

발 간 등 록 번 호

11-1543000-002042-01

농협 사업구조개편 완료 백서

주관연구기관 : 한국농촌경제연구원



농림축산식품부

제 출 문

농림축산식품부장관 귀하

이 보고서를 정책연구용역과제인 “농협 사업구조개편 완료 백서”의 최종보고서로 제출합니다.

2017년 12월

주관연구기관명 : 한국농촌경제연구원

연구책임자 : 황 의 식(선임연구위원)

연구참여자 : 김 미 복(연구위원)

: 윤 종 열(부연구위원)

: 정 세 미(연구위원)

차 례

제1장 백서 발간의 배경

1. 백서 발간의 배경 1
2. 백서의 구성 3

제2장 농협체제의 변화와 사업구조개편 추진

1. 한국농협 설립과 1994년 이전 농협 구조 5
2. 사업구조 개편 제기와 추진과정 7

제3장 농협중앙회 사업구조 개편방안 주요 내용

1. 사업구조 개편방안 확정 22
2. 추진 과정 24
3. 사업구조 개편 주요 내용 28
4. 사업구조 개편 후 농협 44

제4장 사업구조개편완료 과정의 농협법 개정 논의

1. 개정배경 49
2. 2012년 농협법 개정 53
3. 2014년 농협법 개정 67
4. 2016년 농협법 개정 97

제5장 사업구조개편완료 과정의 농협법 주요 논의사항

1. 2016년 중앙회장 선출방식 및 업무 권한 150
2. 2016년 축산경제 특례 조정 161
3. 2016년 농식품부의 경제지주 지도·감독 및 정관 인가 규정 178
4. 2016년 조합지원 자금 운영체제 185

5. 2016년 보험특례 기한 연장	191
6. 2014년 공정거래법 적용 배제(사업이관 제약요소 해소)	196

표 차례

제2장

- 표 2-1. 협동조합발전기획단 보고서 내 경제·신용사업 부분 단계적
추진 계획(안) 11
- 표 2-2. 농협중앙회 신용·경제사업 분리 추진에 대한 농협과 농민연대의
입장 18

제3장

- 표 3-1. 합의과정 요약 26
- 표 3-2. 농협공제의 보험전환관련 주요 쟁점사항 39

제4장

- 표 4-1. 농협에 대한 입법예고 및 정부 최종안에 대한 관계부처
의견 58
- 표 4-2. 2012년 농협법 일부개정법률안의 김관영 의원안과 정부안
비교 64
- 표 4-3. 상호출자제한기업집단에 대한 규제 적용 배제관련 농협법
신·구조문 비교 65
- 표 4-4. 사업부문별 경제지주 이관계획 68
- 표 4-5. 부처별 제약사항 및 해소방안 현황 76
- 표 4-6. 경대수 의원안 주요 내용 83
- 표 4-7. 안덕수 의원안 주요 내용 83
- 표 4-8. 공정거래법 배제 관련 관계기관 의견 85
- 표 4-9. 중앙회 외부출자 한도(2014년 6월말 기준) 88
- 표 4-10. 2014년 농협법 농해수위 법안소위 의결안 및 위원회 대안 92

표 4-11.	2014년 농협법 법사위 수정안	95
표 4-12.	중앙회 관련 사항의 주요 내용	112
표 4-13.	경제지주 관련 사항의 주요 내용	113
표 4-14.	농협발전특별포럼 주요 논의 내용	116
표 4-15.	사업구조개편 관련 입법예고안과 정부 최종안의 비교	127
표 4-16.	사업구조개편 관련 농협법 일부개정안 의원입법 내용	129
표 4-17.	2016년 농협법 일부개정안에 대한 국회 상임위의 공청회 주요 논의 내용	132
표 4-18.	법안소위 심사의결 결과 사항	138
표 4-19.	법안소위 심사 미합의 사항	139
표 4-20.	2016년 사업구조개편 관련 농협법 개정 주요 내용	143
표 4-21.	사업구조개편 관련 현행법과 입법예고, 정부개정안 비교	145

제5장

표 5-1.	중앙회장 선출제도 및 업무 집행권 범위에 대한 정부 입법예고 안	151
표 5-2.	중앙회장 선출방식 및 권한 명확화에 대한 각계의 입장	152
표 5-3.	중앙회장 선출방식 및 업무 집행권 범위에 대한 정부안	155
표 5-4.	중앙회장 선출방식에 대한 의원입법안	157
표 5-5.	중앙회장 선출방식 및 직무 범위관련 농협법 최종 개정안	159
표 5-6.	축경특례에 대한 정부의 입법예고 주요내용	163
표 5-7.	GS&J의 농협 경제지주 지배구조 선택안	164
표 5-8.	축경특례관련 GS&J 1차 보고서에 대한 주요 논평	165
표 5-9.	정부의 입법예고안과 법제처 제출안 비교	168
표 5-10.	축경특례관련 법제처 심사안 및 정부 수정안	170
표 5-11.	축경특례관련 정부 확정안	172
표 5-12.	축경특례관련 정부안과 2건의 의원안 비교	173
표 5-13.	축산경제 자율성 관련 개정안 주요내용 비교	174

표 5-14.	축경특례관련 신·구 조문 대비	176
표 5-15.	정부의 농협경제지주 관리·감독관련 입법예고 안	179
표 5-16.	정부와 농협중앙회의 경제지주 및 소관 자회사에 대한 감사주체 비교	180
표 5-17.	농협경제지주 관리·감독관련 정부안	182
표 5-18.	농식품부 감독 대상 및 경제지주 정관변경에 대한 정부안과 이완영 의원안 비교	184
표 5-19.	경제지주 자회사 지도·감독에 대한 2016년 농협법 개정안 ..	184
표 5-20.	경제사업 관련 자금지원에 대한 정부의 입법예고 안	188
표 5-21.	경제사업 관련 자금지원에 대한 정부안	189
표 5-22.	경제사업 수행 및 자금지원 주체관련 개정안에 대한 법안소위 심사결과	190
표 5-23.	경제사업 수행 및 자금지원 주체관련 개정안	190
표 5-24.	지역 농·축협에 대한 보험특례 현황	192
표 5-25.	보험특례관련 의원입법안	194
표 5-26.	보험특례관련 정부 개정안	195
표 5-27.	사업이관 제약요소 해소관련 의원입법안	199
표 5-28.	공정거래법 배제 관련 논의 경과	204
표 5-29.	공정거래법 배제관련 농해수위 의결안	206
표 5-30.	공정거래법 배제 관련 농협법 개정안	207

그림 차례

제2장

그림 2-1.	(제1안) 별도중앙체제 유지, 독립사업부제	9
그림 2-2.	(제2안) 중앙회 통합, 신용·경제사업 분리	9
그림 2-3.	(제3안) 중앙회 통합, 독립사업부제	10
그림 2-4.	(제1안) 독립사업부제 강화(전문경영인체제) 방안	12
그림 2-5.	(제2안) 기능별 분리·통합 방안	13
그림 2-6.	(제3안) 중앙회 통합·독립사업부제 실시 방안	13

제3장

그림 3-1.	사업구조개편 전·후 조직체계	29
그림 3-2.	2012년 농협중앙회 조직 및 관할 체계	45
그림 3-3.	지역본부 및 시군지부 개편	46
그림 3-4.	판매·유통 사업 이관 이후의 농협중앙회 조직구성 (2015년 2월)	47
그림 3-5.	경제사업 이관 완료 후 농협중앙회의 조직구성 (2017년 2월)	47

제4장

그림 4-1.	금융지주에 대한 입법예고안과 공정위 수정안 비교	58
그림 4-2.	농협중앙회 사업구조개편 완료 후 모습	98
그림 4-3.	2016년 농협법 개정에 대한 기본방향	107

제5장

그림 5-1.	축산업계의 사업구조개편 최선안	164
---------	------------------------	-----

그림 5-2. 경제사업 이관 후 자금지원 체계(안) 187

제 1 장

백서 발간의 배경

1. 백서 발간의 배경

농협중앙회 신용사업과 경제사업의 분리인 사업구조개편은 농협개혁의 핵심과제로 1994년 UR농업협상 타결에 따라 설립된 농업농촌발전위원회에서부터 제기되었던 것이다. 이는 농산물 시장개방 확대에 대응하여 농협의 경제사업 특히, 유통판매사업의 역할을 강화하여야 한다는 사회적 요구가 제기되었다. 또한 그동안 농협이 비조합원 대상의 신용사업에 치중한 반면 농가가 필요로 하는 경제사업을 소홀히 한다는 것도 주요 요인으로 작용했다.

그 이후 농협중앙회 사업구조개편 방안은 장기간 다양한 논의와 이해관계자의 의견수렴을 하였지만 해결하지 못하였다. 시대의 요구에 따라 최종적으로 합의안이 마련되었고, 2011년 3월에 입법화됨으로써 2012년 3월 2일부터 사업구조개편 농협개혁이 추진되기 시작하였다.

농협중앙회에서 신용사업부문은 농협금융지주체제로 분리하고, 경제사업에

대해서는 자본금 배분과 함께 자회사로 분리된 사업부문만을 대상으로 하여 농협경제지주 체제를 수립하였다. 경제사업 부문은 안정적 사업기반 정착을 위하여 단계적 분리방안이 선택되어 2015년 2월말까지 판매·유통사업 관련 경제사업을 경제지주로 이관하고, 최종적으로 2017년 2월까지 모든 경제사업을 경제지주로 이관하기로 하였다.

또한 사업구조개편의 목적이 농가를 위한 경제사업 활성화에 있다는 점을 명확히 하고, 이를 위해 충분한 자본금의 배분과 연차별 투자계획을 수립하여 사업 활성화를 추진하도록 하였다. 경제사업에 대해서는 물적 분할에 의한 지주회사체제가 아닌 경제연합회체제로 분리하여야 한다는 반론이 제기되기도 하였다.

사업구조개편 완료가 최종적으로 2017년 2월에 완료되는 것이었으나, 그 중간단계에서는 농협중앙회도 경제사업을 담당하는 등 과도기적 체제가 유지되는 것이어서 농협법 체계도 완결되지 못하고 있었다. 사업구조개편이 완료되는 2017년 시점이 도래함에 따라 경제지주와 금융지주가 사업을 담당하고, 농협중앙회는 교육지원사업을 담당하는 구조에 적합한 체계로 농협법을 개정하는 과제에 직면하게 되었다. 농협중앙회와 경제지주가 동시에 경제사업을 담당하도록 한 현행 농협법의 변화가 필요하게 된 것이다.

또한 경제사업을 협동조합 사업체제에서 회사체제인 경제지주로 물적 분할을 하게 됨으로써 새롭게 법적, 제도적 규제가 발생하는 문제를 해소하여야 할 필요성도 제기되었다. 사업구조개편 방식을 선택하는 과정에서 경제지주체제에서는 공정거래법, 세제적 기반 등에 대한 문제점이 제기되기도 하였다. 그러나 이는 시급히 결정하지 않아도 경제지주 설립에 장애가 되지 않아 농협법에 규정하지 않고 미결상태로 남겨둔 과제이었다. 사업구조개편방안의 선택, 경제사업 투자활성화 및 자본금 배분 등 첨예한 쟁점사항들이 많아 분리시점에 문제가 되지 않은 사항들은 향후 과제로 남겨두었기 때문이다. 예를 들어 추가로 경제사업을 분리하면서 제기되었던 중앙회 외부출자 한도규정 문제는 추가적인 경제사업 분리가 없었으므로 적용되지 않았다. 또한 공정거래법 등의 특례부여를 획득하기 위해서는 관계기관 및 이해관계자의 동의를 얻어야 하는 부

담도 작용하였다. 이 문제도 분리 시점에서 제기되지 않는 장애요인이었기 때문에 미결과제로 남겨두었다. 이러한 법적, 제도적 미비점을 보완하는 농협법 개정이 필요하게 된 것이다. 경제지주체제로의 사업구조개편에도 불구하고 경제사업에 대해 농협중앙회가 담당하여 추진하던 여건보다는 불리한 조건을 만들지 않는다는 암묵적 합의가 바탕에 있었다.

농협중앙회 사업구조개편의 필요성은 인정하지만 이를 실행하는 데는 광범위한 쟁점사항들이 제기되고, 각각의 쟁점사항에 대해서는 서로 상충되는 견해와 입장이 표출되고 있어서 이에 대한 합의과정을 도출하는 것은 어려운 과정이었다. 주요 쟁점사항들에 대한 다양한 견해와 선택의 기준은 무엇인가의 근거를 정리하고, 합의 도출 과정을 재정리하는 것은 갈등관리 측면에서도 참조할 가치가 있다.

사업구조개편 완료 백서의 작성을 통하여 사업구조개편의 방향과 취지를 분명히 하고, 그 과정에서 쟁점사항들에 대한 검토의견과 선택의 기준은 무엇이 있는가를 정리하는 것은 향후 올바른 정책선택의 기초자료가 될 것이다. 농협중앙회 사업구조개편의 목적과 선택의 근거를 정리하는 것은 농협 운영의 기초를 제공한 것이어서 합리적 의사결정에 도움이 될 것이다. 이 백서는 이러한 목적으로 사업구조개편을 위한 주요 쟁점사항들과 이에 대한 다양한 견해와 합의과정을 정리하고자 한다.

2. 백서의 구성

이 백서는 농협중앙회 사업구조개편의 전체과정을 재정리한 것으로 그 구성은 다음과 같이 이루어져있다.

제2장에서는 한국농협의 설립역사와 여건에 대응한 농협체제 선택의 과정을 정리하였다. 1994년 WTO체제의 출범으로 농산물 시장개방이 이루어지면서 농협의 역할이 요구되고, 그에 따라 사업구조개편의 필요성이 제기되었다. 이

러한 배경 하에서 논의되었던 사업구조개편 방안 내용을 정리한 것이다.

제3장에서는 2011년 농협법 개정으로 농협중앙회 사업구조개편 방안이 확정된 내용을 정리한 것이다. 최종적으로 선택된 사업구조개편 방식의 목적과 의의를 정리하고 추진과정에서 제기되었던 쟁점사항들을 정리하였다. 사업구조개편으로 농협체제가 바뀐 모습을 정리한 것으로 이전의 농협법 개정백서를 요약·재정리한 것이다.

제4장에서는 2012년 3월부터 추진된 사업구조개편으로 완료하면서 제기되었던 쟁점사항들을 해소하는 농협법 개정의 과정을 정리한 것이다. 이는 크게 3단계로 이루어졌다. 첫째는 사업구조개편으로 농협이 상호출자제한기업집단으로 지정되면서 사업여건이 악화된 문제를 해소한 것이다. 둘째는 농협중앙회 경제사업의 2단계 분리인 판매·유통사업을 농협경제지주로 이관하면서 제기되었던 문제를 해소하기 위한 농협법 개정 사항이다. 농협경제지주에 적용되는 공정거래법과 세제상의 불리한 점을 개선하고자 한 논의이다. 셋째는 2017년 3월에 농협중앙회 경제사업이 모두 경제지주 체제로 전환되면서 그에 적합한 농협법 체제로 전환하고자 한 것이다. 이 과정에서 새롭게 선택하여야 할 쟁점사항들과 이에 대한 정책적 판단의 근거 그리고 이해관계자의 의견수렴 과정을 정리하였다.

제5장에서는 사업구조개편 완료과정에서 제기되었던 주요 사항에 대한 논의 과정을 보다 상세히 다루었다. 이는 제4장을 보완하면서 크게 논의되었던 사항들을 재정리한 것이다.

제2장

농협체제의 변화와 사업구조개편 추진

1. 한국농협 설립과 1994년 이전 농협 구조

1.1. 농협중앙회 태동

농협이 설립되기 이전 식민지시대 농업부문에는 신용사업을 하는 금융조합과 신용사업을 하지 않는 농회, 식산계가 존재하고 있었다. 정부 수립과 함께 농정에서는 이들 조직을 농업협동조합으로 전환하는 협동조합 설립이 자작농 체제로의 전환을 목적으로 하는 토지(농지)개혁과 함께 2개의 핵심적 농정개혁 과제였다. 이 과정에서 금융조합의 관할권을 두고 농림부와 재무부의 대립하여 결정이 오랫동안 지체되자 금융조합(연합회)을 1956년 은행법상의 상업은행인 주식회사 농업은행으로 설립하고, 이후 1957년에 별도의 농협중앙회가 설립되었다. 농협은행은 다시 농업은행법에 의해 특수은행으로 전환되었다.

그 과정에서 자문으로 참여한 국제협동조합연맹(ICA)의 협동조합 전문가이고 일본 농협법 입안에도 참여한 미국인 쿠퍼의 건의안이 제출되었다. 즉, 금융조합은 신용조합으로 전환하고, 금융조합연합회는 농업은행으로 전환하며, 농

협중앙회는 새로 조직하는 것으로 신용사업과 경제사업이 분리된 조직체계 방안이 제안되었다. 이는 현재 일본농협체제와 유사한 형태이다.

농업은행이 설립되자 1957년 농업협동조합법이 제정되어, 1958년 5월 7일 농협중앙회가 창립되었다. 식산계는 마을단위 이동(異洞)조합으로 인수되고, 금융조합과 시군농회의 일반업무와 재산은 시군조합으로 전환하여 설립되었다. 법적 근거가 없는 자율적인 조직으로 설립·운영된 실행 농협은 이동조합으로 전환되었다. 중앙회는 회원농협을 위한 경제사업, 지도, 교육사업을 수행하는 역할을 담당하였다.

농업은행이 농가에 대출을 직접 하고 농협중앙회가 신용력이 부족하여 경제사업 추진에 필요한 자금지원을 기피하게 되었다. 이는 결과적으로 농가를 위한 농협 경제사업의 부진을 초래하였다. 비료 등 농자재공급, 양곡매입 등의 자금이 조달되지 못하여 경제사업이 위축되는 결과가 초래되었다. 이러한 문제를 개선하기 위해 1960년 농업협동조합과 농업은행 통합 논의가 제기되고, 1961년 7월 29일 새로운 농업협동조합법이 공포되어 8월 15일에 새롭게 종합농협인 농협중앙회가 출범하였다. 농협중앙회는 두 조직이 통합되어 신용사업과 경제사업을 겸영한 구조이며, 농협조직은 농협중앙회-군조합-이동조합, 특수조합 등 3단계 농협조직 체계가 되었다. 협동조합 연합회조직이 종합농협체제를 유지하고 있는 것은 우리나라가 세계적으로 유일한 체제이다.

60년대와 70년대 중앙회는 조직 변화가 없으면서 일선 농협의 역할 강화를 위해 이동조합을 합병하여 단위농협으로 발전시키면서 규모화를 추진하였다. 단위농협은 1972년 신탁법에 의한 상호금융이 허용되면서, 비약적으로 성장하게 되고, 이후 단위농협의 광역합병전략이 제시되었지만 단위농협으로 합병 추진이 얼마 지나지 않았다는 인식에서 본격적으로 추진하지 않고 일부 광역합병(예: 웅진군 농협 등)에 그쳤다.

1.2. 1980년 농협중앙회의 2단계 조직으로 전환

1980년에는 농협중앙회가 새로운 체제 변화를 맞이하였다. 그동안 3단계로 조직된 농협체제에서 군농협 조직을 중앙회 하부조직인 시·군지부로 전환하면서 농협을 ‘일선회원조합-중앙회’의 2단계 조직으로 개편하였다.

축산진흥회를 축협중앙회로 발전시키면서 농협중앙회에서 축산사업이 축협중앙회로 분리되었다. 농협중앙회에서 분리된 축협중앙회가 1981년 설립되었으며, 독립법인인 군조합을 농협중앙회 시군지부로 통합하여 비조합원 대상 대출업무를 취급하였다. 이 과정에서 군농협을 농협중앙회 시군지부로 전환하는 방안과 일선조합인 단위농협으로 통합하는 방안이 검토되었으나 전자의 방식을 선택하여 추진되었다. 1987년 민주화 운동 여건 속에서 임명제로 되어 있던 농협중앙회장 및 조합장은 선출제로 개편되는 지배구조 형성 방식의 변화가 나타났다.

2. 사업구조 개편 제기와 추진과정¹⁾

농협중앙회의 신용사업과 경제사업의 분리라는 사업구조개편은 1994년 농어촌발전대책에서부터 농산물시장 개방화에 대응하여 농협의 역할을 강화하기 위하여 제기된 농정의 핵심적인 과제였다. 이는 농산물시장개방 확대 속에 농가의 판매능력 제고를 위해 농협의 경제사업 활성화가 시급한 과제라는 목적에서 제기된 농협개혁 과제였다.

농협의 판매사업을 강화하기 위해서는 신용사업과 경제사업의 분리라는 사업구조개편을 추진하여야 한다는 주장이 제기되었다. 이는 농협이 농축산물 유통판매사업 등 경제사업은 소홀히 하면서 수익성이 높은 비조합원 대상의 신

¹⁾ 농협중앙회 사업분리방안 수립백서(2007.12)와 농협중앙회 사업 및 지배구조 개편 백서(2012)를 참조하여 작성하였다.

용사업에 치중하고 있다는 비판에 근거하고 있었다.

2.1. 문민정부 논의

우루과이라운드(UR) 농산물 협상 타결과 세계무역기구(WTO) 체제 출범으로 정부는 새로운 농업정책을 수립하기 위해 1994년 2월 농어촌발전위원회를 설치·운영하였다. 농어촌발전위원회는 농·수·축협 중앙회장을 비롯하여 학계, 언론계, 농업인단체 대표 등 30명으로 구성되어 농정의 핵심개혁과제를 논의하였다. 그 중의 하나가 농협중앙회 신·경분리 과제이었다.

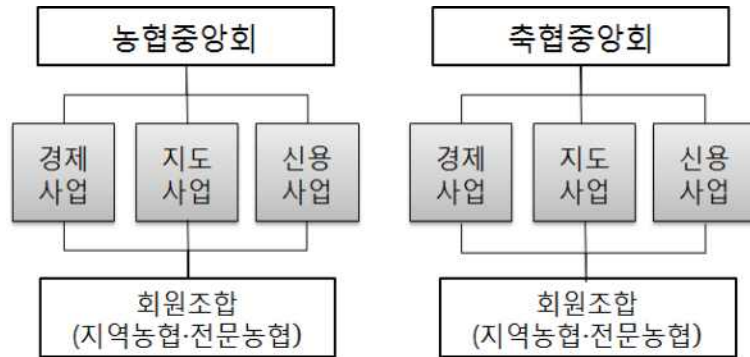
농어촌발전위원회는 신·경분리 필요성과 추진방안에 대해 논의를 하였으나, 농민단체와 농·수·축협 중앙회 입장의 차이를 좁히지 못하여 ‘협동조합 개혁방안’이라는 단계적 접근 방안을 대통령에게 건의하였다(1994. 7).

농어촌발전위원회 최종보고서(1994. 7) 중 신용·경제사업 분리 관련 내용은 ①농·수·축·임협 중앙회의 완전 독립사업부제에서 시작하여 신용사업은 별도의 협동조합은행(또는 금고)으로 독립, ②협동조합은행은 협동조합과 농어민이 출자한 특수은행으로 하여 농림수산부가 주 감독기관이 되며, 농어민(협동조합)의 경제사업 지원장치를 마련, ③신용사업 독립을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 농수축협법을 조속히 개정하여 협동조합은행의 설립근거를 마련하고, 설립 시기와 설립 준비기간 중에 취할 조치들을 법에 명시, ④협동조합간의 공동 관심사를 협의할 수 있도록 비법인 형태의 ‘생산자협동조합협의회’를 구성하는 것이다.

농어촌발전위원회는 협동조합중앙회 조직통합 및 신용·경제사업 분리 방안에 대해서는 합의를 하지 못하고 3가지(안)을 제시하였다. 제1안은 기존의 각 협동조합중앙회를 별도로 유지하고, 각 중앙회별로 신용사업과 경제사업을 독립사업부제 방식으로 운영하는 것이다(1994년 협동조합법 개정예 반영된 내용임). 제2안은 기존의 각 협동조합중앙회에서 신용사업 기능을 분리하여 협동조합은행으로 통합하고, 각 협동조합중앙회에서 비사업적 기능을 분리하여 하나

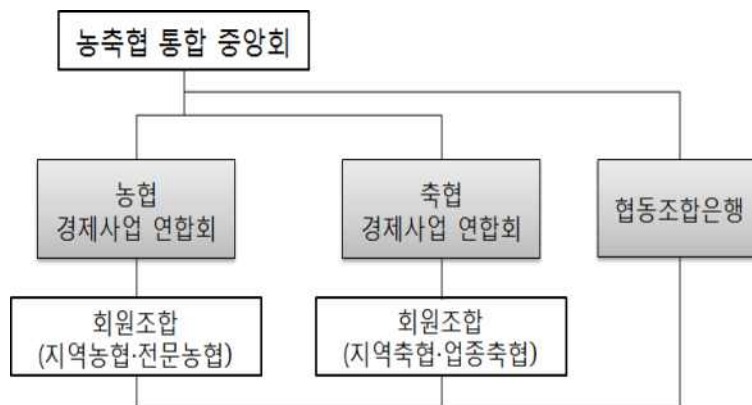
의 중앙회로 통합하는 것이다. 여기서 각 협동조합중앙회는 경제사업 기능만 수행하는 각각의 경제사업연합회로 전환한다. 제3안은 기존의 각 협동조합중앙회를 하나로 통합하고 그 내부에서 경제사업과 신용사업을 독립사업부제 방식으로 운영하는 것이다.

그림 2-1. (제1안) 별도중앙체제 유지, 독립사업부제



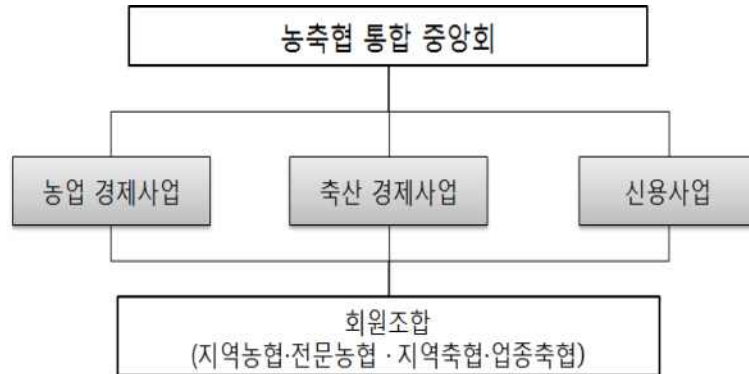
자료: 농협중앙회 사업분리방안 수립백서(2007.12.)

그림 2-2. (제2안) 중앙회 통합, 신용·경제사업 분리



자료: 농협중앙회 사업분리방안 수립백서(2007.12.)

그림 2-3. (제3안) 중앙회 통합, 독립사업부제



자료: 농협중앙회 사업분리방안 수립백서(2007.12.)

당시 신용·경제사업 분리 주장에 대한 농협의 기본입장은 다음과 같다. ①현행 농협의 신용사업 기능은 은행기능 차원에서 검토할 수 없으며, 농협의 신용사업은 농업 및 농촌발전에 소요되는 자금을 신속성 있게 조달하는 등 농업정책 수행에 크게 기여하고 있다. 한국 농업구조가 갖고 있는 취약성으로 인해 농업분야가 자생력을 갖출 때까지는 특별지원이 불가피하다는 것과 ②중앙회 신용사업이 계통농협의 각종 사업추진을 위한 원동력이 되고 있는 만큼 이에 대한 뚜렷한 대책 없이 신용사업을 분리하는 것은 경제·지도 사업의 위축은 물론 회원조합의 경영을 극도로 불안하게 하는 요인이 될 것이라는 것 ③‘신농정’ 계획, 농어촌구조개선대책을 효과적으로 추진하기 위해서는 농협의 신용사업을 분리하는 것은 불가하며, 신용사업과 여타 사업과의 상호 보완성을 더욱 강화하여 신용사업 기능의 전문화와 경쟁력을 제고할 수 있도록 현재 도입·운영하고 있는 사업본부제 강화 등 내부 조직의 혁신적인 개선을 도모하여 경영환경 변화에 대응함이 옳을 것으로 사료된다는 것이다.

정부는 농어촌발전위원회에서 1994년 6월에 보고한 「농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안」에 근거하여 의견수렴 및 당정협의 등을 통해 법 개정안을 보완하였다. 이를 통해 1994년 12월 22일 개정된 농협법이 국회에서 통과되

었다.

개정된 농협법(법률 제4819호) 부칙 제9조에 독립사업부제를 유지보완 하도록 협동조합발전기획단 설립을 규정하였다. 그에 따라 농협중앙회는 신용사업과 경제사업 대표이사체제를 도입하여 운영하였다. 1995년 6월 22일 시행령 개정으로 기획단 구성 및 운영에 대한 사항이 마련됨으로써 「협동조합발전기획단」은 1995년 8월부터 1997년 6월까지 운영되었다.

<농협법(법률 제4819호) 부칙 제9호>

(농·수·축·임협중앙회의 신용사업 분리·통합의 준용)

- ① 주무부장관은 농·수·축·임협중앙회의 독립사업부제의 실시결과를 포함한 경영의 평가·검증을 통하여 독립사업부제의 유지·보완 또는 신용사업의 분리·통합 및 별도 법인의 설립 등 신용사업의 효율화를 추진하기 위한 기획단을 설치 운영한다.
- ② 기획단의 구성, 설치기간, 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령으로 정한다.

협동조합발전기획단은 협동조합중앙회의 독립사업부제 실시에 대한 평가를 시행하였고, 그 결과를 토대로 「독립사업부제의 유지·보완 또는 신용사업의 분리통합을 추진하기 위한 보고서」를 1997년 6월 30일에 발표하였다.

협동조합발전기획단 보고서의 기본 방향은 ‘경제·신용사업의 자회사 및 지도사업의 효율화 추진’이며, 장기적으로 경제·신용사업부문의 자회사화를 단계적으로 추진하도록 권고하는 것이다. 보고서에서는 각 3개의 안을 2단계로 구분하여 자회사화 추진방안을 제시하였다.

표 2-1. 협동조합발전기획단 보고서 내 경제·신용사업 부분 단계적 추진 계획(안)

	제1안	제2안	제3안
1단계	독립사업부제 유지·보완	경제사업 자회사화	경제·신용사업 전문경영인(CEO)체제
2단계	경제·신용사업 자회사화	신용사업 자회사화	경제·신용사업 자회사화

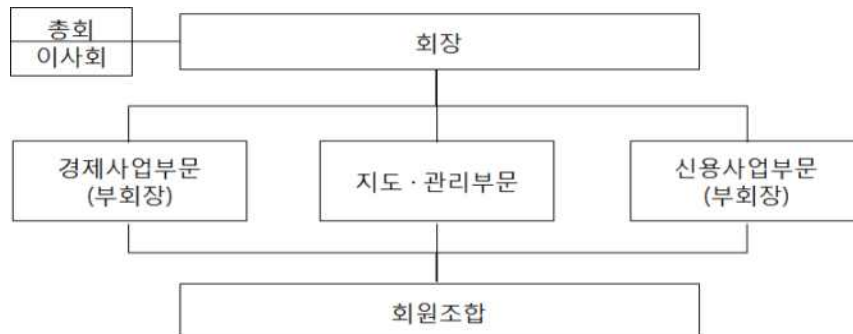
자료: 농협중앙회 사업분리방안 수립백서(2007. 12.)

2.2. 국민의 정부 논의

IMF구제금융 시대 속에서 출범한 국민의 정부는 농·축협 등 협동조합 개혁을 100대 국정과제의 하나로 선정하여 개혁 작업에 착수하였다. 1998년 4월 농민단체대표와 각계 전문가 20명으로 구성된 협동조합개혁위원회를 설치하였다. 농협은 1998년 IMF 여파에 따른 경영환경 변화에 능동적으로 대응하고 자체 개혁방안을 마련하기 위하여 1998년 4월 17일 ‘농협개혁위원회’를 구성하였다.

농협개혁위원회는 협동조합중앙회 조직체계 개편방안에 대해 독립사업부제의 강화(전문경영인체제) 방안, 기능별 분리·통합방안, 중앙회 통합 및 독립사업부제 실시 방안 등 3가지 방안을 제시하였다. 제1안(독립사업부제 강화 방안)은 현행 각 협동조합중앙회의 별도법인체제 및 종합경영체제를 유지하면서 신용·경제사업의 독립·전문경영체제, 부회장 권한 강화를 제시하는 것이며, 제2안(기능별 분리·통합 방안)은 신용사업을 분리하여 별도의 협동조합은행으로 통합하고, 각 협동조합중앙회는 각각의 경제사업연합회로 전환하는 것이다. 지도·농정기능을 담당하는 농·축·임·삼협 중앙회를 설립을 제시하였다. 제3안(중앙회 통합·독립사업부제 실시 방안)은 현행 각 협동조합중앙회를 1개의 법인으로 통합하고 신용·경제·지도사업은 독립사업부제로 운영하며 부회장 권한 강화를 제시한 것이다.

그림 2-4. (제1안) 독립사업부제 강화(전문경영인체제) 방안



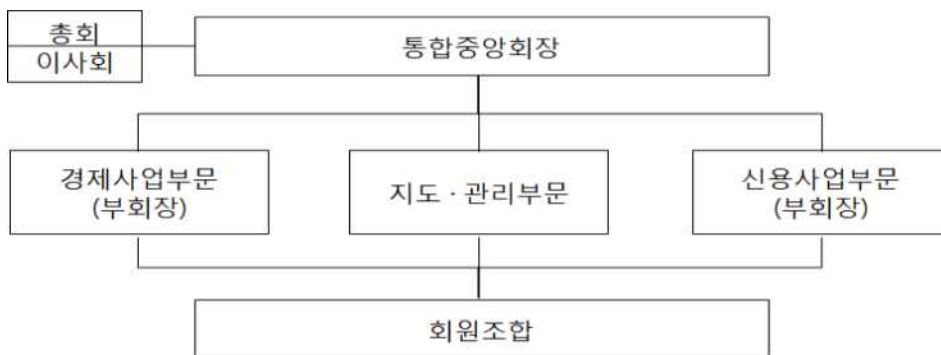
자료: 농협중앙회 사업분리방안 수립백서(2007.12.)

그림 2-5. (제2안) 기능별 분리·통합 방안



자료: 농협중앙회 사업분리방안 수립백서(2007.12.)

그림 2-6. (제3안) 중앙회 통합·독립사업부제 실시 방안



자료: 농협중앙회 사업분리방안 수립백서(2007.12.)

농림부는 농·축·임·삼협 4개 협동조합별 자체 구조조정계획과 중앙회 통합을 포함한 공동개혁안을 마련하도록 요청하였다. 4개 협동조합 중앙회장은 ‘공동개혁추진위원회’를 구성하고 개혁방안에 대부분 합의하였으나 중앙회 조직체계에 대해서는 단일안을 마련하지 못하였다. 이에 농림부는 4개 중앙회가 공동개혁안을 마련할 수 있도록 1999년 2월까지 기한을 연장하였으나, 공동개혁안 마련은 결렬되었다.

정부는 IMF 금융위기에 따른 BIS 자기자본비율 부족 및 유동성 위기 문제

를 해결하도록 공적자금을 지원하면서 신용사업 강화를 위하여 농협, 축협, 임협, 인삼협 등 4개 중앙회 기능과 조직을 통합하여 대폭 개편하는 방안을 결정(1999.3)하여 추진하였다. 4개 중앙회 단일개혁안 마련이 어려워 ‘협동조합개혁위원회’의 건의안과 각 협동조합이 제출한 개혁방안을 중심으로 마련하였다. 임업협동조합중앙회는 산림조합(임업생산자조합)연합회로 개편하고, 농협과 인삼협 및 축협의 중앙회를 통폐합함으로써 통합농협중앙회가 출범하였다(2000. 7).

<정부의 협동조합중앙회 조직체계 개편방안(1999.3.8)>

- 4개 협동조합중앙회 중에서 임업협동조합중앙회는 산림조합(임업생산자조합)연합회로 개편하고, 인삼협동조합중앙회는 농협중앙회와 통폐합
- 일선 임협은 산림조합(임업생산자조합)으로 재편하여 임업인의 권익신장
- 일선 인삼협은 품목별 전문조합으로 그 기능을 대폭 보강하여 인삼협의 역사성·특수성을 고려하여 전문조합으로 적극 육성, 통합중앙회에 인삼협 조합원의 대표권을 보강
- 농·축협중앙회의 통합은 농·축협중앙회의 기능을 일선조합으로 대폭 이양하여 중앙회조직을 슬림화 시킨 후, 2001년까지 통합을 목표로 추진

농림부가 추진한 「농업인협동조합법(안)」은 통합농협법으로 1999년 8월 13일에 국회를 통과하였고, 9월 7일 제정·공포되었다. 당초 정부제출법안에서는 신용·경제사업 분리와 관련하여 농·축·인삼협중앙회를 하나로 통합하고, 농업경제·축산경제·신용사업의 독립사업부제로 운영하는 것으로만 되어있었다. 그러나 축협, 국민연대 등이 신용·경제사업 분리를 강력하게 주장하자 국회는 농림부에 중앙회의 신용·경제사업 분리의 타당성 등을 검토하기 위한 연구를 의뢰하도록 하였다. 또한 신용·경제사업 분리를 추진하기 위하여 정부, 협동조합 관계자 및 농업인 대표자 등으로 구성된 협의기구를 설치·운영하도록 하는 조항을 신설·의결하였다.

<신용·경제사업 분리와 관련한 통합농협법(법률 제6018호) 부칙 제16조 내용>

- ① 농림부장관은 협동조합에 관하여 국제적으로 권위있는 연구기관에 중앙회의 신용사업과 경제사업 분리의 타당성 등을 검토하기 위한 연구를 의뢰하여야 한다.
- ② 농림부장관은 제1항의 규정에 의한 연구기관의 연구보고서를 이 법 시행 후 2년 이내에 국회에 제출하여야 한다.
- ③ 농림부장관은 제2항의 규정에 의한 연구보고서를 국회에 제출한 날부터 2년 이내에 연구결과에 따른 조치를 시행하여야 한다.
- ④ 농림부장관은 이 법 공포와 동시에 중앙회의 신용사업과 경제사업의 분리를 추진하기 위하여 정부, 협동조합관계자, 농업인대표 및 학계전문가 등으로 협의기구를 설치·운영한다.

통합농협법이 제정·공포되고 2000년 7월 1일에는 통합 농협중앙회가 출범하였다. 기존 중앙회의 각 회원조합(지역농협·전문농협·지역축협·전문축협·인삼조합 등)은 그대로 새로운 통합농협중앙회의 회원조합으로 간주되도록 하였다.

농림부는 통합 농협법 부칙 제16조에 따른 농협중앙회의 신·경 분리문제를 다루기 위해 2000년 9월 20일 농협, 정부, 학계, 농업인단체 등의 전문가 11인으로 ‘신·경 분리추진협의회’를 구성하였다. 2000년 12월 9일에는 신용·경제사업 분리 타당성에 대한 연구용역을 수행할 기관으로 한국금융연구원이 선정되었고, 경제사업 분야에 관해서는 한국농촌경제연구원이 담당하는 공동연구팀을 구성하였다. 한국금융연구원과 한국농촌경제연구원 공동연구팀은 1년 6개월간의 연구기간을 거쳐 2002년 6월 29일에 최종 연구보고서를 농림부에 제출하였다.

한국금융연구원에서 최종 제출한 보고서에서는 농협중앙회가 현 체제를 유지하면서 단계적으로 사업체제를 개편해 나가는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 1단계에서는 현 조직체제 내에서 경제와 신용사업을 분리하고, 2단계에는 경제·신용사업연합회를 설립하여 농협중앙회에서 분리한 후 중앙회는 지도사업과 농정활동을 전담하면서 양 사업연합회의 지주회사로 기능하도록

하였다. 또 경제사업연합회는 경제자회사 관할 등 경제사업을 전담하고 신용사업연합회는 상호금융, 공제특별회계 등 신용사업을 전담토록 하였다. 3단계에서는 회원조합의 신용사업과 경제사업도 분리하는 것을 제시하였다. 전제조건으로 각 사업부문이 업무를 제대로 수행할 수 있는 적정 수준의 자본금을 확보해야 하고, 각 사업이 흑자를 실현해야 하며 경제사업의 독자생존방안과 교육지원사업비 조달방안 마련을 제시하였다. 전제조건이 충족되면 현 중앙회를 농협중앙회(교육, 지원), 신용사업연합회, 경제사업연합회 3개 별도법인으로 분리하도록 하였다. 출자구조로는 농협중앙회가 지주회사로 신용사업연합회와 경제사업연합회에 각각 100% 출자하는 것이다.

연구결과에 대해 농협은 비판적인 의견을 내고 중앙회의 신·경 분리는 당분간 불가하다는 입장을 표명하였다. 특히, 3단계 개혁인 회원조합의 신·경 분리는 연구 범위를 벗어나고 현실성도 없다고 판단하여 절대적인 반대의사를 밝혔다. 2단계 중앙회의 신·경 분리도 장기과제로 1단계 방안 중 문제점을 보완하고 전제 조건들이 완전히 충족된 이후에 검토해야할 사항이라는 의견을 제시하였다.

2.3. 참여정부의 논의

농림부는 2002년 금융연구원의 「농협중앙회 신용·경제사업 분리 타당성 연구」 보고서를 바탕으로 법적 조치계획을 수립하였다. 자본금 확보 등 현실여건을 고려하여 단계적으로 추진하는 것을 제시하고, 정부개입 없이 농협 내 농협 개혁위원회를 설립하여 추진하도록 규정하여 농협이 추진방안을 마련했다.

연구결과에 따라 신용·경제사업 분리 조치를 계획하고 있던 중 2003년 2월 25일 참여정부가 출범하였다. 참여정부는 농협에 대한 주요 추진과제로 ‘중앙회 신용·경제사업 분리’, ‘조합 규모화’, ‘품목조직 활성화와 산지유통 혁신’을 제시했다. 농림부는 청와대 업무보고에서 “협동조합의 개혁은 농업인단체 등의 개혁의지를 동력으로 자율적 개혁을 유도하되, 중앙회는 단계적 신용·경제

사업 분리, 일선조합은 규모화하고 경영책임을 강화하겠다.”고 보고하였다.

농림부가 추진하는 농협개혁 방향 중 신용·경제사업 분리와 관련된 내용은 금융연구원 보고서에서 제시한 1단계 방안 이행을 위해 필요한 법적 조치 계획이었다. 당시 농림부는 ‘막대한 자본금 소요 등으로 당장 2단계 방안을 시행하기가 어려운 만큼, 우선 1단계 방안을 중심으로 실천계획을 마련하여 2년 이내에 농협법 개정을 추진한다’는 계획을 제시하였다.

농림부의 농협개혁 추진방향 중 농협중앙회 신용·경제사업 분리 관련 사업을 요약하면 다음과 같다.

<농림부의 농협개혁 추진방향 : 중앙회의 신용·경제사업 분리(2002)>

- 자본금확보 등 현실 여건을 고려하여 단계적으로 추진
 - 1단계로 독립사업부제 강화
 - 자본금확충, 경제사업 독자생존 등 여건 성숙 이후 2단계 이행
 - 1단계 추진방안: 지배구조 개편, 회계 및 자본 분리, 인력 구분, 정책금융 특별회계 설치, 사업간 자금흐름 심사체계 구축
- 자회사 경영진단을 통한 조직 슬림화 및 운영개선
 - 연차적으로 조합과의 공동경영체제 확립
 - 경영부실 자회사 정리 및 자회사 인력파견 중단
- 농협개혁위원회를 설치, 의견을 수렴하여 농협법 개정 등 농협개혁안 마련
 - 정부관여 없이 농협 내에 설치하고 농협 내부 및 농업계의 의견을 수렴하여 정부에 건의

농협은 2003년 3월 3일 「농협개혁방안」을 발표하였고 농협과 농민단체, 학계, 언론계 등 각계 인사 21명으로 이루어진 「농협개혁위원회」를 구성하여 농협법 개정이 필요한 부분에 대해 세부 개혁방안을 마련하기로 했다. 2003년 4월 28일에 농민단체장 8명, 조합장 6명, 학계 및 전문가 5명, 중앙회 임원 2명 등으로 「농협개혁위원회」를 구성하고, 농업·농촌발전특별기획단이 실무 지원을 맡았다.

농협개혁위원회는 개혁과제 20건을 선정하였고 법 개정사항과 중앙회 개선과제를 우선적으로 검토하기로 하였다. 또한 위원회 내 「농협개혁 실무대책반」을 구성하여 실무지원기구를 운영했다. 중앙회 개혁과제는 신용·경제사업

분리 추진, 지배구조 개선 등 11가지였으며, 회원조합에 대해서는 구조개선, 조합책임경영체제 확립 등 9건을 과제로 선정했다.

농협개혁위원회는 농협 개혁과제 및 농협법 개정사항을 검토하였고, 2003년 12월 16일까지 대부분의 사안에 대해 합의를 도출하였다. 회장의 비상근화, 농협중앙회 신용·경제사업 분리 등 25개 사안에 대해서는 농협과 농민연대 간 의견차를 좁히지 못하여 농협과 농민연대의 복수안을 2003년 12월 16일 농림부에 제출하였다.

의견차를 좁히지 못한 사안 중 농협중앙회 신용·경제사업 분리 추진에 대한 농협과 농민연대 각각의 의견은 다음과 같다.

표 2-2. 농협중앙회 신용·경제사업 분리 추진에 대한 농협과 농민연대의 입장

구분	요약 의견
농협	정부가 부족자본금을 지원하고, 경제사업의 독자생존 및 지도사업비 조달에 관한 정부지원과 제도적 장치가 갖추어지면 조속히 연합회형 신용·경제사업 분리 추진
농민연대	3년 이내 3개 법인으로 신용·경제사업 분리 완결(정부지원 최대한 확보)

자료: 농협중앙회 사업분리방안 수립백서(2007.12.)

2003년 10월 4일 농림부는 농협법 개정안을 입법 예고하였으며, 2004년 7월 9일에 국회에 제출하였다. 입법예고 및 국회 심의 기간 동안 중앙회의 신용·경제 분리 문제는 중요한 논의사항으로 인식되었으며 학회, 토론회 및 의원공청회 등에서 많은 논쟁이 있었다.

당초 입법예고안에는 농협중앙회 신용·경제사업 분리에 대한 내용이 포함되지 않았으나, 농민연대의 ‘3년 이내 신용·경제사업을 분리하고 중앙회는 비사업적 기능조직으로 전환하여 중앙회의 신용·경제사업을 완전 분리해야한다’는 주장에 따라 법제처 심사과정에서 농협법 부칙에 신용·경제사업 분리 관련 조항을 추가하여 국회에 제출하였다. 부칙에 신용·경제사업 분리 관련 조항을 포함시킨 이유는 신용·경제사업 분리의 전제조건인 자본금 확충, 경제사업 자립,

지도사업비 조달방안 및 분리 기한 등 세부추진계획을 중앙회가 자율적으로 마련하여 제출하도록 하기 위한 것이다.

국회에 제출한 농협법 개정안은 공청회, 대체 토론 등 논의과정을 거쳐 농림해양수산위원회의 ‘농업협동조합법개정법률안(대안)’으로 수정·보완되어 2004년 12월 9일 국회를 통과하였으며 2005년 7월 1일부터 시행되었다. 농협법 개정법률에서도 농협중앙회의 신·경 분리 문제는 부칙으로 규정하였다.

<개정 농협법(법률 제7273호) 부칙 제12조>

제12조(중앙회 신용사업 및 경제사업 분리 추진)

- ① 중앙회는 법률 제6018호(1999.9.7.) 농업협동조합법 부칙 제16조제3항의 규정에 의한 연구결과에 따라 중앙회의 신용사업 및 경제사업(농업경제사업 및 축산경제사업을 말한다.)을 효율적으로 분리하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 세부추진계획을 이 법 시행일부터 1년 이내에 마련하여 농림부장관에게 제출하여야 한다.
1. 신용사업과 경제사업의 분리를 위한 중앙회의 자본금 확충 및 운영개선 방안
 2. 신용사업과 경제사업을 전문적으로 수행하기 위한 법인의 설립방안 및 설립 기한에 관한 사항
 3. 신용사업과 경제사업의 분리에 따른 교육·지원사업의 사업비 조달방안
- ② 농림부장관은 제1항의 규정에 의한 세부추진계획을 제출받은 때에는 농업 또는 금융전문가, 농업인대표 등의 의견을 수렴하여 이를 확정한다.

개정 농협법 부칙 제12조에 따라 농협중앙회는 신용·경제사업 분리 세부추진계획 마련을 위해 2005년 5월 30일 안진회계법인에 연구용역을 의뢰하였다.

농림부는 2006년 1월 「농협중앙회 신용·경제사업 분리위원회」를 설치했으며, 위원회는 김영철 건대 명예교수와 이명수 차관(추후 박해상 차관으로 변경)을 공동위원장으로 하고 정부기관 6명, 학계 7명, 농민단체 3명, 언론 1명, 농협 4명, 법무법인 및 회계법인 2명 등 총 23명으로 구성되었다.

신·경분리 위원회는 세부추진계획서가 제출(2006.6.30)되기 전까지 총 5차례의 회의를 통해 위원회의 운영방향 확정, 농협의 세부추진계획서 검토를 위한 사전연구와 사례 등을 논의했다. 농협의 세부추진계획서가 제출(2006.7.7)된

이후 6차 회의에서부터는 재정경제부, 기획예산처, 금융감독위원회, 언론기관, 농협 등에서 8명의 위원이 보장되어 총 31명의 위원으로 위원회를 운영하였다. 이후 4번의 회의를 가진 후, 2007년 1월 24일 제11차 위원회에서 「농협중앙회 신용 및 경제사업 분리방안(안)」을 대정부 건의안으로 채택했다.

건의안은 농협이 경제사업에 소홀하다는 비판과 경제사업 적자가 신용사업의 건전성을 해치는 구조적 문제를 해소하고, 경제사업의 활성화와 신용사업의 건전한 발전을 위하여 중앙회 신용사업과 경제사업 분리추진계획을 마련할 필요가 있다고 지적했다. 경제사업 활성화를 위해서는 중앙회와 일선조합의 경제사업 시스템을 개선하고, 농산물 판매 역량을 강화하여 2015년까지 산지에서는 국산 농산물의 60%를, 소비지에서는 국산농산물의 15%를 농협이 판매하는 것을 목표로 설정하였다.

경제사업 활성화의 목표 달성을 위해 산지농협의 조직화·규모화·전문화를 위해 중앙회가 무이자, 저리자금으로 7조 원을 지원하고, 도소매 유통사업 역량 강화를 위해 6조 원을 투자하는 등 총 13조 원을 투입하는 계획을 세웠다. 또한 경제사업안정화계정(기금)을 설치하고 경제사업 평가 및 리스크 관리 체계 구축방안 등을 포함하였다.

중앙회 신·경 분리의 필요자본금 규모를 12조 3,881억 원~13조 7,305억 원으로 제시하였으며, 필요자본금 확충방안으로 협동조합의 정체성과 자율성 유지 차원에서 협동조합의 자력으로 매년 8,250억 원씩 확충, 교육, 지원 사업비 조달 방안을 제시하였다. 별도 설립방안으로는 농협법 내에서 중앙회, 경제사업, 신용사업 부문 3개를 중앙회가 출자한 별도 법인으로 분리하도록 하였다. 분리 기간은 경제사업활성화기간(10년)과 신용부문 BIS비율 유지 기준을 제시하여 최소 10년, 최대 15년 기간으로 설정하였다.

신·경분리위원회의 건의안에 대해 각계 의견수렴을 위해 전국 토론회를 개최하는 과정을 거쳐 정부는 2007년 2월 26일 제256회 임시국회 농림해양수산위원회 2차 회의에서 「농협중앙회 신용·경제사업 분리 추진상황」을 보고했다. 농림부는 신용·경제사업 분리시 필요한 자본금 규모와 확충방안, 분리시한 등을 요약하여 보고하였다.

농림부는 지역 순회토론회, 국회의 의견 등을 반영하여 건의안을 수정·보완하였으며 관계 부처와 실무자 협의 등을 통해 최종 정부방안을 확정했다. 이후 청와대 사전보고를 거쳐 3월 9일 경제부총리 주재 경제정책조정회의에서 「농협중앙회 신용·경제사업 분리방안」을 보고하였다.

보고에서 신·경 분리의 시한으로 BIS 비율 12% 이상 유지가 가능한 12년 후인 2018년으로 설정한 것에 대해 경제부총리는 ‘기간을 단축할 필요가 있으며, 흑자 운영이 되고 있는 농협의 신·경 분리를 위해 자본금 지원은 불가하다는 의견을 제시했다. 또한 ‘농협중앙회의 경영합리화와 구조조정 노력에 대한 표현을 강화하고, 자본금 배분 기준을 명확히 할 필요가 있다’고 발표하였다.

정부는 관계부처협의회를 거쳐 「경제사업활성화와 신용사업 건전화를 위한 농협중앙회 분리방안」(2007.3.29.)을 제시하였다. 농협법 틀 내에서 중앙회, 경제, 신용사업 독립법인으로 분리하며, 필요자본금 규모는 17.5조 원(추가 8.2조 원)으로 산정하고 농협 자력으로 조달 방안을 마련하도록 하였다. 또한 신용·경제사업 분리 이후에도 안정적 교육지원사업비가 지원될 수 있도록 세 제혜택을 추가하고, 교육지원사업비 내실화를 추진하고 단순경영보조 성격으로 지원되는 교육지원사업비는 경제사업 활성화를 위한 자금으로 전환·사용하도록 하였다. 분리시한을 10년 후로 추정하고 정부는 매 3년마다 경제사업 자립달성, 자본금 확충 등 농협의 추진상황을 점검하고, 전제조건의 충족여부에 따라 분리시한을 조정하도록 하였다.

제3장

농협중앙회 사업구조 개편방안 주요 내용²

1. 사업구조 개편방안 확정

농협중앙회 사업구조 개편은 1961년 구 농협과 농협은행을 통합하여 종합농협 체제로 출범한 이후 1994년 농어촌발전위원회에서 제기한 신용사업과 경제사업의 분리를 달성하는 것이다. 1990년대 농산물 시장개방 확대로 농업이 어려움에 직면하게 되었으나 농협중앙회가 비조합원 대상사업인 신용사업 수익제고에만 치중하고 있다는 비판이 제기되고 있었다. 조합원이 요구하는 경제사업, 특히 유통사업을 소홀히 하는 등 협동조합으로서 정체성이 부족하다는 비판이 확대되면서 사업구조개편이 요구되었다. 조합원 농가가 요구하고 있는 경제사업에 집중하여 협동조합의 정체성을 확립하고, 글로벌 개방경제 속에서 농협이 경쟁력을 가지도록 하기 위해 농협중앙회 사업구조개편이 추진된 것이다.

2장에서 정리한 바와 같이 1994년 농어촌발전위원회와 농민단체로부터 제기되어온 농협중앙회 신용·경제사업 분리과제인 사업구조 개편방안은 수많은 논의가 진행되었으나 쉽게 결정되지 못하였다. 2007년 정부에서도 이러한 점을 고려하여 투자확대를 통해 2017년까지 경제사업의 역할을 강화하고, 자립

² 사업구조개편 내용을 정리한 것은 백서 작성의 배경인 사업구조개편 완료 농협법 개정사항의 주요 쟁점사항을 이해하도록 하고, 향후 기준을 설정하기 위한 것이다.

기반을 구축하기 위해 단계적으로 신·경 분리를 추진하는 방안을 제시하였다. 정부방안이 제시되었지만 당사자인 농협의 반대의견으로 실현 가능성은 낮았다.

농협중앙회 신·경 분리는 1990년대 들어 본격적으로 논의되기 시작하였으며 1994년 농어업농어촌발전대책에서 농협개혁의 핵심사항으로 제시되었다. 1999년 농협법에 따라 「신용·경제사업 분리 추진협의회」를 설치·운영하였으며 2003년 자율개혁 원칙에 따라 농협중앙회 내에 농업인 단체, 학계 등으로 구성된 「농협개혁위원회」에서 신용·경제사업 분리를 검토하고 건의하였다. 2004년 한국금융연구원 연구결과와 농협개혁위원회 건의사항을 토대로 정부는 2004년 12월 농협법을 개정하였으며, 개정 농협법 부칙(제12조)에 농협 스스로 신·경 분리 세부추진계획을 수립하고, 정부가 의견수렴을 거쳐 확정토록 명시하였다. 농협중앙회는 동 규정에 따라 2006년 6월 세부추진계획서를 제출하였다. 2007년 정부는 연구용역결과, 농협자체계획(2006.6.30), 신용·경제사업 분리위원회 건의안(2007.1.24)을 바탕으로 2017년까지 10년 기간의 사업 분리 방안을 마련하여 2007년 3월 29일에 발표하였다.

그러나 2008년 후반 세계 경제 및 금융위기로 농협중앙회 신용사업이 위기에 직면하게 되면서 농협은 신용사업 측면에서 조속한 신·경 분리 추진이 불가피한 상황이 되었다. 농협중앙회 신용사업의 경영성과가 다른 금융기관에 비해 크게 낮고, 건전성 확보를 위해 추가적인 자본금이 필요한 상황이 되었다³. 또한 2011년부터 새로운 국제회계기준(International Financial Reporting Standards; IFRS)이 적용되면 협동조합인 농협의 출자금이 가변자본으로 분류되어 BIS기본자기자본비율이 크게 하락할 수 있어 이에 대한 대비도 필요하였다. 이러한 배경에서 농협에서도 경영 여건을 감안할 때, 신용사업 중심의 경영 전략에 대한 근본적인 변화가 필요하다는 인식이었다.

³ 당기순이익('08)을 보면 국민은행 1.5조 원, 신한은행 1.44조 원, 우리은행 0.23조 원, 농협 0.24조 원이며 총자산수익률(ROA)은 국민은행 1.02%, 신한은행 0.74%, 우리은행 0.59%, 농협 0.24%수준이다. BIS기본자기자본비율은 국민은행 9.98%, 신한은행 9.32%, 우리은행 7.7%, 농협 6.78%으로 상대적으로 낮은 수준이다.

2011년 3월에 입법화된 농협중앙회 사업구조 개편방안은 1994년 농어촌발전위원회에서 처음 제기된 경제사업 활성화를 위한 신용·경제사업 분리 방안을 완성한 성과이다.

농협중앙회 사업구조 개편은 농협개혁의 중요한 한 과제를 완성하였다는 데 의의가 있다. 특히 사업구조 개편의 목적이 경제사업 활성화에 있다는 점을 명확히 하고 이를 위해 경제사업 부문에 자본금을 우선 배분하였다는 점에서 특징이 있다.

2. 추진 과정

2008년 하반기 세계금융위기 및 경기침체로 농협 신용사업 여건이 급격히 악화됨에 따라 조속한 사업분리의 필요성이 대두되었고 농협경제연구소는 이에 대한 연구도 추진하였다. 사업구조개편을 위한 농협법 개정이 2009년 들어 보다 적극적으로 추진되었다. 이를 위해 2008년 12월 9일 농협·농민단체·학계 등 전문가 11인으로 농협개혁위원회를 구성하여, 중앙회 사업구조 개편 작업에 착수하였다. 정부 농협개혁위원회는 신용·경제사업 분리관련 주요 쟁점에 대해 15차례 회의를 거쳐 ‘농협중앙회 신용·경제사업 분리 추진방안’ 건의안을 마련하여 2009년 3월 31일 정부에 제출하였다.

농식품부는 농협개혁위원회 지역설명회(2009.7), 토론회(5회) 등 여론 수렴 과정을 거쳐 ‘농협중앙회 사업구조 개편방안’을 확정하고, 2009년 10월 28일 농업협동조합법 일부개정 법률안을 입법예고하였다. 이후 「농협중앙회 사업구조 개편」 농협법 개정안 공청회(2009.11.12), 농협 사업구조개편과 관련한 입법예고안의 차관회의(2009.12.3), 관계부처 협의 (2009.12) 등을 거쳐 2009년 12월 16일에 농업협동조합법 일부개정법률안(정부안)을 국회에 제출하였다.

국회에서는 국회의원(이혜훈 의원, 정범구 의원, 농어업희생을 위한 국회의원 모임 등) 주관 토론회, 국회 상임위 공청회(2010.2.11), 정무위 공청회

(2010.4.27) 등을 개최하여 각계의 다양한 의견을 수렴하였다. 제출된 정부안과 더불어 조진래 의원안(2010.1.12.), 강기갑 의원안(2010.2.11.), 김춘진 의원안(2010.2.18.), 김영록 의원안(2010.4.15.), 류근찬 의원안(2010.7.29.), 문학진 의원안(2010.10.29) 등 총 6건의 개정안이 추가 발의되었다.

국회 농림수산식품위원회 법률안 심사소위원회는 6차례(2010.2.24, 4.14, 4.19, 4.22, 12.6, 2011.3.3) 회의를 개최하여 사업분리 방식, 경제사업 활성화, 부족 자본금 지원, 조세·보험특례 등 주요 쟁점에 대해 집중적으로 논의하고 합의안을 도출하였다. 2011년 3월 4일 농식품위 법안심사소위 및 상임위원회 전체회의에서 농협법 개정안이 의결되었고 법제사법위원회(2011.3.10) 및 본회의를 통과하였다. 이후 국무회의 심의(2011.3.22) 및 대통령 재가(2011.3.29)를 거쳐 농업협동조합법 일부개정법률이 2011년 3월 31일 마침내 공포되었다.

표 3-1. 합의과정 요약

농협개혁 위원회	정부안 마련	국회 합의 과정
<ul style="list-style-type: none"> • 제7차 농협개혁위원회(2009.1.11.) - 2006년 금융연구원 보고서 - 농협경제연구소 중간보고 - 2003년 농민연대안 • 제8차 농협개혁위원회 (2009.1.15.) - 선진국 협동조합은행 제도 - 2007년 신용·경제사업 분리 추진위 방안 • 제9차 농협개혁위원회(2009.1.29.) - KREI 중앙회 신용·경제사업 분리추진방향 - 신용·경제사업 분리모델 • 제10차 농협개혁위원회(2009.2.6.) - 맥킨지 연구결과 보고 • 제11차 농협개혁위원회(2009.2.) - 농협중앙회 폐지안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> • 농식품위 전체회의 - 농협개혁위원회 신용·경제사업 분리안 보고(2009.4.1.) • 농협중앙회 합동워크숍5.8. • 국회주관 정책토론회5.14. • 관련자 워크숍5.21. • 농민연합토론회5.22. • 정부주관 전문가 토론회5.27. • 16차 농협개혁위원회에서 보고5.30. • 상호금융분리방안 토론회6.24. • 지역순회설명회7.15.~29. • 사업구조개편 쟁점사항10.13. • 정부안 설명(위원장)10.26. • 입법예고10.28. • 농협법 개정안 공청회11.2. • 법제처 심사의뢰11.23. 	<ul style="list-style-type: none"> • 조진래 의원안2010.1.12. • 강기갑 의원안2010.2.11. • 김춘진 의원안2010.2.18. • 김영록 의원안2010.4.15. • 류근찬 의원안2010.7.29. • 문막진 의원안2010.10.29. • 농협법개정안(정부안) 국회 제출2009.12.16. • 국회 농식품위 농협법개정안 공청회2010.2.11. • 농협법개정안 농식품위 상정/대체토론2010.2.22. • 농식품위 법률안심사소위 개최2010.2.23.~4.22. • 농협법 등 61개 법안상정2010.2.23. • 조합 선거제도 관련 개정사항 심사2010.2.24. • 비쟁점 사안 12건 심사 및 합의2010.4.14. • 축산특례 및 사업분리 방식 심사2010.4.19. • 사업분리 방식 심사 및 표결 처리2010.4.22. <p>[1연합회-2지주회사 방식 확정]</p>

농협개혁 위원회	정부안 마련	국회 합의 과정
<ul style="list-style-type: none"> • 제12차 농협개혁위원회(2009.2.17.) - 종합정리 및 향후계획 - 지주회사 방식 - 최종 3개 대안 정리 • 제13차 농협개혁위원회(2009.2.28.) - 위원회안 채택 • 제14차 농협개혁위원회(2009.3.16.) - 중앙회 검토의견 청취 • 제15차 농협개혁위원회(2009.3.28.) - 위원회 건의안 확정 • 제16차 농협개혁위원회(2009.5.30.) - 7.15~29 지역순회설명회 	<ul style="list-style-type: none"> • 국무회의 상정12.15. • 정부안 국회제출12.16. • 정부안 회부(농식품위)12.17. 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 정무위 농협법개정안 공청회2010.4.27. - 제 18대 후반기 국회 원 재구성2010.6.18. - 최인기(민주당) 위원장 등 7명 교체 * 신임위원 : 윤영 • 성윤환 • 진수희(한나라), 최인기 • 강봉균 • 김효석(민주), 송훈석(무소속) - 상임위 현안보고 시 농협법 개정 관련 질의 • 농식품위 법률안심사소위 개최2010.12.6. - 35개 항목 전체 심사 진행 - 28개 항목 합의, 7개 항목 계속 심의 • 법안소위, 여야 합의 의결2011.3.3. • 농림수산식품위 농협법개정안 의결2011.3.4. • 법제사법위원회 통과2011.3.10. • 본회의 통과2011.3.11.

3. 사업구조 개편 주요 내용

3.1. 사업분리방안

농업경제, 축산경제, 신용사업으로 구분되어 경영하고 있던 농협중앙회는 농협법 개정을 통해 1중앙회-2지주회사(농협경제지주회사, 농협금융지주회사) 체제로 2012년 3월 2일부터 전환하도록 하였다. 이를 위해 농축산물 판매·유통·가공 등 경제사업을 전담할 농협경제지주회사를 설립하도록 하고, 중앙회의 경제사업 기능을 단계적으로 농협경제지주로 전환하도록 하였다.

기존 농협의 은행·공제 등 신용사업은 농업·농촌경제를 위해 더 많은 수익을 낼 수 있도록 농협금융지주회사 체제로 전환하도록 하였다. 농협금융지주는 농협은행을 비롯하여 농협생명보험, 농협손해보험, NH투자증권, NH캐피탈 등을 관할하는 조직으로 개편되었다. 공제사업으로 운영되던 농협보험 사업은 농협금융지주회사의 농협보험으로 전환하고 일선조합을 금융기관 대리점으로 인가하고 방카슈랑스 규제 적용을 5년간 유예하였다. 이로써 중앙회는 조합 및 농업인 교육·지도 등을 전담하게 되고, 경제 및 금융사업은 시장경쟁이 가능하도록 기업경영체제로 전환되었다.

중앙회는 회원조합의 의사를 결집해 자회사를 지도·감독하고 농정, 교육지원, 상호금융 중앙은행기능 등을 수행하도록 하였다. 상호금융 지원역량을 강화하기 위해 상호금융대표이사 체제를 도입하였으며, 중앙회는 자회사로부터 배당 및 명칭사용료를 수수해 회원 지원 등 재원으로 사용하도록 하였다. 농협 명칭을 사용하는 영리 법인(농협은행 등)에 대해 영업수익 또는 매출액의 2.5% 내에서 명칭사용료를 부과할 수 있도록 규정하였다. 명칭사용료 수입은 타 수입과 구분관리하고, 수입과 지출내역에 대해 총회의 승인을 받도록 하였다(제 159조의2).

농협법 개정을 통해 중앙회 및 조합의 역할과 기능을 재정립하여 조합원을 위한 농축산물 판매활성화를 농협의 주요 책무로 명문화하였다. 농축산물 및 그 가공품의 판매, 가공, 유통을 중앙회 및 농협경제지주회사의 우선적인 사업 목표로 규정하였다(제6조의제2항). 또한, 조합에 대해서는 농산물 판매활성화 의무를 부과하였으며(제57조의2), 중앙회 및 경제지주회사에게도 농축산물 판매 활성화 의무 규정을 신설하였다(제135조의2).

그림 3-1. 사업구조개편 전·후 조직체계



자료: 농림수산식품부, ‘농협중앙회 사업구조 개편을 위한 농협법 개정 주요 내용 및 효과’, 2011.3

3.2. 자본금 배분

3.2.1. 사업 이관 계획

신용사업 전체는 2012년 3월에 바로 농협 금융지주회사 체제로 분리되었으나 경제사업을 담당할 농협경제지주는 단계별로 설립하도록 하였다. 경제사업의 기존 자회사는 농협경제지주로 편재하고 경제 사업 투자의 안정과 일선조합 지원기능의 강화를 위하여 중앙회가 직접 수행하고 있는 경제사업은 당분간 중앙회 사업으로 존치시키는 이중구조로 출발하였다. 농협경제지주의 완전한 분리는 5년간의 시간적 여유를 두고 단계적으로 추진하도록 하고, 사업이관 계획을 농협법 부칙에 규정하였다.

경제사업 구조 개편이 차질없이 진행되도록 농협경제지주회사로의 이관 절차와 시한을 명시하였다(부칙 제6조). 법 시행 후 3년 이내에 판매·유통 관련 경제사업을 농협경제지주로 이관하고, 경제사업활성화 위원회의 평가를 거쳐 법 시행 후 5년 이내에 나머지 경제사업을 경제지주로 이관하도록 하였다. 경제사업 활성화에 필요한 자본은 중앙회 보유 자본에서 우선 배분토록 규정하였다(부칙 제4조).

<부칙 제6조>

부칙 제6조(경제사업의 이관) ① 중앙회는 이 법 시행일부터 3년 이내에 판매·유통 관련 경제사업을 농협경제지주회사에 이관한다.

② 중앙회는 이 법 시행일부터 3년이 경과한 날부터 2년 이내에 제1항에 따라 이관된 사업의 성과를 부칙 제5조제2항에 따른 경제사업활성화위원회의 의견을 들어 평가하고 제1항에 따라 이관된 사업을 제외한 경제사업을 이관한다.

또한 농협법 개정 취지에 맞게 경제사업 활성화 세부 실행계획이 수립되어

추진될 수 있도록 중앙회에 농협 경제사업 활성화 계획 수립·추진 의무를 부과 하였다(부칙 제5조). 이를 위해 중앙회는 전문기관 연구와 정부, 농협, 농업인 단체, 전문가 등 15인 이내로 구성된 ‘경제사업활성화 위원회’ 의견을 들어 조합 및 중앙회 경제사업 활성화 방안, 투자계획, 자회사 설립 및 지주회사로의 편입방안 등을 내용으로 경제사업 활성화 계획을 수립·추진토록 하였다. 경제사업 활성화 위원회가 계획의 이행상황을 점검·평가토록 하고, 중앙회는 계획의 추진상황을 매년 농식품부에 보고하도록 하였다.

마지막으로 중앙회 경제사업에 대한 지도·감독 체계 개편에 관한 규정을 신설하였다. 농협중앙회가 농협경제지주회사를 포함한 자회사를 지도·감독하고 필요한 조치를 취할 수 있도록 근거를 신설하였다(제142조의2). 또한 정부가 중앙회 판매사업을 평가할 수 있도록 농식품부에 농업인단체 대표, 유통 전문가, 중앙회 임직원, 일선 조합장 등으로 구성된 ‘농협 경제사업 평가협의회’를 설치·운영하도록 하였다. 평가협의회가 중앙회의 판매활성화 사업을 평가하여 경영지도, 자료 제출 요구 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하였으며 중앙회 이사회가 농업경제대표·축산경제대표 성과평가 시 농식품부의 평가 및 점검 결과를 반영토록 하였다(제135조의3).

3.2.2. 이관 계획 추진 일정

경제사업의 효율적 추진을 위해 농협중앙회에서 경제지주로 연차별로 사업을 이관하여 2017년에 완료하도록 하였다. 2012년 3월 기존 경제자회사(13개)를 묶어 경제지주를 설립하고, 나머지 중앙회 경제사업은 5년 내에 경제지주로 이관하도록 이관계획을 정관에 명시하였다. 2015년까지 판매·유통관련 사업을 이관하고 2017년까지 자재 및 조합 경제사업 지원업무 이관을 추진하기로 하였다. 사업이관 완료 전(前) 중앙회 내 경제부문은 품목별 판매조직체제로 재편하고, 독립사업부제(인사·조직·예산 등 독립)로 운영하도록 하였다.

추진일정에 따라 판매·유통 사업이 2015년에 농협경제지주로 이관하였고, 자재사업 및 조합경제지원 기능도 2017년 2월 말까지 이관 계획이 추진되었다.

3.3. 자본금 배분 및 부족자본금의 지원

3.3.1. 쟁점 사항

농협의 신용사업 건전화 및 경제사업 활성화라는 사업구조 개편의 기본목표를 달성하기 위해 필요자본금 규모를 산정하고 부족 자본금을 조달하는 방안에 대한 논의를 하였다. 사업구조 개편 이후에 농협은행은 독립법인으로서 자본 건전성 유지를 위해 위험가중자산 대비 일정비율을 자기자본으로 보유해야 하며(BIS 자기자본비율), 경제사업 활성화와 자립 경영을 위해 경제부문에 적정 자본금 배분이 필요하였다.

그 동안 공통으로 계산되었던 자기자본이 사업부문별로 배분되고 그에 따라 경제사업 활성화를 추진하기 위해서는 추가적인 자본금이 더 필요하게 되었다. 농협은 정부 자금지원에 대한 지원방식, 대상, 시기 등을 법에 명시하고 지원규모를 조기에 확정하기를 희망하였으나, 정부는 사업구조 개편에 따른 필요 자본금은 협동조합의 정체성이나 자율성 유지를 위해 최대한 자체적으로 조달하는 것이 바람직하다는 입장이었다. 필요한 경우 자본금 부족분은 정부가 지원한다는 계획 하에 세부사항은 법 통과 후 자산실사 등을 거쳐 확정하고자 하였다. 입법 논의 과정에서 정부 지원 규모를 법에 규정하는 방안이 제시되었으나, 재원 조달의 안정성을 높일 수 있다는 장점에도 불구하고 여러 가지 부작용도 우려된다고 지적되었다.

농민단체 등에서는 사업 구조 개편의 목적이 조합원 농가를 위한 경제사업 활성화에 있다는 점을 고려하여 농협중앙회가 소유한 자본금을 농협 경제사업 부문에 우선 배분할 것을 요구하였다. 그러나 경제사업부문의 필요자본금 규모를 산정하는 것이 어려워 갈등 요소로 대두되었다. 정부 지원 규모 자체가 새로운 쟁점으로 부각되어 법 통과에 장애가 될 우려가 제기되었다.

3.3.2. 논의 과정

정부 농협개혁위원회에서는 7차 회의(2009.1.15)에서 신·경 분리의 기초가 되는 경제사업의 필요자본금 규모를 조속히 산정할 필요성을 제기하였고 제10차 회의(2009.2.6)부터 추가 필요자본금 규모와 확충방안에 대해 논의를 시작하였다. 이후 추가적인 논의를 거쳐 정부 농협개혁위원회는 필요 자본금 규모, 사업부문별 자본금 배분, 필요 자본금 조달방안을 포함한 건의안을 2009년 3월 31일 정부에 제출하였다. 정부의 입법예고안과 국회에 제출한 농협법 개정안(2009.12.16)에서는 필요 자본금 규모 및 지원 등 세부내용이 포함되지 않았다.

2010년 2월 11일 개최된 국회 공청회에서 농협중앙회 사업구조개편을 위한 정부 지원규모와 조달방안을 법 통과 전에 구체화해야 한다는 지적이 제기되었고 중앙회 보유자본금 중 일정액이 경제사업부문에 투자되어야 한다는 요구가 농민단체, 학계에서 강하게 제기되었다.

농협법 개정 정부안이 국회에 제출된 이후 필요 자본금 관련 내용을 담은 의원안이 3건 제출되었다(강기갑 의원(2010.2.11), 김춘진 의원(2010.2.18), 김영록 의원(2010.4.15)). 정부안과 의원안에 대한 국회 법안 심사 소위가 6차례 개최(2010.2.24.~2011.3.3)되었으며 농식품부, 기획재정부, 농협 등과 협의를 거쳐 자본금 지원 절차와 의무, 경제부문 자본배분을 법(부칙)에 명시하는 합의안이 도출되었다. 합의안은 농식품위 전체회의(2011.3.4)를 거쳐 2010년 3월 31일 본회의를 통과하였다. 농협중앙회 사업구조 개편 농협법 개정이 완료된 이후 농협중앙회는 2011년 7월 29일 경제사업 활성화계획과 더불어 추가 필요자금 6조 원을 정부에 지원 요청하였다.

농식품부는 관계부처와 협의를 거쳐 정부가 4조 원을 지원키로 하고 2012년 예산안에 필요재원을 반영하여 예산을 요구하였다(2011.9.21). 2012년도 예산안 및 기금운용계획안 심의과정에서 정부 지원액의 규모는 4조 원에서 5조 원으로 증액되어 확정되었다.

3.3.3. 자본금 지원 및 배분

2011년 3월 농협법 개정으로 농협 사업구조개편이 결정되었고, 농협법 부칙 제3조에는 정부가 개편에 필요한 자본금 일부를 지원토록 명시하고 있다. 이에 따라 농협중앙회는 정부에 총 5조 원의 부족자본금 지원을 요청했다. 부족자본 정부지원계획서가 국회 농식품위에 보고되었을 때 정부가 계획한 자본금 지원 규모는 총 4조 원이었다. 그러나 정부는 농협의 자산실사 및 관계부처 협의 등을 거쳐 경제사업활성화 계획에 따른 농협의 원활한 사업구조 개편을 위한 부족자본 지원액을 1조 원 늘려 총 5조 원(이차보전 4조 원, 유가증권 현물출자 1조 원) 지원계획을 확정했다(2012.2.17 농식품부).

사업구조개편에 필요한 자본규모는 26.42조 원이었고, 이 중 보유자본금 15.16조 원을 차감하고 부족자본금 11.26조 원 중 6.26조 원은 농협이 자체조달하고, 5조 원은 정부가 지원하기로 하였다.

정부의 자금지원 방식은 먼저 농협중앙회가 농업금융채권을 4조 원 발행(2012.2.24 발행완료)하고, 이에 따라 발생하는 이자비용은 정부가 부담(2012년 예산: 1,500억 원)하며 현물출자는 정책금융공사가 보유한 유가증권 1조 원(세부사항은 농협이 정책금융공사와 협의)을 농협금융지주에 출자하기로 확정(2012.2.29.)하였다. 산은지주 주식의 농협출자와 산업은행 기업공개(IPO)에 대한 국회 부결(2012.6)로 산은지주 주식 출자가 중단됨에 따라 2013년 6월부터 현물출자 1조 원 중 0.5조 원은 이차보전으로 전환하여 지원하기로 하였다. 남은 현물출자 0.5조 원(도로공사 주식)은 계약당사자인 농협과 산은 간 협의 중 비용문제⁴ 등으로 지원이 어려워짐에 따라 2017년 예산에 이차보전 전환 비용을 반영하기로 하였다. 정부지원방식(중앙회 혹은 금융지주)과 규모는 추후에 상정하되, 정부가 자본 지원시에도 중앙회의 자율성을 침해하지 않아야 한다는 조항을 삽입하였다(부칙 제3조의제2항).

이자보전 비용은 2012년 국회 예산 부대의견 및 2012년 5월 농식품부와 농협

4 출자 시 산업은행 부담비용 150억 원의 농협 부담 요구, 주식평가방법 이견(상증법 시 산업은행 장부가 손실, 현금흐름할인법 시 농협 추가부담) 등이 있었다.

사업구조개편 이행계획 약정(MOU) 등에 따라 5년간 지원하기((2012년 4조 원) 2012년 2분기 ~ 2017년 1분기, (2013년 0.5조 원) 2013년 3분기~2018년 2분기, (2017년 0.5조 원 예정) 2017년 3분기~2022년 2분기)로 결정했다. 또한 사업구조개편에 따른 세제지원을 위해 ‘조세 및 지방세특례제한법’ 개정을 완료하였다(이는 약 9,394억 원 감면으로 사업분리 시점 6,948억 원, 운영과정 2,446억 원 정도이다).

농협법 국회통과시 과세특례에 대한 합의에 따라 농협법 법조문에는 명시되지 않았으나 조세특례법의 일부를 개정하였다. 사업구조 개편 과정에서 일시적으로 발생하는 세금(법인 등록세, 신설 법인 재산 취득으로 인한 취·등록세 등 중앙회 추산 8,000억 원)은 면제하고, 사업 분리 이후 사업을 영위하는 과정에서 발생하는 세금에 대해서는 전반적으로 현재 농협중앙회가 부담하는 세금 수준 보다 높아지지 않도록 하였다.

농식품부는 경제사업이 활성화되고, 회원조합 및 농업인의 권익을 대변하는 조직으로 농협이 변화되도록 철저한 사후관리를 추진하기로 하였으며 이에 따라 농협의 자체 자본조달계획, 지원기간, 사업추진 이행상황의 보고 및 점검 등의 내용을 포함한 지원약정서가 체결되었다(2012.5.29.).

3.4. 금융사업 경쟁력 제고

3.4.1. 농협금융지주회사 설립

농협중앙회는 신용·경제사업 분리에 따라 금융사업의 총괄 조직으로서 농협금융지주회사를 설립하도록 규정하였다. 농협금융지주회사가 설립되는 경우 「금융지주회사법」 제3조의 인가를 받은 것으로 보고 신설 금융지주회사는 은행지주회사로 간주하였다. 농협금융지주회사의 특수성을 반영하여, 「금융지주회사법」 과 「은행법」 일부 규정의 적용을 배제 또는 유예하였다(부칙 제13조).

중앙회는 농업인과 조합에 필요한 금융을 제공함으로써 농업인과 조합의 자율적인 경제활동을 지원하고 그 경제적 지위의 향상을 촉진하기 위하여 신용사업을 분리하여 농협은행을 설립하기로 하였다(제134조의4). 농협은행은 일반 은행업무 외 농업인 및 조합에 대한 자금 대출, 조합 및 중앙회의 사업자금 대출 등 농업금융을 담당하도록 하였다. 농식품부 장관은 법에서 정하는 바에 따라 농협은행을 감독하고, 금융위원회가 경영지도기준을 정할 때 농협은행의 특수성을 고려토록 하였다. 농협은행의 특수성을 반영하여, 「은행법」 일부규정의 적용을 배제 또는 유예하도록 부칙에 명시하였다(부칙 제14조).

기존에 수행하던 공제사업을 분리하고 보험회사로 전환하여 농협생명보험과 농협손해보험을 설립하도록 하였다(제134조의 5). 보험전환에 따른 혼란이나 불편이 최소화될 수 있도록 경과조치 및 특례 규정을 마련하였다(부칙 제15조). 또한 조합과 농협은행은 금융기관보험대리점으로 등록된 것으로 간주하였으며, 조합이 농협생명보험 및 농협손해보험을 위하여 보험계약 체결을 대리하는 경우에는 농협생명보험 및 농협손해보험 설립 후 5년까지 방카슈랑스 규정(보험업법 91조 2항, 3항 및 100조1항4호)을 적용하지 않도록 하였으나 자산 2조 원 이상 조합에 대해서는 방카슈랑스 규정 중 25% 규칙을 5년간 단계적으로 적용하기로 하였다. 법 시행 전 공제모집자격자에 대해 2년까지 보험모집 자격을 인정하고 기존 공제계약에 대해서는 특별계정을 설치하여 운영할 수 있도록 하였다. 2009년 10월 28일 현재 조합과 중앙회 판매 공제상품에 상응하는 보험종목은 「보험업법」에 따른 허가를 받은 것으로 간주하였으나 농협손해보험이 자동차보험 종목 중 농기계종합보험상품을 제외한 나머지 보험상품을 판매하기 위해서는 별도 허가를 받도록 하였다.

3.4.2. 농협은행 특례 규정

신용·경제사업의 분리에 따라 농협은행을 중앙회에서 별도 자회사로 분리·설립하는데 추가적인 보완대책이 필요하였다. 이는 현행 중앙회의 은행업이 은행법에 따른 별도 인가를 받지 않고 특별법인 농협법에 근거하여 수행하고 있

있기 때문이다⁵. 원칙적으로 은행법 및 한국은행법이 적용되나, 비교적 광범위한 적용 배제 특례를 규정한 것이다. 또한 기존 농협법에 근거한 은행업무 내용에는 농식품부 장관의 포괄적 감독권과 금융위의 건전성 감독의 내용이 포함되어 있다.

법제처 심사 시 농협은행의 설립(안 제134조의4 신설)은 입법예고안과 마찬가지로 중앙회의 신용사업이 「은행법」에 따른 별도의 인가 없이 특별법인 농협법에 근거하여 수행하는 내용을 담고 있다. 농협은행은 농업인에게 필요한 자금 대출, 조합과 연합회의 사업자금의 대출 등을 수행하는 별도 법인으로 농협은행을 설립하고, 농협은행에 대하여는 이 법(농협법)에서 규정한 사항 외에는 「은행법」을 적용하도록 하였다.

농림수산식품부 장관의 농협은행 감독권에 대해서는 입법예고안에 없었던 사항이 포함되었다(안 제162조). 농림수산식품부장관은 이 법에서 정하는 바에 따라 조합 등과 중앙회 및 농협은행을 감독하며 대통령령으로 정하는 바에 따라 감독상 필요한 명령과 조치를 할 수 있고, 조합의 신용사업 및 농협은행에 대하여는 금융위원회와 협의하여 감독하는 것으로 하였다.

차관회의와 국무회의를 거쳐 신설된 농협법 제134조의4 내용은 다음과 같다. ① 원칙적으로 농협은행은 농협법에 근거해 설립하며, 농협은행에 대하여는 이 법에 특별한 규정이 없으면 「상법」 중 주식회사에 관한 규정 및 「은행법」을 적용하게 되었다. ② 또한 농식품부 장관이 감독권을 가지며, 금융위가 제제 및 인가를 하기 위해서는 농식품부 장관과 미리 협의를 가져야 한다는 내용을 포함하고 있다.

⁵ 은행업의 인가·최저자본금, 동일인의 주식보유한도, 건전경영의 지도 및 금융기관에 대한 제제 등(농협법 제11조제1항)

3.5. 보험특례

3.5.1. 논의 배경

농협중앙회는 일선조합의 연합회 사업으로 농협공제사업을 수행해오고 있어 보험회사 허가를 받지 않고 농협법 상의 특례를 부여하는 사업으로 추진해 오고 있었다. 공제사업이고 연합회적 사업이어서 보험업법 적용을 일부 받지 않고, 제한된 범위에서 사업을 수행하여 왔다.

농협에서 판매 중인 공제상품은 생명공제 21종, 손해공제 27종의 총 48종에 이르고 있으나 보험업법에 따른 보험사만이 취급하는 변액보험, 퇴직연금보험⁶, 자동차보험, 특수건물화재보험은 취급을 하지 않고 있었다. 농협은행과 조합에 대하여는 모집제한, 영업활동제한 등 방카슈랑스 규제⁷가 적용되지 못하고 있었다.

기존 농협 공제사업이 가지고 있던 상품 취급 제한, 자본금 확충의 어려움 등 한계를 극복하기 위해 농협보험 신설의 필요성이 제기되었다. 그러나 농협의 신·경 분리추진으로 기존 공제사업이 보험회사로 전환됨에 따라 새롭게 규제되는 사항이 발생하게 되었다. 일시적으로 보험회사로 분리됨에 따른 공제사업의 위축을 방지할 필요가 있었으며, 농협보험을 신설할 경우 은행, 증권 등 금융계열사와의 신용정보 공유, 공동상품 개발 등 금융지주의 시너지 효과를 극대화할 수 있고, 다양한 상품 영역 확대 등 사업 확대에 회원조합과 농업인 실익 제고에 기여할 것으로 판단되었다.

6 변액보험은 보험계약자가 납입하는 보험료 가운데 사업비와 위험보험료를 제외한 적립보험료를 따로 분리해 주식·공채·채권 등 수익성이 높은 유가증권에 투자한 뒤, 운용실적에 따라 투자성과를 계약자에 나누어주는 실적배당형 보험상품이다. 퇴직연금보험은 사용자가 법정퇴직금제도에 갈음하여 근로자를 피보험자 또는 수익자로하는 퇴직보험 또는 퇴직일시금 신탁에 가입하여 근로자의 퇴직시에 일시금 또는 연금으로 수령하게 하는 제도이다.

7 1사당 판매비율 25% 제한, 점포의 모집행위 금지, 창구판매자 2인이내, 판매가능상품 제한(저축성, 제3보험)규제를 의미한다.

농협은 보험상품과 유사한 공제상품을 판매하고 있으므로 농협 공제를 보험으로 전환하는 과정에서 사업의 연속성 유지를 위해 특례부여를 요구하였다. 농협공제 전환과 관련된 주요쟁점사항은 (표 3-2)에 정리되어 있다. 반면 보험업계에서는 “동일기능 동일규제” 원칙에 따라 기존 보험사와 동일한 환경에서 공정한 경쟁을 위해 특례 배제를 주장하였다. 농협보험사업에 대한 방카슈랑스 규제 적용 배제문제가 쟁점 사항으로 부각되었다.

표 3-2. 농협공제의 보험전환관련 주요 쟁점사항

구분	제목	쟁점사항
보험 관련 주요 쟁점	FTA 협정과 의 상충여부	○ 한·미, 한·EU FTA 협정문과 농협보험에 관한 규정의 상충여부
	금융기관 보 험대리점 등 특의제	○ 조합을 「보험업법」에 따른 보험대리점으로 인정할 것인지, 금융기관 보험대리점으로 인정할 것인지에 관한 사항
	방 카 슈 랑 스 규정의 적용 유예 및 기간	○ 조합 보험사업에 대해 방카슈랑스 규정의 적용유예 도입 여부 및 적정기간 설정에 대한 사항
	퇴직연금보험 취급 제한	○ 「근로자퇴직급여 보장법」에 따라 보험회사뿐만 아니라, 은행, 증권사 등도 별도 허가 없이 퇴직연금상품을 취급할 수 있음에도 농협보험에 대해서만 판매를 제한하는 것이 타당한지 여부
	보험모집 자격	○ 조합과 중앙회의 공제상담 자격자에 대한 보험 모집 자격(보험설계사) 인정 수준에 관한 사항(일정기간 한시적으로 인정, 영구 인정 등)
	공제계약의 보 험계약 간주	○ 기존 공제계약을 보험계약으로 간주할 것인지, 공제계약으로 볼 것인지에 관한 사항

3.5.2. 논의 과정

농협공제의 보험전환 문제는 정부 농협개혁위원회에서는 거의 논의되지 못하였다. 제15차 회의(2009.3.28.)에서 사업 분리에 따른 농협법, 은행법, 보험업법 등 관련 법률(특례조치)을 농식품부 실무작업반에서 검토하여 추후 위원회에서 논의하기로 하였다. 정부 농협개혁위원회 건의안(농협중앙회 신용·경제사업 분리 추진방안, 2009.3.31)에서도 중앙회 공제사업의 담당주체(상호금융연합회·금융지주회사·독립기구)에 대한 법률적 검토를 실무작업반에서 실시하

여 추후 위원회에서 논의과정을 마련하는 것으로 제시하였다.

정부가 마련한 ‘농협중앙회 신용·경제사업 분리 추진방안’ 잠정안(2009.6.19)에서 현재 신용부문인 중앙회(은행·공제)-자회사체제를 중앙회-지주회사-자회사(은행·보험·기존자회사)체제로 전환하는 것으로 명시하였다.

주요 농정현안에 대한 당정협의(2009.9.18)에서는 중앙회 사업구조 개편이 원활히 이루어질 수 있도록 금융지주회사·농협은행·농협보험 등 설립 인·허가 및 조세 관련 특례 신설에 대한 검토 내용이 보고되었다. 이후 ‘농협중앙회 사업구조 개편 기본방안’(2009.10.27)에서 농협은행과 농협보험을 독립 법인화하고 기존 농협증권 등과 함께 NH금융지주에 편입하기로 하였다.

농협중앙회 사업구조 개편 농협법 개정안 공청회(2009.11.12)에서 보험업계에서는 농협보험 특례부여에 대해 반대의견을 주장하였다. 농협은 농협 사업구조개편과 관련한 입법예고안의 차관회의(2009.12.3) 상정을 앞두고 민간 보험회사들의 반발에 부딪히고 있는 공제사업 특례와 관련하여 그동안 농업인의 편익을 위하여 수행해 온 공제사업의 특례가 유지되어야 한다는 입장을 강하게 표명하였다. 농업협동조합법 개정을 위한 입법예고 의견수렴 및 관계부처 협의결과(2009.12), 공제사업은 중앙회 및 조합 사업으로 존치키로 하고 공제사업의 보험회사 전환을 위한 규정에 대해 삭제의견이 제시되었다.

차관회의 이후 농협이 보험사 설립을 강하게 희망하고 이사회 논의(2009.12.11)를 거쳐 관계부처 간 협의된 농협공제의 보험사 전환 조건(농협은행과 조합의 금융기관보험대리점 의제 및 방카규제 5년 유예 등)을 수용함에 따라 이를 반영하여 국무회의에서 수정·의결하였다. 이에 정부는 공제업무를 효율적으로 수행하기 위하여 농협금융지주회사의 자회사로 농협보험을 신설하는 내용을 추가하여 농업협동조합법 일부개정법률안(정부안)을 2009년 12월 16일 국회에 제출하였다. 이후 국회에서는 국회의원(이혜훈 의원, 정범구 의원 등) 주관 토론회가 다수 개최되었으며, 국회 상임위 공청회(2010.2.11), 정무위 공청회(2010.4.27) 등에서 농협공제의 보험 전환에 대한 논의가 심도 있게 진행되었다. 정부안과 더불어 강기갑 의원, 김춘진 의원, 김영록 의원이 농협보험 관련내용이 포함된 법률안을 제안하였으며, 국회 농식품위 법안 심사소위에서

는 6차례 회의(2010.2.24~2011.3.3)를 거쳐 농협보험 설립안을 합의하였다. 합의안은 2011년 3월 4일 농식품위 전체회의를 통과하였다.

3.6. 지주회사체제 선택

3.6.1. 논의 배경과 이견 존재

농협중앙회 사업구조 개편의 가장 큰 쟁점은 신용·경제사업의 분리를 지주회사 방식으로 할 것인가, 아니면 연합회 방식으로 할 것인가 하는 선택이었다. 협동조합 연합회 방식의 강점은 이윤을 목적으로 하는 주식회사와는 항상 비교되어 설명되어 공동사업 추진이 가능하고, 상법과 세법 등에 대한 규정 적용에서도 유리한 점이 있다.

반면 2001년 한국금융연구원과 한국농촌경제연구원이 공동으로 수행한 연구에서는 사업기능의 강화 측면에서 지주회사 개념을 도입했다. 이에 대해 전통적인 협동조합론에 입각한 비판이 제기되었다.

정부의 농협개혁위원회 제7차위원회에서 전농은 사업구조 개편의 대안으로 연합회 방식을 제안했다. 농협개혁위원회는 그 방식의 장단점에 대해 검토를 하고 지주회사 방식을 선택했다. 농협개혁위원회 밖에서는 여전히 연합회 방식으로 개편해야 한다는 주장이 강하게 제기되었다. 2009년 11월 13일 「올바른 농협개혁 범국민연대(가칭)」 주최 “올바른 농협개혁을 위한 국민 대토론회”와 2010년 2월 3일 열린 「농어업 회생을 위한 국회의원모임 토론회」에서 박진도 교수는 농협개혁위원회안, 농협중앙회안, 정부 개혁안을 비판하고 연합회 방식의 개편안을 주장했다.

연합회 방식과 지주회사 방식에 대한 논쟁은 이 외에도 신문 등 언론 기사를 통해 전개되었지만 정부 농협개혁위원회가 논의 벽두부터 이 안을 놓고 검토를 하여 지주회사 방식을 합의하였다. 그에 따라 정부안은 지주회사 방식을 선

택하였고, 농협법 개정도 그대로 이루어졌다. 하지만 학계의 일부와 농민단체 등은 여전히 지주회사 방식에 대한 비판적 인식을 갖고 있어서 향후에도 재론 될 여지를 남겨놓고 있었다.

3.6.2. 연합회 방식

박진도 교수는 농협중앙회의 사업분리 시 설립될 법인 형태가 지주회사가 아니라 연합회여야 하는 이유를 다음과 같이 밝히고 있었다. 첫째, 지주회사 방식은 농업인 조합원의 이익과 직결되는 사업을 하지 않고 지주회사 또는 그 모회사인 농협연합회(혹은 중앙회)의 이익만을 추구할 수밖에 없는 구조라는 것이다. 둘째, 연합회 방식을 주장하는 사람들은 사업을 하는 사업연합회와 회원 조합에 대한 지도·감독 및 교육, 농정활동만을 수행하기 위한 비사업 조직인 중앙회를 분리해야 한다고 주장하는 것이다. 전농은 박진도 교수와 같은 입장을 취했으며, 연합회 방식은 강기갑 의원안으로 발의되었다.

이상의 연합회론을 요약하면 두 가지로 정리된다. 첫째는 지주회사 방식은 조합원이 통제력을 발휘할 수 없다는 것과 둘째는 지주회사와 지주회사에 출자한 농협연합회(또는 중앙회)는 그 자체의 수익을 위해 의사결정을 할 것이기 때문에 조합원을 위한 사업을 할 수 없다는 것이다. 이런 근거로 지주회사로 분리하는 것을 반대하였다.

3.6.3. 지주회사 방식

지주회사 방식은 외국의 협동조합 혁신 동향을 참조하여 사업을 하는데 있어서는 환경변화와 제약여건을 고려하여 보다 조합원의 이익을 증가시키는 기능을 강화하는 방향으로 사업구조를 다양하게 개편하고 있다는 데서 출발했다. 즉 지주회사 방식은 협동조합 자체의 수익증대를 목적으로 한 것이 아니라 시장 대응 기능을 강화하여 그 이익을 조합원에게 더 많이 돌려주기 위한 방안이라는 것이다. 정부와 농협, 한국농촌경제연구원, 한농연, 국민농업포럼, 농협제

자리찾기국민운동 등이 주축이 된 올바른 농협개혁 범국민연대는 지주회사 방식론을 수용하고 지지하였다. 농협연합회(중앙회)의 경제사업 활성화가 일선조합 경제사업 활성화를 의미하지 않는다고 보는 주장에 대해서는 협동조합 사업방향에 대해서 서로 다른 관점의 차이에서 비롯된 것이라 하였다.

농협개혁위원회의 경제사업 활성화 전략을 중앙회 자체사업의 합리화만을 목적으로 하고 있다는 비판에 대해서도 농협개혁위원회 안을 잘못 해석하고 있다고 지적하였다. 현재의 농협중앙회는 신용사업과 신용사업 수익으로 회원 조합을 지원하는 교육지원사업 중심으로 사업을 수행하고 있고 조합원이 원하는 경제사업의 비중은 낮다는 평가이다. 농협개혁위원회의 농협경제연합회는 경제사업만을 하는 연합회로서 경제사업을 활성화시켜 조합원 농가를 돕겠다는 것이며, 이를 농협개혁의 목표 상실로 보는 것은 이해할 수는 없는 것이라 하였다. 또한 종합농협인 영세한 일선조합이 경제사업을 활성화시키는데 한계가 있고, 전문화되지 않은 상태에서 이들이 모든 경제사업을 활성화시킬 수 있도록 하는 방안은 현실적이지 않기 때문에 농협연합회의 경제사업 활성화가 주요한 과제라는 것이다.

3.6.4. 국회제출

국회에 제출된 정부안은 지주회사 방식론을 채택하였다. 연합회 방안은 인적분할 방식으로 중앙회를 청산하고 경제·신용연합회를 신설하여야 하는 애로 사항이 있다. 반면 지주회사 방식은 물적분할로 중앙회가 출자하여 두 지주회사를 설립하는 것이다. 정부안은 현 농협중앙회를 농협연합회로 개칭하고 그 아래에 경제지주와 금융지주를 두는 것으로 하였다. 이에 대해 농협은 농개위의 농협연합회를 농협중앙회로 하고 2개의 지주회사를 두는 것으로 하여 정부안과는 중앙회의 명칭에서만 차이가 있었다.

3.6.5. 개정법률

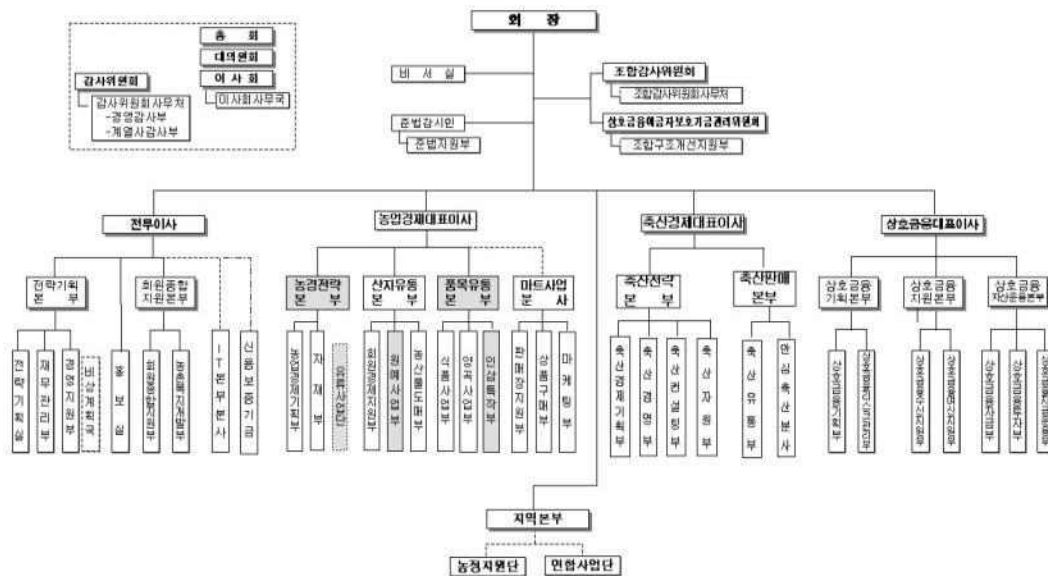
개정법률은 농협중앙회와 경제지주, 금융지주의 지주회사 형태를 채택하였다. 논란이 되었던 농협중앙회의 명칭은 현행대로 유지하기로 하였으며, 쟁점 사항이었던 상호금융연합조직은 분리 독립시키지 않고 중앙회 내에 두고 관리 기구를 승격시켜 본부장체제에서 대표이사체제로 바꾸었다.

4. 사업구조 개편 후 농협

농협중앙회는 2012년 3월 2일 사업구조개편을 통한 새로운 농협 체제의 출범을 알리는 ‘새농협 출범 기념식’을 갖고 국가와 지역사회 발전에 공헌하는 글로벌 협동조합으로의 새 출발을 선포하였다. 농협은 3월 2일부터 중앙회 산하에 금융지주회사와 경제지주회사를 두게 되었고, 농업경제는 기존의 3본부-10부서에서 4본부-12부서로, 축산경제는 2본부-5부서에서 2본부-6부서로 개편되었다. 농협중앙회는 교육지원, 상호금융사업과 그 부대사업을 운영하게 되었다.

농협 사업구조 개편의 목적인 경제사업 기능 강화를 위해 산지유통의 기획·지원 기능을 일원화하고, 농식품 유통·판매조직을 분사체제로 전환되었다. 인삼사업단은 인삼특작부로 개편하였으며, 축산부문 역시 축산경제기획부 내에 축산회원경제지원단을 신설하고, 축산지원부를 축산경영부로 바꾸었다.

그림 3-2. 2012년 농협중앙회 조직 및 관할 체계



자료: 농협 내부자료

경제지주회사는 1본부-2부-5팀으로 조직편제를 구축하였다. 3개 팀으로 구성된 계열사 지원 1부는 농경자회사(11개사) 경영관리 및 공통업무를 맡고, 계열사 지원 2부는 축경자회사(2개사) 경영관리를, 그리고 경영감사팀은 경제지주 및 자회사 감사를 담당하였다. 경제지주는 농협유통과 남해화학, NH무역 및 농협사료 등 13개의 경제자회사를 두고 총 자본 5.95조 원을 투입하여 경제사업활성화계획을 주도하게 되었다. 경제지주회사는 앞으로 5년간 중앙회가 맡고 있는 판매·유통 등 경제사업을 순차적으로 넘겨받아 경쟁력을 강화하고 2017년 이후 농협의 경제사업은 경제지주회사가 담당하는 구조이다.

자산규모 240조 원의 농협금융지주는 농협은행, 농협생명보험, 농협손해보험, NH투자증권 및 농협선물, 농협캐피탈, 자산운용 등 7개 금융자회사를 둔 국내 5대 금융지주회사가 되었다.

그림 3-3. 지역본부 및 시군지부 개편



자료: 농민신문사, ‘농협조직 어떻게 바뀌나(2012.3.5)’

농협중앙회 지역본부는 현행대로 16개로 유지하되 중앙회 지역본부, 농협은행 영업본부, 농협보험 지역총국으로 법인 분할을 통해 금융과 보험부문은 분리하기로 하였다. 지역본부 경제사업부 내에는 연합마케팅추진단이 설치돼 시·군 단위 연합판매사업 지원기능을 강화하고 또한 양곡자재팀을 신설하여 산지 지도·지원기능을 내실화하고 축산지원은 축산사업팀으로 명칭을 변경하였다. 시·군 지부는 중앙회 소속의 농정지원단과 농협은행 소속의 시·군지부로 분리 개편됨. 기존 시·군지부가 중앙회와 농협은행 소속으로 분리 운영되는 것이다. 농정지원단은 지역본부 직할로 운영되고, 시·군 지부 명칭은 농협은행이 승계하였다. 또한 연합판매사업이 규모화 된 62개 시·군에는 지역본부 직할로 연합사업단이 설치·운영되었다.

농협법 부칙 제6조에 따라 농협중앙회의 경제사업은 2015년 2월까지 일부 사업(판매·유통), 2017년 2월까지의 나머지 사업이 경제지주로 이관될 계획이었다. 2015년 2월까지 농협중앙회의 일부 경제사업이 경제지주로 이관됨에 따라 농업경제는 중앙회 이관 2본부와 기본 2본부로 총 4본부 체제를 갖추었고, 축산경제는 중앙회 이관 2본부와 기존 1본부의 총 3본부 체계가 구성되었다.

그림 3-4. 판매·유통 사업 이관 이후의 농협중앙회 조직구성(2015년 2월)

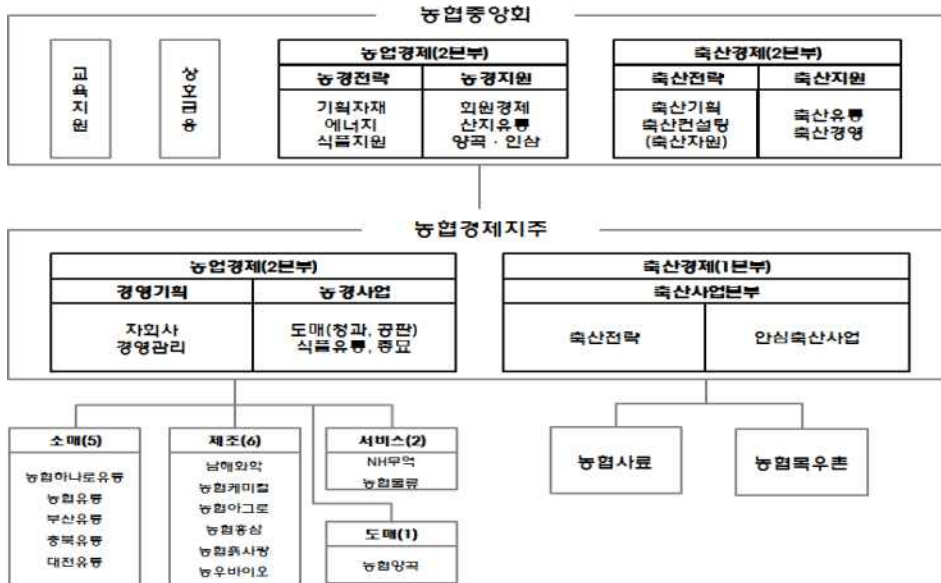
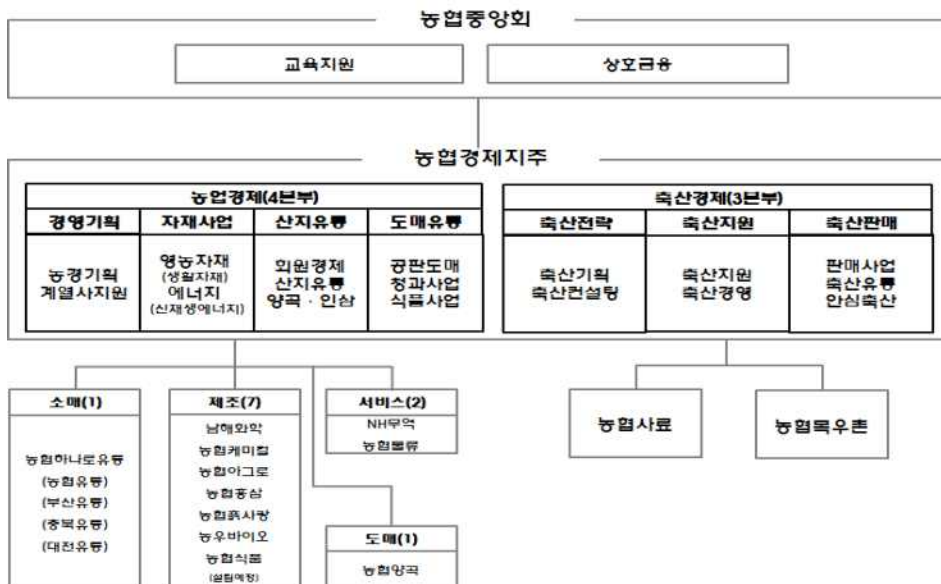


그림 3-5. 경제사업 이관 완료 후 농협중앙회의 조직구성(2017년 2월)



농협중앙회는 내부 의사결정(2016년 11월, 대의원회)을 통해 법적 기한(2017년 2월)보다 조기인 2016년 12월까지 중앙회의 잔여 경제사업 기능이 경제지주로 이관되면서 농협중앙회는 회원조합을 지도하는 교육지원과 상호금융사업을 수행하게 되었다(그림 3-5 참고). 경제지주는 기존 농협중앙회에서 수행하던 경제사업을 이관받아 자회사와 지주 본체에서 사업을 수행함으로써 사업의 전문성이 강화되었다.

2012년 농협중앙회가 ‘1중앙회-2지주회사’ 체제로 전환(2012년 3월 2일 시행)된 이후, 농협중앙회의 경제사업이 경제지주로 2015년과 2017년에 걸쳐 이관되는 과정에서 농협법이 3차례 개정되었다. 2012년 농협법 개정은 농협금융지주회사에 대한 상호출자제한기업집단 지정의 문제를 해소하기 위한 것이다. 2014년 농협법 개정은 농협경제지주가 경제사업을 수행하면서 나타나는 제약요인(공정거래법 및 세제상 부담 증가)을 해소하기 위한 것이다. 마지막으로 2016년 농협법 개정은 중앙회의 경제사업 기능이 경제지주로 완전히 이관됨에 따라 중앙회 및 경제지주의 농협법상 역할 정립을 위한 법적 근거를 마련하기 위한 것이다. 이에 대한 구체적인 내용은 제4장에서 살펴보고자 한다.

제4장

사업구조개편완료 과정의 농협법 개정 논의

1. 개정배경

1.1. 사업구조개편 완료시기 도래

2017년 2월은 농협중앙회 사업구조개편이 마무리되는 시점이다. 2012년 3월부터 진행된 농협중앙회 경제사업 중 농협경제지주로 이관되지 않은 일선농협 경제사업 지원 및 구매사업 등의 나머지 경제사업이 농협법에 따라 농협경제지주로 이관되기 때문이다. 1994년부터 농협개혁의 핵심과제로 제기되었던 농협의 신용·경제사업 분리 과제가 완료된 시점이다.

2011년 3월 개정된 농협법에 따라 중앙회의 신용사업부문은 농협금융지주체제로 일시에 분리되었으나 경제사업 부문은 새로운 사업개발 및 사업의 안정화를 위하여 단계적으로 분리하도록 함으로써 완전한 사업구조개편이 이루어진 것은 아니다. 경제사업은 1단계로 당시 자회사형태의 경제사업만을 가지

고 농협경제지주회사로 분리하고 중앙회가 수행하던 경제사업은 중앙회가 수행하는 과도기적 단계였다. 2단계로는 농협중앙회가 수행하던 유통판매 가공 사업에 대해서는 2015년까지 농협경제지주로 이관하도록 하고, 3단계로 나머지 경제사업 모두를 농협경제지주체제로 전환하도록 하는 단계별 분리방식을 추진하였다.

농협중앙회 경제사업 활성화는 농산물시장개방에 대응하여 핵심적인 농정 개혁 과제로 제기되었고, 이를 위한 것이 사업구조개편의 목적이다. 사업구조개편의 목적이 경제사업 활성화이기 때문에 경제사업부문이 농협경제지주체제로 완전히 전환되는 2017년 3월⁸이 되어야 사업구조개편이 완성된 것이다. 농협중앙회가 일시적으로 경제사업을 수행하고 있어 이를 반영한 농협법은 과도기적 법적체계를 유지되고 있었다. 사업구조개편의 완료에 따라 새로운 농협법체제가 필요하게 되었다.

1.2. 사업구조개편 과정에서 발생한 과제 해결

농협중앙회 사업구조개편은 협동조합인 중앙회가 수행하던 신용 및 경제사업을 주식회사인 지주체제로 전환함으로써 협동조합이 아닌 주식회사 규정이 적용되는 등 법률적 기반이 달라지면서 해결하여야 하는 과제가 발생하였다. 협동조합체제로 운영하던 사업을 상법상의 주식회사로 전환하는 것이어서 모든 주식회사에 적용하는 법률을 동일하게 적용받게 됨으로써 농협 사업이 과거보다 불리한 여건에 직면하게 된 문제가 발생한 과제이다. 그러나 농협중앙회 사업을 두 지주회사체제로 분리한 것은 상법의 적용을 받는 체제로의 전환이 목적이라기보다는 사업의 효율성을 제고하기 위한 사업구조개편을 추진한 불가피한 정책적 선택이었다. 따라서 이전의 상황보다 악화된 사업 여건에 직면하여 사업성고가 낮아지는 것은 적합하지 않다.

⁸ 농협중앙회 사업구조개편이 완료된 것은 농협중앙회의 내부 의사결정(2016년 11월, 대의원회)을 통해 법적 기한(2017년 2월)보다 조기인 2016년 12월에 이루어졌다.

첫째는 농협중앙회체제에서는 적용받지 않았던 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법)상 상호출자제한기업집단 지정을 새롭게 지정받게 됨으로써 과거보다 신용사업 추진 등에서 투자 장애요인으로 작용하게 된 것이다. 이를 해결하기 위해 추진된 것이 2012년 농협법 개정으로 상호출자제한기업집단 지정을 완화하는 것이다.

두 번째는 농협중앙회가 수행하고 있던 농산물 유통가공판매사업을 2015년 2월말까지 농협경제지주로 이관하고자 함으로써 발생한 것과 협동조합사업인 경제사업을 주식회사인 지주체제로 운영함으로써 불이익이 발생한 문제이다. 과거 농협법에서는 협동조합 사업에 대해서는 공정거래법상의 적용예외와 세법상의 감면 및 우대적용을 받고 있었다.⁹

경제사업을 지주체제로 전환함으로써 공정거래법과 세제상의 이점을 상실하는 것은 사업구조개편의 목적과 위배된다. 오히려 농협의 경제사업을 약화시키고 결과적으로 농가의 부담을 증가시키기 때문이다. 따라서 이를 해결하여야 할 필요성이 제기되었다. 농협경제지주 도입은 농업 및 농가의 성장을 위하여 경제사업을 활성화하고자 하는 것이므로 지주체제로 분리하더라도 과거 협동조합체제로 운영하던 것과 동일한 수준의 법적, 세제상의 혜택을 유지하도록 하는 것이 필요하게 되었다. 또한 농협법에서 규정한 2015년까지 경제사업 이관을 원활히 추진하도록 바탕을 마련할 필요성이 대두되었다.

농협중앙회 경제사업을 지주체제로 분리하면서 새롭게 부담하는 문제를 해결하기 위해 공정거래법과 세제상의 유리점을 보완하기 위한 농협법 개정이 이루어진 것이 2014년 농협법 개정사항이다. 농협법 개정을 통하여 농협중앙회가 수행한 유통판매사업을 2015년에 농협경제지주체제로 완전히 이관할 수 있었다.

9 협동조합은 경제적 약자인 농가가 단합하여 공동사업을 통해 시장에 대응하는 것이므로 본질적으로 담합행위를 하는 것이므로 이에 대해 공정거래법 적용을 배제하고 있다. 미국의 경우에도 일정조건을 충족하는 농업협동조합에 대해서는 독점금지법의 적용을 배제한다는 카퍼-볼스테드법을 적용하고 있다. 소득세(법인세)에서도 협동조합이 농가와 거래에서 이익을 얻는 것을 방지하기 위하여 낮은 세율을 적용하고 있다. 이는 농가와 협동조합간의 관계가 시장거래 관계가 아니라 협동조합이 농가의 역할을 대리한 것으로 본 것이기 때문이다.

1.3. 사업구조개편 완료 후의 체제를 위한 과제

2012년에 사업구조개편이 추진되었지만 경제사업에 대해서는 농협중앙회와 농협경제지주가 함께 수행하는 과도기적 단계에 있었다. 그에 따라 농협법상 농협중앙회에는 두 경제사업 대표이사과 소이사회를 설치하도록 하고 있고, 중앙회의 업무범위에서도 경제사업이 포함되어 있다.

농협중앙회가 수행하고 있던 경제사업 일체가 농협경제지주로 이관됨으로써 농협법 내 농협중앙회에 대한 관련 법적 규정이 바뀌어야 하는 과제가 발생하게 되었다. 또한 상법상의 회사인 농협경제지주회사체제로 전환함으로써 경제지주와 중앙회 그리고 정부와의 관계설정을 새롭게 규정하여야 하는 과제도 발생하게 되었다. 특히 일선조합의 경제사업 활성화를 위한 지원자금 조성 및 지원방식에 대한 문제도 새롭게 발생하게 되었다.

농협중앙회 경제사업을 농협경제지주회사가 모두 담당하게 되는 체제에 적합한 형태로의 농협법 규정 변화가 필요해졌다. 농협경제지주의 경제사업이 활성화될 수 있도록 지주체제에 적합한 농협법 규정을 위해 농협법 개정이 이루어진 것이 2016년 농협법 개정사항이다.

1.4. 2012년 사업구조개편 이후 3차례 농협법 개정

2012년 농협중앙회 사업구조개편이 이루어진 이후 발생한 문제점과 법적인 미비점을 해소하기 위하여 3차례에 걸쳐 농협법이 개정되었다. 2012년 농협중앙회가 ‘1중앙회-2지주회사’체제로 전환(2012년 3월 2일 시행)된 이후, 농협중앙회의 경제사업이 경제지주로 2015년과 2017년에 걸쳐 이관되는 과정에서 농협법이 3차례 개정되었다. 첫째는 2012년 농협금융지주회사에 대해 상호출자제한기업집단 지정의 문제를 해소하기 위한 농협법 개정이며, 둘째는 2014년에 농협법을 개정함으로써 농협경제지주가 경제사업을 수행하면서 나타나는 공정거래법 및 세제상 부담 증가 문제를 해소하고자 하는 농협법 개정이다. 셋

제는 2016년에 추진되었던 농협법 개정은 농협중앙회 경제사업이 농협경제지주체제로 완전 이관된 여건에 적합하도록 법적 근거를 마련하기 위한 것이다. 중앙회 및 경제지주의 농협법상 역할 정립을 위한 법적 근거를 마련하기 위한 것이다.

2. 2012년 농협법 개정

2.1. 개정 배경

2.1.1. 상호출자제한기업집단 지정

농협중앙회 사업분리로 중앙회 자산이 농협경제지주 및 농협금융지주로 이전되고, 정부지원 등으로 자본금 규모가 증가함에 따라 중앙회 이외의 계열사의 자산이 5조 원을 초과하게 되었다. 그에 따라 41개 전 계열사는 공정거래법 제41조에 의해 상호출자제한기업집단으로 지정되었다(2012.4.12)¹⁰. 사업구조 개편 이전 농협중앙회는 일부 자회사를 소유하고 있었지만 농협은행사업을 직

10 ○ 공정거래법 제2조(정의) 기업집단이란 동일인이 사실상 그 사업내용을 지배하는 회사의 집단을 말함(지분율 30%이상인면서 최대출자자인 경우 등).
 - 동일인이 회사인 경우는 그 동일인과 그 동일인이 지배하는 1이상의 회사집단
 - 동일인이 회사가 아닌 경우 그 동일인이 지배하는 2이상의 회사집단
 ○ 동 시행령 제17조(상호출자제한기업집단등의 범위) 상호출자제한기업집단은 직전사업년도의 자산총액(신설회사는 납입자본금)이 5조 원 이상인 기업집단임.
 - 제외되는 경우 : 금융업 또는 보험업만 영위하는 기업집단, 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사가 동일인인 경우의 기업집단 등
 ○ 동 시행령 제21조(상호출자제한기업집단등의 지정) 공정거래위원회는 매년 4월 지정하여 요건 충족 시 신규지정 및 요건 미달되는 기 지정회사 지정 제외

접 수행하고 있어서 계열사의 자산이 5조 원을 초과하지 않아 상호출자제한기업집단으로 지정되지 않았다.

농협은 상호출자제한기업집단 지정으로 인해 농협금융지주회사의 비금융계열사에 대한 의결권 제한, 전 계열사의 대규모 내부거래의 이사회 의결 후 공시 의무 등 여러 규제를 받게 되었다. 출자제한기업집단으로 지정되면 계열사간 상호출자·보증이 금지되고, 계열 금융·보험사가 소유한 계열사에 대한 의결권 행사가 금지된다. 농협금융지주의 사모펀드(PEF)도 금융·보험사로 분류되어 투자기업에 대한 의결권 행사가 금지된다. 다만, 예외적으로 금융자본이 명백한 경우에는 기업집단 지정의 예외를 인정하고 있다.

2.1.2. 상호출자제한기업집단 지정에 따른 농협의 영향

첫째, 농협금융지주회사의 자회사인 사모펀드(Private Equity Fund: PEF) 역시 비금융 계열회사에 대한 의결권 행사가 제한된다. 그에 따라 농협금융지주회사의 사모투자전문회사 활성화와 사모투자전문회사를 통한 농업 관련 기업에 대한 투자계획 등에 차질이 발생하게 되었다.

사모펀드(PEF)란 소수의 투자자가 자금을 마련하여 부실기업 등을 인수하고 구조조정 등을 통해 경영 정상화 후 매각하여 수익을 얻는 펀드와 그 운용주체이다. 사모펀드(PEF)는 사업 특성상 투자 기업에 대한 경영권 참여가 중요하다. 상호출자제한기업집단 지정으로 인해 기업지분 30% 이상 보유 시 의결권 행사가 불가하게 되면 목적 달성에 애로가 발생한다. 즉, 농기업 육성을 위한 농기업 관련 사모펀드(PEF) 투자에서 자금 모집에 애로요인으로 작용하게 되어 사업축소가 우려되는 것이다.

둘째, 사업이관·사업규모 확대 이후 경제지주의 일선조합 지원 및 계열사간 내부거래 제약, 급식 등 중소기업적합업종 참여제약 등 경제사업활성화 제약이 우려되었다. 특히, 농협 본연의 역할을 제대로 수행하기 위한 수단으로 지주회사를 도입한 것인데 이로 인해 사업제약이 발생하는 것은 불합리한 것이다. 또한 소규모 자회사(예: 농협아그로, 한삼인 등)의 중소기업 지위 박탈로 세금감

면, 연구개발비 지원 배제로 추가적인 비용이 발생하였다. 농협정보시스템의 공공부문 정보화사업에 참여하는 것도 제한되었다.

2.1.3. 상호출자제한기업집단 지정 예외를 위한 농협법 개정

농협은 이러한 영향이 발생하는 점을 고려하여 과거와 같은 수준의 행위를 위해 기업집단 지정예외를 요구하였다. 동시에 농협은 기업집단 지정에 대해 지정취소를 위한 행정소송 및 효력정지 가처분 신청(2012년 5월 11일)을 하였다.

농식품부도 농협금융지주의 사업구조개편으로 인해 PEF 운용 등에서 추가로 기업집단 규제를 받는 불합리한 점은 개선되어야 할 필요성을 인정하였다. 정부가 사업구조개편을 위하여 자금지원 및 세제지원을 하고 있는 점에서 볼 때 일관성 유지가 필요하다고 보았다.

2.2. 개정과정

2.2.1. 농식품부의 법안 마련 내용

농업협동조합중앙회 계열회사의 경우 다른 기업집단과는 그 성격이 다르다는 점을 고려하여 농협법에 예외규정을 마련하고자 하였다. 농협의 사모투자전문회사를 통한 지배력 확장 및 사익 편취 우려가 낮다는 점, 은행지주회사로서 유일하게 상호출자제한기업집단으로 지정됨으로써 다른 은행지주회사와 달리 사모투자전문회사의 운용상 제약이 크다는 점, 그리고 그로 인하여 금융부문의 경쟁력 제고라는 농협중앙회 사업구조 개편 목적의 달성이 어려워지는 점 등을 고려하였다.

농협법 제12조5항과 6항을 신설하여 상호출자제한기업집단 지정에 대해 예외를 인정하도록 추진하였다. 농협금융지주회사의 자회사인 사모투자전문회사

에 대해서는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제11조의 적용을 배제하도록 하고, 농협금융지주회사에 대해 대규모 내부거래의 이사회 의결과 공시 의무 적용을 배제(안 제12조제6항 신설)하였다.

농협금융지주회사는 농협은행을 자회사로 보유하고 있는 은행지주회사로서 통상적인 자금거래가 빈번히 발생하고, 농협금융지주회사와 그 자회사의 대규모 내부거래 대부분이 금융업의 본질적 특성인 ‘자금중개’ 기능 때문에 발생하는 것이므로 이에 대해 이사회 의결과 공시 의무를 부과하는 것은 다른 은행지주회사와 비교할 때 과도한 부담이라는 지적이다. 은행 및 은행지주회사의 경우와 마찬가지로 농협금융지주회사 및 그 자회사도 「은행법」 및 「금융지주회사법」에 따라 신용공여의 제한, 경영공시 의무 등의 규제를 받는 점, 농협금융지주회사 및 그 자회사와 내부거래하는 상대방인 중앙회의 다른 계열회사들에 대해서는 여전히 대규모 내부거래 시 이사회 의결 및 공시 의무가 부과된다는 점이 근거이다.

농협중앙회의 계열회사에 대해서는 일부 다른 법령에 규정된 상호출자제한 기업집단에 대한 규제의 적용을 배제하였다(안 제12조제7항 신설). 농협중앙회에 대해 상호출자제한기업집단을 지정하면, 농협경제사업 활성화가 저해되고 이는 사업구조 개편 취지 달성에 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 농협중앙회 계열회사에 대해서는 적용을 배제하는 것을 원칙으로 하는 특례를 두되, 다른 기업집단과의 형평성 등을 고려하여 농협중앙회 계열회사 또는 그 일부에 대해서도 차별 없이 적용할 필요성이 더 큰 경우에는 해당 주무부처와 협의를 통해서 특례의 적용을 제외하도록 하였다.

농식품부가 개정안을 발의하기 이전에 2012년 7월 4일에 김관영의원이 대표하여 농협경제지주 등에 대하여 상호출자제한기업집단 지정을 배제하도록 하는 공정거래법 제14조 적용 배제를 하는 법안이 발의되어 정무위에 회부되어 있었다. 적용 배제 대상으로는 농협경제지주, 농협금융지주, 농협은행, 농협생명보험, 농협손해보험 등이다.

정부안에서는 방송법, 소프트웨어산업 진흥법, 상속세 및 증여세법, 자본시장과 금융투자업법(농협금융지주회사 및 그 자회사는 제외)에 대해서는 중앙

회 계열사도 출자제한 기업집단의 적용을 받도록 규정하고 있는 점에서 김관영의원안과는 차이가 있다.

<입법예고안>

- 농협금융에 대해 공정거래법 제11조(금융보험사의 의결권 제한) 및 동법 제11조의2(대규모내부거래 이사회 의결·공시) 적용배제(제12조 5항 신설)
- 타 법령에서 공정거래법의 기업집단을 인용하여 규제(타법에 의한 규제)하는 경우 농협은 제외하도록 함(제12조 6항 신설)

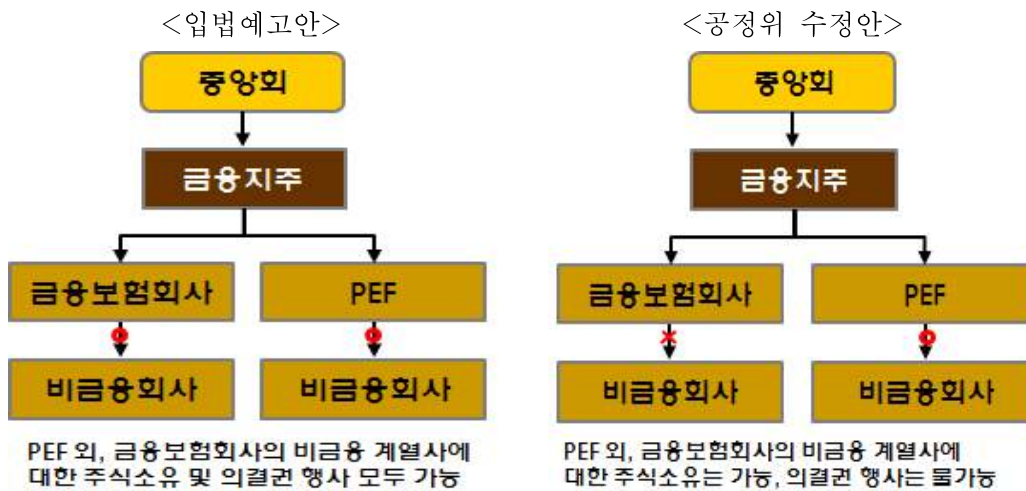
2.2.2. 관계부처의 의견 수렴

2012년 농협법 개정의 핵심은 농협금융지주회사의 상호출자제한기업집단 적용에 대한 일부 규제의 적용배제이며, 이와 관련하여 농식품부는 공정거래위원회와 수차례 협의과정을 거쳤다. 공정거래위원회는 농협중앙회의 기업집단 지정에 대해 전면 제외하는 것에 반대하면서 필요한 부분에 대해서만 동의하였고, 상호출자 금지, 중요사항 공시 등 공정거래법상 규제조항을 적용하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 농식품부의 개정안에 따르면 경제지주에서 사모펀드(PEF)를 설립하는 경우에도 자본시장법상 규제 적용이 배제될 수 있으므로 비금융자본에 대한 사모펀드(PEF)규제는 일관성 있게 적용함이 바람직하다는 의견이다. 공정위는 입법예고안 대로 할 경우 농협금융지주가 사모펀드(PEF) 외 비금융계열사에 대해서도 의결권 행사가 가능해지므로 의결권 적용배제를 사모펀드(PEF)로 한정하여 적용해야 한다는 의견이었다. 이는 출자제한 기업집단의 금융보험사를 통한 지배력 유지·확장을 억제하려는 동 제도의 취지가 형해화 될 우려가 있다는 점 때문이다.

농식품부는 관계부처 협의를 바탕으로 정부의 상호출자제한기업집단 지정 배제의 예외를 두는 규정을 마련하였다. 공정거래위원회는 농협금융 소속 사모투자전문회사에 한해 공정거래법 제11조 적용배제를 동의하였고, 이로 인해

사모펀드(PEF)사업 추진상 제약요인은 해소되었다.

그림 4-1. 금융지주에 대한 입법예고안과 공정위 수정안 비교



방통위·지경부·금융위는 소관 법령상 규제 적용배제는 곤란하다는 의견을 제시하였다. 방통위는 방송법의 소유제한 규정은 ‘취재·보도기능’을 수행하는 매체에 대해 기업이나 개인 등 어떤 주체도 방송을 독점적으로 소유해서는 안 된다는 입법취지라는 것이다. 특히, 대기업 등에 대해서는 자본을 이용하여 방송을 독점적으로 소유할 우려가 크기 때문에 보다 엄격히 제한하고 있다. 지식경제부는 농협에 대해 예외 인정 시 소프트웨어 산업 진흥을 위해 상호출자제한 기업에 대한 공공부문 입찰 전면제한조치의 취지가 훼손된다는 의견이다. 또한 상호출자제한 기업 적용을 제외하는 경우 농업 관련 공공SW사업 시장의 잠식이 우려됨에 따라 적용특례를 두는 것은 바람직하지 않다는 의견이다. 금융위는 사모펀드(PEF)가 다른 회사를 계열회사로 편입 시 5년 이내 처분, 사모펀드(PEF)에 30%이상 출자금지하는 규제에 대해 금융지주에 대해서는 규제 적용을 배제하고, 경제지주는 규제를 적용하여야 한다는 의견이었다.

표 4-1. 농협에 대한 입법예고 및 정부 최종안에 대한 관계부처 의견

입법예고 및 관계부처 의견 조희안	정부 최종안 (법제처 심사 결과)	관계부처 의견
제12조(다른 법률의 적용 배제 및 준용) ① ~ ④ (현행과 같음)	제12조(다른 법률의 적용 배제 및 준용) ① ~ ④ (현행과 같음)	
⑤ 농협금융지주회사 및 그 자회사에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제11조 및 제11조의2를 적용하지 아니한다.	⑤ 농협금융지주회사의 자회사(손자회사를 포함한다, 이하 같다)인 사모투자전문회사(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제18항제7호에 따른 회사를 말한다)에 대해서는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제11조를 적용하지 아니한다.	<p><공정거래위원회 ⇒ 수용></p> <p><input type="checkbox"/> 예고안 대로 할 경우 농협금융이 사모투자펀드(PEF) 외의 비금융계열사에 대해서도 의결권 행사가 가능해지므로 의결권 적용배제를 PEF에 한정하여 적용해야 함.</p> <p>○ 기업집단의 금융보험사를 통한 지배력 유지·확장을 억제하려는 동 제도의 취지를 형해화할 우려</p> <p>※ 공정위 제시 수정안 제12조(다른 법률의 적용 배제 및 준용) ⑤ 농협금융지주회사 소속 사모투자전문회사에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제11조를 적용하지 아니한다.</p> <p>* PEF외 비금융 계열사에 대한 주식소유는 가능, 의결권 행사는 불가능</p>
	⑥ 농협금융지주회사 및 그 자회사에 대해서는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제11조의2를 적용하지 아니한다.	

입법예고 및 관계부처 의견 조희안	정부 최종안 (법제처 심사 결과)	관계부처 의견
<p>⑥ 다른 법률에서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조에 따라 지정된 상호출자제한기업집단을 인용하는 경우 중앙회의 자회사(손자회사를 포함한다)는 포함되지 않는 것으로 본다.</p>	<p>⑦ 중앙회 계열회사가 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 외의 다른 법률에서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조에 따라 상호출자제한기업집단으로 지정됨에 따른 제한을 받는 경우 중앙회 계열회사는 상호출자제한기업집단에 포함되지 않는 것으로 본다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법률에서는 중앙회 계열회사(제4호의 경우에는 농협금융지주회사 및 그 자회사를 제외한 중앙회 계열회사로 한정한다)도 상호출자제한기업집단에 속하는 것으로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「방송법」 2. 「소프트웨어산업 진흥법」 3. 「상속세 및 증여세법」 4. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 	<p><방송통신위원회 ⇒ 수용></p> <p><input type="checkbox"/> 방송법의 소유제한 규정은 ‘취재, 보도기능’을 수행하는 매체에 대해 기업이나 개인 등 어떤 주체도 방송을 독점적으로 소유해서는 안된다는 입법취지임.</p> <p>○ 특히, 대기업 등에 대해서는 자본을 이용하여 방송을 독점적으로 소유할 우려가 크기 때문에 보다 엄격한 제한</p> <p><input type="checkbox"/> 농림수산식품부의 「농업협동조합법」 개정안이 농협의 방송시장 진입을 염두하고 있지 않고,</p> <p>○ 자산규모가 10조원 미만(8.6조원)이라는 점 등을 고려할 때, 아직까지 방송법의 입법취지 훼손 가능성은 낮음</p> <p><input type="checkbox"/> 그러나, 농협의 방송시장 진입이 없다 할지라도 추후 정관 개정 등을 통해 방송시장 진입이 가능하고,</p> <p>○ 예외사례를 인정할 경우 대기업의 방송시장진입에 대한 선례가 마련되고, 타 공기업 집단과의 형평성 문제가 발생할 수 있다는 점 등을 고려시, 관련규정 삭제 필요</p> <p><지식경제부 ⇒ 수용></p> <p><input type="checkbox"/> 농협에 대해 예외인정시 소</p>

입법예고 및 관계부처 의견 조희안	정부 최종안 (법제처 심사 결과)	관계부처 의견
		<p>소프트웨어 산업 진흥을 위해 상출제기업에 대한 공공부문 입찰 전면제한조치의 취지 훼손</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 또한 상출제 기업 적용을 제외하는 경우 농업 관련 공공SW사업 시장 잠식이 우려됨에 따라 적용특례를 두는 것은 바람직하지 않음. <p><기획재정부 ⇒ 수용></p> <ul style="list-style-type: none"> □ 타법에서 세법의 적용대상 관련 예외를 규정하도록 허용하는 것은 법체계상 바람직하지 않음. <p><금융위원회 ⇒ 수용></p> <ul style="list-style-type: none"> □ 자본시장법상 PEF 규제 적용배제는 금융지주 및 그 자회사에 한정할 필요 ○ 농협금융지주가 사업구조를 개편함으로써 인해 PEF 운용 등에 기업집단 규제를 받는 불합리는 개선되어야 할 필요성 인정 ○ 다만, 현행 개정안에 따르면 경제지주에서 PEF를 설립하는 경우에도 자본시장법상 규제가 적용배제될 수 있어 수정 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 비금융자본에 대한 PEF 규제는 일관성있게 적용함이 바람직

2.2.3. 국회 개정 과정

국회 상임위 법안심사소위에서는 정부안과 김관영 의원 발의안을 병합 심의하여 대안을 마련하였다. 정부는 타 기업집단과의 형평성 유지 및 독점방지 등 상호출자제한기업집단 지정취지에 대한 공정위의 의견을 고려하여 농협중앙회 및 그 자회사에 대해 전면 배제하기보다는 농협사업 추진에 문제가 되는 부분에 한해 규제 적용배제가 바람직하다는 의견을 제시하였다. 사모투자전문회사에 대해서만 적용 배제하는 것은 문제가 있다는 점을 인정하면서도 금융업을 영위하는 타 기업집단과의 형평성 문제가 있다고 제기했다.

이 과정에서 김재원 의원(소위위원장)은 공정위의 행정처분을 뒤집는 법안을 의원입법으로 추진하는 것은 삼권분립의 원칙에 맞지 않다는 지적을 하였다. 반면 황영철 의원, 김선동 의원은 농식품부-공정위-농협이 이미 합의하여 대안을 마련했기 때문에 김관영 의원안을 수정 처리하는 것도 검토할 필요가 있다고 지적하였다. 결과적으로 김재원 의원 주장대로 김관영 의원안을 계류하고 정부입법 추진으로 결정하였다.

표 4-2. 2012년 농협법 일부개정법률안의 김관영 의원안과 정부안 비교

구분	김관영 의원안	정부안
법안 내용	제12조(다른 법률의 적용 배제 및 준용) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 농협경제지주회사등에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조를 적용하지 아니한다. ⑤ (현행 제4항과 같음)	제12조(다른 법률의 적용 배제 및 준용) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 농협금융지주회사의 자회사(손자회사를 포함한다. 이하 같다)인 사모투자전문회사(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조 제18항제7호에 따른 회사를 말한다)에 대해서는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제11조를 적용하지 아니한다. ⑥ 농협금융지주회사 및 그 자회사에 대해서는 「독점규제 및 공

구분	김관영 의원안	정부안
		<p>정거래에 관한 법률」 제11조의2를 적용하지 아니한다.</p> <p>⑦ 중앙회 계열회사가 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 외의 다른 법률에서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조에 따라 상호출자제한기업집단으로 지정됨에 따른 제한을 받는 경우 중앙회 계열회사는 상호출자제한기업집단에 포함되지 않는 것으로 본다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법률에서는 중앙회 계열회사(제4호의 경우에는 농협금융지주회사 및 그 자회사를 제외한 중앙회 계열회사로 한정한다)도 상호출자제한기업집단에 속하는 것으로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「방송법」 2. 「소프트웨어산업 진흥법」 3. 「상속세 및 증여세법」 4. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」
영향 분석	<p>○ 사업분리로 신설된 5개회사*에 대해 상호출자제한기업집단으로 지정하지 않음</p> <p>* 농협경제지주회사, 농협금융지주회사, 농협은행, 농협생명보험, 농협손해보험</p> <p>- 5개 회사는 공정거래법상 상호출자제한기업집단 규제(7가지)* 적용배제</p> <p>* 상호출자금지(9조), 계열회사에 대한 채무보증 금지(10조의2),</p>	<p>○ 농협중앙회 계열회사가 요건에 해당할 경우 상호출자제한기업집단으로 지정</p> <p>○ 다만, 지정으로 인한 규제(7가지)중 두가지 규제는 적용배제</p> <p>① 금융지주 자회사(손자회사 포함)인 사모투자전문회사의 비금융 자회사에 대한 의결권 행사 허용(11조 적용배제)</p> <p>② 농협금융지주회사 및 그 자회사(손자회사 포함)에 대해 대규모</p>

구분	김관영 의원안	정부안
	<p>금융·보험사의 의결권 제한(11조), 대규모 내부거래 이사회 의결·공시(11조의2), 비상장회사 중요사항 공시(11조의3), 기업집단 현황 공시(11조의4), 주식소유현황 신고(13조)</p> <p>○ 기존 자회사*는 지정 가능하며, 지정시 관련 규제 적용받음</p> <p>* 22개(남해화학, 목우촌 등 경제부문 13개, NH개발 등 교육지원부문 5개, 증권 등 신용부문 4개)</p>	<p>내부거래의 이사회 의결 및 공시 의무 적용 배제(제11조의2 적용 배제)</p>
그 외 법률 관련	<p>○ 5개 회사에 대해서만 공정거래법 이외의 타 법률에서 상호출자제한기업집단을 인용하는 경우 관련 규제 적용 배제하고, 기존 자회사(22개)는 규제 적용받음</p> <p>* 특히 이 경우 농협증권이 소유한 PEF관련 규제 해소 어려움</p>	<p>○ 중앙회 전체 계열회사에 대해 4개 법률*을 제외한 다른 법률에서 규정된 상호출자제한기업집단에 대한 규제 적용배제</p> <p>* 방송법, 소프트웨어산업진흥법, 상속세 및 증여세법, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률(농협금융지주 및 그 자회사 이외의 중앙회 계열회사에 한정)</p>

국회논의과정에서 황영철의원은 상호출자제한기업집단과 관련되지 않는 사항에 대해서도 제기하였으나 문제가 없는 것으로 보아 개정하지 않았다. 즉, 경제자회사 설립에 대한 영향, 사업이관 및 사업확대 이후 계열사간 내부거래 제약 등으로 경제사업 활성화에 장애요인이 발생하는 문제, 조합에 대한 무이자 자금 지원 불가 여부에 대한 의견을 제시하였다.

제311회 국회(정기회) 농림수산식품위원회 제13차 회의(2012.11.13)에서는 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 국회법 제51조에 따라 상임위 대안으로 제안하기로 의결하였다. 농협금융지주회사 및 그 자회사(사모펀드(PEF) 포함)에 대하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제11조 적용배제(안 제12조

제5항 신설)하도록 하였다. 농협금융지주회사 및 그 자회사에 대해 대규모 내부거래의 이사회 의결 및 공시 의무 적용도 배제(안 제12조제6항 신설)하였다. 또한, 농협중앙회의 계열회사에 대해서는 일부 다른 법령에 규정된 상호출자제한기업집단에 대한 규제 적용을 배제(안 제12조제7항 신설)하였다. 다른 기업집단과의 형평성 등을 고려하여 농협중앙회 계열회사 또는 그 일부에 대해서도 차별 없이 적용할 필요성이 더 큰 경우에는 해당 주무부처와 협의를 통해서 특례의 적용을 제외하도록 했다. 농협중앙회 및 농협경제 지주회사 등은 2017년 3월 1일까지 사내근로복지기금을 통합하여 운용할 수 있도록 하였다(안 제12조의2 신설).

2.3. 입법효과

사업구조개편 이전과 동일하게 농협금융지주회사 및 그 자회사에 대해서는 상호출자제한기업집단 지정에서 제외하도록 하여 금융사업의 경쟁력 및 수익성을 제고하여 농업인을 지원을 위한 수익창출이 가능하도록 하였다.

표 4-3. 상호출자제한기업집단에 대한 규제 적용 배제 관련 농협법 신·구조문 비교

현행	개정안
제12조(다른 법률의 적용 배제 및 준용) ① ~ ④ (생략)	제12조(다른 법률의 적용 배제 및 준용) ① ~ ④ (현행과 같음)
<신설>	⑤ 농협금융지주회사 및 그 자회사(손자회사를 포함한다. 이하 같다)가 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제8조의2제2항제4호에 따른 “금융업 또는 보험업과 밀접한 관련이 있는 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 회사”에 대하여 의결권을 행사하는 경우와 농협

현행	개정안
	<p>금융지주회사의 자회사인 사모투자전문회사(「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제18항제7호에 따른 회사를 말한다)가 지분증권 등에 투자·운용한 회사에 대하여 의결권을 행사하는 경우에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제11조를 적용하지 아니한다.</p>
<신 설>	<p>⑥ 농협금융지주회사 및 그 자회사에 대해서는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제11조의2를 적용하지 아니한다.</p>
<신 설>	<p>⑦ 중앙회 계열회사가 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 외의 다른 법률에서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조에 따라 상호출자제한기업집단으로 지정됨에 따른 제한을 받는 경우 중앙회 계열회사는 상호출자제한기업집단에 포함되지 않는 것으로 본다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법률에서는 중앙회 계열회사(제4호의 경우에는 농협금융지주회사 및 그 자회사를 제외한 중앙회 계열회사로 한정한다)도 상호출자제한기업집단에 속하는 것으로 본다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「방송법」 2. 「소프트웨어산업 진흥법」 3. 「상속세 및 증여세법」 4. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」
<신 설>	<p>제12조의2(「근로복지기본법」과의 관</p>

현행	개정안
	계) ① 중앙회와 농협경제지주회사등은 「근로복지기본법」의 적용에 있어서 동일한 사업 또는 사업장으로 보고 사내근로복지기금을 통합하여 운용할 수 있다.
	② 그 밖에 사내근로복지기금의 통합 운용을 위하여 필요한 사항은 사내근로복지기금 법인의 정관으로 정한다.

3. 2014년 농협법 개정

3.1. 개정 배경

3.1.1. 사업이관 제약요소 발생

2012년 농협중앙회 사업구조개편 추진에 따른 농협법 개정으로 중앙회가 수행하고 있는 경제사업 중 다음 (표 4-4)와 같은 유통판매 사업을 2015년 2월까지 농협경제지주로 이관하기로 결정되어 있었다. 이는 협동조합인 농협중앙회가 수행하고 있던 사업을 상법상의 주식회사인 농협경제지주로 이관하는 것이다. 그에 따라 적용법이 달라져서 동일한 사업을 수행함에 있어 법적 불이익뿐만 아니라 세제상 불이익이 발생한다는 문제점이 지적되었다. 이러한 제약요소가 해소되지 않으면 농협은 과거보다 불리한 조건에서 사업을 하게 되어 농가

를 위한 경제사업 활성화의 사업구조개편 목표를 실현하기 어렵다는 문제점을 지적하였다. 이에 따라, 중앙회는 사업 이관에 앞서 제약요소를 해소하기 위한 방안 마련을 요구하였다.

표 4-4. 사업부문별 경제지주 이관계획

대상 사업		이관시기	비 고
판매유통 사업	소매, 공판, 식품, 종묘, 양곡 안심축산, 축산공판	~ '15. 2월	
	청과도매, 생활물자	~ '15. 2월	지주본체 이관
자재, 회원지원 등 나머지 경제사업		~ '17. 2월	

자료: 농협중앙회 경제사업활성화 계획(2012년 9월)

제약요소가 발생한 것은 농협법에 의해 협동조합에게만 부여하고 있던 법적, 세제상의 유리한 점이 상법상의 영리회사인 농협경제지주회사에게는 적용할 수 없는 것으로 전환됨에 따라 발생한 것이다. 농협경제에 대한 기존 제도적 기반을 농협경제지주에게도 유지하여 주기 위해서는 이를 보완하는 법적 보완장치가 마련되어야 한다. 연합회 방식을 선택하지 않고 지주회사 방식을 선택하면서 연합회가 가지는 장점을 보완하여야 한다는 사업구조개편의 취지도 있었다. 이러한 배경에서 경제사업 추진 여건이 과거보다 불리하지 않도록 하여 사업구조개편의 원활한 추진을 위해 농식품부와 농협중앙회간 농협법 및 조세관계 법 개정을 추진하도록 협의를 완료하여(2013.4.29) 이에 대한 농식품부 기본방침을 확정하였다(2013.5.20).

3.1.2. 사업이관 제약요소

상법상의 회사인 농협경제지주가 농협의 경제사업을 이관 받아 사업을 수행함으로써 발생하는 문제는 법적인 사항과 세제상의 불이익으로 구분하여 볼 수 있다. 특별법인 농협법에 규정이 없으면 상법과 공정거래법 등 일반법이 적용되기 때문이다.

첫째, 제도상의 문제점으로는 공정거래법 및 중소기업기본법, 농안법(농수산물 유통 및 가격 안정에 관한 법률) 등에 규정되어 있는 규제 적용이다.

① 경제지주가 일선조합 경제사업에 대해 지도, 지원을 수행하는 경우 공정거래법상 ‘불공정거래행위’에 해당되기 때문에 이를 유지하기 어렵다는 것이다. 경제사업 활성화 계획에 따른 일선조합들의 조합공동사업법인에 대한 대여투자도 이에 해당되게 된다. 농협중앙회는 고유목적사업이었기 때문에 이에 대한 자금조성 및 자금지원이 가능하지만 경제지주는 그렇지 못하였다.

② 일선조합에 대한 공동연합사업의 성격을 가지고 있는 자재사업, 생활물자사업 등 농협계통거래 사업에 대해 담합의 성격을 가지고 있는 것으로 보아 공정거래법상 ‘부당한 공동행위 및 불공정거래행위’에 해당되어 규제대상이 되었다. 중앙회는 협동조합의 사업방식에서는 경제적 약자들의 공동대응이 가능하였으나 농협경제지주체제에서는 사업방식을 전환하여야 하는 문제가 발생한다.

③ 경제지주의 식품자회사의 경우에는 중소기업기본법상 ‘대기업’에 해당되어 중소기업적합업종에 대해서는 사업을 할 수 없게 되었다. 그에 따라 농산물 가공사업이 어려워지게 된다.

④ 농협경제지주는 농안법(제57조제3항)상 농안기금 융자기관에 해당하지 않아 일선농·축협에 대한 산지유통자금 등 정책사업의 자금대출업무가 불가능하게 된다. 농협중앙회는 정부로부터 자금을 차입하여 산지유통활성화, 채소수급안정사업, 벼매입 등을 위해 농·축협에 대출하고 있다(그 규모는 ‘13년의 경우 2조 4,936억 원에 이룸).

⑤ 농안법 개정을 통해 농협경제지주가 자금운용을 할 수 있더라도 공정거래법(제8조의2, 제15조)상 ‘금산분리 원칙’에 위배되어 자금운용이 어렵게 될 수 있다.

둘째, 농협경제지주가 일선조합 경제사업 활성화 등을 지원하게 되면서 세제상 부담이 증가하게 되었다. 경제지주가 일선조합 경제사업에 대해 지도, 지원사업을 수행할 경우 필요한 자금을 조성할 때 법인세법상 ‘고유목적사업준비금’ 설정이 어렵게 되어 법인세 부담이 발생하게 되어 자금조성이 어렵게 된

것도 있다. 중앙회는 조합상호지원자금을 조성하여(2013년 4조 6,150억 원) 일선조합 지원에 운용하고 있는데 이중 경제부문에 65%가 활용되고 있다. 또한 경제지주가 계열사와 생활물자, 자재 등을 원가거래 할 경우 법인세법상 ‘부당행위계산 부인’이 적용되어 법인세 부담이 증가하게 된다. 12년 기준 중앙회는 생활물자 및 유류, 자재사업으로 농·축협 및 계열사에 8조 8,638억 원을 공급하고 있다. 중앙회의 구매, 판매사업용 부동산(예; 공판장, 물류센터 등)을 경제지주로 이관하면 그에 따라 경제지주는 취득세, 재산세, 종합부동산세를 추가 부담하게 된다. 또 농·축협 및 농업인에게 제공하는 재화나 용역에 대해서는 경제지주가 수행하게 되면 부가가치세를 추가로 부담하여야 한다.

3.1.3. 사업이관 제약요소 해소 필요성

농협경제지주체제로의 전환으로 발생하는 법적, 세제상의 제약요소를 해소하지 않으면 사업구조개편의 목적을 상실하게 된다. 농협은 경제지주체제로 전환하면서 과거보다 더 추가적인 비용을 부담하여야 하므로 사업구조개편 본연의 목적인 경제사업 활성화를 실현하는 것이 어렵게 되었다. 사업구조개편으로 농협 경제사업 추진이 더 위축되지는 않아야 하므로 농협중앙회 때와 동일한 수준의 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다.

2013년 국회 국정감사에서도 2014년도 중 사업이관에 따른 제약사항을 완전히 해소하는 것을 전제로 하여 당초의 사업구조개편 계획대로 이관토록 권고하기도 하였다. 따라서 사업구조개편에 따른 원활한 경제사업의 이관계획 추진으로 사업구조개편을 완료하고 사업구조개편의 목적인 농가를 위한 경제사업 활성화의 실현을 위해서도 제약요소 해소를 위한 농협법 개정 및 세제상의 보완이 필요하였다. 이러한 배경에서 이를 실현하고자 2014년에 농협법 개정을 추진하게 된 것이다.

3.2. 정부 농협법 개정안 마련 과정

3.2.1. 농협경제사업 이관계획 준비

농협은 2012년 3월 사업구조개편 이후 경제사업 이관 준비를 하면서 다음과 같은 문제점을 제기하였다. 중앙회 출자한도의 초과로 자회사 설립이 어렵다는 점, 사업이관에 따라 조세부담이 증가한다는 점 등을 제기하였다. 출자한도 초과 예외인정에 대한 농협법 개정안을 발의하고, 조세특례제한법(제121조의23)에 의해 경제사업 이관이 완료되는 2017년까지 적격 물적분할로 의제하도록 하였다. 또한 농협 경제사업의 활성화를 위한 농협의 연구용역(삼정 KPMG, 농협중앙회 경제사업 구조개편 마스터플랜 수립, 2013.2.14~5.31) 과정에서 공정거래법상의 제약 및 조세부담 증가, 경제사업 수행자격 상실 등 제약사항이 제기되었다. 농협은 ‘경제사업활성화 추진대책 위원회’를 구성하여 쟁점사항들을 정리하여 해소방안을 검토하였다.

<운영단계 제약사항>

- 공정거래법상의 제약: 경제지주가 협동조합 본연의 역할인 농·축협 지도, 지원기능 수행, 원가거래 및 계통거래 시 공정거래법 위반 우려
- 조세부담 증가: 농·축협 관련사업에 대한 법인세 및 지방세 혜택 상실
- 경제사업 수행자격 상실: 중앙회의 법적, 경제적 지위상실로 경제지주에서 사업이관 수행불가

2013년 9월에 농식품부와 농협은 경제사업 이관을 위한 제약요소 해소에 공동대응하기로 협의하고, 그해 12월 농식품부에 대책기구를 구성하고, 농협도 ‘경제사업활성화 추진대책 위원회’와 실무위원회를 구성하여 운영하였다. 농식품부는 농업정책국장을 팀장으로 하고 사업부문별 담당사무관을 팀원으로 하는 실무 TF와 전문가 TF를 구성하여 운영하였다.

3.2.2. 농협경제사업 이관 제약요소

가. 조합상호지원자금의 조성 및 운용에 제약

농협중앙회가 목적사업으로 자금 조성하던 것을 경제지주가 조성하게 되면 농·축협에 대한 출자가 불가능하다. 농·축협은 농·축협 고유의 사업을 위한 경우에 한해 타 법인 출자가 가능하나, 경제지주의 ‘조합상호지원자금 조성’은 농·축협 사업에서 제외된다. 다만, 그간 농·축협이 중앙회를 통해 조합상호지원자금 조성이 가능했던 것은 중앙회에 대한 조합의 출자의무를 규정한 농협법(제117조)에 의한 것이다.

자금운용 주체를 경제지주로 이관 시 그 동안 조성된 자금에 대해 중앙회는 법인세를 부담 하여야 하는 문제가 발생하게 되었다. 중앙회가 자금운용시 ‘고유목적사업준비금(법인세법 제29조)’으로 설정되면 이연된 법인세(약 6,177억 원)를 자금 이관 시 일시 납부해야 하는 문제가 있다.

$$\text{법인세부담액}(6,177\text{억 원}) = \{ \text{고유목적사업준비금 설정자금}(2\text{조 } 5,525\text{억 원}) \times \text{법인세율}(22\%) \} + \text{지방소득세}(\text{법인세의 } 10\%)$$

경제지주가 자금운용시 공정거래법상 불공정거래행위 해당 및 세법상 제약이 있다. 경제지주가 농·축협에 대한 무이자 자금 지원 시 공정거래법(제23조 제1항제7호)상 ‘불공정거래행위’에 해당된다. 경제지주의 농·축협 자금지원은 법인세법(제24조 및 제25조)상 기부금 또는 접대비로 의제되어 한도의 지출시 법인세 부담 우려(약 291억 원)가 있다.

$$\{ \text{조합상호지원자금 } 4\text{조 } 4,064\text{억 원} \times 2.8\%(\text{금리차익}) - 30\text{억 원}(\text{접대비 한도}) \} \times 24.2\%(\text{법인세율})$$

나. 농안기금 자금운용에 제약

경제지주는 농안법(제57조제3항)상 농안기금 용자기관에 해당하지 않아, 농·

축협에 대한 자금대출업무 수행이 불가능한 상태였다. 농안법상 융자기관은 농협중앙회, 산림조합중앙회, 유통공사에 한정되어 있기 때문이다. 영리법인이 아닌 금융기관이 대출업무를 수행할 수 없어 일선 농·축협 지도·지원이 어렵게 된다. 농안법 개정을 통해 지주가 자금운용을 할 수 있다 하더라도, 공정거래법(제8조의2, 제15조)상 ‘금산분리 원칙’에 위배될 가능성이 제기되었다.

다. 농·축협에 대한 교육지원사업 수행에 한계

경제지주가 교육지원사업 수행시, 그 비용을 ‘고유목적사업준비금’(법인세법 제29조상 손금 산입)으로 설정할 수 없어 법인세 부담이 발생된다(약 223억 원). 고유목적사업준비금은 법인세법상 비영리법인에게만 인정되고 회계처리시 손금으로 계상되어 그 금액만큼 법인세 부과기준인 소득금액에서 제외되나, 영리법인은 유사자금 운용시 접대비 또는 기부금으로 의제된다.

$$\text{법인세(약 223억 원)} = \{ \text{교육지원사업비(95,041백만 원)} - \text{접대비한도(2,885백만 원)} \} \times \text{법인세율(24.2\%)}$$

그럼에도 불구하고 경제지주가 교육지원사업 수행시 공정거래법(제23조제1항제7호)상 ‘불공정거래행위’에 해당될 가능성이 있다. 대부분 교육지원사업은 농·축협에 대한 무상 용역 제공(예: 무료컨설팅), 저리자금지원 등으로 이루어지고 있기 때문이다.

□ 경제사업과 연계된 농·축협 교육지원사업('13년 농업경제분야 950억 원)

- (소매사업) 조합마트컨설팅, 시설현대화, 정보화구축, CS교육
- (양곡사업) 쌀소비촉진, 조합RPC 컨설팅 및 자금지원
- (청과도매사업) 산지조직육성, APC활성화, 연합사업, 생산지도, 브랜드육성 등
- (공판사업) 농협공판장 지도, 자금지원
- (식품사업) 조합가공공장 지원, 공동브랜드 교육·홍보, 식품안전 지도
- (자재사업) 농기계은행사업, 면세유, 토양검증

라. 농·축협에 대한 경제지주의 원가거래·계통거래 문제

경제지주가 계열사에 생활물자·자재 등의 구매사업에서 원가거래를 할 경우, ‘부당행위계산 부인’이 적용되고, 시가와와 차액만큼이 접대비 또는 기부금으로 의제되어 법인세를 부담하여야 한다. 경제지주와 계열사는 법인세법 시행령(제87조)상 ‘특수관계인’에 해당되어, 경제지주본체(도매사업)와 (주)농협유통(소매사업)과의 원가거래 시 문제가 된다. 부당행위계산 부인이란 경제지주가 계열회사 등 특수관계인과의 거래시 정상적인 가격이 아닌 해당 법인의 조세부담을 부당하게 감소시킨 것으로 인정될 경우, 해당 법인의 조세액 책정에 해당 거래가격을 부인하는 것이다.

경제지주가 농·축협에 계통거래원칙 고수시, 공정거래법상 ‘부당한 공동행위(제19조), ‘불공정거래행위(제23조)’에 해당될 가능성이 있다. 경제지주가 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 농·축협과 거래하거나, 농·축협과 거래할 수 있는 다른 사업자의 진입을 방해하는 행위 등이 발생한다고 보는 것이다.

마. 경제지주가 식품회사 설립 시 중소기업 적합업종 진출 제약 문제

경제지주의 식품자회사는 중소기업기본법(제2조) 등에 따라 ‘대기업’에 해당되고, 동반성장위원회 지정의 중소기업 적합업종 진출에 제약이 있다. 중소기업 제외되는 한도는 자산총액 5천억 원 이상인 경제지주가 자회사 지분을 30% 이상 소유 시 적용된다. 다만, 중소기업 적합업종 지정은 기존에 수행하던 사업 금지가 아니라 신규진출 및 확장을 규제하는 것이다(대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률).

바. 기타

경제지주의 사업용 부동산 보유 시 세부담 증가, 농업회사법인 설립 제약으로 세제혜택을 포기해야 하는 문제가 발생한다. 따라서 경제지주의 자립경영을 위한 손익구조의 취약 등의 제약요소가 될 수 있다.

3.2.3. 관계기관 협의

농식품부는 농협법 개정 이전에 경제지주의 농·축협 자금 지원이 공정거래법상 ‘불공정거래행위’에 해당하는지에 대해 공정거래위원회와 협의하였다. 공정위는 ‘부당한 지원행위의 심사지침(예규)’에 따라 불공정거래행위 판단에 폭넓은 재량권을 행사할 수 있고, 동 지침에 예외규정 신설 등으로 해소하는 방안을 제시하면서 협의를 하였다. 또한 농식품부는 경제지주의 농안기금 운용이 공정거래법상 ‘금산분리 원칙’에 반하는지 공정거래위원회 등 관계부처와도 협의하였다. 공정거래법상 ‘금산분리 원칙’은 일반지주회사의 금융회사 주식소유를 금지하는 것으로, 경제지주의 농안기금 운용은 적용하는 것은 적합하지 않음을 제시했다.

경제지주의 무료 또는 저가의 교육지원사업이 공정거래법상 ‘불공정거래행위’에 해당하는지 공정거래위원회와 협의하였다. 공정위는 ‘부당한 지원행위의 심사지침(예규)’에 따라 불공정거래행위 판단에 폭넓은 재량권을 행사, 동 지침에 예외규정 신설 등을 협의하였다.

기재부는 경제지주와 계열사간의 관계를 법인세법상 ‘특수관계인’에서 제외하는 규정을 신설하였다. 그러나 농협은 공정위의 고시로 제약요소를 해결하는 것을 반대하면서 농협법 개정 혹은 이관시기 재조정 등이 적합하다는 반대 의견을 제시하였다(2014.12).

- 중앙회 입장은 쟁점이 야기된 부문에 대한 사업이관 재검토
 - (이관대상 조정) 회원경제지원사업 등 농·축협 지원기능을 중앙회에 존치
 - (이관시기 연기) 판매·유통 관련 경제사업 이관시기(‘15년)를 ’17년으로 연기
- 사업이관 대상 및 시기를 규정한 농협법(부칙 제6조) 개정을 요구함.

표 4-5. 부처별 제약사항 및 해소방안 현황

	제약사항	해소방안	해당 법령	필요사항	현황
기재부	농어업용 기자재 공급시 영세율 적용 불가하여 자금부담 발생	(조특법) 영세율 적용대상에 경제지주 및 자회사 포함	조특법§105①제5호	타법 개정*	세법개정안, ('14.8)
		(영세율 특례규정) 영세율 적용 농어민에 경제지주 및 자회사 포함	영세율 특례규정 §2제4호	타법 하위규정 개정*	기재부 시행령개정 *11월 수요조사, '15.2월 개정
	유통손실보전자금 등 운용 제약	(조특법) 농·축협에 자금지원 또는 교육지원 사업 수행시 법인세 면제 특례 신설	조세특례제한법 §121의23	타법 개정*	세법개정안, ('14.8)
	중돈개량사업소 배합사료 구매시 영세율 적용혜택 상실	(조특법) 영세율 적용대상에 경제지주 및 자회사 포함	조세특례제한법 §105①제5호	타법 개정*	세법개정안, ('14.8)
(영세율 특례규정) 영세율 적용 농어민에 경제지주 자회사 포함		영세율 특례규정 §2①제4호	타법 하위규정 개정*	기재부 시행령개정 *11월 수요조사, '15.2월 개정	

제약사항	해소방안	해당 법령	필요사항	현황
농·축협 사업활성화 관련 지원비용 집행시 접대비 및 기부금 의제로 법인세 증가	(조특법) 농·축협에 자금지원 또는 교육지원 사업 수행시 법인세 면제 특례 신설	조세특례제한법 §121의23	타법 개정*	세법개정안, ('14.8)
중앙회에 주어진 주류중개업면허 자회사로 이전 필요	(주세법시행령) 면허 이전에 대한 주세법 시행령 개정	주세법시행령 §9	타법 하위규정 개정*	기재부 시행령개정 수용 * 11월 수요조사, '15.2월 개정
국가 등과 계약시 입찰보증금·계약보증금 면제 제약	(국계법 시행령) 면제대상에 경제지주 및 자회사 포함	국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 §37③제4호	타법 하위 규정 개정* <'14.4 추가 쟁점>	농협법 시행령 *기재부 이견 없음
농산물 수탁사업수수료 부가세 부담	(조특법 시행령) 정부업무대행 단체에 경제지주와 그 자회사 추가	조특법시행령 §106⑦ 조특법시행규칙 §48① [별표10] 제5호	타법 하위규정 개정*	기재부 시행령개정 *11월 수요조사, '15.2월 개정

	제약사항	해소방안	해당 법령	필요사항	현황
공정위	농·축협 사업활성화 관련 지원비용 집행시 불공정거래 행위 우려	(농협법) 농·축협과 관련된 거래에 공정거래법 적용 배제	농협법 §12	농협법 개정 *유권해석, 예 규 검토중	안덕수 의원 ('14.9)
	생활물자, 영농자재 원가·계통거래시 부당한 공동행위 및 불공정거래 행위 우려	(농협법) 농·축협과 관련된 거래에 공정거래법 적용 배제	농협법 §12		안덕수 의원안 발의 ('14.9)
안행부	(사업수행자격 상실) 사료작물 등 관세감면 확인업무 배제	(행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정) 사료작물 재배용 종자에 대한 관세면제 대상물품 확인 사무 위탁 대상에 경제지주도 포함	행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정	안행부 자체규정 개정(하반기) 혹은 농협법 시행령 타법 개정	규정개정안 제출(안행부, 8.12)
안행부	구·판매사업용 부동산 취득세 및 재산세 감면 불가	(지특법) 경제지주 및 그 자회사에 대한 취득세·재산세 50% 감면 유지	지방세특례제한법 §14 ①	타법 개정*	지특법 개정안 반영 ('14.9) *단, 중앙회와 동일하게 25%
안행부	구·판매사업용 토지 분리과세 불가로 종합부동산세 추가 부담	(지방세법 시행령) 분리과세 대상에 포함시켜 종합부동산세 면제	지방세법 시행령 §102⑤제12호	타법 하위규정 개정*	안행부 협의중 *시행령 미반영 (11.18)

	제약사항	해소방안	해당 법령	필요사항	현황
동반위	중소기업에 배제되어 중소기업 적합 품목업종 진출 시 제약	(동반성장위 협의) 식품사업품 목은 중소기업 적합업종 지정 예외 협의	-	관계부처 협의	동반위 반대 품목별 검토중
중기청	중소기업에 배제되어 중소기업 경쟁 제한품목 공공시장 납품불가	(중소기업구매촉진법) 중소기업 경쟁 제한품목 공공시장에 참여할 수 있는 법인에 경제지주와 자회사 추가(농협법 부칙 타법 개정)	농협법 부칙 §27제26항	농협법 개정*	경대수의원안('14.6)
교육부	경제지주(식품회사)는 영리법인으로 학교급식센터 위탁운영 제약	(학교급식 표준조례) 교육부와 협의하여 운영주체로 지주 등 포함	학교급식 표준조례 §10	타법 하위규정 개정*	농협법 시행령
		(농협법 시행령) 중앙회 의제 사업에 학교급식지원센터 위탁·운영사업 포함	농협법 시행령 별표4	농협법 하위규정 개정*	농협법 시행령
국토부	RPC 설치시 개발부담금 감면 제약	(개발이익환수법 시행령) 감면 대상에 경제지주 및 자회사 포함	개발이익 환수에 관한 법률 시행령 §6③제4호	타법 하위규정 개정* <'14.4 추가쟁점>	농협법 시행령 * 국토부 이견 없음

3.2.4. 국회 공청회 개최

국회 상임위는 농협 사업구조개편 이후 2년간의 성과를 평가하여보고 제약 요소에 대한 대책을 마련하기 위하여 2014년 2월 21일에 「농협 사업구조개편 2년 성과와 과제」란 주제로 공청회를 개최하였다.¹¹ 공청회에는 농식품부(차관, 농업정책국장, 농업금융정책과장), 농협(최원병 중앙회장, 임종룡 금융지주 대표 등 대표이사 및 집행간부) 관계자가 참석하고, 진술인으로는 김종훈 농식품부 농업정책국장, 오병관 농협중앙회 기획실장, 손재범 한국농업경영인연합회 사무총장, 황의식 한국농촌경제연구원 선임연구위원, 박형대 전국농민회총연맹 정책위원장, 허권 전국금융산업노동조합 농협지부 위원장, 김호 단국대학교 교수 등이 참석하였다.

김종훈 농정국장이 사업구조개편의 취지와 추진현황, 정부자금지원 현황 및 조세지원 현황, 농협경제사업 추진현황, 상호금융 발전계획 수립, 그리고 최근 제기되고 있는 쟁점들에 대해 설명하였다. 농협경제지주의 특수성으로 인해 발생한 문제는 사업이관이 차질 없이 진행될 수 있도록 관계부처와 협의하여 쟁점사항을 해소하도록 한다는 입장을 제시했다.

오병관 농협기획실장은 사업구조개편의 추진경과, 운영체계 등 농협의 주요 변화, 경제사업 활성화 추진상황 및 향후계획, 그리고 사업이관 제약요소 해소를 위한 정부 지원이 필요한 사항 등에 대해 설명하였다.

참여 진술인들은 사업구조개편에 따른 경제사업 활성화 성과가 미진하다는 평가를 제시하면서 법적, 제도적 기반을 구축하기 위한 농협법 개정이 필요하다는 점을 제기하였다. 특히 투자계획 이행에 따라 경제사업 활성화가 차질 없이 추진되어야 한다고 지적했다. 박형대 정책위원장은 사업구조개편으로 중앙회가 더 막강해졌다고 지적하면서 중앙회를 비사업적 조직으로 개편하고, 경제사업연합회와 신용사업연합회로 분리하여야 한다고 주장하였다. 회사의 이익을 증대하는 지주회사 방식의 재검토를 제안한 것이다. 황의식 선임연구위원은

11 일시 및 장소 : '14. 2. 21(금) 10:50 ~ 16:20, 농해수위 대회의실(501호)

경제사업 활성화 계획이 잘 추진될 수 있도록 전문성을 강화하고, 농협의 고비용구조를 개선하여야 한다는 점, 경제지주 도입의 배경을 설명하고 연합회 방식의 장점을 보완하여 안정적으로 경제지주가 정착될 수 있도록 농협법 제132조의2제5항에 대한 규정을 보다 명문화할 것을 제안하였다.

의원들은 사업구조개편은 이루어졌으나 본래의 목적인 경제사업 활성화가 미흡하다고 지적하였다. 의원들은 농협중앙회의 투자계획 추진이 미흡하여 경제사업 활성화가 미흡하다고 지적하면서 이에 대한 대책이 필요하고 지적했다. 정부의 자금지원이 원활히 이루어지고, 농협도 본래 투자활성화계획이 차질 없이 추진되어야 한다는 점을 지적했다. 김영록, 김승남, 황주홍 의원 등은 농협 경제지주체제에 따른 법적, 세무적 문제점을 지적하고 농협은 경제사업 이관이 차질 없이 추진될 수 있도록 하고, 제도적 기반이 마련되지 않으면 이관시기를 조정하여야 한다는 방안도 제시하였다. 또한 사업구조개편을 위한 법적 인허가 문제 등을 해소할 수 있는가를 질의하였다.

3.2.5. 정부의 농협법 개정안 마련

농식품부는 농협의 2단계 경제사업 이관의 원활한 추진을 통한 경제사업 활성화 추진을 위하여 사업이관 제약요소를 해소하는 방안을 마련하고자 하였다. 이를 위해 정부 입법과 의원입법의 방식으로 농협법 개정을 추진했다. 정부는 대응책으로 공정거래법 제약에 대해서 안덕수 의원 발의안, 경대수 의원 발의안 등으로 의원입법을 추진하였다.

중앙회 판매·유통 경제사업을 2015년 2월까지 경제지주회사(자회사)로 이관해야 하는데 이를 일괄적으로 2017년까지 연장하는 김영록 의원안(2014년 2월 26일)이 발의되기도 하였다. 김영록 의원안은 경제사업 이관시기 연장 및 이관시 국회가 심의·의결한다는 것으로 모든 경제사업의 이관시기를 2017년 12월로 연장하고, 이관하기 전 국회의 심의·의결을 거치도록 하였다.

농식품부는 사업구조개편 제약요소를 해소하기 위하여 다음과 같은 내용에 대해 농협법 일부개정안을 발의했다(2014년 9월)¹². 중앙회의 외부출자 한도

제한을 완화하여 중앙회가 농협법(법률 제10522호) 부칙 제5조, 6조, 16조에 의해 경제사업이관(자회사 설립) 및 농협경제사업 추진을 위한 경우 자기자본을 초과하여 출자하는 것을 가능하도록 하였다. 중앙회는 2012년 3월 금융·경제지주 설립 과정에서 자기자본을 기 초과한 상태(2014년 6월말 기준 2.2조 원 초과)이며 2015년 2월까지 사업이관을 위해서는 필수적인 절차규정이었다. 중앙회가 농협법(법률 제10522호) 부칙 제6조에 따라 농협경제지주회사에 경제사업을 이관하기 위해 자회사를 설립하는 경우, 상법상 물적분할로 의제하였다. 물적분할 시에는 분할법인에 포괄 승계되어 절차 간소화되고 면세혜택이 부여되고, 기존에 경제·금융지주 설립 시에도 활용한 방식이다.

이와 함께 공정거래법 및 조세특례법 문제가 해소되면 사업 이관의 제약사항 문제점들이 해소되므로 농협법 개정이 필요한 상황이었다. 이를 위해 관계부처 협의를 지속적으로 추진하여 의견 접근을 도출하고자 하였다.

12 제5조(경제사업활성화 계획 수립·추진 및 출자 특례) ① ~ ④ (현행과 같음)

⑤ 중앙회는 경제사업의 활성화를 위하여 제1항에 따른 경제사업활성화 계획의 범위에서 조합의 자회사나 제112조의3에 따른 조합공동사업법인 등 다른 법인에 출자하는 경우에는 제137조제2항 본문의 개정규정에도 불구하고 자기자본을 초과하여 출자할 수 있다. 이 경우 중앙회는 회계연도 경과 후 3개월 이내에 출자의 목적 및 현황, 출자대상 법인의 경영현황 등을 총회에 보고하여야 한다.

⑥ 제5항은 중앙회가 부칙 제6조제1항 또는 제2항에 따라 해당 경제사업을 농협경제지주회사에 이관하기 전까지 유효하다.

제6조(경제사업의 이관 및 자회사 설립에 따른 출자 특례) ①·② (현행과 같음)

③ 중앙회는 제1항 또는 제2항에 따른 이관을 하기 전에 그 이관을 위하여 필요한 경우에는 미리 중앙회로부터 경제사업을 분리하여 경제사업활성화 계획에 따른 자회사를 설립할 수 있다. 이 경우 그 사업의 분리는 「상법」 제530조의12에 따른 회사의 분할로 보고, 사업의 분리 절차는 같은 법 제530조의3제1항, 제2항 및 제4항, 제530조의4부터 제530조의11까지의 규정을 준용하되, 같은 법 제530조의3에 따라 준용되는 같은 법 제434조 중 “출석한 주주의 의결권의 3분의 2 이상의 수와 발행주식 총수의 3분의 1 이상의 수”는 “대의원 과반수의 출석과 출석한 대의원 3분의 2 이상의 찬성”으로 본다.

④ 중앙회가 제3항에 따라 자회사를 설립하기 위하여 출자하는 경우에는 제137조제2항 본문의 개정규정에도 불구하고 자기자본을 초과하여 자회사에 출자할 수 있다. 이 경우 중앙회는 회계연도 경과 후 3개월 이내에 출자의 목적 및 현황, 출자대상 자회사의 경영현황 등을 총회에 보고하여야 한다.

제16조(농협금융지주회사등의 전산시스템 운영 업무위탁 및 전환계획 이행에 관한 특례) ① ~ ⑧ (현행과 같음)

⑨ 중앙회가 전환계획에 따라 전산시스템 운영을 농협금융지주회사의 자회사가 하게 하기 위하여 전산시스템 관련 설비, 토지 및 건물 등을 농협금융지주회사의 자회사에 출자하는 경우에는 제137조제2항 본문의 개정규정에도 불구하고 자기자본을 초과하여 출자할 수 있다. 이 경우 중앙회는 회계연도 경과 후 3개월 이내에 출자의 목적 및 현황, 출자대상 자회사의 경영현황 등을 총회에 보고하여야 한다.

3.2.6. 사업구조개편 관련 농협법 개정 발의안

농협 사업구조개편과 관련된 법 개정안으로는 다음과 같은 법안이 발의되었다. 김영록 의원(2014.2.26)은 경제사업 이관시기를 일괄적으로 2017년까지 연기하도록 하자는 안을 발의하였으며, 경대수의원(2014.6.25)은 공정거래법을 제외한 법령개정사항 안을 발의하였다. 안덕수 의원(2014.9.5)은 농·축협 관련 사업에 대한 공정거래법 적용배제에 대해 개정안을 발의하였다. 기획재정부(2014.8.6.)는 세금부담 증가에 대해 국세관련 조세특례 부여에 대한 세법개정안을 발의하였다. 농식품부(2014.9.2.~10.13, 입법예고)는 경제사업 수행자격 상실 등 하위법령 개정을 발의하였다.

표 4-6. 경대수 의원안 주요 내용

주요 내용	개정안
농협경제지주(자회사)의 자금업무 근거 마련	·조합이 자금을 차입할 수 있는 기관에 경제지주 및 자회사 추가 및 자금지원 근거 마련
농협경제지주(자회사)의 사업운용 근거 마련	[농협법 개정] 경제지주 및 자회사가 국가위탁사업 등을 수행할 수 있는 근거 마련 [타 법률 개정] ① 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률, ② 축산자조금법, ③ 낙농진흥법, ④ 도축장구조조정법, ⑤ 중소기업제품구매촉진 및 판로지원에 관한 법률, ⑥ 축산법, ⑦ 가축전염병예방법
조합공동사업법인 합병특례 등	·경제지주·자회사가 조합공동사업법인에 출자 및 합병할 수 있는 근거 마련

표 4-7. 안덕수 의원안 주요 내용

주요 내용	개정안
공정거래법 적용 배제	농협경제지주가 조합에 자금지원, 계통거래 시 공정거래법 제 19조(부당한 공동행위의 금지), 제23조제1항제7호(부당한 지원의 금지) 적용 배제
중앙회 규제개선 (법안정비, 정관으로 대체)	중앙회 자기자본 출자시 총회보고를 이사회로 간소화, 우선출자 세부규정 삭제, 유통지원자금 운용 대상 사업규정 삭제 등

3.2.7. 공정거래법 적용 배제에 대한 의견

안덕수 의원안 중 공정거래법 적용 배제 관련해서는 공정위 등의 반대의견이 제시되었다. 공정위는 개정안에 반대하며 공정위 예규·유권해석 등으로 보완하는 대안을 제시하였다.

<공정거래위원회 의견(2014.10.14)>

- [농·축협 자금지원, 계통거래] 공정위 예규인 ‘부당한 지원행위 심사지침’에 ‘부당한 지원행위에 해당하지 않는 경우’로 규정하여 해결 가능
- [계통거래·수급조절 등] 현재에도 담합으로 판단하지 않기 때문에 공정거래법 제58조 유권해석으로 해소 가능
 - 제58조(법령에 따른 정당한 행위) 이 법의 규정은 사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대하여는 이를 적용하지 아니함

공정위의 신설 예규는 자금지원·계통거래 등이 부당지원행위에서 배제되는 것은 과거 중앙회에는 없었던 배제조항이었다. 경제지주를 중앙회와 동등하게 판단한다는 공정위 확약(공문서)으로 과거 중앙회에 대한 법 적용과 동일, 실질적인 문제가 해소 가능하다는 것이다. 이는 다른 경제주체들과의 형평성에 반할 가능성이 있어 신중한 검토가 필요(공정위, 법제처)하다는 근거 때문이었다.

정부는 공정위·농협중앙회 등과 협의를 통해 조정안 도출을 위하여 추진하였다. 공정거래법 적용 조항(농협법134조의2④항) 삭제 등 조정안을 협의했다. 반면 농협은 법적 근거 없이 경제지주(자회사)를 동일하게 판단할지 의문이고 예규 등은 향후 개정이 쉬우므로 경제지주회사-조합간 거래 시 보다 명확한 법적 안전장치 필요하다고 의견을 제시하였다.

표 4-8. 공정거래법 배제 관련 관계기관 의견

구분	의견
농협	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예규·유권해석만으로 배제하는 것은 근거 부족, 농협법에 법적 근거 필요 - 현재 농협법에서 농협경제지주에 대해 공정거래법을 적용도록 규정 ○ 일선 농·축협과 판매·유통사업을 담당할 경제지주의 사업 추진 불안으로 경제사업활성화 투자 위축 우려
안덕수의원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 타 법안에도 공정위예규와 법적 근거가 같이 있는 사례가 있고 예규·유권해석 등은 향후 변동 가능성이 있어 법적근거 필요 - 다만, 농협의 우려사항이 확실히 해소된다면 법안 수정 가능
공정위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공정거래법은 중앙회·경제지주에 동일 적용, 농협에 공정거래법 배제 시 타 경제주체와의 형평성 문제 발생 - 다만, 농협의 불안감을 해소하기 위해 심사지침·유권해석 등을 제안한 바 있고 이를 통해 실질적인 쟁점해소 가능

3.2.8. 공정위 의견

경제지주 사업에 대한 공정거래법 적용제외(안 제12조 제8항·제9항)에 대해 농협의 우려가 있었다. 농협은 ‘회원조합 공동사업’이나 ‘자금지원 사업’ 등이 중앙회(비영리법인)에서 경제지주(영리법인)로 이관되면 공정거래법을 새로 적용받게 된다고 인식하였다. 공정거래법이 적용되는 즉시 이러한 사업들은 불법 행위가 되어 공정위의 제재를 받게 되는 것으로 오해하였다. 반면, 공정위는 농협이 지주회사 체제로 개편된다고 해서 공정거래법이 새로 적용되거나 법적 용이 강화되는 것은 아니라는 입장을 표명했다.

<현행법상 공정거래법이 적용되는 사례와 적용되지 않는 사례>	
공정거래법 적용 (농협법 근거없음)	① 중앙회와 경쟁사가 비료가격을 담합하는 행위 ② 단위조합들이 폭리를 취하기 위해 특산물 가격·출고량을 담합하는 행위 ③ 경쟁사가 농약을 공급받지 못하도록 중앙회가 농약 제조사를 통제하는 행위
공정거래법 적용 제외 (농협법 근거있음)	① 중앙회가 영농자재를 통합 구매하여 단위조합에 공급하는 행위 ② 농산물 판매 활성화를 위해 단위조합들이 판매시설 등을 공동 활용하는 행위 ③ 정부의 수급조절 명령 등에 따라 중앙회와 단위조합이 농산물 수급을 조절하는 행위
* 주로 외부 경쟁자와의 관계에서 이루어진 행위에는 공정거래법이 적용되며, 농협법에 근거규정을 두고 단위조합과의 관계에서 이루어진 사업들에는 법적용이 제외	

공정위는 공정거래법은 비영리법인이건 영리법인이건 행위 주체의 법적 성격에 상관없이 모든 경제행위에 차별 없이 적용되어야 한다는 입장을 밝혔다. 따라서 사업내용에 변화가 없다면 중앙회 대신 경제지주가 사업을 수행한다고 해서 법을 새로 적용받는 건 아니며, 농협법에 근거하여 정당하게 수행되는 사업에는 지금도 공정거래법이 적용되지 않는다는 견해이다(공정거래법 제58조는 ‘법령에 따른 정당한 행위’에 법적용을 제외). 별도의 법 개정이 없어도 농협법에 근거하여 합리적으로 사업이 진행된다면, 해당 사업들에는 공정거래법이 적용되지 않는다는 입장이다.

농협의 우려사항에 대해서는 경제질서에 관한 기본원칙을 훼손하지 않으면서 공정거래법의 틀 안에서 해소할 수 있는 의견을 제시하였다. 정당한 공동구매·판매사업은 공정거래법 제58조(법령에 따른 정당한 행위)에 따라 적용제외가 가능하다는 견해이다.

자금지원사업 역시 농협법에 근거하여 정당하게 이루어지는 경우 부당지원에 해당되지 않음을 공정거래법 심사지침에 명시하는 것이 가능하다고 하였다. 동 지침에 이미 ①장애인 고용사업장 지원사업과 ②사회적 기업 지원사업에

대해 공정거래법상 부당지원행위 규정을 적용하지 않는다는 예외규정을 마련하고 있다고 지적하면서 가능하다는 입장이다.

한편, 농식품부에서는 경제지주에 대한 공정거래법 일반적용 규정을 삭제하는 내용을 제안하였다.

「농협법」 제134조의2(농협경제지주회사) ④ 이 법에 특별한 규정이 없으면 농협경제 지주회사에 대하여는 「상법」 및 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 적용한다.

공정거래법은 경제활동을 규율하는 일반법이므로 개별법에 별도의 예외 규정이 없는 한 모든 사업자에게 적용된다. 따라서 동 규정(농협법 제134조의 2 제4항)을 삭제한다고 하더라도 농협경제지주에 없는 공정거래법 적용 여부는 달라지지 않는다. 동 규정은 농협경제지주에 대해 상행위 일반법인 상법과 지주회사 규제의 일반법인 공정거래법을 적용하는 취지에서 규정되었으며, 농협 금융지주·농협은행·농협보험에 대해서도 이와 짝을 이루는 조항들이 각각 규정되어 국회를 통과(2011.3.11.)하였다.

공정위는 동 규정을 삭제할 경우 다음과 같은 문제가 예상된다는 견해였다. 농협경제지주가 더 이상 공정거래법을 적용받지 않게 된다는 불필요한 오해를 야기하고, 이로 인한 특혜 논란이 제기될 우려가 있다. 또한 경제지주 관련 조항만 삭제하는 경우, 이와 짝을 이루고 있는 금융지주·농협은행·농협보험 관련 규정과의 법체계상 일관성에 문제가 있다는 입장이다.

3.2.9. 농해수위 법안소위 논의¹³

경제사업이관시기 연기(김영록 의원안)에 대한 토론에서는 경제사업 이관시기 연장에 따른 문제점을 고려하여 입법정책적 결정이 필요하다는 의견이었다. 외부출자한도 제한 등으로 농협 경제사업 이관이 당초 계획과 달리 지연되고

¹³ 이 내용은 상임위 수석전문위원의 법안소위 자료를 바탕으로 작성하였다.

있고, 이관에 따른 법적 쟁점이 해소되지 않은 상황이었기 때문이라는 근거이다. 오랜 시간 논의를 거쳐 2011년 3월에 확정된 경제사업 이관시기를 2년 이상 연기할 경우 농협의 조직 안정화를 저해하는 결과를 발생시킬 수 있고, 외부출자한도 제한 문제는 앞에서 논의한 농협법 개정안(정부 발의)을 통해 해결 가능하다는 점을 입법정책적으로 고려할 필요가 있다는 의견이었다.

농협중앙회의 외부출자 한도 제한 완화(정부 안)는 경제사업 이관을 위해 한시적으로 출자한도 제한을 완화할 필요가 있다는 것이다. 개정안은 경제사업 활성화, 경제사업의 농협경제지주회사로의 이관, 전산시스템의 이관을 위한 취지로, 2015년 2월까지 자회사 설립을 통한 판매·유통 경제사업 이관 등을 위해서는 그 이전에 개정이 필요하다고 제시하였다. 현재 중앙회는 외부출자 한도가 초과된 상태(2조 1,782억 원)에 있어, 현행 규정 하에서 자회사에 대한 추가적인 출자는 불가능한 상황이었다.

표 4-9. 중앙회 외부출자 한도(2014년 6월말 기준)

단위: 억 원

자기자본 (A)	기 출자금액				출자유 한도(A-B)
	경제지주	금융지주	교육지원 자회사	합계(B)	
164,129	12,059	171,948	1,904	185,911	△21,782

경제사업 이관을 위한 자회사 설립시, 「상법」상 물적분할로 의제(정부 안)는 물적분할 의제조항 신설이 필요하다는 것이다. 자회사를 설립하는 방식으로 물적분할, 현물출자 등의 방식이 있는데, 현물출자방식과 비교하여 물적분할 방식이 ① 회사설립절차 간편, ② 법인세 면제 등의 측면에서 유리했다. 회사설립절차 간편은 물적분할의 경우 자산·고용 등이 분할법인에 포괄승계되고, 현물출자는 개별승계되는 것이며, ② 법인세 면제¹⁴는 조세특례제한법 제121조

14 법인세 면제 근거조항

【조세특례제한법】 제121조의23(농업협동조합중앙회의 분할 등에 대한 과세특례) ① 「농업협동조합법」에 따른 농업협동조합중앙회가 2017년 12월 31일까지 「농업협동조합법」 제134조의2부터 제134조의5까지와 법률 제10522호 농업협동조합법 일부개정법률 부칙 제6조에 따라 분할하는 경우에는 「법인세

의23에 따라 2017.12.31까지 과세특례 부여하는 것이다. 물적분할 방식이 ① 절차의 간편화로 경제사업 활성화를 촉진할 수 있고, ② 사업구조개편시 (2011.3) 경제지주·금융지주회사 등의 설립도 물적분할 방식으로 이루어진 점을 고려하면, 개정안은 타당한 입법조치로 보였다.

경제지주회사(자회사 포함)가 조합·조공법인에 대한 자금지원 근거를 마련하였다(경대수의원안). 중앙회가 운영하고 있는 유통지원자금 등이 향후 경제지주로 이관될 경우 조합이 경제지주로부터 자금차입을 위해서는 법적근거가 필요한 상황이었다. ‘경제사업 활성화 계획’에 따르면 김치산업 활성화를 위한 식품자회사의 조공법인에 대한 투자(2016년까지 546억 원) 등 경제지주(자회사 포함)가 조합과 조공법인에 투자 또는 출자할 계획이 포함되어 있었다. 따라서 경제사업 활성화 계획의 원활한 추진을 위해 경제사업 활성화를 위해 자금지원 근거 및 출자 근거 마련이 필요하였다.

경제지주회사(자회사 포함)가 국가 위탁·보조사업 수행근거 마련(경대수의원안)은 「국가계약법 시행령」에 따라 수의계약을 위해서는 다른 법령에 따라 사업수행 권한이 있어야 가능한 상황이었다. 따라서 현재 중앙회는 방위사업청에 급식관련 군납물품(고춧가루, 김치류)을 수의계약에 따라 공급하고 있는데, 중앙회에서 경제지주회사로 경제사업이 이관될 경우 위탁·대행의 근거가 없어 수의계약이 불가능한 상황이라는 문제점이 있었다.

자회사와 조공법인의 합병근거 마련(경대수의원 안)은 ‘경제사업 활성화 계획’에 따르면, 쌀 유통구조를 소규모 RPC 중심에서 전국단위 쌀회사 중심체계로 전환하고자 통합RPC(조공법인)와 쌀회사(자회사)의 합병 과제해소를 위해 필요하였다. 상법상 회사인 경제지주 자회사와 농협법상 특수법인인 조공법인의 합병근거와 절차규정이 부재하여 합병이 불가능한 상황이고, 이러한 법적 미비점을 해소하려는 것은 타당한 입법으로 보였다. 다만, 합병 이후 새로 신설되는 법인의 형태에 대해 별도의 규정이 없는 바, 합병 후 법인의 형태는 회사가 되도록 보완하고, 「상법」상 합병계약서의 작성·공시 등 절차 규정과 합병

법」 제47조제1항(물적분할시 과세특례)의 요건을 갖춘 분할로 보아 이 법과 「법인세법」의 분할에 관한 규정을 적용하고, 이를 「부가가치세법」 제9조 및 제10조에 따른 재화의 공급으로 보지 아니한다.

반대회원의 지분환급청구권 등 인용조항이 빠져있어 이를 추가할 필요가 있다. 또한 향후 자회사와 조공법인간의 합병이 추가적으로 발생할 가능성이 있으므로 부칙보다는 농협법 본칙에 규정하는 것이 적절하다고 판단되었다.

타 법률 상 경제지주회사(자회사 포함)의 사업수행 근거 마련(경대수의원안)에 대해서는 사업구조 개편의 취지 상 원활한 사업이관을 위해 필요하다는 것이다. 경제사업 이관 후 기존 중앙회가 하던 사업의 수행이 불가능해지는 것을 방지하기 위해 필요한 입법조치로 보였다. 그러나 경제사업 이관 이후 공판장 개설 등 경제사업에서 중앙회를 계속 규정할 필요성이 있는지에 대한 추가 검토가 필요할 것으로 보인다는 것이다. 다만, 축발기금의 운용·관리는 영리법인인 경제지주보다는 비영리사업을 수행하는 현행과 같이 특별법인인 중앙회가 수행하는 것이 바람직하다고 본 것이고, 가축방역교육의 위탁대상기관 확대는 시행규칙 개정으로 가능하다는 점에서 삭제가 필요하다고 하였다.

경제지주(자회사 포함)가 조합과 행하는 사업 등에 공정거래법 적용배제(안덕수 의원안)에 대해서는 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」에서 공정거래법 적용배제 특례를 둔 사례가 있음을 고려할 필요가 있다는 것이다. 조합의 건전한 발전을 위해 합리적인 범위 내에서 지원하는 경우는 제도적으로 부당지원행위 등에서 제외할 필요가 있으며, 중앙회가 수행하고 있는 경제사업이 경제지주로 이관되더라도 협동조합 본연의 성격은 그대로 유지되는 만큼, 조합의 건전한 발전을 위해 합리적인 범위 내에서 지원하는 경우에 대해서는 제도적으로 부당지원행위 등에서 제외할 필요가 있다고 보았다. 여기서 공정거래위원회는 ① 현재도 중앙회와 경제지주는 모두 공정거래법 적용 대상이고, ② 개별법에서 공정거래법 적용배제를 허용하는 것은 최근 추세에 역행하는 것이며, ③ 공정거래법 위반여부는 개별행위에 대한 양태, 그에 따른 영향 등 구체적인 사례를 통해 판단하는 것으로 일괄 배제는 불가하다는 입장을 제시하였다. 법제처는 부당하지 않은 경우 공정거래법 적용이 없고, 특히 부당공동행위 예외는 평등원칙상 문제 등이 있어 심도 있는 검토가 필요하다는 의견을 제시하였다.

제329회 농해수위 제2차 회의결과(2014.11.24.), 의사일정 제15항부터 21항

까지 7건의 농업협동조합법 일부개정법률안 중 경제사업 이관관련 법률안의 경우, 김영록 의원안은 법안소위에 계류되었고, 경대수 의원안, 안덕수 의원안, 정부안은 본회의에 부의하지 않고 의사일정 제14항의 농업협동조합법 일부개정법률안(대안)과 함께 위원회 대안으로 의결하는 것으로 가결되었다. 경제사업 이관시기 연기(김영록 의원안)에 대해서는 유성엽 위원, 경대수 위원의 반대로 법안소위에 계류되었다.

농협중앙회의 외부출자 한도 제한 완화(정부안)에 대해서 이종배 위원은 출자 한도 제한 완화에 따른 방만한 운영이 우려(자기자본 초과 출자에 따른 회사의 난립, 경영 부실 등)되어 경제사업 이관을 위한 자회사 설립 출자만 허용하는 것이 바람직하다고 밝혔다. 유성엽 위원은 출자 한도 제한 완화에 따른 방만한 경영이 예견되나, 차입을 해서까지 사업분리가 진행되고 있기 때문에 경제사업 활성화를 원활히 추진하기 위해서는 이를 허용해주는 것이 옳다고 밝혔다.

공판장 개설 등 중앙회의 경제사업 대상기관 규정 여부¹⁵에 대해서 경대수 위원은 사업구조 개편 자체가 2017년까지 이어지고 있기 때문에 중앙회를 대상기관으로 두는 것이 바람직하다는 여인홍 농림축산식품부 차관의 의견에 동의하였다. 유성엽 위원은 중앙회의 대상기관 규정을 2017년까지 한시적으로 하자고 제안하였고, 박민수 위원, 안효대 소위원장은 시기를 제한하지 말고 개정안대로 병렬적으로 두는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 중앙회의 대상기관 규정에 대한 시한을 연도로 명시하는 문제는 자구 수정 시 논의하는 것으로 합의되었다.

경제지주(자회사 포함)가 조합과 행하는 사업 등에 공정거래법 적용배제에 대한 안덕수 의원안은 원안대로 법사위에서 재논의 하는 것으로 합의되었다. 농협법 제12조 8항과 9항에 대해 유성엽 위원, 경대수 위원, 박민수 위원은 원안대로 두 조항을 모두 농협법에 포함하되, 8항의 담합 예외규정 문구를 자구 수정하여 법사위에서 재논의 할 것을 제안했다. 안덕수 위원도 법사위에서 재논의하자는 여타 위원들의 제안에 동의하였다. 신영선 공정위 사무처장은 부당

15 이는 타 법률 상 경제지주회사(자회사 포함)의 사업수행 근거 마련에 대한 경대수 의원안에 포함되는 논의 사항이다.

지원행위의 경우 유사 입법례가 있기 때문에 수정안 8항은 수용할 수 있으나, 담합 예외규정이 있는 원안에 대해 수용 불가입장을 밝혔다.

3.3. 국회 농협법 개정 결과

3.3.1. 농해수위 개정안

제329회 국회(정기회) 제12차 농림축산식품해양수산위원회(2014.11.27.)에서는 법률안심사소위원회(2014.11.24)에서 심사 보고한 대로 10건의 법률안에 대해서는 각각 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 법률안심사소위원회가 마련한 대안을 위원회 안으로 제안하기로 의결하였다. 농협 사업구조개편 관련 정부 개정안 등 안덕수 의원안, 경대수 의원안, 박민수 의원안, 김영록 의원안에 대해 위원회 대안을 마련하여 의결하였다.

표 4-10. 2014년 농협법 농해수위 법안소위 의결안 및 위원회 대안

법안소위 의결안	대안(최종 농해수위안)
제12조(다른 법률의 적용 배제 및 준용) ① ~ ⑦ (생략) ⑧ 농협경제지주회사 및 그 자회사(손자회사를 포함한다. 이하 같다)가 중앙회, 조합등(조합의 조합원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)과 합의, 약정, 제규정 등을 통해 이 법 제134조의2제5항이 정하는 사업에 속하는 구매 및 판매 기타 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제1항을 적용하지 아니한다. 다만, 공동행위의 당사자에 농협경제지주	제12조(다른 법률의 적용 배제 및 준용) ① ~ ⑦ (수정안과 같음) ⑧ 농협경제지주회사 및 그 자회사(손자회사를 포함한다. 이하 이 조항에서 같다)가 중앙회, 조합등(조합의 조합원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)과 이 법 제134조의2제5항이 정하는 사업을 수행하는 경우 사전에 농림축산식품부장관과 공정거래위원회가 협의하여 정한 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제1항을 적용하지 아니한다.

<p>회사 및 그 자회사, 중앙회, 조합등 외의 자가 포함된 경우와 당해 행위가 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하여 소비자의 이익을 침해하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>다만, 공동행위의 당사자에 농협경제지주회사 및 그 자회사, 중앙회, 조합등 외의 자가 포함된 경우와 당해 행위가 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하여 소비자의 이익을 침해하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
<p>⑨ 농협경제지주회사 및 그 자회사가 농업인의 권익향상을 위하여 사전에 공개한 합리적 기준에 따라 조합등에 대하여 수행하는 다음 각 호의 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제 23조제1항제7호를 적용하지 아니한다. 다만, 당해 행위가 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하여 소비자의 이익을 침해하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 조합등의 경제사업의 조성, 지원 및 지도 2. 조합등에 대한 자금지원 	<p style="text-align: center;"><의결안과 같음></p>

쟁점이 되었던 공정거래법 적용배제에 대한 조항(농협법 제 12조)은 법안소위 의결 내용을 조금 수정하였다(<표 4-10>).

농해수위 대안 중 사업구조개편 관련 주요내용은 다음과 같다.

- 가. 농협경제지주회사 및 그 자회사가 수행하는 사업 중 조합을 위한 구매·판매사업, 자금지원 등에 대하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 일부규정 적용 배제(안 제12조제8항 및 제9항 신설).
- 나. 사업구조개편으로 조합이 보유한 기존 공제대출이 농협생명보험의 대출채권으로 이전된 것을 고려하여, 조합의 자금 차입기관의 범위에 농협생명보험 추가(안 제57조제2항 및 제3항).
- 다. 농협경제지주회사 및 그 자회사가 조합, 조합공동사업법인과의 공동사업 수행을 위해 자금을 지원할 수 있는 근거 마련(안 제57조제2항, 제 112조의8제3호 및 제134조의2제3항).

- 라. 농협경제지주회사 및 그 자회사가 조합공동사업법인에 출자할 수 있는 근거 마련(안 제112조의4제1항 및 제2항).
 - 마. 농협경제지주회사 및 그 자회사가 국가등이 위탁하거나 보조하는 사업을 수행할 수 있는 근거 마련(안 제134조의2제4항).
 - 바. 중앙회가 경제사업활성화 계획의 범위에서 조합의 자회사나 조합공동사업법인 등 다른 법인에 출자하는 경우나 금융 전산시스템 전환계획을 이행하기 위하여 전산시스템 관련 설비, 토지 및 건물 등을 농협금융지주회사의 자회사에 출자하는 경우에는 자기자본 초과 출자 가능(안 법률 제10522호 농업협동조합법 일부개정법률 부칙 제5조제5항 및 제16조제9항 신설).
 - 사. 중앙회가 경제사업을 분리하여 경제사업활성화 계획에 따른 자회사를 설립하는 경우에는 자기자본을 초과하여 출자할 수 있도록 하고, 절차 간소화 및 비용 절감을 위하여 「상법」상 물적 분할에 관한 규정 준용(안 법률 제10522호 농업협동조합법 일부개정법률 부칙 제6조제3항 및 제4항 신설).
 - 아. 조합공동사업법인이 농협경제지주회사의 자회사 등과 합병하고자 하는 경우에 「상법」상 합병에 관한 규정 준용(안 법률 제10522호 농업협동조합법 일부개정법률 부칙 제6조의2 신설).
 - 자. 사업구조개편 당시 조합과 중앙회에서 판매하던 공제상품에 대해 농협생명보험과 농협손해보험이 「보험업법」상 판매 허가를 받은 것으로 보는 의제상품에 임직원 대상 채무이행보증보험 추가(안 법률 제10522호 농업협동조합법 일부개정법률 부칙 제15조제8항).
- 한편, 기획재정부가 제출한 조세감면법 개정을 통하여 농협 사업구조개편 조세부담이 완화되었다.

3.3.2. 최종 개정안

「농업협동조합법 일부개정법률안」은 2014년 12월 2일 농림축산식품해양

수산위원회, 2014년 12월 8일 법제사법위원회에서 의결되고, 2014년 12월 9일에 국회 본회의를 통과하였다(2014년 12월 31일 공포).

법사위 논의과정에서 공정거래법 적용 배제와 관련한 일부 지적사항을 반영하여 내용을 일부 수정하였다. 먼저, 공정거래법 적용 배제 관련 조항에 대한 상임위 대안에서 ‘사전협의’ 절차를 삭제하고 ‘목적 달성을 위해 필요한 행위’로 문구를 수정하였고, ‘목적 달성을 위해 필요한 행위’는 농협법(§134의2⑤), 시행령§15의4)에서 정하는 사업을 중심으로 농협법의 다른 규정들을 종합하여 객관적으로 판단할 수 있도록 하였다. 또한 농협법에서 규정된 사업을 정당하게 수행할 경우 원칙적으로 공정거래법 적용이 배제되는 효과를 가지게 하였다.

표 4-11. 2014년 농협법 법사위 수정안

농해수 상임위 대안	법사위 수정안
<p>제12조(다른 법률의 적용 배제 및 준용) ① ~ ⑦ (생략) ⑧ 농협경제지주회사 및 그 자회사(손자회사를 포함한다. 이하 같다)가 중앙회, 조합등(조합의 조합원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)과 이 법 제134조의2제5항이 정하는 사업을 수행하는 경우 사전에 농림축산식품부장관과 공정거래위원회가 협의하여 정한 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제1항을 적용하지 아니한다. 다만, 공동행위의 당사자에 농협경제지주회사 및 그 자회사, 중앙회, 조합등 외의 자가 포함된 경우와 당해 행위가 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하여 소비자의 이익을 침해하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>제12조(다른 법률의 적용 배제 및 준용) ① ~ ⑦ (대안 같음) ⑧ 농협경제지주회사 및 그 자회사(손자회사를 포함한다. 이하 같다)가 중앙회, 조합등(조합의 조합원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)과 이 법 제134조의2제5항이 정하는 사업을 수행하는 경우 그 목적 달성을 위해 필요한 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제1항을 적용하지 아니한다. 다만, 행위의 당사자에 농협경제지주회사 및 그 자회사, 중앙회, 조합등 외의 자가 포함된 경우와 당해 행위가 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하여 소비자의 이익을 침해하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>

3.3.3. 2014년 농협법 개정의 의미

2014년 농협법 개정은 경제지주체제 도입에 따른 장애요인을 해소하고 경제연합회체제가 가지고 있는 제도적 장점을 보완한 것으로 향후 지배구조 개편에 대한 논쟁의 근거를 해소하였다. 경제지주체제로 전환한 것이 협동조합의 정체성을 훼손한 것은 아니게 되었다.

개정된 농협법은 중앙회에서 수행하고 있는 경제사업이 농협경제지주회사로 이관된 후, 경제지주가 원활하게 경제사업을 이행할 수 있도록 제도적 기반을 구축하였다. 농협경제지주가 상법상의 회사이지만 농협중앙회와 같은 수준의 제도적 기반을 마련하였다. 농협경제지주도 마트·양곡·식품 등 경제사업을 추진할 수 있는 발판을 마련한 것이다.

농협법(부칙 제6조)에 의해 2015년 2월까지 유통·판매관련 사업을 경제지주로 이관토록 규정하고 있는 것을 실현할 수 있게 되어 경제지주는 경제사업활성화를 위한 자금지원 및 자본금 출자가 가능하게 되었다. 농협중앙회는 사업이관을 위한 자회사 설립이 어렵고, 경제지주의 사업수행에 대한 법률 근거가 미흡한 것을 해소하였다. 특히, 경제지주는 국가가 위탁하는 사업 수행이나 일선조합에 대한 자금지원을 할 수 없으며, 자금을 지원하게 되더라도 공정거래법 적용 등의 우려가 있어 농협에서는 상당한 부담을 안고 있었다. 이러한 제약요소를 해소할 수 있었다.

따라서 경제사업이관 시 중앙회가 자회사를 설립할 수 있도록 하고, 경제지주의 사업수행 근거들을 신설하며, 공정거래법 일부를 적용 배제하는 등 법적 근거를 확실히 마련하였다. 이는 경제사업을 농협경제지주체제로 분할하는 것보다는 농협경제연합회체제로 전환하여야 한다는 연합회 방식의 지배구조 개선방안 주장과 차별성이 없어지게 되었다.

4. 2016년 농협법 개정

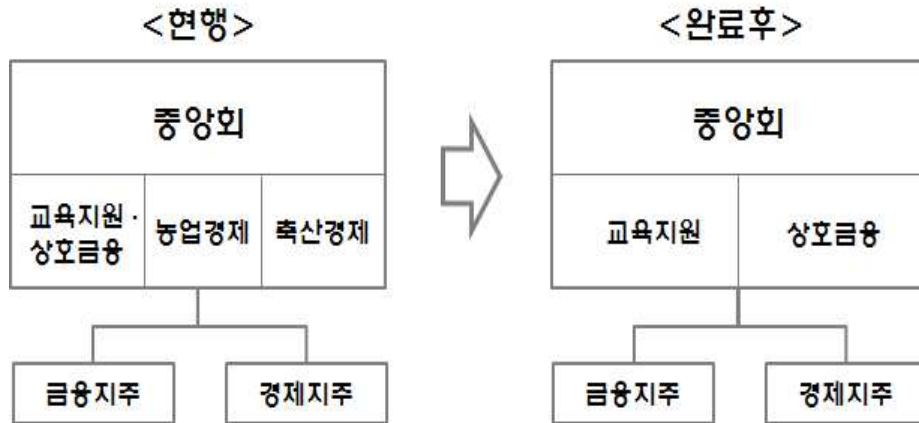
4.1. 개정 배경

농협이 조합원 농가를 위한 판매유통사업을 활성화하도록 하기 위하여 농협 중앙회 사업구조개편이 추진되었고, 경제사업을 담당하는 경제지주에 대해서는 금융지주와는 달리 단계적 분리방안을 추진하였다(농협법 부칙 제6조).

1단계로 2012년 3월에 농협중앙회에서 신용사업을 분리하여 농협금융지주 회사를 설립하고, 기존의 경제사업 자회사를 농협경제지주체제로 분리하였다. 2단계로 2015년 3월에 중앙회가 담당하고 있던 유통판매사업들을 농협경제지주로 이관하고, 농우종묘 인수 등 경제사업부문에 투자를 확대하였다. 3단계로 중앙회에 남아있는 경제사업 기능을 2017년 2월까지 모두 농협경제지주로 이관하여야 하는 상황이다. 경제사업 이관에 따라 농협중앙회의 모습은 (그림 4-2)과 같이 변화하게 되고, 경제사업을 일부 담당하던 농협중앙회는 경제사업을 담당하지 않게 되어 역할도 교육지원사업 중심으로 바뀌게 되었다.

농협중앙회가 경제사업을 수행하지 않고 교육지원사업만 담당하는 구조로 바뀌게 됨에 따라 변화된 농협체제에 적합한 방식으로 농협법 조항을 규정하여야 하는 과제가 발생하였다. 이를 반영하고자 새로운 농협법 개정이 필요하게 되었다. 예를 들어 농협중앙회가 경제사업을 수행하고 있을 때에는 농협법의 중앙회 이사회 구성은 농업경제대표이사, 축산경제대표이사가 포함되어 있고, 경제사업 전문성 강화를 위하여 각각에 대한 소이사회를 두는 것을 규정하고 있다. 그러나 중앙회가 경제사업을 하지 않게 되었기 때문에 이와 관련된 규정은 적합하지 않아 개정하여야만 했다.

그림 4-2. 농협중앙회 사업구조개편 완료 후 모습



농협경제지주체제로의 완전한 사업이관이 이루어짐에 따라 사업구조개편의 목적인 경제사업 활성화를 위해서도 해결되어야 하는 쟁점들이 발생하였다.

첫째, 중앙회와 경제지주간의 역할 정립 및 중앙회의 업무범위를 설정할 필요가 있었다. 농협의 경제사업에는 수익사업과 비수익사업이 있고, 일선조합 경제사업 지원과 같은 교육지원사업 성격을 가진 경제사업이 있으므로 이에 대해 중앙회와 경제지주간의 업무분장이 필요하다.

둘째, 농협경제지주에 대한 규정을 농협법에서는 어느 정도 구체성을 가지고 규정할 것인가와 정관에 자율적으로 규정하는 사항을 구분하여야 했다. 농협경제지주는 중앙회와 달리 상법상의 회사이어서 특수법인 농협법에 많이 규정하는 것은 오히려 자율성을 저해하는 과도한 규제가 될 수도 있기 때문이다.

셋째, 농협경제지주의 지배구조 형식도 선택하여야 했다. 농협경제지주는 중앙회의 1인 지배구조이어서 기업지배구조를 준용할 경우 회장의 권한이 비대화 될 수 있기 때문이다. 농협경제연합회로 전환하여야 한다는 주장의 근거이기도 한 농협경제지주가 과도한 이윤추구보다는 농가를 위한 경제사업에 집중하도록 하는 지배구조 구성이 마련되어야 할 것이다.

넷째, 농협법에 규정되어 있는 축산경제특례조항을 변경하여야 하는 과제도

있다. 협동조합인 농협이므로 축경특례가 마련되어 있었지만 주식회사인 농협 경제지주체제로 전환되므로 이의 존치를 어떻게 해결할 것인가도 선택하여야 할 과제이다. 특히 이사회 구성방식에서 이에 대한 선택이 중요하다.

다섯째, 2014년 농협법 개정에서부터 제기되었던 일선조합 경제사업 지원을 위한 자금조성과 사용에 대한 권한을 어떻게 배정할 것인가도 결정하여야 한다. 농협경제지주는 일선조합과 계열화체제로 책임판매 의무를 가지고 있으므로 일선조합 경제사업 활성화를 위한 지원역할도 담당하는 것이 효율적이었다. 그러나 공정거래법으로 인해 경제지주는 고유목적사업 준비금인 조합상호지원 자금을 조성할 수 없으므로 이에 대한 중앙회와 역할분담관계를 설정하는 것이 과제이다.

여섯째, 정부의 감독체계에서 대상 범위를 설정하는 개편이 필요하다. 농협 사업에 대한 정부의 지도감독권 강화가 요구되지만 주식회사인 경제지주 및 그 자회사의 자율성을 저해하는 것은 적합하지 않아 감독범위를 어디까지 설정할 것인가를 검토할 필요가 있었다. 또한 중앙회의 경제지주에 대한 감독범위도 설정할 필요가 있었다.

이러한 쟁점사항들에 대해 적합하게 규정하는 농협법이 마련되어야 사업구조개편 완료 이후의 경제사업 활성화가 원활히 추진될 수 있으므로 2016년 농협법 개정은 중요한 과제였다. 이전까지 농협법은 중앙회가 경제사업을 하는 과도기적 법체계에서 사업구조개편이 완료된 이후 농협법 체계로 전환이 요구되고 있었다.

다른 한편으로 5년 동안 적용유예를 하였던 일선조합에 대한 방카슈랑스 규제가 2017년 3월부터는 다시 적용되어 일선조합의 보험사업이 위축되는 문제를 해소하는 것도 필요하게 되었다. 공제사업으로 추진하여 오던 일선조합의 보험사업이 사업구조개편으로 농협보험의 금융기관 대리점으로 지위가 변경되면서 아웃바운드 규정, 2인규정 등 방카슈랑스 규제가 적용되었다. 그로 인해 일선농·축협이 보험사업이 위축되고, 보험서비스가 취약한 농촌지역 보험서비스 질이 낮아질 수 있었다. 그러나 일선조합은 다른 금융기관 보험대리점과 성격이 달라 조합원을 위한 보험사업이 위축되어서는 안 되므로 규제적용을 유

예할 필요성이 제기되었다.

농협 사업구조개편에서 파생되는 이와 같은 문제점을 해소하고, 보다 조합원 농가를 위한 경제사업이 활성화 될 수 있도록 하는 농협법체제를 새롭게 만들기 위하여 농협법 개정이 추진되었다. 사업구조개편 완료로 새로운 농협체계에 적합한 농협법 체제를 만들어야 했다.

4.2. 정부안 마련과정

4.2.1. 개정안 마련을 위한 TF운영

농식품부는 사업구조개편 완료 시기가 도래함에 따라 제기될 수 있는 다양한 과제들을 사전에 검토하고, 이를 해결하는 적합한 농협체제의 농협법 개정안을 마련하기 위하여 2015년 2월부터 농협과 함께 사업구조개편TF를 구성하여 운영하였다. 농업정책국장을 팀장으로 하여, 농업금융정책과장을 총괄반장으로 하고 농협중앙회 담당부서장이 참여하는 대책반을 구성하여 운영하기로 하였다(2015.3.30.). 사업구조개편TF는 주요쟁점사항들을 도출하고 대응방안을 마련하기 위한 것이다.

2단계 사업이관을 위한 농협-농식품부 공동 TF 운영에서는 다음과 같은 과제들이 사전에 검토되어야 한다고 보고 주요 검토과제로 설정하였다. ① 농협 경제지주 및 자회사 향후 운영방향은 지주회사의 협동조합 적용방안, 경제지주와 일선조합 간 경제사업 사업경합 해소, 농업경제, 축산경제 정책사업 수행주체 명확화, 계통간 상생발전방안 등이 제기되었다. ② 농협중앙회 및 경제지주 지배구조 및 지도감독 체계는 중앙회 임원 및 이사회 구성, 경제지주 사업이관에 따른 조합지원자금 운용방향, 중앙회·경제지주 지도·감독 체계 설계에 관련된 내용이었다. 마지막으로 ③일선조합 발전방안 관련 사항에 대해서는 조합원 자격 정비, 조합장 선거제도 개선방안 등을 과제로 설정하였다.

농식품부와 농협중앙회 사업구조TF는 2015년 8월까지 7차(2015.2.3., 2015.2.27., 2015.3.26.~27., 2015.4.30., 2015.5.28., 2015.7.17., 2015.8.27.)에 걸쳐서 논의하면서 주요 쟁점 검토회의를 실시하여 정리하였다. 농협은 다음과 같은 주요 검토과제를 설정하고, 쟁점별 주요 내용과 검토 일정을 설정하여 내부적으로 정리하였다.

- ① 중앙회의 지배구조 개선방안
- ② 경제지주 등에 대한 농식품부 및 중앙회의 지도감독체계(조합 등에 대한 경제지주 등의 지도체계 포함)
- ③ 농협법 상 경제사업 활성화 관련규정 및 사업범위 규정정비
- ④ 경제지주 이관에 따른 경제사업 지배구조 구축방안
- ⑤ 경제지주-자회사의 협동조합적 계열화 모델
- ⑥ 해외 선진 협동조합의 운영체계와 사업모델
- ⑦ 경제지주 사업이관에 따른 조합지원자금 운용방향
- ⑧ 경제지주와 농·축협간 사업경합 해소방안
- ⑨ 경제지주의 농·축협에 대한 제규정 제정 및 지도방안
- ⑩ 농·축협 보험특례 종료 시 영향도 및 대책

최종적으로 경제사업 이관지원 및 조합발전방안을 마련하기 위하여 2016년 1월 22일(금)~23일(토)에 TF워크숍을 개최하여 검토과제들에 대한 주요 내용을 공유하였다. 주요내용은 경제부문에서 수행 중인 지도·지원사업 중 순수 교육지원사업을 조속히 분류하여 이관대상 범위를 결정할 필요가 있다는 것과 경제지주 지배구조와 관련하여 이사회 구성, 선임방법 등 사안별 장·단점 등을 검토하고, 향후 경제사업 부문별 의견 수렴 등을 하고 농식품부와 협의하였다. 일선조합 분과는 조합원제도 개선방안 등에 대하여 토론하였다. 농식품부는 농협의 선택방안을 요구하였으나 농협 내부의 합의가 도출되지 못하여 내용검토 수준에 머물게 되었다.

4.2.2. 주요 쟁점에 대한 연구추진

농식품부는 사업구조개편 후 농협의 발전방안을 마련하고 제도개선 방향을 도출하기 위하여 2015년에 연구용역도 수행하였다. 연구제목은 「농협의 역할 정립 및 제도개선방안」이며 연구기관은 한국농촌경제연구원(연구책임자 : 황의식)이다.

주요 연구내용을 요약하면 농협계통조직의 역할정립, 특히 변화하는 체제에서의 중앙회 역할을 재정립하는 방안으로 가장 중요한 역할이 일선조합발전전략을 마련하여 추진하는 것을 제시하였다. 또한 사업구조개편과 관련된 쟁점사항들을 검토하고 그 방향을 제시하였다. 여기에는 경제지주의 비전 설정, 경제지주 이사회 구성 등 지배구조방안, 조합자금지원방식, 경제지주 자회사 감독 및 관리체계, 축산경제특례 처리방안, 협동조합적 운영을 위한 제도기반 구축 등에 대한 방안을 제시한 것이다. 마지막으로 농협법 개정의 또 다른 과제인 일선조합의 조합원 정예화, 약정조합원제 등을 검토하였다.

축산조합장대표자회의는 축산경제특례조항의 변경에 대응하여 축산경제사업의 특례를 유지하고 축산사업의 전문성을 유지하는 대안을 마련하기 위하여 연구용역을 추진하였다. 연구제목은 「농협 경제지주 체제 추진과 축협사업 발전전략」으로 GS&J 인스티튜트(2015.7)에서 연구하였다. 여기서는 축산계가 요구하는 지배구조 대안을 제시하는 것이 주요목적이었다.

농협보험에서는 농협보험특례 만료기간이 도래함에 따라 이에 대한 대응방안을 마련하고자 연구를 추진하였다. 연구수행주체는 한국농촌경제연구원(연구책임 황의식)이며, 농협보험은 2017년 2월에 5년 동안 유예되었던 일선 농·축협조합의 보험사업(금융기관대리점 지위)에 대해 방카슈랑스 규제가 다시 적용됨에 따라 피해를 최소화하기 위하여 합리적 대응방안을 마련하고자 연구를 추진하였다. 해당 보고서에서는 농·축협의 보험사업은 수익사업으로써 역할을 수행하기도 하지만 조합원 농가 및 준조합원의 이익 제고를 목적으로 하는 협동조합 사업의 하나이므로 조합원 농가의 복지수준 제고를 위해 농가가 직면한 다양한 인적, 물적 위험에 대해 최선의 가격으로 최선의 서비스를 제공

하기 위해 특례 유지가 필요하다는 것을 제시하였다. 농·축협은 보험사업은 농촌지역 보험서비스 제공면에서 도시지역과 차별성이 있는 특수성을 가지고 있어 시중은행의 금융기관대리점과는 성격이 다르다는 점을 지적하였다. 또한, 농·축협 보험사업에 대해 방카규제가 적용되면 농촌지역주민의 보험서비스 만족도가 저하되고, 동시에 농·축협의 수익기반을 악화시켜 조합원을 위한 교육 지원사업 및 경제사업이 위축되는 손실을 가져온다고 지적하며, 방카슈랑스 규제는 농·축협조합은 평균적으로 당기순이익에서 20.8% 정도 감소요인으로 작용할 것으로 전망했다. 이러한 근거를 바탕으로 방카규제 유예기간의 연장을 제시하였다.

4.2.3. 농협의 쟁점사항 정리

농식품부는 사업구조개편 완료 농협법 개정방향에 대해 이해당사자인 농협의 의견을 수렴하기 위하여 농협의 공식적인 개편방안을 문의하였다. 이에 따라 농협은 2015년 12월에 새농협 제2기 중장기 발전계획 이사회 보고사항에서 2017년 2월까지 경제사업을 완전 이관하고, 중앙회는 2사업부문(교육지원, 상호금융) 체제로 개편하는 방안을 보고하였다. 농협중앙회 이사회는 주요 과제와 농협의 의견을 정리하고자 하였으나 사업부문별 합의점을 도출하지 못하여 논의단계에 머물렀다.

농협은 「운영혁신추진단」 신설(2016년 1월) 및 농식품부 협의 진행 등의 과정에서 이사회 의결을 통해 공식적으로 건의하지는 못하였지만 이사회 보고 등을 통해 농식품부의 농협법 개정안 마련에 간접적으로 의견을 제시하였다.

이사회에 보고되어 검토한 내용 중 이견이 적은 내용을 보면 먼저 사업구조개편 후 농협계통조직의 역할관계를 정립하였다. 여기서 중앙회는 범농협 구심체로서 지도·지원 및 컨트롤타워 기능을 강화하고자 하였다. 이를 위해서 지도·감독·농정 및 계열사 관리 중심으로 기능을 개편하고 인력육성, 영농지원, 농업인 실익지원, 지자체협력사업 등을 수행(예 : 교육·훈련, 도농교류, 지역농업 종합개발 등)하며, 범농협 시너지 강화를 위한 중장기 계획 수립 및 이해관

계 조정이 이루어져야 한다고 하였다. 경제지주의 역할은 협동조합 정체성을 유지한 사업체적 기능을 수행해야 하는 것으로 검토하였다. 이를 위해서 산지 유통 규모화, 전문화 및 수직계열화로 농·축산물 유통구조를 혁신하고 효율적인 경제사업 지도·지원으로 농·축협 경제사업 역량을 제고, 농·축협과 공동사업 추진 등을 통해 상생협력을 도모해야 한다는 것이다. 자회사는 가공사업, 도매·소매유통, 자재(비료·사료), 종자사업 등 부가가치 창출과 시장경쟁력 제고를 도모하고 농·축산물 판매역량 강화를 위해 부가가치 창출 및 소비지시장에서의 경쟁력 확보를 역할로 명시하였다.

중앙회 지배구조 개편방향의 주요 내용은 먼저 중앙회 이사회 구성에 대해 이사 수(數)는 현행 수준을 유지하되, 경제사업 담당 대표이사 2인(농업경제/축산경제대표이사) 축소, 소이사회는 상호금융소이사회만 운영하고 기타 소이사회는 폐지한다는 것이다. 이사회 기능은 의결사항 확대 등 범농협 조정 기능 강화, 회원조합 발전전략 수립, 농협이념 교육계획 수립 등을 수행하며, 경제지주와의 연계에 대해서는 중앙회 이사 중 회원조합장인 이사가 경제지주 이사회에 참여하여 경제지주가 농업인과 조합 이익에 기여하도록 감독기능을 직접 수행해야 한다고 제시하였다.

경제지주(자회사)에 대한 관리감독을 하는 감독체계는 현행 계열사 감사체계에 따라 경제지주와 그 자회사에 대해 중앙회가 경제지주와 공동감사를 실시하는 방안이다. 경제계열사는 사업 특성상 조합 및 농업인과 이해상충이 발생할 소지가 크므로 협동조합 본연의 역할 수행을 위해 중앙회 차원의 감사가 필요하다고 하였다. 협약체결로 농·축협과의 상생협력 등을 위해 중앙회와 경제지주 간 협약 체결 시 농·축협 경제사업 지도 관련사항을 반영하고, 중앙회 내에 경제지주 지원 전담조직을 운영하여 농·축협 경제사업에 대한 경제지주의 원활한 지도·지원 및 경제지주 사업의 범 농협 연계를 통한 시너지를 도모하고자 하였다.

농·축협 경제사업 지도지원은 자금지원방식에 대해서 먼저 조합지원자금 계정은 중앙회가 보유하고, 자금을 대한 운영은 경제지주가 수행하는 방식을 제안하였다. 중앙회는 총괄계획을 수립하고, 경제지주는 이에 따른 지원대상 조

합 및 금액 등을 선정하여 중앙회로 지원 요청하도록 하였다. 일선조합 경제사업 지도체계는 경제사업의 실질적 주체인 경제지주가 농·축협 경제사업을 지도하고, 중앙회는 지도업무의 적정성을 감독한다. 또한 경제지주와 자회사가 농·축협 지도업무를 수행할 수 있도록 중앙회 관련규정(경영관리규정, 제규정 관리규정, 회원조합지도·지원규정 등)을 정비하도록 하였다.

4.2.4. 농·축협 보험사업에 대한 특례개정 요구

농협은 사업구조개편 완료시기가 도래함에 따라 농협법 부칙에 의해 5년간 유예하였던 농·축협 보험사업에 대한 방카슈랑스규제 적용 제외 유예기간이 도래하게 되었다. 그 경우 농·축협 보험사업이 위축될 전망이어서 이에 대한 개정을 요구하였다.¹⁶

사업구조개편 당시 공제사업으로 운영하던 농·축협의 보험사업을 과거와 동일한 수준의 사업수행기반을 보장하고, 농업인의 보험서비스 이용 불편을 최소화하기 위하여 일선조합에 대해 방카규제 적용을 5년간 유예하는 보험특례를 인정하였다.

농·축협은 사업구조개편 이전 수준의 조합 보험사업 유지와 조합원 농가에 대한 보험서비스 유지가 필요하다는 요구를 하였다. 농·축협조합에 대한 보험특례 유지는 기존의 사업수준을 유지하기 위한 최소한의 보호장치이고, 경제사업 활성화 및 신용사업 경쟁력 강화를 통해 조합과 농업인 조합원의 실익을 제고하고자 하는 것이므로 농·축협의 보험사업 특례유지도 사업구조개편의 취지에 부합한다고 지적하였다.

농촌지역에 위치한 영세한 농축협의 특성으로 인해 조합이 방카규제를 준수하는 것은 현실적으로 곤란하다. 일선조합은 은행 등 일반 금융기관과 달리 교육지원사업, 경제사업, 신용사업 등을 수행하는 종합농협으로 신용사업에 종사하는 직원이 46.8%에 불과하여 모집인원 2인 제한, 아웃바운드 금지를 준수하

16 적용유예 방카규제 : 모집인원 2인 제한, 아웃바운드 영업금지, 판매비중 25%규제, 보장성보험 모집 제한(공제수준 상품 모집 영구허용) 등

는 것이 현실적으로 어렵다는 지적이다. 농촌지역 소형점포는 점포당 신용사업 종사 직원이 평균 6.6명에 불과하여 2인 규제를 충족하기가 어려웠다.

방카슈랑스 규제가 적용되면 농업인에 대한 보험서비스 이용 불편 증가 및 보호 약화가 우려되었다. 조합의 보험사업에 대한 규제로 농업인의 농협보험 이용이 불편하게 되어 농업인이 민영보험사를 이용하게 될 경우 군단위 민영보험사의 점포 및 고객센터 부족으로 농촌지역에서 보험서비스를 이용하는데 불편이 증가할 것이다. 농협보험이 농업인을 비위험직군으로 분류하고 농업인에게 필요한 보험상품을 제공하는 것과 달리 민영보험사는 농업인을 위험직군으로 분류함으로써 보장범위, 가입한도 등을 제한적으로 적용하고 있어 농업인에 대한 보호가 약화될 우려가 있었다.

조합의 보험사업 위축에 따른 경영악화로 조합원 실익 감소가 우려되었다. 대부분의 조합이 신용사업 수익으로 경제사업과 조합원 실익사업을 수행하고 있어 신용사업 수익이 감소될 경우 경제사업, 교육지원사업과 농업인조합원에 대한 배당이 축소될 우려가 있었다. 방카규제 적용시 조합 당기순이익이 약 20.8% 감소할 것으로 예상하였다.

농협은 농·축협 보험사업에 대한 특례가 종료되는 시점이 도래함에 따라 이에 대한 보완방안으로 특례기간 연장을 위한 의원입법을 추진하였다.

4.3. 정부안 주요 내용

4.3.1. 정부 농협법 개정안 입법예고 내용

농식품부는 그동안 2015년 3월부터 운영한 사업구조개편 대응 TF의 내용검토결과, 주요 쟁점사항에 대한 전문가 연구추진 및 관련 연구내용의 의견수렴, 이해관계자 의견수렴, 그리고 부처 내 검토회의를 거쳐 정부 입법예고안을 마련하여 5월 20일에 입법예고하고 40일간 의견수렴을 실시하였다. 입법예고안

에는 사업구조개편 관련사항뿐만 아니라 조합장 동시선거 등에서 제기되었던 일선조합 발전을 위한 개선과제들도 포함되어 있었다.

입법예고 한 2016년 농협법 개정¹⁷에 대한 기본방향¹⁷은 농협법 개정의 비전을 농협의 시장대응능력을 제고하여 농업인의 소득을 제고하는 삶의 질 향상으로 설정하였다.

그림 4-3. 2016년 농협법 개정에 대한 기본방향

비전	시장 대응 능력 강화를 통한 농업인 삶의 질 향상
목표	판매농협 구현, 지속 가능한 경영체 육성
기본 원칙	(1) 이용자 중심의 협동조합 실현 (2) 경제사업 경쟁력 제고 (3) 경영 투명성 확보
추진 과제	농협중앙회 사업구조개편 완료 및 정착 ① 중앙회 지배구조 개편 ② 경제지주 지배구조 개편 ③ 중앙회·지주와 조합 연계 강화 ④ 중앙회·지주 임원 선임의 전문성·공정성 확보
	일선조합 발전 기반 마련 ① 이용자 중심의 협동조합 실현 ② 조합 경제사업 경쟁력 제고 ③ 조합 사업운영의 투명성·독립성 확보
	농협 지도·감독 체계 구축 ① 중앙회, 지주, 자회사 관리체계 구축 ② 감사 시스템 투명화 ③ 농협 지도·감독 지침 마련

4.3.2. 주요 쟁점사항에 대한 입법취지와 농협의 의견

- ① 농협이 사업을 통해 조합원이나 회원조합의 발전에 기여해야 함을 명확

17 농협법 개정에는 사업구조개편 관련사항과 일선조합 관련 개선과제도 포함됨. 여기에서는 사업구조개편 관련사항 중심으로 정리하고자 한다.

히 하고, 중앙회 경제사업의 책무 주체를 농협경제지주로 변경했다(안 제5조 개정, 안 제6조 삭제, 안 제161조의6 신설). 이는 사업을 통해 공동이익을 추구하는 협동조합의 정체성을 확보하기 위해 ‘사업을 통해 조합원이나 회원의 발전에 기여’토록 명확화 하였다. 2017년 2월 중앙회의 경제사업이 농협경제지주 회사로 이관이 완료됨에 따른 경제사업 관련 책무부담 주체를 경제지주로 정비하였고, 농협경제지주회사(자회사 포함)와 중앙회 회원의 협력을 강화했다.

② 중앙회 역할변화에 따라 중앙회장 선출방식을 대의원 간선제에서 이사회 호선제로 변경하였다(안 제123조제3호 개정, 제125조제4항제13호 신설, 제126조제1항 개정, 제130조제1항 개정). 이는 선출직 중앙회장이기 때문에 일선조합의 의사를 반영하기 위해 경영에 직접 관여할 수 있다는 인식을 해소하고, 비상임 중앙회장 도입 취지를 고려할 때 선거를 통한 선출 방식은 적합하지 않다고 본 것이다. 해외 농업협동조합의 조합장 선출사례를 참고하여 이사회·대의원회 의장으로서의 충실한 역할을 이행하도록 유도하고자 하는 것이다.

이에 대해 농협은 중앙회장의 대의원 간선제를 오히려 조합장 직선제로 전환하는 방안을 제시하면서 직선제가 구성원에 의한 민주적 운영이라는 협동조합의 원칙에 부합한다고 제기하였다. 특히 사업구조개편 이후 주식회사 형태로 분할된 지주회사와 중앙회, 회원조합과의 결속력을 강화하고, 협동조합의 정체성을 유지하기 위해 회장의 대표성을 더욱 강화할 필요가 있다는 의견이었다.

③ 중앙회장의 업무범위를¹⁸ 명확히 하고 사업전담대표이사의 업무를 조정하였다(안 제127조 및 제143조제1항 개정, 제128조 삭제). 즉, 전무이사 등에 위임, 전결 처리하는 중앙회장의 위임업무를 전무 등의 고유업무로 전환하고자 하는 것이다. 이는 중앙회의 경제사업 이관 완료에 따라 임원의 업무 조정이 필요하고, 전무이사 등에게 위임·전결처리하게 하는 회장의 업무에 대한 책임 소재가 불명확한 문제를 해소하고자 하는 것이다. 중앙회장의 비상임 취지에 적합하려면 직무를 수행하지 않는 것이 타당하고, 향후 회원조합의 대표로서 회원의 권익 증진을 위한 대외활동에만 한정하고, 다른 사업들은 사업전담대표이

18 (‘00) 경제·신용사업 권한 삭제(사업전담대표이사제도 도입) → (‘05) 교육지원사업 권한 삭제(전무이사제도 도입) → (‘09) 회장 간선제 및 중임제한

사가 책임지고 수행하도록 하기 위하여 중앙회장의 권한과 책임을 보다 명확히 한 것이다.

이에 대해 농협은 현행유지를 요구하면서 회장은 회원조합의 대표자로서 중앙회와 계열회사(지주회사)의 운영에 회원조합의 의사를 반영시킬 수 있도록 그 지위에 부합하는 직무 부여가 필요하다고 보았다. 최종 책임은 회장에게 있으므로 회원조합(조합원) 관련 직무에 대한 회장의 책임을 명확히 할 수 있기 때문에 필요하다는 의견이었다. 특히, 사업구조개편 이후 지주회사의 통제권을 강화하기 위해 회장의 대표성, 권한 강화가 오히려 필요하다는 것이다.

④ 중앙회의 축산경제사업의 특례 삭제이다(안 제132조 삭제). 농협중앙회에 규정되어 있는 축산경제사업에 대한 특례조항을 폐지하고, 경제지주 정관사항으로 조정하자는 것이다. 농협과의 의견수렴과정에서 보면 경제지주에 대한 축경특례는 법안 신설이 필요한 사안이나, 지주회사가 시장에 대응한 경제사업 활성화에 매진하기 위해서는 지배구조 관련 사항은 경제지주 정관 등 자치규범에 반영함이 타당하다고 보았다. 이는 중앙회의 축산경제사업이 농협경제지주회사로 이관됨에 따라 축산경제사업을 수행하지 않는 중앙회의 축산경제사업 특례 유지 필요성이 소멸되었기 때문이다. 상법상 주식회사인 경제지주의 조직체계는 법률 보다는 자율로 규정하여 시장경쟁에 효율적인 체계를 구축하도록 하자는 것이다. 또한 농·축경 등 부문별 경영자에 대한 동등한 선임절차가 적용되지 않는 문제점에 대해서도 공통적으로 일치시키는 것으로 보완하고자 하는 것이었다.

이에 대해 농협은 중앙회의 축산경제사업이 경제지주로 이관됨에 따라 경제지주 축산경제의 자율성 및 전문성이 보장될 수 있도록 농협법상 근거마련이 필요하다는 입장이지만, 단일 의견을 제시하지는 않았다.

⑤ 농협경제지주회사의 정관 변경 시 농림축산식품부장관이 인가하는 절차를 신설하였다(안 제161조의9 신설). 농협경제지주회사가 정관을 변경할 경우에는 주주총회의 의결을 거쳐 농식품부장관의 인가를 받도록 하였다. 이는 농협경제지주는 상법상 회사이지만 일선조합의 경제사업 및 정부의 정책 수행 역할 등이 크므로 조합원 보호와 농정 시책 관리 감독을 위해 주무관청의 지

도·감독이 필요하다고 본 것이다. 현행 농협법 상 중앙회의 정관변경 인가권은 농식품부장관에게 있는데, 경제지주는 중앙회의 경제사업이 이관되어 설립되는 조직이므로 새롭게 규정되는 사항은 아니라고 판단한 것이다. 경제지주는 자체적인 경제사업 수행뿐만 아니라, 조합의 경제사업 지도, 조합과의 공동이익 증진, 농산물 판매활성화 의무 등의 공적인 역할을 수행하므로 정부의 지도·감독 필요성이 있다고 보았다. 특히 축산경제사업 특례를 정관사항으로 이관하는 것에 따라 지속가능성에 대한 신뢰성을 확보하기 위해서도 필요하므로 정관변경 인가권은 지도·감독의 수단이다.

이에 대해 농협은 반대의견을 제시하면서 지주회사가 빠르게 변화하는 시장 경제 속에서 능동적으로 대처하고 시장경쟁력을 강화할 수 있도록 하기 위해서는 정부의 규제나 감독은 최소한의 필요 범위로 한정되는 것이 적합하다고 보고 이를 과도한 규제로 보았다. 지주회사에 대한 포괄적인 감독권을 농식품부에 부여하고 경제지주의 정관변경 시 농식품부장관의 인가를 받도록 하는 것은 지주회사 경영의 경직성을 초래하는 과도한 규제라는 의견이다. 상법상 회사인 경제지주의 자율성 보장, 시장경쟁력 강화가 필요하며 공기업 이외에 일반적인 주식회사에 대한 정관 인가사례 없다는 점도 하나의 근거로 제시하였다.

⑥ 중앙회의 감독대상 자회사의 범위를 정비하였다(안 제142조의2제1항 개정, 안 제161조의10 신설, 안 제162조제1항 개정). 농식품부장관의 감독대상에 농협경제지주회사 및 농협금융지주회사를 추가하였다. 또한 현행 중앙회의 감독대상을 ‘중앙회의 자회사(지주회사의 자회사 포함)’에서 ‘중앙회의 자회사’로 변경하고 농협경제지주회사가 소관 자회사를 감독하는 규정을 신설했다. 중앙회는 지주회사를 감독하고 지주회사는 그 자회사를 감독하는 체계이다. 이는 2017년 2월 사업구조개편 완료 이후, 정부·중앙회·경제지주·자회사 전반에 대한 효율적인 감독체계 구축이 필요하게 되었기 때문이다. 사업구조개편 완료 이후 중앙회는 단독주주로서의 역할을 수행하는 한편, 손자회사들에 대한 과도한 경영개입을 하는 것을 방지하기 위해 중앙회와 자회사, 손자회사로 연결되는 감독 시스템 구축이 필요하게 된 것이다.

이에 대해 농협은 경제지주회사가 그 자회사를 지도·감독하는 규정하는 것

을 반대하고 현행과 같이 경영지도기능으로 한정하여 이를 달성하도록 하였다. 경제지주의 사업에 “자회사의 경영관리에 관한 업무”를 신설하였으므로 자회사에 대한 지도·감독을 별도로 명시하는 것은 중복 규정이라는 것이다. 농식품부 감독범위에 경제지주 및 금융지주를 추가하기 보다는 현행과 같이 중앙회 및 농협은행으로 유지할 것을 요구하였다. 농협은 사업운영의 전문성 및 효율성 강화를 위하여 지주회사의 경영상 자율성을 보장할 필요가 있으므로, 농식품부의 감독범위 확대에 대하여 반대하였다. 시장경제 속에서 지주회사가 능동적으로 경쟁할 수 있도록 정부의 규제나 감독은 최소한의 범위로 제한될 필요가 있다는 입장이다.

⑦ 조합경제사업 관련 자금지원 조성과 운용주체 재조정을 명시화하였다(안 제134조제6항·제7항 및 제161조의5 신설, 제136조 삭제). 중앙회는 조합지원자금 재원을 조성하고 계정을 보유하고, 경제지주회사가 경제사업 관련 자금을 운영할 수 있도록 근거를 마련하고자 하는 것이다. 경제지주를 자금운용 주체로 새롭게 설정하는 것이다. 즉, 중앙회는 회원에 대하여 경제사업 관련 자금을 지원하는 경우 경제지주회사가 수립한 자금계획을 따르도록 하였다. 이는 경제사업 이관에 따라 협동조합의 고유목적사업을 담당하는 중앙회와 사업조직인 경제지주의 역할을 분담시켜 조합의 경제사업 관련 지원자금을 농협경제지주가 지원할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것이다.

이에 대해 농협은 그 필요성에 동의하여 정부방안과 같이 관련규정을 마련하는 법적근거를 요구하였고, TF논의 등에서 동의한 사항이다.

⑧ 농협경제지주의 사업범위 및 중앙회 의제 규정을 명확히 하였다(안 제161조의4 신설). 중앙회의 경제사업 및 관련 사업, 자회사의 경영관리 업무, 국가 등이 위탁·보조하는 사업, 조합 등의 경제사업 활성화 자금 지원, 기타 경제사업 활성화를 위하여 정관으로 정하는 사업 등을 협동조합의 목적사업으로 하였다. 그에 따라 농협경제지주와 그 자회사를 중앙회로 의제하도록 함으로써 농협법 이외의 타법령에서 적용됨을 명확히 했다. 이는 중앙회의 경제사업 이관 완료에 따른 농협경제지주회사의 사업범위와 농협경제지주 및 그 자회사의 중앙회 의제 관련 내용을 명확히 하는 것이 필요하였다.

표 4-12. 중앙회 관련 사항의 주요 내용

구분	현행	입법예고(안)
중앙회 이사 정수	○ 30명 - 회장 1명 - 농업경제대표이사 1명 - 축산경제대표이사 1명 - 상호금융대표이사 1명 - 전무이사 1명 - 이사 25명	○ 27명 - 회장 1명 <삭 제> <삭 제> - 상호금융대표이사 1명 - 전무이사 1명 - 이사 25명(회장 포함)
중앙회장 선출방식	○ 대의원 간선제	○ 이사회 호선제
회장 등의 직무	○ 회장의 직무 - 회원(조합원)의 권익증진을 위한 대외활동 - 전무이사·농축경대표이사 등에 게 위임·전결처리하는 업무 <신 설>	○ 회장의 직무 - 회원(조합원)의 권익증진을 위한 대외활동 <삭 제> - 법령에서 회장이 처리토록 정하는 업무
축산경제사업 특례규정 조정	○ 중앙회 축산경제사업 특례 - (대표)조합장대표자회의 추천→총회 선출 - (재산)舊축협중앙회 승계재산은 축산경제대표이사가 관리 - (인력)중앙회의 잉여인력 조정시 형평성(동일비율) 유지 - (사업)사업계획 수립·시행시 자율성과 전문성 보장	<삭 제>
중앙회의 사업수행	○ 중앙회가 수행 <단서 신설>	○ 중앙회가 수행 단, 경제사업은 경제지주(자회사), 금융사업은 금융지주(자회사)가 수행
중앙회의 감독대상	○ 중앙회의 자회사 - 경제지주·금융지주의 자회사	○ 중앙회의 자회사 - 경제지주·금융지주 자회사 제외

표 4-13. 경제지주 관련 사항의 주요 내용

구분	현행	입법예고(안)
이사의 정수 및 구성	<신 설>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3인 이상(대표이사 포함) <ul style="list-style-type: none"> - (사외이사)이사 총수의 1/4이상 - (회원조합장이사)중앙회 이사 겸임, 총수의 1/2이내 * 정관으로 정하는 요건에 충족 ○ 대표이사는 대통령령으로 정하는 요건에 충족하는 사람
경제사업 관련 자금지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조합상호지원자금 조성·운용 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙회 ○ 유통지원자금 조성·운용 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조합상호지원자금 조성·운용 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙회가 조성하고 단, 경제사업 관련 자금지원은 경제지주가 수립한 자금계획에 따라 지원함 ○ 유통지원자금 <ul style="list-style-type: none"> - (조성)중앙회, (운용)경제지주
중앙회 회원과의 협력의무	<신 설>	<ul style="list-style-type: none"> ○ (경제지주·자회사) 농산물등 판매·유통 적극 이행, 회원의 사업 위촉금지 등 ○ (중앙회 회원) 경제지주(자회사)의 사업 성실 이용
판매활성화 평가 의무	○ 중앙회	○ 경제지주
경제지주의 정관변경	<신 설>	○ 농식품부장관의 인가
경제지주의 자회사 감독	<신 설>	○ 경제지주는 자회사의 건전경영, 회원(조합원)의 이익 기여를 위해 지도·감독

4.4. 입법예고 후 의견수렴 과정

4.4.1. 입법예고 후 주요 쟁점

농협법 개정 입법예고 후 농협법 개정안에 대해 대체적으로 크게 세 가지의 주요 쟁점에서 논의가 진행되었다. 첫째는 중앙회장 선출제도의 변경과 업무범위의 조정은 중앙회장의 권한을 약화시키고 중앙회의 역할을 약화시킨다는 것이며, 둘째는 경제지주의 정관 승인권 등은 감독권 강화로 정부가 농협을 장악하는 관치화하려는 문제가 있다는 것이다. 셋째는 축산경제사업 특례를 폐지하는 것은 축산조합의 대표성을 약화시킨다는 반대의견이다.

일부 농협조합장들은 정부의 농협법 개정안에 대해 다음과 같은 의견을 제시하였다. 이번 농협법 개정 입법예고안은 중앙회장과 회원조합의 권한은 약화시키고, 정부의 개입을 더욱 노골화하는 것으로 평가하였다. 중앙회장이 위임 전결토록 한 업무를 사업전담대표 고유 업무로 한다는 이유로 중앙회장을 이사회에서 호선하겠다는 것도 문제라는 것이다. 따라서 중앙회장을 조합장 직선제로 선출해야 한다고 주장하였다. 사업구조개편 이후 지속적으로 제기되어온 지주회사 방식의 문제점을 해결할 수 없었다는 인식이다. 경제지주는 이윤극대화를 추구하는 주식회사의 속성에 의해 회원조합의 이익을 침해하거나 경쟁하는 등 회원과의 마찰이 확대될 것이라고 주장하였다. 경제지주의 권한이 강화되면서 회원조합과의 갈등이 심화될 가능성이 높다. 경제지주 정관의 농식품부 인가, 조합감사위원회 의결사항에 대한 농식품부 보고 의무화 및 감사규정 변경요구 조항의 신설 등이 정부의 개입을 강화한다는 것이다.

중앙회장의 선출제도에 대해서는 대의원 간선제에서 오히려 조합장 직선제로 전환하여야 한다는 주장이 제기되고, 이를 개선하기 위한 의원입법도 추진하기에 이르렀다. 이와 같이 이 조항은 농협법 개정에서 중요한 쟁점이 되는 사항이었다. 이는 사업구조개편 후 중앙회의 사업조정 기능이 중요하고, 이를 위해 조합장이 요구하는 직선제로의 선출을 요구하기에 이르렀다. 중앙회장의

업무범위에 대해서 지주회사의 통제를 강화하기 위해 현행대로 유지되어야 한다는 비판이다.

경제지주 정관변경 승인권 규정 및 경제지주에 대한 정부 지도감독기능의 규정, 그리고 조합감사위원회의 의결사항 농식품부장관 보고 의무 등의 감사기능의 강화¹⁹ 등에 대해서는 농협이 자율조직인데도 불구하고 정부 통제권이 강화된다는 의미에서 관치화 되었다는 언론의 지적이 제기되었다. 경제지주의 특수성으로 인해 정부 지도감독이 필요하다는 입법취지에 대해 상법상의 회사에 대해 정부가 과도하게 자율성을 저해한다는 비판이 제기된 것이다.

축산경제사업 특례폐지에 대해서는 반대의견이 가장 많이 제기되었는데 축산조합들은 농협법 입법예고 안에 대해 반대하는 축협조합장 성명서를 발표하기에 이르렀다(2016.5.30). 5월 20일 ‘농협축산특례’ 폐지를 골자로 한 『농협법』 개정안을 입법예고하여 축산 확대정책의 결정판을 보여준 것이라는 비판으로 축산업의 위치에 걸맞게 ‘축산경제지주’를 설립해 줄 것을 요구함과 동시에 현행 농협법상의 축산특례를 법으로 보장해 줄 것을 촉구하였다. 농협법에서 축산특례가 폐지되더라도 축산조직의 대표는 농협 내부에서 자율로 결정하게 될 것이라는 정부 주장에 대해 농협 내부의 의사결정구조면에서 축산조합은 소수이어서 축산조합의 의사가 반영되기 어렵기 때문에 정관에 규정하면 쉽게 개정되어 폐지된다고 주장하였다. 이러한 이유로 정부 입법예고 안을 반대하였다.

농식품부는 농협법 개정 입법예고안을 제시하면서 의견수렴을 위하여 부서내 TF팀을 운영하였다. 농협법 개정안에 대한 대내외 부서간 소통, 이해관계자 의견에 대한 협의·조정하는 체계를 구축하여 대응할 필요가 있었다. 특히, 정부 입법예고 발표 이후 사회적 갈등을 최소화할 수 있도록 부내 TF를 한시적으로 구성·운영하여 상황 대응력을 제고하였다. 차관을 단장으로 부내 ‘농협법 개정 TF’를 구성하였다. 농업정책국을 중심으로 3개 반(총괄반, 상황관리반, 홍보반)을 구성하여 농협법 개정 일정을 고려, 7개월간(2016.6~2016.12) 운영하였다.

19 농식품부는 조합의 건전한 경영을 저해한다고 인정되는 경우 감사규정의 변경 요구가 가능하다.

농식품부는 입법예고 후 농협법 개정에 대해 다양한 의견이 제시되면서 토론회, 이해관계자 및 농민단체 오피니언리더 면담 등 다양한 형태의 의견수렴 과정을 통해 주요 의견을 수렴하였다. 농민단체 등에서도 자체적으로 농협법 개정방향에 대해 토론회를 개최하였다. 농식품부는 한국농촌경제연구원과 함께 농협발전포럼(5.31~7.13)을 구성하여 5차례 토론회(김현권의원 토론회(5.26), 홍문표의원 주관 토론회(6.14), 농협법 관련 토론회(6.16), 한농연주관 토론회(7.20), 한국농촌경제연구원 주관 농협법개정 쟁점사항 토론회(7.28))를 하였다. 주요쟁점사항에 대한 토론을 거치면서 지속적으로 의견수렴을 하였다.

4.4.2. 한국농촌경제연구원과 농협발전포럼 운영

농식품부는 이해관계자의 의견수렴을 위하여 국민공감농정위원회 희망농업 분과 산하 “농협발전특별포럼”을 조직하고, 그 운영을 한국농촌경제연구원과 공동으로 추진하였다. 운영 목적은 ‘17년 사업구조개편 완료 대비 농협중앙회·경제지주 지배구조, 향후 운영방향 및 개편방안에 대한 전문가·이해관계자 의견을 수렴하는데 있었다. 포럼 운영은 농업금융정책과의 총괄로 이루어졌다. 한국농촌경제연구원은 주제 발표 등 회의 진행을 담당했고, 포럼에는 한민수(한농연 정책실장), 박형대(전농 정책위원장), 강성채(순천농협조합장), 정문영(천안축협조합장), 김유용(서울대 교수), 임정빈(서울대 교수), 송춘호(전북대교수), 전철홍(기업지배구조연구원 부원장), 황의식(한국농촌경제연구원 선임연구위원), 김기태(한국협동조합연구소 소장), 채원봉(농협중앙회 기획상무), 조용기(법무법인지평 변호사), 조재호(농정국장) 등이 참석하였다. 한국농촌경제연구원의 황의식박사의 사회로 4차례 토론회를 개최하여 의견을 수렴하였다.

농협발전포럼에서는 사업구조개편 관련사항만이 아니라 입법예고안에 포함되어 있는 일선조합 제도개선사항에 대해서도 논의를 진행하였다. 이 백서에서는 사업구조개편 관련사항만을 정리한 것이다.

표 4-14. 농협발전특별포럼 주요 논의 내용

구분	날짜	주요 내용
1차	2016.5.31	<ul style="list-style-type: none"> ○ (농민단체) 입법취지 등에 대해서는 이견은 없으나, 전농측에서는 정부개입문제, 사업구조개편(지주회사 체제) 전반에 대한 재검토 필요성 등 지적 ○ (학계) 법안 취지에 공감. 중앙회 등에 대해서는 이해관계자들 일부가 아닌 농업발전의 전반에서 볼 필요. 일선조합은 개혁 필요하며 실효성 있게 추진될 필요성 등을 언급 ○ (연구계) 법안 취지 공감 및 일선조합 개혁 필요 ○ (기타) 취지 및 의도에 대해 파악. 추후 진행되는 쟁점별 논의 시 추가적인 의견 제시(기업지배구조원, 법무법인 등) ○ (농협) 사업구조개편 관련 직접적 필요사항 외 조합관련 등의 사안들은 분리하여 추진함이 바람직
2차	2016.6.14	<ul style="list-style-type: none"> ○ (공통) 전반적으로 이사회 호선에 대해서는 시기상조라는 의견. 경제지주-조합 간 경합문제, 경제지주에 대한 농민의 통제 필요성을 많이 언급 ○ (농민단체) 전농측에서는 정부 개입이 과도하다는 의견, 한농측에서는 경제지주에 대한 통제 필요성 지적 ○ (학계) 경제지주 자체에 대한 우려감 피력(조합과의 경합, 이익 추구 등), 이사회 호선에 대해서는 추후 논의 필요 등의 의견 제시 ○ (연구계) 법안 취지 공감, 일선조합 개혁 필요 ○ (기타) 중앙회와 지주 지배구조 관련 짜임새는 매우 좋으나 실제 운영 주체 등에 따라 문제 발생소지는 항상 있음. 농협설립목적에 부합해야 하고 지주회사에 대한 통제 기반 마련 필요
3차	2016.6.30	<ul style="list-style-type: none"> ○ (경제지주의 축산경제부문 특례 관련 사항) 효력이 상실되는 중앙회에 대한 축경특례는 삭제, 경제지주 조직·인사는 법 규정이 아닌 정관으로 위임하여 경제지주 임원의 선임 방법, 절차 등과 관련된 사항은 농협 스스로 정할 수 있도록 자율성 부여 ○ (조합 경제사업 지원 자금 운영 효율화) 조합지원자금의 조성, 회계는 중앙회 존치, 경제사업 관련 자금 운영 계

구분	날짜	주요 내용
		<p>획 수립 및 시행 권한은 지주에게 부여. 이를 통해 경제 지주가 경제사업 관련 자금 운영을 담당하여 자금의 배분적 활용을 지양하고 조합 경제사업 육성 등 효율성 확보</p>
4차	2016.7.13	<ul style="list-style-type: none"> ○ (중앙회장 선출방식) 이사회 호선제로 전환하는 것은 이사회가 합리적으로 구성된다는 전제가 필요한데, 현실적으로 가능한지 의문이고, 오히려 소수에 의한 선거 시 선거문제가 우려됨. 또한, 직선제가 대의명분에 맞을 수도 있지만, 현행 체계 내에서는 회장의 직무범위 등을 고려 시 이사회 호선제가 맞을 수도 있음. 이사회 호선제가 사업구조개편에 따른 변화에 맞는 제도라는 의견 제시 ○ (중앙회장의 직무) 회장의 권한과 책임 명확화는 구성원의 공감대 형성 선행 필요 ○ (축산경제 특례(축경대표 선출방식)) 소수 보호차원에서 법에 특례유지가 필요함. 반면, 소수 조합원의 보장문제 등을 모두 법에 담을 수 없으며 유지가 바람직한지 검토가 필요하다는 의견도 제시됨. ○ (경제지주 운영) 경제지주의 역할이 더 커질 것으로 올바른 정립 필요. 조합 경합이 심화되지 않도록 장치 필요 ○ (중앙회의 자회사 지도·감독) 지주회사에 대한 감독, 관리기능의 허용에 공감 ○ (경제지주 정관 변경) 정부 승인 필요성에 의문이 제기됨 (관치 논란 제기). 경제연합회와 같은 특례부여, 농협법 규정을 최소화하기 위해 필요한 부분이라는 의견도 제시됨.

4.4.3. 한농연 토론회

농협법 개정 입법예고에 대해 농민단체 의견수렴을 위해 2016년 7월 20일 (수) 14:00~17:00, aT 4층 회의실에서 농민단체 중심의 토론회가 개최되었다. 토론회의 목적은 농협법 개정 입법예고안 평가 및 개선방안을 모색하는 것이

며, 농업인 및 관계자 등 약 50여명이 참석하였다. 한민수 한농연 정책실장, 김기태 협동조합연구소장, 조재호 농업정책국장이 주제발표를 하였고, 정문기 한국농어민신문 편집국장(좌장), 강정현 농촌지도자회 정책실장, 이형권 화순농협 조합장, 황의식 KREI 선임연구위원, 농협중앙회 함용문 운영혁신단장, 남인식 축산경제기획상무가 토론자로 참석하였다.

한농연 발표는 기존의 농협발전포럼 등에서 밝혔던 내용으로 한농연의 공식 의견을 정리하여 발표한 것은 아니라고 밝혔다. 한농연 회장은 농민의 권익증진을 중심에 둔 농협법 개정의 중요성을 언급하면서 조합장 회원의 의견수렴이 부족하다고 보았으며, 중앙회장 선출방식은 시급한 것이 아니므로 신중하게 검토할 필요가 있다고 제시하였다. 다만 회장 직무 및 권한 책임 명확화가 필요하다고 하였다. 또한 경제지주 이사회에 경제사업을 잘하는 조합장들을 참여토록 보완할 필요가 있으며 축경특례는 정관으로 하되 법안에서는 실천의지를 밝히는 것이 바람직하다고 하였다.

토론회에서 가장 많이 언급된 부분은 중앙회장 이사회 선출제와 관련된 것이며, 단체·학계 등에서는 시간을 가지고 논의할 필요성을 강조하는 반면, 조합장·농업인 등은 직선제 도입을 언급하였다.

농정국장이 사업구조개편 완료의 필수적 이행과 불가역성을 강조하면서, 이사회 선출제 우려, 원로조합원, 조합 관련 보완점 등의 의견을 정부안 확정단계에서 많이 반영토록 하겠다고 제시하였다.

4.4.4. 농촌경제연구원 국회 토론회

한국농촌경제연구원은 농협발전포럼을 4차례 운영한 결과를 바탕으로 하여 합리적인 농협법 개정방향을 제시하기 위해 주요쟁사항들에 검토하는 토론회를 국회의원회관 1소회의실에서 7.28(목) 14:00~17:00에 개최하였다. KREI 황의식 박사는 농협법 개정 배경과 주요 쟁점을 주제로 발표하였으며, 주요 쟁점사항으로는 중앙회장 선출제도와 업무조정권 범위, 경제지주 운용체제 및 정부정관승인, 축산특례 조정 등이다. 농업인 및 관계자 약 70여명 내외가 참석하였

으며, KREI 김병률 부원장(좌장), 국영선(고산농협 조합장), 김광천(한농연), 김원석(농협중앙회 기획상무), 김기태(협동조합연구소장), 임정빈(서울대), 전철홍(기업지배구조연구원 부원장), 정문영(천안축협 조합장), 정연근(내일신문), 농정국장이 토론자로 참석하였다.

토론회 진행은 황의식박사가 그동안 제기되었던 쟁점에 대해 찬반 의견 및 주장의 논리적 근거 등을 전반적으로 정리하여 발표하여 이에 대해 토론하는 자료로 제시하였다. 농협법 개정배경과 내용, 경제지주 도입배경 및 비전과 역할 그리고 경제지주 출범에 따른 우려사항으로 일선조합의 통제권 약화, 이의 제도적 보완과제를 제시하였다. 주제발표 시 농협법개정에 대해 많은 쟁점들이 제기되었으나 갈등이 큰 쟁점을 6가지(회장선출방식, 지주운영체계, 축경특례, 조합원정예화, 비상임조합장 직무범위, 상임감사)로 정리하고 주요 쟁점사항들에 대한 입법근거와 다양한 의견의 근거를 정리하였다.

토론자들은 새로운 쟁점 도출 없이 수차례의 토론회·포럼 등을 통해 표명한 소속단체의 기존입장을 주장하였다. 예를 들어 한농연은 회장 선출방식 추후 논의, 축경특례의 실천의지, 조합원 정예화 취지 등의 등이 의견이다. 축협조합장은 축경특례 유지, 중앙회는 사업구조개편에만 한정하여 농협법 개정 및 농협의 자율성 보장 등이다. 축경특례, 중앙회장 선출방식 등으로 농업계 내부의 갈등이 농업 전반에 대한 부정적 인식으로 비화되는 것을 참석자들은 우려하였고 큰 틀에서 농업·농협을 고려해야 하고, 쟁점 최소화를 위한 타협과 양보의 필요성을 언급하였다.

조재호농정국장이 입법예고 이후 이례적으로 추가 의견수렴하는 것은 최대한 합리적인 대안 마련 및 수용 가능한 방안을 고려하겠다는 의지라고 설명하였다. 특히, 이사회호선제, 축경특례, 비상임조합장의 직무범위 등은 합리적인 대안을 찾는 노력을 하고 있다고 설명하였다. 다만, 사업구조개편 후속조치, 동시조합장선거에서 나타는 문제점 해소를 위한 농협법 개정 기본취지를 고려할 필요가 있고, 축산지주 도입·연합회 체제로 전환 등 쟁점을 벗어난 논의는 바람직하지 않다는 지적을 하였다. 이는 2011년 농협법 개정 시 결정된 사안이며 이것에 대한 후속조치가 필요한 과제라는 것이다. 축경특례도 축산경제사업이

경제지주로 이관되기 때문에 중앙회 적용 규정은 사라지며 지주에서 어떻게 규정하느냐의 문제이지만, 역사성·특수성을 고려해달라는 의견을 잘 알고 있고 어떻게 반영할지 고민하고 있다고 하였다. 농업계 내부 갈등으로 농업에 대한 문제 비화로 가면 안 되고, 이슈를 최소화하여 갈등을 해소하는 것이 바람직하다는 점을 제시하였다.

4.4.5. 좋은농협만들기운동본부 토론회

좋은농협만들기운동본부 토론회는 2016년 6월 16일 14:00-17:00 국회의원회관에서 개최되었으며 주최는 좋은농협만들기운동본부, 국회의원(김두관, 김현권, 위성곤, 유성엽, 이개호, 홍문표, 황주홍), 전농·전국신임조합장협의회·농협조합장 정명희, 한국농어민신문·한국농정신문이다. 박진도교수(좋은농협)의 주제 발표와 장상환교수(한국농어촌사회연구소, 좌장), 김현권의원(더민주), 함용문단장(농협중앙회 운영혁신추진단), 이형권조합장(화순농협), 유완식조합장(고양축협), 남성민(진주진양농협 이사), 김기태소장(협동조합연구소), 박순연과장, 박진도교수 9명이 토론을 하였다.

토론회는 중앙회장 선출 방식, 경제지주 체제 및 연합회체제의 비교 등을 중심으로 논의되었고, 이사회 호선제에 대해 문제점을 지적하였다. 경제지주와 조합 간 사업 경합을 우려하는 목소리가 많았다.

박진도교수의 주제발표는 조합원이 협동조합을 통제하기 위해 연합회 체제가 바람직하다고 제기하고, 중앙회장 호선제는 대리인 문제, 대표성 약화 등 문제가 많음을 지적하였다. 축산특례에 관해서는, 별도지주 설립이 축산의 전문성 강화로 이어지는 않으며 농경-축경간 협력체계 구축이 필요하다고 품목별 연합회 설립을 주장하였다.

4.4.6. 홍문표의원 주최 토론회

홍문표의원 주최 토론회는 축산업 발전을 위한 농협법 개정방안 공청회 개

최로 축산특례에 대한 독립적인 토론회로 개최한 것이다. 이는 2016년 6월 14일(화), 13:30~18:20 국회의원도서관(지하1층)에서 개최되었으며, 주최, 주관, 후원은 각각 홍문표의원, 축산신문, 범축산업계공동비상대책위원회이다. 박순연 농업금융정책과장, 박성재 순천대 초빙교수가 주제 발표를 하였고, 박종수(충남대 명예교수, 좌장), 김정주, 김기태, 석희진, 이효신, 김현대, 이병규, 정문영, 박순연, 박성재 10명이 토론자로 참석하였다.

농식품부 박순연과장이 ‘농협법 개정안 주요 내용’을 기 배포된 유인물을 통해 설명하고, 특히, 현행 축산특례의 배경과 현재 상황을 설명했다. 개정안에서 축산특례에 대해서는 정관을 통해 반영하였다는 점을 강조하였다. 축협조합장 대표자회의의 용역기관인 GS&J의 박성재박사는 ‘축산업 발전과 농협법 개정 방향’을 발표하면서 축산특례의 대안 등을 설명하였다.

토론자들은 축산경제특례조항의 변경에 대해 다양한 의견을 제기하였다. 협동조합연구소 김기태소장은 농·축협중앙회 통합 이후 농경분야에 비해 축경은 자회사가 2개밖에 없을 정도로 경제사업 활성화에 소홀한 측면을 지적하고 판매농협 구현을 위해 농축경 통합을 제기하였다. 또 품목별연합회로 나아가야 하고, 축산특례는 한시적 제도라 지적했다. 천안축협조합장 정문영은 축협은 경종분야와 달리 축산의 특수성, 전문성 등을 고려하여 신용·경제사업 분리 당시에 반대하였던 입장이었으며, 축산의 대표성을 확보할 수 있도록 축산경제특례는 농협법에 반영되어야 한다고 주장했다. 학계에서는 중앙회장의 축산분야 홀대 및 축경대표에 대한 압력으로 축산분야가 위축되는 것을 우려하고, 대표인사추천위원회는 김정주 교수 경험상 아무 역할을 할 수 없으므로 선거에 의한 축산경제대표를 선출하는 제도가 바람직하다고 지적했다.

4.4.7. 기타 의견수렴 과정

농정협의회(2016.6.8)는 농정현안 공유 및 공감대 확산을 위해 정책보좌관, 농민단체 사무총장급 26명을 대상으로 농협법에 대한 설명을 실시하는 자리를 개최하였다.

국민공감농정위는 농협법 개정안 설명 및 의견수렴(2016.6.17.)을 위해 장관, 공감위 본위원 26명 등 40명을 대상으로 토론회를 개최하였다. 여기서 중앙회의 지주회사 감독권 강화 등 지주회사 견제, 축산 전문성 존중이 필요하다는 의견이 있었으며, 소통에 의한 원활한 개정을 주문하였다.

차관주재 농축산단체장 조찬 간담회(2016.6.17.)에서는 농업경영인중앙연합회 사무총장 등 농민단체 총 15명이 참여하여 주요 쟁점 법령안에 대한 입법예고 기간 내 농축산업계 의견수렴 자리를 가졌다.

장관주최 농협법 개정 관련 오피니언 리더 조찬간담회(2016.7.25.)에서는 이동필장관 및 김진필 한농연회장 등 오피니언 리더 7명이 참석하였다.

차관주재 축협조합장 등 축경특례 관련 간담회를 3차에 걸쳐 실시하였다. 여기에는 축산단체 2명(축산관련단체협의회장 이병규, 동물자원과학회장 채병조(강원대)), 축협조합장 13명, 중앙회 3명 등이 참석하였다.

다른 한편으로 축단협조합장, 축산경제대표 등을 면담하여 축산경제사업특례 규정의 처리방안에 대한 검토의견을 지속적으로 수렴하였다.

4.5. 국회 입법화 과정

4.5.1. 국회제출 농협법 개정안 주요 내용²⁰

농식품부는 입법예고 후에도 장기간 의견수렴과정을 거쳐 제기된 의견을 수렴하여 입법예고안을 수정하여 정부 입법안을 제출하였다. 통상은 입법예고 후 40일간의 의견수렴을 거친 후 정부입법안을 제출하지만 쟁점사항들이 많고, 참여한 반대의견이 제시되어 충분한 의견수렴을 추진하여 통상입법처리기간보다 늦은 10월 11일에야 정부 농협법 개정안이 발의되었다. 부처 내 검토, 차관

20 여기에서는 농협사업구조개편 관련 농협법 개정사항만을 설명했다.

회의(2016.10.6.), 국무회의(2016.10.11) 의결을 통해 국회에 정부안이 제출됐다.

입법예고안 중 중앙회장 선출제를 대의원 간선제에서 이사회 호선제로 변경하는 것을 삭제하고, 축경특례에 대해서는 축산대표를 두고, 자율성을 보장하고, 임원추천위에서 축산대표를 선출하는 사항을 정관에 기재하도록 하는 것으로 내용을 수정하였다. 세부 수정 사항은 다음과 같다.

① 협동조합이 사업을 통해 조합원이나 회원의 발전에 기여해야 함을 명확히 하고 중앙회 경제사업의 책무 주체를 농협경제지주회사로 변경(안 제5조 개정, 안 제6조 삭제, 안 제161조의6 신설)한다. 농협의 최대 봉사의 원칙에 ‘사업을 통해 조합원이나 회원의 건전한 발전을 위함’을 명확히 하고자 했다. 경제지주로 사업이관이 완료됨에 따라 중앙회의 경제사업 관련 책무 삭제, 농산물 등 출하 등 중앙회 회원조합의 경제지주회사 및 그 자회사 사업의 성실이용 의무를 신설하였다.

② 조합과의 농산물등의 판매활성화 수행 주체를 변경(안 제57조의2 개정)한다. 조합의 조합원이 생산한 농산물등의 판매활성화를 위한 공동사업 및 판매위탁 수행 대상, 판매위탁 관련 세부사항 규정 및 자금지원 등 우대조치 수행 주체를 농협경제지주회사 및 그 자회사로 변경하였다.

③ 중앙회 임원 및 이사 정수를 조정(안 제125조제2항제2호 및 제3호 삭제, 제125조제4항제5호 개정, 제126조 개정)하였다. 중앙회 이사회의 구성원 중 농업경제대표이사와 축산경제대표이사 삭제하여, 이사 정수를 30명에서 28명으로 조정한다.

④ 중앙회의 이사회 의결사항을 추가(안 제125조제4항, 제125조의6 개정)한다. 중앙회 이사회 의결사항은 중앙회가 직접 수행하는 내용으로 한정하고, 이사회 의결사항에 ‘회원조합의 발전계획 수립에 관한 사항’을 추가한다. 또한 이사회 내 위원회인 교육위원회의 역할로 ‘교육업무 계획 수립 및 운영’을 명확히 하고, 이사회 보고의무를 부여하였다.

⑤ 중앙회 소이사회 정비(안 제125조의2 개정)를 실시한다. 농업경제 및 축산경제 소이사회 규정을 삭제하고, 상호금융 소이사회의 구성 중 1/4 이상은 사외이사로 하도록 한다. 소이사회에 참여하는 사외이사는 금융전문가 등을 중

심으로 선임하도록 지도한다.

⑥ 중앙회장의 업무범위 명확화 및 사업전담대표이사의 업무 조정(안 제127조 및 제143조제1항 개정, 제128조 삭제)을 실시한다. 농업경제대표이사 및 축산경제대표이사의 직무를 삭제하였다. 그리고 회장의 직무 중 조합감사위원장이 위임·전결 처리하던 업무를 조합감사위원회 고유 업무로 명확화 하였다. 또한 회원조합 감사업무의 권한과 책임소재를 명확하게 하고, 조합감사위원회의 독립성과 투명성을 강화하려는 것이다. 전무이사에게 위임전결한 사무의 변경에 대해서는 현행체제를 유지하도록 한다.

⑦ 중앙회의 축산경제사업 특례조항을 삭제하고, 농협경제지주에 축산경제사업의 자율성 등을 보장하는 방안으로 대체하면서 정관기재사항으로 조정한다(안 제132조 삭제, 안 제161조의10 신설). 중앙회의 축산경제사업이 농협경제지주회사로 이관됨에 따라 축산경제사업을 수행하지 않는 중앙회의 축산경제사업 특례 필요성이 소멸되었기 때문이다. 의견수렴과정에서 제기되었던 중앙회의 축산경제사업 특례를 삭제하고, 축산경제사업의 자율성 등은 농협경제지주에서 축경 특례의 취지를 반영하여 정관으로 자율적으로 정하도록 규정하도록 한다.

⑧ 중앙회의 사업범위 및 사업수행주체를 명확화(안 제134조제1항 단서 및 제4의2호 신설)한다. 사업구조개편에 따라 지주회사로 이관된 경제사업 및 금융사업을 중앙회의 사업범위에 규정하고, 그 사업은 농협경제지주회사·농협금융지주회사 및 그 자회사가 각각 수행함을 명시하여 두 지주회사의 특수성을 확보한다.

⑨ 조합경제사업 관련 자금지원 조성·운용주체를 구분하여 명확히 한다(안 제134조제5항 단서 신설, 안 제136조 개정). 중앙회는 지원자금 재원을 조성하고 계정을 보유하고 농협경제지주가 경제사업 관련 자금을 운영하도록 함으로써 일부에서 제기하고 있는 일선조합 경제사업지원이 위축되는 것은 아닌가 하는 우려사항을 해소한다. 중앙회는 회원에 대하여 경제사업 관련 자금을 지원하는 경우 농협경제지주회사가 수립한 자금계획을 따르도록 한다.

⑩ 농식품부 및 중앙회의 감독대상 범위 정비(안 제142조의2제1항 개정, 안

제161조의9 신설, 안 제162조제1항 개정)를 실시한다. 농식품부장관의 감독대상에 농협경제지주회사 및 농협금융지주회사를 추가한다. 또한 현행 중앙회의 감독대상을 ‘중앙회의 자회사(지주회사의 자회사 포함)’에서 ‘중앙회의 자회사’로 변경하고 농협경제지주회사가 소관 자회사에 대한 감독하도록 하는 규정을 신설한다. 그에 따라 중앙회는 지주회사를 감독하고 지주회사는 그 자회사를 감독한다.

⑪ 농협경제지주회사의 임원 구성 관련 조항 신설(안 제161조의3 신설)하였다. 이사 정수는 농업경제대표이사, 축산경제대표이사 등 대표이사를 포함 3명 이상으로 하되 사외이사는 이사 총수의 1/4 이상으로 하고, 이사 총수의 1/2 이내에서 중앙회의 조합장 이사 중 정관으로 정하는 요건에 맞는 사람을 선임토록 한다. 대표이사는 경제사업에 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 사람으로 외부전문가가 포함된 임원추천위원회에서 추천된 사람 중에서 선임한다.

⑫ 농협경제지주의 사업범위 및 중앙회 의제를 명확화(안 제161조의4 신설)한다. 중앙회의 경제사업 및 관련 사업, 자회사의 경영관리 업무, 국가 등이 위탁·보조하는 사업, 조합 등의 경제사업 활성화 자금 지원, 기타 경제사업 활성화를 위하여 정관으로 정하는 사업 등을 목적사업으로 한다. 농협경제지주회사와 그 자회사를 중앙회로 의제하는 것은 농협법 이외의 타법령에서도 적용되도록 명확히 한다.

⑬ 농협경제지주회사의 정관 변경시 농림축산식품부장관의 인가를 받도록 신설(안 제161조의8 신설)한다. 농협경제지주회사가 정관을 변경할 경우에는 주주총회의 의결을 거쳐 농식품부장관의 인가를 받도록 한다(부칙에서 3년간 효력).

표 4-15. 사업구조개편 관련 입법예고안과 정부 최종안의 비교

구분	입법예고(5.20)	정부 최종안(10.11)
중앙회 이사 정수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 27명 - 회장 1명 - 농업경제대표이사 폐지 - 축산경제대표이사 폐지 - 상호금융대표이사 1명 - 전문이사 1명 - 이사 25명(회장 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 28명 이내로 조정 <좌동> - 이사 25명
중앙회 소이사회 정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업경제, 축산경제 소이사회 폐지 ○ 신설 : 상호금융소이사회 신설 - 1/4 이상은 사외이사 - 사외이사는 금융전문가 	<ul style="list-style-type: none"> <좌동> <좌동>
중앙회의결 사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신설: 회원의 발전계획 수립에 관한 사항 ○ 조합과의 농산물등의 판매활성화 주체를 경제지주 및 그 자회사로 전환 ○ 중앙회 목적사업을 수행하기 위하여 다른 법인 출자 가능 	<ul style="list-style-type: none"> <좌동>
중앙회장 선출방식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이사회 호선제 	<ul style="list-style-type: none"> <변경> 현행유지
회장 등의 직무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 회장의 직무 - 회원(조합원)의 권익증진을 위한 대외활동 - 전문이사, 농축경대표이사 등의 위임전결처리하는 업무 삭제 - 법령에서 회장이 처리토록 정하는 업무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 회장의 직무 - 좌동 - 현행유지(위임전결) - 조합감사위원장에게 위임전결 처리하는 업무 삭제(고유업무화) - <좌동>
축산경제사	<ul style="list-style-type: none"> <삭 제> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회의 축산경제특례를 삭제

구분	입법예고(5.20)	정부 최종안(10.11)
업 특례규정 조정		하고, 농협경제지주에 자율성, 전문성 등을 보장하는 것으로 조정 - 축경특례의 취지를 반영하여 정관으로 자율적으로 정하도록 규정
중앙회의 감독대상	○ 중앙회의 자회사 - 경제지주·금융지주 자회사 제외	○ <좌동>
경제지주 이사회 구성	○ 3인 이상(대표이사 포함) - (사외이사)이사 총수의 1/4이상 - (회원조합장이사)중앙회 이사 겸임, 총수의 1/2이내 * 정관으로 정하는 요건에 충족 ○ 대표이사는 대통령령으로 정하는 요건에 충족하는 사람	○ 이사의 정수는 3인 이상 - 농업경제대표이사 - 축산경제대표이사 - (사외이사)이사 총수의 1/4이상 - (회원조합장이사)중앙회 이사 겸임, 총수의 1/2이내 ○ 대표이사는 대통령령으로 정하는 요건에 충족하는 사람으로 임원추천위원회에서 추천된 사람
경제사업 관련 자금지원	○ 조합상호지원자금 조성·운용 - 중앙회 단, 경제사업 관련 자금지원은 경제지주가 수립한 자금계획에 따름 ○ 유통지원자금 - (조성)중앙회, (운용)경제지주	○<좌동>
중앙회 회원과의 협력의무	○ (경제지주·자회사) 농산물등 판매·유통 적극 이행, 회원의 사업 위축금지 등 ○ (중앙회 회원) 경제지주(자회사)의 사업 성실 이용	○<좌동>
판매활성화 평가 의무	○ 경제지주로 변경	○<좌동>
경제지주의 정관변경	○ 농식품부장관의 인가	○<좌동>

4.5.2. 국회 농협법 일부개정안 의원입법안

농협법 개정안에 대해서는 정부 입법안 외에도 다수의 의원들이 발의한 농협법 일부개정안 있고, 그 내용은 (표 4-16)과 같다.

사업구조개편의 보완 사항에서부터 사업구조개편의 본질적 전환을 내용으로 하는 의원 입법안 등이 제기되었다. 의원입법 발의안은 주로 쟁점이 되었던 일부사항에 대해 정부 발의안과는 다른 내용을 담고 있다. 국회 농해수위에서는 의원입법 내용과 정부제출 법안을 병합하여 심의하였다.

농협중앙회장 선출방식 변경에 대해서는 김현권의원, 위성곤의원, 이완영의원 안이 발의되었다. 3건의 의원안은 모두 농협중앙회장을 전체 회원조합의 조합장으로 구성된 총회에서 선출하도록 하는 조합장 직선제 방식으로 전환하는 것이다. 다만 김현권의원안은 이에 더하여 중앙회장 선출시 조합장은 조합원의 의견을 수렴하여 투표하도록 하고 있다.

표 4-16. 사업구조개편 관련 농협법 일부개정안 의원입법 내용

법안명	제안일	주요 입법안 내용
김태흠의원안	'16.9.23	● 보험특례 기간 연장
이완영의원안	'16.10.13	● 중앙회장 선출방식 조합장 직선제로 변경
이개호의원안	'16.10.31	● 보험특례기간의 연장 및 연장 여부 평가
홍문표의원안	'16.10.31	● 축산경제대표이사를 조합장대표자회의에서 선출 ● 필요시 이사회 의결을 거쳐 농협축산지주회사 설립 가능
이완영의원안	'16.11.1	● 농협축산지주회사를 '20년까지 별도로 설립 ● 농협축산지주회사 대표를 조합장전체회의에서 선출
김현권의원안	'16.11.4	● 중앙회장 선출방식을 조합장 직선제로 변경 ● 중앙회의 경제사업 이관 시기 2년 연기(경제지주의 경제사업연합회 전환 전제)
위성곤의원안	'16.11.21	● 중앙회장 선출 직선제, 상임화 및 직무범위 확대 ● 보험특례 기간 연장

농협경제지주의 대표이사 선출방식에 대해서는 홍문표의원안, 이완영의원안이 제출되었다. 홍문표의원안의 내용은 대표이사체제는 현행 체제를 유지하면서 대표이사 선임에 대해 농업경제대표는 임원추천위에서 선임하도록 규정하고, 축산경제대표는 축협조합장대표자회의에서 선출한다는 것이다. 이완영의원안은 대표이사체제는 현행 체제를 유지하면서 대표이사 선임에 대해 농경대표 및 축경대표 모두 전체 조합장 회의에서 선출하도록 하는 것이다.

축산특례규정에 대해서는 홍문표 의원안, 이완영 의원안이 발의되었다. 홍문표 의원과 이완영 의원은 제134조의6(축산경제사업의 특례)를 현행과 같은 수준의 특례를 규정하였다. 축경부문 재산관리 주체 및 잉여인력 조정 등에 관한 사항을 현행과 동일하게 규정하였다.

축산경제지주의 설립에 대해서는 홍문표의원, 이완영의원안이 발의되었다. 홍문표의원안은 필요한 경우 이사회 의결을 거쳐 축산지주회사를 설립할 수 있도록 하는 안을 제시하였다. 이완영의원안은 2020년까지 축산지주회사를 분리하여 설립하는 것을 안으로 제시하였다.

농·축협 보험사업 특례기간 연장에 대해서는 김태흠의원안과 이개호의원안이 제출되었다. 농·축협이 농협생명보험 및 농협손해보험의 금융기관대리점으로 인정되어 있는데, 여기에 적용되는 규제인 방카슈랑스 규제적용 유예기간이 17년 3월에 만료되는 것을 연장(2022년 3월 1일)하자는 것이다.²¹ 다만, 이개호의원안은 보험특례 종료 시 연장여부를 검토(6개월 전)하고 그 결과를 국회에 보고하는 내용을 담고 있다.

중앙회장 상임전환 및 직무범위 확대에 대해서는 위성곤의원안이 발의되었다. 농협중앙회장을 상임으로 전환하면서, 중앙회장 직무를 위임·전결 처리한 것을 직접 전담하여 처리하도록 하는 내용이다.

21 현행 농협 보험특례 내용

- 「보험업법」은 방카슈랑스 규제로 ①은행 점포별 보험상품 모집인원 2인 제한, ②점포 밖 보험상품 판매 금지, ③보험상품 모집총액 중 1개 보험사 상품의 모집비중 25% 초과 금지, ④보장성보험 판매 금지 등을 규정하고 있다.
- 「농업협동조합법」상 보험특례 규정에 따라 지역조합 등에 대해서는 2017년 3월 1일까지 방카슈랑스 규제를 적용하지 않기로 한다.

농식품부의 감독대상 조정 및 경제지주 정관 인가 규정에 대해서는 이완영 의원이 발의되었다. 농식품부 감독범위를 현행과 같이 하여 농협경제지주 및 금융지주를 포함하지 않도록 하고, 경제지주 정관변경 시 농식품부 인가 없이 주주총회 결의만 거치도록 하고 있다.

농협발전위원회 설치 및 경제사업 이관완료 시기 연기에 대해서는 김현권의 원안이 발의되었다. 2012년 농협중앙회 사업구조개편에 따라 설립한 금융지주와 경제지주에 대한 평가를 하고, 농업계의 폭넓은 의견수렴을 통해 농협의 회원조합과 농민조합원의 이익 실현, 농협의 경제사업 활성화대책 등을 위한 농협개혁 방안을 마련하고, 경제사업 이관완료 시기를 2019년 2월까지 2년 연기하고, 농협발전위원회를 설치하여 농협발전계획을 수립한 후 이에 따라 경제사업을 이관하도록 하자는 것이다. 여기서 농협발전계획은 농협경제지주회사의 농협경제사업연합회로의 전환계획과 상호금융연합회 설립계획, 조합의 지배구조 개선방안과 도시농업협동조합의 구조 개선방안 등이 포함되어야 한다.

4.5.3. 국회 농협법 개정 공청회

국회 상임위는 농협법 일부개정안에 대한 의견을 청취하기 위하여 2016년 11월 22일(화) 상임위 전체 회의실에서 공청회를 개최하였다. 상임위 전체회의(10시) 법안 상정 후 정회, 이후 공청회를 진행하였으며, 농협법에 대한 대체토론은 전체회의에서 하지 않고 공청회에서 진행되었다. 공청회는 모든 주제를 다루는 것이 아니라 주요쟁점 사항만 선별하여 그 주제에 한정하여 의견을 청취하였다. 주요쟁점사항은 ① 축산경제사업 특례(대표 선출방식, 축산지주 설립), ② 중앙회장 선출방식(간선제→직선제), ③ 경제사업 이관 2년 연기(경제지주의 경제사업연합회 전환 전제) 등이다.

진술인으로 한국농촌경제연구원 선임연구위원 황의식, 건국대학교 동물생명과학대 명예교수 김정주, 한국농업경영인중앙연합회 사무총장 김광천, 전국농민회총연맹 정책위원장 박형대, 농협중앙회 상무 이수현이 참석하였고 농식품부 차관(이준원) 및 농협 축산경제대표(김태환) 등도 참석하여 의원질의에 답하였다.

표 4-17. 2016년 농협법 일부개정안에 대한 국회 상임위의 공청회 주요 논의 내용

진술인	주요 내용
황의식	<ul style="list-style-type: none"> ○ (농협경제지주 이관시기 조정 및 연합회 전환) 농협경제지주 이관시기 조정 및 연합회 전환에 반대하면서 농협경제지주회사로 사업을 이관하고, 혹시 발생할 수 있는 문제는 정관과 농협법에서 보완하는 것이 적합하다는 것임. ○ (중앙회장 선출방식) 현행과 같이 대의원 간선제를 유지하면서 장기적으로는 이사회 중심의 선출제, 혹은 이사회 호선제 등으로 전환하는 이사회 중심의 분권적 지배구조로 발전시키는 것이 적합함. ○ (측경대표 선출방식) 측경대표 전문성 검증강화와 투명성 제고를 위하여 외부 전문가가 일부 참여하는 임원추천위원회방식이 보다 적합하고 그 경우 축협조합의사가 잘 반영될 수 있는 방안이 보완되어야 함. 측경대표를 조합장대표자회에서 투표로 선출하는 것은 축협조합 의사반영은 잘 되지만 후보자의 전문성 검증이 미흡한 측면이 있음. ○ (축산경제지주회사 설립) 축산경제를 지주회사로 분리하기보다는 사업전담 대표이사 체제로 운영하고, 전문성을 강화하면서 협력관계를 유지하는 것이 적합함.
김정주	<ul style="list-style-type: none"> ○ (중앙회장 선출방식) 현행 대의원 조합장에 의한 간선제보다는 조합원과 회원들에 의해서 운영방법이 결정될 수 있도록 조합장 직선제로 전환을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 지적함. ○ (측경대표 선출방식) 현행과 같이 20명으로 구성된 축협 조합장 대표자회의에서 선출할 수 있도록 법률에 명시할 필요가 있음. ○ (축산경제지주회사 설립) 축산업의 발전을 위하여 축산농가에 비전을 제시할 수 있는 축산지주의 설립이 필요함.
이수현	<ul style="list-style-type: none"> ○ (농협경제지주 이관시기 조정 및 연합회 전환) 경제사업 이관 완료 시점이 불과 몇 개월 남지 않은 상황에서 이관시기를 연기 하자는 논의가 확산될 경우 경영환경의 불확실성 증대로 대·내외적 혼선과 갈등 발생이 우려되는 바, 현재는 이관작업을 차질 없이 마무리하는데 역량을 집중해야 한다고 밝힘. 경제사업 이관은 2012년 사업구조개편 당시 사회적 합의를 통해 추진하고 있으므로, 경제사업 체제 변경은 향후 사업구조개편 운영성과를 평가한 후 충분한 논의기간을 거쳐 추진할 필요가 있음. ○ (중앙회장 선출방식) 조합장 직선제가 구성원에 의해 민주적으

	<p>로 운영되어야 한다는 협동조합의 원칙에 보다 부합한다는 의견임. 차기회장 선출까지 시간적 여유가 있으므로 경제사업 이관 완료 후 관련 단체 등 각계의 충분한 의견수렴을 거쳐 논의하는 것이 바람직함.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (축경특례) 중앙회의 축산경제사업이 경제지주로 이관됨에 따라 경제지주 내 축산경제의 자율성 및 전문성이 보장될 수 있는 근거가 필요함. ○ (축산경제지주회사 설립) 경제지주의 안정적인 연락처를 통해 회원조합과 농업인 조합원의 이익에 기여하고 경제사업 활성화를 달성하여야 하는 시점에 축산지주 설립 논란은 대내외 공감대를 형성하기 어려움. 경제지주는 상법의 적용을 받으므로 농협법상 근거가 없더라도 필요한 경우 상법에서 정하는 절차를 거쳐 축경부문을 분할할 수 있음.
김광천	<ul style="list-style-type: none"> ○ (농협경제지주 이관시기 조정 및 연합회 전환) 2017년 대선 이후 차기 정부 수립을 전후로 하여 위의 쟁점들과 함께 종합적으로 논의하여 방향성을 잡아나가는 것이 바람직함. ○ (중앙회장 선출방식) 현 시점에서 직선제 도입여부를 논의하기 보다는 이번 법 개정에서는 제외하고 이후 농협법 개정 논의 시 본격 검토하는 것이 바람직함. ○ (축산지주회사 설립) 부문 간 시너지 효과를 제고하기 위하여 축산지주회사를 별도로 설립하는 것은 바람직하지 않음.
박형대	<ul style="list-style-type: none"> ○ (농협경제지주 이관시기 조정 및 연합회 전환) 먼저 중앙회는 비사업적 기능의 조직체로, 경제지주회사는 중앙회와 독립적인 경제사업연합회로 전환하는 연합회 방안을 제시함. 회원조합의 연합체로서 경제사업연합회를 설립하고, 산지유통과 도매유통 사업은 회원조합과 품목별 연합회, 조합공동 사업법인에 이관하여 회원 중심의 경제사업을 추진할 필요가 있음. ○ (중앙회장 선출방식) 조합원 총의를 반영한 조합장 직선제 도입이 필요함. 중앙회장 선거 시 조합원의 의사를 수렴하여 조합장이 투표하도록 함으로써 조합원의 총의를 반영할 필요함. ○ (축경특례) 축경지주를 설립하는 것보다 축산품목별 연합회를 설립하는 것이 바람직함. ○ (축산지주회사 설립) 축산경제지주가 축산조합과 조합원 실익증대에 어떻게 기여할 것인가에 대한 설명 없이 축경지주 분리를 주장하는 것은 바람직하지 않음.

축경대표 선출방식에 대해 이완영 위원, 이군현 위원, 이만희 위원, 김종희 위원, 안상수 위원, 김현권 위원, 이개호 위원, 정인화 위원, 김태흠 위원 등이 질의하였다. 그 내용은 ‘정부안은 축경대표를 외부전문가가 포함된 임원추천위원회에서 추천하도록 하고 있으나, 축산부문의 민주성과 자율성을 보장하기 위하여 현행과 같이 축협 조합장회의에서 선출하도록 할 필요가 있다고 지적하였다. 또한 축산인 및 조합장 의견이 잘 반영되지 못했다.’는 것이다. 이에 대해 차관은 ‘임추위 형식을 빌렸지만 임추위 구성은 정관에 정하고, 일방적으로 내용을 정하는 것이 아니며, 전문성 자율성을 반영하도록 하고, 법안심사소위에서 검토하겠다.’고 하였다. 축산경제대표는 발언기회를 통해 ‘대표 선출방식은 특수성 전문성 자율성을 지키는 것이 핵심 요소이다. 임추위 방식으로 상향식에서 하향식으로 바뀌게 되면 축산조합 의사 반영은 제한 될 수밖에 없고, 구성원에 의한 자율적인 민주적 관리 방식에도 어긋난다.’고 주장하였다.

축산지주회사 별도 설립에 대해 이만희 위원, 김태흠 위원은 ‘축산지주회사 별도 설립에 대해서는 지주회사 설립에 따른 갈등과 비효율 발생 우려, 세금부담 등 현실적인 장애요소 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있다.’고 질의하였다.

중앙회장 직선제에 대해 이만희 위원, 이개호 위원, 안상수 위원, 정인화 위원은 ‘협동조합의 민주성과 자율성을 보장하기 위하여 중앙회장 직선제 도입을 검토하고, 관련 연구와 자료를 충분하게 제시할 필요가 있다.’고 질의하였다. 이에 대해 차관은 ‘중앙회장 선출방식은 역사적으로 변화를 거쳤고, 간선제가 된 나름의 배경이 있기 때문에 심도 있는 논의가 필요하여 이번 법개정과는 별도로 논의할 필요가 있다.’고 답변하였다.

경제사업 이관조정에 대해 김영춘 위원, 김현권 위원은 ‘1중앙회-2지주체제로 개편 한 후 각 지주회사의 경영성과, 경제사업활성화 성과, 경제지주회사와 일선 조합간 경쟁 문제 등 사업구조개편의 성과와 한계를 종합적으로 평가하고, 그 결과를 토대로 경제사업 이관 관련 사항을 심의할 필요가 있다.’고 질의하였다. 이에 대해 차관은 ‘이수현 상무 등의 주장과 같이 이번 농협법과는 분리해서 다루고, 경제지주 출범 및 안착에 중점을 두고 개정할 필요가 있다.’고 밝혔다.

4.5.4. 상임위 법안심사소위 대체토론 및 주요 논의사항

농협법 개정과 관련하여 상임위 법안심사소위(김태흠 소위위원장)가 16년 11월 23일과 25일 양일간에 이루어져 전체적으로 검토하였다. 관련 내용을 주제별로 살펴보면 다음과 같다.

가. 농·축협 보험특례 유예기간 연장 조항

여기에는 김태흠 의원안, 이개호 의원안이 설명되었으며, 농·축협보험특례는 지역조합의 경영 안정, 보험 상품 이용자의 불편 방지 등을 위해 필요하므로 농협 보험특례의 적용기한을 5년 연장할 필요가 있다는 것이다.

그 이유는 ①보험특례가 종료될 경우 지역조합의 당기순이익이 감소하여 일선 농·축협의 경영이 악화될 것으로 예상되며, ②이에 따라 농업인·조합원을 위한 교육지원사업과 배당규모가 축소되는 등 농업인·조합원의 편익이 감소될 수 있고, ③조합에서 제공할 수 있는 보험서비스의 범위가 축소되고 업무처리가 지연되어 보험 상품 이용 농업인의 불편을 초래할 수 있다는 점 등이다. 이를 고려하여 보험특례 적용기한 연장을 긍정적으로 검토할 필요가 있다는 것이다.

이에 대해 정부도 찬성하고, 농협법 개정을 전제로 관계부처와 보험업계도 동의한 사항이므로 다른 농협법 개정안과 연계해서 의결하였으면 한다고 동의하였다. 그러나 보험업계의 반대가 우려되므로 퇴직연금 판매 제한규정 적용기한도 함께 연장하는 방안이 필요하다고 하였다.

김태흠 위원장은 이개호 의원안은 보험특례 종료 6개월 전에 그 연장여부를 검토하여 평가한 보고서를 국회에 제출하도록 하고 있으나, 법사위 등에서 보험업계 반대 등으로 논란이 발생할 수 있다 하여 반대하였다. 보험업계는 연장 여부 평가 규정이 보험특례가 지속적으로 연장된다는 의미로 해석될 수 있으므로 위원장이 이 부분은 삭제하였으면 하는 제안을 하고, 이에 정부도 동의하였다. 전체적으로 동의를 하면서 농협법 개정과 함께 추진하여야 한다는 정부의견과 농협개정안이 통과 안 될 수도 있으니 시행령 마련 등 시기를 고려할

때 별도로 통과시키자는 김태흠 위원장의 논의가 진행되었다.

나. 축산경제사업 특례의 축산경제 대표이사 선출문제

정부안과 홍문표 의원안, 이완영 의원안이 제시된 것을 수석전문위원이 그 내용을 설명하였다. 축산경제사업 대표선출방식과 관련하여 현행 축협 조합장 대표자회의에서 선출하도록 하고 있는데 정부는 외부 전문가가 포함된 임원추천위원회의 추천을 받아서 선임하도록 하는 제안을 하였다. 의원입법안은 현행 유지 및 축협조합장 전체 선출방식이다. 반면, 이완영 의원안은 농경대표까지도 조합장 선거에 의해 선출하여야 한다는 것이다. 전문위원은 축산경제의 경영전문성 확보방안과 축산경제 자율성 보장 필요성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다고 설명하였다.

이준원 차관은 ‘축경대표를 외부전문가가 포함된 임원추천위원회에서 선임하여야 한다.’고 제안했고, ‘농·축협이 통합된 지 20년이 거의 다 되었기 때문에 화학적 통합이 중요하다고 보고 농경과 동일한 선출방식이 적합하다.’고 하였다. 또한 ‘임원추천위원회를 하더라도 축산조합장의 의견을 반영하도록 외부 전문가를 전체 위원의 1/5 혹은 1/4로 한정하는 것은 수용하지만 현재와 같이 축협조합장 대표자회의만 하는 것은 반대한다.’는 입장을 표명했다.

김현권의원은 축협조합장들이 자율적으로 대표자를 선출하도록 보장하는 것이 적합하다는 의견이었다. 권석창의원은 반대의견이 많은데 정부안대로 추진한다는 것은 어려움이 있으므로 좀 더 의견조율이 필요하고 축산경제대표는 농경대표와 다르게 봐야 한다고 언급했다. 김태흠 위원장은 선거방식이 가장 적합하다고 지적하면서 정부안보다는 축산대표자회의에서 선출하는 것과 축협조합장 전체가 선출하는 방안에서 선택하는 것을 제안하였다.

김태흠 위원장은 20인의 축협조합장으로 구성된 추천위원회 구성을 제안하고, 이준원 차관은 구체적인 숫자를 정하는 것보다는 축협조합 1/5 내외로 규정하면 139개 축협이면 약 28명이 되므로 이와 같이 규정하도록 하는 방안을 제시하였다.

임익상 수석전문위원이 제시한 바와 같이 임원추천위원회 구성은 정관에 있

으므로 축협의 5분의 1 이내 범위에서 축협조합장회의에서 추천한 조합장으로 축산경제대표추천위원을 구성하도록 하였다.

다. 축산경제지주 도입 관련

축산경제지주회사를 별도로 설립함으로써 축산경제사업의 자율성과 전문성을 보장하고, 이를 통해 축산업의 발전과 축산농가의 소득 증진을 도모하려는 것으로 의원들도 분리하는 것을 검토할 수 있다는 의견을 제시하였다. 김태흠 위원장은 축산지주회사를 별도로 설립하는 것은 복잡한 문제가 있으므로 금번 농협법 개정에서는 논의하지 않고, 상임위원회에 ‘(가칭) 농협발전소위원회’를 두어 계속 논의하도록 하였다.

라. 농경대표이사 조합장 선출 관련

이완영 의원안의 취지는 농경대표를 전체 조합장회의에서 추천하도록 함으로써 농경대표 선임과정의 민주성을 제고하려는 것이다. 현재 축경대표의 경우에는 축협 조합장에 의하여 선출되고 있는 반면, 농경대표의 경우 인사추천위원회를 통하여 선임되고 있다. 농업경제대표이사는 축산경제대표이사와는 성격이 다르므로 현재와 같이 인사추천위원회 추천을 거쳐 선출하도록 한다.

소위 논의결과, 경제사업 이관 완료가 얼마 남지 않은 상황에서 이관시기가 연기될 경우, 농협 경영구조에 대한 불확실성이 증가하고, 대내외적 혼선과 갈등이 발생할 수 있다고 보고 소위 논의과정 중 검토보고서 상 쟁점이 되는 사항에 대해서는 의결하지 않고, 차후의 논의과제로 전환하였다. 김현권 의원이 발의한 농협법 개정안 중 농협발전위원회를 상임위 차원에서 소위원회로 설치하여 장기과제로 논의하는 것으로 정리했다.

4.5.5. 법안심사소위 의결사항

법안심사소위는 2016년 11월 25일에 정부안 중 사업구조개편 관련 이견이 없는 내용들만 모두 처리하기로 의결하였다.

가. 정부안 중 사업구조개편 관련 이견이 없는 사항 중심

경제사업 수행주체 변경, 조합 지원 자금 체계 정립(구성: 중앙회, 운용: 경제지주), 경제지주 지배구조 정립(중앙회의 이사조합장 겸임 구조 등), 중앙회 역할을 회원 지도·교육 중심으로 변경 등이다.

나. 축경특례 관련 축산경제사업의 전문성 보장 근거 마련

축경대표 선임 시 축협조합장들로 구성된 임원추천위원회에서 구성하되 임추위는 전체조합장 1/5 이내에서 정관으로 규정하도록 하였다. 상임위 법안심사 부대의견으로 1/5이내이므로 소수가 되는 것을 방지하기 위하여 부대의견으로 축협조합장대표자회의 인원 수 20명 보장한다는 점을 명확히 하도록 하였다.

다. 보험특례 연장 법안 처리

김태흠·이개호 의원안을 통과시키되, 이개호 의원안 중 특례기간 종료 6개월 전까지 특례기간 연장여부를 검토하는 것은 보험업계의 반대로 농협법이 적기에 개정되지 못하는 우려를 들어 삭제하도록 하였다.

라. 정부안 및 의원입법안 중 논의되지 못한 내용들은 모두 계류 및 폐기

정부안 중 합의되지 않고 이견이 있는 사항은 현행을 유지하고, 추후 농협발전위원회 등을 통해 논의하기로 하였다. 중앙회장·비상임 조합장 업무범위, 농식품부의 경제·금융지주 지도·감독권, 중앙회의 손자회사 지도·감독권, 동일구역 지역농협 가입제한 등이다.

또한, 축경지주 설립 및 조합장회의 설치(홍문표·이완영 의원안), 중앙회장 상임전환 및 직무범위 확대(위성곤 의원안) 법안 폐기이다. 농협발전위원회 설치(김현권 의원안), 중앙회장 직선제(이완영 의원안), 비상임조합장 연임제한(유동수 의원안) 법안 상임위 계류되었다. 농협발전위원회와 관련하여 상임위 소위에 설치 등 추후 상임위 차원에서 심도 있게 논의하도록 하였다. 법안심사 소위의 의결사항과 폐기조항 등을 정리한 것이 다음 <표 4-18>과 <표 4-19>이다.

표 4-18. 법안소위 심사의결 결과 사항

구분	현행	개정(안)	심사결과
중앙회 이사	○ 30명 이내 ○ 농경·축경 소 이사회	○ 28명 이내(농·축경 대 표이사 및 소이사회 삭제)	○ 개정안과 같음
상호금융 소이사회	○ 상호금융대표 이사 및 이사 로 구성	○ 상호금융대표이사(의장) 및 이사로 구성 - 회원조합장이 아닌 이 사 1/4이상	○ 개정안과 같음
사업전담대표 이사 임기	○ 2년	○ 3년 이내	○ 개정안과 같음
경제지주 이사구성	<신 설>	○ 3명 이상(농경·축경대 표 포함) - 사외이사 1/4이상 회원 조합장 이사 1/2이내	○ 개정안과 같음
경제사업 자금지원 주체	○ 중앙회	○ 중앙회 - 단, 경제사업 관련 자 금지원은 경제지주가 수립한 계획에 따름	○ 개정안과 같음
경제지주의 지도·감독	<신 설>	○ 경제지주는 자회사의 건전경영 등을 위해 지도·감독	○ 개정안과 같음
경제지주 축산대표 선출	<신 설>	○ (정부안)외부전문가 포 함 임원추천위원회 추천 ○ (홍문표안)축협조합장 대표자회의 추천 ○ (이완영안)전체 축협조 합장회의에서 추천	○ 임원추천위원회 추천 - 전체 축협조합장의 1/5 이내에서 전체 축협조합장회의에 서 구성
보험특례	○ '17.3.1까지	○ '22.3.1까지(5년 연장)	○ '22.3.1까지(5년 연장)

표 4-19. 법안소위 심사 미합의 사항

구분	현행	개정(안)	심사결과
회장 직무	○ 회원감사는 조합감사위원장에 위임	○ (정부안) 회원감사 삭제, 조합감사위원회 고유의 업무로 변경	○ 미논의(현행유지)
중앙회 지도·감독	○ 지주회사의 자회사 포함	○ (정부안) 지주회사의 자회사 제외	○ 미논의(현행유지)
농식품부장관 감독대상 및 경제지주 정관변경	○ 조합, 조공법인, 품목조합 연합회 중앙회, 농협은행 <신 설>	○ (정부안) 경제지주, 금융지주 추가 ○ (정부안) 농식품부장관의 인가 - 유효기간 : 3년	○ 미논의(현행유지)
회장 선출방식	○ 대의원 간선제	○ (이완영안·김현권안) 조합장 직선제 * 김현권안 : 조합장은 조합원 의견수렴하여 투표	○ 미논의(현행유지) - 계류(추후논의)
경제연합회 전환(농협발전위원회)	<신 설>	○ (김현권안) 경제연합회 전환 등 농협발전계획 수립	○ 미논의(현행유지) - 계류(추후논의)
경제사업 이관 연기	<신 설>	○ (김현권안) '19년까지 사업이관	○ 미논의(현행유지) - 계류(추후논의)

4.5.6. 국회 상임위 대안 및 본회의 의결

국회 상임위는 정부제출 개정안, 의원발의 농협법 일부개정안 등을 병합 심의하여 제346회 국회(정기회) 제13차 농림축산식품해양수산위원회(2016.11.30)

에서 농림축산식품법안심사소위원회에서 심사 보고한 대로 9건의 법률안에 대해서는 각각 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 농림축산식품위원회 법안심사소위원회가 마련한 대안을 위원회안으로 제안하기로 의결하였다.

대안의 제안이유는 농업협동조합중앙회가 수행하고 있던 경제사업을 농협경제지주회사의 업무로 이관하고, 이에 맞추어 농업협동조합중앙회의 원활한 운영을 위하여 필요한 지배구조를 재정비하는 등 농업협동조합중앙회의 사업구조를 개편하기 위하여 필요한 사항을 정하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이다. 또한, 일반 은행과 사업목적·내용·규모 등이 본질적으로 다른 조합에 대하여 은행과 같은 대규모 금융회사에 적용되는 방카슈랑스 규제를 일률적으로 적용하는 것은 불합리하므로, 농·축협외 보험특례의 적용기한을 연장하려는 것이다. 국회 대안의 주요 내용은 다음과 같다.²²

가. 농업협동조합중앙회의 사업구조개편에 따른 이사회, 임원 규정정비 (안 제125조·제125조의2·제126조 및 제127조, 현행 제128조 및 제132조 삭제)

농업협동조합중앙회의 경제사업을 농협경제지주회사로 이관함에 따라 농업협동조합중앙회 임원 중 농업경제대표이사, 축산경제대표이사를 폐지하고, 이사의 숫자를 30명에서 28명으로 조정하는 등 관련 내용을 정비한다.

나. 지주회사 및 자회사에 관한 규정 정비(안 제161조의2부터 제161조의12까지 신설 등)

흩어져 있던 농협경제지주회사, 농협금융지주회사, 농협은행, 농협생명보험 및 농협손해보험의 관련 조문을 모아 규정하여 법률 규정의 체계를 정비한다.

²² 사업구조개편과 관련된 사항만 정리한 것이다.

다. 농협경제지주회사 임원(이사회 구성) 등(안 제161조의3 신설)

농협경제지주회사의 대표이사는 농·축경대표이사를 포함한 3인 이상으로 구성하고 임원추천위원회의 추천을 거쳐 선임하되, 축경대표는 지역축협 및 축산업 품목조합의 전체 조합장회의에서 추천한 조합장으로 구성된 임원추천위원회에서 추천한 사람을 선임하도록 한다. 농림축산식품부는 축산경제대표이사를 추천하기 위한 임원추천위원회 위원 정수(定數)를 전체 축협조합장 수의 5분의 1이내에서 정한다.

라. 농협 보험특례 연장(안 법률 제10522호 부칙 제15조 개정)

조합에 대한 방카슈랑스 규제 적용을 배제하는 농협 보험특례 규정과 퇴직연금 판매 제한규정의 적용기한을 각각 5년 연장한다.

한편, 국회 본회의(2016.12.8)에서는 “농협중앙회 사업구조개편 마무리”와 “이용자 중심의 조합 운영시스템 구축”을 주요 내용으로 하는 「농업협동조합법 일부개정법률안」을 통과시켰다. 이로써 2012년 3월부터 추진되었던 농협중앙회 사업구조개편 과정이 마무리되고 새로운 농협체제로 출범하게 되었다.

사업구조개편은 농협을 회원조합과 농업인의 권익을 대변하고 본연의 역할에 충실한 조직으로 변화하기 위해 중앙회 내부에서 수행하고 있던 경제·금융 사업을 각각 분리하여 1중앙회·2지주(농협경제지주회사·농협금융지주회사) 체제로 전환하는 것이다. 1994년 농어업농어촌발전대책에서 농협개혁의 핵심 과제로 제시되어 20여년 간의 논의 끝에 2011년 3월 농협법 개정으로 결정되었으며 2017년 2월까지 단계적으로 개편되도록 한 사업구조개편이 마무리되었다.

정부는 지난 6년간 사업구조개편에 필요한 자본금 지원, 세금 감면, 경제·금융지주 사업 수행에 필요한 농협법 및 타 법률 개정 등(농협금융지주회사의 상호출자제한기업집단 규제 완화(2012년 11월 농협법 개정), 경제지주에 대한 조세특례 및 공정거래법 일부규제 완화(2014년 12월 농협법 개정))을 전방위적으로 지원하였다. 이에 따라 농협은 2012년 3월 금융지주 완전출범(중앙회 금융사업 이관), 2015년 2월 경제지주 단계적 출범(중앙회 경제사업 일부를 경제지

주로 이관)을 차질 없이 이행하였으며, 2016년 12월 중앙회 잔여 경제사업을 모두 경제지주로 이관하여 법적 기한(2017년 2월)보다 조기에 사업구조개편을 마무리하였다. 이러한 농협경제지주의 완전 출범에 적합한 농협법 개정을 마지막으로 하여 23년에 걸친 사업구조개편이 최종적으로 마무리되었다.

표 4-20. 2016년 사업구조개편 관련 농협법 개정 주요 내용

구 분	현 행	개 정
중앙회의 경제사업 관련 이사 정수·소이사회 삭제 (제125의2, 제126조 변경)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회에 농업경제 대표이사, 축산경제 대표이사 및 상호금융대표이사의 소관사업 부문별 소이사회 ○ 중앙회에 회장 1명, 농경대표, 축경대표, 상호금융대표, 전무이사를 포함한 이사 30명 이내 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회 농·축경대표, 농·축경 소이사회 삭제 ○ 이사 정수는 28명 이내
중앙회 이사회 의결사항(제125조제4항 변경)		<ul style="list-style-type: none"> ○ 회원의 발전계획 수립에 관한 사항 ○ 조합과의 농산물 등의 판매활성화
상호금융 소이사회 구성 (제125의2 변경)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상호금융대표이사(의장)와 이사로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상호금융대표이사(의장)와 이사로 구성하되, 구성원의 1/4이상은 회원조합장이 아닌 이사임.
경제사업 관련 자금지원(제134조제5항, 제136조 변경)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회가 조성·운용함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회가 조성·운용하되, 경제사업 관련 자금지원은 경제지주가 수립한 계획에 따르도록 함
경제지주의 이사 구성 (제161의3 신설)	<신 설>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이사는 3명 이상(농경·축경 대표이사 포함), 이사 총수 1/4이상 사외이사, 1/2이내는 중앙회

구 분	현 행	개정
		회원조합장이사 중 선임 ○ 대표이사는 대통령령으로 정하는 요건 충족, 임원추천위원회 추천인 중 선임 - 단, 축경대표는 축협조합장으로 구성된 임원추천위원회에서 추천하되, 추천위 구성은 전체 축협조합장의 1/5이내에서 구성 ○ 임원의 선임, 임기, 임추위 구성·운영 관련 필요사항은 경제지주의 정관으로 정함
축산경제사업 자율성 등 보장(제132조 삭제, 제161의9 신설)	○ 중앙회의 축산경제사업 특례 규정	○ 경제지주에 축산경제의 자율성·전문성 보장 근거 마련
경제지주의 자회사 지도·감독 (제161의8 신설)	<신 설>	○ 경제지주는 자회사의 건전경영·회원(조합원)의 이익 기여를 위해 자회사 지도·감독
지역농협의 방카슈랑스 규제 유예기간 연장(법률 제10522호 부칙 제15조 변경)	○ '17.3.1까지	○ '22.3.1까지

표 4-21. 사업구조개편 관련 현행법과 입법예고, 정부개정안 비교

구분	현행	입법예고(5.20)	정부 개정안(10.11)	국회개정안(최종)
중앙회 이사 정수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 30명 - 회장 1명 - 농업경제대표이사 1명 - 축산경제대표이사 1명 - 상호금융대표이사 1명 - 전무이사 1명 - 이사 25명 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 27명 - 회장 1명 - 농업경제대표이사 폐지 - 축산경제대표이사 폐지 - 상호금융대표이사 1명 - 전무이사 1명 - 이사 25명(회장 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 28명 이내로 조정 <좌동> - 이사 25명 	○ 개정안과 같음
중앙회 소이사회 정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업경제, 축산경제 소이사회 ○ 상호금융 소이사회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업경제, 축산경제 소이사회 폐지 ○ 신설 : 상호금융소이사회 - 1/4 이상은 사외이사 - 사외이사는 금융전문가 	<ul style="list-style-type: none"> <좌동> <좌동> 	○ 개정안과 같음
중앙회의결 사항		<ul style="list-style-type: none"> ○ 신설: 회원의 발전계획 수립에 관한 사항 	<좌동>	

구분	현행	입법예고(5.20)	정부 개정안(10.11)	국회개정안(최종)
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 조합과의 농산물등의 판매활성화 주체를 경제지주 및 그 자회사로 전환 ○ 중앙회 목적사업을 수행하기 위하여 다른 법인 출자 가능 		
중앙회장 선출방식	○ 대의원 간선제	○ 이사회 호선제	<변경> 현행 유지	○ 현행 유지 - 계류(추후논의)
회장 등의 직무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 회장의 직무 <ul style="list-style-type: none"> - 회원(조합원)의 권익증진을 위한 대외활동 - 전무이사·농축경대표이사 등에게 위임·전결처리하는 업무 <p><신 설></p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 회장의 직무 <ul style="list-style-type: none"> - 회원(조합원)의 권익증진을 위한 대외활동 - 전무이사, 농축경대표이사 등의 위임전결처리하는 업무 삭제 - 법령에서 회장이 처리토록 정하는 업무 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 회장의 직무 <ul style="list-style-type: none"> - 좌동 - 현행유지(위임전결) - 조합감사위원장에게 위임전결 처리하는 업무 삭제(고유업무화) - <좌동> 	○ 미논의(현행유지) - 조합감사위원장에게 위임전결 처리하는 업무 삭제(고유업무화)

구분	현행	입법예고(5.20)	정부 개정안(10.11)	국회개정안(최종)
축산경제사업 특례규정 조정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회 축산경제사업 특례 <ul style="list-style-type: none"> - (대표)조합장대표자회의 추천 → 총회 선출 - (재산)舊축협중앙회 승계재산 은 축산경제대표이사가 관리 - (인력)중앙회의 잉여인력 조 정시 형평성(동일비율) 유지 - (사업)사업계획 수립·시행시 자율성과 전문성 보장 	<p style="text-align: center;"><삭 제></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 정관기재사항으로 전환 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회의 축산경제특례를 삭제 하고, 농협경제지주에 자율성, 전문성 등을 보장하는 것으로 조정 - 축경특례의 취지를 반영하여 정관으로 자율적으로 정하도록 규정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회의 축산경제특례를 삭제하고, 농협경제지주 관련사항에 축경대표 규 정, 축경대표 선출권을 조합장 중심 임원추천위 로 전환(1/5 이내)
중앙회의 감독대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지주회사의 자회사 포함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회의 자회사 <ul style="list-style-type: none"> - 경제지주·금융지주 자회사 제외 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회의 자회사 <ul style="list-style-type: none"> - <좌동> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회의 자회사
경제지주 이사회 구성	<신 설>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3인 이상(대표이사 포함) <ul style="list-style-type: none"> - (사외이사)이사 총수의 1/4이상 - (회원조합장이사)중앙회 이사 겸임, 총수의 1/2이내 * 정관으로 정하는 요건에 충족 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이사의 정수는 3인 이상 <ul style="list-style-type: none"> - 농업경제대표이사 - 축산경제대표이사 - (사외이사)이사 총수의 1/4이상 - (회원조합장이사)중앙회 이사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개정안과 같음

구분	현행	입법예고(5.20)	정부 개정안(10.11)	국회개정안(최종)
		○ 대표이사는 대통령령으로 정하는 요건에 충족하는 사람	겸임, 총수의 1/2이내 ○ 대표이사는 대통령령으로 정하는 요건에 충족하는 사람으로 임원추천위원회에서 추천된 사람	
경제사업 관련 자금지원	○ 조합상호지원자금 조성·운용 - 중앙회 ○ 유통지원자금 조성·운용 - 중앙회	○ 조합상호지원자금 조성·운용 - 중앙회 단, 경제사업 관련 자금지원 은 경제지주가 수립한 자금계획에 따름 ○ 유통지원자금 - (조성)중앙회, (운용)경제지주	○ <좌동>	○ 개정안과 같음
중앙회 회원과의 협력의무	<신 설>	○ (경제지주·자회사) 농산물등 판매· 유통 적극 이행, 회원의 사업 위축 금지 등 ○ (중앙회 회원) 경제지주(자회사)의 사업 성실 이용	○ <좌동>	

구분	현행	입법예고(5.20)	정부 개정안(10.11)	국회개정안(최종)
판매활성화평 가 의무	○ 중앙회	○ 경제지주로 변경	○ <좌동>	
경제지주의 정관변경	<신 설>	○ 농식품부장관의 인가 - 유효기간 : 3년	○ <좌동>	○ 삭제(현행유지)
지역농협의 방카슈랑스 규제 유예기간 연장	○ '17.3.1까지	없음	없음	○ '22.3.1까지

제 5 장

사업구조개편완료 과정의 농협법 주요 논의사항

1. 2016년 중앙회장 선출방식 및 업무 권한²³

1.1. 현황 및 정부 입법예고 안

1.1.1. 입법 배경

중앙회장 선출방식은 과거 회장 중심의 독단적 지배구조에 따른 조합원 의사 반영 약화, 회장의 비리사건에 따른 구속이 반복되는 등 폐단을 해소하기 위하여 현재와 같이 제도 변경과정을 거쳤다. 2004년 12월, 농협중앙회장을 비상임으로 전환하고, 대표이사 중심의 책임경영체제를 도입하였다. 2008년 12월, 농협개혁위원회를 통해 농협개혁(지배구조 및 사업구조)이 착수되었고, 2009년 4월 중앙회장 간선제, 인사추천위원회를 통한 경영인 선임제도가 도입되었다.

중앙회 회장 선출방식과 관련하여 대의원 간선제로 전환한 이유는 선거 비

23 중앙회장 선출방식 및 업무 권한 문제는 2016년 농협법 개정의 주요 쟁점 사항이었다.

리 등 과거 조합장 직선선출의 문제점을 개선하고자한 것이다. 직선제에 의한 회장이라는 점으로 책임에 비해 권한이 크고 정치적 의사결정이 크게 나타나는 문제점도 지적되었다.

중앙회장의 업무 권한 범위에 있어서 비상임으로 선출된 중앙회장이 경영관련 권한 일부를 보유하면서 사업대표에게 위임·전결의 형태로 업무를 집행하였다. 위임 형태를 취하고 있으나, 비상임인 중앙회장이 사실상 업무 권한을 행사하는 등 책임·권한 소재가 불명확한 점이 문제점으로 지적되고 있었다. 또한 비상임 회장은 경영·인사 등에 권한이 없음에도 불구하고, 선출직 회장은 경영에 직접 관여할 수 있다는 인식과 관행이 여전히 존재하고 있었다. 이러한 문제점을 개선하고자 하였다.

1.1.2. 입법예고 내용

중앙회장 업무 권한 및 선출제도에 대한 정부의 입법예고에는 중앙회장 선출방식을 이사회 호선으로 변경하고, 사업구조개편 이후 회장은 조합원의 대표로서 대외활동에 전념하도록 업무 범위를 명확히 하는 방안이 제시되었다. 중앙회장은 대외업무 및 이사회·대의원회 의장으로서의 역할 수행하도록 한 것이다.

표 5-1. 중앙회장 선출제도 및 업무 집행권 범위에 대한 정부 입법예고 안

내용	현행	입법예고 안
회장의 선출방식	· 대의원 간선제	· 이사회 호선제
회장의 직무	· 전무이사 등에게 위임 * 사업 및 자금계획, 협의·조정, 권익증진·의료지원사업, 회원 감사 등	· 전무이사 등에게 위임 - 대외활동만 수행 * 조합감사위원회의 회장직 속에서 독립기구로 변경

1.2. 정부안 의견 수렴 과정

1.2.1. 각계의 입장

중앙회 지배구조와 관련하여 중앙회장 선출제도(호선제와 직선제), 중앙회장의 업무 권한에 대해 현행 유지와 기존 위임업무 개정을 두고 각계의 입장이 첨예하게 대립되었다. 일각에서는 이사회 호선제에 대해 명분이나 이론적으로 공감하고 있으나, 현실적으로 시기상조라는 의견과 함께 직선제 주장도 공존하고 있는 상황이었다. 또한 중앙회장의 호선제, 중앙회장 권한 약화 등을 통해 정부가 농협 통제를 강화한다는 우려도 제기되었다.

표 5-2. 중앙회장 선출방식 및 권한 명확화에 대한 각계의 입장

이슈	중앙회	조합장	농민단체	학계	국회
이사회 호선제	반대	반대	반대	유보	유보
회장 권한 명확화	반대	반대	유보	유보	유보

1.2.2. 농협발전특별포럼 및 토론회

정부는 농협발전특별포럼을 개최하여 농협법 개정관련 주요 쟁점에 대해 대내외 전문가 및 이해관계자의 의견 수렴활동을 실시했다. 농협발전특별포럼 위원은 농민단체, 농협, 학계, 연구계, 정부의 관계자로 구성되었고, 총 4차례(1차 '16.5.31, 2차 '16.6.14, 3차 '16.6.30, 4차 '16.7.13)에 걸쳐 농협 발전 방안 및 주요 쟁점에 대해 논의하였다. 4차례 포럼 중 제2차와 제4차 회의에서 중앙회·지주 지배구조에 대해 집중 논의되었다.

농협발전특별포럼 회의 결과, 이사회 호선제에 대해서는 시기상조라는 것이 각계의 공통된 의견이었다. 농민단체의 경우, 전농측에서는 정부 개입이 과도하다는 의견이고, 한농연측에서는 경제지주에 대한 통제의 필요성을 제기하였다.

한편, 연구계에서는 법안 취지에 공감한다는 입장이다. 기타 의견으로 중앙회와 지주 지배구조에 있어 실제 운영 주체 등에 따라 문제가 발생할 소지가 있고, 농협 설립 목적에 부합하게 지주회사에 대한 통제 기반을 마련할 필요가 있다고 주장하였다.

또한, 각계 대표자/전문가들은 회장 선출방식과 업무 범위에 대해 보다 뚜렷한 입장을 표명하였다. 주요 의견은 첫째, 중앙회장 이사회 선출방식에 대해 중앙회장의 독단과 전횡사례 등 여러 문제점들을 분석한 뒤 시스템적 보완이 기반된 후 사업구조개편 완료 이후에 논의할 필요가 있다는 것이다. 둘째, 회장의 직무와 관련해서는 권한과 책임을 명확히 하되, 선거로 선출된 중앙회장의 직무를 삭제하는 것은 문제라는 의견이다. 따라서 회원조합과 그 조합원을 대표하는 회장의 지위에 부합하는 직무를 부여할 필요가 있다고 주장 하였다.

입법예고 후 농협법 개정안관련 한농연 주관 토론회(2016.7.21) 및 KREI 주관 국회 토론회(2016.7.29)가 개최되었다. 이 두 토론회에서 각계 전문가들은 농협법 개정 입법예고 안의 주요 쟁점 사항에 대해 논의했다.

한농연 주관 토론회에서는 중앙회장의 이사회 선출제가 가장 많이 언급되었는데, 단체 및 학계 등에서는 추후 추가적인 논의가 필요하다고 강조한 반면, 조합장·농업인 등은 직선제 도입을 언급하였다. 이와 관련된 각계 전문가 및 관계자의 주요 발언내용은 다음과 같다.

황의식 박사(KREI)는 직선제로 회귀하는 것은 바람직하지 않으며, 중앙회장의 역할은 대표이사 통제와 일선조합과의 사업조정, 영농지도 등 농정활동에 중점을 두어야한다고 하였다. 강정현 정책실장(농촌지도자회)은 중앙회장 선출과 관련하여 차기 선거까지 3년이 남았고 권한, 역할, 임기 등 회장의 직무도 시급한 문제가 아니라고 하였다. 이형권 조합장(화순농협)은 중앙회 이사회 선출은 회장의 조합에 대한 감독 역할 소홀, 대리인 문제 및 관치에 대한 우려가 있기 때문에 직선제 선출로 회장의 책임감을 강화해야한다고 주장하였다. 김기태 소장(한농연)은 중앙회장 선출제는 사업을 완전히 이관한 이후에 시간을 두고 대안을 검토할 필요가 있다고 주장하였다.

한편, KREI 주관 국회 토론회에서 참석자들은 중앙회장 선출방식 등으로 농

업계 내부의 갈등이 농업 전반에 대한 부정적 인식으로 비화되는 것을 가장 우려하였다. 큰 틀에서 농업·농협을 고려하고 쟁점을 최소화할 필요가 있다는 데 의견을 함께했으며, 중앙회장 선출방식과 회장의 직무와 관련된 참석자들의 주요 발언 내용은 다음과 같다.

이완영 의원은 정부안의 호선제는 적절히 않으며 직선제 전환이 필요하다고 주장하였고, 국영선 조합장(고산농협)은 조합의 목소리가 제대로 반영되기 위해서는 농협을 대표하는 중앙회장에게 권한과 책임을 부여해야 할 필요가 있다고 하였다. 김광천 총장(협동조합연구소)은 회장선거방식은 차기 선거까지 3년이 남았기 때문에 현장의 의견수렴 후 추후 개정하는 것이 바람직하다고 입장을 표명하였다. 전철홍 부원장(기업지배구조연구원)은 회장 선출방식은 직무범위를 함께 두고 논의할 필요가 있으며, 회장의 직무 범위에 대한 정부안을 고려하면 호선제가 효율적이라고 하였다. 단, 선결조건으로 중앙회 이사 선출에 있어 객관적·독립적·투명성이 담보되어야 한다고 하였다. 임정빈 교수(서울대학교)는 중앙회장 직선제가 자율성 측면에서 장점이 있으나, 직선제는 지난 과거의 폐해, 과당경쟁, 정치적 성향 등의 문제가 있다는 평가가 있고, 회장 선출방식은 이러한 여건을 고려할 필요가 있다고 주장하였다. 김원석 상무(농협중앙회)는 중앙회장 선출방식은 직선제가 바람직하나, 사업이관 후 논의할 필요가 있다고 하였다. 또한 회장의 직무범위는 조합의 우려를 불식시키기 위해 현행을 유지할 필요가 있다고 주장하였다. 일선조합장(청중토론)은 선거폐해는 우리사회 전반에 있는 것으로 점점 개선되어가고 있으며, 우리나라 모든 선거제도가 직선제로 가기 때문에 호선제는 불가하다고 주장하였다.

1.2.4. 정부 최종안

정부는 각계 전문가 면담, 농협발전포럼, 농업인단체·국회 토론회를 통해 중앙회장 선출방식 및 회장의 직무 범위에 대한 입법예고 안에 대해 각계의 의견수렴 활동을 실시하고 대안을 마련하였다.

입법예고 안과 대비하여 변경된 사항은 중앙회장 선출방식이다. 의견 수렴

과정에서 정부는 중앙회장 선거제도에 대해 심도있는 논의가 필요하다는 의견 등을 반영하여 정부안에서 제외하였다. 추후 선거제도와 관련된 사항은 농협중앙회가 중심이 되어 추가 논의를 거치기로 하였다.

회장의 직무 범위와 관련하여 정부안의 입법 취지는 농협 사업구조개편을 통한 경영 전문화의 취지를 고려할 때, 중앙회장의 권한과 책임을 보다 명확히 하는 것이었다. 단, 조합을 대표하는 회장의 지위를 고려하여 회원조합 지원 기능을 담당하는 전무이사에 대해서는 회장 권한을 위임·전결하는 현행 업무를 유지했다.

표 5-3. 중앙회장 선출방식 및 업무 집행권 범위에 대한 정부안

내용	입법예고 안	정부안
회장의 선출방식 (안§130조의1)	○ 임원의 선임과 임기 등 - 회장은 회원조합장인 이사 중에서 이사회에서 호선한다	○ 현행 유지(대의원 간선제)
회장의 직무 (안§127, 128)	○ 회장의 직무 - 회원을 위한 대외활동 * 각 사업대표 고유업무로 이동 - 법령에서 회장이 처리토록 정하는 업무 ○ 상호금융대표이사의 직무	○ 회장의 직무 - 회원을 위한 대외활동 - 전무이사에게 위임·전결처리 하는 업무 * 조합감사는 조감위원장 직무 - (입법예고안 동일) ○ 상호금융대표이사의 직무

1.3. 국회 논의 과정

1.3.1. 회장 선출방식에 대한 의원입법안 및 회장 직무관련 정부안에 대한 논의²⁴

국회에서는 중앙회장 선출방식에 대해 이완영 의원안과 김현권 의원안 2건의 개정안이 발의되었다. 단, 회장의 직무관련 의원입법안은 발의되지 않았다.

농협중앙회장 선출방식 변경관련 2건의 의원입법안에 대한 상임위 검토보고서(2016.11)에 따르면, 현행법과는 달리 중앙회장 선출방식에 대한 2건의 의원입법안은 조합장 직선제를 도입하여 중앙회장을 전체 회원 조합의 조합장으로 구성된 총회에서 선출하도록 하는 것이다. 김현권 의원안은 중앙회장 선출시 조합장은 조합원의 의견을 수렴하여 투표하도록 하고 있다.

2건의 의원법안은 직선제 도입으로 농협중앙회의 대표성을 강화하고 조합원에 의한 민주적인 관리라는 협동조합의 기본원칙에 충실하게 하려는 점을 내세웠다.

한편, 조합장 직선제로 변경하는 것은 농협중앙회장 중심의 경영체제에서 이사회 중심의 전문경영체제로 전환해 온 개혁방향에 역행하므로 신중할 필요가 있다는 의견도 있었다. 그간 농협 개혁의 핵심으로 중앙회장의 권한을 축소하고, 전문경영인 중심으로 사업구조를 개편하여 왔다. 이를 위하여 2004년 농협중앙회장을 비상임화하였으며, 2009년에는 회장선거 간선제를 도입하였다. 그런데 조합장 직선제의 경우 다른 선거제도에 비하여 실질적으로 회장에게 권한이 집중될 가능성이 크기 때문에 신중하게 검토하여야 한다는 것이다. 간선제의 선거인단인 대의원들은 각 지역별 조합장들이 직접 투표하여 선출한 대표 조합장들로 구성되어 전체 조합의 의사가 직·간접적으로 반영되도록 하는 구조이므로 회원조합의 대표선출 권한을 박탈한다고 보기 어렵다는 것이다.

24 이 부분은 상임위 검토보고서의 내용을 정리한 것이다.

중앙회장 선출방식을 조합장 직선제로 변경할지 여부의 문제와 관련해서는 중앙회의 민주성 강화 필요성과 2009년 간선제 도입취지 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있었다.

한편, 중앙회장의 업무 범위에 대한 정부 개정안의 취지는 회원 감사업무를 회장이 위임전결 처리하게 하는 구조를 없애고 조합감사위원장의 직무로 명확히 함으로써 감사업무의 권한과 책임 소재를 명확화하려는 것이었다. 또한, 조합감사위원회의 소속을 중앙회에서 중앙회로 변경함으로 조합감사위원회 업무수행의 독립성과 투명성을 강화하려는 것이었다.

표 5-4. 중앙회장 선출방식에 대한 의원입법안

구분	현행	정부안	의원입법안
중앙회장 선출방식 (§130)	○ 대의원 간선제 - 대의원회는 조합장 중 일부(290여명) 로 구성	좌동	○ 이완영 의원안 - 조합장 직선제 ○ 김현권 의원안 - 조합장 직선제 * 조합장은 조합원 의견을 수렴하여 투표
중앙회장의 업무범위 조정 (§127)	○ 직무 중 회원감사는 조합감사위원장에게 위임	○ 회원 감사를 조합 감사위원회의 고유 업무로 변경	
조합감사위원회 소속 변경 (§143)	○ 조합감사위원회를 회 장 소속기구로 함	○ 조합감사위원회를 중 앙회 소속기구로 함	

반면, 회원에 대한 감사업무는 회원조합과 직접적인 관련이 있으므로 회원 조합을 대표하고 회원조합에 대한 지도권한을 가지고 있는 중앙회장이 회원감사업무에 대하여 최종적인 권한과 책임을 가질 수 있도록 현행법 규정을 유지하여야 한다는 의견도 있었다. 조합감사위원회는 회원에 대한 전문적이고 효율적인 감사업무를 수행하기 위하여 설치된 내부기관이므로 중앙회의 업무인 회원감사업무에 대한 최종적인 권한과 책임을 부여하는 것은 적절하지 않으며,

중앙회장이 회원조합의 대표자로서 역할을 수행하기 위해서는 회원조합에 대한 감사권한이 유지되어야 한다는 의견이었다.

1.3.2. 중앙회장 선출방식 및 업무 범위관련 개정안 상임위 의결

농협법 개정안 관련 국회 상임위 공청회(2016.11.22.)에서는 중앙회장 선출 방식과 관련하여 직선제 도입에 대해 집중 논의되었다. 질의위원은 이만희위원, 이개호위원, 안상수위원, 정인화위원이었고, 이에 대한 5명의 진술인의 답변 요지는 다음과 같다.

황의식 박사는 현행과 같이 대의원 간선제를 유지하면서 장기적으로는 이사회 중심의 선출제, 혹은 이사회 호선제 등으로 전환하는 이사회 중심의 분권적 지배구조로 발전시키는 것이 적합하다고 진술하였다. 김정주 명예교수는 현행 대의원 조합장에 의한 간선제는 직선제를 선호하는 농민들의 여론과는 거리가 있으므로, 조합원과 회원들에 의해서 운영방법이 결정될 수 있도록 조합장 직선제 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 주장하였다. 이수현 상무는 조합장직선제가 구성원에 의해 민주적으로 운영되어야 한다는 협동조합의 원칙에 보다 부합한다는 의견이었다. 김광천 사무총장은 현 시점에서 직선제 도입 여부를 논의하는 것은 시기상조이므로, 이번 법 개정에서는 제외하고 차기 정부 출범 이후 농협법 개정 논의 시 본격 검토하는 것이 바람직하다는 의견이었다. 박형대 위원장은 조합원 총의를 반영한 조합장 직선제 도입을 주장하였다.

농협법 개정안에 대한 상임위 법안소위 심사(1차 2016.11.23., 2차 2016.11.25.) 과정에서 중앙회장의 직무범위(§127)는 쟁점화 되었는데, 정부안에 반해 현행대로 회원감사업무를 중앙회장 업무로 유지할 필요가 있다는 의견이 있었다. 회장 선출방식은 농해수위 내 농협발전소위원회를 설치하여 추후논의 하는 것으로 계류되었다.

2016년 11월 30일 상임위 심사결과, 중앙회장의 직무범위에 대한 정부안은 미처리(현행 유지)되었고, 회장 선출방식에 대한 2건의 의원발의안도 미처리(현행 유지)되었지만 추후 논의하는 것으로 의결되었다.

1.3.3. 최종 개정안

국회 상임위에서 의결된 농협법 개정안은 법사위를 거쳐(2016.12.7.), 국회본회를 통과하였다(2016.12.8.). 최종 공포안에서 회장의 직무(§127), 임원의 선출과 임기 등(§130), 조합감사위원회(§143) 조항은 현행법을 유지하되, 일부 조문에 대한 수정이 이루어졌다. 단, 중앙회장의 직무 범위에 대한 정부 개정안(안 §127)은 삭제되었다. 각 조의 주요 개정 내용은 다음과 같다.

표 5-5. 중앙회장 선출방식 및 직무 범위관련 농협법 최종 개정안

구분	현행	최종안
중앙회장 선출 (§130)	제130조(임원의 선출과 임기 등) ① 회장은 총회에서 선출하되, 회원인 조합의 조합원이어야 한다. ② 사업전담대표이사등은 제128조제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 전담사업에 관하여 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 사람 중에서 인사추천위원회에서 추천된 사람을 이사회회의 의결을 거쳐 총회에서 선출한다. ③ (생략) ④ (생략) ⑤ (생략) ⑥ 회원조합장인 이사의 임기는 4년으로 하고, 사업전담대표이사등과 그 밖의 임원(감사위원은 제외한다)의 임기는 2년으로 한다. ⑦ ~ ⑩ (생략) ⑪ (생략)	제130조(임원의 선출과 임기 등) ① (현행과 같음) ② 사업전담대표이사등은 제127조제3항 및 제4항에 따른 전담사업에 관하여 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 사람 중에서 인사추천위원회에서 추천된 사람을 이사회회의 의결을 거쳐 총회에서 선출한다. ③ (현행과 같음) ④ (현행과 같음) ⑤ (현행과 같음) ⑥ 회원조합장인 이사의 임기는 4년으로 하고, 사업전담대표이사등의 임기는 3년 이내로 하며, 그 밖의 임원(감사위원은 제외한다)의 임기는 2년으로 한다. ⑦ ~ ⑩ (현행과 같음) ⑪ (현행과 같음)
중앙회장의 업무범위 조정 (§127)	제127조(회장의 직무) ① 회장은 중앙회를 대표한다. 다만, 제128조에 따라 사업전담대표이사등이 대표하는 업무에 대하여는 그러하지 아니하다.	제127조(회장 등의 직무) ① 회장은 중앙회를 대표한다. 다만, 제3항 및 제4항에 따라 사업전담대표이사등이 대표하는 업무에 대하여는 그러하지 아니하다.

구분	현행	최종안
	<p>② 회장은 다음 각 호의 업무를 처리 하되, 정관으로 정하는 바에 따라 제2 호의 업무는 제143조에 따른 조합감사위원회의 위원장에게, 제3호(제134 조제1항제1호아목에 따른 사업 중 경제사업과 관련된 교육·지원사업에 대한 사업계획 및 자금계획의 수립은 제외한다)부터 제6호까지의 업무는 전무이사에게, 제134조제1항제1호아 목에 따른 사업 중 경제사업과 관련 된 교육·지원사업에 대한 사업계획 및 자금계획의 수립은 소관 경제대표 이사에게 각각 위임·전결 처리하게 하여야 한다.</p> <p>1. 회원과 그 조합원의 권익 증진을 위한 대외 활동 2. 제134조제1항제1호사목에 따른 회 원에 대한 감사 3. 제134조제1항제1호아목 및 자목에 따른 사업 및 이와 관련되는 사업 4. 제3호의 소관 업무에 관한 사업계 획 및 자금계획의 수립 5. 제125조제4항제2호에 따른 이사회 의 의결 사항 중 사업전담대표이사등 에게 공통으로 관련되는 업무에 관한 협의 및 조정 6. (생 략) ③ 회장이 제46조제4항제1호, 제2호, 제4호 및 제6호의 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 이사회가 정 하는 순서에 따라 사업전담대표이사 등이 그 직무를 대행한다.</p>	<p>② 회장은 다음 각 호의 업무를 처리 하되, 정관으로 정하는 바에 따라 제2 호의 업무는 제143조에 따른 조합감사위원회의 위원장에게, 제3호부터 제 6호까지의 업무는 전무이사에게 위 임·전결처리하게 하여야 한다.</p> <p>현행과 같음</p> <p>현행과 같음</p> <p>현행과 같음</p> <p>현행과 같음</p> <p>현행과 같음</p> <p>현행과 같음</p> <p>③ 상호금융대표이사는 다음 각 호의 업무를 전담하여 처리하며, 그 업무에 관하여 중앙회를 대표한다.</p>
조합감사위 원회 소속 변경 (§143)	<p>제143조(조합감사위원회) ① 회원의 건전한 발전을 도모하기 위하여 회장 소속으로 회원의 업무를 지도·감사 할 수 있는 조합감사위원회를 둔다.</p> <p>②·③ (생 략)</p>	<p>현행과 같음</p> <p>현행과 같음</p>

2. 2016년 축산경제 특례 조정²⁵

2.1. 현황 및 정부 입법예고 안

2.1.1. 입법 배경

2000년 축협중앙회와 농협중앙회 합병 시, 원활한 통합 등을 고려하여 농협법(농협법 제132조)에 축산경제의 자율성·특수성을 보장하도록 특례를 신설하였다. 축경 특례는 ‘① 선출특례: 축경대표는 축산조합장협의회(20명)의 추천을 거쳐 총회에서 선출 ② 사업특례: 축산부문 재산·직원·사업계획의 자율성·전문성 보장’이다.

그러나 선출특례는 축산부문 전문경영인을 선임하는 것은 농경대표와 차별성이 존재하고, 농·축협의 유기적인 사업협력을 저해하는 문제점이 있다는 지적이다. 축경특례는 중앙회 규정이었으나 농협경제지주체제 이관되어 경제지주가 사업을 담당함으로써 이의 재조정이 필요하게 되었다.

2009년 1월, 농협개혁위원회에서 대표이사 인사추천위원회를 도입하면서 선출특례를 폐지하여야 한다는 개혁과제를 발표하였으나, 국회에서 특례 폐지는 위헌소지 등이 제기되며 선출특례를 유지하였다.

2017년 사업구조개편 완료를 앞두고, 축경특례에 대해서는 2000년 중앙회 통합 이후 통합 17년차로 그 동안의 제도적·경영적 여건변화 및 농협 사업구조개편 완성됨에 따라 재검토가 필요하게 되었다. 또한, 특례가 경제지주회사에 그대로 적용될 경우 지주가 시장에 적합한 효율적인 인력 구성·투자계획을 수

²⁵ 축경특례는 2016년 농협법 개정의 주요 쟁점 사항이었다.

립하는데 한계를 가질 수 있다고 지적된다. 대표자가 아닌 전문성을 보유한 경영인이 필요하다는 주장이다. 시장 대응능력 제고를 위한 농·축경 사업 간 시너지 창출을 위해 중앙회(경제지주) 조직 및 운영의 유기적 결합과 경영인의 선거선출로 인한 부작용(축경대표 금품 비리 및 농협 축산계열사 사업 비리 등) 방지 등으로 축경특례 개정 필요성이 제기되었다.

축산특례(농협법 §132)

- ① 축산대표(제1항) : 조합장대표자회의에서 추천된 자를 총회에서 선출
- ② 축산사업(제4항) : 사업계획 수립 및 시행시 자율성과 전문성 보장
- ③ 인력 운영시 형평성 고려(제3항), 중앙회 승계 자산 관리(제2항)

2.1.2. 입법예고 내용

농협법(제134조의2)은 농업·축산경제사업(부대사업 포함)을 분리하여 농협경제지주회사를 설립하도록 규정하여 단일지주 설립이 명확하기 때문에 축산경제지주의 별도 설립은 하지 않고 농협경제지주 내 축산경제 대표 분리에 대해서 농협이 자율적으로 선택(정관 규정)하도록 농협법에서 제외하였다. 농협법에 규정된 사항을 정관사항으로 전환한 것이다.

농·축산업 경쟁력 강화를 위한 중앙회 통합의 불가피성은 현재에서도 인정하였고 농협경제지주로 전환됨으로써 축산특례 폐지에 대한 위헌소지 인정은 어렵다는 의견도 제기되었다. 농·축협 및 중앙회를 대표하는 자는 중앙회장이며 축경대표는 사업경영을 위한 전문경영인으로 투표를 통한 선출은 부정·비리 등 부작용이 발생한다. 따라서 사업구조개편의 취지인 시장경쟁에 적합한 경영체계를 구축하기 위해 특례 폐지가 바람직하며 농협의 능동적인 운영 유도가 바람직하다는 의견이다.

지주회사 도입 취지를 감안할 때 단일대표체계가 바람직하나, 축경대표를 두는 경우에도 법률보다는 자율적으로 정관에서 규정하여 효율성을 높이도록

함이 바람직하다고 판단하였다.

정부의 축산특례(농협법 제132조) 폐지 사유는 ① 중앙회에 적용되던 축산경제사업의 특례는 중앙회 경제사업의 농협경제지주로의 이관으로 역할이 종료되고, ② 임원·조직 등 기타 관련 사항은 정관으로 정하도록 자율성을 부여한 것이다. 따라서 경제지주의 축산특례에 관한 사항도 법에 명시할 필요가 없다고 하였다.

표 5-6. 축경특례에 대한 정부의 입법예고 주요내용

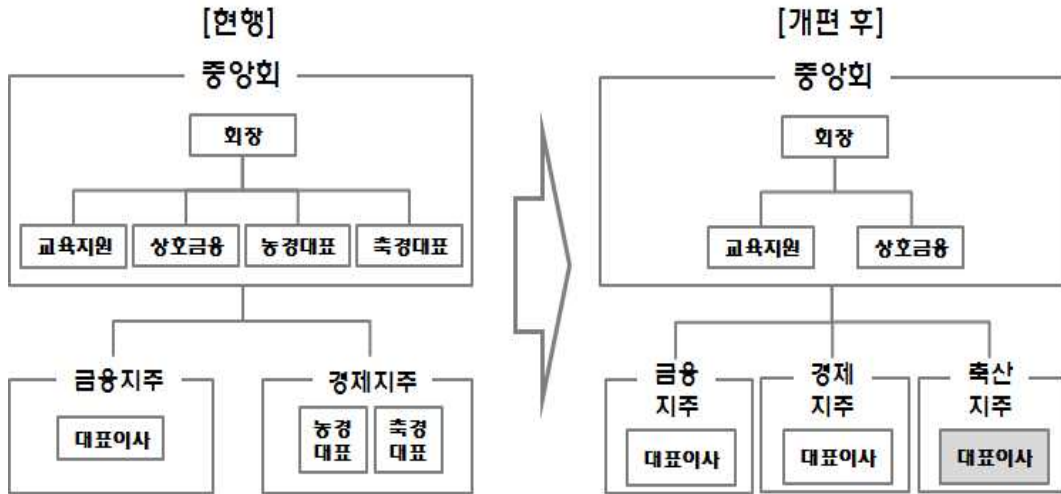
쟁점	내용
축산지주 별도 설립	농협경제지주로서 단일지주 입장
축산경제 특례	농협법에서 축산특례 삭제(경제지주 정관에서 결정)

2.2. 축경특례에 대한 각계의 입장

범 축산업계에서는 현행 농협법 상 중앙회 축산경제대표가 유지되고 있으므로 축산경제의 독립성 강화를 위해 축산경제지주를 별도 설립하여야 한다고 요구하였다.

농·축협 통합의 합헌성(2000년 6월)은 축산특례조항이 전제되었기 때문에 반드시 농협법에서 유지되어야 하고, 축경특례 폐지는 위헌의 소지가 크다는 주장이다. 현재의 합헌(2000년 6월) 사유는 첫째, 일선조합 부실, 조직의 비대화, 신용사업 경쟁력 상실 등으로 불가피한 선택, 둘째, 축산부문의 자율성 보장 등이다. 축경지주 설립 불가 시, 선출특례를 전제로 한 농협경제지주 내 농·축산경제 공동대표 유지가 필요하다는 주장이다.

그림 5-1. 축산업계의 사업구조개편 최선안



이와 관련하여 GS&J 인스티튜트는 축협조합장협의회 연구용역을 수주하여 “농협 경제지주사 어떻게 만들 것인가?, 시선집중 GS&J_제 217호”를 발간하였다(2016.3.24.). 이 보고서에서는 농협 경제지주의 지배구조에 대해 중점적으로 다뤘으며, 특히, 농협법에 축경특례 존치여부를 고려해서 농협경제지주 지배구조의 4가지 대안에 논하였다. ‘단일지주/단일대표’안은 품목별 전문성과 자율성을 지향하는 농협발전 방향과 배치되어 한계를 가지며, ‘단일지주/공동대표’안은 불완전한 지배구조로 부작용을 초래할 수 있다고 언급하였다.

표 5-7. GS&J의 농협 경제지주 지배구조 선택안

	내용
대안 1(현행)	단일지주/공동대표, 대표권·경영권 통합, 일원이사회
대안 2	단일지주/공동대표, 대표권·경영권 분리, 이원이사회
대안 3	축산지주 별도설립, 대표권·경영권 통합, 일원이사회
대안 4(최선안)	축산지주 별도설립, 대표권·경영권 분리, 이원이사회

표 5-8. 축경특례관련 GS&J 1차 보고서에 대한 주요 논평

집필자	내용
황의식 박사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 축산경제지주 분리는 중앙회 내 자원배분에서 비효율성을 초래하여 적합하지 않음. ○ 조합원의 이익을 제고할 수 있도록 전문경영인 체제 하 전문성 강화 필요
노재선 교수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙회의 농축경대표는 사업분리가 마무리되는 2017에 경제지주로 당연히 속하게 됨. 또한 농·축협 중앙회 통합당시의 농협법정신과 사업 분리의 목적을 달성하기 위해서는 농축경 대표는 분리될 수 밖에 없음.
김기태 소장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업구조개편의 목표를 달성할 수 있도록 전략을 재조정하고 제대로 된 사업시스템을 구축하기 위한 방안을 마련하는 것이 우선임.

한편, 황의식 박사(KREI), 노재선 교수(서울대학교), 김기태 소장(한국협동조합연구소)은 GS&J 보고서에 대해 반대 입장 논평을 GS&J에 게재하였다. 저자 3명의 주요 논평 내용은 <표 5-8>에서 보는 바와 같다.

입법예고 후, 범 축산업계는 기자회견 및 성명서 발표(2016.5.23., 5.30, 6.27, 9.22)와 세미나 및 간담회를 통해 축산경제 특례의 농협법 존치의 당위성을 주장하였다. 범 축산업계의 핵심 요구사항은 다음과 같다.

가. 축산지주의 설립

- 축산업의 산업적 위치와 범 축산업계(단체, 학회, 조합장) 및 10만 축산농가들의 염원을 감안할 때 ‘축산지주 설립’이 바람직하다.
- 사업특성과 추구하는 목적이 다른 농협과 축협을 대변하는 두 개의 조직을 한 법인이 수행 시 부작용 및 책임소재 불투명이 발생한다.

나. 현행 농협법상 축산특례 조항은 법에 규정하여 영속성은 보장

- 축산경제 특례(조직 및 임원선출 등)를 농협법에서 삭제하고 정관에 위임 시 농협 내부사정에 따라 쉽게 변경 가능하므로 정관 변경시마다 계

속적으로 분쟁의 소지로 작용할 가능성이 크다.

- 축산특례 유지를 위한 핵심전제조건인 ‘축산대표’는 축협조합장들이 선출하여 위상 확보 및 조합과 협력체제를 강화해야 한다. 농협경제지주 대표를 인사추천위원회를 통해 전문 대표이사를 선임할 경우, 수익을 추구하는 상법상 경제지주의 특성상 농·축협의 사업과 경쟁하게 되므로 대표를 조합장이 선출하는 견제가 필요하다.

한편, 언론계에서는 축산전문지 중심으로 축경특례 유지의 필요성을 제기하였다.

2.3. 정부안 합의 과정

2.3.1. 정책토론회 및 공청회

입법예고 전, 정부는 농협법 개정안 관련 축산조합 의견수렴을 위해 농정국장 주재로 3차례(2016.3.16, 2016.3.29, 2016.4.15)에 걸쳐 축협조합장과의 간담회를 개최하였다. 핵심 내용은 축경지주 설립 및 축경특례 존치 여부였고, 이에 대해 축산부문과 정부 간 의견이 첨예하게 대립되었다.

간담회에서 축협조합장들은 향후 축산업의 발전을 위해서는 축경지주 설립으로 발전하여야 하고 중앙회에서 소수 축협조합장들의 의견을 대변할 수 있도록 축경특례 유지가 필요하다고 주장하였다. 또한 축경특례 폐지는 위헌의 소지가 있다고 주장하였다. 이에 정부는 농협경제지주는 이전에 농협법에 명확하게 규정되어 있어 새롭게 설립하여야 할 필요가 없으며, 축경지주 설립은 법적 절차·세금 부담 등 현실적으로 불가능하다는 입장이었다.

이는 2011년 농협법 개정에서도 논의되었으나, 단일지주 체계로 제시된 것이었다. 또한 축경대표 선출과 관련하여 과거 경영자를 선거로서 선출하는 폐해가 있었기 때문에 선출특례 존치는 불가하며, 농협 내부에서 사업부문의 전문성 확보를 위한 방안을 우선 논의하고, 향후 입법과정, 국회 논의 과정 등 다

양한 논의 과정이 필요하다는 입장이다.

입법예고 후, 정부는 공청회, 정책토론회 등을 개최하여 축산특례에 대한 다양한 의견수렴을 실시하였다.

2016년 5월 26일, 김현권 의원실 주관으로 개최된 농협 경제사업 완전이관과 농협법 개정 세미나에서 축협조합장들은 축산부문의 특수성 감안, 전문성 강화 등을 이유로 축경특례의 농협법상 연장을 주장하였다. 반면, 토론자들은 축경특례가 농업인조합원과는 직접적인 관련이 적기 때문에 일부 부정적인 입장을 피력하였다. 참석자는 농업금융정책과장, 김현권 더불어민주당 국회의원, 국영석 전북 고산농협조합장, 박영범 지역농업네트워크 이사장, 김기태 한국협동조합연구소장, 김광천 한농연 사무총장, 함용문 농협중앙회 운영혁신단장, 정종대 농협중앙회 축산경제단장 등 8명이다.

홍문표 의원실 주관으로 개최된 축산업 발전을 위한 농협법 개정방안 토론회(2016.6.14)는 학계, 정부관계자, 국회의원, 농·축협 관계자 등 약 500여명 참석했다. 토론회를 통해 축산분야의 강력한 의사전달과 명확한 정부 입장을 설명하는 계기가 되었고, 향후 의견수렴을 통해 정부안을 조정할 수 있다는 의견이 제시되었다. KREI 박성재 박사는 주제발표를 통해 축경지주 설립과 이원이사회 안을 제안하였다. 국회의원(홍문표, 김명현, 홍철호, 유성엽 등)들은 축사를 통해 정부는 축산인이 원치 않는 개정안을 일방적으로 추진해서는 안된다는 입장을 피력하였다. 주요 토론 내용은 축산분야가 현행에서 발전되는 방향으로 강화되어야 할 시기라고 지적하였다. 정부의 개정안은 일부 공감을 얻어냈지만, 실제 현장 분위기가 다를 수 있으므로 여러 차례 의견수렴 절차를 거쳐 합리적인 결론을 도출할 필요가 있다는 것이다.

2016년 7월 20일에는 한농연 주관으로 농협법 개정 입법예고안 평가 및 개선방안에 대한 토론회를 개최하였다. 축경특례는 정관으로 자율성을 보장하되, 법안에 실천의지를 밝히는 것이 바람직하다는 것이 주요 골자이다. 남인식 상무(중앙회)는 중앙회 축산경제주문은 현행 유지가 필요하다고 하였다. 김기태 소장(협동조합연구소)은 축경특례는 조문 그대로 유지할 수 없으며 선출방식 유지는 설득력이 낮으며, 대안으로 대표성과 전문성을 분리하는 방안을 제시하였다.

KREI 주관 농협법 국회토론회(2016.7.28)에서는 농협법 개정 배경과 주요 쟁점에 대해 논의되었다. 참석자들은 입법예고 후 이례적인 정부의 추가 의견 수렴 의지에 바람직하다고 평가를 내리면서 축경특례로 농협계 내부의 갈등이 농업전반에 대한 부정적인 인식으로 비화되는 것을 크게 우려하였다. 축경특례 관련 갈등을 최소화하기 위한 타협과 양보의 필요성이 강조되었다.

한편, 장관 주재 간담회(2016.7.25)에서는 농협법 개정안 관련 축산업계 및 농협법 관련 전문가들의 의견을 수렴하였다. 축경특례관련 주요 논의 내용은 이론적으로 정부안이 합리적이거나 현실적으로 축협의 반발이 큰 만큼 축산분야에서 우려(축산소외, 주요 의사결정 시 의견 배제 등)하고 있는 것에 대해 확신을 줄 수 있도록 정관 등을 구체화하여 추진할 필요가 있다는 것이다.

2.3.2. 축경특례의 정부 대안 마련

정부는 2017년 2월 사업구조개편이 완료될 예정이며 완료된 이후에는 중앙회에서 경제사업을 수행하지 않게 되므로 중앙회 축산경제특례조항을 삭제하고 경제지주의 임원 등은 농협 운영의 자율성 보장을 위해 정관으로 위임하는 내용을 입법예고 하였다.

입법예고 기간 동안 농협법 토론회 등을 통해 축산경제의 전문성과 자율성을 보장할 필요가 있고, 축경대표 선출 특례가 경제지주에도 적용되어야 한다는 의견, 소수보호차원에서 법의 특례 유지가 필요하다는 의견 등이 제기되어 이를 보완할 수 있는 대안을 마련하였다. 이를 위해 정부는 차관 주재로 4차례의 축산조합장과의 간담회(2016.8.2, 8.9, 8.12, 8.19)를 통해 의견을 수렴하여 정부 대안에 지속적으로 반영하였다.

경제사업 이관 이후 농협법의 농협경제지주회사 부분에서 축산경제사업의 특례조항을 신설하여 축산경제사업의 자율성과 전문성을 상징적으로 보장하는 방안을 마련하였다. 또한, 농경대표와 축경대표를 두도록 법에서 명시하였다.

표 5-9. 정부의 입법예고안과 법제처 제출안 비교

입법예고안	법제처 제출안
<p>제161조의3(농협경제지주회사의 임원) ① 농협경제지주회사의 이사는 대표이사를 포함하여 3명 이상으로 하되, 이사 총수의 4분의 1 이상은 사외이사로 하여야 한다.</p> <p>② 대표이사는 경제사업에 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 사람이어야 한다.</p> <p>③ 농협경제지주회사의 이사로 회원(제115조제1항에 따른 중앙회의 회원을 말한다. 이하 이 장에서 같다)인 조합의 조합장을 둘 수 있다. 이 경우 이사 총수의 2분의 1 이내로 하되 중앙회의 회원조합장인 이사 중에서 정관으로 정하는 요건에 맞는 사람을 선임하여야 한다.</p> <p>④ 임원의 선임, 임기 등 임원과 관련하여 필요한 사항은 농협경제지주회사의 정관으로 정한다.</p>	<p>제161조의3(농협경제지주회사의 임원) ① 농협경제지주회사의 이사는 농업경제대표이사, 축산경제대표이사 등 대표이사를 포함하여 3명 이상으로 하되, 이사 총수의 4분의 1 이상은 사외이사로 하여야 한다.</p> <p>② 대표이사는 경제사업에 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 사람이어야 하고, 외부 전문가들이 포함된 임원추천위원회에서 추천된 사람 중에서 선임한다.</p> <p>③ 농협경제지주회사는 이사 총수의 2분의 1 이내에서 중앙회의 회원조합장인 이사를 농협경제지주회사의 이사로 선임할 수 있다.</p> <p>④ 임원의 선임, 임기 및 임원추천위원회의 구성과 운영 등 임원과 관련하여 필요한 사항은 농협경제지주회사의 정관으로 정한다.</p>
<p><신설></p>	<p>제161조의10(축산경제사업의 자율성 등 보장) ① 농협경제지주회사는 조직 및 인력을 운용하거나 사업계획을 수립하고 사업을 시행하는 경우에는 축산경제사업의 자율성과 전문성을 보장하여야 한다.</p> <p>② 농협경제지주회사가 임원의 선임, 재산의 관리 및 인력의 조정 등과 관련된 사항을 정관으로 정할 때에는 법률 제10522호 농업협동조합법 제132조(축산경제사업의 특례)의 취지 및 농업협동조합중앙회와 축산업협동조합중앙회의 통합 목적을 고려하여야 한다.</p>

2.3.3. 축경특례에 대한 정부안 확정

정부는 농협법 토론회, 농협중앙회 의견 수렴 및 차관 주재 4차례에 걸친 축산업계와의 논의를 거쳐 축경특례의 취지를 반영한 정부 수정안을 마련했으나, 축협 등 축산계에서는 축경특례조항 유지를 지속적으로 요청했다. 특히, 축산계는 축경대표직위를 보장하는 정관의 변경 가능성에 대해 지속적으로 우려를 제기함에 따라 축경대표 지위를 법 본문에 규정하였다.

축경특례관련 정부 입법예고 안에 대한 법제처 심사결과, 제161조의3 2항의 외부전문가요건을 대통령령으로 명확하게 정해야한다는 법제처 의견을 반영하여 축경특례관련 정부 수정안이 마련되었다.

표 5-10. 축경특례관련 법제처 심사안 및 정부 수정안

법제처 심사안	정부 수정안
제161조의3(농협경제지주회사의 임원) ① 농협경제지주회사의 이사는 농업경제대표이사, 축산경제대표이사 등 대표이사를 포함하여 3명 이상으로 하되, 이사 총수의 4분의 1 이상은 사외이사로 하여야 한다. ② 대표이사는 경제사업에 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 사람이어야 하고, 외부전문가들이 포함된 임원추천위원회에서 추천된 사람 중에서 선임한다. ③ 농협경제지주회사는 이사 총수의 2분의 1 이내에서 중앙회의 회원조합장인 이사를 농협경제지주회사의 이사로 선임할 수 있다. ④ 임원의 선임, 임기 및 임원추천위원회의 구성과 운영 등 임원과 관련하여 필요한 사항은 농협경제지주회사의 정관으로	제161조의3(농협경제지주회사의 임원) ① (좌 동) ② 농업경제대표이사 또는 축산경제대표이사는 제134조제1항제2호의 농업경제사업 또는 같은 항 제3호의 축산경제사업에 대하여 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 사람이어야 하고, 대통령령으로 정하는 외부전문가가 포함된 임원추천위원회에서 추천된 사람 중에서 선임한다. ③ 좌동 ④ 좌동

법제처 심사안	정부 수정안
<p>정한다.</p> <p>제161조의10(축산경제사업의 자율성 등 보장) ① 농협경제지주회사는 조직 및 인력을 운용하거나 사업계획을 수립하고 사업을 시행하는 경우에는 축산경제사업의 자율성과 전문성을 보장하여야 한다.</p> <p>② 농협경제지주회사가 임원의 선임, 재산의 관리 및 인력의 조정 등과 관련된 사항을 정관으로 정할 때에는 법률 제10522호 농업협동조합법 제132조(축산경제사업의 특례)의 취지 및 농업협동조합중앙회와 축산업협동조합중앙회의 통합 목적을 고려하여야 한다.</p>	<p>제161조의10(축산경제사업의 자율성 등 보장) ① 좌동</p> <p>② 농협경제지주회사가 임원의 선임, 재산의 관리 및 인력의 조정 등과 관련된 사항을 정관으로 정할 때에는 농업협동조합중앙회와 축산업협동조합중앙회의 통합 당시 축산경제사업의 특례의 취지와 그 통합 목적을 고려하여야 한다.</p>

2016년 10월 12일 농협법 일부개정법률안이 국무회의에서 정부법안 제출안으로 확정되었다. 축경특례관련 정부 최종안은 농협법상 경제지주에 축경대표 직위를 두고 농·축경대표 등 경영인은 외부인을 포함한 임원추천기구를 통해 추천토록 하며, 축산경제 전문성·자율성 보장의 근거를 마련하였다. 정관으로 축경대표 직위를 보장하는 농협 내부의 의사결정을 감안하고 정관변경 등 이해관계자의 우려를 해소하기 위해 축경대표 직위를 법률로 규정하였다. 전문경영인인 농경·축경대표 등의 선임시에는 투명성과 전문성을 확보하고 금융지주 등 타 회사의 경영인 선임과의 형평성을 고려하여 외부전문가가 포함된 추천기구를 통해 추천토록 근거를 마련하였다.

표 5-11. 축경특례관련 정부 확정안

구분	현행	입법예고 안	정부안
축산경제 사업특례 (안§132)	○ 중앙회의 축산 경제 사업에 대한 특례	삭제	○ 경제지주에 축산경 제 전문성·자율성을 보장 할 수 있는 근거 마련 ○ 축경대표 직위를 법에 명시, 대표이사 임원 추천위원회에 외부전 문가 참여
이사의 정수 및 구성(안§16 1의3)	신설	○ 3인 이상 - (회원조합장이사)중앙 회 이사 겸임, 이사총 수 1/2이내 ○ 대표이사는 대통령령 으로 정하는 요건에 충족하는 사람 중에 서 선임 ○ 기타 임원의 정수, 선 임절차 등은 정관으 로 위임	○ 3인 이상(농경대표, 축경대표이사 포함) - (입법예고안 동일) ○ 대표이사는 대통령령 으로 정하는 요건에 충족하는 사람 중에 서 선임하고 대통령 령으로 정하는 외부 전문가들을 포함한 인추위에서 추천 ○ 기타 임원의 정수, 인 추위 구성 등은 정관 으로 위임

2.4. 국회 논의 과정

2.4.1. 축경특례관련 의원발의

정부안 제출 이후, 국회에서도 축산경제사업 특례관련 홍문표 의원안, 이완영 의원안 등 2건의 개정안이 발의되었다. 개정안(홍문표 의원안, 이완영 의원안)은 농협 사업구조개편이 마무리되면서 축경부문이 농협중앙회에서 분리됨

에 따라 관련 규정을 정비하기 위하여 기존의 축경사업특례 규정(제132조)을 삭제하는 대신, 축협이 자율성을 보장하기 위한 새로운 규정을 신설하고 있다.

표 5-12. 축경특례관련 정부안과 2건의 의원안 비교

구분	축산경제사업 자율성 보장 규정
정부안	<ul style="list-style-type: none"> ○ §132 삭제 및 축산경제사업의 자율성 규정 신설 ○ 축산경제사업의 자율성 규정(§161의10) 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 인력운용, 사업계획 수립 시 축산경제의 자율성·전문성 보장 - 임원 선임, 재산관리 시 기존 축경특례의 취지 고려 ※ 축경대표 선임방법: 외부전문가가 포함된 임원추천위원회에서 추천(§161의3)
홍문표 의원안	<ul style="list-style-type: none"> ○ §132 삭제 및 축산경제사업 특례 규정 신설 ○ 축산경제사업 특례 규정(§134의6) 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 축협 조합장대표자회의에서 축경대표 선출 - 축경대표가 축협승계재산 관리 - 인력조정 시 사업부문간 형평성 고려 - 축산경제사업의 자율성 및 전문성 보장 - 필요시 축경사업 분리 가능
이완영 의원안	<ul style="list-style-type: none"> ○ §132 삭제 및 축산지주회사 설립근거 신설 ○ 축산지주 설립 관련 규정(§161의7~12) 주요내용 <ul style="list-style-type: none"> - 축산지주회사 별도 설립 - 축협 전체 조합장회의에서 축산지주회사 대표 선출 - 축산지주의 사업·정관변경 등에 관하여 별도로 규정

홍문표 의원안은 현행과 동일하게 축협 조합장대표자회의에서 축산경제사업대표를 추천하여 선출하도록 하고, 필요한 경우 이사회 의결을 거쳐 축산경제부문을 별도 회사로 분리할 수 있는 근거를 마련하고 있다.

이완영 의원안은 기존의 농협경제지주회사와 별도로 축산지주회사를 설립하도록 하고, 축산지주회사 대표를 축협 전체 조합장회의에서 추천하여 선출하도록 하는 한편, 축산지주의 사업·정관변경 등에 대하여 별도의 규정을 신설하고 있다.

정부안과 2건의 의원안간 가장 큰 차이점은 축산경제사업부문의 대표자 선출방식에 있다. 정부안은 축경부문 대표자를 농업경제대표이사와 동일하게 외부전문가가 포함된 임원추천위원회에서 추천하도록 한 반면, 2건의 의원안은 축협 조합장회의에서 축경부문 대표자를 선출하여 추천하도록 하고 있다.

한편, 2건의 의원안의 경우 축산지주회사 설립 여부에 대하여 상이하게 규정하고 있다. 홍문표의원안은 현행 사업구조개편 계획에 따라 축산경제사업 부문을 농협경제지주회사에 편입시키되, 추후에 필요한 경우 이사회 의결을 거쳐 축산지주회사를 별도로 분리할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 반면, 이완영 의원안은 2020년까지 축산지주회사를 분리하여 농협경제지주와 별도로 법인으로 설립하도록 법률에 명시하고 있다.

표 5-13. 축산경제 자율성 관련 개정안 주요내용 비교

	현행	정부안	홍문표 의원안	이완영 의원안
축경대표 선출방식	조합장대표자 회의	외부전문가 포함된 임원추천위원회	조합장 대표회의	조합장 전체회의
축산지주 설립여부	농협경제지주 단일체제		필요시 설립가능	2020년까지 별도 설립

2.4.2. 축경특례관련 개정안 상임위 의결

농협법 개정안 상임위 의결에 앞서, 2016년 11월 22일 농협법 개정안 관련 국회 상임위 공청회가 개최되었다. 축산경제사업 특례와 관련하여 대표 선출방식과 축산지주 설립이 주요 논의 주제였다.

공청회에서 KREI 황의식 박사는 축경대표 선출방식에 있어 축경대표 전문성 검증 강화와 투명성 제고를 위하여 외부 전문가가 일부 참여하는 임원추천위원회방식이 보다 적합하다고 제시하였다. 축산경제지주회사 설립에 대해서는 축산경제를 지주회사로 분리하기보다는 사업전담 대표이사 체제로 운영하고, 전문성을 강화하면서 협력관계를 유지하는 것이 적합하다는 의견이었다.

건국대 김정주 명예교수는 축산대표 선출은 현행과 같이 20명으로 구성된 축협 조합장대표자회의에서 선출할 수 있도록 법률에 명시할 필요가 있다고 주장하였다. 또한 축산업의 발전을 위하여 축산농가에 비전을 제시할 수 있는 축산지주의 설립이 필요하다는 입장을 밝혔다.

농협중앙회 이수현 상무는 중앙회의 축산경제사업이 경제지주로 이관됨에 따라 경제지주 내 축산경제의 자율성 및 전문성이 보장될 수 있는 근거가 필요하며, 축산지주 설립 논란은 대내외 공감대를 형성하기 어렵다는 입장이었다. 한농연 김광천 사무총장은 축산지주회사 설립과 관련하여 부문간 시너지 효과를 제고하기 위하여 축산지주회사를 별도로 설립하는 것에 반대하는 입장을 밝혔다. 전농 박형대 위원장은 축경특례와 관련하여 축경지주를 설립하는 것보다 축산품목별 연합회를 설립하는 것이 바람직하다고 주장하였다.

축경특례관련 법안소위의 주요 심사 내용은 축산경제사업 부문의 대표자 선출방식이었다. 여기서 정부안은 경제지주에 농·축경대표를 두고 외부인사가 포함된 인사추천위원회 추천된 자 중 선임되는 것이고, 이완영안은 농경·축경대표 선출시 농·축협별 전체 조합장 회의에서 추천, 홍문표안은 축경대표 선출시 축협조합장대표자회의 추천한다는 것이다.

1차(2016.11.23.) 및 2차(2016.11.25.)에 걸친 상임위 법안소위 심사결과, 축경특례관련 개정안은 축경특례 관련 축산경제사업의 전문성 보장 근거, 축경대표 선임시 축협조합장들로 구성된 임원추천위원회에서 구성하되 임추위는 전체조합장 1/5 이내에서 정관으로 규정하는 것으로 의결되었다. 상임위 법안심사 부대의견은 종전의 축협조합장대표자회의 인원 수 20명을 보장한다는 것이 있었다.

2.4.3. 축경특례 개정안

농협법 상임위 의결 개정안은 법사위를 거쳐(2016.12.7), 국회 본회를 통과하였다(2016.12.8). 축경특례 개정안의 내용은 다음과 같다. 첫째, 경제지주에 축산경제의 자율성 및 전문성 보장에 대한 근거를 마련하였다(제132조 삭제, 제

161의9 신설). 둘째, 축경대표는 축협조합장으로 구성된 임원추천위원회에서 추천하되, 추천위 구성은 전체 축협조합장의 1/5이내에서 구성하도록 하였다 (제161의3 신설).

표 5-14. 축경특례 관련 신·구 조문 대비

구분	현행	개정
축산경제사 업 자율성 등 보장(제132 조 삭제, 제161조의 9 신설)	제132조(축산경제사업의 특례) ① 제 125조의5제1항과 제130조제2항에도 불구하고 축산경제대표이사는 제128조제7항에 따른 조합장대표자회의에서 추천된 자를 총회에서 선출한다. ② 이 법 시행 전의 축산업협동조합 중앙회로부터 중앙회가 승계한 재산은 축산경제대표이사가 관리하며, 그 재산을 매각하여 취득하는 대금의 관리 또한 같다. 다만, 신용사업 관련 재산은 그러하지 아니하다. ③ 중앙회의 잉여 인력을 조정하려면 종전의 농업협동조합중앙회, 축산업협동조합중앙회 및 인삼협동조합중앙회로부터 각각 승계한 직원 간에 같은 비율을 적용하는 등 형평에 맞도록 하여야 한다. ④ 중앙회는 축산경제사업계획을 수립하거나 시행할 때 사업계획의 수립 등 축산경제사업의 자율성과 전문성을 보장하여야 한다.	제161조의9(축산경제사업의 자율성 등 보장) ① 농협경제지주회사는 조직 및 인력을 운영하거나 사업계획을 수립하고 사업을 시행하는 경우에는 축산경제사업의 자율성과 전문성을 보장하여야 한다. ② 농협경제지주회사가 임원의 선임, 재산의 관리 및 인력의 조정 등과 관련된 사항을 정관으로 정할 때에는 농업협동조합 중앙회와 축산업협동조합중앙회의 통합 당시 축산경제사업의 특례의 취지와 그 통합 목적을 고려하여야 한다.
축경대표	신설	제161조의3(농협경제지주회사의 임원) ①

구분	현행	개정
선출(제161의 3 신설)		<p>농협경제지주회사의 이사는 농업경제대표 이사 및 축산경제대표이사를 포함하여 3명 이상으로 하며, 이사 총수의 4분의 1 이상은 사외이사이어야 한다.</p> <p>② 농업경제대표이사 또는 축산경제대표이사는 제134조제1항제2호의 농업경제사업 또는 같은 항 제3호의 축산경제사업에 대하여 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건에 맞는 사람이어야 하고, 대통령령으로 정하는 외부전문가가 포함된 임원추천위원회에서 추천된 사람을 선임한다. <u>다만, 축산경제대표이사를 추천하기 위한 임원추천위원회는 지역축협 및 축산업 품목조합의 전체 조합장회의에서 추천한 조합장으로 구성한다. 이 경우 축산경제대표이사를 추천하기 위한 임원추천위원회 위원 정수(定數)는 지역축협 및 축산업 품목조합 전체 조합장 수의 5분의 1 이내의 범위에서 정한다.</u></p>

3. 2016년 농식품부의 경제지주 지도·감독 및 정관 인가 규정²⁶

3.1. 입법 배경

2017년 2월 사업구조개편 완료 이후 중앙회의 경제사업 기능은 경제지주로 이관됨에 따라 시장 경쟁 체제에 적합한 경제지주의 역할과 지배구조 정립에 대한 정부 지도의 필요성이 대두되었다. 이는 사업구조개편 완료 이후 농협중앙회가 단독주주로서의 역할을 수행하고 있어 과도한 개입이 우려되었기 때문이다. 또한, 사업구조개편 완료 이후 자회사들에 대한 전반적 관리는 각 지주회사가 담당하나, 경제지주가 자회사와 회원조합간 연계성 강화를 위한 지도·감독할 수 있는 근거가 부족한 실정이었다. 따라서 정부가 추진하고자 하는 경제지주 운영구조의 핵심은 중앙회가 경제지주를 통해 자회사를 포괄 감독하도록 경제지주 자회사에 대한 감독권한을 경제지주에 부여하여 효율성을 제고하고자 하는 것이다.

조합원의 권익 보호를 위해 대주주인 중앙회를 통해 조합과의 연계를 강화하고, 정부의 관리 감독에 대한 필요성도 제기되었다. 경제지주가 조합과 연계가 큰 자금 지원운용, 공익성이 큰 정책자금 등의 다양한 업무를 수행하기 때문에 조합과의 연결고리에 대한 일선조합의 우려가 컸기 때문이다. 또한 이사회 등 지배구조의 형성방식, 대표이사의 선임, 소수 이해당사자의 이익보호 등 정관에 투명하게 규정되기 위해서는 정부의 관리가 필요하다는 지적도 있었다. 이에 대한 방안으로 정부는 경제지주의 정관을 농식품부가 인가하도록 장치를 마련하고자 하였다. 경제지주는 상법상의 회사이므로 정부 관리감독은 최소화 하되, 정책자금을 집행하는 경우 사업준수 의무 등을 농식품부에서 포괄적으로

²⁶ 농식품부의 경제지주 감독권과 경제지주 정관 인가 규정 문제는 2016년 농협법 개정 당시 주요 쟁점 중 하나이다.

감독하도록 한 것이다.

따라서 정부는 농식품부의 경제지주 지도·감독 및 정관 인가 규정과 관련하여 입법 예고 안을 수립하였다. 구체적으로 농식품부의 경제지주 지도·감독과 관련하여 경제지주는 자회사의 경영관리를 지도·감독하도록 하는 조항을 신설하였다. 중앙회는 중앙회의 자회사(손자회사 제외)만 지도·감독하도록 하고, 농식품부장관의 감독 대상에 경제지주와 금융지주를 추가했다. 또한 경제지주가 정관 변경 시 농식품부 장관의 인가를 받도록 하는 조항을 신설하였다.

표 5-15. 정부의 농협경제지주 관리·감독관련 입법예고 안

구분	현행	입법예고 안
경제지주의 자회사 감독	<신 설>	○ 경제지주는 자회사의 건전경영, 회원(조합원)의 이익 기여를 위해 지도·감독
중앙회의 감독대상	○ 중앙회의 자회사 - 경제지주·금융지주의 자회사 포함	○ 중앙회의 자회사 - 경제지주·금융지주의 자회사 제외
농식품부장관의 감독 대상	○ 조합, 조공법인, 품목 조합연합회 중앙회, 농협은행	○ 경제지주, 금융지주 추가
경제지주 정관변경	<신 설>	○ 농식품부 장관의 인가

3.2. 정부안 합의 과정

3.2.1. 경제지주의 지도·감독 및 정관승인에 대한 각계 및 전문가 의견

농협중앙회는 경제지주의 지도·감독에 대한 정부의 입법예고안에 대해 상충된 의견을 나타내었고, 2016년 농협법 개정안 합의 과정에서 쟁점화 되었다.

농협중앙회는 경제지주의 자회사에 대해 경제지주와 공동으로 지도·감독하

는 현행 계열사 감사체계 유지를 주장하였다. 중앙회는 경제계열사의 사업이 농·축협과 농업인의 이익에 반하지 않도록 관리·감독하여야 한다는 것이다. 경제지주가 농·축협 경제사업을 직접 지도·지원하고, 중앙회는 지원업무의 적정성을 감독하는 것이다.

반면, 농식품부는 중앙회가 자회사를 제외한 경제지주만을 제한적으로 감사하도록 입법예고했다. 이는 소관 자회사에 대한 경제지주의 권한을 강화하고 지도·감독의 효율성을 제고하기 위한 것이다. 경제지주에 대해 정부가 직접적인 지도·감독을 할 수 있는 근거를 마련하여 경제지주의 책임을 강화하려는 목적이었다.

이에 농협중앙회는 자회사인 경제지주와 달리 손자회사에 대한 중앙회의 조사권(조합과 조합원의 이익에 중대한 영향이 있는 사안, 범농협적인 쟁점, 연결 재무제표와 관련된 회계감사 등)은 목적·방법상의 제한에 따라 최소한으로 허용할 것을 요구하였다. 또한 경제지주 소관 자회사에 대한 중앙회의 조사권은 경제지주의 자회사에 대한 감사권한 형해화와 중복감사를 방지하기 위하여 경제지주에 소관 자회사에 대한 조사·감사를 요청하는 간접적인 방법으로 행사할 수 있다는 의견이다.

표 5-16. 정부와 농협중앙회의 경제지주 및 소관 자회사에 대한 감사주체 비교

감사대상		감사 주체	
		농협법 개정안 정부, 중앙회	농협중앙회 의견 중앙회
경제지주	본사	정부, 중앙회	중앙회
	사업장	정부, 중앙회	중앙회, 경제지주 (사업장별 배분)
자회사	본사	경제지주	공동감사(중앙회+경제지주)
	사업장	경제지주	중앙회, 경제지주 (사업장별 배분)

제2차 농협발전특별포럼(2016.6.14.)에서는 중앙회·지주 지배구조 사항에 대해 중점적으로 논의되었다. 특히, 경제지주-조합 간 경합문제, 경제지주에 대한 조합원 농가의 통제 필요성이 많이 언급되었다. 경제지주 관리·감독관련 주요

토론 내용은 다음과 같다. 향후 경제지주가 경제사업 운영 권한을 갖기 때문에 경제지주에 대한 통제는 더욱 필요하며 경제지주 대표는 원활한 사업 수행뿐만 아니라 협동조합적 원칙을 유지할 수 있도록 평가하는 시스템을 갖출 필요가 있다. 향후 지주회사 대표는 사업의 비효율성을 근절하기 위한 방향으로 경제지주를 이끌어야 한다. 따라서 경제지주 활동을 어떻게 통제할 것인지에 대한 심도 있는 논의가 필요했다.

한편, 농협경제지주 정관의 정부 인가권에 대한 입법예고 안은 농협에 대한 정부의 과도한 개입으로 농협의 자율성을 침해한다는 논란을 야기했다. 전농에서는 기자회견(2016.6.22.)을 통해 경제지주 정관의 농식품부 인가권은 농협의 자율성을 훼손하고 농협의 운영 전반을 간섭·통제하므로 관치농협을 강화하는 조항이라고 주장하였다. 또한, 정부의 농협경제지주 정관 인가권에 대해 농협중앙회도 농협에 대한 정부의 과도한 간섭으로 농협의 자율성이 훼손될 가능성을 우려하면서 이 조항의 삭제를 요구했다.

황의식 박사(KREI)는 한국농어민신문 기고(2016.7.1.) 및 제4차 농협발전특별포럼(2017.7.13.)에서 경제지주 정관의 농식품부 승인권은 실질적으로 발휘하지 않더라도 유지할 필요가 있다고 주장하였다. 이는 경제지주는 연합회와 같은 특례가 부여되고 있고 특수법인체적 성격을 갖기 때문이며, 정관승인이 없다면 농협법 규정이 추가될 수밖에 없다는 의견이었다. 임원의 역할 등의 지배구조와 투명성 제고를 위한 감사, 감독 사항은 농협법에 규정하는 것이 적합하다고 주장했다. 또한, KREI 주관 농협법 국회토론회(2016.7.28.)에서 황의식 박사는 “농협법 개정 배경과 주요 쟁점”이라는 주제발표를 통해 농협경제지주 정관을 정부가 승인하는 것이 관치농협화의 의도로 받아들이는 것은 과도한 해석이라고 우려를 나타냈다. 농협경제지주의 우려사항들, 일선조합의 의사반영 및 통제 등을 해소하는 제도적 틀을 만들기 위해서는 정부의 역할이 필요하며, 정관에 대한 승인권이 없으면 농업부문의 합의를 바탕으로 하는 농협경제지주의 제도 틀에 대해 농협법에 보다 상세하게 규정하여야 하는 문제점이 있다고 주장하였다.

3.2.2. 정부 최종안 마련

정부는 전문가 의견 청취, 토론회 등을 통해 농협경제지주 관리·감독관련(농협경제지주 관리·감독 관련 조항 : 경제지주의 지도·감독, 농식품부장관의 감독 대상, 경제지주 정관변경) 정부 최종안을 마련했다.

경제지주의 자회사 감독 및 농식품부장관의 감독대상 조항의 정부 최종안은 입법예고안과 같았다. 다만, 지역조합, 중앙회 및 농업단체의 입장을 일부 수용하여 농협경제지주회사가 정관을 변경할 경우에는 주주총회의 의결을 거쳐 농식품부장관의 인가를 받도록 하지만 한시적 조치로 제한하였다. 부칙에서 3년간 효력이 있는 것으로 조정하였다.

표 5-17. 농협경제지주 관리·감독관련 정부안

구분	현행	입법예고 안	정부안
경제지주의 자회사 감독 (인§161의9)	<신 설>	○ 경제지주는 자회사의 건전경영, 회원(조합 원)의 이익 기여를 위해 지도·감독 ※ 자회사의 지도·감독 기준은 시행령으로 정함	○ 입법예고안과 같음
중앙회의 감독대상 (인§142의2)	○ 중앙회의 자회사 - 경제지주·금융지주의 자회사 포함	○ 중앙회의 자회사 - 경제지주·금융지주의 자회사 제외	○ 입법예고안과 같음
농식품부장관의 감독 대상 (인§162①)	<신 설> ○ 현행 조합, 조공법인, 품목 조합연합회 중 양회, 농협은행	○ 경제지주, 금융지주	○ 입법예고안과 같음
경제지주 정관변경 (인§161의8)	<신 설>	○ 농식품부장관의 인가	○ 농식품부장관의 인가 - 유효기간: 3년

이러한 농협경제지주의 관리·감독관련 정부안의 취지는 첫째, 2017년 2월에 농협 사업구조개편이 완료됨에 따라 농협중앙회·경제지주·자회사 전반에 대한

효율적인 감독체계를 구축하고, 둘째, 농식품부에 경제지주와 금융지주를 지도·감독할 수 있는 권한을 부여하여, 사업구조개편이 완료된 후에도 농협 산하 지주회사가 농정 시책에 따른 정책 사업을 올바르게 이행할 수 있도록 관리하려는 것이다.

3.3. 국회 논의 과정

3.3.1. 농협경제지주 관리·감독관련 의원발의

농협중앙회의 지도·감독 대상 조정에 대한 조항은 정부안이 국회에 상정되었고, 이에 대한 의원입법은 발의되지 않았다. 농협중앙회의 지도·감독범위에서 손자회사를 제외하는 방안에 대해 국회에서는 농협 사업구조개편에 따른 효율적인 감독체계 구축 필요성과 손자회사와 회원조합간 연계성 유지 필요성 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있다는 상임위 검토 보고가 있었다. 한편, 농식품부의 감독대상 조정 및 경제지주 정관 변경에 대해서는 이완영의원이 입법발의하였다.

현행법은 농식품부가 조합과 농협중앙회를 감독할 수 있도록 규정하고 있다. 정부안은 농식품부의 감독대상에 경제지주 및 금융지주를 추가하고 있으며, 경제지주 변경 시 3년간 농식품부의 인가를 받도록 하고 있다. 반면, 이완영 의원은 경제지주 정관 변경 시 농식품부 인가없이 주주총회 결의만 거치도록 하는데 있다.

표 5-18. 농식품부 감독 대상 및 경제지주 정관변경에 대한 정부안과 이완영 의원안 비교

	현행	정부안	이완영 의원안
농식품부 감독대상 (§162)	조합, 조합공동사업법인, 품목조합연합회, 중앙회, 농협은행	현행 + 경제지주 및 금융지주	현행과 같음
경제지주 정관변경 (§161의8)	<신 설>	경제지주의 정관변경시 주주총회 결의를 거쳐 농식품부장관의 인가를 받도록 함(유효기간 : 3년)	경제지주의 정관변경시 주주총회 결의를 거치도록 함

3.3.2. 경제지주 정관 변경에 대한 상임위 의결 및 정부 최종안

경제지주 정관 변경에 대한 정부안과 이완영 의원안은 1차(2016.11.23.)·2차(2016.11.25.) 법안소위 심사를 거쳤고 심사결과 농식품부의 경제지주의 지도·감독과 경제지주 정관 변경에 대한 정부안은 반영되지 않았다. 또한 법안소위 논의과정에서 이견이 있는 사항은 논의되지 않았다.

상임위에서는 정부안 중 이견이 있는 사항은 현행유지로 결정하고 추후 농협발전위원회 등을 통해 논의할 것이라고 발표하였다. 최종적으로 농식품부 감독 대상 및 경제지주 정관 인가권에 대한 정부안과 이완영 의원안은 삭제되었고, 경제지주의 자회사 감독에 대한 정부안은 제161조의8 “농협경제지주회사의 자회사에 대한 감독”으로 신설되었다.

표 5-19. 경제지주 자회사 지도·감독에 대한 2016년 농협법 개정안

	현행	개정
경제지주의 자회사 지도·감독 (제161의8 신설)	<신 설>	○ 경제지주는 자회사의 건전경영·회원(조합원)의 이익 기여를 위해 자회사 지도·감독

4. 2016년 조합지원 자금 운영체계²⁷

4.1. 현황 및 정부 입법예고안

4.1.1. 현황

중앙회의 일선조합에 대한 지원자금은 크게 조합상호지원자금과 이차보전에 의한 저리자금으로 나뉜다. 조합상호지원자금은 중앙회와 조합이 공동으로 조성하여 합병, 농기계 은행, 조합 경제사업 활성화 등에 지원하며, 총 조성액(농업·축산경제 및 교육지원, '15계획)은 4조 8,900억 원이다. 이 중 농업경제는 2조 5,600억 원(52.4%), 축산경제 6,600억 원(13.5%), 교육지원 1조 6,700억 원(34.2%)이다. 이차보전자금은 조합이 농협은행으로부터 자금을 차입하고 해당 이자 발생분에 대해 중앙회 사업계획에 반영된 금액으로 보전하는 자금으로 벼 매입, 재해지원 및 경제사업활성화 등에 활용된다. 이차보전자금 총 조성액(농업·축산경제 및 교육지원, '15계획)은 4조 3,100억 원이며, 농업경제 2조 6,300억 원(61.0%), 축산경제 4,700억 원(10.9%), 교육지원 1조 2,100억 원(28.1%)으로 구성되어 있다. 회원조합지원부가 자금지원심의회 의결을 거쳐 자금지원계획을 수립하고, 사업부문은 자금을 대한 운용 및 사후관리를 담당한다. 자금지원심의회 위원은 총 19인으로 구성된다(위원장 1, 조합장 10, 관련 부서장 5, 외부인사 3).

사업구조개편 완료 이후 경제사업 활성화를 위한 교육지원사업비를 어떻게 운용할 것인가가 중요한 과제였다. 이는 경제지주는 사업이관에 따른 매출증대

²⁷ 조합지원 자금 운영체계 문제는 2016년 농협법 개정 당시 주요 논의사항이었다.

로 명칭사용료 부담비율이 증가할 것으로 예상되고 이는 경제사업부문의 손익을 악화시키는 요인으로 작용하기 때문이다. 경제사업 명칭사용료는 영업수익 또는 매출액의 0.25% 내에서 부과했다.

현행 조합경제사업 관련 자금지원 주체는 중앙회이므로 중앙회의 경제사업 이관에 따라 조합의 경제사업 관련 자금지원 조성·운영 주체를 명확하게 할 필요성이 대두되었다. 경제지주는 일선조합 지원을 위한 자금 조성을 할 수 있다.

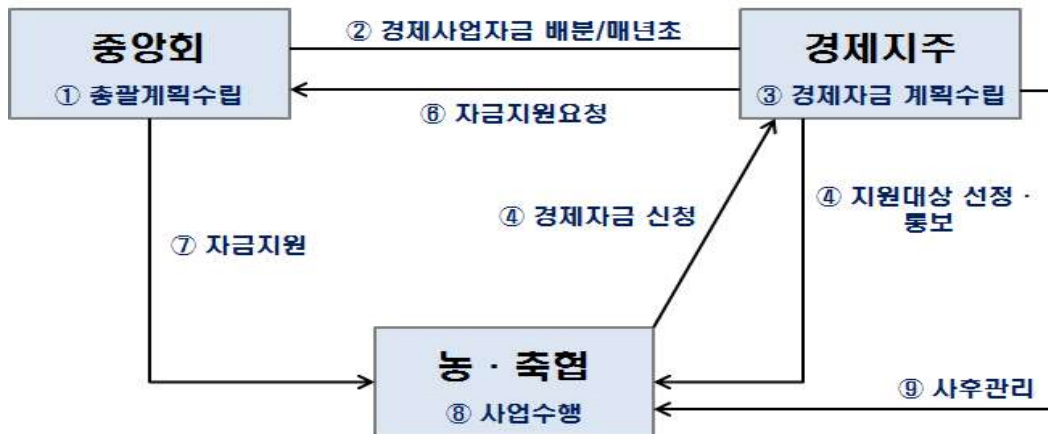
4.1.2. 경제사업 자금지원 주체관련 대안별 검토

2017년 경제사업 2단계 사업구조개편 T/F에서는 경제지주 경제사업 이관완료 이후 경제사업 지원자금에 대한 효율적 운영방안에 대해 검토하였다. 이는 자금 운용주체별(중앙회 보유시, 지주 이관시) 자금지원 방안에 대해 이원화하여 단계별 문제점 및 해결방안을 마련하는 것이다.

1안은 ‘현행 중앙회가 자금을 조성하고 조합상호자금과 같이 그 배분을 경제지주가 담당하여 협조하는 관계’이다. 이의 장점은 현행 제도를 유지하기 때문에 금융지주회사로부터 얻은 명칭사용료도 같이 사용할 수 있어 사업규모가 확대될 수 있다는 것이다. 단점은 사업분야의 배분에 대해 경제지주와의 갈등이 존재한다는 것이다.

2안은 ‘농협경제지주회사가 자체적으로 이차보전 저리자금을 조성하여 지원’하는 것이다. 장점은 경제지주의 자율성이 제고되어 사용계획을 경제사업 활성화 전략안에서 관리가 가능하다는 것이고, 단점은 명칭사용료 사용이 어려워 사업규모가 축소되고, 이차보전사업이 많을 경우 경제지주는 비용조달에 어려움이 많아 사업규모 위축이 우려된다는 것이다.

그림 5-2. 경제사업 이관 후 자금지원 체계(안)



조합지원자금의 조성, 명칭사용료 이용 등을 종합적으로 고려할 때, 자금조성은 중앙회에서 담당하고, 사용계획은 경제지주의 경제사업 활성화 계획에 의해 지원되도록 하는 것이 적합하다는 대안을 제시하였다. 자금계획의 요청과 자금지원 간의 원활한 연계를 보완하는 규정 마련 필요하고, 자금지원심의회에 농협경제지주가 참여하는 제도적 보완 필요하다. 또한, 자금지원심의회 기능을 보완하여 자금운용 방향 실무협의 등을 위해 자금운용실무협의회(가칭) 신설이 필요하다.

4.1.3. 정부입법예고 안

경제사업 관련 자금지원에 대한 입법예고 안은 조합지원자금(상호지원과 이차보전) 계정은 중앙회가 보유하고 경제사업 관련 자금은 경제지주에서 독립적으로 운용하도록 하였다. 현행 유통지원자금과 같이 경제지주에서 자금운용 계획에 따라 지원대상 조합 및 금액을 선정하고 중앙회로 지원을 요청하였다. 중앙회는 경제지주가 요청한 자금지원에 대한 업무를 수행하였다.

표 5-20. 경제사업 관련 자금지원에 대한 정부의 입법예고 안

구분	현행	입법예고 안
경제사업 관련 자금지원 (안§134⑤⑥⑦, 136, 161의5)	○ 조합상호지원자금 조성·운용 - 중앙회 ○ 유통지원자금 조성·운용 - 중앙회	○ 조합상호지원자금 조성·운용 - 중앙회 단, 경제사업 관련 자 금지원은 경제지주가 수립한 자금계획에 따름 ○ 유통지원자금 - (조성) 중앙회, (운용) 경제지주

<제도개선 사항>

- 자금지원심의회 위원 구성 개선(중앙회 정관 개정)
 - 현행(19인: 위원장 1, 조합장 10, 관련부서장 5, 외부인사 3) → 개정(20인: 위
원장 1, 조합장 10, 관련부서장 1, 외부인사 3, 경제지주 5(농경 3, 축경 2))
 - 자금운용 등에 있어 경제지주 의견강화를 위해 위원에 경제지주 추가
- 자금운용실무협의회 신설(내부규정 개정)
 - 현행(신설) → 개정(중앙회 2, 경제지주 5(농경 3, 축경2, 팀장이하 실무자)
 - 자금지원심의회 기능을 보좌하고 실무적인 자금운용 방향 협의 등

4.2. 정부입법 과정**4.2.1. 정부안 마련**

경제사업 관련 자금지원에 대한 입법예고 안은 중앙회는 지원자금 재원을 조성하고 계정을 보유하고 농협경제지주회사는 경제사업 관련 자금을 운영하도록 한 것이다. 중앙회는 회원에 대하여 경제사업 관련 자금을 지원하는 경우 농협경제지주회사가 수립한 자금계획을 따르도록 했다.

2016년 10월 11일 「농업협동조합법 일부개정법률안」이 국무회의를 통과했

고, 경제사업 관련 자금지원에 대한 정부안은 다음과 같다. 경제사업 관련 자금 지원에 대한 정부안의 취지는 중앙회의 경제사업 이관에 따라 조합의 경제사업 관련 자금을 농협경제지주회사가 지원할 수 있는 근거를 마련하는데 있다. 이는 농협경제지주의 경제사업과 중앙회의 지도·지원사업과의 연계를 강화하고 조합에 대한 경제사업 관련 자금지원의 효율성을 도모하고자 한 것이다.

표 5-21. 경제사업 관련 자금지원에 대한 정부안

구분	현행	정부안
경제사업 수행주체 및 자금지원 주체 (§134)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제사업 수행주체 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙회 ○ 경제사업 자금지원 주체 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙회 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제사업 수행주체 <ul style="list-style-type: none"> - 경제지주 및 그 자회사 ○ 경제사업 자금지원 주체 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙회 단, 경제사업관련 자금지원은 경제지주가 수립한 계획에 따름

4.2.2. 국회 합의 과정

정부는 경제사업 수행주체 및 자금지원 주체 관련 규정에 대한 농업협동조합법 일부개정법률안을 국회에 제출했다(2016.10.14). 이에 대한 정부안은 2017년부터 농협경제사업이 농협경제지주회사로 완전히 이관됨에 따라 경제사업 수행주체를 경제지주와 자회사로 변경하고, 자금지원 주체를 중앙회로 하되, 경제사업 관련 자금지원은 경제지주가 수립한 계획에 따르도록 규정하고 있다.

정부 개정안은 1차(2016.11.23.) 및 2차(2016.11.25) 법안소위 심사를 거쳤고 심사결과 경제사업 수행주체 및 자금지원 주체에 대한 정부 개정안은 농협사업구조개편이 마무리됨에 따라 관련 규정을 개정한 것으로 반영되었다.

표 5-22. 경제사업 수행 및 자금지원 주체 관련 개정안에 대한 법안소위 심사결과

구분	현행	개정안	심사결과
경제사업 수행주체	○ 중앙회	○ 경제지주 및 자회사	○ 개정안과 같음
경제사업 자금지원 주체	○ 중앙회	○ 중앙회 - 단, 경제사업 관련 자금지원은 경제 지주가 수립한 계 획에 따름	○ 개정안과 같음

최종적으로 상임위에서는 경제사업 수행 및 자금지원 주체 관련 규정은 정부 개정안과 동일한 것으로 의결되었고(2016.11.30), 법사위를 거쳐 2016년 12월 8일 국회 본회를 통과했다. 경제사업 수행 및 자금지원 주체 관련 개정안의 내용은 경제사업 수행주체를 변경(중앙회 → 경제지주 및 자회사)하는 것과 조합 지원 자금 지원 체계를 정립(자금조성 중앙회, 운용 경제지주)하는 것이다.

표 5-23. 경제사업 수행 및 자금지원 주체 관련 개정안

구분	현행	개정안
경제사업 수행주체 및 관련 자금지원 (제134조 제5항, 제136조 변경)	○ 경제사업 수행주체 - 중앙회 ○ 경제사업 자금지원 주체 - 중앙회가 조성·운용함	○ 경제사업 수행주체 - 농협경제지주회사 및 그 자회사 ○ 경제사업 자금지원 주체 - 중앙회가 조성·운용하되, 경제사업 관련 자금지원 은 경제지주가 수립한 계 획에 따르도록 함

5. 2016년 보험특례 기한 연장

5.1. 개정 배경

사업구조개편 일선 농축협은 공제사업으로 농업인을 위한 공제상품(보험)을 판매하고 있었다. 지난 2012년 농협중앙회 사업구조개편 당시, 신용·경제사업 분리로 설립된 농협생명과 농협손해보험은 시장안착과 지역농업인에 대한 금융지원을 위해 지역 농·축협에 대한 방카슈랑스 규제 일부(판매방식, 판매직원, 판매비중 등 제한)를 5년간 적용 유예하기로 했다. 이는 지역 농·축협의 기존 공제사업이 보험사업으로 전환되면서 사업구조개편 이후에는 일반 은행과 같은 금융기관 대리점으로 변경되어 사업이 위축되기 때문이었다. 주요 내용은 특정보험사 상품 25% 이상 판매 금지, 지점당 판매인원 2인 제한, 아웃바운드 영업 금지, 위탁수수료 지급 제한, 교육시책비 지원 제한 등이다.

2016년 농협법 개정 논의 당시, 5년간 유예된 보험특례 기한이 2017년 3월 1일에 종료됨에 따라 다시 방카슈랑스 규제를 받게 되었다. 그에 따라 농업인이 보험서비스를 받기 어려워질 것이라는 우려가 커지면서 추가 연장의 필요성이 제기되었다. 특히, 전국 농·축협 조합은 규제 적용으로 농·축협 조합의 경영이 악화되고, 조합원에 대한 배당 및 교육지원이 축소될 경우 농촌지역의 사회안전망이 급속히 약화될 것이라고 주장하였다.

하지만 보험특례는 지역 농·축협의 방카슈랑스 규제 유예기간 연장(5년)에 대한 보험업계의 반발 우려가 과제이다. 보험업계는 보험설계사 생존권을 이유로 2011년 보험특례 도입 시 강하게 반발한 전례가 있었다. 민간보험업계의 동의를 얻어야 하는 어려움이 있다. 한편, 정부는 2016년 농협법 개정 정부안에 보험특례 연장관련 내용을 담지 않았다. 이는 제도적 기반이라기보다는 농축협의 특수성을 고려한 조치이기 때문에 이해당사자가 의원 입법으로 대응하는

것이 적합하다고 판단한 것이다.

표 5-24. 지역 농·축협에 대한 보험특례 현황

규제 내용	특례	근거
(모집인원: 2인 제한) 점포별 2인의 임직원만 모집 가능, 대출 검직 금지	5년 유예	농협법부칙§15③, 보험업법시행령§26①
(모집방법: 아웃바운드 금지) 점포내 모집	5년 유예	농협법부칙§15③
(모집비중: 25%룰) 자산 2조 원 초과 조합은 1개 보험사 상품 모집비중이 모집총액의 25% 초과 불가	단계적 적용 (40~100%)	농협법 부칙§15③
(모집상품) 개인 저축성보험, 질병·상해·간병보험 * 보장성보험은 제외	기존 공제수준 (보장성보험 포함)	농협법부칙§15③, 보험업법시행령§40②
(모집수수료) 일반 보험대리점 대비 모집수수료 제한	5년 유예	보험업감독규정 부칙§3④
(업무 위탁) 보험계약 유지·관리 업무 위탁 불가 * 보험 해지·실효·부활처리, 만기 보험금지급 등	5년 유예	보험업감독규정 부칙§3⑤
(지원) 시책, 마케팅, 교육 등 지원 금지	5년 유예	보험업감독규정 별표7-2
농업정책보험에 대한 방카규제 배제	영구 배제	보험업법시행령 §40⑫

5.2. 보험특례 연장에 대한 협의 과정

정부가 보험특례 연장 관련 내용을 담지 않음에 따라 농협중앙회는 농·축협 보험전략기획단(생명/손해 공동 T/F)을 운영하여 보험특례 기한 연장을 위해 각종 이해활동을 실시했다. 농축협은 은행의 점포와는 다른 차별성이 있다는 점을 강조하였다.

이 과정에서 농축협의 보험사업 특성과 영향을 분석하기 위해 KREI에 연구를 의뢰하였다. 2015년 KREI 연구에서는 농축협 보험사업의 특수성을 지적하

였다. 또한, 보험특례 종료 시 농·축협 보험 수수료의 큰 감소에 따른 경영 악화, 판매직원 수 제한 등으로 인한 농업인 이용 불편, 마케팅·교육비 지원 등으로 인한 판매유인 저하 등 많은 문제점이 야기될 것으로 전망하였다²⁸.

<보험특례 기한 연장을 위한 농협중앙회 이해활동>

- 보험특례 기한('17.3.1)도래에 따라 특례 연장 추진체계 구축
 - 생명/손해 공동 T/F('14.11월) 및 보험전략위원회 구성('15.4월)
- 특례 종료시 영향도 분석을 위한 전문기관* 연구용역 실시('15.5월~16.4월)
 - KREI(한국농촌경제연구원) : 국무총리 국무조정실 산하의 정부출연 연구기관
- 조합장 및 경영진 대상 특례 연장 추진전략 공유('16.2~5월)
 - 조합장운영협의회(11개 지역) 및 신용상무·지점장 설명회(16개 지역) 등
- 보험특례 연장 기반 조성 위한 농정활동 실시('16.3~5월)
 - '농업·농촌 숙원사항반영
- 신임 중앙회 이사조합장 대상 특례 현황 보고('16.7~8월)
 - 생/손 대표이사 및 부사장, 14개 농·축협 방문 설명

입법예고 기간 내, 농협중앙회는 보험특례 폐지로 인한 농·축협 보험사업 경쟁력 저하 우려 등으로 보험특례 기한 연장을 정부 입법안에 포함시켜 달라는 입장이었다. 반면, 농식품부는 조합에 미치는 영향 등을 보다 면밀하게 검토 후 판단해야 하며 보험특례에 관한 사항은 보험업 소관부처인 금융위와의 협의가 반드시 필요하다는 이유로 수용이 곤란하다는 입장이었다.

이후 농협중앙회는 특례 연장을 희망하며 의원입법을 추진했고, 농식품부도 금융위 등 관계부처 및 보험업계와의 협의를 거치는 등 보험특례 5년 추가 연장에 대해 적극적인 입장을 취하였다.

²⁸ 조사 결과에 의하면 '보험수수료 56% 감소 : '14년 7,638억 원 → '17년 3,358억 원(△4,280억 원)', '당기순이익 21% 감소 : '14년 12,354억 원 → '17년 9,779억 원(△2,575억 원)'로 나타났다.

5.3. 국회 논의 과정

5.3.1. 보험특례에 대한 의원발의

국회에서는 보험특례와 관련하여 김태흠 의원안(2016.9.23), 이개호 의원안(2016.10.31) 2건의 개정안이 발의되었다. 2건의 의원안은 방카슈랑스 규제 유예기간을 5년 더 연장하여 2022년 3월 1일까지 농협에 대한 보험특례를 유지하도록 하는 한편, 자산총액 2조 원 이상인 조합에 대해서는 모집총액규제(25%를) 특례를 종료하여 「보험업법」과 동일한 수준으로 규제하려는 것이다. 이개호 의원안의 경우 여기에 더해 보험특례 종료 6개월 전까지 특례기간 연장 여부를 검토하여 그 결과를 소관 상임위에 보고하도록 하고 있다.

표 5-25. 보험특례관련 의원입법안

구분	현행	개정안
보험특례 유예기간 연장 (부칙 §15③) *김태흠·이개호 의원 안 공통	○ 방카슈랑스 규제 유예기간 연장 - 농협생명보험 및 농협손해 보 험이 설립된 날부터 5년까지 방카슈랑스 규제 유예 ○ 자산총액 2조 원 이상 조합에 대한 모집비중규제(25%를)의 단계적 적용	○ 방카슈랑스 규제 유예기간 연장 - 농협생명보험 및 농협손해보 험이 설립된 날부터 10년까 지 방카슈랑스 규제 유예 ○ 자산총액 2조 원 이상 조합에 대한 모집비중규제(25%를) 적용
보험특례 연장평가 (부칙 §15④) *이개호 의원안	<신 설>	○ 보험특례 종료 6개월 전까지 특례기간 연장 여부를 검토 하여 그결과를 국회에 보고

의원발의안에서 보험특례 연장의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 보험특례가 종료될 경우 지역조합의 당기순이익이 감소하여 일선 농·축협 경영이 악화될 것으로 예상된다. 둘째, 보험특례가 종료될 경우 조합의 경영악화로 인해 농

업인·조합원을 위한 교육지원사업과 배당규모가 축소되는 등 농업인·조합원의 편익 감소가 예상된다는 점이다.

5.3.2. 보험특례 개정안에 대한 상임위 의결 및 최종안

보험특례에 대한 2건의 의원입법 발의안은 법안소위 심사(1차 2016.11.23, 2차 2016.11.25.)를 거치면서 위원장인 김태흠 의원은 법사위에서 관련 심의가 반대될 수 있다는 우려로 이개호 의원안의 일부를 폐기하자는 의견을 제시하였다. 상임위에서는 보험특례 기한 5년 연장('22년 3월 1일까지)에 대한 2건(김태흠 위원안, 이개호 위원안)의 원안이 최종적으로 통과되고 농해수위 대안에 포함되었다. 이개호 의원안의 보험특례 연장평가(특례기간 종료 6개월 전까지 특례기간 연장여부를 검토·평가하여 소관 상임위원회에 제출·보고)에 대한 내용은 제외되었다.

농협법 상임위 의결 개정안은 법사위를 거쳐 2016년 12월 8일 국회 본회를 통과했다. 보험특례 개정안의 내용은 ‘지역농협의 방카슈랑스 규제 유예기간 연장(법률 제10522호 부칙 제15조 변경)하는 것으로 2022년 3월 1일까지 연장’되었다.

표 5-26. 보험특례관련 정부 개정안

구분	개정안
지역농협의 방카슈랑스 규제 유예기간연장 (법률 제10522호 부칙 제15조 변경)	법률 제10522호 농업협동조합법 일부개정법률 부칙 제15조제 1항 중 "5년"을 "2022년 3월 1일"로 하고, 같은 조 제3항 각 호 외의 부분 본문 중 "5년"을 "2022년 3월 1일"로 하며, 같은 항에 제6호를 다음과 같이 신설한다. 6. 농협생명보험 또는 농협손해보험이 설립된 날부터 5년이 지난날부터 10년까지: 100분의 25

6. 2014년 공정거래법 적용 배제(사업이관 제약요소 해소)²⁹

6.1. 현황 및 제도개선의 필요성

6.1.1. 개정 배경

개정된 농협법(2011.3.31 공포, 2012.3.2 시행)에 따라 신용사업은 농협금융지주로 완전 분리·이관하였으며, 경제사업의 경우 판매·유통 관련 사업은 2015년 2월까지 그 외 경제사업은 2017년 2월까지 농협경제지주로 이관하여야 했다.

그 동안 농협중앙회의 사업 중 지역 농·축협에 대한 지원 사업은 협동조합사업이라는 점에서 공정거래법이 엄격히 적용되지 않았다. 하지만 경제지주회사 설립 후 중앙회가 수행하던 사업을 경제지주에 이관되면서 경제지주에 대해 공정거래법이 엄격하게 적용될 가능성에 대한 우려가 높아졌고, 경제사업 이관에 따른 제약요소로 작용하였다.

따라서 이의 해소문제가 법적(공정거래법, 중소기업법, 농안법 등)·세무적 측면에서 쟁점화 되었다. 구체적으로 보면, 첫째, 경제지주는 경제사업과 연계된 농·축협 지도·지원사업에 필요한 자금 조성 및 지원에 제약을 받게 된다. 농·축협 자금지원의 경우, 조합상호지원자금은 농협법상 농·축협이 자금을 경제지주에 출자할 수 있는 근거규정이 없어 자금 신규조성에 한계를 가진다³⁰.

29 공정거래법 적용 배제 문제는 2014년 농협법 개정 당시 주요논의 사항이다.

30 조합상호지원자금(2013년 4조 6,150억 원: 중앙회 3조 281억 원, 농·협 1조 5,869억 원)은 중앙회와 농·축협의 공동출자로 조성되었고, 농·축협에 대한 무이자 융자자금으로 조합의 경제사업 및 합법 지원 등에 활용됨. 경제부문에는 전체의 65% 정도가 활용된다.

이는 농·축협은 농·축협 고유의 사업을 위한 경우에 한해 타 법인 출자가 가능하나, 조합상호지원자금 조성은 농·축협 사업에서 제외되기 때문이다. 경제지주가 농·축협에 자금 지원 시, 공정거래법(제23조제1항제7호)상 특수관계인에 대한 부당지원으로 불공정거래행위에 해당될 가능성이 높다.

둘째, 경제지주가 지역 농·축협의 경제사업 지원 업무를 수행하게 되어 세제 부담이 커지게 된다. 중앙회가 자금운용 시 ‘고유목적사업준비금(법인세법 제29조)’으로 설정되어 이연된 법인세(약 6,177억 원)를 자금 이관 시 일시에 납부해야 하는 문제도 직면하게 된다. 또한 경제지주의 농·축협 자금지원은 법인세법(제24조 및 제25조) 상 기부금 또는 접대비로 의제되어 한도 외 지출 시 법인세 부담(약 291억 원)에 대한 우려가 커지게 된다. 농협중앙회가 농·축협에 이차보전자금(2013년 3조 8,000억 원)³¹ 지원 시, 고유목적사업준비금 설정이 불가능해 세법상 접대비 또는 기부금으로 의제되어 법인세 부담도 우려된다. 또한 경제지주가 농·축협에 대한 무이자 자금 지원은 법적으로 공정거래법(제23조제1항제7호) 상 ‘불공정거래행위’에 해당될 가능성이 있다. 한편, 경제지주가 사업용 부동산 보유 시 세부담도 증가하게 된다. 물류센터, 공판장 등 중앙회의 보유 사업시설을 경제지주로 이관할 때, 경제지주는 취득세·재산세·종합부동산세에 대한 부담(약 168억 원~208억 원 추가 부담)이 가중된다.

셋째, 농·축협에 대한 지주의 원가거래 및 계통거래 문제(소매, 생활물자, 자재, 식품사업 등)도 주요 제약해소 사항이다. 즉, 지주회사 설립 이후에는 공정거래법 및 세법 상 경제지주 및 자회사는 농·축협과 계열사에 재화나 용역의 원가공급을 할 수 없게 된다. 원가거래 시 공정거래법 상 불공정 거래행위(부당한 지원)에 해당될 우려가 크고, 시가와 원가와의 차액이 법인세법 상 접대비 또는 기부금으로 의제되어 법인세 부담 우려가 크다. 경제지주가 농·축협간의 계통거래원칙을 고수할 경우, 공정거래법 상 ‘부당한 공동행위’ 및 ‘불공정 거래행위’에 해당될 가능성도 높다.

31 농·축협이 경제사업활성화를 위해 금융기관으로부터 차입한 자금에 대해 중앙회가 교육지원사업비로 이자 차액을 보전해주는 자금이다.

6.1.2. 제도개선의 필요성

농협 사업구조개편 완료 이후, 농·축협 및 농업인 관련 사업에 대해 법적 안전장치 마련에 대한 필요성이 제기되었다. 즉, 사업을 영위하는 과정에서 지역 농·축협과 관련된 사업 수행 시 공정거래법 적용면제의 필요성이 대두되었다.

이는 경제지주와 신설 자회사의 법인격은 주식회사이지만 중앙회에서 수행하던 지역 농·축협 지원의 비영리적 사업을 그대로 수행하고, 중앙회의 100% 출자로 결국 농업인이 소유하고 있다는 점에서 회사 영리만을 추구하는 일반 회사와 큰 차이가 있기 때문이다. 사업구조개편의 본래의 목적인 판매농협 구현을 위해서는 경제지주·자회사가 제약 없이 농·축협 지원을 하도록 제도적 배려가 필요했다.

6.2. 정부입법 과정

6.2.1. 정부안 마련

농식품부는 사업이관 제약요소를 해소하는 방안을 마련하기 위해 정부 입법과 의원입법의 방식으로 농협법 개정을 추진했다(2014.9). 한편, 국회에서는 공정거래법 적용면제와 관련해 경대수 의원안(2014.6.25)과 안덕수 의원안(2014.9.5.)이 발의되었다.

경대수 의원안은 경제지주·자회사의 자금운용 근거마련, 중앙회의 법·세무적 혜택을 경제지주로 유지시키기 위한 타 법률 개정 등 이관쟁점 해소방안을 포함하고 있다. 먼저, 제132조의2(농협경제지주회사)에 경제지주가 조합 등에 대해 자금지원 가능하도록 하였다.

안덕수 의원안은 경제지주(자회사)와 조합간 자금지원 및 거래 시 공정거래법 일부 적용배제, 중앙회·조합 규제완화, 조합 동시선거 대비 미비점 보완을

골자로 했다. 공정거래법 적용 배제에 대해서는 농협경제지주가 조합에 자금지원, 계통거래 시 공정거래법 제19조(부당한 공동행위의 금지), 제23조제1항제7호(부당한 지원의 금지) 적용을 배제하는 것으로 하였으며, 중앙회 규제개선(법안정비, 정관으로 대체)에 대해서는 중앙회 자기자본 출자시 총회보고를 이사회로 간소화, 우선출자 세부규정 삭제, 유통지원자금 운용 대상 사업규정 삭제 등을 하였다.

표 5-27. 사업이관 제약요소 해소관련 의원입법안

	주요 내용	개정안
경대수 의원안	농협경제지주(자회사) 의 자금업무 근거 마련	조합이 자금을 차입할 수 있는 기관에 경제지주 및 자회사 주 가 및 자금지원 근거 마련
	농협경제지주(자회사) 의 사업운용 근거 마련	[농협법 개정] 경제지주 및 자회사가 국가위탁사업 등을 수행 할 수 있는 근거 마련 ※ 타 법률 개정 ① 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률, ② 축산자금법, ③ 낙농진흥법, ④ 도축장구조조정법, ⑤ 중소기업제품구매촉 진 및 판로지원에 관한 법률, ⑥ 축산법, ⑦ 가축전염병예방법
	조합공동법인 합병특례 등	경제지주 자회사가 조합공동법인에 출자 및 합병할 수 있는 근거 마련
안덕수 의원안	공정거래법 적용 배제	농협경제지주가 조합에 자금지원, 계통거래 시 공정거래법 제 19조(부당한 공동행위의 금지), 제23조제1항제7호(부당한 지원 의 금지) 적용 배제
	중앙회 규제개선 (법안정비, 정관으로 대체)	중앙회 자기자본 출자시 총회보고를 이사회로 간소화, 우선출 자 세부규정 삭제, 유통지원자금 운용 대상 사업규정 삭제 등

<경제사업 이관 제약요소 해소관련 정부안>	
<input type="checkbox"/> 정부는 중앙회 사업이관 및 경제사업계획 이행에 한해 제한적으로 자기자본 초과 출자 허용, 자회사 설립 시 물적분할 적용을 골자로 한 사업이관 제약요소 해소관련 농협법 일부개정안을 발의함(2014.9)	
<input type="checkbox"/> 정부 개정안 주요 내용	
	개정안
중앙회의 외부출자 한도 제한 완화 ¹	중앙회가 농협법(법률 제10522호) 부칙 제5조, 6조, 16조에 의해 경제사업이관(자회사 설립) 및 농협경제사업 추진을 위한 경우 자기자본을 초과하여 출자 가능
경제사업 이관을 위한 자회사 설립을 상법상 물적분할로 의제 ²	중앙회가 농협법(법률 제10522호) 부칙 제6조에 따라 농협경제지주회사에 경제사업을 이관하기 위해 자회사를 설립하는 경우, 상법상 물적분할로 의제함
주 1: 중앙회는 '12.3월 금융·경제지주 설립 과정에서 자기자본을 기 초과('14.6월말 기준 2.2조 원 초과)상태이며 '15.2월까지 사업이관을 위한 필수적인 절차규정 2: 물적분할 시에는 분할법인에 포괄 승계되어 절차 간소화되고 면세혜택 부여(기존 경제·금융지주 설립시에도 활용)	

6.2.2. 공정위와의 협의 과정

농협경제사업 이관에 따른 제약요소의 쟁점을 해소하기 위한 일환으로 공정거래법 일부를 배제하는 농협법 개정안이 발의되었으나, 정부 측과 공정위간의 실무 협의 과정에서 공정위 등의 반대의견이 있었다. 실무자 협의에서 공정위의 주요 의견은 다음과 같다.

1차 실무협의회(2014.3.24.)에서는 법에 의해 개별 사업자의 공정거래법 적용 제외 사례는 없었다. 공정거래법 적용 배제 근거 미약으로 입법 예정인 경대수 의원안을 수용 불가하다고 하였다. 또한 협동조합인 농협중앙회도 공정거래법 적용대상에 해당되며, 협동조합의 행위라는 이유로 일반적으로 위법성을 배제할 수 있는 것은 아니므로 유권해석, 하위규정(심사지침) 개정을 통한 문제해결도 부정적이라고 하였다.

2차 실무협의회(2014.5.22.)에서는 기업 집단규제를 완화하는 것은 의미가 있으나, 특정조합에 대한 지원으로 농협으로 인한 경쟁체제가 훼손되는 것은

방지할 필요가 있다고 하였다. 담합 등의 문제는 제기되지 않을 것으로 생각되나, 지역농협에 대한 지원시 부당지원에 걸릴 수 있으니 검토할 필요가 있다고도 언급했다. 또한 공정거래법의 기존 룰을 깨는 법 제정은 절대 반영할 수 없으며, 이에 위반되지 않는 수준의 대안을 마련할 필요가 있다고 하였다.

공정위는 경제지주와 농·축협과의 계통거래 및 조합 지도·지원업무에 대한 공정거래법 적용 배제에 대한 안덕수 의원안(2014.9.5)에 대해 반대 입장을 피력하였다. 공정거래위원회는 현재도 중앙회와 경제지주는 모두 공정거래법 적용 대상이고 개별법에서 공정거래법 적용배제를 허용하는 것은 최근 추세에 역행한다는 의견을 내세웠다. 또한 공정거래법 위반여부는 개별행위에 대한 양태, 그에 따른 영향 등 구체적인 사례를 통해 판단하는 것으로 일괄 배제는 불가하다고 덧붙였다. 법제처는 부당하지 않은 경우 공정거래법 적용이 없고, 특히 부당공동행위 예외는 평등원칙상 문제 등이 있어 심도있는 검토가 필요하다는 의견을 내세웠다.

공정거래법 배제와 관련한 관계기관의 의견은 각각 다른 입장을 나타냈으며, 공정위, 농협중앙회 등과 협의를 통해 조정안(공정거래법 적용 조항 삭제: 농협법 제134조의2④항) 마련을 추진했다.

농협은 예규·유권해석만으로 배제하는 것은 근거가 부족하고, 농협법에 법적 근거 마련 필요. 일선 농·축협과 판매·유통사업을 담당할 경제지주의 사업 추진 불안으로 경제사업활성화 투자 위축 우려가 있다고 하였다. 공정위는 공정거래법은 중앙회·경제지주에 동일 적용, 농협에 공정거래법 배제 시 타 경제주체와의 형평성 문제가 발생할 수 있으나, 농협의 불안감을 해소하기 위해 심사지침·유권해석 등을 제안한 바 있고 이를 통해 실질적인 쟁점해소가 가능하다고 하였다. 안덕수의원은 타 법안에도 공정위예규와 법적 근거가 같이 있는 사례가 있고 예규·유권해석 등은 향후 변동 가능성이 있어 법적근거 필요하나 농협의 우려사항이 확실히 해소된다면 법안 수정이 가능하다고 하였다.

공정위는 개정안에 대한 반대의사를 유지하면서 공정위 예규·유권해석 등 대안을 제시했다(2014.10.15.). 대안으로 ‘①예규로 해결하는 안에 대해 찬성하나, 예규 반영을 위해 개별법에 근거조항을 넣는 경우는 없다. ② 단, 예규의

근거는 공정거래법 제19조제6항, 제23조제4항에 존재하며, ‘부당지원’의 경우 공정거래법 제23조제4항을 근거로 ‘부당한 지원행위 심사지침’에 신설할 수 있다. ③ 계통거래 등은 현재에도 담합으로 판단하지 않기 때문에 공정거래법 제58조 유권해석으로 가능할 것으로 판단한다는 것이다. 제58조(법령에 따른 정당한 행위) 이 법의 규정은 사업자 또는 사업자단체가 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대하여는 이를 적용하지 아니한다. ④ 다만, ‘담합’의 경우는 민감한 문제이며 지침에서도 ‘담합으로 보지 않는 경우’는 지정하지 않고 있다.’는 것을 제시했다.

<제58조 유권해석(2014.11.4.)>

- 농협법 제6조제2항, 제134조제1항제2호·제3호 및 제5호부터 제9호까지, 제135조의2에 따라 중앙회가 수행하는 사업이 제58조의 적용을 받는지? (단, 지주·자회사·조합등 외에 제3자가 포함된 거래나 동 사업목적 범위를 벗어난 행위는 제외)
 - 중앙회가 동 사업을 농협법의 목적에 맞게 정당하게 수행한다면 공정거래법 적용을 면제받을 수 있음.
- 경제지주 등이 조합이 필요한 생활물자·영농자재를 공동구매하여 공급하는 행위, 경제지주 등과 조합간 연합사업 수행·농축산물 수급조절(비축, 폐기 등)의 사업 수행이 공정거래법 제58조의 정당한 행위인지?
 - 동 사업들이 법률이 정한 범위 내에서 필요·최소한으로 이루어지는 한 공정거래법 적용을 면제받을 수 있음.
- 위 사업들이 중앙회에서 경제지주 등으로 이관된 후에 경제지주 등이 위 사업을 수행하는 경우 사업이관 전의 중앙회와 동일하게 공정거래법 제58조를 적용할 수 있는지?
 - 경제지주 역시 농협법에 근거하여 이관 받은 사업을 수행하는 것이므로 중앙회와 동일하게 공정거래법 제58조 적용대상이 됨.

공정위의 입장은 경제지주와 조합간의 거래에 있어 농협법에 근거하여 정당하게 수행되는 사업에는 지금도 공정거래법이 적용되지 않았다. 공정거래법 제 58조는 다른 법률 또는 그 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대해 공정거래법 적용을 하지 않도록 규정하였다. 따라서 별도의 법 개정이 없어도 농협법에 근거하여 합리적으로 사업이 진행된다면, 해당 사업들에는 공정거래법이 적용되지 않게 될 것이다.

정당한 행위의 의미에 대한 대법원 판시의 예로, 농협의 우려는 자유경쟁의 예외를 구체적으로 인정하고 있는 법률 또는 그 법률에 의한 명령의 범위 내에서 해소할 수 있다. 정당한 공동구매·판매사업은 공정거래법 제58조(법령에 따른 정당한 행위)에 따라 적용제외가 가능하다.

6.3. 국회 논의 과정

6.3.1. 법안소위 논의 과정

2014년 11월 17일 법안심사소위에서 정부안과 김영록의원 발의 법안을 심사할 계획이었으나, 경제사업 이관과 관련된 법안도 동시에 심사하는 것이 필요하다는 의견에 따라 11월 24일로 연기되었다. 또한, 농해수위 전체회의(2014.11.19.)에서 경대수의원, 안덕수의원 발의 법안이 법안심사소위로 회부되어 11월 24일 법안소위에서 경제사업 이관 관련 정부안, 의원법안(김영록, 경대수, 안덕수) 등 농협법 개정안이 심사될 예정이었다.

한편, 2014년 11월 15일 3차 경제사업이관 제약해소대책 위원회 회의 이후 위원회는 정부부처(농식품부, 공정위)와 농협법에 공정거래법 적용 배제 조항을 신설하는 방안을 협의했다. 위원회는 협의 과정에서 안덕수 의원안 대로 농협법에서 직접 배제하는 방안을 지속적으로 건의했다. 만약 농협법에서 직접 배제가 어려울 경우에는 농협법에 근거조항을 마련해 줄 것을 요청했다.

그 결과, 농식품부, 공정위, 안덕수위원 3자는 협의를 통해 공정위에서 안덕수 의원안에 대한 대안을 제시했다(2014.11.21.) 공정위는 기존 법 개정 불가 입장을 선회하여 일부 조항에 대해 농협법에 반영한 것을 수용했다.

표 5-28. 공정거래법 배제 관련 논의 경과

일자	주요 내용
2014.9.5	○ 안덕수위원이 농협법개정안 발의 - 경제지주와 농·축협과의 계통거래 및 조합 지도·지원업무에 대해 공정거래법 적용 배제
2014.10.15	○ 공정위에서 농협법 개정 반대 입장 피력 - 공정거래법은 경제질서의 근본규범으로 특정분야를 예외로 하는 것은 불가하여 유권해석과 심사지침으로 배제하는 대안 제시
2014.11.15	○ 본회는 농협법에 근거규정 마련을 정부에 건의 - 안덕수 의원안의 농협법 반영이 어렵다면, 농식품부장관과 공정위가 협의하여 정하는 사항 등 근거 규정 마련
2014.11.21	○ 농식품부·공정위와 협의, 공정위에서 안덕수 의원안에 대한 대안 제시 - 부당한 공동행위 : 유권해석으로 배제 - 부당한 지원행위의 금지는 농협법에서 배제 : 안덕수 의원안 수용, 단서조항 추가 등 문가 변경(소비자 이익침해 시 제외, 합리적 기준 사전 공개) - 경제지주에 대한 공정거래법 적용 규정(제134조의2제4항) 삭제 시에는 금융지주에 대한 규정도 동시에 삭제(제134조의3제4항)
2014.11.24	○ 농해수위 법안소위 심사 - 안덕수 의원안 제8항 부당한 공동행위금지 배제가 농협법에 반영(소비자 이익침해 시 제외하는 단서조항 추가) - 제9항 부당한 지원행위 금지 배제는 공정위 협의안(11.21)반영
2014.12.1	○ 공정위에서 법안소위 의결안에 대한 수정안 제시 - 법안소위안을 수용하되, 배제되는 행위 문구 변경 · (법안소위안) 합의, 약정 등을 통해 수행하는 구매 및 판매 기타행위 · (공정위수정안) 농식품부장관과 공정위가 협의하여 정한 행위
2014.12.2	○ 공정위 수정안으로 농해수위에서 농협법개정안 의결

<안덕수 의원안에 대한 공정위 대안의 주요 내용>

- 부당한 공동행위의 금지 : 농협법에서 배제 불가
 - 정당한 공동구매·판매사업은 공정거래법 제58조(법령에 따른 정당한 행위)에 따라 적용 제외 가능
 - 농협의 요청할 경우 공정거래법 제58조 적용원칙에 관한 유권해석 제시
- 부당한 지원행위의 금지 : 농협법에서 배제
- 경제지주에 대한 공정거래법 적용 규정(제134조의2제4항) 삭제 시에는 금융지주에 대한 규정도 동시에 삭제(제134조의3제4항)

이에 따라 농식품부는 안덕수 의원안을 공정위 대안으로 변경하여 법안소위에 심사를 건의했다(2014.11.22.).

안덕수 의원안 대안에 대한 농해수위 법안심사소위 심사결과는 다음과 같다(2014.11.24.). 안덕수 의원안 제8항 ‘부당한 공동행위금지 배제’가 농협법에 반영되었다. 단, 소비자 이익침해시 제외하는 단서조항 추가하였다. 제9항 ‘부당한 지원행위 금지 배제’는 공정위 협의안(2014.11.21.)에 반영되었다.

<농협 건의(안)>

농협법 제12조(다른 법률의 배제) ⑧ 농협경제지주회사 및 그 자회사가 농림축산식품부장관이 공정거래위원장과 협의하여 정하는 행위를 행하는 경우에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조 및 제23조를 적용하지 아니한다.

한편, 공정위에서는 법안소위 의결안에 대해 법안소위안을 수용하되, 배제되는 행위 문구 변경에 대한 수정안을 제시하였다(2014.12.1). 법안소위안은 ‘합의, 약정 등을 통해 수행하는 구매 및 판매 기타행위’로 하였고, 공정위수정안은 ‘농식품부 장관과 공정위가 협의하여 정한 행위’로 하였다.

2014년 12월 2일 농해수위에서 배제되는 행위를 ‘농식품부장관과 공정위가 협의하여 정하는 행위’로 규정한 공정위 수정안이 최종적으로 의결되었다.

표 5-29. 공정거래법 배제 관련 농해수위 의결안

법안소위 의결안(11.24)	전체회의 의결안(12.2)
<p>⑧ 농협경제지주회사 및 그 자회사(손자회사를 포함한다. 이하 같다)가 중앙회, 조합등(조합의 조합원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)과 합의, 약정, 제규정 등을 통해 이 법 제134조의2제5항이 정하는 사업에 속하는 구매 및 판매 기타 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제1항을 적용하지 아니한다. 다만, 공동행위의 당사자에 농협경제지주회사 및 그 자회사, 중앙회, 조합등 외의 자가 포함된 경우와 당해 행위가 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하여 소비자의 이익을 침해하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>⑧ 농협경제지주회사 및 그 자회사(손자회사를 포함한다. 이하 같다)가 중앙회, 조합등(조합의 조합원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)과 이 법 제134조의2제5항이 정하는 사업을 수행하는 경우 사전에 농림축산식품부장관과 공정거래위원회가 협의하여 정한 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조제1항을 적용하지 아니한다. 다만, 공동행위의 당사자에 농협경제지주회사 및 그 자회사, 중앙회, 조합등 외의 자가 포함된 경우와 당해 행위가 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하여 소비자의 이익을 침해하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
<p>⑨ 농협경제지주회사 및 그 자회사가 농업인의 권익향상을 위하여 사전에 공개한 합리적 기준에 따라 조합등에 대하여 수행하는 다음 각 호의 행위에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제23조제1항제7호를 적용하지 아니한다. 다만, 당해 행위가 일정한 거래분야의 경쟁을 실질적으로 제한하여 소비자의 이익을 침해하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 조합등의 경제사업의 조성, 지원 및 지도 2. 조합등에 대한 자금지원 	<p><좌 동></p>

6.3.2. 공정거래법 적용 배제관련 개정안

법안소위 의결안은 농림축산식품해양수산위원회의 의결(2014.12.2.)되었고, 이는 법제사법위원회에서 의결되었다(2014.12.8.).

법사위 검토결과에 따르면, 안 제12조제8항은 ‘사전에 농림축산식품부장관과 공정거래위원회가 협의하여 정한 행위’에 대하여 「공정거래법」의 적용을 배제하도록 하고 있다. 하지만 ‘협의하여 정한 행위’는 행정청에게 「공정거래법」 적용여부를 포괄적으로 위임한다는 오해를 야기할 수 있고, 협의의 내용 및 절차 등이 특정되지 아니하여 불명한 문제점이 있다. 따라서 법사위는 「공정거래법」의 적용여부를 「농업협동조합법」의 다른 규정들을 종합하여 객관적으로 판단할 수 있도록 수정안을 제시하였다(제4장 <표 4-10> 참고).

농업협동조합법 일부개정법률안은 2014년 12월 9일 국회 본회의를 통과하였다. 따라서 본 개정안에서 경제사업이관 시 중앙회의 자회사 설립, 경제지주의 사업수행 근거 신설, 공정거래법 일부 적용 배제 등 경제지주의 사업수행에 대한 법적 근거가 마련되었다.

표 5-30. 공정거래법 배제 관련 농협법 개정안

	주요 내용	개정안
공정거래법 적용 배제	부당한 공동행위, 부당한 지원행위 적용 배제	○ 농협법에 규정된 사업 수행 시 목적 달성에 필요한 행위에 대해 공정거래법 제19조 적용 배제 ○ 경제지주가 조합 자금지원 등 업무 시 공정거래법 제23조제1항제7호 적용 배제