

# 중국 협동조합(농민전업합작사)의 법과 제도에 관한 연구

두성림(杜城霖)\*, 권주형\*\* · 장석인\*\*\*, 정강원\*\*\*\*  
공주대학교 박사과정\*, 단국대학교 강사\*\*, 공주대학교 교수\*\*\*, 공주대학교 교수\*\*\*\*

## A Study of Legal system of Chinese Farmer Professional Cooperative(CFPC)

ChengLin Du\*, JuHyoung Kwon\*\*, SugIn Chang\*\*\*, Gangwon Joeng\*\*\*\*

Kongju National University Doctorate Course Student\*, Dankook University Lecturer\*\*,

Kongju National University Professor\*\*\*, Kongju National University Research Professor\*\*\*\*

요 약 본 연구는 협동조합의 지속적이고 건강한 성장과 학술적 연구를 지원하기 위한 제안을 모색하고자 하며, 중국 협동조합(농민전업합작사)에 대한 이해를 높이는 데 본 연구의 목적을 두었다. 먼저, 협동조합의 도입배경과 개념을 분석하고 최신 중국과 한국의 선행연구 자료를 활용하였고, 둘째, 중국의 합작사의 상황 및 법적 제도의 성장과정을 제시하고 셋째, 중국의 농민전업합작사의 법과 제도를 중심으로 살펴보았다. 본 연구에서는 다음과 같은 4가지 시사점을 제시한다. 첫째, 중국은 계속해서 조세지원법률제도, 금융우대법률제도, 기술지원법률제도 등과 같은 법률제도의 보완 및 개선을 진행해야 한다. 둘째, 합작사에 대한 정부감독 강화 및 농민전업합작사의 내부제도 개선과 농민전업합작사에 대한 자금조달책을 보완해야 하고, 발전과 규범의 관계를 잘 파악하며, 농민주도의 발전모델 위주의 구조가 되어야 한다. 셋째, 농민전업합작사의 성장은 반드시 현지 문화와 융합해야 한다. 넷째, 합작사 구성원의 교육을 강화시키고 경영관리 수준과 자기혁신 능력을 높일 수 있도록 노력해야 한다.

주제어 : 중국, 협동조합, 법률, 제도, 자금조달

**Abstract** The purpose of this study is to provide a basis for the sustainability of cooperatives, To provide theoretical support for healthy development and academic research. The purpose of this study is to improve people's understanding of cooperatives (farmer professional cooperatives) in China. First of all, we analyze the background and concept of the introduction of cooperatives and the use of the latest advance research in China and South Korea; Secondly, we propose the status of Chinese cooperatives and the growth process of the legal system; Thirdly, we focus on the law and system of Chinese farmer professional cooperatives. Therefore, this study proposes the following four enlightenments : First, China should continue to improve and improve its legal systems, such as the tax assistance legal system, financial preferential legal system, and technical assistance legal system. Secondly, it is necessary to strengthen government supervision of cooperatives, improve the internal system of farmer cooperatives, improve the financing policies of farmer cooperatives, grasp the relationship between development and regulation, and form a development model centered on farmers. Third, the development of farmer cooperatives must be integrated with the local culture. Fourth, we must strengthen the training of cooperative members and strive to improve the level of management and self-innovation.

**Key Words** : China, Chinese Farmer Professional Cooperative, Legal system, Financing

\* 본 연구는 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원에 의해 수행 © Industrial Promotion Institute. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.  
Received 9 Apr 2020, Revised 17 Apr 2020  
Accepted 27 Apr 2020  
Corresponding Author: Sug-In Chang (Kongju National University)  
Email: schang@kongju.ac.kr  
ISSN: 2466-1139(Print)  
ISSN: 2714-013X(Online)

## 1. 서론

최근에 사회적 경제의 새로운 중심축으로 떠오르고 있는 조직이 바로 협동조합이며, 이는 경제적·사회적 가치를 끊임없이 창조하여 경제성장을 이룩하였다(두성림 외, 2020). 중국에서 협동조합은 농민전업합작사로 부르기도 하며, 전 세계에서 협동조합은 약 200여 년 역사를 가지고 있다.

유럽과 미국은 세계적으로 협동조합사상과 협동조합 운동의 본고장이며 세계 첫 소비협동조합은 1760년에 영국에서 설립되었다. 세계 최초로 판매협동조합인 농민 영업 판매협동조합은 1810년에 미국에서 출범하였으며, 이후 19세기 유럽에서 농지개혁과 사회분화 현상이 출현하면서 협동조합사상가가 대거 나타나기 시작했다(쌍호, 2013).

중국에서 협동조합은 시장경제가 발생을 재촉하는 동시에 농업의 산업적 특성과 밀접하게 관련되어 있다. 협동조합의 탄생은 시장경제의 발전과 중국의 특별한 역사적 단계에서 나타난 산물이다. 농업은 전형적인 열위의 산업이며, 협동조합의 본질은 농민이라는 저소득, 취약계층의 경제연합이며, 이는 농업의 산업적 특성과 농민들이 생산하는 가족 경영방식에 필요한 장기적인 제도적 선택으로 나타났다(曹文娟, 2011).

그러나 시장경쟁이 치열한 가운데 소규모분산 농가의 위험과 도전은 협동조합을 만들어 시장에서의 협상력을 키우고, 농민들의 효율적인 시장진입을 도와 농산물 판매난을 해결해야 한다. 합작사는 농민이 자신의 경제적·정치적 지위를 높이도록 하는 강력한 보증이다.

협동조합은 시장 미비와 정부의 공급 부재에 대한 보완으로 시장과 정부 관리 사이의 제도적 배치이기도 하다. 따라서 협동조합의 형성과 발전은 농민과 농업이 시장화된 수요에 적응하는 동시에 농업조직의 통합과 현대화에 대한 필요성에서 나타나며, 시장경제가 발달한 나라일수록 협동조합이라는 특수한 경제조직의 중요성을 더욱 돋보인다.

한편, 협동조합은 그 독특한 경제와 사회적 기능 때문에 사회에서의 역할이 날로 두드러지고 있다. 많은 국가가 협동조합의 발전을 촉진하고 규범화하기 위하여 법률을 제정하였다. 협동조합 제도는 협동조합의 법적 제도체계 구축의 핵심적 문제와 일차적인 문제로 협동조

합의 법적 지위와 법적 특징을 포함한다. 이는 구체적으로는 협동조합이 법인인지, 법인이라면 어떤 유형의 법인인지, 협동조합의 법적 특성은 협동조합이 한 법률의 주체로서 다른 조직체와 구별되는 가장 근본적이고 본질적인 특성을 말한다(曹文娟, 2011).

협동조합의 역사가 오래되어 각국에서 발생 배경, 발전환경이 서로 다르므로 협동조합의 발전은 다양한 양상을 띠고 있으며, 성격은 복잡하고 유형이 다양하다. 협동조합의 주체 제도는 오랫동안 논란이 됐던 문제이자 법학계가 협동조합에 가장 많은 관심을 갖고 있어 논란이 많은 사안이다.

중국은 협동조합에 대한 법과 제도의 연구와 법률을 제정에 대한 여전히 취약하며, 이는 협동조합의 발전 과정에서 가장 큰 장애가 되었다. 따라서 본 연구는 협동조합에 대한 법과 제도를 연구하는 데 매우 중요한 이론적 가치와 실천적 의미가 있다. 협동조합은 중국의 발전 과정에서 일찍이 소외되었던 것이 현 단계에서 협동조합이 발달하지 못한 한 원인이며, 오랫동안 협동조합에 대한 학자의 관심은 매우 부족했다.

따라서 본 연구는 중국 협동조합의 지속적이고 건강한 성장과 학술 연구적 지원하기 위해 제안을 모색하고자 하며, 중국 협동조합(농민전업합작사)에 대한 이해를 높이는 데 본 연구의 목적으로 두고자 한다.

본 연구는 첫째, 협동조합의 도입배경과 개념을 분석하고 최신 중국과 한국의 선행연구 자료를 활용하였고, 둘째, 중국 협동조합의 상황 및 법적 제도의 성장 과정을 제시하고 셋째, 중국 협동조합(농민전업합작사)의 법과 제도를 중심으로 살펴보고자 한다. 넷째, 중국 협동조합(농민전업합작사)이 가지고 있는 문제를 규명하고자 해당 법과 제도적 대책을 제시하였다.

## 2. 협동조합의 발전 과정

### 2.1 협동조합의 도입배경 및 중국 협동조합의 발전

협동조합은 처음에 18세기 후반부터 19세기까지 영국을 비롯한 서구 각국에서 산업화가 진전되고 자본주의가 확산되면서 부녀자와 아동들에 대한 노동 혹사, 장시간의 공장노동, 저임금, 비위생적인 환경 등의 문제가

발생하였기 때문이다(김영남, 2013).

1802년 영국에서 최초로 공장법이 제정되고 독일 1839년, 프랑스 1841년의 순으로 확산되었으나 이것은 노동자의 노동조건을 개선하기 위한 측면보다는 자본주의 기업을 유지하기 위한 측면이 컸다(김영남, 2013). 19세기 초 영국에서는 공장노동자의 경제·사회적 환경조건 개선과 지위향상을 위하여 노동조합이 결성되고 질병, 재해 노동자들을 위한 상호부조 기능의 협동조합이 결성되는 것으로 발전하게 된다.

따라서 중국의 협동조합의 탄생은 1915년 서양국가의 협동조합 사상이념이 사회주의 혁명 파급 영향을 받아 중국의 전체에 유입되었으며, 1927년 중국 국부(國父)인 손중산과 신홍자산계급혁명의 선구자들이 중화민국의 진흥과 발전을 위해 또한 봉건통치자들을 대표하는 유권자계급과 농민, 수공업자 간의 모순 해결을 위한 대책으로 국민정부가 선두로 합작경제조직인 협동조합 설립을 적극적으로 추진하였다(김용훈 등, 2014).

중화인민공화국 수립 이후 중국 협동조합이 정부 주도 하의 내생적 수요에 따라 우발적 제도혁신조직이 되었다. 처음에 시작했을 때 중국에서 협동조합이라는 조직에 대한 농촌협동경제조직이라고 부르며, 농촌협동경제조직 《農村合作經濟組織》에는 ‘농촌사구합작조직 《農村社區合作組織》’, ‘농민전업합작조직 《農民專業合作組織》’(이하 ‘합작조직’이라 한다), ‘공소합작사 《銷合作社》’, ‘농촌신용합작사 《農村信用合作社》’ 등이 있다(김두년, 2016). 이 가운데 농민의 합작조직으로서 가장 주목 받고 있는 것은 ‘농민전업합작조직 《農民專業合作組織》’이고, 이 농민전업합작조직의 법적 근거와 규율대상으로 하는 것이 농민합작사법이다(太田原高昭·朴紅, 2001).

구체적으로 중국 협동조합의 발전은 세 단계로 나눌 수 있다. 먼저, 농민전업합작사의 태동단계(1980년대 초부터 1990년대 초까지)이다. 이 시기에는 가계 도급 경영 제가 전면적으로 추진되어 경제 체제가 계획 체제에서 시장 체제로 전환된 시기였다.

다음으로 농민전업합작사의 초기 단계(20세기 90년대)에서 농산물 판매난이 부각되고 협동에 대한 농민들의 요구가 높아지자 농산물 판매업 위주의 협력 경제조직이 크게 늘고 있으며, 많은 전문협회가 농산물 공동판매 쪽으로 경영의 초점을 돌리고 있다.

마지막으로 농민전업합작사의 심화 단계(21세기 초부터 현재까지)는 농산물의 대외무역이 발전함에 따라 특히 세계무역기구 가입의 도전에 직면하여 농산물의 품질 안전, 농업 표준화 등의 문제가 점점 더 많은 관심을 받고 있다. 2006년 10월 농민전업합작사법 《農民專業合作社法》이 발표되면서 농민전업합작사는 점차 규범 발전의 새로운 단계로 나아가고 있다.

## 2.2 협동조합의 개념

국제협동조합연맹(ICA)의 협동조합에 대한 공적으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제·사회·문화적 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직이라고 정의하였다(두성림 외, 2020).

구체적으로 협동조합이 자율적 결사체라는 것은 협동조합의 본질을 의미하는 것으로서 구성원들은 스스로가 자기행위의 결정권을 갖는 조직의 주인이며, 대외적으로도 협동조합이 자율조직이란 것이며, 협동조합의 주체로 협동조합이 자발적으로 모인 사람들의 결사체라는 의미는 협동조합이 자본 중심이 아니라 자유의지에 의해 모인 사람 중심의 조직이란 의미를 갖는다(김기섭, 2014).

또는 한국에서는 농협법이 인정하고 있는 지역농업협동조합, 지역축산업협동조합, 품목별·업종별협동조합 등이 있으며, 국제협동조합연맹의 정의는 ‘특정 품목·업종의 농업을 경영하는 구성원에게 필요한 기술·자금 및 정보 등을 제공하고, 구성원이 생산한 농축산물의 판로 확보와 유통 촉진을 도모함으로써 구성원의 경제적·사회적·문화적 지위향상을 증대함을 목적’으로 하는 한국의 품목별·업종별협동조합인 품목조합과 유사하다(농업협동조합법, 2014).

또한 “협동조합은 구성원 공통의 경제적 사회적 문화적 필요와 욕구를 충족시키기 위해”라는 부분은 협동조합의 목적을 나타내고 있어 협동조합이 단순히 경제적 약자들만의 결사체가 아니라, 협동조합의 목적이 협동조합에 속해 있는 구성원들의 경제, 사회, 문화 등 다양한 영역의 공통된 필요와 욕구를 스스로 해결하고자 하는데 있음을 의미한다(설광언, 2013).

협동조합의 수단으로 “협동조합은 공동으로 소유하고 민주적으로 운영되는 사업체를 통한다”는 의미는 협

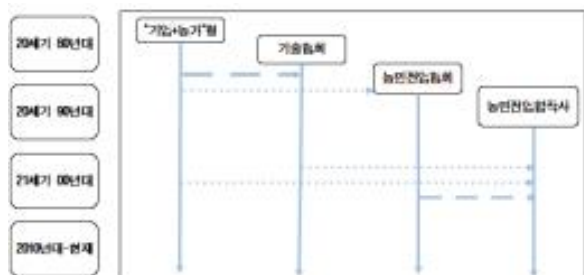
동조합은 기본적으로 사람들의 결사체이고, 그 인적 결사체의 주인인 구성원들이 공동으로 소유하고 민주적인 방식으로 운영하는 경영체를 수단으로 해서 협동조합의 목적을 이루어 나간다는 것이다(한국개발연구원, 2012).

협동조합에서 공동소유란 의미는 협동조합이란 사업체가 제공하는 제품과 서비스를 이용하기 위해서는 원칙적으로 구성원 출자를 하여 사업체에 대한 지분을 가지고 있어야 하며, 구성원의 지분을 타인에게 양도하거나 지분만큼의 자산분할을 요구할 수 없다는 의미이다.

중국에서 협동조합(농민전업합작사)은 농가토지도급 경영의 기초 위에서 동일 품목 농산물의 생산·경영 주체 혹은 동일한 농업생산·경영 서비스의 제공자와 이용자들이 자발적으로 협동하여 민주적으로 관리하는 상부상조의 성격을 지닌 경제조직이며, 농민전업합작사는 구성원을 대상으로 농자재 구매, 농산물 가공·운송·저장 및 판매 그리고 농업생산경영과 관련된 기술·정보 등 서비스를 제공한다(중국농민전업합작사법, 2006).

협동조합(농민전업합작사)은 1950년대 중국의 토지 개혁 후 농업 집단화 과정을 통해 조직된 초급농업합작사로, 고급농업합작사와 차별하여 신형합작사로 부르기도 하며, 농민전업합작사에서 전업(專業)은 특정 품목이나 관련 업종을 지칭한다.

다음 <그림 1>과 같이 현재 중국의 농민조직에서 가장 각광 받고 있는 유형은 농민전업합작사이지만, “기업+농가”형, 기술협회, 농민전업협회는 병존하고 있다. 현재 농민전업협회로 등록된 대부분은 협회 본연의 기능 외에 이윤을 남기고 이익을 분배하는 등 농민전업합작사와 유사한 형태로 발전하였기 때문에 이들도 농민전업합작사로 보는 것이 타당하다.



<그림 1> 중국 농민전문합작사의 흐름  
출처: 리경호(2011), 中國 農民專業合作社 運營體系 分析 및 發展方案 研究, 서울대학교 대학원, 박사학위논문.

### 2.3 중국 협동조합의 현황

중국 협동조합(아래부터 농민전업합작사라고 한다)은 농민전업합작사법이 실행 이전부터 중국 농촌에는 농민전문협회, 농촌협력경제조직, 농민전문협력경제단체, 농민협력조직, 농민전문기술협회 등 각종 협력경제단체가 있었다. 2007년 중화인민공화국 농민전문합작사법 《農民專業合作社法》이 시행되면서 기존에는 다양한 형태의 농민협력경제조직이 대부분 농민전업합작사에 편입되어 정식 법인자격이 부여되어 시장경쟁에 참여하는 공식주체가 되었다.

2007년 중국공산당 중앙위원회 제1호 공문에 따라 농민전문합작사법을 성실하고 철저히 수행하며, 농민전문협력조직의 발전 가속화를 지원하라고 명시했다. 2012년 중화인민공화국 1호 공문에 의해 정부는 이제 다시 농업전문합작사에 초점을 맞추고, 농업전문합작사에 대한 신규 보조금 중점 지원을 강조하며, 농업전문합작사에 대한 정책과 투입을 강화하고, 정부 주문을 통해 지원, 입찰을 의뢰한다고 하였다. 또는 농산물의 생산 전, 생산 과정 중, 산출 과정에서 전반적으로 지원을 제공해야 한다고 하였다.

랴오닝(遼寧), 복건(福建), 산둥(山東), 허난(河南), 후난(湖南), 신장(新疆) 등 여러 성과 자치구가 농민전업합작사와 중소 경영체 지원에 포함시켜 육성하는 정책을 수립했다. 이에 국가 정책과 지방 정부의 대대적인 추진으로 농민전업합작사는 빠른 속도로 발전했다.

중국 농민전업합작사의 상황은 <그림 2>와 같이 2007년 2만 6400개 었던 각종 농민전업합작사는 2008년 11만 900개, 1년에 8만 4,900개 농민전업합작사가 새로 설립하였다. 따라서 2012년부터 2013년까지 농민전업합작사는 총 68만 89개에서 98만 2,400개로 29만 3,500개가 급증하였다. 특히 2006년 <농민전업합작사법> 발표 이후, 2018년 전국 농민 전문 합작사는 총 217만 3000곳으로 성장했고, 2007년에 비해 약 70여 배의 성장을 나타냈다.



[그림 2] 2007-2018년 중국 농민전업합작사 상황  
출처: 중화인민공화국 국가시장감독관리국 자료 재정치

### 3. 중국 협동조합의 법과 제도

#### 3.1 중국 협동조합 법적 제도의 성장과정

첫째, 정부기관 법규규정단계(1990년-2003년)이다. 1990년대 초에, 중국정부는 농민합작에 관한 정책과 실행조치를 제정했다. 상무부(商務部)는 농민합작사의 발전을 추진하기 위해 <농민합작사 시행 규정>(1991년 9월 2일)을 공시하였다. 농업부(農業部)는 지분 합작에 관한 <농민주식협력회사 시행 규정>(1990년 2월 12일)을 발표했다. 2003년 전국공급합작사대표대회는 <농촌전업합작사법(시행)>과 <농촌전문합작사 지도방법(시행)>이라는 조치를 제정하여 전국공급시스템 발전전문합작사의 실천을 규칙을 정하였다.

2003년 3월 1일 시행된 <중화인민공화국 농업법> 제 11조에 따라 국가는 농민들이 가정 도급 경영 기본으로 자원이 다양한 전문적인 협력 조직을 구성하도록 장려한다고 규정하였다. 제14조는 농민과 농업생산경영조직은 각종 농산물업협회를 법률행정법규에 따라 설립해 생산마케팅정보기술훈련 등의 서비스를 제공하고, 조화와 자율적인 역할을 하여 농산물 무역구제조치를 신청할 수 있다고 규정하고 있다. 제44조는 국가는 공급판매 합작사, 농촌집단경제조직, 농민전문협력경제조직, 기타 조직과 개인이 다양한 형태의 농업생산 전, 생산과정 중, 산출 이후의 사회화서비스 사업을 발전시킬 것을 권유하고 있다. 현급(縣級) 이상 인민정부와 그 각 관련 부서는 농업사회화 서비스 사업에 대한 지원을 해야 한다.

이와 함께 시행된 <농촌토지도급법> 제42조에 의해 도급업자끼리 농업경제를 발전시켜 토지도급 경영권을

공짜로 출자해 농업협력 생산에 종사할 수 있다고 규정하고 있다. 법률과 정책의 격려와 지지를 주조하여 농민전업합작사의 규범적 운영을 지도하고 각종 농민전업합작사의 건전한 발전을 보장하고 있다.

둘째, 지방정부 법규규범 단계(2004년-2005년)이다. 2004년 11월 저장성은 《저장성 농민 전문 합작조례》를 제정하였다. 사조(이하 조례)는 중국 최초로 농민합작사의 전문법규이자 지방법규였다. 이 법규의 기초 작업은 농민합작사 발전의 단계성을 고려하여 규범은 농민합작사의 발전을 촉진해야 한다는 입법 지도사상을 제시하여 각급 정부는 농민합작사를 지지하고 인도해야 한다고 하였다.

조례를 살펴보면 다음과 같다.

1. 법률에서 농민합작사의 기업법인 지위를 간접적으로 확정된 것으로 나타났다.

2. 조례는 농업생산자를 주체로 하면서 농민합작사의 지분화 현황을 어느 정도 인정하고, 비농업생산자의 가입이나 투자를 위해 비교적 큰 공간을 마련하였으며, 그에 따라 다른 한편으로 명확하고, 주주의 권한이 일부 제한하며, 구성원의 이익을 보장하고 있다.

3. 조례는 농민합작사의 구체적 배분 방식을 규제하지 않는다.

4. 자기규제의 이념을 상대적으로 강하게 한다. 입사, 퇴사, 표결 방식의 선정, 잉여금 배분 방식의 선택, 사무 공개 방식의 선택 등 핵심 쟁점에서 정관에 따른 규제가 강조됐다. 특히 조례는 자기규제를 강하게 하면서 구성원(대표) 총회 직권, 생산자자원 지분비율, 배당률 상한선, 의결권 비율 상한선 등을 상세히 규정해 합작사의 성격을 완화하지 않고 있다.

5. 농민합작사의 인원 확대와 추가적인 가공을 장려한다.

6. 조례는 구성원에 공동인수금 허용, 토지수주, 경영권, 출자 허용 등에서 혁신적인 내용을 제시하였으며 농민합작사의 법인 지위를 명확히 하고 농민전업합작사의 발전 방향을 이끌어 농민합작사의 법적 기반을 나타내고 있다.

셋째, 중화인민공화국 농민전문합작사법규범단계(2006년-현재)이다. 2006년 10월 31일 중화인민공화국 농민전업합작사법(이하 농민전업합작사법)은 제10기 중화인민공화국 전국인민대표대회 상무위원회 제24차 회의의 심의를 거쳐, 중화인민공화국 주석령 제57호로 통

과되었다. 농민전업합작사법은 '회사법', '제휴기업법', '개인자본기업법', '시장주체법'으로 중국 시장경제 법체계의 여백을 보완하였다. 이때부터 농민전업합작사가 진정한 법치 시대가 열렸다. 농민전업합작사법은 최근 몇 년간 농민전업합작사의 발전 실적을 바탕으로 국제적 경험을 합리적으로 참고하여 발전 촉진과 규범의 관점에 따라 제정되었다. 농민전업합작사법은 총칙, 설립과 등록, 구성원, 조직기관, 재무관리, 통합, 분립, 해산과 아이청산, 육성정책, 법률공임과 부칙을 포함한 9장 56조로 되어 있다. 농민전업합작사법 발표는 농민전업합작사의 건전한 발전과 농민전업합작사의 입법실천과 이론연구에 대한 현실적 의미와 역사적 의미가 크다.

농민전업합작사법 제정은 중국 농민전업합작사의 발전을 제도화 건설의 새로운 단계로 이끌었다. 이어 '농민전업합작사 등록관리조례' '농민전업합작사 조례(시행)', '농민전업합작사 재무회계제도(시행)' 재무부 국가세무총국의 '농민전업합작사 조세정책에 관한 통지' 등 합작사법규를 포함하여 발표됐다. 이들 합작사의 법규, 규약, 정책, 보완은 농민전업합작사법에 관한 규정을 세분화하여 농민전업합작사법의 원활한 실시를 위한 제도적 기반을 마련하였다. 각 지방에서도 적극적으로 현지 맞춤형 농민전업합작사 정책을 제정하였다. 이에 따라 중국 각 성, 직할시, 자치구별로 농민전업합작사 조례가 보완되었다.

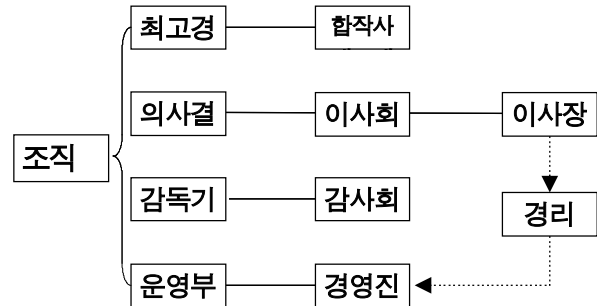
### 3.2 중국 협동조합의 지배구조와 자본조달

#### 3.2.1 농민전업합작사 구성원

지배구조는 합작사 내 이해관계자 간의 의사결정권의 분배구조이다. 합작사의 권력주체인 지배구조는 합작사대표대회(합작사총회), 이사회, 감사회, 경영진으로서 각자에게 서로 다른 의사결정권이 배분되어 있다. 농민전업합작사법에 따라 농민전업합작사의 지배구조는 구성원의 주식 소유, 업무성질, 운영관리 등의 관계 주체간의 상호 권리, 책임, 이익 등을 연계하고 규범화하는 계통적 제도구조이다. 합작사대표대회는 구성원의 최고 권력부서이며, 이사회는 의사결정 역할을 담당하고, 감사회는 합작사를 감독하는 부서이며, 경영진은 합작사의 실제 운영부서이다.

아래 [그림 3] 및 [그림 4]와 같이 합작사대표대회에서 이사, 이사회, 이사장, 감사를 선거하고 이사회 혹은

이사회가 경영진을 결정하며, 보통 이사회, 이사장이 합작사 경리가 되어 경영진의 총괄하고 책임을 맡는다. 감사회는 합작사 조직 내에 이사회, 이사장, 경영진의 경영활동을 감독한다.



[그림 3] 중국 농민전업합작사 조직도  
출처: 중화인민공화국 농민전업합작사법에 따라 제정리



[그림 4] 중국 농민전업합작사 지배구조도  
출처: 중화인민공화국 농민전업합작사법에 따라 제정리

#### 3.2.2 자본조달

농민전업합작사는 구성원이 공동으로 조직하고 소유하며 구성원을 위해 존재하는 사업체로서 구성원을 위한 사업과 활동을 수행하기 위해서는 이에 필요한 자본을 확보해야 한다. 합작사는 민간이 설립하고, 민간이 관리하며, 민간이 이익을 추구하는 원칙으로 설립된다. 합작사의 주체는 사회적으로 약자 집단인 농민이고 의존하고 있는 산업 역시 약자 산업에 속해 있는 농업으로서 중국의 합작사는 경제적으로 선천적인 부족함을 갖고 있는 조직이다(리경호, 2005). 또한 현재 중국의 대다수 합작사는 자본 축적과 규모가 작으며 서비스 능력이 약

해 확대 재생산과 지속 가능한 발전에 필요한 자본 확충이 절박하다(夏英,宋彦峰, 2010). 합작사의 총자산인 자본은 자기자본과 타인자본(부채)으로 구성되고 자기자본은 구성원이 납부한 가입금, 연회비, 출자금, 배당의 유보와 공동 자본으로 구성된다. 공동자본에는 합작사의 잉여금의 내부유보인 적립금, 정부보조금, 기부금 등이 포함된다.

농민전업합작사의 자기자본에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 구성원이 납부한 출자금이다. 합작사의 자본조달제도는 단순히 경영이익을 중심으로 한 것에 국한되는 것이 아니라 구성원이 이용자, 소유자, 통제자인 합작사의 특수성을 감안하여 운영되어야 한다.

또는 정부가 농민전업합작사 적극적으로 발전을 위하여 정부보조금은 정부가 정한 규정에 따라 지원해주는 것이며, 다만 합작사는 이에 대해 적립금과 달리 완전한 지배권을 갖고 있지 못하다(농민전업합작사법, 2006). 합작사에 대한 중앙정부와 지방정부의 보조금 지원은 역할분담이 명확하게 되어 있지 않고 각 지방정부의 지원은 지방정부의 재정, 관심도에 따라 크게 차이가 난다. <농민전업합작사법> 제21조에 따라 구성원이 농민전업합작사에서 탈퇴할 경우 출자금과 할당된 적립금을 반환해야 한다고 규정하고 있다(농민전업합작사법, 2006).

그러나 실제 운영에서 거의 모든 합작사는 탈퇴 시 출자금 반환만 허용하고 적립금, 가입금, 연회비는 실제로 반환하지 않는다(정부보조금은 농민전업합작사법에서 구성원에게 분배할 수 없다고 규정한다), 이는 구성원이 합작사 공동자본의 가치증가에 공헌하였음에도 불구하고 탈퇴하면 자동적으로 이 부분의 증가가치에 대한 권리는 없어지게 되는 것이다(리경호, 2005).

### 3.2.3 이익분배

이익분배구조는 위탁인과 대리인 사이의 관계를 조정하며, 적절한 이익분배구조는 효과적인 유인시스템을 설계하여 위탁인이 대리인으로 하여금 적절한 행위를 하게끔 하며 위탁인의 효용을 최대화 하는 문제를 해결하게 된다(리경호, 2005). 그러므로 이익분배구조는 소유자와 경영자가 경영성과를 향유하기 위한 일종의 계약에 관한 것이며, 합작사는 양방향의 위탁대리 구조로서 합작사가 구성원에게 서비스를 제공할 경우 구성원

은 위탁인이 되고 경영자는 대리인이 된다(리경호, 2005).

합작사에서는 구성원이 농산물을 생산하여 합작사에 제공할 경우 경영자는 위탁인이 되고 구성원은 대리인이 된다. 이러한 특수성으로 합작사의 이익분배구조는 경영자에 대한 유인과 구성원에 대한 유인을 포함한다. 합작사는 구성원이 소유하고 구성원의 이익을 위한 조직이며, 구성원은 노동자인 동시에 투자자로서 합작사의 운영에 적극성을 발휘해야 한다(리경호, 2005). 그러나 적극성이 현실에 반영되려면 약간의 조건이 충족되어야 하는데 이 중 가장 중요한 부분이 수익분배를 포함한 유인 조건이다.

합작사는 구성원의 출자금을 자본으로 하여 운영하는 조합의 사업을 구성원이 이용하게끔 하는 것에 목적이 있으며 출자에 대한 높은 배당을 목표로 하지는 않는다. 그럼에도 불구하고 합작사가 출자에 아무런 대가를 지불하지 않는다면 필요한 자본조달이 어려워질 것이다.

구성원에 대한 인센티브는 주로 수익분배로 이루어지는데 중국 농민전업합작사의 수익 분배는 주로 2가지 방식으로 이루어진다. 첫째, 거래량에 비례한 이익분배이며, 둘째, 출자금에 비례한 이익분배이다.

### 3.3 중국 합작사의 법적 제도의 의미와 가치

중국 합작사의 법적 제도의 의미와 가치를 살펴보면 다음과 같이 3가지로 나눌 수 있다. 첫째, 경제적 관점을 보면 농민합작사의 탄생은 시장경제의 발전과 함께 농업산업의 기본적 특성과도 밀접하게 관련되어 있다. 농업은 전형적인 열위 산업으로 농업생산은 인간의 노동력, 노동력과 생산관계와 같은 경제현상의 재생산 과정과 더불어 생물의 성장과 번성과 그것의 자연계와 물질과 에너지를 상호 전환시키는 자연현상의 재생산 과정이다.

농업생산의 가장 근본적인 특징은 자연재생산과정과 경제재생산과정의 유의적 결합이다. 농민전업합작사는 농업 산업이 불리한 시장을 경계하고 시장을 균형 있게 만드는 상품경제의 여러 가지 형태의 역량을 가진다. 농민은 취약계층의 경제연합은 그래서 농민의 권익을 보호하고 쟁취하는 역할을 어느 정도 할 수 있다.

농업은 가지고 있는 사회 산업적 속성은 사회 전반적으로 없어서는 안 되는 산업이기 때문에, 사회 전반은

농업에 대해 무거운 책임을 져야 할 의무가 있다. 현대 국가는 농민전업합작사의 발전을 촉진하고 지지하는 것을 농업 보호 정책의 중요한 형태로 보고 있다.

농민합작이익은 농민들의 이익과 크게 일치하고, 선진국 정부는 합작사를 부추겨 농업 발전을 이끌며, 농민전업합작사는 인력과 물력, 재력을 빌려 사회경제를 발전시키고, 사회서비스를 제공하고, 노동취업을 해결하며, 정부 부담과 사회 발전 압력을 덜어준다.

둘째, 사회의 근원에서 농민협작사의 발전은 1930년대에 이르러 세계 경제위기와 제2차 세계대전 이후에 백폐대흥(百廢待興)을 끝내고 자본주의 사회가 성숙기에 접어들면서 시장경제 주도로 사회문제가 대두됐다. 특히 경제의 세계화, 급속한 경제 발전, 자본의 빠른 확장과 사회 현대화는 동시에 사회적 적자, 깊은 빈곤, 증가하는 소득 불평등, 부의 대량 집중이 대규모 실업과 연계되는 상황이 두드러지고 있다. 따라서 농민전업합작사의 광범위한 사회적 기능은 시장경제로 인한 불안정성과 위험을 줄여줄 수 있다. 합작사는 사회적 참여에 중점을 두어 약자의 연대를 구현하고 합작사의 발전을 광범위하게 촉진하는 것은 사회 안정, 사회 균형과 혼합경제에 있어 하나의 기본 요소일 뿐 아니라 사회 불안정과 정치 불안정의 리스크를 줄이는 큰 역할을 한다.

셋째, 문화적 측면에서 보면 농민 협력회사의 구성원은 합작사의 주체이며 합작사는 구성원을 위한 조직이다. 이러한 구성원은 농민전업합작사가 존재하고 이어지게 된 중요한 문화적 요소이며 조직구성원의 자치는 시민사회의 기본적인 특징으로 시민사회 이론은 권력의 과도한 확장에 반대하여 강제자의 통치를 억제하고 민간의 자기 조직력을 복돋아 주고 있다. 농민전업합작사는 농민자치단체로 농민전업합작사의 자치성은 합작사가 정부의 통제와는 별도로 농민이 자발적으로 연대하는 조직으로 농민이 스스로 관리, 경영, 봉사하는 조직임을 보여준다.

서양의 시장메커니즘과 법제도의 보안을 통해 법적 계약에 기초한 보편주의적 신뢰구조를 만들었다. 이와 같은 신뢰구조는 낯선 사람끼리의 끈끈한 협력관계 구축에 유리하고, 거래비용 절감과 교역규모 확대에 유리하며, 선진국 농민전업합작사의 규모 확장을 이끌어냈으며, 치열한 시장경쟁 속에서 농민전업합작사의 중요한 생존요소다.

따라서 본 연구는 선행연구를 고찰하여 중국 농민전업합작사법의 의미와 입법 목적과 특징 등에 대한 다음 <표 1>과 같이 재정리하였다.

<표 1> <중국 농민전업합작사법> 내용정리

의미	<농민전업합작사법>의 제정과 공포는 중국 농민합작사 사업발전역사 상의 이정표로서, 중국 농민전업합작사 법에 의거하여 성장하는 새로운 단계에 진입했다는 의미를 가진 시대의 획을 긋는 역사적 의미를 가진 법에 의거한 농민전업합작사의 건설과 발전은 농촌경제의 개선, 농촌의 산업화 경영 촉진하고 농민이 시장에 진입하고 농업의 조직화 정도를 향상시킴
입법 목적	농민전업합작사의 발전을 지지함 농민전업합작사의 조직과 행위를 규정함 농민전업합작사 및 그 구성원의 합법적 권익을 보호함 농업과 농촌경제의 발전을 촉진함
특징	규정은 농민의 합작사 내에서의 재산권과 민주권리를 충분히 보장 농민전업합작사의 자치법
조직 기관	합작사대표대회(합작사 총회), 구성원대표대회, 이사장 또는 이사회, 집행감사 또는 감사회, 경리 등의 기관을 설립할 수 있음
지원 제도	국가 제정은 재정지원, 세금우대와 금융, 기술연구, 인력의 양성 및 산업정책 인도 등의 조치를 취하여 농민전업합작사의 발전을 촉진함
정부의 역할	주관부문과 기타 관련 부문 및 관련 조직을 편성하여, 농민전업합작사에 대해 지도, 지원 및 서비스를 제공하고 독촉하여 업무가 실행되도록 하는 것임
기본 의무	공상행정 주관부문과 능동적으로 적극 협조하여 농민전업합작사가 등 기한 방법의 관련 규정에 따라 정리해야 함 등기하려는 농민전업합작사의 경우 법률의 규정 및 요구에 따라 지도 및 규범화하며, 일시적으로 법률 규정의 조건을 구비하지 않았으나 합작 성격 및 기반을 가진 경우, 법에 의거하여 업무를 보조해야 하며, 일단 조건이 성숙하면 적정시점에 농민전업합작사로 등기하도록 인도해야 함.

출처: 쌍호(2013), 중국의 사회적경제에 관한 고찰 : 협동조합농민전업합작사(農民專業合作社) 사례를 중심으로, 인천대학교 대학원, 석사학위논문.

#### 4. 중국 합작사의 문제점

첫째, 페이퍼컴퍼니(paper company) 문제가 존재한다. 법률 규정에 따라 농민전업합작사에 대해서는 조세 혜택과 정책금융, 재정지원, 사업지원을 해주기 때문에 임대를 받을 것이라는 기대를 갖게 하고, 일부 상공기업

은 국가의 혜택을 취하기 위해 농민전업합작사로 위장된 페이퍼컴퍼니 설립하기도 한다. 농민전문합작사법은 농민전업합작사의 설립기준을 완화하고 농민전업합작사의 등기등록에 대한 설립 장벽이 낮기 때문에 농민전문합작사 등록관리조례는 농민전업합작사 등록에 대해 심사 대신 대안제를 채택하고 있다. 이는 합작사 기준에 맞지 않는 업체에 합작사를 등록할 수 있는 기회가 됐고, 농민조합의 입사와 등록에 따른 비용을 받지 않는 농민이 속출해 농민전업합작사설립을 증가시켰다.

둘째, 부족한 자금문제가 존재한다. 이는 합작사의 발전 과정에서 가장 취약한 문제이다. 농민전업합작사의 발전과 함께 자금에 대한 수요가 커지고 있으나 농민전업합작사는 등록자금이 적고 자금조달능력이 떨어져 융자경로가 적어 합작사의 운영이 어려워지고 있다.

농민전업합작사의 자금부족으로 인하여 다음과 같은 문제를 초래한다. 먼저, 농민전업합작사 자체의 자본투입이 부족하고 조달 능력이 떨어지는 경우가 많다. 둘째, 국가와 지방의 재정 지원은 충분하지 않다. 시장경제가 발달한 국가들은 모두 국가 재정을 기탁하고 정책적 조치를 통해 합작사를 지원한다. 셋째, 중국 현행 농촌금융체제에서는 농민전업합작사 자금의 공급을 제한한다. 농촌에서 자금 제공자는 주로 농업발전은행, 농업은행, 농촌신용사 3곳이다. 농업발전은행은 중국 농업정책적 금융기관으로서 현재 식량면유의 구매대금만을 담당하고 있어 정책상에 제한이 있기도 하고 농민합작사는 대출을 받을 수 있기 있는데 매우 부족한 편이다. 넷째, 민간 금융자본의 높은 이자와 불합리성은 농민전업합작사의 자금원 주체가 될 수 없도록 하고 있다. 민간 금융은 농촌의 정규 금융정책의 보완책으로 간주되고 있기에, 농촌의 각 경제 주체들 간에 상호 협조적인 무이자 민간 대차, 유이자 심지어 고금리의 농촌 민간 대차, 농촌 민간 금융 조직을 증대하는 금융자본을 활용해야 한다.

셋째, 구성원의 이질성 문제를 들 수 있다. 농민조합 성직원 자격의 이질적인 문제는 중국 농민전업합작사가 직면한 두드러진 문제이다. 경제 발전에 따라 각국의 농민전업합작사마다 구성원의 이질성 문제가 제기되어 왔으며 이는 점차 구성원 이질성의 정도가 더 뚜렷해지고 있다. 게다가 농민합작사가 관리하는 내부자 통제 문제, 농민전업합작사의 지분화 색채가 지나치게 짙은 문제, 심지어 농민전업합작사의 생리가 농민전업합작사의 본

질적 특성을 크게 벗어나는 등 회사의 기업 내 관행과 크게 다르지 않다.

넷째, 합작 정신의 본질이 흐려지고 인제는 부족하다. 농민의 협력이 매우 부족하며, 합작사의 인문적 기반, 농가가 소농의식의 속박으로부터, 보편적인 협력의식이 강하지 않다. 농가가 합작사에 가입하는 것은 자신들의 이익만을 위한 실용주의적 성향이 두드러진 경우가 많다. 합작사는 농가의 이익과 밀접한 관련이 없고 농가도 합작사에 제대로 통합되지 않아 농민전업합작사의 관리 감독에 실질적으로 관여하지 않고 있다. 농촌의 인제는 대부분 농업이 아닌 산업으로 흘러가는데, 현 단계에서 대다수 합작사 지도자들은 종합적인 자질이 부족하고, 시장경제에 적응하는 의식과 능력이 뛰어나지 않기에 기술역량과 시장개척력이 강한 복합형 인제는 더욱 부족하다. 또한 농민전업합작사의 지도 교육 체제가 불건전한 상황이다. 합작사 구성원에 대한 지도교육에 대한 요구가 증가되지만 농민전업합작사는 전문적이고 시기적절하며 효과적인 지도와 훈련이 부족하다.

다섯째, 운영에 대한 명료한 규칙이 형성되어 있지 않다. 합작사 내부 규칙이 명료하지 않다. 조직기관은 불완전적이며, 협력경제의 상당수는 이사회, 감사 등 필요한 기구가 없고, 어떤 조합은 정관을 만들어 이사회, 감사, 구성원 대표자회를 열었지만 상당수는 효율적인 민주적 관리와 감독 메커니즘이 결여돼 있다. 또한 합작사 재무 관리 등 규제가 부실하고, 구성원 계좌 제도가 제대로 갖춰지지 않은 경우가 절대 다수다. 그리고 많은 합작사는 경영실체가 이루어지지 않고 있으며, 기술 및 정보 서비스 및 가공, 운송, 저장 등 포괄적 첨단 서비스의 제공역량과 흡인력 및 응집력이 약하게 나타나고 있다.

## 5. 결론

본 연구는 중국 협동조합(농민전업합작사)의 지속적이고 건장한 성장과 학술·연구적 지원방안을 모색하고자 하였으며, 중국 협동조합(농민전업합작사)에 대한 이해를 높이는 데 본 연구의 목적으로 두고자 하였다. 이에 따라 본 연구에서는 협동조합의 도입배경과 개념을 분석하고 중국의 농민전업합작사의 법과 제도를 중심으로 살펴보고자 하였다. 또는 농민전업합작사가 가지고 있는 문제를 규명하였다.

따라서 중국 농민전업합작사의 발전 현황과 문제점에 대해 법제도를 보완 및 개선하는 것은 결코 피할 수 없는 일이다. 농민전문합작사법 제정의 의미는 매우 중요하지만 중국농민전업합작사 입법과 개선을 계속 진행해야 한다. 중국의 법치실천에 따라 농민전업합작사의 자본제도, 자치조직, 구성원 권리 등 3자로부터 농민전업합작사 입법을 보완하고 추진해야 한다.

또한, 중국의 독특한 농민전업합작사의 발전 경로는 농민전업합작사의 이질적인 문제를 심각하게 만들고 있는데, 이는 중국 농민들이 협동하여 발전을 설립하는 데 있어서 핵심적인 문제이다.

본 연구에서는 다음과 같이 몇 가지 시사점을 찾아볼 수 있다.

첫째, 중국은 계속해서 조세지원법률제도, 금융우대 법률제도, 기술지원법률제도 등과 같은 법률제도의 보완 및 개선이 필요하다. 또한 재정보조를 확대하고 조세 부양자금 사용을 확대해 국가의 정책과 지원이 농민전문합작사에 더 효율적으로 활용할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 합작사에 대한 정부감독 강화 및 농민전업합작사의 내부제도 개선과 농민전업합작사에 대한 자금조달책을 보완해야 하고, 발전과 규범의 관계를 잘 파악하며, 농민주도의 발전 모델 위주의 구조가 되어야 한다.

셋째, 농민전업합작사의 성장은 반드시 현지 문화와 융합해야 한다. 농민전업합작사문화의 구조는 국내외 선진 농민전업합작사문화를 활용하며, 집단주의 정신과 개인 본위주의를 결부시켜야 하고, 전통문화 전승하는 동시에 혁신하여 초월에 중점을 두어야 한다.

넷째, 합작사 구성원의 교육을 강화하고 경영관리 수준과 자기혁신 능력을 높일 수 있도록 노력해야 한다.

작사 발전 역사의 소고, 협동조합경영연구, 41, 42-54.

[5] 두성림·장석인·배성필·최호규(2020), 사회적 협동조합의 특성과 지속가능성에 관한 연구, 산업진흥연구, 5(1), 35-45.

[6] 리경호(2011), 中國 農民專業合作社 運營體系 分析 및 發展方案 研究, 서울대학교 대학원, 박사학위논문.

[7] 설광언·김동석(2012), 경제적 측면에서 바라본 협동조합기본법의 영향, 2012 협동조합 심포지움 자료집, 한국사회적기업진흥원.

[8] 쌍호(2013), 중국의 사회적경제에 관한 고찰: 협동조합농민전업합작사(農民專業合作社) 사례를 중심으로, 인천대학교 대학원, 석사학위논문.

[9] 이선신 (2014), 연구자료(研究資料): 중국의 헌법(憲法)상 경제질서조항 및 농민전업합작사법(農民專業合作社法)의 내용” 韓國協同組合研究 32(1), :153-187.

[10] 중화인민공화국 농민전업합작사법, 2006.

[11] 한국 농업협동조합법, 2014.

[12] 陳榮文(2013), 我國農村合作社法律制度的傳承、發展與創新, 福建師範大學, 博士學位論文.

[13] 曹文娟(2011), 我國農民合作社法律制度研究, 中央民族大學, 博士學位論文.

[14] 付建龍(2013), 我國農民合作社制度研究, 南京師範大學, 博士學位論文.

[15] 夏英、宋彥峰(2010), 以農民專業合作社為基礎的資金互助制度分析, 2010年中國農民合作經濟發展頂級論壇文集.

[16] 太田原高昭, 朴紅(2001), 리포트中國의農協. 家の光協會.

## References

[1] 권웅(2004), 중국 협동조합화 정책의 전개요인에 정 책구조론적 고찰, 농협조사월보, 통권 (557), 35-51.

[2] 김기섭(2014), 깨어나라! 협동조합, (1). 들녘.

[3] 김두년(2016), 중화인민공화국 농민전업합작사법의 의미와 법적 성격에 관한 연구, 韓國協同組合研究, 34(1), 1-23.

[4] 김용훈·장뢰·조란정·김성철(2014), 중국 농민전문합

## 두 성 림(Du, Cheng-Lin)



· 공주대학교 경영학과 박사과정  
· 관심분야: 인사 및 조직, 노사관계, 조직진단, 조직문화, 리더십 등.  
· E-Mail: duchenglin@kongju.ac.kr

권 주 형(Kwon, Ju Hyoung)



- 충북대학교 경영대학, 경영학박사
- 현재 : 단국대학교 경영학과 강사
- 관심분야 : 마케팅, 유통, 경영전략, 조직문화
- E-Mail: ibmem@naver.com

장 석 인(Chang, Sug-In)



- 독일 Trier대학, 경영학박사
- 현재 : 공주대학교 경영학과 교수
- 관심분야 : 인사 및 조직, 노사관계, 조직진단, 조직문화, 리더십 등.
- E-Mail: schang@kongju.ac.kr

정 강 원(Jeong, Gang Won)



- 고려대학교 경영대학, 경영학박사
- 현재 : 공주대학교 경영학과 교수
- 관심분야 : 재무관리, 금융공학, 경영분석
- E-Mail: schang@kongju.ac.kr