

발간 등록 번호

11-1543000-002912-01

© 2019-37 | 2019. 10. |

조합 경쟁력 제고를 위한 제도개선방안 연구

연구기관
한국농촌경제연구원



KREI



농림축산식품부

연구 담당

김미복 | 연구위원 | 연구 총괄, 제4장, 제5장 집필

황의식 | 선임연구위원 | 제1장 집필

김태후 | 부연구위원 | 제3장 집필

박진우 | 연구원 | 연구 보조

수탁연구보고 C2019-37

조합 경쟁력 제고를 위한 제도개선방안 연구

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2019. 10.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 세일포커스

※ 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

※ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.

무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

제 출 문

농림축산식품부 장관 귀하

이 보고서를 「조합 경쟁력 제고를 위한 제도개선방안 연구」 과제의 최종
보고서로 제출합니다.

2019년 10월

연구 기관: 한국농촌경제연구원

연구 책임자: 김 미 복 (연구위원)

연구 참여자: 황 의 식 (선임연구위원)

김 태 후 (부연구위원)

박 진 우 (연구원)

□ 연구 배경 및 목적

- 조합원의 이익제고를 위해 일선조합의 역할 및 역량 강화가 중요한 과제이나 그동안 농협개혁이 중앙회 중심으로 추진되면서 상대적으로 일선조합의 제도개선은 여전히 미흡한 상태임.
- 조합원에게 보다 많은 이익을 제공하고자 조합원 자격관리, 조합 설립인가 기준의 적절성 등을 검토하여 일선조합의 경쟁력 제고를 위한 제도적 기반을 구축하기 위한 개선방안을 마련이 이 연구의 목적임.

□ 농·축산업 여건변화

- 농업인구는 꾸준히 감소하고 있으며 이와 더불어 농촌에서는 고령화가 급격히 진행되고 있음.
- 2013년 이후 매년 약 1만~1.3만명이 귀농하고 있을뿐만 아니라 귀촌인구도 증가하면서 조합의 기반인 조합원의 이질성이 확대되고 있음.
- 축산분야의 규모화가 증가하면서 4대 축종(소, 돼지, 닭, 오리)의 농가당 사육규모는 점진적으로 커지면서 동시에 농가의 수는 급격히 감소하고 있음. 반면 양봉·곤충 사육 농가의 수는 증가하는 등 축산업의 구조변화가 빠르게 진행되고 있음.

□ 농·축협 현황

- 2018년 기준 농·축협 수는 1,122개이며 농협이 축협보다 조합원수가 더 많으며 대도시형 축협은 대다수가 조합원이 적어 조합설립인가기준에 미달하고 있음.
- 지역농·축협의 경우 입지유형이 도시에 가까울수록 자산규모가 증가하며 지역축협이 지역농협보다는 경제사업 매출총이익이 크고, 도시에 가까울수록 신용사업 매출총이익이 증가하는 경향을 나타냄.
- 조합의 경제사업은 판매사업이 47.6%로 비중이 가장 크며, 구매사업 20%, 마트사업 19.4%, 가공사업 10.3% 순임.
- 축협이 타 유형보다 경제사업 규모가 훨씬 큰 것으로 나타났는데 이는 축협 설립구역이 군단위로 읍면단위 조합이 있는 농협보다는 크기 때문임.
- 상대적으로 지역농협 경제사업 규모가 영세하며, 축협과 품목농협은 경제사업 규모화가 지역농협에 비해 상당부분 진행되었음.

□ 조합원 현황

- 지역농협 조합원은 대다수가 단수조합에 가입되어 있으며 나머지 축협, 품목농협, 인산협은 대부분 2개 이상의 조합에 가입함.
- 모든 유형 조합에서 1가구 복수조합원 비중이 매우 크며, 지역농협은 53%, 지역축협

40%, 품목농협 31%. 품목축협 39%, 인삼협 59%가 복수조합원인 것으로 나타남.

- 50대 미만의 청장년층 조합원이 20%미만으로 나타나 고령화가 상당히 진행되었음.
- 일선조합의 여성조합원 비중은 32.5%이나 여성 대의원 비중은 19.7%에 불과해 조합원 성비 불균형보다 대의원 성비 불균형이 훨씬 컸으며 조합원 이사수 역시 성비 불균형 정도가 매우 큰 것으로 나타남.
- 청년 조합원은 조합원 비중에 비해 대의원 비중이 낮았으며 지역농협이 그 정도가 매우 큰 것으로 나타남.
- 모든 유형의 농협에서 판매사업보다 구매사업과 신용사업을 주로 이용하는 것으로 나타났으며 지역농협의 판매사업 이용비중은 10%대, 지역축협과 품목협은 20%대를 보여 판매사업 이용 조합원 비중이 상당히 낮음.
- 대부분의 조합원이 50만원 미만의 이용고배당을 받고 있으며, 지역농협보다는 지역축협과 품목협이 모든 연령대에서 100만원 이상의 이용고 배당 실적을 받는 조합원 비율이 높아 지역농협이 상대적으로 사업실적이 타 유형 조합보다 저조합을 유추할 수 있음.

□ 농·축협 제도개선 주요 검토 의견

- 조합원 농가에게 최선을 이익을 제고하기 위한 제도적 기반을 마련하기 위해 1)조합사업을 이용하는 조합원 중심의 농협운영, 2)자율적 경영관리를 강화하기 위한 제도개선, 3)“경제사업, 농산물 판매유통사업을 촉진할 수 있는 제도적 기반 마련을 기본방향으로

설정하고 5가지의 실천과제를 중심으로 검토 의견을 제시함.

○ 과제1 : 이용자 중심의 조합원주의 실현

- 조합의 협력을 약화시키는 요인으로 작용하는 거소 자격을 조합원 자격 조항에서 제외하고 이 내용을 농협법에는 기본원칙을 제시, 조합원 자격에 관한 농업인 범위는 정관에 규정하는 것을 제안
- 축산업 발전의 토대가 되는 질적 기반 마련을 위해 공동사육장에 대한 조합원 자격 가부를 규정하지 않고 세부 지도 지침을 마련하고 조합원 자격은 농협법에서 원칙을 제시하고, 시행령 또는 정관에서 범위를 규정, 실제 시행은 조합 이사회에서 결정하는 방안을 제안
- 축산 계열화 농가는 경영주로서 조합이용이 미미하기 때문에 계열화농가를 명시적으로 조합원 자격에 포함하기는 어려우며 자기 영농이 있는 경우에만 한해 조합원 자격 확인을 거쳐 종합적으로 조합원으로 인정하는 것을 조합 이사회에서 결정하는 것이 바람직함.
- 조합원 가입을 위한 축종별 최소 규모 증가성이 확보를 위해 지역축협의 설립인가 기준이 조정된다는 전제 하에 현재 기준 소 2마리를 5마리로 상향 조정 후, 주요 축종에 대한 회전율을 고려하여 증가되도록 규정을 마련하는 방안을 제안
- 곤충 생산·사육자에 대하여 조합원 자격을 인정할 수 있는 기준을 시행령에 규정하되 실태조사의 어려움을 인정하여 조합이용원칙 등을 적용하여 조합원으로 인정하는 것을 제안
- 조합원 중복가입은 허용하되 조합원들의 협력을 통한 공동 이익을 추구하기 위해 규정들의 실효성을 높이기 위한 부대 제도 개선이 필요함.
- 가구 내 부부조합원은 복수조합원으로 인정하며 가구 내 직계 공동영농자에 대해서

는 예비조합원 제도를 마련하여 준조합원 이상의 우대를 하며 이 내용은 시행령에 규정하는 것을 제안함.

- 조합원 자격 확인을 업무방법에서 규정으로 상향조정하고 농업인 확인방법과 관련하여 사례별 세부 지침 마련을 제안

○ 과제2 : 사업이용자의 이익을 극대화하도록 이용자 중심의 조합 지배구조를 강화

- 조합임원 선출 시 단수 추천인에 대한 임원 선출을 무기명 비밀투표로 유지하되, 대규모 조합의 선거 행정비용 등을 절감하기 위해 선거구별 단일 추천 후 총회에서 무기명 비밀 투표로 선출하는 특수형 도입을 장기적으로 고려
- 조합 규모 1조원 이상일 경우 비상임직으로 유지하고 2500~1조원의 조합은 조합에 상임과 비상임 조합장에 대한 선택권을 부여

○ 과제3 : 조합원에게 최선의 이익 제공을 위한 효율적인 조직체제 실현 기반 마련

- 최근 축산농가의 규모화 및 감소추세를 반영하여 지역축협은 설립인가 기준 조합원 수를 500명으로 조정하는 방안 제시
- 중복조합에서 대의원 겸직으로 인한 조합의 공동 이익에 반하는 행태를 방지하기 위해 임원 겸직과 마찬가지로 대의원 겸직을 원칙적으로 금지 필요
- 경제사업 활성화를 위해 조공법인 활성화가 필요하지만 한 조합장이 여러 개의 조공법인 이사장을 수행하는 것은 과도한 권력 집중이며 협력 경영에 대한 협동조합 원칙을 역행하는 것이므로 현행대로 조공법인 임원 겸직은 제한하는 방안을 제시함.
- 상임감사와 비상임감사의 역할을 명확히 구분하기 위해 감사업무 내부지침을 개발하여 상임감사가 일상 감사를 진행하며, 비상임감사는 보완적 역할을 하는 업무 분장에 대한 내용을 명확히 포함하는 것을 제안

○ 과제4 : 사업이용자의 이익을 극대화하는 이익환원체계에 대한 검토

- 조합이용에 대한 조합원 이익을 제고하기 위해 이용고 배당 점수 산정 시 경제사업 비중을 높이기 위한 조합 전체에 적용될 수 있는 지침을 마련하고, 출자배당률을 1%포인트 수준으로 조정하는 방안을 제안
- 약정조합원에 대한 배당 우대방안을 구체화하여 조합원의 경제사업 이용 확대를 도모하고 조합원에 대한 출자배당률을 조정하여 약정조합원의 경우 우대하는 것을 제안

○ 과제5 : 조합이 지속적으로 발전할 수 있도록 중앙회 지원 효율화

- 조합에서 일상 감사 등이 이루어지고, 상임감사 제도가 도입되는 등 감사환경이 변함에 따라 중앙회 조합감사위원회 역할에 대해 새로운 검토가 요구되며 감사권의 기능남용을 방지하기 위해 독립성 강화가 필요함.

제1장 서론

1. 연구의 배경 1
 2. 연구 목적 6
 3. 선행 연구 7

제2장 협동조합 운영원리와 농협의 과제

1. 협동조합과 농협의 이해 9
 2. 협동조합의 운영원리 16
 3. 농협의 정체성 문제와 과제 26

제3장 농업여건변화 및 농·축협 현황

1. 농·축산업 여건변화 37
 2. 농·축협 현황 45
 3. 농·축협 경영성과 분석 57

제4장 농·축협 제도개선 주요 쟁점 분석

1. 기본방향 및 실천과제 63
 2. 주요 쟁점과 개선방안 66

제5장 결론

1. 농협의 목적 141
 2. 농·축협 경쟁력 제고를 위한 제도개선 143

부록 147

참고문헌 151

제2장

〈표 2-1〉 ICA 정체성 선언문(1995) 10
 〈표 2-2〉 ICA 협동조합 원칙 13
 〈표 2-3〉 농협의 정체성 이슈 30

제3장

〈표 3-1〉 2018년 돼지, 닭, 오리 계열화 현황 43
 〈표 3-2〉 가축으로 분류된 곤충 현황 44
 〈표 3-3〉 곤충산업 현황(2018) 45
 〈표 3-4〉 입지유형별 현황(2018년) 46
 〈표 3-5〉 조합 유형별 경제·신용사업실적(조합평균, 2018년) 47
 〈표 3-6〉 (준)농촌형 지역농협 매출총이익 규모별 경제 사업실적(조합평균, 2018년) 48
 〈표 3-7〉 (준)농촌형 지역농협의 매출총이익 규모별 매출총이익 중 경제사업 비중 .. 48
 〈표 3-8〉 조합유형별 단수가입 조합원 49
 〈표 3-9〉 중복가입 조합원 수 50
 〈표 3-10〉 복수조합원 현황 50
 〈표 3-11〉 조합유형별 준조합원, 명예조합원 현황 51
 〈표 3-12〉 연령별 조합원 수 및 평균 나이(2019년) 52
 〈표 3-13〉 조합유형별 대의원수 53
 〈표 3-14〉 조합유형별 청년(40세 이하) 대의원 수 53
 〈표 3-15〉 조합유형별 조합원 이사 수 54
 〈표 3-16〉 연령별 구매·판매·신용 사업이용 조합원 수 55
 〈표 3-17〉 연령별 이용고배당 조합원 수 56
 〈표 3-18〉 성장성 지표 57
 〈표 3-19〉 수익성 지표 57
 〈표 3-20〉 기여도 지표 58

〈표 3-21〉 성장성 지표	58
〈표 3-22〉 수익성 지표	59
〈표 3-23〉 기여도 지표	59
〈표 3-24〉 성장성 지표	60
〈표 3-25〉 수익성 지표	60
〈표 3-26〉 기여도 지표	61
〈표 3-27〉 연도별 농·축협 내부적립금 현황	61
〈표 3-28〉 2018년 기준 입지유형별 농·축협 내부적립금 현황	62
〈표 3-29〉 2018년 기준 규모별 농·축협 내부적립금 현황	62

제4장

〈표 4-1〉 조합원 인정기준 관련 농협법 및 시행령 개정안	73
〈표 4-2〉 계열화 현황	76
〈표 4-3〉 축종별 가입 기준과 차이	79
〈표 4-4〉 소 사육 두수별 축협 조합원 수	80
〈표 4-5〉 농업인확인서 발급 대상 곤충사육규모(천적 사례)	83
〈표 4-6〉 농업법 시행령 규정(곤충)	85
〈표 4-7〉 중복가입 조합원 수	86
〈표 4-8〉 중복가입 실태	87
〈표 4-9〉 조합원 연령별 경제사업 미이용 조합원 수(2015년 기준)	87
〈표 4-10〉 조합유형별 복수조합원 현황(2015년)	90
〈표 4-11〉 조합유형별 복수조합원 현황(2019년)	90
〈표 4-12〉 조합유형별 여성 조합원 비율	91
〈표 4-13〉 조합유형별 대의원 수	91
〈표 4-14〉 조합유형별 조합원 이사수	91
〈표 4-15〉 조합유형별 청년(40세이하) 대의원 수	92

〈표 4-16〉	농업인 확인을 위한 서류	95
〈표 4-17〉	시행지침마련에 따른 장·단점 비교	99
〈표 4-18〉	Agrix 활용에 따른 장·단점 비교	99
〈표 4-19〉	현재 AgriX 내 조합 및 중앙회 정보조회 가능 항목	100
〈표 4-20〉	시행령·고시 개정을 통한 농업인 확인 방법 개정의 장·단점	101
〈표 4-21〉	조합원 수 현황 - 규모별(2018년)	103
〈표 4-22〉	준조합원 수 현황 - 규모별(2018년)	103
〈표 4-23〉	자산규모별 분포: 2014년 및 2017년	109
〈표 4-24〉	대안별 장·단점 비교	109
〈표 4-25〉	설립인가 기준 조합원 수 연혁	110
〈표 4-26〉	설립인가기준 미달 조합 현황	113
〈표 4-27〉	상임감사 및 사업별 상임이사제도 도입 조합 수	118
〈표 4-28〉	2018년 상임감사제 신규 도입 조합 현황	118
〈표 4-29〉	연도별 배당 현황	124
〈표 4-30〉	연도별 배당 현황(사무소당)	125
〈표 4-31〉	이용고배당 금액별 현황(2018년)	126
〈표 4-32〉	출자배당률 현황(2018년)	127
〈표 4-33〉	연도별 내부적립금 현황	128
〈표 4-34〉	2017년 입지유형별 내부적립금 현황	128
〈표 4-35〉	2017년 규모별 내부적립금 현황	128
〈표 4-36〉	출자금 및 잉여금 비중 변화	129
〈표 4-37〉	잠재적 자본 잠식 조합 비중	129
〈표 4-38〉	약정조합원 의무수립 대상 기준: 시행령	132
〈표 4-39〉	약정조합원 제도 운용 현황(2015년)	133
〈표 4-40〉	판매사업 비중에 따른 조합 현황	134
〈표 4-41〉	종합 감사현황	138

〈표 4-42〉 총 사고 현황	138
〈표 4-43〉 감사결과 및 주요 사고유형	138
〈표 4-44〉 주요 사고유형별 지적현황	139

제2장

<그림 2-1> 구매조합의 가격정책과 이용배당 원리 21
 <그림 2-2> 협동조합과 투자자소유기업 운영 원리의 차이 21
 <그림 2-3> 독일 협동조합 조직체계 25
 <그림 2-4> 내용과 형식 측면에서 본 농협 정체성 문제 유형 29

제3장

<그림 3-1> 연도별 농업인, 농가, 농림취업자 및 조합원 수 38
 <그림 3-2> 연령·성별 농가 경영주 분포: 2010년(좌)/ 2018년(우) 39
 <그림 3-3> 축종, 연령 별 축산농가 분포 : 2010년(좌)/ 2018년(우) 39
 <그림 3-4> 경영주 연령별 경지구모별 농가수 분포:2010년(좌)/ 2018년(우) 40
 <그림 3-5> 연령별 귀농·귀촌인 현황(좌:귀농, 우:귀촌) 41
 <그림 3-5> 축종 두수별 축산농가수 42
 <그림 3-5> 돼지, 한육우, 닭, 오리 농가당 사육규모 43
 <그림 3-5> 군별 양봉농가 수 44

제4장

<그림 4-1> 농·축협 제도개선 개요 65
 <그림 4-2> 상호금융 1년 만기 수신금리(신규취급액 기준) 추이 126
 <그림 4-3> 이용고 배당사업 예시 130
 <그림 4-4> 현재 중앙회 조직 참고 137

1

서론

1. 연구의 배경

- 조합원 농가가 조합원으로 참여하고 있는 일선조합의 역량강화 및 역할증대가 중요한 과제임에도 불구하고 그동안 농협개혁이 중앙회 중심으로 추진되면서 상대적으로 일선조합의 제도개선이 미흡한 상태
- 조합원 농가는 일선조합의 사업을 이용하면서 경제적 문제를 해소하고, 사회적 지위를 개선하는 이익을 얻고 있음. 일선조합의 서비스 제공 수준이 이익의 절대적인 결정요소임.
- 농가가 조합원으로 참여하고 있는 일선조합의 역할 및 역량 강화가 중요한 과제이나 여전히 미흡한 상태에 머물고 있음.
 - 2017년 말 기준 자산규모가 1천억 원 미만인 영세 조합수가 266개로 총 조합수의 약 24%를 차지하고 있음. 당기순이익 5억 미만 조합은 324개로 약 29%를 차지하고 있으며 중앙회의 회원조합 자금지원 효과를 제외한다면 당기순이익은 더욱 감소할 것임.
 - 이와 같이 역량이 부족한 영세 조합이 다수를 차지하고 있어 중앙회 지원에 의존하는 경영구조가 고착되고 있음.

- 우리나라와 같은 지역농협의 구조를 가지고 있고, 종합농협체제인 일본농협의 경우에는 자립기반 강화를 위하여 지속적으로 규모화를 추진하여 왔음.
 - '95년 2,457개인 지역농협(JA농협)이 2000년에 1,424개, 2018년에는 659개로 규모화 추진됨.

- 일선조합은 농업구조의 변화, 농촌사회의 변화 등 새로운 여건변화에 직면하고 있어 제도적 기반을 재정비하는 것이 필요

- 농업구조의 변화로는 농업경영체가 법인으로 전환되는 사례도 많이 나타나고 있고, 농업의 계열화 추세가 진행되면서 생산방식이 다양화 되고 있으며 신산업이 농업으로 편입됨.
 - 젊은 후계농업인 수가 감소하고 있어 향후 농업중심의 조합원 비중이 감소할 수 있을 것으로 보임.
 - 닭과 오리 사육농가 90% 이상이 계열화 사업에 편입되었고 돼지로 확대되고 있음.
 - 소는 최근 위탁사육이 나타났으며 농업분야 신사업으로 각광받고 있는 곤충업이 축산업으로 새로 편입되었음.

- 저출산-고령화가 진행되면서 농촌지역 농업인이 감소하는 등 일선조합 사업기반이 변화하고 있음.

- 다른 한편으로 귀농·귀촌인구가 증가하면서 고령농가를 중심으로 신규 조합원 가입이 증가하는 등 조합원 구성이 변화하는 요인으로 작용하고 있음.
 - 귀농·귀촌인구의 증가는 조합에 대한 충성도가 낮은 조합원 수가 증가한다는 것을 의미함.

- 최근 일선조합 조합장 동시선거를 거치면서 일선조합 지배구조 및 조합장의 역할정립에 대한 요구가 많이 제기되고, 또한 무자격 조합원의 문제가 크게 제기되고 있어 이를 개선하는 것이

일선조합 역량강화의 중요한 과제라는 점이 제기

○ 2019년 일선조합 조합장 동시선거에서 분위기가 과열되면서 일선조합의 지배구조 개선 및 조합장 권한 재조정에 대한 요구가 제기되고 있어 일선조합 관련 농협법 개정도 요구

- 조합장 선거가 과열되는 것은 조합장의 권한이 막강하고, 혜택이 많다는 점이 많이 지적되고 있음.
- 일본의 경우 많은 조합에서 조합장 선거를 이사회 선출방식을 도입하여 직접 선거한 조합보다 합병이 보다 적극적으로 추진되었다고 볼 수 있음. 또한 지역농협에 대해서도 경영관리위원회를 도입할 수 있도록 하여 조합장이 직접적으로 경영에 참여하지 않아도 되는 구조로 지배구조가 전환된 것도 한 요인으로 볼 수 있음.

○ 조합장의 선출방식과 역할에 대한 재정립이 필요하다는 지배구조개선에 대한 요구가 제기되고 있음.

- 보다 적합한 조합원의 대의가 반영된 조합장이 선출될 수 있도록 하는 제도적 개선이 요구되고 있음.
- 특히 비상임 조합장의 경우에는 연임제한이 없기 때문에 그 역할에 대한 재검토가 필요한 과제임. 현재는 비상임 조합장이라도 교육·지원사업에 대해 업무권한을 가질 수 있어 비상임의 역할이 모호한 상태임.
- 현행 농업협동조합법은 지역농협의 '상임'조합장에 대해서만 2차에 한하여 연임할 수 있도록 제한하고 있으나, '비상임'조합장에 대해서는 연임제한 규정이 없음.

□ 조합장 선거과정에서 무자격 조합원 문제는 중요한 과제로 제기되었으며, 특히 이에 따른 조합장 선거의 정당성 문제가 제기

○ 조합설립인가 기준에 따르면 지역농·축협은 1,000명 이상으로 규정하고 있어(장관이 인정한 특수지역은 300명 이하) 조합은 조합원 확보를 위하여 무자격 조합원의 정리가

원활히 이루어지지 않음.

- 2018년 기준 조합원 수가 1천명 이하인 지역농협 수가 44개 조합이고, 지역축협의 경우 36개 조합임. 조합원 수 1,500명 이하인 지역농협 수도 371개이며 지역축협은 116개 조합 중 90개 조합으로 대다수가 1,500명 이하임.

○ 무자격 조합원의 문제는 조합장 선거를 혼탁하게 하는 문제가 있지만 또한 조합에 대한 충성도가 낮아 협동을 저해하고 조합경영에서 부정적인 요구를 제기하는 사례들이 나타나 이용자 중심의 조합운영이라는 원칙을 약화시키는 요인임.

- 조합원 자격기준 확인을 통해 무자격 조합원에 대해서는 정기적으로 정리하도록 되어 있지만 고령은퇴농가의 경우 무자격 조합원 정리가 잘 되지 않는 문제도 있음.
- 이러한 점을 개선하기 위하여 정관에 일정한 조건을 갖춘 장기간 조합원이었던 자에게는 명예조합원 자격을 부여하여 교육지원사업비 지원이 가능하도록 하는 제도적 보완장치를 마련하였음(명예조합원제도의 도입).

○ 축산업의 경우에는 전업화, 규모화되면서 축산농가 수가 감소하고 있고, 농업활동의 변화, 영농형태의 변화 등으로 조합원 자격기준에 대한 재검토가 필요한 상황임. 축산업의 발전 등으로 모호한 자격요건에 대한 재검토도 필요함.

- 임차농 및 위탁 경작의 확대, 공동사육을 통한 위탁사육 증가로 인해 전반적으로 직접적인 영농활동을 명확하게 나타낼 수 없어 조합원 자격의 판단 기준을 모호하게 만드는 원인이 되고 있음.
- 농지의 완전위탁 경작이 빈번히 발생하고 있으며 직접 경작을 하지 않는 사람도 자격 기준 충족 시 농협법 상 조합원으로 가입할 수 있음.
- 축산업의 경우 공동사육을 통해 실제 직접 사육을 하지 않고 위탁하는 경우 현재 조합원 기준자격으로는 조합원으로 가입할 수 있음. 이에 따라 경종의 경우 실제로는 위탁 경작을 통해, 축산의 경우 최소한의 사육두수를 보유한 후 위탁사육을 맡겨 조합원으로 가입하여 실질적 무자격 조합원의 양산을 유발하는 원인이 됨.

- 조합원의 자격기준과 확인과정, 그리고 조합설립인가 기준의 적절성 등에 대해 전반적인 재검토가 필요

- 농업구조가 변함에 따라 조합원 수가 감소하고 고령화되어 조합원 구성도 변하고 있으나 설립인가 기준 및 조합원 자격 기준은 변함이 없음.
 - 조합원수 감소에 따른 조합원 설립인가 기준이 재검토가 필요하지만 이는 조합원 자격요건 강화 및 복수 조합원 제도, 타조합 중복가입 범위 조정 등의 제도개선의 전제 하에 검토되어야 함.

- 일선조합의 경쟁력 제고를 위해서는 규모화가 필요하고, 규모화 된 조합에 적합한 형태의 제도적 기반을 마련하는 것이 과제

- 조합의 경쟁력을 매출액 증가율 등 성장성으로 보았을 때, 조합 규모가 커질수록 조합 성장성은 높아지는 것으로 나타났음.

- 조합의 수익성을 나타내는 지표 중 대부분이 규모가 커질수록 수익성이 좋아지는 것으로 나타남.

- 현재 일선조합의 지배구조에 대한 규정은 과거 읍면단위 조합설립에 적합한 형태로 규정되어 있음.
 - 규모화된 조합에 대한 조합장 선거제도, 이사 선출제도, 이사의 구성방식, 상임감사 및 비상임 감사의 역할관계 등에 대한 전반적인 재검토가 필요함.

- 규모화된 조합의 경우에는 지구별 임원보다는 직능대표의 임원 구성도 충분한 가치를 가지고 있으므로 이에 대한 보완도 필요할 것임.
 - 일본 농협개혁의 경우에는 전업농가인 인정농업자 등이 조합의 임원으로 참여하도록 하는 규정을 강화한 점을 참조할 수 있음.

□ 조합사업을 이용하는 이용자 중심의 이익 제공이 필요

○ 전체 배당금 중 이용고 배당 비중이 약 56%이나 출자배당금 증가비율에 비해 상당히 낮은 상황임. 조합원 사업참여를 활성화하고 보다 많은 이익을 제공하기 위해 출자배당금과 이용고 배당의 제도 개선이 요구됨.

○ 경제사업 활성화를 위해 조합과 조합원이 경제사업 이용 계약을 통해 사업의무를 이행 시 사업이용·배당을 우대하는 약정조합원제도를 도입하고 판매사업 이용 조합원 비율이 특정 기준 이상인 조합은 약정조합원 육성계획 수립·시행을 의무화하였음. 하지만 약정조합원 우대 방안이 일반 조합원과의 혜택과 차별화가 뚜렷하게 나타나지 않으며 제도를 이용하는 조합 역시 미미한 수준임.

□ 청장년, 여성 조합원의 조합 의사결정 참여 확대가 필요

○ 조합의 성장 및 경쟁력 강화를 위해서는 영농규모가 큰 청장년층의 경제사업 이용 비중이 높아야 하지만 타 연령대와 비교해 경제사업 이용 비중이 낮음. 조합 사업이용 비중을 높이고 조합원 알권리를 제공하기 위해 청장년층이 적극적으로 조합 의사결정에 참여할 수 있는 여건이 마련되어야 함.

○ 여성조합원이 전체 조합원의 30%가 넘음에도 불구하고 조합 운영에 참여하는 비중이 상당히 낮음. 여성의 권리 신장과 조합원 알권리를 제공하기 위해 여성 조합원이 조합 의사결정에 참여할 수 있도록 제도개선이 필요함.

2. 연구 목적

○ 이 연구의 목적은 일선조합의 경쟁력 제고를 위한 제도적 기반을 개선하고자 하는 것으로 일선조합의 역할 강화를 통하여 조합원 농가에게 보다 많은 이익을 제공하고자 하는 것임.

- 일선조합 경쟁력 강화의 방향을 설정하고, 그에 적합한 제도적 기반을 구축하는 것을 목표로 함.
- 일선조합의 여건변화를 고려하여 조합원주의의 재검토와 조합원 자격관리 및 조합 설립인가 기준의 적절성에 대해 검토하여 개선방안을 마련함.
- 여건변화를 고려한 일선조합의 발전방향을 설정하고, 그에 적합한 지배구조 구축을 위한 제도적 개선과제를 마련함.
 - 현재 제도가 가지고 있는 문제점을 보완하고 일선조합의 발전 방향을 촉진할 수 있는 제도적 기반을 설정함.
 - 개선사항을 농협법 개정에 포함하는 것이 적합한지 정관에 기재하는 것이 적합한지를 구분하여 설정하도록 함.
- 궁극적으로 조합원 농가를 위한 일선조합의 역할을 강화하는 제도적 기반을 개선하고자 하는 것임.

3. 선행 연구

- 일선조합의 경쟁력 제고를 대상으로 한 국내외 연구는 농협 경제사업 활성화 및 일선조합 체제 개편방향을 제시하는데 집중
- 황의식 외(2009)는 농협중앙회 사업구조개편 방안 및 일선조합 경제사업과 연계방안을 도출하기 위해 농협중앙회 사업부문별 과제들을 분석하고, 사업구조 개편방안을 제시함.
 - 농협중앙회 경제사업뿐만 아니라 신용사업, 상호금융, 교육지원사업부문 등에 대한 현황 및 문제점을 분석하고 각 부문별로 활성화 방안을 제시하고 있음.
- 박성재 외(2011)는 농협의 사업구조 개편을 위한 경제사업 활성화 전략을 사업부문별

로 검토하고 추진방안을 제시함.

- 청과, 쌀, 축산 등 사업부문별로 여건변화를 파악한 후, 핵심적으로 추진해야 할 전략을 제시하고 있으며 이를 위해 필요한 투자사업의 대상 및 필요자본금 규모를 제시하고 있음.

○ 황의식 외(2012)는 일선조합 경제사업 활성화를 위한 주요 과제를 분석하고 있음.

- 이층차분 분석방법을 통해 합병조합이 어떤 효과를 제공하였는지 분석하였으며 일본 농협의 합병 추진 계획 및 지원 정책 등을 조사하였음.

○ 황의식 외(2015)는 농가 인구 감소 및 고령화 등 여건 변화가 일선 조합에 미치는 영향을 검토하고, 조합원 감소 등에 대응한 과제를 도출하였음.

- 농협의 정체성 강화를 위해 조합 설립인가 기준 현실화, 조합 설립취소 기준에 경제사업 반영, 조합선택권제, 도시조합 정체성 확립 등을 제시하였음.
- 조합원 정예화를 위해 조합원 자격기준 강화, 명예조합원 제도 도입, 약정조합원 제도 활성화 등을 언급하였음.

○ 기존 연구들은 일선 조합의 경쟁력 제고를 위한 과제를 도출하고 개선 방향을 제시했다는 점에서 의의가 있지만 구체적인 제도 개선 방안을 제시하지 못 하였다는 한계를 가짐.

- 본 연구에서는 기존 연구들에서 도출된 과제들에 대해 분석하고 구체적인 제도 개선 방안을 제시하여 실질적인 정책 대응 방안을 마련하고자 하였음.

2

협동조합 운영원리와 농협의 과제

1. 협동조합과 농협의 이해

1.1. 협동조합의 정의

- 협동조합은 조합원 소유·이용의 기업(enterprise)이면서 동시에 경제·사회·문화적 필요와 염원을 달성하려는 결사체(association)라는 복합적인 성격
- ICA(International Cooperative Alliance) 정의는 협동조합을 단순히 경제적 이익 획득을 위한 기업이 아니라 보다 상위의 가치를 얻기 위한 수단으로 파악함.
- 그러나 ICA의 정의에 맞는 협동조합이 실제로 얼마나 존재하는가에 대해서는 많은 사람들이 회의적인데, 그 이유는 협동조합을 기업 자체로만 해석하여도 별 문제가 없다고 인식하기 때문임.
- 사실 경제학계에서는 1995년의 ICA 정체성 선언문이 발표되기 전인 1987년 USDA 정의 “이용자인 조합원이 소유하고, 통제하며, 이용의 편익을 나눠 갖는 기업체”가 널리 인용되고 있음.

표 2-1 ICA 정체성 선언문(1995)

협동조합 정체성 선언문									
정의	협동조합은 공동으로 소유하고 민주적으로 통제하는 사업체를 통해, 공통의 경제·사회·문화적 필요와 염원을 충족하고자 자발적으로 결합한 사람들의 자율적인 결사체이다.								
가치	협동조합은 자조, 자기책임, 민주주의, 평등, 공정 그리고 연대의 가치를 기초로 한다. 협동조합 조합원은 선구자들의 전통에 따라 정직, 공개, 사회적 책임 그리고 타인에 대한 배려라는 윤리적 가치를 신념으로 한다.								
원칙	<table border="0"> <tr> <td>① 자발적이고 개방적인 조합원 제도</td> <td>⑤ 교육, 훈련, 정보 제공</td> </tr> <tr> <td>② 조합원의 민주적 통제</td> <td>⑥ 협동조합 사이의 협동</td> </tr> <tr> <td>③ 조합원의 경제적 참가</td> <td>⑦ 커뮤니티 관여</td> </tr> <tr> <td>④ 자율과 독립</td> <td></td> </tr> </table>	① 자발적이고 개방적인 조합원 제도	⑤ 교육, 훈련, 정보 제공	② 조합원의 민주적 통제	⑥ 협동조합 사이의 협동	③ 조합원의 경제적 참가	⑦ 커뮤니티 관여	④ 자율과 독립	
① 자발적이고 개방적인 조합원 제도	⑤ 교육, 훈련, 정보 제공								
② 조합원의 민주적 통제	⑥ 협동조합 사이의 협동								
③ 조합원의 경제적 참가	⑦ 커뮤니티 관여								
④ 자율과 독립									

□ 협동조합의 기초는 자조, 자기책임, 민주주의, 평등, 공정 그리고 연대(ICA 정체성 선언문)

○ 협동조합 조합원은 선구자들의 전통에 따라 정직, 공개, 사회적 책임 그리고 타인에 대한 배려라는 윤리적 가치를 신념으로 함.

○ 다양한 기업 중에서도 오직 협동조합만이 이러한 가치 추구를 선언하고 있으며¹⁾, 그 실천 여부로 사이비 협동조합과 진정한 협동조합을 구분함.

1.2. 협동조합의 원칙

□ 협동조합 원칙은 협동조합을 성공으로 이끈 행동준칙으로 오랜 역사적 경험의 소산

○ 협동조합 원칙은 조합원과 경영자 행위를 규제하는 법이자 규범이고 협동조합을 다른 사업체와 구별하게 해주는 기준임.

- 협동조합의 이해관계자에게 주는 가이드라인으로서 정관과 실정법의 규정에 반영됨.

○ 협동조합 원칙은 구체적으로 협동조합을 운영하는 방식, 즉 운영원리를 제시함.

1) 최근에는 투자자 소유 기업(IOF)도 자신들이 이윤만을 추구하는 것이 아니라 사회적으로 가치 있는 역할자임을 강조하기 위해 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR), 기업윤리 등을 내세우고 있으나 이것 역시 이윤 확대에 기여하는 전략적 접근이라는 해석이 많다.

- 협동조합 원칙은 영원불변의 것이 아니라 시대 여건과 환경 변화에 따라서 수정되거나 새로운 원칙이 추가되기도 함.

- 협동조합은 조합원이 이용을 목적으로 만들었으므로 조합은 그 목적에 충실하게 행동할 준칙이 필요

- 협동조합은 소유자인 조합원의 요구에 따라 조합원을 위한 최대봉사(member promotion)를 기본 원칙으로 출발하였음.
 - 조합원 봉사 원칙(principle of member promotion)은 어떤 상황에서도 수정될 수 없는 불변의 가치를 가진 절대적 원칙(Grosskopf 외, 2016)임.
 - 협동조합을 평가하고 판단하는 궁극적인 기준은 조합원의 편익을 증진시키는데 기여했는지 여부임.
 - 원가경영원칙(at cost principle)은 이를 구체화시키는 운영방침으로 작용함.

- 협동조합 선구자들은 조합원 스스로의 의지에 따라 선택하고 결정하며, 그 결과에 책임을 지는 것을 기본으로 해야 한다고 생각했음.
 - 자조(self-help), 자율(self-administration), 자기책임(self-responsibility)은 초기 협동조합에서 가장 중요한 가치이자 원칙임.
 - 조합원 거래를 원칙으로 하였으므로 폭리를 취하거나 속일 이유가 없었고, 이 성격은 소유자와 이용자 동일 원칙(principle of identity of owners and users)으로 표현되어 다른 기업과 구분하는 기본 특징임.

- 이러한 기본원칙은 역사적 경험이 쌓이면서 시대와 사회적 환경에 맞게 구체화되어 1995년 ICA 정체성선언문의 7개 원칙으로 재정립되었음.
 - 자조원칙(self-help)은 개인의 자유를 보장하는 키워드로 누구도 개인에게 협동조합의 가입이나 탈퇴를 강요할 수 없을 뿐만 아니라 외부 지원을 거절할 수 있음을 의미함.

- 자율원칙(self-administration)은 조합원 스스로의 계획에 의해 조합이 운영되어야 함을 의미하고, 인격 동등성 원칙(민주적 운영 원칙)과 밀접하게 연결되어있음.
- 자기책임원칙(self-responsibility)은 외부의 영향을 배제하려는 의지의 표현이며 자신의 조직과 그 활동을 보호하려는 것임.
- 이용자 동일 원칙(principle of identity of owners and users)은 소유자(통제자) = 이용자 = 이용의 수혜자라는 USDA 원칙의 다른 표현임.

□ ICA 7원칙은 현대 협동조합의 행동 준칙이자 정체성 판단의 지표

○ ICA는 협동조합은 조합원의 필요와 염원을 충족하기 위한 결사체란 점을 먼저 강조하고, 이를 달성하기 위한 수단으로 공동으로 소유하고 민주적으로 통제하는 사업체를 운영한다고 설명함(한국협동조합협의회, ICA).

- 이 시각은 협동조합의 핵심요소는 경영체이고 지역발전, 사회운동, 복리후생, 교육·홍보를 부가적 요소로 인식하는 견해와는 대비됨(임영선, 2014).

표 2-2 ICA 협동조합 원칙

원칙	
□ 1원칙(자발적이고 개방적인 조합원 제도)	협동조합은 자발적인 조직으로서, 협동조합의 서비스를 이용할 수 있고 조합원의 책임을 받을 의지가 있다면 성·사회·인종·정치·종교의 차별을 두지 않고 모든 사람에게 열려 있다.
□ 2원칙(조합원의 민주적 통제)	협동조합은 조합원에 의해 통제되는 민주적인 조직으로서 조합원은 정책 수립과 의사결정에 적극적으로 참여한다. 선출직으로 활동하는 대표자들은 조합원에게 책임을 다해야 한다. 단위협동조합의 조합원은 동등한 투표권(1인 1표)을 가지며, 다른 연합 단계의 협동조합도 민주적인 방식으로 조직된다.
□ 3원칙(조합원의 경제적 참가)	조합원은 협동조합의 자본조달에 공정하게 기여하고 민주적으로 통제한다. 최소한 자본금 일부는 조합의 공동 자산으로 한다. 조합원 자격을 얻기 위해 납부하는 출자금에 대한 배당이 있는 경우에도 보통은 제한된 배당을 받는다. 조합원은 다음의 목적을 위해 잉여금을 배분한다. 첫째, 최소한 일부는 분할할 수 없는 준비금 적립을 통해 협동조합을 발전시키기 위해, 둘째, 협동조합의 이용에 비례하여 조합원에게 혜택을 주기 위해, 셋째, 조합원이 승인한 여타 활동을 지원하기 위해 배분한다.
□ 4원칙(자율과 독립)	협동조합은 조합원이 통제하는 자율적이고 자조적인 조직이다. 정부를 포함한 다른 조직과 협약을 맺거나 외부에서 자본을 조달하고자 할 경우, 조합원의 민주적 통제가 보장되고 협동조합의 자율성이 유지될 수 있는 조건에서 이루어져야 한다.
□ 5원칙(교육, 훈련, 정보 제공)	협동조합은 조합원, 선출직 대표, 경영자 그리고 직원이 협동조합의 발전에 실질적으로 기여할 수 있도록 교육과 훈련을 제공한다. 협동조합은 일반 대중, 특히 젊은 세대와 여론 주도층에게 협동조합의 본질과 혜택에 대해 정보를 제공한다.
□ 6원칙(협동조합 사이의 협동)	협동조합은 지방, 국가, 지역, 국제적 차원의 조직들과 협력함으로써 조합원에게 가장 효과적으로 봉사하고 협동조합운동을 강화한다.
□ 7원칙(커뮤니티 관여)	협동조합은 조합원이 승인한 정책을 바탕으로 커뮤니티의 지속가능한 발전을 위해 활동한다.

○ 이 원칙도 수정 필요성이 제기되어 현재 검토 중이나 아직 구체적인 대안이 제시된 바는 없음.

- 2011년 미주지역에서 원칙의 수정 필요성을 제기하였고, 이를 계기로 2012년 협동조합원칙위원회가 설립되었음.
- 이 위원회는 3년의 노력 끝에 우선 「ICA 협동조합원칙 안내서(Guidance Notes to the Co-operative Principles)」를 발간하고, ICA홈페이지에 이를 게시하고 있음.

○ 사실 경제학계에서는 협동조합을 기업으로만 해석하려는 경향이 있는 반면에 협동조합 운동권에서는 결사체에 방점을 찍고 기업 측면을 중시하는 사람들을 경영주의라 비판하기도 함.

□ ICA 원칙에는 명백하게 드러나지 않지만 원가경영원칙(at cost principle)은 협동조합의 운영원리를 시사하는 중요 원칙

○ 최선의 조합원 봉사를 실현하기 위한 관리회계의 준칙이 되기 때문임.

- ICA 3원칙(조합원의 경제적 참가)을 실천하는 현실적 대안으로 중요하게 간주되었으나 엄격한 적용이 어렵다는 점에서 현대로 오면서 덜 강조되고 있음.

1.3. 법률로 보는 농협

□ 농협을 현실적으로 이해하는 지름길은 실정법이 규정하는 농협의 모습

○ 협동조합의 실재를 이해하는 데는 이론적인 협동조합 정의보다 법률적 정의를 찾는 것이 더 실질적임.

- 법률은 협동조합의 목적, 조직, 사업과 행위를 규제하기 때문에 원론적인 협동조합의 모습과는 차이가 날 수 있음.

□ 농협은 조합원을 위한 최대 봉사를 기본원칙으로 하는 비영리법인

○ 농협법 제5조는 “조합과 중앙회는 그 사업 수행 시 조합원이나 회원을 위하여 최대한 봉사하여야 하며, 동시에 일부 조합원이나 회원의 이익에 편중되는 업무를 하여서는 아니 된다”고 규정하고 있음.

○ 또한 영리나 투기를 목적으로 하는 업무를 해서는 안 된다고 하여 농협이 비영리 법인임

을 밝히고 있음.

□ 농협은 농업 생산자의 협동조합

○ 농협의 조합원은 농업인, 영농조합법인과 농업회사법인, 조합공동사업법인, 품목조합에 한하여 조합원 자격을 주는 농업 생산자 협동조합인.

○ 하지만 농업인이 아니더라도 업무구역 내 거주자로서 조합의 사업을 이용함이 적당하다고 인정되는 자가 가입금과 경비를 부담하면 준조합원으로 받아들여 조합을 이용할 수 있게 함으로써 지역조합의 성격도 일부 갖고 있음.

- 준조합원은 조합의 소유자는 아니나 이용자이며 이용에 비례하여 편익을 배분받음.

- 준조합원은 사실상 소비자이므로 생산자조합의 정체성에 부합되는 것은 아니므로 언젠가 이의가 제기될 수 있는 여지가 있음(일본 농협개혁의 주요 쟁점중의 하나이다).

□ 지역농협은 경제와 신용 등 다양한 사업을 겸영하는 종합농협

○ 지역농협은 교육지원사업, 경제사업, 신용사업, 복지후생사업, 경제·사회단체와의 교류 협력, 국가 등이 위탁사업 등을 수행하는 종합농협임.

○ 품목 또는 업종 조합의 경우에도 2004년 이전에 신용사업을 운영하던 조합은 설립의 주목적 사업 외에도 신용사업을 겸영할 수 있음(농협법 부칙 제14조).

□ 농협은 국민경제에 기여하는 공익적 기능이 있으며, 국가로부터 보호와 지원 혜택

○ 헌법 제123조 ⑤항은 “국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.”고 하여 농협이 헌법이 보장하는 조직임을 명시하고 있음.

○ 농협법 제1조는 법의 목적을 “농업인의 자주적인 협동조직을 바탕으로 농업인의 경제적·사회적·문화적 지위를 향상시키고, 농업의 경쟁력 강화를 통하여 농업인의 삶의 질을 높이며, 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다”라고 하여 농협이 단순한 사익추구의 조직에 머무르지 않고 농업인의 삶과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여하는 공익성을 추구하여야 함을 시사하고 있음.

- 이는 농협이 조합원의 필요를 충족시켜주는 민간 조직이지만 산업의 경쟁력 강화와 국민경제에 기여해야 하는 책무도 있음을 시사함.

- 헌법 재판에서도 중앙회의 성격을 공공기관으로 명확히 한 바 있음.

○ 따라서 농협은 국가로부터 보호와 지원을 받을 수 있음.

- 농협법에 의해 설립되지 않은 단체는 농업협동조합 또는 축산협동조합 명칭을 함부로 사용하지 못 함(제3조).

- 지역농협과 지역축협 등 지역조합은 하나의 업무구역에 한 개 조합만을 허용함으로써 지나친 경쟁으로부터 조합을 보호하고 있음.

- 국가는 농협의 업무와 재산에 대해서는 조세 외의 부과금을 면제하고(제8조), 국가와 공공단체는 농협에 적극 협력하여야 하며 필요한 경비를 보조하거나 융자할 수 있음(제9조).

2. 협동조합의 운영원리

2.1. 협동조합 운영원리의 의의

□ 협동조합의 운영원리는 협동조합을 조직하고 운영하는 방법, 의사결정 및 행위가 어떻게 작용하여 설립목적인 조합원에게 최선의 서비스를 제공할 수 있는가를 설명

○ 협동조합 정의와 가치, 원칙을 묶은 정체성선언문이 협동조합이 무엇인가를 규정하는

하드웨어인 구조(frame)를 만든다면, 운영원리는 원칙을 현실에 접목하여 협동조합을 작동시키는 소프트웨어라 할 수 있음.

- 협동조합은 이용을 목적으로 설립한 기업이며 조합원이 고객이기 때문에 조합원의 숫자와 이용량의 크기에 따라 사업규모가 결정
- 협동조합의 경쟁력은 규모의 경제에 크게 의존하므로 조합원이 적극적으로 이용할 수 있도록 인센티브 체계를 작동시킴.
- 조합원 간의 동질감과 연대의식이 강할수록 협동조합 운영에 많은 조합원이 적극 참여할 것이므로 이를 키우기 위한 소통과 공감대 형성에 노력함.
- 협동조합은 누구나 동등한 인격자이며 차별하지 않아야 한다는 철학에 바탕을 둔 민주적 운영이 조합원의 연대의식을 높이는 근원적 힘이라고 생각
- 이미 신분, 지위, 부, 성별, 종교 등 각종 구분으로 차별받는 사회적 약자들은 협동조합에서 모두가 같은 권리를 갖는 인격자로 대우받고 뭉침.
 - 모두의 의사는 똑같이 존중되어야 하므로 1인 1표임.
- 다수의 지혜가 1인의 영웅이나 천재보다 안전하다는 것을 믿고 전체의 의사결정은 민주주의 다수결을 따름.
 - 협동조합이 1인의 최고경영자에게 권력을 집중시킨 주식회사와 달리 다수의 이사회에 집행을 맡긴 것은 이러한 민주주의적 운영원리와 맞닿아 있음.
- 협동조합은 자본주의 시장경제의 경제주체이므로 시장 논리에 따라 자원을 이용하고 보상함으로써 지속가능성을 확보하고, 그 이상의 잉여는 이용한 조합원에게 돌려줌으로써 조합원 최대봉사의 원칙을 준수

- 협동조합의 운영에 필요한 자본과 직원들에 대한 보수는 시장의 기회비용을 충분히 보상해주고 남는 것은 원가로 제공하기로 한 서비스료를 더 받은 것이므로 이를 잉여로 부름(주식회사에서는 이윤으로 부른다).
- 원가경영의 원칙에 따라 잉여는 이용에 비례하여 돌려줌.
 - 혹시라도 기준을 잘못 잡아 출자자에게 고율의 배당을 해줄 수도 있을 것을 우려하여 법으로 최고 한도를 설정하는 경우가 많음.
- 협동조합 경쟁의 기본전략은 다수가 모여 같이 행동하는 공동행동으로서 연합의 원리에 기초
- 개인들끼리 연합하여 단위조합을 결성하듯 단위조합은 조합끼리 지역연합회를, 그리고 지역연합회는 또 전국연합회 또는 중앙회를 결성하여 계통조직을 완성하여 감.
- 이와 같은 연합전략은 구성 주체의 독립성을 유지하면서도 전체로서는 하나의 조직처럼 움직임.

2.2. 조합원 중심 경영

- 협동조합은 조합원이 이용하려고 만든 기업
- 생산자들은 상품을 팔기 위해서, 소비자들은 생활필수품을 구입하기 위해서 자금을 빌리거나 저축하기 위해서 협동조합을 만든 것이지 투자하여 이윤을 얻기 위하여 협동조합을 만든 것은 아님.
- 따라서 이용자를 위한 경영을 하지 않는 것은 협동조합이 아님.
- 협동조합은 투자자에게 기회비용 보상 차원의 이자를 지급(출자배당)하고 남는 잉여는 이용에 비례하여 이용자에게 배당하는 것을 원칙

○ 이용자에게 최선의 서비스를 제공한다는 것은 고급서비스를 저렴하게 공급한다는 의미이고, 이는 원가에 서비스를 공급한다는 이야기임.

○ 조합 운영에 필요한 자본을 조달하기 위해서는 시장에서 얻는 기회비용을 보상하면 되는 것으로 충분하며 그 이상의 보상 필요성도 없음.

□ 협동조합의 사업은 조합원의 필요에 의해 우선순위 책정

○ 조합의 사업은 조합원들의 이용 목적대로 정해지고, 이는 총회와 이사회를 통해 경영진에 전달됨.

2.3. 원가경영(최선의 서비스)

□ 조합원 최대 봉사 원칙을 지키는 것은 상품과 서비스를 원가에 제공하고 이윤을 붙이지 않는 것

○ 원가경영은 이용을 목적으로 하는 협동조합의 설립 목적을 달성하기 위한 수단임.

□ 이윤을 붙이지 않는 원가경영은 협동조합 경쟁력의 주요 원천

○ 이윤을 붙여야 하는 경쟁 기업은 이윤만큼 원가경쟁에서 협동조합에게 밀리는 것을 의미함(〈그림 2-1〉에서 P_1P_4).

□ 원가경영은 사후 이용고배당으로 실현

○ 원가는 거래 전에 확정할 수 없으므로 일정한 회계기간을 정한 다음 산정하게 되고, 그 산정 결과에 따라 이용자에게 이용량에 비례하여 남은 잉여를 배분함.

- 이용고배당은 협동조합 가격의 조정분이지 환원사업이 아님.
 - 하지만 농협 조합원의 대부분은 이용고배당을 환원사업이라 인식하고 있어서 가격경쟁력 측면에서 농협 참여유인으로서의 영향력이 작음.

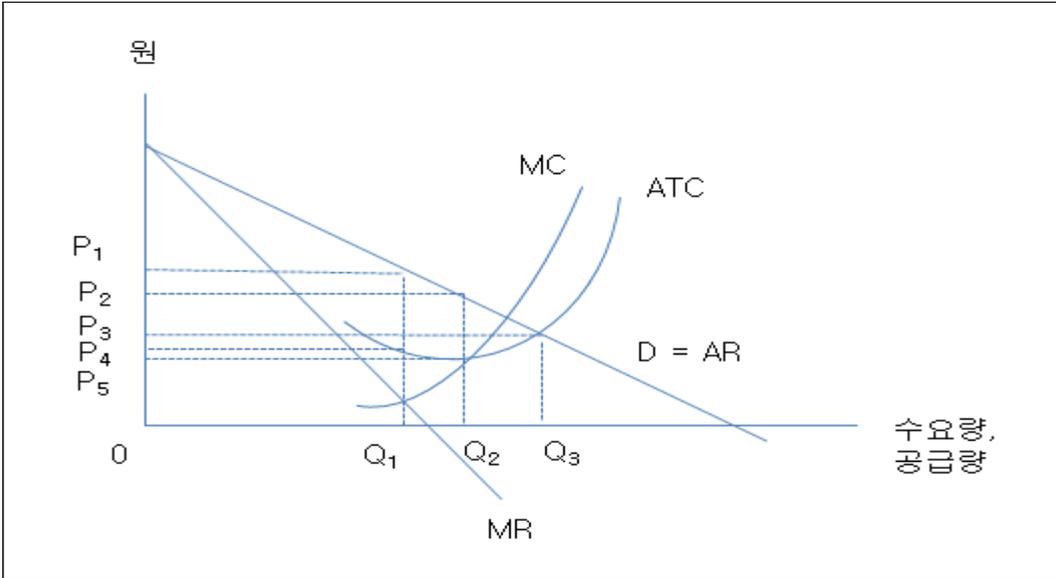
- 이용고 배당은 조합의 이윤이 아니라 이용자에게 돌려주어야 할 잉여이므로 법인세를 납부한 다음 배분하면 이용자는 소득세를 낼 필요가 없고, 법인세 부과 전이라면 이용자가 소득세를 납부함.

- 원가에는 원료비·가공비·감가상각·보험·미래를 위한 준비금 등 직간접비용이 포함

- 협동조합마다 고정시설, 위험 정도와 보험료, 미래를 위한 전략적 비용 등에서 차이가 있을 수 있으므로 같은 상품과 서비스라 하더라도 조합마다 원가는 다를 수 있음.

- 따라서 이용고배당이 가격조정의 성격이 있다 해서 직접비를 제외한 잉여를 모두 이용고배당해야 된다는 것은 잘못된 인식이라고 할 수 있음.
 - 일부 농협 이사 중에는 단기이익에 집착하여 배당 우선을 주장하는 경우가 있음.
 - 중앙회가 신용사업의 이익을 조합에 분배하는 수단으로 활용되는 조합지원자금의 운용도 단기이익에 집착하는 회원조합의 요구에 휘둘릴 수도 있음.
 - 법은 이러한 것을 막기 위하여 법정적립금 제도와 비분할자본의 개념을 만들어 놓았음.

그림 2-1 구매조합의 가격정책과 이용배당 원리



자료: Cobia, 1989.

그림 2-2 협동조합과 투자자소유기업 운영 원리의 차이

	Profit or surplus allocation	Control	Management Objective	
IOF	<p>profit wage rent interest</p>	To shareholders	One share one vote	Profit maximization
UOF	<p>surplus wage rent interest</p>	To users in proportional to their use	One man one vote	Users, benefit maximization based on at cost

자료: Seongjae Park. 2018

2.4. 공동행동(협동)

□ 개인으로는 얻을 수 없는 것을 공동행동을 통해서 얻고자 협동조합이 조직

○ 협동조합은 공동행동의 이점을 항상적으로 누릴 수 있도록 조직화하여 기업으로 진화시킨 것임.

○ 협동조합은 공동활동의 편익을 조합원은 물론 사회와 같이 나눌 수 있을 때 지속가능하다는 것을 인식하고 협동조합의 가치를 추구하고 이를 위한 경영을 함.

□ 협동(공동행동)은 그 편익이 비용을 초과해야 실현되며, 협동 비용은 유인기제의 작동, 신뢰와 소통 정도에 따라 변화

○ 협동조합에 기대하는 편익은 조합원의 서비스 수요로 측정될 수 있지만 주변의 위협요인의 크기에 영향을 받음.

- 몬드라곤, 모샤브 등 협동이 잘 되는 이유 중 하나는 주변에 적대적인 그룹이 있어 생존을 위협받기 때문이라 볼 수 있음.

○ 협동과 개인의 이익을 일치시키는 효과적인 유인기제가 작동할 때, 협동의 필요성과 가치에 대한 공감대가 충분히 형성될 때, 자발적인 협동을 유발하여 협동비용을 줄일 수 있음.

- 사회주의 생산협동조합이 실패한 주요 이유는 공동행동을 요구하는 범위가 넓고 조건이 엄격하여 협동비용은 높으나 협동의 결과로 얻는 생산물은 작았기 때문임.

- 조합원이 동질적일수록 소통에 기반한 신뢰 형성으로 협동비용이 낮아짐.

- 훌륭한 지도자는 소통과 공감대 형성을 통하여 자발적 협동을 유인하여 비용을 낮추고 높은 성과물을 얻도록 함.

○ 무임승차를 효과적으로 통제할 수 있을 때 협동의 편익은 증가하고 비용은 감소함.

2.5. 민주적 지배구조

□ 동등한 인격체라는 인간 가치에 대한 신념은 민주적 지배의 바탕이며 공동행동의 강력한 동기

○ 조합원은 모두 인격적으로 동등하므로 그 의사 역시 동등하게 취급되어야 한다는 민주주의 원칙은 자본의 크기로 의사를 결정하는 투자자소유기업(IOF)과 대비되는 가장 중요한 특징임.

○ 부자나 가난한 자가 모두 동등하다는 믿음이 조합원의 연대를 강하게 했고 좋을 때나 나쁠 때나 함께 할 수 있게 함.

□ 민주주의에 대한 믿음은 협동조합을 이사회 중심 경영 체제로 변화

○ 민주적 지배에 대한 믿음은 다수의 생각이 틀릴 위험이 낮다는 것이며, 협동조합 운영도 유능한 1인보다 다수의 이사회 중심으로 이루어지도록 하였음.

○ 조합장과 중앙회장에게 대표권과 경영권, 인사권 등 권한을 집중시켜 준 사례는 선진국에서는 발견되지 않음.

○ 반면에 일제강점기 지방금융조합은 총독부가 임명한 이사에게 실권을 주어 조합을 경영하게 하였는데 이는 정부와 같은 외부의 힘이 조합을 통제하는데 효과적이기 때문임.
- 대부분의 개도국 협동조합도 지방금융조합처럼 관선 이사가 실권을 장악하였고 대부분 실패하였음.

○ 지방금융조합의 잔재는 농협에까지 연결되어 중앙회장과 조합장 임명제라는 한국적 사례를 만들었음.

- 민주화 이후에는 조합장과 중앙회장을 직접 선출만 하면 민주적 지배구조를 달성한 것이라고 오해하여 세계에서 유례를 찾을 수 없는 과열선거 풍토를 만들었음.
- 조합장이나 중앙회장을 직선을 통해서 선출해야만 보다 강력한 대표권을 가질 수 있다는 것은 대의 민주제에 대한 신뢰 부족을 의미하는 것일 뿐임.

□ 협동조합은 운영 성과를 시장에서 평가받지 않기 때문에 투명성을 약함에도 불구하고 사회적으로 신뢰받는 것은 민주적 지배와 효과적인 감사 기능의 작동에 근거

- 협동조합은 공개되지 않는 법인이기 때문에 시장의 평가를 받을 수 없고 그로 인해서 투명성을 보장하기 어렵다는 단점이 있음.
- 협동조합은 견제와 균형의 민주적 지배구조와 투명경영으로 단점을 극복할 수 있다고 보고 감사 제도를 발전시켜 왔음.
- 대표적 사례로, 독일은 협동조합 감사연합회가 회원인 협동조합을 감사하는 외부감사 제도를 발전시켜 사회적으로 높은 신뢰를 받고 있음.
 - 조합의 이사회를 집행이사회(경영)와 감독이사회(감독)로 나누어 소유와 경영을 분리시키고 이사회의 주기능을 경영감독에 둬²⁾
 - 조합의 감사는 일상 감사를 담당하고, 협동조합 감사연합회에 의한 외부 감사는 회계 감사와 경영감사를 실시하면서 내부 감사와 긴밀히 협조함.
 - 경영감사는 오랜 경험을 가진 협동조합 전문가가 감사자가 되어 해당 협동조합이 조

2) 감독(supervisory)과 감사(auditing)의 차이:

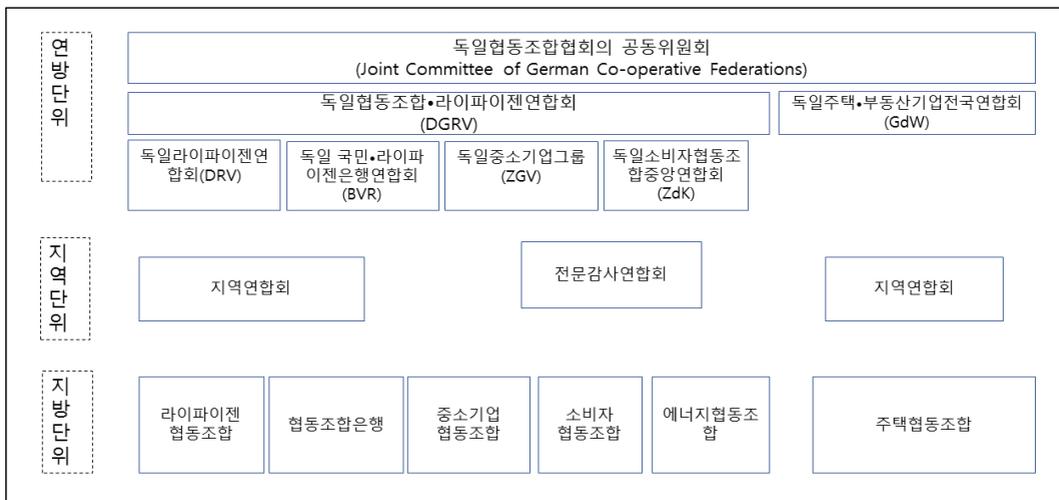
“감독이라 함은 조합장 또는 상임이사(회장, 사업전담대표이사 또는 전문이사)에게 질문하고 보고를 청취하는 것은 물론이고 업무집행이 방법·내용 등이 위법하거나 정관·이사회 결의에 위배되거나 부당할 때는 이의 중단 또는 정지를 명하고 다른 방법·내용으로 할 것을 지시하는 것을 포함한다는 뜻이다.”(농협, 2006, 「농협법」, 126쪽)

“감사라 함은 타인이 행한 업무 및 회계처리 등에 대하여 미리 제정된 규범과의 합치여부를 확인하기 위하여 그 주장에 대한 근거를 객관적으로 수집하고 그의 옳고 그름, 적당 여부를 밝히며 비판을 가하고 그 결과를 이해당사자에게 전달하는 일련의 과정이라 정의할 수 있다.”(위의 책 185쪽)

합원 최대 봉사 원칙을 제대로 실천하고 있는지를 평가함.

- 경영감사 결과 나쁜 평가를 받는 경우 해산 명령도 가능하기 때문에 매우 중요하게 생각함.
- 경영감사가 전문가의 주관적인 판단에 의존하기 때문에 이에 대한 비판도 있지만 협동조합 실패가 나타나지 않은 데는 경영감사제도의 기여가 컸다는데 의견이 일치함 (Grosskopf, W., H.-H. Münkner, and G. Ringle, 2016; 박성재, 2018).

그림 2-3 독일 협동조합 조직체계



자료: 문크너, 전형수 역, 2010. “독일 협동조합은행의 경험과 시사점”, 「신협연구」, 신협중앙회.
DGRV, 2017. “FACT AND FIGURES”, www.dgrv.de/en/home.html. 박성재, 2018

3. 농협의 정체성 문제와 과제

3.1. 정체성 문제

- 이론적으로 협동조합의 정의는 명쾌하나 실재하는 협동조합이 이론에 부합하는 것인가에 대한 의문 발생
- 협동조합은 기업과 운동체의 복합적 성격을 갖고 있는데다 일반 기업과 달리 협동조합 가치를 추구하는 윤리적 조직이면서, 외형적으로 잘 드러날 수 없는 여러 원칙들이 준수 되는지 알 수 없기 때문임.
- 협동조합은 조합원에 의한 내부 평가에 의존하므로 성과를 시장에서 평가받는 일반 기업보다 투명성에 약점이 있음.
 - 중심 운영원리인 원가경영과 이용에 따른 배분원칙이 제대로 지켜지는지도 알기 어려움(많은 조합원은 이 개념 자체를 인식하지 못하고 있음).
 - 종합농협의 특성상 광범위한 교차보조가 허용되는데, 이는 인센티브체계를 왜곡시키는 단점이 있음(신용수익으로 경제 손실을 보전하는 교차보조가 구조화되어도 이를 바람직한 정책으로 간주하려는 경향이 있음).
- 협동조합이 겉과 속이 다른 문제, 즉 정체성 문제는 한국 농협의 출발부터 편법으로 취급되었고 지금까지 논란의 중심에 있음.
- 농협의 정체성에 대한 끊임없는 비판 존재
- 농협을 진정한 협동조합으로 볼 수 없다는 비판론자들은 조합원의 주인의식 희박, 조합원 통제의 불철저, 조합원 이용 중심 운영원칙의 미준수, 경영주의적 조합경영 등을 그 이유로 생각함.

- 농협에 대한 비판적 사회인식은 1980년대 이후 정권이 바뀔 때마다 조합원을 위한 진정한 농협을 만든다는 명분으로 농협개혁을 되풀이하게 만들었음.
- 그 중에서도 조합원의 자발적 의지가 아닌 정부 주도로 설립되어 오랜 동안 정부의 간섭과 통제에 길들여졌다는 태생적 한계론이 일반적 인식임.
 - 많은 조합원들이 자신이 소유하고 통제하는 조합이라는 의식보다는 정책서비스를 제공하는 정부기관처럼 인식하는 것은 여기에서 연유한다고 생각함.
- (과거의 문제) 1989년 농협민주화로 자율성을 회복하기 전까지는 조합장과 중앙회장 임명제로 상징되는 자율권 상실이 대표적인 정체성 문제였음.
 - 이 때문에 농협은 한동안 ICA의 정식 회원이 되지 못하다가 준회원제를 폐지한 1972년에야 정회원이 되었음.
- (현재의 문제) 민주화 이후에는 조합원의 주인 의식 부재, 조합원 참여 부족, 조합원의 이질화, 조합원 통제, 이용 중심 운영 원칙이 지켜지지 않은 점 등 정체성 문제가 주로 지적되어 왔음.
- (미래의 문제) 한편 농업인구 감소, 조합원 노령화와 은퇴 증가, 농촌 산업 구성 변화에 따른 농업인 조합으로서 한계, 설립 기준 미달 조합의 증가, 사업 성장의 한계 등은 농협 정체성의 근본적인 변화를 요구하고 있음.
- 농협의 정체성 문제는 협동조합다움(cooperative like)이라는 내용적 정합성과 설립기준 등 형식적 기준의 충족이라는 양쪽 측면에서 분석 필요
- 협동조합다움이라는 것은 협동조합의 정의와 원칙의 관점에서 얼마만큼 진정한 협동조합에 가까운가를 보는 것임.

- 형식적 기준은 법률이 규정하는 설립인가 기준, 비조합원 거래 비중 등 협동조합의 존립 또는 제도적 보호 여부를 결정하는 근거들임.
- <그림 2-4>에서 보는 A 구역에 속하는 조합은 협동조합의 원칙을 잘 지킨다는 점에서 내용적으로는 순도가 높은 조합이나 조건불리지역에 있는 탓으로 조합원수 감소를 막을 수 없어 설립인가 기준을 지킬 수 없는 경우 등이 이에 속함.
- B의 영역에 속하는 조합은 내용적으로도 진정한 협동조합과 거리가 멀고 형식적인 기준도 충족 못하는 농협으로 정체성 문제가 심각한 조합이라 할 수 있음.
- C 영역의 조합은 형식적인 기준은 충족하나 협동조합의 원칙을 제대로 지키지 않는 이름만의 농협으로 전체 농협의 명예를 떨어뜨리는 조합으로서 B형과 함께 중요 개혁대상임.
- D형은 내용과 형식 조건을 모두 만족하는 농협으로서 현재의 기준으로는 이상형이라 할 수 있음.
- 내용적 정합성, 즉 본질적인 측면에서의 정체성 이슈는 외형적으로 잘 드러나지 않아 규제보다는 교육과 지도로 해결하는 것이 효과적
- 조합원과 임직원에게 대한 협동조합의 기본교육에서부터 원칙을 준수하는 것을 인지할 수 있는 방법(회계적 기준 등)까지 지속적인 교육이 이루어져야 함.
- 이사와 감사는 협동조합의 원칙을 준수하도록 경영을 감시하고 대처방안을 마련하여 시행하도록 하는 것이 가장 중요한 책무임.
- 중앙회, 정부 등의 감독자는 조합원과 조합의 소통 수준을 평가하고 이를 제고시키는 조치를 강구하여야 함.
 - 협동조합은 주식회사와 달리 시장에서 평가를 받지 않기 때문에 경영의 투명성이 상

대적으로 덜하며, 조합원은 조합이 원칙에 맞게 운영을 하는지를 스스로 모니터링하기에는 한계가 있음.

그림 2-4 내용과 형식 측면에서 본 농협 정체성 문제 유형

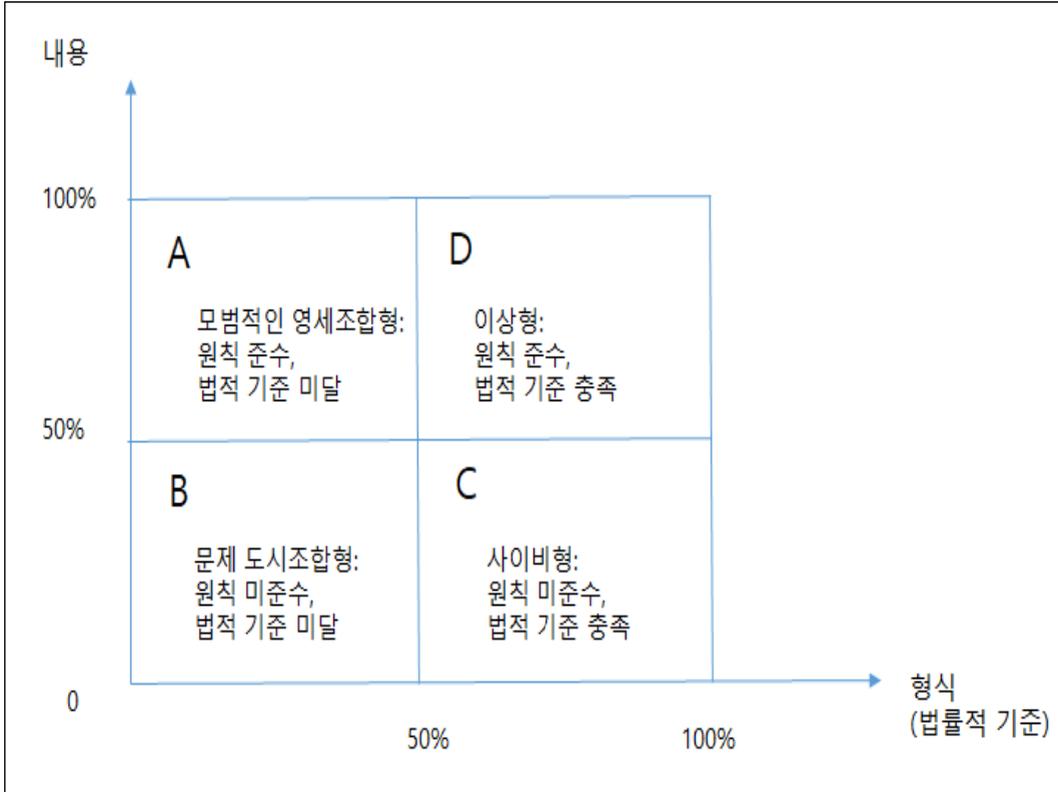


표 2-3 농협의 정체성 이슈

판단 기준	문제
원칙과의 정합성	① 조합원의 주인의식 희박(통제권 행사에 무관심)
	② 조합사업 참여도 낮음(설립 목적과 배치)
	③ 원가경영 여부 불투명(이용에 비례한 배당 불철저)
	④ 불합리한 조합장·중앙회장 중심 지배구조와 선거제도(민주적 운영원칙과 배치)
	⑤ 신용에서 경제로의 일방적 보조가 구조화되어 자조 원칙에 배치
형식적 기준	⑥ 설립기준 미달 조합 증가
	⑦ 무자격 조합원 방치
	⑧ 복지, 의료, 교육, 생활서비스 등 농촌의 주요사업을 모두 수행해야 된다는 견해 증가(생산자협동조합의 특성 유지 곤란)

□ 농협 정체성 문제의 본질은 잘못 이해된 민주적 운영과 왜곡된 지배구조에서 발생한 것이라 할 수 있으므로 이를 개선하는 것이 시급

- 이는 다시 조합원의 관심과 사업참여를 유인하는 유인체계를 오작동하게 만들었음.
- 협동조합의 운영은 조합원이 선출한 이사회에 의해 이루어지는 것이 상식적인 것임에도 불구하고 농협은 조합장·중앙회장의 1인 대표에게 의지하는 것이 가장 효과적이라는 잘못된 믿음을 갖고 있음.
 - 민주적 운영원리가 조합 의사 결정에 적용되는 것이고 그 핵심 기관이 이사회임을 잘 인식하지 못하고 있음(조합장과 이사와의 힘의 불균형을 당연시 함).
- 조합원은 조합의 임원(조합장·이사·감사)과 대의원 등 대리인의 활동을 감시하고 책임을 묻는다는 의식이 없고, 그들이 알아서 해주거나 해주어야 한다는 생각만 있기 때문에 조합원 지배가 관철될 수 없음.
 - “조합원은 가난한데 조합은 부자다.”라는 말을 흔히 들을 수 있는데, 이 말 속에는 조합을 그렇게 만든 것이 자신의 결정이라는 생각이 없고, 조합은 자신과는 별개의 존

재로서 대립적 이해관계에 있다는 의미를 내포하고 있음.

- 즉 조합원이 소유자로서 통제하고, 이용하며, 조합의 성과를 이용에 따라 배분받는다는 의미를 이해하지 못하고 있음.

○ 조합원의 대리인들 역시 조합원과 자신의 재산을 지키고 증식시키는데 기여하는 것이 본연의 임무와 역할이라는 생각보다는 개인적인 명예와 권위를 먼저 생각하는 사람들이 많기 때문에 조합의 경영을 제대로 감독하지 못함.

○ 이러한 상태에서 조합장이나 중앙회장 1인에게 과도하게 의지하는 생각이 일반화되어 있고, 이 때문에 조합장이나 중앙회장을 직접 선출하는 것이 조합원 지배의 가장 효과적인 방법이라 오해하고 있음.

○ 조합장과 중앙회장에게 과도하게 집중된 권한은 그들의 보상을 크게 하여 어떻게 하든 당선되는 것이 최선의 결과로 되기 때문에 조합장과 중앙회장은 선거에서 이기기 위한 조합운영에 중점을 둬.

- 무자격 조합원의 방치, 영세조합원의 증시 등 조합원 관리가 철저하게 이루어지지 않는 것도 선거제도와 밀접한 관련이 있음.
- 세계에서든 유례를 찾기 어려운 과열·혼탁선거는 농협이 협동조합임을 의심할 수밖에 없게 하는 명백한 증거라 해도 달리 변명하기 어려운 현상임.
- 그럼에도 불구하고, 조합원과 농업인단체, 농협까지도 직접선거를 대안 없는 최선의 방책으로 받아들이고 있음.

○ 불투명한 이용배당, 과도한 환원사업과 고율의 출자배당은 조합사업 참여의 유인을 저해하고 조합운영에 대한 관심보다는 투표권 행사에 더 적극적으로 하는 유인으로 작용함.

□ 농협 정체성을 흐리는 운영의 문제는 조합원의 이용 인센티브와 조합 성과의 연계가 불투명하고 불완전하여 조합원의 관심과 사업 참여를 유인하지 못하는 것

- 농협에 관심이 적거나 사업이용을 잘 하지 않는 조합원의 경우에도 출자에는 적극적인 태도를 보이는 경향이 있는데, 이는 출자배당이 시중은행의 예금보다 월등히 높은 수준으로 이루어지고, 그 근거를 알 수 없는 환원사업의 혜택이 크기 때문임.
 - 농협은 출자배당을 시중금리보다 2%포인트까지 높게 줄 수 있는데, 이는 시중금리의 2배 수준의 높은 배당률임.

- 반면에 농협을 이용하지 않는 조합원들은 그 이유로 가격경쟁력을 들고 있는데, 이들이 생각하는 가격경쟁력은 이용배당을 포함하지 않은 것이어서 정확한 정보에 근거한 판단이라 보기 어려움.
 - 현장의 조합실무자나 조합원 중 이용배당의 의미를 정확하게 이해하고 있는 경우는 매우 드물고, 대부분이 이용배당은 조합원 봉사 원칙을 지키기 위한 환원사업의 일부로 이해하고 있음.
 - 원가경영의 원리를 그대로 적용한다면 환원사업은 이용배당으로 전환되어야 하고, 출자배당의 이자율도 현행보다 낮추어야 하는 것이 바람직함.

- 요약하면 불투명한 이용배당 정책과 무분별한 환원사업, 필요 이상의 높은 출자배당 허용은 조합원의 사업이용 유인을 약화시킴으로서 저조한 사업 참여와 조합에 대한 관심을 줄이는 결과를 가져왔다고 할 수 있음.

- 이상의 문제를 해결하려면 이사회 중심경영이 이루어지도록 지배구조를 완성하고, 협동조합 원칙에 따른 운영이 이루어지는지를 평가하는 시스템과 감독기준을 도입할 필요 존재

- 조합장과 중앙회장을 이사회에서 선출하면 조합원(회원)이 가장 잘 아는 적절한 인물을 이사로 선출할 수 있으므로 지금과 같은 후보자 정보 없이 치루는 깜깜이 선거, 자율성을 스스로 부정하는 위탁관리 선거도 필요 없게 됨.

- 조합이 얼마나 협동조합 원칙에 충실한가를 투명하게 평가하려면 평가기준이 투명하고

객관적이어야 하며, 평가자의 권위가 필요함.

- 협동조합 평가를 통한 운영지도가 체계화되려면 기본적인 요건을 갖추기 때까지 시간이 필요할 것이므로 중장기적 관점에서 연구와 논의가 필요함.
 - 참고로 독일의 협동조합 경영평가 제도는 이러한 목적에 가장 적합한 것이라 생각되므로 이에 대한 구체적 검토가 필요함.

3.2. 일선 조합 운영 합리화

- 운영합리화를 위한 지도사업을 강화하여 농협이 진정한 협동조합으로 변화 요구
- 조합원 참여의식 제고 방안을 수립하여 실행하게 하고 그 결과를 평가하여 회원조합 지원에 반영함.
- 사업 이용에 비례한 이용고배당이 투명하게 이루어지도록 제도를 강화하여 협동조합의 장점이 충분히 발휘될 수 있도록 함.
- 지원 근거가 불투명한 교육지원사업 등 과도한 환원사업을 규제하고 조합의 실적이 조합장 선거 등에 이용되지 않도록 감독을 철저히 함.
 - 배당 근거가 불투명한 환원사업은 사실상 자본에 대한 이윤배당으로 오해받을 소지가 있음.
- 신용사업 수익의 경제사업 보조(교차보조)가 구조화되면서 원가경영 원칙과 자기책임 원칙이 무너지는 부작용을 초래하고 있기 때문에 교차보조의 남용을 억제하는 방안이 마련되어야 함.
- 무자격 조합원 정리를 엄격히 하여 공정한 지배구조를 확립토록 해야 함.

○ 조합원 교육은 물론 대의원·이사·감사 등에 대한 교육 확대 및 강화로 조합 정체성을 회복하도록 노력함.

□ 진정한 협동조합으로 거듭나기 위해 노력하는 조합을 평가하여 지원하는 방안을 강구

○ 지도사업 평가에 정체성 강화 노력을 반영하고 조합지원자금 등의 지원기준으로 활용함.

○ 조합 정체성과 관련한 사회적 신뢰를 잃은 조합(〈그림 2-4〉의 B와 C)에 대해서는 조합장 및 이사 교체 등을 요구할 수 있는 지도사업 기준을 마련함.

3.3. 단기 과제

□ 법이 정한 기준과 현실의 괴리 실태를 진단하고 그 해소 방안을 마련

○ 조합원 자격 기준의 재검토 및 무자격 조합원 정리(영농규모, 휴농 기간 인정기간 등) 등 제도개선 방안을 마련함.

○ 농협의 장기비전과 발전 목표를 설정하고 그에 따른 설립인가 기준의 조정을 검토함.

- 지역농협의 설립인가 기준을 1,000명으로 한 것은 조합 적정규모의 상승 등을 감안한 대조합주의에 바탕을 둔 것임.

- 하지만 이를 충족하지 못하는 조건불리지역의 조합을 무조건 합병하는 것이 현실적인 것인지에 대해서는 실증적 검토와 공감대 형성이 필요할 것임(A형).

□ 도시조합의 정체성 강화 방안을 마련

○ 도시조합은 조합원대 준조합원의 비율이 1:48에 이르고, 경제사업량 비중이 30%에도 미치지 못하는 조합이 다수임(황의식 외, 2015; 서울대 산학협력단, 2015).

- 조건으로 보면 신용사업 중심의 소비자조합으로 전환하는 것이 무난할 것 같지만 그렇게 되면 생산자조합으로서 농협의 정체성을 잃게 되므로 단기적으로는 경제사업을 강화하는데 초점을 맞출 수밖에 없을 것임.
- 도시조합이 판매사업 등 직접사업을 확대하면서 농촌조합의 자회사, 조공법인 등에 직접투자를 하도록 하고 그 지분을 경제사업량으로 인정하는 방안 등을 검토함(황의식 외, 2015).
- 은퇴조합원의 급증으로 인한 충격 예방과 조합원 대우 방식을 개선함.
- 많은 조합원이 일시에 은퇴할 수 있는 환경이 심화되고 있으므로 선제적인 대책을 강구함.
- 일부에서 제시되는 명예조합원제도의 운영방안은 충분한 검토가 된 것이라 볼 수 없기 때문에 그 장단점에 대해서 신중한 검토가 필요함.
 - 일부에서 제안하는 의결권은 없고 이용권만 있는 명예조합원제도는 준조합원제도와 본질적으로 어떤 차이점이 있는 것인지 확실하지 않음.
 - 명예조합원에게 출자를 허용함으로써 조합의 자본을 유지하는 것이 본래의 목적이라면 의결권은 부여하되 총의결권의 일정 비율 이하로 제한하는 투자자 조합원제도를 참고할 수 있을 것임.

3.4. 중장기 과제

- 농촌의 사회경제적 변화와 중장기 전망에 기초한 농협 장기 비전 설정과 정체성 검토가 필요
- 농업인구가 소수가 되어버린 미래 농촌, 성장의 한계에 직면한 기존 사업, 복지·교육·의료·생활서비스·기초 행정서비스 등 다양한 농촌서비스 수요 증가와 농협 역할 기대 등의 조건을 감안한 장기 비전 설정이 필요함.

- 농촌지역에서는 신용사업도 이미 성장의 한계에 이른 것으로 보아야 하는데, 현재의 사업과 정책으로 미래를 개척할 수 있을지는 의문임.

○ 많은 사람들이 미래 농협은 주민 생활 수요, 보건복지, 교육서비스, 행정서비스, 관광 등 새로운 비즈니스, 의료서비스 등 농촌지역에서 필요로 하는 모든 수요를 충족시켜주는 지역센터가 되어야 한다고 주장함(김기태, 2011; 박영범, 2009).

○ 이렇게 될 경우 농업경제의 비중이 더욱 낮아져 농업생산자 협동조합으로서의 정체성은 희박해지고 다중이해관계자조합(생산자·소비자·사업자의 조합)으로 바뀌게 될 수 있음.

- 특히, 농산물유통사업은 조공법인으로 집중시키고, 신용사업은 지역협동조합은행으로 분리시킨다면, 농협의 근본이 되었던 사업은 모두 없어지게 되므로 더 이상 농협으로 남을 수 없게 될 것임.

□ 따라서 농협의 정체성 문제는 미래의 과제로서 심각한 도전과제

○ 산업조합(농업생산자조합)의 유지나 지역조합(신용조합 또는 다중이해관계자조합)으로의 변신이나의 선택이 필요할 것임.

○ 조공법인 중심의 경제사업과 신용사업 중심의 지역조합이 다양한 부대서비스를 제공하는 복합체적인 협동조합 그룹으로 남을 것인지 경제사업과 신용사업 분리하고 복지사업 등은 진출하지 않는 형태를 선택할 것인지 등의 고민이 계속 될 것임.

3

농업여건변화 및 농·축협 현황

1. 농·축산업 여건변화

1.1. 조합원 기반 약화

□ 농업인구 감소

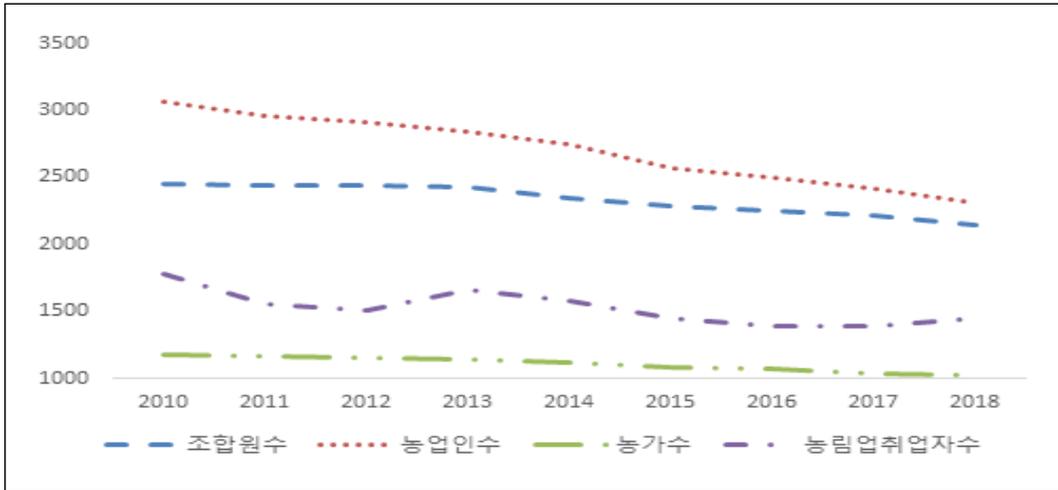
○ 2010년 이후 농업인수, 농가수, 조합원수 모두 지속적인 감소세를 보이고 있으며 농림업취업자수는 감소세를 보이고 있으나 최근 상승으로 반등함.

* 농가수는 2010년 118만호에서 2018년 102만호로 감소

* 축산농가 수는 2010년 약 16만 9천명에서 2018년 7만 6천명으로 감소

그림 3-1 연도별 농업인, 농가, 농림취업자 및 조합원 수

단위: 천명



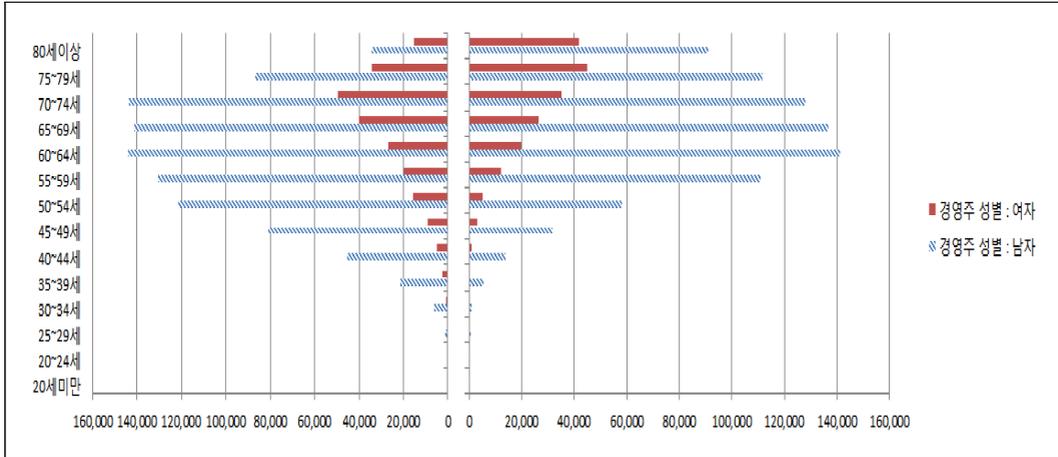
자료: 통계청, 「농림어업조사」 및 「농림어업총조사」, 「지역별고용조사」, 각 연도
농협중앙회, 「농·축협 경영계수요람」, 각 연도

□ 고령화

○ 2010년 대비 2018년 70대 이상에서 농가 호수는 증가하였으나 50대 미만의 모든 연령 대에서는 감소세가 뚜렷하며, 20대, 30대, 40대의 감소폭이 두드러짐.

* 남성이 경영주인 농가 동기간 96만호에서 83만호로 감소, 여성이 경영주인 농가 22만호에서 19만호로 감소

그림 3-2 연령·성별 농가 경영주 분포: 2010년(좌)/ 2018년(우)

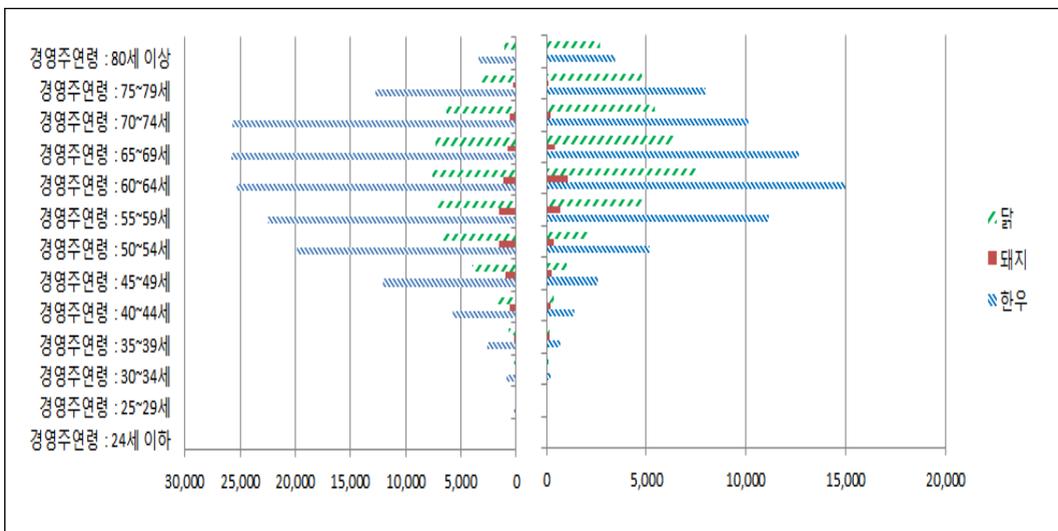


자료: 통계청, 「농림어업조사」 및 「농림어업총조사」, 각 연도

○ 70세 이상의 고령농가 비중이 증가하면서 장기적으로 조합원의 구성 변화가 예견됨.

○ 축산농가 감소세가 확대되었음. 2010년 대비 2018년 70대 이상을 제외한 모든 연령대에서 감소하였으며 모든 축종에서 감소세가 큼.

그림 3-3 축종, 연령 별 축산농가 분포: 2010년(좌)/ 2018년(우)



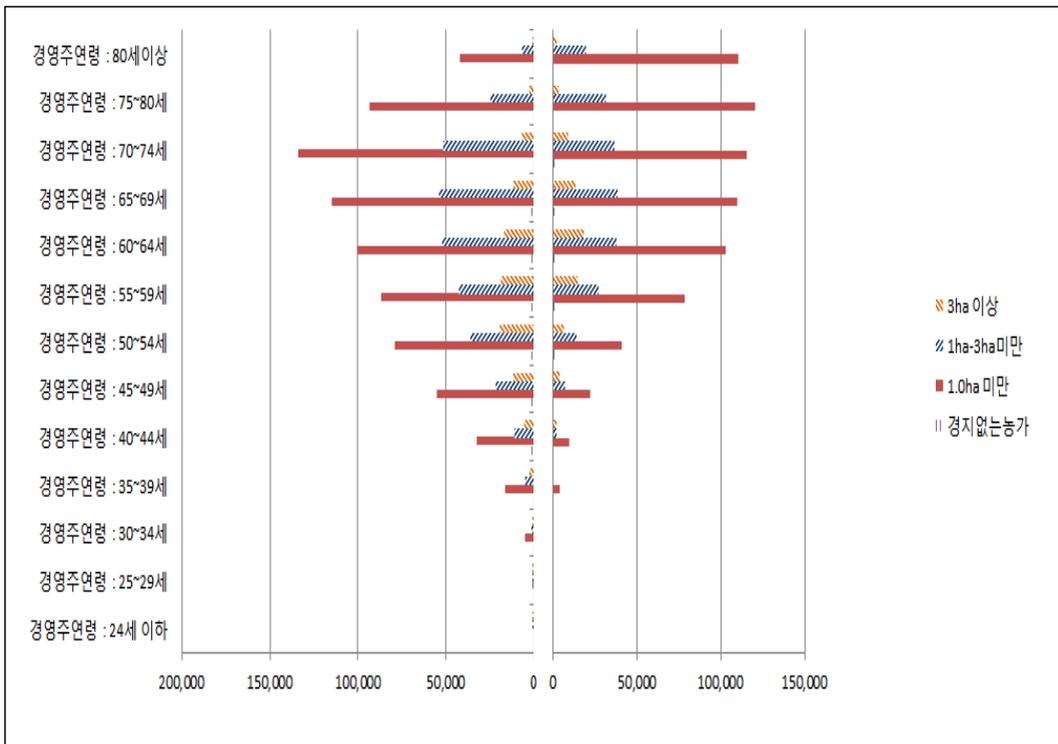
자료: 통계청, 「농림어업조사」 및 「농림어업총조사」, 각 연도

1.2. 조합원 이질성 확대

○ 2010년 대비 2018년 경지규모별로 60대 미만의 모든 연령대의 농가수가 감소하였으며 70대 이상은 모든 경지규모에서 농가수가 증가함.

- 60대 이상의 연령에서 0.3ha(농지없음 포함) 미만, 5ha이상의 농가수가 큰 폭으로 증가하였으며 이는 최근 도시 은퇴자의 귀농귀촌, 유산 상속, 전업농들의 고령화 영향으로 보임.

그림 3-4 경영주 연령별 경지규모별 농가수 분포:2010년(좌)/ 2018년(우)



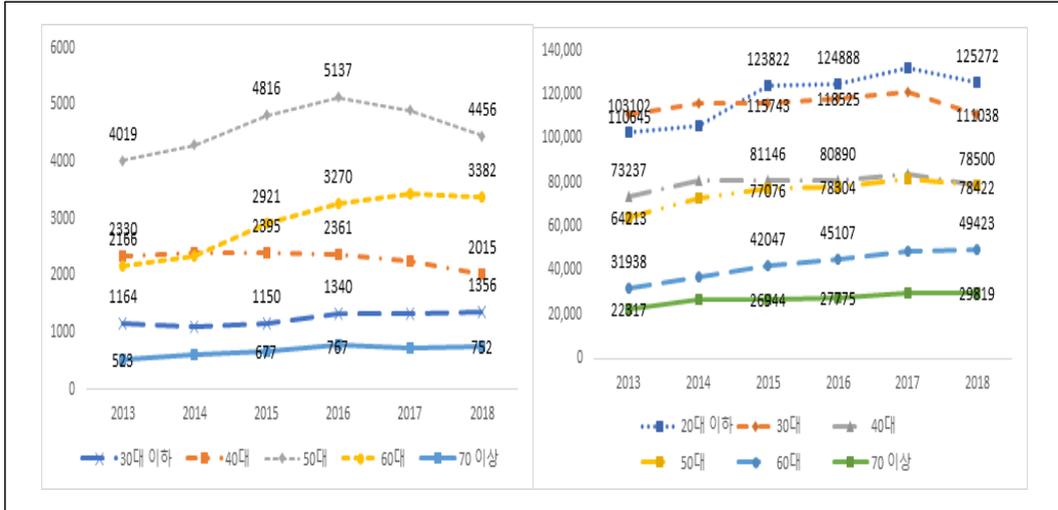
자료: 통계청, 「농림어업조사」 및 「농림어업총조사」, 각 연도.

○ 2013년 귀농 인구수의 공식통계 발표 이래 매년 약 1만~1.3만명이 귀농하고 있는 것으로 집계됨.

- * 2018년 기준 50대 4,456명 > 60대 3,382명 > 40대 2,015명 > 30대 1,356명 > 70대 이상 752명 귀농

그림 3-5 연령별 귀농·귀촌인 현황(좌:귀농, 우:귀촌)

단위: 명



자료: 통계청, 「귀농어·귀촌인통계」, 각 연도

1.3. 축산업 구조 변화

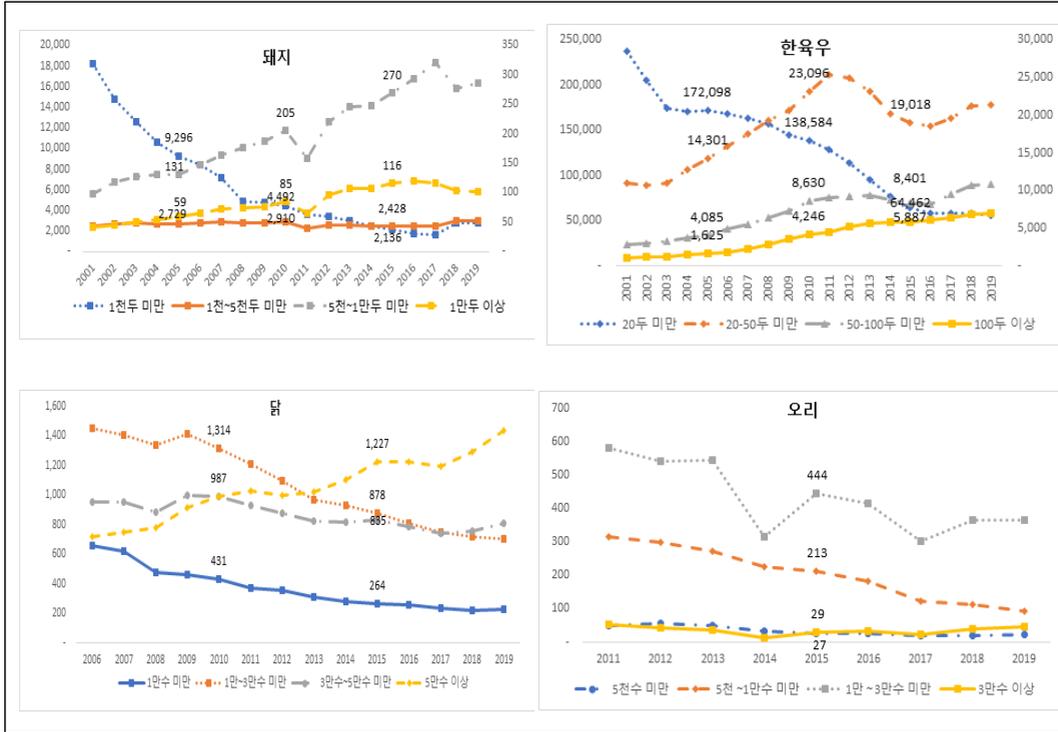
□ 축산농가 감소 및 규모화·계열화

○ 2010년 대비 2018년 전국적으로 축산농가 약 35% 감소하였음.

- 영세규모 농가에서 축산농가 수 감소폭이 확대되었음.
- 소규모의 소를 사육하던 축산농가는 감소하였지만 20마리 이상 규모의 소를 사육하는 농가 수는 증가하였음.

그림 3-6 축종 두수별 축산농가수

단위: 명



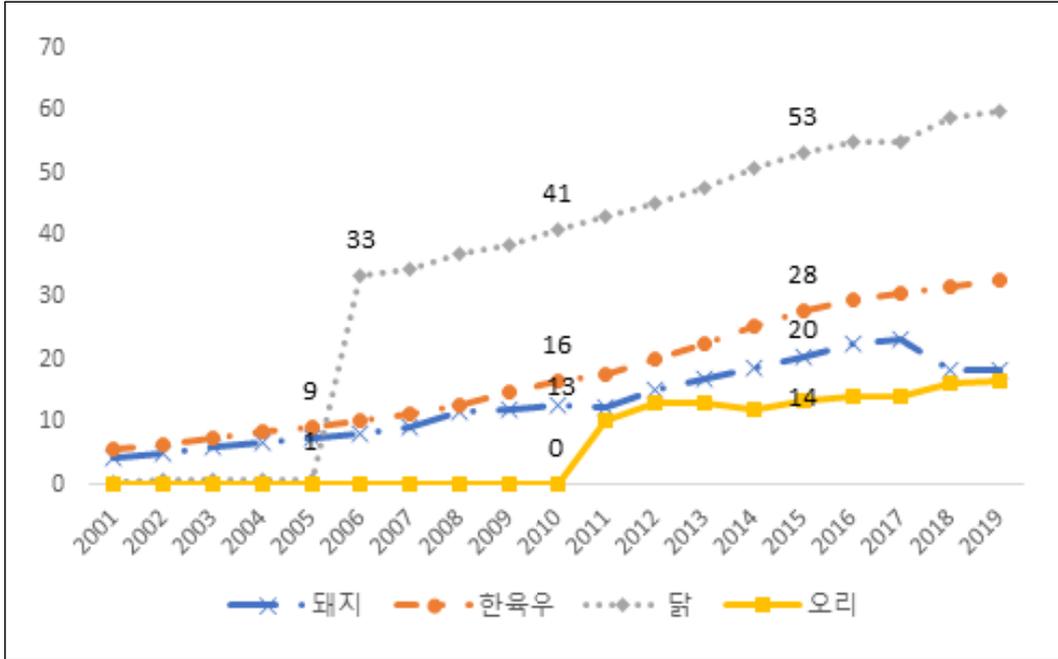
자료: 통계청, 「가축동향조사」, 각 연도

○ 축산 4대 축종(한육우, 돼지, 닭, 오리)모두 농가당 사육규모가 점진적으로 증가하는 추세임.

- * 한육우 2001년 농가당 6마리에서 2019년 33마리로 증가
- * 돼지 동기간 농가당 400두에서 1,800두로 증가
- * 닭 동기간 1천수에서 6만수로 60배 이상 증가, 오리는 1만수에서 16천수로 1.6배 증가

그림 3-7 돼지, 한육우, 닭, 오리 농가당 사육규모

단위: 돼지:백두, 닭, 오리: 천수, 한육우 : 두



자료: 통계청, 「가축동향조사」, 각 연도

○ 2018년 기준 돼지 487농가, 닭 2,895농가, 오리 895농가가 계열화사업에 편입되어 있음.

- 계열화 닭과 오리는 농가는 90%가 넘는 계열화율을 나타냄.

표 3-1 2018년 돼지, 닭, 오리 계열화 현황

단위: 천두, 백만수

구분	돼지	닭	오리
계약농가수	487	2,895	895
계열화도축수	2,475	925	65
전체도축수	17,369	1,005	67
계열화율	14.2	92.1	96.8

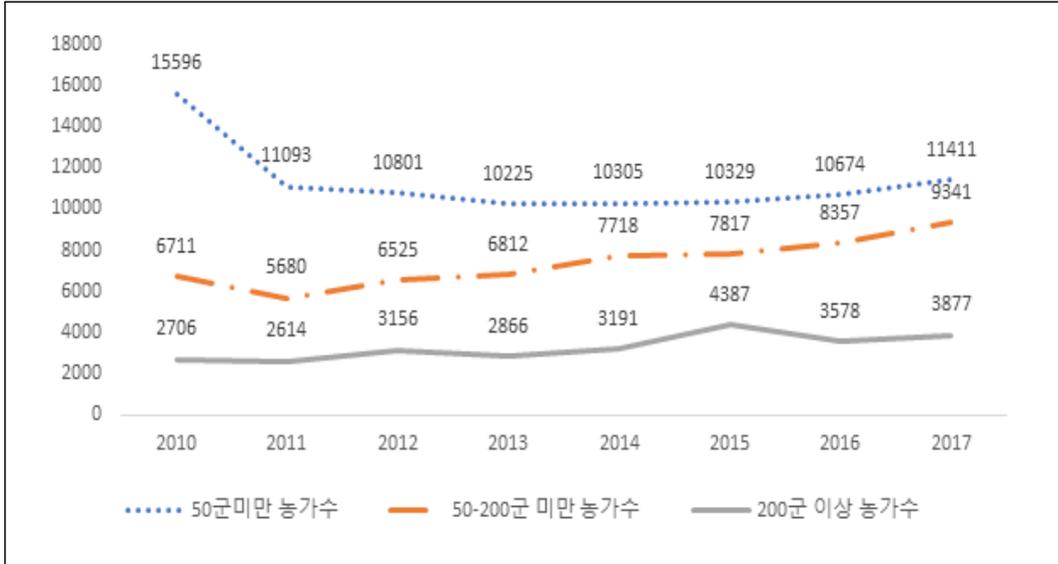
자료: 농림축산식품부 내부자료

□ 양봉·곤충 사육 농가 증가

○ 소, 돼지, 가금은 중소규모 농가가 감소하는 것과는 달리 양봉 농가는 중소규모 농가들도 동시에 증가하는 추세를 보이고 있음.

그림 3-8 군별 양봉농가수

단위 : 명



자료: 한국양봉협회, 각 연도, 「꿀벌/사육수 통계조사」

○ 축산법 시행규칙 개정에 따라 2019년 7월 25일 이후 장수풍뎅이 등 14종 곤충이 가축으로 분류되어 곤충 사육농가는 법적으로 축산농가로 인정받게 됨.

표 3-2 가축으로 분류된 곤충 현황

분류	종류
식용(4)	갈색거저리 유충, 장수풍뎅이 유충, 흰점박이꽃무지 유충, 누에
약용(1)	왕지네
사료용(2)	갈색거저리 유충, 건조귀뚜라미(왕귀뚜라미)
학습·애완용(8)	장수풍뎅이, 애반딧불이, 늦반딧불이, 넓적사슴벌레, 톱사슴벌레, 여치, 왕귀뚜라미, 방울벌레
화분매개용(2)	호박벌, 머리불가위벌

자료: 농림축산식품부

○ 2018년 곤충업을 신고한 농가·법인은 2,318개소로 전년(2,136)대비 8.5% 증가함.

- 총 종사자수는 3,341명이며 신고형태는 생산업 2,180호, 생산업 외(가공, 유통, 미신고) 1,720호임.
- 2018년 곤충사육 판매액은 약 375억원임.

표 3-3 곤충산업 현황(2018)

농가수(호)	종사자수(명)	신고 형태(호)		판매액(백만원)
		생산업	생산업 외	
2,318	3,341	2,180	1,720	37,506

자료: 농림축산식품부, 2018년, 「곤충산업 실태조사」

2. 농·축협 현황

2.1. 조합 현황

□ 입지유형별 일반 현황

○ 2018년 기준 농·축협의 수는 1,122개로, 지역농협의 조합은 927개, 지역축협 116개, 품목농협 45개, 품목축협 23개, 인삼협 11개임.

- 농협이 축협보다 조합원수가 더 많았으며 대도시형 축협은 대다수가 조합 설립인가 기준에 미달하는 조합원수를 보유하고 있음. 지역농협은 농촌형에서 6개, 대도시형에서 8개의 조합이 설립인가 기준에 미달함.

○ 지역농·축협의 경우 조합이 입지유형이 도시에 가까울수록 자산규모가 증가하는 것으로 나타남.

- 도시형, 품목협의 지사수가 많으며 농촌형 조합은 지사수가 적은 것으로 나타남. 지사수는 규모와 밀접한 관계가 있다는 점을 볼 때 농촌형 조합의 영세성을 보여줌.
- 지역축협이 지역농협보다 비슷한 입지유형에서 경제사업 매출총이익이 컸으며 신용사업 매출총이익은 지역농·축협 모두 입지유형이 도시에 가까울수록 큰 폭으로 증가하는 경향을 보임.

표 3-4 입지유형별 현황(2018년)

단위: 천명, 개, 천만원

입지유형	조합수	조합원수	실업자가 조합원 미달 수	지사수	총자산	경제사업 매출총이익	신용사업 매출총이익
지역농협	927	2,060	44	2.9	31,769	305	720
농촌형	617	1,880	23	1.4	16,444	261	383
준농촌형	142	2,390	4	2.8	30,375	386	698
중소도시1형	60	3,189	1	6.8	63,584	548	1,465
중소도시2형	51	2,788	0	9.1	97,988	401	2,272
대도시형	57	1,337	16	8.8	108,388	244	2,247
지역축협	116	1,238	36	5.0	43,188	672	918
농촌형	51	1,252	10	2.3	18,731	408	405
중소도시형	58	1,286	20	6.4	54,795	851	1,148
대도시형	7	742	6	12.4	125,197	1,104	2,744
품목농협	45	1,543	0	4.5	31,777	588	672
품목축협	23	492	2	6.2	69,699	2,154	1,258
인삼협	11	1,164	0	1.5	14,460	235	206
전체	1,122	6,497	82	20.1	190,893	3,954	3,774

주: 조합 설립인가 기준: 지역 농·축협 조합원 1,000명 이상, 품목협 조합원 200명 이상
 자료: 농협중앙회, 「2018년 농·축협경영계수요람」

□ 조합 유형별 경제·신용사업 현황

○ 일선조합 경제사업은 판매사업 47.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 다음으로 구매사업 20%, 마트사업 19.4%, 가공사업 10.3% 순임.

- 지역농협은 판매사업 42.2%, 구매사업 23.3%, 마트사업 26.5%를 차지해 타 유형보다 상대적으로 마트사업의 비중이 높음. 이는 대도시형 조합의 마트사업 규모가 크기 때문임.
- 원예공판장을 운영하고 있는 품목농협은 판매사업 비중이 73.6%로 매우 크게 나타났으며, 지역축협 판매사업 비중은 54.0%로 경제사업의 절반 이상을 차지함.

○ 축협이 타 유형보다 경제사업 규모가 훨씬 큰 것으로 나타났는데 이는 축협 설립구역이 군단위이기 때문에 읍면단위 조합이 있는 농협보다 규모가 크기 때문임.

○ 일선조합 신용사업은 예수금평잔 약 2천 7백억원, 대출금평잔 2천 1백억원으로 나타났음.
 - 축협이 농협, 인삼협보다 신용사업규모가 큰 것으로 나타났음.

표 3-5 조합 유형별 경제·신용사업실적(조합평균, 2018년)

단위: 백만원, %

유형	경제사업					신용사업		
	구매	판매	마트	가공	기타	소계	예수금평잔	대출금평잔
지역농협	7,902 (23.3)	14,322 (42.2)	8,978 (26.5)	1,992 (5.9)	737 (2.2)	33,227 (100.0)	261,941	198,639
지역축협	16,264 (17.0)	51,480 (54.0)	11,642 (12.2)	11,877 (12.4)	4,154 (4.4)	95,418 (100.0)	344,951	274,100
품목농협	7,972 (9.5)	61,572 (73.6)	9,011 (10.8)	2,186 (2.6)	2,947 (3.5)	82,410 (100.0)	255,160	204,371
품목축협	37,597 (14.3)	127,344 (48.5)	4,006 (1.5)	89,271 (34.0)	4,326 (1.6)	262,544 (100.0)	545,554	438,634
인삼협	4,500 (23.3)	7,419 (38.4)	2,881 (14.9)	4,078 (21.1)	438 (2.3)	19,316 (100.0)	81,093	51,476
전체	9,345 (20.0)	22,308 (47.6)	9,093 (19.4)	4,837 (10.3)	1,250 (2.7)	46,194 (100.0)	274,292	210,148

자료: 농협중앙회, 「2018년 농·축협경영계수요람」

○ 상대적으로 지역농협 경제사업 규모가 영세한 것을 알 수 있으며 축협과 품목농협은 경제사업 규모화가 지역농협에 비해 상당부분 진행된 것을 알 수 있음.

- 경제사업 매출총이익은 지역농협 332억원, 지역축협 824억원, 품목농협 954억원, 품목축협 2,625억원, 인삼협 193억원으로 나타남.

□ (준)농촌형 지역농협 경제사업 실적

○ (준)농촌형 지역농협은 산지농산물을 유통하는 역할을 수행하고 있으나 타 유형 조합에 비해 상대적으로 영세함을 벗어나지 못하고 있어 경제사업 활성화가 더딘 상황임.

○ 사업환경이 유사한 농촌형·준농촌형 지역농협을 대상으로 매출총이익 규모에 따른 경제사업 실적을 비교한 결과 매출총이익 규모가 증가할수록 경제사업 실적이 증가함.

- 구매, 판매, 마트, 가공, 기타사업 모두 매출총이익 규모가 증가할수록 사업실적이 증가하는 것으로 나타났음.
- 매출총이익이 증가할수록 경제사업 중 구매사업과 마트사업의 비중이 커짐. 이는 규모화를 통한 교섭력 강화로 인해 주변 경쟁업체와의 가격 우위로 구매사업과 마트사업의 경쟁력이 강화된 것으로 판단됨.

표 3-6 (준)농촌형 지역농협 매출총이익 규모별 경제 사업실적(조합평균, 2018년)

단위: 백만원, %

매출총이익 규모	조합수	구매	판매	마트	가공	기타	소계
30억 미만	68	3,777 (23.1)	10,161 (62.1)	1,700 (10.4)	422 (2.6)	305 (1.9)	16,370 (100.0)
30-50억	216	5,455 (25.7)	11,304 (53.2)	2,588 (12.2)	1,459 (6.9)	455 (2.1)	21,243 (100.0)
50-100억	325	8,287 (23.9)	15,637 (45.0)	7,527 (21.7)	2,528 (7.3)	767 (2.2)	32,816 (100.0)
100-200억	136	13,064 (24.6)	20,706 (39.0)	14,436 (27.2)	3,405 (6.4)	1,435 (2.7)	52,433 (100.0)
200억 이상	14	20,189 (27.0)	19,381 (25.9)	29,397 (39.3)	3,964 (5.3)	1,812 (2.4)	74,742 (100.0)
전체	759	8,153 (24.4)	14,890 (44.6)	7,323 (22.0)	2,218 (6.6)	776 (2.3)	32,361 (100.0)

자료: 농협중앙회, 「2018년 농·축협경영계수요람」

○ 조합의 규모가 증가할수록 매출총이익 중 경제사업이 창출하는 매출총이익의 비중이 증가하는 것으로 나타남.

- 조합 전체의 매출총이익이 큰 조합의 경제사업 매출총이익도 큰 경향이 있음.

표 3-7 (준)농촌형 지역농협의 매출총이익 규모별 매출총이익 중 경제사업 비중

단위 : %

매출총이익 규모	농촌형 조합	준농촌형 조합	전체
30억 미만	33.3 (67)	39.2 (1)	33.4 (68)
30-50억	36.5 (202)	28.3 (14)	36.0 (216)
50-100억	41.1 (271)	34.2 (54)	39.9 (325)
100-200억	43.7 (70)	38.0 (66)	40.9 (136)
200억 이상	41.1 (7)	30.2 (7)	35.6 (14)
전체	39.0 (617)	35.2 (142)	38.3 (759)

주: 괄호 안 숫자는 조합 수

자료: 농협중앙회, 「2018년 농·축협경영계수요람」

2.2. 조합원 현황

□ 중복가입 조합원 현황

○ 지역농협 조합원은 대부분 단수조합에 가입되어 있으며 나머지 축협, 품목농협, 인삼협은 대부분 2개 이상의 조합에 가입하였음.

- 단수조합 가입자는 지역농협 91.1%, 지역축협 20.9%, 품목농협 12.7%, 품목축협 18.9%, 인삼협 28.9%로 축협에서 복수조합 가입 경향이 높은 것으로 나타남.
- 이는 동종조합 간에는 복수가입이 허용되지 않으나 이종조합 중복 가입이 허용되기 때문임.

표 3-8 조합유형별 단수가입 조합원

구분	단수가입자	총조합원수
지역농협	1,743,974 (91.1)	1,914,607
지역축협	28,741 (20.9)	137,530
품목농협	8,829 (12.7)	69,503
품목축협	2,153 (18.9)	11,418
인삼협	3,688 (28.9)	12,763

주: 괄호안 숫자는 단수가입자 비율
자료: 농협중앙회 내부자료

○ 90% 이상 1개의 조합만 가입한 것으로 나타났고, 2개 이상 조합에 가입한 인원은 약 8.8%로 나타남.

- 중복가입자들 중 대부분은 2개 혹은 3개 조합에 가입하였으며 4개 조합 이상 가입자는 거의 없는 것으로 나타났음.

표 3-9 중복가입 조합원 수

단위 : %

구분	1개	2개	3개	4개	5개	6개 이상
조합원수	1,787,045 (91.2)	159,454 (8.1)	12,725 (0.6)	354 (0.02)	36 (0.002)	17 (0.001)

자료: 농협중앙회 내부자료

□ 복수조합원 현황

○ 모든 유형 조합에서 1가구 복수조합원³⁾ 비중이 매우 큼.

- 지역농협의 복수조합원은 약 101만명으로 전체 조합원의 53%를 차지하고 있으며 지역축협 40%, 품목농협 31%, 품목축협 39%, 인삼협 59%가 복수조합원인 것으로 나타남.

표 3-10 복수조합원 현황

단위 : %

구분	총조합원	1가구 1인	1가구 2인	1가구 3인 이상	복수조합원계	비중
지역농협	1,914,704	904,837	308,906	700,961	1,009,867	53%
지역축협	138,057	138,057	83,331	38,964	54,726	40%
품목농협	69,500	69,500	48,163	18,525	21,337	31%
품목축협	11,418	6,916	1,154	3,348	4,502	39%
인삼협	12,763	5,211	1,394	6,158	7,552	59%
합계	2,146,442	1,048,458	330,028	33,924	5,442	369,284

자료: 농협중앙회 내부자료

□ 준조합원 현황

○ 준조합원수는 약 18백만명임.

○ 명예조합원 제도는 대다수가 지역농협에 가입되어 있으며 2018년 6월에 도입되어 시행초기단계임에 따라 아직까지는 많은 인원이 명예조합원에 가입하지 않았음.

3) 1가구 복수조합원이란 1가구 내 2인 이상의 조합원이 같은 조합에 동시에 가입한 것을 말함.

표 3-11 조합유형별 준조합원, 명예조합원 현황

단위 : 명

구분	조합수	준조합원수	명예조합원수
지역농협	923	13,884,887	3,161
지역축협	116	2,386,468	344
품목농협	45	802,832	12
품목축협	23	922,768	0
인삼협	12	42,665	0
계	1,119	18,039,620	3,517

주: 준조합원수는 명예조합원수 포함임.

자료: 농협중앙회 내부자료

연령별 조합원 현황

○ 모든 유형의 농협에서 고령화가 상당히 진행된 것으로 나타났으며 지역농협 조합원 평균나이가 가장 많음.

- 모든 유형의 농협에서 50대 미만의 청장년층 조합원이 20% 미만을 나타냈으며, 지역농협과 품목농협은 10% 미만으로 나타남.

표 3-12 연령 별 조합원 수 및 평균 나이(2019년)

단위 : 명, 세, %

구분		40세 미만	40-50 미만	50-60 미만	60-70 미만	70 이상	계	평균나이
지역농협	남성	20,237 (1.6)	83,016 (6.6)	250,640 (20.0)	401,813 (32.1)	497,821 (39.7)	1,253,527 (100.0)	66.1
	여성	5,247 (0.8)	29,371 (4.4)	117,086 (17.7)	205,410 (31.1)	303,191 (45.9)	660,305 (100.0)	68.2
지역축협	남성	4,369 (3.8)	8,861 (7.8)	24,905 (21.8)	43,910 (38.5)	31,949 (28.0)	113,994 (100.0)	62.3
	여성	598 (2.6)	2,257 (9.7)	7,675 (33.1)	9,094 (39.2)	3,560 (15.4)	23,184 (100.0)	60.1
품목농협	남성	851 (1.4)	3,927 (6.6)	12,012 (20.2)	22,030 (37.1)	20,633 (34.7)	59,453 (100.0)	64.9
	여성	92 (0.9)	651 (6.5)	2,703 (27.0)	3,890 (38.9)	2,670 (26.7)	10,006 (100.0)	63.4
품목축협	남성	583 (6.0)	892 (9.3)	2,353 (24.4)	4,122 (42.8)	1,692 (17.5)	9,642 (100.0)	60.2
	여성	59 (3.7)	151 (9.5)	597 (37.5)	626 (39.4)	157 (9.9)	1,590 (100.0)	58.6
인삼협	남성	645 (6.2)	1,165 (11.1)	2,037 (19.5)	3,760 (36.0)	2,851 (27.3)	10,458 (100.0)	61.7
	여성	127 (5.5)	307 (13.4)	675 (29.5)	857 (37.4)	324 (14.1)	2,290 (100.0)	58.8
계	남성	26,685 (1.8)	97,861 (6.8)	291,947 (20.2)	475,635 (32.9)	554,946 (38.3)	1,447,073 (100.0)	-
	여성	6,123 (0.9)	32,737 (4.7)	128,736 (18.5)	219,877 (31.5)	309,902 (44.4)	697,375 (100.0)	-

자료: 농협중앙회 내부자료

□ 여성·청장년 조합원 비중

○ 조합원 성비 불균형보다 대의원 성비 불균형이 훨씬 큰 것으로 나타났다. 일선조합의 여성 조합원 비중은 32.5%이나 여성 대의원 비중은 19.7%로 약 1.65배 차이가 발생함.

- 유형별로는 지역농협의 대의원 성비 불균형 정도가 1.63으로 가장 심한 것으로 나타났다으며, 인삼협, 지역축협, 품목농협, 품목축협 순으로 불균형 정도가 심함.

표 3-13 조합유형별 대의원수

단위 : 명, %, 배

구분	대의원			조합원			불균형 정도 (B/A)
	남성	여성	여성비중 (A)	남성	여성	여성비중 (B)	
지역농협	40,018	10,712	21.1	1,253,527	660,305	34.5	1.63
지역축협	4,136	592	12.5	113,994	23,184	26.9	1.35
품목농협	2,361	307	11.5	59,453	10,006	14.4	1.25
품목축협	960	123	11.4	9,642	1,590	14.2	1.25
인삼협	560	72	11.4	10,458	2,290	18.0	1.58
전체	48,035	11,806	19.7	1,447,073	697,375	32.5	1.65

주: 불균형정도 = 여성조합원 비중/여성대의원 비중
 자료: 농협중앙회 내부자료

○ 청년층(40대 이하) 대의원 수가 매우 적으며 청년 조합원 비중에 비해 청년 대의원 비중 낮아 불균형 정도가 큼.

- 지역농협은 3.84배, 품목농협 2.13배로 농협의 불균형 정도가 컸으며 상대적으로 축협과 인삼협은 불균형 정도가 심하지 않은 것으로 나타남.
- 청년층 조합원의 알권리와 조합사업 이용을 독려하기 위해 현재 수준보다 대의원수를 늘릴 필요가 있음.

표 3-14 조합유형별 청년(40세 이하) 대의원 수

단위 : 명, %, 배

구분	대의원			조합원			불균형 정도 (B/A)
	청년 대의원수	전체 대의원수	비중(A)	청년 조합원수	전체 조합원수	비중(B)	
지역농협	176	50,730	0.3	25,484	1,913,832	1.3	3.84
지역축협	162	4,728	3.4	4,967	137,178	3.6	1.06
품목농협	17	2,668	0.6	943	69,459	1.4	2.13
품목축협	50	1,083	4.6	642	11,232	5.7	1.24
인삼협	35	632	5.5	772	12,748	6.1	1.09
전체	440	59,841	0.7	32,808	2,144,448	1.5	2.08

주: 불균형정도 = 청년조합원 비중/청년대의원 비중
 자료: 농협중앙회 내부자료

○ 조합원 이사수는 대의원과 마찬가지로 모든 유형에서 남성이 여성보다 많은 것으로 나타났으며 대의원 성비 불균형 정도보다 더 심각한 것으로 나타남.

표 3-15 조합유형별 조합원 이사 수

단위 : 명, %, 배

구분	이사			조합원			불균형 정도 (B/A)
	남성	여성	여성비중 (A)	남성	여성	여성비중 (B)	
지역농협	6,187	930	13.1	1,253,527	660,305	34.5	2.64
지역축협	873	27	3.0	113,994	23,184	16.9	5.63
품목농협	342	12	3.4	59,453	10,006	14.4	4.25
품목축협	180	6	3.2	9,642	1,590	14.2	4.39
인삼협	86	0	0	10,458	2,290	18.0	-
전체	7,668	975	11.3	1,447,073	697,375	32.5	2.88

주: 불균형정도 = 여성조합원 비중/여성이사 비중
 자료: 농협중앙회 내부자료

- 지역축협이 조합원 성비 대비 이사수 성비 불균형 정도가 약 5.63배로 가장 컸으며 가장 낮은 지역농협조차 약 2.64배 차이가 났으며 인삼협의 경우 여성조합원 이사는 없는 것으로 나타남.

□ 경제사업 이용 조합원 현황

○ 농·축협과 품목협 모두 판매사업보다 구매사업과 신용사업을 주로 이용하는 것으로 나타났으며 판매사업 이용 조합원 비중은 상당히 낮았음.

- 지역농협의 판매사업 이용 비중은 모든 연령대에서 20%가 채 되지 않았으며 지역축협은 20% 초반, 품목협은 20%대 중반을 보임.

표 3-16 연령별 구매·판매·신용 사업이용 조합원 수

단위 : 명

구분		40세 미만	50세 미만	60세 미만	70세 미만	70세 이상	소계
지역농협	구매사업	13,514 (53.0)	68,557 (61.0)	239,263 (65.1)	419,987 (69.2)	584,427 (73.0)	1,325,748 (69.3)
	판매사업	3,788 (14.9)	17,936 (16.0)	60,143 (16.4)	118,387 (19.5)	159,383 (19.9)	359,637 (18.8)
	신용사업	13,999 (54.9)	70,123 (62.4)	243,802 (66.3)	427,602 (70.4)	593,324 (74.1)	1,348,850 (70.5)
지역축협	구매사업	2,560 (51.5)	6,185 (55.6)	18,882 (58.0)	32,060 (60.5)	21,007 (59.2)	80,694 (58.8)
	판매사업	1,058 (21.3)	2,264 (20.4)	6,533 (20.1)	11,260 (21.2)	6,501 (18.3)	27,616 (20.1)
	신용사업	2,818 (56.7)	6,550 (58.9)	19,762 (60.7)	33,456 (63.1)	21,933 (61.8)	84,519 (61.6)
품목협	구매사업	1,129 (47.9)	3,935 (55.5)	12,689 (62.3)	23,378 (66.3)	18,464 (65.2)	59,595 (63.8)
	판매사업	527 (22.4)	1,945 (27.4)	5,712 (28.0)	9,918 (28.1)	7,079 (25.0)	25,181 (26.9)
	신용사업	1,235 (52.4)	4,283 (60.4)	13,487 (66.2)	24,704 (70.0)	19,489 (68.8)	63,198 (67.6)

주: 괄호안 숫자는 이용조합원 비율, 품목협은 품목 농·축협, 인삼협 포함
 자료: 농협중앙회 내부자료

○ 이용고 배당 금액은 조합원의 조합사업 이용정도를 나타내는 지표로 대부분 조합원이 50만원 미만의 이용고배당을 받고 있음.

- 지역농협은 조합원 중 약 91.6%, 지역축협은 약 82.6%, 품목협은 88.2%가 50만원 미만의 이용고배당을 받고 있음.
- 지역농협과 비교할 때 지역축협과 품목협이 모든 연령대에서 100만원 이상의 이용고 배당 실적을 받는 조합원 비율이 높아 지역농협 조합원이 타 유형 조합원보다 상대적으로 조합 이용실적이 저조함을 나타내며, 이용고 배당 실적은 조합사업의 잉여금을 배당형식으로 나눠 준다는 점을 고려할 때 지역농협이 상대적으로 사업실적이 타 유형 조합보다 저조함을 유추할 수 있음.

표 3-17 연령별 이용고배당 조합원 수

단위 : 명

구분		40세 미만	50세 미만	60세 미만	70세 미만	70세 이상	소계
지역농협	없음	2,964 (12.4)	10,781 (9.8)	31,123 (8.5)	45,575 (7.5)	100,483 (11.6)	190,926 (9.7)
	50만원 미만	18,979 (79.2)	87,232 (79.3)	294,904 (81.0)	504,639 (83.2)	729,625 (84.0)	1,635,379 (82.9)
	50-100만원 미만	1,210 (5.0)	7,272 (6.6)	23,370 (6.4)	35,597 (5.9)	24,652 (2.8)	92,101 (4.7)
	100-150만원 미만	368 (1.5)	2,317 (2.1)	7,104 (2.0)	10,109 (1.7)	6,396 (0.7)	26,294 (1.3)
	150-200만원 미만	197 (0.8)	976 (0.9)	3,029 (0.8)	4,196 (0.7)	2,721 (0.3)	11,119 (0.6)
	200만원 이상	258 (1.1)	1,458 (1.3)	4,750 (1.3)	6,504 (1.1)	4,346 (0.5)	17,316 (0.9)
지역축협	없음	1,083 (24.2)	2,979 (27.6)	9,544 (28.7)	17,019 (30.6)	17,630 (40.1)	48,255 (32.6)
	50만원 미만	2,716 (60.6)	6,082 (56.4)	18,606 (55.9)	30,963 (55.6)	23,153 (52.6)	81,520 (55.0)
	50-100만원 미만	310 (6.9)	822 (7.6)	2,405 (7.2)	3,660 (6.6)	1,592 (3.6)	8,789 (5.9)
	100-150만원 미만	132 (2.9)	344 (3.2)	978 (2.9)	1,442 (2.6)	572 (1.3)	3,468 (2.3)
	150-200만원 미만	77 (1.7)	172 (1.6)	488 (1.5)	728 (1.3)	324 (0.7)	1,789 (1.2)
	200만원 이상	161 (3.6)	388 (3.6)	1,244 (3.7)	1,871 (3.4)	740 (1.7)	4,404 (3.0)
품목협	없음	357 (20.9)	1,062 (18.1)	3,168 (17.5)	5,222 (16.4)	6,567 (23.0)	16,376 (19.0)
	50만원 미만	1,069 (62.7)	3,867 (66.0)	12,269 (67.6)	22,350 (70.2)	19,993 (70.1)	59,548 (69.2)
	50-100만원 미만	115 (6.7)	448 (7.6)	1,292 (7.1)	2,137 (6.7)	1,048 (3.7)	5,040 (5.9)
	100-150만원 미만	45 (2.6)	194 (3.3)	544 (3.0)	777 (2.4)	378 (1.3)	1,938 (2.3)
	150-200만원 미만	35 (2.1)	85 (1.4)	292 (1.6)	390 (1.2)	153 (0.5)	955 (1.1)
	200만원 이상	84 (4.9)	207 (3.5)	588 (3.2)	969 (3.0)	373 (1.3)	2,221 (2.6)

주: 괄호안 숫자는 유형·연령별 이용조합원 비율

조합원수는 2019년 기준이며 2019년 가입자는 이용고배당 없음에 포함, 품목협은 품목 농·축협, 인삼협 포함

자료: 농협중앙회 내부자료

3. 농·축협 경영성과 분석

□ 조합규모별 경영성과

○ 자산규모에 따라 총자산증가율이 더 높은 경향을 보이고 있으며 2017년 대비 2018년 규모가 큰 조합에서 경제사업매출액증가율이 더 상승하였음.

표 3-18 성장성 지표

단위 : %

매출총이익 규모	2017년			2018년		
	총자산증가율	경제사업 매출액증가율	영업이익증가율	총자산증가율	경제사업 매출액증가율	영업이익증가율
30억 미만	7.20	3.37	156.41	4.75	3.05	26.63
30-50억	7.72	4.62	27.45	4.41	3.89	32.36
50-100억	6.78	2.91	41.85	5.39	3.73	68.29
100-300억	7.35	3.00	20.87	5.35	4.33	508.58
300-500억	8.43	1.02	31.73	6.14	5.49	17.86
500억 이상	7.15	-0.85	4.00	7.31	4.29	35.72
전체	7.26	3.24	42.53	5.19	4.00	187.48

자료: 농협중앙회, 각 연도, 농·축협경영계수요람

○ 규모가 증가할수록 수익성이 증가하는 것으로 나타남.

- 매출총이익 규모가 증가할수록 총자산순이익률과 경제매출총이익률이 증가하였음.
이는 규모의 경제로 인해 규모가 큰 조합일수록 수익성이 높다는 것을 보여줌.

표 3-19 수익성 지표

단위: %

매출총이익 규모	2017년		2018년	
	총자산순이익률	경제매출총이익률	총자산순이익률	경제매출총이익률
30억 미만	0.41	6.54	0.44	6.24
30-50억	0.43	7.61	0.58	8.29
50-100억	0.45	8.91	0.54	9.69
100-300억	0.47	9.71	0.52	10.40
300-500억	0.46	10.94	0.52	10.54
500억 이상	0.53	10.90	1.03	11.05
계	0.45	8.74	0.54	9.45

자료: 농협중앙회, 각 연도, 농·축협경영계수요람

- 규모가 작을수록 직원 1인당 조합원수가 많았으나 반대로 규모가 큰 조합일수록 조합원당 지도사업비 제공 혜택이 컸음.

표 3-20 기여도 지표

단위: 명, 원

매출총이익 규모	2017년		2018년	
	직원 1인당 조합원수	1인당 지도사업비	직원 1인당 조합원수	1인당 지도사업비
30억 미만	65.78	199,704	62.37	252,761
30-50억	57.93	254,820	51.30	309,054
50-100억	42.32	370,240	37.25	435,763
100-300억	27.30	623,701	22.99	722,664
300-500억	17.00	1,465,643	14.34	1,447,593
500억 이상	16.46	5,666,121	12.14	4,961,139
계	42.32	492,420	36.04	585,078

자료: 농협중앙회, 각 연도, 농·축협경영계수요람

□ 조합 유형별 경영성과

- 축협이 지역농협보다 성장성이 더 큰 것으로 나타남.

- 총자산증가율과 경제사업매출액증가율이 대체적으로 축협이 지역농협보다 컸음. 이는 축협의 규모화 및 소비자의 축산식품 소비가 증가하는데 따른 영향으로 보임.

표 3-21 성장성 지표

단위: %

유형	2017년			2018년		
	총자산 증가율	경제사업매출액 증가율	영업이익 증가율	총자산 증가율	경제사업매출액 증가율	영업이익 증가율
지역농협	6.97	3.44	46.18	4.67	4.19	22.48
지역축협	7.94	2.77	32.31	6.80	5.76	1438.81
품목농협	9.76	1.39	18.50	8.71	-1.27	455.61
품목축협	11.21	0.03	14.05	9.44	1.00	24.02
인삼협	6.58	6.14	8.68	8.63	-2.94	48.20
계	7.26	3.24	42.53	5.19	4.00	187.48

자료: 농협중앙회, 각 연도, 농·축협경영계수요람

○ 축협이 지역농협보다 총자산순이익률은 대체적으로 높았으나 경제매출총이익률은 지역농협이 더 높음.

표 3-22 수익성 지표

단위: %

유형	2017년		2018년	
	총자산순이익률	경제매출총이익률	총자산순이익률	경제매출총이익률
지역농협	0.44	9.00	0.54	9.81
지역축협	0.52	7.31	0.51	6.99
품목농협	0.44	7.07	0.42	8.97
품목축협	0.56	6.91	0.77	7.08
인삼협	0.37	12.12	0.36	11.91
계	0.45	8.74	0.54	9.45

자료: 농협중앙회, 각 연도, 농·축협경영계수요람

○ 직원 1인당 조합원수는 지역농협이 가장 많았으며나 1인당 지도사업비는 지역축협이 지역농협보다 약 2.3배, 품목축협은 품목농협보다 약 5.1배 정도 높은 것으로 나타나 축협의 조합원당 지도사업비 혜택이 큰 것으로 나타남.

표 3-23 기여도 지표

단위: 명, 원

유형	2017년		2017년	
	직원 1인당 조합원수	1인당 지도사업비	직원 1인당 조합원수	지도사업비
지역농협	47.77	355,668	40.56	424,497
지역축협	16.38	811,719	14.14	1,003,912
품목농협	21.62	744,158	19.86	863,654
품목축협	4.08	3,898,462	3.97	4,380,791
인삼협	26.21	278,320	24.16	405,023
계	42.32	492,420	36.04	585,078

자료: 농협중앙회, 각 연도, 농·축협경영계수요람

□ (준)농촌형 지역농협 경영성과

○ (준)농촌형 지역농협만을 대상으로한 성장성 지표 분석결과 총자산증가율과 경제사업 매출액증가율이 대체적으로 규모가 클수록 높은 것으로 나타났음.

- (준)농촌형 지역농협에서도 규모화가 된 조합일수록 성장성이 높은 것을 확인할 수 있음.

표 3-24 성장성 지표

단위: 명, 원

매출총이익 규모	2017년			2018년		
	총자산증가율	경제사업매출액 증가율	영업이익증가율	총자산증가율	경제사업매출액 증가율	영업이익증가율
30억 미만	7.24	2.65	164.77	3.88	3.44	23.83
30-50억	7.81	4.95	25.69	4.10	4.36	33.50
50-100억	6.56	3.50	50.50	4.74	3.87	21.70
100-300억	7.19	4.08	16.07	5.06	2.89	12.48
300-500억	8.14	-0.03	9.37	3.99	6.23	16.44
500억 이상	7.32	-1.22	23.42	-	-	-
계	7.14	3.88	51.14	4.54	3.80	23.41

자료: 농협중앙회, 각 연도, 농·축협경영계수요람

○ (준)농촌형 지역농협 중 규모가 증가할수록 수익성이 큰 것으로 나타남.

- 매출총이익 규모가 증가할수록 총자산순이익률과 경제매출총이익률이 증가하는 것을 볼 수 있음. 이는 규모의 경제로 인해 비슷한 사업경영 환경을 가진 조합에서 규모가 큰 조합일수록 수익성이 높다는 것을 보여줌.

표 3-25 수익성 지표

단위: %

매출총이익 규모	2017년		2018년	
	총자산순이익률	경제매출총이익률	총자산순이익률	경제매출총이익률
30억 미만	0.42	6.46	0.45	6.25
30-50억	0.42	7.65	0.59	8.32
50-100억	0.44	9.37	0.55	10.21
100-300억	0.50	10.65	0.55	11.98
300-500억	0.51	12.30	0.67	13.08
500억 이상	0.40	10.10	-	-
계	0.44	8.74	0.55	9.68

자료: 농협중앙회, 각 연도, 농·축협경영계수요람

○ 영세한 조합일수록 직원 1인당 조합원수가 많았으며 조합원 당 지도사업비도 적은 것으로 나타남.

표 3-26 기여도 지표

단위: %

매출총이익 규모	2017년		2018년	
	직원 1인당 조합원수	1인당 지도사업비	직원 1인당 조합원수	1인당 지도사업비
30억 미만	67.92	194,373	64.98	239,938
30-50억	60.53	253,258	52.93	305,458
50-100억	48.37	311,334	41.77	364,074
100-300억	40.41	393,759	32.76	444,718
300-500억	37.35	472,947	32.35	388,008
500억 이상	47.31	324,893	-	-
계	52.93	295,488	45.21	352,059

자료: 농협중앙회, 각 연도, 농·축협경영계수요람

□ 농·축협 자기자본 현황

○ 농·축협의 2018년 기준 자기자본 평균은 약 249억 원으로 지속적으로 증가하는 추세임.

- 전체 자기자본 중 출자금의 비중은 약 43%를 유지

표 3-27 연도별 농·축협 내부적립금 현황

단위: 개, 백만원, %

연도	조합 수	자기자본 평균	잉여금 평균	출자금 비중
2015	1,134	20,257	11,482	43.3
2016	1,131	21,568	12,191	43.5
2017	1,131	22,946	10,002	43.6
2018	1,122	24,897	14,125	43.3

자료: 농협중앙회, 각 연도, 농·축협경영계수요람

○ 농·축협의 2018년 기준 납입출자금 비중은 30~48%에 해당하며 농촌형에서 납입출자금 비중이 가장 높았음.

- 규모별로 살펴보았을 때 규모가 클수록 납입출자금 비중이 낮았음.

표 3-28 2018년 기준 입지유형별 농·축협 내부적립금 현황

단위: 개, 백만원, %

구분	조합 수	자기자본 평균	납입 출자금 평균	납입출자금 비중
농촌형	668	13,096	6,313	48.2
준농촌형	142	24,291	10,764	44.3
대도시형	64	71,059	22,871	32.2
중소도시 1형	94	40,996	16,347	39.9
중소도시 2형	75	62,542	21,902	35.0
품목조합	79	31,721	10,681	33.7
전체	1,122	24,773	10,011	40.4

자료: 농협중앙회, 각 연도, 농·축협경영계수요람

표 3-29 2018년 기준 규모별 농·축협 내부적립금 현황

단위: 개, 백만원, %

구분	조합 수	자기자본 평균	납입 출자금 평균	납입출자금 비중
5백억 미만	8	7,152	3,973	55.6
5백억 이상	171	7,111	3,674	51.7
1천억 이상	238	10,369	5,102	49.2
1,500억 이상	274	14,629	7,003	47.9
2,500억 이상	64	20,797	9,375	45.1
3천억 이상	165	28,065	12,206	43.5
5천억 이상	136	51,105	19,082	37.3
1조원 이상	66	108,085	33,788	31.3
전체	1,122	24,773	10,011	40.4

자료: 농협중앙회, 각 연도, 농·축협경영계수요람

4

농·축협 제도개선 주요 쟁점 분석

1. 기본방향 및 실천과제

1.1. 기본방향

- 조합원 농가에게 최선의 이익을 제공하기 위한 제도적 기반을 마련하는 기본방향은 다음과 같은 원칙을 적용하는 것이 필요할 것임.
 - 농협의 제도적 기반은 농가가 필요로 하는 사업을 가장 효과적으로 수행하여 이익제공을 극대화하는 것임.

- 첫째, 조합사업을 이용하는 조합원 중심의 농협운영이 이루어질 수 있도록 하는 것임.
 - 다른 원칙보다는 사업을 활용하는 조합원 농가에게 최선의 이익을 제공하는 농협이 되어야 할 것임.

- 둘째, 농협은 조합원의 자율적 조직체이므로 가능한 정부의 규제보다는 자율적 경영관리를 강화하는 방향으로 제도개선이 필요함.

- 농협에 대해서는 다른 나라에 비해 우리나라는 정부의 농협법 규정이 세밀하게 되어 있음.
 - 조합이 자율적 선택을 할 수 있도록 가능한 조합의 정관규정을 확대하는 것 필요할 것임.
- 셋째, 농협이 다른 사업보다 경제사업, 농산물 판매유통사업을 촉진할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 필요함.
- 과거와 달리 경제사업을 활성화 할 수 있도록 하는 경영효율성을 제고하는 기반을 마련하여야 함.
 - 이는 조합원의 사업참여를 촉진하는 제도적 기반을 마련하는 것임.
- 이러한 기준을 가지고 현재의 제도개선과제를 선정하고 개선방안을 마련하는 것이 필요함.

1.2. 실천과제

- 제도 개선 목적: 농협의 설립 목적인 조합원 농가가 필요로 하는 사업을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 조직체계를 마련
- 이를 효율적으로 달성하는 성과를 제공하도록 하는 다음과 같은 과제를 개선하여야 할 것임.
- 과제 1 : 이용자 중심의 조합원주의를 실현
- 이용자 중심의 조합원 자격, 조합원 관리 등에 대한 제도적 기반을 마련하는 것임.
 - 복수조합원의 문제, 1농가 1조합주의의 실현 등으로 이용자 중심의 조합경영이 이루어지도록 하자는 것임.
- 과제 2 : 사업이용자의 이익을 극대화하도록 이용자 중심의 조합 지배구조를 강화

- 이용자 이익을 잘 반영하는 이사회 구성, 조합장의 역할과 권한을 설정하는 등의 지배구조를 강화하여야 함.

○ 과제 3 : 조합원 농가에게 최선의 이익을 제공할 수 있도록 효율적인 조직체제를 실현하는 기반 마련

- 조합 설립인가기준의 마련 등으로 조합이 규모의 경제성을 실현할 수 있도록 하고, 소유와 경영의 분리를 통한 전문성을 강화하여 경영의 효율성을 제고하여야 함.
- 이러한 관점에서 비상임조합장의 역할 정립과 연임에 대한 과제도 검토

○ 과제 4 : 사업이용자의 이익을 극대화하는 이익환원체계에 대한 검토

- 이용고 배당제도의 강화 등으로 사업 이용자에게 보다 많은 이익이 제공되도록 하여 사업참여를 활성화하는 것이 필요함.

○ 과제 5 : 조합이 지속적으로 발전할 수 있도록 하는 중앙회 지원을 효율화

- 중앙회 감사기능의 강화, 일선조합 지원체계의 개선이 요구됨.

그림 4-1 농·축협 제도개선 체계도

목표	조합원 농가에 최선의 이익을 제공하기 위한 제도적 기반 마련				
기본 원칙	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조합사업을 이용하는 조합원 중심의 <u>농축협</u> 운영 ▪ 조합원의 자율적 조직체로서 규제보다는 자율적 경영관리를 강화 ▪ 경제사업을 촉진할 수 있는 제도적 기반 마련 				
실천 과제	이용자 중심 조합원주의 실현	이용자 중심 조합 지배구조 강화	효율적 조직체제 실현을 위한 기반 마련	사업이용자 중심 이익환원체계 검토	조합발전을 위한 중앙회 지원 효율화
관련 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 조합원자격 ✓ 복수조합원 ✓ 중복가입 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 비상임 조합장 역할 ✓ 조합임원선출방식 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 설립인가 기준 ✓ 대의원·임원 겸직 등 ✓ 상임감사 역할 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <u>이용고</u> 배당 강화 ✓ 약정조합원 제도 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 조합감사위원회 독립성 강화

2. 주요 쟁점과 개선방안

2.1. 과제 1: 이용자 중심 조합원주의 실현

□ 조합원 관련 법·제도

○ (지역농협 조합원 자격) 조합원 자격에 관해서는 농협법에서 먼저 규정하고 있음.

- 조합원은 지역농협 관할구역에 주소, 거소, 사업장이 있는 농업인으로 한정
- 농업법인은 주된 사무소를 지역농협 관할구역에 두는 경우
- 농업인 범위는 시행령에 규정

글상자 1 농협법 제19조

• 농협법 제19조(조합원의 자격) ① 조합원은 지역농협의 구역에 주소, 거소(居所)나 사업장이 있는 농업인이어야 하며, 둘 이상의 지역농협에 가입할 수 없다. ② 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조 및 제19조에 따른 영농조합법인과 농업회사법인으로서 그 주된 사무소를 지역농협의 구역에 두고 농업을 경영하는 법인은 지역농협의 조합원이 될 수 있다. ③ 특별시 또는 광역시의 자치구를 구역의 전부 또는 일부로 하는 품목조합은 해당 자치구를 구역으로 하는 지역농협의 조합원이 될 수 있다. ④ 제1항에 따른 농업인의 범위는 대통령령으로 정한다.[전문개정 2009. 6. 9.]

○ (지역농협 농업인 범위) 농업협동조합법 시행령 제 4조에 따라 지역농협의 조합원 자격 기준을 두고 있음.

- 경종은 농지면적과 농업 종사일수 등 종사자
- 축산은 가축 종류에 따른 사육기준 등 종사자

글상자 2 시행령 제4조

- 시행령 제4조(지역농업협동조합의 조합원의 자격) ① 법 제19조제1항에 따른 지역농업협동조합(이하 "지역농협"이라 한다)의 조합원의 자격요건인 농업인의 범위는 다음 각 호와 같다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 12. 26.> 1. 1천제곱미터 이상의 농지를 경영하거나 경작하는 자 2. 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 3. 잡종 0.5상자[2만립(粒) 기준상자]분 이상의 누에를 사육하는 자 4. 별표 1에 따른 기준 이상의 가축을 사육하는 자와 그 밖에 「축산법」 제2조제1호에 따른 가축으로서 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 기준 이상을 사육하는 자 5. 농지에서 330제곱미터 이상의 시설을 설치하고 원예작물을 재배하는 자 6. 660제곱미터 이상의 농지에서 채소·과수 또는 화훼를 재배하는 자 <중략> ③ 제1항 및 제2항에 해당하는지를 확인하는 방법·기준 등에 관하여 필요한 사항은 농림축산식품부장관이 정하여 고시한다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 12. 26.>[전문개정 2009. 12. 11.]

글상자 표 1 지역농협 조합원의 가축사육기준

구분	가축의 종류	사육기준
대가축	소, 말, 노새, 당나귀	2마리
중가축	돼지(자돈 제외), 염소, 면양, 사슴, 개	5마리(개는 20마리)
소가축	토끼	50마리
가금	닭, 오리, 칠면조, 거위	100마리
기타	꿀벌	10군

○ (지역축협 조합원 자격) 조합원 자격에 관해서는 농협법에서 규정하고 있음.

- 조합원은 지역축협에 주소, 거소, 사업장이 있는 자로서 축산업을 경영하는 농업인으로 한정하여 지역농협의 조합원 자격과는 다름.
- 농업인 범위는 시행령에 규정

글상자 3 농협법 제105조 및 동법 시행령 제10조

- 농협법 제105조(조합원의 자격) ① 조합원은 지역축협의 구역에 주소나 거소 또는 사업장이 있는 자로서 축산업을 경영하는 농업인이어야 하며, 조합원은 둘 이상의 지역축협에 가입할 수 없다. ② 제1항에 따른 축산업을 경영하는 농업인의 범위는 대통령령으로 정한다.[전문개정 2009. 6. 9.]
- 동법 시행령 제10조(지역축산업협동조합의 조합원의 자격) ① 법 제105조제2항에 따른 지역축산업협동조합의 조합원의 자격요건인 축산업을 경영하는 농업인의 범위는 다음 각 호와 같다. <개정 2013. 3. 23., 2017. 12. 26.> 1. 별표 3에 따른 기준 이상의 가축을 사육하는 사람 2. 그 밖에 「축산법」 제2조제1호에 따른 가축으로서 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 기준 이상을 사육하는 사람 <중략>
- ③ 제1항 및 제2항에 해당하는지를 확인하는 방법·기준 등에 관한 사항은 농림축산식품부장관이 정하여 고시한다. <신설 2017. 12. 26.>[전문개정 2009. 12. 11.]

글상자 표 2 지역축협 조합원의 가축사육기준

가축의 종류	사육기준	가축의 종류	사육기준
소	2마리	산란계	500마리
착유우	1마리	오리	200마리
돼지	10마리	꿀벌	10군
양	20마리	염소	20마리
사슴	5마리	개	20마리
토끼	100마리	메추리	1,000마리
육계	1,000마리	말	2마리

○ (품목조합) 품목농협의 경우 각 조합별로 정관에 따라 조합원 자격 기준이 다름.

- 품목조합 조합원은 그 구역에 주소, 거소, 사업장이 있는 자로서 정관으로 정하는 자격을 갖춘 농업인으로 한정

글상자 4 농협법 제110조

- 농협법 제110조(조합원의 자격 등) ① 품목조합의 조합원은 그 구역에 주소나 거소 또는 사업장이 있는 농업인으로서 정관으로 정하는 자격을 갖춘 자로 한다. ② 조합원은 같은 품목이나 업종을 대상으로 하는 둘 이상의 품목조합에 가입할 수 없다. 다만, 연작(連作)에 따른 피해로 인하여 사업장을 품목조합의 구역 외로 이전하는 경우에는 그러하지 아니하다.[전문개정 2009. 6. 9.]

○ (예시) \$\$농협조합의 정관에 제시된 조합원의 자격 기준을 소개함.

- \$\$농협의 조합원 자격기준은 조합의 구역에 주소나 거소 또는 사업장이 있는 자로서 착유우 5마리 이상 사육하는 농업인, 사무소가 조합의 구역에 위치한 착유우를 사육하는 영농조합 법인 및 농업회사법인이 가입대상임.
- 예외규정으로 가축의 일시적 매매 혹은 가축전염병 예방법에 따른 가축의 살처분으

로 정관 제9조 제1항의 요건을 갖추지 못할 경우 예외로 양축계획서 제출 시 조합원 자격을 유지할 수 있음.

글상자 5 품목별·업종별 협동조합 정관례

• 제9조(조합원) ① 우리 조합의 조합원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.

1. 조합의 구역에 주소나 거소 또는 사업장이 있는 자로서 ○○(품목명 또는 업종명)을 ○○이상 경영(사육)하는 농업인 (비고) 다음의 품목(업종)과 경영기준중에서 조합자율로 선택하여 규정할 것

가. 해당 품목(업종)의 시설채소 2천제곱미터 이상 또는 채소 5천제곱미터 이상
(예) 고추 5천제곱미터 이상, 양파 5천제곱미터 이상 등

나. 해당 품목(업종)의 시설과수 2천제곱미터 이상, 과수 또는 유실수(임산물로 분류되는 유실수 제외) 5천제곱미터 이상
(예) 배 5천제곱미터 이상, 과수 5천제곱미터 이상 등

※ 농지에서 재배되는 유실수는 농산물로 본다.

다. 시설화훼 1천제곱미터 이상 또는 화훼 3천제곱미터 이상

라. 완초·버섯(임산물로 분류되는 버섯 제외) 기타의 특용·약용작물과 밀·콩·감자 또는 양잠 ()이상

※ 완초·버섯(임산물로 분류되는 버섯 제외) 기타의 특용·약용작물과 밀·콩·감자 또는 양잠은 해당 조합에서 각 해당 품목의 특성과 가의 기준을 참고하여 자율적으로 경영기준을 결정

※ 농지에서 재배되는 버섯은 농산물로 본다.

마. 인삼을 경작하는 농업인

바. 한육우 10마리 이상

사. 착유우 5마리 이상

아. 돼지(젓먹는 새끼돼지를 제외한다) 200마리 이상

자. 염소 50마리 이상

차. 여우 100마리 이상 또는 밍크 300마리 이상

카. 토끼 200마리 이상

타. 말 2마리 이상

파. 사슴 10마리 이상

하. 개 50마리 이상

거. 육계 1만마리 이상 또는 산란계 5천마리 이상

너. 오리 1천마리 이상

더. 꿀벌 20군 이상

2. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조와 제19조에 따른 영농조합법인 및 농업 회사법인으로서 그 주된 사무소를 조합의 구역에 두고 제1호에 규정된 조합원과 같은 품목의 농업(축산계 품목조합의 경우에는 농업을 축산업으로 규정)을 경영하는 법인

②본 조합과 같은 품목이나 업종을 대상으로 하는 다른 품목조합의 조합원은 우리조합의 조합원으로 가입할 수 없다. 다만, 다른 조합의 조합원이 연작에 따른 피해로 인하여 사업장을 조합의 구역으로 이전하는 경우에는 그러하지 아니하다.

2.1.1. 쟁점: 조합원 거소 지역에 따른 자격 부여

현황 및 문제점

○ (거소⁴/거주⁵/사업장⁶) 조합원 거소 지역에 따른 자격 구분 문제 부각

- 농업형태의 다변화로 거소 지역을 기준으로 조합원 자격을 구분하는 것이 모호해짐.

특히 과거와 달리 도시화의 확장 및 자녀교육 문제 등 지역에서 확인이 어려운 도시에 거주하는 사례 증가

- (축협) 2012년 축산법 개정에 따른 '축산업 허가 및 가축사육업 등록' 제도 시행으로 도시 근교의 경우 경영주 거소 지역과 주민등록 주소지 불일치 사례 증가
- (도시조합) 조합원 지원 사업 수혜를 위한 위장전입 문제가 있지만, 조합원 자격에는 실거주 문제를 규정하고 있지 않기 때문에 무이용 조합원의 도덕적 해이 문제 대두

○ (문제점) 조합의 협력 강화를 위해서는 사업을 이용하는 정예조합원의 수를 확대하는 것이 바람직한데, 거소, 다수의 중복가입 등은 협력을 약화시키는 요인으로 작용함. 거소 자격을 통해 조합에 가입하는 경우 조합을 이용하지 않는 조합원에 대해서는 조치가 필요함.

□ 주요 개선안 내용

- (대안 1: 거소 자격 조합원 제외) 거소 자격으로 조합에 가입하는 경우를 법에서 제외함.
 - (장점) 거소 자격 인정으로 인한 중복가입, 미이용조합원 정리 등 정예조합원 육성에 성과가 있을 것으로 기대
 - (단점) 다소 급진적인 제도 개선으로 조합 기반 약화 우려
- (대안 2: 거소 자격 중 무이용 조합원 제외) 조합유형별 거소 자격에 대한 중요성 등이 다르기 때문에 총회를 거쳐 거소 자격 조합원에 대해 이용 실적을 고려하여 제명할 수 있도록 조합원 의견을 반영하여 정관 개정

4) 거소 : 「소득세법 시행령 제 2조 2항」 법 제1조의2에 따른 거소는 주소지 외의 장소 중 상당기간에 걸쳐 거주하는 장소로서 주소와 같이 밀접한 일반적 생활관계가 형성되지 아니한 장소로 한다고 정의됨.
5) 거주 : 「소득세법제 1조의2(정의)」 “거주자”란 국내에 주소를 두거나 183일 이상의 거소를 둔 개인을 말한다고 정의됨.
6) 사업장 : 「부가가치세법제6조(납세지) 2항」 제1항에 따른 사업장은 사업자가 사업을 하기 위하여 거래의 전부 또는 일부를 하는 고정된 장소로 하며, 사업장의 범위에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 정의됨.

- (장점) 조합의 자율적 의사결정 존중
- (단점) 조합원 수에 대한 형평성을 해치는 결과가 초래될 수 있음.

○ (검토의견) 원칙적으로 조합원 자격 조항(농협법 19조)에서 '거소(居所)'를 제외함. 현재 조합원 제명 등 조항의 실효성이 검증되지 않았기 때문에 조합 자율적으로 관리하는 것은 무자격 조합원 정리 효과가 감소할 것으로 예상됨.

□ 규정방식

- 조합원 자격에 관한 조항이므로 농협법에 규정함이 마땅
 - 농협법에는 기본원칙을 제시
 - 지역조합, 품목조합의 조합원 자격에 관한 농업인 범위는 정관에 규정하는 것을 제안
- 지역농협, 지역축협, 품목조합 간 법 조항 내용이 다르고, 조합원 자격이 되는 농업인 범위의 규정방식이 다르기 때문에 일관성 확보를 위해 정관에 규정하는 것이 바람직함.
 - 지역농협과 지역축협은 시행령으로 규정하고 있고, 품목조합은 정관에 규정하고 있음.
 - 지역축협에 경영체육성법의 농업법인 조합원 자격 조항이 없는 등 법인에 관한 규정도 일관적이지 않음.
- * 사례) △△지역축협 법인가입은 대표 외 1인 추가 가입
- 지역농협, 지역축협, 품목조합 단서조항에 대해서는 정관규정이 가능함.

2.1.2. 쟁점: 공동사육장 등에 대한 조합원 자격 부여

□ 현황 및 문제점

- 임차농 및 농작업 위탁 경영 확대, 공동사육을 통한 위탁사육 증가로 경영주와 실제 경작자 간 괴리 발생
 - 위탁영농이 문제 되는 이유는 농업인 실소유 여부를 알기 어렵기 때문임.
- 공동사육장 양축농가는 자기의 계산과 책임(지휘·감독)하에 가축을 사양관리하고 그 손익이 본인에게 귀속된다고 볼 수 없기 때문에 축산업 경영인의 요건을 충족하지 못하여 조합원 자격을 인정받기 어려운 실정임.
 - 공동사육장의 경우 일반적으로 외형상 일정 수량의 가축(소2마리)만 일률적으로 소유하는 형태로 운영하고 있으나, 입식자금, 관리비용, 사료대금, 출하대금 등 모든 비용을 공동정산 하는 방식으로 운영되어 일괄 위탁형태를 취하고 있음.
- 하지만, 실제 경영하고 있는 축산업 종사 농업인들의 경우 공동사육장이기 때문에 무자격 조합원으로 분류되는 것은 과도한 규제라는 의견도 있음.
 - 현재 제도상으로는 위탁영농 조합원 자격이 적법하게 운용되고 있음.
 - 임대차계약서, 축산업등록증, 경영체등록, 사료거래 자료 등 모두 완비

□ 주요 개선안 내용

- (대안 1: 축산업 종사자 모두 포함) 축산업에 종사하는 자를 조합원으로 인정할 수 있는 기준 추가
 - 1년 중 90일 이상 축산업에 종사하는 농업인으로서 330㎡ 이상의 농지에 일정 규모 이상의 시설을 설치하여 축산업을 경영하는 농업인의 가족원인 종사자 및 피고용인을 조합원으로 인정할 수 있는 기준 추가

표 4-1 조합원 인정기준 관련 농협법 및 시행령 개정안

구분	현행	개정안
농협법	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 축산업을 경영하는 농업인 ▪ <신설> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (현행과 같음) ▪ 축산업에 종사하는 농업인
시행령	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일정 기준 이상 가축 사육 ▪ <신설> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (현행과 같음) ▪ 1년 중 90일 이상 축산업에 종사하는 자 (가족원인 종사자, 피고용인)

- (장점) 조합원 증가로 지역축협 경영기반 안정
- (단점) 단순 조합원 수 증가로 지역축협의 내실있는 경영기반이 마련된다고 보기 어려움. 즉, 농업부문의 경영자라고 보기 어려운 농업투자자까지 포함될 소지가 큼.
- 정예조합원 육성 등의 기본 방향에 역행

○ (대안 2: 공동사육장 조합원 자격 불가) 공동사육장 조합원 자격은 그 범위와 한계를 규정하기 어렵기 때문에 설립인가 기준이 완화된다고 전제한다면 그 자격을 양성적으로 규정하는 것은 바람직하지 않음.

- 공동사육장 등에서 정상적인 농업활동을 하는 경우 조합원들의 적법한 범위와 한계를 규정하고, 관리하는 행정비용이 더 클 수 있음.
- (장점) 행정비용 절감
- (단점) 축사부지 선택의 경직성 때문에 농업활동이 한정적인 축산농업인 중 선의의 피해자 발생 가능

○ (대안 3: 공동사육장 조합원 부분 인정) 이미 합법적으로 위탁사육 농업인들이 조합원으로 포함되는 경우가 있기 때문에 이에 대한 조합원 자격을 명문화하고, 부여하기보다는 조합 자율적으로 운영하는 것이 바람직함.

- 이력제 등의 제도 기반이 마련되었으므로 축사 분리로 인한 경영 분리가 명확한 경우, 현재 운용되는 것과 마찬가지로 조합원으로 인정할 수 있다고 해석
- (장점) 선의의 피해자의 발생을 막을 수 있고, 실제 농업에 종사하지 않고 있는 조합원

은 거를 수 있는 절충안임.

- (단점) 서류 구비, 실태 조사 등 다소 행정비용 발생
- 다만, 조합원 자격에 필요한 증빙서류의 추가 징구는 조합이 판단할 사항으로 볼 수 있고, 축협의 경우 연 1~2회 실태조사를 시행하기 때문에 무자격 조합원에 대한 관리, 감독이 실질적으로 이루어질 수 있다고 판단됨.

○ (검토의견) 축산업 발전을 위해서는 조합원 수 등 양적기반 뿐 아니라 질적 기반이 중요하기 때문에 공동사육장에 대한 조합원 자격 가부를 규정하지 않고, 세부 지도 지침을 마련하도록 함.

- 현재 적법하게 조합원 자격이 부여될 수 있는 자격 있는 공동사육농가도 있을 수 있다는 점을 고려함.
- 부분인정에 대해 관련 지침을 법 등에 규정하는 것은 바람직하지 않음.

○ 축산업에서는 단순히 조합원 수와 같은 조합의 양적 기반 뿐 아니라, 축산업 경영주들에 대한 미래지향적 축산 교육이 필요한 시점임.

- 축산업 관련 교육, 지도, 방역, 연수 등이 필요한데 이러한 지원사업은 조합원 자격이 있을 때 보다 수월하게 제공될 수 있어 조합원 자격 있는 공동사육농가는 인정 가능함.

□ 규정방식

○ 조합원 자격 심사 및 가입 승낙은 농·축협 이사회의 의결사항이며 위탁 농가의 조합원 자격 확인은 현지실태조사를 통해 해당 조합원 자격요건 충족 여부를 종합적으로 판단하여 결정할 사항임.

○ 조합원 자격에 관한 건은 농협법에서 원칙을 제시하고, 시행령, 정관에서 범위를 규정한 후 시행은 조합 이사회에 맡기는 것이 바람직함.

2.1.3. 쟁점: 축산계열화 농가 등에 대한 조합원 자격 부여

□ 현황 및 문제점

○ (축산 계열화 농가 조합원 여부) 계열화 농가들이 조합원 자격을 상실

- 계열화 농가의 경우 일반적으로 축산업을 경영하지 않는 것으로 보고 조합원 자격이 없는 것으로 간주

글상자 6 축산계열화사업에 관한 법률 제2조

- [축산계열화사업에 관한 법률 제2조] 축산계열화사업이란 가축의 사육, 축산물의 생산·도축·가공·유통 기능의 전부 또는 일부를 통합 경영하는 사업을 말함.
- (계열화 사업자) 종축을 보유하거나 공급업체와 연계하여 계열농가에게 가축 및 가축사육에 필요한 사료,약품, 자재 등을 공급하고 계약조건에 따라 사육한 가축을 인계받아 가공·유통하는 사업자
- (계열화 농가) 본인 소유의 가축사육시설을 보유하거나 임대하여 계열화 사업자와 계약에 따라 가축을 사육하고 일정기간 사육한 가축을 계열화 사업자에게 출하하는 농가(9조(조합원) ① 우리 조합의 조합원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.

○ 축산계열화사업자와 계약을 체결하고 가축을 사육하여 계열화사업자에게 출하하는 「축산계열화법」에 따른 계약사육농가를 조합원으로 인정해야 한다는 의견

- 조합원들을 원활하게 확보할 수 있지만 경제사업 미이용 조합원을 양산할 수 있다는 우려

○ 계열화사업에 참여하는 계약사육농가의 증가에 따른 무자격조합원 문제, 육계 등 특정 품목에서 나타나는 높은 계열화율 및 지역축협의 설립목적 등을 종합적으로 고려하여 검토할 필요

- 육계와 오리의 경우 다른 가축에 비해 짧은 사육주기로 대부분 계열화사업으로 운영되는 특징

표 4-2 계열화 현황

단위: %, 명, 가구

연도	육계			오리			돼지		
	계열화율	계열화사업자	계열농가	계열화율	계열화사업자	계열농가	계열화율	계열화사업자	계열농가
2013	92.7	52	3,127	94.2	40	1,167	14.4	22	1,040
2014	91.2	56	2,848	93.5	38	995	15.5	23	739
2015	91.4	58	3,198	92.4	34	1,030	14.7	18	732

자료: 농림축산식품부 내부자료

○ 조합의 경제사업 활성화에 기여할 수 있는지 고려

- 계약사육농가는 계열화사업자로부터 가축 또는 사료 등 사육자재의 전부 또는 일부를 공급받고 사육한 가축은 전량 계열화사업자에게 출하해야 하므로 조합의 경제사업 특히 판매사업을 이용할 가능성이 적음

□ 주요 개선안 내용

○ (대안1: 계열사육농가 조합원 인정) 축산계열화사업자와 계약을 체결하고 가축을 사육하여 계열화사업자에게 출하하는 「축산계열화법」에 따른 계약사육농가를 조합원으로 인정할 수 있는 기준 추가

- (장점) 안정된 조합 기반 확보 및 계열화라는 축산업 전체의 성장 방향과 동행적
- (단점) 경제사업 미이용 조합원을 양산할 수 있음.

○ (대안 2: 불인정) 법·제도에서 규정하는 축산업에 종사하는 농업인의 의미는 소유와 경영이 동일해야 하는 측면이 있기 때문에 원칙적으로 조합원 자격이 부여되기 어렵다고 판단

- 즉, 축산업을 경영하는 농업인으로서 가축 소유자가 본인이고 조합원의 계산과 책임(지휘·감독)하에 사양 관리를 하며 그 손익이 본인에게 귀속되어야 함.
- 계약사육농가를 경영과 소유 원칙에 대한 선의의 피해자라고 보기 어려움.
- 조합원의 자격확인 은 실제 해당 조합원이 축산업을 경영하는 농업인인지, 가축을 사

육하고 있는지 확인하여야 하므로 농업경영체등록(변경등록)확인서, 가축매매증서·사료구매실적·가축출하증명서 등을 통해 자격 여부를 확인함.

- 계열화사업자에게 출하하고 사육수수료를 지급받는 계약사육농가는 단순히 가축을 사육만 하는 수준이므로 '축산업을 경영하는 자'에 해당된다고 보기 어려움.
- (장점) 이용조합원에 대한 기본 원칙 유지
- (단점) 조합기반 약화

○ (검토의견) 축산업에 종사하고 활발한 영농활동을 영위하고 있지만, 경영주로서 조합이 용이 미미하기 때문에 계열화농가를 명시적으로 조합원 자격에 포함하기 어렵다고 판단됨.

- 비록 축산업 전체의 산업 추세는 계열화이지만, 협동조합의 기본 원칙과 배치되는 조합원 자격을 인정할 수는 없다고 판단됨.
- 자기 영농이 포함되는 축산농가도 많기 때문에 농·축협에서 적법하게 조합원 자격을 부여하고 있는 경우에는 인정할 수 있음.

□ 규정방식

○ 조합원 자격 심사 및 가입 승낙은 농·축협 이사회의 의결사항이며 가축 계열화 농가의 조합원 자격 확인은 현지실태조사를 통해 해당 조합원 자격요건 충족 여부를 종합적으로 판단하여 결정할 사항임.

○ 조합원 자격에 관한 건은 농협법에서 원칙을 제시하고, 시행령, 정관에서 범위를 규정한 후 시행은 조합 이사회에 맡기는 것이 바람직함.

□ 조합원 자격 관리 주체

○ 조합원 자격과 관련한 문제는 근본적으로 선거제도의 개편과 연계됨.

- 조합장을 포함한 이·감사 선거 시 조합원 자격에 관한 시비를 가려야 하는 사항이 발생함.

- 중장기적으로 선거제도 개편 및 조합원 실태조사 관리 주체를 지자체에 이관하는 것을 제안함.

- 일본 JA농협에 대한 관리, 감독은 현청에서 이루어지고 있음.

2.1.4. 쟁점: 농업인 범위 관련 축종별 기준 현실화

- 현황 및 문제점

- 각 축종별 최소 규모 증가성 확보

- 지역축협 조합원의 가축사육기준에 따르면 양봉 10군과 한우 2마리 기준을 평등하게 보고 있음.

- * 양봉 10군(1군당 평균가격 15만원)과 한우 2마리(1,000만원 상당)

- 지역농협, 지역축협, 품목조합 기준의 일관성이 부족함.

- 각 축종별 규모 기준에 대한 근거가 부족하고, 지역축협과 품목축협 간 축종별 규모 차이에 있어 일관성이 부족함.

표 4-3 축종별 가입 기준과 차이

가축의 종류	농협법 시행령 사육기준 (지역농협)	농협법 시행령 사육기준 (지역축협)	품목조합 정관계 사육기준	기준 차이(배)
소	2마리	2마리	10마리	5
착유우		1마리	5마리	5
돼지	5마리(자돈제외)	10마리	200마리	20
양	5마리(면양)	20마리		-
사슴	5마리	5마리	10마리	2
토끼	50마리	100마리	200마리	2
육계	100마리	1,000마리	10,000마리	10
산란계	100마리	500마리	5,000마리	10
오리	100마리	200마리	1,000마리	5
꿀벌	10군	10군	20군	2
염소	5마리	20마리	50마리	2.5
개	20마리	20마리	50마리	2.5
메추리		1,000마리		-
말	2마리	2마리	2마리	1
여우			100마리	-
밍크			300마리	-
당나귀	2마리			
노새	2마리			
거위	100마리			
칠면조	100마리			

○ 특히, 양봉의 경우 10군이라는 기준이 매우 소규모 농업인을 포함하기 때문에 비정상적 조합원 수 확대에 이용될 뿐 아니라 확인불가능, 이동가능 등 여러 파생되는 문제로 조합원의 다수 조합 가입이라는 도덕적 해이를 야기하기도 함.

□ 주요 개선안 내용

○ (대안1) 각 축종별 일관된 배수 기준 적용

- 예를 들면, 품목조합 기준과 지역축협 기준 차이를 약 5배 정도로 규정
- (장점) 규정이 명확
- (단점) 기준이 되는 배수에 대한 근거 미비

○ (대안2) 농림축산식품부 정책사업의 사업시행지침서 혹은 지자체 축산업허가제에서 활

용하고 있는 축종별 사육규모를 활용함.

- (2-1) 품목조합은 준전업농 이상 지역축협은 소규모 농가 이상으로 정함.
- (2-2) 품목조합 사육규모를 준전업농 이상으로 하고 그에 비례하여 지역축협 기준을 정하는 방식
- (장점) 기존 정책사업에서 활용되고 있는 기준이므로 적용에 근거가 충분함.
- (단점) 기준이 급격히 확대되는 효과 발생

글상자 7 축산계열화사업에 관한 법률 제2조

<ul style="list-style-type: none"> • 축종별 사육규모 <ul style="list-style-type: none"> • 기업농(전업규모의 2배) : 소 100두, 돼지 2천두, 닭 5만수, 오리 1만수 이상 • 전업농 : 소 50두, 돼지 1천두, 닭 3만수, 오리 5천수 이상 • 준전업농 : 소 30두, 돼지 500두, 닭 2만수, 오리 3천수 이상 • 소규모(50㎡ 이상) : 소 7두, 돼지 60두, 닭 1천수, 오리 160수 이상

표 4-4 소 사육 두수별 축협 조합원 수

구분	단위: 명						
	2마리 미만	2~5	5~10	10~30	30~50	50~100	100마리 이상
축협계	1,318	18,368	13,388	24,691	11,835	10,622	6,579

자료: 농협중앙회 내부자료

- (대안3) 축산업 활동을 통한 매출 규모가 1,000만 원 이상일 때 조합원 자격을 부여
 - (장점) 규정과 축종별 기준이 명확하고 향후 이용고에 따른 조합활동기여분을 고려하는 데 기반이 마련됨.
 - (단점) 매출규모로 기준을 정한 경험이 없기 때문에 이를 적용하기 위한 기반이 갖추어 있지 못하고, 기준금액에 대한 합의가 어려움.
- (검토의견) 지역축협의 설립인가 기준이 조정된다는 전제 하에 현재 기준에서 소 2마리를 5마리로 상향 조정 후, 주요 축종에 대한 회전율을 고려하여 증가되도록 규정안 마련 필요

- 지역농협과 품목조합은 지역축협을 기준으로 조정 필요

□ 규정방식

- 품목조합과 일관적으로 정관에 규정하는 것이 바람직함.
- 여러 방식의 기준을 담고, 조합이 자율적으로 선택하는 방식도 가능함.

2.1.5. 쟁점: 곤충 생산·사육자에 대한 조합원 자격 인정

□ 현황 및 문제점

- 곤충 생산·사육자에 대한 농업인 인정 관련 규정에서는 곤충농가를 농업인으로 적시하고 있지는 않음.
 - 곤충산업육성법에서는 농업과 곤충과의 관계를 적시하고 있지 않지만, 곤충농가라는 용어를 사용함.
 - 기본법에서도 농업의 범위에 곤충을 명시적으로 포함하고 있지 않음.
- 농업인 확인을 위한 고시에서 곤충농가를 농업인으로 포함하여 확인할 수 있음을 규정함.

글상자 8 곤충산업 관련 법률

• <곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률>

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2013. 3. 23., 2018. 12. 31.> 1. “곤충”이란 사슴벌레, 장수풍뎅이, 반딧불이, 동애등애, 꽃무지, 뒤영벌, 그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 동물을 말한다. 2. “곤충산업”이란 곤충과 관련된 재화 또는 용역을 제공하는 업(業)으로서 다음 각 목에 해당하는 것을 말한다. 가. 곤충생산업: 판매를 목적으로 곤충을 사육하거나 곤충의 산물 또는 부산물을 생산하는 영업 나. 곤충가공업: 곤충, 곤충의 산물 또는 부산물을 직접 원료 또는 재료로 하여 가공하는 영업 다. 곤충유통업: 곤충, 곤충의 산물 또는 부산물의 도매·소매 및 이를 경영하기 위한 보관·배송·포장과 이와 관련된 정보·용역의 제공 등을 목적으로 하는 영업 라. 그 밖에 곤충과 관련하여 대통령령으로 정하는 영업 3. “곤충농가”란 곤충산업을 하는 농가를 말한다.

• <농업농촌 및 식품산업 기본법>

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “농업”이란 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

• <농업농촌 및 식품산업 기본법 시행령>

제2조(농업의 범위) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1호에 따른 농업은 다음 각 호와 같다.

1. 농작물재배업 : 식량작물 재배업, 채소작물 재배업, 과실작물 재배업, 화훼작물 재배업, 특용작물 재배업, 약용작물 재배업, 버섯 재배업, 양잠업 및 종자·묘목 재배업(임업용 종자·묘목 재배업은 제외한다)
2. 축산업 : 동물(수생동물은 제외한다)의 사육업·증식업·부화업 및 종축업(種畜業)

• <농업인 확인서 발급규정(농림축산식품부고시)>

제1조(목적) 이 고시는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 시행령(이하 “법 시행령”이라 한다)」 제3조제1항의 농업인 기준에 해당하는 사람을 확인하는데 필요한 농업인의 확인 신청, 확인 기준, 확인 절차 및 확인서 발급 등에 관한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제4조(농업인 확인 기준) 이 고시에 따라 농업인 확인서를 발급받기 위해서는 농업인 확인을 신청한 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여야 한다.

2. 법 시행령 제3조제1항제2호의 농업인 기준은 다음 각 목의 어느 하나를 충족한 경우

다. 기타 다음의 요건중 어느 하나를 충족한 사람

- (6) 「곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제12조에 따라 곤충의 사육 또는 생산에 대해 신고확인증을 받은 자로서 별표 4의 사육규모 이상으로 대량곤충을 사육하는 사람

- 농업인 확인은 곤충의 사육 또는 생산에 대해 신고확인증을 받은 자로서 별표 4의 사육 규모 이상 농가에 대해 이루어지고 있음. 즉, 곤충사육농가는 농업인으로 포함되지만, 곤충생산업 이외에 곤충가공업, 곤충유통업 등에 대해서는 농업인으로 확인받기 어려움.

표 4-5 농업인확인서 발급 대상 곤충사육규모(천적 사례)

구분	종류	수량(마리)
천 적	고치벌류, 잡자리류, 칠성풀잡자리붙이, 호리꽃등애	10,000
	노린재류, 무당벌레류, 반날개류	20,000
	진디벌류	30,000
	흑파리류	40,000
	좀벌류	200,000
	알벌류	500,000
	포식응애류	700,000

- 곤충 생산·사육 농가는 지속적으로 증가하는 추세임.
- 농림축산식품부 ‘2017 곤충양잠산업 실태조사^{가)}에 따르면, ‘17년말 곤충 농가기업은 2,136개소로 ’16년 1,261농가 대비 69.4%가 늘어났음.
 - 곤충 농가기업은 2015년 724개소, 2016년 1,261개소, 2017년 2,136개소로 크게 증가
- 곤충별 신고자와 판매액은 흰점박이꽃무지 1,195개소(166억원), 장수풍뎅이 415개소(24억원), 귀뚜라미 384개소(56억원), 갈색거저리 282개소(24억원), 사슴벌레 158개소(12억원) 순이었으며, 지역별로는 경기도가 501개소, 경북 398개소, 경남 238개 순임.
- 이러한 증가 추세는 ’16년까지 귀뚜라미, 메뚜기, 갈색거저리 애벌레, 흰점박이꽃무지 애벌레 등 7종의 곤충이 식용으로 사용 가능하도록 지정되었고, 정부와 지자체에서 곤충중자보급센터 신축(’17~’19년), 곤충유통사업단(예천), 곤충사육시설 현대화사업 등 곤충산업 육성정책을 적극 추진했기 때문임.
- 곤충 생산·사육자에 대하여 조합원 자격을 인정할 수 있는 기준 추가가 필요함.

가) 2017년말 기준 곤충 생산·가공유통업을 신고한 농가(기업) 및 양잠 생산 농가를 대상으로 지자체를 통해 조사하는 행정조사

글상자 9 곤충산업 관련 법률

- 축산법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2007. 8. 3., 2008. 2. 29., 2012. 2. 22., 2013. 3. 23., 2016. 12. 2., 2017. 3. 21.> 1. "가축"이란 사육하는 소·말·면양·염소(유산양을 포함한다. 이하 같다). 돼지·사슴·닭·오리·거위·칠면조·메추리·타조·꿩, 그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 동물(動物) 등을 말한다. (이하 생략)
- 축산법 시행규칙 제2조(가축의 종류) 「축산법」(이하 "법"이라 한다) 제2조 제1호에서 "그 밖에 농림축산식품부령으로 정하는 동물 등"이란 다음 각 호의 것을 말한다. <개정 2008. 3. 3., 2013. 3. 23., 2013. 4. 11., 2018. 7. 12.>
 1. 노새·당나귀·토끼 및 개
 2. 기러기
 3. 꿀벌
 4. 그 밖에 사육이 가능하며 농가의 소득증대에 기여할 수 있는 동물로서 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 동물
- 가축으로 정하는 기타 동물
[시행 2019. 7. 25.] [농림축산식품부고시 제2019-36호, 2019. 7. 25., 일부개정]
 1. 짐승(1종) : 오소리
 2. 관상용 조류(15종) : 십자매, 금화조, 문조, 호금조, 금정조, 소문조, 남양청홍조, 붉은머리청홍조, 카나리아, 앵무, 비둘기, 금계, 은계, 백한, 공작
 3. 곤충(14종) : 갈색거저리, 넓적사슴벌레, 누에, 늦반딧불이, 머리뿔가위벌, 방울벌레, 왕귀뚜라미, 왕지네, 여치, 애반딧불이, 장수풍뎅이, 톱사슴벌레, 호박벌, 흰점박이꽃무지
 4. 기타(1종) : 지렁이
 5. (재검토키한) 농림축산식품부장관은 이 고시에 대하여 2019년 7월 1일 기준으로 매 3년이 되는 시점(매 3년째의 6월 30일 까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

□ 주요 개선안 내용

- (곤충 생산·사육자 자격 인정) 곤충산업의 발전 및 곤충 사육 농가의 지속적인 증가에 따라 「농협법」의 입법취지 및 조합의 설립목적에 훼손하지 않는 범위 내에서 제한적으로 인정할 필요 존재
 - '일정 규모 이상의 곤충을 생산·사육하는 사람'을 농업인의 범위에 추가하고, 대상 곤충 및 사육 규모는 「기본법」상 농업인 확인서 발급 기준이 준용될 수 있도록 확인 방법을 규정함.
 - 생산자단체로서의 농협 정체성을 고려하여 곤충산업 중 생산업만 인정하고, 가공업 및 유통업 종사자는 제외하며, 조합원은 농·축산물(떡거리) 생산자라는 점을 고려하여 사육 대상 곤충을 식용·약용 곤충으로 한정

○ (장점) 농업의 영역 확대에 따른 농업인의 범위가 넓어져 신규 조합원의 유입, 조합 사업의 활성화 및 다양화가 가능함.

○ (단점) 곤충사육규모 측정에 어려움이 있기 때문에 농업인 확인서 발급에 대한 신뢰성 약해질 경우 무자격 조합원 양산 위험이 존재
 - 조합원 실태조사 부담 증가

○ (검토의견) 농업의 범위가 확대됨에 따라 다양한 활동을 하는 농업인이 발생함. 단순히 곤충산업의 문제가 아니라 향후 농업의 영역이 확대됨에 따라 신규 산업에 대한 조합원 범위 확대⁸⁾로 접근할 필요가 있음. 단, 곤충은 마리수를 측정할 수 없는 등 실태조사의 한계가 있기 때문에 조합이용원칙 등을 적용하여 조합원으로 인정하는 것이 필요함.

□ 규정방식

○ 조합원 자격이 되는 농업인 범위에 해당하므로 시행령에 규정

표 4-6 농협법 시행령 규정(곤충)

구분		개정안
농협법 시행령	농업인 범위	「곤충산업법」에 따른 곤충생산업에 종사하는 사람으로서 곤충 생산에 대한 신고 확인증을 받은 자

2.1.6. 쟁점: 조합 간 중복가입 개선(1인1조합주의)

□ 현황 및 문제점

○ (조합중복가입) 협동조합 활동을 자유롭게 인정한다는 점, 복합영농활동의 특성을 인정한다는 점에서 지역농·축협, 품목조합, 산림조합 간 중복가입이 가능함.

⁸⁾ 2019.7 고시 추가로 곤충 14종이 가축에 포함되었음.

표 4-7 중복가입 조합원 수

구분	1개	2개	3개	4개	5개	6개	7개	8개	9개
조합원 수	1,787,045	159,454	12,725	354	36	10	5	1	1

자료: 농협중앙회 내부자료

- (문제점) 최대 9개까지 가입하고 있는 조합원의 경우도 있어 비용/민원성 사업만 이용하는 등 도덕적 해이가 나타나고 있고, 선거 등 조합 지배구조에서 왜곡된 결정이 발생함.
 - 농협/원협/축협/산림조합 가입한 경우 산림조합의 경우 지역농협에서도 충분히 인정할 수 있는 부분이지만, 다른 조합 가입 조합원의 경우 지역농협 조합 입장에서는 충성조합원이라고 보기 어려움⁹⁾.

- (지원사업 차등으로 조합 중복가입 유인) 거소 자격을 허용함으로써 농업인에게는 보조 지원사업과 조합원지원사업 혜택에 대한 선택적 행사가 가능하게 되었음.
 - 거소 자격으로 조합원지원사업 혜택 유지

- 조합원들의 협력을 통한 공동이익을 추구하기 보다는 조합 경제사업 이용 없이 조합원 지원 사업을 취사 선택하는 조합원의 도덕적 해이 발생하게 되었음.
 - 지역농협+품목농협 혹은 지역축협+품목축협 등 2개 조합에 가입하는 수준이 아닌 4개 조합에 가입하는 등 조합원 가입 자격 조항을 이용한 조합원 간 협력을 해치는 행태가 나타남.

9) * □□축협의 경우 약 80%가 다른 조합에도 가입되어 있고, 낙농조합은 100% 축협과 중복가입일 것임.
 * \$\$축협에 81명 낙농조합원 존재(경제통합시스템에 확인 필요)
 * ○○조합 50~60% 중복조합원 있을 것으로 예상

표 4-8 중복가입 실태

단위: 명

구분	지역농협	지역축협	품목농협	품목축협	인삼협
지역농협	1,743,974 N1	95,200 N2	5,804 N3	175 N4	1 N5
지역축협	95,200 N2	28,741 N1	199 N2	5,628 N3	51 N4
품목농협	54,161 N2	199 N2	8,829 N1	9 N2	200 N3
품목축협	2,022 N2	1,363 N2	9 N2	2,153 N1	0 N2
인삼협	6,996 N2	28 N2	18 N2	0 N2	3,688 N1

주: N1 : 단수가입 조합원 수, N2 : 2개 조합 가입 조합원 수, N3 : 3개 조합 가입 조합원 수, N4 : 4개 조합 가입 조합원 수, N5 : 5개 조합 가입 조합원 수

자료: 농협중앙회 내부자료

○ 2015년 기준 경제사업 미이용 조합원은 상당부분이므로 중복조합가입으로 조합원 다양화하여 조합 경제사업 활성화에 기여한다고 보기 어려움.

- 미이용 조합원에 대해 제명할 수 있는 내용이 농협법에 규정되어 있음.

* 농협법 제30조(제명): 지역농협은 조합원이 1년 이상 지역농협 사업을 이용하지 않았을 경우 혹은 2년 이상 경제사업을 이용하지 않았을 경우 총회의 의결을 거쳐 제명할 수 있음. 단, 정관에서 정한 정당한 사유가 있는 경우를 제외함.

표 4-9 조합원 연령별 경제사업 미이용 조합원 수(2015년 기준)

단위: 명, %

구분	40세 미만	50세 미만	60세 미만	65세 미만	65세 이상	소계
전체 조합원 수	41,345	184,176	551,687	348,758	1,209,459	2,335,425
미이용 조합원	구매사업 (46.7)	68,482 (37.2)	182,146 (33.0)	102,977 (29.5)	315,326 (26.1)	688,238 (29.5)
	판매사업 (81.5)	146,217 (79.4)	423,308 (76.7)	256,795 (73.6)	867,810 (71.8)	1,727,813 (74.0)
	경제사업 (34.3)	45,447 (24.7)	118,517 (21.5)	66,803 (19.2)	207,290 (17.1)	452,258 (19.4)

자료: 황익식 외(2015) 재인용

□ 주요 개선안 내용

○ (대안 1) 1인 1조합 가입이 되도록 조합 중복가입 조항 수정

- 예를 들면, 지역농협정관례 제9조(조합원) 조항에서 2항 “조합원은 다른 지역농협의 조합원으로 가입할 수 없다”을 “조합원은 다른 농협 조합원으로 가입할 수 없다”로 수정
- (장점) 1인 1조합 원칙에 가장 부합하고, 명확한 조문임.
- (단점) 조합원의 조합 선택의 자유를 상당 부분 침해함.

○ (대안 2) 농협법 제30조(제명)의 실효성을 제고하기 위하여 단서조항 수정

- 지역축협, 품목조합은 지역농협 제명 규정을 준용하고 있음.
- 정당한 사유는 가구 내 복수조합원일 경우, 조합이 취급하지 않는 농축산물을 생산하는 경우, 타 조합 또는 조공법인의 경제사업을 이용하는 경우를 말함.

글상자 10 농협 정관 예시

• ※ 정당한 사유(금산농협정관: 제12조(제명)단서조항(2018.11.30.신설)
 가. 영 제4조제1항제2호의 자격기준(1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자)으로 가입한 조합원인 경우. 다만, 가족원인 농업 종사자는 농업경영주가 본 호의 제명사유에 해당하지 않는 경우에 한한다.(2018.11.30.신설)
 나. 조합이 취급하지 않는 농산물 또는 축산물을 생산하는 경우(2018.11.30.신설)
 다. 다른 조합 또는 조합공동사업법인의 경제사업을 이용하는 경우(2018.11.30.신설)축산법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2007. 8. 3., 2008. 2. 29., 2012. 2. 22., 2013. 3. 23., 2016. 12. 2., 2017. 3. 21.>

○ 정당한 사유에 대한 조정이 필요함.

- (장점) 사문화된 규정을 실효성 있게 수정하여 활용하는 방식으로 효율적 제도개선이
라 볼 수 있음.
- (단점) 2년 이상 경제사업을 이용하지 않은 조합원 비중이 조합별로 높을 것이므로 조합기반 약화

○ (검토의견) 1인1조합에 대해 법에서 규정하기 보다는 사문화된 규정의 실효성을 높이기 위한 부대 제도 개선이 필요함.

- 이용고배당 비중을 높이기 위해 출자배당률의 조정 등이 선행되어야 할 필요가 있음.

- 농협법 제30조의 실례 및 정당한 사유로 제명이 되지 않은 지역조합의 사례가 다양함.

□ 규정방식

○ 현행 유지

- 제명에 관한 농협법 규정
- 정당한 사유에 대한 정관 보완

○ 미이용조합원에 대한 정기적 점검 강화 필요

2.1.7. 쟁점: 복수조합원 제도 정비

□ 현황 및 문제점

○ (복수조합원제도) 복수조합원제는 1가구당 1인 이상이 조합원으로 등록이 가능하며 여성 및 청년농업인들의 농업활동 장려 및 조합 가입을 독려하기 위해 도입

- 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 가구원이면 지역농협 가입자격이 주어지기 때문에 복수조합원으로 참여 가능하나 '복수'의 의미가 모호하고 지역 조합 사정에 따라 가구당 조합원 수가 제한되는 등 운영 상 한계점 노출

○ 축산업종사자는 조합원 범위에서 제외되기 때문에 복수조합원 제도 운용에 있어 형평성이 저해되었음.

- 2015년 대비 2019년 지역축협의 복수조합원 비중이 크게 증가한 것으로 미루어 보아 지역축협의 조합원 기반이 약화되어 가구내 복수 조합원이 늘어난 것으로 보임.

표 4-10 조합유형별 복수조합원 현황(2015년)

단위: 명, %

구분	총조합원	1가구1인	1가구2인	1가구3인	1가구4인	복수 조합원계	비중
지역농협	2,038,706	1,007,823	293,750	26,871	4,556	325,177	16.0
지역축협	210,115	133,172	16,724	1,662	260	18,646	8.9
품목농협	75,241	52,178	2,740	108	16	2,864	3.8
품목축협	11,800	7,369	1,098	210	28	1,336	11.3
인삼협	14,640	6,352	1,470	291	84	1,845	12.6
합계	2,350,502	1,206,894	315,782	29,142	4,944	349,868	14.9

자료: 농협중앙회 내부자료

표 4-11 조합유형별 복수조합원 현황(2019년)

단위: 명, %

구분	총조합원	1가구1인	1가구2인	1가구3인	1가구 4인	복수조합원 소계	기타
지역농협	1,914,704	904,837	308,906	31,014	4,896	344,816	665,051
지역축협	138,057	83,331	15,762	2,061	308	18,131	36,595
품목농협	69,500	48,163	2,812	159	12	2,983	18,354
품목축협	11,418	6,916	1,154	351	44	1,549	2,953
인삼협	12,763	5,211	1,394	339	72	1,805	5,747
합계	2,146,442	1,048,458	330,028	33,924	5,332	369,284	728,700

주: 기타는 1가구 5인 이상 조합원인 경우를 통칭함.

자료: 농협중앙회 내부자료

○ (여성 및 청년농업인 활동 장려 효과 불분명) 고령화 등 농업여건 변화에 따라 청년 농업인, 청장년 여성 농업인들의 조합 활동 활성화가 필요하지만, 현재 복수조합원 제도만으로는 그 효과가 불분명함.

- 가구 내 여성 단독 조합원의 경우 영농 상속으로 인한 조합원 자격 승계가 많아 고령 여성이 대부분임.
- 가구 내 여성 복수 조합원의 경우 필지, 사육 두수에 있어 별도 자료 제출을 통해 복수로 가입한 것이기 때문에 조합의 운영 상 비효율성이 발생하였음.
- 형식적 영농분할로 축산거래관계가 복잡해지는 등 경영 비효율성 발생

○ 조합별 여성 비율은 과거에 비해 높아지고 있음.

- 축협의 경우 현재 조합원 수가 매우 중요하기 때문에 원칙적으로 복수조합원 제도가

도입되지 않았음에도 불구하고(1년 90일 이상 영농참여 조항 부재) 가구 내 별도 조합원 가입에 적극적임.

- * 1년 90일 이상 영농참여 조항의 경우 축산의 경우 불필요한 내용이기 때문에 도입하지 않음.
- * \$\$축협의 21% 이상이 여성임.
- * \$\$농협 복수조합원 제도 도입으로 여성 조합원 비율 38%에 이룸.

표 4-12 조합유형별 여성 조합원 비율

단위: 명

	조합수	남성조합원	여성조합원	여성 조합원 비중
지역농협	923	1,253,528	660,305	34.5%
지역축협	116	113,996	23,185	16.9%
품목농협	45	59,453	10,006	14.4%
품목축협	23	9,642	1,590	14.2%

자료: 농협중앙회, 2018년 농·축협경영계수요람

표 4-13 조합유형별 대의원 수

단위: 명

	조합수	남성대의원	여성대의원	여성 비중
지역농협	923	40,018	10,712	21.1%
지역축협	116	4,136	592	12.5%
품목농협	45	2,361	307	11.5%
품목축협	23	960	123	11.4%

자료: 농협중앙회, 2018년 농·축협경영계수요람

표 4-14 조합유형별 조합원 이사수

단위: 명

	조합수	남성이사	여성이사	여성 비중
지역농협	923	6,187	930	13.1%
지역축협	116	873	27	3.0%
품목농협	45	342	12	3.4%
품목축협	23	180	6	3.2%

자료: 농협중앙회, 2018년 농·축협경영계수요람

○ 조합원-대의원-이사로 이어지는 여성조합원의 조합활동의 적극도는 여전히 매우 낮은 편임. 특히 조합원 수 비중은 34.5%지만, 이사 수는 13.1%이고 이러한 상황은 지역축협에서 더욱 뚜렷함.

표 4-15 조합유형별 청년(40세이하) 대의원 수

단위: 명

	조합수	남성대의원	여성대의원	여성 비중
지역농협	923	168	8	4.5%
지역축협	116	156	6	3.7%
품목농협	45	16	1	5.9%
품목축협	23	44	6	12.0%

자료: 농협중앙회, 2018년 농·축협경영계수요람

□ 주요 개선안 내용

○ (대안1) 부부조합원에 한해 경영분리 없이도 가구 내 조합원으로 가입 허가

- 동일 영농에 대해 부부를 동시에 조합원을 인정함.
- 직계비속(자식)의 경우에는 원칙적으로 경영 분리가 이루어지는 것이 마땅하다고 판단되고 예비조합원 제도 등을 활용하여 조합활동에 참여할 수 있음.
- (장점) 일정 부분 여성조합원 수 증가로 여성조합원 활동 장려가 가능함.
- (단점) 가구 내 실질적 영농승계는 부부간이 아닌 직계비속에 이루어지는 경우가 많기 때문에 실제 영농활동을 수행함에도 불구하고, 조합원이 되지 못하는 경우가 발생

○ (대안2) 가구 내 조합원 수 총 3인 정도로 제한함으로써 부부 뿐 아니라 직계 영농 승계를 인정 할 수 있음.

- 현실적으로 배우자 뿐 아니라 자녀가 함께 영농활동을 유지하는 경우가 많기 때문에 이를 반영하는 것임.
- (장점) 배우자 없는 조합원의 경우 실질 가구내 영농종사자를 조합원에 포함하는 것이기 때문에 실효성이 높음
- 단점) 3인 이하라는 기준은 배우자와 직계비속의 법정 지위 등을 고려할 때 형평성에 어긋날 수 있고, 세대원 갈등을 야기할 수 있음.

○ (검토의견) 가구 내 부부조합원인 복수조합원으로 인정함. 후계농으로 인정받은 경우

등 가구 내 직계 공공영농자에 대해서는 예비조합원 제도를 마련하여 준조합원 이상의 우대를 하도록 함.

- 부부조합원을 인정함으로써 조합원 자격 기준 상향 조정으로 발생 가능한 불이익 해소

□ 규정방식

○ 복수조합원 제도는 1994년 농협개혁에서 여성 농업인의 참여 및 역할 확대를 위해 도입되었음.

○ 민주화와 사업 활성화를 위한 농협개혁(1994년)¹⁰⁾의 주요 쟁점사항 중 1994년 12월 농협법의 개정에서 다음과 같은 내용들이 반영되었음.

- 조합과 관련된 내용으로는 ①복수조합원제의 도입(1가구 2인 가입 허용) ②상임이사 제도의 강화 ③농협합병촉진 ④품목별조합의 1구역2조합 설립금지 조항 폐지, 자율적 설립 ⑤품목농협연합회 구성 허용

○ 도입 당시 1가구 2인까지 가입이 허용되었지만, 제도를 이행하기 위한 규정은 2000년 제정된 시행령 4조에서 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자 조항으로 동일세대의 다수 조합원 가입이 허용되었음.

¹⁰⁾ 1992년 협동조합개혁추진위원회의 활동을 토대로 진행된 1994년 농협법 개정은 1993년 문민정부 출범과 UR에 대응한 농업종합대책과 연계하여 협동조합의 제도정비를 본격적으로 추진하였음(박영범, 2009).

글상자 11 농업협동조합법시행령

- 농업협동조합법시행령 [대통령령 제16757호, 2000. 3. 24, 폐지제정]
제4조 (지역농협의 조합원의 자격) 법 제19조제3항의 규정에 의한 지역농협의 조합원의 자격요건인 농업인의 범위는 다음 각 호와 같다.
 1. 1천제곱미터이상의 농지를 경영 또는 경작하는 자
 2. 1년중 90일이상 농업에 종사하는 자
 3. 잠종 0.5상자[2만립(粒) 기준상자]분이상의 누에를 사육하는 자
 4. 별표의 규정에 의한 기준이상의 가축을 사육하는 자
 5. 농지에서 330제곱미터이상의 시설을 설치하고 원예작물을 재배하는 자
 6. 660제곱미터이상의 농지에서 채소·과수 또는 화훼를 재배하는 자
당한 사유(금산농협정관): 제12조(제명)단서조항 (2018.11.30.신설)

○ 복수조합원 제도가 조합원 수의 증대로 악용되고, 허수조합원이 양산되자 2009년 자격 확인 규정을 신설함.

- 2009년 9월 11일 입법예고를 통해 농업인 자격 확인에 필요한 서류를 고시로 정함.

글상자 12 농업협동조합법 시행령 및 시행규칙 개정령(안) 입법예고

- 「농업협동조합법」 시행령·시행규칙 개정령(안) 입법예고
나. 농업인 자격 확인에 필요한 서류를 농림수산식품부장관 고시로 정함(시행령 제4조제2항 신설)
 - (1) '1년중 90일 이상 농업에 종사하는 자'는 지역농협의 농업인 자격이 부여되나 그 판단기준이 없으며, 동일세대원의 복수조합원 가입이 증가하여 그에 따른 문제가 발생
 - (2) 1년중 90일 이상 농업에 종사하는 자인지 여부를 확인하는데 필요한 서류를 농림수산식품부장관이 고시하도록 함.
 - (3) 지역농협의 조합원인지 여부를 명확히 하여 실제 농업에 종사하는 자가 조합원이 되고 복수조합원 가입 증가에 따른 문제를 해소할 수 있을 것으로 기대됨. [대통령령 제16757호, 2000. 3. 24, 폐지제정]

○ 복수조합원 규정은 시행령에서 규정하는 것이 바람직함.

- 제4조 지역농업협동조합의 조합원 자격에서 단서조항 추가

2.1.8. 쟁점: 조합원 자격 확인

□ 조합원 자격 확인방법에 관한 법·제도

○ 조합원의 자격요건인 농업인의 확인 방법 및 기준은 고시에서 규정하고 있음.

- 「조합원의 자격요건인 농업인의 확인 방법 및 기준」

○ (현지실태조사) 지역조합의 이사회는 제2조에 따른 확인과정에서 의심이 가는 경우 현지실태조사를 실시하여 조합원이 농업인의 범위에 해당하는 지 여부를 확인해야 함.

글상자 13 조합원의 자격요건인 농업인의 확인 방법 및 기준

• 제3조(현지실태조사) 지역조합의 이사회는 제2조에 따른 확인과정에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 현지실태조사를 실시하여 지역조합의 조합원이 농업인의 범위에 해당하는지 여부를 확인하여야 한다. 이 경우 별지 서식의 현지실태조사서를 작성하여야 한다. 1. 제2조에 따른 서류를 제출받기 어렵거나 서류를 통해 확인이 어려운 경우 2. 농업인의 범위에 해당하지 않는다고 의심할만한 상당한 이유가 있는 경우

○ (조합원 자격확인을 위한 서류) 주로 농업경영체등록확인서 혹은 농지원부를 이용하여 매년 1회 이상 조합원 자격을 확인하고 있음.

- 영농 중단자는 영농 계획서만 제출한 후 탈퇴를 하지 않고 조합원 자격을 유지할 수 있음.

표 4-16 농업인 확인을 위한 서류

구분		확인 서류
1. 영 제4조제1항제1호의 농업인	농지 1,000㎡이상을 직접 경작하거나 경영하는 자	다음 중 어느 하나의 서류 1) 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제3조에 따른 농업경영체등록(변경등록) 확인서 2) 「농지법」제20조에 따른 대리경작지지정통지서 3) 「농지법」제24조에 따른 농지의 임대차계약서 또는 사용대차계약서 4) 「농지법」제50조에 따른 농지원부등본 또는 자경증명서 5) 「인삼산업법 시행규칙」제3조에 따른 인삼경작확인서 6) 기타 농지를 직접 경작 또는 경영을 확인할 수 있는 서류
2. 영 제4조제1항제2호의 농업인	가. 영 제4조제1항제1호부터 제6호까지(제2호는 제외한다)의 농업인의 자격기준 중 어느 하나에 해당되는 농업인(이하 “농업경영주”라 한다)의 가족원으로 농업경영에 참여 하고 있는 자	다음의 모든 서류 1) 농업경영주의 가족원으로 등록된 주민등록등본 또는 초본 2) 별표 제1호 및 제3호부터 제7호까지 중 어느 하나에 해당하는 농업경영주의 농업인 입증서류 3) 다음 중 어느 하나에 해당하는 서류 가) 국민연금가입증명서(지역가입자, 임의가입자, 지역임의계속가입자) 나) 국민건강보험증 사본(지역가입자) 다) 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제3조에 따른 농업경영체등록(변경등록) 확인서

(계속)

	구분	확인 서류
	나. 농업경영주와 1년 중 90일 이상 농업경영이나 농지경작활동의 고용인으로 종사한다는 고용계약을 체결한 자	다음의 모든 서류 1) 고용계약서 2) 별표 제1호 및 제3호부터 제7호까지 중 어느 하나에 해당하는 농업경영주의 농업인 입증서류
3. 영 제4조제1항제3호의 농업인	잡종 0.5상자(2만립 기준상자)분 이상의 누에를 사육하는 자	다음 중 어느 하나의 서류 1) 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제3조에 따른 농업경영체등록(변경등록) 확인서 2) 기타 누에 사육 규모를 확인할 수 있는 서류
4. 영 제4조제1항제4호의 농업인	영 별표1에 따른 기준 또는 「축산법」 제2조제1호에 따른 가축으로서 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 기준 이상의 가축을 사육하는 자	다음 중 어느 하나의 서류 1) 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제3조에 따른 농업경영체등록(변경등록) 확인서 2) 기타 가축 사육 규모를 확인할 수 있는 서류
5. 영 제4조제1항제5호의 농업인	농지에서 330㎡이상의 유리온실, 비닐하우스, 플라스틱하우스, 작물 재배시설 등 농업 생산에 필요한 시설을 설치하고 원예작물을 재배하는 자	다음 중 어느 하나의 서류 1) 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제3조에 따른 농업경영체등록(변경등록) 확인서 2) 다음 중 모두에 해당하는 서류 가) 「농지법」 제24조에 따른 농지의 임대차계약서 또는 사용대차계약서, 「농지법」 제50조에 따른 농지 원부등본 또는 자경증명서, 토지등기부등본, 토지 대장등본 등 농지를 확인할 수 있는 서류 나) 건물등기부등본, 건축물대장등본 등 농업생산시설을 확인할 수 있는 서류 다) 재배하는 작물이 원예작물임을 확인할 수 있는 서류 3) 다음 중 모두에 해당하는 서류 가) 「인삼산업법 시행규칙」 제3조에 따른 인삼경작확인서 나) 건물등기부등본, 건축물대장등본 등 농업생산시설을 확인할 수 있는 서류 4) 기타 농지에서 330㎡이상의 농업시설을 설치하고 원예작물의 재배를 확인할 수 있는 서류
6. 영 제4조제1항제6호의 농업인	660㎡이상의 농지에서 채소, 과수 또는 화훼를 재배하는 자	다음 중 어느 하나의 서류 1) 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제3조에 따른 농업경영체등록(변경등록) 확인서 2) 다음 중 모두에 해당하는 서류 가) 「농지법」 제24조에 따른 농지의 임대차계약서 또는 사용대차계약서, 「농지법」 제50조에 따른 농지 원부등본 또는 자경증명서, 토지등기부등본, 토지 대장등본 등 농지를 확인할 수 있는 서류 나) 재배하는 작물이 채소, 과수 또는 화훼임을 확인할 수 있는 서류 3) 기타 660㎡이상의 농지에서 채소, 과수 또는 화훼의 재배를 확인할 수 있는 서류
7. 영 제10조제1항제1호 및 제2호의 농업인	영 별표3에 따른 기준 또는 「축산법」 제2조제1호에 따른 가축으로서 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 기준 이상의 가축을 사육하는 자	다음 중 어느 하나의 서류 1) 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제3조에 따른 농업경영체등록(변경등록) 확인서 2) 기타 가축 사육 규모를 확인할 수 있는 서류

□ 현황과 문제점

- 연 1회 이상 조합원 자격유무 실태 조사 시 ‘농업인’ 확인관련 입증서류 필요(농업경영체등록 확인서, 농지원부등본 또는 자격증명서, 대리경작자지정토지서, 농지임대차계약서 등)
 - 조합원 실태조사는 농협법 제29조(§107, §112)에 의한 의무사항이며, 전체 조합원을 대상으로 매년 1회 실시해야 함(정관례 §11⑤).
 - 조합은 조합원으로부터 ‘농업인’ 확인서류를 제출받아 조합원 자격0건인 농업인에 해당하는지 여부를 확인하며, 서류를 생략하거나 제출받을 수 없는 조합원의 경우 개별실태조사서를 작성하여 조합장 결재를 받아야 함. 「조합원·준조합원 업무방법서(예) §3」
- 실제 지역축협의 경우 조합원 자격 확인에 있어 농지를 기반으로 농업인 범위에 포함될 수 있는 농협에 비해 더욱 엄밀하게 진행하기도 함.
 - (△△축협) 5호공동체를 통해 현장실사 실시하고, 연 1회 실시(본래 연 2회 실시였으나 농업인 반발로 1년에 한 번 실시)
 - 사육규모가 미달인 경우(가축양육계획서 제출 농가) 추후 추가 현장실사로 연 2회 실태조사를 경험하게 됨.
 - 조합원 가입 시 여러 증빙서류를 제출해야 하고, 현장실사 확인 후 조합원 가입
- 지역농협의 경우 경영체등록, 농지원부만 확인되면 현장실사는 이행하지 않고, 자격확인에 문제가 있을 경우에만 현장 실사를 수행
 - 농지 기반 조합원이라 볼 수 있기 때문에 자녀 상속으로 인한 고령농의 자격상실, 도시 근교 택지개발로 토지 수용된 경우 보상 농지 취득이 어려워 조합원 자격 상실하는 경우가 문제되고 있음.
- (행정비용) 매년 동일한 농업인 자격관련 입증서류 징구 요청에 따른 민원 및 실태조사

에 따른 비효율 발생

- 입증서류 미징구 및 개별 실태조사서 미작성, 실질적인 농지 경작 여부 및 축산업 경영여부 미확인 등

○ (탈퇴시기 불명확) 조합원의 당연탈퇴 사유 중 '조합원 자격이 없는 경우' 효력발생시기가 불명확함에 따라 자격여부 관련 소송 및 분쟁 발생

○ 농업인 자격확인 절차를 이사회 확인에서 이사회 의결로 변경 필요¹¹⁾

- 조합원 자격상실에 따른 당연탈퇴 시점을 이사회가 '의결한 때'로 변경하여 이사회 의결을 당연탈퇴의 효력 요건으로 규정함으로써 조합원 당연탈퇴 효력 발생시기를 명확히 함
- 현행 조합원 자격관련 분쟁 발생시 소송에 의한 사후적 판단에 의존했던 것을 당연탈퇴의 효력요건으로 '이사회 의결'을 명시함으로써 이사회 권한 및 책임을 강화하고 숙려할 수 있는 기회 제공

□ 주요 개선안 내용

○ (대안 1: 자치규범개정) 「조합원·준조합원 확인방법」규정을 현행 업무방법(예)에서 규정(예)으로 상향조정

- 「조합원·준조합원 확인방법」의 제정·개폐권자가 조합장에서 이사회로 상향됨에 따라 조합원 자격 확인 기관인 이사회 이해도 제고 및 책임 강화
- (장점) 이사회가 조합원 자격상실 여부 확인 역할을 하므로 사안에 대한 사전 숙지가 가능함
- (단점) 농업인 확인방법 관련 의사결정 강화로 농업 현장에 부합한 적시적인 확인방법 제도개선에 애로

¹¹⁾ 수협법 연혁: 이사회 의결(제정시) → 이사회 확인('04) → 이사회 의결('10)

- (보완) 조합경제사업 이용실적(이용고 배당의 산정기준)이 일정기준 이상일 경우 조합원 확인 절차 생략

○ (대안 2: 시행지침마련) '농업인' 확인방법 관련 사례별 세부지침 마련

- '농업인' 확인과 관련하여 현장에서 적용 가능한 사례 중심의 「농림축산식품부 세부 시행지침 및 안내서(Q&A)」 등을 발행함으로써 실질에 부합한 실태조사 방법 제시
- * 정부 시행 세부지침 실제 사례
 - 농지업무편람, 민원사례 (농림축산식품부 농지과)
 - 농업법인 업무안내서 (농림축산식품부 경영인력과)
 - 합병관련 순환출자 금지 규정 해석지침 (예규) 등
- (장점) 편이성 강한 지침 마련으로 이용자 친화적 제도 개선
- (단점) 세부 사례별로 안내하기 때문에, 민원 및 행정비용 증가

표 4-17 시행지침마련에 따른 장·단점 비교

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공신력 있는 자료제공에 의한 동일 기준의 '조합원 확인 방법' 지도 가능 ▪ 농업현장에 적시적인 세부기준마련 및 안내가 가능함에 따라 민원 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사안별 세부지침에 따른 조합원 자격(농업인 기준 등) 확인 시 농업인 확인관련 업무 가중 우려

○ (대안3: AgriX 활용) 시행지침에서 조합원 자격 확인시 농림사업정보시스템 활용 근거 마련

- 조합원이 매년 개별적으로 '농업경영체등록(변경등록)확인서'를 발급·제출할 필요 없이 조합에서 직접 발급·확인할 수 있도록 '농업인 확인'을 위한 AgriX 정보를 조회할 수 있는 근거를 마련함으로써 조합원 실태조사시 민원 최소화

표 4-18 AgriX 활용에 따른 장·단점 비교

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조합원이 매년 자격확인 서류를 직접 제출해야 하는 불편감 소 및 조합원 자격 확인관련 업무 경감 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 농업경영체등록(변경등록)확인서의 활용 목적에 대한 논란 우려

* 참고. AgriX관련 고려사항(농협중앙회 내부자료)

- 현재 각 조합에서 AgriX 정보를 조회할 수는 있으나, 정보제공 항목에 경작지 및 농작물 관련 내용이 포함되지 않고, 개인정보보호 문제 등으로 조합원 자격 확인에 활용하지 못하고 있음

표 4-19 현재 AgriX 내 조합 및 중앙회 정보조회 가능 항목

구분	제공 목적	제공 정보
농업경영체 등록 현황	경영체 확인	성명, 주민등록번호
후계농업경영인 육성사업	후계농업인 기용자여부 확인	성명, 주민등록번호, 연락처, 주소

- 농업인 확인서류로서 고시한 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙 제3조에 따른 농업경영체등록(변경등록)확인서(이하 ‘확인서’)는 농어업경영체가 융자·보조금 등의 지원을 받기 위한 근거서류이므로 조합원 자격확인 목적으로 활용할 수 없다는 문제 제기가 있음
- 개정 시행령 제4조(2017.12.26.)※에 따라 조합원의 자격요건인 각 호의 모든 농업인 범위의 확인 서류로서 ‘확인서’를 명시하여 제정 고시된(2018.1.25.) 사례를 보면, ‘농업인 확인 방법’의 근거서류로서 ‘확인서’가 인정됨을 의미할 수 있음
- 기존에는 농림축산식품부장관이 조합원의 자격요건인 농업인의 범위 중 ‘1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 자’(시행령 §4①Ⅱ)에 관하여만 별도로 고시하였으나, 시행령 개정으로 농업인의 범위 관련 각 호의(시행령 §4①Ⅰ~Ⅵ) 모든 농업인을 대상으로 확인하는 방법·기준 등을 고시하도록 함.
- 그 외 조합원 자격확인을 위한 ‘확인서’ 발급관련 별도의 근거법령 마련도 가능(농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법령 개정 등)

○ (대안 4: 시행령·고시 개정) 조합원 자격요건인 농업인의 범위에 일정규모 이상 경제사업 이용하는 자 추가

- 조합원 자격요건인 농업인의 범위에 일정규모 이상 경제사업을 이용하는 자를 추가하고 출하·판매관련 증빙서류를 농업인 확인방법(고시)으로 규정함으로써 농업인 확인 관련 업무의 효율성 제고

표 4-20 시행령·고시 개정을 통한 농업인 확인 방법 개정의 장·단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 판매사업 이용(연간 120만원이상) 조합원의 농업인 확인관련 입증서류 제출 불편 해소 및 매년 자료제출에 따른 민원 경감 ▪ 조합 판매사업 이용의 동기유발 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 계통출하를 하지 않는 영세소농의 경우 확인방법의 개선 효과 부재

○ (검토의견) 업무방법으로 규정을 상향하고, 안내서를 마련하는 대안 1과 대안 2 병행을 제안

규정방식

○ 업무방법의 규정 상향, 시행지침 마련

○ 대안 4역시 시행령에서 추가하는 것보다 고시 확인서류에 추가

○ 이사회 의결로 개정

2.2. 과제 2: 사업이용자 이익 극대화를 위하여 이용자 중심의 조합 지배구조 강화

2.2.1. 쟁점: 조합 임원 선출방식 개선

□ 조합 임원 선출에 관한 법·제도

글상자 14 조합 임원 선출에 관한 법·제도

- 제45조(임원의 정수 및 선출) 중략. ⑤ 조합장은 조합원 중에서 정관으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 선출한다. <개정 2016. 12. 27.>
 1. 조합원이 총회 또는 총회 외에서 투표로 직접 선출
 2. 대의원회가 선출
 3. 이사회가 이사 중에서 선출
 - ⑥ 조합장 외의 임원은 총회에서 선출한다. 다만, 상임이사 및 상임감사는 조합 업무에 대한 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 사람 중에서 인사추천위원회에서 추천된 사람을 총회에서 선출한다. <개정 2014. 12. 31., 2016. 12. 27.>
 - ⑦ 상임인 임원을 제외한 지역농협의 임원은 명예직으로 한다. <개정 2016. 12. 27.>
 - ⑧ 지역농협은 이사 정수의 5분의 1 이상을 여성조합원과 품목을 대표할 수 있는 조합원에게 배분되도록 노력하여야 한다. 다만, 여성조합원이 전체 조합원의 100분의 30 이상인 지역농협은 이사 중 1명 이상을 여성조합원 중에서 선출하여야 한다. <개정 2014. 12. 31., 2016. 12. 27.>
 - ⑨ 지역농협의 조합장 선거에 입후보하기 위하여 임기 중 그 직을 그만 둔 지역농협의 이사 및 감사는 그 사직으로 인하여 실시 사유가 확정된 보궐선거의 후보자가 될 수 없다. <신설 2011. 3. 31., 2016. 12. 27.>
 - ⑩ 임원의 선출과 추천, 제6항에 따른 인사추천위원회 구성과 운영에 관하여 이 법에서 정한 사항 외에 필요한 사항은 정관으로 정한다. <개정 2011. 3. 31., 2016. 12. 27.>
- 제48조(임원의 임기) ① 조합장과 이사의 임기는 다음 각 호와 같고, 감사의 임기는 3년으로 하며, 조합장(상임인 경우에만 해당한다)은 2차에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 설립 당시의 조합장, 조합원인 이사 및 감사의 임기는 정관으로 정하되, 2년을 초과할 수 없다. 1. 조합장과 조합원인 이사: 4년 2. 제1호의 이사를 제외한 이사: 2년 ② 제1항에 따른 임원의 임기가 끝나는 경우에는 제42조제3항 단서를 준용한다.[전문개정 2009. 6. 9.]

□ 현황 및 문제점

- 관할구역이 없는 광역조합의 경우 현재 총회에서 임원을 선출하는 방식이 적절하지 않음.
- 2018년 기준 조합원 5,000명 이상 농·축협은 29개로 전체의 2.6%, 500명 미만 농·축협은 35개로 전체의 3.1%에 해당함.
 - 준조합원 10만명 이상 농·축협은 19개로 전체의 1.7%, 1천명 미만 농·축협은 23개로 전체의 2.0%

표 4-21 조합원수 현황 - 규모별 (2018년)

단위: 개소, %

구분		5,000명 이상	3,000명 이상	2,000명 이상	1,500명 이상	1,000명 이상	500명 이상	500명 미만	합계
농협	지역	27	119	193	217	327	43	1	927
	품목	2	1	4	1	12	18	7	45
	소계	29	120	197	218	339	61	8	972
축협	지역		1	8	17	54	32	4	116
	품목			1	1		1	20	23
	소계		1	9	18	54	33	24	139
인삼협			1	1	1		5	3	11
합계		29	122	207	237	393	99	35	1,122
구성비		2.6	10.9	18.4	21.1	35.0	8.8	3.1	100.0

자료: 농협중앙회, 2018년 농·축협경영계수요람

표 4-22 준조합원수 현황 - 규모별 (2018년)

단위: 개소, %

구분		10만명 이상	5만명 이상	2만명 이상	1만명 이상	5천명 이상	1천명 이상	1천명 미만	합계
농협	지역	16	61	91	118	207	413	21	927
	품목			17	12	11	4	1	45
	소계	16	61	108	130	218	417	22	972
축협	지역	3	4	24	31	33	21		116
	품목		6	9	5	1	2		23
	소계	3	10	33	36	34	23		139
인삼협						3	7	1	11
합계		19	71	141	166	255	447	23	1,122
구성비		1.7	6.3	12.6	14.8	22.7	39.8	2.0	100.0

자료: 농협중앙회, 2018년 농·축협경영계수요람

○ (이사 등 임원 선출) 5,000명 이상 시단위 농협이 합병을 통해 나타나고 있어 대규모 조합의 임원 선거에 대한 효율성 제고 필요함.

- 정관례 78조(선거방법)에서 선거는 무기명 비밀투표로 하게 되어 있고, 101조 이사 선거방법에서 이사는 총회에서 선출하도록 되어 있음.
- 정관례는 상임이·감사, 사외이사 선거는 각각의 선거에서 선출할 이사 또는 감사의 수에 따라 단기명 또는 연기명으로 하나의 선출의안을 작성하여 총회(대의원회)에서 선거인 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성으로 의결토록 규정
- 사외이사는 조합장이 추천한 후보자를 총회에서 선출

○ 상임이·감사는 인사추천위원회에서 추천한 후보자를 총회에서 선출

○ 직선제 선거로 인한 협력 약화, 불필요한 비용 발생에 대한 우려

- △△농협은 조합임원 선출 시 총회에서 투표하기 위해 14개 선거구에서 대의원들이 이동하게 됨. 경선이 아님에도 불구하고, 불필요한 낭비라는 의견이 있어 중앙회 이사 선출 방식을 적용하는 것을 제안
- △△축협은 과거 축종별대표대의원에서 2~3개의 면단위를 통합하여 지역구 배정한 후, 단수 후보일 경우 추대, 복수 후보일 경우 선거를 통해 이사 선출

□ 주요 개선안 내용

○ (대안1) 지역조합 임원 선출에 대해서는 정관례에서 다양하게 규정하고, 조합이 자율적으로 선택하는 것을 제안

- 선거방법을 일반형과 특수형을 제안하고 개별 조합 정관에서 자율적으로 규정할 수 있도록 함.
- (제1례: 일반형) 기존 총회에서 무기명 비밀투표하는 것을 준용
- (제2례: 특수형) 선출 시 선거구별 단일 추천 후 총회에서 선출하는 것을 제안함. 선출의 방법은 무기명 비밀 투표임.

○ (대안2) 상임이·감사 등 선출시 무기명 비밀투표 이외에 의장이 구성원의 의견을 묻어 정하는 방법 등 공개적인 의결방법 허용

- 총회 구성원(선거인)들이 상임이·감사, 사외이사 선출의안에 대하여 반대의사가 전혀 없는 경우에도, 무기명 비밀투표를 실시하는 것은 총회 의사진행 절차상 비효율적이라는 의견
- 대상자가 무기명 비밀투표에 대한 부담감으로 입후보를 꺼리거나 정서적 거부감을 이유로 입후보 제안을 거절하는 사유가 되기도 함.

- 거수, 기립 등 공개적 의결방법 허용으로 효율성 제고(중앙회와 동일한 방식)
- (장점) 총회(대의원) 구성원 전원 동의시 투표절차 진행을 생략할 수 있어 총회 절차 간소화 및 비용 절감
- (단점) 선거절차의 투명성 및 정당성 약화 우려뿐 아니라 현 조합장 및 이사회에 대한 견제 기능 저하

○ (검토의견) 현재 단수 추천인에 대한 임원 선출을 무기명 비밀투표로 하는 것은 견제와 협력의 협동조합 원칙에 부합되는 것으로 판단됨. 다만, 대규모 조합의 선거 행정비용 등을 절감하기 위한 특수형 도입을 장기적으로 고려할 수 있음.

□ 규정방식

- 지역조합 임원 선출에 대해 정관례에 규정하는 것을 유지하고, 조합이 자율적으로 선택하는 것을 제안
- 농협법 45조 임원의 정수 및 선출에 대한 내용에 대한 규정방식은 차후 추가 검토 필요

2.2.2. 쟁점: 비상임 조합장 역할과 권한

□ 조합 임원 직무에 관한 법·제도

- 조합 임원의 수는 정관으로 정하고 자산규모에 따라 비조합원 이사/비조합원 상임이사 비조합원 상임감사/비상임조합장 여부가 시행령에 규정되어 있음.
 - 조합원이 아닌 이사를 두어야 하는 조합(시행령 제4조의 4): 자산 1,500억 원 이상
 - 상임이사를 두어야 하는 조합(시행령 제4조의 5): 자산 1,500억 원 이상
 - 상임감사를 두어야 하는 조합(시행령 제4조의 6): 자산 1조 원 이상
 - 비상임조합장을 두어야 하는 조합(시행령 제4조의 7): 자산 2,500억 원 이상

붙임 15 임원의 정수 및 선출 관련 시행령

- 제45조(임원의 정수 및 선출) ① 지역농협에 임원으로서 조합장 1명을 포함한 7명 이상 25명 이하의 이사와 2명의 감사를 두되, 그 정수는 정관으로 정한다. 이 경우 이사의 3분의 2 이상은 조합원이어야 하며, 자산 등 지역농협의 사업규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상에 해당하는 경우에는 조합원이 아닌 이사를 1명 이상 두어야 한다. ② 지역농협은 정관으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 조합장을 포함한 이사 중 2명 이내를 상임(常任)으로 할 수 있다. 다만, 조합장을 비상임으로 운영하는 지역농협과 자산 등 사업규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상에 해당하는 지역농협에는 조합원이 아닌 이사 중 1명 이상을 상임이사로 두어야 한다. <개정 2016. 12. 27.> ③ 지역농협은 정관으로 정하는 바에 따라 감사 중 1명을 상임으로 할 수 있다. 다만, 자산 등 사업규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상에 해당하는 지역농협에는 조합원이 아닌 상임감사 1명을 두어야 한다. <신설 2016. 12. 27.> ④ 제2항 본문에도 불구하고 자산 등 지역농협의 사업규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상에 해당하는 경우에는 조합장을 비상임으로 한다. <개정 2016. 12. 27.>

○ 조합 임원의 직무는 법과 정관에 따라 업무 범위가 규정됨.

- 상임조합장은 업무의 일부를 상임이사에 위임·전결
- 비상임조합장은 원칙적으로 업무집행권이 상임이사에게 있으나, 자산 2,500억 원 이상 비상임조합장은 신용보험사업을 제외한 사업 중 전부 혹은 일부를 집행
- 감사의 직무는 상법을 준용함.(자회사의 조사권, 조사보고의 의무, 감사록 작성)

글상자 16 임원의 의무 관련 법과 정관

• 제46조(임원의 직무) ① 조합장은 지역농협을 대표하며 업무를 집행한다. ② 제1항에도 불구하고 조합장이 상임인 경우로서 상임이사를 두는 경우에는 조합장은 정관으로 정하는 바에 따라 업무의 일부를 상임이사에게 위임·전결처리하도록 하여야 하며, 조합장이 비상임인 경우에는 상임이사가 업무를 집행한다. 다만, 제45조제4항에 따른 비상임 조합장은 정관으로 정하는 바에 따라 제57조제1항의 사업(같은 항 제3호의 신용사업과 이와 관련되는 부대사업은 제외한다) 중 전부 또는 일부를 집행할 수 있다. <개정 2016. 12. 27.> ③ 조합장은 총회와 이사회 의장이 된다. ④ 조합장 또는 상임이사가 다음 각 호의 어느 하나의 사유(상임이사의 경우 제5호는 제외한다)로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 이사회가 정하는 순서에 따라 이사(조합장의 경우에는 조합원이 아닌 이사는 제외한다)가 그 직무를 대행한다. <개정 2014. 12. 31.> 1. 결위(闕位)된 경우 2. 공소 제기된 후 구금상태에 있는 경우 3. 삭제 <2014. 12. 31.> 4. 「의료법」에 따른 의료기관에 60일 이상 계속하여 입원한 경우 5. 제54조제2항제3호에 따라 조합장의 해임을 대의원회에서 의결한 경우 6. 그 밖에 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 경우 ⑤ 조합장이 그 직을 가지고 해당 지역농협의 조합장 선거에 입후보하면 후보자로 등록한 날부터 선거일까지 제4항에 따라 이사회가 정하는 순서에 따른 이사가 그 조합장의 직무를 대행한다. ⑥ 감사는 지역농협의 재산과 업무집행상황을 감사하며, 전문적인 회계감사가 필요하다고 인정되면 중앙회에 회계감사를 의뢰할 수 있다. ⑦ 감사는 지역농협의 재산 상황이나 업무 집행에 부정할 사실이 있는 것을 발견하면 총회에 보고하여야 하고, 그 내용을 총회에 신속히 보고하여야 할 필요가 있으면 정관으로 정하는 바에 따라 조합장에게 총회의 소집을 요구하거나 총회를 소집할 수 있다. ⑧ 감사는 총회나 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다. ⑨ 감사의 직무에 관하여는 「상법」 제412조의5·제413조 및 제413조의2를 준용한다. <개정 2016. 12. 27.> [전문개정 2009. 6. 9.] [2014. 12. 31. 법률 제12950호에 의하여 2013. 8. 29. 위헌 결정된 제46조제4항제3호를 삭제함]

• <상법 준용>
제412조의5(자회사의 조사권) ①모회사의 감사는 그 직무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 자회사에 대하여 영업의 보고를 요구할 수 있다.
②모회사의 감사는 제1항의 경우에 자회사가 지체없이 보고를 하지 아니할 때 또는 그 보고의 내용을 확인할 필요가 있는 때에는 자회사의 업무와 재산상태를 조사할 수 있다.
③자회사는 정당한 이유가 없는 한 제1항의 규정에 의한 보고 또는 제2항의 규정에 의한 조사를 거부하지 못한다. [본조신설 1995.12.29] [제412조의4에서 이동 <2011.4.14>]
제413조(조사·보고의 의무) 감사는 이사가 주주총회에 제출할 의안 및 서류를 조사하여 법령 또는 정관에 위반하거나 현저하게 부당한 사항이 있는지의 여부에 관하여 주주총회에 그 의견을 진술하여야 한다. [전문개정 1984.4.10.]
제413조의2(감사록의 작성) ①감사는 감사에 관하여 감사록을 작성하여야 한다.
②감사록에는 감사의 실시요령과 그 결과를 기재하고 감사를 실시한 감사가 기명날인 또는 서명하여야 한다. <개정 1995.12.29> [본조신설 1984.4.10]

□ 현황 및 문제점

○ 비상임조합장은 연임제한이 없으나 상임조합장은 2차 연임이 가능함.

- 비상임 다선 조합장이 존재하고 조합 경영 효율성에 기여하는 것 보다 조합발전에 있어 걸림돌이 될 가능성이 있어 제도개선이 필요

○ 비상임조합장의 업무 권한에 경제 및 교육지원사업의 집행권이 포함됨.

- 비상임제도 도입의 취지 및 비상임 의미에 맞지 않음.

- 현재 비상임조합장은 원칙적으로 업무 집행권이 없으나 2,500억원 이상 자산규모 조합 일 경우에도 신용사업을 제외한 업무가 가능함. 광역조합의 경우 신용상임이사 뿐 아니라 경제상임이사를 두기도 함.
 - (비상임조합장과 상임이사) 조합장 역할과 상임이사 역할이 혼재되는 경우가 있음. 예를 들어 연체와 관련한 신용사업 업무는 비상임조합장이 관여하기도 하고, 교육지원사업 중에도 경제사업과 관련한 교육지원사업의 경우 경제상임이사가 업무를 해야 하는 경우가 있어 상호 업무 분장이 명확하게 하는 것에 한계가 있음.
 - 비상임조합장의 인사권도 조합마다 다르게 운영하고 있기 때문에 비상임조합장의 역할에 대한 원칙만 농협법에 규정하고, 유연하게 운영하는 것이 필요함.
- 조합원의 대의를 반영할 수 있도록 조합장의 선출 방식 및 업무 권한 조정
 - 현재 조합장은 시행령에 따라 총회나 총회 외에서 투표로 직접 선출하는 방식, 대위 원회에서 선출하는 방식, 이사회가 이사 중에서 선출하는 방식으로 선출
 - 인사추진위원회 업무에 조합장 영향력이 반영되는 등 조합장의 과도한 권한 행사 문제 제기로 조합장 권한 재조정 논의 요구

□ 주요 개선안 내용

- (기본방향) 조합장 1인 권한 집중되는 제도는 개선하고, 임원을 포함한 정예조합원을 육성하여 협력을 강화할 수 있는 방향으로 제도개선 필요
 - 첫째, 비상임조합장의 업무범위를 개선할 필요가 있음.
 - 둘째, 비상임조합장을 두어야 하는 자산규모 기준에 대해 논의가 필요함.
- (업무집행권 제한) 비상임조합장은 농협법 제57조(사업)에서 1항 1호의 가와 나, 2호, 3호를 제외한 사업을 담당
 - 현재 1항 3호 신용사업을 제외한 사업의 전부 혹은 일부를 담당

○ (대안1: 업무 범위 조정 및 자산규모 기준 상향) 비상임조합장 의무조항(2,500억 원)을 1조 원 이상 및 조합원수 5,000명 이상으로 상향 조정하고, 의무조항이 아닌 선택조항으로 변경함.

- 진정한 의미의 비상임제도를 운용함. 비상임이사의 업무 권한을 제한하고 조합의 대표하는 역할에 집중하도록 함.
- 2,500억 원 이상 조합의 경우 상임경제대표이사, 신용대표이사를 두도록 함.

○ (대안2: 비상임조합장 연임제한 도입) 비상임조합장 의무조항(2,500억 원)을 변경하지 않고, 비상임이사 상임조합장과 같이 연임제한을 도입함.

표 4-23 자산규모별 분포: 2014년 및 2017년

단위: 개소, %

구분	1조원 이상	5천억 이상	3천억 이상	2,500억 이상	1,500억 이상	1천억 이상	5백억 이상	5백억 미만	합계
2014년	38	106	107	152	133	262	317	46	1161
2017년	63	128	150	66	277	235	206	6	1131
증감	25	22	43	△86	144	△27	△111	△40	△30

자료: 농협중앙회, 2014년, 2017년 농·축협경영계수요람

○ 장단점 비교

표 4-24 대안별 장·단점 비교

	대안1: 업무 범위 조정 및 자산규모 기준 상향	대안2: 비상임조합장 연임제한 도입
장점	비상임제도 취지 강화	비상임조합장 연임 제한만을 도입하기 때문에 농·축협 현장에서 혼란 극소화
단점	상임대표이사 추가 선출로 비용 발생 가능	비상임제도 취지 약화

○ (검토의견) 비상임 조합장의 과도한 업무집행권 부여는 상임직과 차별성이 없기 때문에, 이를 조정하는 것이 바람직함. 하지만 현재 자산 규모 기준에서 비상임 조합장과 경제 상임대표이사를 별도로 두는 것이 무리일 수 있기 때문에 자산규모에 따라 차등을 두는 것이 마땅하고 조합 선택권을 확대하는 것을 제안함.

- 규모 1조원 이상일 경우만 당연 비상임직으로 유지하고, 2,500~1조 원 일 경우 조합에 선택권을 부여함.

2.3. 과제 3: 조합원에게 최선의 이익 제공을 위해 효율적인 조직체제 실현 기반 마련

2.3.1. 쟁점: 설립인가 기준 조정

□ 설립인가 관련 법·제도

○ 농업법 시행령 제2조에서 지역조합은 1,000명, 품목조합은 200명으로 규정하고 있음.

글상자 17 설립인가 관련 법·제도

• 「농협동조합법」(이하 “법”이라 한다) 제15조제1항(법 제107조 및 제112조에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 조합의 설립인가에 필요한 기준은 다음 각 호와 같다. <개정 2013. 3. 23.>

1. 지역조합

가. 조합원 자격이 있는 설립동의자(분할 또는 합병에 따른 설립의 경우에는 조합원을 말한다. 이하 같다)의 수가 1천명 이상 일 것. 다만, 해당 조합의 구역으로 하는 지역이 특별시 또는 광역시(군은 제외한다)이거나 「도서개발촉진법」에 따른 도서 지역 중 농가호수가 700호 미만인 지역으로서 농림축산식품부장관이 지정·고시하는 지역인 경우에는 300명 이상으로 한다.

나. 조합원 자격이 있는 설립동의자의 출자금납입확약총액(분할 또는 합병에 따른 설립의 경우에는 출자금총액을 말한다. 이하 같다)이 5억원 이상일 것

2. 품목조합

가. 조합원 자격이 있는 설립동의자의 수가 200명 이상일 것

나. 조합원 자격이 있는 설립동의자의 출자금납입확약총액이 3억원 이상일 것 [전문개정 2009. 12. 11.]

표 4-25 설립인가 기준 조합원 수 연혁

구분	지역농협	품목농협	지역축협	품목축협
1981~1988	발기인 20명	조합원 200명	발기인 50명	발기인 50명
1989~1994		조합원 300명		조합원 100명
1995~1999	조합원 1,000명	조합원 200명	조합원 1,000명	조합원 200명
2000~	조합원 1,000명 (특광역시, 도서 300)		조합원 1,000명 (특광역시, 도서 300)	

자료: 농협중앙회 내부자료

□ 현황과 문제점

- 조합장 선거 과정에서 대두된 무자격 조합원 문제로 인해 조합장 선거의 정당성 문제 제기
 - 4년 전 선거 후 무효소송 32건에 달하는 등 조합장 직선제 선거에 있어 선거인단이 조합원 수가 중요 문제로 대두
 - 실제 2019년 선거를 앞두고 작년(2018년) 조합원 실태 조사를 엄밀하게 수행한 결과, 다수 조합에서 평년에 비해 무자격 조합원 수 증가
 - * 대형농협: 2~300여명 정리, 축협: 100명 이하 정리
- 실제 대상 농업인 수에 비해 조합설립인가 기준이 변화가 없기 때문에 조합원 수 유지에 중요한 문제가 되었음.
 - 무허가조합원 유지는 ① 조합설립인가기준은 충족할 수 있지만, ② 조합장 선거와 관련하여 소송 발단의 근거가 되기 때문에 동시선거 전년에만 현지실태조사 후 사후관리가 엄격해지는 결과를 초래 할 수 있음.
 - 비정상적인 형태(단순 자본 투자 등)의 공동사육장 운영에 참여하는 농가, 계열화사업자로부터 위탁받은 가축만을 사육하고 있는 계약사육농가 등에 대해서 조합원 자격을 인정하여 무자격 조합원 양산
- 무허가조합원 문제 해결은 설립인가 기준을 유연하게 조정하고 완화하는 방향으로의 제도개선이 가장 단순한 해결 방법이지만, 영세조합 “합병”이라는 목적 하에서 방향 충돌이 생김.
 - 조합의 존립(조합유지, 합병)과 연계 즉, 조합을 유지하고자 하는 의지가 강하기 때문에 조합원의 수가 중요
 - 설립인가 기준이 조합설립 취소규정은 아니라는 다소 모호한 유권해석이 있지만, 매해 조합원 실태조사를 이행하고 있기 때문에 조합 입장에서는 이 기준을 준용하고 있는 상황임.

- 전국의 농가 수는 2010년 117만 가구에서 2018년 102만 가구로 감소
 - 영세규모 농가 증가 : 고령농 영농규모 축소, 취미농 증가
 - 전국 농가 수 감소로 절대 농가 수는 구간별로 모두 감소

- 고령화, 영세농 경영주 증가가 지속되며 장기적으로 조합원 구성 변화가 예상됨.
 - 70세 이상 고령농가 비중 증가

- 특히, 축산부문에서는 2010년 대비 2018년 전국적으로 축산농가 35% 감소하며 조합 기반이 약화되고 있고, 규모화가 여전히 진행되고 있어 감소추세는 지속될 전망이다.
 - 경영주 고령화 추세
 - 영세규모에서 감소폭이 확대되어 규모화 여전히 진행 중
 - 입지조건 규제가 엄격한 축산업의 특성과 규모화 진전으로 인한 축산 농가 수 감소분을 반영하여 설립인가 기준 완화가 필요함.

- 지역축협의 겨우 조합원 수 부족으로 2개 지자체 이상 합병이 필요한 실정임.
 - 다수의 지자체를 대상으로 합병조합의 경우 피합병조합 지자체와 합병조합 지자체의 보조사업 수혜 정도 차이가 있기 때문에 중복가입하여 미이용조합원 증가의 원인이 되기도 함.

- 설립인가기준 미달 조합이 증가하고 있음.
 - 농가인구 감소 및 조합원 고령화 등에 따른 조합원 수 감소로 조합 설립인가기준 미달 조합이 지속적으로 증가
 - 최근 실시된 제2회 동시조합장 선거에 따른 분쟁방지를 위해 각 조합에서 선거 실시 전 무자격 조합원을 정리한 결과 설립인가기준 중 조합원 수를 충족하지 못하는 조합이 다수 발생

표 4-26 설립인가기준 미달 조합 현황

단위: 개소

구분	2014	2015	2016	2017	2019.3월
지역농협	12	9	9	12	19
지역축협	4	14	15	19	38
품목조합	2	2	2	2	2
합계	18	25	26	33	59

자료: 농협중앙회 내부자료

□ 주요 개선안 내용

- (기본방향: 균형유지) 농업여건이 변함에 따라 조합설립인가 기준에 대한 조정은 ‘조합 합병’이라는 기본 방향의 틀 안에서 이루어져야 함.
- 결국, 농업 구조가 변함에 따라 조합원 구성은 변하고 있으나 설립인가 기준 및 조합원 자격 기준은 변하고 있지 않음. 여건 변화에 따라 규정이 변하지 않는다는 것은 “강제합병 유도”라고 볼 수 있음.
- 강제합병 유도 역시 규모화 추진 방법 중 하나이지만 매우 강제적 방법
 - 자발적 합병을 유도하는 것이 바람직(자발적 혹은 단계적)
- 단계적 합병 유도
 - ① 농업구조변화에 따라 설립인가 기준 다소 완화
 - ② 농업구조변화에 따라 조합원 자격 기준 조정
- 선술한 바와 같이 지역농협의 수 923개소는 우리나라 시군단위조합 기준으로 보았을 때, 여전히 규모화가 필요한 개소 수로 판단되지만, 지역축협의 수 139개소는 어느 정도 규모화가 이루어졌다고 볼 수 있음.
 - 최근 축산농가 감소추세를 반영하여 지역축협 설립인가 기준을 다소 완화가 가능함.
 - 설립인가 기준 완화는 영농규모 쪼개기, 위탁사육 등 음성적으로 이루어졌던 조합원

자격에 대한 엄정한 기준 적용을 전제함.

○ (대안 1) 지역축협의 경우 조합원 수 500으로 조정

- (장점) 구조변화 대응
- (단점) 지역별 차등을 두지 않기 때문에 형평성 문제

○ (대안 2) 지역축협의 경우 조합원 수 200(품목조합 조합원 수와 동일)

- (장점) 구조변화 적극 대응
- (단점) 품목축협과 구분이 모호

○ (대안 3) 지역축협 구역 내 조합원 자격자 수와 연계한 기준 현실화 의견

- 개선안 예시 : 조합원 자격이 있는 설립 동의자의 수가 구역에 거주하는 조합원 자격자의 과반수
- (장점) 현실을 가장 적극적으로 반영
- (단점) 조합 활성화 목표에 입각했을 때 한정된 비율로 조합원을 유지한다는 것은 협동조합의 이념 및 목표에 걸맞지 않음.

○ (검토의견) 지역축협의 경우 조합원 수 500으로 조정

2.3.2. 쟁점: 대의원 겸직 금지

□ 관련 법·제도

○ 농협법 제42조4항에 규정

글상자 18 농협법 제42조 4항

- 제42조(대의원회) ① 지역농협은 정관으로 정하는 바에 따라 제41조제1항 각 호에 규정된 사항 외의 사항에 대한 총회의 의결에 관하여 총회를 갈음하는 대의원회를 둘 수 있다. ② 대의원은 조합원이어야 한다. ③ 대의원의 정수, 임기 및 선출 방법은 정관으로 정한다. 다만, 임기만료연도 결산기의 마지막 달부터 그 결산기에 관한 정기총회 전에 임기가 끝난 경우에는 정기총회가 끝날 때까지 그 임기가 연장된다. ④ 대의원은 해당 지역농협의 조합장을 제외한 임직원과 다른 조합의 임직원을 겸직하여서는 아니 된다. ⑤ 대의원회에 대하여는 총회에 관한 규정을 준용한다. 다만, 대의원의 의결권은 대리인이 행사할 수 없다.[전문개정 2009. 6. 9.]

□ 현황과 문제점

- 중복 가입 조합원이 증가하면서, 중복조합의 대의원을 겸직하는 사례가 발생함.
 - 조합 공동의 이익보다는 사익을 우선시하는 행태가 대의원회에서 발생하는 등 조합 협력에 있어 장애가 됨.
- 대의원도 피선거권에 있어 임원에 준하여 일정 이상의 사업이용실적 충족 및 연체채무 부존재 등을 요구하는 등 위상이 강화되고 있는 점을 고려할 때, 임원의 경우 타 농협 임원 겸직이 불가한 것과 균형을 맞출 필요가 있음.

□ 검토의견

- 임원 겸직과 마찬가지로 대의원 역시 겸직을 원칙적으로 금지하도록 함.
 - (장점) 대의원에 대한 이용 의무, 정예조합원을 육성하고자 하는 기본 방향 하에서 대의원 역할 수행 역시 단일조합에 대해서만 집중함으로써 조합 발전에 기여
 - (단점) 과도한 규제

2.3.3. 쟁점: 조합장 조공법인 임원 겸직

□ 관련 법·제도

○ 농협법 제52조에 규정

글상자 19 농협법 제52조

• 제52조(임직원의 겸직 금지 등) ① 조합장과 이사는 그 지역농협의 감사를 겸직할 수 없다. ② 지역농협의 임원은 그 지역농협의 직원을 겸직할 수 없다. ③ 지역농협의 임원은 다른 조합의 임원이나 직원을 겸직할 수 없다. ④ 지역농협의 사업과 실질적으로 경쟁관계에 있는 사업을 경영하거나 이에 종사하는 사람은 지역농협의 임직원 및 대의원이 될 수 없다. ⑤ 제4항에 따른 실질적인 경쟁관계에 있는 사업의 범위는 대통령령으로 정한다. ⑥ 조합장과 이사는 이사회의 승인을 받지 아니하고는 자기 또는 제3자의 계산으로 해당 지역농협과 정관으로 정하는 규모 이상의 거래를 할 수 없다.[전문개정 2009. 6. 9.]

□ 현황과 문제점

○ 조공법인에 출자한 농·축협 조합장의 조공법인간 겸직 허용

- 다수의 조공법인에 출자한 농·축협의 경우 조합장이 1개의 조공법인에 한하여 임원으로 활동 가능하도록 한 규정을 개정하여 조공법인간 임원 겸직 허용

○ (법인간 임직원 겸직 제한) 조합공동사업법인에 관하여는 농협법 제52조를 준용하고 있어 조합공동사업법인의 임원은 다른 조합공동사업법인의 임원이나 직원을 겸직할 수 없음

○ 복수의 조합공동사업법인에 출자한 회원 조합장의 경우 이사회 구성원으로 참석이 불가능한 조공법인에 대해서는 의사결정 등에서 후순위로 밀려 사업 성과면에서 부족한 결과가 나기도 함.

○ 조합공동사업법인 회원은 출자액에 비례하여 의결권을 보유하나, 의결권 행사가 불가능한 조합공동사업법인에 대해서는 출자를 기피하는 경향이 발생되며, 이는 조합공동사업법인 활성화에 부정적인 영향을 끼침.

□ 검토의견

○ 조공법인 활성화가 필요하지만, 1개의 조공법인에 이사직을 맡을 수 있기 때문에, 여러 개의 조공법인 이사직을 수행하는 것은 과도한 권력 집중이며, 협력 경영을 목표로 하는 협동조합 원칙에 역행하는 것임.

- 현행 유지가 바람직하다고 판단됨.

2.3.4. 쟁점: 상임감사 및 비상임감사 역할

□ 감사 관련 법·제도

○ 농협법 제46조 및 정관례 제52조에 규정

글상자 20 농협법 제46조 및 정관례 제52조

• 농협법 제46조(임원의 직무) ⑥ 감사는 지역농협의 재산과 업무집행상황을 감사하며, 전문적인 회계감사가 필요하다고 인정되면 중앙회에 회계감사를 의뢰할 수 있다. ⑦ 감사는 지역농협의 재산 상황이나 업무 집행에 부정할 사실이 있는 것을 발견하면 총회에 보고하여야 하고, 그 내용을 총회에 신속히 보고하여야 할 필요가 있으면 정관으로 정하는 바에 따라 조합 장에게 총회의 소집을 요구하거나 총회를 소집할 수 있다. ⑧ 감사는 총회나 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다. ⑨ 감사의 직무에 관하여는 「상법」 제412조의5·제413조 및 제413조의2를 준용한다. <개정 2016. 12. 27.>[전문개정 2009. 6. 9.][2014. 12. 31. 법률 제12950호에 의하여 2013. 8. 29. 위헌 결정된 제46조제4항제3호를 삭제함]

• 정관례 제52조(임원의 직무)

④ 감사는 조합의 재산과 업무집행상황을 감사하고, 전문적인 회계감사가 필요하다고 인정되는 때에는 중앙회에 회계감사를 의뢰할 수 있으며, 조합의 재산 또는 업무집행에 관하여 부정할 사실이 있는 것을 발견한 때에는 총회에 이를 보고한다.

⑤ 감사는 그 직무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 본 조합의 자회사(상법 제342조의2에 따른 자회사)를 말한다. 이하 같다)에 대하여 영업의 보고를 요구할 수 있으며 그 회사가 지체없이 보고를 하지 아니할 때 또는 그 보고의 내용을 확인할 필요가 있는 때에는 그 회사의 업무와 재산상태를 조사할 수 있다.

⑥ 감사는 조합장이 총회에 제출할 의안 및 서류를 조사하여 법령 또는 정관에 위반하거나 현저하게 부당한 사항이 있는지의 여부에 관하여 총회에서 그 의견을 진술한다.

⑦ 감사는 감사의 실시요령과 그 결과를 적은 감사록을 작성하고 감사를 실시한 감사가 기명날인 한다.

⑧ 비상임감사는 직무의 범위 등 필요한 사항을 상임감사와 협의하여 정할 수 있으며, 상임감사가 사고로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

(비고) 제8항은 상임감사를 두는 조합의 경우에만 규정함

□ 현황과 문제점

○ 2016년 이후 1조 원 이상 자산규모 조합의 경우 상임감사를 두어야 하는 데 기존 비상임감사와의 역할 분담이 명확하지 않아 조합 경영 측면에서는 상시감사를 반복적으로 받게 되는 것이 현실임.

- (비상임감사의 역할과 갈등) 비상임감사는 일상적인 감사업무를 진행하게 되는데, 일부 조합에서 항상 비상임감사와 조합장과 갈등이 존재하게 됨. 조합장 선거와 연계되어 경쟁자에 대한 감사를 진행하는 것이기 때문에 갈등이 야기되는 것임.
- (상임감사의 역할) 1조 규모 이상의 조합에서 비상임감사는 기존 일상감사 업무까지 수행하고 있기 때문에 상임감사와 역할 분담이 이루어지지 않고, 조합 측면에서 비효율적인 업무라는 인식이 야기됨.

표 4-27 상임감사 및 사업별 상임이사제도 도입 조합 수

단위: 개

구분	상임감사 도입 조합 수
지역농협	29
지역축협	3
품목농협	1
품목축협	0
인삼협	0

자료: 농협중앙회 내부자료

표 4-28 2018년 상임감사제 신규 도입 조합 현황

지역	농·축협명	도입일	자산총액 (억원)	비고
경기	고양축협	02.12.	8,757	자율도입
경기	부천원예농협	01.31.	2,999	자율도입
경기	일산농협	01.31.	12,042	의무도입
경기	평택축협	03.26.	11,520	의무도입
충남	천안농협	10.22.	13,509	의무도입
전북	정읍농협	02.12.	6,235	자율도입
전남	순천농협	11.30.	19,735	의무도입
울산	중앙농협	03.18.	13,296	의무도입
계	8개소			

○ 법에서 비상임감사는 직무의 범위 등 필요한 사항을 상임감사와 협의하여 정할 수 있도록 하였음.

- 구체적인 업무범위와 상반된 의견이 있거나 충돌이 있을 시 조정에 대해 업무 지침 필요

○ 일반 기업에서도 감사업무의 중복 등에 대해 논의가 있음.

- 감사는 이사가 이사회를 구성하는 것과는 달라서 수인의 감사가 있다 할지라도 그 업무집행을 단독으로 하는 것으로 보아야 함. 즉, 감사의 의견이 상임감사와 비상임감사 간 달라서는 안되는 것으로 판단하는 것임.

- 이러한 불편을 예방하기 위하여 2인 이상의 감사가 있을 경우에는 감사 전원이 공동으로 한다는 등 이에 관한 내부지침을 정하여 두는 것이 좋음.

글상자 21 한국상장회사협의회 감사 관련 상담사례 내용

• 감사가 2인 이상 있을 때 감사업무를 2인이 공동으로 수행해야 하는지?

감사는 회계와 업무의 감사를 담당하는 주식회사의 필요적 상설기관임. 그러나 우리 상법은 그 인원수와 관련하여 아무런 제한을 두고 있지 아니하여 정관규정으로 1인 또는 2인이나 그보다 많은 인원을 둘 수 있음. 그러나 감사는 이사가 이사회를 구성하는 것과는 달라서 수인의 감사가 있다 할지라도 그 업무집행을 단독으로 하는 것으로 보아야 함. 그러므로 정관에서 감사의 수를 정하고 있지 않는다면 감사 2인이 각각 독립하여 감사하거나 감사 중 1인만 단독으로 하여도 법률상 하자가 있다고 볼 수는 없음. 반면, 만약 감사 2인이 각각 감사를 한다면 감사를 두 번이나 하게 되는 결과가 되어 회사로서는 번거롭고 불필요한 것이며 더욱이 감사결과가 상이할 경우 곤란한 일이 생길 수 있고, 또 감사 1인만이 단독으로 하고 다른 사람은 감사를 하지 않는다면 같은 감사로서 일방은 업무태만의 비난을 받게 될 수도 있을 것임. 따라서 이러한 불편을 예방하기 위하여 2인 이상의 감사가 있을 경우에는 감사 전원이 공동으로 한다는 등 이에 관한 내부지침을 정하여 두는 것이 좋을 것임.

• 상근감사와 비상근감사의 구분방법

상근이란 회사의 영업시간 중에 상시 출근하여 부여받은 업무의 처리에 전적으로 종사하는 것을 말함. 비상근은 상근에 반대되는 말로서 그 구분방법은 그 회사에 전적으로 종사하는지의 여부, 그 근무회사로부터 받는 보수 등을 살펴 판단할 사항임. 감사는 회사의 업무와 재산에 대하여 감사하는 것이 그 임무로서 결산기에 1회의 감사를 하거나 반기 또는 분기별로 1회 감사를 하는데 그치는 감사는 비상근감사이고 상시 그 임무를 수행하는 감사를 상근감사로 봄.

□ 검토의견

○ (비상임감사와 복수감사 체제) 상임감사가 일상 감사를 진행한다다면, 비상임감사는 보완적 역할을 하는 것이 바람직

- (2인 감사 필요) 규모가 커짐에 따라 상임감사를 돕으로써 얻을 수 있는 공정성이 높음.

중복감사는 불필요하지만, 상호 협의를 거쳐 일상감사가 이루어지는 것이 바람직함.

- (상임 감사 필요) 규모가 커짐에 따라 비상임이 아닌 상임을 두는 것이 감사 역할을 강화한 것으로 본다면, 상임감사 존재 자체만으로도 의의가 있음.

○ (감사업무 내부지침 개발) 상임감사 제도가 도입된 지 얼마 되지 않았고, 실제 상임감사 제도를 도입한 지역조합이 많지 않기 때문에 감사업무에 있어 여러 혼재된 결과, 중복감사로 인한 비효율성 문제 등이 제기될 수 있음.

- 감사업무 지침에 상임감사 업무와 비상임감사 업무 분장에 관한 내용이 포함되어야 함.
- 농협법 142조(증양회의 지도)의 지도 기능을 활용하여 지침 개발

○ (상임감사제도 확대) 상임감사제도가 정착되기까지 시간이 걸리겠지만, 향후 확대될 필요가 있고, 조합의 전문적이고 투명한 운영을 위해서는 자치 감독의 역할을 하는 감사의 전문성 및 독립성이 강화되어야 함. 현재 자율도입 조합도 많이 생기고 있어 1조원 기준을 다소 낮추어 많은 조합에서 상임감사 제도를 활용할 수 있도록 함.

□ 규정방식

○ 정관례에 상임감사를 두는 경우 별도 지침 참조를 명시

- 상임감사 부재 시 비상임감사 업무
- 상임감사 존재 시 비상임감사 업무 규정

참고. 상법상 감사기구

- 상법은 경영감독의 주요 기능을 독립된 감사기구인 감사 또는 감사위원회가 담당하도록 하며 회사 규모에 따라 감사의 설치 의무 및 감사기구의 구성이 달라짐.

〈상법상 회사규모에 따른 감사기구〉

구분	감사기구설치 의무	감사기구	특징
소규모 회사 (자본금 10억 미만)	X	감사 기구 도입 시 감사	대표이사의 가족 또는 친인척을 비상근 감사로 선임 가능
일반비상장회사 (자본금 10억 이상)	O	감사 혹은 감사위원회 택 일	감사위원회 설치 시 1) 3명 이상의 이사로 구성하되 사외이 사가 2/3 이상
소규모상장회사 (자산총액 1천억 미만)	O	감사 혹은 감사위원회 택 일	감사위원회 설치 시 1) 3명 이상의 이사로 구성하되 사외이 사가 2/3 이상 2) 감사위원 선임 시 상장회사에 대한 특 례 규정 적용
중규모상장회사 (자산총액 2조 미만)	O	상근감사 혹은 감사위원 회 택 일	감사 도입 시 1) 상근감사 의무 도입 감사위원회 설치 시 1) 3명 이상의 이사로 구성하되 사외이 사가 2/3 이상 2) 감사위원 선임 시 상장회사에 대한 특 례 규정 적용
대규모상장회사 (자산총액 2조 이상)	O	감사위원회	1) 감사위원회 의무적 설치 2) 3명 이상의 이사로 구성하되 사외이 사가 2/3 이상 3) 감사위원 선임 시 상장회사에 대한 특 례 규정 적용 4) 최소 1명 이상의 회계 또는 재무 전문 가를 감사위원으로 선임

주: 감사위원회 대표는 사외이사여야만 함.

자료: 심영(2016), '상법상 감사제도 개선방향에 관한 연구' 발췌 및 일부수정

〈금융회사별 감사위원회 의무설치 기준〉

금융회사	설치 기준
은행, 지주회사	의무 설치
금투·보험·여전사	자산 5조원 이상
상호저축은행	자산 7,000억원 이상

자료: 금융위 보도자료(회사의 지배구조에 관한 법률 일부개정법률안, 2018.9.11.)

〈감사, 감사위원, 외부감사인인 비교〉

		감사	감사위원(회)	외부감사인
기관	지위	업무·회계 감독기관	업무·회계 감독기관	회사의 기관이 아님
	성격	단독·독립기관	회의제기관·이사회내 위원회	임시기관
	구성	<ul style="list-style-type: none"> • 상근 또는 비상근감사 • 자산총액 1천억원 이상 상장회사는 상근감사 1인(감사위원회 설치 시 적용 X) 	이사 (사외이사 2/3 이상)	공인회계사
	대상	모든 회사	회사 규모와 유형에 따라 선택적 자산총액 2조원 이상의 상장회사는 의무적 설치	1) 주권상장 또는 상장예정 법인 (예외 있음) 2) 자산 총액 또는 매출액 500억 이상
선임 및 해임	수	1인 이상	3인 이상	규정 없음
	선출	주주총회	규정없음(2년)	주주총회
	임기	3년 내외 (취임 후 3년 내의 최종 결산기에 관한 정기총회 총결 시까지)	규정없음(2년)	임기없음
	해임	주주총회특별결의	이사회특별결의	회계법인 또는 감사반
	자격	<ul style="list-style-type: none"> • 회사 규모에 따라 기준이 다름 • 상근감사 시 상법 제 542조의 10항 	제한 있음 (상법 제 542조의 11항)	제한 있음 (외부감사법 제 2조 7항)
의무와 책무	겸업·자기 거래 제한	있음	있음	없음
	대 회사	임무해태책임		
	대 제 3자	악의·중과실		감사보고서에 대한 책임
직무 및 권한	<ul style="list-style-type: none"> • 이사의 직무수행감사 • 이사에 대한 영업에 관한 보고 요구 • 회사의 업무 및 재산상태 조사 • 자회사의 조사권 • 외부감사 선임권(주권상장법인, 대형 비상장 주식회사, 금융회사는 감사인선임위원회 승인) 	<ul style="list-style-type: none"> • 좌동 • 외부감사 선임권 	회계감사	

자료: 한국감사협회, 내부감사인(감사 또는 감사위원회)의 감사, 일부수정

http://theiia.kr/new_html/03_infoservice/memguide_04_view.php?idx=110&iacate=b&PHPSESSID=ba577e218b2390b4fc5e227423d0d647

2.4. 과제 4: 사업이용자의 이익 극대화하는 이익환원체계 검토

2.4.1. 쟁점: 이용고 배당 강화

□ 관련 법·제도

- 농협법 제68조에 의해 지역농협 등은 손실을 보전하고, 법정적립금, 이월금, 임의적립금을 공제한 후 잉여금을 배당함.
 - 조합원의 자발적인 조합사업 전이용 등 참여를 유도하기 위하여 조합원의 사업이용 실적에 따른 배당(이용고배당)을 출자배당에 우선하도록 배당 순서 변경[농협법, '04.12.31. 개정]

글상자 22 농협법 제68조

• 농협법 제68조(손실의 보전과 잉여금의 배당) ① 지역농협은 매 회계연도의 결산 결과 손실금(당기손실금을 말한다)이 발생하면 미처분이월금·임의적립금·법정적립금·자본적립금·회전출자금의 순으로 보전하며, 보전 후에도 부족할 때에는 이를 다음 회계연도에 이월한다. ② 지역농협은 손실을 보전하고 제67조에 따른 법정적립금, 이월금 및 임의적립금을 공제한 후가 아니면 잉여금 배당을 하지 못한다. ③ 잉여금은 정관으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 순서대로 배당한다. 1. 조합원의 사업이용실적에 대한 배당 2. 정관으로 정하는 비율의 한도 이내에서 납입출자액에 대한 배당 3. 준조합원의 사업이용실적에 대한 배당[전문개정 2009. 6. 9.]

- 잉여금 배당방법은 정관에서 정하고 있는데, 조합원의 사업이용 실적에 대한 배당이 전체배당액의 20% 이상이 되어야 하는 등 이용고 배당에 대한 규모 보장을 하고 있음.
- 출자배당률은 현재 1년 만기 정기예탁금 결산기준 연평균금리에 200bp를 더한 것임.
 - 2007년: 배당률은 조합의 1년 만기 정기예탁금 결산기준 연 평균금리에 1퍼센트를 더한 범위 내
 - 2012년 이후: 조합의 1년 만기 정기예탁금 결산기준 연 평균금리에 2퍼센트를 더한 범위 내

붙임자 23 지역농협 정관례

• 지역농협 정관례
 제147조(잉여금의 배당 또는 이월) ① 매 회계연도의 잉여금은 제24조에 따른 법정적립금, 제25조에 따른 이월금과 제26조에 따른 임의적립금을 빼고 나머지가 있는 때에는 이를 조합원 또는 준조합원 에게 배당하거나 다음 회계연도에 이월한다.
 ② 잉여금은 다음 각 호의 순서대로 배당한다.
 1. 조합원의 사업이용실적에 대한 배당
 2. 조합원의 납입출자액에 대한 배당
 3. 준조합원의 사업이용실적에 대한 배당
 제148조(잉여금의 배당방법) ① 사업이용실적에 대한 배당은 그 회계연도에 있어 취급된 물자의 수량·가액 기타 사업의 분량을 참작하여 회계연도말 기준 조합원 및 준조합원의 자격이 있는 자의 사업이용실적에 따라 행하되, 조합원의 사업이용실적에 대한 배당은 제147조제2항에 따른 배당액의 100분의 20 이상으로 정하여야 한다. 이 경우 사업이용실적의 항목, 대상, 배점 구성 등 구체적인 사항은 이사회에서 정하되, 약정조합원에 대한 우대 내용을 포함하여야 한다.
 ② 출자에 대한 배당은 매 회계연도말에 있어 조합원이 납입한 출자액에 따라 이를 행한다. 이 경우 그 율은 조합의 1년 만기 정기예탁금 결산기준 연 평균금리에 2퍼센트를 더한 범위내에서 정하되, 최고 연 100분의 10을 초과할 수 없다.
 ③ 제147조제2항에 따른 배당은 매 회계연도 잉여금의 100분의 20 이상을 배당하되, 조합경영을 고려하여 이사회가 의결한 경우에는 예외로 할 수 있다.
 ④ 제28조제4호는 배당금계산에 이를 준용한다.

□ 현황 및 문제점

- 이용고 배당 비중은 전체 배당금에서 차지하는 비중이 55.8%이지만, 증가율이 둔화되었음.
- 전체 배당금은 2017년 10.6%, 2018년 18.1%로 크게 증가하고 있음.

표 4-29 연도별 배당 현황

단위: 백만원, 개소, %

구분	총액			
	2018	2017	2016	
납입출자금(평균)	10,886,912	10,224,151	9,587,559	
사무소수(개)	1,122	1,131	1,131	
배당실시(개)	1,106	1,111	1,094	
배당금	출자배당	388,948	332,269	309,824
	우선 출자배당	21,522	17,964	15,909
	이용고 배당	518,654 (55.8%)	436,370 (55.5%)	385,446 (54.2%)
	계	929,124	786,603	711,179
배당률	출자배당률	3.57	3.25	3.23

출처: 농협중앙회, 각 연도, 농·축협경영계수요람

- 유배당 사무소당 배당금액은 평균 8억 3천만원 수준으로 전년대비 20%가량 확대되었음.

○ 조합원 당 납입출자금은 평균 5백만 원이고, 총배당은 22% 증가로 사무소당 배당금액 증가률을 상회함.

○ 조합을 이용한 사람들에게 더 많은 혜택을 준다는 의미에서 전체 당기순이익에서 이용 고배당을 조정역할로 이용하는 것이 필요함.

- 출자배당의 경우 출자금의 이자비용 지급으로 해석됨.

표 4-30 연도별 배당 현황(사무소당)

구분	총액			
	2018	2017	2016	
사무소당 납입출자금(평잔)	9,703,130	9,039,921	8,477,064	
배당금 사무소당	출자배당(천원)	346,656	293,783	273,938
	우선 출자배당(천원)	19,182	15,883	14,066
	이용고 배당(천원)	462,258 (55.8%)	385,827 (55.5%)	340,801 (54.2%)
	계	828,096	695,493	628,805
조합원당 납입출자금(평잔)	5,071,736	4,613,326	4,268,493	
배당금 조합원당	출자배당(원)	181,194	149,926	137,937
	우선 출자배당(원)	-	-	-
	이용고 배당(원)	241,618 (55.85%)	196,898 (55.5%)	171,605 (54.2%)
	계	432,838	354,930	316,625

출처: 농협중앙회, 「2018년 농·축협경영계수요람」

표 4-31 이용고배당 금액별 현황(2018년)

단위: 개

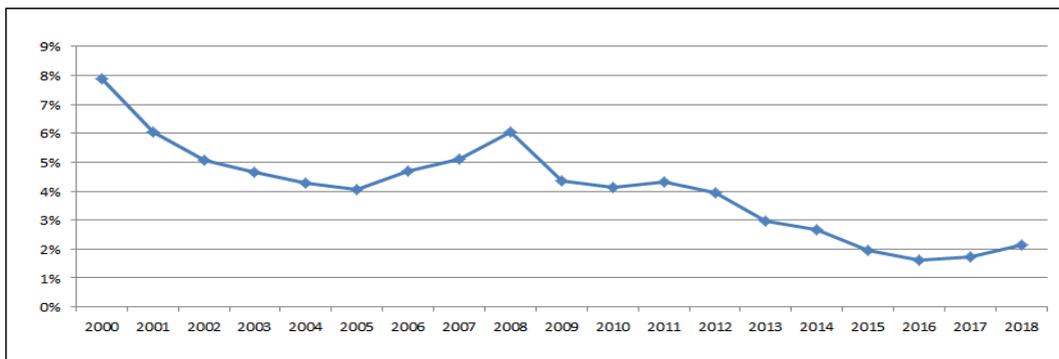
구분	무배당	2백만원 이하	5천만원 이하	1억 이하	3억 이하	5억 이하	10억 이하	10억 이상	계
경기	2	.	1	16	36	22	37	47	161
강원	1	.	5	10	36	9	14	4	79
충북	.	1	6	9	28	7	9	5	65
충남	1	.	5	26	78	17	13	4	144
전북	1	1	8	24	34	11	9	4	92
전남	3	1	4	33	75	16	10	4	146
경북	3	2	11	24	57	29	16	16	158
경남	4	1	7	15	70	15	18	10	140
제주	.	.	.	.	3	6	8	6	23
서울	.	.	.	.	1	1	8	9	19
부산	.	.	1	2	2	1	4	4	14
대구	.	.	.	1	5	7	4	3	20
인천	1	.	1	1	2	4	3	4	16
광주	.	.	2	2	2	2	3	3	14
대전	.	.	.	1	2	3	5	3	14
울산	.	.	.	.	8	3	2	4	17
계	16	6	51	164	439	153	163	130	1,122
구성비	1	1	5	15	39	14	15	12	100

출처: 농협중앙회, 「2018년 농·축협경영계수요람」

○ (고수의 출자배당률) 출자배당률이 현재 금리 수준에 비해 상대적으로 높기 때문에 이용 고 배당 인센티브가 실효성이 떨어짐. 따라서 배당률에 대한 조정이 필요함.

- 현재 배당률은 조합의 1년 만기 정기예탁금 결산기준 연 평균금리에 2퍼센트를 더한 범위 내에서 정하되, 최고 연 100분의 10을 초과할 수 없도록 규정하고 있음.

그림 4-2 상호금융 1년 만기 수신금리(신규취급액기준) 추이



자료: 한국은행 경제통계국, 각 연도

표 4-32 출자배당률 현황(2018년)

단위: 개

구분	5% 이하	4% 이하	3% 이하	2% 이하	1% 이하	무배당	계
경기	24	118	17	-	-	2	161
강원	8	58	10	2	-	1	79
충북	1	47	17	-	-	-	65
충남	17	103	21	2	-	1	144
전북	10	72	8	1	-	1	92
전남	11	113	16	3	-	3	146
경북	21	96	36	2	-	3	158
경남	26	87	18	5	-	4	140
제주	2	19	2	-	-	-	23
서울	16	3	-	-	-	-	19
부산	4	9	1	-	-	-	14
대구	6	13	1	-	-	-	20
인천	2	13	-	-	-	1	16
광주	-	11	2	1	-	-	14
대전	1	13	-	-	-	-	14
울산	1	14	2	-	-	-	17
계	150	789	151	16	0	16	1,122
구성비(%)	13	70	13	1	0	1	100

출처: 농협중앙회, 2018년 농·축협경영계수요람

○ (농·축협 부채성 자본 의존) 농·축협의 자기자본은 크게 출자금과 자본잉여금으로 구분함. 여기서 출자금은 배당 의무가 있는 자본으로 부채성 자본이라고 볼 수 있음.

- 따라서 자기자본을 확대하는 수단으로 출자금을 확대하는 것은 실질적으로 자본건전성을 높이는 것이라 보기 어려움.

○ 농·축협의 2018년 기준 자기자본 평균은 249억 원으로 계속 증가하는 추세임.

○ 농촌형일수록, 규모가 작을수록 부채성 자본 비중이 높기 때문에 배당률이 높을 경우 경영건정성 압박 가능성이 있음.

- 입지유형별로는 농촌형, 준농촌형의 출자금 비중이 높고, 규모별로는 규모가 작을수록 출자금 비중이 높음.

표 4-33 연도별 내부적립금 현황

단위: 개, 백만 원, %

구분	조합 수	자기자본 평균	잉여금 평균	출자금 비중
2010	1,171	14,112	8,016	44.0
2015	1,134	20,428	10,445	49.0
2016	1,131	21,721	10,978	49.1
2017	1,131	23,109	11,620	48.8

자료: 황의식 외(2019) 재인용

표 4-34 2017년 입지유형별 내부적립금 현황

단위: 개, 백만 원, %

구분	조합 수	자기자본 평균	잉여금 평균	출자금 비중
농촌형	614	14,151	6,898	50.5
준농촌형	137	20,959	10,874	48.5
대도시형	46	67,314	37,520	40.7
중소도시 I 형	60	43,323	22,835	45.2
중소도시 II 형	42	66,145	37,068	36.6
품목조합	232	25,992	11,754	49.3

자료: 황의식 외(2019) 재인용

표 4-35 2017년 규모별 내부적립금 현황

단위: 개, 백만 원, %

구분	조합 수	자기자본 평균	잉여금 평균	출자금 비중
5백억 미만	4	4,204	1,956	53.4
5백억 이상	198	6,759	3,181	50.7
1천억 이상	236	10,021	4,405	49.6
1,500억 이상	277	14,373	6,613	47.5
2,500억 이상	67	20,559	9,781	44.3
3천억 이상	150	28,097	13,369	42.9
5천억 이상	128	49,375	26,245	37.9

자료: 황의식 외(2019) 재인용

○ 특히 고비용 자본인 출자금 비중이 높아지고 있는 농·축협은 여전히 630개 조합으로 절반 이상임. 특히 2010년 대비 2015년에는 대부분의 농·축협이 출자금 비중이 높아지고, 내부유보 레벨이 낮아졌음.

표 4-36 출자금 및 잉여금 비중 변화

단위: 개

구분	출자금 비중		잉여금 비중	
	비중 감소 조합	비중 증가 조합	비중 감소 조합	비중 증가 조합
2015	199	935	924	210
2016	421	710	651	480
2017	501	630	600	531

자료: 농협중앙회 내부자료

○ 자기자본에서 출자금을 제외한 자기자본보다 환급성 자기자본인 출자금 규모가 더 큰 조합의 수가 점차 증가하고 있음.

- 즉, 잠재적으로 자본이 잠식되고 있는 조합은 2017년 기준 48% 정도인데 2010년에 비해 크게 증가하였음.

표 4-37 잠재적 자본 잠식 조합 비중

구분	2010	2015	2016	2017
0	834	593	580	584
1	337	541	551	547
비중	28.8%	47.7%	48.7%	48.4%
계	834	593	580	584

주: 1은 출자금이 더 큰 경우이고, 0은 출자금 제외금액이 더 큰 경우임.

자료: 농협중앙회 내부자료

□ 관련 개선방안

○ (개선안1) 이용고 배당사업의 배점 결정은 조합 자율적으로 결정할 수 있지만, 경제사업 활성화를 위하여 이용고 배당 배점에 대한 경영지도용 지침을 개선하는 것이 바람직함.

- 현재 농·축협에서 활용하는 이용고 배당사업의 배점은 배점단위별로 상대적 가중치는 존재하지만, 신용, 자재, 판매에서 경중을 평가하고 있다고 보기 어려움.
- 예를 들면, **농협에서는 이용고배당 기준을 개선하였는데, 경제사업의 수익 대비 배당률은 ±15%내외로서 신용사업의 ±10%에 비해 성과반영폭이 넓음.

그림 4-3 이공고 배당사업 예시

2017년도 이공고 배당사업					2016년도 이공고 배당사업			
사업별	품 목 별	배점	배점단위(원)	비고	배당 품목	배점단위(원)		
신 용	상호금융 대물이자	1	8,000		상호금융 대물이자	10,000		
	카드	1	30,000	체크카드 (먼세유카드 포함)제외	카드	30,000		
	보 험 료	1	10,000		보 험 료	10,000		
	예 탁 금(평잔)	1	250,000		예 탁 금(평잔)	300,000		
자 재	비료	1	20,000		비료	20,000		
	농약	1	5,000		농약	5,000		
	일 반 자 재(농자재)	1	30,000	자재백화점 판매분	일 반 자 재(농자재)	30,000		
	유 류	경 유 (등 유)	1	20,000	하우스 및 가정보일러 난방용	유 류	경 유 (등 유)	20,000
		중 유 (하이신)	1	40,000			중 유 (하이신)	40,000
판 매	농 산 물 출 하	1	30,000	수탁판매분 (가공용제외)	농 산 물 출 하	40,000		

구 분			배점기준	배점단위(1점당)			
				사업준비금	이공고배당		
				조합원	준조합원		
경 제 사 업	구 매	농 약	비료	매출액	120	120	-
			일반농약	매출액	40	40	-
			4종복비	매출액	40	40	-
			친환경농업자재	매출액	40	40	-
			농기계	매출액	80	80	-
			유류	매출액	40	40	-
			배합사료	매출액	50	50	-
			시설원예자재	매출액	50	50	-
	판 매	공 동 출 하	출하액	250	250	-	
			수탁수수료	1.5	1.5	-	
			매입액, 매출액	40	40	-	
	마 트	과 실 계 약 출 하 (수 탁)	출하액	100	100	-	
			이용액	50	50	50	
신 용 사 업	수 신	보통예탁금	평잔	700	700	700	
		자립예탁금	평잔	700	700	700	
		정기예탁금	평잔	1,200	1,200	1,200	
		정기적금	평잔	1,500	1,500	1,500	
		자유저축예탁금	평잔	700	700	700	
		자유적립적금	평잔	1,000	1,000	1,000	
		상호금융대출	수입이자	30	30	30	
여 신	보통예탁금대월	수입이자	30	30	30		
	자립예탁금대월	수입이자	30	30	30		
	기업자유예탁금대월	수입이자	30	30	30		
	자유저축예탁금대월	수입이자	30	30	30		
카 드	BC카드	이용액	450	450	450		
	BC체크카드	이용액	3,000	3,000	3,000		
	NH카드	이용액	450	450	450		
	NH체크카드	이용액	3,000	3,000	3,000		
보 험	생명보험저축성	수수료	7	7	7		
	생명보험보장성	수수료	7	7	7		
	손해보험저축성	수수료	7	7	7		
	손해보험보장성	수수료	7	7	7		
전 략	조합원가족이용실적	수입이자, 이용액, 수수료	사업항목배점단위 적용				

※ 준조합원 이공고배당은 사업부문별 합산 50점 이상 시 적용

○ (개선안2) 출자배당률 조정

- 현재 조합의 1년 만기 정기에탁금 결산기준 연 평균금리에 2퍼센트를 더한 범위 내로 규정되어 있지만, 현재 지역조합의 정기에탁금 금리가 2%대인 것을 감안하면 출자배당률이 200%인 것은 과다함.

○ (검토의견) 이용고 배당 점수 산정 시 경제사업 비중을 높이기 위한 조합 전체에 적용될 수 있는 지침을 마련하고, 출자배당률을 1%포인트, 혹은 100베이스포인트 수준으로 조정하는 것을 제안함.

□ 규정방식

- 정관례에서 규정하고 있는 출자배당률 기준을 기준금리와 연동되도록 하여 향후 금리 하락, 금리 상승 추세에서도 시장 조건이 반영되도록 하는 것이 필요함.

2.4.2. 쟁점: 약정조합원 제도 활성화

□ 관련 법·제도

- 약정조합원 제도를 도입하고 이에 대해 우대할 수 있도록 규정을 두고 있음.

- (약정조합원 제도 도입) 조합과 경제사업 이용계약을 체결하고 이를 성실히 이행하는 조합원에게 사업이용·배당 등을 우대할 수 있는 약정조합원 제도 도입[농협법, '09.6.9. 개정]
- (약정조합원 육성 계획 수립 의무화) 경제사업 규모 또는 경제사업 이용 조합원 비율이 시행령으로 정하는 기준 이상인 조합의 약정조합원 육성계획 수립·시행 의무화[농협법, '16.12.27. 개정]

표 4-38 약정조합원 의무수립 대상 기준: 시행령

구분	판매 사업 이용 조합원 비율	적용 시기
약정조합원 육성계획 의무수립 대상	40% 이상	'18.1.1부터
	20% 이상	'19.1.1부터
	10% 이상	'20.1.1부터

○ 농협법 및 정관에서 약정조합원에 대해 우대하는 조항을 두고 있음.

글상자 24 농협법 제24조의2

• 농협법 제24조의2(조합원의 우대) ① 지역농협은 농산물 출하 등 경제사업에 대하여 이용계약을 체결하고 이를 성실히 이행하는 조합원(이하 이 조에서 “약정조합원”이라 한다)에게 사업이용·배당 등을 우대할 수 있다. ② 약정조합원의 범위, 교육, 책임, 계약의 체결·이행의 확인 및 우대 내용 등에 관한 세부사항은 정관으로 정한다. <개정 2016. 12. 27.> ③ 제57조제1항제2호에 따른 경제사업 규모 또는 그 경제사업을 이용하는 조합원의 비율이 대통령령으로 정하는 기준 이상에 해당하는 지역농협은 약정조합원 육성계획을 매년 수립하여 시행하여야 한다. <신설 2016. 12. 27.>[본조신설 2009. 6. 9.] [시행일:2017. 12. 28.] 제24조의2제2항 및 제3항(제107조제1항 및 제112조제1항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)

글상자 25 지역농협 정관례 제14조의2

• 지역농협 정관례 제14조의2(조합원의 우대) ① 조합은 제5조제1항제2호의 경제사업에 대하여 조합원과 이용계약을 체결하고, 이를 성실히 이행하는 조합원(이하 “약정조합원”이라 한다)에게 사업이용·배당 등을 우대할 수 있다. ② 약정조합원은 이용계약에 따라 조합의 사업을 성실히 이용하여야 한다. ③ 약정조합원의 범위, 교육, 책임, 계약의 체결·이행의 확인 및 우대 내용 등에 관한 세부사항은 규정으로 정한다. 이 경우 사업이용에 따른 수수료, 장려금 등에 대한 우대 내용을 포함하여야 한다. ④ 조합은 약정조합원 육성계획을 매년 수립하여 시행하여야 한다. (비고) 제4항은 조합의 실정에 따라 규정하거나 규정하지 아니할 수 있음. 다만, 제5조제1항제2호가목의 경제사업을 이용하는 조합원이 전체 조합원의 100분의 10(2018년 12월 31일까지는 100분의 40, 2019년 12월 31일까지는 100분의 20) 이상인 조합은 반드시 규정함

□ 제도 현황과 한계

○ 약정조합원 제도는 조합이 조합원 참여를 기반으로 경제사업을 원활히 수행하기 위하여 조합과 경제사업 이용 계약을 맺고, 성실히 이행할 경우 사업이용이나 배당 등을 우대하는 제도임(황의식 외, 2015)

○ 전체 조합 중 약정조합원 제도 운용 조합은 대상 조합의 약 50%임.

표 4-39 약정조합원 제도 운용 현황(2015년)

단위: 개, %

구분	지역농협	지역축협	품목농협	품목축협	인삼협	합계
조합수(A)	958	117	45	24	11	1,155
운용조합(B)	3	0	0	0	0	3
비율(B/A)	0.3	0	0	0	0	0.3

자료: 농협중앙회 내부자료

글상자 26 안동농협 사례

• 안동농협 사례

- 안동의 주 품목인 벼, 고추, 콩 품목의 약정조합원제도를 시행
- 약정조합원제도는 3년의 약정기간을 설정하고 해당 기간 내 상품화 가능한 원물을 전량 출하하는 원칙 합의
- 이 제도를 통해 농협은 원물 확보를 위한 경합성 경비의 절감, 재배기술 및 품질교육의 투자성과 성취, 사업량의 정확한 추산을 통한 시장교섭력 확보 및 마케팅의 조기 추진 등 금전적·비금전적 경쟁력을 확보
- 출하조합원은 재배기술 집중교육, 농자재 및 수매가격 우대 등을 통해 벼 품목 2.9억원, 콩 품목 15백만원, 고추 품목 3백만원 등의 추가 지원혜택을 받음
- 약정조합원 및 계약재배를 통해 농산물 판매사업실적은 연 10% 수준으로 꾸준히 성장하여 각종 조합원 지원사업, 환원사업의 원동력으로 작용하는 선(善) 순환구조를 달성함
- 또한 2011년 광역순환형 친환경농업단지 조성사업에 선정되어 친환경적 경축순환 농업체계 달성과 청정 농촌을 만들기 위한 사업을 추진함

○ (한계) 약정조합원 제도를 도입하였기 때문에 제도개선을 논의하기에는 초기 단계라고 판단되지만, 현 제도의 한계는 명시할 필요가 있음.

- 조합에서는 계약재배 실시, 공동계산 실시(공선조직) 등 다양한 형태의 전속거래제도가 활용되고 있지만 이를 약정조합원이라는 명칭으로 활용하지 않고 있음.
- 조합사업 이용 비율이 100%임에도 불구하고 약정조합원이라는 약정을 하지 않았다고 전속거래를 하지 않는 것은 아니지만, 전속거래 조합원에 대한 장려금, 수수료, 배당 등의 우대조치는 없음.

○ 약정조합원 육성계획이 필요한 농협이 존재하고 이를 의무화하고 있지만, 실효성이 부족함. 제도에 대한 실익을 담보할 제도 기반이 부족함.

- 우대사항으로 사업이용, 배당 등을 우대할 수 있다고 규정하고 있지만, 현재 운용되고 있는 조합에서도 활용하고 있는 우대사항은 사업이용에 대한 수수료, 장려금, 품목별 농자재 및 교육지원 등 금전적, 비금전적 생산, 유통과 관련한 우대라고 판단됨.

- 약정조합원이 아니더라도 조합 이용이 활발한 농업인이라면 받을 수 있는 혜택일 수 있음.
- 규정에서 가장 명확한 인센티브는 배당우대이지만, 현재 출자배당률이 매우 높기 때문에 인센티브를 적용하기 어렵다고 판단됨.

표 4-40 판매사업 비중에 따른 조합 현황

단위: 개소

판매사업 비중 (%)	지역농협	지역축협	품목농협	품목축협	인삼협	합계
0-20% 미만	171	4	2	4	2	183
20-40	248	19	3	3	3	276
40-60	276	37	5	5	4	327
60-80	205	52	14	9	2	282
80% 이상	27	4	21	2	0	54
합계	927	116	45	23	11	1,122

자료: 농협중앙회, 2018년 농·축협경영영계수요람

□ 관련 개선방안

- 약정조합원에 대한 배당 우대방안을 구체화하여 조합원의 경제사업 이용 확대를 도모 (황의식 외, 2015)
 - 이용고 배당 시 약정조합원에 대해 경제사업 이용실적의 최저 10%~50%를 조합 실정에 따라 가산
- 조합원에 대한 출자배당률을 조정하고 약정조합원의 경우 우대하는 방안
 - 현재 약정조합원, (가칭)예비조합원 등에 대한 출자배당 우대는 할 수 없는 구조임.
 - 정관례에서 일반 조합원들에게 배당하는 출자배당률 수준을 낮추고, 새롭게 도입된 제도에 대한 인센티브로 출자배당률을 활용하는 것을 제안함.
 - 준조합원 배당이 발생하면 현재 실효성이 낮아진 명예조합원에 대한 제도에 대한 유도 가능할 것임.

2.5. 과제 5: 조합의 지속적인 발전을 위한 중앙회 지원 효율화

2.5.1. 쟁점 : 조합감사위원회 독립성 강화 및 농·축협 감사기능 강화

□ 관련 법·제도

○ 농협법 제143조에 중앙회장의 역할 중 하나인 회원 조합의 업무 지도·감사에 대해 조합 감사위원회를 두고 감사위원장 포함 5인으로 구성하도록 하고 있음.

글상자 27 농협법 제143조 및 제144조

- 제143조(조합감사위원회) ① 회원의 건전한 발전을 도모하기 위하여 회장 소속으로 회원의 업무를 지도·감사할 수 있는 조합감사위원회를 둔다. ② 조합감사위원회는 위원장을 포함한 5명의 위원으로 구성하되, 위원장은 상임으로 한다. ③ 조합감사위원회의 감사 사무를 처리하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 위원회에 필요한 기구를 둔다.[전문개정 2009. 6. 9.]
- 제144조(위원의 선임 등) ① 조합감사위원회의 위원장은 인사추천위원회에서 추천된 사람을 이사회 의결을 거쳐 총회에서 선출한다. ② 위원은 위원장이 제청(提請)한 사람 중에서 이사회 의결을 거쳐 위원장이 임명한다. ③ 제1항과 제2항에 따른 위원장과 위원은 감사, 회계 또는 농정(農政)에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 사람 중에서 선임한다. ④ 위원장과 위원의 임기는 3년으로 한다.[전문개정 2009. 6. 9.]

○ 2017년 법개정을 통해 감사위원회 위원장 및 위원의 자격요건을 강화하는 등 감사의 투명성·독립성을 고려한 규정을 두고 있음.

- 시행령에서 자세한 자격요건을 규정

글상자 28 농업법 시행령 제22조

- 시행령 제22조(조합감사위원회의 위원장 및 위원의 자격요건) 법 제144조제3항에서 “대통령령으로 정하는 요건에 맞는 사람”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. <개정 2010. 11. 15., 2017. 12. 26.> 1. 조합, 중앙회(중앙회의 자회사 및 손자회사를 포함한다), 연합회 또는 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제38조에 따른 검사대상기관(이에 상당하는 외국금융기관을 포함한다)의 감사, 회계 또는 농정부문에서 상근직으로 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람. 다만, 조합감사위원회의 위원장의 경우에는 조합 또는 중앙회에서 최근 2년 이내에 임직원으로서 근무한 사람(조합감사위원으로 근무 중이거나 근무한 사람은 제외한다)은 제외한다. 2. 농업·축산업 또는 금융업과 관련된 국가기관, 연구기관, 교육기관 또는 회사에서 종사한 경력이 있는 사람으로서 제1호에 규정된 사람과 같은 수준 이상의 자격이 있다고 중앙회의 정관으로 정하는 요건에 해당되는 사람 3. 판사·검사·군법무관·변호사 또는 공인회계사의 직에 5년 이상 종사한 경력이 있는 사람[전문개정 2009. 12. 11.]

- 조합감사위원장은 이사회 인사추천위원회를 통해 추천 이사회의 의결을 거쳐 총회에서 선출하도록 되어 있음. 인사추천위원회를 통하는 경우는 사업전담대표이사, 중앙회 이사, 감사위원회의 감사위원, 조감위 위원장임.

글상자 29 인사추천위원회 관련 규정

• 제125조의5(인사추천위원회) ① 다음 각 호의 사람을 추천하기 위하여 이사회에 인사추천위원회를 둔다. 1. 제130조제2항에 따라 선출되는 사업전담대표이사등 2. 제130조제4항에 따라 선출되는 이사 3. 제129조제3항에 따라 선출되는 감사위원 4. 제144조제1항에 따라 선출되는 조합감사위원장 ② 인사추천위원회는 다음과 같이 구성하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다. 1. 이사회가 위촉하는 회원조합장 4명 2. 농업인단체 및 학계 등이 추천하는 학식과 경험이 풍부한 외부전문가(공무원은 제외한다) 중에서 이사회가 위촉하는 3명 ③ 농업인단체는 학식과 경험이 풍부한 외부전문가 중에서 제1항제2호에 따른 이사 후보자를 인사추천위원회에 추천할 수 있다. ④ 그 밖에 인사추천위원회 구성과 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다.[본조신설 2009. 6. 9.]

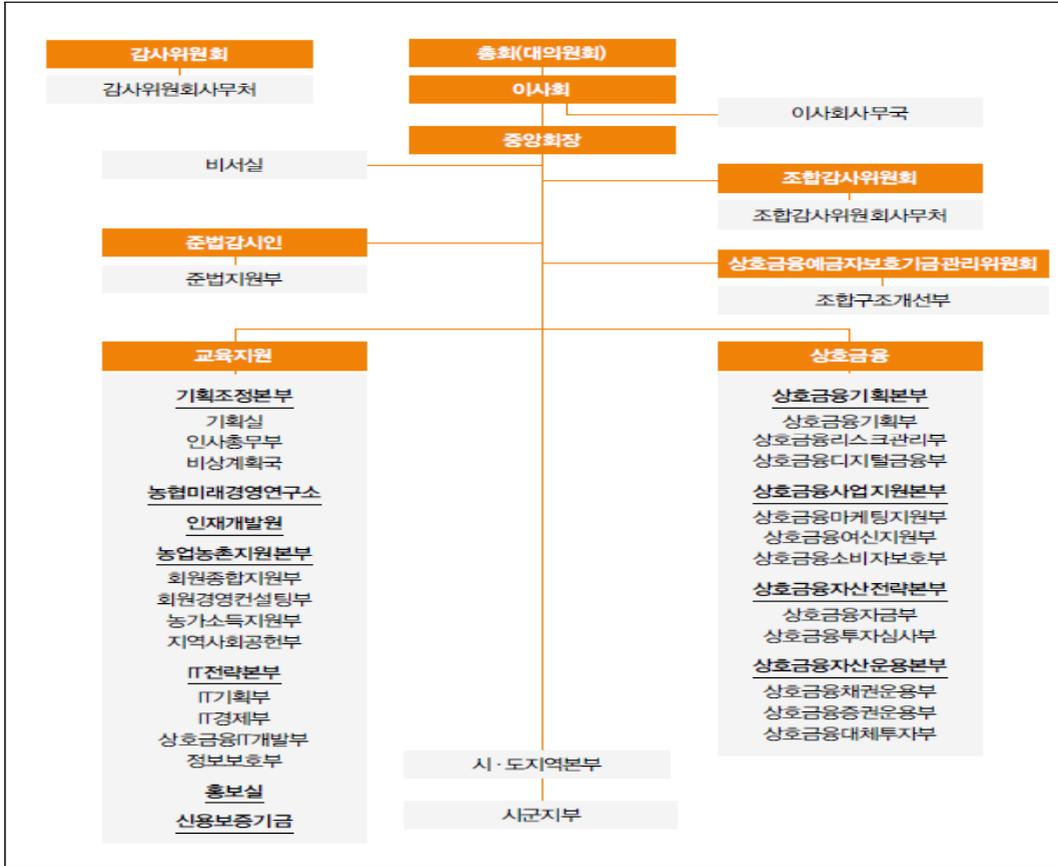
- 조합감사위원회와 감사위원회의 구성 방식은 차이가 있음.

- 인사추천위원회에서 조합감사위원장 및 감사위원 5인을 추천
- 조감위원회 위원장은 조감위원 4인을 제청하는 방식
- 감사위원회 위원장은 감사위원 5인 중 호선방식

글상자 30 감사위원회 관련 규정

• 제129조(감사위원회) ① 중앙회는 재산과 업무집행상황을 감사하기 위하여 감사위원회를 둔다. ② 감사위원회는 감사위원장을 포함한 5명의 감사위원으로 구성하되 그 임기는 3년으로 하며, 감사위원 중 3명은 대통령령으로 정하는 요건에 적합한 외부전문가 중에서 선출하여야 한다. ③ 감사위원은 인사추천위원회가 추천한 자를 대상으로 총회에서 선출한다. ④ 감사위원장은 외부전문가인 감사위원 중에서 호선한다. <개정 2016. 12. 27.> ⑤ 감사위원회에 관하여는 제46조제7항부터 제9항까지 및 제47조를 준용한다. 이 경우 제46조제7항 중 “감사”는 “감사위원회”로, “조합장”은 “회장”으로, 제46조제8항 중 “감사”는 “감사위원”으로, “이사회”는 “이사회 또는 소이사회”로, 제46조제9항 중 “감사”는 “감사위원회”로, 제47조제1항 중 “조합장 또는 이사”는 “이사”로, “감사”는 “감사위원회”로, 제47조제2항 중 “조합장 또는 이사”는 “이사”로 본다. ⑥ 감사위원회의 운영 등에 필요한 사항은 정관으로 정한다.[본조신설 2009. 6. 9.]

그림 4-4 현재 중앙회 조직 참고



자료: 농협중앙회 홈페이지
 (<http://www.nonghyup.com/Html/Nhnonghyup/Ustatus/Organization/Organogram.aspx>)

□ 현황 및 문제점

○ 조합감사위원회 업무는 조감위 사무처와 지역검사국에서 종합감사 등을 시행하며 조합에 대한 감시, 감독을 담당함.

* 조합감사위원회 사무처 현황

- 1처 2국 5팀 1반 / 16개 지역검사국
- 인원: 219명(조감처 40, 지역검사국 179)

○ 감사계획 대비 실적에 의하면 지사무소 포함 농·축협 종합감사 실시 비중은 30% (0.304=1436/4731)임.

- 이중 지역검사국간 교차 종합감사는 종합감사 대상의 50%인 277개 농·축협임.
- 검사국장 임점 책임감사는 수사·소송 진행 또는 언론보도 등 주요 쟁점 농·축협, 민원 또는 사고빈발 농·축협 등에 대해 실시하였음. 131개 농·축협(본점 112, 지점 19)에 대해 완료하였음.

표 4-41 종합 감사현황

단위: 개소, %

구분		연간계획 (A)	추진 실적 (B)	달성률 (B/A×100)
농·축협	본점	554	554	100
	지사무소	882	882	100
조공법인		52	52	100
계		1,488	1,488	100

자료: 농협중앙회 내부자료

○ 총 사고 건수는 감소했지만, 피해액이 69억 원 증가함으로써 사고규모가 커지고 있음.

표 4-42 총 사고 현황

단위: 건, 억원

구분	'18년 12월말			전년 동기대비 증감		
	농·축협	조공법인	계	농·축협	조공법인	계
건 수	240	5	245	△133	△7	△140
피해액	368	130	498	19	52	69
사고금액	781	50	831	246	△63	183

자료: 농협중앙회 내부자료

○ 감사결과로 문책 32건(횡령 6건) 등 총 110건 지적되었고, 그 내용으로는 유류 횡령, 마트 판매품 횡령, 판매대금 유용, 비정상적인 경제사업 등이 있음.

표 4-43 감사결과 및 주요 사고유형

단위: 건

문책	주의촉구	시정	주의	권고	업무지도	계
32(6)	26	30	12	1	9	110

주: (): 횡령건수

자료: 농협중앙회 내부자료

표 4-44 주요 사고유형별 지적현황

단위: 건, 백만원

차수	주요 사고유형	문책	주의촉구	기타(주)	사고예방 금액
1차	<ul style="list-style-type: none"> ■ 직원의 금지사항 위반 - 사적금전대차, 무자원입금 ■ 유류 재고부족(횡령) 	4	9	27	2,499
2차	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복무규정 위반(사행성행위) ■ 마트 판매품 무단반출(횡령) ■ 구매품 허위매입을 통한 대금 횡령 등 	17	6	1	4,865
3차	<ul style="list-style-type: none"> ■ 마트 판매대금 유용 ■ 대량매출을 통한 마트사업 실적계상 	1	2	3	13,361
4차	<ul style="list-style-type: none"> ■ 외상거래 약정한다 초과공급 ■ 비정상적인 경제사업(자금지원 및 실적 과대계상) ■ 구매품(유류) 판매대금 유용 ■ 구매품 매출 부당기표에 의한 이용고배당 	7	8	9	4,999
5차	<ul style="list-style-type: none"> ■ 복무규정 위반(사적금전대차 등) ■ 비정상적인 경제사업 ■ 외상거래약정업무 취급 소홀 	3	1	12	25,521
계		32	26	52	51,245

주: 기타 : 시정, 주의, 권고, 업무지도 합산 건수

자료: 농협중앙회 내부자료

○ (문제점) 조합에서 일상 감사 등이 이루어지고 있고, 상임감사 제도가 도입되는 등 감사 환경이 변함에 따라 중앙회의 조감위 역할에 대한 새로운 검토가 필요함.

- 종합감사의 감사 결과로 보면 사회적으로 문제가 될 수 있는 규모 있는 건 보다는 오히려 조합 내부감사라도 해결이 가능한 수준으로 보여 중복감사의 효율성 문제가 제기됨.

○ 일본의 경우 별도 법인인 중앙감사기구의 역할은 감사표준화, 경영지도(구조개선)와 연계한 감사를 강조하는 방향으로 전환되었음. 일반 법인과 마찬가지로 JA도 원하는 감사 법인에 감사를 청구할 수 있음.

○ 감사권을 활용한 지배력 강화는 감사의 기능 중 부의 효과에 해당하기 때문에 이에 대한 독립성 강화가 필요함.

글상자 31 일본 농협개혁의 내용

- 일본 농협개혁의 내용:
 - 주요 내용을 살펴보면 지역농협에 대한 감사권을 행사하던 농협법상의 특별법인이었던 JA전중 2019년까지 일반사단법인으로 전환하는 것이 가장 큰 특징임.
 - 이로써 JA전중은 농협법상 행사할 수 있었던 핵심기능인 감사와 경영지도, 업무지도 행정청에 대한 건의 경비 부과 등을 상실하였음.
 - 이에 따라 JA전중은 농협법상의 특별법인 자격은 상실하였지만 개정농협법에는 JA전중이 지역농협을 대표하고 지역농협 간 조정 기능을 수행할 수 있다는 조항을 농협법 부칙에 명기하여 지역농협을 대표하는 기능은 남게 되었음.
 - 한편 지역농협에 대한 JA전중의 감사권이 원칙적으로는 효력을 상실하게 되지만 정부는 JA전중의 감사 부문을 감사법인으로 분리하여 지역농협이 원할 경우 감사법인으로부터 회계감사를 받을 수 있도록 하였음.

5

결론

1. 농협¹²⁾의 목적

- 농협은 농가가 필요로 하는 사업을 다른 경쟁기업보다 가장 효과적으로 수행하여 조합원 농가에 최선의 이익을 제공하여야 함.
 - 시장 내 다른 경쟁 기업보다 비효율적이어서는 농협으로서 존립의미가 없어지게 됨.
 - 농협의 사업을 가장 효율적으로 추진하여 원가를 제외한 이익을 참여 조합원에게 배분했을 때 최종적으로 경쟁 기업을 이용하는 것보다 유리한 조건이 되어야 함.
 - 이런 조건을 만족하지 않으면 조합원 농가는 더 유리한 거래기업을 선택하게 됨.

- 농협은 필요한 사업을 다른 경쟁 기업보다 더 효율적으로 추진할 수 있는 조직구조와 경영전략이 마련되어야 함. 효율적인 성과를 얻을 수 있는 구조가 되어야 함.
 - 농협 사업의 사업성과를 결정하는 요소들에 대한 개선을 이룰 수 있는 제도적 기반이

¹²⁾ 일선조합, 농축협, 농협 모두 같은 의미로 서술하였음. 농협과 축협을 구분할 시에는 지역농협, 지역축협이라고 서술하였음.

마련되어야 함.

- 이러한 배경에서 농협의 제도 개선 목적은 다음과 같음.
- 첫째, 농협은 비조합원인 소비자를 대상으로 하는 사업이 아니라 조합원을 대상으로 하는 사업을 하는 조직이므로 조합원 농가의 사업 참여가 중요함.
 - 사업참여를 하지 않는 조합원이 많으면 무임승차 문제가 발생하게 되고, 이는 경영성과의 악화로 이어지게 됨.
 - 사업참여를 적극적으로 하는 조합원 중심으로 조합원을 구성하도록 하는 조합원주의 (membership)에 대한 올바른 원칙이 중요함.
- 둘째, 농협의 경영성과를 결정하는 것은 조합사업의 전략과 정책을 결정하는 지배구조가 올바르게 설정되어야 함.
 - 조합 이용자 중심의 지배구조로 조합원의 요구를 경영자에게 잘 전달될 수 있는 지배구조가 필요함.
 - 잘못된 지배구조는 조합원 이익과 다른 조합경영전략과 정책을 유도하게 되어 결과적으로 경영성과를 떨어뜨리는 요인이 됨.
 - 조합장의 역할(경영자인가, 조정자인가)과 조합원 계층별 이해관계 반영체계가 필요함.
- 셋째, 농협경영의 효율성을 제고할 수 있는 조직구조 및 전문가의 역할을 활용하는 것이 필요함.
 - 사업별 규모의 경제성을 실현하는 것이 가장 원가를 절감하는 기반이 될 것이며, 효율성을 제고할 수 있는 전문 인력의 활용이 필요함.

2. 농·축협 경쟁력 제고를 위한 제도개선

2.1. 농·축협 경쟁력 제고에 기여할 수 있는 조합원 육성

- 조합 이용에 적극적인 조합원의 육성은 농·축협의 경쟁력을 제고하는 데 가장 중요한 요소임. 조합 이용에 소극적인 조합원 수의 증가는 경쟁력 제고에 도움이 되지 않고, 오히려 조합 단합에 방해가 될 수 있기 때문에 진성 조합원을 육성할 수 있는 조합원 자격 제도 개선이 필요함.
- 단기적으로 동시선거에서 불거진 여러 조합원 자격에 관한 문제로 선거의 투명성, 공정성을 강화하기 위한 조합원 자격 제도개선이 요구되었지만, 중장기적으로 조합원 자격의 궁극적인 의미는 조합사업에서 역할을 하는 조합원의 육성임.
- 조합원 자격 강화를 위해 조합원 자격의 요건 중 거소는 주소등록제도의 발전 및 여건변화에 따라 그 필요성이 낮아졌고, 이용하지 않는 조합원의 가입 통로로 이용되기 때문에 법에서 제외하는 것이 바람직함.
- 축산업 구조가 변함에 따라 계열화 농가가 축산업 종사자임은 분명하지만, 조합이용 실적이 부족할 경우 무자격 조합원이 됨. 적법한 절차와 자격으로 조합 가입 이후 조합원 관리는 조합이 자율적으로 행해야 하는 문제이지만, 명시적으로 계열사육 농가, 공동사육장 참여 농가가 조합원 자격에 포함하기 어려움.
- 조합원 자격 제도 개선은 조합이용 여부가 가장 중요한 원칙인데, 중복조합 가입, 가구 내 복수조합원 수의 증가는 조합사업을 이용하는 측면에서 바람직하지 않음. 조합사업이 아닌 조합의 지원 혜택에 초점을 둔 가입 형태라고 보임. 조합원에서 제할 수 있는 제도의 실효성을 높이고, 복수조합원 제도를 정비해야 할 시점임.

2.2. 농축협 경쟁력 제고를 위한 지배구조 및 조직체제 정비

- 농축협의 경쟁력이 높아지기 위해서는 조합 이용에 적극적인 조합원을 육성해야 하는데 이를 가능하게 하는 지배구조 및 조직체제가 필요함.
- 현재 설립인가 기준은 지역 농축협 기준으로 1000명인데, 1000명에 미달했다고 해서 인가가 취소되지는 않지만, 지역 농축협에서는 이를 기준으로 무자격 조합원을 양산하게 되는 문제점이 있었음. 특히, 축산업 구조 변화를 반영하여 500명 수준으로 개정할 경우 조합원 자격에 관한 여러 문제점을 해소할 수 있을 것으로 기대됨. 이러한 변화는 조합원 자격이 되는 사육기준도 다소 강화해야 하는 것을 전제로 한다.
- 조합의 지배구조 상 여러 직위에 겸직할 수 있는 문제도 있었지만, 무엇보다도 비상임 조합장의 역할과 권한에 모순이 있음. 현재 비상임 조합장에게 과도한 업무집행권이 부여되어 있어 상임직과 차이가 없음. 비상임 조합장의 경우 연임제한이 없어 오랜 기간 1인에게 경영권이 집중되어 협동조합의 취지에 맞지 않는 문제점도 있지만, 비상임 조합장과 상임 조합장의 역할과 권한에 실질적인 차이가 없는 문제는 개선이 필요함.
- 조합의 경영이 효율적이기 위해서는 외부 감독보다는 내부 감시가 효과적임. 자산 규모가 1조 원 이상인 조합에 대해 상임감사제도를 도입하였고, 일부 조합에서는 의무도입이 아니라 자율적으로 도입하는 등 내부 감시 기능을 강화하고 있는 추세임. 현재 제도 도입이기 때문에 상임감사와 비상임감사의 역할 분담, 조감처 종합감사와 중복성 등 여러 쟁점들이 발생하고 있지만, 이는 중앙회의 내부지침 개발, 지도경영을 통해 해소할 수 있으리라 판단됨.

2.3. 참여 조합원의 이익이 극대화되는 이익환원체제 마련

- 가장 바람직한 이익환원체제는 조합의 정체성과 연관이 깊은 사업을 조합의 주된 사업이 되고, 이에 참여하는 조합원의 이익이 높을 수 있도록 구성되는 것임. 경제사업 특히,

농산물 판매유통사업에 참여하는 조합원 농가의 이익이 높아질 수 있도록 제도개선이 필요함.

- 현행 이용고배당 제도를 개선하기 위하여 출자배당률 규정을 개정하고, 이용고배당 점수 산정 시 경제사업 이용에 가중을 둘 수 있도록 중앙회 지도 지침을 마련
- 이용고배당제도 개선을 통해 약정조합원, 명예조합원 등 새로 도입된 제도들의 실효성을 높일 수 있음. 현재 약정조합원, 명예조합원 제도는 출자배당률에 대한 우대가 이루어지지 않고 있기 때문에 활성화 되기 어려운 면이 있음. 출자배당률 상한을 낮추고, 우대배당률을 적용하면 이용을 많이 하는 조합원의 이익은 높아지고, 이용을 많이 하지 않는 조합원의 이익은 낮아지는 효과를 내게 됨.

참고. 일본 농업협동조합중앙회 감사제도

□ 농업 협동조합 중앙회 감사제도

○ 농업 협동 조합법 제 73 조의 22, 동 제 37 조의 2의 규정 등에 의거 감사에서 1954 년 농업 협동 조합법 개정에 의한 농업 협동조합 중앙회 설립 이래 실시

- 감사는 국가 자격 인 「농업 협동조합 감사 인사」를 중심으로 실시하고 있으며, 공인 회계사 등도 참여

○ 중앙회는 개별 농업 협동조합으로부터 독립 한 별도 법인이며, 중앙회 감사는 외부 감사로 분류 할 수 있지만, 재무 제표 등 증명 감사뿐만 아니라 지도 감사(업무 운영 감사)도 실시

- 중앙회 감사 제도는 협동 조합 운동이 활발한 국가에 자주 볼 수있는 제도이며, 일본 중앙회 감사 제도도 독일 제도에 배운 것임.

□ 농업 협동조합 감사

○ 농업 협동조합 감사 인사는 농업 협동 조합법 제 73 조의 38에 의하여 정해진 자격으로 중앙회가 조합 감사를 실시하는 데 두어야 한다고 명시

- 농업 협동 조합 감사 인사는 5 과목의 필기 시험(감사론·회계학·부기·농협 제도(농협 법·농업 협동 조합론)·관계법(법인세법·민법))을 통과하고 1년간의 감사 경력 이외에 소정의 강습 및 논문 시험, 2년간의 조합지도 등의 실무 경험 요건을 충족한 후 선임
- 농업 협동 조합 감사 인사는 농협 계에서 농협 회계·농협 법의 전문가로 인정 받고 있으며, 널리 사회에서 활약

- 헤세이 원년 ~ 지금까지 중앙회 감사는 회계 감사를 중심으로 하면서도, 지도 감사하며 감사 감사 기능의 보완적인 측면을 강하게 지니고 있었지만 1989년에는 농림 수 산성 경제 국장 통달하여 신용 사업을 하는 조합의 결산 증명 감사를 시작
 - 1996년에는 농협 법 개정에 의해 법률에 의한 재무 제표 등 증명 감사를 실시하게 되는 등 중앙회 감사의 공공성은 높아지고, 또한 그 성질을 크게 변화
 - 중앙회 감사 체제 강화·질적 향상을 도모하기 위하여 2002년에 JA 전국 감사기구를 설립하여 도도부 현 중앙회와 전중 감사 사업을 통합하여 종합 JA 대해서는 전 JA를 매년 감사하는 체제를 정돈

- JA 전국감사기구
 - 「JA 전국 감사기구」는 도도부 현 농업 협동 조합 중앙회의 감사 사업을 JA 전중(전국 농업 협동 조합 중앙회)에 통합 한 농협 법에 근거한 농업 협동 조합의 외부 감사 조직
 - 2002년 설립 이래 체제 충실이나 기술의 향상 등 감사의 품질 향상에 적극적

 - 2015년 이후 지역농협으로부터 감사료 등으로 납부받는 부담금(연 80억엔, 농협당 평균 2,400만엔)이 폐지되었고, 회비제로 전환되었음.
 - 전감사기구는 회비와 감사료를 활용하여 운영

 - 시대의 변화 속에서 JA·연합회 경영의 건전성·투명성 제고를 위해 JA 전국 감사기구에 더 높은 품질의 감사가 요구되고 있으며, 2010 년도에는 전국의 JA 감사를 더 균질화하기 위해 지금까지 도도부 현 감사 부에 있던 심사 기능을 본부로 통합하고 또한 후생련 등의 감사에 대해서도 본부에 전담 팀을 구성하여 높은 전문성을 가진 감사 체제를 구축

 - 헤세이 25 년도부터 종합적인 품질 관리 체제를 정비하는 등 더욱 개혁 노력을 진행
 - JA 전국 감사기구는 농촌의 경제 기반으로 지역의 조합원 등 이용자 여러분이 안심하고 사용할 수 있는 JA의 경영 기반 마련 노력

〈JA 전국감사기구의 기능〉

<p>① 적절한 재무 제표 등 감사 실시 체제의 확립</p>	<p>JA의 재무 제표 등 감사 실시 체제 강화 대책 헤세이 22 년도부터 실시하고 있는 행동 계획은 감사의 심사 기능을 일원화 한 광역 심사 체제, 전문 팀에 의한 信連·후생 련 연합회 감사 체제, 현역 JA 감사 체제를 확립하고 감사 품질의 향상과 체제 강화를 도모하고 있지만, 25 년도부터 3 개년에서는 JA 대한 감사 품질의 고위 평준화를 목표로하고, JA 전국 감사기구 도도부 현 감사 부 (이하 “현 감사 부”라 칭함)의 체제 강화 대책을 실시 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 헤세이 25 년도부터 전문 부서의 감사 품질 평가를 실시 체제 강화가 필요한 현 감사팀은 요원 보강 대책을 실시 2. 25 년도부터 감사 인사를 등록하고 현역을 넘어 파견하는 등 감사 인력의 효율적인 활용의 구조를 구축 3. 감사 품질 평가하여 체제 강화의 필요한 현 감사 부에 공인 회계사 대동을 포함 요원 파견을 실시 4. 현역을 넘은 감사 공동 운영 방식의 제도 구축과 원하는 현역에서 실시 <p>연합회 감사 체제, 현역 JA 감사 체제의 계속 1. 연합회 감사 체제 信連 및 후생련의 감사는 전국 감사 담당 전문 팀이 전문성·독립성을 더욱 정교하고 감사를 실시. 금융 부문, 병원 회계에 정당한 회계사 3명을 포함해 감사 인사 운영 전문가 등으로 팀을 편성한다. 2. 현역(県域) JA 감사 체제 현역(県域) JA(나라 카가와, 사가, 오이다, 오키나와)의 감사에 대해서는 전국 감사 팀 감사 인사 및 공인 회계사가 상주하여 감사를 실시</p>
<p>② 업무 감사의 충실</p>	<p>JA의 내부 관리 체제의 개선(체제 정비)에 이바지하는 것을 공동의 목표로 프로세스 확인 유형의 업무 감사에 주력한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 중앙회의 경영지도 부서와 협력을 촉진하고, JA가 임하는 개선 대책의 실효성을 확보하기 중앙회가 실시하는 JA의 내부 관리 체제 정비의지도 항목에 대해 JA의 운용 상황을 확인하고 결과에 대해 정보 연계를 도모한다. 2. 업무 감사 실시 체제 · 능력 확보 대책 감사 요원의 능력 개발을 위해 지속적으로 교육을 실시함과 동시에 조서의 개선을 실시한다.
<p>③ 품질 관리 강화</p>	<p>헤세이 22 년도부터 실시하고 있는 행동 계획은 광역 심사 체제를 확립하고 심사 기능을 일원화하고 통일 된 심사 기준에 따라 감사 품질의 향상을 도모하고 있지만, 25 년도부터 3 개년에 있어서는 품질 관리를 강화하고 심사 기능을 포함한 리뷰 등을 통해 감사 품질의 고위 평준화를 도모한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 품질 관리 전문 부서에 의한 품질 관리의 강화 25 년도부터 품질 관리 전문 부서를 설치하고 고위 지도자 감사 인사와 공인 회계사가 상주하여 품질 관리 업무를 행한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 심사를 포함한 의견 표명 과정의 품질 관리 검토를 실시한다. 2. 감사 조서 리뷰를 강화하고, 현 전체에서 매년 1JA 이상 실시한다. 3. 감사 품질 평가를 실시하고 중점적인 체제 정비를 실시한다. 4. 품질 평가 기준의 검토 및 검토가 감사 품질 평가와 함께 통일 감사 조서와 감사 실시 설명서 등의 감사 도구의 개발 · 관리를 일원적으로 실시한다. 5. 피 감사 조합의 의견을 감사기구의 업무 개선에 반영하기 위해 기존의 의견 신청 제도와 감사 모니터 제도를 유지한다. 6. 널리 감사 정보를 수집하기 위해 피 감사 조합의 감사 정보 제공 창구를 설치한다. 2. 광역 심사 체제의 계속 심사 전담 고위 지도자 감사 인사와 공인 회계사 3 명이 심사부에 상주하고 통일 된 심사 기준에 의한 1 차 심사를 실시함과 동시에 외부 심사 위원에 의한 2 차 심사, 3 차 심사는 다른 사람 성 를 절제한 심사를 실시한다.

<p>④ 중앙회 감사의보다 높은 신뢰성 확보·향상</p>	<p>1. 감사 사의 회계 감사 기술 향상을위한 교육을 지속적으로 실시 회계 감사 실무, 직업 윤리, 업무 감사 실시에 걸릴 능력 육성, IT에 걸릴 감사 절차에 대한 교육을 지속적으로 실시한다.</p> <p>2.IT에 걸릴 감사 절차 등의 충실 담당자 육성 작업장을 지속적으로 실시하고, 감사 법인을 활용하여 IT 전문가의 현지 대동을 실시한다.</p>
<p>⑤ 공인 회계사 등 전문가의 활용</p>	<p>1. 공인 회계사의 활용 심사 업무, JA·연합회의 회계 감사에 대동 이외에 감사 품질 관리 업무에 전문 공인 회계사를 배치하고 이어 공인 회계사 30 명을 활용한다. 공인 회계사의 대동 내용은 신용 사업 자산 자체 평가 및 퇴직 급여 회계, 감손 회계, 세금 혜택 회계 등 건적 회계 검증을 중심으로 한다.</p> <p>2. 기타 전문가의 활용 연금 계리 인, 감정사, IT 감사 기술자 등을 계속 활용한다.</p>
<p>⑥ 중앙회 감사 제도에 대한 이해 양성</p>	<p>1. 중앙회 감사 제도의 홍보 대책 및 감사 정보의 제공 대외 용 JA 전국 감사기구의 홈페이지에서 피 감사 조합의 감사 정보 제공을 받아들이 등 WEB 사이트의 충실을 도모한다. JA의 감사 감사 종사자 등을 대상으로 한 「JA의 감사」 홈페이지에 대한 감사·회계에 관한 정보 제공의 충실을 도모한다.</p> <p>2. 협동 조합 감사 제도의 조사·연구를 지속적으로 수행</p>

참고문헌

- 김기태, 2011. “지역농협 이 길로 가야한다”. 시선집중GSnJ 제113호. GSJ
- 김명환 외, 2018. 「관세 제로시대 한우산업 전략」. GSJ
- 농협중앙회. 각 연도. 『농·축협 경영계수 요람』.
- 농협중앙회 교육연수부, 2006, 「농협법」
- 박성재 외, 2012. 「농협개혁백서」. 한국농촌경제연구원.
- 박성재, 2018. “협동조합 정체성에 주목한 독일 협동조합의 감사제도” 『생협평론』2018 여름 31호. iCOOP협동조합연구소
- 박성재, 2016, “해방 이후 농협의 변화와 전망”, 『농업경제연구』제57권 제1호, 한국농업경제학회
- 박성재, 이정환, 2017. “[238호] 농축산물 가치사슬 경영을 위한 정책”, 시선집중GSnJ 제238호.
- 박영범, 2009. “농협개혁에 대한 우문우답”. 시선집중GSnJ 제75-1호. GSJ.
- 박훈동, 장익훈, 최영찬, 2010. “덴마크 돈육산업의 가치사슬경영 사례 연구 -Danish Crown을 중심으로”. 『식품유통연구』제27권 4호.
- 공석기 외. 2015. 「지역기반 협동조합 활성화 방안 연구」. 서울대학교 산학협력단
- 아케다 츠쿠르, “일본의 협동조합”, 2015, 박성재 편저, 「동아시아협동조합운동 -일본과 대만의 협동조합」, 한국농촌경제연구원
- 이상원. 2004. 「네트워크 경제와 가치사슬(Value Chain)」. 정보통신정책연구원
- 이정환, 2009. “농협개혁의 본질과 선택의 방향”, 시선집중GSnJ 제75호. GSJ
- 이정환 외, 2016. 「농협 경제지주 체제 추진과 축협사업 발전전략」. GSJ
- 임영선, 2014. 「협동조합의 이론과 현실 - 농업협동조합을 중심으로 -」. 한국협동조합연구소
- 조재성, 이정환, 2016. “농협경제지주와 조합, 갈등인가? 상생인가?”, 시선집중GSnJ 제221호.
- 통계청(KOSIS). 『농림어업총조사』. 각 연도.
- 통계청(KOSIS). 『농림업조사』. 각 연도.
- 통계청(KOSIS). 『지역별고용조사』. 각 연도.
- 황의식 외. 2009. 『농협중앙회 사업구조개선 및 일선조합과 연계방안 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 황의식 외. 2012. 『일선조합 경제사업 역할강화방안 연구』, 한국농촌경제연구원.
- 황의식 외. 2015. 『농협의 역할정립 및 제도개선 방안』, 한국농촌경제연구원.
- 황의식 외. 2016.
- 황의식·김미복·김남훈·이형용·윤채빈. 2019. 『농협 적기시정조치 기준의 적정성 및 시정조치 실효성 제고』. 한국농촌경제연구원.
- Bijman, Jos, Roldan Muradian, and Andrei Cechin, 2011. Agricultural Cooperatives and value chain coordination, Helmsing, A.H.J. and Sietze Vellema edit. Value Chains, Social Inclusion and Economic Development: Contrasting theories and realities. Routledge. London and New York; 82-101

- Brester, Gary W. and John M. Marsh. 2001. The Effects of U.S. Meat Packing and Livestock Production Technologies on Marketing Margins and Prices. *Journal of Agricultural and Resource Economics* 26(2):445-462
- Cobia, David W. edit. 1989. Cooperatives in Agriculture. Prentice Hall
- Grosskopf, W., H.-H. Münkner, and G. Ringle, 2016. *Our Co-operative: Idea - Mission - Achievements*. second, revised version. LIT
- Hobbs, J.E., Ann Cooney, and Murray Fulton. 2000. Value Chains in the Agri-Food Sector: What are they? How do they work? Are they for me?. *Department of Agricultural Economics*, University of Saskatchewan.
- Seongjae Park, 2018, Key factors for Successful Settlement of Cooperatives in Developing Countries, 2nd Global ODA Forum for Sustainable Agricultural Development - Sustainable Agricultural Development in International Setting: Cooperative's Role and Prospect, MAFR, IFAD and KREI