

우간다 농업협동조합 *

김승준 · 정희율
(한국개발전략연구소)

1. 우간다 개황

1.1. 일반연왕

동아프리카의 내륙국인 우간다는 적도 인근에 위치해 있으나 1,222m의 높은 평균고도를 갖고 있어 온난한 기후를 보이며, 국토면적은 24만 1,000km²로 대한민국 면적의 약 2.4배이다. 연간 두 차례의 우기가 있으며, 연평균 강수량이 1,200mm에 이르고, 빅토리아 호수와 교가 호수, 르웬조리 산 등에서 발원하는 풍부한 수원지를 갖고 있다. 토지 또한 비옥한 편이라 농업에 유리한 자연환경을 갖고 있다는 평가를 받고 있다.

1962년 독립 이후 이디 아민(Idi Amin, 1971~79) 군사독재정권과 오보테 2세(Milton Obote II, 1980~85) 정권을 거치며 사회적 혼란이 극에 달했으나 현 대통령인 무세베니(Museveni, 1986~현재)의 집권 이후 정치적인 안정성 향상과 함께 비교적 나은 수준의 치안유지가 이루어지고 있다. 한편, 2016년 초 대통령 선거와 국회의원 선거가 예정되어 있어 30년 만에 정권교체가 이루어질 것인가에 대한 국제사회의 관심이 모아지고 있다.

우간다 경제는 무세베니 정권이 들어선 후 신자유주의를 근간으로 한 시장경제체제로 빠르게 전환되어 갔으며, 1987년 경제회복프로그램(Economic Recovery Program)을 시

* 김승준(sjkim@kds.re.kr), 정희율(heeyuri@kds.re.kr).

행해 통화개혁, 민영화, 물가안정 등의 정책을 추진했다. 후속된 빈곤퇴치행동계획(Poverty Eradication Action Plan)과 국가개발정책(National Development Policy) 등 일련의 경제개발정책과 국제사회의 원조를 바탕으로 우간다 경제는 지난 1992년부터 2011년까지 연평균 7.1%의 높은 GDP 성장률을 기록했으며, 최근 5년 간 거시경제의 안전성 향상과 함께 지속적인 경제성장을 이루어왔다. 우간다의 경제구조 또한 기존의 높은 농업 의존도에서 점차 탈피해 가고 있다. 1990년 GDP의 57%를 담당하던 농업은 2013년에는 27%로 크게 낮아진 반면, 공업과 서비스업은 각각 11%에서 22%로, 25%에서 50%로 크게 증가했다.

우간다의 1인당 국민소득은 2014년 기준 686달러로 세계은행에 의해 저소득국가로 구분되고 있으나, 빈곤률은 2013년 19.7%로 1992년 56%에 비해 큰 폭으로 감소되었다.

표 1 주요 경제지표 추이(2011~2014)

	경 제 지 표	단 위	2011	2012	2013	2014
국 내 경 제	국내총생산	억 달러	182	212	229	261
	1인당 국내총생산	달러	528	596	623	686
	경제성장률	%	6.2	2.8	5.8	5.9
	소비자물가상승률	%	18.7	14.0	5.0	5.5
대 외 거 래	환율 (달러당, 연중)	US\$	2,523	2,505	2,587	2,585
	경상수지	백만 달러	-2,240	-2,009	-1,960	-2,702
	상 품 수 지	백만 달러	-2,478	-2,458	-2,145	-2,340
	수 출	백만 달러	2,519	2,804	2,829	2,776
	수 입	백만 달러	4,997	5,262	4,974	5,116
	서 비 스 수 지	백만 달러	-655	-376	-361	-462
외 채	정부채무/국내총생산	%	32.9	29.6	32.9	33.6
	총외채잔액/국내총생산	%	27.5	31.9	31.9	30.0

자료: 한국수출입은행 해외경제연구소

1.2. 농업연망

우간다의 산업구조는 다변화되고 있지만 전체인구 3,700만 명 중 65%가 농업에 종사하고 있으며, 농업분야가 GDP의 27%에 기여하고, 전체 수출액의 52.7%를 차지하는 등 여전히 농업은 우간다에서 가장 중요한 산업으로 주목되고 있다.

정부통계에 따르면 농가인구는 약 2,000만 명으로 추정되며, 세계은행 2012년 추정

자료에 따르면 전체 농가 수는 500만 호이다. 경작가능면적은 830만 km²로 전체 토지 면적의 34.2%에 이르지만 실제 경작면적은 절반 수준인 415만 km²에 불과하다. 우간다의 농업은 거의 전적으로 천수에 의존하고 있으며, 관개시설이 설치된 면적은 6만 4,483ha로 전체 경작면적의 0.7%에 불과하다. 농민 1인당 평균농지는 1.1ha로 농민 대 다수가 영세한 규모의 영농을 하고 있으며, 비료사용량 또한 1ha당 1.8kg/ha¹⁾로 매우 낮다. 위의 지표들에서 볼 수 있듯 우간다 농업은 상업화되지 못했으며, 낮은 생산성을 보이고 있다. 농업부문의 성장률은 최근 5년간 꾸준히 증가되었으나, 정부의 목표치²⁾에는 크게 미치지 못하였다.

표 2 농업부문 실질 GDP 성장률

단위: %

구분	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
농업 국내총생산	1.0	0.68	1.13	1.33
환금작물	-1.25	6.93	3.05	2.92
식량작물	0.58	-1.44	0.17	1.68
축산	2.49	2.37	2.96	2.92
임업	2.32	2.79	1.74	1.94
수산	1.49	1.60	2.18	-4.51

자료: National Planning Authority(2015).

우간다 농업생산에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 식량작물로서 농업분야 GDP의 55%를 담당하며, 축산업이 15%, 어업이 10%, 임업이 3%를 차지한다. 주요 작물로는 우간다의 주식으로 애용되는 플레틴바나나가 전체 경작지의 17%, 옥수수, 수수, 조, 쌀 등의 4가지의 작물이 전체 경작지의 32%, 감자, 고구마 등의 근채류가 25%에서 재배되고 있다. 한편, 주요 수출농산물은 커피와 담배, 어류, 차, 당류 등이다.

낮은 농업생산성에도 불구하고 세계식량기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)는 우간다를 높은 식량자급률을 갖춘 식량안전국가로서 분류하고 있으며, 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, USAID)는 우간다가 동아프리카 전체인구의 2배를 부양할 수 있는 식량생산 잠재력을 지닌 것으로 평가하고 있다. 이는 아직 농지로 사용되지 않고 있는 경작 가능한 토지가 많다는 점과

1) 주변국 케냐 29kg/ha, 르완다 6.8kg/ha, 탄자니아 5.0kg/ha에 비해 현저히 낮은 수준임

2) 2010/11년 5.7%, 2011/12년 5.8%, 2012/13년 5.4% 2013/14년 5.6%임

3) 마토케라고도 불리며, 우간다의 대표적인 주식임

표 3 우간다 주요 농산물(2013)

생산량 기준(단위: 1,000톤)			생산액 기준(단위: Int. \$1,000)		
	품목	생산량		품목	생산액
1	플래틴바나나 ³⁾	8,926	1	플래틴바나나	1,842,908
2	카사바	5,228	2	카사바	546,133
3	사탕수수	3,350	3	소고기	537,806
4	옥수수	2,748	4	옥수수	389,295
5	고구마	2,587	5	우유(신선 cow)	376,814
6	우유(신선 cow)	1,207	6	두류(건조)	277,243
7	채소류(신선 nes)	881	7	커피	204,128

자료: FAO statistics.

연간 이모작이 가능한 기후조건, 생산성 증대의 여지가 매우 크다는 점에 기인한다.

2. 우간다 협동조합운동

우간다의 협동조합은 20세기 초 처음 등장한 이래 농촌지역개발과 빈곤 감소에 중요한 역할을 담당해 왔으며, 식민지배기 역사와 농업국가라는 특성상 농업부문에 집중되어 왔다. 농업협동조합은 농촌지역의 농업생산과 농가공 활동뿐만 아니라 일자리 창출, 소득증대 활동, 교육 및 상호부조 등의 사회보호적인 역할을 수행하여 왔다.

우간다의 급격한 경제성장과 구조변화는 오늘날 많은 사회적 문제를 야기하고 있으며, 심화되는 우간다 내 불평등은 장기적인 발전에 큰 걸림돌이 될 것으로 우려되고 있다. 우간다 북부지역의 빈곤률은 44%이며, 동부지역은 24.5%로 우간다 평균 빈곤률 19.7%를 훨씬 상회하고 있으며, 농촌지역의 빈곤률은 도시지역보다 14%p가 높다. 계속 확대되고 있는 지역 간, 도농 간 발전격차와 임금격차를 해결하기 위해 오늘날 우간다 정부와 시민사회 모두 협동조합운동에 다시금 관심을 집중하고 있다.

2.1. 협동조합의 역사

식민지배기 우간다 농민들은 커피와 면화 등 식민 지배국에서 필요로 하는 작물을 생산하여 수출하도록 강요받았다. 가치사슬 중 수익성이 높은 가공과 마케팅은 유럽과 아시아 상인들이 독점했으며, 우간다 농민들은 생산만을 담당하지만 이마저도 높은 품질의 작물을 낮은 가격에 판매해야만 했다. 이 시기 협동조합은 구조적으로 불리

한 환경에서 우간다 농민들이 착취에 저항하기 위한 수단이었다. 최초의 협동조합은 1913년에 Baganda지역 농민들에 의해 창설됐으며, 이후 비슷한 형태의 조합들이 계속 설립되었으나 관련법 미비로 법적지위는 갖지 못한 채 비공식적으로 운영되었다.

표 4 시기별 주요변화

식민지배기	1962~1970
1913 최초 협동조합 설립 1946 협동조합 칙령 제정 1952 협동조합 칙령 개정	1962 협동조합법 제정 1963 협동조합 대학 설립 1964 협동조합개발은행 설립 1970 신 협동조합법 제정
1971~85	1986~
1972 경제전쟁 선포	1991 협동조합 법령 제정 2011 협동조합 개발 정책 발표

출처: Justin(2013) 인용해서 저자가 작성

1946년 협동조합 칙령(Cooperative Ordinance)가 제정되어 협동조합이 법적 지위를 가질 수 있는 길이 열렸으나 처음에는 정부의 지나친 간섭을 경계해서 협동조합들은 가입을 거부하였다. 그 이후 1952년 법안이 수정되어 협동조합의 자주성이 보장된 후에는 협동조합들의 설립이 크게 늘어나 1961년에는 21개의 협동조합 유니온과 1,662개의 협동조합이 정부에 등록되었다.

1962년 독립 후, 우간다 정부는 협동조합을 농촌지역개발을 위한 정책실행의 주요한 채널로 활용하였다. 1962년 협동조합법(Cooperative Society Act)이 제정되어 정부가 협동조합을 관리 및 감독하고 육성할 수 있는 법적 근거가 마련되었고, 협동조합의 등록을 담당하고 지원할 기관이 설립되었다. 1963년 협동조합대학이 창립되었고, 1964년에는 협동조합개발은행이 설립되어 협동조합의 투자와 자산형성을 지원했다. 이 무렵 협동조합은 면화가공 독점권을 획득했으며, 전체면화의 61%, 로부스타(robusta) 커피의 40%, 아라비카(arabica) 커피의 90%를 취급하는 등 급속한 성장을 이루었다. 관련 법제의 정비와 정부의 중점적인 지원 속에 협동조합운동은 이익을 실현하고 확대해 갈 수 있었으며, 수산업, 낙농업, 축산, 신용 등 다양한 분야의 협동조합의 설립이 잇따랐다.

한편, 지속적으로 보고되는 협동조합의 부패와 자금횡령은 사회적문제가 되었으며, 우간다 정부가 1970년 개정한 신 협동조합법(New Cooperative Society Act)에서 주무부처장에게 너무 많은 권한을 부여하게 된 주된 원인이 되었다. 이후 협동조합은 자주성

을 잃은 채 준 정부기관처럼 운영되었다. 1971년에 쿠데타로 정권을 잡은 이디 아민(Idi Amin) 군사정권은 협동조합운동에 호의적이지 않았으며, 군사정권하 법치의 부재와 정치사회적 불안정성 증대, 국제사회의 통상금지조치, 거버넌스의 악화 등은 협동조합에도 큰 악영향을 끼쳤다. 또한 이디 아민이 선포한 ‘경제전쟁’은 수많은 아시아인들을 우간다로부터 쫓아냈으며, 극심한 경제적 혼란 속에 협동조합 또한 큰 타격을 받게 된다. 그 뒤를 이은 오보테 2세(Obote II)는 협동조합마케팅부(Ministry of Cooperatives and Marketing)를 설립하는 등 농촌지역개발을 위해 협동조합운동을 활용하려고 했으나 정부의 지나친 간섭을 초래한 채 큰 성과를 얻지 못했으며, 협동조합을 정치적으로 이용하려 했다는 비난을 받았다. 한편, 이 기간 확산된 우간다 내전은 협동조합운동이 활발했던 북부지역에서 특히 치열하게 전개되었으며, 이 과정에서 많은 협동조합들은 자산에 심대한 손실을 입고 쇠락하게 되었다.

1986년 정권을 잡은 무세베니 정부는 국가전반에 걸친 일련의 구조조정을 단행했고, 이 중심에는 신자유주의 경제사상이 자리하였다. 시장자유화와 분권화의 원칙하에 1991년 제정한 협동조합 법령(Cooperative Society Statute)를 통해 협동조합에 대한 정치적 간섭은 중단되고 자주성이 보장되었으나, 이와 함께 협동조합에 대한 자금지원, 대출, 교육, 감사 등 정부의 지원과 관리감독은 큰 폭으로 줄어들었다. 특히 협동조합이 누리던 독점 구매권의 폐지와 식량작물 및 마케팅에 대한 정부의 금융지원 중단은 협동조합에 큰 타격을 초래했다. 한편, 협동조합의 위기는 내부에서도 발생했으니 협동조합 지도부의 기업가정신 결여와 경영능력 부족, 조합원의 참여 저조, 자체 감시기능의 결여 등은 협동조합들의 운영적자와 재정건전성 악화를 초래했다. 정부의 신자유주의 정책과 함께 1990년대 이후 다국적기업 등 새로운 투자자들이 시장에 진입했으며, 이때부터 협동조합이 농업마케팅에서 차지하는 비율은 급속히 줄어들었다. 이와 같은 큰 폭의 정부지원 감소와 협동조합의 무능함은 우간다 협동조합운동의 현저한 약화로 이어지게 되었다.

3. 농업협동조합의 연왕과 특징

3.1. 우간다 농업협동조합 연왕

2012년 기준 약 400만 명의 조합원을 보유한 1만 3,202개의 협동조합들이 운영되고 있으며⁴⁾, 약 90%가 농업 마케팅 및 생산조합과 저축신용조합이다. 우간다의 협동조합은

조직화의 정도에 따라 4단계로 구분된다. 1단계 조합은 지역공동체의 소규모 조직으로서 기초조합(Primary Cooperative Society, PC) 및 지역생산자조직(Rural Producer Organization, RPO) 1만 3,064개가 있으며, 2단계 조합은 지역(읍)단위 조합으로 70개의 지역조합기업

표 5 우간다 협동조합 현황(2009)

구분	등록 조합 수		등록대기 조합 수	
	활동	비활동	활동	취소
농산물 마케팅	2,517	67	138	112
농업 생산	55	4	—	—
유제품	165	2	12	2
어업	67	4	13	4
다목적	501	29	59	6
주거	9	2	2	—
수공예	18	—	1	—
소비자	201	—	39	15
목공	6	1	2	—
증류주	8	—	7	10
임업	3	—	—	—
다품종 농업 생산	36	—	—	—
운송	186	21	62	24
저축신용협동조합	2,384	30	1,099	67
축산업 마케팅	—	—	—	—
소액금융	49	1	—	—
가축	210	8	34	12
양조(Enguli)	20	1	—	—
마을 은행	3	—	—	—
사육	2	—	5	5
가족	11	—	—	—
검약/대출	15	2	3	—
건축	—	—	—	—
총계	6,469	195	1,477	257

자료: Lawrence(2010) 재인용.

- 4) 우간다 국가농업정책(National Agriculture Policy) 문서에 따르면 2014년을 기준으로 우간다에는 협동조합을 포함하여 약 4만 5,000개의 농민조직이 있는 것으로 추산되며, 여기에는 농업부(MAIF) 산하의 최대 농민조직인 우간다농민연맹(Uganda National Farmers Federation, UNFF)과 국가농업자문서비스(National Agricultural Advisory Service, NAADS)에 의해 조직된 농민포럼(Farmer's Forum) 등이 포함됨. 그러나 본 원고는 이 중 정부 소관부처에 의해 농업부문 “협동조합”으로 구분되는 농민조직만을 그 연구대상으로 함.

(Area Cooperative Enterprise, ACE)과 조합연맹 등 129개가 존재한다. 3단계는 우간다 내 각 분야별 조합들의 8개 연맹이 있으며, 최상위에는 1개의 우간다 협동조합연합(Uganda Cooperative Alliance Ltd, UCA)이 활동하고 있다.

그러나 개별 협동조합의 자율성이 강하여 이들 단계적 조직 간의 연계 및 협력은 약한 상태이다. 조합설립과 조합 간 조직화가 체계적으로 되기보다는 민간의 자율적 의사에 따라, 그리고 때로는 정부의 정책에 따라 어느 지역에는 기초단위 조합만 설립되어 있고 어느 지역에는 광역단위 조합만 설립되어 있는가 하면 둘 다 설립 운영되고 있는 지역도 있다. 전국적으로 보면 조합이 설립되어 있지 않은 지역도 많고 조합이 설립되어 있다 하더라도 구역 내 농가 중 일부분만이 참여하여 조합원 비율은 낮은 실정이다.

<표 5>에서 확인할 수 있는 것처럼, 우간다 협동조합은 농업을 중심으로 형성되어 있으며, 전체 협동조합의 약 37%를 차지하는 저축신용협동조합(Savings and Credit Co-operative, SACCO) 또한 주요 서비스 대상은 농민이다.

농업 협동조합은 다음과 같이 5가지로 구분된다.

(1) 생산 및 마케팅: 커피, 면화, 담배, 옥수수, 우유 등에서 협동조합이 활발히 활동을 해나가고 있으며, 농민의 이익보호를 위한 농산품 생산 및 마케팅 지원, 질 높고 안정적인 농업 지원, 산지유통 개선 등의 활동을 하고 있다.

표 6 저축신용협동조합(SACCO)

저축신용협동조합은 1961년 농업조합 신용운동으로부터 시작되었으며 1970년 관련법이 제정되고 1972년 신용협동조합 연맹이 구성되었다. 타 조합과 마찬가지로 30명의 조합원을 모집하여 조합을 창설할 수 있고, 조합원이 300명 이상 된다면 외부의 자금자원을 받을 수 있다.

저축신용협동조합은 고질적인 농촌의 부족한 금융접근성을 해결하기 위한 방안으로 주목받고 있으며, 정부와 여러 공여기관의 지원과 농민들의 적극적인 참여로 인해 급속히 발전하고 있으나 동시에 여러 문제를 안고 있다.

- (1) 많은 저축신용협동조합들이 통신, 전기가 열악한 낙후 지역에 위치하여 유지비용이 높다.
- (2) 외부자원에 의존하는 저축신용협동조합이 급증하고 있다.
정부의 "모두를 위한 번영(Prosperity for All)" 프로그램의 수혜를 받는 것을 목적으로 하는 저축신용협동조합들이 설립됨에 따라 협동조합의 기본 가치인 '자생성과 주체성' 이 위협받고 있다.
- (3) 다양한 홍보활동에도 불구하고 농촌지역 주민들의 금융에 대한 이해도가 낮고 필요성에 대한 인식이 미흡하다.
- (4) 저축신용협동조합의 운영이 정치적인 영향에서 자유롭지 못한 상황이 벌어지고 있다.
- (5) 저축신용협동조합 관련하여 관련 법제도와 규제 장치가 미약하고 효과적으로 집행되고 있지 않아 부정부패가 생길 수 있는 여지가 있다.

자료: UCSU 홈페이지, Justine(2013) 저자 재편집

- (2) 농가공 및 부가가치 사업: 면화, 커피 분야에 여러 조합이 활동하고 있으며 여러 기초조합과 지역조합기업들이, 꿀, 건과일, 와인, 의료용 시럽 등을 생산하고 있다.
- (3) 저축 및 신용 사업: 5,166개의 저축신용협동조합이 활동을 하고 있으며(2012년 기준), 최소 하나의 저축신용협동조합이 하나의 읍(Sub-Country)⁵⁾에 존재하여 지역공동체에 신용연장, 저축 장려, 경영지도, 금융교육 등 다양한 서비스를 제공하고 있다. 무역산업협동조합부의 2012년 보고에 따르면 저축신용협동조합들은 2,083억 Ush⁶⁾의 저축액, 1,778억 Ush의 자본금, 2,921억 Ush의 대출을 기록하고 있다.
- (4) 우유: 2012년 기준, 241개의 우유협동조합이 활동하고 있으며, 가축사육을 위한 수의약품 및 방충약품 공급, 우유와 유제품의 냉장유통, 공동 마케팅을 통한 적정판매가격 성취 및 가격 안정, 시장개척, 현대식 우유가공공장 설립 지원, 유제품의 질과 양 개선 활동을 지원하고 있다.
- (5) 소비자 조합: 농자재 및 농산품 판매, 도매, 소비재 생산 및 가공 등의 활동을 하며 소비자 기만행위 방지, 적정거래가 운동, 협동조합의 시장개척 등을 지원하고 있다. 한편, 협동조합의 영향력은 지속적으로 감소해 왔다. 대표적인 분야인 농산물 마케팅을 살펴보면, 1992/93년 물량기준으로 약 22%의 농산물이 협동조합을 통해서 거래되었던 반면, 2001/02년에는 단지 2%의 농산물유통만을 담당했고, 2006/07년도에는 그 양이 1%로 줄어들었다.⁷⁾

3.2. 협동조합의 구조와 단위별 특징

3.2.1. 협동조합의 구조

우간다의 협동조합은 4단계로 구성된다. 첫 번째인 기초조합(primary society)은 최소 30명의 조합원으로 구성되어 설립되며, 2단계 조합(secondary society)은 2개 이상의 기초조합의 구성체이고, 3단계 조합(tertiary society)은 마찬가지로 2개 이상의 2단계 조합으로 조직된다. 마지막 4단계 조합(Apex)은 우간다 협동조합연합이며, 2-3단계 조합들의 연합체이다.

과거 우간다 협동조합은 정부의 관리와 지원 하에 작물의 수출 독점권을 가지고 이를 기반으로 한 하위조합과 상위조합간의 계층관계가 분명하였다. 따라서 농부는 생

5) 우간다 행정구역은 4개 지역(regions) > 111 지구(districts) > 146 주(counties) > 읍(sub-counties) > 마을(parishes and villages)의 체계를 보임. Sub-county는 한국의 '읍' 보다는 큰 개념이나 불가피하게 '읍'으로 번역함.

6) Ush: Uganda Shilling (우간다 실링), \$1=약 3,560 UGX (우간다 은행 2015, 11, 2 기준).

7) 반면 커피의 예를 보면 다국적 기업의 처리물량이 같은 기간 14%에서 83%로 급증한 것을 볼 수 있음.

산한 작물을 기초조합에, 기초조합은 상위 조합에, 상위조합은 마케팅 위원회에 납품하였으며, 마케팅 위원회는 이렇게 모아진 작물을 수출하였다. 그러나 정부의 경제자유화 조치 이후에 이러한 독점 권한이 해체되면서 현재는 <그림 1>에서 보듯이 각각의 행위자들이 수출을 자유롭게 할 수 있게 되었다.

개별 협동조합은 지배구조 면에서 협동조합법을 바탕으로 외형상 잘 정비되어 있다. 협동조합은 내규를 가지고 있으며 최고 의결기관으로서 (연차)총회를 두고 있다. 여기서 선출된 이사를 구성원으로 하여 이사회가 구성되고 총회의 결의에 따라 조합의 운영을 담당한다. 사업계획 및 결산 상황은 이사회를 거쳐 총회에 공식적으로 보고되어 경영공개도 이루어지고 있다. 그리고 조합장, 부조합장 등 임원은 민주적 절차에 의해 선출된다.

3.2.2. 단위별 특징

(1) 기초조합(Primary Cooperative Society)

30명이상의 조합원으로 구성되며 마을(Parish)이나 읍(Sub-County)를 단위로 한다. 공동체를 기반으로 한 가장 기초적인 협동조합이다. 주 사업은 영농지도, 구매, 저장, 판매, 농자재 공급 등이나, 많은 조합들이 턱없이 부족한 자본, 적은 조합원 수, 조합원 간의 갈등, 조합의 역량 미비 등으로 말미암아 큰 활동을 보이지 못하고 있다.

표 7 소로티 지구(Soroti District) 내 기초조합 현황(예시)

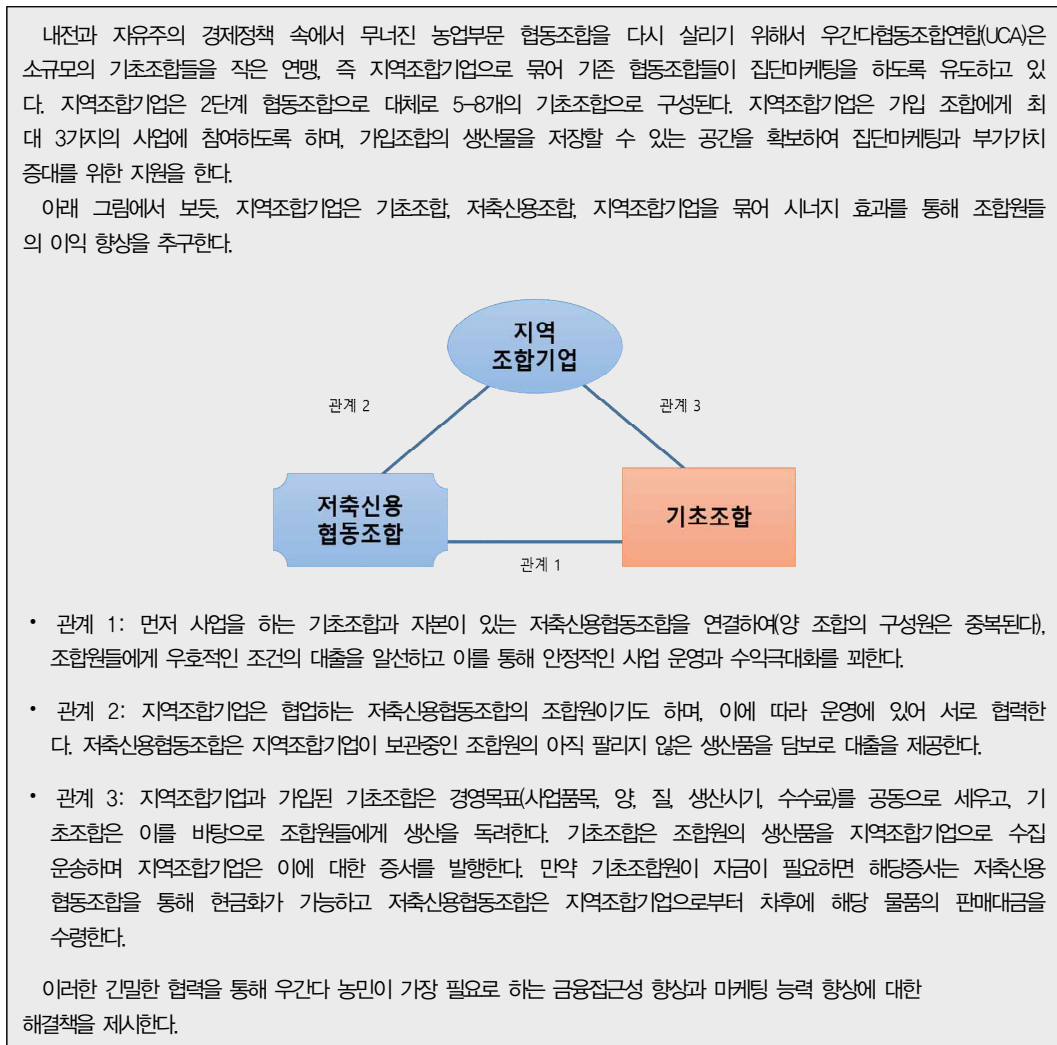
조합명	오투부이(OTUBOI)	부루루(BULULU)	세레레(SERERE)
조합원수 (조직율)	46명 (8.0%) 지역 내 생산자 약 550명(추정)	67명 (4.5%) 지역 내 생산자 약 1,500명(추정)	275명 (2.8%) 지역 내 생산자 약 1만명(추정)
설립연도 /목적	2013.10 / 공동 마케팅 및 생산증진	2013.03 / 공동 마케팅 및 생산증진	2009 / 생산자 주도 마케팅
상위조합 (2단계) 가입여부	가입	가입	미가입 ※ 상위조합 창립 전 설립조직으로 불신/ 대등관계에서 동업의향은 있음
사업기능	향후 조직원 확대 계획 공동영농자재구매계획 공판 없음	재정, 생산지도 공판 없음 회원조 조성	농약 상사판매 마케팅 창구 일원화 (회원몰량 30% 처리)
관할지역	OTUBOI Subcounty	BULULU Subcounty	세레레(SERERE)/ 카실로(KASILLO) 주
출자액	총액: 670,000Ush (약\$223)	총액: 1,155,000Ush (약\$385)	총액 : 6,675,000Ush (약\$2,225)

자료: KOICA(2013).

(2) 2단계 조합(Secondary Cooperative Society)

2단계에는 기초조합(Primary Cooperative Society)의 연맹인 조합연맹(Cooperative Union) 및 지역조합기업(Area Cooperative Enterprises)이 있다. 조합연맹은 주로 지구(district) 단위나 2~3개 지구를 사업영역으로 가지며, 기초조합을 조합원으로 영농지도, 농자재 공급, 공동 마케팅, 조합간부 역량강화, 지역 내 조합운동 장려 등의 활동을 한다. 지역조합기업은 마케팅부문에 초점을 맞춘 조합연합으로 자유주의 경제조치 이후 유명 무실화된 조합연맹을 대체하고 있다.

표 8 지역조합기업(Area Cooperative Enterprise) 모델



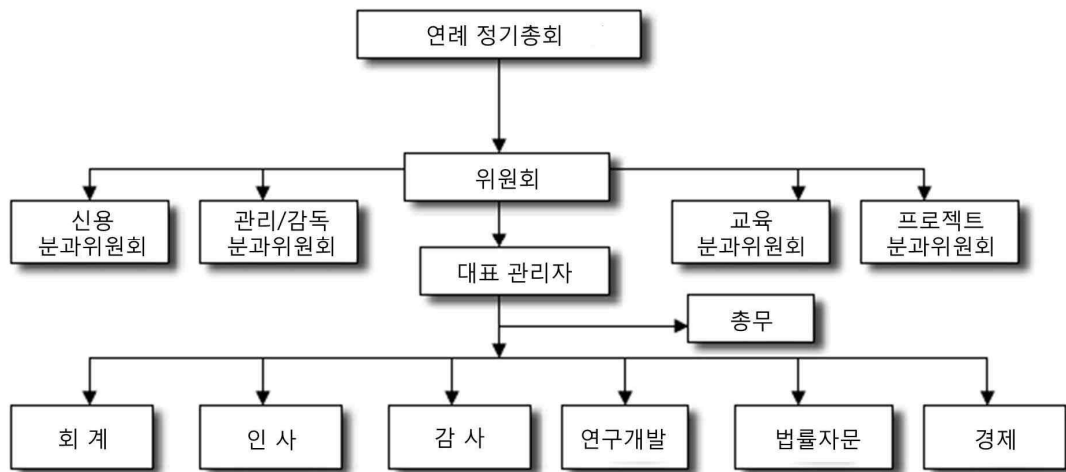
자료: 우간다 협동조합연합(Uganda Cooperative Alliance Ltd) 홈페이지.

(3) 3단계 조합(Tertiary society)

분야별 단위 조합인 3단계 조합은 해당분야의 1,2차 조합의 공동체로서 대표적인 기관으로 저축신용조합들의 상위 조직인 우간다 저축신용조합연맹(Uganda Cooperative Saving and Credit Union, UCSCU)과 운송관련 협동조합의 상위 조직인 우간다운송조합연맹(Uganda Cooperative Transport Union, UCTU), 보험분야의 우간다보험조합연맹(Uganda Cooperative Insurance, UCI) 등이 있다.

각 분야별 조합연맹은 가입조합의 역량강화, 홍보 및 대외협력활동 등 조합원의 이익증진을 그 존재 목적으로 한다.

그림 3 우간다저축신용조합 조직도



자료: 우간다 협동조합 연합(Uganda Cooperative Alliance Ltd) 홈페이지.

(4) 우간다 협동조합연합(Uganda Cooperative Alliance)

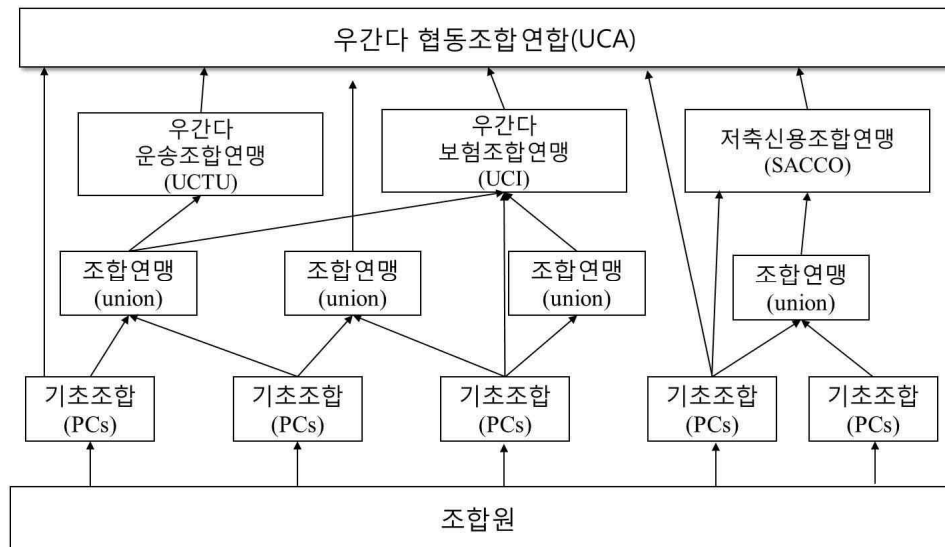
우간다 협동조합연합(Uganda Cooperative Alliance, UCA)은 1961년 등록되었으며 우간다 내 모든 협동조합 운동을 대표하는 기관이다. 주요 목적은 우간다 협동조합의 이익 증진, 교육훈련을 통한 협동조합의 역량강화 지원, 협동조합원의 경영 및 운영 능력 향상, 협동조합의 사업능력 향상, 협동조합운동 활성화를 위한 모금활동 등이다. 2015년 10월 기준, 홈페이지 자료를 참조하면 총 319개 조합이 참여하고 있으며 그 중 저축신용협동조합은 246개, 지역조합기업은 55개, 군·지역·국가단위 협동조합은 33개이다.

우간다 협동조합 연합의 최고운영기구인 연례 정기총회(Annual General Meeting)이며 이를 통해서 주요 정책결정을 내리고 이사회(Board of Director)를 선발한다. 또한 회계감사부

(Compliance and Monitoring Unit), 협동조합부(Cooperative Affair Unit), 재무행정부(Finance and Administration), 영농사업부(Agribusiness Unit), 소액금융부(Micro-finance Unit), 총 5개의 부서를 가지고 있다. 주요활동은 아래와 같다.

- 1) 공동체 기반 기초 조합, 지역조합기업 설립 및 강화를 위한 제도적인 역량강화 활동
- 2) 조합 간부 및 조합원 대상 영농기술 및 조합원 관리 역량 향상 활동
- 3) 조합원의 저축 기반의 탄탄한 조합금융체제(SACCO)를 바탕으로 하는 지역기반 금융활동
- 4) 다양한 분야의 조합설립 지원
- 5) 조합운동 및 조합원을 위한 홍보와 대외협력활동

그림 4 우간다 협동조합 구성도



자료: Lawrence(2010).

4. 정부의 역할과 관련 정책

4.1 주요정책

우간다 정부 개발정책의 근간인 VISION 2040은 “30년 이내 농업국가에서 현대적이고 번영한 국가로의 전환”을 목표로 하고 있으며, 이를 위해 필요한 농업정책 중 하나로 협동조합의 역량 강화를 통해 농민들이 가치사슬에 더 깊게 참여할 수 있고, 이 과정에서

향상된 시장접근성과 부가가치 증대의 혜택을 누리게 해야 함을 강조하고 있다.

우간다 정부는 5년마다 국가개발정책(National Development Policy, NDP)을 제정하며, 올해 2015/16년부터 2020/21년까지 5개년의 NDP II를 확정하는 단계에 있다. NDP II에서 선포한 농업부분의 4가지 목표 중 첫 번째인 ‘농업생산과 생산성 향상을 위한 실천 방안들 중 하나로 다양한 형태의 농민조직들을 설립하고 이들 간 연대를 강화시킬 수 있는 정책을 시행할 것을 주문하고 있다.

우간다 협동조합에 대한 관리책임과 권한은 무역산업협동조합부(Ministry of Trade, Industry and Cooperatives, MTIC)에 있으며, 농업 분야 협동조합도 이에 포함된다. 무역산업협동조합부의 우간다 협동조합정책(National Cooperative Policy, 2010)은 우간다의 협동조합 개발을 위한 정책 가이드라인을 제시하고 있으며, 협동조합이 빈곤감소와 일자리 창출, 사회적·경제적 체제전환에 있어 중요한 역할을 담당하도록 하는 것을 목적으로 한다.

표 9 우간다 협동조합정책 주요목표

1. 법적/제도적 개혁을 통한 협동조합 운동 지원
2. 중앙정부 및 지방정부의 관련 부서의 강화와 효과적인 서비스 제공
3. 협동조합의 다양화
4. 생산성과 경쟁성의 강화
5. 교육과 트레이닝의 강화
6. 양성평등과 공정한 대표성의 보장 및 활동하기 좋은 환경의 제공
7. 협동조합 네트워크를 통해 HIV/AIDS와 말라리아의 확산 완화
8. 정부 부처, 부서, 기관 및 민간의 협력 향상

자료: MTIC(2010).

한편, 우간다의 농업부(Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries, MAAIF)는 국가개발계획에서 천명된 가이드라인을 따르기 위한 실행지침인 농업분야 전략계획(Agriculture Sector Strategic Plan, ASSP)을 매 5년마다 발표하고 있으며, 2015/16~2020/21 5개년 계획을 확정하는 단계에 있다.

농업분야 전략계획에서 명시한 4가지 최우선 정책과제 중 3번째인 ‘농업분야 시장의 향상과 12개 전략작물의 가치 향상’에서는 이를 달성하기 위한 세부정책으로 상위 농민조직의 강화를 통한 농민들의 시장참여 유도 및 농민들과 생산지원서비스(금융지원, 역량강화 및 마케팅 지원)간 연계강화를 강조하고 있다.

그러나 정부의 농업협동조합에 대한 관리와 지원이 농업부로 일원화되어 있지 못한

현 체계는 효율적인 정책수립과 집행을 가로막는 큰 요인으로 작용하고 있다. 또한 시장원리에 입각한 민간주도 경제발전을 정책기조로 삼고 있는 우간다 정부가 협동조합에 대규모 보조금을 지원하거나 큰 혜택을 제공하는 것은 기대하기 어려우며, 무엇보다 작은 경제규모와 미약한 세수기반, 미미한 농업예산(전체 정부예산의 2% 미만)을 고려해보면 그 가능성을 더욱 요원하기만 하다.

앞서 살펴본 국가협동조합정책(2010)에서 역시 협동조합의 활성화를 위한 부처 간의 협력, 교육, 홍보 등이 명시되어 있을 뿐 구체적인 실행계획이나 자금지원계획 등은 언급되어 있지 않다.

4.2. 협동조합의 법적 근거와 관리 체계

우간다 협동조합의 법적 근거는 1991년 제정된 협동조합 법령(Cooperative Societies Status)과 그 부칙인 협동조합 규정(Cooperative Societies Regulations)으로부터 찾을 수 있으며, 협동조합법령은 다음의 11개 파트로 구성되어 조합의 설립과 운영 및 해산에 대한 법적 권한과 책임을 명시하고 있다.

표 10 협동조합 법령(Cooperative Societies Status)

1. 용어의 정의 (interpretation)
2. 등록 관련 규정 (registration)
3. 조합원의 권한과 책임 (rights and liabilities of members)
4. 조합의 의무 (Duties of registered societies)
5. 이사회 의무와 조합의 특권
(duties of the board and privileges of registered societies)
6. 조합의 자산과 기금운용 관련
(property and funds of registered societies)
7. 행정당국의 감독과 감사 (supervision and inspection of affairs)
8. 조합의 해산 (dissolution of a registered society)
9. 과징금과 압류 (surcharge and attachment)
10. 분쟁의 해결 (Settlement of disputes)
11. 일반사항 (general)

한편, 정부의 협동조합 관리체계는 지방분권화 정책에 따라 중앙정부와 지역정부로 이원화되어 있으며, 많은 역할과 권한이 지역정부에 이관되어 있다. 주무부서인 무역산업협동조합부 산하 협동조합개발 부서의 책임자가 관련정책의 수립과 실행, 상위급

협동조합에 대한 관리, 감독의 역할을 하지만, 기초조합에 대한 관리의 역할은 지방정부에 있으며, 중앙정부의 책임자는 지방정부나 담당자에게 지시할 수 있는 권한을 갖고 있지 못하다.

그러나 지방정부는 협동조합을 지원하고 관리 감독할 적절한 인력을 갖지 못한 곳이 많다. 이러한 정부의 미흡한 관리체계 및 인력 부족으로 인해 정부의 협동조합 정책은 효과적으로 작동하지 못하고 있는 실정이다.

5. 국제사회의 지원활동

국제사회에서는 우간다의 독립 이전부터 협동조합에 주목하고 이를 지원하기 위한 일련의 활동을 해왔다. 국제기구나 공적 공여기관들, 시민사회조직(Civil Society Organizations, CSO) 등 다양한 조직에서 참여했으며, 프로젝트에 대한 지원을 하거나 전문가를 파견하는 방식을 통해 이루어졌다.

1962년 협동조합기금 체계 개발을 위한 아프리카개발기금의 7만 5,000파운드 지원, 1970년 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, USAID)가 협동조합개발은행을 지원한 것 등이 대표적이며, 오늘날에도 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD), 독일 기술협력공사(Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), 유럽연합, 덴마크 국제협력처(Danish International Development Agency, DANIDA) 등의 지원이 이루어지고 있다.

한편, 오늘날 우간다 협동조합 운동에서 우간다 협동조합연합은 중요한 위치를 차지하고 있으며, 많은 공여 기관들은 농촌지역 지원과 협동조합 지원에 있어 우간다 협동조합 연맹과 파트너십을 구축하고 있다.

우간다 협동조합연합은 우간다 전역을 대상으로 다양한 프로젝트를 진행하고 있으며, 지역조합기업과 저축신용협동조합을 중심으로 한 금융서비스, 교육 등 일련의 활동을 통해 농민들의 농업 생산성을 높이고 소득을 향상시키는 것을 주요 목적으로 한다. 현재 우간다 협동조합연합의 주요 프로젝트 파트너로 미국 국제개발처(USAID), WE Effect(스웨덴 NGO), Norges vel(노르웨이 NGO), VECO(벨기에 NGO) 등이 있으며, 또한 유엔세계식량농업계획(Food and Agriculture Organization, FAO), 국제농업개발기금(IFAD), 국제노동기구(International Labour Organization, ILO) 등 많은 공여기관들과 함께 프로젝트를 진행하고 있다.

6. 시사점

농업국가인 우간다는 동아프리카의 식량바구니라고 불릴 만큼 농업에 적합한 자연 환경과 잠재력을 갖고 있으나, 농업 생산성은 아직 낮은 단계에 머물러 있으며 그 성장세 또한 매우 완만하다. 우간다 정부는 농업 의존도를 낮추고 경제체제를 전환하기 위한 많은 노력을 기울이고 있으나, 농업생산성을 높이고 부가가치를 향상시키는 것은 체제 전환을 위한 선결조건이라는 것을 인식하고 있으며, 이는 우간다의 최상위 정책문서인 VISION 2040에도 잘 나타나 있다. 한편, 농촌지역은 도시지역에 비해 매우 높은 빈곤율을 보이고 있으며, 우간다 농민들의 대다수는 작은 경지면적을 지니고 있는 영세농이다. 심화되어 가는 사회 내 불평등을 완화하고, 빈곤율을 감소시키기 위해 서는 농촌지역과 농민에 대한 정책개발과 지원이 시급하다.

농업협동조합은 20세기 초 협동조합이 우간다에 처음 등장한 이래로 농촌지역개발과 빈곤감소를 위한 효과적인 통로로 여겨져 왔으나 오늘날에 이르기까지 순조롭게 발전하지는 못했다. 본문에서 지적한 정부의 비효율적인 관리체계와 취약한 관리감독 기능, 미흡한 정책적 지원, 협동조합의 취약한 리더십과 인적자원, 미미한 자기자본과 투자재원 확보의 어려움, 농민들의 인식 부족과 과거의 부정적 이미지, 저조한 참여율 등은 오늘날 우간다 농업협동조합의 발전을 막는 큰 장애물이며, 많은 수의 협동조합들이 비활성화 상태에 있다는 사실 또한 주지해야만 한다.

그럼에도 불구하고 2000년대에 들어서 농업협동조합은 우간다 농민의 자주성과 자립성을 보장하면서 사회문제들을 해결할 수 있는 접근법으로서 다시금 정부와 국제 공여기관들로부터 주목받고 있다. 우리나라 또한 우간다의 농촌지역개발을 위해 다양한 기관에서 국제개발협력사업을 진행하고 있으며, 본고는 우간다 농촌지역개발에 있어 중요한 한 축인 현지 협동조합에 대한 이해를 돕기 위한 취지로 작성되었다. 우간다의 농업현황에 대한 소개를 시작으로 협동조합의 역사, 현황, 정부정책 등에 대해 다루었으며, 이상의 연구를 통해 도출해낸 시사점은 다음과 같다.

(1) 협동조합은 우간다 빈곤감소와 농촌지역개발에 적절한 파트너이다.

우간다 정부와 KOICA를 포함한 다양한 국제 공여기구들에서는 협동조합을 파트너로 다양한 개발 사업을 펼치고 있다. 우간다 협동조합은 우리나라의 농협과 같이 일상 불란한 협력관계를 갖고 있는 것은 아니지만, 최상위기관인 우간다 협동조합연합(UCA)을 중심으로 농촌 곳곳에서 도시까지 네트워크를 형성하고 있으며, 관련 법안과 정부

시책이 마련되어 있어 개발파트너로서 우선 고려할 만하다. 또한 협동조합은 생산과 가공, 마케팅 등 경제적 기능 뿐 아니라 교육과 상호부조 등의 사회보호적인 측면을 갖고 있어, 협동조합과의 사업을 통해 조합원들의 주인의식 함양, 자조, 자립, 여성인권 향상 등 농촌지역의 전반적인 발전을 도모할 수 있다. 한편, 협동조합과의 협력은 사업을 통한 편익이 농민 개개인에게 보다 직접적으로 전달될 수 있다는 장점이 있다.

(2) 순차적인 협업을 통한 장기적 협력관계구축이 필요하다.

우간다 협동조합의 역량은 대체적으로 많이 부족하다. 특히 농촌으로 깊숙이 갈수록 조합원 수, 조합의 자본금, 사업경험, 간부의 역량이 매우 부족해서 자립, 자조를 기반으로 하는 협동조합이라기보다는 외부의 지원을 위해 구성된 것이 아닌가 싶은 조합이 많다. 이렇게 유명무실한 조합이 많고, 역사와 규모가 있는 조직도 잘 운영되는 사례가 드물기 때문에 장기적인 관점에서 신중히 접근하고, 협업에 있어 가급적 작고 단기적인 부분에서부터 시작하여 긴 시간을 두어 자생적 역량을 쌓아나갈 수 있도록 지원하는 형태의 접근이 필요하다.

(3) 사적 조직으로 지역사외 농민 전체에 대한 대표성을 지니지 않는다.

우간다 협동조합과 한국협동조합의 가장 큰 차이는 대표성과 공공성에 있다. 우간다에서 협동조합은 영리조직으로 분류되며, 앞서 예에서 보듯 전체 농민의 극히 일부만이 가입한 상황이고 한 지역 내에도 여러 유사한 조직이 난립하고 있기 때문에 한국의 협동조합과는 달리 지역 농민전체에 대한 대표성이 미약하다. 또한 영리 조직으로서의 이윤추구 유인을 갖고 있기 때문에 지역 공공 기반시설 구축 등 공공재에 대한 관심은 높지 않음을 유념해야 한다. 조합을 통하여 지역농민에게 접근하되 한계에 대해서 명확히 인식하고 보완책을 마련해야 한다.

(4) 조합의 사업 내실화를 통한 역량강화를 꾀하여야 한다.

우간다 협동조합의 역량은 대체로 우리나라에 비해서 매우 열악하다. 그러나 단기적인 역량강화를 위해 조합간부만을 대상으로 한 집중적인 훈련이나 물질적 지원만으로는 간부층이 조합원의 위에서 독주하게 되는 환경을 조성할 수 있으므로 주의가 필요하다. 또한 교육받은 간부층이 더 좋은 조건을 찾아 다른 조직, 기업, 정부 등으로 떠나버려 조합의 역량이 다시 원점으로 돌아가는 일도 빈번하기 때문에 조합간부 위주의 접근법은 신중하게 고려하여야 한다. 따라서 조합의 역량개발은 간부의 역량강

화만이 아닌 조합원 전체와 조합 자체의 역량강화에 초점을 두어야 하며, 이는 지속적인 사업 증진을 통한 조합원의 신뢰향상과 조합 전체의 성공경험 체득화를 통해 달성할 수 있다.

(5) 농민들의 협동조합에 대한 인식은 긍정적이지만은 않다.

협동조합이 쇠락하게 된 원인을 분석한 다양한 연구 자료를 통해 우간다 농업협동조합의 특징과 문제점, 한계에 대해 파악할 수 있다. 본고에서 지적한대로 협동조합을 둘러싼 정치적 목적에서의 개입, 정부의 적절한 감시감독과 지원의 부재, 리더십의 결여와 무능, 조합 간부층의 비리와 투명성의 결여, 외부 원조 의존성 등은 일반 농민이 협동조합에 대해 부정적 이미지를 갖고 불신하게 된 주요한 원인이 되었다. 농촌지역에서 협동조합을 협력대상으로 고려함에 있어, 농민들과 지역주민들이 협동조합에 대해 어떠한 인식을 갖고 있는가에 대한 충분한 사전이해와 이에 따른 접근방법 선택이 필요하다.

참고문헌

- African Development Bank. 2015. *Uganda Economic Outlook 2015*. African Development Bank.
- Justine Nannyojo. 2013. *Enabling Agricultural Cooperatives through Public Policy and the State: The case of Uganda*. United Nations Research Institute for Social Development.
- Lawrence M. Kyazze. 2010. *Cooperatives: The Sleeping Economic and Social Giants in Uganda*. International Labour Organization.
- Leonard Okello. 2013. *The Cooperative Movement and The Challenge of Development*. Action Aid.
- Ministry of Agriculture, Animal Industry & Fisheries(MAAIF). 2015. *Joint Agricultural Sector Annual Review (JASAR)*. Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries.
- Ministry of Agriculture, Animal Industry & Fisheries(MAAIF). 2015. *Agriculture Sector Strategy Plan 2015/16~2019/20*. Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries.
- Ministry of Trade, Industry and Cooperatives(MTIC). 2010. *Cooperative Development Policy*. Ministry of Trade, Industry and Cooperatives.
- Nana Afranaa Kwabong, Patrick Lubega Korugyendo. 2010. *Revival of agricultural Cooperatives in Uganda*. International Food Policy Research Institute.
- Uganda Bureau of Statistics. 2010. *Uganda census of agriculture 2008/09*. Uganda Bureau of Statistics.
- Uganda Bureau of Statistics. 2014. *Statistical Abstract 2014*. Uganda Bureau of Statistics.
- National Planning Authority. 2015. *National Development Plan II 2015/16~2019/20*. National Planning Authority.
- KOICA. 2013. 우간다 농가공 및 마케팅 전략 수립 사업 Baseline Survey 보고서. KOICA.
- 고영곤. 2014. 우간다 농림수산 분야 자료집. KOICA 우간다 사무소.
- 이혜은, 권나경. 2013. “우간다 농업개황”. 「세계농업 제157호」. 한국농촌경제연구원.
- 최지현, 고영곤. 2014. “우간다 농업현황”. 「세계농업 제166호」. 한국농촌경제연구원.

참고사이트

- 세계은행 (www.worldbank.org)
- 국제연합식량농업기구 (www.fao.org)
- 한국수출입은행 해외경제연구소 (www.keri.koreaexim.go.kr)
- 우간다 협동조합연합 (www.uca.co.ug)
- 우간다 저축신용조합연맹 (www.ucscu.co.ug)