

일본종합농협: 지역 협동조합의 모델 *

김 형 미
(재단법인 아이쿱협동조합연구소 소장)

1. 지역 협동조합의 모델, 일본 종합농협

1.1. '21세기 협동조합'

국제협동조합연맹(International Co-operative Alliance)은 1980년 모스크바 총회를 앞두고 21세기 협동조합의 전망을 모색하는 연구프로젝트를 캐나다의 알렉산더 프레이저 레이들로 박사에게 의뢰했다. 그는 캐나다협동조합연맹 총장을 역임하고 국제협동조합연맹 집행위원으로도 일했으며 세계식량농업기구(Food and Agriculture Organization, FAO)와 국제노동기구(International Labour Organization, ILO)에서도 일한 바가 있는 협동조합 연구자이며 또 실천가이다. 특히, 동남아시아 농촌사회에서 협동조합 개발을 위한 활동도 펼친 바가 있어 이 프로젝트를 담당하기에 적임자였다. 레이들로 박사는 21세기 협동조합의 전망을 찾아 1979년 초부터 약 1년 동안 세계 협동조합인들을 인터뷰하고 협동조합 현장을 방문하였다.

레이들로 박사와 프로젝트팀은 1980년 3월 보고서를 완성했는데 이 보고서는 그해 10월에 열린 제27차 국제협동조합연맹 회의에서 「21세기 협동조합」 결의문으로 채택되었다. 결의문은 21세기 협동조합의 최우선 과제로서 다음 네 가지를 선언한다.

* (hyungmkr@gmail.com).

- (1) 식량 생산량의 증가와 1차 생산자의 실제 소득증가를 목적으로, 특히 저개발국가의 소농들 사이에서 농업생산자협동조합을 포함한 농협을 발전시키는 일
- (2) 생산성을 높이고 우대하기 위해, 실업률을 낮추기 위해, 소득을 더욱 공정하게 배분하기 위한 정책을 개발하고 노사관계 개선을 위해 생산협동조합을 장려하고 기존의 산업체를 협동조합 조직형태로 전환하는 일
- (3) 사기업과 분명하게 다른 소비자협동조합의 특징을 강조하고, 그 독립성을 유지하고, 조합원이 효과적·민주적으로 운영하는 방식으로 소비자협동조합을 더욱 발전시키는 일
- (4) 특히 도시지역에서 광범위한 경제·사회 서비스를 제공하기 위한 방식으로, 예를 들면 인근에 있는 한 협동조합의 영역에서 주택·신용·은행·보험·외식·제조업·의료서비스·여행·여가 등의 서비스를 모두 받을 수 있도록, 전문적인 여러 협동조합 또는 하나의 다목적 협동조합을 만드는 일¹⁾

이 결의문을 담은 「21세기 협동조합」(일명 레이들로 보고서)는 이후 국제협동조합 연맹이 세계 협동조합운동의 방향을 정하는 데 큰 영향을 끼쳤다. 이를 계기로 협동조합의 미래를 모색하는 논의가 이어진 끝에 1995년 국제협동조합연맹은 ‘협동조합의 정체성에 관한 선언’을 발표했다.

이는 동 연맹 창설 100주년을 기념하여 협동조합의 정의, 가치, 원칙을 처음으로 일목요연하게 명시한 선언으로 21세기 세계협동조합운동의 이정표가 된다. 여기에는 제7원칙 ‘커뮤니티에 관한 기여’를 포함했다. 협동조합이 “조합원이 승인한 정책을 통해 커뮤니티의 지속가능한 발전을 위해 활동한다.”²⁾라는 내용으로 협동조합의 임무를 조합원의 더 나은 생활뿐만 아니라 지역사회의 지속 가능한 발전으로 확장했다. 협동조합 제7원칙은 「21세기 협동조합」에서 선언한 협동조합의 최우선과제 (4)에서 유래했다. 그리고 레이들로 박사가 이러한 발상을 얻게 된 배경은 1979년 일본의 농업 협동조합 방문이었다.

1.2. ‘지역 협동조합’

레이들로 박사는 「21세기 협동조합」에서 일본 종합농협³⁾을 다음과 같이 표현한다.

1) 레이들로 지음, 염찬희 옮김, 2015, 「21세기의 협동조합 레이들로 보고서」, 알마, 7~8쪽.
2) 김기태·김형미·신명호·장중익·장병호외, 「협동조합키워드작은사전」, 알마, 175쪽.
3) 일본의 한자로는 総合農協인

전형적인 일본의 상황에서 종합농협이 무엇을 하고 무슨 서비스를 제공하는지를 생각해 보라. 종합농협은 농자재를 공급하고 농산물을 판매한다. 그것은 저축신용조직이고, 보험대행사이며 소비재 공급센터다. 어떤 지역에서는 의료 서비스와 건강관리를 제공하기도 한다. 농민에게 찾아가서 영농지도도 하며 지역사회 문화활동센터도 있다. 요약하자면 이러한 종류의 협동조합은 되도록 넓은 범위의 경제·사회 서비스를 아우르고 있다. 이러한 협동조합이 없었다면 일본의 지방 거주민의 삶과 전체 지역사회는 전혀 다른 모습이 되었을 것이다.⁴⁾

이는 레이들로 박사가 21세기 협동조합의 최우선 과제로 제시한 4번째 과제 ‘지역협동조합에서 사례로서 제시한 글이다. 유럽과 북미의 농협은 대체로 품목별 농협이나 특정 목적만을 위하여 결성된 전문농협이 주류였다. 그런데 그는 일본에 와서 농촌 지역사회에서 농협이 요람(농협이 운영하는 병원에서 탄생)에서 무덤(농협이 운영하는 장례식장에서 영결)까지 주민의 생활이 대부분 농협을 통해서 이루어지는 모습을 보았다. 여기서 영감을 얻은 레이들로 박사는 도시지역에서도 “모든 협동조합은 지역 사람들이 지역 내부로 눈을 돌려 자신들의 자원을 발견하고 필요한 서비스를 하도록” 하자고 제안한다. 이어 “협동조합 지역사회로 여길 만큼 도시인에게 강한 영향을 주고 싶다면, 일본의 종합농협에 비해 손색이 없을 만큼 종합적인 방식으로 접근해야 한다.”⁵⁾라고 말한다.

일본 지역농협은 실제로 그러한가? 지역농협 대부분 그렇다. 예컨대, 군마 현 안나카(安中) 시는 인구 6만의 농촌도시이다. JA 안나카는 조합원 5,188명(정 조합원 2,920명, 준 조합원 2,268명), 출자금 10억 엔, 이사 16명의 중견 농협이다. 농협의 사업은 금융·영농·생활 사업으로 나뉘는데 금융, 영농은 한국 농협에서도 익숙한 사업분야인 만큼 생활사업 및 활동의 예를 보자. 생활센터(일용잡화, 보석, 묘비까지), 여행센터, 택지 건물 상담지원센터, 농산물 가공센터, 식재료 택배, 레스토랑, 복지 센터, 장례식장, 자동차 판매·수리 센터, 주유소(JA-SS), LP가스, 그리고 관내 13개 사업소가 분포되어 있다. 그 중 ‘아그리 몰’ 이란 종합유통센터에 할인마트 형의 A CO-OP가 입점하여 주민 대부분의 일상생활을 모두 영위할 수 있는 테마파크처럼 기능한다. 농협은 관내 초·중등학교의 문화활동을 후원하고 의원, 진료소랑 연계하여 건강검진을 다니는 등 문화, 복지증진 활동에도 열심이다.

이처럼 일본 전국 어디를 가나 대부분의 농촌 지역, 농촌 도시에는 농협이 주민생

4) 레이들로 지음, 염찬희 옮김 2015. 「21세기의 협동조합: 레이들로 보고서」, 알마, 198~199쪽.

5) 레이들로 지음, 염찬희 옮김 2015. 「21세기의 협동조합: 레이들로 보고서」, 알마, 198쪽.

활에 필요한 서비스를 제공한다. 농협마저 없는 지역은 무척 과소한 지역이고 이런 지역에서는 농협의 여성부, 청년부 활동경험을 지녔던 주민들이 중심이 되어 마을을 활성화하는 사업이 전개된다. 예컨대, 일본은 농촌, 산촌 여성이 중심이 되어 농림어업 관련 경제활동으로 소득 증가를 꾀하는 경제활동, 창업활동이 활발한 편이다. 일본 재단법인 동북활성화연구센터의 2011년 조사 보고서에 따르면, 일본의 농촌에서 여성들이 창업한 사례는 9,641건이다.⁶⁾ 이들의 창업에는 대체로 농협 부인회 활동, 농협 조직(출하 조합, 생산부회, 작목반 등)의 경험과 네트워크가 작용한다.⁷⁾ 즉 “어디를 가나 다 농협”이다.

그러나 이러한 지역농협의 모습은 양면성을 지니게 된다. 잘 운영하면 레이들로 박사가 묘사한 바대로, 지역주민의 경제·사회·문화적인 욕구를 충족해주는 주체가 된다. 반면, 조합원과 주민의 의사와는 상관없이 잘못 운영되면 농협의 그물망은 조합원과 지역주민이 다른 선택지를 가지지 못하도록 만들게 되어 ‘사람의 얼굴을 한 채 피를 빨아먹는 흡혈 오징어’로도 묘사된다.⁸⁾ 최근 아베 정권은 강력한 지도감독·감사 기능을 지닌 전국 농업협동조합중앙회(JA 전중)와 경제 집중 기능을 지닌 전국농업협동조합연합회(JA 전농)에게 정부의 개혁안을 들이대었다. 결론부터 말하면, 일본의 종합농협은 이러한 양면성을 지니고 있다는 것이다.

2. 일본 종합농협의 연왕: JA그룹을 중심으로

2.1. 일본지역 종합농협 최근 연왕

일본 농림수산성 기준에 따르면 신용 및 공제사업과 판매사업 등을 종합적으로 행하는 농협은 종합농협, 신용사업을 행하지 않는 경우 전문농협이다. 일본농협의 주류는 종합농협이며 보통 JA(Japan Agriculture)라고 불린다. 각 지역의 JA와 그 연합회들로 구성된 농협 집단을 아울러 JA그룹이라고 부른다.

지역 종합농협의 현황을 농림수산성의 종합농협 현황 조사에 따라 소개하면 다음과 같다.⁹⁾

- 2014년 3월 현재 일본의 종합농협은 731개 조합이 있다. 이 중 집계데이터가 있

6) 財団法人東北活性化研究センター. 2011. 『東北地域の農山村における女性起業家たちの事例調査』. p.2.

7) 三原育子. 2005. “農村における女性起業の経営的性格と課題”. 『国立女性教育会館研究紀要』 8巻, pp.73-83.

8) Colin Jones. Five reasons why agricultural reform will be a tough slog. Japan Times, 2014.9.10.

9) 総合農協一斉調査の結果(平成25事業年度)(http://www.maff.go.jp/j/keiei/sosiki/kyosoka/k_tokei/).

- 는 712개 조합 현황을 통해서 일본 종합농협의 개요를 알 수 있다.
- 종합농협의 71.7%는 농촌과 중 산간 지대에 위치한다.

표 1 일본 종합농협의 지대별 현황

지대 구분	조합 수	전체 조합 중 비율
농촌 지대	375	52.7%
중 산간 지대	135	19.0%
도시화된 농촌지대	169	23.7%
도시 지대	33	4.6%
계	712	100.0%

자료: 일본농림수산성, 종합농협 일제조사의 결과(2013년)에서 필자 정리.

- 종합농협의 조합원 수는 2013년도 현재 1,000만 명 정도이다. 이중 정 조합원 수는 454만 6,000명이며 준 조합원 수는 550만 3,900명이다. 정 조합원 중에서 농가 수는 389만 6,532호이다. 정 조합원 수와 준 조합원 수의 역전이 일어났던 시기는 2009년부터이다. 2008년에는 949만 명 조합원 중 정 조합원 483만 명, 준 조합원 467만 명이었던 게 이듬해에는 각각 478만 명, 480만 명으로 정 조합원은 줄어들고 준 조합원이 늘어나는 추세가 이어지고 있다.

표 2 일본 종합농협의 조합원 수

정 조합원 (명)			준 조합원 (명)		총계 (명)	
개인조합원	조합원 수	4,546,050	개인조합원	5,503,946	개인조합원	10,049,996
	그 중 여성	928,584	농협	223		
법인조합원	농사조합법인	4,729	농사조합법인	2,617	단체조합원	95,367
	기타 법인	10,725	기타 단체	77,073		
계	개인+법인	4,561,504	계	5,583,859	총계	10,145,363

자료: 일본농림수산성, 종합농협 일제조사의 결과(2013년)에서 필자 정리.

- 조합 규모는 조합원 5,000명 이상 1만 명 미만이 204조합으로 가장 많고 이어 2만 명 미만 조합이 116조합으로 양 규모가 전체 조합의 44.9%를 차지한다. 3,000명 이상 조합까지 합치면 60.3%이다.

표 3 규모별 조합 수

조합원 수 (명)	조합 수
~500	88
500~999	61
1000~1999	56
2000~2999	53
3000~4999	110
5000~9999	204
10000~19999	116
20000~	24
계 (조합)	712

자료: 일본농림수산성, 종합농협 일제조사의 결과(2013년)에서 필자 정리.

- 종합농협의 임원 중 상근이사는 2,590명이다. 이 중 조합장은 701명이며, 여성 상근이사는 12명이다. 반면 비상근 이사 1만 1,525명 중 여성 이사는 978명으로, 이 사직 중 여성 비율은 7.0%이다.
- 종합농협의 임직원 수는 20만 9,478명으로 임원을 뺀 직원 수는 17만 6,969명이다. 그 중 신용사업 종사 직원 수가 가장 많으며 신용·공제사업 직원 수는 전체 직원 수의 절반 정도를 차지한다.

표 4 업무별 직원 수

신용사업	56,591	대출업무 종사자	8,754
		저축업무 종사자	21,609
공제	39,383		
구매	40,087		
판매	16,060	이 중 쌀 판매	1,420
농업창고	1,254		
가공	2,029		
이용	6,367		
지도	15,198		
계 (명)	176,969		

자료: 일본농림수산성, 종합농협 일제조사의 결과(2013년)에서 필자 정리.

- 712개 종합농협의 자산규모는 101조 2,941억 엔, 부채는 94조 8,206억 엔, 순자산은 6조 4,735억 엔이다. 경제사업 중 구매사업의 공급금액은 3조 459억 엔, 판매

금액은 4조 4,210억 엔이다. 총 사업이익은 1조 876억 엔으로 1조합 당 평균 26억 3,400만 엔이 된다. 이 중 당기잉여를 기록한 조합은 696개 조합(97.8%)이며 당기 손실을 기록한 조합은 16개 조합(2.2%)이다. 712개 조합의 손익계산서를 정리하면 <표 5>과 같다. 지표로는 그리 나쁘지 않다.

표 5 종합농협의 손익계산서(712조합)

단위: 억 엔

과목	금액	전년대비증감률	과목	금액	전년대비증감률
총 사업이익	18,760	-0.1%	사업관리비	16,706	-0.9%
신용사업	7,817	1.5%	인건비	11,970	-0.3%
공제사업	4,722	-2.8%	사업이익	2,054	6.5%
구매사업	3,282	-1.4%	경상이익	2,803	8.4%
판매사업	1,387	1.2%	세전당기이익	2,636	10.3%
기타	1,776	1.4%	법인세, 주민세 등	669	2.0%
지도사업수지차액	- 223	-1.3%	당기잉여금	1,967	13.4%

자료: 일본농림수산성 종합농협 일제조사의 결과(2013년)에서 필자 정리.

2.2. JA그룹의 연망

지역 종합농협의 대다수는 각종 연합회에 가입하여 이러한 연합회와 지원조직, 사업체가 이 JA그룹을 구성하고 있다. 그 특징은 연합회의 사업목적에 따라 4개의 전국 연합회가 결성되어 있으며 이들 연합회는 또 지역별 연합회를 조직하고 있다는 점이다. 그 현황을 하나의 그림으로 나타내면 <표 6>과 같다.

표 6 JA그룹의 조직과 목적, 주요 사업

사업영역	사업내용	전국 조직
지도사업	정책, 회원조합 지도감독, 경영지도, 홍보, 국제협력	JA전중(전국농업협동조합중앙회)
경제사업	농축산물 판매 및 구매 사업	JA전농(전국농업협동조합연합회)
공제사업	상호부조의 가치 아래 생협, 손해보험	JA공제련(전국공제농업협동조합연합회)
신용사업	조합원, 주민의 예/적금, 대출 등의 금융서비스	농림중앙금고
후생사업	병원, 농촌진료소 운영, 조합원·주민의 보건의료, 돌봄	JA전후련(전국후생농업협동조합연합회)
기타사업	신문, 출판, 문화, 여행	일본농업신문, 이에노하카리협회(출판사), 농협관광

자료: 각 연합회 웹사이트에서 필자 작성

이 중 중심이 되는 연합회는 JA전중과 JA전농이다. 전자는 1954년에 설립된 농협 운동의 지도감독 조직으로 지역연합회, 지역 조합에 대한 감사, 분쟁 조정의 역할을 하고 있다. 지역 조합, 지역연합회, 중앙단체, 특히 농림중앙금고까지 회원으로 있어 922 회원, 102억 엔의 예산(2015년)을 집행한다. 후자는 농협의 경제사업을 추진하는 전국 연합회로 그 사업의 종류는 실로 농업자의 거의 모든 경제생활분야를 포괄한다. 예컨대, 판매(미곡, 맥류, 낙농, 축산, 원예, 과수 등), 사료, 비료사업, 자재, 석유판매, 소매 유통(A CO-OP)이다. 2014년도 분야별 사업금액은 미곡농산사업 7,674억 엔, 원예사업 1조 1,119억 엔, 축산낙농사업 1조 1,361억 엔, 영농자재사업 8,268억 엔, 석유소매유통 사업 1조 161억 엔으로 총 4조 8,884억 엔이었다.

2.3. 조합원 조직

지역 농협의 조합원 조직은 기초 조직과 자주 조직, 기능별 조직, 이용자 조직으로 이루어진다. 기초 조직으로서 마을조직은 마을별로 정회원, 즉 농업자 조합원들로 구성되어 대의원, 이사 선출의 기반이 되는 조직이다. 농가조합, 생산조합, 실행조합으로 불리나 사업과 직접 연결되지 않는다. 느슨한 조합원 조직이라 하겠다. 자주 조직은 청년부, 여성부 등 조합원 가족들이 구성원이 된다. 이러한 기초 조직의 유래는 전쟁 전 산업조합으로 거슬러 올라간다.

기능별 조직으로는 작목반, 영농 부회처럼 품목별 활동을 위해 구성된 조합원 조직이다. 지역농협의 생산, 출하를 담당하는 조합원 조직이다. 역사적으로는 1967년 쌀 풍작 후 영농 단지화로 경쟁력을 추구하는 ‘농업기본구상’에 따라서 도입되었다.

마지막으로 이용자 조직으로 농협의 사업, 시설 이용자들의 교류를 목적 삼아 구성되는 생활반, 연금자 모임, 공제회원 모임 등이 있는데 그 실태는 명목으로만 있는 경우와 적극적인 활동을 펼치는 지역으로 차이가 크다. 도치기 현의 J나스노(조합원 1만 8,000세대)인 경우 이용자 조직을 활성화하며 조합원의 참여를 높이고 있는데 특히 여성들이 적극적으로 가입하여 활동한다. 이시다 마사아키의 조사에 따르면, J나스노의 여성부는 연령대별로 65세 이상 수국모임(134명), 45~64세 초록모임(670명), 45세 미만의 유채꽃모임(45명)으로 나뉘어 활동하는데, 농협 본점에서 여성대운동회(200여명 참가), 여성들의 축제(300명 참가), 요리강연(200명 참가)을 매년 개최하고 농협의 간병사모임(58명)은 지역의 고령자들을 위한 돌봄서비스를 38곳에서 개최했다(2014년). 또한 농협은 조합원과 지역주민을 대상으로 8개의 문화, 교양, 복지강좌를 마련하여

교류와 지역생활의 즐거움을 얻는다. 이들 강좌 중에는 20대 여성들을 위한 여성대학(20명, 트레킹, 연극관람회, 수제 햄 만들기, 크리스마스 케이크 만들기, 테이블 매너 배우기), 월간지 「이에노히카리」¹⁰⁾를 읽는 독자모임(15명), 농업을 배우는 강좌(농업고교 교사가 강사) 등이 있어 농협 조합원의 참가와 활동의 저변이 넓어지고 있다.¹¹⁾

3. 일본 종합농협의 변천: 운동의 목표, 방침을 중심으로

3.1. 농업진흥과 농업 경영건전화, 식량관리제도 아의 성장

일본 종합농협의 유래는 1900년 산업조합법으로 설립된 산업조합이며 전쟁 시기 농업회를 거쳐 패전 후 재건되었다. 산업조합은 종합협동조합법에 가까운 법으로 협동조합이 지역 내 거주민을 직업구별 없이 조합원으로 가입하여 신용, 판매, 구매, 이용 등 다목적 사업을 펼칠 수 있게 하였다.

현재의 농협은 제국주의 전쟁에서 패전하여 연합군 사령부의 점령 하에서 탄생했다. 연합군 사령부는 일본 경제의 전후 복구와 민주화를 위해 재벌 해체, 노동 3법 제정, 농지개혁을 추진했다. 농지개혁과 함께 탄생한 가족 단위 자작농들의 협동조합을 장려하기 위하여 연합군 사령부는 농업협동조합법 제정을 서둘러 1947년 농협법이 제정되었다. 이 법에서는 조합원 자격을 ‘농업자’로 규정하면서도(농협법 제12조 1항1호) ‘해당 농협 관내에 주소를 둔 개인 또는 해당 농협에서 사업에 관한 물자의 공급, 또는 계속된 용무를 제공받는 자로서 해당 농협의 시설을 이용하는 자를 준 조합원으로 인정하였다(농협법 제12조 1항 2호).

초기 농협은 전쟁 시기 농업회의 불량자산, 채권을 인수하고 소규모 조합이 난립하면서 심한 경영부진을 겪었다. 이를 타개하기 위한 중앙조직으로서 1954년에 농협중앙회를 설립했다. JA 전중에 따르면 1954년 중앙회 가입 농협은 11만 650조합이다.¹²⁾ 중앙회는 식량 증산과 농협의 경영 강화에 힘을 쏟았으며 당시 식량관리제도(1942~1995)는 농협의 사업성장에 크게 이바지했다. 전쟁 시기, 그리고 패전 직후, 식량난이 계속되는 가운데 식량은 암시장에서 비싸게 거래되어 도시 서민은 식량난과 기아에 허덕였다. 일본 정부는 1942년 식량관리제도를 도입하여 쌀과 맥류를 자가소

10) ‘가정의 빛’이라는 뜻임.

11) 石田正昭 2015. “JAにみるゆるやかな組合員参加と事業活動：栃木県・JAなすのの取組み”. 「にじ」, JC総研, p.42~52.

12) JA全中. 2014. 「JA全中60年の歩み」. JA全中.

비 이외에는 공정가격으로 의무공출하고 식량배급제로 관리했다. 전후 공출제도가 폐지되고 농협을 통한 계통출하방식이 주류를 이루었는데 1960년 쌀가격 소득보상방식이 도입되어 쌀 수매가격을 보장한 것과 1961년 농업기본법 제정에 따라 쌀 판매대금이 자동으로 농협 계좌에 입금되면서 신용사업과 경제사업이 결합한 종합농협의 구조가 사업 확대에 매우 유리했다. 이렇게 모여든 자금은 농협이 사업을 확장하는데 레버리지 기능을 발휘했다. 동시에 농협은 지역에서 다목적 사업을 시행하면서 유럽의 전문농협과는 전혀 다른 종합농협의 양상을 더욱 강화하였다.

그러나 정부의 관리제도 하 유리한 위치에서 사업을 전개했던 결과, 농산물 시장 개방과 경제의 세계화 추세가 본격화된 1990년대부터 일본 농협의 경제사업 성과와 자립성은 약화되고 있어 거꾸로 약점으로 작용하고 있다.

1967년에 쌀이 대풍작을 이루어 자급률 100%를 돌파하고 일본의 고도경제성장으로 농촌에서 도시로 인구유출이 일어나면서 농가의 겸업화와 동시에 농협은 정 조합원이 줄고 준 조합원이 꾸준히 늘어나는 변동을 겪게 된다. 농업자가 아니면서 농협의 사업만 이용하는 준 조합원은 1960년 전체 조합원의 11%, 1970년 19%, 1980년 24%, 1990년 36%로, 2009년에는 역전 현상이 일어나 절반을 넘으면서 정 조합원 대비 증가 추세를 계속되고 있다.

3.2. 제도로서의 농협, 자립개역을 위한 압병노선

한국농협과 마찬가지로 일본농협은 ‘제도로서의 농협’이란 위상을 지니고 있다. 그것은 정부의 농업정책의 대행자로서 정부와 농협이 강하게 결합하여 농협이 정부 농정의 보완장치로서 작용한다는 점이다.

일본농협이 ‘제도로서의 농협’을 이룬 구조는 세 가지이다. 하나는 종합농협이란 성격, 둘째는 자작농의 전원 가입, 셋째는 3단계 연합조직의 존재이다.¹³⁾ 종합농협은 모든 사업을 일정한 지역을 범위로 전개하므로 각기 다른 품목을 재배하거나, 영농 형태가 달라도 누구나 가입하기 쉬운 협동조합의 형태이다. 그 결과 전 농가를 조합원으로 가입시킬 수 있는데, 이는 유럽의 품목별 협동조합 방식에서는 한 조합원이 여러 개의 농업협동조합에 가입하는 것과는 대조적인 모습이다. 셋째, 지역조합-현 연합회-전국 연합회의 3단계 조직제도는 기초 지자체-광역지자체-중앙정부의 국가행정조직과 병렬되어 국가의 농정 정책과 실행을 그대로 농협에 위탁하기에 어울렸다.

13) 太田原高昭. 2003. “日本型農協は自立できるか”. 『農林金融(2003.8)』. p.2-12.

‘제도로서의 농협’은 전쟁 시기, 전후 연합군 사령부의 점령통치와 같은 통제경제 아래에서는 효율적이며 성장의 밑거름이 될 수 있었다. 그러나 제도에 적응하고 제도를 개혁하지 못한 채 제도에 갇힌 결과, 농협이 조합원의 자립, 자율적인 자치조직으로서 성장하며 경제·사회 조건의 변화에 맞추어 자유롭게 변신하고 혁신할 수 있는 내부 환경을 억압하는 조건으로 작용했다.

많은 지역농협이 이러한 문제점을 모르지 않았다. ‘제도로서의 농협’으로 존재하지만, 자치를 중시해 온 농협들은 선구적인 자립의 길을 개척했다. 그 길의 대부분은 소비자와의 연대를 통해서 이루어졌다. 구체적으로는 일본에서 안전·안심의 먹을거리를 구입하고 환경을 지키겠다는 소비자들(특히, 주부)이 중심이 되어 탄생한 1970년대의 시민 생협은 농협의 관행농법 계통출하미(系統出荷米), 고온살균 우유, 관행재배 과일과 채소를 거부하고 직접 산지를 다니면서 친환경농업 생산자들을 찾았다. 이 과정에서 발굴된 지역농협들은 소비자들과의 직거래를 통해서 안전·안심의 먹을거리를 생산하는 주체로서 자립형의 길을 걷기 시작했다. 한국에 소개된 사례들만 보더라도 시모고 농협(오이타 현),¹⁴⁾ 사사카미 농협(니이가타 현),¹⁵⁾ 야사토 농협¹⁶⁾ 등이 있다. 연합회 중에는 JA 전농에 속하지 않고 독자의 길을 선택한 홋카이도 농협들의 연합회인 호쿠렌도 있다.

일본농협은 1952년부터 3년마다 전국농협대회를 개최하고 있는데 이 대회가 농협운동의 방향과 방침을 결의하는 공론장이 된다. 1967년 제11회 전국농협대회에서는 농가 겸업화와 약체화를 방지하기 위하여 영농단지 구성, 직능별 조합원 조직과 같은 내용을 담은 ‘농업기본구상’이, 1970년 제12회 대회에서는 농협이 보다 지역에 열린, 지역 조직으로서 존재하겠다는 ‘생활기본구상’이 결의되었다. 생활기본구상은 농협이 지역사회 건설을 향해 적극적인 행위자가 되겠다는 결의로 이어서 소개한다. 1991년 제19회 농협 전국대회의 주제는 ‘농협·21세기에의 도전과 개혁’으로 제도로서의 농협을 스스로 개혁하여 자립의 길을 모색하는 것이었다. 그 방법은, 경영자립기반을 갖추도록 지역 소규모 농협의 합병을 추진하여 1,000개 농협으로 압축하고, 3단계 조직에서 중간단계를 뺀 2단계 조직으로 슬림화하겠다는 것이었다.

이 개혁노선에 맞추어 종합농협은 1990년 3,688개 조합에서 1992년 2,006개 조합,

14) (<http://magrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=133958>).

15) (http://www.krei.re.kr/web/www/74.jsessionid=705E44A253D5A63D3F390881288A85D1?p_p_id=EXT_BBS&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&_EXT_BBS_struts_action=%2Fext%2Fbbs%2Fget_file&_EXT_BBS_extFileId=37072563).

16) 지성규, 정신영, 이태민. 2015. “광역형 바른 먹거리 협동조합 모델”. 『경영간선행연구』 제15권 제호, pp.161-174.

2002년 1,039조합, 2009년 740개로 극적으로 합병이 진행되었다. 반면, 2단계 조직으로의 완결은 진행 중이다. 특히, 농산물 출하 금액이 큰 홋카이도, 후쿠이 현, 시즈오카 현, 아이치 현, 와카야마 현, 구마모토 현, 미야자키 현, 가고시마 현의 경제사업연합회는 JA 전농과 통합하지 않았으며 홋카이도경제농업협동조합연합회인 호쿠렌은 JA 전농에도 가입하지 않았다.

3.3. 협동과 복지의 지역사외 실연을 위해

1970년 전국농협대회 결의문 ‘생활기본구상’의 내용에는 “농협은 본래, 공정과 평등을 기초로 조합원이 상부상조하여 스스로 생산과 생활의 안정과 향상을 추구하는 조직이다. 인간성을 상실할 우려가 있는 경제사회 변화 속에서 농협은, 사람이 사람다운 생활을 영위하기 위한 운동의 중심체가 되어 사람들의 연대에 기반을 둔 새로운 지역사회 건설을 향해 운동해야 한다.”라고 밝혔다.

국제협동조합운동이 아직 지역사회에 주목하지 못한 가운데, 일본 종합농협의 이러한 구상은 매우 선구적인 발견이라 하겠다. 실제로 레이들로 박사가 1979년 일본을 방문했을 때 그는 농촌지역 주민의 삶이 요람에서 무덤까지 농협이 제공하는 경제 울타리에서 영위됨을 보았다.

필자도 2000년대 후반에 위에서 언급한 시모고 농협, 사사카미 농협, 야사토 농협을 방문했던 경험이 있는데, 농업자의 협동조합으로서의 자부심과 함께, 지역주민에게 봉사하며 경영도 알뜰하게 수행하는 모습에 감동했던 기억이 있다. 세 농협 모두 친환경 유기농업을 타 농협들보다 먼저 실천하고 생산자들의 재배기술 향상과 판로 확보(생협과의 계약재배)에 앞서서 경제사업의 자립기반을 쌓았고 지역쇠퇴를 저지하고 활성화하기 위한 6차 산업화에서 성공하고 있는 사례였다. 농협의 활동홍보를 위해 일상적으로 순회 방송차량을 가동하거나 (야사토 농협)조합원 조직, 특히 청년과 여성부 활동에 힘쓰고 있었다. 더욱이 주목할 점은, 농협이 운영하거나 제휴하고 있는 이용, 돌봄, 서비스 산업(온천, 숙박시설 운영)의 질이 안정되며 높아서 지역주민뿐만 아니라 도시주민이 꾸준히 찾아오고 있다는 점이다.

지역사회에 대한 기여는 특히 보건의료, 돌봄 분야에서 두드러진다. 농협이 농촌 지역에서 의료사업을 펼치게 된 것은 1919년 시마네 현 산업조합이 농촌진료소를 개설한 것이 그 시작이다. 패전 후 농업협동조합법에 의거하여 1948년에 도도부현, 군 단위에서 후생농업협동조합연합회를 결성하여 의료사업을 시행했다. 일본 농촌의료의

우수모델로 손꼽히는 사쿠종합병원(나가노 현 사쿠 시)은 1944년 산골 마을에 진료소를 개설하고 1945년 청년의료인 와카츠키 의사가 부임하면서 시작되었다. 당시 농민들은 글자도 배우지 않는 데다 아파도 병원에 올 시간이 없어 그는 극단을 창설하여 출장 진료, 왕진을 다니면서 농민들을 계몽하고 진료하였다. 농협이 출연해서 만든 의료기관으로서 1947년부터 조합원을 위한 축제를 시작하여 현재까지 환자와 가족, 의료인과 직원들이 교류하는 축제를 열고 있다. 1947년 일본에서 최초로 환자 급식을 시행했으며 1955년 종합병원으로 승격, 1983년 최초로 환자현장을 제정한 것으로 유명하다. 2014년 현재, 전국 후생농업협동조합연합회가 운영하는 병원 수는 107개로, 국립병원기구의 143개에 이어 두 번째로 많다. 주목할 점은 그 중 40%가 인구 5만 명 미만의 농촌 지역, 농촌 도시지역에서 활동하며 20%는 벽지의료기관으로서 활약한다는 점이다. 이 병원들은 모두 조합원이 출자한 농협에서 출연한 기금으로 설립되었다.¹⁷⁾

더 나은 지역사회를 위해 농협이 지자체의 행정과 제휴하여 시너지 효과를 내는 사례도 적지 않다. 우에다 시(인구 15만 명)에 소재한 JA신슈우에다는 약 2만 7,000여 명의 조합원의 대형지역농협이다. 이 농협은 1994년 7개의 지역농협이 합병하여 탄생했는데, 고령화율이 25%가 넘는 관내에서 참가형 고령자복지모델 실현을 목표로 설정하여 농협이 관내 고령자 1인 세대의 실태를 조사하고 농협 여성부가 중심이 되어 ‘서로 돕는 모임(다스케아이노카이)’을 발족시켜서 후생농업협동조합연합회의 가계유병원과 함께 돌봄서비스 종사자를 양성했다.

‘서로 돕는 모임’에는 돌봄서비스 이용자뿐만 아니라 조합원 자원활동가, 지역찬조 회원이 함께하여 유상 재택돌봄 서비스, 가사 지원 등의 활동을 확대했다. 그러한 참가형 고령자복지모델이 지자체에서 높은 평판을 받아 JA신슈우에다는 우에다 시로부터 1998년 시오다 데이서비스센터를 위탁받아 운영하게 되었다. 이어 JA신슈우에다의 호텐 지구 조합원들은 1,491세대(1999년) 전 주민과 함께 고령자 요양시설과 진료소 유치 활동을 전개하여 2002년에는 ‘로망 우에다라는 고령자 의료복지시설 건립, 2003년에는 호텐진료소 개소에 성공했다.¹⁸⁾

더불어 농협은 농업취업인구가 줄어드는 현대¹⁹⁾에 농업자만의 협동조합이 아니라 먹을거리와 농업을 중심으로 지역에 뿌리를 내리는 협동조합으로서의 모습을 강화하

17) 前田由美, 2014. “大手病院グループの経営状態について”. 『日医総研ワーキングペーパー』, p.94.

18) 小川理恵, 2015. “住民とJAと行政が創る、安心して暮らせる地域社会—JA信州うえだ ‘住民参加型’ 福祉の取組み—” 『にじ』 2015年夏, p.68-86.

19) 일본 농림수산성에 따르면, 농업종사자 수는 2000년 389만 명에서 2011년 260만 명으로, 동 시기 전업농가 수는 240만 명에서 186만 명으로 감소함.

는 방향으로 나가고 있다. 그러한 노력은 신선하고 안전·안심의 농산물과 가공품을 가지고 직접 소비자들과 만나려는 직매소 개설에 대부분의 농협이 나서고 농협 청년, 여성부가 개설한 곳도 꽤 있다는 점에서 드러난다. 일본 농림수산성의 조사에 따르면, 2009년 전국 1만 6,816개의 직매소 중에서 농협이 직접 운영하는 직매소는 1,901개, 농협의 청년, 여성부가 운영하는 곳은 427개, 생산자그룹이 운영하는 직매소가 1만 686개이었다.²⁰⁾ 전국의 종합농협이 730여 조합인 점을 생각하면 평균 1개 농협과 농협 조직이 3개 이상의 직매소를 운영하는 것이다. JA전중의 자료에 따르면, 이러한 직매소(파머스 마켓)의 사업금액은 약 2,500억 엔이다.²¹⁾

4. 강요받은 개혁, 그러나 짜주개혁의 새로운 계기

4.1 아베정권의 농업개혁의 공세

JA그룹은 전임 민주당 정권 시절부터 추진하던 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, 이하 TPP)에 맹렬히 반대했다. 2011년 10월에는 무려 1,167만 필의 반대서명을 받아 총리관저에 전달했다. 이에 동참한 국회의원 서명도 356필이었다. 심지어는 민주당 정권하에서 제51대 농림수산성 대신(장관에 해당)을 역임했던 야마다 마사히코씨도 TPP 반대운동의 선두에 섰다. 일본의 총취업자 수가 6,270만 명, 농가호수가 232만 호인 점을 생각하면 1,000만 필이 넘는 서명을 모았다는 것은 대단한 힘을 과시한 것이었다.

사단법인 JC총합연구소는 JA그룹의 싱크탱크(think tank)로서 동 연구소의 웹사이트에 ‘TPP 코너’를 설치하고 TPP의 일본농업에 미치는 영향에 관한 스즈키 노부히로 소장(도쿄대학교 대학원 교수, 경제학자)의 해설을 포함하여 꾸준히 TPP의 문제점에 관한 대국민 홍보를 강화했다.²²⁾

이러한 JA의 집단적인 압력에 대해 2012년에 재차 등장한 아베정권은 정부차원의 규제개혁회의를 설치하고 농협을 규제개혁의 대상으로 삼았다. TPP 추진을 주요정책으로 삼는 아베정권에게 JA그룹은 TPP추진의 가장 강력한 반대 세력임은 틀림없다. 이러한 정치적 배경이 회자되는 가운데, 규제개혁회의는 농협의 개혁에 대해서 단위

20) 農林水産省. 2009. 「産地直売所調査結果の概要」(http://www.maff.go.jp/tokei/sokuhou/tisan_tyokubai_09/).

21) 全国農業協同組合中央会. 2014. 「JAグループの自己改革について～農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化の実現に向けて～」. 全国農業協同組合中央会.

22) (<http://www.jc-so-ken.or.jp/agriculture/tpp.php>)에 공개됨

농협이 자주적으로 단독, 또는 연대하여 전략을 세우고 실효성 있게 성과를 얻을 수 있는 구조로 변경해야 하며 불필요한 리스크와 사무부담을 없애 경제사업의 효율을 강화해야 한다는 의견을 표명, 개혁 방향을 중앙회제도 폐지, 전국농업협동조합경제연합회의 주식회사화, 단위농협의 전문화를 추진하며 신용사업은 농림중앙금고(신용협동조합연합회)로 이관, 조직형태의 다양화, 이사회 개혁(이사의 과반수를 인정 농업자,²³⁾ 또는 민간경영인으로 함)을 제시했다.

2014년 6월 30일 아베정권은 내각 결정에서 농업협동조합의 자기 개혁안을 요구할 것임을 밝혔다. 이렇게 아베 정권에게 ‘개혁’을 요구받은 JA그룹은 11월 6일, 자기 개혁안을 발표했다. 종합농협의 위상을 ‘먹을거리와 농업을 축으로 지역에 뿌리내리는 협동조합’으로 설정하고 다양한 형태의 농업자의 필요와 기대에 부응하여 농업자를 지원하며 지역주민과 함께 ‘지속가능한 농업’과 ‘풍요롭고 살기 좋은 지역사회’ 실현을 목표로 자기 개혁에 힘쓰겠다는 것이다. 농업자의 소득증대, 농업생산 확대, 지역활성화를 세 축으로 지역 종합농협과 연합회가 각기 개혁해야 한다는 의견이며, 특히 중앙회 제도는 과거 통제경제 시기 국가에서 부여받은 통제적인 권한을 폐지하고 회원조합의 경영문제 해결과 적극적인 사업 개척 지원을 목표로 삼아, 농협법상 자율적인 중앙회로 거듭나겠다고 했다.²⁴⁾

그러나 아베정권은 이를 받아들이지 않고 2014년 11월 12일, ‘농업협동조합 재검토 의견’을 발표했다. 그 내용은 첫째, 각 단위농협은 협동조합의 정신을 살리면서 기업 경영의 노하우를 활용하여 ‘농업소득향상에 힘쓸 것, 둘째, 연합회·중앙회는 단위농협의 자유로운 경영을 존중하여 이를 제약하지 말고 회원조합의 필요에 따른 지원에만 힘쓸 것을 강조하는 것이었다. 표면상 이는 매우 기본적이고 일반적이며 합리적인 의견이다. 그런데 구체적인 제언으로 들어가면, 중앙회의 경영지도와 감사기능, 대표기능 및 조정기능을 농협법에서 삭제하여 중앙회의 권한을 축소하는 것이며 JA 전종의 법적지위를 농협법에 따른 전국 중앙회가 아니라 일반사단법인으로 빠른 시일 내에 이행해야 한다는 의견이었다. 더불어 준조합원 이용분량의 규제, 경제사업의 연합기능을 지닌 JA전농과 일부 현의 경제농업협동조합연합회(경제련)에 대해서도 농협법상에 보장된 계통출하, 판매·구매사업 집중의 기능이 실질적으로 독점금지법의 제외

23) 일본의 농업경영기반강화촉진법에 의거하여 기초 지자체가 설정한 농업경영 기본 목표에 부합한 농업자의 경영개선계획을 인정하여 저금리융자, 농지 취득 지원, 기반조성사업 등의 각종 지원정책의 대상이 되는 농업자임

24) 全国農業協同組合中央会, 2014, 「JAグループの自己改革について～農業者の所得増大, 農業生産の拡大, 地域の活性化の実現に向けて～」, 全国農業協同組合中央会.

취지에 해당하는지를 조사하여 주식회사로의 전환을 적극적으로 검토해야 한다는 의견을 제시했다.

2015년 2월 9일, 중앙회 회장은 자민당 본부를 방문하여 아베 정권의 농협 개혁안을 받아들인다고 공식 표명했다.

4.2. 기로에 선 농업 개혁, 자주 개혁의 계기로 삼아야

패전 후 농업 협동조합법이 제정되고 농협이 탄생하여 67년, 일본농협은 스스로 힘에 의한 개혁이 아니라 국가의 힘으로 개혁을 해야 할 처지에 놓였다. 그것도 농협의 전통적인 지지 정당인 자민당 정권에 의해 농협의 강력한 중앙회, 연합회 기능을 해체시켜야 할 운명의 기로에 처하고 있다. 이 무슨 역설일까?

TPP 반대운동의 강한 집결, 농협의 다방면에 걸친 엄청난 사업규모도 있는데 중앙회, 즉 JA Zenchu가 아베 정권의 개혁안을 수용할 수밖에 없었던 배경에는 정 조합원인 개별농가의 농업경영 약체화와 소비자 요구의 변화가 크다.

사단법인 미곡안정공급확보지원기구의 조사에 따르면, 2011년도 소비자의 쌀 구입처 중 가장 많은 곳은 슈퍼마켓 45.9%이며, 친척에게서 무상 제공받은 경우가 23.5%, 생협 8.6%, 농가직매 6.8%, 인터넷통신판매 6.4%, 미곡 전문점 3.8%, 농협 1.4%로, 농협에서 쌀을 구매하는 소비자들은 극소수에 지나지 않는다.²⁵⁾

과거 농협 출하 쌀만 구매하던 시대에서 구입처가 다양해지면서 쌀은 치열한 가격 경쟁과 품질 경쟁에 노출되고 있는 시대이다. 더욱이 시대는 고도경제성장이 끝나고 저성장 또는 장기 침체, 기후변동, 저출산 고령화, 인구절벽, 지역사회 쇠퇴라는 미증유의 문제를 동시에 직면하고 있다. 지역 종합농협의 활동과 사업 지속성의 기반이 흔들리고 있는 시대에, 일본농협의 기로는 정부에 의해 강요된 개혁의 계기를 스스로의 개혁으로 전환하여 추진할 수 있을지에 따라 달라질 것이다. 자주개혁은, 예컨대, 지역 종합농협이 자유로운 의사와 참여를 통해서 어떠한 연합회를 만들 것인지를 구상하고 새로운 연합회 구조와 규범, 기능을 만들어가는 과정이 될 것이다. 그리고 그 과정은 지역농협의 조합원들이 농협의 사명을 “어떻게 인식하고 조합원제도를 정비하느냐”에도 달려 있다.

이러한 시기에 농협의 사명은 무엇인가? 안전·안심 먹을거리의 안정적 공급, 식량자급률 향상,²⁶⁾ 안심의 지역사회 건설은 일본 지역 종합농협의 역사적 경험과 일본 사회

25) 米穀安定供給確保支援機構「米穀の流通・価格・受給情報」(<http://www.komenet.jp/komedata/shouhi/2004/data7.html>).

에 대한 기여와 일치한다. 일본의 종합농협이 JA 전중 60년을 되돌아보면서 제정한 'JA 강령'을 기본 삼아 이러한 사명을 실현하는 자주 개혁의 길을 선택하고 성공하길 지켜본다.

JA 강령

우리 JA 조합원·임직원은 협동조합운동의 기본 정의·가치·원칙(자주, 자립, 참가, 민주적 운영, 공정, 연대 등)에 기반을 두어 행동합니다.

또한 지구적인 시야에 서서 환경 변화를 내다보며 조직·사업·경영 혁신을 추구합니다.

더욱이 지역·전국·세계의 협동조합 동료들과 연계하여 보다 민주적이며 공정한 사회 실현을 위해 노력합니다.

이를 위하여, 우리는 다음과 같이, 농업과 지역사회에 뿌리내린 조직으로서의 사회적 역할을 성실하게 수행합니다.

- 지역 농업을 진흥하며, 일본 농업의 먹을거리와 푸름, 물을 지키자.
- 환경·문화·복지에 공헌하여 안심하고 살아갈 수 있는 풍요로운 지역사회를 만들자.
- 자주자립과 민주적 운영의 기본에 서서, JA를 건전하게 경영해서 신뢰를 높이자.
- 협동의 이념을 배우고 실천을 통해서, 함께 보람을 찾자.

자료: JA 전중 60년의 발자취(2014.12).

26) 일본의 식량자급률은 39%(칼로리 베이스), 일본정부의 식량자급률 향상 목표는 2020년까지 50%임

참고문헌

- A.F. 레이들로(염찬희 옮김). 2015. 「21세기의 협동조합: 레이들로 보고서」. 알마.
- 김기태·김형미·신명호·장종익·정병호 외. 2014. 「협동조합키워드작은사전」. 알마.
- 지성구, 정신영, 이래민. 2015. “광역형 바른 먹거리 협동조합 모델”. 「경영컨설팅연구」 제15권, 제1호, pp.161-174. 한국경영컨설팅학회.
- Colin Jones. Five reasons why agricultural reform will be a tough slog. Japan Times. 2014.9.10.
- 財団法人東北活性化研究センター. 2011. 「東北地域の農山村における女性起業家たちの事例調査」.
- 三原育子. 2005. “農村における女性起業の経営的性格と課題”. 「国立女性教育会館研究紀要」 8巻. pp.73-83. 総合農協一斉調査.
- 石田正昭. 2015. “JAにみるゆるやかな組合員参加と事業活動：栃木県・JAなすのの取組み”. 「にじ」. JC総研. p.42～52.
- JA全中. 2014. 「JA全中60年の歩み」. JA全中.
- 全国農業協同組合中央会. 2014. 「JAグループの自己改革について～農業者の所得増大、農業生産の拡大、地域の活性化の実現に向けて～」. 全国農業協同組合中央会.
- 太田原高昭. 2003. “日本型農協は自立できるか”. 「農林金融」(2003.8). p.2-12.
- 前田由美子. 2014. “大手病院グループの経営状態について”. 「日医総研ワーキングペーパー」. p.94. 前田由美子.
- 小川理恵. 2015. “住民とJAと行政が創る、安心して暮らせる地域社会—JA信州うえだ‘住民参加型’福祉の取組み—”. 「にじ」. pp.68-86. 小川理恵.

참고사이트

- 일본 농림수산성 (www.maff.go.jp)
- JA전중 (www.zenchu-ja.or.jp)
- JC총합연구소 (www.jc-soken.or.jp)
- 한국농정신문 (www.magrinet.co.kr)
- 한국농촌경제연구원 (www.krei.re.kr)