

농업협동조합법 일부개정법률안

심 사 보 고 서

2026. 2.

농림축산식품해양수산위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2024년 12월 16일, 임미애의원 등 10인

나. 회부일자: 2024년 12월 17일

다. 상정 및 의결일자:

제422회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품해양수산위원회(2025.2.18.) 상정, 제안설명,
검토보고, 대체토론, 소위원회부

제429회 국회(정기회)

제5차 농림축산식품법안심사소위원회(2025.12.1.) 상정, 제안설명,
축조심사

제6차 농림축산식품법안심사소위원회(2025.12.4.) 상정, 제안설명,
축조심사, 의결(대안반영 폐기)

제430회 국회(임시회)

제1차 농림축산식품해양수산위원회(2025.12.19.) 상정, 소위심사보
고, 축조심사, 찬반토론, 의결(대안반영 폐기)

2. 제안설명의 요지

(임미애 의원)

현행법은 지역농협의 외부회계감사 주기를 4년에 1회 받는 것으로 하고 있어 전·당기 재무제표의 비교가 불가능하여 회계감사 기능이 상실되는 등 실질적인 감사 기능이 작동하기 어려운 상황임.

지역농협은 지역 내 금융의 중심 역할을 하고 있으며 조합원을 비롯한 농민, 서민 등이 이용하고 있어 지역 생활에 미치는 영향이 크기 때문에 금융기관과 같이 고도의 회계 투명성이 요구되므로 매년 외부회계감사를 받아야 한다는 지적이 이어지고 있음.

실제 최근 5년간 지역농협에서는 총 280건, 1,101억원의 금융사고가 발생한 바 있으며, 특별히 개선되는 모습을 보이지 않고 있음.

이에 자산 등 일정 규모 이상의 지역농협에 대해서는 농림축산식품부 장관이 지정한 감사인으로부터 매년 외부회계감사를 받도록 함으로써 회계투명성을 강화하려는 것임(안 제65조의2).

3. 수석전문위원 검토보고의 요지

(최용훈 수석전문위원)

가. 외부감사인 회계감사 주기 단축

외부감사인 회계감사 주기의 단축은 ① 회계감사의 실효성 제고를 통한 건전한 조합 경영의 도모 및 ② 다른 상호금융기관과의 형평성

측면에서 그 입법 취지는 타당해 보임.

먼저, 조합이 전문성 있는 회계법인 등에 의해 매년 회계감사를 받게 될 경우 회계감사의 실효성이 제고될 수 있을 것으로 보임.

회계감사의 목적은 감사를 받는 조합이 작성한 재무제표가 회계기준에 따라 적정하게 작성되었는지 감사하여 이해관계자들에게 정확한 정보를 제공함으로써 회계의 투명성과 신뢰성을 보장하려는 것임.

회계감사는 통상 전·당기 재무제표 비교를 통해 이루어지는데 현행과 같이 4년 주기로 감사할 경우 회계감사에 대한 합리적 의견을 형성하는 데 한계가 있어 보임.

즉, 감사의견으로는 적정의견, 한정의견, 부적정의견, 의견거절이 있는데 전년도는 물론 지난 3개년 동안에 발생한 재무제표의 중요한 변동사항을 확인할 수 없는 경우 정확한 의견 제시가 어려움 측면이 있음.

이에 개정안에 따라 매년 회계감사가 이루어지는 경우 회계감사의 실효성 제고로 조합의 회계 투명성과 재무 건전성이 강화되어 건전한 조합 경영에 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

다음으로, 타 상호금융업권인 수산업협동조합, 산림조합, 신용협동조합, 새마을금고의 경우 외부감사인에 의한 회계감사 주기가 1년 또는 2년인 점도 고려할 필요가 있음.

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

현재 상호금융업권은 모두 자산총액이 일정 금액 이상(300억원 또는 500억원)이면 외부감사인에 의한 회계감사를 받도록 되어 있음.

감사주기는 수협 및 산림조합은 2년, 신협은 1년이며, 새마을금고는 감사주기가 법률에 명시되어 있지 않으나 통상 1년에서 2년을 주기로 감사가 이루어져 왔음.

타 상호금융업권과 비교할 때 농협은 자산총액 기준과 외부감사 주기에 있어 상대적으로 가장 느슨한 규제를 받아왔던 것이 사실임.

[상호금융업권 외부 감사 현황]

구분	농협	수협	산림조합	신협	새마을금고*
법률 근거	농협법 제65조의1제1항 등	수협법 제169조제7항 등	산림조합법 제123조제4항 등	신협법 제47조제5항 등	새마을금고법 제76조제3항 등
외부감사 자산 요건	500억	300억	500억	300억	500억
도입시기	'04년	'04년	'04년	'98년	'99년
감사주기	4년	2년	2년	1년	미지정 (통상 1~2년)
감독부처	농림축산식품부	해양수산부	산림청/시·도	금융위원회	행정안전부

* 현행 법률에 따른 현황으로, '25.1.7 개정된 「새마을금고법」은 '25.7.8.부터 시행 예정

※ 자료: 국회 법률정보시스템상 관련 법령 내용 재구성

이 중 새마을금고의 경우 최근 「새마을금고법」 개정('25.1.7)으로 대통령령으로 정하는 금고에 대해 1년 주기의 회계감사 수감이 의무화

되었음. 다만, 행정안전부에 따르면 그 대상은 자산규모 3,000억원 이상의 금고에 한정될 것으로 보이고, 500억원 이상 3,000억원 미만의 금고에 대해서는 2년 주기의 회계감사가 의무화될 예정임.

신탁의 경우에는 2003년부터 2014년까지는 금융감독원의 감사를 받은 조합을 제외하고 매년 1년씩 외부 회계감사를 받도록 하였으나, 2015년부터 금융감독원 감사와 무관하게 매년 외부 회계감사를 받도록 법률이 개정된 것임.

반면, 수협(수협)의 경우 2013년 임직원의 횡령사건을 계기로 조합에 대한 외부 회계감사 주기를 1년으로 규정('15.8.4.시행)하였다가 농협 및 산림조합과의 형평성 문제 해소 및 조합의 경영부담 완화를 위하여 조합감사위원회의 감사를 받지 아니한 회계연도에 외부 회계감사를 수감하는 것으로 법률이 개정('20.9.25.시행)된 바 있음.

한편, 이와 관련하여 상호금융업권의 현안 논의를 위해 금융위원회, 농식품부 등 상호금융권 소관 부처와 금융감독원 및 각 상호금융 중앙회가 참석하는 상호금융정책협의회에서도 2023년 두 차례의 회의에서 '동일업무-동일규제'의 원칙 하에 상호금융업권의 외부 회계감사 주기를 1년으로 단일화하는 방향으로 논의가 이루어지기도 하였음.

이에 개정안에 따라 농협(조합)에 대한 외부 회계 감사주기가 1년으로 단축될 경우 수산업협동조합과 산림조합의 감사 주기에도 영향을 미칠 것으로 보이고, 궁극적으로 외부 회계감사의 주기에 있어 상호금

융권 간 규제 의 형평성이 확보될 수 있을 것으로 보임.

[상호금융정책협의회 회의내용]

구분	내용
‘23년 1차	① 상호금융권 부동산 대출 현황 및 리스크 대응 방안 ② <u>상호금융권 규제차이 개선 방안</u> → <u>상호금융업권 간 상이한 외부회계감사 주기를 매년으로 단일화 필요</u> * 필요 시 감사대상 기준도 300억원으로 단일화 ③ 금융사고 근절을 위한 내부통제 강화 방안 ④ 상호금융권 조직문화 개선 방안
‘23년 2차	① 상호금융권 건전성 현황 점검
‘23년 3차	① 상호금융기관의 정체성 확립과 발전방안 ② <u>상호금융업 종합 발전방안 추진계획</u> → <u>상호금융업권 간 상이한 외부회계감사 주기를 매년으로 단일화 필요</u> * 필요 시 감사대상 기준도 300억원으로 단일화 ③ 최근 상호금융업권 자금조달 운용 동향 점검
‘24년 1차	① 상호금융업권의 건전성 관리 및 리스크 요인 점검 ② 불합리한 규제차이 개선
‘24년 2차	① 상호금융업권 건전성 제고방안 및 세부이행계획 ② 상호금융업권 주요 이슈별 현황 및 대응방안

※ 자료: 농식품부 농업정책관 농업금융정책과 제출자료('25.1.20)

한편, 농협중앙회가 추산한 바에 따르면 조합의 평균 외부 회계감사 비용은 1회당 약 1천만원으로, 개정안에 따르면 4년에 약 3천만원의 추가비용이 발생할 것으로 예상됨.

이 경우 당기순손실이 발생하고 있거나 당기순이익이 저조한 영세한 조합에는 경영 부담으로 작용할 수 있어 보임.

[조합 당기순이익 현황('24년말 기준)]

당기순이익	순손실	1억미만	1억~3억미만	3억~5억미만	5억~10억미만	10억이상
-------	-----	------	---------	---------	----------	-------

조합수	52	15	50	102	332	560
-----	----	----	----	-----	-----	-----

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.1.20)

나. 조합 감사인 지정제도 도입

개정안 심사 시에는 다음과 같은 점을 고려한 논의가 필요한 것으로 보임.

첫째, 주기적 감사인 지정제도 도입 이후 기업의 가격협상력 약화로 인한 회계감사 비용의 증가 및 기업의 감사인 선택권 제한 등의 문제를 개선하기 위해 금융당국에서도 일부 보완책을 마련 중인 점을 고려할 필요가 있음.

주기적 감사인 지정제도는 소유와 경영의 분리가 명확하지 않은 우리나라 기업 특성을 감안하여 2017년 10월 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 전부개정을 통해 최초 도입되어 2019년 11월부터 시행되었음.

주기적 감사인 지정제도의 도입으로 2020년 스위스 국제경영개발대학원(IMD) 회계투명성 순위가 15단계 상승(61위→46위)하고 현재도 40위권을 유지하는 등 회계투명성이 제고된 것은 고무적인 성과로 보임.

다만, 동 제도는 도입 당시 학계 및 기업계는 물론 금융당국조차도 동 제도 도입 시 각 회사의 가격협상력이 약화되어 회계감사 비용이 증가할 수 있고 감사인 간 자유경쟁이 제한되어 품질 향상 유인이 약

화될 수 있다는 우려를 제기한 바 있었음.

제도 운영 결과 상장회사 중 지정감사를 수감하는 기업의 비율이 지나치게 높아짐(50% 내외)에 따라 감사인 간 품질경쟁 저하와 감사보수 증가 문제가 대두됨. 또한, 모든 기업에 대하여 일률적으로 감사인을 지정하도록 하는 것은 과도하다는 비판도 제기되었음.

2023년 4월 감사원 감사 결과에 따르면 감사인을 자유 선임하던 회사가 주기적 지정대상이 되면 시간당 감사보수가 전년 대비 평균 23.1% 증가하는 등 주기적 지정 도입 이후 회사의 감사보수가 실제로 상승하고 있는 것으로 나타남.

[감사인 선임방법 변경 1년차의 감사보수 증감 현황]

(단위: 개, 억 원, 만 시간, 만 원)

감사인 선임방법	대상 회사수	연도	총감사보수	총감사시간	시간당 감사보수(증가율)
자유 선임 → 주기적 지정	214	'19~'20년	586.97 → 892.13	70.06 → 87.56	8.38 → 10.19 (21.6%)
	218	'20~'21년	190.84 → 325.76	23.20 → 28.27	8.23 → 11.52 (40.1%)
	174	'21~'22년	564.62 → 814.53	59.84 → 72.43	9.43 → 11.24 (19.2%)
증가율(평균)			51.4%	23.0%	23.1%

※ 자료: 감사원의 금융감독원 정기감사 결과('23.4.4., 감사원 홈페이지)

따라서 농협(조합)의 외부 회계감사에 대하여 주기적 감사인 지정제도를 새로이 도입하기 위해서는 정책효과 분석과 감사인 지정이 필요한 적정 범위 등에 대한 검토가 충분히 이루어져야 할 것으로 보임.

아울러 당초 주기적 감사인 지정제도의 도입 계기가 소수의 대주주가 소유하는 대기업 등에서 잇따라 발생한 대규모 분식회계 등 회계부

정 사건 때문이었던 점을 고려할 때, 소유권 및 의결권이 분산되어 있고 대표 역시 선거에 의해 선출되는 농협(조합)의 경우에는 조직적인 회계부정 가능성이 상대적으로 높지 않은 점도 일부 고려할 필요가 있어 보임.

[주식회사와 조합의 소유권 등]

구 분	주식회사	농협(조합)
소 유 권	▶ 소수의 지배대주주 존재	▶ 소유권이 폭넓게 분산
의 결 권	▶ 1주1표제, 의결권이 집중 -소수에 의한 기업지배	▶ 1인1표제, 의결권이 분산 -다수에 의한 기업지배
주주자격	▶ 제한없음	▶ 농업인
대표선임	▶ 대주주에 의해 선임	▶ 선거에 의해 선출

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.1.20.)

둘째, 주기적 감사인 지정제도는 상호금융권에서는 처음 도입되는 제도로, 농협 외에 신탁, 수협, 산림조합 및 새마을금고 등 타 상호금융권에 대한 도입 논의와 함께 이루어져야 할 것임.

셋째, 주기적 감사인 지정제도의 도입이 결정된다면 적용 대상의 적정 범위 및 주기의 적정 수준 등에 대한 검토가 필요해 보임.

① 먼저, 주기적 감사인 지정제도를 자산총액 규모가 500억원 이상인 조합에 대하여 적용하도록 한 것과 관련하여 적정 적용 범위에 대한 논의가 필요함.

현재 개정안에 따라 매년 외부감사인에 의한 회계감사를 받아야 하는 자산총액 규모 500억원 이상인 조합은 전체 1,111개소로, 개정안에 따르면 모든 조합이 주기적 감사인 지정제도의 적용 대상이 될 수 있

음.

반면, 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」에 따르면 주기적 지정 대상회사는 매년 외부감사인에 의한 회계감사를 받아야 하는 회사 중 ① 주권상장법인 및 ② 소유·경영미분리 대형비상장주식회사로 ②의 경우 자산총액 5천억 이상의 요건을 충족해야 함.

이에 따르면 매년 회계감사를 받아야 하는 4만 1,000여 개의 회사 중 1,600개(3.9%)가 주기적 감사인 지정 대상임.

이에 외부감사인에 의한 회계감사를 받아야 하는 농협(조합) 전체를 주기적 감사인 지정 대상으로 규정하는 것은 타 입법례와 비교할 때 과도해 보이므로 적정 자산규모에 대한 검토가 이루어져야 할 것으로 보임.

[자산총액별 조합 현황('24년말 기준)]

구분	조합 갯수	누적 갯수	누적(%)
5조 이상 6조 미만	1	1	0.0
4조 이상 5조 미만	1	2	0.0
3조 이상 4조 미만	9	11	0.2
2조 이상 3조 미만	15	26	0.7
1조 이상 2조 미만	113	139	3.5
9천억 이상 1조 미만	24	163	6.6
8천억 이상 9천억 미만	22	185	10.2
7천억 이상 8천억 미만	26	211	14.3
6천억 이상 7천억 미만	38	249	19.2
5천억 이상 6천억 미만	62	311	25.2
4천억 이상 5천억 미만	92	403	33.0
3천억 이상 4천억 미만	113	516	43.1

2천억 이상 3천억 미만	238	754	57.7
1천억 이상 2천억 미만	313	1,067	78.4
500억 이상 1천억 미만	44	1,111	100
계	1,111	1,111	100

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.1.20)

참고로, 농협중앙회에 따르면 5,000억원 이상의 조합은 전체 조합('24년 말 기준 1,111개소)의 25%인 311개소, 3,000억원 이상은 516개소(43%), 1,000억원 이상은 1,067개소(78%)로 나타남.

② 다음으로, 지정 주기를 상장회사등과 같이 6년 자유선임 및 3년 지정(6+3)으로 설정할 것인지, 공익법인이나 사립학교법인과 마찬가지로 4년 자유선임 및 2년 지정(4+2)로 설정할 것인지에 대한 논의가 필요한 것으로 보임.

공익법인에 주기적 감사인 지정제도를 도입할 당시 개정안의 제안이유에 따르면 상장법인등보다 지정 주기를 단축하여 규정한 것은 공익법인의 경우 영리법인보다 더 높은 수준의 투명성 및 공익성이 요구된다고 보았기 때문인 것으로 이해됨. 사립학교법인 역시 공익법인과 유사한 수준의 투명성 및 공공성이 요구된다고 보았음.

이에 감사인 지정 주기는 농협(조합)에 요구되는 공익성 및 공공성 등의 수준을 판단하여 결정하여야 할 것으로 보임.

③ 마지막으로, 개정안 수용 시 법 시행 이후 연속하는 4개 회계연도의 산정과 관련하여 법 적용상 혼란을 방지하기 위해 적용례를 둘 필요가 있어 보임.

즉, 연속하는 회계연도의 산정 시 시행일 이후의 회계연도부터 시작할 것인지 시행일 이전의 회계연도도 포함하도록 할 것인지 명확히 할 필요가 있음.

참고로, 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」, 「상속세 및 증여세법」 및 「사립학교법」은 주기적 감사인 지정제도 도입 시 연속하는 회계(사업)연도 산정 시 개정규정이 최초로 적용되기 이전의 회계(사업)연도까지 포함하여 계산하는 것으로 규정하고 있음.

4. 대체토론의 요지

없음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 윤준병)

개정안의 내용을 대안에 반영하고, 이 법안을 본회의에 부의하지 아니하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

없음

7. 심사결과

대안반영 폐기