 절대 복종해야 할 의무가 있으므로 중앙회장이들에 대한 인사에 관여해서는 안되며 인사권을 마땅히 조합이 관장해야 한다. 그럼에도 불구하고 그들을 중앙회장이 임명하거나 승인을 받게 함으로써 중앙회가 단위 조합의 간부직원에 대한 인사에 관여하는 것은 아직도 우리 나라 농·수·축협이 비민주적으로 운영되고 있다는 사실을 입증해주고 있는 것이다. 예를 들어서 不實組合으로서 經營自立度가 낮고 財政的으로 중앙회에 크게 의존하는 경우에 한해서 例外的으로 중앙회장의 승인을 받도록 하는 것은 수긍할 수 있지만, 모든 조합에 一律的으로 적용하는 것은 있을 수 없는 것이다. 다만

유능한 人才를 등용하기 위해서 중앙회가 公開競爭 시험을 代行해 주거나 조합경영에 경험이 있는 適格者를 추천하는 것은 바람직스러운 것이지만 任免에 관한 것은 조합의 固有한 권한이므로 조합이 獨自的으로 인사권을 行事할 수 있도록 해야 한다.

#### 4) 中央會의 政府監督 代行

농림수산부장관은 농협, 축협에 대한 정부의 감독권 전부 또는 일부를 중앙회장에게 委託할 수 있도록 되어 있는데 농협의 경우 법에서 규정하고 있는 중앙회장의 감독 내용을 보면 다음과 같다. ① 조합의 목적 달성을 위한 사업의 승인. ② 清算사무의 감독. ③ 특수조합의 구역 조정. ④ 조합원의 검사청구에 의한 조합업무 상황의 검사. ⑤ 조합 직원의 위법 행위에 대한 징계. ⑥ 조합의 업무 및 재산 상황에 대한 검사 및 보고의 접수.

감독권을 갖고 있는 主務部長官의 감독권행사 대상 범위가 방대해서 감당하기가 어려울 경우에는 그 권한의 일부를 지방자치단체장에게 위임하는 것이 일반적인 慣例로 되어 있다. 그런데 단위조합에 대한 정부의 감독권을 지방자치단체장에게 위임하지 않고 중앙회장으로 하여금 그 권한을 代行토록 하고 있는바, 이 점에 관해서 다음과 같은 문제점을 지적하지 않을 수 없다.

첫째, 조합과 중앙회의 관계를 볼 때 중앙회는 회원조합의 출자로 설립된 것이며 회원조합이 중앙회의 所有主이고 그들의 대표에 의해서 중앙회가 운영되는 것이다. 그런데 회원 조합에 대한 정부의 감독권을 중앙회가 대행할 경우 上向式으로 되어야

할 조합과 중앙회간의 민주적 운영 관계에 逆行하는 결과를 초래할 가능성을 排除하기 어렵다.

둘째, 정부와 협동조합의 관계를 볼 때 정부는 조합원인 농어민을 보호하고 公益的인 次元에서 조합이나 중앙회가 관계법령을 제대로 지키는지 適法性 與否를 감시하는 입장에 있다. 그런데 협동조합이라는 측면에서는 회원조합이나 중앙회가 같은 처지에 있다고 볼 수 있는데 중앙회가 과연 회원 조합에 대해서 정부의 감독기능을 제대로 수행할 수 있을 것인지, 이 점에 대해서도 의문을 갖지 않을 수 없는 것이다.

셋째, 앞으로 지방자치제 실시에 따라 그 지역의 농수산업의 발전을 위해서 농·수·축협과 지방자치 단체가 서로 협조함으로써 相互補完關係를 유지하는 것이 필요하다. 지방자치단체가 농어민 소득증대 사업을 추진하는 데는 농·수·축협의 협조가 필요하고, 농·수·축협으로서는 조합의 사업을 추진하는 데 認許可를 비롯한 여러 가지 면에서 적극적인 행정 지원이 필요하다. 그럼에도 불구하고 양자간의 관계를 볼 때 현실적으로 상호협조가 잘 유지된다고 볼 수가 없다.

이상과 같은 문제점을 개선하기 위해서 현재 중앙회가 대행하는 정부의 감독권을 지방 자치 단체에 넘겨 주고 자치단체로 하여금 법에 규정한 대로 정당하게 정부의 감독권을 행사하도록 하고 그 대신 농·수·축협의 사업추진을 위해서 적극 지원토록 하는 것이 順理라고 생각된다.

## 2. 非營利的 運營

현행 우리 나라 농·수·축협법을 보면 出

資에 대한 利子配當制限과 利用高配當 원칙이 법에 明示되어 있다. 그러므로 員外利用을 度外視한다면 비영리성에 관해서는 별 문제가 없는 것으로 볼 수 있다. 그런데 원외 이용에 관한 법규정을 보면 농협과 수협의 경우는 각 사업별로 당해 회계년도 사업량의 3분의 1을 초과 할 수 없도록 되어 있고 축협은 경우는 조합원의 이용에 지장이 없는 범위내에서 비조합원에게 사업을 이용케 할 수 있도록 되어 있다.

이와 같은 원외 이용 규정을 볼 때 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다. 즉 농협과 수협의 경우는 원외 이용의 허용범위를 3분의 1로 제한하고 있을 뿐 원외 이용자에 대한 이용고 배당 규정이 없고 실제 배당을 하지 않고 있다는 점이다.

그리고 축협은 경우는 비조합원의 이용을 허용하는 규정만 있을 뿐, 이용량에 대한 제한 규정이나 원외 이용자에 대한 이용고 배당규정이 없다. 농·수·축협은 농촌 지역에서 생활물자, 구매, 신용, 판매 등 경제 사업을 수행하므로 조합원의 이용에 지장이 없는 범위내에서 지역내의 비조합원에게 그들의 편의를 도모하기 위해서 조합 사업이용을 허용해도 무방할 것이고 조합으로서도 시설의 활용과 사업량 확보라는 측면에서 유익할 것이다. 따라서 비조합원의 이용량에 대하여 일정한 제한을 두고 그 범위내에서 원외 이용을 허용하는 것은 좋으나 그럴 경우는 반드시 원외 이용자에게도 이용고 배당을 해야 한다는 것이다. 그렇지 않을 경우 앞에서 지적한 바와 같이 원외 이용 부분은 課稅의 대상이 되며, 협동조합이 영리를 추구하는 결과가 되기

때문이다.

그동안 농·수·축협의 원외 이용 實相을 볼 때 생활물자 구매사업이나 신용사업의 경우 실제 비조합원의 이용량이 법에 규정한 3분의 1을 초과하는 사례가 허다하고 비조합원에게는 이용고 배당을 하지 않았기 때문에 사실상 영리행위를 했다고 볼 수 있다. 그러나 1988년 농·수·축협 개정으로 準組合員 制度를 신설하여 조합 구역내의 농어민이 아닌 비조합원들도 준조합원으로 가입할 수 있도록 되었다. 준조합원은 正組合員과는 달라서 투표권이나 임원 피선거권 등 조합운영에 대한 참여권은 없더라도 조합 이용은 가능하므로 그들을 준조합원으로 가입케 해서 조합을 이용토록 하고 이용고 배당을 한다면 영리 행위는 면할 수 있는 것이다.

원외 이용과 관련해서 또 하나 지적할 사항은 他組合員의 사업 이용에 관한 문제이다. 농·수·축협을 보면 “다른 조합 및 다른 조합 조합원의 사업 이용은 이를 그 조합 조합원의 이용으로 본다”라고 규정되어 있다. 이 규정의 뜻은 다른 조합의 조합원이 그 조합사업을 이용할 경우에는 그것을 원외 이용으로 보지 않는다는 것인데, 이 경우에도 그들에게 이용고 배당을 해야 하며, 이용고 배당을 하지 않는다면 원외 이용의 경우와 다를 바가 없다.

협동조합에 대해서 국가가 稅金이나 公課金을 면제해 주고 獨占規制 및 公正去來에 관한 법률의 適用排除 등의 혜택을 주는 이유는 협동조합이 相扶相助하는 비영리 단체이기 때문이다. 그러므로 이와 같은 혜택을 계속 보장받고 협동조합의 고유성

(아이덴티티)을 유지하기 위해서는 비영리성을 확실하게 지켜야 한다.

## V. 結 論

民主的 運營 원칙과 非營利的 運營 원칙을 어떤 종류, 어느 나라, 그리고 어느 時代의 協동조합이든 그것이 協동조합으로 存立하기 위해서 없어서는 안될 基本원칙으로 제시하였거니와, 이 두 가지 원칙에 대한 農·수·축협의 적용 現황을 점검해 볼 때 몇 가지의 문제점이 없지 않다는 사실을 지적하지 않을 수 없다.

민주적 운영 원칙과 관련해서는 中央會理事會構成의 모순(非組合員 理事數의 過多), 總會에 가름하는 代議員會 構成員數의 過少, 單位組合 幹部職員에 대한 中央會의 人事關與 등 非民主的 要素들이 除去되어야 한다. 그리고 非營利的 運營원칙과 관련해서는 非組合員의 조합 이용을 허용하는 것은 무방하나 그 이용량을 制限하지 않고 員外利用者에게 利用高 配當을 하지 않는 農·수·축협이 非營利團體라는 확실한 保障을 받을 수 없다.

우리의 農·수·축협이 진정으로 조합원을 위한 조합원의 協동조합으로서 成長하기 위해서 이 같은 문제들이 하루속히 개선되어야 할 것으로 믿는다.

## 參 考 文 獻

ICA(International Cooperative Alliance) Re-

port of the ICA Commission on Cooperative Principles.

Bakken, Henry H. 1963. *Basic Concepts, Principles and Practices of Cooperation*, University of Wisconsin, Mimir Publishers Inc., Madison, Wisconsin.

Schaars. Marvin A., 1963. "Basic Principles of Cooperatives : Their Growth and Development," *Agricultural Cooperation, Selected Readings*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

Munkner, Hans H., 1981. *Cooperative Principles and Cooperative Law, Institute for Cooperation in Developing Countries*, Philipps Universitat, Marburg/Lahn.

Laidlaw, A. F. *Cooperative in the Year 2000*, International Cooperative Alliance.

Abrahamsen, Martin A., *Cooperative Business Enterprise*, McGraw-Hill Book Company.

USDA (United States Department of Agriculture), 1986. *Cooperative Principles and Statutes*.

Watkins, W. P., 1986. *Cooperative Principles, Today and Tomorrow*, Cooperative Union Limited, Holyoake House, Hanover Street, Manchester, 1986.

Issert, J., 1978. *The Legal Status of Agricultural Cooperatives in European Countries*, The Plunkett Foundation for Cooperative Studies, Occational Paper No. 44.

洪辛男, 1989. 「農業協同組合法 解説」, 協同研究院.