



제 428회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농업협동조합법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈상임이사 등 임원 의무도입을 위한
정관 변경 의결에 관한 특례〉

■ 김선교의원 대표발의(의안번호 제2210644)

2025. 8.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 이정은

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 상임이사 등 임원 의무도입을 위한 정관 변경 의결에 관한 특례	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김선교의원 등 10인
2. 발 의 일 : 2025. 5. 30.
3. 회 부 일 : 2025. 6. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에서 자산 등 사업규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상에 해당하는 지역농협은 상임이사, 비상임조합장 등의 임원을 의무적으로 두도록 규정하고 있는데, 이는 지역농협의 지배구조 개선 및 내부통제 강화를 통해 조합 운영의 건전성을 도모하기 위한 것임.

그런데 이와 같은 임원 의무도입은 법률상 의무임에도, 이를 위한 정관 변경은 총회 또는 대의원회의 특별의결(조합원 과반수의 출석과 출석조합원 3분의2 찬성)을 요건으로 하고 있음. 이로 인해 총회나 대의원회에서 정관 변경이 지속적으로 부결될 경우, 의무도입 대상 임원을 선출하지 못하고 공백이 장기화되는 문제가 반복되고 있음.

이에 농협법이 규정한 대로 지역농협이 일정 자산 규모 이상에 도달하여 조합원이 아닌 이사, 상임이사, 상임감사, 비상임조합장을 두어야 할 경우, 해당 지역농협의 조합장은 총회를 소집하여 임원 의무도입을 위한 정관 변경사항을 보고하고, 이러한 보고를 한 경우에는 정관의 변경에 관한 총회 의결을 거친 것으로 보도록 함으로써 법률과 현실의 괴리를 해소하고 임원 의무도입 제도의 실효성을 제고하려는 것임(안 제45조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 상임이사 등 임원 의무도입을 위한 정관 변경 의결에 관한 특례

개정안은 조합원이 아닌 이사, 상임이사, 상임감사 또는 비상임조합장을 두어야 하는 지역농협의 조합장이 총회를 소집하여 해당 임원 의무도입에 관한 정관 변경사항을 보고하는 경우 정관 변경에 관한 총회의 의결을 거친 것으로 보도록 하는 특례를 부여하고, 그 보고사항을 공고하도록 하면서 보고와 공고에 필요한 방법 등은 시행령에 위임하고 있음.

또한, 지역축협도 이와 동일한 적용을 받도록 지역축협의 준용규정에 위 특례 조항을 추가하는 한편, 정관 변경 보고를 위한 총회를 소집하지 아니한 자에 대한 형사처벌도 규정하고 있음.

현 행	김선교의원안
<신 설>	제45조의2(임원 의무도입에 관한 특례) ① 제45조제1항부터 제4항까지에 따라 조합원이 아닌 이사, 상임이사, 상임감사, 비상임조합장을 두어야 하는 지역농협의 조합장은 총회를 소집하여 임원 의무도입에 관한 정관 변경사항을 보고하여야 한다. ② 제1항에 따라 정관 변경사항을 보고한 경우 제38조제1항 단서에도 불구하고 제35조제1항제1호에 따른 정관의 변경에 관한 총회 의결을 거친 것으로 본다.

[illegible]

현행	김선교의원안
③ · ④ (생략)	③ · ④ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(임원 의무도입에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 제45조제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 조합원이 아닌 이사, 상임이사, 상임감사 및 비상임조합장을 두어야 하는 지역농협의 조합장은 이 법 시행일부터 6개월 이내에 제45조의2의 개정규정에 따라 정관 변경사항을 총회에 보고하여야 한다.

현행법 제45조¹⁾는 지역농협 임원의 정수에 관한 사항을 규정하면서 지역농협 운영의 전문성 및 건전성 제고를 위해 자산 등 사업규모가 일정 기준 이상에 해당하는 경우 조합원이 아닌 이사, 상임이사, 상임감사²⁾를 1명 이상 의무적으로 두도록 하고 조합장을 비상임으로 하도록 규정하고 있음.

- 1) 「농업협동조합법」 제45조(임원의 정수 및 선출) ① 지역농협에 임원으로서 조합장 1명을 포함한 7명 이상 25명 이하의 이사와 2명의 감사를 두되, 그 정수는 정관으로 정한다. 이 경우 이사의 3분의 2 이상은 조합원이어야 하며, 자산 등 지역농협의 사업규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상에 해당하는 경우에는 조합원이 아닌 이사를 1명 이상 두어야 한다.
- ② 지역농협은 정관으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 조합장을 포함한 이사 중 2명 이내를 상임(常任)으로 할 수 있다. 다만, 조합장을 비상임으로 운영하는 지역농협과 자산 등 사업규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상에 해당하는 지역농협에는 조합원이 아닌 이사 중 1명 이상을 상임이사로 두어야 한다.
- ③ 지역농협은 정관으로 정하는 바에 따라 감사 중 1명을 상임으로 할 수 있다. 다만, 자산 등 사업규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상에 해당하는 지역농협에는 조합원이 아닌 상임감사 1명을 두어야 한다.
- ④ 제2항 본문에도 불구하고 자산 등 지역농협의 사업규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상에 해당하는 경우에는 조합장을 비상임으로 한다.
- 2) 농림축산식품부고시인 「지역농업협동조합정관례」 제112조 및 제119조는 상임이사와 상임감사의 자격을 조합원이 아닌 자로 한정하고 있음.

【 자산총액별 임원 의무도입 기준 】

구 분	임원정수	임원별 도입기준	도입취지	개 정	관련법령
상임이사 1명	7~25명의 이사(조합장 1명 포함), 2명의 감사	조합장 임기개시일 이전 자산총액 1,500억원 이상	조합 운영 전문성 강화	'04.12.	법§45② 영§4의5
조합원이 아닌 이사 1명				'09. 6.	법§45① 영§4의4
비상임조합장		조합장 임기개시일 이전 자산총액 2,500억원 이상		'09. 6.	법§45④ 영§4의7
상임감사 1명		감사 임기개시일 이전 자산총액 8,000억원 이상	상시감사·내부통제·사고예방 강화	'16.12.	법§45③ 영§4의6

한편, 현행법 제16조제13호 및 제35조제1항제1호3)에 따르면 임원의 정수, 선출 등에 관한 사항은 정관 기재사항으로 정관의 변경은 총회의 의결(과반수 출석, 3분의 2이상 찬성)을 필요로 함.

이에 법령상 사업규모를 충족하는 지역농협이라 하더라도 총회의 의결을 거쳐 정관을 변경하는 경우에만 상임이사 등 임원의 선출이 가능하게 됨.

또한, 상임이사 등 임원의 의무도입과 정관의 변경 등에 관한 규정은 지역축협 및 품목조합의 준용규정4)에 따라 지역축협 및 품목조합에도 동일하게 적용됨.

3) 제16조(정관기재사항) 지역농협의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

13. 총회나 그 밖의 의결기관과 임원의 정수, 선출 및 해임에 관한 사항<후 략>

제35조(총회의결사항 등) ① 다음 각 호의 사항은 총회의 의결을 거쳐야 한다.

1. 정관의 변경<후 략>

제38조(총회의 개의와 의결) ① 총회는 이 법에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 조합원 과 반수의 출석으로 개의(開議)하고 출석조합원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 제35조제1항제 1호부터 제3호까지의 사항은 조합원 과반수의 출석과 출석조합원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

4) 제107조(준용규정) ① 지역축협에 관하여는 제14조제2항, 제15조부터 제18조까지, 제19조제2항·제3항·제5항, 제20조, 제21조....., 제29조부터 제49조까지, ... 제102조까지의 규정을 준용한다.<후 략>

제112조(준용규정) ① 품목조합에 관하여는 제14조제2항, 제15조부터 제18조까지, 제19조제2항·제5항, 제20조, 제21조....., 제29조부터 제49조까지, ... 제102조까지의 규정을 준용한다. <후 략>

개정안은 지역농협의 조합장이 총회를 소집하여 상임이사 등 임원의 도입을 위한 정관 변경사항을 ‘보고’하는 경우 총회의 ‘의결’을 거친 것으로 간주하려는 것임.

이는 일부 조합에서 외부인사 영입에 따른 경영비 부담, 임원 자리를 놓고 경쟁하는 차기 선거 후보자의 반대 등으로 정관 변경이 총회 안건으로 상정되지 않거나 상정되더라도 부결되는 사례들이 존재하여,⁵⁾ 반복적인 총회 개최에 따른 비용 부담이 발생⁶⁾하고 있는 것은 물론 현행법 위반 상태가 지속되고 있어 이러한 문제들을 해결하고자 하는 취지로 이해됨.

【 임원 의무도입 미준수 농축협 현황 】

(‘25.6.30 기준, 단위: 개소)

해당 임원	적용대상	미변경	구 분	적용대상	미변경
조합원이 아닌 상임이사	852	25	비상임조합장	566	2
조합원이 아닌 이사	843	21	조합원이 아닌 상임감사	136	1

※ 자료: 농협중앙회 제출

개정안과 같이 상임이사 등 임원 의무도입을 위한 정관 변경 의결에 관한 특례를 규정할 경우 법률과 현실 간의 괴리를 해소함으로써 조합의 전문성과 내부통제를 강화하려는 현행법의 입법취지를 달성할

5) 특히 비상임조합장 의무도입 미준수 조합의 경우 상당수가 비상임조합장 연임 제한이 없는 것(상임조합장은 2회 연임 가능)에 따른 조합원 간 갈등 등으로 인해 총회 안건으로 상정하지 못하거나 상정 시 부결이 반복된 바 있음(‘24년말 8개소 → ’25.6월 현재 2개소).

6) <추가 비용집행 현황(‘24년12월 기준 비상임조합장 미도입 농축협 8개소 대상 조사)>

농축협 수	구 분	개최횟수	관련비용
8개소	대의원회 의결	18	536백만원
	이사회 심의*	18	78백만원

* (정관제§49③) 조합장은 정관변경 등 총회 의결사항을 총회에 부의하기 전에 이사회 심의를 거쳐야 함

※ 자료: 농협중앙회 제출

수 있을 뿐 아니라 반복적인 총회 개최에 따른 비용 부담 감소, 조합원 간 갈등 방지 등 조합 운영의 효율성도 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 점에 대해서는 추가적인 검토가 필요해 보임.

첫째, 상임이사 등 임원의 의무도입에 관한 정관변경의 보고기한을 명확히 할 필요가 있음.

개정안은 상임이사 등 임원 의무도입 대상 조합의 총회 보고를 의무화하면서 부칙에서 이 법 시행 당시 대상 조합은 이 법 시행일부터 6개월 이내에 보고의무를 이행하도록 규정하고 있음.

그런데 이 법 시행 이후 일정 자산규모를 충족하여 상임이사 등 임원 의무도입 대상이 되는 조합에 대해서는 보고기한을 명시하고 있지 않아 제도의 실효성을 확보하는 데 한계가 있음.

따라서 조합이 상임이사 등 임원 의무도입 대상이 되는 경우 해당 정관 변경사항을 특정기한 내 보고하도록 하는 등 보고기한을 법률에 명시할 필요가 있음.

둘째, 정관 변경사항의 보고와 공고의 방법 등에 필요한 사항에 대한 시행령 위임 여부임.

개정안은 상임이사 등 임원 의무도입과 관련한 정관 변경사항의 보

고 및 공고 방법 등에 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 규정하고 있음.

그런데 조합은 조합원의 자율적 의사결정에 기초하여 운영되는 자치 조직으로 조합별로 규모, 여건 등이 상이하므로, 보고·공고 방법 등 조합의 세부 운영에 관한 사항을 법령에 획일적으로 규율하기보다는 조합의 자율성을 보장해줄 필요가 있어 보임.

먼저, 변경사항의 보고와 관련하여 현행법 제44조 및 제46조⁷⁾는 운영평가자문회의의 평가 결과와 조합의 재산상황이나 업무집행의 부정 사실 등을 총회 보고사항으로 규정하고 있으나 보고방법에 관하여 별도로 위임하고 있는 사항은 없는데,

총회에서 조합과 관련된 사실이나 결과 등을 조합원에게 알리는 보고의 경우 특별한 형식이 요구되지 않기 때문인 것으로 이해됨.

다음으로, 조합의 운영과 관련된 공고 방법은 현행법 제16조제15호⁸⁾에서 정관 기재사항으로 정하고 있으며, 농림축산식품부고시인 「지역농업협동조합정관례」 제7조⁹⁾에서 조합의 공고는 주된 사무소의 게시

7) 제44조(운영평가자문회의의 구성·운영) ① 지역농협은 지역농협의 건전한 발전을 도모하기 위하여 조합원 및 외부 전문가 15명 이내로 운영평가자문회의를 구성·운영할 수 있다.

② 제1항에 따라 운영되는 운영평가자문회의는 지역농협의 운영상황을 평가하였으면 그 결과를 이사회에 보고하여야 한다.

③ 이사회는 운영평가자문회의의 평가결과를 총회에 보고하여야 한다.

제46조(임원의 직무) ⑦ 감사는 지역농협의 재산 상황이나 업무 집행에 부정한 사실이 있는 것을 발견하면 총회에 보고하여야 하고, 그 내용을 총회에 신속히 보고하여야 할 필요가 있으면 정관으로 정하는 바에 따라 조합장에게 총회의 소집을 요구하거나 총회를 소집할 수 있다.

8) 제16조(정관 기재사항) 지역농협의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

15. 공고의 방법에 관한 사항

9) 「지역농업협동조합정관례」 제7조(공고방법) 조합의 공고는 주된 사무소의 게시판(지사무소의 게시판을 포함한다)과 인터넷 홈페이지(홈페이지를 운영하는 조합에 한한다)에 게시하며, 필요하다고 인정하는 때에는 서면 또는 문자 메시지 · 전자우편(컴퓨터 이용자기리 네트워크를

판과 인터넷 홈페이지에 게시할 수 있도록 규정하고 있어 특정 사항에 대한 공고방법을 별도로 규정할 실익은 없어 보임.

이와 같은 점을 고려할 때 상임이사 등 임원의 의무도입과 관련한 정관 변경사항의 보고 및 공고 방법 등을 별도로 하위 법령에 위임할 필요성은 크지 않은 것으로 보이며, 세부사항의 위임이 필요한 경우라 하더라도 조합의 자율성 보장 측면에서 정관으로 정하도록 하는 것이 보다 바람직할 것으로 보임.

셋째, 준용규정의 미비에 관한 사항으로, 개정안은 지역농협에 대해 상임이사 등 임원 의무도입에 관한 정관 변경사항에 관한 의결 특례를 규정하면서 해당 조항을 지역축협에 대한 준용규정에 추가하고 있음.

그런데 품목조합에 대한 준용규정은 현행과 같으므로, 의결 특례 조항을 품목조합의 준용규정(제112조제1항)에도 포함하도록 보완할 필요가 있음.

넷째, 상임이사 등 임원의 의무도입에 관한 정관변경 의결 특례의 실효성을 확보하기 위해 총회를 소집하지 아니한 조합장에게 형벌 규정을 적용할 것인지에 대한 검토가 필요함.

개정안은 상임이사 등 임원의 의무도입에 관한 정관변경을 위한 총회를 소집하지 아니한 자에 대하여 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

통하여 문자, 음성, 화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신시스템을 말한다. 이하 같다) 전송 등으로 조합원에게 통지한다.

그런데 형벌은 사회적으로 중대한 법익 침해에 대해 다른 수단으로는 의무이행 확보가 곤란한 경우에 최후적·보충적으로 부과되어야 한다는 점¹⁰⁾에서, 개정안의 요건이 이에 부합하는지 살펴볼 필요가 있음.

우선, 상임이사 등 임원 의무도입에 관한 정관변경 보고를 위한 총회를 소집하지 아니한 행위는 임원 선임에 지연시켜 조합 운영의 전문성과 건전성 확보를 저해할 우려가 있으나, 그 자체가 사회적으로 중대한 법익 침해에 해당한다고 보기 어려운 측면이 있음.

또한, 현행법 제164조¹¹⁾는 조합 등의 업무·회계가 법령을 위반한다고 인정되는 경우 농림축산식품부장관이 시정명령과 임원에 대한 직무정지, 주의·경고 등 행정적 제재를 할 수 있도록 규정하고 있으므로, 총회의 소집 및 보고에 대한 의무이행 수단이 마련되어 있음.

아울러 개정안 부칙은 상임이사 등 의무도입 대상 조합은 이 법 시행일부터 6개월 이내에 정관변경 사항을 총회에 보고하도록 규정하고 있고 앞서 검토한 바에 따라 이 법 시행 이후 대상이 되는 조합에 대

10) ▪ 행정형벌제도는 원칙적으로 행정명령에 대한 의무확보수단으로써 최후적·보충적인 것이어야 하며, 행정명령불이행에 대하여 형벌을 과함은 불가피한 경우에 한하여야 함(헌재 1995.3.23. 92헌가14)

▪ 형법의 규율 대상은 다른 규범이나 사회적 통제수단으로는 해결할 수 없는 중대한 법익에 대한 위험이 명백한 행위나 사회에 끼치는 해악이 큰 행위에 한정함이 바람직함(대법원 2021.9.9. 선고 2020도6085 전원합의체 판결)

11) 제164조(위법행위에 대한 행정처분) ① 농림축산식품부장관은 조합등이나 중앙회의 업무와 회계가 법령, 법령에 따른 행정처분 또는 정관에 위반된다고 인정하면 그 조합등이나 중앙회에 대하여 기간을 정하여 그 시정을 명하고 관련 임직원에게 다음 각 호의 조치를 하게 할 수 있다.

1. 임원에 대하여는 개선, 직무의 정지 또는 변상
2. 직원에 대하여는 징계면직, 정직, 감봉 또는 변상
3. 임직원에게 대한 주의·경고

② 농림축산식품부장관은 조합등이나 중앙회가 제1항에 따른 시정명령 또는 임직원에게 대한 조치를 이행하지 아니하면 6개월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있다.

③ 제1항 및 제146조제3항제1호 및 제2호에 따라 개선이나 징계면직의 조치를 요구받은 해당 임직원은 그 날부터 그 조치가 확정되는 날까지 직무가 정지된다.

해서도 보고기한을 규정한다면, 기한 내 보고를 하지 않는 조합에 대해 농림축산식품부장관이 위 행정처분을 함으로써 총회 의결 특례의 실효성을 확보할 수 있을 것임.

한편, 의무 위반에 대한 제재를 규정하더라도 그 대상은 총회를 ‘소집’하지 않은 행위가 아니라 총회의 의결을 갈음하는 효력을 발생시키는 정관 변경사항을 ‘보고’하지 않은 행위로 규정할 필요가 있음.

이에 대하여 법무부도 ‘총회를 소집하지 아니한 경우’에 대한 형사처벌이 적절한 제재 수단인지 추가 검토가 필요하며, 총회를 ‘소집’하지 아니한 경우보다 정관 변경 사항을 ‘보고’하지 아니한 경우에 대해 제재를 하여야 하는 것이 아닌지 검토할 필요가 있다는 의견을 제시한 바 있음.

문 의 처
02)6788-5415