



제 433회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

산림조합법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 신장식의원 대표발의(의안번호 제2214747호)

2026. 3.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 이 현 중

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 외부감사 시기 및 기준 규정	2
2. 외부감사를 받지 아니하는 경우에 대한 과태료 부과	9
IV. 입법의 재정영향	11

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 신장식의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2025. 12. 1.

다. 회 부 일 : 2025. 12. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 산림청장 또는 시·도지사가 산림조합중앙회 및 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 지역산림조합에 대하여 필요하다고 인정하는 경우에 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」에 따른 외부감사인의 회계 감사를 실시하도록 규정하고 있음.

그런데 산림조합은 임업인들을 포함한 서민들의 금융기관 역할을 하고 있어 높은 회계 투명성이 요구되고 있음에도 불구하고 외부 감사인의 회계 감사를 산림청장 또는 시·도지사가 필요하다고 인정하는 경우에 실시할 수 있도록 재량에 맡기고 있어 매년 임직원의 배임, 횡령 등의 금융사고가 발생하여 해당 지역산림조합은 물론 조합원들에게도 막대한 금전적 손실이 발생하고 있음.

이에 지역산림조합에 대한 외부 감사인의 회계감사를 매년 실시하고, 외부 감사인의 회계 감사 대상 조합 기준을 대통령령이 아닌 법률에 직접 규정함으로써 조합의 회계 투명성과 건전성을 높이려는 것임(안 제123조제4항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 외부감사 시기 및 기준 규정

개정안은 산림조합중앙회 및 조합이 매년 의무적으로 외부감사를 받도록 하는 한편, 기존에 대통령령으로 정하던 대상 조합 기준을 법률로 상향하려는 것임(안 제123조제4항).

현행	개정안
제123조(감독) ① ~ ③ (생략)	제123조(감독) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ <u>산림청장 또는 시·도지사는 중앙회 및 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 조합에 대하여 조합원 보호를 위하여 외부감사가 필요하다고 인정하는 경우에는 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호 및 제9조에 따른 감사인의 회계감사를 받게 할 수 있다.</u>	④ <u>중앙회 및 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조합은 매년---</u> ----- ----- ----- ----- ----- <u>받아야 한다.</u>
<u><신설></u>	<u>1. 직전 회계연도 말 자산총액이 300억원 이상인 조합</u>
<u><신설></u>	<u>2. 직전 회계연도 말 총자산대비 순자본 비율이 2퍼센트 미만인 조합</u>
	부 칙
	제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개

현행	개정안
	월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(외부감사인)에 의한 회계감사에 관한 적용례) 제123조제4항의 개정규정은 이 법 시행 이후 제95조제4항에 따라 총회의 승인을 받은 결산보고서에 적힌 자산총액 및 순자본부터 적용한다.

현행법은 산림청장 또는 시·도지사가 필요하다고 인정하는 경우 산림조합중앙회 및 대통령령¹⁾으로 정하는 기준에 해당하는 조합(① 직전 회계연도말 자산총액이 평균자산규모²⁾ 이상인 조합, ② 직전 회계연도말 총자산대비 순자본 비율이 2퍼센트 미만인 조합)이 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호 및 제9조에 따른 감사인³⁾ (이하 ‘외부감사인’)의 회계감사(이하 ‘외부감사’)를 받게 할 수 있도록 하고 있음.

1) 「산림조합법 시행령」 제22조(산림청장 등의 감독) ②법 제123조제4항에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 조합”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조합을 말한다. 다만, 직전 회계연도말 평균자산규모 등에 관한 통계자료가 없는 경우에는 전전년도의 통계자료에 의한다.

1. 직전 회계연도말 자산총액이 회원조합의 평균자산규모 이상인 조합
2. 직전 회계연도말 총자산대비 순자본 비율이 2퍼센트 미만인 조합

2) 2024년말 평균자산규모 : 1,000억원

3) 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. "감사인"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 「공인회계사법」 제23조에 따른 회계법인(이하 "회계법인"이라 한다)

나. 「공인회계사법」 제41조에 따라 설립된 한국공인회계사회(이하 "한국공인회계사회"라 한다)에 총리령으로 정하는 바에 따라 등록을 한 감사반(이하 "감사반"이라 한다)

【 외부감사 개요 】

□ 외부감사 목적

- 감사를 받는 조합이 작성한 재무제표가 회계기준에 따라 적정하게 작성되었는지를 독립적인 제3자인 회계법인 등이 검증
- 조합의 재무상태와 경영성과에 관한 정보를 이해관계자에게 정확하게 제공하고 회계의 투명성과 신뢰성을 확보

□ 수행 방식

- 통상 전기와 당기의 재무제표를 비교·분석하는 방식으로 수행, 이를 통해 자산·부채·손익의 변동, 재무구조 악화 여부, 이상 거래 발생 가능성 등을 종합적 점검

□ 감사결과

- 적정의견: 감사인이 감사범위에 제한을 받지 않고 회계감사 기준에 의거해 감사를 한 결과 해당기업 재무제표가 기업 회계기준에 따라 적정하게 작성돼 신뢰할 수 있는 경우에 작성된 의견
- 한정 의견: 감사인이 수행할 수 있는 감사범위가 부분적으로 제한된 경우 또는 감사실시 결과 기업회계 준칙에 따르지 않은 몇가지 사항이 있지만 해당 사항이 재무제표에 큰 영향을 미치지 않는다고 판단한 경우에 제시하는 의견
- 의견거절: 감사인이 감사보고서 작성에 필요한 증거를 얻지 못해 재무제표 전체에 대한 의견표명이 불가능한 경우나 기업의 존립에 의문을 제기할만한 객관적인 사항이 중대한 경우 또는 감사인이 독립적인 감사업무수행을 할 수 없는 경우 제시

※ 자료: 산림청

이에 따라 2024년 12월 기준 총 142개 조합 중 54개 조합이 평균자산 규모인 1,000억원 이상으로 현행법에 따라 외부감사의 대상이 됨.⁴⁾

【 2024년말 자산총액 현황 】

구 분	조합수
합 계	142개
300억원 미만	2개
300억원 이상 ~ 500억원 미만	19개
500억원 이상 ~ 1,000억원 미만	67개
1,000억원 이상	54개

※ 자료: 산림청

4) 2024년 12월 기준 총자산대비 순자본 비율이 2% 미만인 조합은 없음

다만, 실제 산림조합은 법령에서 정한 기준보다 강화하여 외부감사를 실시(자산총액 500억원 이상⁵⁾)하고 있으며, 현행법령은 외부감사 실시 주기에 대하여도 별다른 규정을 두고 있지 않아 2년 주기로 외부감사를 실시하고 있음.

이와 같이 산림조합이 외부감사를 강화된 기준에 따라 실시하고 있음에도 불구하고, 산림조합은 원칙적으로 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」⁶⁾ 적용 대상에 해당하지 않아 타 업권에 비해 외부감사 기준이 상대적으로 느슨하며, 이로 인해 특정 연도⁷⁾에는 검증되지 않은 재무제표를 공시함에 따라 조합 회계정보의 신뢰도가 저하된다는 지적⁸⁾이 있음.

한편, 이러한 외부감사 대상 기준과 주기는 상호금융기관⁹⁾마다 상

5) 2024년말 기준 142개 조합 중 121개 조합이 이에 해당됨

6) 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」은 주권상장법인 또는 일정규모 이상 회사에 적용

* ① 자산총액 500억원 이상, ② 매출액 500억원 이상, ③ 다음 4개 항목 중 2개 이상 해당(자산총액 120억원·부채총액 70억원·매출액 100억원·종업원 수 100명 이상)

7) 현재 산림청은 짝수(n) 회계연도에 대하여 홀수(n+1)년도에 외부회계감사를 실시하고 있음

8) ① 2023년 제3차 상호금융정책협의회 논의 내용(발췌) : (외부감사 기준 강화) 조합 회계정보 신뢰성 제고 등을 위해 외부감사 대상 조합 범위 확대 및 외부감사 주기 단축

② 「상호금융권 제도개선 방안」(관계부처 합동, 2025. 12.) 내용(발췌) : 상호금융권은 「외부감사법」이 미적용되어 타업권에 비해 외부감사 기준이 상대적으로 느슨하고 기관별 규제차이 존재, 이로 인해 일부 상호금융권은 특정 연도에 검증되지 않은 재무제표를 공시함에 따라 조합 회계정보의 신뢰도가 저하, 예금수취기관으로서 요구되는 투명성, 금융사고 예방 효과 등 고려 시 재무제표에 대한 제3자 검증이 필요

※ ‘상호금융정책협의회’는 상호금융업권의 건전성 관리 및 리스크 요인 점검, 불합리한 규제차이 개선 등 상호금융업권 현안 논의를 위해 2013년 1월에 출범한 기구로 금융위원회, 행정안전부, 농림축산식품부, 해양수산부, 산림청 및 유관기관인 금융감독원, 예금보험공사, 각 상호금융중앙회(신협, 농협, 수협, 산림조합, 새마을금고)가 참석함

9) 금융위원회 고시인 「상호금융기관의 신용사업 회계처리기준」에 따르면, 상호금융기관이란 신용협동조합, 농업협동조합, 수산업협동조합 및 산림조합에서 신용사업을 취급하는 기관을 의미하며, 통상 새마을금고도 상호금융업권으로 함께 분류되고 있음.

이¹⁰⁾한데, ‘동일업무-동일규제’라는 원칙 하에 상호금융기관 간 차이로 인한 규제 차익이나 공백 등이 기관의 리스크 요인으로 연결되지 않도록 기관 간 규제 차이를 해소할 필요가 있다는 의견도 지속적으로 제기¹¹⁾되어 왔음.

【 상호금융기관 외부감사 실시 기준 】

구분	농협	수협	산림조합	신협	새마을금고	
자산총액	500억	300억	500억	300억	500억	3,000억원
감사주기	4년	2년	2년	1년	2년	1년
감사의뢰	조합 자체	해수부	산림청/시·도	금융감독원	행정안전부	

※ 자료: ‘「상호금융권 제도개선 방안」(관계기관 합동, 2025. 12.)’을 바탕으로 재작성

이에 개정안은 타 상호금융기관과 동일하게 산림조합중앙회 및 조합이 의무적으로 외부감사를 받도록 하는 한편, 그 주기를 1년으로 규정하고 대상 조합의 기준을 현행보다 강화¹²⁾하여 법률에 상향하려는 것으로,

10) 외부감사 자산총액 요건은 300억원 또는 500억원 이상이며, 농협은 4년, 수협 및 새마을금고는 2년, 신협은 1년을 주기로 감사가 이루어져 왔음

11) ① 2023년 제1차 상호금융정책협의회 논의 내용(발췌) : (외부감사 기준 강화) 상호금융업권의 재무정보 신뢰성 제고를 위해 업권별 상이한 회계감사 주기를 매년으로 단일화
② 2024년 제1차 상호금융정책협의회 논의 내용(발췌) : “동일 업무 - 동일 규제”라는 대원칙 하에서 기관 간 규제 차이를 해소

12) 대상 조합 기준

- 현행(시행령) : ① 자산총액이 회원조합의 평균자산규모(2024년말 기준 1,000억원) 이상
② 총자산대비 순자본 비율이 2퍼센트 미만
- 개정안(법률) : ① 자산총액이 300억원 이상
② 총자산대비 순자본 비율이 2퍼센트 미만

산림조합에 대한 외부통제 강화를 통해 금융사고를 예방하고 조합의 회계 투명성과 재무 건전성을 강화하려는 취지로 보임.

이와 관련하여 외부감사 대상 조건과 주기를 개정안과 유사·동일하게 규정하고 있는 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」, 「새마을금고법」 개정안도 신장식의원에 의해 대표발의(2025년 12월) 되는 등,¹³⁾ 개정안은 상호금융기관 간 규제 차이를 해소하려는 취지를 포함하고 있다는 점도 심사 시 고려할 필요가 있음.

다만, 개정안의 내용과 관련하여 2025년 제2차 상호금융정책협의회¹⁴⁾에서 관계부처가 합동으로 발표한 「상호금융권 제도개선 방안」에 따르면, 각 상호금융기관 및 소관 부처는 외부감사 주기 및 감사 대상 기준을 단일화¹⁵⁾하는 것에 합의하였 으면서도, 산림청과 산림조합중앙회는 개정안에 대하여 이견이 있음.

산림청과 산림조합중앙회는 산림조합은 타 상호금융기관에 비해 자산규모가 작고 영세하여 일률적으로 회계감사 기준을 적용할 경우

13) 총자산 300억 이상 모든 조합이 매년 외부감사를 받도록 하는 「농업협동조합법」(의안번호 제2214749호), 「수산업협동조합법」(의안번호 제2214748호), 「새마을금고법」(의안번호 제2214823호) 개정안 발의('25.12.1.)

14) 2025년 제2차 상호금융정책협의회 개요는 다음과 같음

- (일시/장소) '25.12.22일 (월) 17:00 / 정부서울청사 16층 대회의실
- (참석) ① 금융위원회 : 부위원장(주재), 금융산업국장, 상호금융팀장
- ② 관계부처 : 행정안전부, 농림축산식품부, 해양수산부, 산림청
- ③ 유관기관 : 금융감독원, 예금보험공사
- ④ 민간전문가 : 오태록 박사 (한국금융연구원)
- ⑤ 업계 : 상호금융중앙회 (신협, 농협, 수협, 산림조합, 새마을금고)
- (안건) ① 상호금융권 제도개선 방안 (금융위)
- ② 기관별 건전성·유동성 현황 및 서민금융·사회연대금융 공급 현황 (중앙회)

15) 자산총액 300억원 이상 조합에 대하여 매년 외부감사 실시

영세한 조합에 재무적 부담이 가중될 수 있고, 자산총액 300억원 이상으로 외부감사 대상 기준을 설정하는 경우 142개 조합 중 대부분(140개 조합)이 대상이 되므로 조합의 규모에 따라서 차등 적용이 필요하다는 것임.

따라서 개정안에 대하여는 산림조합에 대한 외부통제 강화 및 상호금융기관 간 규제 차이 해소의 필요성과 영세한 산림조합에 대한 재무적 부담 가중의 문제, 유사한 취지로 발의된 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」, 「새마을금고법」 개정안 관련 심사 경과 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로, 농업협동조합의 외부 회계감사 주기 단축과 관련된 「농업협동조합법」 개정안(대안)이 우리 위원회를 통과(2025. 12. 19.)한 후, 2026년 2월 12일 본회의에서 심의·의결되었음.¹⁶⁾

16) 「농업협동조합법 일부개정법률안」(대안) 제65조의2는 사업 규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상인 조합은 대통령령으로 정하는 바에 따라 1년 또는 2년의 주기로 외부 회계감사를 받도록 규정하고 있음.

2. 외부감사를 받지 아니하는 경우에 대한 과태료 부과

개정안은 산림조합중앙회 및 조합이 정당한 사유 없이 외부감사를 받지 아니하는 경우 2천만원 이하의 과태료를 부과하려는 것임(안 제134조 제1항 신설).

현행	개정안
제134조(과태료) <신설>	제134조(과태료) ① 중앙회 및 조합이 정당한 사유 없이 제123조제4항에 따른 감사인의 회계감사를 받지 아니한 경우 2천만원 이하의 과태료를 부과한다.
①·② (생략)	②·③ (현행 제1항 및 제2항과 같음)
④·⑤ (생략)	④·⑤ (현행과 같음)

현행법은 외부감사 의무 이행을 담보하기 위한 제재 규정을 두고 있지 않으나, 개정안은 정당한 사유 없이 외부감사를 받지 않은 산림조합중앙회 및 조합에 대하여 2천만원 이하의 과태료를 부과하도록 하려는 것임.

이와 관련하여 유사 입법례인 「신용협동조합법」에서도 정당한 사유 없이 외부회계감사를 받지 않은 경우 동일하게 2천만 원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다는 점에서,¹⁷⁾ 개정안에 별다른 문제점

17) 「신용협동조합법」 제101조(과태료) ① 조합 또는 중앙회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 2천만원 이하의 과태료를 부과한다.

은 없는 것으로 보임.

산림청 역시 제도의 실효성 강화를 위하여 외부감사 미이행 시 과태료 부과가 필요하다는 데 동의한다는 입장임.

3. 정당한 사유 없이 제47조제5항 또는 제81조제2항에 따른 감사인의 회계감사를 받지 아니한 경우

IV. 입법의 재정영향

개정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계요구서가 제출되었으나, 국회예산정책처는 동 법안이 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 것으로 보아 비용추계 미대상 사유서를 제출하였음.¹⁸⁾

문 의 처
02)6788-5423

18) 비용추계 미대상 사유서는 재정에 영향을 미치지 않는 법안뿐만 아니라 재정지출이 순감소 또는 재정수입이 순증가하는 경우와 같이 재정부담을 발생시키지 않는 법안도 포함됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p. 29).

참고 1**최근 10년간('16~'25) 금융사고 발생 현황**

연도	조합	사고 일자	사고액 (백만원)	회수액 (백만원)	사건개요	행위자 조치사항
2023	경기 시흥	10.5.	2,000	1,211	조합 직원이 수차례에 걸쳐 조합자산을 횡령하고 조합에 자진 신고	징계(파면)

참고 2**'25년 외부회계감사 현황**

구분	조합수	회계감사 비용	비고
500억원 이상	121	952백만원	약8백만원/조합당

참고 3**지역산림조합현황****회 원 조 합 (142개 조합)**

서울인천경기 (20조합)	강원 (15조합)	충북 (10조합)	대전세종충남 (16조합)	전북 (13조합)	광주전남 (22조합)	대구경북 (24조합)	부산울산경남 (20조합)	제주 (2조합)
------------------	--------------	--------------	------------------	--------------	----------------	----------------	------------------	-------------

참고 4

상호금융권 외부회계감사 관련 법령 비교

구분	법률	시행령
신탁	제47조(회계 및 결산) ① ~ ④ (생략) ⑤ 직전 연도 말 자산총액이 대통령령으로 정하는 기준액 이상인 조합으로서 금융위원회가 조합원의 보호를 위하여 외부감사가 필요하다고 인정하여 감사를 의뢰한 조합은 매년 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조에 따른 감사인의 감사를 받아야 한다. ⑥ ~ ⑦ (생략)	제18조의4(외부감사대상 조합) 법 제47조제5항 본문에서 “대통령령이 정하는 기준액”이라 함은 300억원을 말한다.
농협	제65조의2(외부감사인인에 의한 회계 감사) ① 조합장의 임기 개시일 직전 회계연도 말의 자산 등 사업 규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상인 지역농협은 그 조합장의 임기 개시일부터 2년이 지난 날이 속하는 회계연도에 대하여 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 감사인(이하 이 조에서 “감사인”이라 한다)의 회계감사를 받아야 한다. ② ~ ③ (생략)	제8조의2(외부감사인인에 의한 회계감사를 받아야 하는 조합) 법 제65조의2제1항(법 제107조 및 제112조에서 준용하는 경우를 포함한다)에서 “대통령령으로 정하는 기준 이상인 지역농협”이란 조합장 임기 개시일 이전에 법 제71조제3항에 따라 정기총회의 승인을 받은 최근 결산보고서에 적힌 자산총액이 5백억원 이상인 지역농협을 말한다.
수협	제169조(감독) ① ~ ⑥ (생략) ⑦ 조합 중 직전 회계연도 말 자산총액이 대통령령으로 정하는 기준액 이상인 조합은 제146조 제1항에 따른 감사를 받지 아니한 회계연도에는 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호 및 제9조에 따른 감사인의 감사를 받아야 한다. ~이하 생략~	제61조(해양수산부장관 등의 감독 등) ① ~④ (생략) ⑤ 법 제169조제7항 본문에서 “대통령령으로 정하는 기준액”이란 직전 회계연도 말의 자산총액 300억원(2015회계연도까지는 3천억원)을 말한다.
산림조합	제123조(감독) ① ~ ③ (생략) ④ 산림청장 또는 시·도지사는 중앙회 및 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 조합에 대하여 조합원 보호를 위하여 외부감사가 필요하다고 인정하는 경우에는 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호 및 제9조에 따른 감사인의 회계감사를 받게 할 수 있다.	제22조(산림청장 등의 감독) ① (생략) ② 법 제123조제4항에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 조합”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조합을 말한다. 다만, 직전 회계연도말 평균자산규모 등에 관한 통계자료가 없는 경우에는 전전년도의 통계자료에 의한다. 1. 직전 회계연도말 자산총액이 회원조합의 평균자산규모 이상인 조합 2. (생략)
새마을금고	제76조(외부 감사) ① ~ ② (생략) ③ 주무부장관은 제74조에 따른 감독과 제75조에 따른 경영공시와 관련하여 회원 보호를 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 금고에 대하여 감사인의 감사를 받도록 명할 수 있다. ④ 대통령령으로 정하는 금고는 회계연도마다 1회 이상 감사인의 감사를 받아야 한다. ⑤ ~ ⑥ (생략)	제49조(외부감사대상금고) ① (생략) ② 법 제76조제4항에서 “대통령령으로 정하는 금고”란 직전 사업연도 종료일 현재의 자산총액이 3,000억원 이상인 금고를 말한다.