카자흐스탄 농업협동조합의 현황과 과제*

임송수·Aida Balkibayeva
(고려대학교 식품자원경제학과 교수)·(S.Seifullin Kazakh AgroTechnical University 경제학과 교수)

1. 들어가며

세계가 카자흐스탄에 주목하는 이유는 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 천연자원이 풍부한, 상대적으로 개척되지 않은 땅이란 점이다. 특히 2000년대 중반 이후 국제 유가와 원자재 가격이 폭등하면서 중요한 에너지 공급국으로 카자흐스탄에 국제적인 이목이 쏠리기 시작하였다. 카자흐스탄은 세계 12위 규모의 원유 매장량을 지녔으며, 우라늄과 동 및 아연 등 광물질과 금속자원이 풍부한 국가이다.

둘째, 세계시장에 영향을 미칠 수 있는 유수의 곡물 수출국이란 점이다. 석유자원에만 의존하는 다른 지역들과 달리 카자흐스탄은 방대한 토지와 경작 가능한 농업용지를 가지고 있으며, 품질 높은 곡물들을 생산하고 있다<그림 1 참조>. 카자흐스탄은 세계 10대 밀 수출국이며, 우수한 품질의 밀가루도 세계시장에 내놓고 있다. 현재는 주로 중앙아시아에 곡물을 수출하고 있는데, 남부 아시아와 중국으로 그 수출 시장을 다변화하려고 노력하고 있다. 특히 2015년 7월에 WTO 가입절차를 마치고 국내 비준 단계에 있는데, 곧 다자체제아래 바다를 접하지 않은 내륙국가(landlocked)의 한계를 극복해 나가면서 그 무역 역량을 더욱 확대할 수 있을 것으로 내다보인다.[1)]

* (songsooo@gmail.com)
1) 카자흐스탄의 WTO 가입에 관한 내용은 웹사이트를 참조(https://goo.gl/FlzSdZ).

그림 1 카자흐스탄의 곡물 재배

자료: Kazinform(http://goo.gl/J3kOIp).

그러나 카자흐스탄에 내재된 농업 잠재력을 충분히 실현하려면 여러 난관들과 과제들을 극복해야 한다. 현재 정부 및 민간수준에서 다양한 전략과 조치들이 시행되고 있으나, 아직 미흡한 상황이다. 농업투자, 기술개발과 혁신, 생산성 증대, 효율적인 물 관리와 이상기후 대응체제 구축, 저장 및 운송 하부구조 구비, 품종개발과 농업생산의 다각화와 부가가치화, 농업 및 관련정책 개혁과 정비 등이 지속적으로 추진된다면 카자흐스탄의 농업은 더욱 성장할 것으로 기대된다.

본고는 카자흐스탄 정부가 중점을 두고 시행하는 정책과제 가운데 하나인 농업협동조합(이하 "농협")의 현황과 정책 및 그 과제에 관해 다루고 있다. 시장체제로 전환한 역사가 비교적 짧은 카자흐스탄에 농협은 이전의 국영농장이나 집단농장과 다른, 새로운 형태의 자발적이고 민주적인 농가조직이다. 세계경제와 통합이 가속화되면서 농업 생산성 증대와 국제 경쟁력을 갖추기 위해서는 농협이 필요하다는 인식이 확산되고 있으며, 관련 법 규정도 정비되고 있어 이를 소개하고자 한다.

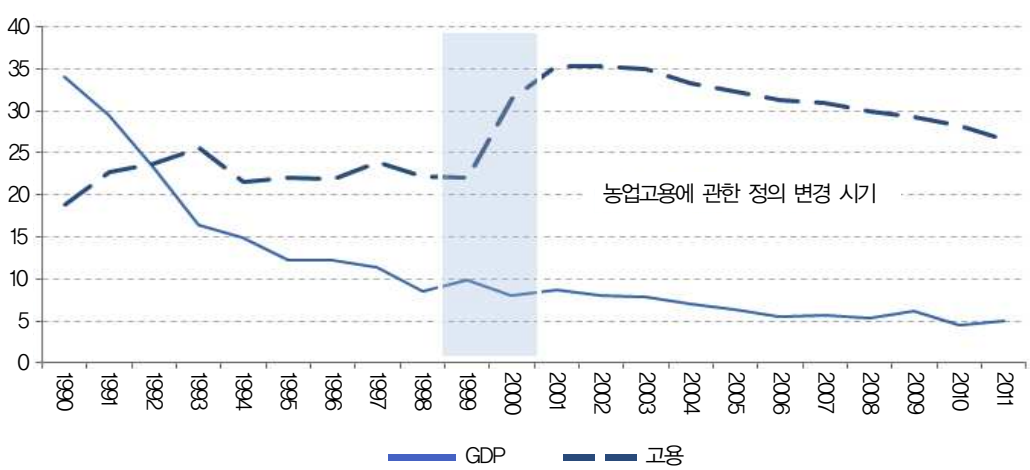
2. 최근 농업 동향과 특성[2)]

카자흐스탄은 구소련이 붕괴되면서 1991년에 독립한 신생국이다. 구소련 연방 15개국 가운데 러시아를 제외하곤 국토 면적이 가장 큰 나라이다. 곧 국토면적이 세계 9위에 해당하는 272만 km^2(2억 7,200만 ha)인데, 이는 우리나라의 27배에 이르며, 중국이나 미국과 견주어 각각 1/4이 넘는 방대한 규모이다. 반면에 인구는 1,800만 명에 불과하여 인구밀도가 세계에서 가장 작은 나라 가운데 하나로 인정된다.

인구 1인당 경지면적은 1.5ha이다. 이는 세계 1위인 호주의 2.1ha에 버금가는 수준이다(OECD 2013). 2013년 기준으로 국토면적의 80% 가량인 2억 800만 ha가 농용지(agricultural land)로 분류된다(OECD 2015). 농용지 가운데 초지가 80%로 대부분을 차지하고 있고, 경지면적은 농용지의 11% 수준인 2,280만 ha이다.

<그림 2>에서 보듯이, 카자흐스탄 경제에서 농업이 차지하는 비중은 1990년에 34%에서 2011년에 5%로 내림세를 보이고 있다. 반면에 전체 고용에서 농업부문이 차지하는 비중은 2011년 기준으로 27%에 육박하고 있어 농업이 기간산업으로서 지위와 역할을 하고 있음을 알 수 있다.[3)] 즉 농업은 200만 명 이상을 고용하는 국가 최대 산업부문인 것이다.

그림 2 카자흐스탄 농업부문의 GDP와 고용 비중 추이



자료: OECD(2013).

2) 이 부분은 가능한 한 선행 연구들과 중복된 부분을 피하면서 최신 정보를 제공하는데 초점을 두고 서술함. 카자흐스탄 농업부문에 대한 다른 정보들은 이대섭·최민정(2015), 최민정(2015), 한국농어촌공사(2014) 등을 참고바람.

3) World Bank(2015)에 따르면 2014년 현재 농업노동력이 전체 고용에서 차지하는 비율이 19%라고 함.

<그림 3>은 2001-09년에 총 고용에서 농업이 차지하는 비중의 변화를 다른 국가들과 비교한 것이다. 카자흐스탄은 국가 전체 GDP에 미치는 농업부문의 기여율이 상대적으로 낮은 반면에 농업부문에 의한 고용 기여율은 상대적으로 높은 국가에 해당한다. 이러한 패턴은 중국이나 인도네시아와 비슷하다.

농업인구 혹은 농촌에 거주하는 인구의 비중이 상대적으로 높다는 것은 식량안보와 빈곤이 중요한 사회문제일 수 있다는 점을 시사하기도 한다. OECD(2013)에 따르면, 2009년 기준으로 하루 2달러 미만으로 생활하는 빈곤계층은 1.1%로 낮게 나타났다. 반면에 빈곤선(poverty line) 이하의 소득에 처한 농촌(도시) 인구의 비율은 2001년에 59%(36%)로 정점에 이르렀다가 2011년에 8.8%(2.4%)로 하락하였다.[4)]

그림 3 농업부문의 GDP와 고용 비중의 비교

자료: OECD(2013).

세계경기의 둔화와 석유제품의 대한 낮은 수요, 그리고 세계 석유가격의 하락 안정세는 카자흐스탄의 경제성장률을 둔화시키고 있다. World Bank(2015)는 2015년에 카자흐스탄의 경제성장률이 1.3%까지 하락할 것으로 전망하고 있다<표 1 참조>.[5)] 석유산업이 국가 GDP의 25%를 차지하고 무역수지의 60%를 담당하는 상황에서 국제유가의 하락 안정세는 카자흐스탄 경제와 예산 운용에 커다란 부담으로 작용하고 있다. 이는 또한 제조업과 농업을 비롯한 다른 산업에 파급영향을 미치고 있다.

4) 세계은행이 2015년에 제시한 국제기준의 절대 빈곤선은 하루 1.9달러임. EU나 일부 OECD 선진국들은 상대적 빈곤선 기준으로 보통 중위소득(median income)의 60%로 규정하고 있음. 우리나라는 중위소득의 50%가 빈곤선의 기준임.

5) 카자흐스탄의 원유 매장량은 300억 배럴(barrel)로 세계 12위 수준이다. 2014년 기준으로 하루 평균 170만 배럴의 원유와 관련 제품을 생산하고, 생산량의 80% 이상을 수출함(USEIA 2015). 수출량의 약 3/4은 카스피해(Caspian Sea)를 거쳐 EU 시장으로 향하고, 16%가량은 파이프라인을 통해 중국에 수출됨.

표 1 카자흐스탄의 GDP 성장률 추이와 전망

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
7.3%	7.5%	5.0%	6.0%	4.3%	1.3%	2.8%	3.9%

주: 2015–17년은 전망치임.
자료: World Bank(2015).

2001-14년에 농업부문은 연평균 4.2%의 성장률을 기록하였다. 다른 부문의 실적과 견주어 높다고는 할 수 없으나 견고한 성장세를 나타내고 있음은 명확하다. 그러나 산업의 GDP 기여율과 고용비율에서 살펴보았듯이, 농업부문의 생산성은 선진국과 견주어 상당히 열악하다. 카자흐스탄의 농업인 1인당 연간 작물 생산액은 3,000달러인 반면에 선진국은 평균 5-7만 달러 수준으로, 양 지역 간 17-23배의 차이가 존재한다(World Bank 2015).

2014년에 농산물 수출액은 26억 4,000만 달러로 전체 수출에서 3.3%를 차지하였다. 반면 총 수입에서 농식품이 차지하는 비율은 10.5%로 수출이 차지하는 비중보다 높다. 수출하고 있는 대표적인 농산물은 밀과 밀가루 관련 제품이다. 2015/16년에 카자흐스탄의 밀과 밀가루 수출물량은 650만 톤에 이를 것으로 전망된다<표 2 참조>. 이는 세계

표 2 세계 밀과 밀가루 제품 수출 추이

단위: 1,000톤, 7/6월 기준

국가	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16*
아르헨티나	11,951	7,450	1,675	4,200	5,500
호주	23,031	21,269	18,339	16,575	18,500
캐나다	17,603	18,584	22,157	24,830	19,500
EU	16,728	22,786	32,033	35,396	33,000
카자흐스탄	11,069	6,801	8,000	5,501	6,500
멕시코	790	729	1,322	1,104	1,100
러시아	21,627	11,289	18,568	22,800	23,500
터키	3,678	3,583	4,293	4,136	4,000
우크라이나	5,436	7,190	9,755	11,269	15,000
우루과이	1,782	811	1,345	878	1,100
미국	28,142	27,734	31,518	22,752	23,000
기타	11,928	18,982	13,371	11,895	9,792
세계 전체	153,765	147,208	162,376	161,336	160,492

주: 2015/16년 통계는 2015년 10월 전망치임.
자료: USDA(2015).

7위 수준으로, 카자흐스탄이 세계 밀 가격에 상당한 영향력을 행사할 수 있음을 뜻한다.

<표 3>은 카자흐스탄 농업부문의 1995년과 2013년 통계치를 비교, 요약한 것이다.

표 3 카자흐스탄 농업부문의 특성 요약

항목	1995년	2013년
GDP(10억 달러)	20	232
인구(100만 명)	16	16
토지면적(1,000 km^2)	2,700	2,700
인구밀도(명/km^2)	5.7	6
1인당 GDP(PPP 기준, 달러)	5,895	23,211
무역의 GDP 비율(%)	22.2	28.3
농업의 GDP 비율(%)	12.9	4.9
고용에서 농업이 차지하는 비중(%)	35.5	25.5
농식품 수출이 전체 수출에서 차지하는 비중(%)	12.4	3.4
농식품 수입이 전체 수입에서 차지하는 비중(%)	10.5	9.2
농식품 무역수지(100만 달러)	249	−1,749
총 농업생산에서 작물이 차지하는 비중(%)	54	55
총 농업생산에서 축산이 차지하는 비중(%)	46	45
농용지(100만 ha)	214	208
경작지가 농용지에서 차지하는 비중(%)	15	11
관개지가 농용지에서 차지하는 비중(%)	1	1
농업이 전체 물 소비에서 차지하는 비중(%)	–	69

자료: OECD(2015).

3. 농업 협동조합의 현황

3.1. 농가의 유형

카자흐스탄의 농가 형태는 다음과 같이 크게 4가지 유형으로 구분된다.

① 생계 농가(household producer)

구소련 연방시절에 농촌의 식량공급을 담당했던 핵심 생산자그룹이다. 이들은 주로 채소와 육류를 생산하였다. 1990년대의 전환기 위기 때에 대규모 국영 축산농장들이 해체되면서 내놓은 가축들을 250만 호에 이르는 생계 농가들과 소규모 농가들이 인수하였다.

② **소규모 농가(private/smallholder farm)**

소규모 농가들은 1990년대 토지개혁 때에 생성된 그룹이다. 1995년에 농지법은 국가가 토지를 소유하되 민간에 99년간 임대하여 사용하도록 하는 원칙을 제정하였다(Pomfret 2013). 당시 구조 조정되거나 해체된 농기업의 토지는 노동자들과 연금수령자들에게 배분되었다. 1997년에는 1억 1,800만 ha에 해당하는 227만개의 권리증(share)은 배분되었다. 그러나 2002년까지 권리증 소유자의 30%만이 그 권한을 행사하여 가족농을 형성하였다. 2001년에는 임대 기간을 49년으로 하는 규정을 만들었다가, 2003년에 제정된 새로운 토지법은 완전한 재산권을 행사할 수 있는 민간 소유권을 허용하였다.

③ **상업농가(agricultural enterprise)**

상업 농가 대부분은 이전의 국영농장이 전환되어 만들어졌다. 대규모로 영농활동을 하는 특징을 진다.

④ **기업농가(agroholding)**

기업 농가는 수평적 또는 수직적으로 통합된 비즈니스 그룹에 속한 농기업을 말한다. 이 비즈니스 그룹은 국내 또는 외국 투자자들에 의해 설립되었으나, 농가 유형 중 그 경영규모가 가장 크다.

이와 같은 유형 중 대규모 기업형태의 농가 조직인 ③ 상업농가와 ④ 기업농가를 "농기업"으로 통합해 지칭하기도 한다.

<표 4>은 IAMO(Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies)[6] 대표적인 농업지역인 아크몰라(Akmola) 주와 알마티(Almaty) 주에서 2012년에 실시한 설문조사 대상 농가에 관한 요약이다.

이는 카자흐스탄의 농가구조에 대해 이해하는 데 유용한 정보이다. 아크몰라 주는 국토 북부에 위치한, 주로 곡물을 생산하는 지역이다. 반면에 알마티 주는 남부에 속해 있으면서 북부보단 다각화된 영농방식을 채택하고 있으며, 많은 축산 농가들이 분포해 있다.

표본에 포함된 생계 농가의 경영규모는 0.04ha로 아주 작다. 일반적으로 생계 농가는 0.5ha 미만의 농지에다 1-2마리의 소를 기르고 있다. 표본에 나타난 소규모 농가의 평균 경작규모는 75ha로 나타났는데, 보통 20ha부터 420ha까지 분포되어 있다. 상업 농

6) (http://goo.gl/rbkDL6).

표 4 2012년 IAMO 설문조사 대상 농가의 통계 요약

항 목	생계 농가	소규모 농가	상업 농가	기업 농가
설문 대상 농가 수(호)	300	245	47	8
평균 경작규모(ha)	0.04	75	12,800	24,000
소를 사육하는 농가 비율(%)	55	37	36	13
• 평균 소 사육두수	2	30	271	920
젖소를 사육하는 농가 비율(%)	52	32	13	13
• 평균 젖소 사육두수	1	10	225	480

자료: Petrick and Oshakbaev(2015).

가와 기업 농가의 평균 경영규모는 각각 1만 2,800ha와 2만 4,000ha로 대규모이다. 이와 같은 통계가 시사하는 점은 농가형태에 따라 그 경영규모가 크게 차이난다는 사실이다.

경영규모의 격차는 농가에 따라 시장접근, 농자재 확보, 신용획득, 정부보조 조치 등에서 상이한 환경에 노출될 수밖에 없으며, 이에 순응하면서 영농활동을 해야 함을 뜻한다. 예를 들면, 생계농가는 농촌신용조합(Rural Credit Partnership)의 회원이 될 수 없으며, 이에 따라 정부의 신용보조 대상에서 제외된다.

<표 5>은 농가의 영농규모(농지면적)를 50ha 이하, 51-200ha, 200-500ha, 500ha 초과 등으로 나눠 그 분포를 제시한 것이다. 농가의 영농규모와 앞에서 소개한 농가의 유형을 연계시키면, 이는 각각 생계농가(50ha 이하), 소규모 농가(51-200ha), 농기업(200ha 초

표 5 경영규모에 따른 농가 분포

항목	2007		2008		2009		2010		2011	
	농가수 (호)	비중 (%)	농가수 (호)	비중 (%)	농가수 (호)	비중 (%)	농가수 (호)	비중 (%)	농가수 (호)	비중 (%)
전체 농가	169,326	100	169,481	100	170,193	100	170,329	100	182,419	100
50ha 이하 (생계 농가)	108,707	64.2	108,976	64.3	109,264	64.2	110,203	64.7	108,722	59.6
50–200ha (소규모 농가)	58,955	17.1	28,473	16.8	28,082	16.5	27,423	16.1	26,816	14.7
200–500ha (농기업)	23,706	14.0	23,727	14.0	24,167	14.2	23,846	14.0	14,958	8.2
500ha 초과 (농기업)	7,958	4.7	8,305	4.9	8,680	5.1	8,857	5.2	31,923	17.5

자료: 카자흐스탄 통계청(www.stat.kz).

과)으로 간주할 수 있을 것이다.

2011년 기준으로 전체 농가 중 약 60%가 50ha 이하의 영농규모를 가지고 있는 생계 농가이다. 반면에, 영농규모 200ha 이상의 농기업은 전체의 23%에 이른다. 특히 2011년에 영농규모 500ha 이상의 대형 농기업이 많이 나타났음을 알 수 있다.

3.2. 농업협동조합의 현황

<표 6>는 카자흐스탄의 농협 추이를 나타낸다. 2011년 현재 농가조직(agricultural formation) 수는 21만 개 이상이며, 이 가운데 농기업(agricultural enterprise)이 6,000개 이상이다. 농기업은 정부가 관리하는 국영 농기업과 민간이 주도하는 민간 농기업으로 나뉘는데, 민간 농장이 대부분을 차지한다.

생산협동조합의 수는 2007년에 1,229개에서 2011년에 1,323개로 늘어났으나, 연도별로 기복이 있어 단정적으로 어떤 추이가 나타나지는 않는다.

반면에 농촌 소비자 협동조합의 수는 2010년에 127개에서 2011년에 131개, 2013년에 1,545개로 오름세를 나타낸다.

표 6 카자흐스탄의 농협 추이

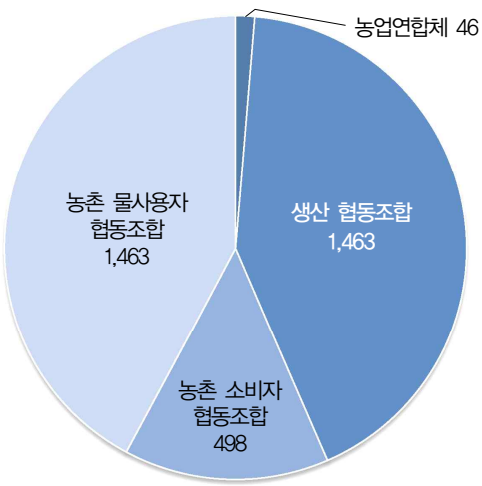
항목		2007	2008	2009	2010	2011
농가 조직 (개)		201,890	201,072	200876	197,033	214,008
	활동적 농가 조직	174,608	174,651	175,636	176,822	188,616
	국영 농기업	65	79	25	35	–
	민간 농기업	5,153	5,091	5,418	6,458	〈6,197
	생산 협동조합	1,229	1,162	1,143	1,188	1,343
농촌 소비자협동조합(개)		–	–	–	127	134
농가(호)		169,326	169,481	179,193	170,329	182,419

자료: 카자흐스탄 통계청(www.stat.kz).

<그림 4>은 카자흐스탄 신문에 게재된 2014년 1월 현재 협동조합 현황을 나타낸다. 생산자 협동조합과 농촌 소비자 협동조합이 각각 1,463개이고 농촌 물 사용자 협동조합이 498개로 소개되어 있다.

<표 7>은 협동조합의 유형, 곧 생산 협동조합, 농촌 소비자 협동조합, 농촌 물 사용자 협동조합에 따른 정의와 요건을 정리하여 비교한 것이다.

그림 4 2014년 1월 현재 협동조합 현황



자료: The Astana Times(2014).

표 7 협동조합 유형별 정의와 요건

항 목	생산 협동조합	농촌 소비자 협동조합	농촌 물 사용자 협동조합
정의	노동의 참여 및 조합원의 몫에 근거하여 공동 비즈니스 활동을 위해 회원제에 기반을 둔 시민의 자발적 조직	조합원의 자산 기여를 통해 조합원의 물질적 또는 기타 필요를 충족시키는, 회원제에 기반을 둔 시민과 법인의 자발적 조직	농업을 위한 수력의 구조나 장비, 기기의 공동 관리를 위한, 해당 지역의 토지를 소유 또는 사용하는 시민이나 법인의 자발적 조직
이익 공유	조합 정관에 명시된 목적에 부합하도록 총회의 결의에 따른 순소득 배분	조합원에게 배분 불가	물 사용자들로부터 얻은 소득을 회원들에게 배분 불가
관리	총회, 관리위원회, 감사위원회, 위원회 의장	최고기구로서 총회, 실행기구로서 이사회, 통제기구로서 감사위원회	총회, 현장 회원회의, 감독위원회, 실행조직
조합원 최소 규정	2명	2명	2명
책임	조합의 부수적 책임	연간 재무제표의 승인 3개월 이내에 손실에 대한 회원들의 보상(기업 활동에 관한 손실은 제외)	농촌 소비자 협동조합의 법에 따른 의무
다른 비즈니스 형태로 재조직	다른 생산 협동조합으로 재조직화 가능	다른 형태의 법인으로 재조직화 불가능	해당 없음
자금	공유신탁, 유보자금, 기타자금의 공유	공유신탁, 분할할 수 없는 자금, 농촌 소비자 협동조합의 개발자금, 유보자금, 주주의 사회적 촉진, 기타 자금	공유신탁
조합원 요건	16세 이상의 시민으로 조합에 가입된 자	18세 이상의 시민 법인은 농촌 소비자 협동조합의 조합원	해당 지역의 농지를 소유 또는 사용하는 하고, 수력의 구조나 장비, 기기의 사용에 관한 활동을 수행하는 개인 또는 법인
상업화 정도	순수 상업조직	비상업적	비상업적

자료: 저자 작성.

이와 같은 카자흐스탄의 농협 발전 수준은 EU나 북미와 비교하면 아주 낮은 수준하다. 이는 카자흐스탄뿐만 아니라 우크라이나, 폴란드 등 구 소련연방에서 독립한 국가들에서 볼 수 있는 공통된 상황이다<표 8 참조>. 카자흐스탄에서 농협이 상대적으로 발전하지 못한 이유를 지적하면, ① 농가와 농촌지역 생산자들이 농협에 의한 비즈니스를 제대로 이해하거나 충분한 정보를 가지지 못하고, ② 농협을 촉진시키는 정부의 정책이 미흡하며, ③ 농촌에서 농협을 설립할 수 있는 경제적인 수단, 특히 초기 자본이 부족하고, ④ 능력을 갖춘 관리자가 부재하며, ⑤ 역사가 짧기 때문이다.

표 8 카자흐스탄과 주요국의 협동조합 현황 비교

국가	기준 연도	서비스 협동조합 수	조합농가 수	농가 수	회원농가 비중(%)
헝가리	2007	58	20,177	626,300	3.2
이탈리아	2008	5,800	900,000	1,679,400	54.0
카자흐스탄	2010	300	–	1,850,000	–
우크라이나	2010	801	21,521	5,300,000	0.4
미국	2010	2,310	2,200,000	2,5200,000	100.0
프랑스	2010	2,900	500,000	516,100	100.0

주: *카자흐스탄의 조합농가 수 및 농가 수가 〈표 5〉와 차이가 나지만, 다른 나라의 농협 현황과 비교하기 위해 제시함.
자료: Sedik and Lerman(2015).

카자흐스탄에서 농협이 더욱 필요한 이유는 앞에서 다룬 농가구조의 특성과 관련이 있다. 2011년 현재 전체 농업생산액의 70%가량을 생계농가가 차지하고 있다. 이처럼 작은 규모의 농가들은 상대적으로 시장 서비스에 대한 접근 측면에서 제약에 직면하게 되는데, 예를 들면, ① 시장 판매채널에 대한 접근, ② 농자재, 농기계, 운송장비 등의 공급채널에 대한 접근, ③ 생산성과 효율성을 높이는 데 반드시 필요한 정보 및 자문서비스에 대한 접근, ④ 단기 운영자금과 장기 투자자금을 충족시킬 수 있는 신용에 대한 접근 등이다. 이처럼 경영규모가 작은 농가들이 시장에 접근하는 데 있어 직면하는 장벽으로 말미암아 그 내재된 생산성의 잠재력을 발휘하지 못하는 현상을, 일명 "작음의 저주(curse of smallness)"라 한다. 농가들은 농협을 통해 규모의 경제를 추구함으로써 작음의 저주로부터 탈출할 수 있게 된다.

선진국 시장경제에서와 달리 카자흐스탄 농가들은 많은 경우 독점권을 행사하는 지역의 유일한 중간상인들에게 농산물을 판매할 수밖에 없는 상황에 처해 있다. 만약 이런 곳에 농협이 존재한다면 다른 유통 채널을 찾을 수 있으며, 농협을 통해 농자재

구입, 물 배분과 관개, 농기계의 공동 사용, 포장센터에서 가공 및 운송, 정보와 기술 자문, 수의 및 인공수정 서비스 등 농장에서부터 시장까지 가치사슬 과정에 간여할 수 있다.

또한 농협은 지속가능한 개발에도 필요하다. 방대한 농지를 가지고 있으면서도 상당한 양의 채소와 과일, 육류, 유제품 등을 수입하고 있다. 실제로, 이들 농산물의 자급률은 50%에도 이르지 못하는 것으로 알려져 있다. 대부분의 농가 특히 규모가 작은 농가들은 밀의 단작에 집중하고 있고 다각화된 영농을 실천하지 못하고 있다. 농협의 발달은 지역의 농업경제에 균형을 가져오고 식량안보를 확충하는 데 기여할 수 있다.

4. 농업 협동조합의 관한 법 규정과 정책

4.1. 법 규정

1994년 민법(Civil Code)은 최초로 협동조합을 기업형태의 조직으로 정의하였다. 카자흐스탄의 법 규정은 전통적으로 구소련이 사용하던 “생산 협동조합”이나 “소비자 협동조합”이란 용어를 사용하고 있다. <표 9>은 1998년 민법의 협동조합 관련 조항들을 제시한 것이다. 제96-102조에 적시되어 있는 영리 추구형 생산협동조합에 관한 정의는 조합원에 의해 노동이 제공되는 것으로 되어 있는데, 이는 다른 나라의 정의와 일맥상통한다. 제108조는 비영리 단체로서 소비자 협동조합을 정의하고, 그에 관련된 규정을 명시하고 있다. 소비자 협동조합 또한 다른 나라의 서비스 협동조합과 마찬가지로 비조합원에 의해 노동이 제공되는 것으로 되어 있다.

표 9 카자흐스탄의 협동조합에 관한 민법(Civil Code) 조항들

구분	조항	내용
제5장 생산 협동조합	제96조	생산 협동조합에 관한 일반 규정
	제97조	생산 협동조합의 인가
	제98조	생산 협동조합의 재산
	제99조	생산 협동조합의 관리
	제100조	생산 협동조합 조합원 권한의 중단
	제102조	생산 협동조합의 재조직과 청산
제7장 비영리 단체	제108조	소비자 협동조합

자료: WIPO(http://goo.gl/yFSLqe).

민법에 기반한 협동조합의 기본 정의에 관한 세부 규정들은 다음 법 규정들이 다루고 있다: ① 1995년 생산 협동조합법(Law of Production Cooperatives), ② 1999년 농촌 소비자 협동조합법(Law of Rural Consumer Cooperation), ③ 2000년 농업 조합법(Law of Agricultural Partnerships), ④ 2001년 소비자 협동조합법(Law of Consumer Cooperatives), ⑤ 2003년 물 사용자연합의 농촌 소비자 협동조합법(Law of Rural Consumer Cooperatives of Water User Associations).

이 법 규정들은 카자흐스탄의 법령 체제아래 생산 및 소비자 협동조합의 주요 형태에 관해 정의하고 있다. 각각의 규정들이 제시하는 협동조합의 원칙과 특성은 거의 비슷하다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 모든 협동조합은 공통의 목적을 가지고 공동 활동을 하는 사용자들의 자발적인 단체이다. 둘째, 협동조합은 창립 회원들의 총회를 통해 설립된다. 셋째, 협동조합의 자산은 조합원 기부금(몫)과 누적된 유보 잉여금의 합계이다. 끝으로, 모든 협동조합은 주로 조합원에게 서비스를 제공하나 비조합원과 거래도 할 수 있다.

2000년 농업 조합법은 특별한 요건을 명시하고 있는데, 조합원에게 제공되는 서비스가 비용에 기초해야 한다는 것이다. 곧 영리를 추구할 수 없게 되어 있다. 이러한 서비스에 해당하는 것은 유통, 저장, 가공, 농자재 공급 등이다. 이러한 농업 조합은 결국 전통적인 서비스 협동조합의 정의와 부합한다고 할 수 있다.

2003년 농촌 물 사용자 협동조합법은 물 공급과 소비의 과정에서 농촌의 소비자 협동조합 조합원과 정부기관 및 조합원이 아닌 개인들의 역할과 관리요건에 대해 규정하고 있다. 이 규정이 제시하고 있는 물 사용자 협동조합의 주요 원칙과 기능은, ① 급수, 시설 및 장비에 관한 공동 관리, ② 물 사용자 간 수자원에 대한 공평한 접근 보장, ③ 물 사용자 조합원의 이해관계 보호, ④ 물과 토지자원 및 환경보호를 위한 합리적인 관리방식 유지 등이다. 이 밖에도 조합원이 아닌 물 사용자들은 협동조합의 관할아래 계약에 기반을 둔 사용료를 지급함으로써 물 사용권을 유지할 수 있도록 규정하였다.

4.2. 조세 정책

협동조합은 비영리 단체이나 회계상 수익이 발생할 수 있다. 곧 조합원이 출하한 농산물에 대해 충분히 지급하지 않으면 지출이 과소평가되고, 반대로 조합원에게 공급하는 농자재에 대해 과대 비용을 청구하면 매출이 과대평가될 수 있다. 사실 회계상 수익은 이처럼 협동조합 내부의 가격결정의 산물이므로 경제적인 개념에서 일반적인

수익과 다르다. 협동조합은 조합원이 출하한 농산물에 대해 사전에 대금을 지급하고, 조합원에게 공급한 농자재나 서비스에 대해서도 사전에 비용을 청구하므로 기간 말에 제시되는 재무제표에는 수익이나 적자가 적시될 수 있다<표 10 참조>.

표 10 협동조합 재무제표의 수익과 적자

항목	유통서비스 협동조합	농자재 서비스 협동조합
① 매출	조합원의 농산물을 제3자에 판매	조합원으로부터 첫(first-wave) 지급
② 비용	조합원에게 첫 지급	공급자에게 지급
	협동조합의 운영비	협동조합의 운영비
③ 총 수익	① 매출 – ② 비용 = 유보 잉여금+배당금+이용고배당금	

자료: WIPO(http://goo.gl/yFSLqe).

수익이나 적자를 나타내는 총 수익(gross income)은, ① 협동조합의 유보자금(reserve fund) 또는 기타 자본금(유보 잉여금), ② 조합원의 자본 기여분에 비례하여 배분되는 배당금(dividends), ③ 조합원이 사용한 협동조합 서비스에 비례한 이용고배당금(patronage refund) 등 3개 경로를 통해 배분된다.[7] 이에 따라 총 수익은 조합원들에게 배분되는 유보 잉여금, 배당금, 이용고배당금의 합계가 된다.

보통 협동조합은 총 수익에 대해 해당되는 조세를 납부하게 된다. 다만 이용고배당금이 비과세 요건을 충족한다면 협동조합의 과세소득에 포함되지 않고 배당을 받는 조합원의 소득에 합산하여 과세한다.

카자흐스탄의 조세법은 농업 생산자(소규모 농가와 기업 농가) 및 농협에 관한 특혜조항을 포함하고 있다. 이 특혜조항을 적용 받는 농가는 최소한의 회계요건만 요구하는, 단순화된 조세환급제도의 혜택을 받을 수 있으며, 표준 조세율의 30% 수준으로 징수된다. 이러한 조세에는 부가가치세, 기업 소득세, 토지세, 정부에 대한 토지 임대세, 재산세, 사회세(social tax), 자동차세 등이 포함된다. 농협에도 일반 농가와 같은 조세 규정이 적용되어 조세의 왜곡이 존재하지 않는다.

문제는 생계 농가이다. 이들은 개인 소득세를 내지만 영농활동에 대해서는 징수에서 제외된다. 만약 이들이 농협에 가입한다면 해당 농협은 해당 농가들의 거래에 대해

7) 이용고배당금에 관한 예시는 다음과 같음(김완석·심태섭, 2012). 활동 조합원 갑이 협동조합 을에 곡물을 납품하고 6만원을 수령하였음(first-wave payments). 협동조합 을은 활동 조합원 갑이 납품한 곡물을 시장에서 판매하여 10만원의 매출액을 얻었는데, 판매에 수반된 비용은 총 3만원이었음. 만약 이 거래를 통해 창출된 1만원(매출액 10만원 - 비용 9만원(=6만원+3만원)) 전액을 조합원 갑에게 배분하면 이용고배당금이 됨.

서도 부가가치를 산출해 납세해야 한다. 또 다른 왜곡이 발생할 수 있는 규정은, 농촌의 서비스 협동조합의 경우 그 회원이 다른 서비스 협동조합에 가입해 있거나 해당 조합이 자회사를 가지고 있으면 특혜조세 대상에서 제외된다. 이 조항은 특혜조항의 적용 대상에서 대규모 농기업을 배제하기 위함이다.

4.3. 금융지원 정책

"2012년 계획(Conception)"에 따르면, 농협에 관한 정부의 정책 방향은, ① 법 기반의 개선, ② 정보와 훈련, ③ 이자율 보조와 조세 감면 및 투입재와 투자에 관한 지원 등으로 규정할 수 있다. 이 가운데 법 기반의 개선 노력은 주로 농업 로비를 통해 이뤄지고 있으므로 관심대상이 아니다. 생산자와 농장 관리자들을 대상으로 하는 농협에 관한 정보와 훈련은 별로 진척되지 않고 있는 실정이다. 결국 정부 정책의 초점은 신용 및 보조와 관련된 금융지원이라고 하겠다.

금융지원 곧 신용을 제공하는 주요 기관은 주식회사(joint stock company)인 농업신용공사(Agrarian Credit Corporation, ACC)[8]와 농촌사회기업공사(rural social entrepreneurial corporation)이다. 2001년 정부의 법령에 의해 설립된 ACC는 2005년에 금융청(Financial Agency)으로 승인을 받았다. ACC의 사명은 농산업단지(agro-industrial complex)를 위한 신용체제를 발전시킴으로써 농업부문의 산업화와 다각화를 촉진하는데 이바지하는 것이다.

<표 11>은 ACC의 전략과 목표들을 정리한 것이다.

표 11 농업신용공사(ACC)의 전략과 목표

전략	목표
고기술 투자 프로젝트에 신용을 제공함으로써 노동 생산성 증대에 기여	• 고기술 투자 프로젝트에 신용 제공
농산업 단지 관련 사업에 신용을 제공함으로써 국가의 식량안보 확충에 기여	• 농식품 생산, 가공, 축산경영 개발에 필요한 신용 제공 • 아스타나(Astana) 주와 알마티(Almaty) 주에 식량지역 (food zone)의 형성에 기여
공사의 자산에 대해 효과적이고 사회 중심의 관리 확보	• 농산업 단지의 하부구조 개발에 보조 • 공사의 투자자산에 대한 경영 효율성 제고
공사 활동의 관리 품질과 투명성 개선	• 공사 관리체제의 효율성 증대 • 공사 활동의 투명성 개선

자료: 저자 작성.

8) (http://www.kazagro.kz/web/acc).

현재 ACC가 신용을 제공하는 사업에는, ① 농촌지역에서 비농업 기업의 활동, ② 원료 농산물의 가공 및 식품생산 기업의 활동, ③ 시바아(Sybaga) 프로젝트, ④ 파종과 수확작업, ⑤ 투자 프로젝트, ⑥ 신용조합, ⑦ 농촌 소비자협동조합, ⑧ 가축과 작물개발의 상업화, ⑨ 특별 조직 등이다.[9] 지금까지 13개 지역에서 6,800개 이상의 농기업이 참여하는 161개 신용조합이 조직되었는데, 신용조합들의 총 자본은 62억 텐제(tenge, 약 236억 원)이고 이 가운데 ACC 지분은 8.4%이다. ACC는 이들 신용조합에 총 350억 텐제(약 1,331억 원)의 신용한도를 개설하였다. 2001년 이래 신용조합에 대출된 금액은 총 655억 텐제(약 2,492억 원)이며, 이 가운데 392억 텐제(약 1,491억 원)의 원금은 회수되었고, 263억 텐제(약 1,000억 원)가 부채로 남아 있다.

2006-09년에 ACC는 공동 생산, 수매, 분배, 가공, 저장, 운송 등의 활동을 하는 132개의 농촌 및 농업생산자 단체에 82억 텐제(약 312억 원)의 융자를 제공하였다. 이 단체들에 소속된 농기업의 수는 4,700개에 이른다.

이 밖에도, ACC는 지역의 농협 설립에 연간 5%의 이자율로 5-7년간 자본금을 지원하는 업무를 담당한다. 이런 용도로 2009년까지 ACC는 80억 텐제(약 320억 원)의 융자 보조를 지급하였다. ACC는 거의 모든 지역에서 융자와 보조 업무를 담당하는 전국적인 조직이므로 농업과 농촌에 미치는 영향력이 크다. 그럼에도 불구하고 신용 문제가 발행하고 있는 것은 농가의 저당이나 유동성 부족, ACC의 자금 배분의 한계 등이 존재하기 때문이다.

농촌사회기업공사는 정부와 민간 파트너십의 지역 네트워크 일환인데 주로 서비스 수매센터의 역할을 한다. 서비스 수매센터는 농협과 농업인들에게 농업 서비스를 제공하는데, 이러한 기본적인 기능은 농협이 제공하는 서비스와 중복된다. 서비스 수매센터의 역할은 대규모 농산업 단지아래 시행하던 구소련의 모형을 계승한 것으로 볼 수 있는데, 이윤 극대화를 추구하고 있다.

5. 끝마치며

구소련으로부터 독립한 이래 카자흐스탄의 농업부문이 전체 경제에서 차지하는 위상은 급속하게 하락하였다. 1999년과 견주어 2013년의 국가 GDP는 16배나 커졌으나, 농업 GDP의 기여율은 1991년에 29.5%에서 2013년에 4.6%로 축소되었다. 반면에 오늘

9) 시바아(Sybaga) 프로그램은 가축 육종과 관련된 사업임.

날 서비스와 제조업 부문의 GDP 기여율은 각각 54.2%와 28.4%로 경제를 주도하고 있다. 석유 및 지하자원 기반의 경제성장 과정을 거쳐 온 카자흐스탄의 처지에서 이와 같은 농업부문의 위축은 불가피한 측면이 있다. 그러나 방대한 농지와 농업자원을 가진 나라로서 밀의 단작에 의존하고, 채소와 과실, 육류와 유제품 등 다수의 식량을 수입에 의존하고 있다는 사실은 지속가능한 농업의 실현과 거리가 있어 보인다.

2012년 12월에 정부는 이른바 "카자흐스탄 전략 2050(Kazakhstan Strategy 2050)"을 통해 세계 30대 국가로 성장한다는 목표를 제시하였다(Nazarbayev 2012). 이를 위한 10대 프로젝트에 농업부문의 현대화와 경쟁력 제고가 포함되어 있다. 그 구체적인 실현 방안으로는, ① 농지의 확대, ② 신기술 적용을 통한 단수 증대, ③ 세계수준의 축산사료 기반 구축, ④ 친환경에 초점을 둔, 경쟁력 있는 브랜드 창출, ⑤ 영농방식 개선과 가축 육종의 부활, ⑥ 정부지원 확대, ⑦ 중대 농기업 육성을 위한 법적·경제적 인센티브 제시 등을 내놓았다.

전략 2050에 농협이란 용어가 명시적으로 거론되지 않았으나, 농식품 가공과 무역에서 중소기업을 육성한다는 방안과, 위 ⑦항처럼 규모화를 추구하는 접근 방식에서 농협의 역할은 필수 불가결하다고 할 수 있다. 다수의 생계 농가와 소수의 대규모 농기업이 공존하는 환경에서 농협은 영농 효율성과 농가 경쟁력을 높일 수 있는 유용한 수단일 수 있다.

2014년에 농업부(Ministry of Agriculture)는 지금까지 드러난 문제들, 곧 ① 이익 분배와 제한 없는 특혜조세 조치의 미흡, ② 농촌 소비자 협동조합과 물 사용자 협동조합에 대한 특별 융자조치의 부재, ③ 협동조합의 투명성 부족, ④ 협동조합의 불신과 부패 등을 다루는 법 개정안을 내놓았다. 이 밖에도 과잉 규제와 지나치게 복잡한 내부 절차를 개선하기 위한 감사제도와 투표방식(예: 1인 1표로 가격결정)도 제시하였다.

끝으로, 카자흐스탄에서 농협이 발전하기 위해 필요한 과제를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 농협 설립에 유인책이 될 수 있는 실질적인 지원이 필요하다. 농협에 관한 여러 법 규정이 마련되어 있으나, 권한과 의무에 관해 더욱 명확한 규정이 필요하다. 농협에 대한 조세 특혜의 경우에도 일반 농가가 받은 특혜와 별반 다름이 없으므로 이를 명확히 구분하면서 각종 제약을 풀어야 할 것이다.

둘째, 농협의 원칙과 특성을 잘 이해하고 이를 구현할 수 있는 관리자를 육성해야 한다. 일부 정부 보조의 혜택을 받기 위해 농협을 조직하는 사례가 있음을 인지하고, 보조를 위한 조합이 아니라 조합원과 지역사회에 이바지할 수 있는 농협이 되도록 관

리자를 육성하고 훈련해야 한다. 특히 소규모 생계 농가의 농협 참여가 중요하므로 이들에 대상으로 한 지속적인 교육과 홍보도 필요하다.

셋째, 선진국 농협체제에 관한 벤치마킹이 필요하다. 이는 오랫동안 정부가 주도해 온 국영농장이나 집단농장의 관습 또는 관리방식을 온전히 탈피하여 조합원 중심의 민주적이고 투명한, 시장중심의 경영체제를 정립하기 위함이다. 이런 측면에서 일부 카자흐스탄 학계 전문가들과 연구자들이 이탈리아 등 농협 선진국들의 사례를 연구하고 견학하고 있는 것은 고무적인 일이다.

끝으로, 정부가 주도하는 하향식 계획에서 벗어나, 농가 및 민간 조직이 중심이 되어 추진하는 상향식 추진 방식을 적극 채택해 나가야 한다. 농협 발전의 초기단계에서는 선진국의 경우와 마찬가지로 정부의 보조와 개입이 필요하다. 그러나 장기적으로 농가와 민간이 주도하는 사업이어야 지속가능하며 농협의 원칙에도 부합한다. 이로써 시장왜곡을 최소화할 수 있으며 효율적인 관리와 경영성과를 달성할 수 있다.

참고문헌

김완석, 심태섭. 2012. “협동조합 관련 조세지원제도 개정방안.” 「조세연구」 제12권 제2집: 7-40. 한국조세재정연구원.

이대섭, 최민정. 2015. 카자흐스탄 현지조사 결과보고. 출장보고서. 한국농촌경제연구원. (http://goo.gl/d6rxZp)

최민정. 2015. 카자흐스탄의 농업 현황 및 시사점. 세계농업 175호. 한국농촌경제연구원. (http://goo.gl/ZbI8gx)

한국농어촌공사. 2014. 카자흐스탄 농업·농촌개발협력을 위한 해외출장 결과보고. 한국농어촌공사. (https://goo.gl/aMKgsK)

The Astana Times. 2014. *New Law on Rural Cooperation to be Finalized This Year.* 9 September 2014. (http://goo.gl/aQkVe9)

Nazarbayev, N. 2012. *Strategy Kazakhstan 2050: New Political Course of the Established State.* (http://goo.gl/QoInxC)

OECD. 2015. *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015*. OECD.

OECD. 2013. *Kazakhstan. OECD Review of Agricultural Policies.* OECD. (http://goo.gl/lkzERV)

Petrick, M. and D. Oshakbaev. 2015. “Kazakhstan’s Agricultural Development Constraints: Evidence from the Wheat, Beef and Dairy Sectors.” In Schmitz, A. and W. Meyers (Eds.), *Transition to Agricultural Market Economies: The Future of Kazakhstan, Russia and Ukraine*. CABI, Boston.

Pomfret, Richard. 2013. “Kazakhstan’s Agriculture after Two Decades of Independence.” Central Asia Economic Paper No.6, January 2013. (http://goo.gl/CkbjVu)

Sedik, D. and Z. Lerman. 2015. “Agricultural Cooperative Development in Kazakhstan and Ukraine.” In Schmitz, A. and W. Meyers (Eds.), *Transition to Agricultural Market Economies: The Future of Kazakhstan, Russia and Ukraine*. CABI, Boston.

USDA. 2015. Grain: World Markets and Trade. Foreign Agricultural Service, October 2015. USDA. (https://goo.gl/Lf5Jpb)

U.S. Energy Information Administration(USEIA). 2015. Kazakhstan. International Energy Data and Analysis. USEIA. (http://goo.gl/tYiC5b)

World Bank. 2015. World Bank Group-Kazakhstan Partnership Program Snapshot. October 2015. World Bank. (http://goo.gl/rw2HUU)